



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/411
"Zusammenarbeit bei der
Integration von
Einwanderern"

Brüssel, den 13. Juli 2011

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema

"Zusammenarbeit zwischen den Organisationen der Zivilgesellschaft und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Integration von Einwanderern"
(Ergänzende Stellungnahme)

Berichterstatter: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 20. Januar 2011 gemäß Artikel 29 Buchstabe A der Durchführungsbestimmungen zu seiner Geschäftsordnung, eine ergänzende Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

"Zusammenarbeit zwischen den Organisationen der Zivilgesellschaft und den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Integration von Einwanderern".

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 27. Juni 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 473. Plenartagung am 13./14. Juli 2011 (Sitzung vom 13. Juli) mit 119 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 11 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 **In den kommenden Jahren werden die interne Mobilität der Unionsbürger und die Einwanderung Drittstaatsangehöriger nach Europa zunehmen.** Diese Migrationsprozesse werden zu einer größeren nationalen, ethnischen, religiösen und kulturellen Vielfalt in der EU führen¹. Die zunehmende Mobilität und Einwanderung stellen eine Herausforderung auf lokaler und regionaler Ebene dar.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss verurteilt die jüngsten Entwicklungen, durch die das Freizügigkeitsrecht im Schengen-Raum beschnitten wird, und hat zur Mitwirkung an den Arbeiten des Europäischen Rates vom 24. Juni eine Stellungnahme² erarbeitet.

- 1.2 Einer der wichtigsten Leitgrundsätze der *Europa-2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum* betrifft die Integration von Migranten. Der EWSA möchte darauf hinweisen, dass das Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie die Verbesserung der Bildung und der öffentlichen Dienstleistungen die Integration erleichtern.

- 1.3 Es ist von großer Bedeutung, dass die EU über **gute gemeinsame Rechtsvorschriften** verfügt, damit die Zuwanderung über legale und transparente Verfahren gesteuert und kanalisiert

¹ ABl. C 48/6 vom 15.2.2011.

² Stellungnahme des EWSA zum Thema Migration, noch nicht im ABl. veröffentlicht.

wird. Die gemeinsamen Rechtsvorschriften müssen auf der Einhaltung der Europäischen Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention beruhen, um den Migranten die gleichen Rechte und Pflichten, die Gleichbehandlung und die Nichtdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft zu garantieren.

- 1.4 Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und sozialen Krise nehmen in ganz Europa **Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zu, auch in der politischen Agenda einiger Regierungen**. Die EU-Institutionen müssen die Fremdenfeindlichkeit und die Diskriminierung, denen Migranten und sichtbare Minderheiten ausgesetzt sind, sehr aktiv bekämpfen und die Chancengleichheit, den Zusammenhalt und die soziale Mobilität fördern. Die Medien müssen verantwortungsvoll und erzieherisch vorgehen.
- 1.5 Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften verfügen über politische Instrumente, Rechtsvorschriften und Haushaltsmittel, um die Integrationspolitik umzusetzen. Die nationalen Maßnahmen sind häufig auf die Kontrolle der Migrationsströme gerichtet; sie sind jedoch der lokalen und regionalen Ebene, die die Herausforderung der Integration bewältigen muss, sehr fern. Diese Maßnahmen werden auf verschiedenerelei Art umgesetzt: proaktiv, präventiv, korrektiv oder reaktiv. Die lokalen Gebietskörperschaften haben den Ansatz, demzufolge die Integration ein problemloser natürlicher Prozess ist, der keiner aktiven und spezifischen Politik bedarf, hinter sich gelassen.
- 1.6 **Nach Ansicht des EWSA ist die Integration keine Rechtshandlung, sondern ein langfristig angelegter vielschichtiger gesellschaftlicher Prozess, der mannigfache Dimensionen besitzt und in den vielfältige Akteure einbezogen sind, insbesondere auf lokaler Ebene.** Der gesellschaftliche Integrationsprozess läuft in den Strukturen der Gesellschaft und in verschiedenen Bereichen des persönlichen Lebens ab: in der Familie, im Wohnviertel und in der Stadt, am Arbeitsplatz, in der Schule, bei der Ausbildung, an der Hochschule, in Verbänden, religiösen Einrichtungen, Sportvereinen usw.
- 1.7 Der gesellschaftliche Integrationsprozess muss sich auf einen Rechtsrahmen stützen, der eine "schrittweise [...] Gleichstellung der Einwanderer mit den übrigen Bürgern (unter Beachtung der Grundsätze der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung) [garantiert], sowohl was ihre Rechte und Pflichten als auch ihren Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung betrifft"³. Das erste der gemeinsamen Grundprinzipien der Integrationspolitik der EU⁴ lautet: *"Die Eingliederung ist ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen"*⁵.

3 Stellungnahme des EWSA zum Thema "Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft" (2002/C 125/21).

4 Vom Rat und den Vertretern der Mitgliedstaaten am 19. November 2004 verabschiedete gemeinsame Grundprinzipien, Dokument des Rates Nr. 14615/04.

5 "Eine gemeinsame Integrationsagenda - Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union", KOM(2005) 389 endg.

- 1.8 **Die von den lokalen und regionalen Verwaltungen vorangetriebenen Maßnahmen zur Integration und sozialen Eingliederung müssen in verschiedene Richtungen gehen und folgende Bereiche umfassen**⁶: Aufnahme von Neuankömmlingen, Sprachkurse sowie Informationen über Recht und Gebräuche, Wohnungswesen, Gesundheit, Armutsbekämpfung, Diskriminierungsbekämpfung, Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik, Gleichstellungsfragen, Schulunterricht für Minderjährige, Familienpolitik, Jugendpolitik, medizinische Versorgung, Ausweitung der Sozialdienste und Förderung der Bürgerbeteiligung. Die öffentlichen Verwaltungen müssen Mitarbeiter beschäftigen, die die ethnische und kulturelle Vielfalt widerspiegeln, und die Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst müssen im Bereich interkulturelle Beziehungen geschult werden. Auf lokaler und regionaler Ebene müssen der Dialog und die interkulturelle und interreligiöse Zusammenarbeit gefördert werden.
- 1.9 **Die demokratische Regierungsform** beruht auf dem Grundsatz, dass alle Mitglieder der politischen Gemeinschaft direkt und indirekt am Beschlussfassungsprozess der Regierung teilhaben können sollten. Für den Erfolg der Integrationspolitik müssen die Zivilgesellschaft und die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aktiv an der Konzipierung, der Umsetzung und der Bewertung der Integrationspolitik mitwirken.
- 1.10 Voraussetzung für eine demokratische Gesellschaft ist die Möglichkeit aller von Kollektiventscheidungen betroffenen Personen, auf die Entscheidungsfindung Einfluss zu nehmen und daran mitzuwirken. Die multikulturellen Städte im Europa des 21. Jahrhunderts müssen die Demokratie stärken, indem sie die in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen, deren Rechte auf politische Teilhabe eingeschränkt sind, einbinden⁷.
- 1.11 Der EWSA hat **eine Ausweitung der Bürgerrechte** auf dauerhaft in der EU aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige gefordert⁸. Darüber hinaus fordert er von den Mitgliedstaaten eine flexiblere Einbürgerungspolitik.
- 1.12 Der EWSA könnte mit Hilfe einer Stellungnahme zu den Indikatoren der **aktiven Bürgerschaft** an der Umsetzung der Schlussfolgerungen der Ministerkonferenz in Saragossa mitwirken.
- 1.13 Das neunte der gemeinsamen Grundprinzipien - *"Durch die Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen, insbesondere auf lokaler Ebene, wird ihre Integration unterstützt"* - ist in den Mitgliedstaaten

⁶ ABl. C 347/19 vom 18.12.2010.

⁷ R. GROPAS und R. ZAPATA-BARRERO (2011), "Active immigrants in multicultural contexts: democratic challenges in Europe" (Aktive Migranten in multikulturellen Kontexten: demokratische Herausforderungen in Europa), in: A. TRIANDAFYLIDOU, T. MODOOD, und N. MEER, "European Multiculturalism(s): Cultural, religious and ethnic challenges" (Europäische Multikulturalität(en): kulturelle, religiöse und ethnische Herausforderungen), Edinburgh, Edinburgh University Press.

⁸ ABl. C 208/76 vom 3.9.2003.

unzureichend umgesetzt worden. In der dritten Auflage der MIPEX-Studie⁹ (mit Integrationsindikatoren von 31 Ländern in Europa und Nordamerika) wird geschlussfolgert, dass der Großteil der Migranten über wenige Möglichkeiten zur Mitwirkung an der sie betreffenden Politik verfügt.

- 1.14 Nach Ansicht des EWSA müssen proaktive Integrationsmaßnahmen ergriffen werden, die eine doppelte Ausrichtung haben und sich gleichzeitig an die Aufnahmegesellschaft und die Zuwanderer richten. Ziel ist eine Gesellschaft, in der alle ansässigen Personen unabhängig von ihrer Herkunft dieselben Rechte und dieselben Pflichten haben und die Werte einer demokratischen, offenen und pluralistischen Gesellschaft teilen.
- 1.15 In den europäischen Städten ist die Zivilgesellschaft sehr aktiv und arbeitet auf die Verbesserung des Zusammenlebens und der Integration der Bürger hin. Ihre Organisationen bilden ein hervorragendes soziales Kapital, mit dem integrative Gesellschaften in all ihren Aktionsbereichen gefördert werden können. **Der EWSA schlägt vor, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften die Aktivitäten der Zivilgesellschaft und deren Konsultation und Einbindung** mittels öffentlicher, transparenter und mit ausreichend Finanzmitteln ausgestatteten Verfahren **fördern**. Die Finanzierungssysteme dürfen nicht die Unabhängigkeit der Organisationen beeinträchtigen.
- 1.16 Zur Erleichterung der Integration muss die Regierungs- und Verwaltungsführung mit Hilfe von Mechanismen zur Einbindung der Zivilgesellschaft verbessert werden, weshalb der EWSA vorschlägt, **die Rolle der vorhandenen lokalen und regionalen Organe für die Beteiligung und Konsultation zu stärken und neue Foren und Plattformen in den Städten und Regionen zu schaffen, in denen noch keine eingerichtet worden sind**. Denn die Erfolgchancen der öffentlichen Maßnahmen lassen sich durch partizipative Mechanismen steigern.
- 1.17 Der EWSA **schlägt vor, dass die städtischen und regionalen Gebietskörperschaften Beiräte, Foren und Konsultationsplattformen bilden**, damit die Zivilgesellschaft (die Migrantenverbände und Organisationen zur Unterstützung von Migranten, die Menschenrechtsorganisationen, die Frauenverbände, die Sozialpartner - Gewerkschaften und Unternehmensverbände - und andere NRO) in die Integrationspolitik einbezogen und konsultiert wird. Auf kommunaler Ebene können feste oder flexiblere Beteiligungsstrukturen eingerichtet und an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften müssen Anstrengungen unternehmen, um die Hindernisse für eine Beteiligung aus dem Weg zu räumen.
- 1.18 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Europäische Kommission in der **neuen Agenda für die Integration** die Bedeutung der lokalen und regionalen Ebene hervorheben und die Zusammenarbeit zwischen den politischen Entscheidungsorganen und den Organisationen der

⁹ Migrant Integration Policy Index III, 2011.

Zivilgesellschaft fördern sollte. Es ist die lokale Ebene, auf der sich die Integration am wirkungsvollsten vollzieht und sich ein Zugehörigkeitsgefühl herausbildet. Die soziale und politische Teilhabe ist für die Entstehung dieses Zugehörigkeitsgefühls unerlässlich.

- 1.19 In der Kommissionsmitteilung sollte vorgeschlagen werden, auf lokaler Ebene Strukturen zur Konsultation der Migranten und der Zivilgesellschaft zu schaffen. Ferner **lassen sich** diese Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung unter Wahrung der Unabhängigkeit der Organisationen **in Zusammenarbeit mit den lokalen Gebietskörperschaften über den Europäischen Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen finanzieren.**
- 1.20 Angesichts der nächsten Zwischenbewertung ist der EWSA der Auffassung, dass **die Mittel des Fonds aufgestockt werden sollten und der Fonds mit flexibleren Finanzierungsmechanismen für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften versehen werden sollte.** Zudem sollte die Kommission künftig bis zu 20% des Fonds verwalten, um EU-Maßnahmen mit einem großen Mehrwert zu finanzieren. Der Ausschuss teilt die Sorge zahlreicher Migrantenverbände, da mit dem Fonds lediglich Projekte finanziert werden, die von großen Organisationen mit Zugang zu umfassender Kofinanzierung vorgelegt werden, nicht jedoch kleine lokale Organisationen.

2. **Hintergrund und allgemeine Bemerkungen**

- 2.1 Der EWSA hat mit verschiedenen Stellungnahmen zu einem gemeinsamen Ansatz der EU im Bereich der Integrationspolitik beigetragen. Dazu gehören die gemeinsame Integrationsagenda, die gemeinsamen Grundprinzipien, der Europäische Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen, die Ministerkonferenzen, das Netz Nationaler Kontaktstellen, das Handbuch zur Integration, der Jahresbericht, die Integrationswebsite sowie das Europäische Integrationsforum.
- 2.2 Mit dem **Lissabon-Vertrag** hat die Europäische Union eine Rechtsgrundlage (Artikel 79 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU) für die Durchführung von Maßnahmen zur **Förderung und Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration von Drittstaatsangehörigen** geschaffen.
- 2.3 Im Jahr 2006 verabschiedete der EWSA eine Initiativstellungnahme¹⁰, um einen Beitrag zur Entwicklung der gemeinschaftlichen Integrationspolitik aus lokaler und regionaler Sicht zu leisten. Der EWSA hob hervor, dass die Integrationspolitik nicht nur Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, sondern auch der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ist.
- 2.4 Es bedarf einer guten Regierungs- und Verwaltungsführung, damit dieser gesellschaftliche Prozess durch geeignete Maßnahmen seitens der öffentlichen Stellen unterstützt wird. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften verfügen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten in

¹⁰ ABl. C 318/128 vom 23.12.2006.

den einzelnen Mitgliedstaaten über politische, rechtliche und finanzielle Instrumente, die sie in geeigneter Weise in der Integrationspolitik einsetzen müssen. Diese Programme und Maßnahmen müssen in geeigneter Weise ergänzt, abgestimmt und auf drei Ebenen (nationaler, regionaler und lokaler) bewertet werden, um ihre Wirksamkeit zu gewährleisten und eine allgemeine Kohärenz herzustellen.

- 2.5 Der EWSA hebt hervor, dass sich die organisierte Zivilgesellschaft auf regionaler und lokaler Ebene für die Integrationspolitik und die Bekämpfung der Diskriminierung interessiert und engagiert: Migrantenverbände und Organisationen zur Unterstützung von Migranten, Gewerkschaften, Unternehmensverbände, Menschenrechts-NRO und im Bereich Rassismusbekämpfung tätige NRO, religiöse Gemeinschaften, Frauen-, Jugend- und Bürgerverbände, Bildungseinrichtungen, Kultur- und Sportvereine usw.
- 2.6 Der EWSA hat bereits früher darauf hingewiesen, dass die Beschäftigung eine wesentliche Komponente des gesellschaftlichen Integrationsprozesses ist, *"denn eine Erwerbstätigkeit unter würdigen Arbeitsbedingungen ist von entscheidender Bedeutung dafür, dass die Einwanderer wirtschaftlich auf eigenen Füßen stehen können, und fördert zudem die sozialen Kontakte und das gegenseitige Verständnis von Migranten und Aufnahmegesellschaft"*¹¹.
- 2.7 Die allgemeine und die berufliche Bildung sind grundlegende Instrumente für Integration und Chancengleichheit. Die Fortbildungssysteme in den Unternehmen müssen verbessert werden, um den Arbeitsmigranten die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen zu erleichtern. Die EU muss über flexiblere Systeme für die Anerkennung der in den verschiedenen Herkunftsländern erlangten Hochschul- und Berufsabschlüsse verfügen.
- 2.8 Der EWSA hat die größeren Schwierigkeiten analysiert¹², die bei der gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern ohne geregelten Aufenthaltsstatus auftreten, und vorgeschlagen, bei diesen Zuwanderern Einzelfalllegalisierungen unter Berücksichtigung des jeweiligen sozialen und beruflichen Umfelds vorzunehmen. Dies sollte auf der Grundlage der Verpflichtung erfolgen, die der Europäische Rat im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl eingegangen ist¹³. Die Einzelfalllegalisierungen würden gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften aus humanitären und wirtschaftlichen Gründen vorgenommen werden, wobei der prekäreren Situation der Frauen Rechnung getragen würde.
- 2.9 Artikel 19 der revidierten Europäischen Sozialcharta¹⁴, einem Instrument des Europarats, enthält einen Katalog für die Integration von Arbeitsmigranten und ihrer Familien, der nach Ansicht des EWSA die Grundlage für die Entwicklung der Menschen in der Stadt bilden

11 ABl. C 354/16 vom 28.12.2010.

12 ABl. C 354/16 vom 28.12.2010.

13 Rat der EU, 13440/08, 24.9.2008.

14 Europäische Sozialcharta. Turin, 18. Oktober 1961. Europarat (Straßburg). Revidierte Fassung: Straßburg, 3. Mai 1996 <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/>.

sollte. Von den 47 Mitgliedstaaten des Europarats haben 30 die revidierte Charta ratifiziert. Darin ist ein umfassender Mechanismus für Kollektivbeschwerden seitens der Gewerkschaften, Unternehmer und zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgesehen (nur 14 Länder haben diesen Mechanismus ratifiziert).

- 2.10 Gemäß Artikel 11 EUV werden ferner die Bürger und die repräsentativen Verbände verstärkt die Möglichkeit haben, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen. Im vergangenen Jahr (2010) begrüßte der EWSA in einer Initiativstellungnahme diese Bestimmung als einen Meilenstein für die Entwicklung eines Europas der Bürger¹⁵ mit Hilfe des horizontalen und vertikalen Dialogs und der europäischen Bürgerinitiative. Der EWSA äußert darin die Ansicht, dass (quantitative und qualitative) Repräsentativitätskriterien für die Beteiligung der Vereinigungen eingeführt werden müssen, und schlägt vor, ständig in der EU aufhältige Drittstaatsangehörige in die europäische Bürgerinitiative einzubeziehen.

3. Das Europäische Integrationsforum

- 3.1 Auf Ersuchen der Europäischen Kommission verabschiedete der EWSA 2008 eine Sondierungsstellungnahme¹⁶, auf deren Grundlage das Forum geschaffen wurde, das halbjährlich Vollversammlungen im EWSA-Gebäude abhält. **Das Forum hat bereits fünf Vollversammlungen veranstaltet.** Mit der vorliegenden Stellungnahme leistet der EWSA einen Beitrag zur fünften Vollversammlung im Mai 2011, in der über die Bedeutung der lokalen und regionalen Ebene für die Integration diskutiert wurde und deren wichtigste Schlussfolgerungen im Anhang nachzulesen sind.
- 3.2 An dem Forum wirken die EU-Institutionen, verschiedene Sachverständige und einhundert Vertreter der Organisationen der Zivilgesellschaft (Migrantenverbände, Menschenrechtsorganisationen, Sozialpartner und andere interessierte NRO) mit. Das Forum wird von den EU-Institutionen konsultiert, dient dem Informationsaustausch und erarbeitet unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandten bewährten Verfahren Empfehlungen zur Förderung der Integration in der europäischen Agenda. Es wird von einem Vorstand unterstützt, der sich aus vier Mitgliedern zusammensetzt (Kommission, EWSA und zwei Vertreter der Organisationen). Im Gegensatz zu anderen Konsultationsmechanismen der Kommission ist das Forum ein strukturiertes, ständiges und proaktives Sprachrohr der Zivilgesellschaft.

¹⁵ Stellungnahme des EWSA zum Thema "Die Umsetzung des Vertrags von Lissabon: Partizipative Demokratie und die europäische Bürgerinitiative (Artikel 11)" (2010/C 354/10).

¹⁶ ABl. C 27/114 vom 3.2.2009.

- 3.3 Der Ausschuss hat sich gegenüber dem Forum zur aktiven Mitarbeit verpflichtet und dazu in der Fachgruppe SOC die **Ständige Studiengruppe "Einwanderung und Integration" (IMI)** eingesetzt. Diese Ständige Studiengruppe erarbeitet Stellungnahmen, veranstaltet Anhörungen und wirkt an den Aktivitäten des Forums mit.
- 3.4 Im Stockholmer Programm¹⁷ wird auch die Kommission aufgefordert, die Bemühungen der Mitgliedstaaten um eine wirkungsvollere Konsultation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu unterstützen, wobei den Integrationsbedürfnissen in verschiedenen Politikbereichen Rechnung zu tragen ist. Dem Europäischen Integrationsforum und der europäischen Integrationswebsite muss eine wichtige Rolle zukommen.
- 3.5 In mehreren Mitgliedstaaten und auch in einigen regionalen Gebietskörperschaften wurden Foren und beratende Plattformen geschaffen, über die die Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt werden können. Auf diese Formen der Konsultation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Migrantenverbände wird am stärksten auf lokaler Ebene zurückgegriffen. Diese Gremien sind entsprechend den verschiedenen sozialen und politischen Gegebenheiten und Kulturen in Europa sehr unterschiedlich beschaffen.
- 3.6 Im Vorgriff auf die vierte Sitzung des Europäischen Integrationsforums beauftragte der EWSA die Migration Policy Group mit der Erarbeitung eines Berichts zur Durchführung einer Bestandsaufnahme der im Bereich Integration tätigen nationalen Konsultationsorgane¹⁸. In 11 Ländern gibt es staatliche Konsultationsorgane (in Deutschland und Italien gibt es nur einen entsprechenden Rechtsrahmen, bislang aber noch keine Einrichtung; in Irland wurde erst vor Kurzem ein solches Organ gegründet). 15 Länder verfügen über lokale Konsultationsmechanismen. In 10 Ländern gibt es regionale Beratungsgremien (z.B. in Deutschland und anderen föderalen Staaten), und 3 Länder (Österreich, Frankreich und Griechenland) besitzen lokale, aber keine nationalen Konsultationsorgane.

4. **Die Ministerkonferenz in Saragossa**

- 4.1 Der EWSA beteiligte sich mit zwei Stellungnahmen¹⁹ an der Vorbereitung der jüngsten Ministerkonferenz über Integration in Saragossa²⁰. Erstmals nahmen zwei Vertreter des Forums an der Ministerkonferenz teil.
- 4.2 In den Schlussfolgerungen der Konferenz wird betont, dass eine **neue Agenda für die Integration** geschaffen werden muss. Die Arbeiten der Europäischen Kommission zur Ausarbei-

¹⁷ Das Stockholmer Programm - Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (2010/C 115/01), Abschnitt 6.1.5.

¹⁸ "Consulting immigrants to improve national policies" (Konsultation von Migranten zur Verbesserung der Politik), Migration Policy Group.

¹⁹ ABl. C 347/19 vom 18.12.2010 und ABl. C 354/16 vom 28.12.2010.

²⁰ 15./16. April 2010.

tung der neuen Agenda für die Integration, zu denen der EWSA ein Informationsdokument²¹ beisteuerte, stehen kurz vor dem Abschluss.

- 4.3 In der Schlusserklärung von Saragossa wird hervorgehoben, dass **die Zivilgesellschaft beim Integrationsprozess eine aktive Rolle spielt**, und es wird darauf hingewiesen, dass ein Pilotprojekt zur Bewertung der Integrationspolitik entwickelt werden muss.
- 4.4 Die Staaten, Regionen und lokalen Gebietskörperschaften müssen verstärkt lokale Initiativen im Bereich Integration und Methoden zur Bürgerbeteiligung durchführen. Die Schaffung von Netzen und die Einrichtung von Kanälen für den Dialog zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der organisierten Zivilgesellschaft sollte vorangetrieben werden.
- 4.5 Die in der Erklärung genannten Indikatoren beziehen sich auf die Beschäftigung, die Bildung und die soziale Eingliederung; außerdem **gehört die aktive Bürgerschaft dazu**, denn die Einbeziehung der Migranten als aktive Bürger in den demokratischen Prozess trägt zu ihrer Integration bei und stärkt das Zugehörigkeitsgefühl.
- 4.6 Der EWSA, der an der Konferenz teilnahm, wies darauf hin, dass neben quantitativen auch qualitative Indikatoren ausgearbeitet werden müssen. **Darüber hinaus könnte der EWSA mit Hilfe einer Stellungnahme zu den Indikatoren der aktiven Bürgerschaft an der Umsetzung der Schlussfolgerungen der Ministerkonferenz in Saragossa mitwirken.**

5. Die Governance in den Städten

- 5.1 In der Präambel der **Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung**²² von 1985 wird darauf hingewiesen, dass *"das Recht der Bürger auf Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten einer der demokratischen Grundsätze ist, die allen Mitgliedstaaten des Europarats gemeinsam sind"*. Dieses Recht lässt sich auf lokaler Ebene am unmittelbarsten ausüben.
- 5.2 Im **Übereinkommen Nr. 144 des Europarats über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben von 1992**²³ wird festgestellt, dass die aktive Beteiligung der Ausländer die Entwicklung und den Wohlstand der örtlichen Gemeinschaft begünstigt. In dem Übereinkommen wird die Forderung gestellt, den ansässigen Ausländern Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu gewähren, beratende Gremien zur Vertretung ansässiger Ausländer auf kommunaler Ebene zu unterstützen und schließlich das Stimmrecht bei Kommunalwahlen zu fördern. Allerdings wurde dieses Übereinkommen nur von sehr

21 Stellungnahme CESE 518/2010 fin zum Thema "Die neuen Herausforderungen auf dem Gebiet der Integration", Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, auf der Plenartagung am 15./16. Juli 2010 verabschiedet.

22 Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, im Juni 1985 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedet und am 15. Oktober 1985, dem ersten Tag der 20. Sitzung der Konferenz der Präsidenten der regionalen gesetzgebenden Versammlungen in der Europäischen Union (CALRE), zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten aufgelegt.

23 [Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben. Straßburg, 5.2.1992.](#)

wenigen Mitgliedstaaten des Europarats unterzeichnet, weshalb der Ausschuss die Mitgliedstaaten ersucht, es zu ratifizieren.

- 5.3 In der im Jahr 2000 von mehr als 70 europäischen Städten in St. Denis verabschiedeten **Europäischen Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt**²⁴ wird festgestellt, dass die **Stadt ein politischer und gesellschaftlicher Raum für eine bürgernahe Demokratie ist**. Die Stadt ist von einer aktiven Bürgerbeteiligung geprägt. Die Unterzeichnerstädte verpflichten sich zur Anerkennung des Rechts, durch die freie und demokratische Wahl von lokalen Repräsentanten am politischen Leben vor Ort teilzunehmen, ohne dabei zwischen Bürgern ausländischer und inländischer Staatsangehörigkeit zu unterscheiden. Sie schlagen zudem vor, das aktive und passive Wahlrecht auf alle Bürgerinnen und Bürger auszuweiten, die länger als zwei Jahre in der jeweiligen Stadt ihren Wohnsitz haben. Unter Berücksichtigung der sich aus der nationalen Gesetzgebung ergebenden Einschränkungen, **rufen sie dazu auf, die Bürgerinnen und Bürger und ihre Vereinigungen** (durch öffentliche Debatten, städtische Referenden, öffentliche Versammlungen, Bürgerinitiativen usw.) **in die die Gebietskörperschaft betreffenden Entscheidungen einzubeziehen und dadurch die Demokratie zu fördern**.
- 5.4 Im Jahr **2003** nahmen die Mitglieder von **Eurocities**, einem Netz, dem 128 europäische Großstädte angehören, ein Grundsatzpapier zur Integration von Zuwanderern und Aufnahme von Asylsuchenden (*Contribution to Good Governance concerning the integration of immigrants and reception of asylum seekers*)²⁵ an. Diese Charta, die von Städten für Städte entwickelt wurde, enthält allgemeine Grundsätze dafür, wie Integration angegangen werden sollte. Es wird darin anerkannt, dass lokale Integrationsstrategien wirksamer sind, wenn sie vom gesamten Gemeinwesen getragen werden.
- 5.5 Der **Ausschuss der Regionen** (AdR) ist auf dem Gebiet der Integration besonders proaktiv: In verschiedenen Stellungnahmen²⁶ betont er, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Ausarbeitung, Durchführung, Bewertung und Überwachung der Migrationspolitik an vorderster Stelle stehen, weshalb sie bei deren Entwicklung als unerlässliche Partner betrachtet werden müssen²⁷. Der AdR weist außerdem auf die Bedeutung der aktiven Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Integration von Migrantinnen und Migranten hin und arbeitet mit der Europäischen Kommission zusammen.

²⁴ "Europäische Charta für den Schutz der Menschenrechte in der Stadt" vom 18.5.2000.

²⁵ "Contribution to Good Governance concerning the integration of immigrants and reception of asylum seekers" (Beitrag zu guten Verwaltungs- und Regierungspraktiken im Bereich der Integration von Zuwanderern und Aufnahme von Asylsuchenden) vom 28.11.2003.

²⁶ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema "Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa" (2009/C 76/07).

²⁷ Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema "Konsolidierung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage: für mehr Koordinierung, Kohärenz und Synergie" (2009/C 211/05).

- 5.6 Der EWSA **verabschiedete** eine Initiativstellungnahme²⁸ für den Konvent, der den (gescheiterten) Verfassungsvertrag erarbeitete, um zu erreichen, dass **die Unionsbürgerschaft auch langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen zugänglich gemacht wird**. Der Ausschuss schlägt der Kommission und dem Europäischen Parlament vor, neue Initiativen zu ergreifen, damit dauerhaft aufhältige Migranten insbesondere auf lokaler Ebene alle Bürgerrechte erlangen können.
- 5.7 In der zweiten Ausgabe des Handbuchs der Kommission zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker²⁹ wird empfohlen, in die Mobilisierung und Organisation der Gesellschaft, die Strukturierung der Kommunikation und des Dialogs und die Stärkung lokaler Integrationsnetze zu investieren.
- 5.8 SMART CITIES³⁰ (Intelligente Städte) ist ein Instrument zur fortlaufenden Evaluierung, das 2007 geschaffen wurde und an dem 70 mittelgroße europäische Städte mitwirken, die gemeinsame Strategien für nachhaltige Entwicklung in den Bereichen Wirtschaft, Menschen, Governance, Mobilität, Umwelt und Lebensqualität verfolgen. Es werden verschiedene Indikatoren eingesetzt. Der EWSA schlägt vor, die in der vorliegenden Stellungnahme enthaltenen Vorschläge bei den Indikatoren für die Bereiche Menschen und Governance zu berücksichtigen.
- 5.9 Das Programm "Interkulturelle Städte" (ICC) ist eine gemeinsame Maßnahme des Europarats und der Europäischen Kommission, die im Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs 2008 ins Leben gerufen wurde. Damit soll zur Entwicklung eines Modells für die interkulturelle Integration in Städten mit großer kultureller Vielfalt beigetragen werden. Dabei wird Interkulturalität als ein Konzept zur Förderung von Maßnahmen und Praktiken verstanden, die die Interaktion, das Verständnis und die gegenseitige Achtung zwischen den verschiedenen Kulturen und ethnischen Gruppen stärken.
- 5.10 In dem Dokument "Citizenship and participation in the intercultural city" (Bürgerschaft und Beteiligung in der interkulturellen Stadt)³¹ werden im Rahmen des ICC-Programms die Methoden und Verfahren analysiert, die die Städte anwenden können, um den interkulturellen Dialog und die Interaktion zu stärken. In diesem Dokument werden die Grundsätze des **Übereinkommens des Europarats über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben von 1992** bekräftigt. Dabei wird ein kreativer Ansatz verfolgt, indem flexible Formen der Konsultation in einem informellen Umfeld empfohlen werden. Es enthält ein ergänzendes und wertvolles Konzept für die auf Beratungsorganen beruhenden langfristigen Governance-Strategien.

28 ABl. C 208/76 vom 3.9.2003.

29 Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, Zweite Ausgabe, Mai 2007.

30 <http://www.smart-cities.eu/>.

31 http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/paperviarregio_en.pdf.

- 5.11 Derzeit wird ausländischen Bürgern in einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten (voll oder teilweise) das Wahlrecht zuerkannt: in Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland, Irland, den Niederlanden, Malta, Portugal, der Slowakei, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich. Dennoch ist die aktive Beteiligung der ausländischen Bevölkerung nur gering ausgeprägt und muss nach Ansicht des EWSA durch öffentliche Maßnahmen in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft gefördert werden.
- 5.12 Laut der dritten MIPEX-Studie besitzen in Europa Drittstaatsangehörige bei den Kommunalwahlen in 13 Ländern das passive und in 19 das aktive Wahlrecht. In 7 Ländern dürfen sie bei den Regionalwahlen und in 2 Ländern (Portugal und dem Vereinigten Königreich) bei den Parlamentswahlen das passive Wahlrecht ausüben. Wie bereits betont, gibt es in 11 Ländern staatliche und in 15 lokale Konsultationsorgane.
- 5.13 Die Daten der MIPEX-III-Studie liefern wichtige Anhaltspunkte, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Länder, in denen Migranten konsultiert werden, sondern auch auf die Konzipierung einer echten Integrationspolitik. **Die Länder mit starken Konsultationsstrukturen sind auch diejenigen, die allen Menschen politische Rechte garantieren**, unter den Migranten mit ausreichenden Finanzmitteln eine Zivilgesellschaft unterstützen, das Wahlrecht und die vollwertige Bürgerschaft ausweiten und am meisten für die Förderung einer umfassenden Beteiligung aller ansässigen Personen an Konsultationsmechanismen im Bereich Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Wohnungswesen tun. In der Studie wird darauf hingewiesen, dass Konsultationsorgane keinen Ersatz für das Wahlrecht bieten können.
- 5.14 Die stärksten beratenden Gremien in Europa sind diejenigen, die bereits am längsten bestehen (einige seit den 70er und 80er Jahren), und zwar in den Ländern, in denen die Einwanderung die längste Tradition hat. Die schwächsten Gremien befinden sich hingegen in den Ländern Südeuropas, in denen die Einwanderung ein neueres Phänomen ist. Die mitteleuropäischen Länder, die erst seit Kurzem Einwanderer aufnehmen, besitzen wenig entwickelte Mechanismen.
- 5.15 Eine Analyse dieser Plattformen anhand der Kriterien des Europarats³² ergibt, dass Schaffung und Dauerhaftigkeit dieser Strukturen nicht vom Willen der Behörden und Regierungen abhängen dürfen, sondern vielmehr genaue Rechtsvorschriften erforderlich sind. Sie müssen in der Lage sein, Initiativen zu ergreifen und Antworten und Rückmeldungen in den Bereichen zu erhalten, in denen sie konsultiert wurden. Aus den auf dem fünften Integrationsforum abgegebenen Kommentaren geht hervor, dass dies nicht immer der Fall ist. Es müssen mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattete repräsentative Strukturen unter klarer Füh-

32

Übereinkommen Nr. 144 des Europarats über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben von 1992.

rung der Migranten sein³³. Der EWSA weist darauf hin, wie wichtig es ist, die Repräsentativität der Organisationen und die Beteiligung der Frauen zu garantieren.

- 5.16 Im Rahmen der Erarbeitung der Stellungnahme fand am 30. März 2011 in Valencia eine vom EWSA und der Regionalregierung von Valencia organisierte Anhörung zum Thema "**Zusammenarbeit zwischen den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und den Organisationen der Zivilgesellschaft**" statt. In den verschiedenen Redebeiträgen wurden die mit der Konsultation und Beteiligung in Rom (Italien), Flandern (Belgien), Straßburg (Frankreich), Dublin (Irland), Hessen (Deutschland), Århus (Dänemark) und Valencia (Spanien) gesammelten Erfahrungen geschildert. Viele der dort dargelegten Erfahrungen und geäußerten Ansichten sind in die vorliegende Stellungnahme eingeflossen. In der Anlage wird ein Bericht von dieser Anhörung beigelegt.
- 5.17 **Der EWSA ist der Ansicht, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Migranten die Ausübung des Vereinigungsrechts erleichtern sollten**, da den Drittstaatsangehörigen in den nationalen Rechtsvorschriften nur ein eingeschränkter Bürgerstatus (unzureichende und ungleiche Anerkennung des Rechts auf politische Teilhabe mittels des aktiven Wahlrechts) eingeräumt wird. Durch Vereinigungen werden die organisierte Beteiligung gefördert, die Solidaritätsnetze gestärkt, die Bedingungen für die Verwurzelung und das Wohlergehen der Bürger verbessert und das gesamte Gemeinwesen gefördert.
- 5.18 **Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften müssen das Vereinswesen und insbesondere den Zusammenschluss von Migranten fördern und sie mit technischen Mitteln** (Beratung im Bereich Vereinigungsmanagement und demokratisches, wirtschaftliches, finanzielles sowie Kommunikationsmanagement, Maßnahmen zum Aufbau von Fachkompetenzen und Führungsfähigkeiten, insbesondere bei Migrantinnen, Förderung von Foren und Netzen, Austausch bewährter Verfahrensweisen usw.), **wirtschaftlichen Mitteln** (Zuschüsse, Vereinbarungen oder Vergabe von Dienstleistungsaufträgen), **materiellen Mitteln** (Infrastruktur für die Einrichtungen: Räumlichkeiten und Grundausstattung für die Vereinstätigkeit) und durch einen besonderen Schwerpunkt auf Maßnahmen für die digitale Integration **unterstützen**.
- 5.19 Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sollten die **Einbeziehung von Migranten in die Organisationen der Zivilgesellschaft** als Mitglieder und auf Führungsebene fördern. Von besonderer Bedeutung sind Bürgervereinigungen, Elternvereine in Bildungseinrichtungen, Frauenverbände, Kultur-, Sport- und Freizeitvereine, die religiösen Gemeinschaften und die Gewerkschafts- und Unternehmensverbände. Die Gewerkschaften in Europa zeichnen sich von jeher durch die Mitgliedschaft und Beteiligung von Arbeitnehmern mit Migrationshintergrund aus. Die Mitglieder dieser Organisationen, die eine wichtige Rolle als soziale Mittler spielen, weisen eine große ethnische und kulturelle Vielfalt auf.

33

"Consulting immigrants to improve national policies" (Konsultation von Migranten zur Verbesserung der nationalen Politik), Thomas Huddlestone, Migration Policy Group.

- 5.20 Außerdem müssen die Beziehungen zwischen den Migrantenvereinigungen und den anderen Organisationen der Zivilgesellschaft verbessert werden, wobei die Schaffung von Netzen auf der Grundlage von allen Bürgern gemeinsamen sozialen Zielen (Bildung, Beschäftigung, Wohnraum, Stadtplanung und städtische Entwicklung) gefördert werden sollte. Das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeit bietet eine Gelegenheit, die Organisationen anzuerkennen und zu unterstützen.
- 5.21 Die Organisationsformen sind in der EU vielgestaltig: Es gibt Foren, Plattformen oder Beiräte für die Konsultation, Dialogrunden. In der dritten Ausgabe des Handbuchs zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker wird eine Dialogplattform als ein Raum für Bürger beschrieben, *"in dem ein offener und respektvoller Meinungs austausch zwischen Zuwanderern, Mitbürgern oder mit der Regierung in Gang gesetzt wird"*. Die Teilnehmer sollen dabei ein gemeinsames Verständnis und gegenseitiges Vertrauen entwickeln.
- 5.22 Der EWSA ist der Auffassung, dass **das Europäische Integrationsforum im Netzverbund mit den bereits in der EU vorhandenen Foren und Beratungsgremien zusammenarbeiten sollte**. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten müssen auch die lokalen und regionalen Foren Netze bilden (äußerst bemerkenswert ist hier der Fall des dänischen nationalen Rates für ethnische Minderheiten, der sich aus 14 Mitgliedern zusammensetzt, die von 42 lokalen Foren gewählt werden).
- 5.23 Der EWSA **will** in Europa demokratischere Städte und **eine an den Wohnsitz gekoppelte einheitliche Bürgerschaft** in der Stadt (eine städtische Bürgerschaft, um es mit den Worten der stellvertretenden Bürgermeisterin von Rotterdam zu sagen) fördern und berücksichtigen dabei, dass die Stadt der wichtigste Ort ist, an dem sich ein gemeinsames Zugehörigkeitsgefühl unter sehr unterschiedlichen Menschen herausbildet. Die meisten Migranten identifizieren sich zunächst mit der Stadt, in der sie leben, und erst dann mit dem Staat. Vor allem in den Städten haben alle Menschen die gleichen Probleme, schmieden die gleichen Pläne und verfolgen die gleichen Träume.

6. Der Europäische Integrationsfonds

- 6.1 Auf dem fünften Europäischen Integrationsforum wurde im Rahmen der derzeit von der Kommission durchgeführten Zwischenbewertung die Funktionsweise des Fonds erörtert. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen schlägt der EWSA Folgendes vor:
- 6.1.1 Dem in Artikel 10 der Entscheidung über den Fonds vorgesehenen **Prinzip der Zusammenarbeit** sollte Vorrang eingeräumt werden. Hierzu sollten die Mitgliedstaaten die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und die die Zivilgesellschaft vertretenden Organisationen in die Ausarbeitung, Durchführung und (Ex-post-)Bewertung des mehrjährigen Programms und die Nutzung des Fonds auf nationaler Ebene einbeziehen.

- 6.1.2 Die derzeitigen Regeln und Verfahren des Fonds sind zu komplex und bilden bürokratische Hürden, die die Finanzierung sowohl der Zivilgesellschaft als auch der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften erschweren³⁴. **Der EWSA empfiehlt, diese Regeln in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Integrationsforum** und gemäß dem Prinzip der Zusammenarbeit **zu überarbeiten**, insbesondere diejenigen, die sich auf die Kriterien Zugang, Kofinanzierung, Transparenz und Menschen beziehen. Um dafür zu sorgen, dass der Fonds einen Mehrwert liefert, hält es der EWSA für erforderlich, dass bei allen finanzierten Projekten die Einhaltung des ersten gemeinsamen Grundprinzips - *"Die Eingliederung ist ein [...] in beide Richtungen gehender Prozess"* - gewährleistet werden sollte.

Brüssel, den 13. Juli 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON

*

* *

NB: Anhang auf den folgenden Seiten.

34

Siehe S. Carrera und A. Faure Atger (2011), Integration as a two-way process in the EU: Assessing the Relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration - Executive Summary (Integration als wechselseitiger Prozess in der EU: Bewertung des Verhältnisses zwischen dem Europäischen Integrationsfonds und den Gemeinsamen Grundprinzipien für Integration - Zusammenfassung), Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel. Abrufbar unter: http://www.ceps.eu/system/files/research_area/2011/02/CEPS EIF study summary.pdf.

ANHANG I

Hearing in Valencia: 30 March 2011:

Integrating immigrants in regions and cities: avenues for cooperation between civil society and local and regional authorities

The hearing was held in cooperation with the regional government of Valencia³⁵.

Opening session:

The first of the Common Basic Principles of the EU's integration policies was that *"Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States"*. This principle was re-affirmed throughout the various sessions of this hearing. It was also firmly stated that **integration was not a legal act but a long-term social process**, and not a legal one. **This guiding principle could only be put into practice by extending democracy within local and regional governance systems that incorporated civil society participation.**

In the very near future, Europe's diversity would continue to grow. The challenges of integration required **EU, national, regional and local authorities to coordinate their efforts to promote these processes through sound reception and integration policies that ensured access to social, health and employment resources and to housing for all city dwellers**, not to mention their social and labour market integration.

The interculturalism mentioned by Marta Cygan (European Commission) and Luis Miguel Pariza Castaños (EESC) was central to European values. Steady, unremitting efforts against xenophobia and intolerance were needed to ensure social cohesion.

One of the five guiding principles of the *Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth* referred to migrant integration. **The European Commission was working on the new Common EU Agenda for Integration**, due in May 2011. **It would have a strong local focus – a need reiterated throughout all the hearing's sessions**, since this was where integration was at its most effective and where the concept of belonging needed to be developed. **Social and political participation was indispensable in order to foster a sense of belonging and cement civic integration processes.**

³⁵

Speeches and discussions are available on the event webpage of the EESC website:
<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-integrating-immigrants>.

First session: Local and regional platforms for integrating immigrants - theory and practice

The approach taken in this first session set a pattern for all three sessions, which ensured representation for the regional or local authorities as well as their counterpart platforms or consultative bodies.

Michel Villan, President of the Council of Europe's European Committee on Migration, addressed the hearing on intercultural dialogue: **giving immigrants a voice and a vote in their host communities could enable them to go from being integrated to feeling integrated.** He pointed out that **poor interaction inevitably led to a poor sense of belonging.** He believed that there was a need for active policies that went well beyond the mere recognition of difference. Integration required commitment from all those involved in building a society based on fundamental rights.

It was necessary to **study how current policies helped or hindered integration.** Indicators had to be developed and all actions evaluated.

Speaking along the same lines, Mr Darif, President of Rome's *Consulta cittadina delle comunità straniere*, pointed out that we needed to **go beyond passive co-existence and promote spaces for positive cultural interface.** Multi-ethnic societies could not evolve and develop without the participation of all parties. Rome's *Consulta cittadina* had five years' experience and a good MIPEX III assessment. It not only promoted foreign migrant communities in Rome but also did a lot to facilitate networking among these communities.

Thomas Huddleston, an expert from the Migration Policy Group, presented a [video](#)³⁶ in which he combined the findings of the EESC study entitled *Consulting immigrants to improve integration policies*³⁷ with MIPEX III indicators. The presentation provided criteria to assess the efficiency of consultative bodies and a framework for discussions on the near future.

The Council of Europe's 1992 **Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (No. 144)** gave some guidelines as to what could be considered a consultative body:

- participation by foreign residents in a crosscutting advisory capacity in the deliberations of local authority committees;
- consultative councils with purely foreign membership or with mixed membership (indigenous and migrant) to form a link with local and regional authorities.

Although **this Convention** had been ratified by very few States, it **could still serve as inspiration for the necessary evolution and development of European integration policies.**

³⁶ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-integrating-immigrants-videos>.

³⁷ http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc_study_on_consultative_bodies.pdf.

All speakers agreed that **participation and consultation were an aspect of European added value, as recognised in Common Basic Principles 7 and 9**. The European Commission, the European Parliament, the CoR and the EESC or the European Integration Forum called for its establishment and development as a prerequisite for extended democracy in EU Member States.

- eleven countries had national consultative bodies. 15 countries had local consultative bodies;
- ten countries had regional consultative councils (e.g. Germany and other federal states);
- three countries (Austria, France and Greece) had local but not national bodies.

Throughout the various sessions, presentations were given on experiences in Rome (Italy), Flanders (Belgium), Strasbourg (France), Dublin (Ireland), Hesse (Germany), Aarhus (Denmark) and the host city, Valencia (Spain).

Although a growing number of countries were setting up consultative bodies, some Member States had yet to do so. Furthermore, countries that had set up these platforms at the national level were inclined to do so at the local and regional levels. **These structures often depended on the authorities for their continued existence**. There were documented cases of governments setting them up and then arbitrarily dissolving them when consultation was not in their interest. On this issue, Mr Van Osterwyck, from Flanders, pointed out that local platforms tended to lack stability and risked disappearing. He believed that **at the local level** migrants should participate in existing councils of general interest (education, sport, employment ...), since forging ties with the rest of society through their common interests would heighten their sense of belonging to that society.

In general, they did not have enough power or independence to relay immigrant views. Even in the countries where they were most developed, they had not succeeded in attaining the levels recommended by European standards. These points were argued in the second and third sessions by the representatives of the Rome and Hesse forums.

What seemed certain was that the strongest councils were those which had been operating the longest (some since the 70s and 80s), and were found in the countries with the greatest traditions of immigration (BENELUX and the Nordic countries).

Consultation required good practice in the countries reviewing their policies and including comprehensive integration criteria in their laws and strategies.

It was noted that:

- half the countries studied by MIPEX had consultative structures (mainly national);
- in half the countries, members were freely elected or appointed by organisations, as recommended by the Council of Europe;
- the oldest consultative bodies allowed migrants to hold elections among themselves;
- it was these local councils that contributed to extending representative democracy;
- representative systems varied (national, ethnic, gender ...);

- these councils often lacked migrant leadership (usually ensured by the government); most of these platforms were consulted in all areas of government (crosscutting approach);
- under-funding was an issue and, once again, only the oldest and strongest were adequately funded.

Many of these platforms had a right of initiative but few had the right to a mandatory response from the government (usually at the local level).

MIPEX data shed considerable light not only on countries that consulted immigrants but also on how they deployed genuine integration policies. **The countries with strong consultative structures were the ones that guaranteed political freedoms to everybody, backed immigrant civil society with sufficient funding, and extended voting rights and full citizenship** (consultative bodies reinforced full citizenship) and did most to promote full participation by all residents in consultative councils on issues of general interest (employment, education, health, housing ...).

Ambitious and well-informed integration policies needed the following factors:

- legal organic structure;
- freedom to elect and nominate;
- right of initiative and reply;
- immigrant leadership;
- appropriate representative criteria;
- financial sufficiency.

Second session: Participation of immigrants in the civic and political life of regions and cities

In her introduction, Sonia Masini, a member of the Committee of the Regions, pointed out that local authorities were facing dramatic situations without the collaboration of the States and the EU (she gave the example of the massive migrant flows to the Italian island of Lampedusa). She **stressed the need for cooperation between different levels of government and recognised that the full impact of immigration was felt at local level**. Anti-immigration movements had a strong base. Moreover, she pointed out that a crucial effort was required from the authorities to support the development of the immigrants' countries and regions of origin.

Strasbourg's experiences were very significant. The city's deputy mayor, Ms Richardot, explained that **France had over 36 000 municipalities and only 18 of them had local consultative councils**. The City Council and the council of foreign residents were convinced that it was essential not to restrict the civil and political rights of fellow citizens. Participation mechanisms would contribute to alleviating social, ethnic and religious tensions in the city. Furthermore, **the considerable ground currently being gained by the French far right made it all the more necessary to give immigrants a political voice**. Although Strasbourg's council had been left to political chance, it was nonetheless true that its commitment and determination had led to the development of the first national network of citizen councils and recognition of the strategic need to progress towards

European networks such as CLIP and Eurocities. Strasbourg's council saw itself as a **privileged instrument for reinventing democracy at the local level by appealing to the citizenship of residence**. The council's electoral system consisted of drawing lots from lists of volunteers, in accordance with criteria of national representativeness and gender equality.

Dublin's representative outlined some of the more ambitious proposals in its overall integration programme. Mr Folan, from the Office for Integration, argued that integration policies could not be based on a top-down approach. The participation of the network of associations and the creation of a strategic alliance with it were essential (recognising their experience and making them partners in the project made it easier to share knowledge which the authorities often lacked).

The authorities could benefit from and promote many platforms for dialogue (fostering the formation of associations, sports networks, interfaith forums, shared resource centres, etc.)

The New Communities Partnership (NCP)³⁸ was a new independent network in Ireland that worked nationwide to support and empower foreign communities. It received public funding, although this never influenced it and was always unconditional.

The right to vote in Irish local elections was undoubtedly a sign of high levels of political participation. As Mr Huseini, representing the NCP, pointed out, local policies needed to attract voting immigrants, and this brought up issues that had never been raised before (adults legally resident in Dublin for over six months could vote). Strong campaigns organised by the NCP and the City Council had outstripped targets to get 10 000 foreign voters onto the electoral register by reaching 15 000.

Mr Ripoll Navarro, the regional vice-minister for European Affairs of Valencia (Spain), stated that his region was moving towards the recognition of full political rights and the approach could not have been clearer. **Integration could not be complete without the exercise of political rights.** He believed that recognition of this right would lead to a decline in the formation of ethnic-based organisations. For 18 out of Valencia's 591 municipalities, the immigrant vote could constitute a significant shift for local governments. Spain had recently granted local voting rights to certain immigrants.

Mr Jimena Quesada, President of the Council of Europe's European Committee of Social Rights recalled the importance of the principles set out in the revised European Social Charter³⁹, and more specifically Article 19 thereof, which put forward an integration programme for migrant workers and their families to serve as a basis for personal development in cities. Thirty of the Council of Europe's 47 member States had ratified the Charter. He also recalled the importance of the system of collective

38 <http://www.newcommunities.ie/>.

39 European Social Charter, Turin, 18 October 1961. Council of Europe (Strasbourg), Revised: Strasbourg, 3.V. 1996 <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/>.

complaints, which could be used by trade unions and employers' and civil society organisations (only 14 countries had ratified this system).

Third session: Commitment of the host civil society and interactions with immigrants as tools for integration

Professor Zapata Barrero called on the European Commission to recognise the strategic role of cities and regions in integration. **European cities of the 21st Century had to bring fresh ideas to the debate on democracy** by opening their eyes to **a significant proportion of their inhabitants, whose rights of political participation were restricted**. The time had come to rethink the link between nationality and access to full political rights and to call for these rights to depend on residency. Integration policy depended on three key players, i.e. the local and regional authorities, indigenous organisation networks and immigrant organisation networks.

Mr Di Benedetto, representing the foreigners' forum of the region of Hesse, explained that current immigrant participation owed its existence to the foundations laid by German trade unions, which had opened trade union voting rights to the millions of foreigners who had enabled the reconstruction of Germany after the Second World War. The precursors of current foreigners' forums, which acquired a legal basis in 1990 (a legal obligation for municipalities with over 1000 foreign residents and entitled to State funding), dated back to the sixties.

However, **the main functions for representing immigrant interests and consultation on the adoption of measures with an intercultural dimension were inadequate. Decision-making powers were lacking**. Nevertheless, Mr Di Benedetto pointed out that the establishment of a federal integration ministry in 2009 owed much to the existence and work previously carried out by these consultative platforms. The foreigners' forum was a competent interlocutor on immigration issues but lack of recognition from some institutions and ignorance of the forum's recommendations and opinions were strong demotivating factors.

Germany's main challenge in recognising immigrants would undoubtedly concern the right to active and passive suffrage in local elections. However, before any of this could be achieved, structural issues with considerable implications for integration had to be solved. These included the need to speak the language, labour market discrimination or the high school dropout rates, which stringent selection systems, such as Germany's, entailed for immigrants.

The City of Aarhus (Denmark's second largest city) presented the functioning of the Integration Council, set up in 2000. It was based on the direct election of 15 members (12 elected by ethnic minorities, three by organisations and one by the business sector). Ms Larsen, the City Council's technical secretary, believed that it had a real influence on integration issues and this was demonstrated by the gradual extension of consultation to other city policies. **There was no doubt that for the present the Council was caught up in the definition of integration policy, but evaluation would follow in the future**.

Ms Kumarathas, chairwoman of the Integration Council, stressed the concept of shared responsibility for integration among all public and private stakeholders. She drew attention to some interesting integration dilemmas that had to be borne in mind. The dilemma of balancing belonging and independence would be resolved through recognition of the right to feel at home without giving up socio-cultural differences. The dilemma concerning the under-representation of ethnic minorities through voting rights would be solved through a strong commitment to exercising this right. Then there was the language dilemma, i.e. language as key or barrier to integration.

Concluding session

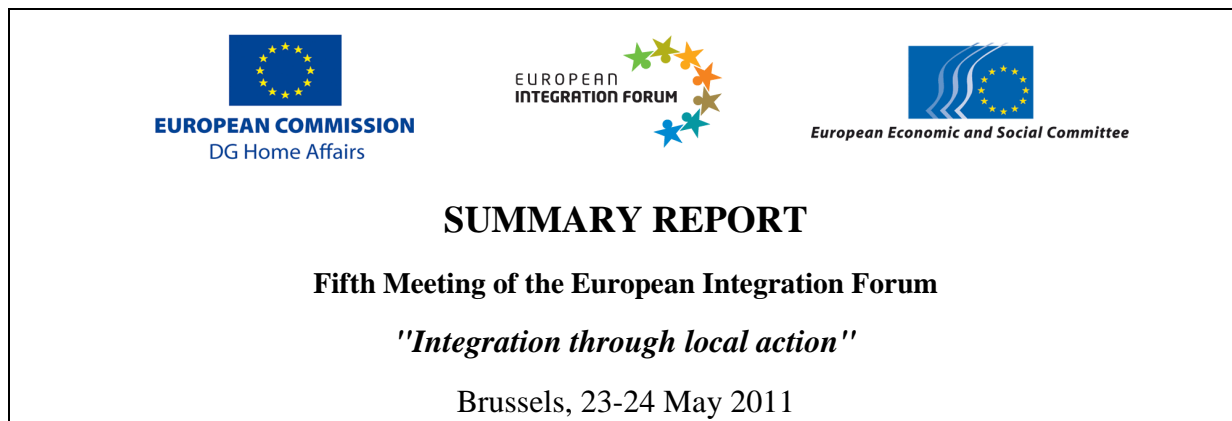
Joseph María Felip, Valencia's Director of Immigration, and Estrella Rodríguez, the Spanish government's General Director for the integration of immigrants, stressed the need for cooperation between all levels of government and the need to promote immigrant participation and the creation of forums and forum networks in order to achieve social cohesion and actively combat discrimination.

Luis Miguel Pariza Castaños (EESC), president of the EESC's permanent Study Group on Immigration and Integration, informed participants that the fifth European integration forum, which would be held in Brussels in May, would incorporate the experience gathered. He also emphasised that he was convinced of the need to promote local and regional forums and platforms and expressed his commitment to reflecting these points in the opinion that the EESC was drafting.

*

* *

ANHANG II



The objective of the fifth meeting of the European Integration Forum was to focus on the integration process through local action in terms of policies, implementation strategies and actors involved.

The opening speeches were given by Cecilia Malmström, European Commissioner for Home Affairs, Gerhard Stahl, Secretary-General of the Committee of the Regions, Malika Benarab-Attou, Member of the European Parliament, and Korrie Louwes, Vice-Mayor of Rotterdam.

The need for a robust and long-term common immigration policy, as well as increased solidarity and a better sharing of responsibility was highlighted, especially following the recent developments in the Southern Mediterranean that put Europe's area of freedom, security and justice and the Schengen system under pressure. Migration is a reality for Europe, and an economic and demographic necessity. Integration is an essential part of the migration process but it will not happen by chance: it requires both the active participation of migrants and a strong commitment on the part of the society receiving them.

While the national level establishes the main integration policy framework, cooperation at EU level can provide tools for monitoring and comparing the effects of integration measures, sharing good practice, as well as helping to frame the public debate. The actions envisaged by the Commission in this area are based on the following key pillars: focus on participation as the means for ensuring effective integration, stronger emphasis on local action and bottom-up approach and better involvement of countries of origin.

Local authorities can make a difference to integration as they can tailor initiatives to meet their local needs. The local sphere is also the best level for involving all relevant stakeholders, including migrant organisations, employers, service providers, etc. in the integration process. In fact, the two parties in the integration process are not on an equal footing in terms of power and resources: the receiving society, its institutional structure and its reactions to newcomers are consequently as decisive for the outcome of the integration process as the immigrants themselves. Close cooperation between the

different levels of governance is also very important in order to coordinate the provision, financing and evaluation of services.

Societies differ from one another, just as people, experiences, and knowledge differ. There are different types of immigration that must be addressed in different ways – labour migration is different from the migration of refugees and asylum seekers. There is no "one-size-fits-all" model in the area of integration. Different approaches will work best in addressing different kinds of integration challenges.

The practical example of the multicultural city of Rotterdam, where 45% of the 600 000 residents are foreign born, shows that citizens should have more to say in the administration of the society, to allow for a certain "urban citizenship" to be developed. Government cuts, for example, have deeply affected language and citizen integration courses, and in practice language development in the third generation is even worse than in the second. The city is getting younger and the challenge of the future is to ensure that young people finish their school curricula and find a proper job. A strong coalition of local government with business and other stakeholders could help in developing everyone's talents, irrespective of their origin.

During the **plenary session**, Luc Van Den Brande (President of the Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs of the Committee of the Regions) presented the results of the consultation on integration policies carried out during the spring by the Committee of the Regions among local authorities. 47 responses were received from 11 Member States. The results suggested that one key to an inclusive and cohesive society is to improve migrants' knowledge of the receiving society, its language and institutions.

Migrants need help in a number of areas, from access to labour markets to housing, welfare and establishing a cultural relationship with the local community. Voting rights and participation in local elections are considered very important.

Luis Miguel Pariza Castaños, Member of the EESC, presented the conclusions of the hearing on "Integrating immigrants in regions and cities" recently organised by the EESC. The impact of immigration on population growth and the labour force over the next 10 to 15 years, together with increased mobility of workers, will be felt throughout Europe. In order to encourage integration, governance must be improved through systems for civil society participation. Therefore the EESC proposes that the role of existing local and regional participation and consultation bodies be strengthened and that new forums and platforms be created in cities and regions which have not yet introduced them, because public action is more successful when participatory systems are in place. To that end, local and regional authorities need to cooperate with independent civil society organisations, while having access to a properly resourced and flexible European Integration Fund.

Good examples of migrant political participation at city level were presented by Anne-Pernelle Richardot, Vice-Mayor of Strasbourg and President of the French Council for Residence-based Citizenship (CoFraCir) and Alphonse Goueth, Deputy President of CoFraCir. Some French cities

have in fact created Councils for Foreign Residents whose role is to facilitate political discussion between the city administrations and representatives of immigrants and are a tool for democracy at the local level. They often make recommendations that otherwise would not be made. These councils are linked through a newly created network coordination body: the French Council for Residence-based Citizenship (CoFraCir).

During the discussion that followed, questions were raised about the real powers of the consultative councils and their future role, as well as the influence the European Commission can have on Member States in relation to granting voting rights in local elections. Comments were made on the need to involve NGOs more in local efforts to "help migrants integrate" (not to "integrate migrants"), as well as on research findings refuting various stereotypes, e.g. showing that social status dictates attitudes much more than national origin.

Summary of the round table conclusions

Round table A: **Diversity management and intercultural dialogue**

Increased numbers of migrants and diversity are challenging the capacity of civil society and public authorities and raising serious political and management issues. This has been exacerbated by the lack of a local agenda and the rise of the far right in many Member States.

To fight discrimination and allow upward social mobility several solutions were presented. Perceptions in the media needed to be changed and replaced with new, positive narratives. The EU should promote good practice and establish the basis for a strategy to fight against the far right and populism. Civil society must be empowered so that it can address (local) governments directly. Migrant youth should be involved in local actions. There should also be more training for those dealing with migrants, such as civil servants, medical staff and teachers. In the area of employment, there was scope for action by trade unions (e.g. having a "diversity coach" or excluding racist members), as well as "diversity charters" or "plans" in companies. Municipal authorities should create and follow guidelines on recruitment of minorities in public services. Moreover, NGOs provided several examples of useful free services for migrants, e.g. interpretation for new arrivals, and they should be supported in those efforts.

Round table B: **Political participation, including consultative platforms**

Migrants must engage politically and socially, but one of the challenges was whether migrants could identify with Europe's old white male political leadership. 19 EU countries give the right to vote in local elections while 13 allow migrants to stand for local election but the EU should push for every country to give these rights. The questions to be resolved were if the establishment wants new leaders, if there are real opportunities and who decides who represents whom. The EU should promote the creation of migrant consultative councils and facilitate exchanges between them. People also had the ability to shape the world in other ways, e.g. through civil participation, neighbourhood councils or volunteering.

Round table C: **Positive development in disadvantaged neighbourhoods**

The receiving society must ensure that migrants play a role in integration, contributing to a community identity without giving up their own. Problems in deprived neighbourhoods must be diagnosed at the source, partnerships must be established with local authorities, and fundamental rights such as the right to housing, education and health, etc. must be an integral part of policy. A one-stop-shop at community level would help promote newcomers' integration and independence.

Good quality accommodation is crucial, particularly for inner city social housing. People must be encouraged to look after their home, take pride in their neighbourhood, and work to enhance its image, as improving the opinion of others helps one's self esteem. Policies must discourage *ghettoisation* and encourage people to get to know one another, participate together in projects and thus foster mutual understanding of one another's culture. Employment which empowers people economically was key to helping integration.

Policy at local level must be based on partnerships and networks that enhance the work of all actors and forge links with neighbouring municipalities. Funding was the main answer to the question of EU initiatives to support neighbourhood development, together with sharing best practice.

Round table D: **European Integration Fund support at local and regional level**

The scope of the European Integration Fund (EIF) should be widened to include refugees, irregular migrants, circular migrants and immigrants from other EU countries, as many share the same problems and deal with the same institutions. The Fund should support the development of migrant associations, which are disadvantaged compared with local NGOs, and should be extended to include activities in migrants' home countries. The share of co-financing and matching funds that NGOs have to contribute is frequently beyond their capacity and should be reduced.

Greater exchange of information between national and international partners is needed. The European Integration Forum is a good example, but should be supported by national forums. Indicators to show what the EIF achieves and sets out to achieve are needed, together with an independent evaluation of the Fund's performance at national level. This is crucial, since the EIF has replaced national integration policies in some countries and become the main or only source of financing for such activities.

During the **conclusions session**, cross-cutting issues were raised by Professor Marco Martiniello, Director of the Center for Ethnic and Migration Studies, University of Liège (Belgium), giving rise to general recommendations in the following areas:

Recommendations on cooperation between local stakeholders and their cooperation with stakeholders at other levels

It is important to create consultative platforms where official representatives and migrants can meet and cooperate to identify needs and pass information up the ladder. There are a number of models, such as the Council of Foreign Residents in Strasbourg, local councils in Denmark, associated under a national council, or the Barcelona Municipal Immigration Council. Migrants' organisations should be granted some privileges (e.g. no fees when joining a network).

Creating networks and sharing of information at different levels is essential - and the information needs to go back to the local level.

The point was made that if there is no political will at local level it is difficult to get things moving, especially if co-finance is needed. It is crucial to involve local politicians and key figures in any initiatives concerning migrants.

Recommendations on communication with the general public at local level

To prevent the general public from being influenced by anti-migrant groups, suggestions ranged from cross-cultural seminars, to employing cross-cultural liaison officers in local administrations and engaging the mass media and politicians to increase positive messages.

Recommendations on policy design and implementation

There is a need for greater cooperation across levels of government to define concrete policy objectives that could be adopted locally. Obstacles must also be communicated upwards to ensure they are taken into account in policy development, greater involvement at regional level should be explored.

Local policies should be based on direct contacts and consultations with representatives of foreign residents. NGOs should work together so as to get involved in policy development. Economic integration, through access to jobs, is very effective. Preparations can be started even before the arrival of migrants in the EU.

It was suggested that representatives from non-EU countries of origin should be invited to the next Forum.

During the closing session, chaired by Marta Cygan, Director for Immigration and Asylum, DG Home Affairs (European Commission), the speakers reflected again on the various facets of integration, noting for instance that while political issues concerning migrants and refugees were exposed by the national media, good practice at local level could and should be picked up by local media. The members of the Bureau of the Forum underlined that integration was not only a "two-way process", but a "multiple-way process", especially at local level, and that distinctions between "us" and "them"

should be avoided. A positive approach to migrant issues was essential. The quality of democracy had to be enhanced in terms of involving migrants more in city governance and restoring the balance of political discourse towards values and rights, while steering away from xenophobia. There is hope for more cooperation between the Forum and national governments (via the network of National Contact Points on Integration), as well as with the European Parliament.
