



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/138
"Einwanderung, Integration und
Beschäftigung"

Brüssel, den 10. Dezember 2003

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu der

**"Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament,
den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen
über Einwanderung, Integration und Beschäftigung"**

KOM(2003) 336 endg.

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

"Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung"
(KOM(2003) 273 endg. - 2003/0114 (COD)).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 25. November 2003 an. Berichterstatter war Herr PARIZA CASTAÑOS.

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

1. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Auffassung, dass die Kommissionsmitteilung angesichts der derzeitig mangelnden Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten in Fragen der Einwanderung dringend erforderlich ist. Die Mitteilung beruht auf einem umfassenden Ansatz, bei dem alle Aspekte der Einwanderung und Eingliederung Berücksichtigung finden. Ein solches Dokument hat der Ausschuss bereits in mehreren Stellungnahmen und auf der Konferenz vom September 2002 gefordert. Es ist sehr positiv zu werten, dass in der Mitteilung die Integration als zentraler Aspekt der europäischen Einwanderungspolitik definiert wird: Integration ist Voraussetzung sowohl für die Effizienz der Wirtschaft als auch für den sozialen Zusammenhalt.
- 1.2 Der Ausschuss nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass auf der Tagung des Rates Beschäftigung und Sozialpolitik am 20. Oktober alle Delegationen die Mitteilung der Kommission als gute Grundlage für die künftigen Arbeiten begrüßt haben. Der Rat hat den Ausschuss der ständigen Vertreter damit beauftragt, eine Reihe von Schlussfolgerungen zu erarbeiten und sie in der Sitzung des Rates im Dezember vorzulegen. Der EWSA leistet seinen Beitrag zu den Arbeiten des Rates durch diese Stellungnahme.
- 1.3 Integration ist ein zweiseitiger Prozess, der auf den Rechten und Pflichten der Einwanderer einerseits und der aufnehmenden Gesellschaft andererseits beruht – genauer gesagt: auf der schrittweisen Gleichstellung der Immigranten mit den übrigen Bürgern (unter Beachtung der Grundsätze der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung), sowohl was ihre Rechte und Pflichten als auch ihren Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung betrifft. Gemäß den Prinzipien der Subsidiarität und der Zusammenarbeit müssen alle (europäischen, nationalen, regionalen und lokalen) Behörden Integrationsmaßnahmen entwickeln.

- 1.4 Eine adäquat gesteuerte Einwanderung hilft der EU bei der Verwirklichung der in Lissabon vereinbarten Ziele des Wirtschaftswachstums, der Schaffung von Arbeitsplätzen und des Wettbewerbs. Der Ausschuss hält den Ansatz der Kommission, die Einwanderungspolitik mit dem Prozess von Lissabon, der europäischen Beschäftigungsstrategie und den Plänen für die soziale Eingliederung zu verbinden, für angemessen.
- 1.5 Beschäftigung ist ein entscheidender Faktor für die Integration von Einwanderern. Immigranten müssen sowohl in die Ziele von Lissabon als auch in die europäische Beschäftigungsstrategie zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen einbezogen werden. Ferner sollten die Sozialpartner und die Behörden zusammenarbeiten, um zu verhindern, dass Einwanderer hinsichtlich der Einkommens- und Arbeitsbedingungen benachteiligt werden.
- 1.6 Die Sozialpartner und alle sozialen Organisationen müssen bereit sein, neue Anstrengungen zu unternehmen und mit den (europäischen, nationalen, regionalen und lokalen) Behörden zusammenzuarbeiten, um die Integration und die Gleichbehandlung zu fördern.
- 1.7 Der Europäische Rat von Thessaloniki hat gemäß den Beschlüssen von Tampere einen ausgewogenen Ansatz gewählt: Es sind neue Gemeinschaftspolitiken und eine verstärkte Koordinierung der nationalen Politiken zur Verbesserung der Integration von Einwanderern erforderlich. Gleichwohl hat der Europäische Rat von Brüssel keine konkreten Initiativen beschlossen.
- 1.8 Der Rat sollte die Arbeiten beschleunigen, um das anstehende Bündel von Rechtsakten im Bereich der Einwanderung zu genehmigen. Nach Auffassung des Ausschusses sollten die Rechtsakte unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Parlaments und des EWSA erarbeitet werden. Dazu ist mehr Flexibilität seitens der Mitgliedstaaten erforderlich, die gegenwärtig nur Mindestnormen erlauben: Diese sind aber unzureichend und unangemessen für eine gemeinschaftliche Einwanderungspolitik. Die vor kurzem verabschiedete Richtlinie über die Familienzusammenführung (2003/86/EG) ist unter dem Gesichtspunkt der Integration unzureichend. Der Rat hat die einschlägige Stellungnahme des Ausschusses nicht berücksichtigt¹.
- 1.9 Die Mitgliedstaaten müssen die vollständige Umsetzung der beiden Antidiskriminierungsrichtlinien (Richtlinie 2000/43/EG und 2000/78/EG) in nationales Recht beschleunigen. Der Rat und die Kommission sollten die Mitgliedstaaten zu entsprechenden Änderungen ihrer nationalen Rechtsvorschriften anhalten und bei Nichttätigwerden den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anrufen.

¹ Siehe die Stellungnahme des EWSA zu diesem Thema im ABl. C 241 vom 7.10.2002 (Berichterstatter: Herr MENGOZZI).

- 1.10 Der Ausschuss schlägt vor, dass die Kommission im Rahmen der Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken ein mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattetes europäisches Integrationsprogramm verwaltet. Er hält es für wichtig, dass der Rat die Kommission mit den zur Förderung der Integration notwendigen politischen, rechtlichen und finanziellen Mitteln ausstattet. Auch sollten positive und wirkungsvolle Programme zur Aufnahme von Einwanderern in Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft aufgelegt werden.
- 1.11 Es ist begrüßenswert, dass der Rat von Thessaloniki auf Vorschlag der Kommission vereinbart hat, die Koordinierung der einzelstaatlichen Einwanderungspolitiken zu verbessern. Nach Ansicht des Ausschusses sollten diese Anstrengungen aber nur ein erster Schritt hin zur Umsetzung einer Methode der offenen Koordinierung sein, so wie sie von der Kommission angeregt und vom Ausschuss unterstützt wurde².
- 1.12 Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Koordinierung in folgenden vier Bereichen ansetzen:
- Eingliederung von Einwanderern in den Arbeitsmarkt (im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie), u.a. durch Bildungsmaßnahmen;
 - Programme für Neuzuwanderer;
 - Sprachkurse;
 - Teilhabe von Einwanderern am bürgerlichen, kulturellen und politischen Leben.
- 1.13 Auf der Grundlage der nationalen Berichte wird die Kommission einen Jahresbericht über Einwanderung und Integration erarbeiten. Der Ausschuss erklärt seine Bereitschaft, Stellungnahmen zu diesen Berichten vorzulegen, um zur Verbesserung der Koordinierung auf europäischer Ebene und zur Verbreitung bewährter Verfahren beizutragen. Er wird weiterhin die Organisationen der Zivilgesellschaft an der Erarbeitung dieser Stellungnahmen beteiligen.

2. Einleitung

- 2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss veranstaltete in Zusammenarbeit mit der Kommission (Justiz und Inneres) im September 2002 eine Konferenz, an der die Sozialpartner und die wichtigsten Nichtregierungsorganisationen der 15 Mitgliedstaaten und der zehn Beitrittsländer mit dem Ziel teilnahmen, die Integration in den Mittelpunkt der europäischen Einwanderungspolitik zu stellen. Arbeitsgrundlage der Konferenz war die Stellungnahme zum Thema "Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft".³

² Siehe die Stellungnahme des EWSA zur Methode der offenen Koordinierung im ABl. C 221 vom 17.9.2002 (Berichterstatteerin: Frau zu EULENBURG).

³ ABl. C 125 vom 27.5.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS, Mitberichterstatter: Herr MELÍCIAS).

- 2.2 In den Schlussfolgerungen der Konferenz wird u.a. ein europäisches Programm für die Integration von Einwanderern und Flüchtlingen vorgeschlagen (die Schlussfolgerungen sind dieser Stellungnahme in Anhang I beigelegt). In seiner Abschlussrede unterstützte Kommissionsmitglied Vitorino den Vorschlag des Ausschusses, die Integration als zentrales Ziel der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der Europäischen Union für die kommenden Jahre festzulegen. Auch kündigte er die Erarbeitung eines Pakets vorbereitender Maßnahmen zur Förderung der Integration im Zeitraum 2003-2005 an.
- 2.3 In ihrer Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung greift die Kommission zahlreiche Vorschläge und Anmerkungen auf, die in den Stellungnahmen des Ausschusses sowie den Arbeiten der vorgenannten Konferenz zu finden sind. Hier zeigt sich einmal mehr, wie gut die Kommission und der Ausschuss auf diesem Gebiet zusammenarbeiten.
- 2.4 Der Ausschuss begrüßt die Kommissionsmitteilung, die eine gute Grundlage für die Förderung von Maßnahmen zur sozialen Eingliederung von Einwanderern in die Europäische Union darstellt. Die Mitteilung bietet ein geeignetes Konzept für die künftige europäische Integrationspolitik. Es handelt sich um ein Dokument, das von größter Bedeutung ist und vom Ausschuss insgesamt äußerst positiv gewertet wird.
- 2.5 Die Verknüpfung der Einwanderungspolitik mit der Strategie von Lissabon und den europäischen Politiken für Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt zwecks Förderung der Integration von Einwanderern kann dem Rat ein stärkeres Engagement im Gesetzgebungsprozess und eine positivere Haltung bei der künftigen Steuerung der in den nächsten Jahren weiter anwachsenden Migrationsströme ermöglichen.
- 3. Einwanderung, Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung und den Zielen von Lissabon**
- 3.1 Seit jeher zeichnen sich menschliche Gesellschaften durch Wanderungsbewegungen aus. Zum Verständnis des sozialen und zivilisatorischen Fortschritts ist die Untersuchung der Migrationsströme unabdingbar. Gegenwärtig ist die Einwanderung einer Vielzahl von Personen ein äußerst positiver Faktor für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung sowohl der Herkunftsländer als auch der Aufnahmeländer.
- 3.2 Es gilt zu bedenken, dass die Einwanderung nicht nur die Folge wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Bedingungen in Europa ist, sondern auch die Folge der demografischen Situation, der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede und der politischen Instabilität in den Drittstaaten, aus denen die Einwanderer und Flüchtlinge stammen. Deshalb muss die

Zusammenarbeit mit den Drittstaaten bei der Steuerung der Migrationsströme im Rahmen der EU-Außenpolitik verbessert werden⁴.

- 3.3 Die Bevölkerungen in Europa unterliegen einem Alterungsprozess⁵, der aller Voraussicht nach kurzfristig nicht umkehrbar sein wird. Aktuelle Daten zeigen, dass insbesondere die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU abnimmt. Zwar gibt es in einigen Ländern bei der Erwerbstätigkeitsquote sicherlich noch ein gewisses Wachstumspotenzial, doch steht auch fest, dass sich die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in allen Mitgliedstaaten und in den demnächst der EU beitretenden Ländern in den nächsten Jahren drastisch verringern wird.⁶ Diese Eurostat-Prognosen beruhen dabei auf der Annahme eines niedrigen Immigrationsniveaus (ca. 630.000 Personen, die pro Jahr in die EU einwandern).
- 3.4 Der Rückgang der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wird zweifellos die Erwerbstätigkeitsquote senken und das Wirtschaftswachstum bremsen, es sei denn, die Produktivität steigt deutlich stärker als gegenwärtig (der derzeitige Anstieg beträgt nur 1,2%)⁷. Es muss also der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die demografische Entwicklung der EU im Hinblick auf die Ziele von Lissabon neue Fragen und erhebliche Probleme aufwirft. Die Bevölkerungsentwicklung kann negative Folgen für das Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit in Europa haben⁸. Vergleicht man die europäischen Daten mit den Daten über den Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den USA, der aus einer deutlich stärkeren Einwanderung⁹ resultiert, so erkennt man, dass sich Europa auch in dieser Hinsicht in einer nachteiligen Lage befindet¹⁰. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, neue Berichte über die Prognosen bezüglich der Einwanderung und ihrer makroökonomischen Auswirkungen zu erarbeiten.

4 Siehe die Stellungnahme des EWSA zum "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich" (verabschiedet auf der Plenartagung am 29.10.2003; Berichterstatterin: Frau CASSINA).

5 Siehe den Informationsbericht des EWSA zum Thema "Demografische Lage und Perspektiven der Europäischen Union" (CES 930/1999 fin; Berichterstatter: Herr BURNEL).

6 Eurostat zufolge verringert sich die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der EU mit 25 Mitgliedstaaten von 303 Millionen auf 297 Millionen im Jahr 2020 und auf 280 Millionen im Jahr 2030.

7 Siehe die unter Ziffer 2.3 der Kommissionsmitteilung aufgeführten Daten.

8 Jahreswirtschaftsbericht 2002 der Europäischen Kommission.

9 Zwischen 1990 und 2000 wuchs die Bevölkerung in den USA um 33 Mio. Personen an. Zu diesem Anstieg trugen zu 40% Einwanderer bei.

10 Bericht der Kommission über Daten von UNO, Ameco und Eurostat.

- 3.5 Die Überalterung der Bevölkerung kann sich auch negativ auf die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme auswirken¹¹. Der Ausschuss teilt die Auffassung der Kommission, dass eine adäquat gesteuerte Einwanderung dem Beschäftigungsrückgang entgegenwirken und zur Verbesserung der Stabilität der Rentensysteme beitragen kann – all dies im Rahmen einer angemessenen Beschäftigungspolitik und der in Lissabon festgelegten Ziele und Reformen.
- 3.6 In einigen Mitgliedstaaten besteht in bestimmten Beschäftigungsbereichen und Berufen (sowohl hoch qualifizierten als auch gering qualifizierten Tätigkeiten) ein eklatanter Arbeitskräftemangel (trotz unverändert hoher Arbeitslosigkeit in anderen Sektoren). In diesen Fällen wird bereits gegenwärtig auf die Arbeitsmigration zurückgegriffen, um dem Arbeitskräftemangel abzuhelpfen.
- 3.7 Wenn sich diese Tendenzen in den nächsten Jahren noch verschärfen, werden die Regierungen und die Unternehmen gezwungen sein, neue Einwanderer mit den erforderlichen beruflichen Qualifikationen anzuwerben und unter Vertrag zu nehmen, um für ein Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen. Auf diese Weise kann Europa alle Beschäftigungsmöglichkeiten nutzen und so das Wirtschaftswachstum im Rahmen der Ziele von Lissabon verbessern.
- 3.8 Auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Lissabon und weiteren Frühjahrsgipfeln wurden neue Verpflichtungen eingegangen, die auf die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielen, indem die Beschäftigungsquote von Männern, Frauen und älteren Menschen¹² erhöht wird und die diesbezüglich notwendigen Reformen der Arbeitsmärkte und sozialen Sicherungssysteme durchgeführt werden. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Strategie von Lissabon verstärkt werden¹³. Beispielsweise könnten Frauen in einigen Mitgliedstaaten einen größeren Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten, indem mehr von ihnen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Ferner könnte die Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern an die beruflichen Erfordernisse durch öffentliche und private Investitionen in die Weiterbildung¹⁴ verbessert werden. Die Öffnung der Arbeitsmärkte für neue Einwanderer sollte von den Regierungen nicht dazu benutzt werden, die auf der Strategie von Lissabon basierenden Reformen zu umgehen.

11 Siehe die Stellungnahmen des EWSA zur Mitteilung der Kommission "Unterstützung nationaler Strategien für zukunftssichere Renten durch eine integrierte Vorgehensweise" im ABl. C 48 vom 21.2.2002 (Berichterstatteerin: Frau CASSINA) und zum Thema "Denkbare Optionen der Rentenreform" im ABl. C 221 vom 17.9.2002 (Berichterstatteerin: Frau CASSINA, Mitberichterstatte: Herr BYRNE).

12 Siehe die Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema "Ältere Arbeitnehmer" im ABl. C 14 vom 16.1.2001 (Berichterstatte: Herr DANTIN).

13 Siehe die Sondierungsstellungnahme des EWSA zur "Lissabon-Strategie" (Berichterstatte: Herr SEPI – Mitberichterstatte Herr VEVEER) und die Stellungnahme des EWSA zur Mitteilung der Kommission "Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie" (KOM(2003) 261 endg.) (Berichterstatte: Herr BEIRNAERT).

14 Siehe die Stellungnahme des EWSA zum "Memorandum über lebenslanges Lernen" im ABl. C 311 vom 7.11.2001 (Berichterstatte: Herr KORYFIDIS)

- 3.9 In mehreren Stellungnahmen hat der Ausschuss bereits festgestellt, dass bei den gemeinsamen Einwanderungsvorschriften Fortschritte erzielt werden müssen. Deshalb fordert er den Rat an dieser Stelle auf, die Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften – vor allem der Richtlinie über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Arbeitsmigranten – auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags und unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Ausschusses voranzutreiben.¹⁵
- 3.10 Die Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten wird zu keiner nachhaltigen Änderung der Alterspyramide in Europa in den kommenden Jahren führen.
- 3.11 Die Position der Kommission deckt sich mit der des Ausschusses: Ohne offeneren Zugang für legale Einwanderer wird die illegale Einwanderung in die EU den Prognosen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung zufolge das derzeitige Niveau übersteigen und zu wirtschaftlichen, sozialen und vor allem arbeitsmarktpolitischen Problemen führen.
- 3.12 Eine adäquate Steuerung der Einwanderung von Arbeitskräften verbessert die Anpassungsfähigkeit des Angebots auf den Arbeitsmärkten in Bezug auf die beruflichen Qualifikationen und persönlichen Fähigkeiten der Arbeitsmigranten. Die Sozialpartner müssen von den Behörden konsultiert werden, damit die Steuerung der Arbeitsmigration gemäß den Arbeits- und Sozialvorschriften im Rahmen der Koordinierung der Beschäftigungs- und Einwanderungspolitik der EU erfolgt.
- 3.13 Einwanderung stellt eine der Lösungen für das Problem der Überalterung auf dem Arbeitsmarkt dar; es sind aber auch Maßnahmen in anderen Bereichen erforderlich, um die Geburtenrate zu fördern: Beihilfen für Familien, leichtere Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, Kinderbetreuungsdienste usw. Die demografischen Auswirkungen dieser Maßnahmen dürften sich jedoch erst längerfristig zeigen. Folglich ist in den kommenden Jahrzehnten ein erheblicher Einwanderungsanstieg vonnöten, um den derzeitigen und künftigen Anforderungen des Arbeitsmarktes der Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Eine erfolgreiche Integrationspolitik ist insgesamt eine Grundvoraussetzung für die Effizienz der europäischen Wirtschaft – aber auch ein wichtiger Faktor für den sozialen Zusammenhalt.
- 3.14 Einige Politiker halten die Arbeitsmigration für ein zeitlich begrenztes Phänomen. Zwar gibt es die befristete oder saisonale Arbeitsmigration tatsächlich; die Erfahrung mit vergangenen Einwanderungsprozessen und der demografischen Entwicklung zeigt jedoch, dass sich ein Großteil der Arbeitsmigranten langfristig oder sogar dauerhaft in der EU aufhält. Deshalb ist es notwendig, dass die Integration im Mittelpunkt der europäischen Einwanderungspolitik steht. Vom Erfolg der Integration hängen gleichermaßen die Effizienz der Wirtschaft und der soziale Zusammenhalt in Europa ab.

¹⁵ Siehe insbesondere die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 80 vom 3.4.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

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

- 4.1 Die Kommissionsmitteilung wurde auf der Tagung des Europäischen Rates am 19./20. Juni 2003 in Thessaloniki vorgelegt. In seinen Schlussfolgerungen forderte der Ratsvorsitz die *"Entwicklung einer Politik auf Ebene der Europäischen Union für die Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufhalten"*. Seit Tampere erhielt die Integration damit in den Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes erstmalig eine im Vergleich zu anderen Aspekten der Einwanderungspolitik (Grenzkontrollen und Außenpolitik) angemessene Bedeutung. Zwar galt die Integration bereits auf der Ratstagung im Oktober 1999 in Tampere als einer der Pfeiler der Migrationspolitik, doch wurde sie inhaltlich nicht weiter entwickelt, da der Rat in anderen Bereichen größeren Handlungsbedarf erkannte, z.B. im Bereich der Grenzüberwachung und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung.
- 4.2 Vor diesem Hintergrund begrüßt der Ausschuss die Bedeutung, die die Kommission und der Rat der sozialen Eingliederung im Rahmen der gemeinsamen Migrationspolitik beimessen. Gleichwohl stellt er fest, dass sich die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki in wesentlichen Punkten nicht mit dem Kommissionsvorschlag decken.
- 4.3 Der Rat nennt eine Reihe wichtiger Aspekte, wie etwa die Erarbeitung von Indikatoren für die Integrationspolitik, die Einigung auf gemeinsame Grundprinzipien oder die notwendige Förderung der Koordinierung und des Informationsaustausches. Die Kommission wird aufgefordert, einen Jahresbericht zum Thema "Einwanderung und Eingliederung" vorzulegen. Ferner wird die mögliche Beteiligung sozialer Organisationen an der Entwicklung der Integrationsmaßnahmen begrüßt.
- 4.4 Allerdings bleiben andere in qualitativer Hinsicht wichtige Aspekte unerwähnt, z.B. die von der Kommission vorgeschlagene Zivilbürgerschaft. Auch definiert der Rat keine Politiken auf Gemeinschaftsebene, da Integrationsmaßnahmen seiner Auffassung nach in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Auch wenn der Rat dem – seinerzeit vom Ausschuss befürworteten – Kommissionsvorschlag zur Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik nicht gefolgt ist¹⁶, vertritt er die Auffassung, dass die Politiken der Mitgliedstaaten *"innerhalb eines kohärenten Unionsrahmens entwickelt werden"* sollten. Nach Ansicht des Ausschusses sollte der Rat auf dieser Grundlage einen wirklichen offenen Koordinierungsmechanismus im Bereich der Einwanderungs- und Integrationspolitik einführen.

16

Siehe die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 221 vom 17.9.2002 (Berichterstatlerin: Frau zu EULENBURG).

- 4.5 Der Rat sollte die Kommission mit politischen, rechtlichen und finanziellen Instrumenten zur Förderung der Integration ausstatten. In vorhergehenden Stellungnahmen und auf der Konferenz im September 2002 hat der Ausschuss bereit die Notwendigkeit eines europäischen Programms für die soziale Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen betont.
- 4.6 Der Rat stellt fest, dass der Erfolg der Integrationspolitik von der wirksamen Beteiligung aller Akteure abhängt. Daher fordert er in Übereinstimmung mit den Vorschlägen des Ausschusses alle zuständigen Stellen der Europäischen Union, die nationalen und lokalen Behörden, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Nichtregierungsorganisationen, die Migrantenverbände sowie die Kultur-, Sozial- und Sportvereine auf, sich an den gemeinsamen Anstrengungen auf nationaler wie europäischer Ebene zu beteiligen. Verstärkte der Europäische Rat sein – politisches, rechtliches und finanzielles – Engagement, so würde die Zusammenarbeit der übrigen Akteure effizienter.
- 4.7 Auf dem Europäischen Rat von Brüssel wurden neue Vereinbarungen über Grenzkontrollen und Mittel zur Eindämmung der illegalen Einwanderung (einschließlich Rückführungen) getroffen. Allerdings wurde keine Initiative zur Verbesserung der Integration von Einwanderern beschlossen.

5. Bemerkungen

5.1 Das Integrationskonzept

- 5.1.1 In der Mitteilung der Kommission wird Integration als ein gegenseitiger, auf gleichen Rechten und Pflichten der Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes beruhender Prozess verstanden, der auf die umfassende Beteiligung der Einwanderer abzielt. Dieser Ansatz entspricht dem des Ausschusses¹⁷, der sein Integrationskonzept wie folgt definiert: Dieses beruht "(...) *im Wesentlichen auf der schrittweisen Gleichstellung der Einwanderer mit den übrigen Bürgern (unter Beachtung der Grundsätze der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung), sowohl was ihre Rechte und Pflichten als auch ihren Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung betrifft*".
- 5.1.2 In Artikel 2 des Entwurfs einer Verfassung für Europa sind die Werte der Union wie folgt definiert: "Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte." Auf diesen in der Charta der Grundrechte aufgeführten Werten muss die Integrationspolitik aufbauen.

17

Siehe Ziffer 1.4 der Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema "Einwanderung, soziale Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft" im ABl. C 125 vom 27.5.2002 (Berichtersteller: Herr PARIZA CASTAÑOS, Mitberichtersteller: Herr MELÍCIAS).

- 5.1.3 Dieses Konzept sollte andere Konzepte ersetzen, in deren Mittelpunkt kulturelle Aspekte stehen, welche oftmals Anlass zu Diskriminierung geben. Es ist die weit verbreitete Vorstellung abzulehnen, dass Integration ausschließlich ein Anpassungsprozess an die Kultur der Gesellschaft des Aufnahmelandes ist. Nach Auffassung des Ausschusses zeichnet sich ein demokratisches und pluralistisches Europa durch kulturelle Diversität aus. Einwanderer aus Drittstaaten bereichern die europäischen Gesellschaften mit ihren neuartigen sozialen und kulturellen Beiträgen. Die Kultur menschlicher Gesellschaften sollte nicht als etwas Statisches verstanden werden, sondern als ein unaufhörlicher Prozess, zu dem vielfältige Beiträge geleistet werden.
- 5.1.4 Die Kommission verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, bei dem nicht nur wirtschaftliche und soziale Aspekte der Integration, sondern auch die kulturelle und religiöse Vielfalt, staatsbürgerliche Aspekte, die Teilhabe und politische Rechte Berücksichtigung finden. Der Ausschuss begrüßt diesen Ansatz, da er eine umfassende Integrationspolitik ermöglicht.

5.2 Gleichstellung bei Rechten und Pflichten als Grundlage der Integration

- 5.2.1 Alle Menschen, die dauerhaft oder langfristig in der Europäischen Union aufenthaltsberechtigt sind, sollten den Unionsbürgern rechtlich gleichgestellt werden. In seiner Stellungnahme zum Thema *"Zuerkennung der Unionsbürgerschaft"*¹⁸ forderte der Ausschuss den Konvent auf, "(...) für die Zuerkennung der Unionsbürgerschaft ein neues Kriterium vorzusehen, nämlich eine Unionsbürgerschaft, die nicht nur aus dem Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erwächst, sondern auch durch den dauerhaften Aufenthalt in der Europäischen Union"¹⁹; deshalb sollte "(...) die Unionsbürgerschaft allen dauerhaft aufhältigen Drittstaatsangehörigen gewährt werden (...), um die Ausübung der politischen Rechte zu erleichtern und somit die Integration zu verbessern, denn die Unionsbürgerschaft und die daraus abgeleiteten Rechte und Pflichten stellen einen sehr wichtigen Faktor für die Eingliederung dieser Personen in die Aufnahmegesellschaften dar."²⁰
- 5.2.2 In ihrer Mitteilung bezeichnet die Kommission die Rechtsvorschriften unter dem Aspekt der Integration als sehr positiv, aufgrund derer Drittstaatsangehörige die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats erlangen können, in dem sie ansässig sind. Deshalb sollte die Einbürgerung nach Ansicht der Kommission rasch, sicher und nicht vom Ermessen abhängig sein. In mehreren Stellungnahmen hat sich der Ausschuss in ähnlichem Sinne geäußert und gefordert, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zur Staatsangehörigkeit unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes auf europäischer Ebene zu harmonisieren, um Dis-

18 Siehe die Stellungnahme im ABl. C 208 vom 3.9.2003 (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

19 Siehe Ziffer 6.4 derselben Stellungnahme.

20 Siehe Ziffer 1.7 derselben Stellungnahme.

kriminierungen zu beseitigen und die Möglichkeit der Einbürgerung in allen Mitgliedstaaten zu erleichtern und hierfür vergleichbare Bedingungen zu schaffen.

- 5.2.3 Nach Auffassung der Kommission sollte den Einwanderern, die sich eine gewisse Zeit lang im Aufnahmeland aufhalten, die Zivilbürgerschaft gewährt werden, um ihre Integration in die Gesellschaft des betreffenden Landes zu verbessern. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die von der Kommission vorgeschlagene Zivilbürgerschaft und die vom ihm vorgeschlagene **Unionsbürgerschaft** den gleichen Zweck verfolgen: Die dauerhaft oder langfristig aufhältigen Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union sollten die gleichen Rechte und Pflichten erhalten wie die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, also die Unionsbürger.
- 5.2.4 *Eine vielschichtige, integrative und partizipative Unionsbürgerschaft*, die der Ausschuss vorgeschlagen hat²¹ und die das Recht auf politische Beteiligung (aktives und passives Wahlrecht zu kommunalen Vertretungsinstanzen und zum Europäischen Parlament) umfasst, wäre der Integration von Einwanderern in jeder Hinsicht förderlich. In diesem Sinne stellt die Kommission in ihrer Mitteilung fest: *"Aus Integrationsgesichtspunkten macht es Sinn, das Kommunalwahlrecht an den dauerhaften Aufenthalt in einem Land und nicht an die Staatsangehörigkeit zu knüpfen"*²². Auch der Ausschuss hat bereits angeregt, allen dauerhaft oder langfristig aufhaltigen Drittstaatsangehörigen das Kommunal- und Europawahlrecht zu gewähren²³, weshalb er den Vorschlag der Kommission nachdrücklich unterstützt.
- 5.2.5 Die Kommission hebt des Weiteren die Notwendigkeit einer entsprechenden Rechtsgrundlage im Vertrag hervor. Der Ausschuss fordert deshalb die Regierungskonferenz auf, bei der Ausarbeitung des vom Konvent vorgelegten Verfassungsentwurfs dafür zu sorgen, dass der neue Vertrag die Zuerkennung der Unionsbürgerschaft für alle dauerhaft oder langfristig ansässigen Drittstaatsangehörigen vorsieht, wie er in seiner Initiativstellungnahme zum Thema Zuerkennung der Unionsbürgerschaft vorgeschlagen hat.
- 5.2.6 Dementsprechend schlägt der Ausschuss dem Rat vor, die Vereinbarung²⁴ betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen zu überarbeiten sowie in der Richtlinie den Vorschlag der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu berücksichtigen²⁵, damit Personen, die über diesen Status verfügen, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europa-

21 Siehe Ziffer 4 derselben Stellungnahme.

22 Siehe Ziffer 3.3.6 der Kommissionsmitteilung.

23 Siehe Ziffer 5.7 der Stellungnahme des EWSA zum Thema "Einwanderung, soziale Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft", siehe auch die Stellungnahme zum Thema "Zuerkennung der Unionsbürgerschaft".

24 Diese politische Vereinbarung wurde im Rat Justiz und Inneres erzielt.

25 Siehe die Stellungnahme zum "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen" im ABl. C 36 vom 8.2.2002.

wahlen ausüben können. Sollte die Richtlinie keine entsprechende Bestimmung enthalten, wäre es nach Auffassung des Ausschusses angezeigt, dass die Kommission und das Parlament den Mitgliedstaaten empfehlen, bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht die Ausübung des Wahlrechts dieser Personen bei Kommunal- und Europawahlen zu erleichtern.

5.3 Bekämpfung der Diskriminierung

- 5.3.1 Die soziale Eingliederung von Einwanderern steht, wenn sie als Prozess der Gleichstellung in Bezug auf Rechte und Pflichten aufgefasst wird, in engem Zusammenhang mit der Bekämpfung der Diskriminierung, wobei Diskriminierung hier die Aufhebung und Verletzung von Rechten bedeutet.
- 5.3.2 In der Mitteilung wird betont, dass es wichtig ist, die Gesellschaft des Aufnahmelandes stärker für Formen der Diskriminierung zu sensibilisieren sowie die Entwicklung nichtdiskriminierender Methoden durch die Unternehmen und die Sozialpartner, das Engagement der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren usw. zu fördern. Um die Bekämpfung der Diskriminierung wirkungsvoller zu gestalten, fordert der Ausschuss angemessenere Politiken von allen Mitgliedstaaten, öffentlichen Einrichtungen und sozialen Organisationen. Die Diskriminierung am Arbeitsplatz steht im Widerspruch zum Integrationsziel. Deshalb hofft der Ausschuss, dass im Rahmen der sozialen Verantwortung der Unternehmen bewährte Verfahren angewandt werden, die auf die Vermeidung diskriminierender Einstellungen gegenüber Einwanderern, Flüchtlingen sowie Angehörigen ethnischer und kultureller Minderheiten abzielen.
- 5.3.3 In der Mitteilung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien sicherzustellen²⁶. Der Ausschuss weist auf die Tatsache hin, dass die Frist für die Umsetzung dieser Richtlinien bereits abgelaufen ist und dass einige Mitgliedstaaten ihren diesbezüglichen Verpflichtungen noch nicht nachgekommen sind. Rat und Kommission sollten die betreffenden Staaten ermahnen, die Verfahren für die Umsetzung umgehend zu beschleunigen. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten auf, die Diskriminierungen zu beseitigen, die in einigen Rechtsvorschriften über die Teilnahme von Drittstaatsangehörigen an Gewerkschafts- und Betriebsratswahlen fortbestehen.

²⁶

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

5.4 Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit²⁷

- 5.4.1 Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit veröffentlichte im November 2002 einen hervorragenden Bericht²⁸ über die Situation von Einwanderern in der Europäischen Union. Sie zeigt darin die Schwere der Diskriminierungen auf, die viele Immigranten bei den Arbeitsbedingungen erdulden müssen. Viele dieser Diskriminierungen sind dauerhafter Natur und betreffen auch die zweite oder dritte Einwanderergeneration, also solche Personen, die die Unionsbürgerschaft besitzen.
- 5.4.2 In dem Bericht, der im Verlaufe des Jahres 2003 weiter ausgearbeitet wird, werden die Beschäftigungs-, Wohn- und Ausbildungssituation von Einwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten sowie die rassistisch motivierte Gewalt untersucht.
- 5.4.3 In Zukunft sollte die Zusammenarbeit zwischen der Beobachtungsstelle in Wien und dem Ausschuss durch die Veranstaltung von Treffen, Anhörungen und Konferenzen sowie die Erarbeitung gemeinsamer Texte im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs der beiden Institutionen verbessert werden.

5.5 Integration in den Arbeitsmarkt

- 5.5.1 Die Schaffung eines Zugangs zum Arbeitsmarkt unter gleichen Bedingungen ist für die soziale Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen von entscheidender Bedeutung: Damit wird nicht nur die wirtschaftliche Unabhängigkeit dieser Personen erreicht, sondern auch ihr Recht auf ein menschenwürdiges Leben und gesellschaftliche Teilhabe gestärkt. Erforderlich ist die Beseitigung der strukturellen und institutionellen Hemmnisse, die den freien Zugang zum Arbeitsmarkt behindern.
- 5.5.2 In der Europäischen Union liegt die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Einwanderer über der Quote der Unionsbürger²⁹. Von der Arbeitslosigkeit sind die zweiten und dritten Einwanderergenerationen besonders stark betroffen. Darüber hinaus haben Einwanderer mit bestimmten Problemen in erheblicherem Maße zu kämpfen als die übrige Bevölkerung; hier sind die unzureichende Anerkennung von Hochschul- und Berufsabschlüssen und die Wartezeiten für den Erhalt einer Arbeitsgenehmigung herauszustellen.

²⁷ Siehe die Stellungnahme des EWSA zu dem Vorschlag der Kommission zur Reform der Verordnung, die am 10./11.12.2003 vom Plenum angenommen werden soll (Berichterstatter: Herr SHARMA).

²⁸ Jahresbericht 2001: "Vielfalt und Gleichheit für Europa".

²⁹ 16% im Falle der Einwanderer und 7% im Falle der Unionsbürger - Quelle: "Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Halbzeitüberprüfung der sozialpolitischen Agenda" (KOM(2003) 312 endg.).

- 5.5.3 Das Ziel der Bekämpfung der Diskriminierung ergänzt die Strategie von Lissabon: Einwanderer können Beiträge leisten, die es so weit wie möglich zu nutzen gilt; es sollte ihnen deshalb ermöglicht werden, ihre gesammelte Erfahrung und ihre erworbenen Qualifikationen anzuwenden. Dabei kann sich **CEDEFOP** an der Bekämpfung der Diskriminierung durch die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen von Immigranten beteiligen.
- 5.5.4 Angemessene Qualifikationen sind eine Grundvoraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt. Um Einwanderern den Zugang zur Beschäftigung zu erleichtern und die Arbeitslosenquote abzusenken, ist es nötig, dass die Behörden des Aufnahmelandes den betreffenden Personen auf den Arbeitsmarkt abgestimmte Ausbildungsmaßnahmen anbieten. Die Arbeitsämter sollten Immigranten darüber informieren, welche Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen und welche Qualifikationen vorausgesetzt werden

5.6 Die Stiftung von Dublin

- 5.6.1 Der Bericht über die Beziehungen der Sozialpartner in Europa im Jahr 2002³⁰ enthält ein wichtiges Einwanderungskapitel mit Informationen, die für die Darstellung der besonderen Probleme von Einwanderern im Berufsleben unverzichtbar sind. Im Bericht wird nachgewiesen, dass sich die Arbeitsverhältnisse von Einwanderern überdurchschnittlich oft durch geringe Absicherung, niedrigen Lohn, erhebliche Gesundheitsrisiken, mangelnde Sicherheit und eingeschränkten Tarifschutz auszeichnen.
- 5.6.2 Nach Auffassung des Ausschusses sollten in die Agenda des von den Sozialpartnern auf unterschiedlicher Ebene (europäischer, nationaler, sektorieller) geführten sozialen Dialogs die Ziele der Gleichbehandlung und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Einwanderern in Europa aufgenommen werden.
- 5.6.3 Der Ausschuss und die Stiftung von Dublin sollten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Zusammenarbeit bei Fragen der Arbeitsmigration intensivieren.

5.7 Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)

- 5.7.1 Der Ausschuss begrüßt, dass die Kommission in ihrer Mitteilung über die Zukunft der europäischen Beschäftigungsstrategie³¹ die Auffassung vertritt, dass der Einwanderung im Rahmen dieser Strategie stärker Rechnung getragen werden muss. So werden der demografische Wandel, die Einwanderung und die Diskriminierung von Minderheiten in den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen³² berücksichtigt.

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

31 "Die Zukunft der europäischen Beschäftigungsstrategie" (KOM(2003) 6 endg.).

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

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

- Erleichterung des Zugangs zu den Ausbildungs- und Beschäftigungsdiensten für Einwanderer;
- Verringerung der Beschäftigungslücken zwischen den Drittstaatsangehörigen und den Unionsbürgern bis 2010;
- Absenkung der Arbeitslosenquote der Arbeitsmigranten;
- Bekämpfung der Schattenwirtschaft und der Schwarzarbeit;
- Bewertung der Erfordernisse des Arbeitsmarkts in der EU und des Beitrags von Einwanderern zur Behebung des Arbeitskräftemangels;
- Weiterentwicklung des EURES-Netzes zur Erleichterung der Aufnahme von Arbeitsmigranten und zur Förderung der Arbeitsmobilität zwischen den Mitgliedstaaten;
- Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren im Rahmen des Aktionsprogramms zur Förderung der Beschäftigung.
- Beseitigung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz.

5.7.3 In den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen³³ gilt es nach Auffassung des Rates, im Rahmen der dritten Priorität, in der es um Anpassungsfähigkeit und Mobilität geht, "arbeitsmarktpolitische Aspekte der Einwanderung" zu berücksichtigen. In der fünften Priorität bezüglich der Erhöhung des Arbeitskräfteangebots heißt es, die Mitgliedstaaten sollten "das durch Zuwanderung verfügbar werdende zusätzliche Arbeitskräfteangebot in vollem Umfang einbeziehen". In der siebten Priorität werden die Mitgliedstaaten ersucht, "die Integration von Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten" auf dem Arbeitsmarkt zu fördern und gegen Diskriminierung zu kämpfen, und es wird vor 2010 "eine erhebliche Verringerung der Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten von Bürgern der Europäischen Union und den Arbeitslosenquoten von Drittstaatsangehörigen entsprechend den nationalen Zielvorgaben" zugesagt. In der neunten Priorität werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, nichtangemeldete in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu überführen.

5.7.4 Der Ausschuss hat bereits in einer anderen Stellungnahme³⁴ darauf hingewiesen, dass "der Zuwanderung in der Kommissionsvorlage keine konkrete und spezifische Priorität eingeräumt wird, sondern im Rahmen anderer Prioritäten auf Migrationsaspekte Bezug genommen wird."

³³ Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen, ABl. L 197 vom 5.8.2003.

³⁴ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum "Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten" im ABl. C 208 vom 3.9.2003 (Berichtersteller: Herr KORYFIDIS).

5.7.5 Angesichts der Tatsache, dass die Beschäftigung ein Schlüssel zur wirksamen Integration ist, hat der Ausschuss³⁵ neue Anstrengungen seitens der Sozialpartner auf europäischer Ebene zur Förderung des Zugangs zu den Arbeitsmärkten für Einwanderer unter gleichen Bedingungen und zur Beseitigung von Diskriminierungen am Arbeitsplatz angeregt. Der Ausschuss teilt die Ansicht der Kommission³⁶, dass die Sozialpartner auf diesem Gebiet eine wichtige Rolle spielen sollten.

5.8 Soziale Eingliederung

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

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

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

5.9 Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

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

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

³⁵ Konferenz des EWSA zum Thema "Einwanderung: Rolle der organisierten Zivilgesellschaft" am 9./10. September 2002.

³⁶ KOM(2003) 336 endg., Absatz 3.3.1.

5.10 Einreise

- 5.10.1 Die soziale Eingliederung von Einwanderern beginnt mit ihrer Einreise. Die Maßnahmen der lokalen und regionalen Einrichtungen sind zwar sehr wichtig, sie bedürfen aber angesichts des erwarteten Anstiegs der Migrantenzahlen auch entsprechender Programme auf nationaler Ebene, an denen sich die Organisationen der Zivilgesellschaft und der Migrantenverbände beteiligen sollten.
- 5.10.2 Diese Programme müssen konkrete und genau definierte Instrumente und Mittel vorsehen, damit die Einreise in angemessener Form erfolgen kann: Stellen zur Betreuung neuer Einwanderer und Flüchtlinge, Informationssysteme, Vorkehrungen und geschultes Personal für die individuelle Betreuung und Begleitung, auf die Bedürfnisse der Neuankömmlinge zugeschnittene Kurse zur Vermittlung von Kenntnissen über Sprache, Gesellschaft, Arbeitswelt usw. Es ist sehr wichtig, dass die NRO bei der Verwaltung dieser Programme mit den Behörden zusammenarbeiten.
- 5.10.3 In der Mitteilung wird die Einreise nur unzureichend berücksichtigt. Darüber hinaus ist die Feststellung missverständlich, dass die Integrationsmaßnahmen auf Drittstaatsangehörige angewandt werden sollten, *"wenn ihr Aufenthalt einen dauerhaften Charakter annimmt"*³⁷. Streng genommen würde dies bedeuten, dass die Integrationsmaßnahmen nur auf solche Personen abzielen, deren rechtmäßiger Aufenthalt einen längerfristigen oder dauerhaften Charakter hat. Der Ausschuss ist jedoch der Auffassung, dass als erste Formen der Integrationspolitik Maßnahmen für alle Neuankömmlinge aus Drittstaaten erforderlich sind.

5.11 Sprachunterricht

- 5.11.1 In der Mitteilung wird darauf hingewiesen, dass Sprachkenntnisse für die Integration von größter Bedeutung sind. Sie sind nicht nur für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt wichtig, sondern auch für das tägliche Leben in der Gesellschaft des Aufnahmelandes, also in allen sozialen Bereichen: Das Zusammenleben wird erheblich erleichtert, wenn die Sprachbarrieren fallen.
- 5.11.2 In Bezug auf den Sprachunterricht ist kein sanktionierender, sondern ein aktiver Ansatz erforderlich. Manche vertreten die Ansicht, dass in erster Linie Gesetze erforderlich sind, die die Pflicht zur Teilnahme von Einwanderern am Sprachunterricht als Grundvoraussetzung für die Aufenthaltsberechtigung vorsehen. Der Ausschuss hält es jedoch für vorrangig, dass die Behörden in Zusammenarbeit mit den sozialen Organisationen kostenlose auf die Einwanderer zugeschnittene Sprachkurse (mit speziell ausgebildeten Lehrern und geeignetem Unterrichtsmaterial) anbieten.

³⁷

Siehe Ziffer 3.1 der Kommissionsmitteilung.

- 5.11.3 Nach Auffassung des Ausschusses ist es wichtig, dass nationale, regionale und lokale Gebietskörperschaften ausreichende Sprachkurse zur Verfügung stellen. Soziale Organisationen und Migrantenverbände sollten mit den Behörden bei der Durchführung dieser Bildungsprogramme zusammenarbeiten. Auch ist es entscheidend, dass alle Personen – Männer, Frauen und Kinder – die Möglichkeit zur Teilnahme an Kursen haben, die in der Nähe ihres Wohnsitzes stattfinden sowie zeitlich flexibel und mit der Berufsausübung vereinbar sind.
- 5.11.4 Die Sprachkurse sind durch Bildungsprogramme zu ergänzen, in denen Kenntnisse über die aufnehmende Gesellschaft (ihre Gebräuche und Gesetze usw.) vermittelt werden. Die Mitgliedstaaten können das Einbürgerungsverfahren eines Einwanderers nur dann von dessen Fortschritten beim Spracherwerb abhängig machen, wenn die Behörden dem betreffenden Einwanderer die erforderlichen Mittel für den Spracherwerb zur Verfügung gestellt haben. In einigen Mitgliedstaaten werden Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse entzogen bzw. nicht verlängert. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass ein derart radikales Vorgehen unverhältnismäßig ist und im Widerspruch zu den Werten der Union steht, die im Verfassungsentwurf proklamiert und in der Charta der Grundrechte aufgeführt werden.

5.12 Bildung

- 5.12.1 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass der Zugang zur Bildung auch für Kinder aus Immigrantenfamilien ein Grundrecht darstellt, das für ihre Integration von entscheidender Bedeutung ist. Allerdings gewährleisten derzeit einige Mitgliedstaaten nicht, dass alle minderjährigen Einwanderer ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus denselben gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Bildung erhalten.
- 5.12.2 Vielfach hat die Vernachlässigung seitens der Behörden zur Konzentration von minderjährigen Einwanderern oder Angehörigen ethnischer Minderheiten an schulischen Einrichtungen von geringer Qualität geführt. Ein Hauptziel der Politik der sozialen Eingliederung sollte es sein, derartige schulische Gettos zu vermeiden. Deshalb müssen die Behörden die Schulsysteme entsprechend anpassen und mehr Mittel (u.a. für positive Maßnahmen) bereitstellen.
- 5.12.3 Unterrichtstexte enthalten mitunter fremdenfeindliche Elemente und negative Äußerungen über ethnische, kulturelle und religiöse Minderheiten. Es handelt sich dabei um erhebliche, der Integration abträgliche Verstöße gegen die Rechte einer großen Zahl von Menschen. Zu den integrationsfördernden Maßnahmen sollte in einer Reihe von Mitgliedstaaten die Überarbeitung solcher Texte und ihr Ersatz durch pluralistisch geprägte Inhalte zählen. Da die Integration ein zweiseitiger Prozess ist, bedarf es im Bildungswesen eines interkulturellen Ansatzes.

- 5.12.4 Einwanderer haben häufig keinen Zugang zu den Weiterbildungssystemen, was ihren beruflichen Aufstieg erschwert. Deshalb ist es nötig, dass die Behörden mehr Mittel zur Förderung von erwachsenen Einwanderern, insbesondere Frauen, bereitstellen. Die Erfahrung zeigt, dass Frauen im Allgemeinen von der sozialen Ausgrenzung besonders hart betroffen sind.
- 5.12.5 Bildung fördert die Chancengleichheit. Deshalb müssen die Ungleichheiten im Bildungsbereich, denen einige Einwanderer und Angehörige ethnischer Minderheiten ausgesetzt sind, mithilfe der bildungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten beseitigt werden.

5.13 Wohnen und Leben in den Städten

- 5.13.1 Der Kommissionsmitteilung zufolge treten die größten Integrationsprobleme in sozial schwachen, ethnisch vielfältigen Wohn- und Industriegebieten auf, in denen auch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verbreitet sind. Nach Ansicht des Ausschusses sollten solche vernachlässigten, verwaorsten Gettos im Rahmen von Stadt-sanierungsprogrammen beseitigt werden. Entsprechende Maßnahmen sind als Prioritäten in das Programm URBAN II (2002-2006) aufzunehmen und die dafür benötigten Mittel aufzustocken.
- 5.13.2 Vielfach müssen Einwanderer und Flüchtlinge auf engstem Raum und unter schlechtesten Bedingungen wohnen. Eine entsprechende Wohnungspolitik kann hier Abhilfe schaffen. Da einerseits die Wohnraumpreise steigen und andererseits die Zahl der Immigranten zunimmt, müssen die lokalen, regionalen und nationalen Institutionen für den Bau und die qualitative Verbesserung von Sozialwohnungen sorgen.

5.14 Gesundheits- und Sozialdienste

- 5.14.1 Die Anstrengungen zur Erleichterung des Zugangs zu den Gesundheits- und Sozialdiensten für Einwanderer müssen verstärkt werden. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass diese Dienste von hoher Qualität sowie den kulturellen, sozialen und sprachlichen Eigenheiten von Einwanderern und Flüchtlingen angemessen sind.
- 5.14.2 Der Ausschuss hält die stärkere Berücksichtigung interkultureller Aspekte im Gesundheits- und Sozialwesen für wichtig. Es sind strukturelle Veränderungen erforderlich, z.B. die Anpassung an die neuen kulturellen Gegebenheiten oder die Zusatzausbildung der Arbeitnehmer, um die besonderen Schwierigkeiten abzubauen, die Einwanderer und Flüchtlinge beim Zugang zu den Gesundheits- und Sozialdiensten haben.

5.15 Umgang mit illegalen Einwanderern

- 5.15.1 Der Ausschuss hat bereits in vorherigen Stellungnahmen³⁸ hervorgehoben, dass Einwanderer ohne Papiere keine Kriminellen sind. Auch wenn sich diese Personen aus Behördensicht illegal aufhalten, stehen ihre grundlegenden Menschenrechte doch unter dem Schutz internationaler Menschenrechtskonventionen und der Grundrechtscharta. Kriminelle sind vielmehr jene Personen und Netze, die Menschenhandel betreiben und die illegalen Einwanderer ausbeuten. Die Europäische Union³⁹ muss den Kampf gegen den Menschenhandel, der das Leben dieser Menschen gefährdet, in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern intensivieren.
- 5.15.2 Ein Mensch "ohne Papiere" ist kein Mensch ohne Rechte. Nach Ansicht der Kommission ist die Situation illegaler Einwanderer sowohl unter dem Aspekt ihrer Stellung auf dem Arbeitsmarkt als auch unter dem ihrer Integration zu beurteilen. Wie der Ausschuss ebenfalls in mehreren Stellungnahmen betont hat, verstärken sich Schwarzarbeit und illegale Einwanderung gegenseitig. Deshalb müssen die Behörden entschlossen vorgehen, um die Beschäftigung illegaler Einwanderer in der Schattenwirtschaft "ans Licht zu bringen". Nur wenn die Situation dieser Personen legalisiert wird, können die Integrationsmaßnahmen greifen.
- 5.15.3 Der Rat Beschäftigung und Sozialpolitik hat am 20. Oktober⁴⁰ eine Entschließung zur Schattenwirtschaft verabschiedet, in der er auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die Mitteilung zum Thema "Einwanderung" eingeht und die Mitgliedstaaten auffordert, die Schattenwirtschaft in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern zu bekämpfen. Der Ausschuss wertet diese Entschließung positiv.

6. Stärkere finanzielle Unterstützung der EU für die Einwanderung

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

³⁸ Siehe die Stellungnahme des EWSA zum "Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen" im ABl. C 61 vom 14.3.2003 (Berichtersteller: Herr PARIZA CASTAÑOS) und die Stellungnahme zur Kommissionsmitteilung zum selben Thema im ABl. C 85 vom 8.4.2003 (Berichtersteller: Herr PARIZA CASTAÑOS).

³⁹ Siehe die Stellungnahme des EWSA zu dem "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich", am 29.10.2003 vom Plenum angenommen (Berichterstellerin: Frau CASSINA).

⁴⁰ Siehe die Entschließung in den Schlussfolgerungen des Rates.

- 6.2 Darüber hinaus hat die Kommission im Bereich der Integration ein neues Programm für Pilotprojekte entwickelt, das mit 12 Mio. Euro ausgestattet ist, sich über einen Zeitraum von drei Jahren erstreckt und auf die Förderung von Netzen zum Austausch von Informationen und bewährten Verfahren abzielt.
- 6.3 Nach Auffassung des Ausschusses sind die für die europäischen Integrationspolitik bereitgestellten Mittel unzulänglich. Zwar hält er das von der Kommission eingerichtete Programm insgesamt für positiv, seinen Finanzrahmen aber für zu gering. Die Europäische Union muss in den künftigen Haushaltsplänen ausreichende Finanzmittel für die Integrationspolitik vorsehen. Auch die Mitgliedstaaten sowie die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften müssen umfangreiche Mittel zur Finanzierung von Integrationsprogrammen bereitstellen.

7. Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik

- 7.1 Die Kommission schlug 2001 einen offenen Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik vor, der die Unterstützung des Ausschusses fand⁴¹. Dennoch hält der Rat die Einrichtung dieses Mechanismus bis heute nicht für angezeigt.
- 7.2 In seinen Schlussfolgerungen stellt der Rat von Thessaloniki⁴² Folgendes fest: *"Für [...] Konzeption und Umsetzung [der Integrationspolitik] sind zwar nach wie vor die Mitgliedstaaten verantwortlich, doch sollte diese Politik innerhalb eines kohärenten Unionsrahmens entwickelt werden"*. Es sollen die Koordinierung und der Informationsaustausch in der **Kontaktgruppe** zum Thema "Integration" vorangetrieben werden. Die Kommission wird einen **Jahresbericht** über Einwanderung und Integration auf europäischer Ebene vorlegen. Der Rat unterstützt die Einrichtung eines **Europäischen Migrationsnetzes** zur Überwachung der Einwanderung.
- 7.3 Nach Auffassung des Ausschusses sollten diese Koordinierungsaktivitäten eine gute Grundlage für die Einrichtung eines wirkungsvollen offenen Koordinierungsmechanismus im Bereich der Einwanderung und Integration sein. Die Mitgliedstaaten sollten an der **Kontaktgruppe** teilnehmen und mit der Kommission bei der Erstellung des **Jahresberichts** zusammenarbeiten. Es erscheint sinnvoll, dass die Mitgliedstaaten in der Kontaktgruppe Jahresberichte über ihre Integrationsmaßnahmen innerhalb des kohärenten Unionsrahmens vorlegen, der sich aus der Kommissionsmitteilung und den Schlussfolgerungen des Rates von Thessaloniki ableitet.

41 Siehe die Stellungnahme des EWSA im ABl. C 221 vom 17.9.2002 (Berichterstatlerin: Frau zu EULENBURG).

42 Siehe Ziffer 31 der Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes.

- 7.4 Eine wirkungsvolle Koordinierung der Einwanderungs- und Integrationsmaßnahmen sowie der Austausch bewährter Verfahren sind Voraussetzungen für die Gestaltung einer geeigneten gemeinsamen europäischen Migrationspolitik. Die Koordinierung der europäischen Einwanderungs- und Integrationspolitik sollte auf den Erfahrungen im Zusammenhang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie und den Aktionsplänen für die soziale Eingliederung aufbauen.
- 7.5 An der Koordinierung und dem Erfahrungsaustausch müssen sich die Sozialpartner, die Organisationen der Zivilgesellschaft und die Migrantenverbände aktiv beteiligen. Der Ausschuss könnte als institutioneller Rahmen für die sozialen Organisationen dienen und mit Kommission, Parlament und Rat in Fragen der Einwanderung und Integration zusammenarbeiten. Die Arbeiten der Konferenz vom September 2002 bilden eine gute Grundlage für die künftige Kooperation zwischen dem Ausschuss, den Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Kommission, dem Europäischen Migrationsnetz, der Beobachtungsstelle von Wien und der Stiftung von Dublin könnte der Ausschuss darüber hinaus Konferenzen und Anhörungen veranstalten sowie Initiativstellungen erarbeiten.

Brüssel, den 10. Dezember 2003

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts-
und Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Patrick VENTURINI

*

* *

**EINWANDERUNG:
DIE ROLLE DER
ZIVILGESELLSCHAFT
BEI DER INTEGRATION**

Brüssel
9./10. September 2002

SCHLUSSFOLGERUNGEN

EINLEITUNG

Am 9./10. September 2002 veranstaltete der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss mit Unterstützung der Europäischen Kommission eine Konferenz zum Thema "**Einwanderung: Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Integration**".

Ziel dieser Konferenz war es, die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft zugunsten einer besseren Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen in die europäischen Gesellschaften am Integrationsprozess zu beteiligen.

Ferner sollte den Akteuren der Konferenz die Möglichkeit gegeben werden, ihre Ideen im Rahmen des von der Europäischen Kommission eingeleiteten Prozesses zur Entwicklung einer Einwanderungspolitik der Gemeinschaft zum Ausdruck zu bringen.

Die Diskussionen hatten folgende allgemeine Ziele:

- Vorschläge für notwendige neue integrationspolitische Maßnahmen im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik;
- Einbindung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft in die Diskussion und den Gedankenaustausch über ihre Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung der neuen integrationspolitischen Maßnahmen;
- Empfehlungen an den Konvent zur Zukunft Europas bezüglich der Frage der Unionsbürgerschaft für langfristig Aufenthaltsberechtigte.

Die organisierte Zivilgesellschaft wurde durch eine große Zahl von Teilnehmern vertreten: 100 Organisationen aus den Mitgliedstaaten und aus den 10 Beitrittsländern (pro Land jeweils die beiden Sozialpartner sowie zwei Organisationen, die im Bereich der Integration von Einwanderern tätig sind), in den Bereichen Einwanderung und Asyl tätige europäische und internationale Organisationen, Vertreter von Wirtschafts- und Sozialräten aus 15 Staaten sowie Mitglieder des Europäischen Parlaments und des EWSA.

Auf dieser Konferenz wurde die Rolle des EWSA als Bindeglied zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und den europäischen Institutionen untermauert sowie das Interesse der Europäischen Kommission an den Standpunkten und der Rolle der Zivilgesellschaft bekräftigt.

Dieses Dokument enthält das **Programm**, die **allgemeinen Schlussfolgerungen**, die **Schlussfolgerungen der drei Arbeitskreise** und die **Rede von Kommissionsmitglied** António VITORINO, zuständig für Justiz und Inneres.

Der Anhang enthält Angaben zu einer Reihe von Dokumenten des EWSA und der Europäischen Kommission zum Thema "Einwanderung und Integration".

ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Konferenz "**Einwanderung: Die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft bei der Integration**" endet mit der Erarbeitung der Schlussfolgerungen und der Rede von Kommissionsmitglied António Vitorino.

Die zahlreichen Organisationen der Zivilgesellschaft und die europäischen Sozialpartner sowie die Vertreter der derzeitigen und der künftigen Mitgliedstaaten forderten **ein entschlossenes Handeln des Rates im Hinblick auf die Ziele von Tampere**, damit die Union so bald wie möglich über eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik verfügt. Der EWSA hatte den Rat bereits in mehreren Stellungnahmen um die **beschleunigte Verabschiedung von Rechtsakten** ersucht und gleichzeitig die meisten Initiativen der Kommission unterstützt.

Die Konferenzteilnehmer wünschten eine ausgewogene europäische Einwanderungspolitik. Um **legale und transparente Wege zur Kanalisierung der Migrationsströme** zu eröffnen, sollte neben den auf dem Gipfel von Sevilla beschlossenen Richtlinien vor allem die Richtlinie über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen neuer Einwanderer verabschiedet werden.

Die europäische Gesetzgebung sollte auf der **Gleichbehandlung und der Gleichstellung in Bezug auf Rechte und Pflichten** beruhen. Die **Charta der Grundrechte** bildet eine positive Grundlage zur Verwirklichung einer Zivilbürgerschaft für alle Aufenthaltsberechtigten. Der Konvent sollte einen Vorschlag für eine Form der europäischen Bürgerschaft, die die nationale Staatsangehörigkeit ergänzt, unterbreiten, da dies die Ausübung der politischen Rechte erleichtern und die Integration verbessert würde.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene zur Integration von Einwanderern, Angehörigen von Minderheiten und Flüchtlingen beitragen. Es bedarf eines **europäischen Programms** zur Förderung der Integration.

Die Sozialpartner und Organisationen der Zivilgesellschaft spielen eine entscheidende Rolle bei der Integration. Der Zugang zu Beschäftigung unter gleichen Bedingungen ist grundlegend für die Eingliederung. Bildungs- und Gesundheitswesen, Sozialfürsorge, städtisches Leben, Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit – all dies setzt integrationsfördernde Maßnahmen und Einstellungen voraus.

Die Konferenz war ein Ort der Begegnung zwischen der Zivilgesellschaft und den europäischen Institutionen unter dem Dach des EWSA. Der EWSA wird auch in Zukunft derartige Treffen mit den Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützen, um so zur Gestaltung einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik entsprechend den Verpflichtungen von Tampere und den Schlussfolgerungen der Konferenz beizutragen.

Die Dokumente dieser Konferenz sollten in den Tagesordnungen von Rat, Kommission, Parlament und AdR berücksichtigt werden. Für den EWSA sind sie von besonderer Relevanz – so wie für die vielzähligen Organisationen der 25 europäischen Länder, die an der Konferenz teilnahmen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN VON ARBEITSKREIS 1 BESCHÄFTIGUNG UND BEZIEHUNGEN DER SOZIALPARTNER

Die Einwanderung spielt eine entscheidende Rolle für die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses. Das europäische Wirtschafts- und Sozialsystem wird von der Steuerung der zunehmenden Migrationströme bzw. der steigenden Einwandererzahlen abhängen.

In der Einwanderungspolitik ist ein europäischer Ansatz erforderlich, da die EU-Mitgliedstaaten vergleichbare Probleme haben, die sie zu lösen alleine nicht im Stande sind.

Dieser gemeinsame europäische Ansatz sollte auf der Achtung der Menschenwürde, Toleranz, der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Chancengleichheit sowie einem angemessenen Umgang mit Vielfalt (*diversity management*) beruhen.

Zur Förderung der Integration **müssen die Rechtsvorschriften und Verfahren einfach und transparent sein**. Die Gesetzesinitiativen der Europäischen Union sollten auf den Prinzipien der Eingliederung, der Gleichbehandlung und der Gleichstellung in Bezug auf Rechte und Pflichten basieren. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass **der Rat den Vorschlag für eine Richtlinie über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Wirtschaftsmigranten billigt**.

Es wird vorgeschlagen, ein **europäisches Integrationsprogramm** zu erarbeiten. Gegenwärtig gibt es vereinzelte Aktionen verschiedener Generaldirektionen der Kommission, aber keinen integrativen Ansatz.

Die Umsetzung einer Einwanderungspolitik der Gemeinschaft erfordert finanzielle Mittel, die nicht nur die Integration der Einwanderer in die Gesellschaft der Aufnahmeländer, sondern auch die **Förderung der Entwicklung in den Herkunftsländern mit besonders hohen Auswandererzahlen** ermöglichen, da auch die Aufnahme in die Europäische Union nicht uneingeschränkt möglich ist. Die Zusammenarbeit in und mit den Herkunftsländern ist hier von grundlegender Bedeutung.

Die Wechselbeziehungen zwischen Einwanderung und Beschäftigungspolitik sollten überprüft werden. Zur Verbesserung der Kohärenz der Maßnahmen zur sozialen Eingliederung sind in die europäische Beschäftigungsstrategie und die nationalen Aktionspläne Kriterien für die **Steuerung der Migrationsströme** aufzunehmen, **die in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern erarbeitet werden sollten**.

Von den Sozialpartnern könnte im Rahmen des europäischen sozialen Dialogs ein Impuls für Abkommen ausgehen, die auf der entsprechenden Ebene ausgearbeitet werden und Maßnahmen zur Förderung der Integration von Einwanderern und zur Vermeidung etwaiger Schwierigkeiten vorsehen sollten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN VON ARBEITSKREIS 2 MASSNAHMEN ZUR SOZIALEN EINGLIEDERUNG

Das Integrationskonzept ist nicht definiert – vielleicht sollte es auch keiner rechtlichen Definition unterliegen; die Teilnehmer teilten jedoch die Auffassung, dass die Integration ein komplexer Prozess ist, an dem zahlreiche Akteure beteiligt sind und der für die gesamte Gesellschaft von Nutzen ist. Hingegen stellt die Anpassung einen Prozess dar, der niemandem nutzt.

Die Debatte über die Zukunft Europas sollte die Erörterung von Migrationsfragen einschließen. In diesem Zusammenhang wurde mehrfach auf demografische Entwicklungen und Probleme im Bereich der sozialen Sicherungssysteme hingewiesen und festgestellt, dass die Einwanderung zwar nicht die ganze Antwort, zumindest aber ein Teil der Antwort sein kann – oder wie es ein Teilnehmer formulierte: "Die Einwanderung gehört nicht zu den Problemen der EU, sondern zu den Lösungen." Fest steht, dass sich der Zustrom von Immigranten positiv auf die Wirtschaftsentwicklung in der EU ausgewirkt hat.

Ein positives Migrationskonzept ist somit möglich und – angesichts der strategischen Bedeutung der Einwanderung für die Zukunft der EU – notwendig. Dieses Konzept erfordert das Verantwortungsgefühl und das Engagement von Einzelpersonen und Organisationen: Alle müssen sich bemühen, eindeutige und partizipative Integrationsmaßnahmen zu entwickeln, die, ohne die Probleme zu beschönigen, konstruktive und integrative Lösungen für Einwanderer im Rahmen einer entsprechenden Wohnungs-, Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik bieten. **Die Governance-Debatte sollte auch die Perspektive einer multikulturellen Gesellschaft umfassen**, in der verschiedene Kulturen im Rahmen einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung miteinander im Dialog stehen. In diesem Zusammenhang merkte ein Teilnehmer an, dass man von einer Politik der "Null-Einwanderung" zu einer Politik der "Null-Arbeitslosigkeit bzw. Null-Armut" gelangen müsse.

Die diesbezüglichen Politiken müssen sich also durch Transparenz und Klarheit auszeichnen. Voraussetzung hierfür ist die **Schulung der betroffenen Akteure**. Die Bürger sollten die Herausforderung einer angemessenen Einwanderungs- und Integrationspolitik begreifen. Darüber hinaus bedarf es der Schulung in **Behörden und Massenmedien, damit die positiven Aspekte der Angelegenheit wahrgenommen werden**. Denn es handelt sich um eine strategische, langfristig ausgerichtete Politik, die nur schwer mit den wechselnden Prioritäten von Wählern zu vereinbaren ist.

Die lokale Ebene ist für jede Integrationspolitik von wesentlicher Bedeutung. Allerdings sollten alle betroffenen Akteure einbezogen werden: Sozialpartner, NRO (vor allem die Migrantenverbände), europäische, nationale und regionale Behörden. Denkbar ist dabei auch eine weitreichende **Vernetzung**. Die Entwicklung von Städten und Gemeinden sollte auf das Ziel der "Einheit in der Vielfalt" ausgerichtet sein; eine wichtige Voraussetzung zur Erreichung dieses Ziels ist die Gewährleistung einer soliden Grundlage an demokratischen Werten, einschließlich der Achtung der Individual- und Kollektivrechte.

Im Rahmen einer partizipativen Integrationspolitik hat jeder eine gewisse Verantwortung und eine gewisse Rolle, wobei die der **Sozialpartner und NRO** von besonderer Relevanz ist, auch angesichts des Mangels an Flexibilität der öffentlichen Systeme und Dienste (z.B. des Schulwesens oder der Sozialfürsorge). Die Einbeziehung der Sozialpartner und NRO führt häufig zu interessanten und innovativen Lösungen. Allerdings **sollten diese Lösungen unterstützt und gefördert werden**, indem Mittel zur Verfügung gestellt werden – und zwar nicht im Sinne eines karitativen Akts, sondern einer Investition in die eigene Zukunft.

Es ist zu bedauern, dass nur die Sicherheitsthemen des Tampere-Pakets im Rat vorankommen, während es keinen Fortschritt bei Fragen der Einwanderungs- und Integrationspolitik gibt. Auf der Grundlage der Entwicklung bewährter Praktiken auf nationaler Ebene sollte die Kommission ein koordiniertes Programm zur Integrationsförderung auf den Weg bringen.

*

* *

SCHLUSSFOLGERUNGEN VON ARBEITSKREIS 3 UNIONSBÜRGERSCHAFT UND POLITISCHE RECHTE

Die **Unionsbürgerschaft** und die bürgerlichen und politischen Rechte sollten

- ein Instrument zur Legitimierung des Integrationsprozesses sein,
- die Teilhabe der Einwanderer stärken,
- eines der wichtigsten Elemente sein, die den Einwanderern das Gefühl vermitteln, zur Gesellschaft des Aufnahmelandes sowie zur Europäischen Union zu gehören,
- und auf rechtlicher wie zwischenmenschlicher Ebene die Achtung der Würde aller gewährleisten.

Angesichts der Tatsache, dass die Unionsbürgerschaft derzeit den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten vorbehalten ist, wird häufig der Vorwurf erhoben, die Union errichte eine "Festung Europa". Die EU stellt keinen Staat im herkömmlichen Wortsinne dar. Sie ist vielmehr naturgemäß multikulturell, multiethnisch und multireligiös. Sie kann sich also nicht zu einer politischen Gemeinschaft entwickeln, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Gleichheit und der Vielfalt fußt, wenn 12 bis 15 Millionen Menschen ausgeschlossen bleiben. In ihren Gesetzen und in ihrer Rechtspraxis in Bezug auf das Statut der Aufenthaltsberechtigten, seien sie Staatsangehörige der Mitgliedstaaten oder nicht, muss sie als eine Bürgergemeinschaft verfasst sein. Einer Person die Unionsbürgerschaft zuzuerkennen, bedeutet, ihren Aufenthalt zu legalisieren und ihr zu ermöglichen, bestehende Rechte wahrzunehmen und neue Rechte einzufordern. Mit der Staatsangehörigkeit sind insbesondere politische Rechte verbunden. **Eine neue Festlegung der Unionsbürgerschaft in Ergänzung der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats ist verfassungsrechtlich dringend erforderlich**, so wie ihre Umsetzung unter humanitären Aspekten dringend erforderlich ist.

Die **Grundrechtscharta**, die für alle Personen in der Europäischen Union gilt, untersagt jedwede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Gleichzeitig hat die Charta die Unionsbürgerschaft in den Mittelpunkt der Tätigkeiten der Union gerückt und ist damit zu einem Bezugsrahmen für die Ausweitung des Konzepts der "**Zivilbürgerschaft**" auf Drittstaatsangehörige geworden. Im Hinblick auf die Gewährleistung der Grundrechte für **alle, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten**, sollte Einvernehmen über den bindenden Charakter der Charta erzielt werden. In diesem Sinn ist vorgeschlagen worden, einen Referenzartikel mit einer Art Evolutivklausel in ein Protokoll im Anhang der letztendlichen künftigen europäischen Verfassung aufzunehmen. Der Konvent muss folglich darum bemüht sein, der Charta einen verbindlichen Rechtsstatus zu verleihen und die Festlegung der Rechte und Pflichten, die eine Zivilbürgerschaft beinhaltet, auf den Weg zu bringen. Doch über die Charta und eine Reihe ausbaufähiger Rechte hinaus bedarf es auch einer Förderung der Beteiligung und des Engagements der Bürger.

Das Konzept der Zivilbürgerschaft leitet sich aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere ab, der die Gleichbehandlung zwischen den Angehörigen von Drittstaaten und von EU-Mitgliedstaaten und folglich die Annäherung ihres jeweiligen bürgerlichen und rechtlichen Status befürwortete. Die Kommission sollte in diesem Sinne ihre Arbeiten im Hinblick auf die Vorlage eines Richtlinienvorschlags betreffend den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaats-

angehörigen fortsetzen, ein spezifisches Gremium einsetzen und Sensibilisierungsprogramme zur Förderung der Integration durchführen, insbesondere in Bezug auf:

- den Zugang zur Beschäftigung,
- die Schul- und Berufsbildung und die Anerkennung von Bildungsabschlüssen,
- den Sozialschutz und einen größeren Rechtsschutz,
- die Vereinigungsfreiheit und die sozialen und kulturellen Rechte,
- die wirkliche ungehinderte Freizügigkeit der Personen und den freien Zugang zum Gebiet der Mitgliedstaaten,
- Informationen, Integration und bürgerliche Beteiligung.

Auf europäischer Ebene könnte die Anerkennung **des Rechts auf bürgerliche und politische Beteiligung** im Rahmen der Zivilbürgerschaft zumindest auf kommunaler Ebene beschlossen werden, was eine Überarbeitung der Verträge erforderlich machen würde.

Neben dem Rechtsweg und der repräsentativen Demokratie sollten die Rolle und die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft besser anerkannt sowie die partizipative Demokratie gestärkt werden.

Vor diesem Hintergrund ist eine enge Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und den europäischen Institutionen – vor allem dem Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss – wünschenswert, um zur Gestaltung einer europäischen Zivilbürgerschaft für alle Einwohner der Europäischen Union beizutragen.
