

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung“**

(KOM(2003) 336 endg.)

(2004/C 80/25)

Die Kommission beschloss am 3. Juni 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu der vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. November 2003 an. Berichterstatte war Herr Pariza Castaños.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 10. Dezember) mit 117 Ja-Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

## 1. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Auffassung, dass die Kommissionsmitteilung angesichts der derzeit mangelnden Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten in Fragen der Einwanderung dringend erforderlich ist. Die Mitteilung beruht auf einem umfassenden Ansatz, bei dem alle Aspekte der Einwanderung und Eingliederung Berücksichtigung finden. Ein solches Dokument hat der Ausschuss bereits in mehreren Stellungnahmen und auf der Konferenz vom September 2002 gefordert. Es ist sehr positiv zu werten, dass in der Mitteilung die Integration als zentraler Aspekt der europäischen Einwanderungspolitik definiert wird: Integration ist Voraussetzung sowohl für die Effizienz der Wirtschaft als auch für den sozialen Zusammenhalt.

1.2. Der Ausschuss nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass auf der Tagung des Rates Beschäftigung und Sozialpolitik am 20. Oktober alle Delegationen die Mitteilung der Kommission als gute Grundlage für die künftigen Arbeiten begrüßt haben. Der Rat hat den Ausschuss der ständigen Vertreter damit beauftragt, eine Reihe von Schlussfolgerungen zu erarbeiten und sie in der Sitzung des Rates im Dezember vorzulegen. Der EWSA leistet seinen Beitrag zu den Arbeiten des Rates durch diese Stellungnahme.

1.3. Integration ist ein zweiseitiger Prozess, der auf den Rechten und Pflichten der Einwanderer einerseits und der aufnehmenden Gesellschaft andererseits beruht — genauer gesagt: auf der schrittweisen Gleichstellung der Immigranten mit den übrigen Bürgern (unter Beachtung der Grundsätze der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung), sowohl was ihre Rechte und Pflichten als auch ihren Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung betrifft. Gemäß den Prinzipien der Subsidiarität und der Zusammenarbeit müssen alle (europäischen, nationalen, regionalen und lokalen) Behörden Integrationsmaßnahmen entwickeln.

1.4. Eine adäquat gesteuerte Einwanderung hilft der EU bei der Verwirklichung der in Lissabon vereinbarten Ziele des Wirtschaftswachstums, der Schaffung von Arbeitsplätzen und des Wettbewerbs. Der Ausschuss hält den Ansatz der Kommis-

sion, die Einwanderungspolitik mit dem Prozess von Lissabon, der europäischen Beschäftigungsstrategie und den Plänen für die soziale Eingliederung zu verbinden, für angemessen.

1.5. Beschäftigung ist ein entscheidender Faktor für die Integration von Einwanderern. Immigranten müssen sowohl in die Ziele von Lissabon als auch in die europäische Beschäftigungsstrategie zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen einbezogen werden. Ferner sollten die Sozialpartner und die Behörden zusammenarbeiten, um zu verhindern, dass Einwanderer hinsichtlich der Einkommens- und Arbeitsbedingungen benachteiligt werden.

1.6. Die Sozialpartner und alle sozialen Organisationen müssen bereit sein, neue Anstrengungen zu unternehmen und mit den (europäischen, nationalen, regionalen und lokalen) Behörden zusammenzuarbeiten, um die Integration und die Gleichbehandlung zu fördern.

1.7. Der Europäische Rat von Thessaloniki hat gemäß den Beschlüssen von Tampere einen ausgewogenen Ansatz gewählt: Es sind neue Gemeinschaftspolitiken und eine verstärkte Koordinierung der nationalen Politiken zur Verbesserung der Integration von Einwanderern erforderlich. Gleichwohl hat der Europäische Rat von Brüssel keine konkreten Initiativen beschlossen.

1.8. Der Rat sollte die Arbeiten beschleunigen, um das anstehende Bündel von Rechtsakten im Bereich der Einwanderung zu genehmigen. Nach Auffassung des Ausschusses sollten die Rechtsakte unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Parlaments und des EWSA erarbeitet werden. Dazu ist mehr Flexibilität seitens der Mitgliedstaaten erforderlich, die gegenwärtig nur Mindestnormen erlauben: Diese sind aber unzureichend und unangemessen für eine gemeinschaftliche Einwanderungspolitik. Die vor kurzem verabschiedete Richtlinie über die Familienzusammenführung (2003/86/EG) ist unter dem Gesichtspunkt der Integration unzureichend. Der Rat hat die einschlägige Stellungnahme des Ausschusses nicht berücksichtigt<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA zu diesem Thema im ABL C 241 vom 7.10.2002.

1.9. Die Mitgliedstaaten müssen die vollständige Umsetzung der beiden Antidiskriminierungsrichtlinien (Richtlinie 2000/43/EG und 2000/78/EG) in nationales Recht beschleunigen. Der Rat und die Kommission sollten die Mitgliedstaaten zu entsprechenden Änderungen ihrer nationalen Rechtsvorschriften anhalten und bei Nichttätigwerden den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anrufen.

1.10. Der Ausschuss schlägt vor, dass die Kommission im Rahmen der Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken ein mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattetes europäisches Integrationsprogramm verwaltet. Er hält es für wichtig, dass der Rat die Kommission mit den zur Förderung der Integration notwendigen politischen, rechtlichen und finanziellen Mitteln ausstattet. Auch sollten positive und wirkungsvolle Programme zur Aufnahme von Einwanderern in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft aufgelegt werden.

1.11. Es ist begrüßenswert, dass der Rat von Thessaloniki auf Vorschlag der Kommission vereinbart hat, die Koordinierung der einzelstaatlichen Einwanderungspolitiken zu verbessern. Nach Ansicht des Ausschusses sollten diese Anstrengungen aber nur ein erster Schritt hin zur Umsetzung einer Methode der offenen Koordinierung sein, so wie sie von der Kommission angeregt und vom Ausschuss unterstützt wurde<sup>(1)</sup>.

1.12. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Koordinierung in folgenden vier Bereichen ansetzen:

- Eingliederung von Einwanderern in den Arbeitsmarkt (im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie), u. a. durch Bildungsmaßnahmen;
- Programme für Neuzuwanderer;
- Sprachkurse;
- Teilhabe von Einwanderern am bürgerlichen, kulturellen und politischen Leben.

1.13. Auf der Grundlage der nationalen Berichte wird die Kommission einen Jahresbericht über Einwanderung und Integration erarbeiten. Der Ausschuss erklärt seine Bereitschaft, Stellungnahmen zu diesen Berichten vorzulegen, um zur Verbesserung der Koordinierung auf europäischer Ebene und zur Verbreitung bewährter Verfahren beizutragen. Er wird weiterhin die Organisationen der Zivilgesellschaft an der Erarbeitung dieser Stellungnahmen beteiligen.

## 2. Einleitung

2.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss veranstaltete in Zusammenarbeit mit der Kommission (Justiz und Inneres) im September 2002 eine Konferenz, an der die Sozialpartner und die wichtigsten Nichtregierungsorganisations-

nen der 15 Mitgliedstaaten und der zehn Beitrittsländer mit dem Ziel teilnahmen, die Integration in den Mittelpunkt der europäischen Einwanderungspolitik zu stellen. Arbeitsgrundlage der Konferenz war die Stellungnahme zum Thema „Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft“<sup>(2)</sup>.

2.2. In den Schlussfolgerungen der Konferenz wird u. a. ein europäisches Programm für die Integration von Einwanderern und Flüchtlingen vorgeschlagen (die Schlussfolgerungen sind dieser Stellungnahme in Anhang I beigefügt). In seiner Abschlussrede unterstützte Kommissionsmitglied Vitorino den Vorschlag des Ausschusses, die Integration als zentrales Ziel der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der Europäischen Union für die kommenden Jahre festzulegen. Auch kündigte er die Erarbeitung eines Pakets vorbereitender Maßnahmen zur Förderung der Integration im Zeitraum 2003-2005 an.

2.3. In ihrer Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung greift die Kommission zahlreiche Vorschläge und Anmerkungen auf, die in den Stellungnahmen des Ausschusses sowie den Arbeiten der vorgenannten Konferenz zu finden sind. Hier zeigt sich einmal mehr, wie gut die Kommission und der Ausschuss auf diesem Gebiet zusammenarbeiten.

2.4. Der Ausschuss begrüßt die Kommissionsmitteilung, die eine gute Grundlage für die Förderung von Maßnahmen zur sozialen Eingliederung von Einwanderern in die Europäische Union darstellt. Die Mitteilung bietet ein geeignetes Konzept für die künftige europäische Integrationspolitik. Es handelt sich um ein Dokument, das von größter Bedeutung ist und vom Ausschuss insgesamt äußerst positiv gewertet wird.

2.5. Die Verknüpfung der Einwanderungspolitik mit der Strategie von Lissabon und den europäischen Politiken für Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt zwecks Förderung der Integration von Einwanderern kann dem Rat ein stärkeres Engagement im Gesetzgebungsprozess und eine positivere Haltung bei der künftigen Steuerung der in den nächsten Jahren weiter anwachsenden Migrationsströme ermöglichen.

## 3. Einwanderung, Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung und den Zielen von Lissabon

3.1. Seit jeher zeichnen sich menschliche Gesellschaften durch Wanderungsbewegungen aus. Zum Verständnis des sozialen und zivilisatorischen Fortschritts ist die Untersuchung der Migrationsströme unabdingbar. Gegenwärtig ist die Einwanderung einer Vielzahl von Personen ein äußerst positiver Faktor für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung sowohl der Herkunftsländer als auch der Aufnahmeländer.

<sup>(1)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA zur Methode der offenen Koordinierung im Abl. C 221 vom 17.9.2002.

<sup>(2)</sup> Abl. C 125 vom 27.5.2002.

3.2. Es gilt zu bedenken, dass die Einwanderung nicht nur die Folge wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Bedingungen in Europa ist, sondern auch die Folge der demografischen Situation, der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede und der politischen Instabilität in den Drittstaaten, aus denen die Einwanderer und Flüchtlinge stammen. Deshalb muss die Zusammenarbeit mit den Drittstaaten bei der Steuerung der Migrationsströme im Rahmen der EU-Außenpolitik verbessert werden <sup>(1)</sup>.

3.3. Die Bevölkerungen in Europa unterliegen einem Alterungsprozess <sup>(2)</sup>, der aller Voraussicht nach kurzfristig nicht umkehrbar sein wird. Aktuelle Daten zeigen, dass insbesondere die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU abnimmt. Zwar gibt es in einigen Ländern bei der Erwerbstätigkeitsquote sicherlich noch ein gewisses Wachstumspotenzial, doch steht auch fest, dass sich die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in allen Mitgliedstaaten und in den demnächst der EU beitretenden Ländern in den nächsten Jahren drastisch verringern wird <sup>(3)</sup>. Diese Eurostat-Prognosen beruhen dabei auf der Annahme eines niedrigen Immigrationsniveaus (ca. 630 000 Personen, die pro Jahr in die EU einwandern).

3.4. Der Rückgang der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird zweifellos die Erwerbstätigkeitsquote senken und das Wirtschaftswachstum bremsen, es sei denn, die Produktivität steigt deutlich stärker als gegenwärtig (der derzeitige Anstieg beträgt nur 1,2 %) <sup>(4)</sup>. Es muss also der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die demografische Entwicklung der EU im Hinblick auf die Ziele von Lissabon neue Fragen und erhebliche Probleme aufwirft. Die Bevölkerungsentwicklung kann negative Folgen für das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit in Europa haben <sup>(5)</sup>. Vergleicht man die europäischen Daten mit den Daten über den Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den USA, der aus einer deutlich stärkeren Einwanderung <sup>(6)</sup> resultiert, so erkennt man, dass sich Europa auch in dieser Hinsicht in einer nachteiligen Lage befindet <sup>(7)</sup>. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, neue Berichte über die Prognosen bezüglich der Einwanderung und ihrer makroökonomischen Auswirkungen zu erarbeiten.

<sup>(1)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich“ im ABl. C 32 vom 5.2.2004.

<sup>(2)</sup> Siehe den Informationsbericht des EWSA zum Thema „Demografische Lage und Perspektiven der Europäischen Union“.

<sup>(3)</sup> Eurostat zufolge verringert sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU mit 25 Mitgliedstaaten von 303 Millionen auf 297 Millionen im Jahr 2020 und auf 280 Millionen im Jahr 2030.

<sup>(4)</sup> Siehe die unter Ziffer 2.3 der Kommissionsmitteilung aufgeführten Daten.

<sup>(5)</sup> Jahreswirtschaftsbericht 2002 der Europäischen Kommission.

<sup>(6)</sup> Zwischen 1990 und 2000 wuchs die Bevölkerung in den USA um 33 Mio. Personen an. Zu diesem Anstieg trugen zu 40 % Einwanderer bei.

<sup>(7)</sup> Bericht der Kommission über Daten von UNO, Ameco und Eurostat.

3.5. Die Überalterung der Bevölkerung kann sich auch negativ auf die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme auswirken <sup>(8)</sup>. Der Ausschuss teilt die Auffassung der Kommission, dass eine adäquat gesteuerte Einwanderung dem Beschäftigungsrückgang entgegenwirken und zur Verbesserung der Stabilität der Rentensysteme beitragen kann — all dies im Rahmen einer angemessenen Beschäftigungspolitik und der in Lissabon festgelegten Ziele und Reformen.

3.6. In einigen Mitgliedstaaten besteht in bestimmten Beschäftigungsbereichen und Berufen (sowohl hoch qualifizierten als auch gering qualifizierten Tätigkeiten) ein eklatanter Arbeitskräftemangel (trotz unverändert hoher Arbeitslosigkeit in anderen Sektoren). In diesen Fällen wird bereits gegenwärtig auf die Arbeitsmigration zurückgegriffen, um dem Arbeitskräftemangel abzuwehren.

3.7. Wenn sich diese Tendenzen in den nächsten Jahren noch verschärfen, werden die Regierungen und die Unternehmen gezwungen sein, neue Einwanderer mit den erforderlichen beruflichen Qualifikationen anzuwerben und unter Vertrag zu nehmen, um für ein Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen. Auf diese Weise kann Europa alle Beschäftigungsmöglichkeiten nutzen und so das Wirtschaftswachstum im Rahmen der Ziele von Lissabon verbessern.

3.8. Auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Lissabon und weiteren Frühjahrsgipfeln wurden neue Verpflichtungen eingegangen, die auf die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielen, indem die Beschäftigungsquote von Männern, Frauen und älteren Menschen <sup>(9)</sup> erhöht wird und die diesbezüglich notwendigen Reformen der Arbeitsmärkte und sozialen Sicherungssysteme durchgeführt werden. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Strategie von Lissabon verstärkt werden <sup>(10)</sup>. Beispielsweise könnten Frauen in einigen Mitgliedstaaten einen größeren Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten, indem mehr von ihnen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Ferner könnte die Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern an die beruflichen Erfordernisse durch öffentliche und private Investitionen in die Weiterbildung <sup>(11)</sup> verbessert werden. Die Öffnung der Arbeitsmärkte für neue Einwanderer sollte von den Regierungen nicht dazu benutzt werden, die auf der Strategie von Lissabon basierenden Reformen zu umgehen.

<sup>(8)</sup> Siehe die Stellungnahmen des EWSA zur Mitteilung der Kommission „Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise“ im ABl. C 48 vom 21.2.2002 und zum Thema „Denkbare Optionen der Rentenreform“ im ABl. C 221 vom 17.9.2002.

<sup>(9)</sup> Siehe die Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema „Ältere Arbeitnehmer“ im ABl. C 14 vom 16.1.2001.

<sup>(10)</sup> Siehe die Sondierungsstellungnahme des EWSA zur „Lissabon-Strategie“ und die Stellungnahme des EWSA zur Mitteilung der Kommission „Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie“ (KOM(2003) 261 endg.).

<sup>(11)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA zum „Memorandum über lebenslanges Lernen“ im ABl. C 311 vom 7.11.2001.

3.9. In mehreren Stellungnahmen hat der Ausschuss bereits festgestellt, dass bei den gemeinsamen Einwanderungsvorschriften Fortschritte erzielt werden müssen. Deshalb fordert er den Rat an dieser Stelle auf, die Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften — vor allem der Richtlinie über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Arbeitsmigranten — auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Ausschusses voranzutreiben <sup>(1)</sup>.

3.10. Die Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten wird zu keiner nachhaltigen Änderung der Alterspyramide in Europa in den kommenden Jahren führen.

3.11. Die Position der Kommission deckt sich mit der des Ausschusses: Ohne offeneren Zugang für legale Einwanderer wird die illegale Einwanderung in die EU den Prognosen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung zufolge das derzeitige Niveau übersteigen und zu wirtschaftlichen, sozialen und vor allem arbeitsmarktpolitischen Problemen führen.

3.12. Eine adäquate Steuerung der Einwanderung von Arbeitskräften verbessert die Anpassungsfähigkeit des Angebots auf den Arbeitsmärkten in Bezug auf die beruflichen Qualifikationen und persönlichen Fähigkeiten der Arbeitsmigranten. Die Sozialpartner müssen von den Behörden konsultiert werden, damit die Steuerung der Arbeitsmigration gemäß den Arbeits- und Sozialvorschriften im Rahmen der Koordinierung der Beschäftigungs- und Einwanderungspolitik der EU erfolgt.

3.13. Einwanderung stellt eine der Lösungen für das Problem der Überalterung auf dem Arbeitsmarkt dar; es sind aber auch Maßnahmen in anderen Bereichen erforderlich, um die Geburtenrate zu fördern: Beihilfen für Familien, leichtere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, Kinderbetreuungsdienste usw. Die demografischen Auswirkungen dieser Maßnahmen dürften sich jedoch erst längerfristig zeigen. Folglich ist in den kommenden Jahrzehnten ein erheblicher Einwanderungsanstieg vonnöten, um den derzeitigen und künftigen Anforderungen des Arbeitsmarktes der Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Eine erfolgreiche Integrationspolitik ist insgesamt eine Grundvoraussetzung für die Effizienz der europäischen Wirtschaft — aber auch ein wichtiger Faktor für den sozialen Zusammenhalt.

3.14. Einige Politiker halten die Arbeitsmigration für ein zeitlich begrenztes Phänomen. Zwar gibt es die befristete oder saisonale Arbeitsmigration tatsächlich; die Erfahrung mit vergangenen Einwanderungsprozessen und der demografischen Entwicklung zeigt jedoch, dass sich ein Großteil der Arbeitsmigranten langfristig oder sogar dauerhaft in der EU aufhält. Deshalb ist es notwendig, dass die Integration im Mittelpunkt der europäischen Einwanderungspolitik steht. Vom Erfolg der Integration hängen gleichermaßen die Effizienz der Wirtschaft und der soziale Zusammenhalt in Europa ab.

#### 4. Der Europäische Rat von Thessaloniki und der Europäische Rat von Brüssel

4.1. Die Kommissionsmitteilung wurde auf der Tagung des Europäischen Rates am 19./20. Juni 2003 in Thessaloniki vorgelegt. In seinen Schlussfolgerungen forderte der Ratsvorsitz die „Entwicklung einer Politik auf Ebene der Europäischen Union für die Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufhalten“. Seit Tampere erhielt die Integration damit in den Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes erstmalig eine im Vergleich zu anderen Aspekten der Einwanderungspolitik (Grenzkontrollen und Außenpolitik) angemessene Bedeutung. Zwar galt die Integration bereits auf der Ratstagung im Oktober 1999 in Tampere als einer der Pfeiler der Migrationspolitik, doch wurde sie inhaltlich nicht weiter entwickelt, da der Rat in anderen Bereichen größeren Handlungsbedarf erkannte, z. B. im Bereich der Grenzüberwachung und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

4.2. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Ausschuss die Bedeutung, die die Kommission und der Rat der sozialen Eingliederung im Rahmen der gemeinsamen Migrationspolitik beimessen. Gleichwohl stellt er fest, dass sich die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki in wesentlichen Punkten nicht mit dem Kommissionsvorschlag decken.

4.3. Der Rat nennt eine Reihe wichtiger Aspekte, wie etwa die Erarbeitung von Indikatoren für die Integrationspolitik, die Einigung auf gemeinsame Grundprinzipien oder die notwendige Förderung der Koordinierung und des Informationsaustausches. Die Kommission wird aufgefordert, einen Jahresbericht zum Thema „Einwanderung und Eingliederung“ vorzulegen. Ferner wird die mögliche Beteiligung sozialer Organisationen an der Entwicklung der Integrationsmaßnahmen begrüßt.

4.4. Allerdings bleiben andere in qualitativer Hinsicht wichtige Aspekte unerwähnt, z. B. die von der Kommission vorgeschlagene Zivilbürgerschaft. Auch definiert der Rat keine Politiken auf Gemeinschaftsebene, da Integrationsmaßnahmen seiner Auffassung nach in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Auch wenn der Rat dem — seinerzeit vom Ausschuss befürworteten — Kommissionsvorschlag zur Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik nicht gefolgt ist <sup>(2)</sup>, vertritt er die Auffassung, dass die Politiken der Mitgliedstaaten „innerhalb eines kohärenten Unionsrahmens entwickelt werden“ sollten. Nach Ansicht des Ausschusses sollte der Rat auf dieser Grundlage einen wirklichen offenen Koordinierungsmechanismus im Bereich der Einwanderungs- und Integrationspolitik einführen.

4.5. Der Rat sollte die Kommission mit politischen, rechtlichen und finanziellen Instrumenten zur Förderung der Integration ausstatten. In vorhergehenden Stellungnahmen und auf der Konferenz im September 2002 hat der Ausschuss bereit die Notwendigkeit eines europäischen Programms für die soziale Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen betont.

<sup>(1)</sup> Siehe insbesondere die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 80 vom 3.4.2002.

<sup>(2)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 221 vom 17.9.2002.

4.6. Der Rat stellt fest, dass der Erfolg der Integrationspolitik von der wirksamen Beteiligung aller Akteure abhängt. Daher fordert er in Übereinstimmung mit den Vorschlägen des Ausschusses alle zuständigen Stellen der Europäischen Union, die nationalen und lokalen Behörden, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Nichtregierungsorganisationen, die Migrantenverbände sowie die Kultur-, Sozial- und Sportvereine auf, sich an den gemeinsamen Anstrengungen auf nationaler wie europäischer Ebene zu beteiligen. Verstärkte der Europäische Rat sein — politisches, rechtliches und finanzielles — Engagement, so würde die Zusammenarbeit der übrigen Akteure effizienter.

4.7. Auf dem Europäischen Rat von Brüssel wurden neue Vereinbarungen über Grenzkontrollen und Mittel zur Eindämmung der illegalen Einwanderung (einschließlich Rückführungen) getroffen. Allerdings wurde keine Initiative zur Verbesserung der Integration von Einwanderern beschlossen.

## 5. Bemerkungen

### 5.1. Das Integrationskonzept

5.1.1. In der Mitteilung der Kommission wird Integration als ein gegenseitiger, auf gleichen Rechten und Pflichten der Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes beruhender Prozess verstanden, der auf die umfassende Beteiligung der Einwanderer abzielt. Dieser Ansatz entspricht dem des Ausschusses<sup>(1)</sup>, der sein Integrationskonzept wie folgt definiert: Dieses beruht „(...) im Wesentlichen auf der schrittweisen Gleichstellung der Einwanderer mit den übrigen Bürgern (unter Beachtung der Grundsätze der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung), sowohl was ihre Rechte und Pflichten als auch ihren Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung betrifft“.

5.1.2. In Artikel 2 des Entwurfs einer Verfassung für Europa sind die Werte der Union wie folgt definiert: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte.“ Auf diesen in der Charta der Grundrechte aufgeführten Werten muss die Integrationspolitik aufbauen.

5.1.3. Dieses Konzept sollte andere Konzepte ersetzen, in deren Mittelpunkt kulturelle Aspekte stehen, welche oftmals Anlass zu Diskriminierung geben. Es ist die weit verbreitete Vorstellung abzulehnen, dass Integration ausschließlich ein Anpassungsprozess an die Kultur der Gesellschaft des Aufnahmelands ist. Nach Auffassung des Ausschusses zeichnet sich

ein demokratisches und pluralistisches Europa durch kulturelle Diversität aus. Einwanderer aus Drittstaaten bereichern die europäischen Gesellschaften mit ihren neuartigen sozialen und kulturellen Beiträgen. Die Kultur menschlicher Gesellschaften sollte nicht als etwas Statisches verstanden werden, sondern als ein unaufhörlicher Prozess, zu dem vielfältige Beiträge geleistet werden.

5.1.4. Die Kommission verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, bei dem nicht nur wirtschaftliche und soziale Aspekte der Integration, sondern auch die kulturelle und religiöse Vielfalt, staatsbürgerliche Aspekte, die Teilhabe und politische Rechte Berücksichtigung finden. Der Ausschuss begrüßt diesen Ansatz, da er eine umfassende Integrationspolitik ermöglicht.

### 5.2. Gleichstellung bei Rechten und Pflichten als Grundlage der Integration

5.2.1. Alle Menschen, die dauerhaft oder langfristig in der Europäischen Union aufenthaltsberechtigt sind, sollten den Unionsbürgern rechtlich gleichgestellt werden. In seiner Stellungnahme zum Thema „Zuerkennung der Unionsbürgerschaft“<sup>(2)</sup> forderte der Ausschuss den Konvent auf, „(...) für die Zuerkennung der Unionsbürgerschaft ein neues Kriterium vorzusehen, nämlich eine Unionsbürgerschaft, die nicht nur aus dem Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erwächst, sondern auch durch den dauerhaften Aufenthalt in der Europäischen Union“<sup>(3)</sup>; deshalb sollte „(...) die Unionsbürgerschaft allen dauerhaft aufhältigen Drittstaatsangehörigen gewährt werden (...), um die Ausübung der politischen Rechte zu erleichtern und somit die Integration zu verbessern, denn die Unionsbürgerschaft und die daraus abgeleiteten Rechte und Pflichten stellen einen sehr wichtigen Faktor für die Eingliederung dieser Personen in die Aufnahmegesellschaften dar.“<sup>(4)</sup>

5.2.2. In ihrer Mitteilung bezeichnet die Kommission die Rechtsvorschriften unter dem Aspekt der Integration als sehr positiv, aufgrund derer Drittstaatsangehörige die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats erlangen können, in dem sie ansässig sind. Deshalb sollte die Einbürgerung nach Ansicht der Kommission rasch, sicher und nicht vom Ermessen abhängig sein. In mehreren Stellungnahmen hat sich der Ausschuss in ähnlichem Sinne geäußert und gefordert, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zur Staatsangehörigkeit unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes auf europäischer Ebene zu harmonisieren, um Diskriminierungen zu beseitigen und die Möglichkeit der Einbürgerung in allen Mitgliedstaaten zu erleichtern und hierfür vergleichbare Bedingungen zu schaffen.

<sup>(1)</sup> Siehe Ziffer 1.4 der Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema „Einwanderung, soziale Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft“ im ABl. C 125 vom 27.5.2002.

<sup>(2)</sup> Siehe die Stellungnahme im ABl. C 208 vom 3.9.2003.

<sup>(3)</sup> Siehe Ziffer 6.4 derselben Stellungnahme.

<sup>(4)</sup> Siehe Ziffer 1.7 derselben Stellungnahme.

5.2.3. Nach Auffassung der Kommission sollte den Einwanderern, die sich eine gewisse Zeit lang im Aufnahmeland aufhalten, die Zivilbürgerschaft gewährt werden, um ihre Integration in die Gesellschaft des betreffenden Landes zu verbessern. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die von der Kommission vorgeschlagene Zivilbürgerschaft und die vom ihm vorgeschlagene Unionsbürgerschaft den gleichen Zweck verfolgen: Die dauerhaft oder langfristig aufhältigen Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union sollten die gleichen Rechte und Pflichten erhalten wie die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, also die Unionsbürger.

5.2.4. Eine vielschichtige, integrative und partizipative Unionsbürgerschaft, die der Ausschuss vorgeschlagen hat <sup>(1)</sup> und die das Recht auf politische Beteiligung (aktives und passives Wahlrecht zu kommunalen Vertretungsinstanzen und zum Europäischen Parlament) umfasst, wäre der Integration von Einwanderern in jeder Hinsicht förderlich. In diesem Sinne stellt die Kommission in ihrer Mitteilung fest: „Aus Integrationsgesichtspunkten macht es Sinn, das Kommunalwahlrecht an den dauerhaften Aufenthalt in einem Land und nicht an die Staatsangehörigkeit zu knüpfen“ <sup>(2)</sup>. Auch der Ausschuss hat bereits angeregt, allen dauerhaft oder langfristig aufhältigen Drittstaatsangehörigen das Kommunal- und Europawahlrecht zu gewähren <sup>(3)</sup>, weshalb er den Vorschlag der Kommission nachdrücklich unterstützt.

5.2.5. Die Kommission hebt des Weiteren die Notwendigkeit einer entsprechenden Rechtsgrundlage im Vertrag hervor. Der Ausschuss fordert deshalb die Regierungskonferenz auf, bei der Ausarbeitung des vom Konvent vorgelegten Verfassungsentwurfs dafür zu sorgen, dass der neue Vertrag die Zuerkennung der Unionsbürgerschaft für alle dauerhaft oder langfristig ansässigen Drittstaatsangehörigen vorsieht, wie er in seiner Initiativstellungnahme zum Thema Zuerkennung der Unionsbürgerschaft vorgeschlagen hat.

5.2.6. Dementsprechend schlägt der Ausschuss dem Rat vor, die Vereinbarung <sup>(4)</sup> betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen zu überarbeiten sowie in der Richtlinie den Vorschlag der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu berücksichtigen <sup>(5)</sup>, damit Personen, die über diesen Status verfügen, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen ausüben können. Sollte die Richtlinie keine entsprechende Bestimmung enthalten, wäre es nach Auffassung des Ausschusses angezeigt, dass die Kommission und das Parlament den Mitgliedstaaten empfehlen, bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht die Ausübung des Wahlrechts dieser Personen bei Kommunal- und Europawahlen zu erleichtern.

<sup>(1)</sup> Siehe Ziffer 4 derselben Stellungnahme.

<sup>(2)</sup> Siehe Ziffer 3.3.6 der Kommissionsmitteilung.

<sup>(3)</sup> Siehe Ziffer 5.7 der Stellungnahme des EWSA zum Thema „Einwanderung, soziale Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft“, siehe auch die Stellungnahme zum Thema „Zuerkennung der Unionsbürgerschaft“.

<sup>(4)</sup> Diese politische Vereinbarung wurde im Rat Justiz und Inneres erzielt.

<sup>(5)</sup> Siehe die Stellungnahme zum „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen“ im ABl. C 36 vom 8.2.2002.

### 5.3. Bekämpfung der Diskriminierung

5.3.1. Die soziale Eingliederung von Einwanderern steht, wenn sie als Prozess der Gleichstellung in Bezug auf Rechte und Pflichten aufgefasst wird, in engem Zusammenhang mit der Bekämpfung der Diskriminierung, wobei Diskriminierung hier die Aufhebung und Verletzung von Rechten bedeutet.

5.3.2. In der Mitteilung wird betont, dass es wichtig ist, die Gesellschaft des Aufnahmelandes stärker für Formen der Diskriminierung zu sensibilisieren sowie die Entwicklung nichtdiskriminierender Methoden durch die Unternehmen und die Sozialpartner, das Engagement der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren usw. zu fördern. Um die Bekämpfung der Diskriminierung wirkungsvoller zu gestalten, fordert der Ausschuss angemessenere Politiken von allen Mitgliedstaaten, öffentlichen Einrichtungen und sozialen Organisationen. Die Diskriminierung am Arbeitsplatz steht im Widerspruch zum Integrationsziel. Deshalb hofft der Ausschuss, dass im Rahmen der sozialen Verantwortung der Unternehmen bewährte Verfahren angewandt werden, die auf die Vermeidung diskriminierender Einstellungen gegenüber Einwanderern, Flüchtlingen sowie Angehörigen ethnischer und kultureller Minderheiten abzielen.

5.3.3. In der Mitteilung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien sicherzustellen <sup>(6)</sup>. Der Ausschuss weist auf die Tatsache hin, dass die Frist für die Umsetzung dieser Richtlinien bereits abgelaufen ist und dass einige Mitgliedstaaten ihren diesbezüglichen Verpflichtungen noch nicht nachgekommen sind. Rat und Kommission sollten die betreffenden Staaten ermahnen, die Verfahren für die Umsetzung umgehend zu beschleunigen. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, die Diskriminierungen zu beseitigen, die in einigen Rechtsvorschriften über die Teilnahme von Drittstaatsangehörigen an Gewerkschafts- und Betriebsratswahlen fortbestehen.

### 5.4. Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit <sup>(7)</sup>

5.4.1. Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit veröffentlichte im November 2002 einen hervorragenden Bericht <sup>(8)</sup> über die Situation von Einwanderern in der Europäischen Union. Sie zeigt darin die Schwere der Diskriminierungen auf, die viele Immigranten bei den Arbeitsbedingungen erdulden müssen. Viele dieser Diskriminierungen sind dauerhafter Natur und betreffen auch die zweite oder dritte Einwanderergeneration, also solche Personen, die die Unionsbürgerschaft besitzen.

<sup>(6)</sup> Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG.

<sup>(7)</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA zu dem Vorschlag der Kommission zur Reform der Verordnung, die am 10./11.12.2003 vom Plenum angenommen werden soll.

<sup>(8)</sup> Jahresbericht 2001: „Vielfalt und Gleichheit für Europa“.

5.4.2. In dem Bericht, der im Verlaufe des Jahres 2003 weiter ausgearbeitet wird, werden die Beschäftigungs-, Wohn- und Ausbildungssituation von Einwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten sowie die rassistisch motivierte Gewalt untersucht.

5.4.3. In Zukunft sollte die Zusammenarbeit zwischen der Beobachtungsstelle in Wien und dem Ausschuss durch die Veranstaltung von Treffen, Anhörungen und Konferenzen sowie die Erarbeitung gemeinsamer Texte im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs der beiden Institutionen verbessert werden.

### 5.5. *Integration in den Arbeitsmarkt*

5.5.1. Die Schaffung eines Zugangs zum Arbeitsmarkt unter gleichen Bedingungen ist für die soziale Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen von entscheidender Bedeutung; Damit wird nicht nur die wirtschaftliche Unabhängigkeit dieser Personen erreicht, sondern auch ihr Recht auf ein menschenwürdiges Leben und gesellschaftliche Teilhabe gestärkt. Erforderlich ist die Beseitigung der strukturellen und institutionellen Hemmnisse, die den freien Zugang zum Arbeitsmarkt behindern.

5.5.2. In der Europäischen Union liegt die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Einwanderer über der Quote der Unionsbürger<sup>(1)</sup>. Von der Arbeitslosigkeit sind die zweiten und dritten Einwanderergenerationen besonders stark betroffen. Darüber hinaus haben Einwanderer mit bestimmten Problemen in erheblicherem Maße zu kämpfen als die übrige Bevölkerung; hier sind die unzureichende Anerkennung von Hochschul- und Berufsabschlüssen und die Wartezeiten für den Erhalt einer Arbeitsgenehmigung herauszustellen.

5.5.3. Das Ziel der Bekämpfung der Diskriminierung ergänzt die Strategie von Lissabon: Einwanderer können Beiträge leisten, die es so weit wie möglich zu nutzen gilt; es sollte ihnen deshalb ermöglicht werden, ihre gesammelte Erfahrung und ihre erworbenen Qualifikationen anzuwenden. Dabei kann sich CEDEFOP an der Bekämpfung der Diskriminierung durch die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen von Immigranten beteiligen.

5.5.4. Angemessene Qualifikationen sind eine Grundvoraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt. Um Einwanderern den Zugang zur Beschäftigung zu erleichtern und die Arbeitslosenquote abzusenken, ist es nötig, dass die Behörden des Aufnahmelandes den betreffenden Personen auf den Arbeitsmarkt abgestimmte Ausbildungsmaßnahmen anbieten. Die Arbeitsämter sollten Immigranten darüber informieren, welche Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen und welche Qualifikationen vorausgesetzt werden

(1) 16 % im Falle der Einwanderer und 7 % im Falle der Unionsbürger — Quelle: „Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Halbzeitüberprüfung der sozialpolitischen Agenda“ (KOM(2003) 312 endg.).

### 5.6. *Die Stiftung von Dublin*

5.6.1. Der Bericht über die Beziehungen der Sozialpartner in Europa im Jahr 2002<sup>(2)</sup> enthält ein wichtiges Einwanderungskapitel mit Informationen, die für die Darstellung von besonderen Problemen von Einwanderern im Berufsleben unverzichtbar sind. Im Bericht wird nachgewiesen, dass sich die Arbeitsverhältnisse von Einwanderern überdurchschnittlich oft durch geringe Absicherung, niedrigen Lohn, erhebliche Gesundheitsrisiken, mangelnde Sicherheit und eingeschränkten Tarifschutz auszeichnen.

5.6.2. Nach Auffassung des Ausschusses sollten in die Agenda des von den Sozialpartnern auf unterschiedlicher Ebene (europäischer, nationaler, sektorieller) geführten sozialen Dialogs die Ziele der Gleichbehandlung und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Einwanderern in Europa aufgenommen werden.

5.6.3. Der Ausschuss und die Stiftung von Dublin sollten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Zusammenarbeit bei Fragen der Arbeitsmigration intensivieren.

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

5.7.1. Der Ausschuss begrüßt, dass die Kommission in ihrer Mitteilung über die Zukunft der europäischen Beschäftigungsstrategie<sup>(3)</sup> die Auffassung vertritt, dass der Einwanderung im Rahmen dieser Strategie stärker Rechnung getragen werden muss. So werden der demografische Wandel, die Einwanderung und die Diskriminierung von Minderheiten in den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen<sup>(4)</sup> berücksichtigt.

5.7.2. In vorherigen Stellungnahmen hat der Ausschuss eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die nach Ansicht der Kommission in die künftige EBS einbezogen werden sollten, z. B.:

- Erleichterung des Zugangs zu den Ausbildungs- und Beschäftigungsdiensten für Einwanderer;
- Verringerung der Beschäftigungslücken zwischen den Drittstaatsangehörigen und den Unionsbürgern bis 2010;
- Absenkung der Arbeitslosenquote der Arbeitsmigranten;
- Bekämpfung der Schattenwirtschaft und der Schwarzarbeit;
- Bewertung der Erfordernisse des Arbeitsmarkts in der EU und des Beitrags von Einwanderern zur Behebung des Arbeitskräftemangels;

(2) Europäische Kommission und Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: *Industrial Relations Developments in Europe 2002*, (Anm. d. Übers.: Dieser Bericht liegt nicht auf Deutsch vor).

(3) „Die Zukunft der europäischen Beschäftigungsstrategie“ (KOM(2003) 6 endg.).

(4) Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen, ABl. L 197 vom 5.8.2003.

- Weiterentwicklung des EURES-Netzes zur Erleichterung der Aufnahme von Arbeitsmigranten und zur Förderung der Arbeitsmobilität zwischen den Mitgliedstaaten;
- Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren im Rahmen des Aktionsprogramms zur Förderung der Beschäftigung.
- Beseitigung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz.

5.7.3. In den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen<sup>(1)</sup> gilt es nach Auffassung des Rates, im Rahmen der dritten Priorität, in der es um Anpassungsfähigkeit und Mobilität geht, „arbeitsmarktpolitische Aspekte der Einwanderung“ zu berücksichtigen. In der fünften Priorität bezüglich der Erhöhung des Arbeitskräfteangebots heißt es, die Mitgliedstaaten sollten „das durch Zuwanderung verfügbar werdende zusätzliche Arbeitskräfteangebot in vollem Umfang einbeziehen“. In der siebten Priorität werden die Mitgliedstaaten ersucht, „die Integration von Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten“ auf dem Arbeitsmarkt zu fördern und gegen Diskriminierung zu kämpfen, und es wird vor 2010 „eine erhebliche Verringerung der Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten von Bürgern der Europäischen Union und den Arbeitslosenquoten von Drittstaatsangehörigen entsprechend den nationalen Zielvorgaben“ zugesagt. In der neunten Priorität werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, nichtangemeldete in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu überführen.

5.7.4. Der Ausschuss hat bereits in einer anderen Stellungnahme<sup>(2)</sup> darauf hingewiesen, dass „der Zuwanderung in der Kommissionsvorlage keine konkrete und spezifische Priorität eingeräumt wird, sondern im Rahmen anderer Prioritäten auf Migrationsaspekte Bezug genommen wird.“

5.7.5. Angesichts der Tatsache, dass die Beschäftigung ein Schlüssel zur wirksamen Integration ist, hat der Ausschuss<sup>(3)</sup> neue Anstrengungen seitens der Sozialpartner auf europäischer Ebene zur Förderung des Zugangs zu den Arbeitsmärkten für Einwanderer unter gleichen Bedingungen und zur Beseitigung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz angeregt. Der Ausschuss teilt die Ansicht der Kommission<sup>(4)</sup>, dass die Sozialpartner auf diesem Gebiet eine wichtige Rolle spielen sollten.

## 5.8. Soziale Eingliederung

5.8.1. Der Europäische Rat von Kopenhagen hat die in Nizza festgelegten Ziele bezüglich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bekräftigt. Der Ausschuss unterstützt seinerseits diese Ziele, insbesondere die Bekämpfung der Gefahr der Verarmung als Folge der Einwanderung.

(1) Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen, ABl. L 197 vom 5.8.2003.

(2) Siehe die Stellungnahme des EWSA zum „Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ im ABl. C 208 vom 3.9.2003.

(3) Konferenz des EWSA zum Thema „Einwanderung: Rolle der organisierten Zivilgesellschaft“ am 9./10. September 2002.

(4) KOM(2003) 336 endg., Absatz 3.3.1.

5.8.2. Der Ausschuss begrüßt, dass die Mitgliedstaaten in den nationalen Aktionsplänen für die soziale Eingliederung auch über die Maßnahmen zur sozialen Eingliederung von Einwanderern berichten müssen.

5.8.3. Es ist äußerst wichtig, dass die Mitgliedstaaten Studien und Untersuchungen über die Einkommenslage, Wohnsituation und Lebensqualität von Einwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten durchführen, damit die Behörden die Risiken der sozialen Ausgliederung dieser Personengruppen einschätzen können.

## 5.9. Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

5.9.1. Die Diskussion über die künftigen Politiken des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wird in den nächsten Monaten auf der Basis des dritten Berichts der Kommission geführt. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Sozialfonds und Initiativen wie EQUAL bilden eine gute Grundlage für diese neuen Politiken.

5.9.2. Da die Einwanderung nach Europa in den nächsten Jahren zunehmen wird, muss den künftigen Erfordernissen der sozialen Eingliederung, der Bekämpfung der Diskriminierung, der Berufsausbildung, der Wiederbelebung krisenbetroffener Städte usw. Rechnung getragen werden. Diese migrationsbezogenen Themen sind in den Mittelpunkt der künftigen Kohäsionspolitik zu stellen.

## 5.10. Einreise

5.10.1. Die soziale Eingliederung von Einwanderern beginnt mit ihrer Einreise. Die Maßnahmen der lokalen und regionalen Einrichtungen sind zwar sehr wichtig, sie bedürfen aber angesichts des erwarteten Anstiegs der Migrantenzahlen auch entsprechender Programme auf nationaler Ebene, an denen sich die Organisationen der Zivilgesellschaft und der Migrantenverbände beteiligen sollten.

5.10.2. Diese Programme müssen konkrete und genau definierte Instrumente und Mittel vorsehen, damit die Einreise in angemessener Form erfolgen kann: Stellen zur Betreuung neuer Einwanderer und Flüchtlinge, Informationssysteme, Vorkerungen und geschultes Personal für die individuelle Betreuung und Begleitung, auf die Bedürfnisse der Neuankömmlinge zugeschnittene Kurse zur Vermittlung von Kenntnissen über Sprache, Gesellschaft, Arbeitswelt usw. Es ist sehr wichtig, dass die NRO bei der Verwaltung dieser Programme mit den Behörden zusammenarbeiten.

5.10.3. In der Mitteilung wird die Einreise nur unzureichend berücksichtigt. Darüber hinaus ist die Feststellung missverständlich, dass die Integrationsmaßnahmen auf Drittstaatsangehörige angewandt werden sollten, „wenn ihr Aufenthalt einen dauerhaften Charakter annimmt“<sup>(5)</sup>. Streng genommen würde dies bedeuten, dass die Integrationsmaßnahmen nur auf solche Personen abzielen, deren rechtmäßiger Aufenthalt einen längerfristigen oder dauerhaften Charakter hat. Der Ausschuss ist jedoch der Auffassung, dass als erste Formen der Integrationspolitik Maßnahmen für alle Neuankömmlinge aus Drittstaaten erforderlich sind.

(5) Siehe Ziffer 3.1 der Kommissionsmitteilung.

### 5.11. Sprachunterricht

5.11.1. In der Mitteilung wird darauf hingewiesen, dass Sprachkenntnisse für die Integration von größter Bedeutung sind. Sie sind nicht nur für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt wichtig, sondern auch für das tägliche Leben in der Gesellschaft des Aufnahmelandes, also in allen sozialen Bereichen: Das Zusammenleben wird erheblich erleichtert, wenn die Sprachbarrieren fallen.

5.11.2. In Bezug auf den Sprachunterricht ist kein sanktionierender, sondern ein aktiver Ansatz erforderlich. Manche vertreten die Ansicht, dass in erster Linie Gesetze erforderlich sind, die die Pflicht zur Teilnahme von Einwanderern am Sprachunterricht als Grundvoraussetzung für die Aufenthaltsberechtigung vorsehen. Der Ausschuss hält es jedoch für vorrangig, dass die Behörden in Zusammenarbeit mit den sozialen Organisationen kostenlose auf die Einwanderer zugeschnittene Sprachkurse (mit speziell ausgebildeten Lehrern und geeignetem Unterrichtsmaterial) anbieten.

5.11.3. Nach Auffassung des Ausschusses ist es wichtig, dass nationale, regionale und lokale Gebietskörperschaften ausreichende Sprachkurse zur Verfügung stellen. Soziale Organisationen und Migrantenvverbände sollten mit den Behörden bei der Durchführung dieser Bildungsprogramme zusammenarbeiten. Auch ist es entscheidend, dass alle Personen — Männer, Frauen und Kinder — die Möglichkeit zur Teilnahme an Kursen haben, die in der Nähe ihres Wohnsitzes stattfinden sowie zeitlich flexibel und mit der Berufsausübung vereinbar sind.

5.11.4. Die Sprachkurse sind durch Bildungsprogramme zu ergänzen, in denen Kenntnisse über die aufnehmende Gesellschaft (ihre Gebräuche und Gesetze usw.) vermittelt werden. Die Mitgliedstaaten können das Einbürgerungsverfahren eines Einwanderers nur dann von dessen Fortschritten beim Spracherwerb abhängig machen, wenn die Behörden dem betreffenden Einwanderer die erforderlichen Mittel für den Spracherwerb zur Verfügung gestellt haben. In einigen Mitgliedstaaten werden Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse entzogen bzw. nicht verlängert. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass ein derart radikales Vorgehen unverhältnismäßig ist und im Widerspruch zu den Werten der Union steht, die im Verfassungsentwurf proklamiert und in der Charta der Grundrechte aufgeführt werden.

### 5.12. Bildung

5.12.1. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass der Zugang zur Bildung auch für Kinder aus Immigrantenfamilien ein Grundrecht darstellt, das für ihre Integration von entscheidender Bedeutung ist. Allerdings gewährleisten derzeit einige Mitgliedstaaten nicht, dass alle minderjährigen Einwanderer ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus denselben gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Bildung erhalten.

5.12.2. Vielfach hat die Vernachlässigung seitens der Behörden zur Konzentration von minderjährigen Einwanderern oder Angehörigen ethnischer Minderheiten an schulischen Einrichtungen von geringer Qualität geführt. Ein Hauptziel der Politik der sozialen Eingliederung sollte es sein, derartige schulische Gettos zu vermeiden. Deshalb müssen die Behörden die Schulsysteme entsprechend anpassen und mehr Mittel (u. a. für positive Maßnahmen) bereitstellen.

5.12.3. Unterrichtstexte enthalten mitunter fremdenfeindliche Elemente und negative Äußerungen über ethnische, kulturelle und religiöse Minderheiten. Es handelt sich dabei um erhebliche, der Integration abträgliche Verstöße gegen die Rechte einer großen Zahl von Menschen. Zu den integrationsfördernden Maßnahmen sollte in einer Reihe von Mitgliedstaaten die Überarbeitung solcher Texte und ihr Ersatz durch pluralistisch geprägte Inhalte zählen. Da die Integration ein zweiseitiger Prozess ist, bedarf es im Bildungswesen eines interkulturellen Ansatzes.

5.12.4. Einwanderer haben häufig keinen Zugang zu den Weiterbildungssystemen, was ihren beruflichen Aufstieg erschwert. Deshalb ist es nötig, dass die Behörden mehr Mittel zur Förderung von erwachsenen Einwanderern, insbesondere Frauen, bereitstellen. Die Erfahrung zeigt, dass Frauen im Allgemeinen von der sozialen Ausgrenzung besonders hart betroffen sind.

5.12.5. Bildung fördert die Chancengleichheit. Deshalb müssen die Ungleichheiten im Bildungsbereich, denen einige Einwanderer und Angehörige ethnischer Minderheiten ausgesetzt sind, mithilfe der bildungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten beseitigt werden.

### 5.13. Wohnen und Leben in den Städten

5.13.1. Der Kommissionsmitteilung zufolge treten die größten Integrationsprobleme in sozial schwachen, ethnisch vielfältigen Wohn- und Industriegebieten auf, in denen auch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verbreitet sind. Nach Ansicht des Ausschusses sollten solche vernachlässigten, verwahrlosten Gettos im Rahmen von Stadtsanierungsprogrammen beseitigt werden. Entsprechende Maßnahmen sind als Prioritäten in das Programm URBAN II (2002-2006) aufzunehmen und die dafür benötigten Mittel aufzustocken.

5.13.2. Vielfach müssen Einwanderer und Flüchtlinge auf engstem Raum und unter schlechtesten Bedingungen wohnen. Eine entsprechende Wohnungspolitik kann hier Abhilfe schaffen. Da einerseits die Wohnraumpreise steigen und andererseits die Zahl der Immigranten zunimmt, müssen die lokalen, regionalen und nationalen Institutionen für den Bau und die qualitative Verbesserung von Sozialwohnungen sorgen.

#### 5.14. Gesundheits- und Sozialdienste

5.14.1. Die Anstrengungen zur Erleichterung des Zugangs zu den Gesundheits- und Sozialdiensten für Einwanderer müssen verstärkt werden. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass diese Dienste von hoher Qualität sowie den kulturellen, sozialen und sprachlichen Eigenheiten von Einwanderern und Flüchtlingen angemessen sind.

5.14.2. Der Ausschuss hält die stärkere Berücksichtigung interkultureller Aspekte im Gesundheits- und Sozialwesen für wichtig. Es sind strukturelle Veränderungen erforderlich, z. B. die Anpassung an die neuen kulturellen Gegebenheiten oder die Zusatzausbildung der Arbeitnehmer, um die besonderen Schwierigkeiten abzubauen, die Einwanderer und Flüchtlinge beim Zugang zu den Gesundheits- und Sozialdiensten haben.

#### 5.15. Umgang mit illegalen Einwanderern

5.15.1. Der Ausschuss hat bereits in vorherigen Stellungnahmen<sup>(1)</sup> hervorgehoben, dass Einwanderer ohne Papiere keine Kriminellen sind. Auch wenn sich diese Personen aus Behördensicht illegal aufhalten, stehen ihre grundlegenden Menschenrechte doch unter dem Schutz internationaler Menschenrechtskonventionen und der Grundrechtscharta. Kriminelle sind vielmehr jene Personen und Netze, die Menschenhandel betreiben und die illegalen Einwanderer ausbeuten. Die Europäische Union<sup>(2)</sup> muss den Kampf gegen den Menschenhandel, der das Leben dieser Menschen gefährdet, in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern intensivieren.

5.15.2. Ein Mensch „ohne Papiere“ ist kein Mensch ohne Rechte. Nach Ansicht der Kommission ist die Situation illegaler Einwanderer sowohl unter dem Aspekt ihrer Stellung auf dem Arbeitsmarkt als auch unter dem ihrer Integration zu beurteilen. Wie der Ausschuss ebenfalls in mehreren Stellungnahmen betont hat, verstärken sich Schwarzarbeit und illegale Einwanderung gegenseitig. Deshalb müssen die Behörden entschlossen vorgehen, um die Beschäftigung illegaler Einwanderer in der Schattenwirtschaft „ans Licht zu bringen“. Nur wenn die Situation dieser Personen legalisiert wird, können die Integrationsmaßnahmen greifen.

5.15.3. Der Rat Beschäftigung und Sozialpolitik hat am 20. Oktober<sup>(3)</sup> eine Entschließung zur Schattenwirtschaft verabschiedet, in der er auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Mitteilung zum Thema „Einwanderung“

(1) Siehe die Stellungnahme des EWSA zum „Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen“ im ABl. C 61 vom 14.3.2003 und die Stellungnahme zur Kommissionsmitteilung zum selben Thema im ABl. C 85 vom 8.4.2003.

(2) Siehe die Stellungnahme des EWSA zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich“, am 29.10.2003 vom Plenum angenommen.

(3) Siehe die Entschließung in den Schlussfolgerungen des Rates.

eingeht und die Mitgliedstaaten auffordert, die Schattenwirtschaft in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern zu bekämpfen. Der Ausschuss wertet diese Entschließung positiv.

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

6.1. In der Kommissionsmitteilung wird der Aspekt der Finanzierung unter Bezug auf bereits bestehende Programme behandelt, die im Zusammenhang mit der Integration stehen: das Gemeinschaftliche Aktionsprogramm zur Bekämpfung der sozialen Ausgliederung 2002-2006, Programme im Rahmen der EQUAL-Initiative, der Europäische Sozialfonds, der Europäische Flüchtlingsfonds usw. Gleichzeitig wird betont, dass in diesen Programmen der Integration von Einwanderern mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

6.2. Darüber hinaus hat die Kommission im Bereich der Integration ein neues Programm für Pilotprojekte entwickelt, das mit 12 Mio. Euro ausgestattet ist, sich über einen Zeitraum von drei Jahren erstreckt und auf die Förderung von Netzen zum Austausch von Informationen und bewährten Verfahren abzielt.

6.3. Nach Auffassung des Ausschusses sind die für die europäischen Integrationspolitik bereitgestellten Mittel unzulänglich. Zwar hält er das von der Kommission eingerichtete Programm insgesamt für positiv, seinen Finanzrahmen aber für zu gering. Die Europäische Union muss in den künftigen Haushaltsplänen ausreichende Finanzmittel für die Integrationspolitik vorsehen. Auch die Mitgliedstaaten sowie die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften müssen umfangreiche Mittel zur Finanzierung von Integrationsprogrammen bereitstellen.

#### 7. Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik

7.1. Die Kommission schlug 2001 einen offenen Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik vor, der die Unterstützung des Ausschusses fand<sup>(4)</sup>. Dennoch hält der Rat die Einrichtung dieses Mechanismus bis heute nicht für angezeigt.

7.2. In seinen Schlussfolgerungen stellt der Rat von Thessaloniki<sup>(5)</sup> Folgendes fest: „Für [...] Konzeption und Umsetzung [der Integrationspolitik] sind zwar nach wie vor die Mitgliedstaaten verantwortlich, doch sollte diese Politik innerhalb eines kohärenten Unionsrahmens entwickelt werden“. Es sollen die Koordinierung und der Informationsaustausch in der Kontaktgruppe zum Thema „Integration“ vorangetrieben werden. Die Kommission wird einen Jahresbericht über Einwanderung und Integration auf europäischer Ebene vorlegen. Der Rat unterstützt die Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzes zur Überwachung der Einwanderung.

(4) Siehe die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 221 vom 17.9.2002.

(5) Siehe Ziffer 31 der Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes.

7.3. Nach Auffassung des Ausschusses sollten diese Koordinierungsaktivitäten eine gute Grundlage für die Einrichtung eines wirkungsvollen offenen Koordinierungsmechanismus im Bereich der Einwanderung und Integration sein. Die Mitgliedstaaten sollten an der Kontaktgruppe teilnehmen und mit der Kommission bei der Erstellung des Jahresberichts zusammenarbeiten. Es erscheint sinnvoll, dass die Mitgliedstaaten in der Kontaktgruppe Jahresberichte über ihre Integrationsmaßnahmen innerhalb des kohärenten Unionsrahmens vorlegen, der sich aus der Kommissionsmitteilung und den Schlussfolgerungen des Rates von Thessaloniki ableitet.

7.4. Eine wirkungsvolle Koordinierung der Einwanderungs- und Integrationsmaßnahmen sowie der Austausch bewährter Verfahren sind Voraussetzungen für die Gestaltung einer geeigneten gemeinsamen europäischen Migrationspolitik. Die Koordinierung der europäischen Einwanderungs- und Integra-

tionspolitik sollte auf den Erfahrungen im Zusammenhang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie und den Aktionsplänen für die soziale Eingliederung aufbauen.

7.5. An der Koordinierung und dem Erfahrungsaustausch müssen sich die Sozialpartner, die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Migrantenverbände aktiv beteiligen. Der Ausschuss könnte als institutioneller Rahmen für die sozialen Organisationen dienen und mit Kommission, Parlament und Rat in Fragen der Einwanderung und Integration zusammenarbeiten. Die Arbeiten der Konferenz vom September 2002 bilden eine gute Grundlage für die künftige Kooperation zwischen dem Ausschuss, den Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Kommission, dem Europäischen Migrationsnetz, der Beobachtungsstelle von Wien und der Stiftung von Dublin könnte der Ausschuss darüber hinaus Konferenzen und Anhörungen veranstalten sowie Initiativstellungen erarbeiten.

Brüssel, den 10. Dezember 2003.

*Der Präsident*

*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Roger BRIESCH

---