



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/219

**"Integrationspolitik:
Zusammenarbeit zwischen
Gebietskörperschaften und
Zivilgesellschaft"**

Brüssel, den 13. September 2006

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema

**"Die Einwanderung in die EU und die Integrationspolitik: Die Zusammenarbeit
zwischen den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und den Organisationen
der Zivilgesellschaft"**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 14. Juli 2005 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

"Die Einwanderung in die EU und die Integrationspolitik: Die Zusammenarbeit zwischen den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und den Organisationen der Zivilgesellschaft".

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 13. Juli 2006 an. Berichterstatter war Herr PARIZA CASTAÑOS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 429. Plenartagung am 13./14. September 2006 (Sitzung vom 13. September) mit 181 gegen 7 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Einführung

- 1.1 Im Jahr 2002 erarbeitete der EWSA eine Initiativstellungnahme zum Thema "Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft"¹, mit der eine politische und soziale Debatte auf Gemeinschaftsebene angestoßen werden sollte, um die Integrationspolitik fest als grundlegendes Element der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik zu verankern.
- 1.2 Die Stellungnahme enthielt den Vorschlag, dass die Europäische Union ein Gemeinschaftsprogramm zur Förderung der sozialen Eingliederung von Einwanderern erarbeiten sollte. Der EWSA hält es für erforderlich, Programme zur Förderung der Integration neuer Migranten und im Zuge der Familienzusammenführung zugewanderter Menschen aufzustellen. Dies gilt auch für Flüchtlinge und Asylbewerber, die neben einem europaweit geltenden Status auch völkerrechtlichen Schutz genießen.
- 1.3 Mit der gleichen Zielsetzung veranstaltete der EWSA am 9./10. September 2002 gemeinsam mit der Kommission eine Konferenz, an der über 200 Vertreter der Sozialpartner und der repräsentativsten Nichtregierungsorganisationen aus den 25 Mitgliedstaaten und den europäischen Netzen teilnahmen. Ziel der Konferenz war es, die Zivilgesellschaft bei der Förderung der europäischen Integrationspolitiken einzubinden.
- 1.4 In den Schlussfolgerungen der Konferenz wurde festgestellt, dass "die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle bei der Integration spielen". "Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten **sollten insbesondere auf lokaler und regionaler**

¹ ABl. C 125 vom 27.5.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS, Mitberichterstatter: Herr MELÍCIAS).

Ebene zur Integration von Einwanderern, Angehörigen von Minderheiten und Flüchtlingen beitragen. Es bedarf eines **europäischen Programms** zur Förderung der Integration."²

- 1.5 Der Europäische Rat beschloss im Jahr 2003 die Einrichtung von Nationalen Kontaktstellen für Integration (NKPI) und beauftragte die Kommission mit der Erarbeitung eines Jahresberichts über Migration und Integration³. Die Kommission legte zudem eine Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung⁴ mit einem Gesamtkonzept für die Integration vor, die vom EWSA in seiner diesbezüglichen Stellungnahme⁵ begrüßt wurde. Im November 2004 veröffentlichte die Kommission ein Integrationshandbuch (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*)⁶.
- 1.6 In dem Haager Programm, das der Rat auf seiner Tagung am 4./5. November 2004 verabschiedet hat, wird die Notwendigkeit einer engeren Koordinierung zwischen der Politik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftspolitik im Bereich Integration hervorgehoben und festgestellt, dass die Gemeinschaftspolitik auf gemeinsamen Grundsätzen und klaren Bewertungsinstrumenten basieren muss.
- 1.7 Die Einwanderungspolitik ist nun in einen besser ausgestalteten politischen und rechtlichen Rahmen eingebettet. Mit dieser Stellungnahme leistet der EWSA einen weiteren Beitrag zu dieser Entwicklung und wendet sich dabei an die auf lokaler und regionaler Ebene wirkenden sozialen und politischen Kräfte, also an die Ebene, auf der man den Herausforderungen am wirksamsten begegnen kann und die Maßnahmen die besten Ergebnisse zeigen.
- 1.8 Ergänzend zur Erarbeitung dieser Stellungnahme hat der EWSA eine Anhörung in Barcelona organisiert, um damit den Austausch vorbildlicher Praktiken und Maßnahmen zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften zu fördern (der Bericht über diese Anhörung wird als Anhang 2 beigefügt). Überdies wurde in Zusammenarbeit mit der ILO und der Europäischen Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen eine Anhörung in Dublin durchgeführt, bei der vorbildliche Praktiken auf dem Gebiet der Integration und der Bekämpfung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz untersucht wurden (als Anhang 3 wird ein Bericht über diese Anhörung beigefügt).

2 Siehe allgemeine Schlussfolgerungen der Konferenz.

3 KOM(2004) 508 endg.

4 KOM(2003) 336 endg.

5 ABl. C 80 vom 30.3.2004 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

6 http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf.

2. Die gemeinsame Integrationsagenda

- 2.1 Die Kommission hat am 1.9.2005 eine Mitteilung zum Thema "Eine gemeinsame Integrationsagenda - Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union"⁷ vorgelegt, die der EWSA begrüßt und unterstützt, da damit der vom Ausschuss im Jahr 2002 im Rahmen einer Stellungnahme und einer Konferenz vorgebrachte Vorschlag umgesetzt wird.
- 2.2 In der Mitteilung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, auf nationaler Ebene verstärkt Strategien zur Integration von Einwanderern zu entwickeln und dabei die *Kohärenz* zwischen den einzelnen Strategien und den Gemeinschaftsaktionen *besser zu gewährleisten*.
- 2.3 Die vorliegende Stellungnahme wird vom EWSA auf eigene Initiative erarbeitet und zielt damit nicht in erster Linie auf die Mitteilung der Kommission ab. Sie enthält jedoch den Standpunkt des EWSA zur Mitteilung KOM(2005) 389 endg.
- 2.4 Der Rat Justiz und Inneres hat auf seiner Tagung am 19. November 2004 eine Reihe von **gemeinsamen Grundprinzipien** für Integration verabschiedet, die einen einheitlichen europäischen Rahmen für die Integrationspolitik bilden. Die Kommission setzt diese Prinzipien durch Maßnahmen um, die "*als Kernelemente sämtlicher Integrationspolitiken der Mitgliedstaaten und der EU betrachtet werden*"⁸. Die Maßnahmen sind nach elf Prinzipien aufgeschlüsselt⁹. Nach Ansicht des EWSA bilden diese Prinzipien, die in der gemeinsamen Integrationsagenda weiter ausgeführt werden, eine geeignete Grundlage für ausgewogene und schlüssige Integrationspolitiken auf europäischer und nationaler Ebene.
- 2.5 In der finanziellen Vorausschau 2007-2013 ist die Einrichtung eines **Europäischen Fonds für die Integration** von Drittstaatsangehörigen¹⁰ vorgesehen, der auf diesen gemeinsamen Prinzipien beruht. Der EWSA unterstützt diesen Vorschlag¹¹ und hofft, dass dieser im künftigen EU-Haushalt berücksichtigt wird.
- 2.6 In dem Programm werden Aktionen empfohlen, die entweder auf nationaler Ebene oder auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden sollen. Die Kommission beabsichtigt, die Maßnahmenprogramme einer kontinuierlichen Bewertung zu unterziehen.

7 KOM(2005) 389 endg.

8 Siehe KOM(2005) 389 endg., Kapitel 2.

9 Anhang 1.

10 Siehe KOM(2005) 123 endg.

11 Stellungnahme zum Thema "Steuerung der Migrationsströme", ABl. C 88 vom 11.4.2006 (Berichterstatterin: Frau LE NOUAIL MARLIÈRE).

- 2.7 Die Kommission stellt fest, dass *"die Förderung eines kohärenteren integrationspolitischen Ansatzes auf EU-Ebene unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und ihrer Gebietskörperschaften unumgänglich ist"*¹².
- 2.8 Die Kommission hat für die Migrationspolitik der Gemeinschaft den offenen Koordinierungsmechanismus¹³ vorgeschlagen, was vom Rat abgelehnt wurde. Der EWSA¹⁴ unterstützte seinerzeit den Vorschlag der Kommission und ist der Auffassung, dass das Netz nationaler Kontaktstellen, die gemeinsamen Grundprinzipien und das Verfahren zur Bewertung der Integrationspolitik zur Koordinierung der Politiken auf nationaler Ebene im Rahmen eines gemeinsamen Ansatzes beitragen. Der EWSA schlägt der Kommission und dem Rat vor, ausgehend von diesen positiven Erfahrungen die Methode der offenen Koordinierung anzuwenden.
- 2.9 Erforderlich ist die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens (einer gemeinsamen Politik), in dem die Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen geregelt werden. Die Mitgliedstaaten müssen die im Jahr 2003 erlassenen Richtlinien¹⁵ über Daueraufenthaltsberechtigte und Familienzusammenführung entsprechend in nationales Recht umsetzen.
- 2.10 Der *Zusammenhang* zwischen einer gemeinsamen "Einwanderungspolitik" und einer gemeinsamen Strategie für die Integration wird von der Kommission betont. Die Richtlinie über die Aufnahme von Wirtschaftsmigranten wurde jedoch noch nicht verabschiedet. Der EWSA¹⁶ schließt sich der Feststellung der Kommission an, dass *"jedes künftige Migrationsinstrument Fragen der Gleichbehandlung und Rechte für Migranten berücksichtigen sollte"*¹⁷. Die Kommission hat die Veröffentlichung der zweiten Auflage des Integrationshandbuchs angekündigt und plant zudem die Einrichtung einer Website für Integrationsfragen, eines europäischen Integrationsforums und umfassendere Jahresberichte über Migration und Integration. Der EWSA unterstützt diese Ziele und bringt seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Kommission zum Ausdruck.
- 2.11 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Einleitung dieses Programms und verweist auf seine Feststellung in einer früheren Stellungnahme: *"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"*

12 Siehe KOM(2005) 389 endg., Kapitel 3.

13 KOM(2001) 387 endg.

14 ABl. C 221 vom 17.9.2002 (Berichterstatlerin: GRÄFIN ZU EULENBURG).

15 Richtlinien 2003/109/EG und 2003/86/EG.

16 Stellungnahme zu dem "Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. 286 vom 17.11.2005.

17 Siehe KOM(2005) 389 endg., Kapitel 3.2.

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."¹⁸

- 2.12 Ferner schlägt der EWSA auch vor, dass die EU ausreichende Mittel für die humanitäre Aufnahme der zahlreichen in den südeuropäischen Ländern ankommenden Einwanderer bereitstellt. Die EU-Mitgliedstaaten müssen Solidarität und Verantwortung zeigen, damit Europa gemeinsam politisch handelt.

3. **Integrationspolitische Maßnahmen**

- 3.1 Die Integration ist ein gegenseitiger, auf gleichen Rechten und Pflichten der Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes beruhender Prozess, der auf die umfassende Beteiligung der Einwanderer abzielt. In einer früheren Stellungnahme hat der Ausschuss sein Integrationskonzept wie folgt definiert: Die Integration beruhe *"(...) 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"*¹⁹.
- 3.2 Dieses auf Gegenseitigkeit beruhende Konzept setzt voraus, dass die Integration nicht nur die Einwanderer, sondern auch die Gesellschaft des Gastlandes betrifft. Es geht nicht um die Eingliederung der Einwanderer in die Gesellschaft des Gastlandes, sondern um eine Integration zwischen den Einwanderern und der Gesellschaft des Gastlandes, das heißt, um eine gegenseitige Integration. Die Integrationspolitik muss auf beide Seiten ausgerichtet sein, um das Ziel einer Gesellschaft, in der alle Bürger die gleichen Rechte und Pflichten haben und die gemeinsamen Werte einer demokratischen, offenen und pluralistischen Gesellschaft teilen, zu erreichen.
- 3.3 Von den Einwanderern wie von der Aufnahmegesellschaft wird verlangt, dass sie die kulturellen Werte der anderen Seite verstehen und respektieren. Oft werden kulturelle Fragen zu Zwecken der Diskriminierung missbraucht. Die Integration besteht nicht in einer kulturellen Anpassung der Einwanderer an die Gesellschaft des Gastlandes. Das Scheitern auf dem Gebiet der Eingliederung hängt z.T. mit dieser falschen Anschauung zusammen. Europas Gesellschaften sind aus kultureller Sicht pluralistisch; diese Tendenz wird sich in der Folge der Erweiterung und der wachsenden Einwanderung noch verstärken.
- 3.4 Man muss berücksichtigen, dass in einigen Mitgliedstaaten zahlreiche Angehörige nationaler oder kultureller Minderheiten leben, deren Rechte es ebenfalls zu schützen und zu gewährleisten gilt.

¹⁸ ABl. C 80 vom 30.3.2004, Ziffer 1.10 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

¹⁹ ABl. C 125 vom 27.5.2002, Ziffer 1.4 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

- 3.5 Nach Auffassung des Ausschusses zeichnet sich ein demokratisches und pluralistisches Europa durch kulturelle Vielfalt sowie das Prinzip der weltanschaulichen Neutralität des Staates 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. Die Prinzipien der Unabhängigkeit und der Neutralität der Institutionen gegenüber den Einwanderern und ihrer Religion helfen, auf beiden Seiten eine staatsbürgerliche Haltung entstehen zu lassen. Die europäischen Gesellschaften sollten interkulturelle Bildungsprogramme auflegen. Dabei ist das UNESCO-Übereinkommen²⁰ zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ein wichtiges Instrument für die Gemeinschaftspolitik.
- 3.6 Die soziale Eingliederung von Einwanderern steht, da sie auch ein Prozess der Gleichstellung in Bezug auf Rechte und Pflichten ist, in engem Zusammenhang mit der Bekämpfung der Diskriminierung. Diskriminierung bedeutet dabei die ungesetzliche Verletzung von Rechten. Das Recht auf Zusammenleben mit der Familie wird in einigen Mitgliedstaaten aufgrund sehr restriktiver Rechtsvorschriften zur Familienzusammenführung nicht angemessen gewährleistet. Auch die dazu vom Rat verabschiedete Richtlinie ist nicht angemessen²¹.
- 3.7 Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ist die Integrationspolitik in einem einheitlichen europäischen Rahmen nicht nur Aufgabe der Regierungen der Mitgliedstaaten. Damit diese Politik mehr Erfolg hat, müssen die Gebietskörperschaften in ihre Gestaltung einbezogen werden und die Organisationen der Zivilgesellschaft aktiv daran mitwirken. Der EWSA schlägt vor, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ihre Anstrengungen auf dem Gebiet der Integration verstärken und neue integrationspolitische Maßnahmen fördern.
- 3.8 Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften verfügen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten über politische Instrumente, Rechtsvorschriften und Haushaltsmittel, die sie in geeigneter Weise in der Integrationspolitik einsetzen müssen.
- 3.9 Sowohl die Einwanderer und als auch die Gesellschaft des Gastlandes müssen eine positive Einstellung zur Integration an den Tag legen. Dabei kommt es auf das Engagement der Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft für die Integrationspolitik und die Bekämpfung der Diskriminierung an.
- 3.10 Die Organisationen der Zivilgesellschaft stehen vor der grundlegenden Herausforderung, in den europäischen Aufnahmegesellschaften integrative Einstellungen zu fördern. Sozialpartner, Menschenrechtsorganisationen, Kultur- und Sportvereine, Religionsgemeinschaften,

20 "Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen"
Siehe: http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=11281&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

21 Siehe Richtlinie 2003/86/EG und die Stellungnahmen des EWSA im ABl. C 204 vom 18.7.2000 (Berichterstatterin: Frau CASSINA) und im ABl. C 241 vom 7.10.2002 (Berichterstatter: Herr MENGOZZI).

Bürgerinitiativen, Bildungsverbände, die Medien und andere Akteure müssen bei der Integration eine Vorreiterrolle übernehmen, ihre Türen für Einwanderer öffnen und deren Beteiligung unterstützen.

- 3.11 In einigen minoritären Bereichen der europäischen Gesellschaften nehmen Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu. Diese Stimmung wird von verantwortungslosen Politikern genährt und erhält durch Berichterstattung einiger Medien noch größere Öffentlichkeitswirkung. Viele Organisationen der Zivilgesellschaft in Europa kämpfen jedoch auf sozialer und politischer Ebene engagiert gegen diese Einstellungen.
- 3.12 Den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften fällt die Aufgabe zu, in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft die Einwanderer und die Aufnahmegesellschaft über ihre jeweiligen Rechte und Pflichten zu informieren.
- 3.13 Den Organisationen und Gemeinschaften der Einwanderer kommt bei der Aufnahme und Integration eine sehr wichtige Rolle zu. Zugleich müssen sie bei ihren Mitgliedern eine Integrationsdynamik fördern und die Verbindung zu den Organisationen der Zivilgesellschaft im Aufnahmeland suchen.
- 3.14 Lokale und regionale Gebietskörperschaften müssen diese Organisationen in ihrer Arbeit unterstützen und sie vor entsprechenden politischen Entscheidungen konsultieren.
- 3.15 Anti-Diskriminierungsrichtlinien²² wurden verabschiedet und in nationales Recht umgesetzt. Der Ausschuss erwartet mit Interesse die Berichte zur Bewertung der entsprechenden Wirkung und Ergebnisse.
- 3.16 Viele Einwanderer bzw. deren Abkömmlinge und Angehörige ethnischer oder kultureller Minderheiten werden jedoch in der Arbeitswelt (bei gleicher beruflicher Qualifikation) diskriminiert; der Zugang zu einem Arbeitsplatz ist für sie schwieriger, sie üben geringer qualifizierte Beschäftigungen aus und werden häufiger entlassen.
- 3.17 Die Sozialpartner auf lokaler und regionaler Ebene müssen solche diskriminierenden Praktiken, die dem Gemeinschaftsrecht widersprechen und die Eingliederung zusätzlich behindern, bekämpfen. Die Diskriminierung in der Arbeitswelt ist auch ein Hindernis für den Erfolg von Unternehmen. Integration und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz ohne berufliche Diskriminierung gegenüber einheimischen Arbeitnehmern ist unbedingte Voraussetzung für den Unternehmenserfolg und die soziale Eingliederung²³. Anhang 3 enthält einen Bericht über die Anhörung in Dublin, bei der vorbildliche Praktiken für die Integration am Arbeitsplatz untersucht wurden.

²² Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG.

²³ Siehe das positive Wirken der Sozialpartner in Irland, das in Anhang 3 angeführt wird.

4. **Lokale und regionale Integrationsprogramme**

- 4.1 In der Vergangenheit bestand in einigen Mitgliedstaaten die Auffassung, man brauche keine integrationspolitischen Maßnahmen, da es sich bei den Einwanderern nur um Gastarbeiter handle, die am Ende ihrer Tätigkeit wieder in ihr Heimatland zurückkehren werden. Durch diese falsche Sicht entstanden viele Probleme der Absonderung und sozialen Ausgrenzung von Migranten, die man mit der derzeitigen Politik zu lösen sucht.
- 4.2 In anderen Mitgliedstaaten war man über Jahre der Auffassung, dass sich die Integration der Einwanderer reibungslos von allein vollziehen würde und keiner aktiven Politik bedürfe. Mit der Zeit verhärteten sich jedoch durch Absonderung und Ausgrenzung von Migranten geprägte Situationen, die zu schweren sozialen Konflikten geführt haben. Heute versucht man, diesen Problemen aus der Vergangenheit mit einer neuen Politik zu begegnen.
- 4.3 Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die illegale Einwanderung integrationspolitische Maßnahmen erschwert, denn Migranten ohne gültige Aufenthaltspapiere befinden sich in einer heiklen und unsicheren Lage. In einigen Ländern hat man Verfahren eingeleitet, um den Aufenthalt dieser Menschen zu legalisieren und damit ihre Integration zu fördern.
- 4.4 Im Rat der Europäischen Union gibt es zwar nach wie vor die Subsidiarität betreffende Zweifel, doch die Mehrheit der Staats- bzw. Regierungschefs hält es für erforderlich, dass auf allen Ebenen - Gemeinschafts-, nationaler, regionaler wie lokaler Ebene - eine kohärente Integrationspolitik gefördert wird.
- 4.5 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass diese Politik nur dann greifen kann, wenn sie proaktiv und in einem einheitlichen Rahmen sowie mit einem ganzheitlichen Ansatz gestaltet wird. Die Behörden werden oft erst im Nachhinein aktiv, wenn die Probleme schon aufgetreten und schwer zu lösen sind.
- 4.6 Integration ist ein Prozess, der auf mehreren Ebenen verläuft und an dem die verschiedenen Verwaltungsebenen und gesellschaftlichen Kräfte mitwirken müssen. EU-Institutionen, nationale Behörden und regionale und kommunale Gebietskörperschaften müssen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Programme ausarbeiten. Diese Programme und Maßnahmen müssen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Einheitlichkeit in geeigneter Weise ergänzt und abgestimmt werden.
- 4.7 Die Bürger und lokalen Gebietskörperschaften müssen die Folgen der falschen Politik ihrer Regierungen tragen. Es sind vor allem die Stadtverwaltungen, welche die Folgen dieser gescheiterten Politik auf sich nehmen müssen. Aus diesem Grund gestalten verschiedene lokale und regionale Regierungen seit geraumer Zeit eine eigene Politik zur Aufnahme und Eingliederung von Einwanderern. Mit unterschiedlichem Erfolg: in einigen Fällen ist die Praxis beispielhaft, in anderen gilt sie als gescheitert.

- 4.8 Das Ausmaß der heutigen und künftigen Migrationsprozesse weist darauf hin, dass vor uns sehr große Aufgaben stehen. Angesichts dessen sind die Finanzmittel und das politische Wirken der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften jedoch unzureichend.
- 4.9 Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die kommunalen und regionalen Verwaltungen in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft Pläne und Programme für die Integration mit entsprechenden Zielsetzungen und ausreichenden Mittelzuweisungen ausarbeiten sollten. Maßnahmen auf dem Papier, das heißt Programme ohne Mittelbereitstellung bleiben wirkungslos.
- 4.10 Der EWSA hält es für angebracht, dass ein Teil des finanziellen Gewinns aus der Einwanderung für Aufnahme- und Integrationsmaßnahmen eingesetzt wird.
- 4.11 Dabei kommt es darauf an, dass bei der Ausarbeitung der Integrationsprogramme und -pläne auch die repräsentativsten Migrantenorganisationen konsultiert werden.
- 4.12 In einigen Kommunen und Regionen Europas gibt es Mechanismen und Organe für die Beteiligung und Konsultation, über die sich die Organisationen der Zivilgesellschaft in die Gestaltung und Durchführung der Integrationspolitik durch die Behörden einbringen können.

5. **Instrumente, Haushaltsmittel und Bewertung**

- 5.1 Die lokalen und regionalen Integrationspläne und -programme müssen mit ausreichenden Haushaltsmitteln ausgestattet werden und eigene Instrumente zur Programmverwaltung und -bewertung besitzen.
- 5.2 Es gibt zahlreiche Beispiele für europäische Städte mit eigenen Integrationsstellen und -abteilungen, die umfangreiche politische und fachspezifische Aufgaben wahrnehmen. In vielen Städten gibt es auch Organe für die Konsultation und Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft.
- 5.3 In vielen Städten und Regionen gibt es zudem Mechanismen und Organe für die Beteiligung und Konsultation der Organisationen der Zivilgesellschaft. Es wurden verschiedene Foren und Beiräte eingerichtet, in denen die Organisationen der Zivilgesellschaft und Migrantenorganisationen mitarbeiten.
- 5.4 Der EWSA sieht darin Beispiele für vorbildliche Praktiken, die europaweit Schule machen sollten.
- 5.5 In verschiedenen Städten gibt es auch besondere Stellen für die Betreuung von Einwanderern und die Durchführung konkreter Teile der Integrationspläne.

- 5.6 Derzeit wird diskutiert, ob man bei der Betreuung von Einwanderern durch eigens dafür eingerichtete Stellen nicht Gefahr läuft, zu deren Absonderung beizutragen. Der EWSA ist der Ansicht, dass eine Trennung bei den öffentlichen Stellen und Ämtern vermieden werden sollte, mitunter - vor allem bei der unmittelbaren Ankunft und Aufnahme von Einwanderern - jedoch spezifische Stellen erforderlich sind.
- 5.7 Der EWSA hält es für erforderlich, dass die Sozialpartner und die sonstigen Organisationen der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung und Verwaltung regionaler und kommunaler Integrationspläne und -programme beteiligt werden.
- 5.8 Ferner gilt es, die Zusammenarbeit zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Aufnahme- und im Herkunftsland zu fördern. Hier gibt es bereits vorbildliche Praktiken, die propagiert werden sollten.
- 5.9 Einige Gebietskörperschaften stellen erst dann Mittel für die Reduzierung von Konflikten bereit, wenn diese bereits aufgetreten sind. Eine effektive Integrationspolitik muss aber proaktiv betrieben werden.
- 5.10 Die Integration stellt für die europäischen Gesellschaften eine Herausforderung dar. Die jüngsten Ereignisse in verschiedenen Ländern haben gezeigt, dass die Ziele hier nicht erreicht werden. Die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten ist zwar nicht die gleiche und es gibt eine Reihe von spezifischen Problemen, dennoch müssen in ganz Europa die Maßnahmen für Gleichbehandlung und Integration und gegen Diskriminierung verbessert werden.
- 5.11 Der EWSA schlägt vor, dass die EU-Institutionen, einzelstaatlichen Behörden und regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften in Übereinstimmung mit den in den einzelnen Ländern geltenden Verfahren nach einem proaktiven Konzept wirkende Integrationspläne ausarbeiten und dafür angemessene Haushaltsmittel bereitstellen.
- 5.12 Die Programme müssen Verfahren für eine transparente Bewertung nach genau definierten Indikatoren beinhalten. Die Zivilgesellschaft muss an dieser Bewertung beteiligt werden.

6. **Ziele**

- 6.1 In die regionalen und kommunalen Integrationsprogramme sollten unterschiedlichste Fragen und Konzepte aufgenommen werden, zu denen vor allem folgende zählen:
- 6.2 *Beobachtung der Realitäten.* - Die reale Situation der Einwanderung und der Lage von Minderheiten in einem bestimmten Gebiet muss von den zuständigen Einrichtungen genau untersucht werden, damit die richtigen Maßnahmen ergriffen werden können.
- 6.3 *Erstaufnahme.* - Einrichtung von Auffangzentren; medizinische Versorgung und rechtliche Beratung; vorübergehende Unterbringung für Sonderfälle; Beginn von Sprachkursen; Infor-

mation über die Gesetzeslage und die Bräuche des Gastlandes; Unterstützung bei der Suche nach einem ersten Arbeitsplatz usw. Besonderes Augenmerk sollte bei diesen Maßnahmen Minderjährigen und anderen schutzbedürftigen Personengruppen gelten.

- 6.4 *Sprachunterricht.* - Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften müssen aktive Maßnahmen auf dem Gebiet des Sprachunterrichts ergreifen, denn für die Integration ist eine ausreichende Kenntnis der in der Gesellschaft des Gastlandes gesprochenen Sprache erforderlich. Die entsprechenden Kurse müssen in der Nähe des Wohnortes und zu verschiedensten Zeiten organisiert werden. Es ist die Pflicht der Behörden, allen Einwanderern die Möglichkeit der Teilnahme an diesen Kursen zu bieten.
- 6.5 *Zugang zur Beschäftigung.* - Die Arbeit ist zweifellos ein äußerst wichtiger Aspekt der Integration. Die öffentlichen Arbeitsämter sollten deshalb geeignete Programme wie berufsbildende Maßnahmen, Berufsberatung und -orientierung usw. vorsehen.
- 6.6 Die Diskriminierung am Arbeitsplatz stellt ein erhebliches Hindernis für die Eingliederung dar. Die Akteure auf kommunaler und regionaler Ebene müssen sich aktiv für die Bekämpfung von Diskriminierungen einsetzen.
- 6.7 *Zugang zu Wohnraum.* - Der Zugang zu angemessenem Wohnraum ohne Diskriminierung ist eine große Herausforderung für die Politik auf kommunaler und regionaler Ebene. Die Behörden müssen verhindern, dass sich in den Städten Ghettos mit hohem Migrantenanteil bilden. Daher müssen mit ausreichendem Vorlauf die Stadtplanungspolitiken geändert werden. Die Lebensbedingungen in diesen Stadtteilen zu verbessern, muss als vorrangige Aufgabe wahrgenommen werden.
- 6.8 *Bildung.* - In den Bildungssystemen muss gewährleistet sein, dass die Kinder von Einwanderern Zugang zu angesehenen Schulen haben. Die oft gehandhabte übermäßige Konzentration dieser Schüler in unterdurchschnittlichen *Ghettoschulen* muss vermieden werden. Die Kindererziehung in allen Etappen des Bildungssystems bildet die Grundlage für die Integration der neuen Generationen.
- 6.9 Bei der Bildung muss der inneren Vielfalt der europäischen Gesellschaften Rechnung getragen werden. Gebrauchte werden interkulturelle Mittler und zur Überwindung der sprachlichen und kulturellen Hürden auch mehr Lehrkräfte.
- 6.10 In die Programme der Erwachsenenbildung müssen Migranten und vor allem Migrantinnen einbezogen werden. Berufsbildenden Maßnahmen kommt grundlegende Bedeutung zu, wenn es darum geht, Einwanderern den Zugang zu einer Beschäftigung zu erleichtern.
- 6.11 *Zugang zu Gesundheitsleistungen.* - Der Zugang von Einwanderern zu Leistungen der Gesundheitsfürsorge muss gefördert werden. In bestimmten Fällen müssen dazu die Dienste der interkulturellen Vermittler herangezogen werden.

- 6.12 *Anpassung der Sozialämter.* - Die Sozialämter stehen oft vor einwanderungsbedingten Problemen, auf die sie nicht vorbereitet sind. Deshalb ist es erforderlich, dass sie sich an die neue Situation anpassen und lernen, die Vielfalt zu meistern.
- 6.13 *Schulung der Fachkräfte.* - Die in den Sozialämtern, im Bildungswesen, bei der Polizei, im Gesundheitswesen und bei anderen Einrichtungen des öffentlichen Dienstes Beschäftigten müssen durch neue Fortbildungsmaßnahmen entsprechend geschult werden, um Einwanderer und Angehörige von Minderheiten angemessen betreuen zu können.
- 6.14 *Positive Wahrnehmung der Vielfalt.* - Kulturelle Programme müssen die kulturelle Vielfalt anerkennen. Diese Vielfalt ist ein charakteristisches Merkmal der modernen europäischen Städte. Vielfältig sind auch die Glaubensrichtungen.
- 6.15 Überdies sollten die lokalen Behörden die *Erziehung zum Zusammenleben* und die Anpassung aller Menschen unabhängig von ihrer Herkunft an die Lebensweisen an dem jeweiligen Wohnort fördern. Bei dieser Erziehungsarbeit müssen sowohl die Migrantengruppen als auch die Aufnahmegesellschaften mitwirken, um das gegenseitige Verständnis der Kulturen zu verbessern und die soziale Integration zu fördern.
- 6.16 Alle Menschen müssen das Recht haben, bei ihrer Familie zu leben. Das ist eines der wichtigsten Grundrechte, das auch in den internationalen Menschenrechtskonventionen verankert ist. In vielen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und auch in der EU-Richtlinie über die Familienzusammenführung²⁴ wird jedoch das Zusammenleben von vielen Einwanderern mit ihren Familien - ein sehr integrationsfördernder Faktor - nicht in angemessener Weise garantiert.
- 6.17 *Geschlechterperspektive.* - In allen Maßnahmen der Integrationspolitik muss die Geschlechterperspektive berücksichtigt werden. Besonders wichtig sind dabei berufsbildende Maßnahmen zur Förderung der Integration in die Arbeitswelt.
- 6.18 *Bürgerbeteiligung.* - Der Zugang zu den Mitteln und Wegen der Bürgerbeteiligung ist einer der wichtigsten Bestandteile der Integration. Dauerhaft oder langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen müssen - wie vom EWSA in verschiedenen Stellungnahmen vorgeschlagen²⁵ - die Rechte eines Bürgers und das Wahlrecht bei Kommunalwahlen gewährt werden.

²⁴ Siehe Richtlinie 2003/86/EG und die Stellungnahmen des EWSA dazu, veröffentlicht im ABl. C 204 vom 18.7.2000 (Berichterstatlerin: Frau CASSINA) und im ABl. C 241 vom 7.10.2002 (Berichterstatter: Herr MENGOZZI).

²⁵ Siehe Stellungnahme "Zuerkennung der Unionsbürgerschaft", ABl. C 208 vom 3.9.2003 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

7. **Neue Strategien für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften** (einige Schlussfolgerungen der Anhörung in Barcelona)
- 7.1 *Vernetztes Arbeiten und Koordinierung zwischen den einzelnen Institutionen*
- 7.1.1 Das vernetzte Arbeiten und die interinstitutionelle Koordinierung haben entscheidende Bedeutung und finden in zweierlei Form statt: auf horizontaler Ebene, d.h. zwischen den verschiedenen lokalen Gebietskörperschaften, und auf vertikaler Ebene, d.h. zwischen den lokalen Gebietskörperschaften einerseits und den regionalen und staatlichen Behörden andererseits. Die Herausforderungen der Einwanderung und Integration können von einzelnen Verwaltungsebenen getrennt voneinander nicht bewältigt werden. Der EWSA empfiehlt, dass die Behörden ihre Koordinierung verbessern und dass Verfahren zur Bewertung des vernetzten Arbeitens entwickelt werden. Zudem strebt der EWSA bei der Förderung integrationspolitischer Maßnahmen eine bessere Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen an.
- 7.1.2 Bestimmte Regionen, wie Katalonien und Schleswig-Holstein, haben deutlich gemacht, dass ein zentrales Element ihrer Arbeit die Einbindung der kommunalen Verwaltungen in die Maßnahmenplanung war. Auch die Region Kampanien setzt nach eigenen Angaben auf eine vernetzte Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften, kirchlichen Einrichtungen usw. Die lokalen Gebietskörperschaften ihrerseits haben betont, dass es bei bestimmten Aufgaben wie der Aufnahme von Migranten vor allem auf ein vernetztes Zusammenwirken mit den hierfür spezialisierten Einrichtungen ankomme.
- 7.1.3 Es gibt immer mehr Erfahrungen bei der vernetzten Zusammenarbeit zwischen lokalen Gebietskörperschaften auf europäischer Ebene. Zum Beispiel die 1986 gegründete Organisation *Eurocities*, der mittlerweile 123 europäische Städte angehören. Sie ist in Arbeitsgruppen gegliedert, u.a. eine für Einwanderung und Integration. Einige Städte, die sich aktiv an dieser Anhörung beteiligen, wirken dort mit, so Rotterdam und Leeds. Über den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken hinaus werden dort europäische Projekte unter Beteiligung verschiedener Städte vorangetrieben.
- 7.1.4 Ein weiteres, unlängst geschaffenes Netz mit der spezifischen Zielstellung Einwanderungs- und Integrationspolitik ist ERLAI (European Regional and Local Authorities on Asylum and Immigration), dem mittlerweile 26 lokale und regionale Gebietskörperschaften angehören. Es dient ebenfalls dem Austausch von Informationen und Erfahrungen sowie der Entwicklung gemeinsamer Aktionen und Projekte.
- 7.1.5 Überdies gibt es weitere Projekte verschiedener Einrichtungen. Die *Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen* arbeitet ebenfalls mit einem Netzwerk von Städten zusammen, um Maßnahmen auf dem Gebiet der Integrationspolitik zu koordinieren.
- 7.1.6 Auf europäischer Ebene dient das von der Europäischen Kommission koordinierte Netz nationaler Kontaktstellen für Integrationsfragen ebenfalls dem Austausch von Erfahrungen auf

diesem Gebiet. Die Vertreter des Netzes haben Beiträge zum Integrationshandbuch²⁶ und zum Jahresbericht über Migration und Integration²⁷ geleistet.

7.2 *Integrationspläne und Beteiligung der Zivilgesellschaft*

7.2.1 Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, die auf dem Gebiet der Integration über umfassende Pläne und entsprechende Abteilungen verfügen, erzielen bessere Ergebnisse als Behörden, die nur durch vereinzelte Maßnahmen tätig werden. Planung, Mittelbereitstellung und Schaffung von entsprechenden Verwaltungsinstrumenten sind notwendige Elemente eines Einwanderungs- und Integrationskonzepts.

7.2.2 Der EWSA misst der Beteiligung der Organisationen der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen auf diesem Gebiet große Bedeutung bei. Der Erfolg eines Integrationsplans hängt von der Mitwirkung der Zivilgesellschaft ab. Dies erkannte das Land Schleswig-Holstein, das vor Verabschiedung eines entsprechenden Projekts die sozialen Akteure und verschiedene Einrichtungen im Rahmen einer umfassenden Integrationsdebatte beteiligte und so erreichte, dass in der Gesellschaft das Bewusstsein für die Notwendigkeit integrationspolitischer Maßnahmen wuchs. Beispiele für eine Beteiligung der Zivilgesellschaft finden sich auch in anderen Städten und Regionen (so in Kopenhagen, Barcelona, Helsinki u.a.).

7.3 *Europäischer Fonds für die Integration*

7.3.1 Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erzielen bessere Wirkung, wenn sie von den Regierungen der Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung erhalten. Für integrationspolitische Maßnahmen sind Finanzmittel notwendig, wobei sich die Mitgliedstaaten hier stärker engagieren müssen. Das Land Schleswig-Holstein hat auf diesen Aspekt hingewiesen und dem Bund die Notwendigkeit dieser Unterstützung deutlich gemacht, weil dadurch positive Ergebnisse erzielt wurden.

7.3.2 Andere lokale Gebietskörperschaften wie die Stadtverwaltungen von Ljubljana und Brescia haben festgestellt, dass sie aufgrund der geringen Unterstützung seitens ihrer jeweiligen Regierungen nicht in der Lage sind, eine umfassendere Integrationspolitik zu betreiben. Dieses Problem wird noch dadurch verschärft, dass einige regionalen Gebietskörperschaften kaum über eigene Finanzmittel verfügen. Das beklagte vor allem die französische Region Midi-Pyrénées.

7.3.3 Der vom Rat und vom Europäischen Parlament eingerichtete Europäische Fonds für die Integration für den Zeitraum 2007-2013 hat grundlegende Bedeutung, denn damit werden erhebliche Finanzmittel für die Integrationspolitik bereitgestellt, und zugleich wird dafür gesorgt, dass die Maßnahmen in einem kohärenten und globalen Rahmen der EU unter

²⁶ http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf.

²⁷ KOM(2004) 508 endg.

Berücksichtigung der Subsidiarität erfolgen. Die neuen Mitgliedstaaten haben besonderes Interesse an diesem Fonds bekundet. Der EWSA bekräftigt seine Unterstützung für diesen Fonds und schlägt der Kommission vor, ihn bei der Ausarbeitung der entsprechenden Verordnung zu konsultieren.

7.4 *Spezialisierte Stellen dürfen zu keiner Segregation führen*

- 7.4.1 Es muss verhindert werden, dass mit der Einrichtung spezialisierter Stellen für Migranten die Absonderung dieser Bevölkerungsgruppe verstärkt wird. Die Vertreterin der Stadt Budapest zum Beispiel erklärte, dass es bei den Stadtverwaltungen in Ungarn Dienststellen für Familien und Kinder, Arbeitsämter usw. gebe, an die sich die Migranten so wie alle anderen Bürger wenden müssten. Grundsätzlich ist es aber so, dass die Städte und Regionen, die Integrationspolitik betreiben, dies über spezifische Pläne, Mittel und Dienststellen tun. Der Vertreter der Stadt Helsinki wies darauf hin, dass es eigentlich keinen Bedarf für spezifische Ämter für Migranten geben dürfte, dieser Bedarf aber bestehe. Diese Aussage macht deutlich, dass die alleinige Betreuung von Einwanderern durch die regulären Ämter keine Lösung für ihre spezifischen Defizite, Nachteile, Schwierigkeiten und Bedürfnisse bietet.
- 7.4.2 Die Bereiche der Einwanderung und Integration brauchen spezifische Pläne, Projekte und Mittel. Besorgniserregend ist jedoch weiterhin das Problem, wie man von da aus zur Normalisierung gelangt. Das heißt, wie man verhindert, dass die spezifische Natur dieser Belange in eine Segregation umschlägt. Der Vertreter der Stadt Brescia wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die für Einwanderungsfragen geschaffenen Ämter nicht parallel zu den normalen Stellen bestehen, sondern diese ergänzen. Sie sind kein Ersatz für die regulären Bürgerämter, an die sich die Einwanderer in allen Angelegenheiten wenden, für die diese Ämter zuständig sind.
- 7.4.3 Die Stadt Kopenhagen betont überdies, dass der Integrationsrat u.a. darauf bedacht ist, dass seine Aktionen nicht die Grundlage für irgendeine Form der Absonderung von Einwanderern und anderen Minderheiten von der übrigen Bevölkerung bieten. Man sei darum bemüht, integrative Maßnahmen zu entwickeln, die zur Annäherung und Integration zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen beitragen.
- 7.4.4 In diesem Zusammenhang kommt es darauf an, dass die einheimische Bevölkerung die Maßnahmen zu Gunsten von Migranten nicht als Privilegien betrachtet, denn dies könnte sie in ihren Vorurteilen bestärken und der Segregation Vorschub leisten. Dies ist der Ansatz der Region Katalonien, die zu bedenken gibt, dass bei gezielten Maßnahmen für Einwanderer unbedingt berücksichtigt werden muss, dass diese auf Ablehnung in der einheimischen Bevölkerung stoßen können. Daher sei es erforderlich, im Hinblick auf die von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften durchgeführten Aktionen zu Gunsten von Einwanderern aufzuklären und diese zu begründen.

7.5 *Ziele der Integration*

- 7.5.1 Verschiedene Städte und Regionen haben Ideen zum eigentlichen Begriff der Integration beige-steuert, die zeigen, dass die Debatte darüber in Europa noch nicht abgeschlossen ist, weil es in Europa verschiedene politische und juristische Kulturen und auch unterschiedliche Modelle der Integration gibt.
- 7.5.2 Das Land Schleswig-Holsteins hat im Anschluss an eine breit angelegte Debatte festgestellt, dass die Integration auf drei Schwerpunktthemen ausgerichtet werden müsse, nämlich die gleichberechtigte Teilhabe, die Gleichstellung in Bezug auf die Rechte und Pflichten und die Entwicklung von integrativen und gegen Diskriminierung ausgerichteten Maßnahmen, in die sowohl die Einwanderer als auch die Aufnahmegesellschaft eingebunden werden.
- 7.5.3 Diesen integrativen Ansatz verfolgt auch die portugiesische Organisation *Misericordia*, und daran richtet sich die Integrationspolitik in Portugal aus. Dort geht es vor allem um Maßnahmen zur Gleichstellung und zur Erleichterung des Erwerbs der portugiesischen Staatsbürgerschaft.
- 7.5.4 Die Stadt Barcelona nannte drei Schwerpunkte: die Förderung der Gleichberechtigung (Anerkennung von Rechten und Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung), die Anerkennung der kulturellen Vielfalt und die Förderung des Zusammenlebens (durch Maßnahmen zu Gunsten des sozialen Zusammenhalts und indem man verhindert, dass die einheimische Bevölkerung und die zugewanderten Bevölkerungsgruppen in verschiedenen Parallelwelten leben).
- 7.5.5 In Rotterdam begann im Jahr 2004 eine umfassende Debatte, in der das bis dahin praktizierte Integrationsmodell in Frage gestellt wurde. Diese Debatte wurde notwendig, als man feststellte, dass zwar jahrelang eine aktive Integrationspolitik betrieben wurde, die Gesellschaft jedoch auseinander driftete und sich die Prozesse der Segregation (insbesondere gegenüber der muslimischen Bevölkerung) verschärften. In der Debatte wurde insbesondere der sich quer durch die Gesellschaft ziehende Ansatz "wir gegen sie" in Frage gestellt.
- 7.5.6 Für den *Europäischen Verbindungsausschuss zur Koordinierung der sozialen Wohnungswirtschaft* liegen die Schwerpunkte der Integrationsdebatte im Abbau der Ungleichheiten und in der Chancengleichheit. Er beschäftigt sich vor allem mit Wohnungsfragen, wobei die Diskriminierung auf diesem Gebiet einer der Hauptgründe für die Segregation der Migrantengruppen sei.
- 7.5.7 Der EWSA ist der Ansicht, dass die elf gemeinsamen Grundprinzipien (siehe Anhang 1), an denen das europäische Programm für die Integration ausgerichtet ist, ein angemessenes und ausgeglichenes Konzept bilden, wobei auch die Mehrheit der Teilnehmer an der Anhörung in Barcelona diese Auffassung teilt.

8. **Neue Herausforderungen der Arbeitsmigration** (einige Schlussfolgerungen der Anhörung in Dublin)
- 8.1 Durch ihre Arbeit leisten Einwanderer einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum sozialen Wohlstand in Europa. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Einwanderung in Europa neue Chancen im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die Arbeitsbedingungen und den sozialen Wohlstand bietet.
- 8.2 Die Beschäftigung ist eine wesentliche Komponente des Integrationsprozesses, denn eine Erwerbstätigkeit unter würdigen Arbeitsbedingungen ist von entscheidender Bedeutung dafür, dass die Einwanderer wirtschaftlich auf eigenen Füßen stehen können, und fördert die sozialen Kontakte und das gegenseitige Verständnis von Migranten und Aufnahmegesellschaft. Der EWSA empfiehlt eine gleichberechtigte Eingliederung in die Arbeitswelt ohne Unterscheidung zwischen einheimischen und eingewanderten Arbeitnehmern und unter Berücksichtigung der erforderlichen beruflichen Qualifikationen.
- 8.3 Die nach Europa eingewanderten Arbeitnehmer müssen gerecht behandelt werden und genießen den Schutz der internationalen Menschenrechtskonventionen und der in den Übereinkommen der ILO verankerten Grundsätze und Rechte. Der EWSA bekräftigt seine Empfehlung an die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der 1990 von der UNO-Vollversammlung verabschiedeten "Internationalen Konvention zum Schutze der Rechte von Wanderarbeitern und ihren Familien" beizutreten.
- 8.4 Die EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sind wesentliche Rechtsinstrumente zur Festlegung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung der Integration in die Arbeitswelt.
- 8.5 Im Bereich der Beschäftigung müssen legislative und staatliche Maßnahmen durch die Mitwirkung der Sozialpartner ergänzt werden, denn die Eingliederung in die Arbeitswelt ist auch eine Frage der sozialen Einstellung und der Vereinbarungen von Gewerkschaften und Arbeitgebern.
- 8.6 Die staatlichen Arbeitsagenturen sollten Programme einleiten, die den Einwanderern den Zugang zu einer Beschäftigung erleichtern. Dazu gehört eine einfachere Anerkennung beruflicher Qualifikationen, eine bessere Sprach- und Berufsausbildung und eine angemessene Information über die Beschäftigungsverhältnisse im Aufnahmeland.
- 8.7 Auf lokaler Ebene kommt den Gewerkschaften, Unternehmerverbänden, Migrantenorganisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft eine sehr wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, die Informationen weiterzuleiten und den Einwanderern den Zugang zu einer Beschäftigung zu erleichtern. In Europa gibt es eine Reihe von sozialen Organisationen, welche die Eingliederung von Einwanderern und ihrer Nachkommen in die Arbeitswelt aktiv durch Bil-

dungsprogramme, berufliche Beratung, Unterstützung bei der Gründung kleiner Firmen usw. fördern.

- 8.8 Immer mehr Unternehmen nutzen die Chancen auf unternehmerischen Erfolg, die sich durch die Eingliederung der Einwanderer und die immer größere Vielfalt ergeben. Nach Auffassung des EWSA können die Unternehmen zu einer stärkeren Positionierung in der Aufnahmegesellschaft gegen das Problem der Diskriminierung beitragen, indem sie bei der Einstellungs politik jeder Form von Fremdenfeindlichkeit und Ausgrenzung eine Absage erteilen.
- 8.9 Es ist entscheidend, ein Verfahren zu schaffen, das auf der Steuerung der Migrationsströme beruht, ausgehend von den Ursprungsländern umgesetzt wird und sich auf die tatsächlichen Möglichkeiten einer beruflichen und somit auch einer sozialen Eingliederung stützt.
- 8.10 Prekäre Beschäftigungsverhältnisse sind ebenfalls ein diskriminierender Faktor, bei dem Einwanderer als Arbeitskräfte, die sich in einer besonders schwachen Position befinden, ausgenutzt werden.
- 8.11 In den Gewerkschaften tritt mitunter ein Korpsgeist zu Tage, wobei nur bestimmte Partikularinteressen vertreten und Einwanderer ausgegrenzt werden. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Gewerkschaften eingewanderte Arbeitnehmer als Mitglieder aufnehmen und ihnen den Zugang zu Ämtern in Vertretungsorganen und leitenden Positionen erleichtern sollten. Viele Gewerkschaften verfügen über vorbildliche Praktiken, die gewährleisten, dass alle Arbeitnehmer - unabhängig von ihrer Herkunft oder Nationalität - gleiche Rechte haben.
- 8.12 Die Arbeitgeberverbände stehen vor der großen Herausforderung, die Transparenz des Arbeitsmarktes zu gewährleisten. Der EWSA ist der Ansicht, dass sie - gemeinsam mit den Gewerkschaften - mit den lokalen und regionalen Behörden zusammenarbeiten sollten, um Diskriminierungen zu verhindern und integrative Einstellungen zu fördern.
- 8.13 Die Sozialpartner haben entscheidende Bedeutung für das Funktionieren der Arbeitsmärkte und bilden die Grundpfeiler des wirtschaftlichen und sozialen Lebens in Europa; ihnen kommt daher auch eine wichtige Rolle bei der Integration zu. In den Tarifverhandlungen müssen sie ihrer Verantwortung für die Integration von Einwanderern gerecht werden und dafür sorgen, dass sich in den Tarifverträgen, arbeitsrechtlichen Vorschriften und Beschäftigungspraktiken keinerlei direkte oder indirekte Form von Diskriminierung findet.
- 8.14 Europa verfügt über zahlreiche vorbildliche Praktiken von Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft, die der EWSA verbreiten möchte. Während der Anhörung in Dublin wurden positive Erfahrungen in Unternehmen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und sozialen Organisationen untersucht, von denen der Ausschuss vor allem folgende nennen möchte: In Irland haben sich die Sozialpartner dazu verpflichtet, die Vielfalt in den Unternehmen gemeinsam zu meistern und Diskriminierungen zu bekämpfen. In Spanien haben die Sozialpartner eine Vereinbarung getroffen, um irreguläre Beschäftigungsverhältnisse und

Einwanderung zu legalisieren und die Arbeitsmigration auf der Grundlage der Zusammenarbeit und des sozialen Dialogs zu bewältigen.

- 8.15 Nach Ansicht des EWSA sind aktive Maßnahmen und neue Verpflichtungen der Sozialpartner zur Förderung integrativer Einstellungen in der Gesellschaft, der Gleichbehandlung und der Bekämpfung von Diskriminierungen in der Arbeitswelt nötig. Ein geeigneter Rahmen für die Übernahme neuer Verpflichtungen durch die Sozialpartner auf der Ebene, die sie für angemessen halten, wäre der europäische soziale Dialog.
- 8.16 Der europäische soziale Dialog ist allein Aufgabe der Sozialpartner; die Wirtschafts- und Sozialräte und der Dachverband UNICE haben eine Agenda für diesen Dialog ausgearbeitet. Der EWSA hofft, dass sie ihre Ziele erreichen.
- 8.17 Der EWSA kann zum ständigen Dialogforum für vorbildliche Praktiken in den Bereichen Einwanderung und Eingliederung werden. In diesem Sinn wird er in Zusammenarbeit mit der Stiftung in Dublin und der ILO weiter darauf hinwirken, dass in Europa integrative Maßnahmen und Praktiken entwickelt werden. Er wird neue Treffen und Foren für die Sozialpartner und andere Organisationen der Zivilgesellschaft veranstalten, auf denen beispielhafte Integrationserfahrungen in Europa untersucht und ausgetauscht werden.

Brüssel, den 13. September 2006

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Anne-Marie SIGMUND

Patrick VENTURINI

*

* *

NB: Es sind Anhänge beigefügt.

ANHANG 1

Gemeinsame Grundprinzipien

1. "Die Eingliederung ist ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen."
2. "Die Eingliederung erfordert die Achtung der Grundwerte der Europäischen Union."
3. "Die Beschäftigung ist eine wesentliche Komponente des Eingliederungsprozesses und ist für die Teilhabe von Einwanderern, für ihren Beitrag zur Gestaltung der Aufnahmegesellschaft und für die Verdeutlichung dieses Beitrags von zentraler Bedeutung."
4. "Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft sind eine notwendige Voraussetzung für die Eingliederung; Einwanderer können nur dann erfolgreich integriert werden, wenn sie die Möglichkeit erhalten, diese Grundkenntnisse zu erwerben."
5. "Im Bildungswesen müssen Anstrengungen unternommen werden, um Einwanderer und vor allem auch deren Nachkommen zu einer erfolgreicherer und aktiveren Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen."
6. "Entscheidende Voraussetzung für eine bessere Integration ist, dass Einwanderer zu den selben Bedingungen wie Einheimische gleichberechtigt Zugang zu den Institutionen sowie zu öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen erhalten."
7. "Ein wichtiger Integrationsmechanismus sind häufige Begegnungen zwischen Einwanderern und Bürgern der Mitgliedstaaten. Diese können durch gemeinsame Foren, durch interkulturellen Dialog, durch Aufklärung über die Einwanderer und ihre Kultur sowie durch integrationsfreundliche Lebensbedingungen in den Städten gefördert werden."
8. "Die Europäische Grundrechtecharta garantiert die Achtung der Vielfalt der Kulturen und das Recht auf freie Religionsausübung, sofern dem nicht andere unverletzliche europäische Rechte oder einzelstaatliches Recht entgegenstehen."
9. "Durch die Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen, insbesondere auf lokaler Ebene, wird ihre Integration unterstützt."
10. "Die Einbeziehung von Integrationsmaßnahmen in alle wichtigen politischen Ressorts und auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung ist ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Gestaltung und Durchführung der jeweiligen Politik."
11. "Es bedarf klarer Ziele, Indikatoren und Evaluierungsmechanismen, damit die Maßnahmen angepasst, die Integrationsfortschritte bewertet und die Informationsflüsse effizienter gestaltet werden können."

*

* *

ANHANG 2

**Hearing on "Immigration and Integration: cooperation between regional and local governments and civil society organisations" Organised by the European Economic and Social Committee, the Generalitat de Catalunya and the Barcelona City Council
(2 and 3 February 2006 at the Casa Llotja de Mar, BARCELONA)**

REPORT ON THE HEARING

1. Introduction

The hearing was organised by the EESC in cooperation with the *Generalitat de Catalunya* (Catalan regional government) and Barcelona city council. The Barcelona Economic and Social Council and the Labour, Economic and Social Council of Catalonia also contributed.

The hearing was held as part of the preparation of the EESC opinion on immigration in the EU and integration policies: cooperation between regional and local governments and civil society organisations. With this own-initiative opinion, the EESC wishes to contribute to the on-going important European-level debate on immigration and integration.

The following local and regional institutions, together with representatives of a number of organisations active in this field, took part in the hearing:

European regions

Campania
Catalonia
Scotland
Midi-Pyrénées
Schleswig-Holstein

European cities

Barcelona
Brescia
Budapest
Copenhagen
Helsinki
Leeds
Ljubljana
Oslo
Rotterdam

Organisations

ERLAI

Eurocities

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

European Liaison Committee for Social Housing

Misericórdia charitable organisation, Portugal

The following also took part in the discussion panels

European Commission

European Parliament

European Economic and Social Committee

Labour, Economic and Social Council of Catalonia

Barcelona Economic and Social Council

2. **Enormous diversity of experiences in integration at local and regional level in Europe**

The hearing highlighted the interest of local and regional authorities in carrying out initiatives to foster integration between local and immigrant populations, but also revealed that although highly diverse experiments have been carried out, dissemination of their results has been poor.

This diversity reflects first of all the diversity of migration movements and processes experienced by European cities and regions. At the hearing, cities and regions – including a number from Spain, Italy and Portugal – described their experience of rapid and recent growth in migration, while in others, such as some in Germany, France, etc., immigration had begun decades ago and was continuing at a moderate rate.

This diversity extends to processes of very different kinds, such as those in some of the countries which joined the EU in May 2004. Immigration to Hungary, for example, began in the early 1990s, and consisted chiefly of people of Hungarian origin; the issues it raised were very different from those facing countries taking in labour migrants or refugees from every part of the world. There have also been very particular experiences, such as that described by the city of Ljubljana, where certain groups within its own population, who had never considered themselves as immigrants, were now perceived as such as a result of the conflicts and extreme nationalism which had previously swept the region. Here, the greatest need for efforts now is to overcome the stereotypes thrown up by these conflicts among the second generation.

A very diverse range of initiatives was also presented. Some local and regional governments have integrated and comprehensive plans designed to encourage integration in all the relevant areas (employment, housing, health, education, public awareness-raising, etc.), while others focus on more specific aspects, such as exposing and combating racism, or work-related

integration. Similarly, the organisations working in the field are highly diverse: some are management bodies set up by local or regional authorities themselves, while others are participatory councils.

Not all the local and regional governments who attended are mentioned in each of the sections below: rather, their comments are included in whichever section is relevant to their particular contribution.

3. **Examples of institutional action**

The first to be presented are those by local or regional governments whose action forms part of a comprehensive plan; those focusing on more specific programmes follow.

Catalonia has introduced a Citizenship and Immigration Plan. Immigration has grown very rapidly and very recently in this region. The Catalan population has grown by 500 000 in the last five years, and 90% of this growth is due to immigration. Foreigners now account for 12% of Catalonia's population. The Citizenship and Immigration Plan comprises policies and measures in three areas: initial reception, promotion of equality, and adaptation.

Under the plan, reception policies are directed towards immigrants at the early stages following their arrival. They centre upon familiarising them with their new environment, language-learning, training for job-seeking, and housing. Some of these policies also cover irregular immigrants. The Plan defines policies for equality and adaptation as seeking to banish inequalities, promote participation and manage diversity – in other words, they aim to put immigrants on an equal footing with the host population and to build a society in which diversity is seen as an asset. At each of these levels, measures are taken in fields such as housing, health, education, work, culture, etc.

The Catalan Plan is therefore a comprehensive plan. A number of institutional instruments have been created for the purpose, including the Interdepartmental Committee, bringing together all Catalan government services, and the Advisory Council, a participatory body on which social bodies are represented. Immigration and integration policy is governed by a government department, the Secretariat for Immigration.

The Schleswig-Holstein region also has a comprehensive plan in this area. Its immigrant population is much longer-established than in the preceding case, and is made up of people from Turkey, Eastern Europe and elsewhere. Here, integration policies concern both immigrants and refugees although, unlike in Catalonia, only those with legal status are covered.

Its integration programme touches upon areas such as German language teaching, intercultural education, vocational training, housing, health, social services, participation and legal advice. A number of official instruments have been put in place in order to implement it.

The region has a Reception Division, and a special commission deals with urgent humanitarian cases; a joint group also provides a participatory forum in which the entire social spectrum affected is represented, including trade unions and other bodies. Schleswig-Holstein is an example of a regional government which has promoted local government involvement: a number of local authorities have joined the project and are implementing their own measures.

The city of Brescia, in the Lombardy region, has one of the highest concentrations of immigrants in Italy (14.5% of the population of the province of Brescia is foreign). Its immigration policy intervenes in areas such as language learning, cultural activities, access to housing, etc.

The comprehensive nature of this policy is reflected, as in the other cases mentioned above, at local government level by an inter-departmental management body. As far back as 1989 the city council initially set up a guidance service for foreigners, which has since developed and grown, and it now has a fully-fledged Department for Integration and Citizenship.

The city of Copenhagen is pursuing a local integration policy, focusing on aspects such as education, minority access to employment, prevention of ghetto-formation, and dialogue between minorities and the rest of the population. The local government has a Department for Integration and Employment.

Copenhagen's Integration Council represents a major experiment in participation. The Council is a consultative, participatory body set up in 1999, which is consulted by local government on all matters concerning the integration of minorities. It is defined as a neutral body in party political terms, responsible for monitoring the actions of the local administration and representing immigrants' interests. The central issue that concerns it is combating discrimination, which it does through a variety of activities (including awareness-raising campaigns). Similar Councils exist in other Danish cities, with a national body comprising representatives of each of them.

The city of Barcelona, with a 15% immigrant population, also has a comprehensive plan, the Municipal Immigration Plan, covering aspects such as reception, access to housing and spatial planning policy amongst others. The city's efforts are concentrated primarily on initial reception, dealing with issues such as access for immigrants to basic services, legal advice, and others. Reception is handled in cooperation with a raft of relevant social organisations, under a reception plan which seeks to coordinate the work of these bodies with that of the city council.

Rotterdam, almost 50% of whose population was born outside the Netherlands, was one of the first cities in Europe to introduce global policies for integrating minorities and to set up dedicated services in this field. A debate is currently under way however, which could lead to radical changes to its integration policy. This will be discussed further in a later section.

Other local and regional governments do not apply comprehensive plans, but focus their immigration-related work on specific or partial aspects. The city of Ljubljana has a project to prevent the social exclusion of young people in certain neighbourhoods, which was initially launched by a youth centre but has now become a fully-fledged municipal project. It is geared to integrating young people of the second generation whose parents experienced the war most intensely, and focuses on the dormitory suburbs where the risks of exclusion are greatest. The main aim is to counter stereotypes.

Helsinki has set up immigration services covering areas such as housing, education and others, but its main current project focuses on employment. The city has an immigrant population of 5.2% (mostly from Eastern European countries and refugees from Africa and Asia), but unemployment within this population stands at 28%. The "Majakka-Beacon" employment project is also being extended to other Finnish cities, and is equipped with instruments such as guidance services for immigrants, language courses and vocational training. Social bodies (including immigrant associations) are involved in the project, especially its information work.

The French Midi-Pyrénées region also concentrates on employment. The unemployment rate among young people of immigrant origin is very high, reading 50% in the suburbs of Toulouse (the region's capital). Regional governments possess few powers in France, but the Midi-Pyrénées government has earmarked resources for a number of immigration-related projects. The most important of these is represented by the "second-chance schools", which seek to draw young people into vocational training and help them find jobs. The project is implemented in a broad partnership with NGOs, professionals and the social actors (trade unions and employers' associations).

Other cities are running projects in other spheres. Leeds, for example, has set up a project for older people from minorities, which seeks to ensure that they receive equal care from the social services, especially health.

Oslo concentrates its efforts on educating the local population to deal with immigrants on an equal footing and to appreciate diversity. It has been running the "Oslo extra large" campaign for the last five years, which was set up in response to a racist murder which mobilised the population against racism. Its work is primarily directed towards children and young people, and is largely carried out in schools.

Campania, an Italian region where the level of immigration is still low, runs a number of specific programmes or services: intercultural mediation, anti-discrimination (particularly in access to housing), and employment training (especially for immigrant women).

Another example of a specific programme is provided by Scotland, where the "Fresh Talent" project covers not only integration but also how to attract migrants. Its main aim is to attract

skilled workers to settle in Scotland, in response to Scottish employers' needs. To this end, services are geared to providing a warm welcome for those wishing to live and work there. It also encourages students in Scottish universities originating from other countries to remain after they complete their studies.

Some cities and regions do not have specific immigration or integration measures. This is the case in Budapest, where the main thrust of local policy is for immigrants to use common municipal services. At national level, there is a specific service for immigrants, run by the Hungarian Ministry for the Interior.

4. **Factors for debate on local and regional policies**

A number of factors and concepts emerged at the hearing, which may be helpful as part of an exchange of experiences and in identifying best practice. Some of the most prominent points are set out below.

- 4.1 Need for networking. This aspect was mentioned by various speakers, in connection with both interinstitutional networking and coordination between institutions and social bodies. Two forms of networking and interinstitutional coordination were discussed: horizontal, meaning between local governments, and vertical, between local administrations on the one hand and regional and state authorities on the other. It was concluded that the challenges of immigration and integration could not be successfully met by each administration in isolation.

Some regions, including Catalonia and Schleswig-Holstein, reported that one of the central planks of their approach has been to involve local authorities in planning their initiatives. The Campania region also pointed to its decision to forge networks with trade unions, church bodies, etc. Local authorities, for their part, emphasised the importance of networking with specialist bodies in areas such as initial reception.

Experience of networking between local government and the European level is growing. Eurocities was set up in 1986, and now has a membership of 123 European cities. It is organised into working groups, one of which deals with immigration and integration. A number of the cities present at the hearing, such as Rotterdam and Leeds, belong to this working group. As well as exchanging experience and best practices, the working groups promote European projects involving a number of cities.

Another more recent network, ERLAI, is specifically geared to immigration and integration. 26 local and regional authorities have already joined the network. It also sets out to swap information and experience, and to carry out joint actions and projects.

Other ventures are also being promoted by a range of bodies. The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions also works through a network of cities to

coordinate integration policies. At the time of the hearing, it was organising a meeting to be held in June 2006, at which it hoped to bring together some 30 cities to discuss integration.

Experiences of this type are complemented by the network of National Contact Points for integration, organised by the European Commission, whose aim is also to exchange experience in this field. It meets six times a year, draws up an annual report, and has contributed to the Handbook on Integration.

- 4.2 Participation-based preparation of plans and projects. It was clear, from what the different local and regional governments had to say, that those with the most comprehensive plans, and with formal management structures to implement them, are performing the broadest range of integration-related tasks. Planning, provision of resources and management instruments are necessary if immigration and integration are to be tackled properly.

At the same time, the importance of involving social bodies and the general public in planning and implementing projects was strongly emphasised. If an integration plan is to succeed, it must be fully taken on board by civil society. The Schleswig-Holstein region has understood this, and brought in social players and a range of bodies in a broad debate on integration before adopting its project. As a result, society has been made aware of the need for integration policies. Other cities and regions also cited examples of participatory processes, pointing out that the greater the social participation in projects, the better the results.

- 4.3 Need for support from higher institutions. The effectiveness of local and regional authority action is greatly diminished when it cannot rely on the necessary economic support from Member State governments: integration policies require economic resources and the Member States must accept this fact. The Schleswig-Holstein region raised this point, indicating that much of its work has been directed to confronting the German federal government with the need to respond to this requirement; it had achieved encouraging results in this regard.

Other local authorities, as in the cases of Ljubljana and Brescia, have pointed out that the scant support they receive from the respective (Slovenian and Italian) governments prevents them from implementing more wide-reaching policies in this sphere. The problem is worse still where regional governments have few own resources. This was mentioned by the French Midi-Pyrénées region.

A common thread throughout the hearing was the significance of the financial support the EU can provide. Clear support was given to the European Commission's proposal to set up a Fund for Integration under the 2007-2013 financial perspectives.

- 4.4 Debate on individual and common features. Are special resources and services for immigrants needed, or is it simply a matter of making common services work efficiently? This has long been a moot point in immigration policies, and the issue arose several times in the course of the hearing. There is concern that creating dedicated services for immigrants could breed segregation, and this leads to hesitation between specificity and normalisation.

The Budapest representative, for example, reported that in Hungary, local authorities provide family support, early childhood, employment etc. services, which are to be used by immigrants, along with all other citizens. In general, however, all cities and regions which have drawn up integration policies have done so by developing specific plans and providing dedicated resources and services. The Helsinki representative argued that "specialist services for immigrants should not be necessary – but they are", showing that support from general services alone cannot cope with the shortcomings, disadvantages, difficulties and special needs experienced by immigrants.

A degree of consensus exists to the effect that specific plans, projects and resources are needed to deal properly with immigration and integration. The problem of how to move forward from this point towards a more "normal" situation continues to give cause for concern: how to prevent specificity generating segregation? The Brescia representative pointed out that the immigration-related services that had been set up "are not parallel, but complementary, services". They do not replace the other ordinary services, to which immigrants must apply for all the matters for which such services are responsible.

Copenhagen also emphasised that one of the concerns of its Integration Council is that its work should not legitimise any form of segregation of immigrant or minority populations. The aim is for its actions to be inclusive, encouraging a closer relationship and integration between all sectors of the population.

It is important, in this regard, that the local population should not see initiatives geared to immigrants as a type of privilege, which could accentuate prejudice and foster segregation. Catalonia is aware of this, indicating that when implementing tailor-made actions for the immigration population, great care must be taken regarding the possible feelings of rejection this may trigger among the local population. The steps taken by local and regional governments concerning immigrants must be clearly and carefully explained.

- 4.5 Contributions on the concept of integration. A number of cities and regions spoke either to challenge, or to contribute ideas about integration as a concept, demonstrating that this is an on-going debate in Europe.

Even following a major, participatory debate, the Schleswig-Holstein region had failed to fully define this concept, but argued that it should focus on three central aspects: equal participation, equal rights and duties, and inclusive, anti-discriminatory measures involving both immigrants and the host society.

This inclusive line is followed by the *Misericórdia* church-based social work organisation in Portugal, which directs integration policies in the country. The emphasis is mainly on equality policies and on facilitating access to Portuguese nationality.

Barcelona identified three areas of action: promoting equality (recognition of rights, promotion of equal opportunities and treatment); recognising cultural diversity; and promoting coexistence (facilitating initiatives for social cohesion and preventing the growth of parallel societies between the local population and immigrant groups).

A major debate was launched in Rotterdam in 2004, challenging the integration model so far applied. The need for the debate arose from the observation that although active integration policies had been pursued for years, society was becoming fragmented and a process of segregation was gaining ground (particularly concerning the Muslim population). This process might have been boosted by the prevailing multicultural model. The most intensive discussions centred on the "us and them" attitude which had permeated society.

The European Liaison Committee for Social Housing couched the discussion on integration in terms of removing inequalities and equal opportunities, reflecting a shift away from the multiculturalism-assimilation debate towards aspects such as equal opportunities. Their work focused on housing, and they explained that discrimination in this area was one of the main factors for the segregation of immigrant populations.

The definition of 11 common basic principles by the European Commission, which incorporated into the Hague Programme, was welcomed in the course of the debate on the concept of integration. The 11 points are not listed here, since they are set out in the EESC opinion which the present report accompanies.

5. **Some specific policies highlighted at the hearing**

The final section of the present report lists a number of specific policies in various areas such as employment, housing etc. which the local and regional government representatives indicated as crucial to the process of integration.

- 5.1 Employment. This is a key aspect of integration, as revealed by labour statistics, where young people descending from immigrant families experience far higher rates of unemployment than the general population. Many of the projects presented during the hearing are concerned with promoting employment. Two examples are set out below.

As mentioned earlier, the "Majakka-Beacon" employment project in Helsinki covers a range of actions, and has entailed setting up a raft of new services, such as immigrant guidance monitors, language courses, employment guidance courses, etc. It is an example of an active

employment policy pursued with the involvement of social bodies, particularly immigrant associations.

The "second-chance schools" project in the Midi-Pyrénées also merits careful attention on account of the encouraging results it is achieving. It is aimed at unqualified young people (of immigrant parentage) with low levels of training, who know what job they are interested in, but have language problems. It operates through links with employers, and a personalised training plan is drawn up for each pupil. This is backed up with social and sporting activities, etc. for pupils, aiming at all-round personal development. The results in terms of integration into society and work are promising.

- 5.2 Housing. As pointed out by the representative of the European Liaison Committee for Social Housing, "no-one can integrate when living six to the same room, or in a house without hot water". Housing is without doubt another central aspect of integration, and much local and regional government work is directed to it.

Poor management of housing policy has harmful effects, leading to segregation or the formation of ghettos – the polar opposite of integration. When matters are left to market forces, a set of discriminatory factors emerges, as witnessed by all European countries to one extent or another. Access to housing is a right which requires public intervention and, where immigrants are concerned, must be provided without discrimination and be spread across the urban fabric – in other words, what the European Liaison Committee for Social Housing describes as an ethnic mix.

A number of official approaches were outlined at the hearing. Barcelona has opted to set up mediation channels between immigrants and landlords to encourage renting. The aim is to reassure owners who rent accommodation to immigrant families, and to minimise the risk of discrimination. The city also has a policy of upgrading and providing facilities in neighbourhoods with high immigrant populations.

Several regional or local governments, such as Campania, Copenhagen and the Midi-Pyrénées, have set themselves the aim of preventing the formation of ghettos. In Copenhagen, the Integration Council, mentioned above, has the prevention of segregation as one of its objectives. In the Midi-Pyrénées region, and Toulouse in particular, efforts are directed to preventing the consolidation of ghetto areas by promoting employment for young people, and also by means of housing-related measures.

A different approach is reflected in measures to encourage home ownership. One example is in Brescia, where agreements have been signed with the banks to facilitate home ownership by immigrants.

- 5.3 Voting rights. The right of long-term immigrant residents to vote in local elections was mentioned by several local and regional government representatives, citing a range of initiati-

ves supporting its introduction (in countries where this right is not yet recognised; some EU Member States have already done so).

The issue was raised in Schleswig-Holstein ten years ago, but ran counter to the German federal constitution. The question has been debated ever since, and the regional government supports moving in this direction. Discussions are under way in Brescia too, with current proposals for neighbourhood-level involvement and a further project to promote voting rights. Abolition of the discriminatory provision whereby non-nationals cannot enter public service is also under consideration. The city of Barcelona also supports voting rights for foreign residents. The same applies in Campania.

In Copenhagen (as throughout Denmark), foreign residents already have this right, but additional forms of political involvement have also been developed. The city's Integration Council is freely elected by the various minorities, becoming a further channel through which they can participate. This approach was not, however, endorsed by other representatives of local and regional government.

- 5.4 Other significant aspects. Other aspects, testifying to the wide range of factors involved in integration, were raised at the hearing. Learning the language of the host society, for example, was mentioned by several speakers, underscoring the need for dedicated resources for this purpose. The importance of education to integration was also mentioned. Intercultural education is seen as a necessary component in integration, as argued, for example, by the representatives of Schleswig-Holstein and Brescia. The latter city has been implementing intercultural education programmes since 1994.

Preparing and informing the host population is another important aspect covered by the integration plans and projects of several cities and regions. Integration is seen as a matter for everyone, immigrants and locals: any discriminatory attitudes towards, or rejection of, immigrants among the host population must be combated vigorously. Local people must be actively involved in building an open society in which immigrants can be integrated, and campaigns are conducted for this purpose.

"Oslo Extra Large" is an example of such a campaign, seeking to combat racism and promote equality for all. It is promoted by the city authorities, and its aim is to ensure that all the inhabitants of Oslo are treated equally, and that the city's diversity should be reflected in all positions of responsibility. The campaign involves a wide range of bodies as well as the city authorities. The mayor takes part in events such as the annual awards for anti-racist work. The campaign's main work, however, is carried out in schools, youth centres and anywhere where young people are active, taking the view that it is young people who should be the main focus of attention in countering racism.

*

* *

ANHANG 3

Bericht über die Anhörung zum Thema Einwanderung und Integration: Rolle und Initiativen der Sozialpartner und der organisierten Zivilgesellschaft

22./23. Juni 2006,

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat in Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen am 22. und 23. Juni 2006 in Dublin eine Anhörung durchgeführt. Ziel dieser Veranstaltung war es, Informationen über Erfahrungen und vorbildliche Praktiken der Sozialpartner auf dem Gebiet der Bekämpfung von Diskriminierungen und der Förderung der Integration unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitswelt zu sammeln.

Im Einzelnen wurden mit der Anhörung folgende Ziele verfolgt:

1. Vorstellung und Untersuchung von praktischen Beispielen für Initiativen und Maßnahmen auf kommunaler und nationaler Ebene zur Verhinderung von Diskriminierung und Förderung der Integration in der Arbeitswelt;
2. Untersuchung möglichst geeigneter Mittel und Wege zur Entwicklung wirksamer und innovativer Modelle auf diesem Gebiet und der von den Arbeitgebern, Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen vertretenen Konzepte;
3. Ermittlung beispielhafter Erfahrungen und vorbildlicher Praktiken bei der Bekämpfung von Diskriminierung und bei der Förderung einer gerechten und gleichen Behandlung sowie der umfassenden Integration in die Arbeitswelt.

Ausgangspunkt der Anhörung war der Grundgedanke, dass die Beschäftigung ein wesentliches Element der Integration von Einwanderern darstellt. Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt bildet den Schlüssel für den Schutz und die Gewährleistung der Würde des Menschen und seiner Selbständigkeit.

Den Sozialpartnern kommt bei der Integration ethnischer und kultureller Gemeinschaften in diesen Wirtschaftsbereich eine grundlegende Rolle zu. Die Arbeitswelt und ihre Auswirkungen auf den sozialen Bereich hängen unmittelbar mit dem Engagement der Gewerkschaften und Arbeitgeber zusammen. Aus diesem Grund müssen die Politik und die Rechtsvorschriften auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene mit einer engen Zusammenarbeit und Mitwirkung der Sozialpartner einhergehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Integration von Einwanderern in die sozialen und wirtschaftlichen Bereiche der Aufnahmegesellschaft auch wirklich stattfindet.

Der soziale Dialog auf europäischer Ebene als Aufgabe der Sozialpartner (EGB und UNICE) ist ein geeigneter Rahmen, in dem die Sozialpartner neue Verpflichtungen eingehen und die großen Aufgaben, vor denen sie stehen, bewältigen können.

Ausgehend von der Feststellung, dass bei der Integration eingewanderter Arbeitnehmer in die Arbeitswelt die volle Gewährleistung der Grundsätze der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung notwendig ist, wurde die Anhörung in fünf verschiedene Themengruppen unterteilt:

1. Der europäische Rahmen
2. Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern: Erfahrungen in den Mitgliedstaaten
3. Arbeitgeberinitiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung
4. Maßnahmen der Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen
5. Genossenschaften und organisierte Zivilgesellschaft

1. **Der Europäische Rahmen**

Die Einwanderung in die Europäische Union kann neue Chancen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und für die Arbeitsbedingungen und den sozialen Wohlstand eröffnen. Sie kann dazu beitragen, die komplexen Herausforderungen, vor denen die EU steht, besser zu bewältigen. In diesem Zusammenhang verweist Herr FERNÁNDEZ (Forschungskordinator bei der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen) auf einen wirtschaftlichen und sozialen Wandel, der gekennzeichnet ist durch Arbeitsmärkte, auf denen ein Arbeitskräftemangel herrscht, eine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und den sich abzeichnenden demografischen Wandel in Form einer drastischen Überalterung der Erwerbsbevölkerung. Die Einwanderung allein bietet zwar keine Pauschalantwort oder Wunderlösung für all diese Herausforderungen, vor denen die EU stehe, doch sollten diese Aufgaben vorrangig durch eine gemeinsame und offene Politik der legalen Einwanderung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt angegangen werden.

Herr MALOSSE (Vorsitzender der Fachgruppe SOC im EWSA) weist darauf hin, dass die EU ihrer Verantwortung hinsichtlich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und des Arbeitsmarktes für Einwanderer aus Drittstaaten gerecht werden müsse. Er vertritt die Ansicht, dass die EU gemäß dem Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft eine neue Zuständigkeit für den Bereich der Einwanderung erhalten habe. Auf dem einheitlichen europäischen Arbeitsmarkt spiele die Einwanderung eine entscheidende Rolle; sie sei zudem ein sehr bedeutender Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung.

Nach Ansicht von Frau PASSCHIER (Verbandssekretärin des Europäischen Gewerkschaftsbunds) sind die Einwanderungsdebatten von einer Reihe von Widersprüchen gekennzeichnet. So werde die Einwanderung häufig eher als ein Problem denn als eine Chance gesehen. Im Zusammenhang mit der Einwanderung und der entsprechenden Politik auf nationaler und europäischer Ebene gebe es zwar Vorschriften, doch diese gehen von der Einwanderung als

einer vorübergehenden Erscheinung aus. Dabei werde jedoch nicht berücksichtigt, dass es sich bei den Einwanderern um Menschen handelt; die derzeitigen Politiken stehen im Widerspruch dazu. Ihrer Ansicht nach müsste die Einwanderung von offizieller Seite als etwas Positives anerkannt werden. Überdies bedürfe es einer besser durchdachten gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU. Die gemeinsame Aufnahmepolitik müsse sich auch auf Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation erstrecken und sicherstellen, dass die sozialrechtlichen Vorschriften angewandt und die Migranten in der Arbeitswelt gerecht und gleich behandelt werden.

Auf EU-Ebene stecken zwei Richtlinien den Rahmen für die Gleichbehandlung ab. Es handelt sich um die Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und die Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Diese nützlichen Rechtsinstrumente beeinflussen die Politikgestaltung auf einzelstaatlicher Ebene positiv. Herr GAUCI (Adecco) legt dar, dass Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt und die Prinzipien der gleichen und gerechten Behandlung Themen sind, die erst seit relativ kurzer Zeit in Frankreich angegangen werden. Aus seiner Sicht hat man sich nicht eingestanden, dass es Diskriminierungen gibt. Die EU habe mit Artikel 13 des Gründungsvertrages und der Annahme der beiden Richtlinien zur Gleichbehandlung positiv zur Entwicklung in Frankreich beigetragen.

Wie jedoch Herr TARÁN (Internationale Arbeitsorganisation, ILO) ausführt, hat derzeit nur Finnland die beiden Richtlinien vollständig in nationales Recht umgesetzt. Überdies böten die Richtlinien keine Pauschalantwort auf alle in der Praxis auftretenden Probleme. Nötig seien eine aktivere Politik und neue Verpflichtungen seitens der Sozialpartner, um die Bekämpfung von Diskriminierungen und die Integration und Eingliederung in die Arbeitswelt ein für alle Mal anzugehen und zu fördern.

Über die Rechtsvorschriften des Gemeinschaftsrechts hinaus fallen die Rechte und Freiheiten eingewandelter Arbeitnehmer auch unter den Schutz der Internationalen Menschenrechtskonventionen und der in den ILO-Abkommen verankerten Prinzipien. Der ILO kommen entscheidende Verdienste bei der Bekämpfung von Diskriminierungen und bei der Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt auf internationaler Ebene zu. Herr TARÁN erklärt in diesem Zusammenhang, dass auf internationaler Ebene eine Reihe von Vorschriften für die Bekämpfung von Diskriminierungen und für die Gewährleistung der Eingliederung von Einwanderern in den Arbeitsmarkt festgelegt wurden. Er vertritt die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten der EU der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familienangehörigen beitreten sollten. Diese Konvention sei die Charta der Einwanderungspolitik. In diesem Sinne äußerte sich auch der EWSA in seiner Stellungnahme vom 30. Juni 2004²⁸.

28

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Internationale Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern", SOC/173, 30. Juni 2004, Brüssel.

2. **Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern: Erfahrungen in den Mitgliedstaaten**

Integration muss sich vor allem auf lokaler Ebene und in aktiver Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und der Sozialpartner untereinander vollziehen. Der Zivilgesellschaft kommt bei der wirksamen Bekämpfung von Diskriminierungen und der Schaffung der Bedingungen und Einleitung der notwendigen Maßnahmen für die Gewährleistung einer gerechten und gleichen Behandlung in der Arbeitswelt eine entscheidende Rolle zu.

Im Hinblick auf vorbildliche Praktiken in der EU werden die in Irland und Spanien gemachten Erfahrungen und die von den dortigen Sozialpartnern eingegangenen Verpflichtungen genannt. In diesen beiden Ländern wurden sehr positive Maßnahmen ergriffen, um die auf ihren jeweiligen Arbeitsmärkten herrschende Vielfalt und Heterogenität zu bewältigen und Diskriminierungen, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen. Beide Länder waren einst klassische Auswanderungsländer und sind heute selbst Einwanderungsländer.

Frau LOUGHEED (IBEC) erklärt, dass es im Fall Irlands seit 1987 Absprachen zwischen den Sozialpartnern auf nationaler Ebene gebe, um Vereinbarungen mit der Regierung auf diesem Gebiet einvernehmlich zu treffen. In diesen Vereinbarungen werden bestimmte Werte für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes definiert. Sie vertritt die Ansicht, dass diese Vereinbarungen zu einem verlässlichen und wirksamen Bezugsrahmen für alle Sektoren geworden seien.

Derzeit wird in Irland über einen neuen Vertrag der Sozialpartnerschaft verhandelt. Herr JOYCE (ICTU) erläutert, dass sich bei diesen Verhandlungen die Vorstellungen der verschiedenen Seiten (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und andere Organisationen der Zivilgesellschaft) in einer Betonung der positiven Aspekte der Einwanderung und Integration niedergeschlagen haben. Der Entwurf für eine neue Sozialpartnerschaft sei ein sehr gutes Beispiel für den Paradigmenwechsel. Es sei anerkannt worden, dass sich dieser Partnerschaftsvertrag auf eine längeren Laufzeit erstrecken und erstmals ergänzend auch wirtschaftliche und soziale Maßnahmen beinhalten müsse. Irland sei auch ein gutes Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den Behörden des Landes bei der Ausarbeitung dieser Partnerschaftsverträge.

Im Fall Spaniens wurde hervorgehoben, dass die Sozialpartner sich dort zu einer Regularisierung des Status irregulär Beschäftigter und Eingewanderter und zur Bewältigung der Arbeitsmigration auf der Grundlage des sozialen Dialogs verpflichtet haben. Herr RUIZ (CC.OO.) weist darauf hin, dass in Spanien mit der Wahl der neuen Regierung im März 2004 eine strategische Wende in der Einwanderungspolitik vollzogen und erstmals die Einwanderung an den Arbeitsmarkt gekoppelt wurde. Zu diesem Zweck wurden ein sozialer Dialog eingeleitet und Verhandlungen zwischen den wichtigsten Sozialpartnern (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) in institutioneller Form aufgenommen. Dieser Dialog war weitgehend auf mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der irregulären Einwanderer in Spanien

ausgerichtet. Auf diese Art und Weise kam es zu einem außerordentlichen Verfahren zur Legalisierung irregulärer Einwanderer. Herr RUIZ verweist darauf, dass dieser Legalisierungsprozess erfolgreich war und die gesteckten Ziele mit der Regularisierung der behördlichen Situation von ungefähr 600.000 Menschen im Wesentlichen erreicht worden sind.

Aus seiner Sicht hat dieser von der spanischen Regierung geförderte soziale Dialog auch zur Einrichtung eines ständigen Gremiums - der so genannten dreiseitigen Beschäftigungskommission - geführt, in der sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber ebenfalls mit der Einwanderungspolitik befassen. Diese Kommission befürwortet eine allgemeine Politik, welche die legale und reguläre Zuwanderung von Migranten fördert und auf die Notwendigkeit der Steuerung der Migrationsströme (durch verstärkten Abschluss von Arbeitsverträgen noch im Herkunftsland) und auf die Verfolgung und Ahndung missbräuchlicher Praktiken ausgerichtet ist. Daneben müsse es ein rasch abzuwickelndes Verfahren geben, das es den Arbeitgebern erlaubt, ihren Bedarf umgehend zu decken. Nach den Worten von Herrn RUIZ kommt dem sozialen Dialog bei der Bewältigung der Einwanderung eine beispielhafte und wesentliche Rolle zu. Des Weiteren dürfe es im Hinblick auf die bereits errungenen Rechte keine Rückschritte geben.

3. **Arbeitgeberinitiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung**

Während der Anhörung wurde unter anderem der Vorschlag diskutiert, dass die bei der Einstellung praktizierten Diskriminierungen und Verstöße gegen die auf nationaler Ebene geltenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen von Arbeitgeberseite unterbunden werden. In diesem Zusammenhang vertritt Frau PASSCHIER (EGB) die Ansicht, dass eine in Bezug auf die Arbeitsverträge gute und menschenwürdigen Beschäftigung, Karriereaussichten und die Bekämpfung von Ausgrenzungen auf dem Arbeitsmarkt gewährleistet werden müssen. Es gelte, die Beschäftigungsverhältnisse und die Arbeitsbedingungen zu schützen, zudem seien bessere integrationspolitische Maßnahmen und auch ein direkter Dialog der Gewerkschaften mit dem Einwanderern erforderlich. Nur so könne man dem Ausgeliefertsein der eingewanderten Arbeitnehmer begegnen.

Herr RUIZ (CC.OO.) weist zudem darauf hin, dass der irreguläre Status die Menschen besonders wehrlos macht. Nötig sei ein gemeinsamer Standpunkt der Arbeitgebergremien zur Bekämpfung missbräuchlicher Praktiken von Unternehmern, die irreguläre Migranten beschäftigen, denn dadurch werden lautere Unternehmer benachteiligt und der Arbeitsmarkt beeinträchtigt. Seiner Ansicht nach sollten gegen Unternehmer, die irreguläre Einwanderer beschäftigen, nicht nur Geldstrafen verhängt, sondern zugleich auch strafrechtlich vorgegangen werden. Die Beschäftigung von irregulären Einwanderern gehe mit der Ausbeutung von Menschen einher und diese stelle eine Straftat dar.

Er verweist überdies auf die verbreitete Forderung, dass die Arbeitgeber jede Form der Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung oder Ausgrenzung bei der Einstellung von Arbeitnehmern energisch ablehnen müssen. Herr TARÁN (ILO) erklärt, dass seine Organisation derzeit eine Untersuchung über Fälle indirekter Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und

beim Zugang zu einer Beschäftigung durchführt. Diese Untersuchung habe gezeigt, dass es Diskriminierungen zwischen Menschen mit gleicher beruflicher Qualifikation und Ausbildung, jedoch unterschiedlichen ethnischen bzw. Rassenmerkmalen gebe. Die erhobenen Daten zeigten, dass der einheimische Bewerber größere Chancen habe als ein anderer Bewerber, der Migrant sei.

Im Zusammenhang mit diesem Thema erläutert Herr GAUCCI (Adecco) die Erfahrungen seines Unternehmens, das als eines der ersten in Frankreich eine Untersuchung über mögliche Fälle von Diskriminierung im Unternehmen und eine entsprechende Auswertung durchführt hat. Diese Selbstevaluierung habe ergeben, dass Diskriminierungen an der Tagesordnung seien und als normal empfunden werden. Das Unternehmen beschloss daraufhin, eine Reihe von Initiativen einzuleiten, um diesen verwerflichen Praktiken zu begegnen. Adecco sei ein sehr gutes Beispiel für Maßnahmen der Arbeitgeberseite im Kampf gegen Diskriminierungen und bei der Gewährleistung der Integration in den Beruf sowie bei der Zusammenarbeit mit den Behörden.

Nach Ansicht von Herrn GAUCCI müssen die Gewerkschaften professioneller auftreten und besser mit ihren Verbänden und Mitgliedern kommunizieren. Überdies sollten die einzelnen gewerkschaftlichen Gremien im Bereich Diskriminierung und Gleichberechtigung zusammenarbeiten und einen gemeinsamen Standpunkt vertreten.

Nach Worten von Herrn TARÁN (ILO) zeichnen sich vorbildliche Praktiken dadurch aus, dass sie strategisch geplant und in ein Gesamtkonzept eingebettet sind. In diesem Sinne sei das Unternehmen "Dublin Bus" ein weiteres Beispiel für vorbildliche Praktiken. Nach Ansicht von Frau NORMANLY hat sich dieses Unternehmen auf die Veränderungen, die sich durch die Einwanderung und bei der ethnischen und kulturellen Vielfalt in der Stadt Dublin vollzogen haben, optimal eingestellt. Die von der Firma verabschiedete Strategie für Gleichheit und Vielfalt umfasst die Unterstützung und den Schutz von Arbeitnehmern innerhalb des Unternehmens, die Beratung der Führungskräfte und die Entwicklung von durchdachten Maßnahmen zur Förderung der Würde und Achtung des Menschen am Arbeitsplatz. "Dublin Bus" hat zahlreiche interkulturelle Projekte für Arbeitnehmer, Kunden und das Gemeinwesen an sich durchgeführt.

Der Erfolg eines Unternehmens hängt nämlich unmittelbar damit zusammen, inwieweit es sich der Vielfalt der modernen Gesellschaft öffnet und sich daran anpassen kann. Die Unternehmen müssen Einwanderer in ihre Führungsetagen und Leitungspositionen integrieren. Und die Führungskräfte müssen die dem Unternehmen innewohnende Vielfalt fördern und nutzen. In diesem Zusammenhang stellt Herr MEYER (Fraport AG) die von seinem Unternehmen verfolgte Strategie vor und erklärt, warum die Einbeziehung des interkulturellen Kriteriums eine Voraussetzung für den Unternehmenserfolg und die Kundenzufriedenheit ist.

Abschließend wurde darauf hingewiesen, dass alle drei Unternehmen, die ihre Erfahrungen in dieser Anhörung vorgestellt haben (Adecco, Dublin Bus und Fraport), Projekte zur Fort-

bildung und Schulungsprogramme für Führungskräfte und andere Beschäftigte des Unternehmens eingeleitet haben.

4. **Maßnahmen der Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen**

Frau HAMALAINEN (SAK, Finnland) betont, dass sich die Gewerkschaften in Fragen der Einwanderung und Integration von Ausländern Gehör verschaffen müssen, und stellt zwei der wichtigsten Projekte ihrer Organisation vor: ETMO - Multikulturalität als ein Aspekt in der Arbeitswelt und PETMO - wie führt man Multikulturalität in die Arbeitswelt ein.

Herr SULLIVAN (TUC) erläutert die Hintergründe der Einwanderung im Vereinigten Königreich. Die britische Politik gründete sich bislang im Wesentlichen auf die Rassengleichheit der Migrantengemeinschaften. Mit der Folge, dass sie nicht in eine Sozialpartnerschaft eingebettet sei, was bei der Bewältigung der durch die Migration verursachten Probleme und der Formulierung einer schlüssigen Lösung für diese Probleme große Schwierigkeiten aufwerfe. Zudem basiere die britische Politik nur auf der wirtschaftlichen Dimension. Abschließend weist Herr SULLIVAN auf eine gemeinsame Erklärung der Gewerkschaften, Arbeitgeber und des Innenministeriums hin, in der festgestellt wird, dass es auf dem Arbeitsmarkt einen Bedarf für Zuwanderung gibt. Hingewiesen wurde außerdem auf die Kampagnen und die Förderung von Projekten zur Bekämpfung von Ausbeutung und zur Information aller Beteiligten sowie zur Beratung von Einwanderern.

Während der Anhörung wurde zudem die Tatsache diskutiert, dass in den Gewerkschaften mitunter ein Korpsgeist zu Tage tritt, wobei nur bestimmte Partikularinteressen vertreten und Einwanderer ausgegrenzt werden. Die Gewerkschaften sollten (auf allen Organisations-ebenen) eingewanderte Arbeitnehmer als Mitglieder aufnehmen und ihnen auch den Zugang zu Ämtern in Vertretungsorganen und leitenden Positionen erleichtern. In diesem Zusammenhang verwies Herr Umberto SALERI (CGIL) darauf, dass seine Dachgewerkschaft eine ethnische Vielfalt aufweist und in ihrer Satzung für alle - einschließlich Einwanderer - die gleichen Rechte festgelegt sind. Einwanderer sind auch in der Organisationsstruktur der Dachgewerkschaft vertreten. Herr SALERI weist zudem auf den 15. Gewerkschaftstag der CGIL hin, der im März 2006 in Rimini stattfand und auf dem die Integration von Einwanderern als eigenes Thema behandelt wurde.

5. **Genossenschaften und organisierte Zivilgesellschaft**

Frau PREIS (Xpandia Vision) stellt die Erfahrungen dieser im Jahr 2001 gegründeten Genossenschaft vor, die sich die Integration, Beschäftigung und demokratische Mitwirkung zum Ziel gesetzt hat. Konkret erläutert Frau PREIS das Projekt *ST-Young*, mit dem vor allem das Ziel verfolgt wird, eine Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Vereinen aufzubauen und ein Beschäftigungsmodell für junge Arbeitslose vorzugeben. Sie vertritt die Ansicht, dass Integration im Wesentlichen über die Eingliederung und den uneingeschränkten und unterschiedslosen Zugang zum Arbeitsmarkt stattfindet.

Frau GULIA (ACLI, Italien) stellt die drei Hauptachsen der Tätigkeit ihrer Organisation vor, nämlich die Anpassung der öffentlichen Leistungen vor Ort in Abhängigkeit von den neuen Einwanderern in Italien; die Eingliederung der Arbeitnehmer in Genossenschaften, Sozialdienste und Forschungseinrichtungen. Dieser Eingliederung sind zwei weitere Aufgaben untergeordnet, nämlich das Kennenlernen der Kultur der Einwanderer und die Bewältigung der Vielfalt einerseits und Maßnahmen vor Ort andererseits. Die Organisationsform von ACLI gewährleiste die Berücksichtigung und Entwicklung der territorialen Unterschiede. ACLI habe unter anderem in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden Einrichtungen zur medizinischen Betreuung aufgebaut und Kurse für italienische Sprache und Kultur organisiert, um den Einwanderern den Zugang zu einer Beschäftigung und zu Wohnraum zu erleichtern.

Herr KOLAT (TGD - Türkische Gemeinde in Deutschland) erklärt, dass seine Organisation sämtliche türkischen Vereine in Deutschland vertritt und drei Ziele verfolgt: 1. Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und von Vorurteilen gegenüber dem Islam; 2. Kampf für die Gleichberechtigung; 3. Unterstützung des Prozesses hin zum Beitritt der Türkei zur EU. Aus seiner Sicht gibt es in Deutschland eine Reihe bedeutender Probleme. Der deutsche Arbeitsmarkt steht aufgrund der hohen Arbeitslosenquote insbesondere unter den Einwanderern vor schweren strukturellen Problemen. Herr KOLAT begrüßt die Tatsache, dass die Gewerkschaften in Deutschland nicht die deutsche Staatsangehörigkeit von ihren Mitgliedern verlangen, weshalb auch Ausländer mitwirken. Zudem verweist er auf die Kampagne im Bereich Erziehung und Bildung, die seine Gemeinde demnächst starten will, um den Eltern die Bedeutung der Erziehung und Bildung ihrer Kinder bewusst zu machen. Seiner Ansicht nach brauchen die EU und Deutschland konkrete Rechtsvorschriften, welche der besonderen Situation von Einwanderern Rechnung tragen. Abschließend verweist er darauf, dass mehr Mittel zur spezifischen Unterstützung junger Einwanderer gebraucht werden, damit diese sich allseitig entwickeln können und soziale Konflikte, wie sie in anderen europäischen Ländern aufgetreten sind, verhindert werden.