

Keine Einwanderung ohne Integrationspolitik

Der europäische Rahmen für die Integration

Franco Frattini, *Vizepräsident der Europäischen Kommission*

In den letzten zehn Jahren ist die Einwanderung zu einem prioritären Thema auf der internationalen und der europäischen Agenda geworden. Alljährlich werden 2,2 Millionen Aufenthaltsgenehmigungen für Drittstaatsangehörige erteilt, die in der EU leben möchten – um eine Erwerbstätigkeit auszuüben, aus Gründen der Familienzusammenführung, für Forschungszwecke oder um ein Studium zu absolvieren. Im Januar 2006 hielten sich 18,5 Millionen Bürger von Nicht-Mitgliedstaaten, d.h. 3,8% der Gesamtbevölkerung, legal in der EU auf.

Eins wird immer klarer: In allen EU-Staaten besteht – wenn auch in unterschiedlichem Maße – ein Problem, das ein gemeinsames Vorgehen erfordert. Dies gilt insbesondere, seit der gemeinsame Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geschaffen und die Kontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben wurden. Die Migranten spielen in der EU-Wettbewerbsstrategie eine entscheidende Rolle; gleichwohl können sie ihr Potenzial nur dann vollständig ausschöpfen, wenn ihnen Gelegenheit geboten wird, sich in die Gesellschaft und Wirtschaft des Aufnahmelandes zu integrieren. Deshalb gehört die Integration von Einwanderern, die sich rechtmäßig im EU-Gebiet aufhalten, zu den Hauptprioritäten und ist ein Schlüsselement der umfassenden Migrationspolitik der EU.¹ Entsprechend der EU-Agenda geht die Entwicklung von Maßnahmen zur Förderung der legalen Migration mit Fortschritten auf dem Gebiet der Integration einher. In den Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2007 zur Stärkung der Integrationspolitik in der Europäischen Union durch Förderung von Einheit in der Vielfalt haben die Regierungen der Mitgliedstaaten auf die zusätzliche Verknüpfung von Einwanderungs- und Integrationsmaßnahmen hingewiesen.

Gleichzeitig ist die Konsolidierung der Rechtsvorschriften zu den Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen für einen kohärenten Integrationsansatz der EU unverzichtbar. Verschiedene Aspekte, wie Familienzusammenführung, langfristige Aufenthaltsberechtigung und Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, die internationalen Schutz benötigen, sind bereits geregelt. Wie im strategischen Plan zur legalen Einwanderung angekündigt, haben wir unlängst zwei Legislativvorschläge unterbreitet: einen Vorschlag für eine allgemeine Rahmenrichtlinie, in der die Grundrechte von zugewanderten Arbeitnehmern in der EU festgelegt sind, und einen Vorschlag für eine Richtlinie betreffend die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von hochqualifizierten Zuwanderern. Ich werde mich hier auf einige zentrale Bestandteile der EU-Integrationspolitik, wie sie in diesem Kontext umgesetzt wird, konzentrieren. Insbesondere werde ich darstellen, welche konkreten Maßnahmen und Projekte wir durchgeführt haben und welche Instrumente und Ressourcen wir künftig einsetzen wollen, um den absehbaren Integrationsproblemen zu begegnen.

(1) *Schlussfolgerungen des Vorsitzes über eine umfassende Migrationspolitik*, Europäischer Rat vom 14./15. Dezember 2006 in Brüssel, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/92202.pdf

Entwicklungen bei der Zusammenarbeit und dem Austausch bewährter Verfahren im Bereich der Integration

Gemäß dem Haager Programm von 2004 ist es erforderlich, die nationalen Integrationsmaßnahmen umfassender zu koordinieren und die einschlägige Tätigkeit der EU auf *gemeinsame Grundprinzipien* zu stützen. Der Rat verabschiedete im November desselben Jahres elf Gemeinsame Grundprinzipien (GGP) für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union² und die Kommission unterbreitete im September 2005 eine „*Gemeinsame Integrationsagenda*“³, die einen Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in der EU vorgibt. Der Rat unterstützte in seinen Schlussfolgerungen zur Gemeinsamen Agenda deren allgemeine Leitlinien und betonte, dass es erforderlich sei, stärker einen gemeinsamen Ansatz für Integrationsstrategien und -maßnahmen zu verfolgen.⁴ Die Gemeinsame Agenda enthält konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Gemeinsamen Grundprinzipien und bietet eine Reihe europäischer Rechtsinstrumente, um diesen Prozess zu erleichtern, in dessen Verlauf ein besonderer europäischer Ansatz zur Integration durch Zusammenarbeit und Austausch von bewährten Verfahren entwickelt werden soll.

Das *Netz der nationalen Kontaktstellen für Integration* wurde ursprünglich als Ergebnis der Schlussfolgerungen des Rates „Justiz und Inneres“ von Oktober 2002 eingerichtet, der festgestellt hatte, dass der Austausch von Informationen und bewährten Verfahren notwendig sei und ein entsprechendes Netz aufgebaut werden müsse. Dieses Netz fand später die Zustimmung des Europäischen Rates von Thessaloniki, der in seinen Schlussfolgerungen von Juni 2003 die Bedeutung des Ausbaus der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs hervorhob und erklärte, dass insbesondere die Maßnahmen auf einzelstaatlicher wie auf EU-Ebene effizienter koordiniert werden müssten. Mit dem Netz soll vor allem ein Forum für den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene geschaffen werden, das es ermöglicht, wirksame Lösungen für die Integration von Migranten in allen Mitgliedstaaten zu finden; außerdem soll das Netz die Koordinierung und Kohärenz der einschlägigen Maßnahmen auf nationaler Ebene sowie mit EU-Initiativen gewährleisten.

Die *Handbücher zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker*⁵, die in Zusammenarbeit mit den nationalen Kontaktstellen unter Mitwirkung regionaler/lokaler Behörden und nichtstaatlicher Beteiligter erstellt wurden, sind ein unentbehrliches Instrument für den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren. Gegenstand der ersten Ausgabe (2004) waren Einführungskurse für Zuwanderer und anerkannte Flüchtlinge, deren gesellschaftliche Teilhabe sowie Integrationsindikatoren. In

(2) Ratsdokument 14615/04.

(3) KOM(2005) 389.

(4) Ratsdokument 14390/05.

(5) http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc_immigration_integration_de.htm

der zweiten Ausgabe (2007) wurden andere Schlüsselthemen behandelt, die in den Gemeinsamen Grundprinzipien entwickelt worden waren: Einbeziehung der Integration in viele Politikbereiche und Aufbau einer Integrationsinfrastruktur, Prüfung der für die Umsetzung erfolgreicher Integrationsstrategien in allen Politikfeldern angewandten Verfahren, Wohnen in einem städtischen Umfeld und wirtschaftliche Integration sowie Darlegung der in diesen Bereichen gewonnenen Erfahrungen. Eine dritte Ausgabe ist für 2009 geplant.

In den *Jahresberichten über Migration und Integration* wird untersucht, welche Maßnahmen zur Aufnahme und Integration von Drittstaatsangehörigen auf einzelstaatlicher und EU-Ebene ergriffen werden; die Berichte bieten einen Überblick über politische Entwicklungen und tragen zur Bewertung und Stärkung von Integrationsmaßnahmen bei. Der dritte Jahresbericht, den ich auf der hochrangigen Konferenz über legale Zuwanderung im September in Lissabon vorgestellt habe, verdeutlicht, wie die Integrationsdebatte im letzten Jahr sowohl auf EU-Ebene als auch in den einzelnen Mitgliedstaaten an Intensität zugenommen hat. Immer mehr Mitgliedstaaten verfolgen eine neue Integrationspolitik und passen Strategien an, die auf den bisherigen Erfahrungen aufbauen. Wir zeigen auch auf, inwiefern die Einbeziehung von Integrationsmaßnahmen in zahlreiche Politikbereiche der EU, wie Beschäftigung, Unternehmertätigkeit, kulturübergreifender Dialog, Grundrechte, Diskriminierungsverbot und Chancengleichheit, soziale Einbeziehung und Sozialschutz, Städtepolitik, Gesundheit und Bildung, zu einem wesentlichen Bestandteil der politischen Beschlussfassung und der Umsetzung und Finanzierung konkreter Maßnahmen geworden ist. Ein interessanter Bestandteil des Berichts ist der umfassende Überblick über einzelstaatliche Integrationsmaßnahmen, der durch eine in Zusammenarbeit mit den nationalen Kontaktstellen erarbeitete Zusammenfassung der Integrationsmaßnahmen in der EU-27 ergänzt wird. Darin beschreiben wir Trends und erläutern ausführlich Beispiele der Umsetzung der Gemeinsamen Grundprinzipien für Integration aus verschiedenen Ländern.

Im Haager Programm wurde eine leicht zugängliche *europäische Integrationswebseite* gefordert. Diese wird gegenwärtig von der Kommission aufgebaut und soll den strukturellen Austausch von Erfahrungen und Informationen im Bereich Integration unterstützen. Die Webseite dürfte 2008 zur Verfügung stehen.

Ferner ist ein *Europäisches Integrationsforum* für die auf EU-Ebene im Integrationsbereich Tätigen geplant. EU-Dachverbände mit Mitgliedern in einer Reihe von Mitgliedstaaten werden Sachwissen austauschen und Empfehlungen ausarbeiten, die sodann auf der Integrationswebseite veröffentlicht werden sollen. Das Forum wird in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss eingerichtet, der die organisierte Zivilgesellschaft auf EU-Ebene vertritt.

Von den vorbereitenden Maßnahmen (INTI) zum Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen

Seit 2003 kofinanziert die Kommission über das *Programm INTI – Integration von Drittstaatsangehörigen*⁶ - grenzübergreifende Integrationsprojekte zur Förderung der diesbezüglichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Sie stellte für die Jahre 2003-2006

(6) http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007inti/funding_inti_de.htm

insgesamt 20 Mio. Euro zur Verfügung. Die Mitgliedstaaten bewerten die Integration von Drittstaatsangehörigen jeweils sehr unterschiedlich und haben in unterschiedlichem Maße Integrationsmaßnahmen entwickelt und umgesetzt. Einige Länder verfügen bereits über eine lange Erfahrung in diesem Bereich, während andere erst vor kurzem mit der Konzeption einer entsprechenden nationalen Politik begonnen haben. Gleich, ob sie über mehr oder weniger Erfahrung verfügen – alle Mitgliedstaaten ziehen aus dem Programm INTI einen Nutzen. Ein gemeinsames Merkmal aller INTI-Projektpartnerschaften ist die aktive Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Organisationen und einer Vielzahl von Beteiligten sowie der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften.

Als Beispiel für dieses heterogene Projektnetz sei das Projekt „*Integrating Cities*“ genannt, das 2006 im Rahmen der „Benchmarking Integration Governance in European Cities“ (Leistungsvergleich erfolgreicher Governance-Strukturen für die Integration in europäischen Städten) ausgewählt wurde. Ziel des Projekts ist die Unterstützung der Städte bei ihren Integrationsmaßnahmen; dazu konzentriert es sich auf das Benchmarking erfolgreicher Governance-Strukturen für die Integration in europäischen Städten und die Förderung eines innovativen Modells, bei dem Verbindungen zwischen Akteuren auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene hergestellt werden.

Das Projekt ist eine Folgemaßnahme des 2006 von der Europäischen Kommission und EUROCITIES angestoßenen Prozesses, in dem eine Reihe von Konferenzen vorgesehen sind; Ziel der Arbeiten ist es, einen Dialog über die Integrationsthematik einzuleiten und Brücken der Zusammenarbeit zwischen der lokalen, der nationalen und der europäischen Ebene zu bauen. Die erste Konferenz unter dem Titel „*Integrating Cities*“ fand 2006 in Rotterdam statt. Führende Experten, Entscheidungsträger und Praktiker aus dem Bereich der Integration von Migranten erläuterten, wie sie sich die praktische Umsetzung der Gemeinsamen Grundprinzipien und des Europäischen Rahmens für die Integration auf lokaler Ebene vorstellen. Auf der im November 2007 in Mailand veranstalteten Konferenz EUROCITIES unterzeichneten der Bürgermeister von Mailand und ich eine gemeinsame „Erklärung“, in der wir uns verpflichten, beständig dafür einzutreten, dass die Städte bei der Gestaltung der europäischen Gemeinsamen Integrationsagenda ein stärkeres Mitspracherecht erhalten; wir engagieren uns außerdem für einen kontinuierlichen, engeren Dialog sowie eine fruchtbare Zusammenarbeit im Hinblick auf die erfolgreiche Integration von Migranten und werden unsere Maßnahmen auf die Grundsätze Partnerschaft, Mitverantwortung und effiziente Verwaltung stützen.

Zwei wichtige, 2004 durch das Programm INTI finanzierte, Projekte betreffen Caritasverbände in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. Im Rahmen von INTI wurde 2004 ein *Netz nationaler Kontaktstellen für Integrationsfragen* errichtet. Federführend waren der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen des Vereinigten Königreichs. Dem Netz gehören erfahrene Kräfte von NRO an, die sich im Bereich Flüchtlingshilfe und Migration für folgende Ziele engagieren: Formulierung grundlegender Vorschläge für die Integration von Migranten und Flüchtlingen; Darstellung positiver Beispiele dafür, wie sich Migranten und Flüchtlinge wirtschaftlich, sozial und kulturell in die Aufnahmegesellschaft einbringen können; Überzeugungsarbeit mit Blick auf Politiker, Beamte und Entscheidungsträger durch Vorschläge zur Wiederbelebung der Integrationsdebatte. Caritas Europa (im Namen von acht nationalen Caritasverbänden) und der Deutsche Caritasverband in Freiburg sind Partner dieses wichtigen Projekts.

Ein weiteres INTI-Projekt, an dem Caritasverbände (insbesondere der Caritasverband der Erzdiözese Warschau) beteiligt sind, zielt auf die Selbsthilfe und Mitverantwortung von Migranten sowie die Integration durch Information und Schulung von Beamten und NRO; für die Abwicklung dieses Projekts ist die Tschechische Republik zuständig.

Angesichts der positiven Erfahrungen und des Erfolgs des Programms INTI hat die EU einen neuen *Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen*⁷ für den Zeitraum 2007 – 2013 aufgelegt, der der stärkeren finanziellen Unterstützung von Integrationsmaßnahmen dient und mit 825 Mio. EUR ausgestattet ist. Als einer der vier Fonds des Programms „*Solidarität und Steuerung der Migrationsströme*“⁸ zielt der Integrationsfonds darauf ab, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, Drittstaatsangehörigen mit unterschiedlichem wirtschaftlichem, kulturellem, religiösem, sprachlichem und ethnischem Hintergrund, die Erfüllung der Aufenthaltsbedingungen zu ermöglichen und es ihnen zu erleichtern, sich in die europäische Gesellschaft gemäß den Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union zu integrieren. Dank des Fonds werden die Mitgliedstaaten über größere Kapazitäten für die Entwicklung und Umsetzung nationaler Integrationsstrategien im Hinblick auf alle Aspekte der Gesellschaft verfügen; insbesondere wird dem Grundsatz Rechnung getragen, dass Integration ein dynamischer, wechselseitiger Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Migranten und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen ist.

Die *nationalen Programme* werden u.a. folgende Prioritäten enthalten: Durchführung von Maßnahmen zur praktischen Umsetzung der Gemeinsamen Grundprinzipien; Entwicklung von Indikatoren und Bewertungsmethoden zur Messung der Fortschritte, zur Anpassung der Strategien und Maßnahmen sowie zur Erleichterung der Koordination des vergleichenden Lernens; Stärkung des Aufbaus integrationspolitischer Kapazitäten, Koordinierung und Aufbau interkultureller Kompetenz in den Mitgliedstaaten auf allen Regierungsebenen sowie Austausch von Erfahrungen, bewährten Verfahren und Informationen über Integrationsfragen zwischen den Mitgliedstaaten. Im Rahmen dieser vier Prioritäten kann der Gemeinschaftsbeitrag für bestimmte Maßnahmen auf 75% aufgestockt werden. Dies gilt für Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, die sich mit den spezifischen horizontalen Prioritäten befassen, z.B. Partizipation als Mittel zur Förderung der gesellschaftlichen Eingliederung von Drittstaatsangehörigen; besondere Berücksichtigung einzelner Zielgruppen wie Frauen, junger Migranten und Kinder aus Migrantenfamilien; innovative Einführungsprogramme und -aktivitäten sowie interkultureller Dialog und Einbindung der Aufnahmegesellschaft in den Integrationsprozess.

Was die *Gemeinschaftsmaßnahmen* anbelangt, so werden bei der Unterstützung grenzübergreifender Projekte drei Hauptprioritäten behandelt: Interaktion zwischen Drittstaatsangehörigen und EU-Bürgern sowie Förderung von Integrationsmaßnahmen und bewährten Verfahren, die auf die ganze Gesellschaft abzielen; zielgerichtete Integrationsstrategien und –maßnahmen für verschiedene Migrantengruppen, wobei

(7) Entscheidung 2007/435/EG, veröff entlicht am 25. Juni 2007.

(8) Die anderen drei Fonds des Programms „Solidarität und Steuerung der Migrati onsströme“ sind der Außengrenzenfonds, der Flüchtlingsfonds und der Rückkehrfonds. Die Gesamtmitt el für das Rahmenprogramm belaufen sich für 2007-2013 auf 4020,37 Mio. EUR.

die speziellen Bedürfnisse von Kindern und Migrantinnen besonders berücksichtigt werden; Maßnahmen zur Stärkung der zusätzlichen Verknüpfung von Migrations- und Integrationspolitik.

Ausblick

Die auf der ersten Ministerkonferenz zum Thema Integration 2004 in Groningen angestoßene politische Debatte wurde im Mai 2007 auf einem informellen Treffen der für Integration zuständigen EU-Minister in Potsdam fortgesetzt. Der Rat verabschiedete im Anschluss daran Schlussfolgerungen zur Stärkung der Integrationspolitik in der Europäischen Union durch Förderung von Einheit in der Vielfalt. Diese Schlussfolgerungen werden uns als Bezugspunkt für die bevorstehenden neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Entwicklung von Integrationsstrategien und -maßnahmen auf europäischer Ebene dienen.

Die künftigen Verpflichtungen der Kommission in diesem Bereich, die auch im Dritten Jahresbericht über Migration und Integration genannt sind, werden verschiedene Aspekte umfassen. So beabsichtigt die Kommission, den verschiedenen Konzepten und Ansätzen zur Partizipation nachzugehen und zur Klärung beizutragen und sich mit den in der Diskussion befindlichen Konzepten der Bürgerschaft zu befassen. Wir werden die Umsetzung von auf die Aufnahmegesellschaft zugeschnittenen Integrationsmaßnahmen fördern, um so die Fähigkeit der staatlichen Einrichtungen und der Medien zu ausgewogener Reflexion und zur Steuerung der migrationsbezogenen Vielfalt in der Gesellschaft zu stärken.

Wir werden untersuchen, welcher zusätzliche Nutzen von gemeinsamen europäischen Modulen für die Integration von Migranten zu erwarten ist; diese Module sollen in einem eigenständigen Projekt ausgehend von den auf einzelstaatlicher Ebene gewonnenen Erfahrungen im Zusammenhang mit Einführungs- und Sprachkursen, der Einbeziehung der Aufnahmegesellschaft, der Förderung der Teilhabe der Migranten am Gemeindeleben und anderen Integrationsaspekten entwickelt werden. Darüber hinaus wird die Kommission untersuchen, wie Integrationsprogramme und -maßnahmen sozialer Entfremdung und Radikalisierung vorbeugen können. Die Förderung der Entwicklung gemeinsamer Indikatoren und Indizes, die eine effektivere Überwachung und Bewertung von Fortschritten in der Integrationspolitik ermöglichen, wird bei unserer künftigen Arbeit ebenfalls einen hohen Stellenwert einnehmen.