

Handbuch zur Integration

für Entscheidungsträger und Praktiker



Europäische Kommission



Dieses Handbuch haben Jan Niessen und Yongmi Schibel von der Migration Policy Group (MPG) im Namen der Europäischen Kommission (Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit) verfasst.

Die deutschsprachige Fassung des Handbuches wurde von der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland veranlasst.

Der englischsprachige Originaltext der Broschüre kann von der Webseite der Europäischen Kommission unter folgender Adresse heruntergeladen werden:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/

Der deutschsprachige Text der Broschüre kann von der Website der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland unter folgender Adresse heruntergeladen werden:

<http://europa.eu.int/germany/pdf/integrationshandbuch.pdf>

ISBN 92-894-9775-0

© Europäische Gemeinschaften, 2005

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Layout: Heimbüchel PR, Kommunikation und Publizistik GmbH,
Köln/Berlin

Druck: Weimardruck Druck- und Medienhaus, Weimar

Handbuch zur Integration

für Entscheidungsträger und Praktiker

Inhalt

Vorwort	6
Hintergrund	7
Einleitung	9
Kapitel 1: Einführung von Neuzuwanderern und anerkannten Flüchtlingen	13
1.1 Konzeption von Programmen	14
1.2 Abstimmung von Zielen und Mitteln	18
1.3 Zusammenarbeit mit Partnern	21
1.4 Evaluierung und Anpassung von Programmen	26
Kapitel 1 : Schlussfolgerungen	27
Kapitel 2: Bürgerbeteiligung	31
2.1 Interkulturelle Kompetenz	32
2.2 Einbindung von Bürgern und Einwanderern	35
2.3 Schaffung offener und integrativer Organisationen	45
Kapitel 2: Schlussfolgerungen	45
Kapitel 3: Indikatoren	49
3.1 Schaffung der Voraussetzungen	52
3.2 Auswahl von Indikatoren	55
3.3 Europäische Zusammenarbeit	59
Kapitel 3 : Schlussfolgerungen	62
Anhang: Umsetzung von Politik in Programme	65
Endnoten	69
Nationale Kontaktstellen für Integrationsfragen	71



Vorwort

Die gesellschaftliche Integration von Zuwanderern stellt die Mitgliedstaaten heute überall in der EU vor ähnliche Herausforderungen. Sie gewinnt zunehmend an Bedeutung und erweist sich als eine äußerst komplexe und sensible Aufgabe.

Angesichts von Rückgang und Überalterung der Bevölkerung ist eine weitere Zuwanderung nach Europa in den kommenden Jahren sowohl wahrscheinlich als auch notwendig. Die Integration von Zuwanderern ist für den sozialen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Entwicklung zwingend erforderlich. Damit sich Zuwanderer als Mitglieder unserer Gesellschaft fühlen können, müssen wir sie fair behandeln und ihnen die richtigen Instrumente zur uneingeschränkten gesellschaftlichen Teilhabe zur Verfügung stellen. Integration ist ein kontinuierlicher, wechselseitiger Prozess, der auf gegenseitigen Rechten und Pflichten der Zuwanderer und der Aufnahmegesellschaft beruht.

Auf der Tagung des Europäischen Rats in Thessaloniki (Juni 2003) betonten die Staats- und Regierungschefs, dass es von großer Bedeutung ist, auf EU-Ebene zusammenzuarbeiten sowie durch einen Erfahrungs- und Informationsaustausch voneinander zu lernen. Daher haben die regelmäßig zusammentretenden Sachverständigen der Mitgliedstaaten, die in den nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen tätig sind, beschlossen, ein Handbuch der bewährten Verfahren auszuarbeiten.

Ich freue mich sehr über die Veröffentlichung der ersten Ausgabe des Handbuches zur Integration, das eine Fülle von Beispielen und Verfahren für eine erfolgreiche Integration in der Europäischen Union aufzeigt. Darin wird ein Einblick in die vielen verschiedenen Projekte und Programme gegeben, die in Europa auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene durchgeführt werden. Zugleich werden die dabei gesammelten Erfahrungen beschrieben und allgemeine Schlussfolgerungen gezogen. Ich hoffe, dass dieses Handbuch Entscheidungsträgern und Praktikern in der gesamten EU nützlich sein wird. Es wird ferner zur Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Integrationsrahmens beitragen.

Ich bin sicher, dass dieses Handbuch sowohl für die „alten Hasen“ als auch für die Neulinge auf dem Gebiet der Integration von Zuwanderern wertvolle Anregungen enthält und dass es dazu beitragen wird, unser gemeinsames Ziel zu erreichen, nämlich die besten Lösungen für die Herausforderungen der Integration zu finden.



Jonathan Faull
Generaldirektor

GD Justiz, Freiheit und Sicherheit Europäische
Kommission
Brüssel, im November 2004

Hintergrund

Die Idee für ein Handbuch zur Integration geht auf den Europäischen Rat von Thessaloniki im Juni 2003 zurück. Damals betonten die Staats- und Regierungschefs, dass es von großer Bedeutung ist, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch im Rahmen der neu eingesetzten Gruppe nationaler Kontaktstellen für Integrationsfragen auszubauen. Das Handbuch zur Integration soll dazu beitragen, diesen Informationsaustausch zu strukturieren und einige konkrete Ergebnisse aufzuzeigen, auf die sich die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Förderung politischer Initiativen für eine erfolgreichere Integration stützen können. In erster Linie geht es darum, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

Dieses Handbuch wurde im Auftrag der Europäischen Kommission von einer unabhängigen beratenden Organisation, der Migration Policy Group, ausgearbeitet und in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen entwickelt. Es basiert auf den Ergebnissen von Fachseminaren in Kopenhagen (Februar 2004), Lissabon (April 2004) und London (Juni 2004). Diese Seminare, die mit der Unterstützung der Europäischen Kommission von den für Integration zuständigen Ministerien dieser Länder organisiert und von der Migration Policy Group gefördert wurden, haben Entscheidungsträger und Praktiker aus staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen zu einem Austausch von Informationen und vorbildlichen Verfahren zusammengebracht. Dabei ging es um die folgenden drei Themenbereiche: Einführungsprogramme, Beteiligung am gesellschaftlichen und politischen Leben sowie Entwicklung von Indikatoren. Die drei Kapitel des Handbu-

ches spiegeln die Struktur dieser Seminare wider, bei denen jeweils eines dieser Themen im Mittelpunkt stand. Die Migration Policy Group erstellte im Vorfeld der Seminare eine Reihe von Papieren als Diskussionsgrundlage und verfasste dann auch die Abschlussdokumente. Diese wurden anschließend in der Gruppe der nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen erörtert. Sowohl während der Seminare als auch bei der Ausarbeitung dieses Handbuches haben die nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen aus ihren jeweiligen Ländern Beispiele für bewährte Verfahren und Erfolg versprechende Initiativen für die Integration beigesteuert. Alle diese Elemente bilden zusammen die wesentlichen Bausteine für dieses Handbuch zur Integration.

Das Handbuch wendet sich an Entscheidungsträger und Praktiker. Wer ist damit gemeint und welche Gemeinsamkeiten machen dieses Handbuch für beide Gruppen nützlich? Generell lässt sich sagen, dass Entscheidungsträger allgemeingültige Integrationsziele formulieren, Mittel bereitstellen, die Umsetzung der ergriffenen Maßnahmen überwachen und die Ergebnisse bewerten. Praktiker setzen die Integrationsziele in konkrete Programme um, legen Ziele fest und ergreifen Maßnahmen, um diese zu erreichen. Zweck dieses Handbuches kann selbstverständlich nicht die Erarbeitung einer allgemeinen Integrationspolitik sein. Ebenso wenig kann ein europäisches Handbuch zu sehr ins Detail gehen und konkrete Programmaktivitäten darstellen. Deshalb beschränkt sich dieses Handbuch auf die Beschreibung von Erfahrungen, die Mitgliedstaaten mit zwei Arten von Integrationsprogrammen – Einführungskurse für Neuzuwanderer und anerkannte Flüchtlinge (Kapitel 1)

und Bürgerbeteiligung (Kapitel 2) – gesammelt haben, sowie auf die Darstellung der Verfahren, die sich dabei bewährt haben. Sowohl Entscheidungsträger als auch Praktiker können Indikatoren und Maßstäbe entwickeln, damit sie den Erfolg von Integrationsprogrammen leichter nachvollziehen und die Ergebnisse besser messen können. Der Einsatz von Indikatoren und Maßstäben bei der Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen und der Integrationsprogramme wird in Kapitel 3 beschrieben.

Anhand dieser Kapitel wird ein Schema für die Umsetzung von Integrationszielen in Integrationsprogramme vorgeschlagen (siehe Anhang). Dieses Schema kann Entscheidungsträgern und Praktikern dabei helfen, die Ziele der Integrationsprogramme klar zu definieren, über ihre Umsetzung zu berichten und die Ergebnisse zu bewerten. Dies erleichtert den Austausch bewährter Verfahren und macht ihn effizienter. In allen drei Kapiteln werden die bewährten Verfahren kurz beschrieben. Wird im Zusammenhang mit einer bestimmten Maßnahme ein einzelnes Land genannt, so bedeutet dies keineswegs, dass diese Maßnahme nicht auch in anderen Ländern angewandt wird. Die Lehren, die sich aus den Verfahrensweisen ableiten lassen,

werden im gesamten Text hervorgehoben und am Ende der einzelnen Kapitel als Schlussfolgerungen wiederholt.

An dieser Stelle sei betont, dass die in diesem Handbuch zusammengefassten Erfahrungen und Empfehlungen lediglich als Anregung für Entscheidungsträger und Praktiker angesehen werden sollten. Die Ausarbeitung dieses Handbuches ist kein abgeschlossener Prozess, vielmehr soll das Handbuch als ein sich weiter entwickelndes Instrument nicht nur Schritt für Schritt gestaltet, sondern auch entsprechend den erzielten Fortschritten, den neuen Entwicklungen, Lösungen und Ergebnissen aktualisiert werden. Daher ist für das Jahr 2006 eine zweite Ausgabe mit neuen Kapiteln geplant. Die drei für diese erste Ausgabe des Handbuches ausgewählten Themen spiegeln die in der Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung festgesetzten Prioritäten wider. Im Laufe der Zeit soll das Handbuch aber alle integrationsrelevanten politischen Bereiche abdecken, darunter auch die Themen Wohnen, Gesundheit und Arbeitsmarkt.

Brüssel, im November 2004

Einleitung

Überall in der erweiterten Europäischen Union, in der die meisten Mitgliedstaaten mit Migrationsbewegungen konfrontiert sind, ist die Integration von Zuwanderern ein viel diskutiertes Thema. Einige Länder haben sich von Auswanderungs- zu Einwanderungsländern entwickelt und müssen sich erstmalig mit dem Thema Integration auseinandersetzen. Ältere Einwanderungsländer konzentrieren sich ebenfalls auf Neuzuwanderer, jedoch fördern sie weiterhin auch die Beteiligung von Zuwanderern, die sich bereits eingelebt haben, und verändern dabei frühere Strategien, die sich als wenig erfolgreich erwiesen haben. Wie in anderen Politikbereichen ergeben sich angesichts der vielfältigen Ansätze, die in Europa verfolgt werden, unterschiedliche Antworten auf die Frage nach dem richtigen Weg zur Förderung der Integration. Die Verschiedenartigkeit der Konzepte und Verfahren der Integration ist nicht nur auf die jeweilige historische Entwicklung der Zuwanderung zurückzuführen. Unterschiedliche politische Ansätze und Veränderungen der Rolle des Staates und der Zivilgesellschaft haben zu verschiedenen Herangehensweisen an die Integration von Neuzuwanderern und Flüchtlingen geführt. Deutlich wird diese Vielfalt am Beispiel der noch offenen Frage, auf welche Zielgruppen die Integrationspolitik ausgerichtet ist bzw. sein sollte. Die Begriffe „Zuwanderer“ oder „ethnische Minderheiten“ werden unterschiedlich ausgelegt. Zuwanderer der zweiten Generation lassen sich anhand ihrer Staatsangehörigkeit, oder, wenn sie bereits eingebürgert sind, anhand des Geburtsortes ihrer Eltern definieren. Die neuen Mitgliedstaaten haben sich in der Vergangenheit eher mit Minderheitenfragen befasst als mit der Integration von Zuwanderern. Es besteht auch kein Konsens darüber, ob „Zuwanderer“ – wie

auch immer dieser Begriff definiert wird – als geschlossene Gruppe angesehen werden sollten. Eher lassen sie sich als Individuen oder als Mitglieder bestimmter Untergruppen betrachten, die anhand ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft, ihrer Religion, ihres Geschlechts, ihres Alters oder des Zuwanderungsmotivs (wirtschaftliche Gründe, Flucht, Familienzusammenführung) oder anhand ihrer (hohen bis niedrigen) Qualifikation definiert werden können. Auch die Gesellschaft als Ganzes kann eine geeignete Zielgruppe der Politik sein, wenn Integration als ein Prozess zur Förderung des sozialen Zusammenhalts angesehen wird. In diesem Fall liefert die Politik eine Antwort auf die integrationshemmende Wirkung des schnellen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Wandels, den die meisten europäischen Gesellschaften gegenwärtig durchlaufen, und sie zielt auf ganz unterschiedliche Bevölkerungsgruppen – mit oder ohne Migrationshintergrund – ab. Somit lässt sich mit dem Begriff „Integration“ eine Mischung von allgemeinen und spezifischen Konzepten beschreiben, die auf verschiedene Zielgruppen ausgerichtet sind und eine Vielfalt von Fragen betreffen.

Alle europäischen Länder bekennen sich zu den Menschenrechtsstandards und zu gemeinsamen Werten wie Gleichheit, Nichtdiskriminierung, Solidarität, Offenheit, Teilhabe und Toleranz. Staaten beeinflussen einander auf verschiedenen Ebenen durch kontinuierliche politische Kontakte, was sowohl national als auch international zu einer gewissen Annäherung der politischen Ansätze und Ziele führt. Bei der Bestimmung zentraler Bereiche bzw. Dimensionen der Integration lassen sich viele Gemeinsamkeiten entdecken. Während eine einzige exakte

Definition von Integration zu eng gefasst sein könnte, kann sich die Festlegung von Kerndimensionen der Integration als nützliche „Arbeitsdefinition“ erweisen. Häufig wird das Gesamtziel der Integration in der Eigenständigkeit gesehen: Die Staaten möchten die Zuwanderer in die Lage versetzen, in Bezug auf Wohnen, Arbeit, Bildung, soziale Netzwerke und Teilhabe an der Gesellschaft ein eigenständiges Leben zu führen. Der erste Jahresbericht über Einwanderung und Integration der Kommission macht deutlich, dass in allen Mitgliedstaaten der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die sprachliche Kompetenz und ein ausreichendes Bildungsniveau die wichtigsten Ziele für eine erfolgreiche Integration bilden. Auf europäischer Ebene wurden für den Bereich der Integration auf dem Arbeitsmarkt die konkretesten politischen Ziele definiert, da das zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern bestehende Gefälle bei der Arbeitslosigkeit gemäß den Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003 bis zum Jahr 2010 spürbar verringert werden soll. Eine Arbeit zu haben, trägt – wie auch der Zugang zu bezahlbarem und gutem Wohnraum – zu besseren Lebensbedingungen bei. Wohnraumangel, schlechte Wohnbedingungen und ein überhöhter Anteil von Zuwanderern in benachteiligten Stadtteilen stellen für die meisten Mitgliedstaaten Probleme dar. Diese Dimension der Integration lenkt die Aufmerksamkeit auf die Politik in den Städten und Gemeinden und auf die zentrale Rolle kommunaler Behörden im Integrationsprozess.

Obwohl sozioökonomische Themen weiterhin im Mittelpunkt stehen, betonen die Staaten zunehmend auch die Bedeutung des soziokulturellen Bereichs, der persönlichen Dimensionen von Integration und der Intensität sozialer Interaktion. Dabei wird eine Integration von Zuwanderern in alle Gesellschaftsbereiche einschließlich des bürgerlichen, kulturellen und politi-

schen Lebens gefordert. Wird Integration als wechselseitiger Prozess verstanden, so richtet sich das Augenmerk auch auf die Einstellung der aufnehmenden Gesellschaften sowie ihrer Bürger, Strukturen und Organisationen. Die verschiedenen Dimensionen der Integration sind miteinander verknüpft, und wenn in einem Bereich Fortschritte erzielt werden, wirkt sich dies auch in den übrigen Bereichen positiv aus. Beispielsweise werden durch ein Beschäftigungsverhältnis die Sprachkenntnisse und eine umfassendere kulturelle Kompetenz ebenso gefördert wie der Aufbau sozialer Kontakte. Soziale Kontakte erschließen wiederum neue wirtschaftliche Möglichkeiten. Sprachkenntnisse sind auf dem Arbeitsmarkt von Nutzen, eröffnen weitere Bildungschancen und sind ein Indikator für die Vertrautheit mit der aufnehmenden Bevölkerung und Gesellschaft.

Mit den Integrationsstrategien wird versucht, positive Ergebnisse für Zuwanderer u. a. in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Bildung und Gesundheit zu erzielen. Neuankömmlinge und ansässige Zuwanderer werden diese Ergebnisse besser erreichen können, wenn sie bestimmte Fähigkeiten entwickeln und sich beispielsweise mit der Landessprache und der Aufnahmegesellschaft vertraut machen. Somit helfen Einführungsprogramme den Neuankömmlingen dabei, diejenigen Kenntnisse zu erwerben, die sie für eine vollständige Teilhabe an der Gesellschaft benötigen. Bei einem Ansatz, der vor allem auf individuelle Anpassung und Entwicklung des Humankapitals abzielt, ist zudem besonderes Augenmerk auf den sozialen Zusammenhalt und die Gleichberechtigung in verschiedenen Gesellschaften zu legen. Wenn Qualifikationen verlangt werden, müssen zugleich wirksame Instrumente für deren Erwerb sowie Möglichkeiten für die Anwendung dieser Fähigkeiten bereitgestellt werden. Die Gesellschaft und ihre Institutionen müssen sich

gegenüber den Zuwanderern aktiv öffnen. Es ist nicht nur die Aufgabe von Zuwanderern, Kenntnisse zu erwerben, sondern es liegt auch an den Regierungen und gesellschaftlichen Akteuren dafür zu sorgen, dass auf der Grundlage von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung umfassende Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden. Eine ausgewogene Aufteilung der Verantwortung ist für die Gestaltung einer fairen und wirksamen Integrationspolitik von entscheidender Bedeutung.

Integration steht nicht nur für die Beziehung zwischen dem „Staat“ und dem „Migranten als Individuum“, sondern ist auch ein Prozess, in dem enge Partnerschaften zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen und nichtstaatlichen Akteuren (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Religionsgemeinschaften, Zivilgesellschaft, Migrantenvereinigungen, Medien und NRO, die die Zuwanderer unterstützen) zum Tragen kommen. Die Spitzenpolitiker haben beispielsweise aufgrund ihrer Vorbildrolle in der Öffentlichkeit große Verantwortung bei der Förderung einer positiven Einstellung gegenüber Zuwanderern und bei der Bekämpfung fremdenfeindlicher und rassistischer Tendenzen. Arbeitgeber können Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, für Qualifikationskurse und Sprachunterricht sorgen, eine Einführung anbieten, den Zugang zum Wohnungsmarkt erleichtern und öffentlich über den wirtschaftlichen Nutzen der Zuwanderung informieren. Auch die Medien können eine wichtige Rolle spielen, indem sie ausgewogen berichten

und die Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber Zuwanderern prägen. Offenheit und Freundlichkeit seitens der Öffentlichkeit sind wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration und können durch Freiwilligenprogramme gefördert werden. Integration bedeutet geteilte Verantwortung und erfordert die Mitwirkung vieler Akteure.

Die aktive Beteiligung von Zuwanderern beruht auf Rechten und Pflichten, die schrittweise an die der Staatsangehörigen angeglichen werden. Durch den Zugang zu Institutionen, Diensten und Instrumenten der Bürgerbeteiligung wird es Migranten ermöglicht, ihre Rolle als mündige Bürger aktiv wahrzunehmen. Die Offenheit des sozialen Zusammenlebens – von den Sportvereinen bis hin zu den politischen Parteien – ist für das Gelingen dieses Prozesses ausschlaggebend. Organisationen aller Art müssen interkulturelle Realitäten sichtbar machen, indem sie eine Politik der Chancengleichheit betreiben, Migranten auf allen Ebenen einbinden und mit Migrantenvereinigungen zusammenarbeiten. Migrantenorganisationen sind auch besonders wichtige Partner für eine partizipatorisch ausgerichtete Regierungstätigkeit. Politische Entscheidungen wirken sich – insbesondere auf kommunaler Ebene – in erheblichem Maße auf Einwohner aus, die die entsprechende Staatsbürgerschaft nicht besitzen, sich aber über verschiedene Konsultationsmechanismen beteiligen können. Gleichzeitig können Migranten darin bestärkt werden, sich einbürgern zu lassen.

Wie lassen sich vorbildliche Verfahren austauschen und gemeinsam nutzen?

Vorbildliche Verfahren könnten wie folgt definiert werden: Ansätze, deren Wirksamkeit und Nachhaltigkeit durch Forschung und Evaluierung erwiesen sind. Diese Ansätze müssen allgemeingültig sein, herausragende Ergebnisse hervorbringen und sich in anderen Situationen anwenden sowie an diese anpassen lassen.

- Man kann sowohl aus bewährten als auch aus schlechten Verfahren lernen.
- Die meisten Verfahren haben sowohl Stärken als auch Schwächen.
- Kein Verfahren ist in seiner Gesamtheit wiederholbar.
- Alle Verfahren müssen an die lokalen Verhältnisse angepasst werden.

Eine Beschreibung vorbildlicher Verfahren muss folgende Fragen abdecken:

- Auf welches Problem bezog sich das Verfahren und wer hat das Problem aufgezeigt?
- Wer hat das Verfahren eingeführt und wer war daran beteiligt?
- Wie hat sich das Verfahren entwickelt und welche Schritte oder Stufen gab es dabei?
- Was waren die positiven und/oder negativen Folgen?
- Wie steht es um die langfristige Finanzierbarkeit?
- Wirksamkeit: Wie wirkt sich das Verfahren aus?
- Effizienz: Wie steht es um das Kosten-Nutzen-Verhältnis?
- Nachhaltigkeit: Hat es fortdauernde Wirkung und ist es wiederholbar?
- Außenwirkungen: Hat das Verfahren unbeabsichtigte positive oder negative Auswirkungen auf andere als die unmittelbar Begünstigten?
- Relevanz: Welche Bedeutung hat das Verfahren für die Zielgruppe?



Kapitel 1

Einführung von Neuzuwanderern und anerkannten Flüchtlingen

In diesem Kapitel werden die Konzeption und die Durchführung von Einführungsprogrammen behandelt. Im Rahmen von sorgfältig geplanten und gut dotierten Programmen können Teilnehmer die Sprache lernen, Kontakte zum Arbeitsmarkt knüpfen und Kenntnisse über die Aufnahmegesellschaft erwerben. Die Regierung eines Staates kann mit kommunalen Behörden, Sozialpartnern und NRO partnerschaftlich zusammenarbeiten und regelmäßig bewerten, wie erfolgreich die Programme für die Einführung von Zuwanderern sind.



Integration erstreckt sich über mehrere Jahre und reicht in vielen Fällen über die Einbürgerung hinaus bis in die zweite und dritte Generation. Dieser Prozess wird gefördert, wenn sich beide Seiten voll einbringen, d. h., wenn die Aufnahmegesellschaften die Zuwanderer freundschaftlich aufnehmen und ihnen ermöglichen, Sprache, Grundwerte und Gepflogenheiten kennen zu lernen, und wenn die Zuwanderer ihrerseits entschlossen sind, Teil der Aufnahmegesellschaft zu werden.

Einführungsprogramme sind eine Investition in die Zukunft, zu der sowohl die Zuwanderer als auch die Gesellschaft bereit sein sollten. Als wertvolle Starthilfe ermöglichen sie den Zuwanderern, die für ein eigenständiges Leben notwendigen Fähigkeiten zu erwerben. Der Gesellschaft kommt dies insofern zugute, als die Zuwanderer ihrer Rolle als Bürger besser gerecht werden und einen eigenständigen Beitrag zur Gesellschaft leisten können.

Die ersten Wochen und Monate eines Migranten im Aufnahmeland sind von besonderer Bedeutung. Einige Staaten bieten Einführungsprogramme für die erste Zeit nach Ankunft des Migranten an. Einführungsprogramme bestehen im Allgemeinen aus drei Hauptkomponenten: Sprachunterricht, sozialkundliche Grundbegriffe und berufsbildende Maßnahmen für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

1.1 Konzeption von Programmen

Sprachunterricht für Zuwanderer mit unterschiedlichem Bildungshintergrund bzw. unterschiedlichem Vorwissen über Land und Sprache erscheint besonders Erfolg versprechend, wenn mehrere Kursstufen mit unterschiedlichen Ansätzen und Lehrmethoden angeboten werden. Auf diese Weise können verwertbare Kenntnisse erworben werden. Idealerweise werden nach Abschluss der Kurse Tests angeboten, mit denen das von den Teilnehmern erreichte Lernniveau nachgewiesen werden kann.

Ein Beispiel für ein Einführungsprogramm stammt aus Gent (Belgien), wo ein städtischer Integrationsdienst tätig ist, der von der Stadt und zu einem großen Teil von der Flämischen Gemeinschaft im Rahmen der Politik für Stadtentwicklung und Integration finanziert wird. Das Aufnahmeprogramm der Stadt Gent setzt neue (2003 verabschiedete und seit dem 1. April 2004 geltende) flämische Rechtsvorschriften in die Praxis um, die Einführungskurse für nachgezogene Familienmitglieder, legalisierte Zuwanderer, anerkannte Flüchtlinge, Opfer von Menschenhandel und Minderjährige vorschreiben. Die entsprechenden Vorschriften gelten auch für Asylsuchende, bei denen das Anerkennungsverfahren so weit fortgeschritten ist, dass ihr Antrag im Detail geprüft wird. Für einige Gruppen von Einwanderern sind die Einführungskurse obligatorisch. Das Einführungsprogramm umfasst Niederländisch-Kurse (bis zu 1 200 Stunden in vier Stufen, wovon 120 im Integrationszentrum selbst stattfinden) und 75 Stunden Unterricht in Gesellschaftskunde. Die Lerneinheiten betreffen in diesem Fach das praktische Leben im neuen Land, dessen Verwaltung sowie den Zugang zum kulturellen und sozialen Leben. In Gent gibt es Einführungskurse auf Türkisch, Arabisch, Französisch, Englisch, Russisch, Spanisch, Persisch, Albanisch, Somali und natürlich auch auf Niederländisch. Die Stadt bemüht sich ferner, gemeinsam mit anderen Organisationen ein maßgeschneidertes individuelles Aufnahmeprogramm anzubieten, das eine Arbeits-, Schul- und Ausbildungsberatung umfasst. Derzeit nehmen etwa 500 Neuankömmlinge im Erwachsenenalter am Einführungsprogramm teil.

www.gent.be/integratiedienst/, Kom-Pas Centre: kompas@gent.be



Sprachunterricht

Insbesondere in Ländern, in denen Neuzuwanderer und Flüchtlinge noch nicht (aufgrund einer kolonialen Vergangenheit oder anderer Beziehungen) über Kenntnisse der Landessprache verfügen, bildet der Sprachunterricht das Kernstück staatlicher Integrationsbemühungen. Die Kurse richten sich im Allgemeinen an Erwachsene, die sich legal im Land aufhalten und die Amtssprache(n) noch nicht ausreichend beherrschen. Obwohl Staaten erhebliche Mittel in Sprachprogramme investieren, beklagen viele, dass optimale Ergebnisse ausbleiben.

Die Teilnehmer werden häufig Sprachkursen unterschiedlichen Lernniveaus zugewiesen. In Schweden werden zunächst die sprachlichen Vorkenntnisse der Teilnehmer geprüft. Die Teilnehmer werden dann auf vier Stufen verteilt, von denen zwei für Akademiker bestimmt sind. Bei den im Rahmen des deutschen Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2004 angebotenen Integrationskursen werden sowohl die sprachlichen Vorkenntnisse als auch das Bildungsniveau bei der Einstufung der Teilnehmer berücksichtigt. Anders als früher spielen Herkunft und Zuwanderungsmotiv bei der Kurszuteilung keine Rolle mehr. Viele Länder bieten besondere Alphabetisierungskurse an – in der Regel mit intensiverem Unterricht – sowie spezielle Kurse für junge Migranten. Oft schließen die Kurse mit einem Sprachtest ab. Für Sprachkurse und -tests in Dänemark sind beispielsweise die Niveaustufen des „Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen: Lernen, lehren, beurteilen“ (CEFR) des Europarates maßgeblich.

Kurszeugnisse, die nach einem den Arbeitgebern und anderen Bildungseinrichtungen bekannten Muster ausgestellt werden, verbessern den Zugang der Teilnehmer zum Arbeitsmarkt oder zu weiteren Bildungsmöglichkeiten. Dies sollte bei der Konzeption von Lehrinhalten und -methoden berücksichtigt werden.

Eine Analyse von Sprachkursen im Auftrag des deutschen Innenministeriums zeigt, wie wichtig es ist, auch die deutsche Schriftsprache zu lehren und entsprechende Kenntnisse nachzuweisen. Um in der deutschen Gesellschaft und auf dem deutschen Arbeitsmarkt erfolgreich bestehen zu können, sind häufig Kenntnisse der geschriebenen Sprache erforderlich. Obwohl die Fähigkeit zur mündlichen Kommunikation unerlässlich ist, sollte die Betonung nicht allein auf ihr liegen. In der Analyse wird angeregt, den Sprachunterricht auf solche Alltags- und Arbeitssituationen auszurichten, in denen der Migrant wahrscheinlich Deutschkenntnisse benötigt.

Beruflicher Inhalt von Einführungskursen

Ein Beispiel für ein vorbildliches Verfahren ist die flexible Gestaltung der Einführungskurse, bei der Sprachunterricht und Berufstätigkeit miteinander vereinbar sind und von Modellen Abstand genommen wird, die eine strikte Abfolge von Sprachunterricht, Berufsausbildung und Studium vorsehen. Im Idealfall verbinden die Kurse sprachliche und berufliche Bildung miteinander und bauen auf vorhandenen Kenntnissen auf.

Wenn Einführungsprogramme auf die Eigenständigkeit der Zuwanderer abzielen, so muss bei ihrer Konzeption unbedingt ein enger Bezug zum Arbeitsmarkt hergestellt werden. Viele Teilnehmer, die im Zuge der Familienzusammenführung oder als Flüchtlinge ins Land kommen, haben bei ihrer Ankunft keinerlei Kontakte zur Arbeitswelt. Im Rahmen von Einführungsprogrammen können Berufsberatung, Ausbildungsmaßnahmen, Partnerschaftsvereinbarungen sowie Hilfestellung bei der Arbeitssuche zusätzlich zum Sprachunterricht oder in Kombination mit diesem angeboten werden. Das Arbeitsmarkttraining in Dänemark kann beispielsweise eine kurze Schulung, eine Ausbildung am Arbeitsplatz oder eine Einstellung in



Verbindung mit einem Lohnkostenzuschuss umfassen. Dem Zuwanderer oder Flüchtling kann auch ein Mentor zur Seite gestellt werden, um so die Entwicklung seiner sozialen, sprachlichen und beruflichen Kompetenz zu unterstützen.

Kombinierte Beschäftigungs- und Sprachprogramme erweisen sich oft als besonders nützlich, da die Teilnehmer die neue Sprache bei der Arbeit oder in der Ausbildung besser lernen. Neuankömmlinge erreichen die Lernziele schneller, wenn sie mehrere Dinge gleichzeitig tun dürfen. Daher sollten die Programme vorzugsweise parallel laufen. Beispielsweise bestehen die so genannten „dualen“ Programme in den Niederlanden aus Kursen, in denen die niederländische Sprache und andere Inhalte (z. B. Unterstützung bei der Kindererziehung, Arbeit, Berufsbildung, ehrenamtliche Tätigkeit oder gesellschaftliches Engagement) vermittelt werden. Wer eine abgeschlossene Berufsausbildung oder Berufserfahrung hat, kann eine arbeits- und berufsorientierte Einführung bekommen. Durch die Programminhalte können die Zuwanderer somit beim Zugang zum Arbeitsmarkt und beim Erlernen der Landessprache aktiv unterstützt werden.

Damit die Teilnehmer dauerhaft motiviert werden, sollte sich der Lehrstoff nicht ständig wiederholen. Durch Einführungskurse sollte jeder einzelne Neuzuwanderer dazu befähigt werden, sein Potenzial auf dem Arbeitsmarkt in vollem Umfang zu nutzen, so dass keine wertvolle Arbeitskraft ungenutzt bleibt.

Die aus dem Ursprungsland mitgebrachten Kompetenzen werden am besten erfasst, wenn die Fähigkeiten der Zuwanderer in dynamischer Art und Weise und nicht nur anhand formaler Kriterien beurteilt werden und wenn dabei anders geartete Erfahrungen gebührend berücksichtigt werden.

Das vom Europäischen Sozialfonds geförderte finnische Projekt SPECIMA ist auf Zuwanderer mit einem akademischen oder einem anderen höheren Bildungsabschluss ausgerichtet. Es zielt darauf ab, motivierte Fachkräfte ausfindig machen, ihren Kenntnisstand zu ermitteln und sie an finnische Unternehmen und Organisationen zu vermitteln. Die damit verbundenen Maßnahmen umfassen die Anerkennung von Abschlüssen, Weiterbildung und den Erwerb von Qualifikationen sowie den Aufbau von Kontakten.

www.mol.fi/migration/

Im Jahr 2003 finanzierte Schweden im Bereich von Mangelberufen (Krankenpflegekräfte und anderes medizinisches Personal sowie Lehrer, Wissenschaftler, Techniker und Ingenieure) arbeitsmarktorientierte Schulungsmaßnahmen für Zuwanderer mit einem postsekundären Bildungsabschluss. Ferner wurden arbeitslose Zuwanderer zu Fachkräften in der Krankenpflege ausgebildet. Damit sollte der Bedarf an zweisprachigem Personal in der medizinischen Grundversorgung und in der Altenpflege gedeckt werden.

Die hohe Abbruchquote bei den Einführungsprogrammen ist häufig darauf zurückzuführen, dass die Teilnehmer vor Kursende Arbeit finden. Viele Regierungen befürchten jedoch, dass solche Jobs möglicherweise nur im Niedriglohnsektor angeboten werden und dass angesichts der fehlenden Arbeitsplatzsicherheit in diesem Sektor Zuwanderer letztlich gezwungen sein könnten, Sozialfürsorge zu beanspruchen, wenn ihnen die nötigen beruflichen Kenntnisse für einen anspruchsvolleren Arbeitsplatz fehlen. Möglicherweise wäre es besser, Form und Inhalt von Einführungsprogrammen an die Bedürfnisse bereits arbeitender Zuwanderer anzupassen. Beispielsweise entwickelt Dänemark derzeit computergestützte Sprachprogramme, die ein Erlernen der Sprache von zu Hause aus ohne Überschneidung mit der beruflichen Ausbildung ermöglichen.



Kurse können auch direkt in dem öffentlichen oder privaten Unternehmen stattfinden, in dem der Teilnehmer ausgebildet wird oder angestellt ist, oder aber in der von ihm zur Fortbildung besuchten öffentlichen Bildungseinrichtung.

Durch das Angebot von Teilzeitkursen, Fernunterricht, e-Learning und ähnlichen Modellen können die Teilnehmer weiterhin Einführungsprogramme besuchen und zugleich einer Arbeit nachgehen.

In mehreren Ländern konzipieren die kommunalen Träger der Einführungsprogramme individuelle Arbeitspläne und bieten den Teilnehmern auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Kurse an. Wenngleich immer beabsichtigt ist, für jeden den passenden Kurs zu finden, kann nicht immer das gesamte Leistungsspektrum abgedeckt werden, das für eine individuelle und gezielte Ausbildung erforderlich ist. Dies gilt insbesondere für dünn besiedelte Gebiete.

Die Bündelung von Ressourcen ermöglicht es benachbarten Gemeinden, verschiedene Arten von Kursen anzubieten. Dadurch können Teilnehmer in der einen Gemeinde leben und in der anderen arbeiten oder sich fortbilden, ohne dass familiäre Bindungen und soziale Kontakte durch einen Umzug verloren gehen.

Sozialkunde in Einführungskursen

Idealerweise wird in den Einführungskursen die Botschaft vermittelt, dass die Gesellschaft aufnahmebereit ist und dem Neuankömmling Anreize bietet, sich für die Gemeinschaft, in der er leben wird, verantwortlich zu fühlen.

Neben der Sprachvermittlung wird in den Kursen oft ein besonderes Augenmerk auf eine sozial-

kundliche Einführung gerichtet und darauf geachtet, Zuwanderern Wissen über Funktion und Werte der Gesellschaft des Aufnahmelandes zu vermitteln. In solchen Kursen werden beispielsweise grundlegende Bestandteile der Verfassung wie die Achtung von Menschenrechten und Demokratie sowie die Funktionsweise des politischen Systems und die Möglichkeiten einer politischen und zivilgesellschaftlichen Beteiligung behandelt. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie die Rechte von Kindern sind ein weiterer wichtiger Bestandteil vieler Programme.

Auch praktische Aspekte des Alltagslebens gelten in vielen Ländern als wichtige Lerninhalte. So umfasst das niederländische Integrationsprogramm Kurse über die Gesundheits-, Bildungs- und Sozialsysteme sowie über landesübliche Gepflogenheiten. Im Vereinigten Königreich sollen im Rahmen des geplanten Sozialkundeunterrichts der Zugang zu Leistungen und zum Arbeitsmarkt, die unterschiedlichen Gemeinschaften und religiösen Gruppen sowie die im Lande geltenden gesellschaftlichen Normen behandelt werden.

Im Hinblick auf Werte und Verhaltensweisen sollte berücksichtigt werden, dass die einheimische Bevölkerung ebenfalls sehr heterogen ist und nicht immer nach den Normen lebt, die den Zuwanderern vermittelt werden.

Die beste Voraussetzung für eine Vermittlung von Werten ist ein gemeinsames Bestreben der Neuankömmlinge und der aufnehmenden Gesellschaft, den Normen und Regeln des Landes zu entsprechen.

Wie ist der sozialkundliche Inhalt in die Einführungsprogramme einzubauen? Manche Staaten möchten die Unterweisung in Sozialkunde an den Anfang des Lehrplans stellen und nicht bis zu einem späteren Stadium warten, in dem der



In Frankfurt werden die Teilnehmer vor Beginn des 600-stündigen Sprachkurses in 40 Stunden mit dem Leben in der Stadt vertraut gemacht. Dazu gehören eine Fahrt mit der U-Bahn, ein Stadtspaziergang, der Besuch einer städtischen Verwaltung und Informationen über Institutionen und das deutsche Rechtssystem. Der Kurs wird in acht Sprachen angeboten und von schon länger ortsansässigen Zuwanderern geleitet. Amt für multikulturelle Angelegenheiten Frankfurt, www.stadt-frankfurt.de/amka/

Zuwanderer aufgrund seiner erworbenen Sprachkenntnisse schwierige Inhalte besser erfassen kann. Andere Staaten hingegen wollen sozialkundliche Inhalte mit dem Sprachunterricht verbinden, da Themen aus diesem Bereich für Erwachsenenurse sinnvoll und interessant sein können. In Österreich gibt es keine speziellen Unterrichtseinheiten zu sozialkundlichen Themen, da diese generell im Rahmen des Sprachunterrichts behandelt werden. Im deutschen Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 2004 sind Integrationskurse mit Sprachkursen für Anfänger und Fortgeschrittene vorgesehen (sie umfassen je 300 Stunden und dauern jeweils etwa ein Jahr), gefolgt von einem 30-stündigen Einführungskurs zum Rechtssystem sowie zur Kultur und Geschichte Deutschlands.

Die Sprachkurse und der Orientierungskurs schließen mit einem Test ab.

1.2 Abstimmung von Zielen und Mitteln

Die Anforderungen, die Staaten an Neuankömmlinge stellen, sollten in einem ausgewogenen Verhältnis zur langfristigen Verfügbarkeit und Qualität von Einführungsprogrammen stehen.

Auch wenn sich Gestaltung und Zahl der vorgesehenen Unterrichtsstunden von Land zu Land unterscheiden, erfordern Einführungskurse generell einen erheblichen Finanz- und Verwaltungsaufwand. Dies gilt insbesondere für Programme, die den individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen optimal Rechnung tragen sollen. Zusätzlich zum Unterricht wird den Teilnehmern für die

Dauer von Vollzeit-Orientierungsprogrammen eine staatliche finanzielle Unterstützung geboten, die in vielen Fällen einer Gehaltszahlung möglichst nahe kommen soll. In Dänemark etwa sind die Einführungsprogramme kostenlos, und Zuwanderer oder Flüchtlinge, deren Unterhalt nicht durch Arbeit oder Familienmitglieder gesichert ist, können einen Zuschuss zu den Lebenshaltungskosten beziehen. Das Dreijahresprogramm mit durchschnittlich mindestens 37 Wochenstunden umfasst Dänisch-Kurse, Unterricht über die dänische Kultur und Gesellschaft und Arbeitsmarkttraining. In Schweden dauert die Einführungsphase allgemein bis zu zwei Jahre und umfasst im Schnitt etwa 525 Stunden Schwedisch-Unterricht und Arbeitsförderungsmaßnahmen. In Finnland ist geplant, die Einführungsphase für bestimmte Zuwanderer wie Kranke, Mütter von Kleinkindern, Menschen mit Alphabetisierungsbedarf und bestimmte Gruppen von Jugendlichen auf mehr als drei Jahre zu erweitern. Selbst für Einführungsprogramme bescheideneren Umfangs sind entsprechende Mittel erforderlich. Oft gibt es Wartelisten und nicht immer genügend Plätze für potenzielle Teilnehmer.

Gleichzeitig schreiben manche Länder die Kurs Teilnahme vor und verhängen gegebenenfalls Sanktionen im Zusammenhang mit der Verlängerung von Aufenthaltstiteln oder der Zahlung von Sozialleistungen. In Dänemark wird die Eingliederungsbeihilfe gekürzt, wenn ein Teilnehmer ohne triftigen Grund an dem Programm nicht teilnimmt. In Österreich und im künftigen niederländischen System zahlen die Teilnehmer zunächst für die Kurse, allerdings mit der Möglichkeit einer (Teil-)Erstattung der Gebühren bei



erfolgreichem Abschluss. Im deutschen Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 2004 sind Sanktionen bei Nicht-Teilnahme sowie ein finanzieller Beitrag der Teilnehmer von voraussichtlich 1 EUR pro Stunde vorgesehen. Sozialhilfeempfänger sind davon ausgenommen. In Frankreich erleichtert regelmäßige Kursteilnahme das Einbürgerungsverfahren. Strategien sollten sich nicht (nur) auf Sanktionen stützen, sondern auch Anreize für den Kursbesuch und -abschluss in Form einer Belohnung beinhalten.

Nach einiger Zeit sollte evaluiert werden, ob sich Anwesenheitspflicht und Sanktionen bzw. Anreize positiv auf die Qualität des Unterrichts und die Teilnahmeintensität auswirken.

Wird der Unterricht kostenlos angeboten, so ist der damit verbundene beträchtliche finanzielle Aufwand umstritten, und auf den zuständigen Behörden lastet der Druck, überzeugende Argumente für den langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen von Sprachunterricht für Zuwanderer zu liefern. In den neuen Mitgliedstaaten sind die budgetären Auswirkungen von Einführungsmaßnahmen teilweise sogar noch einschneidender als in den 15 alten EU-Mitgliedstaaten. Es wäre zu prüfen, ob die Gemeinschaft oder externe Geldgeber hier eine finanzielle Unterstützung leisten könnten. In Zukunft kann auch über einen Beitrag der Privatwirtschaft diskutiert werden.

Vorbildliche Programme sollten zugänglich, erschwinglich und von hoher Qualität sein sowie regelmäßig hinsichtlich ihrer Wirkung evaluiert werden.

Sind Arbeitsmarktmaßnahmen Bestandteil von Einführungskursen, so stehen Behörden bei der Umsetzung vor besonders großen Herausforderungen. Nicht immer können individuelle Lern-

programme angeboten werden. Zuweilen bieten Einführungsprogramme Standardlösungen an, obwohl sie eigentlich an den Bildungshintergrund und die Arbeitsmarktchancen des Einzelnen angepasst sein sollten. Für manche Länder, die vergleichsweise mehr Neuankömmlinge aufnehmen oder über weniger Mittel verfügen, wäre es unter Umständen vorteilhafter, frei zugängliche Anlaufstellen einzurichten, in denen Zuwanderer eine individuelle Beratung bekommen und ihre spezifischen „Integrationspläne“ besprechen können, ohne einen komplexen Prozess durchlaufen zu müssen.

Als Alternative zu umfassenden Sozialkunde-Kursen können Länder eintägige Kurse nach dem Muster der französischen „Sozialkundetage“ anbieten, die im Rahmen eines „Integrationsvertrags“ Bestandteil des staatlichen Engagements sind. Im Rahmen eines Sozialkundetages werden die Grundrechte und die zentralen Grundsätze und Werte Frankreichs sowie die französischen Institutionen behandelt. Bei einem Informationstag über das Leben in Frankreich werden ferner die Themen Gesundheit, Schule, Wohnen, Ausbildung und Beschäftigung angesprochen. Diese eintägigen Kurse werden in den vier Hauptsprachen der in Frankreich lebenden Zuwanderer angeboten.

In Portugal soll das 12-stündige Sozialkunde-Modul des Einführungsprogramms die Zuwanderer zur aktiven Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermutigen. Das Modul besteht aus den folgenden drei Unterrichtseinheiten: „Der Mensch, der Staat, die Behörden“ (4 Stunden), „Chancengleichheit und gleichberechtigter Zugang zu Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung“ (6 Stunden) und „Zugang zu Informationen“ (2 Stunden).

Nicht nur die Länge der Kurse kann variiert werden, sondern auch das Niveau der für bestimmte



Migrantengruppen angebotenen Einführungen. Zu den Hauptzielgruppen für einführende Integrationsprogramme gehören Zuwanderer mit Aufenthaltstitel und Bleibeperspektive sowie anerkannte Flüchtlinge aus Drittländern. Einführende Integrationsprogramme können, falls dies angebracht und mit der Integrationspolitik des Landes vereinbar ist, auch für andere Zielgruppen durchgeführt werden. Zu diesen gehören beispielsweise Migranten, die aus EU-Ländern stammen oder sich nur vorübergehend im Land aufhalten, Personen, die subsidiären Schutz genießen, Asylsuchende, bereits lange Zeit ansässige Zuwanderer, aus dem Ausland zurückkehrende Bürger des eigenen Staates sowie ethnische oder nationale Minderheiten. Angesichts knapper Ressourcen stehen Integrationskurse in der Regel vor allem den dauerhaft ansässigen Migranten und anerkannten Flüchtlingen offen. Allerdings benötigen Migranten, die sich nur vorübergehend im Land aufhalten, anfangs möglicherweise auch bestimmte grundlegende Informationen über die Gesellschaft des Aufnahmelandes, beispielsweise über die Notaufnahme in Krankenhäusern und den Zugang zu Kirchen oder zur Polizei. Diese Basisinformationen können dazu beitragen, soziale Isolation zu vermeiden und die alltäglichen Kontakte der vorübergehend im Land lebenden Zuwanderer zu ihren Nachbarn und innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern. Leitfäden oder Bro-

schüren über bestimmte Aspekte des gesellschaftlichen Lebens und die Vermittlung allgemeiner Informationen zu Sitten und Gebräuchen der Gesellschaft des Aufnahmelandes haben sich als ebenso nützlich erwiesen wie Begrüßungsveranstaltungen vor Ort. Leitfäden können in gedruckter und digitaler Form oder als Hörbücher veröffentlicht und in verschiedene Sprachen übersetzt werden. Derartige Einführungsangebote, die eher auf den Abbau gesellschaftlicher Spannungen als auf die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit abzielen, sind eine gute und günstige Möglichkeit zur Integration von vorübergehend im Land lebenden Migranten.

Neben den umfassenderen Einführungsprogrammen, die nur für bestimmte Gruppen von Neuankömmlingen angeboten werden, gewähren einige Länder auch anderen Gruppen von Zuwanderern ein gewisses Maß an Unterstützung beim Einleben.

Wer als Migrant oder Asylsuchender ohne Papiere ins Land gekommen ist, hat in der Regel keinen Anspruch auf einen Einführungskurs, da der Staat bei diesen Personen ohne Aufenthaltstitel keine überhöhten Erwartungen wecken will. Bis zu einem gewissen Grad können manchmal aber auch Asylsuchende an Integrationsmaßnahmen

Viele Länder haben Leitfäden für Zuwanderer verfasst. Beispielsweise will der Immigrant Council of Ireland mit seinem „Handbook on Immigrants' Rights and Entitlements“ Zuwanderern sowie allen mit diesen in Kontakt stehenden öffentlichen, privaten und karitativen Organisationen einschlägige Informationen vermitteln. Der Leitfaden bietet einen Überblick über die entsprechenden Rechtsvorschriften. Darüber hinaus enthält er Informationen für verschiedene Migrantengruppen wie beispielsweise Wanderarbeiter, Geschäftsleute und Selbstständige, ausländische Studenten, aus Migranten und irischen Staatsangehörigen bestehende Familien, durchreisende Fremde, Personen mit Abschiebungsschutz, Eltern und Geschwister von Kindern mit irischer Staatsbürgerschaft sowie Personen, die sich illegal im Land aufhalten. Das Buch behandelt die Rechte und Ansprüche der jeweiligen Gruppe. Im Anhang finden sich die Adressen der entsprechenden Behörden und Organisationen.

www.immigrantcouncil.ie/handbook.htm



teilnehmen. Dadurch sollen sie unabhängig davon, ob sie später Asyl erhalten, ihre Qualifikationen verbessern können und dabei unterstützt werden, ihre Zukunft selbst zu gestalten. Unter vorübergehendem Schutz stehende Personen werden in einigen Ländern in Einführungskurse einbezogen. Dies ist etwa in Polen der Fall, wo sie wie anerkannte Flüchtlinge ein zwölfmonatiges individuelles Integrationsprogramm durchlaufen können. Bei kommunalen oder karitativen Angeboten unterscheiden die Träger oft nicht nach der Rechtsstellung der Teilnehmer an Integrationsmaßnahmen.

1.3 Zusammenarbeit mit Partnern

Integration bedeutet geteilte Verantwortung. Viele Akteure bemühen sich gemeinsam um wirksame Strategien und gute Ergebnisse. Alle Beteiligten müssen unbedingt aufgeschlossen sein und ein offenes Ohr haben für das Feedback der mit der Durchführung befassten Partner, der Geldgeber oder der von ihnen betreuten Personen.

Unabhängig davon, ob die Strategien von staatlichen Stellen auf unterschiedlichen Ebenen oder von Nichtregierungsorganisationen umgesetzt werden, ist stets die Intensität der Konsultation zwischen dem Auftraggeber und der durchführenden Stelle entscheidend. Die zuständigen Mi-

nisterien sollten den durchführenden Stellen systematisch ermöglichen, Feedback zu geben und bei der Strategieplanung mitzuwirken, damit entsprechende Praxisnähe gewährleistet wird. Kommunale und regionale Verwaltungen, Sozialpartner, NRO und Migrantenvereinigungen sind gemeinsam mit den Regierungsbehörden und den einzelnen vom Staat aufgenommenen Migranten ein Teil des „Integrationsgeflechts“. Wo viele Akteure zusammenarbeiten, muss sichergestellt werden, dass Zuwanderer einfachen Zugang zu den für sie relevanten Informationen haben. In Finnland beispielsweise ermöglicht eine mehrsprachige Internetplattform (www.caisa.hel.fi) eine Suche nach Themen, so dass der Nutzer nicht unbedingt die Zuständigkeiten der einzelnen Behörden kennen muss.

Die Kommunale Ebene

Partnerschaften zwischen staatlichen Stellen auf verschiedenen Ebenen erfordern geteilte Zuständigkeiten und Konsultationen über die Strategieplanung und die Bereitstellung von Haushaltsmitteln.

In einigen europäischen Ländern hat eine umfassende Kommunalverwaltung Tradition. Die Kommunen sind für einen großen Teil der Leistungen zuständig, die für die Bevölkerung einschließlich

In Portugal beteiligen sich an den Staatlichen Zentren für die Unterstützung von Einwanderern (CNAI) in Lissabon und Porto neben den Abteilungen von mehreren Ministerien (Grenzkontrolldienst - SEF, Gewerbeaufsicht, Soziale Sicherheit, Gesundheit und Bildung) auch Ämter, die in den Bereichen Zuwanderungsrecht, Familienzusammenführung, Anerkennung von Qualifikationen und Eingliederung in den Arbeitsmarkt spezielle Unterstützung leisten. Intensiviert werden soll die Beteiligung soziokultureller Vermittler, die den verschiedenen ethnischen Einwanderergruppen angehören und denen eine Schlüsselrolle bei der Kontaktpflege und Problemlösung zukommt. Den CNAI sind 25 kommunale Zentren für die Unterstützung von Zuwanderern (CLAI), die ihrerseits Informationsdienste anbieten, sowie das täglich 12 Stunden in vier Sprachen erreichbare Call-Center „SOS Immigrant“ angegliedert.

www.acime.gov.pt



der Neuzuwanderer und Flüchtlinge erbracht werden. Beispielsweise hat Litauen die Zuständigkeit für die Durchführung seines Programms zur Integration von Flüchtlingen auf die kommunale Ebene verlagert. Die Kommunalbehörden sind besonders geeignet, alle für den Einführungsprozess relevanten Abteilungen und Organisationen zusammenzubringen. Dadurch wird den Zuwanderern der Zugang zu Hilfsangeboten und Leistungen erleichtert. Als eines der Länder, die sich dies zunutze machen, stützt sich Frankreich auf ein landesweites Netz von regionalen und kommunalen Aufnahmestellen, die die Neuankömmlinge in Empfang nehmen, ihren Bedarf an Bildung und Sozialhilfe ermitteln, sie über staatliche Leistungen informieren und ihnen eine erste Einführung in die französische Gesellschaft geben. In Italien bilden Rahmenabkommen zwischen dem Arbeits- und Sozialministerium und den Regionen die Koordinationsgrundlage für die auf kommunaler Ebene umgesetzte Integrationspolitik. Sprachunterricht ist ein zentraler Bestandteil, insbesondere in den für die Toskana, Umbrien und das Veneto geschlossenen Abkommen.

In einigen Ländern trifft die (zentrale) federführende Behörde formale Vereinbarungen mit den Städten und Gemeinden, um die Zuständigkeiten der einzelnen staatlichen Stellen gegeneinander abzugrenzen. In der Regel wird anhand solcher Vereinbarungen festgelegt, wie viele Personen in den einzelnen Kommunen angesiedelt werden sollen. Die Regierung gewährt dann pauschale Zuschüsse pro Person, die zusätzliche Kosten (für Lebenshaltung, Sprachkurse und den Zusatzbedarf in Freizeitzentren, Kindertagesstätten und Schulen) abdecken sollen, die der Kommune durch die Aufnahme von Flüchtlingen entstehen. Durch dieses System sollen detaillierte staatliche Vorgaben vermieden und zugleich wirtschaftliche Anreize geschaffen werden, mit denen Kommunen für wirksame Einführungs-

programme belohnt werden. Beispielsweise wird der Kommune der Zuschuss auch dann in voller Höhe gezahlt, wenn ein Teilnehmer die Programmziele vorzeitig erreicht.

Ein solcher Ansatz wird beispielsweise in Dänemark verfolgt. Gemäß dem Integrationsgesetz von 1999 sind die Städte und Gemeinden für die Umsetzung der Einführungsprogramme zuständig, während die Regierung alle Kosten trägt. Die entsprechenden Zuschüsse sollen Anreize für die Kommunen bieten: Für mehr Aktivität und Engagement werden höhere Zuschüsse gezahlt, und für jeden Zuwanderer oder Flüchtling, der eine Dänisch-Prüfung besteht oder mindestens sechs Monate lang eine feste Arbeitsstelle hat, gibt es ebenfalls bestimmte Zuschüsse. Die Rechtsvorschriften über die Integration von Neuzuwanderern und Flüchtlingen umfassen spezielle Regelungen über die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und über die Zuständigkeiten, die private Unternehmen, Bildungseinrichtungen oder Nichtregierungsorganisationen für bestimmte Aufgaben wahrnehmen sollen.

In jeder Stadt oder Gemeinde der finnischen Provinz West-Uusimaa arbeiten unter der Aufsicht des Einwanderungsamtes so genannte Immigrationsteams. Neben Vertretern der Einwanderungsämter gehören zu den Teams im Allgemeinen auch Vertreter des Sozialamtes, des Arbeitsamtes, der Gesundheitsfürsorge, der Schulbehörde, der Erwachsenenbildungseinrichtung, der Sozialversicherungsanstalt und des örtlichen Wohnungsamtes. Anhand der für jeden Zuwanderer angelegten Karteikarte werden sein Entwicklungsplan und sein weiterer Werdegang überprüft. Mehrere Teammitglieder können auf der Karte Eintragungen vornehmen und stehen in regelmäßigem Kontakt zu der betreffenden Person. Für Kinder gibt es eigene Teams, die so genannten Kid-Teams. Sie kümmern sich um die



Kindergarten- und Schulkinder sowie um die Jugendlichen aus Zuwandererfamilien und analysieren deren Situation sowie den Bedarf an Unterstützung und sonstigen Maßnahmen. Die Schulleiter und Schulsozialarbeiter, viele Schulleiter und Lehrer sowie Förderlehrer sind an diesen Teams beteiligt.

Die nationalen Regierungen richten ihr Hauptaugenmerk darauf, die Qualität der kommunalen Leistungen beispielsweise durch eine ergebnisorientierte Finanzierung zu gewährleisten. Dem kann entgegengehalten werden, dass eine stärkere Einbindung in die politische Planung notwendig ist, damit die nationalen Rahmenregelungen den Gegebenheiten vor Ort besser entsprechen. Nur durch klarer definierte Partnerschaften unter dauerhaften Rahmenbedingungen erhalten die Kommunen die Möglichkeit, über ihre ausführende Rolle hinaus auch politisch mitzubestimmen.

Sozialpartner

Wenn Zuwanderer ein eigenständiges Leben führen können, dürfte dies den Sozialpartnern zugute kommen. Letztere sollten idealerweise an der Planung, Finanzierung und Durchführung von Integrationsprogrammen beteiligt sein.

Da Zuwanderung und Integration in einem immer engeren Zusammenhang mit den sozio-ökonomischen Zielen der Gesellschaften in Europa stehen, kommt der Rolle der Sozialpartner bei der Integration steigende Bedeutung zu. Gewerkschaften sind in den Bereichen Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit sowie in der Weiterbildung besonders aktiv. In der Einführungsphase können auch Arbeitgeber ihre Mitverantwortung für die Integration aktiv wahrnehmen, indem sie Begrüßungsveranstaltungen organisieren, Unterstützung bei der Wohnungs-

suche und beim Leistungsbezug gewähren und Sprachkurse (auch für bestimmte Fachsprachen) durchführen. Betriebe, die Praktikumsplätze für Neuankömmlinge bereitstellen, können auch Sprachunterricht anbieten und auf diese Weise sprachliche und berufliche Inhalte kombinieren. Insbesondere Großunternehmen, die kontinuierlich ausländische Arbeitnehmer beschäftigen, können Programme für Neuankömmlinge einführen. Firmen können bereits länger im Land ansässigen und als Unternehmer tätigen Zuwanderern bzw. Angehörigen ethnischer Gruppen Fortbildung u. a. zu Finanzfragen anbieten und auf diese Weise die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen fördern.

In Italien hat die Provinz Belluno (Veneto) im Rahmen des örtlichen Immigrationsrates und in Zusammenarbeit mit der Handelskammer und einer örtlichen Sozialeinrichtung ein Aufnahme- und Wohnprogramm für Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten ins Leben gerufen, um diesen die Arbeitsaufnahme und die gesellschaftliche Integration zu erleichtern. In diesem Zusammenhang haben sich interessierte Unternehmer und Berufsverbände als Erstes darauf verständigt, geeigneten Wohnraum für Migranten zu suchen und Angebot und Nachfrage besser aufeinander abzustimmen.

Staatliche Stellen auf allen Ebenen könnten Unternehmen stärker in die Diskussion um die Integration von Zuwanderern einbeziehen, indem sie staatliche Programme mit Programmen zur Förderung der sozialen Verantwortung von Unternehmen verknüpfen.

Während der Staat häufig die Hauptverantwortung für die Einführung von Zuwanderern mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive übernimmt, könnte der private Sektor eine besondere Rolle bei der Unterstützung von Zuwanderern



Die **Unió de Pagesos**, ein Verband katalanischer Landwirte, betreut Saisonarbeiter während ihres Aufenthaltes in Spanien. Der Verband bietet einen „Kurs für Entwicklungsbeauftragte“ an, der in Katalonien tätige Saisonarbeiter dazu befähigen soll, ihre Erfahrungen nach der Rückkehr in ihr Herkunftsland weiterzugeben und gemeinsame Projekte für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt voranzubringen. Bei einem solchen Kurs können verschiedene Lerninhalte (IT, Landwirtschaft, Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, Sprachen usw.) behandelt werden.

Im Vereinigten Königreich hat die Firma Fusion Personnel, die Gelegenheitsarbeiter an Gartenbaubetriebe vermittelt, ein Schulungsprogramm für ihre Beschäftigten entwickelt, bei denen es sich größtenteils um Neuzuwanderer handelt. Die Mitarbeiter werden jede Woche eine bestimmte Zeit für Alphabetisierungskurse sowie Rechen- und Sprachunterricht von der Arbeit freigestellt.

www.bitc.org.uk/resources/case_studies/fusionsfl.html

anderer Kategorien wie etwa Saisonarbeitern spielen. In Spanien ist gesetzlich vorgeschrieben, dass Arbeitgeber für die angemessene Unterbringung von Wanderarbeitern sorgen müssen. In Zypern organisieren bzw. unterstützen Arbeitgeber die Aufnahme und Unterbringung von Wanderarbeitern (eine auf bis zu sechs Jahre befristete Arbeitserlaubnis ist an einen bestimmten Arbeitsplatz und Arbeitgeber gebunden). Kommen die Arbeitgeber ihren Verpflichtungen nicht nach, machen sie sich strafbar und erhalten fortan keine weiteren Genehmigungen für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer.

Staatliche Stellen könnten Kleinbetriebe und andere Unternehmen sowie Gewerkschaften in den Wirtschaftssektoren, in denen viele Zuwanderer beschäftigt sind, durch ergänzende Schulungsangebote unterstützen.

Nichtregierungsorganisationen

Verschiedenste nichtstaatliche Akteure sind in die Einführung von Neuankömmlingen eingebunden. Kirchliche und andere Wohlfahrtsorganisationen sowie „klassische“ NRO unterschiedlicher Größe spielen dabei eine Schlüsselrolle und setzen häufig die staatlichen Vorgaben für

die Einführung von Zuwanderern in die Praxis um. Beispielsweise sieht die spanische Regierung in der Finanzierung von NRO ein wichtiges Instrument ihrer Integrationspolitik und gewährt den Begünstigten ein beträchtliches Maß an Autonomie. Im Vereinigten Königreich gibt es derzeit keine landesweiten Vereinbarungen über die Aufnahme von Neuzuwanderern, und NRO bieten eine Vielzahl unterschiedlicher Orientierungsprogramme an. Auch die Tschechische Republik und Slowenien arbeiten bei der Durchführung von Projekten in den Bereichen Wohnen, Sprachunterricht, Eingliederung in den Arbeitsmarkt, psychosoziale Betreuung und kulturelle Aktivitäten eng mit NRO zusammen. Für die Umsetzung der Integrationspolitik in Estland ist in erster Linie die von der Regierung gegründete, privatrechtliche Integrationsstiftung zuständig. Zu ihren Aufgaben gehört es, öffentliche Projekte auszuschreiben und die effiziente Nutzung der verschiedenen Ressourcen in diesem Bereich zu koordinieren. Darunter fällt auch die Durchführung mehrerer von ausländischen Geldgebern finanzierter Großprojekte.

Nichtregierungsorganisationen tragen Mitverantwortung für den Integrationsprozess und sorgen für den direkten Kontakt zwischen Einheimischen und Migranten. Sie arbeiten mit



Die Stadt Southampton hat 2003 im Rahmen einer eintägigen Einführung für Flüchtlinge, Begegnungen mit der Kommunalverwaltung, anderen Behörden und Wohltätigkeitsorganisationen organisiert. Zweck der Veranstaltung war es, Flüchtlingsvereine zu stärken (27 Vertreter von Flüchtlingsgruppen nahmen daran teil) und sie mit dem institutionellen Rahmen und der Kultur der aufnehmenden Gemeinschaft vertraut zu machen. Auf der Tagesordnung der Arbeitsgruppen standen Themen und Fragen, die führende Vertreter der Flüchtlinge im Vorfeld der Veranstaltung aufgeworfen hatten. Für bestehende Initiativen wurden Folgemaßnahmen beschlossen wie z. B. Hausaufgabenhilfe, Schulungsveranstaltungen der Flüchtlingshilfsorganisationen RETAS und CLEAR, Schwimm- und Fußballtraining für Jugendliche usw.

gavin.barker@southampton.gov.uk, anthony.pascoe@southampton.gov.uk

verschiedenen staatlichen Stellen, dem Privatsektor, Stiftungen, anderen NRO und lokalen Gruppen als durchführende Organisationen und als Partner zusammen und tragen so zum gesellschaftlichen Dialog über die Zielvorgaben der Integration und die dafür geeigneten Mittel und Wege bei. Nichtregierungsorganisationen und kirchliche Einrichtungen können auch ehrenamtlich Mitarbeiter mobilisieren und Begegnungen oder andere Formen des Austausches organisieren. Beispielsweise bieten die katholischen Gemeinden in Portugal landesweit Sprachkurse an, die größtenteils von Ehrenamtlichen gegeben werden.

Unter den nichtstaatlichen Akteuren sollten Migrantenvereinigungen unbedingt eine größere Rolle im Einführungsprozess spielen. Auf Basisebene leisten diese Vereinigungen oft gute Dienste, so beim Sprachunterricht auf Anfängerniveau oder bei einer landeskundlichen Einführung. Landsleute des Neuankommings sind für gewöhnlich die erste Quelle für informelle Informationen und Ratschläge und haben oft Vorbildfunktion. Einzelne Migranten und Gruppen von Migranten sind insbesondere für die eigene Gemeinschaft in erheblichem Umfang ehrenamtlich tätig. Dieses Engagement darf nicht ausgenutzt werden, es gilt vielmehr darauf aufzubauen. In diesem Zusammenhang muss

den Migrantenvereinigungen Zugang zu Finanzierungsquellen gewährt werden.

In Belgien unterstützt die König-Baudouin-Stiftung mit ihrem Förderprogramm „Gegenseitige Hilfe für Neuzuwanderer“ bestimmte von Gruppen oder Vereinigungen von Neuzuwanderern entwickelte Projekte, die ihnen selbst oder anderen neu eingetroffenen Migranten zugute kommen. Die Selbsthilfenetze der Neuankömmlinge sollen dadurch in die Lage versetzt werden, die privaten und öffentlichen Leistungen der Gemeinschaften bzw. Behörden des Aufnahmelandes besser zu ergänzen. Ein weiterer Projektauftrag richtet sich an Vereine und Verbände auf Gemeindeebene, Bürgerinitiativen, öffentliche Stellen und Unternehmen, die Kontakt zu Neuzuwanderern aufnehmen möchten. (www.kbs-frb.be)

Migrantenvereinigungen können Neuankömmlingen als Ansprechpartner mit Rat und Tat zur Seite stehen und im Rahmen von Einführungsprogrammen Fortbildungsmaßnahmen durchführen bzw. als Beispiele für eine gelungene Integration eine Vorbildwirkung entfalten. Sie könnten beim Ausbau ihrer Kapazitäten unterstützt und im Hinblick auf die Qualitätssicherung mit professionellen Organisationen vernetzt werden.



1.4. Evaluierung und Anpassung von Programmen

Idealerweise beruhen Programme auf Evaluierungen, aus denen hervorgeht, welche Maßnahmen sich bei früheren Gruppen von Neuankömmlingen als erfolgreich erwiesen haben und welche unwirksam waren.

Einführungsprogramme oder -projekte für Neuzuwanderer und anerkannte Flüchtlinge können eine zentrale Rolle dabei spielen, die Integration der einzelnen Migranten und ihrer Familien „auf den richtigen Weg zu bringen“. Allerdings müssen dafür beträchtliche staatliche Mittel bereitgestellt werden. Künftige Entscheidungen über die Verwendung knapper Geldmittel müssen auf Fakten und nicht auf Vermutungen beruhen, damit bestmögliche Ergebnisse erzielt werden können. Gemeinsam vereinbarte Ziele können als Ausgangspunkt für Evaluierungen dienen. In Schweden hat das Integrationsamt einen übergeordneten Zielkatalog für das Orientierungsprogramm entwickelt. Die einzelnen Kommunen und Behörden formulieren ihre Ziele anhand dieses Katalogs und führen ihre eigenen Nachbereitungs- und Evaluierungsverfahren durch. Das Integrationsamt unterstützt die Kommunen bei der Entwicklung geeigneter Evaluierungsinstrumente. In Dänemark sind die Kommunen verpflichtet, den individuellen Integrationsvertrag regelmäßig zu überprüfen um sicherzustellen, dass Fortschritte erzielt worden sind und dass der Vertrag nach wie vor den Bedürfnissen des Zuwanderers oder Flüchtlings gerecht wird. In Italien überwacht das Arbeits- und Sozialministerium die Umsetzung seiner Rahmenabkommen mit den Regionen und benutzt dabei quantitative und qualitative Indikatoren, um die Diskrepanz zwischen Zielen und Ergebnissen zu evaluieren.

Manche Staaten greifen auf eine ergebnisorientierte Finanzierung zurück, um die Qualität der

in ihrem Auftrag von Dritten durchgeführten Programme zu sichern. Beispielsweise plant das Innenministerium des Vereinigten Königreichs, ein solches Verfahren im Rahmen seines Sozialkunde-Programms anzuwenden. Der größte Teil des Programms wird über öffentliche Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder private Sprachschulen angeboten, die eine Grundfinanzierung in Höhe von 85 % und eine ergebnisorientierte Finanzierung von 15 % erhalten.

Der Verabschiedung des deutschen Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2004 ist eine Reihe von Pilotprojekten zu den Einführungskursen vorausgegangen. In vielen Fällen wurden sie wissenschaftlich begleitet oder von den zuständigen Behörden umfassend ausgewertet. Dies galt beispielsweise für das Pilotprojekt eines sozialkundlichen Integrationskurses, der in den Jahren 2001-2003 in Nürnberg durchgeführt wurde. Es handelte sich dabei um keine Einführung für Neuankömmlinge, vielmehr sollte mit diesem Kurs Zuwanderern mit Deutschkenntnissen und langfristiger Aufenthaltserlaubnis, die schon eine Weile in Deutschland gelebt hatten und möglicherweise bereits Anwärter auf Einbürgerung waren, politisches, geschichtliches und praktisches Wissen vermittelt werden. Bei der Evaluierung wurde deutlich, dass es schwierig war, die Zielgruppe zu erreichen, und dass stärkere Anreize geboten oder eine Teilnahmepflicht gesetzlich vorgeschrieben werden sollten. Beispielsweise könnte ein Anreiz darin bestehen, die Teilnahme an einem Integrationskurs dem für die Einbürgerung geforderten Sprachtest gleichzustellen. Im Zuge der Evaluierung wurde ferner angeregt, Materialien für das e-Learning auszuarbeiten.

(www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/main_g.htm)

Zusätzlich zu Projekt- oder Programmevaluierungen kann eine Berichterstattung über die Anwendung der Rechtsvorschriften im Bereich



In Schleswig Holstein gab das Innenministerium eine geschlechtsbezogene Analyse von Integrationskursen in Auftrag, um zu prüfen, ob Männer und Frauen gleichen Zugang zu diesen Kursen hatten. Untersucht wurden Kurse, die den im Rahmen des neuen Zuwanderungsgesetzes vorgesehenen Kursen ähneln. Entgegen den Erwartungen zeigte die Analyse, dass der Prozentsatz der an den Kursen teilnehmenden Frauen höher war als der der Männer und dass zusätzliche Anreize eher für männliche als für weibliche Zuwanderer benötigt würden. Männer und Frauen besuchten den Sprachunterricht aus ungefähr den gleichen Gründen: Sie wollten die deutsche Sprache in erster Linie für den Gebrauch bei der Arbeit, für den Umgang mit Behörden und für nachbarschaftliche Kontakte lernen. Abgesehen von den „klassischen“ Gastarbeitern, die schon 20 bis 30 Jahre im Land leben, erzielten Männer und Frauen beim Einstufungstest zu ihrem Sprachkurs sehr ähnliche Ergebnisse.

Pilotprojekte können durchaus klein angelegt sein. Bei MATRA in Ungarn nahmen an einem sechsmonatigen Integrations-Pilotprogramm sechs unverheiratete Männer, ein Ehepaar mit drei Kindern und zwei ledige Frauen (beide mit Kindern) teil. Es handelte sich um ein Intensivprogramm, das aus 1 200 Stunden Sprachunterricht und 700 Stunden kultureller und rechtlicher Einführung bestand. Unterkunft und Beförderung wurden kostenfrei angeboten, daneben wurde eine finanzielle Unterstützung für den Lebensunterhalt geleistet. Die Ergebnisse der Evaluierung dieses Pilotprojekts werden nun in die Gestaltung einer umfassenden ungarischen Integrationspolitik einfließen. Diesbezügliche Empfehlungen gehen an eine Gruppe hochrangiger Staatssekretäre der beteiligten Ministerien.

Integration von Nutzen sein, wenn es darum geht, auf gesicherten Erkenntnissen beruhende Strategien umzusetzen. Beispielsweise schreibt das deutsche Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 2004 vor, dass die Regierung dem Parlament bis spätestens Juli 2007, d. h. zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, einen Bericht über die Umsetzung und Finanzierung von Integrationskursen vorlegt. Ganz ähnlich hat das finnische Parlament bei der Verabschiedung des Integrationsgesetzes von 1999 vorgesehen, dass die Regierung innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes über dessen Umsetzung und Ergebnisse Bericht erstattet und Empfehlungen für die Zukunft abgibt. Aufgrund des Regierungsberichts aus dem Jahr 2002 wird derzeit eine Neufassung des Integrationsgesetzes vorbereitet, um die Aufgaben und Zu-

ständigkeiten zwischen Behörden sowie die Aufteilung der Verantwortung zwischen Kommunen und Regierung genauer zu definieren. Auf Bundesebene und in den Regionen sollen beratende Gremien eingerichtet werden, um die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten effizienter zu gestalten.

Die Evaluierungsergebnisse aus verschiedenen Ländern könnten zusammengeführt werden. Anhand der Erfahrungen aus möglichst vielen Ländern könnte eine Reihe freiwilliger Qualitätsstandards für Sprachunterricht und Sozialkunde festgelegt werden. Idealerweise würde dies in engem Einvernehmen mit international tätigen Organisationen des Bildungssektors erfolgen.



Kapitel 1: Schlussfolgerungen

1. Einführungsprogramme sind eine Investition in die Zukunft, zu der sowohl die Zuwanderer als auch die Gesellschaft bereit sein sollten. Als wertvolle Starthilfe ermöglichen sie den Zuwanderern, die für ein eigenständiges Leben notwendigen Fähigkeiten zu erwerben. Der Gesellschaft kommt dies insofern zugute, als die Zuwanderer ihrer Rolle als Bürger besser gerecht werden und einen eigenständigen Beitrag zur Gesellschaft leisten können.
2. Sprachunterricht für Zuwanderer mit unterschiedlichem Bildungshintergrund bzw. unterschiedlichem Vorwissen über Land und Sprache erscheint besonders Erfolg versprechend, wenn mehrere Kursstufen mit unterschiedlichen Ansätzen und Lehrmethoden angeboten werden. Auf diese Weise können verwertbare Kenntnissen erworben werden. Idealerweise werden nach Abschluss der Kurse Tests angeboten, mit denen das von den Teilnehmern erreichte Lernniveau nachgewiesen werden kann.
3. Kurszeugnisse, die nach einem den Arbeitgebern und anderen Bildungseinrichtungen bekannten Muster ausgestellt werden, verbessern den Zugang der Teilnehmer zum Arbeitsmarkt oder zu weiteren Bildungsmöglichkeiten. Dies sollte bei der Konzeption von Lehrinhalten und -methoden berücksichtigt werden.
4. Ein Beispiel für ein vorbildliches Verfahren ist die flexible Gestaltung der Einführungskurse, bei der Sprachunterricht und Berufstätigkeit miteinander vereinbar sind und von Modellen Abstand genommen wird, die eine strikte Abfolge von Sprachunterricht, Berufsausbildung und Studium vorsehen. Im Idealfall verbinden die Kurse sprachliche und berufliche Bildung miteinander und bauen auf vorhandenen Kenntnissen auf.
5. Die aus dem Ursprungsland mitgebrachten Kompetenzen werden am besten erfasst, wenn die Fähigkeiten der Zuwanderer in dynamischer Art und Weise und nicht nur anhand formaler Kriterien beurteilt werden und wenn dabei anders geartete Erfahrungen gebührend berücksichtigt werden.
6. Durch das Angebot von Teilzeitkursen, Fernunterricht, e-Learning und ähnlichen Modellen können die Teilnehmer weiterhin Einführungsprogramme besuchen und zugleich einer Arbeit nachgehen.
7. Die Bündelung von Ressourcen ermöglicht es benachbarten Gemeinden, verschiedene Arten von Kursen anzubieten. Dadurch können Teilnehmer in der einen Gemeinde leben und in der anderen arbeiten oder sich fortbilden, ohne dass familiäre Bindungen und soziale Kontakte durch einen Umzug verloren gehen.
8. Idealerweise wird in den Einführungskursen die Botschaft vermittelt, dass die Gesellschaft aufnahmebereit ist und dem Neuankömmling Anreize bietet, sich für die Gemeinschaft, in der er leben wird, verantwortlich zu fühlen.
9. Die beste Voraussetzung für eine Vermittlung von Werten ist ein gemeinsames Bestreben der Neuankömmlinge und der aufnehmenden Gesellschaft, den Normen und Regeln des Landes zu entsprechen.
10. Die Anforderungen, die Staaten an Neuankömmlinge stellen, sollten in einem ausgewogenen Verhältnis zur langfristigen Verfügbarkeit und Qualität von Einführungsprogrammen stehen.
11. Nach einiger Zeit sollte evaluiert werden, ob sich Anwesenheitspflicht und Sanktionen bzw. Anreize positiv auf die Qualität des Unterrichts und die Teilnahmeintensität auswirken.
12. Vorbildliche Programme sollten zugänglich, erschwinglich und von hoher Qualität sein sowie regelmäßig hinsichtlich ihrer Wirkung



- evaluiert werden.
13. Neben den umfassenderen Einführungsprogrammen, die nur für bestimmte Gruppen von Neuankömmlingen angeboten werden, gewähren einige Länder auch anderen Gruppen von Zuwanderern ein gewisses Maß an Unterstützung beim Einleben.
 14. Integration bedeutet geteilte Verantwortung. Viele Akteure bemühen sich gemeinsam um wirksame Strategien und gute Ergebnisse. Alle Beteiligten müssen unbedingt aufgeschlossen sein und ein offenes Ohr haben für das Feedback der mit der Durchführung befassten Partner, der Geldgeber oder der von ihnen betreuten Personen.
 15. Partnerschaften zwischen staatlichen Stellen auf verschiedenen Ebenen erfordern geteilte Zuständigkeiten und Konsultationen über die Strategieplanung und die Bereitstellung von Haushaltsmitteln.
 16. Wenn Zuwanderer ein eigenständiges Leben führen können, dürfte dies den Sozialpartnern zugute kommen. Letztere sollten idealerweise an der Planung, Finanzierung und Durchführung von Integrationsprogrammen beteiligt sein.
 17. Staatliche Stellen auf allen Ebenen könnten Unternehmen stärker in die Diskussion um die Integration von Zuwanderern einbeziehen, indem sie staatliche Programme mit Programmen zur Förderung der sozialen Verantwortung von Unternehmen verknüpfen.
 18. Staatliche Stellen könnten Kleinbetriebe und andere Unternehmen sowie Gewerkschaften in den Wirtschaftssektoren, in denen viele Zuwanderer beschäftigt sind, durch ergänzende Schulungsangebote unterstützen.
 19. Migrantenvereinigungen können Neuankömmlingen als Ansprechpartner mit Rat und Tat zur Seite stehen und im Rahmen von Einführungsprogrammen Fortbildungsmaßnahmen durchführen bzw. als Beispiele für eine gelungene Integration eine Vorbildwirkung entfalten. Sie könnten beim Ausbau ihrer Kapazitäten unterstützt und im Hinblick auf die Qualitätssicherung mit professionellen Organisationen vernetzt werden.
 20. Idealerweise beruhen Programme auf Evaluierungen, aus denen hervorgeht, welche Maßnahmen sich bei früheren Gruppen von Neuankömmlingen als erfolgreich erwiesen haben und welche unwirksam waren.
 21. Die Evaluierungsergebnisse aus verschiedenen Ländern könnten zusammengeführt werden. Anhand der Erfahrungen aus möglichst vielen Ländern könnte eine Reihe freiwilliger Qualitätsstandards für Sprachunterricht und Sozialkunde festgelegt werden. Idealerweise würde dies in engem Einvernehmen mit international tätigen Organisationen des Bildungssektors erfolgen.





Kapitel 2

Bürgerbeteiligung

In diesem Kapitel wird das weite Feld der Bürgerbeteiligung aus zwei Blickwinkeln betrachtet. Zum einen werden Organisationen vorgestellt, die Leistungen für Zuwanderer erbringen. Dabei wird erläutert, wie diese Organisationen für Zuwanderer offener werden und somit das Zugehörigkeitsgefühl stärken können. Zum anderen wird dargestellt, wie Menschen so eingebunden werden können, dass sie aktiv an der Gesellschaft teilnehmen. Zuwanderer und Nicht-Zuwanderer können über den religiösen Dialog oder die verschiedenen Facetten aktiver Staatsbürgerschaft mobilisiert werden: Teilnahme an Wahlen oder beratenden Gremien, Einbürgerung und gesellschaftliche Beteiligung unter anderem durch ehrenamtliche Tätigkeiten. Am Ende des Kapitels wird in einem Kasten zum Thema „Schaffung offener und integrativer Organisationen“ detailliert ausgeführt, wie Mainstream-Einrichtungen und -Organisationen allen Bürgern zugänglich gemacht werden können.



Strategien, die auf die speziellen Bedürfnisse und Umstände der Zuwanderer sowie auf die Nutzung ihrer Fähigkeiten ausgerichtet sind, stärken das Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft und die gesellschaftlich Teilhabe. Die Strategien öffentlicher und privater Organisationen sollten auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung beruhen, im Idealfall maßgeschneidert und flexibel sein sowie regelmäßig evaluiert werden.

Öffentliche und private Organisationen sollten auf alle Bürger – mit oder ohne Migrationshintergrund – eingehen: auf Mitglieder, Kunden, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, auf Verbraucher und Dienstleister, Wähler und Politiker, Eltern und Kinder, Lehrer und Schüler. Die Interaktion zwischen Zuwanderern und einheimischer Bevölkerung findet großteils in den Mainstream-Organisationen statt, und deren Offenheit ermutigt die Zuwanderer, aktiv am Leben solcher Vereine und Gruppen und damit an der Gesellschaft teilzuhaben. Der Willen und die Motivation der Zuwanderer, eine aktive Rolle zu spielen, und die Aufgeschlossenheit der Organisation gegenüber Außenstehenden potenzieren einander.

Mainstream-Einrichtungen und -Organisationen öffnen sich nicht von allein; vielmehr bedarf es dafür der fortwährenden und aktiven Unterstützung durch Beteiligte auf allen Ebenen. Entscheidungsträger und Praktiker müssen die Besonderheiten einer multikulturellen Bevölkerung verstehen, um die volle Teilhabe aller Bürger ungeachtet ihrer kulturellen, ethnischen oder nationalen Herkunft zu ermöglichen. Zu einer erfolgreichen Strategie der Einbeziehung gehört ein Gespür für besondere Bedürfnisse ebenso wie die enge Zusammenarbeit mit Organisationen wie Migrantenvereinigungen oder NRO, die Zuwanderer und Flüchtlinge unterstützen.

2.1 Interkulturelle Kompetenz

Alle Beteiligten müssen mithelfen, Leistungen auf die speziellen Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen abzustimmen. Dafür muss im öffentlichen und im privaten Leben interkulturelle Kompetenz entwickelt werden.

Eine Grundvoraussetzung für eine gerechte Gesellschaft besteht darin, dass Leistungen für alle zugänglich sind. Öffentliche und private Dienstleister müssen Barrieren, die bestimmten Gruppen den Zugang verwehren, abbauen und beseitigen.

Zuwanderer gehören zu den Gruppen, die häufig wegen sprachlicher oder kultureller Unterschiede auf Hindernisse stoßen. Ihre aktive Beteiligung an der Gesellschaft setzt daher ein gemeinsames Bemühen voraus, diese Hindernisse anzugehen und aus dem Weg zu räumen.

Öffentliche und private Organisationen können unterschiedlich vorgehen, um Migranten den Zugang zu ihren Leistungen zu erleichtern. Grundsätzlich wirken sich alle Maßnahmen zum Abbau von Zugangsbarrieren positiv auf die Beteiligung von Zuwanderern aus. Am erfolgreichsten sind jedoch Einbeziehungsstrategien, die mit einem generellen Wandel der Organisationskultur einhergehen. Auf diese Weise bleiben Maßnahmen zur Anpassung der Organisation an die gesellschaftliche Vielfalt keine Einzelinitiativen, sondern entsprechen den Zielen und der Identität der Organisation als Ganzes. Sind Personen mit Migrationshintergrund in Ausschüssen und Gremien vertreten, so kommen bei allen wichtigen Entscheidungen mehrere Sichtweisen zum Tragen. Anhand bestehender Verzeichnisse von Zuwanderern unterschiedlicher sprachlicher und kultureller Herkunft können Vertreter in diese Gremien berufen werden. Kommunale Behörden oder Regierungen können in einer



Datenbank Personen unterschiedlicher Herkunft erfassen, die über die erforderlichen Qualifikationen verfügen und zu einer Tätigkeit in Beschlussorganen oder Beratungsgremien bereit sind.

Unabhängig davon, ob eine Organisation die Veränderung ihrer Organisationskultur gerade erst eingeleitet oder aber schon abgeschlossen hat, ist es entscheidend, Mitarbeiter heranzubilden, die Einbeziehungsstrategien umsetzen und steuern können. Ein Pool von interkulturell kompetenten Mitarbeitern lässt sich beispielsweise durch Neueinstellungen und Fortbildung aufbauen. Bei der Einstellung von Erziehern und Lehrern, kommunalen Bediensteten, Krankenhausmitarbeitern, Sozialarbeitern und sonstigem Personal kann interkulturelle Kompetenz als Bestandteil der Anforderungsprofile herangezogen werden. Wenngleich das interkulturelle Bewusstsein von Mitarbeitern im direkten Kontakt mit der Öffentlichkeit besonders wichtig ist, sollte die interkulturelle Kompetenz ebenfalls ein Kriterium bei der Besetzung höherer Positionen ohne Publikumskontakt sein. Auch politisch tätige Organisationen, die keine unmittelbaren Leistungen für Bürger erbringen, müssen das Diversity-Prinzip beherzigen.

Staatliche Initiativen können die Einstellung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor fördern. So wird etwa die dänische Regierung im Zuge der Umsetzung des dänischen Weißbuches und Aktionsplans „Vision und Strategien der Regierung für eine bessere Integra-

tion“ (Juni 2003) einen Maßnahmenkatalog vorstellen, mit dem die multiethnische Zusammensetzung des Personals im öffentlichen Dienst bis Ende 2004 gefördert werden soll. In Italien sind bei Sozialbehörden von sechs süditalienischen Regionen sechzig Kulturmittler (Zuwanderer oder Italiener) beschäftigt. Weitere dreißig Kulturmittler sind in kommunalen Arbeitsämtern tätig. Die Organisationen sollten nicht nur bei Neueinstellungen ansetzen, sondern auch auf die Fähigkeiten der vorhandenen Mitarbeiter zurückgreifen. Beispielsweise können sie die Sprach- und Kulturkenntnisse ihrer Mitarbeiter und deren Kontakte zu Zuwanderergruppen anerkennen und ggf. gesondert vergüten. In größeren Organisationen lassen sich Verzeichnisse oder Datenbanken über spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten der Beschäftigten anlegen, in denen auch Mitarbeiter mit Migrationshintergrund und Kenntnissen der Sprache oder Kultur von Zuwanderern erfasst sind.

Unternehmen können den Fremdspracherwerb der Beschäftigten fördern und finanziell unterstützen. Für Mitarbeiter aller Ebenen sollte es eine Schulung zu interkulturellen Themen geben, die auch in funktionale Lehreinheiten einbezogen werden kann.

In Österreich bietet das von der Gemeinschaftsinitiative EQUAL finanzierte Projekt „Interkurlotsen“ (www.interkurlotsen.at) Fortbildung für Funktionsträger in der öffentlichen Verwaltung sowie in privaten Unternehmen und NRO an, die viele Arbeitskräfte bzw. Kunden mit

Beispielsweise führt das tschechische Ministerium für Arbeit und Soziales ein Pilotprogramm im Bereich e-Learning zur Weiterbildung in Fragen der Integration von Ausländern durch. Dabei werden nach und nach Kurse für Mitarbeiter des Ministeriums und der Bezirksarbeitsämter angeboten. Sie zielen u. a. darauf ab, nach einer neuen Methodik in den Arbeitsämtern Multiplikatoren heranzubilden, die interkulturelles Know-how weitergeben sollen. Diese Multiplikatoren vermitteln den Bediensteten dann, wie man optimal in einem multikulturellen Umfeld arbeitet.



Migrationshintergrund haben. Der Lehrplan besteht aus Lerneinheiten zur Sensibilisierung für fremde Kulturen und Seminaren zu speziellen Themen wie Mobbing, Gender Mainstreaming, rechtlichen Fragen der Nichtdiskriminierung und Diversity-Management. Zusätzlich werden Kurse mit dem Schwerpunkt Kommunikationsfähigkeit und interkulturelle Vermittlung angeboten. Die Teilnehmer werden zu „interkulturellen Lotsen“ und fungieren als Vermittler, als Kontaktpersonen für Diskriminierungsopfer und als Experten für Gleichbehandlung am Arbeitsplatz.

Personalauswahl und Fortbildung sind einander ergänzende Strategien für die Heranbildung von Mitarbeitern mit interkultureller Kompetenz. Sinnvollerweise sollte die Entwicklung interkultureller Kompetenz bei den Beschäftigten nicht nur mit einer einmaligen Maßnahme gefördert werden, sondern dauerhaft Priorität genießen.

Selbst bei gezielter Personalauswahl und Fortbildung können die etablierten Dienstleister wohl kaum das gesamte Spektrum der sprachlichen, kulturellen und religiösen Vielfalt mit eigenem Personal abdecken. Daher sollten die Beschäftigten einfachen und direkten Zugang zu ausgebildeten Dolmetschern oder zu Beratern haben, die beispielsweise auf kulturelle oder religiöse Belange spezialisiert sind, und darin unterwiesen werden, wie man Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen optimal nutzt. Reicht die Kompetenz oder Kapazität der Mainstream-Organisation nicht aus, kann ein enger Kontakt zu Fachorganisationen von großem Nutzen sein.

In Madrid können einzelne Migranten an besondere Zentren verwiesen werden, wenn sie nach Ansicht der Erstanlaufstellen eine eingehendere Beratung benötigen. Im Laufe von zwei Jahren haben die von NRO geleiteten „Zentren für die

soziale Unterstützung von Zuwanderern“ (CASI) fast doppelt soviel Fälle bearbeitet wie zuvor.

Dienstleister können ihre interkulturelle Kompetenz bei jeder Art von Kundenkontakt nutzen. Die persönliche Kommunikation kann durch eine Anpassung der Öffnungszeiten und eine Verbesserung der Verkehrsanbindung erleichtert werden. Im Rahmen von Informationsstrategien können verschiedene Sprachen und Medien eingesetzt werden, um bestimmte Gemeinschaften zu erreichen. Stark auf elektronische Kommunikation setzende Organisationen können eine spezielle Software zur mehrsprachigen elektronischen Verbreitung von Informationen installieren, so dass es nicht zu den bei nicht-lateinischen Schriften häufigen Layout-, Druck- oder Lesbarkeitsproblemen kommt. Organisationen sollten nicht darauf warten, dass Zuwanderer auf sie zugehen, sondern von sich aus Informationen verbreiten. Informationsstrategien sollten auf der Kenntnis der jeweiligen Zuwandergruppe aufbauen. Die Zusammenarbeit mit Migrantennetzwerken ist auf jeden Fall zu empfehlen.

Durch vorbildliche Verfahren wird deutlich, dass Mainstream-Organisationen, die eng mit Fachleuten oder Fachorganisationen zusammenarbeiten, ihre Leistungen für Zuwanderer viel besser zugänglich machen.

Mainstream-Organisationen sind bestens für die Betreuung von Zuwanderern gerüstet, wenn sie ihre interkulturelle Kompetenz kontinuierlich ausbauen. Rückmeldung lässt sich durch strukturierte Feedback- und Beschwerdemechanismen erhalten. Gleichzeitig können Zuwanderer Leistungen dann am besten nutzen, wenn sie über sämtliche Angebote und die Voraussetzungen für deren Inanspruchnahme Bescheid wissen.



Die Gemeinde Alessandria (Norditalien) und die dortige Krankenhausverwaltung befassen sich unter der Schirmherrschaft des Bezirksimmigrationsrates mit den Problemen maghrebinischer Frauen bei der Inanspruchnahme des Gesundheitsdienstes während der Schwangerschaft und bei der Entbindung. Zunächst wurde eine Studie über die persönliche Situation ausländischer Frauen und die bei ihnen allgemein verbreiteten Einstellungen zu Mutterschaft, Geburt und Gesundheitsfürsorge durchgeführt. Danach wurden Mitarbeiter des lokalen Gesundheitsdienstes (Beratungsstellen, Entbindungsstationen und Kinderkrankenpflege) und der Kinderfürsorge, Kindergärten und Vorschulen in multiethnischen Fragen geschult. Als letzter Schritt sollen Männer und Frauen aus dem Maghreb mit den Zielen und Methoden der Gesundheits- und Sozialdienste besser vertraut gemacht werden.

Im Falle eines österreichischen Projekts für Einwanderer im Gesundheitsdienst wurde der Ausbau der interkulturellen Kompetenz des Stammpersonals durch Ausbildungsmaßnahmen für Zuwanderer gefördert. Seit 1997 hat die Organisation ZEBRA in Graz Zuwanderer darin geschult, Landsleute bei der Inanspruchnahme des Gesundheitssystems zu unterstützen, sie zu beraten und bei Arztbesuchen zu dolmetschen. Sie wurden gewissermaßen zu ehrenamtlichen Bindegliedern, so genannten „link-workers“. Anschließend wurde eine Ausbildung für „Gesundheitsreferenten“ entwickelt. Dabei zeigte sich, dass interkulturelles Wissen und interkulturelle Kompetenz auch für den Gesundheitsdienst selbst von Nutzen sind. Die nunmehr zu Gesundheitsreferenten ausgebildeten Zuwanderer helfen nicht nur ihren Landsleuten, sondern beraten auch Mainstream-Gesundheitsorganisationen.

www.zebra.org.at

Interkulturelle Kompetenz kann als (europäischer) Qualitätsmanagement-Standard bei staatlichen Entscheidungen über die Unterstützung von Organisationen oder bei öffentlichen Ausschreibungen herangezogen werden.

Aufgrund des breiten Spektrums an öffentlichen und privaten Dienstleistern muss interkulturelle Kompetenz durch verschiedene Strategien gefördert werden. Organisationen sollten über eine Reihe von Methoden verfügen, um der kulturellen und sprachlichen Vielfalt gerecht zu werden. Nordrhein-Westfalen reagierte darauf mit der Veröffentlichung des für die Kommunen bestimmten Handbuchs „Integrationsarbeit – effektiv organisiert“. Darin werden erfolgreiche Verwaltungsstrategien bei der Umsetzung von Integrationsstrategien beschrieben. Es enthält Beispiele für große und kleine Kommunen und Informationen über die eingesetzten Instrumente, über Kosten und Nutzen

sowie über Erfolgsfaktoren. Die Kommunen können die am besten zu ihrer Situation passenden Beispiele auswählen und die angebotenen Instrumente nutzen, um Zuwanderern die Teilhabe an Angeboten und Leistungen zu erleichtern. Auch in Deutschland bedienen sich die von kirchlichen und weltlichen Wohlfahrtsorganisationen betriebenen Migrationsdienste verschiedener Modelle, um sich für die Zuwanderer zu öffnen.

2.2 Einbindung von Bürgern und Zuwanderern

Bei dem Prinzip der aktiven Staatsbürgerschaft geht es vor allem um die Fähigkeiten von Zuwanderern und um Vorschläge für eine optimale Nutzung dieser Fähigkeiten für die Zuwanderer wie auch für die Gesellschaft insgesamt.

Der Zugang zu Leistungen ist nur einer von vielen wichtigen Aspekten der Teilhabe an der



Gesellschaft. In Vereinen, religiösen Gruppen und in der Politik engagieren sich Zuwanderer und Nicht-Zuwanderer und begegnen einander. Hier wird aktive Staatsbürgerschaft verwirklicht. Die Beteiligung an gemeinsamen Vorhaben trägt zur Integration bei. Während es im Bereich der Dienstleistungen zu erkennen gilt, welche Hindernisse einer integrativen Leistungserbringung im Wege stehen und wie sie beseitigt werden können, geht es bei dem Prinzip der aktiven Staatsbürgerschaft vorrangig um die Fähigkeiten von Zuwanderern und um Vorschläge für eine optimale Nutzung dieser Fähigkeiten für die Zuwanderer wie auch für die Gesellschaft insgesamt.

Die Maximierung des Beteiligungspotenzials ist eine gemeinsame Aufgabe aller Organisationen. Doch gibt es für bestimmte Bereiche der Gesellschaft spezifische Methoden zur Einbeziehung von Bürgern und Zuwanderern. So können in solchen Bereichen tätige Organisationen konkrete Maßnahmen ergreifen, um die Beteiligung von Zuwanderern zu verbessern. Im religiösen Bereich kann der Dialog ein Weg sein, um Zuwanderer und Nicht-Zuwanderer unterschiedlichen Glaubens und unterschiedlicher Konfessionen einzubeziehen. Die Teilnahme an Beratungsgremien und die Ausübung bestimmter Rechte als Wähler sind Etappen auf dem Weg zur vollen Staatsbürgerschaft, die durch die Einbürgerung erlangt wird. Und wenn die ehrenamtliche Betätigung von Zuwanderern erleichtert wird, fördert dies die Bürgerbeteiligung im sozialen Umfeld.

2.2.1 Religiöser Dialog

Häufig spielt Religion im Integrationsprozess eine positive Rolle, die dadurch verstärkt werden kann, dass ein Dialog innerhalb der Glaubensgemeinschaften von Zuwanderern sowie zwischen diesen Gemeinschaften und der etablierten Gesellschaft in Gang gebracht wird.

Religion kann die gesellschaftliche Integration fördern und bietet viele Gelegenheiten für positive Interaktion. Wie die Kultur im Allgemeinen, so ist auch die Religion ein Integrationsfaktor. Sie kann einen wichtigen Rahmen für die Entwicklung eines Selbstverständnisses als Staatsbürger und der damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten bilden.

Bei den größeren christlichen Glaubensgemeinschaften besteht seit langem die Tradition, untereinander Dialogstrukturen aufzubauen, die häufig als Ausgangspunkt für Gespräche mit anderen Glaubensgemeinschaften oder Religionen genutzt werden. Gastgebende Kirchen können ökumenische Dialoge mit Migrationskirchen initiieren, sich am religionsübergreifenden Dialog beteiligen und diesen fördern. Der religionsübergreifende Dialog kann zwischen bestimmten Gemeinschaften (wie im Falle des Abrahamischen Forums in Deutschland, dem Christen, Muslime und Juden angehören – siehe www.interkultureller-rat.de) oder auf einer breiteren Basis stattfinden. Das glaubensübergreifende Netzwerk „UK Interfaith Network“ bemüht sich beispielsweise im Vereinigten Königreich um gute Beziehungen zwischen den Gemeinschaften von Bahá'í, Buddhisten, Christen, Hindus, Jains, Juden, Muslimen, Sikhs und Zoroastriern. Gemäß einer von diesem Netzwerk durchgeführten Untersuchung gibt es im Vereinigten Königreich derzeit über 130 lokale glaubensübergreifende Gruppen, Räte und Foren. (www.interfaith.co.uk)

Der religionsübergreifende Dialog sollte durch die Unterstützung von Dialogplattformen und gegebenenfalls durch die Bereitstellung von Mitteln staatlich gefördert werden.

Der religionsübergreifende Dialog wird von staatlicher Seite ausdrücklich unterstützt, da



darin eine Möglichkeit gesehen wird, Konflikte oder Spannungen zwischen ethnischen oder religiösen Gemeinschaften vorzubeugen und insbesondere seit dem 11. September 2001 dem Fundamentalismus entgegenzuwirken. Staatliche Stellen können auf verschiedenen Ebenen den Dialog zwischen den Religionen unterstützen, indem sie Diskussionsplattformen einrichten oder zur Klärung des Rechtsstatus von Migrationskirchen beitragen. Obwohl solche Initiativen in vielen Fällen sehr erfolgreich sind, sollte angemerkt werden, dass ein derartiger Dialog – auch auf religionsübergreifender Ebene – keine „schnelle Lösung“ bietet und unmittelbare Konflikte dadurch nicht immer ausgeräumt werden können.

Über die Förderung der Kommunikation zwischen verschiedenen Religionsgemeinschaften hinaus können sich Regierungen auch um Dialogstrukturen zwischen Regierungs- und Kirchenvertretern bemühen. So hat die britische Regierung im Jahre 1992 den „Inner Cities Religious Council“ (ICRC) gegründet. Dieses Gremium unter dem Vorsitz eines Ministers, das sich aus Vertretern von Christen, Hindus, Juden, Muslimen und Sikhs zusammensetzt, befasst sich vor allem mit Stadtanierung und gesellschaftlicher Einbindung und leistet einen Beitrag zu den Maßnahmen des Innenministeriums zur Förderung des Zusammenhalts der ethnischen Gemeinschaften.

(www.neighbourhood.gov.uk/faith_communities.asp?pageid=169)

Auch die „Community Cohesion Faith Practitioners Group“ befasst sich mit ähnlichen Fragen. Gibt es keinen zentralen Ansprechpartner für alle Religionen oder Glaubensgemeinschaften, so kann sich dies als problematisch erweisen. Für Behörden ist es mitunter schwer zu entscheiden, mit welchen Organisationen sie zusammenarbeiten sollen.

In vielen Fällen geht es bei den Konsultationen zwischen staatlichen Stellen und Glaubensgemeinschaften um die Auswirkungen der Trennung von Kirche und Staat, die in vielen, wenn auch nicht allen europäischen Ländern besteht. Das Spektrum umfasst verschiedene Modelle, die von einem strengen „Laizismus“ bis hin zur Existenz einer Staatskirche reichen. Im Hinblick auf die muslimische Bevölkerung wird in einigen Ländern mittlerweile die Trennung zwischen religiösem und weltlichem Leben erörtert. Bei Diskussionen über die Rolle der Religion in der Öffentlichkeit müssen alle Beteiligten gut informiert sein. Die französische Regierung veröffentlicht beispielsweise demnächst einen für die Schulen bestimmten Leitfaden („Guide Républicain“), in dem die Grundsätze des Laizismus erläutert werden. Zugleich ist es von großer Bedeutung, dass die staatlichen Stellen und die Gesellschaft Religionskenntnisse haben. Alle Beteiligten können dazu beitragen, indem sie geeignetes Informationsmaterial entwickeln und Methoden erarbeiten, um Staatsbediensteten, Journalisten, der breiten Öffentlichkeit und auch Schülern solidere Kenntnisse zu vermitteln. Solche Programme hat es bisher vor allem auf kulturellem Gebiet gegeben. Erfolgreiche Modelle könnten in angepasster Form auch für den religiösen Bereich angewandt werden.

2.2.2 Staatsbürgerschaft

Die Beteiligung an politischen Prozessen zählt zu den wichtigsten Elementen einer aktiven Staatsbürgerschaft. Die politische Beteiligung von Zuwanderern bietet Integrationschancen und sollte in ihren verschiedenen Formen (kommunales Wahlrecht, Konsultationsstrukturen, Erwerb der Staatsangehörigkeit usw.) gefördert werden.

Politische Beteiligung hat viele Facetten: Wahlrecht, Mitgliedschaft in politischen Parteien,



Verfolgung von politischen Debatten in den Nachrichten, Teilnahme an Wahlkämpfen, Kontakte zu Politikern, Korrespondenz mit Regierungsvertretern, Kandidatur bei Wahlen usw.

Zuwanderer erlangen das größtmögliche Maß an politischen Rechten, wenn sie Staatsbürger des Landes werden, in dem sie leben. Für Personen ohne entsprechende Staatsbürgerschaft hat man das Konzept der Zivilbürgerschaft vorgeschlagen. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung über eine Migrationspolitik in der Gemeinschaft vom November 2000 definiert, dass die Zivilbürgerschaft den Zuwanderern einen Grundbestand an Rechten und Pflichten sichern soll, die ihnen im Laufe mehrerer Jahre schrittweise übertragen werden können. Die Zivilbürgerschaft soll Zuwanderer dabei unterstützen, sich erfolgreich in der Gesellschaft einzuleben. Sie kann auch einen ersten Schritt zur Einbürgerung in dem betreffenden Mitgliedstaat darstellen. In ihrer **Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung** vom Juni 2003 hat die Kommission dieses Konzept weiter ausgearbeitet und angeregt, allen Einwohnern das aktive und passive Wahlrecht zumindest bei Kommunalwahlen einzuräumen.

Abgesehen von Wahlen haben Zuwanderer vielfach die Möglichkeit, an beratenden Gremien oder Foren teilzunehmen. Solche Gremien eignen sich – insbesondere auf kommunaler Ebene – ganz besonders für die politische Betätigung, die Vertretung der Interessen und den Schutz der Belange ausländischer Einwohner. Bei allen Formen der politischen Beteiligung tendieren die Zuwanderer zu einem stärkeren Engagement, je länger sie im Land leben. Alter, Bildung und Einkommen spielen dabei auch eine Rolle. Das politische Engagement hängt aber auch entscheidend von den Chancen ab, die den Zuwanderern eingeräumt werden, sowie von der Offenheit gesellschaftlicher Institutionen.

Wahlrecht

Durch die Einbeziehung von Zuwanderern in die förmlichen politischen Rechte gewinnt die Politik an Repräsentativität und demokratischer Legitimation. Wo formelle Rechte bestehen, müssen sie mit Unterstützung aller Beteiligten einschließlich der politischen Parteien auch ausgeübt werden.

Das Wahlrecht bildet das Kernstück der politischen Beteiligung in einer Demokratie. Insbesondere auf kommunaler Ebene gewährleistet das Wahlrecht Zuwanderern eine politische Vertretung bei Entscheidungen, die ihre unmittelbaren Interessen berühren. Beispielsweise sind viele Zuwanderer von der Politik besonders stark in Bereichen betroffen, die vorrangig in die Zuständigkeit von Kommunalbehörden fallen, wie sozialer Wohnungsbau, Gesundheitswesen und Bildung. Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben Zuwanderern inzwischen auf kommunaler Ebene bei Wahlen gewisse Rechte eingeräumt, die unterschiedlich starken Einschränkungen unterliegen.

Staaten sollten zumindest auf kommunaler Ebene allen Einwohnern das Wahlrecht gewähren und Hindernisse (Gebühren oder bürokratische Anforderungen) beseitigen, die der Ausübung eines solchen Rechtes im Wege stehen. Dass Zuwanderer von ihrem Wahlrecht tatsächlich Gebrauch machen, lässt sich durch Informationskampagnen und Bildungsprogramme fördern. Dafür eignen sich insbesondere die von den Zuwandererorganisationen geschaffenen Netzwerke.

Irland schränkt die Rechte bei Kommunalwahlen nur in geringem Maße ein, da die erforderliche Mindestaufenthaltsdauer relativ kurz ist (an der



Kommunalwahl am 11. Juni 2004 konnten alle Personen teilnehmen, die seit dem 1. September 2003 ordnungsgemäß im Lande ansässig waren). Auch Asylsuchende sowie anerkannte Flüchtlinge und sonstige Zuwanderer aller Nationalitäten können sich in die Wählerlisten eintragen lassen. In Luxemburg erhalten Personen ohne luxemburgische Staatsbürgerschaft das Wahlrecht, wenn sie fünf Jahre im Land leben (Angehörige von Nicht-EU-Staaten haben nur das aktive Wahlrecht, während Angehörige von EU-Staaten auch kandidieren dürfen). Im Jahr 2003 fand eine landesweite Kampagne statt, um Ausländer dafür zu gewinnen, sich in die Wählerlisten eintragen zu lassen. Letzteres geschieht nicht automatisch, sondern jeder Einzelne muss für die Eintragung ins Rathaus gehen. Auf Ebene des staatlichen Ausländerausschusses wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertretern verschiedener Dienststellen und Ministerien sowie von Nichtregierungsorganisationen gebildet, Broschüren und Plakate in verschiedenen Sprachen wurden produziert. Dabei hat es sich als erfolgreich erwiesen, gezielt einflussreiche Personen ausländischer Gemeinschaften anzusprechen.

Das Interesse der Zuwanderer am Urnengang steigt, wenn Personen mit Migrationshintergrund kandidieren. Während sich Zuwanderer durchaus als unabhängige Kandidaten aufstellen lassen können (dies war bei den meisten Kandidaten ausländischer Herkunft bei den irischen Kommunalwahlen im Juni 2004 der Fall), sind auch die etablierten Parteien aufgerufen, die Teilnahme von Kandidaten mit Migrationshintergrund aktiv zu unterstützen. Diese sollten unbedingt die Möglichkeit haben, sich für die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Belange und nicht nur für Ausländerfragen einzusetzen, da ansonsten eine gewisse Segregation droht.

Wenn sich politische Parteien in ihren öffentlichen Erklärungen nicht feindselig gegenüber

Zuwanderern äußern, werden sich diese auch stärker bei ihnen engagieren. Vor diesem Hintergrund präsentierte der irische beratende Ausschuss NCCRI ein „Anti-Racism Political Protocol“ über das Verhalten bei Wahlkämpfen, das alle im Parlament vertretenen Parteien unterzeichnet haben (www.nccri.com/elections.html). Viele Parteien werben für die Einbeziehung von Zuwanderern in die Gesellschaft und deren Institutionen, vernachlässigen jedoch ihre eigene Vorbildrolle und verkennen, dass es darüber hinaus spezieller Bildungsprogramme und Zielgruppenarbeit bedarf. Häufig haben Zuwanderer weniger Zugang zu den für einen Wahlerfolg nötigen finanziellen Mitteln und sozialen Netzwerken. In den meisten Ländern müssen größere Anstrengungen unternommen werden, um die Wahlteilnahme von Zuwanderern zu unterstützen.

Beratende Gremien

Beratende Gremien auf kommunaler und nationaler Ebene haben das Potenzial, Zuwanderer zu mehr politischer Beteiligung anzuregen. Sie können zu einer besseren Integrationspolitik beitragen, indem sie staatliche Stellen und sonstige Beteiligte über die Standpunkte von Migrantenvertretern informieren. Im Idealfall arbeiten die Gremien proaktiv und unterstützen ihre Mitglieder dabei, wertvolle Beiträge zu liefern.

Beratende Strukturen gewährleisten nur ein geringes Maß an politischen Rechten, können aber die Beteiligung von Zuwanderern am öffentlichen Leben erfolgreich unterstützen. Auf kommunaler Ebene können sie die Beziehungen zwischen ausländischen Einwohnern und anderen Teilen der Gesellschaft (Behörden, Inländer usw.) verbessern und harmonischer gestalten. Auf nationaler Ebene können Regierungen die Stellungnahmen von Zuwanderern zu integrations-



relevanten Gesetzentwürfen oder Programmen berücksichtigen. Beratende Gremien gibt es in den meisten europäischen Ländern, und oft werden sie aufgrund staatlicher Initiativen geschaffen. In der Tschechischen Republik fungiert beispielsweise die Kommission des Ministers für Arbeit und Soziales als Beratungs- und Entscheidungsgremium. In Estland werden an einem beim Staatspräsidenten angesiedelten „Runden Tisch zum Thema nationale Minderheiten“ Fragen des politischen und öffentlichen Lebens sowie ethnische Themen erörtert.

In einigen Fällen ist gesetzlich vorgeschrieben, dass Beratungsgremien einzurichten sind, sobald die Zahl von nicht eingebürgerten Zuwanderern im Aufnahmeland einen bestimmten Schwellenwert übersteigt. In Luxemburg etwa müssen die Kommunen mit einem Ausländeranteil von mehr als 20 % beratende Kommissionen einrichten. In Dänemark schreibt das Integrationsgesetz die Einrichtung eines Nationalen Rates für Ethnische Minderheiten vor, der sich aus Vertretern der (bisher rund 70 lokalen) Integrationsräte zusammensetzt, die von den Kommunen eingesetzt werden können.

Insbesondere auf nationaler Ebene gehören den beratenden Gremien häufig Vertreter von Nichtregierungsorganisationen und Migrantenvereinigungen sowie Vertreter von Behörden und Sozialpartnern an. Die genannten Gruppen sind beispielsweise in Portugal im Beratenden Ausschuss für Ausländerfragen, in Italien in der Nationalen Organisation für die Koordinierung der Integrationspolitik für Zuwanderer und in Spanien im Forum für Immigration vertreten. Auf kommunaler Ebene setzen sich Beratungsgremien häufig aus gewählten ortsansässigen Mitgliedern und Zuwanderern zusammen. In einigen Fällen halten die „reinen“ Migranten-gremien regelmäßig interne Sitzungen ab und kommen von Zeit zu Zeit mit den Behörden und anderen Beteiligten zusammen.

Im Bereich der Beratung muss der Vielfalt der Einwohner mit Migrationshintergrund Rechnung getragen werden. Werden Migrantenvertreter in Beratungsgremien aufgenommen, so muss die Auswahl nachvollziehbar und transparent sein. In Luxemburg erfolgt die Bestellung der 15 Migrantenvertreter in den Nationalen Rat für Ausländer nach dem bei der jüngsten Volkszählung ermittelten Anteil ihrer Gemeinschaft an der Gesamtbevölkerung. Im Rahmen der niederländischen Struktur für den nationalen Dialog sind Minderheiten durch Verbände von Minderheitenorganisationen vertreten. Für die Zulassung zum Dialog wird in regelmäßigen Abständen geprüft, wie repräsentativ der Verband ist. In einigen Ländern gibt es Wahlen zu den beratenden Ausschüssen. In anderen Fällen wird auf Experten oder namhafte Persönlichkeiten aus dem Bereich der Integration von Zuwanderern zurückgegriffen. Allerdings ist nicht immer klar, ob ein Mitglied in erster Linie als Einzelperson oder als Vertreter seiner Gruppe oder Organisation auftritt. Mitunter ist es schwierig, überhaupt Zugang zu bestimmten Gemeinschaften zu finden.

Eine flexible Zusammensetzung der beratenden Gremien ist optimal für den Konsultationsprozess. Dabei ist zu bedenken, dass Repräsentativität auf unterschiedliche Weise gewährleistet werden kann. Die Zulassung von Beobachtern oder nicht stimmberechtigten Mitgliedern zu Sitzungen kann die Transparenz erhöhen und das Vertrauen in die Beratungsstrukturen stärken.

Obwohl beratende Gremien keine Entscheidungsbefugnis haben, dürfen sie in der Regel Themen erörtern und Vorschläge unterbreiten. Beratungsgremien können zwar durchaus Initiativstellungen abgeben, befassen sich aber im Allgemeinen mit Regierungsvorschlägen



zu Politik oder Gesetzgebung, indem sie an Anhörungen teilnehmen und zu Gesetzentwürfen schriftliche Kommentare vorlegen. Folglich müssen sich die Gremien nach dem Zeitplan der Regierung richten. Ihre Beiträge fließen oft erst in einem sehr fortgeschrittenen Stadium in den Entscheidungsprozess ein und haben nur geringe Auswirkungen auf die endgültige Gestaltung von Gesetzen oder Programmen.

Aufgrund dieser Einschränkungen stellen beratende Gremien keinen Ersatz für das volle Wahlrecht dar; bieten aber der Regierung eine zusätzliche Möglichkeit, Feedback von den Gemeinschaften zu erhalten, die von ihrer Politik und ihren Maßnahmen betroffen sind. Durch die Tätigkeit der Gremien werden Zuwanderer besser wahrgenommen und gewinnen an Einfluss. Diese Chancen sollten umfänglich genutzt werden, da öffentliche und private Akteure Konsultationen nur schwer umgehen können, wenn es einen etablierten „Bezugspunkt“ gibt. Die Funktion der Gremien als „Demokratieschule“ ist unterstützenswert, jedoch sollten sie nicht zu bloßen Diskussionsforen werden. Insbesondere sollten engere Verbindungen zum Parlament oder zum Stadt- bzw. Gemeinderat angestrebt werden. In Rom, Turin und einer Reihe anderer italienischer Städte und Gemeinden sitzen Zuwanderer ohne Stimm-, aber mit Rederecht gemeinsam mit den gewählten Funktionsträgern im Stadt- bzw. Gemeinderat.

Der Einfluss von Zuwanderern ist dann am größten, wenn ihre Beiträge von hoher Qualität sind und die Gruppen proaktiv arbeiten. Um frühzeitig und nennenswert auf Entscheidungsprozesse einwirken zu können, müssen die Gemeinschaften allerdings über die erforderlichen Kapazitäten zur Teilnahme an einer fundierten und kontinuierlichen Debatte verfügen. Ein entsprechender Kapazitätenausbau kann zwar sehr erfolgreich sein, doch die Arbeit von Beratungsgremien

wird oft dadurch erschwert, dass ihre Mitglieder im Allgemeinen ehrenamtlich tätig sind.

Im Vereinigten Königreich haben „Gemeinschaftsnetze“ Anspruch auf Projektfinanzierung im Rahmen von **„Connecting Communities“**, einer Maßnahme zur Förderung der Gleichberechtigung von Menschen unterschiedlicher Rassen. In Portugal wird mit einem für Zuwanderer der zweiten und dritten Generation ausgelegten Programm versucht, junge Menschen aus benachteiligten Wohnvierteln gesellschaftlich besser zu integrieren. Dieses Programm bietet auf der Grundlage von Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft Ausbildungsmöglichkeiten und fördert mit erheblichen Mitteln die Gründung von IT-Kompetenzzentren, in denen junge Erwachsene lernen können, mit den modernen Mitteln der Informationsgesellschaft umzugehen. Die schwedische Regierung hat sich spezieller mit der politischen Beteiligung befasst und für nationale Migrantenorganisationen besondere Finanzhilfen bereitgestellt, um Zuwanderern eine stärkere Beteiligung am öffentlichen Leben zu ermöglichen. Von derzeit etwa 30 nationalen Migrantenorganisationen haben einige eigene kleine Geschäftsstellen.

Der Konsultationsprozess muss nicht zwangsläufig in „Migrantengremien“ stattfinden. Für bestimmte Themen (Familie, Bildung, Finanzen, Energie, Umwelt, Entwicklung von Wirtschaft und Handel, Wohnungswesen, Beschäftigung, Mobilität, Jugend, Sport usw.) haben manche Kommunen lokale Konsultationsstrukturen geschaffen. Es bietet sich an, neben den Einheimischen auch Zuwanderer zur Mitarbeit in diesen beratenden Gremien zu motivieren.

Einbürgerung

Die Zuerkennung der Staatsangehörigkeit kann ein Instrument der Integration sein.



Durch die Erleichterung der Einbürgerung wird der Unterschied zwischen den Rechten der Staatsbürger und jenen der langfristig ansässigen Zuwanderer verringert und eine größere Bandbreite an Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet.

In den meisten europäischen Ländern ist die rechtliche Integration üblicherweise damit verbunden, dass stufenweise über mehrere Jahre hinweg der Aufenthaltsstatus konsolidiert wird bzw. die Rechte ausgeweitet werden. Eine rasche Einbürgerung ist im Allgemeinen nicht vorgesehen. Da die Zuwanderung allerdings anhält und immer mehr Personen ohne die betreffende Staatsbürgerschaft auf Dauer im Lande leben, haben viele Staaten ihre Einbürgerungsregelungen geändert und dadurch in vielen Fällen den Erwerb der Staatsangehörigkeit erleichtert.

Aufgrund der veränderten Regelungen hat sich die Zahl der Einbürgerungsanträge erhöht, allerdings ist der Anstieg in einigen Fällen geringer ausgefallen als erwartet. Das britische Innenministerium hat eine Studie über die Faktoren in Auftrag gegeben, die Entscheidungen über die Beantragung der Einbürgerung beeinflussen. Darin wird eingehend untersucht, welche (auch nationalitätenspezifische) Auslöser und Hindernisse zum Tragen kommen. Oft führt Informationsmangel dazu, dass nur wenige Einbürgerungsanträge gestellt werden. Allerdings ist auch zu beobachten, dass sich die Zuwanderer je nach ihrer Situation für die Wahrnehmung anderer Rechte entscheiden. Manche Zuwanderer verzichten auf Einbürgerung, da sie andernfalls die Staatsbürgerschaft ihres Herkunftslandes verlieren bzw. dort bestehende Erbsprüche oder das Recht auf Grundbesitz einbüßen würden. Deshalb sind eine Ausweitung des Wahlrechts und eine Vereinfachung der Einbürgerung einander ergänzende Strategien. Würden die Rechte von Nicht-Eingebürgerten stärker an

jene von Staatsbürgern angepasst werden, so würde der Zuwanderer mit einem Ja zur Einbürgerung nicht in erster Linie mehr Rechtssicherheit erlangen wollen, sondern sich zu seiner neuen politischen Identität bekennen.

In manchen Ländern wird die Einbürgerung als Ergebnis und schlüssiger Beweis der Integration von Zuwanderern angesehen. Mit Sprachprüfungen und anderen Tests wird der Integrationsgrad der Bewerber überprüft. Da solche Tests schwierig bzw. mit Kosten verbunden sind, können sie zu einem Rückgang der Einbürgerungen führen.

Wenn für die Einbürgerung Tests vorgesehen sind, können diese an die besonderen Umstände der betreffenden Person angepasst werden. Den Zuwanderern sollten erschwingliche und gute Vorbereitungskurse angeboten werden.

Obwohl die Einbürgerung gelegentlich als Endziel aller Integrationsbemühungen angesehen wird, ist die Gewährung der Staatsbürgerschaft kein Allheilmittel. Es kommt vor, dass bereits eingebürgerte Migranten der zweiten oder dritten Generation noch immer Diskriminierung erfahren und sich nicht wirklich zugehörig fühlen. Daher sollte man auch andere Möglichkeiten zur Beteiligung fördern, wenngleich ein anhaltender Trend zu einer einfacheren Einbürgerung wünschenswert ist.

2.2.3 Soziale Beteiligung

Ehrenamtliche Tätigkeit ist eine Form der sozialen Beteiligung, bei der Zuwanderer eine wichtige Rolle als aktive Bürger spielen. Wird ihre Mitwirkung erleichtert und ihr Beitrag positiv aufgenommen, so wird das Potenzial der Zuwanderer mobilisiert und ihre Eingliederung gefördert.



Soziale Beteiligung umfasst eine Vielfalt von Aktivitäten auf Ebene sowohl der Mainstream- als auch der Zuwandererorganisationen. Zuwanderer nehmen durch die Mitwirkung an sozialen Einrichtungen und Projekten aktiv an der Gesellschaft teil und bauen Brücken zur Aufnahmegesellschaft und ihren Bürgern. Unter sozialer Beteiligung sind die unterschiedlichsten Aktivitäten zu verstehen, wie etwa eine aktive Mitarbeit in Hobbygruppen, Sport- und Freizeitvereinen, Schulkonferenzen, Umweltgruppen, Denkmalschutz- und Heimatvereinen, Bürgerinitiativen oder auch internationalen Solidaritätsgruppen. Durch die ehrenamtliche Tätigkeit von Migranten werden die Bedeutung und Besonderheiten ihrer sozialen Teilhabe veranschaulicht.

Häufig kommen Neuzuwanderer schon früh mit karitativen Organisationen in Berührung, da Freiwillige in den meisten europäischen Ländern eine wichtige Rolle bei der Aufnahme von Neuankömmlingen spielen. Ehrenamtliche Mitarbeiter übernehmen viele verschiedene Funktionen, darunter Beratungs-, Informations- und Sozialdienste. Austausch-, Betreuungs- oder Kontaktprojekte schaffen häufig wertvolle Verbindungen zwischen den Neuankömmlingen und der Aufnahmegesellschaft. In Estland wurden mit einem Austauschprogramm für Kinder aus estnisch- und nicht-estnisch-sprechenden Familien die sprachliche und soziale Kompetenz der Kinder sowie deren Verständnis für einander gefördert. Im Rahmen dieses Projektes können vor allem nicht-estnische Jugendliche eine Woche bis zwei Monate bei einer estnischen Familie auf dem Land verbringen und aktiv an ihrem Alltag teilnehmen. Das Austauschprogramm soll die Sprachbarrieren von Kindern abbauen, eine Einführung in Kultur und Geschichte Estlands sowie estnische Traditionen bieten und die Kontakte zwischen nicht-estnischen und estnischen Familien fördern.

Migranten selbst leisten sowohl in Migrantenvereinigungen als auch in Mainstream-Organisationen ehrenamtliche Arbeit. Das Engagement vieler Personen in Selbstorganisationen wird nicht immer als ehrenamtliche Tätigkeit gewürdigt, obwohl die meisten dieser Organisationen in erheblichem Maße auf die freiwillige Arbeit ihrer Mitglieder angewiesen sind. Solche Organisationen konzentrieren sich oft auf die Selbsthilfe, decken aber auch eine breite Palette weiterer Aktivitäten ab. Viele Migranten sind in Organisationen aktiv, die die gemeinsame Entwicklung von In- und Ausländern fördern. Andere engagieren sich in der Umweltbewegung. In der Tat sind Migrantenvereinigungen häufig weniger „monofunktional“ als Mainstream-Organisationen, da sie eine Vielfalt von Aufgaben – unter anderem in den Bereichen Freizeit, Sport, Kultur, Religion und Politik – erfüllen und auch praktische Probleme erörtern.

Das Engagement in Mainstream-Organisationen ist die zweite Facette der sozialen Beteiligung von Zuwanderern. Bei der ehrenamtlichen Tätigkeit hängt ein erfolgreiches Engagement von Zuwanderern stark davon ab, ob und wie sich die Organisation öffnet. Neue Mitglieder werden überwiegend durch Mundpropaganda gefunden. Die fehlenden informellen Kontakte zwischen Zuwanderern und Einheimischen spiegeln sich daher in der Mitgliederstruktur der ehrenamtlichen Organisationen wider. Zudem sind die Zuwanderer oft nicht ausreichend über die vielfältigen Möglichkeiten der Mitwirkung in Freiwilligenorganisationen informiert. Jedoch erkennen Organisationen mit vielen Ehrenamtlichen immer mehr, wie nützlich es ist, den Kreis der bei ihnen aktiven Freiwilligen um Angehörige der in ihrem Umfeld lebenden Gemeinschaften zu erweitern. In Irland haben viele Gruppen, die Asylsuchende unterstützen, dafür gesorgt, dass Asylsuchende in den Vorstand aufgenommen werden. Im Vereinigten Königreich haben



Das Projekt „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements bei Spätaussiedlern“ der deutschen Stiftung „Bürger für Bürger“ wird seit 2001 staatlich gefördert. Die Zielgruppe besteht aus Einheimischen und Aussiedlern. Örtliche Projektpartner wie Wohltätigkeitsverbände und Bürgervereine sowie Einrichtungen der Erwachsenenbildung beteiligen sich an der Organisation von Seminaren und Workshops zum bürgerschaftlichen Engagement. Zweck der Veranstaltungen ist es, Aussiedler zu bürgerschaftlichem Engagement zu motivieren und ihnen konkrete Beteiligungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Wohltätigkeitsorganisationen Streetworker eingesetzt, die unter den Zuwanderern Mitglieder anwerben. Bei der Evaluierung eines entsprechenden staatlichen Programms (Black and Minority Ethnic Twinning Initiative) hat sich gezeigt, dass Mainstream-Organisationen aktiver nach Freiwilligen suchen müssen und dass es potenziellen Freiwilligen zuweilen an Vertrauen mangeln kann. Zugleich ist wichtig, das Potenzial zur Entwicklung von Fähigkeiten deutlich zu machen.

Das Engagement von Zuwanderern in ehrenamtlichen Mainstream-Organisationen ist förderungswürdig. Im Rahmen der Strategien zur Anwerbung von Freiwilligen wird idealerweise der kulturellen Vielfalt Rechnung getragen.

In den Städten gibt es besonders viel Spielraum für eine soziale Beteiligung aller Gruppen – der Jungen und der Alten, der Minderheit und der Mehrheit. Die Aufwertung des Wohnraums und

–umfelds, die Förderung der Wirtschaftsentwicklung in der unmittelbaren Umgebung und die Verbesserung der Leistungen der öffentlichen Hand (Gesundheitsversorgung, Bildung und Wohnungswesen) sind gemeinsame Anliegen von Zuwanderern und Einheimischen, die sie zu einem gemeinsamen Engagement veranlassen können.

Die Öffnung von Mainstream-Einrichtungen und –Organisationen für alle Bürger mit oder ohne Migrationshintergrund, ist ein allmählicher Prozess. Oft geht sie mit einer organisatorischen Veränderung einher und durchläuft verschiedene Phasen (von der Planung bis zur Auswertung).

Auf nationaler oder gar europäischer Ebene könnte man eine freiwillige Charta ausarbeiten und verabschieden, in der die wesentlichen Grundsätze dargelegt werden, auf denen Strategien zur Förderung offener Organisationen und integrativer Ansätze beruhen sollten. Eine solche Charta könnte in Absprache mit europäi-

Die niederländische Organisation FORUM sieht in ihren Planungswerkstätten für Anwohner einen innovativen Weg, die soziale Beteiligung anzuregen. Eine Planungswerkstatt wird in der Regel in einem Viertel eingerichtet, das gerade saniert wird. Sie besteht aus einer Gruppe von 10 bis 20 Bewohnern, die meist ethnischen Minderheiten angehören. Die Teilnehmer durchlaufen ein dreimonatiges festes Programm. In bis zu 10 Workshops sprechen sie über ihre Wünsche und Träume rund um das Thema Wohnen und katalogisieren systematisch die in ihrem Viertel existierenden Probleme und Chancen. Gemeinsam mit Experten entwickeln sie aus ihren Ideen realisierbare Vorschläge und nutzen dabei Fotos, Diagramme und Zeichnungen. Die Planentwürfe werden der Kommunalverwaltung, Wohnungsbaugesellschaften und Bauträgern vorgelegt und sollen von den Entscheidungsträgern in die amtlichen Entwicklungspläne einbezogen werden.

www.forum.nl



schen Initiativen aus dem Bereich des Qualitätsmanagement ausgearbeitet werden.

Behörden können auf allen Ebenen mit gutem Beispiel vorangehen und sich durch geeignete Methoden und Instrumente öffnen und integrativ wirken. Darüber hinaus können sie ein offenes und integratives Vorgehen zu einer Voraussetzung für die Bezuschussung von Organisationen oder für die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen machen.

2.3 Schaffung offener und integrativer Organisationen

- **Strategieplanung und Politikentwicklung**

Die erste Phase umfasst die Erarbeitung eines Organisationsplans für den Umgang mit der kulturellen, sprachlichen und religiösen Vielfalt der Bevölkerung. Hier sind Führungsqualitäten gefragt. Alle Teile der Organisation sollten über den Plan informiert sein und ihre eigenen Planungsprozesse darauf abstimmen. In großen Organisationen sollte die Vielfalt der Bevölkerung nicht nur in Gesamtplänen, sondern auch in Plänen für Teilbereiche berücksichtigt werden. Die im Plan festgelegten Prioritäten sollten ihren Niederschlag in der Zuweisung von Mitteln finden.

Bereits am Anfang der Planung sollte man die Mitgliederzahl und die Reichweite der Organisation kennen: Wie viele Zuwanderer arbeiten in der Organisation mit? Welche Funktionen und

Eigenschaften haben sie? Ausgehend von einem Verzeichnis der an der Organisation beteiligten Personen können Bedürfnisse bzw. noch ungenutzte Fähigkeiten ermittelt werden.

- **Umsetzung der Politik**

In einer weiteren Phase bezieht die Organisation Überlegungen zur Vielfalt in ihre Arbeitsweise auf allen Ebenen ein. Die Organisation stellt sicher, dass ihre Leistungen und Aktivitäten allgemein zugänglich sind und kommuniziert regelmäßig mit Personen unterschiedlicher Herkunft. Sie honoriert interkulturelle Kompetenz bei der Einstellung von Mitarbeitern, bietet Fortbildungen an oder bemüht sich um externe Fachleute, die Mitarbeiter oder Mitglieder im erfolgreichen Umgang mit der Vielfalt unterstützen.

- **Berichterstattung und Evaluierung**

Die Organisation berichtet u. a. über Anzahl und Herkunft der Kunden bzw. Teilnehmer, über deren Mitwirkung an der Gestaltung und Durchführung der Aktivitäten sowie über die Zahl der Mitarbeiter, die Fortbildungsmaßnahmen zur kulturellen Vielfalt durchführen. Aus den Berichten wird ersichtlich, welche Anstrengungen unternommen werden, um verschiedenste Gruppen zu erreichen (bzw. wie sich diese Bemühungen in der Mittelzuweisung widerspiegeln) und wie diese Leistungen von den Zielgruppen angenommen werden. Die regelmäßige Auswertung der Ergebnisse liefert Hinweise für die Planung und Umsetzung der Ziele der Organisation.



Kapitel 2: Schlussfolgerungen

1. Strategien, die auf die speziellen Bedürfnisse und Umstände der Zuwanderer sowie auf die Nutzung ihrer Fähigkeiten ausgerichtet sind, stärken das Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft und die gesellschaftlich Teilhabe. Die Strategien öffentlicher und privater Organisationen sollten auf Gleichheit und Nichtdiskriminierung beruhen, im Idealfall maßgeschneidert und flexibel sein sowie regelmäßig evaluiert werden.
2. Alle Beteiligten müssen mithelfen, Leistungen auf die speziellen Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen abzustimmen. Dafür muss im öffentlichen und im privaten Leben interkulturelle Kompetenz entwickelt werden.
3. Personalauswahl und Fortbildung sind einander ergänzende Strategien für die Heranbildung von Mitarbeitern mit interkultureller Kompetenz. Sinnvollerweise sollte die Entwicklung interkultureller Kompetenz bei den Beschäftigten nicht nur mit einer einmaligen Maßnahme gefördert werden, sondern dauerhaft Priorität genießen.
4. Durch vorbildliche Verfahren wird deutlich, dass Mainstream-Organisationen, die eng mit Fachleuten oder Fachorganisationen zusammenarbeiten, ihre Leistungen für Zuwanderer viel besser zugänglich machen.
5. Interkulturelle Kompetenz kann als (europäischer) Qualitätsmanagement-Standard bei staatlichen Entscheidungen über die Unterstützung von Organisationen oder bei öffentlichen Ausschreibungen herangezogen werden.
6. Bei dem Prinzip der aktiven Staatsbürgerschaft geht es vor allem um die Fähigkeiten von Zuwanderern und um Vorschläge für eine optimale Nutzung dieser Fähigkeiten für die Zuwanderer wie auch für die Gesellschaft insgesamt.
7. Häufig spielt Religion im Integrationsprozess eine positive Rolle, die dadurch verstärkt werden kann, dass ein Dialog innerhalb der Glaubensgemeinschaften von Zuwanderern sowie zwischen diesen Gemeinschaften und der etablierten Gesellschaft in Gang gebracht wird.
8. Der religionsübergreifende Dialog sollte durch die Unterstützung von Dialogplattformen und gegebenenfalls durch die Bereitstellung von Mitteln staatlich gefördert werden.
9. Die Beteiligung an politischen Prozessen zählt zu den wichtigsten Elementen einer aktiven Staatsbürgerschaft. Die politische Beteiligung von Zuwanderern bietet Integrationschancen und sollte in ihren verschiedenen Formen (kommunales Wahlrecht, Konsultationsstrukturen, Erwerb der Staatsangehörigkeit usw.) gefördert werden.
10. Durch die Einbeziehung von Zuwanderern in die förmlichen politischen Rechte gewinnt die Politik an Repräsentativität und demokratischer Legitimation. Wo formelle Rechte bestehen, müssen sie mit Unterstützung aller Beteiligten einschließlich der politischen Parteien auch ausgeübt werden.
11. Staaten sollten zumindest auf kommunaler Ebene allen Einwohnern das Wahlrecht gewähren und Hindernisse (Gebühren oder bürokratische Anforderungen) beseitigen, die der Ausübung eines solchen Rechtes im Wege stehen. Dass Zuwanderer von ihrem Wahlrecht tatsächlich Gebrauch machen, lässt sich durch Informationskampagnen und Bildungsprogramme fördern. Dafür eignen sich insbesondere die von den Zuwandererorganisationen geschaffenen Netzwerke.
12. Beratende Gremien auf kommunaler und nationaler Ebene haben das Potenzial, Zuwanderer zu mehr politischer Beteiligung anzuregen. Sie können zu einer besseren



Integrationspolitik beitragen, indem sie staatliche Stellen und sonstige Beteiligte über die Standpunkte von Migrantenvertretern informieren. Im Idealfall arbeiten die Gremien proaktiv und unterstützen ihre Mitglieder dabei, wertvolle Beiträge zu liefern.

13. Eine flexible Zusammensetzung der beratenden Gremien ist optimal für den Konsultationsprozess. Dabei ist zu bedenken, dass Repräsentativität auf unterschiedliche Weise gewährleistet werden kann. Die Zulassung von Beobachtern oder nicht stimmberechtigten Mitgliedern zu Sitzungen kann die Transparenz erhöhen und das Vertrauen in die Beratungsstrukturen stärken.
14. Die Zuerkennung der Staatsangehörigkeit kann ein Instrument der Integration sein. Durch die Erleichterung der Einbürgerung wird der Unterschied zwischen den Rechten der Staatsbürger und jenen der langfristig ansässigen Zuwanderer verringert und eine größere Bandbreite an Beteiligungsmöglichkeiten eröffnet.
15. Wenn für die Einbürgerung Tests vorgesehen sind, können diese an die besonderen

Umstände der betreffenden Person angepasst werden. Den Zuwanderern sollten erschwingliche und gute Vorbereitungskurse angeboten werden.

16. Ehrenamtliche Tätigkeit ist eine Form der sozialen Beteiligung, bei der Zuwanderer eine wichtige Rolle als aktive Bürger spielen. Wird ihre Mitwirkung erleichtert und ihr Beitrag positiv aufgenommen, so wird das Potenzial der Zuwanderer mobilisiert und ihre Eingliederung gefördert.
17. Das Engagement von Zuwanderern in ehrenamtlichen Mainstream-Organisationen ist förderungswürdig. Im Rahmen der Strategien zur Anwerbung von Freiwilligen wird idealerweise der kulturellen Vielfalt Rechnung getragen.
18. Behörden können auf allen Ebenen mit gutem Beispiel vorangehen und sich durch geeignete Methoden und Instrumente öffnen und integrativ wirken. Darüber hinaus können sie ein offenes und integratives Vorgehen zu einer Voraussetzung für die Bezuschussung von Organisationen oder für die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen machen.





Kapitel 3

Indikatoren

Dieses Kapitel befasst sich mit Indikatoren als Instrument für Entscheidungsträger und Praktiker. Durch Indikatoren wird nicht nur die reale Situation von Zuwanderern messbar, es lässt sich auch feststellen, in welchem Ausmaß Integration voranschreitet. Die Entwicklung von Strategien im zeitlichen Verlauf wird anhand von Indikatoren ebenfalls nachvollziehbar. Grundlage für die erfolgreiche Nutzung von Indikatoren ist eine entsprechende Datenerhebung und die sorgfältige Auswahl der Indikatoren im Einklang mit den übergeordneten Integrationszielen. Auf länderübergreifender oder europäischer Ebene ermöglichen Indikatoren Vergleiche zwischen Staaten und können den Anstoß für dynamischere Integrationsstrategien geben.

Argumente für die Nutzung von Integrationsindikatoren

Indikatoren eignen sich als Instrument, um

- Integrationsprozesse qualitativ und quantitativ zu messen,
- komplexe Integrationsstrategien zusammenzufassen,
- Entwicklungen und Trends zu beobachten und Fortschritte zu messen,
- Ziele und Benchmarks für Integrationsprozesse und -strategien festzulegen,
- unbeabsichtigte Auswirkungen von Rechtsvorschriften, Strategien und Verfahren zu erkennen,
- die für das Gelingen von Integration maßgeblichen Akteure zu ermitteln,
- aufzuzeigen, ob Akteure ihren Verpflichtungen nachkommen,
- frühzeitig vor potenziellen Störungen zu warnen,
- vorbeugende Maßnahmen zu veranlassen,
- die gesellschaftliche Akzeptanz für Umschichtungen im Falle von Ressourcenknappheit zu erhöhen,
- bislang vernachlässigte oder übergangene Fragen zu thematisieren.

Staatliche Stellen und Nichtregierungsorganisationen könnten Sätze von Integrationsindikatoren entwickeln, um die Wirkung der Integrationspolitik und die Integration als solche besser messen zu können.

Indikatoren für die Integration von Zuwanderern sind hilfreich, wenn es darum geht, Fortschritte zu messen und zu vergleichen sowie Trends und Entwicklungen zu beobachten. Sie zeigen auf, in welchem Ausmaß Zuwanderer an der Gesellschaft teilhaben und sich ihr zugehörig fühlen und geben über die Akzeptanz von Zuwanderern

in der Bevölkerung Aufschluss. Kurzum, sie können einen Einblick in den Integrationsprozess vermitteln. Indikatoren können ferner dazu herangezogen werden, die Rolle und Wirkung politischer Maßnahmen zu bewerten, Schwachstellen zu erkennen und Ressourcen effektiver und zielgerechter einzusetzen. Der komplexe Prozess der gesellschaftlichen Integration lässt sich in einzelne Aspekte aufgliedern, anhand derer sich Entwicklungen und Ergebnisse messen lassen und eine politikbezogene Folgenabschätzung möglich ist.

Indikatoren ermöglichen Vergleiche zwischen einzelnen Gruppen von Zuwanderern, zwischen diesen Gruppen und der Gesamtbevölkerung, zwischen Ländern und Regionen sowie zwischen den verschiedenen Phasen der Integration oder zwischen den einzelnen Stadien der politischen Entscheidungsfindung. Indikatoren werden für ein Benchmarking genutzt, bei dem anhand von Vergleichswerten jene Bereiche ermittelt werden, in denen Verbesserungen möglich sind und erfolgreiche Verfahren eingeführt werden könnten. Meist wird in der derzeitigen politischen Praxis mit Indikatoren bewertet, wie effizient die Politik des eigenen Landes ist oder wie Gruppen von Ländern im direkten Vergleich abschneiden (etwa hinsichtlich der Entwicklung im Rahmen des Entwicklungsprogramms UNDP oder in Bezug auf Wirtschaft und Bildung auf der Ebene der OECD). Ferner besteht wachsendes Interesse an der Nutzung von Indikatoren für Vergleiche zwischen EU-Mitgliedstaaten. Auf nationaler und internationaler Ebene existiert kein umfassender Satz von Indikatoren für die Integration von Zuwanderern. Dafür steht aber ein ganzes Repertoire an Konzepten und Methoden in verwandten Politikbereichen wie Beschäftigung, Unternehmen, Bildung und gesellschaftliche Beteiligung zur Verfügung.

Zum einen könnte untersucht werden, ob und wie sich Indikatoren für die Integra-



tion von Zuwanderern in bestehende Indexierungs- und Benchmarking-Mechanismen einbeziehen lassen. Zum anderen könnte ein Mechanismus entwickelt werden, der sich einzig und allein auf die Integration von Zuwanderern bezieht und die sozioökonomische, kulturelle, zivilgesellschaftliche und politische Dimension der Integration gleichermaßen umfasst.

Viele Mitgliedstaaten sind sehr daran interessiert, Indikatoren auch außerhalb des sozioökonomischen und rechtlichen Bereichs einzusetzen. Beispielsweise veröffentlichen die Niederlande zweimal im Jahr Integrationsberichte zur Stellung ethnischer Minderheiten auf soziostruktureller Ebene (Arbeitsmarkt, ethnisches Unternehmertum und Bildung), auf soziokultureller Ebene (Beziehungen zwischen den Ethnien, Akzeptanz von Minderheiten und kulturelle Orientierung von Minderheiten) und auf politisch-institutioneller Ebene (politische Beteiligung und Vertretung von Minderheiten in der Verwaltung).

Die Erstellung von relevanten und zuverlässigen Indikatoren, die alle Dimensionen der Integration abdecken, ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die mit vielen Schwierigkeiten behaftet ist. Dies gilt insbesondere für Europa, wo es so viele unterschiedliche Zuwanderergruppen, politische Instrumente, Definitionen und Statistiken gibt. Unstimmigkeiten darüber, wer mitgezählt wird, kommen hier besonders zum Tragen: Wer gilt als Zuwanderer? Wird die Nationalität oder das Geburtsland zugrunde gelegt? Wie werden die zweite und dritte Generation definiert? Werden Zuwanderer als Individuen oder Gruppen gesehen? Bei EU-weiten Vergleichen ist die gebräuchlichste Definition die des „Drittstaatsangehörigen“. Ist dies ein tragfähiger Kompromiss, oder „verdeckt“ er die ausschlaggebenden Dimensionen der Integration?

Ein weitere Frage lautet: Was bedeutet Integration? Wenngleich in allen Mitgliedstaaten sowohl „Assimilation“ als auch „Multikulturalismus“ in das allgemeine Verständnis des Begriffs Integration hineinspielen, ist die Gewichtung dieser beiden Aspekte von Land zu Land sehr unterschiedlich. Obwohl diese Diskussionen weiter gehen, zeichnen sich gewisse Gemeinsamkeiten bei den Integrationszielen ab.

Die Mitgliedstaaten hoffen, mit ihrer Politik für die Zuwanderer positive Ergebnisse u. a. in den Bereichen Beschäftigung, Wohnen, Bildung, Gesundheit zu erzielen. Sie wollen Zuwanderern Leistungen zugänglich machen und ihnen ermöglichen, als aktive Bürger am sozialen und politischen Leben teilzunehmen. Diese Ergebnisse lassen sich in gewissem Ausmaß quantifizieren bzw. anderweitig definieren sowie im zeitlichen Verlauf und zwischen Ländern vergleichen.

Allerdings wirft eine derartige Messung weitere Fragen auf. Mit wem werden Zuwanderer verglichen? Im niederländischen Integrationsbericht erfolgt der Vergleich in der Regel zwischen Gruppen von Zuwanderern und der einheimischen Bevölkerung. Ist dies in allen Fällen der richtige Maßstab? Migranten haben beispielsweise bei der Sozialversicherung nicht immer die gleichen Ansprüche wie Nicht-Migranten. Unterschiedliche Altersstrukturen und sozioökonomische Aspekte sind ebenfalls zu berücksichtigen, wenn Gruppen von Migranten und Nicht-Migranten miteinander verglichen werden. Die Niederlande erarbeiten derzeit Schwellenwerte, um für jede Dimension der Integration einen Standardparameter festzulegen. Sobald die Schwellenwerte festgelegt sind, wird messbar, wie weit einzelne Gruppen von diesen Werten entfernt sind.

Das ursprünglich aus der Wirtschaft stammende Benchmarking ist eine Möglichkeit, Indikatoren



zu nutzen und zu entwickeln. Der öffentliche Sektor nutzt es jedoch zunehmend zur Bewertung und Weiterentwicklung politischer Strategien. Benchmarking heißt Verbesserungspotenzial erkennen, Normen festlegen, die eigene Leistung mit der Leistung anderer vergleichen und sich an einer fortlaufenden Evaluierung und Anpassung beteiligen, um die festgelegten Standards einzuhalten.

Damit Benchmarking funktioniert, müssen Vergleichsnormen festgelegt werden. Die Indikatoren sollten unter Zugrundelegung eindeutiger Regeln ausgelegt werden. Die Anwender sollten wissen, welche Art von Veränderungen einen Fortschritt darstellt.

Das derzeit vom niederländischen Forschungs- und Dokumentationszentrum WODC entwickelte Modell ermittelt „Chancen“ und „Risiken“ der Integration: Einer bezahlte Arbeit nachzugehen, ist eine Chance, von der Sozialhilfe zu leben, ein Risiko; Heiratsmigration wird als Risiko angesehen, während das Einhalten der geltenden Normen und Werte als Chance gesehen wird. Bei vielen Ländern kann hinterfragt werden, ob ein bestimmtes Ergebnis eine „Chance“ oder ein „Risiko“ für gelungene Integration darstellt. Ist beispielsweise eine gewisse Segregation in der Wohnumgebung immer ein Risiko oder könnte sie nicht auch die Chance bieten, eine ethnische Infrastruktur mit wirtschaftlichen Möglichkeiten für Zuwanderer aufzubauen?

3.1 Schaffung der Voraussetzungen

Die problemlose Ausschöpfung des gesamten Potenzials von Indikatoren setzt voraus, dass man eine klare Vorstellung von den mit der Entwicklung und Nutzung von Indikatoren verbundenen Techniken hat, zu denen z. B. die Projektumfeldanalyse („stakeholder analysis“) und die Datenerfassung gehören.

Konsultationen mit Beteiligten

Wenn Indikatoren wertvolle Einblicke in die Integration gewähren sollen, müssen sie so eng wie möglich mit der tatsächlichen Integrationserfahrung verknüpft sein. Wer Integration erlebt und wer sie eingehend beobachtet, hat seine eigenen Eindrücke und Meinungen darüber, wie sich erfolgreiche Integration am besten beschreiben lässt, in welchen Bereichen Verbesserungen nötig sind und wie sich Strategien ausgewirkt haben. Diese Ansichten sollen in die Formulierung von Indikatoren und Zielen einfließen. Die Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess betrifft auch die anderen Hauptbeteiligten auf verschiedenen Ebenen. Diese sollten ihrerseits die Möglichkeit haben, ihre Prioritäten und Erfahrungen im Bereich der Integration von Zuwanderern einzubringen.

Hinsichtlich der mit den Indikatoren verbundenen Ziele und Prioritäten bedarf es ausführlicher Konsultationen mit den Beteiligten, in die insbesondere auch Zuwanderer und Hilfsorganisationen für Migranten einbezogen werden sollten.

Projektumfeldanalysen und Konsultationen von Beteiligten sind mittlerweile zu einem festen Bestandteil der Planung und Durchführung von Projekten in Entwicklungsländern geworden und werden vermehrt auch in anderen Bereichen der Politik und in anderen Ländern angewandt.

Erfassung und Nutzung von Daten

Für verschiedene Arten von Indikatoren lassen sich geeignete und zuverlässige Daten erstellen. Ferner lässt sich der Zusammenhang zwischen Politik und Ergebnissen sorgfältig analysieren. Die Entwicklung von Indikatoren auf unterschiedlichen Ebenen erleichtert zudem internationale Vergleiche. Das unmittelbare Interesse



von Regierungen gilt häufig dem Erfolg ihrer Strategien und Programme. Genau an dieser Stelle können viele wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Nutzung von Indikatoren geschaffen werden. Durch die sorgfältige Planung und Evaluierung von Integrationsprogrammen bzw. -projekten werden Daten erzeugt und Reflexionsprozesse über Ziele und Prämissen der Integrationspolitik angeregt.

Idealerweise werden Indikatoren sowohl in der Planungs- als auch in der Evaluierungsphase von Integrationsprogrammen und -projekten eingesetzt. Bei öffentlich finanzierten Projekten sollte die Evaluierung Teil der Projektdurchführung sein. Dafür sollte ein realistischer Teil der Gesamtmittelausstattung vorgesehen werden.

Wie in vielen Ländern, die Integrationsprogramme entwickelt haben, wird auch in Dänemark untersucht, wie effektiv die Maßnahmen von Kommunen sind. Anhand von Berichten wird beispielsweise die Soll- und Ist-Dauer des Zeitraums gemessen, der zwischen der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. in das Schulsystem liegt. In Finnland hat das Arbeitsministerium gemeinsam mit dem Städte- und Gemeindetag ein Projekt zur Erarbeitung von Qualitätskriterien ins Leben gerufen, um Kommunen und andere lokale Akteure bei der Umsetzung und Kontrolle von Integrationsprogrammen im Rahmen des Integrationsgesetzes zu unterstützen. In dem Bemühen, die Beteiligung von Zuwanderern zu fördern, wurde das Gesetz auch aus der Sicht von Zuwanderern geprüft. Mit dem Projekt „Qualitätskriterien“ wird auf die Ergebnisse einer Umfrage eingegangen, die 2002 bei Kommunen durchgeführt wurde. Damals wurden konkretere und praktischere Anweisungen zur Umsetzung des Integrationsgesetzes gefordert. Derzeit werden detaillierte Fragen für die praktische Eva-

luierung entwickelt, die u. a. die Bandbreite der verfügbaren Leistungen, die personellen und finanziellen Mittel, die Beteiligung von Zuwanderern an Planungsaktivitäten und ihren Einsatz als bezahlte Arbeitskräfte ebenso betreffen wie die Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten sowie aktuelle Fortbildungsmaßnahmen in den Bereichen interkulturelle Kompetenz und Gleichstellung.

Ausgehend von der Evaluierung sind viele Länder zu einem Austausch vorbildlicher Verfahren übergegangen. Die dänische Regierung hat beispielsweise eine Datenbank für den Austausch vorbildlicher Verfahren eingerichtet (www.erfaringsdatabasen.dk). Ein vom Integrationsministerium veröffentlichter Newsletter liefert auch Informationen zu vorbildlichen Verfahren im Bereich der Arbeitsmarktintegration.

Durch die Entwicklung von Indikatoren können die bei der Evaluierung gewonnenen Erfahrungen auch in eine langfristige Strategie einfließen. Eine wesentliche Voraussetzung ist dabei, dass Integrationspolitik auch langfristig geplant wird. In Estland werden beispielsweise im Zuge des staatlichen Programms „Integration in die estnische Gesellschaft 2000-2007“ Grundprinzipien, Ziele und Maßnahmen in einem Konzept- und Strategiepapier festgelegt.

Die Verfügbarkeit von Daten ist die wohl wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Nutzung von Indikatoren. Die Europäische Kommission erarbeitet derzeit den Entwurf einer Richtlinie zur Harmonisierung der Datenerfassung in den Mitgliedstaaten, um die Entwicklung von Indikatoren und Benchmarking zu fördern. Die GD Beschäftigung und Soziales untersucht gegenwärtig die verschiedenen Arten der Erfassung und Nutzung von Daten in den Bereichen Gleichstellung und Nichtdiskriminierung. Die GD Justiz und Inneres prüft, wie gemeinsame



Definitionen im Bereich der Migration entwickelt und EU-weit einheitlich genutzt werden können. In diesem Zusammenhang sei auch auf Eurostat und das Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaft verwiesen.

Die Tschechische Republik geht so weit, ihre eigenen Bemühungen unmittelbar an aktuelle internationale Trends bei der Erfassung von statistischen Informationen und Daten zur Migration und Integration anzupassen. Schrittweise schafft sie ein allgemein gültiges Konzept für die Auswahl und Verarbeitung statistischer Daten zur Migration und Integration von Ausländern in der Tschechischen Republik. Portugal hat eine Beobachtungsstelle für Zuwanderung eingerichtet, deren Hauptaufgabe die Bereitstellung zuverlässiger und vergleichbarer Daten und die Durchführung von Studien ist. Die Beobachtungsstelle umfasst acht Forschungseinrichtungen, und es besteht eine enge Kooperation mit weiteren Partnern aus der Wissenschaft.

Die umfassendsten statistischen Datenquellen gibt es in den Ländern, die über ein nationales Einwohnerverzeichnis verfügen. In den Niederlanden generiert Statistics Nederlands Daten, indem es Meldeinformationen mit den Angaben zum Geburtsland von Zuwanderern verknüpft. Da die Kommunen das Geburtsland des Zuwanderers registrieren, lassen sich sowohl die in den Niederlanden geborene zweite Generation als auch die erste Generation statistisch auswerten. Das derzeit vom niederländischen Forschungs- und Dokumentationszentrum WODC entwickelte Messinstrument greift ebenfalls auf das nationale Einwohnerverzeichnis mit seinen personenbezogenen Einträgen zurück. Aus diesem Verzeichnis werden „Panels“ von Personen, die verschiedenen Gruppen angehören, gebildet. So können größere oder kleinere Zuwanderergruppen definiert werden. Ferner lassen sich Gruppen bilden, indem andere Merkmale (Alter, Ge-

schlecht, Migrationsmotiv oder persönlicher Hintergrund wie z. B. das Bildungsniveau bei der Einreise) herangezogen werden. Dabei ist darauf zu achten, dass eine Gruppe aus mehr als 100 Personen besteht und dass mit aggregierten Daten gearbeitet wird. Die Niederlande nutzen weitere Daten, etwa Bewertungen von Sprachkenntnissen durch Befrager, Punktzahlen aus Lernzielkontrollen oder Ergebnisse einer Umfrage über moderne Werte. In regelmäßigen Abständen werden Erhebungen unter den Zuwanderergruppen durchgeführt.

Auch Finnland verfügt über ein nationales Einwohnerverzeichnis. Statistics Finland hat eine umfassende Studie zu den Lebensbedingungen von Zuwanderern durchgeführt (www.tilastokeskus.fi). Für die Untersuchung wurden sowohl Melde- daten als auch Befragungen genutzt, jedoch nicht miteinander verknüpft.

In allen Ländern wird mit dem Beschluss, Informationen zu bestimmten Gruppen zu erfassen, auch über den Einsatz von Geldmitteln entschieden. Indikatoren sind ein Ansporn, umfassendere Daten zu sammeln. Hier gilt es, Prioritäten zu setzen: Anstatt Daten zu vielen unterschiedlichen Themen zu erheben, müssen sich Staaten auf Fragen konzentrieren, die für den Erfolg und die Effektivität ihrer Integrationspolitik ausschlaggebend sind. Aufgegliederte Daten mögen häufig erstrebenswert sein, sind aber mitunter schwer zu erheben, da fehlende Ressourcen oder politische Traditionen dem entgegenstehen. Aufgrund verschiedener historischer Erfahrungen und nationaler Traditionen sind zahlreiche europäische Länder weiterhin gegen eine Erfassung der ethnischen Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe.

Im Rahmen einer verbesserten und erweiterten Erhebung von Daten zu Integra-



tionsfragen sind internationale und europäische Leitlinien (insbesondere zum Datenschutz) einzuhalten. Mit Hilfe von Indikatoren lassen sich Bereiche ermitteln, für die nicht genügend Daten vorliegen, sowie Prioritäten formulieren. Wenn bestimmte Gruppen von Zuwanderern für die Untersuchung herangezogen werden, muss klar sein, nach welchem Kriterium sie ausgewählt und definiert worden sind. Die gesammelten Informationen dürfen nicht für diskriminierende Zwecke verwendet werden.

3.2 Auswahl von Indikatoren

Die Bandbreite von Indikatoren ist groß und reicht von statistischen bis hin zu eher qualitativen Indikatoren, die für unterschiedliche Zwecke und Zielgruppen eingesetzt werden. Art und Anzahl der verwendeten Indikatoren hängen auch von den verfügbaren Mitteln ab.

Idealerweise wird eine Mischung von verschiedenen Indikatoren genutzt, und Vertreter von staatlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen werden ermutigt, gleichartige Indikatoren zu verwenden.

Es können „objektive“ und „subjektive“ Indikatoren entwickelt werden, um die verschiedenen Aspekte der Integration zu erfassen. Mit den häufig im statistischen oder rechtlichen Bereich angesiedelten „objektiven“ bzw. „harten“ Indikatoren werden beispielsweise Beschäftigungs- und Arbeitslosenzahlen oder der Zugang zu bestimmten Rechten wie dem kommunalen Wahlrecht gemessen. „Subjektive“ bzw. „weiche“ Indikatoren dienen eher zur Erfassung von Einstellungen oder Wahrnehmungen wie der Arbeitszufriedenheit oder dem Zugehörigkeitsgefühl zu einem bestimmten Land oder Umfeld.

Da Staaten zunehmend auf die Auswirkungen der Integration auf die Persönlichkeit und vor allem auf die Häufigkeit und Intensität sozialer Interaktion achten, gewinnen subjektive Indikatoren an Bedeutung.

In den Niederlanden finden in diesem Kontext die kulturelle Dimension und somit u. a. Freizeit, Religion und Familie sowie die damit verbundenen Wertvorstellungen Berücksichtigung. In Dänemark wird versucht, die Häufigkeit von Kontakten zwischen Migranten und Nicht-Migranten (insbesondere im privaten Bereich) zu messen. In ähnlicher Weise hat sich die italienische Integrationskommission vorgenommen, die Beziehungen der Zuwanderer zur aufnehmenden Gemeinschaft zu untersuchen und dabei zu ermitteln, wie sich das Verhältnis zur einheimischen Bevölkerung stabilisiert bzw. weiterentwickelt.

Obwohl sich subjektive Indikatoren oftmals weniger für Messungen eignen als objektive, sind sie keineswegs als unzuverlässig oder unbedeutend anzusehen. Anhand von Umfragen (wie z.B. dem Eurobarometer), Gesprächen mit Migranten oder Erhebungen zur öffentlichen Meinung lassen sich Fragen zur subjektiven Dimension der Integration beantworten. Da die Informationsbeschaffung häufig mit partizipatorischen Methoden erfolgt, sind Indikatoren auch für Zuwanderer relevant. Ebenso wichtig sind die Einstellungen der Aufnahmegesellschaft zu Fragen wie Staatsbürgerschaft oder Nationalstaatlichkeit oder zum Thema Ausländer und Minderheiten. Das Wissen um diese Einstellungen dient auch zur Interpretation der „objektiven“ Indikatoren. So kann beispielsweise die Haltung von Arbeitgebern gegenüber Migranten dafür entscheidend sein, wie viele Zuwanderer bei ortsansässigen Firmen beschäftigt sind.

In Estland fand eine breit angelegte Umfrage statt, mit der die Veränderungen in den ethni-



schen Beziehungen und die diesbezüglichen Meinungen der beiden Sprachgemeinschaften erhoben wurden. Ungefähr zwei Drittel der (mehr als eintausend) Befragten waren Esten, das andere Drittel setzte sich aus Vertretern anderer Nationalitäten zusammen. Um die Integrationsprozesse in den estnisch- und russischsprachigen Medien systematisch auszuwerten, werden die Medien fortwährend beobachtet. Mit quantitativen Analysen und qualitativen Textanalysen werden die wesentlichen, mit der Integration zusammenhängenden Fragen und die in den Medien verbreiteten Meinungen untersucht. Litauen verfügt über ein Informationssystem für die Migrationsverwaltung, mit dem die Medienberichterstattung zu Integrations-themen sowie die Wahrnehmung von Ausländern in der Öffentlichkeit analysiert werden.

Umfassende Beobachtungssysteme beziehen sowohl objektive als auch subjektive Indikatoren ein. Der Europarat hat bereits 1995 die Entwicklung von drei Arten von Indikatoren beschlossen: Indikatoren der **Zugänglichkeit**, die sich auf den für Migranten geltenden rechtlichen Rahmen beziehen, Indikatoren, die die **tatsächliche Situation** von Migranten im Aufnahmeland beschreiben und Indikatoren für die **Einstellungen** der Migranten und der Mehrheitsbevölkerung. Der vom Europarat eingerichtete Expertenausschuss für Integration und Gemeinschaftsbeziehungen (Committee of Experts on Integration and Community Relations) setzt die Arbeiten mit einem Indikatorenkatalog fort, der als Referenz für Entscheidungsträger dienen soll und folgende Kernbereiche umfasst: Beschäftigung, Wohnungswesen, Gesundheit, Ernährung, Bildung, Information und Kultur. Zusätzlich werden Indikatoren vorgeschlagen, die auf die Sicherung grundlegender öffentlicher Leistungen für Zuwanderer abzielen, die eher allgemeiner Natur sind und die Gleichheit vor dem Gesetz, die Bekämpfung der Diskriminierung und die

Möglichkeit der Selbstorganisation einschließen. In jeder Rubrik des Katalogs sind mehrere Fragen mit den entsprechenden Indikatoren aufgelistet. Ein Charakteristikum dieses Indikatorenkatalogs ist die Erfassung von so genannten „unsichtbaren Elementen“ wie z. B. der Haltung der Zuwanderer zu bestimmten Fragen. Konkret gemeint ist damit beispielsweise ihre Arbeitszufriedenheit oder das Geldinstituten entgegengebrachte Vertrauen. Diese Elemente sind auch auf die einheimische Bevölkerung anwendbar, wenn Indikatoren für die Messung der Solidarität mit Zuwanderern herangezogen werden. Als Informationsquelle sollen Untersuchungen dienen. Für viele der Fragen zu den „unsichtbaren Elementen“ sind jedoch noch keine speziellen Indikatoren formuliert worden.

Für die Behandlung der verschiedenen Aspekte der Integration können sowohl objektive als auch subjektive Indikatoren entwickelt werden. Bei beiden Kategorien können die Definitionen und Methoden der Datenerfassung weiter verfeinert werden. Auf die Entwicklung innovativer Erhebungsmethoden, die die Perspektiven von Zuwanderern und der Bevölkerung des Aufnahmelandes abdecken, könnte besonderes Augenmerk gelegt werden.

Ergebnis- und Politikindikatoren

Es muss klar zwischen Ergebnis- und Politikindikatoren unterschieden werden. Mithilfe von Ergebnisindikatoren wird die tatsächliche Situation von Zuwanderern beispielsweise im Hinblick auf die Teilhabe am Arbeitsmarkt bewertet. Politikindikatoren beziehen sich auf die Höhe der Mittel, die für eine bestimmte Leistung oder ein Programm (z. B. neue Gesundheitsprogramme) eingesetzt worden sind, oder auf die rechtlichen Rahmenbedingungen (wie die Anerkennung von Qualifikationen).



Häufig werden Ergebnisindikatoren bevorzugt, da diese nach allgemeiner Auffassung die tatsächliche Situation von Zuwanderern und nicht nur die Absichten der Regierungen widerspiegeln. Beispielsweise verständigte sich der EU-Ausschuss für Sozialschutz (SPC) darauf, sich mit dem von ihm vorgeschlagenen Satz von Indikatoren eher mit den Ergebnissen zu befassen als mit den Mitteln, die eingesetzt wurden, um diese Ergebnisse zu erzielen. Politische Bestrebungen wurden als ungeeigneter Evaluierungsgegenstand erachtet, da soziale Ausgrenzung und Armut von den Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Mitteln bekämpft werden. Geringere staatliche Aufwendungen für bestimmte Programme können durchaus bewusst vorgesehen sein und müssen nicht unbedingt als Mangel betrachtet werden, den es zu beheben gilt. Werden die zu erzielenden Ergebnisse in den Mittelpunkt gestellt, so lässt sich nach Ansicht des Ausschusses die Kooperationsbereitschaft der nationalen Gremien steigern, deren Maßnahmen für das Resultat relevant sind. Indikatoren für politische Bestrebungen sollten daher nur dann als ergänzend herangezogen werden, wenn nicht auf Ergebnisindikatoren zurückgegriffen werden kann.

Andererseits liefern Ergebnisindikatoren nicht unbedingt eine Antwort auf die Frage, ob und inwieweit politische Maßnahmen tatsächlich Einfluss auf die Integration von Zuwanderern haben. Es mag sein, dass Zuwanderern unabhängig von oder gar trotz der staatlichen Politik die Integration gelingt. Wenn die Untersuchung an Einzelpersonen durchgeführt wird, tritt diese Schwierigkeit besonders deutlich zutage, da individuelle Entscheidungen auf vielen verschiedenen Faktoren und Motivationen beruhen. Politikindikatoren können besonders in den Bereichen nützlich sein, in denen Rechtsnormen eine wichtige Rolle spielen. Zu den vom Europarat vorgeschlagenen Indikatoren für „Gleichstel-

lung“ gehören etwa die Ratifizierung bestimmter Rechtsabkommen, die Annahme bestimmter Rechtsvorschriften und das Angebot an spezialisierten Stellen oder Leistungen sowie beratenden Ausschüssen.

Viele Länder nutzen sowohl Ergebnis- als auch Politikindikatoren. So hat die dänische Regierung eine Reihe von Integrationsindikatoren formuliert, mit denen unter anderem den Fragen nachgegangen wird, wie rasch Ausländer Arbeit bekommen oder Dänisch lernen, ob Ausländer eine zur Berufs- oder Gewerbeausübung befähigende Ausbildung abschließen bzw. ob und inwieweit Kommunen von Sanktionen Gebrauch machen, wenn Ausländer von einer Arbeit, Fördermaßnahmen oder Dänischkursen fernbleiben.

Oft nutzen Staaten Indikatoren, um Fortschritte im zeitlichen Verlauf zu verfolgen. Die Beobachtung von Zuwandergruppen könnte dazu ebenso herangezogen werden wie andere Formen von Längsschnittanalyse und Datenerfassung. Da Integration ein Prozess und kein Zustand ist, kommt der zeitlichen Perspektive besondere Bedeutung zu. Fortschritte bei bestimmten Indikatoren (z. B. Lernerfolge) können einen Nachweis für Integration darstellen, und gleichzeitig weitere Chancen in diesem oder anderen Bereichen eröffnen.

Auf einer Zeitschiene ließe sich die Wirkung einer bestimmten politischen Maßnahme ermitteln: Der Ist-Zustand wird vor und nach der Umsetzung der Maßnahme gemessen. So werden die Ergebnisse bzw. die der Maßnahme zugeschriebenen Auswirkungen sichtbar. Allerdings kann es sein, dass andere Einflussfaktoren zum Tragen gekommen sind oder dass der Erfolg sogar trotz und nicht aufgrund der Politik eingetreten ist. Zudem ist es langfristig gesehen für die Integration mitunter wichtiger, dass Einrichtungen (wie beispielsweise die Gesundheits-



fürsorge) funktionieren bzw. in Anspruch genommen werden können, als zu ermitteln, ob einzelne politische Maßnahmen greifen.

Politikindikatoren lassen sich insbesondere zur Beobachtung von integrationsfördernden Rechtsnormen, Ansprüchen und politischen Regelungen einsetzen. Ergebnisindikatoren lassen sich nutzen, um die Situation von Zuwanderern zu beobachten und um zu prüfen, ob Integrationsziele erreicht wurden. Bei der Herstellung von Korrelationen zwischen Politik und Ergebnissen ist Vorsicht geboten. Leistung und Eignung von Indikatoren sollten regelmäßig überprüft werden, wobei deren Zuverlässigkeit, eventuelle fachliche Schwierigkeiten und die Verfügbarkeit von Daten bewertet werden sollten.

Ebenen von Indikatoren

Indikatoren, die zu internationalen Vergleichen herangezogen werden, sollten der Vielfalt von Definitionen und der Verfügbarkeit von Daten Rechnung tragen.

Auf europäischer, nationaler und kommunaler Ebene lassen sich unterschiedliche Arten von Indikatoren einsetzen. Indikatoren gelten jeweils für eine Ebene oder Gruppe. Zur Unterscheidung der einzelnen Ebenen von Indikatoren stehen verschiedene Modelle zur Verfügung. Beispielsweise sind im Rahmen der Beschäftigungsstrategie Indikatoren auf zwei Ebenen entwickelt worden: Schlüsselindikatoren (oder primäre Indikatoren) messen Fortschritte bei der Verwirklichung der in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien festgelegten Ziele. Kontextindikatoren (bzw. sekundäre Indikatoren) ergänzen die Schlüsselindikatoren, indem sie Politik und Leistung des Staates ins rechte Licht rücken. Im

Jahr 2002 gab es 35 Schlüsselindikatoren und 64 Kontextindikatoren. Nach einer kompletten Überarbeitung aller Indikatoren im Jahr 2003 umfasst die neue Liste 40 Schlüsselindikatoren und 26 Kontextindikatoren.

Indikatoren für die soziale Eingliederung werden auf drei Ebenen entwickelt: Indikatoren der 1. Ebene sind Leitindikatoren und decken die als am wichtigsten erachteten Elemente ab. Die Indikatoren der 2. Ebene ergänzen die Leitindikatoren und beschreiben andere Dimensionen des Problems. Die Indikatoren der 1. und 2. Ebene werden „gemeinsam vereinbart und festgelegt“. Die mitunter länderspezifischeren Indikatoren der 3. Ebene können von einem einzelnen Mitgliedstaat festgelegt werden, um in bestimmten Bereichen Besonderheiten Rechnung zu tragen oder um die Interpretation von Indikatoren der 1. und 2. Ebene zu erleichtern. Die Indikatoren der 3. Ebene müssen nicht auf EU-Ebene harmonisiert werden.

Es muss zwischen verschiedenen Ebenen von Indikatoren unterschieden werden. Die Indikatoren der höheren Ebenen sollten für Vergleiche auf europäischer oder internationaler Ebene möglichst einheitliche Definitionen und Datenformate aufweisen.

Zielformulierung

Die zunehmende Datenverfügbarkeit und die immer dynamischeren Überprüfungs- und Bewertungssysteme schaffen die Voraussetzungen für eine Steuerung der Integrationspolitik und für ein politisches Bekenntnis zu einer verbesserten Integration.

Ziele lassen sich am besten verwirklichen, wenn sie genau definiert sind und wenn ein starker Anreiz besteht, sie zu erreichen. Beispielsweise



umfasst der „Anzeiger zur Unternehmenspolitik“ als Kontrollinstrument im Rahmen der Lissabonner Strategie die quantitativen Ziele, die die Mitgliedstaaten für sieben Schwerpunktbereiche der Unternehmenspolitik festgelegt haben. Der zeitliche Horizont variiert, beträgt aber höchstens sieben Jahre. Im Rahmen der regelmäßigen Aktualisierungen des Anzeigers wird neben den von den Mitgliedstaaten angekündigten Ziele ausgeführt, wo man derzeit steht, wie weit man noch kommen will und bis wann die Ziele zu erreichen sind.

Auch auf EU-Ebene wird im Rahmen des Prozesses der sozialen Eingliederung versucht, die Zahl der von den Mitgliedstaaten festgelegten Ziele zu erhöhen. Das Gemeinsame Konzept für die Nationalen Aktionspläne 2003 enthält einen Anhang mit dem Titel „Zielformulierung“. Darin wird angeregt, dass die Mitgliedstaaten ausgehend von übergeordneten Zielen und damit zusammenhängenden detaillierteren Zielvorgaben sozialpolitische Ziele auch für die Integration von Zuwanderern festlegen. Allerdings konstatiert der Gemeinsame Bericht über die soziale Eingliederung (2003) ein Defizit an Daten über Migranten, ethnische und sonstige besonders gefährdete Gruppen. Überdies erheben nur wenige Länder (darunter das Vereinigte Königreich, Belgien, die Niederlande, Spanien und Frankreich) Daten oder Indikatoren zu Menschen mit Migrationshintergrund. Es wurden lediglich einige Ziele formuliert, und nur wenige Länder versuchen, positive oder negative Trends bei den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Zuwanderern zu ermitteln.

Ziele stellen ein dynamisches Instrument der Politikgestaltung dar, wenn genügend politischer Wille vorhanden ist, sie zu erreichen und aus der Überprüfung und Auswertung zu lernen. Sinnvolle Zielsetzung erfordert eine regelmäßige Überprüfung der Ziele selbst und ihrer Verwirk-

lichung. Da Integrationspolitik in der Regel dezentral umgesetzt wird, kann auf verschiedenen Ebenen mit Indikatoren gearbeitet werden.

3.3. Europäische Zusammenarbeit

Regierungen können anhand von Indikatoren politische Ergebnisse messen und leichter beurteilen, ob ihre Politik greift. Allerdings sind Indikatoren auch ein leistungsstarkes Vergleichsinstrument. Wenn die Leistungen der Länder in verschiedenen Bereichen der Integrationspolitik dokumentiert werden, kann dies eine Art positiven Wettbewerb erzeugen. Aktivität und Passivität sowie Verbindlichkeit und Unverbindlichkeit lassen sich messen und miteinander vergleichen. Politik und Leistung lassen sich am ehesten auf der Ebene der allgemeinen Indikatoren vergleichen. Denkbar ist, einen gemeinsamen Kernbestand an derartigen Leitindikatoren zu erarbeiten, mit dem nur die Aspekte erfasst würden, die von allen Mitgliedstaaten als wichtig angesehen werden. Dafür würden Daten herangezogen, die in den meisten, wenn nicht gar allen Mitgliedstaaten verfügbar sind.

Länder, in denen die Lage im Hinblick auf Datenerfassung, Definitionen von Zuwandererkategorien und Datenschutzregelungen ähnlich ist, könnten auch Vergleiche anhand einiger gemeinsamer Indikatoren der niedrigeren Ebenen durchführen. Mitgliedstaaten, die bereits über umfassende Überprüfungs- und Auswertungssysteme verfügen, könnten diese im Lauf der Zeit vergleichbarer gestalten. Alternativ dazu könnten Mitgliedstaaten, deren Politik ein ähnliches Stadium erreicht hat und ähnliche Ziele verfolgt, durch den Einsatz von identischen Indikatoren, Zielvorgaben und Maßstäben weitere Fortschritte erzielen und ihre Verfahren nach und nach an eine größere Gruppe von Ländern weitergeben.



Die Leistungen von Mitgliedstaaten lassen sich anhand verschiedener Methoden miteinander vergleichen. Beispielsweise werden mit dem Europäischen Unternehmensanzeiger Indikatoren standardisiert, indem Indizes unter Zugrundelegung eines EU-Index mit dem Wert 100 errechnet werden. Auf diese Weise werden für jeden dieser Indikatoren die Ergebnisse der einzelnen Länder mit dem EU-Durchschnitt verglichen. Für die Abweichung vom EU-Durchschnitt wurde eine Schwankungsbreite von 25 % festgelegt. Abweichungen signalisieren relative Stärken oder Schwächen, wobei Indikatoren oberhalb von 125 % bzw. unterhalb von 75 % starke bzw. schwache Leistungen anzeigen. Überdies wird ein Politikfeld als Stärke eines Landes betrachtet, wenn bei mindestens 50 % der Indikatoren in diesem Feld ein Index von 125 oder mehr erreicht wird und der jeweilige Index der übrigen Indikatoren bei mindestens 95 liegt. Wenn hingegen mindestens 50 % der Indikatoren unterhalb von 75 liegen und die übrigen nicht über 105 hinausgehen, bestehen in diesem Politikfeld Schwächen.

Im Indikatorenkatalog des Europarates, der acht grundlegende Lebensbereiche umfasst, werden Vergleiche zu einer ganzen Palette von Indikatoren empfohlen, die sich sowohl auf Ergebnisse als auch auf gesetzlich verankerte Rechte beziehen. Die für den Bereich Beschäftigung und Lebensbedingungen vorgeschlagenen Vergleiche betreffen beispielsweise die Zahl der Haushalte, die aus Arbeitslosen mit Migrationshintergrund bestehen, die Zahl der Zuwanderer, die mindestens einmal arbeitslos waren, die Verfügbarkeit von Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung von arbeitslos gewordenen Beschäftigten mit Migrationshintergrund und den Prozentsatz von Zuwanderern, die einer ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeit nachgehen. Ferner wird angeregt, das Verhältnis von Einheimischen und Zuwanderern im Niedriglohnssektor und im

Vorruhestand zu vergleichen sowie für beide Gruppen durchschnittliche Vertragsverlängerungszeiten und Höhe von Beihilfen für Erziehungsurlaub und Kinderbetreuung einander gegenüberzustellen. Der Grad der Verschuldung von Einheimischen und Zuwanderern bei Nichtbanken und der jeweilige Anteil von Haushalten ohne Konto bei einer Bank oder Bausparkasse lassen sich länderübergreifend messen und vergleichen.

Entscheidungsträger können von Vergleichen auch konkret durch Ideen oder vorbildliche Verfahren profitieren. Verfahren lassen sich insofern besonders gut innerhalb eines Landes vergleichen, als der Zugang zu sensiblen Daten und Informationen erleichtert ist, standardisierte Daten oft besser verfügbar sind und der Transfer von Verfahren wohl auf weniger Hindernisse stößt. Für internationale Vergleiche bedarf es mehr Zeit und Ressourcen, um die Vergleichbarkeit von Daten und Informationen zu gewährleisten. Hält man allerdings außerhalb der Landesgrenzen nach vorbildlichen Verfahren Ausschau, so kann dies häufig ein Mehr an Innovation bringen. Wenn das Handlungsfeld klar definiert ist und die „Benchmarking-Partner“ ständig miteinander kommunizieren, kann der Nutzen ganz erheblich sein.

Die Verwendung von Indikatoren für den Bereich der Integration von Zuwanderern ermöglicht es, das innovative Potenzial internationaler Vergleiche auszuschöpfen. Anhand einer begrenzten Zahl von Schlüsselindikatoren können EU-weite Vergleiche durchgeführt werden. Länder mit ähnlichen Voraussetzungen können unter Zugrundelegung von Indikatoren der niedrigeren Ebene weiterreichende Vergleiche anstellen.



Indikatoren der Zivilbürgerschaft

Zwar sind die sozioökonomischen Aspekte der Integration von Zuwanderern inzwischen teilweise in die verschiedenen Mechanismen auf EU-Ebene eingeflossen, doch existieren bislang keine Strukturen für die Beschäftigung mit anderen Aspekten der Integration, die den Mitgliedstaaten ein Anliegen sind. Diesem Umstand kann mit drei Schritten abgeholfen werden, ohne dabei durch neue institutionelle Mechanismen weitere Zwänge zu erzeugen.

In einem ersten Schritt kann die Koordinierung zwischen den verschiedenen sozioökonomischen Mechanismen der Politik verbessert werden, durch die es zu einer mehr oder weniger intensiven Beschäftigung mit Integrationsbelangen kommt. Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie, des Prozesses der sozialen Eingliederung, des Unternehmensanzeigers und sonstiger Mechanismen werden integrationsrelevante Fragen wie Beschäftigung, Einkommen oder Unternehmertum von Minderheiten und Zuwanderern aufgegriffen. Wenn die mit diesen Mechanismen befassten Generaldirektionen und Referate eine engere Koordination anstreben, können sie im Bereich der sozioökonomischen Dimensionen der Integration von Zuwanderern zu mehr Kohärenz bei der Überprüfung und der Zielformulierung beitragen.

In einem zweiten Schritt müssen die „sonstigen“ Elemente der Integration, die über den sozioökonomischen Bereich hinausgehen, positiver definiert und klar abgegrenzt werden. Welche singulären Fragen machen die zivilbürgerschaftliche Dimension der Integration von Zuwanderern aus? Man kann sich auf eine Reihe von Kernthemen verständigen, um die direkt oder indirekt in die Zuständigkeit des Bereichs Justiz und Inneres fallenden Integrationsfelder klar zu umreißen. Der spezifische Charakter dieser

Fragen kann mit dem Oberbegriff „Zivilbürgerschaft“ zum Ausdruck gebracht werden.

In einem dritten Schritt lassen sich Fragen der Zivilbürgerschaft mit allgemeinen Inhalten aus dem Bereich Justiz und Inneres wie z. B. den Menschenrechten verknüpfen. Diese Verknüpfung festigt die Stellung der Zivilbürgerschaft innerhalb dieses Bereichs und gewährleistet die Kohärenz mit anderen einschlägigen politischen Bestrebungen.

Gruppen wie das European Immigration Network oder die nationalen Kontaktstellen für Migration und Integration können dabei zu Partnern gemacht werden. Teams aus unabhängigen Wissenschaftlern können in die Datenanalyse einbezogen werden. Unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten bieten sich für die verschiedenen Arten von politik- oder ergebnisorientierten Indikatoren an.

Für die Überprüfung und die Zielformulierung bei zivilbürgerschaftlichen Themen eignen sich sowohl Politik- als auch Ergebnisindikatoren. Politikindikatoren sind in diesem Bereich wichtig, weil hier ein enger Zusammenhang mit den Rechtsnormen besteht. Die Rechte von Zuwanderern, die für den Erwerb dieser Rechte erforderliche Aufenthaltsdauer sowie etwaige administrative Erleichterungen für die Inanspruchnahme der Rechte sind maßgebliche Kriterien, an denen sich das Engagement eines Landes im Bereich der Integration ablesen lässt. Viele relevante Kriterien sind in den zwei folgenden EU-Richtlinien aufgeführt: Richtlinie über das Recht auf Familienzusammenführung und Richtlinie über den Status langfristig Aufenthaltsberechtigter. Die darin festgelegten Standards können als Indikatoren dienen, und die Kontrolle ihrer Umsetzung kann als ein Benchmarking-Verfahren angesehen werden, das alle EU-Mitgliedstaaten einbezieht.



Das Benchmarking der integrationspolitischen Maßnahmen kann eng mit den Rechtssetzungsprogrammen verknüpft werden. Dadurch würden sich die Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres insgesamt stärker auf Drittstaatsangehörige auswirken.

Ergebnisindikatoren und Ziele sind gleichermaßen wichtig. Wie viele Zuwanderer entscheiden sich für eine Einbürgerung, wenn sie die Möglichkeit dazu haben? Wie viele gehen wählen oder kandidieren bei Wahlen? Lassen sich für die Wahlbeteiligung oder für Einbürgerungsquoten Ziele setzen? Ergebnisindikatoren ermöglichen eine Einschätzung des tatsächlichen

Integrationsfortschritts und liefern Hinweise auf Schwerpunktbereiche für politische Initiativen auf EU- oder nationaler Ebene. Wenn man die Ergebnisse kennt, ist dies auf allen Ebenen für die Direktfinanzierung von Programmen hilfreich. Mit diesem Wissen lässt sich auch der Austausch vorbildlicher Verfahren verbessern, da Entscheidungsträger bewusst Beispiele aus Ländern auswählen können, die sich in einem bestimmten Bereich besonders bewährt haben. Die oben aufgezeigten Wege erschließen Informationen, ohne die sich politische Bestrebungen und Ergebnisse im Bereich Zivilbürgerschaft nicht effektiv überprüfen und auswerten lassen. Sie ermöglichen den Ländern ferner eine optimale Nutzung der Indikatoren für die Integration von Zuwanderern.



Kapitel 3: Schlussfolgerungen

1. Staatliche Stellen und Nichtregierungsorganisationen könnten Sätze von Integrationsindikatoren entwickeln, um die Wirkung der Integrationspolitik und die Integration als solche besser messen zu können.
2. Zum einen könnte untersucht werden, ob und wie sich Indikatoren für die Integration von Zuwanderern in bestehende Indexierungs- und Benchmarking-Mechanismen einbeziehen lassen. Zum anderen könnte ein Mechanismus entwickelt werden, der sich einzig und allein auf die Integration von Zuwanderern bezieht und die sozioökonomische, kulturelle, zivilgesellschaftliche und politische Dimension der Integration gleichermaßen umfasst.
3. Damit Benchmarking funktioniert, müssen Vergleichsnormen festgelegt werden. Die Indikatoren sollten unter Zugrundelegung eindeutiger Regeln ausgelegt werden. Die Anwender sollten wissen, welche Art von Veränderungen einen Fortschritt darstellt.
4. Hinsichtlich der mit den Indikatoren verbundenen Ziele und Prioritäten bedarf es ausführlicher Konsultationen mit den Beteiligten, in die insbesondere auch Zuwanderer und Hilfsorganisationen für Migranten einbezogen werden sollten.
5. Idealerweise werden Indikatoren sowohl in der Planungs- als auch in der Evaluierungsphase von Integrationsprogrammen und -projekten eingesetzt. Bei öffentlich finanzierten Projekten sollte die Evaluierung Teil der Projektdurchführung sein. Dafür sollte ein realistischer Teil der Gesamtmittel-ausstattung vorgesehen werden.
6. Im Rahmen einer verbesserten und erweiterten Erhebung von Daten zu Integrationsfragen sind internationale und europäische Leitlinien (insbesondere zum Datenschutz) einzuhalten. Mit Hilfe von Indikatoren lassen sich Bereiche ermitteln, für die nicht genügend Daten vorliegen, sowie Prioritäten formulieren. Wenn bestimmte Gruppen von Zuwanderern für die Untersuchung herangezogen werden, muss klar sein, nach welchem Kriterium sie ausgewählt und definiert worden sind. Die gesammelten Informationen dürfen nicht für diskriminierende Zwecke verwendet werden.
7. Idealerweise wird eine Mischung von verschiedenen Indikatoren genutzt, und Vertreter von staatlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen werden ermutigt, gleichartige Indikatoren zu verwenden.
8. Für die Behandlung der verschiedenen Aspekte der Integration können sowohl objektive als auch subjektive Indikatoren entwickelt werden. Bei beiden Kategorien können die Definitionen und Methoden der Datenerfassung weiter verfeinert werden. Auf die Entwicklung innovativer Erhebungsmethoden, die die Perspektiven von Zuwanderern und der Bevölkerung des Aufnahmelandes abdecken, könnte besonderes Augenmerk gelegt werden.
9. Politikindikatoren lassen sich insbesondere zur Beobachtung von integrationsfördernden Rechtsnormen, Ansprüchen und politischen Regelungen einsetzen. Ergebnisindikatoren lassen sich nutzen, um die Situation von Zuwanderern zu beobachten und um zu prüfen, ob Integrationsziele erreicht wurden. Bei der Herstellung von Korrelationen zwischen Politik und Ergebnissen ist Vorsicht geboten. Leistung und Eignung von Indikatoren sollten regelmäßig überprüft werden, wobei deren Zuverlässigkeit, eventuelle fachliche Schwierigkeiten und die Verfügbarkeit von Daten bewertet werden sollten.
10. Indikatoren, die zu internationalen Vergleichen herangezogen werden, sollten der Vielfalt von Definitionen und der Verfügbarkeit von Daten Rechnung tragen.
11. Es muss zwischen verschiedenen Ebenen

von Indikatoren unterschieden werden. Die Indikatoren der höheren Ebenen sollten für Vergleiche auf europäischer oder internationaler Ebene möglichst einheitliche Definitionen und Datenformate aufweisen.

12. Die zunehmende Datenverfügbarkeit und die immer dynamischeren Überprüfungs- und Bewertungssysteme schaffen die Voraussetzungen für eine Steuerung der Integrationspolitik und für ein politisches Bekenntnis zu einer verbesserten Integration.
13. Die Verwendung von Indikatoren für den Bereich der Integration von Zuwanderern

ermöglicht es, das innovative Potenzial internationaler Vergleiche auszuschöpfen. Anhand einer begrenzten Zahl von Schlüsselindikatoren können EU-weite Vergleiche durchgeführt werden. Länder mit ähnlichen Voraussetzungen können unter Zugrundelegung von Indikatoren der niedrigeren Ebene weiterreichende Vergleiche anstellen.

14. Das Benchmarking der integrationspolitischen Maßnahmen kann eng mit den Rechtssetzungsprogrammen verknüpft werden. Dadurch würden sich die Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres insgesamt stärker auf Drittstaatsangehörige auswirken.

Umsetzung von Politik in Programme

In diesem Anhang sind sieben Schritte für die Gestaltung und Umsetzung von Integrationsprogrammen zusammengefasst. Sie basieren auf den in den vorangegangenen Kapiteln angeführten Beispielen sowie auf Grundsätzen des Programm-Managements und der Strategieplanung. Sie helfen Entscheidungsträgern und Praktikern dabei, politische Gesamtziele in Integrationsprogramme umzusetzen. Die sieben Schritte können darüber hinaus als Rubriken dienen, in denen Ziele und Leistungsindikatoren in Gruppen zusammengestellt werden. Ferner können sie einzelnen Kapiteln in Tätigkeitsberichten über die Durchführung der Programme als Überschrift vorangestellt werden. Schließlich eignen sich die sieben Schritte auch als Rahmen für den Austausch bewährter Verfahren auf nationaler und europäischer Ebene.

1. Begründung des Handlungsbedarfs

Um die notwendige politische und öffentliche Unterstützung für die Bereitstellung von Mitteln für Integrationsprogramme zu erhalten und das Engagement der Projektbeteiligten optimal zu nutzen, gilt es, eine Begründung für diese Programme zu liefern und sich mit den Projektbeteiligten und der (breiten) Öffentlichkeit darüber zu verständigen. In der Begründung wird das Problem aufgezeigt, die erwartete Wirkung illustriert, das Zielspektrum beschrieben und ein konkretes Programm mit übergeordneten Integrationszielen verknüpft.

In der Begründung für Einführungs- und Sprachprogramme wird beispielsweise

- **aufgezeigt**, dass es einer beträchtlichen Anzahl von Personen – seien sie Zuwanderer oder nicht – in einem solchen Maße an Sprachkenntnissen und Wissen über grundlegende Werte und Gepflogenheiten mangelt, dass dies ihre Teilhabe an der Gesellschaft beeinträchtigt;
- **illustriert**, wie ein solches Wissen das Selbstvertrauen und die Eigenständigkeit des Adressaten steigert;
- **beschrieben**, welche Ziele verfolgt werden (wer sind die Adressaten) und welche Schwerpunkte gesetzt werden (welche Fähigkeiten sollen entwickelt werden);
- das Programm mit den übergeordneten Zielen der Integration und des sozialen Zusammenhalts, der Partizipation und der Staatsbürgerschaft **verknüpft**.

In der Begründung der Bürgerbeteiligung wird

- **aufgezeigt**, dass eine beträchtliche Anzahl von Personen aufgrund ihrer spezifischen kul-

turellen oder sozioökonomischen Situation kaum Zugang zu den Mainstream-Organisationen hat, so dass diese Personen an der Ausübung ihrer Bürgerrechte gehindert und damit in ihrem Wohlbefinden beeinträchtigt werden. Den Organisationen wiederum gehen dadurch Mitglieder mit wertvollem Potenzial verloren, was ihre Leistungsfähigkeit schmälert;

- **illustriert**, wie Organisationen, die auf kulturelle und sozioökonomische Vielfalt bedacht sind, ihr Leistungsniveau und die Zufriedenheit ihrer Klienten steigern und ein Gefühl der Zugehörigkeit fördern und wie Organisationen zu einer aktiven und auf Beteiligung ausgerichteten Gesellschaft beitragen, indem sie Angehörige verschiedener Gruppen einbeziehen;
- **beschrieben**, welche Ziele verfolgt werden (wer sind die Adressaten) und welche Schwerpunkte gesetzt werden (welche Leistungen verbessert, wessen Talente mobilisiert und welche Gruppen einbezogen werden sollen);
- das Programm mit den Gesamtzielen gesellschaftlicher Integration (Zugang und Gleichberechtigung, Teilhabe und Zugehörigkeit) **verknüpft**.

2. Programmformulierung

Im Interesse der Effizienz sollten Programme gut formuliert sein und auf einer sorgfältigen Analyse der zu behandelnden Probleme beruhen. Dies umfasst:

- Bestandsaufnahmen („mapping exercises“),
- wissenschaftliche Forschung,
- sachkundige Beratung,
- das Ziehen von Lehren aus anderen Programmen und
- Konsultationen mit Beteiligten (Stakeholder-Konsultationen)

3. Stakeholder-Konsultationen

Derartige Konsultationen in einem frühen Stadium sind von entscheidender Bedeutung. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass mit den Programmen auf die tatsächlichen Probleme und die unterschiedlichen Interessen eingegangen wird und dass sich die Beteiligten (Stakeholder) mit den Programmen identifizieren.

- Hinsichtlich der Beteiligten wird zwischen denjenigen unterschieden, die zu Programmen aufrufen und denjenigen, die sie umsetzen, sowie zwischen denen, die einen direkten und denen, die einen indirekten Nutzen aus den Programmen ziehen.
- Die Anerkennung und Wertschätzung ihrer – häufig von Geschlecht, wirtschaftlicher Stellung und Migrationsgeschichte abhängigen – unterschiedlichen Ansichten und Interessen ermöglicht eine differenzierte Bedarfseinschätzung.
- Durch eine Bestandsaufnahme von sensiblen Themen, potenziellen Defiziten und Schwierigkeiten sowie von Erfolgsmöglichkeiten und -aussichten wird die Planung bedarfsgerechter Maßnahmen möglich.
- Ein ernsthafter und auf Dauer angelegter Dialog mit den Beteiligten führt zu politischer und öffentlicher Unterstützung und zur Mitarbeit derer, denen die Maßnahme zugute kommt, sowie zu mehr Engagement und einer größeren Bereitschaft zur Teilnahme an den Programmen.

4. Definition des Problems

Damit Prioritäten gesetzt werden können, müssen die anzugehenden Probleme in den Programmen ausführlich beschrieben und sorgfältig analysiert werden.

- Durch eine Problemanalyse wird beispielsweise aufgezeigt, welche sprachlichen Defizite bei bestimmten Gruppen zu beobachten sind oder welche Hindernisse einer Beteiligung bestimmter Gruppen im Wege stehen.
- Durch eine Projektumfeldanalyse („stakeholder analysis“) wird die Zahl der direkt und indirekt betroffenen Personen eingeschätzt.
- Anhand einer Bedarfsanalyse wird festgestellt, welche Schritte zur Lösung eines Problems einzuleiten sind.
- Eine Organisationsanalyse gibt darüber Aufschluss, welche Organisationen in das Programm einbezogen bzw. mit dem Programm erreicht werden sollten.

5. Definition von Zielen

Um bei den Beteiligten Einvernehmen über das Programm zu erzielen, gilt es zu beschreiben, welche Ziele damit verfolgt werden und welche Mittel dafür bereit stehen.

- Mit einer Beschreibung des Wunschscenarios werden die positiven Effekte und Vorteile sowohl für die Begünstigten des Programms als auch für die Gesellschaft als Ganzes dargelegt.
- In der Beschreibung werden die gewünschten Ergebnisse dargelegt, klare und präzise Ziele formuliert und entsprechende Prioritäten festgelegt.
- Mit dieser Beschreibung können Beteiligte Programmziele auswählen und sich u. a. über Zielgruppen und Art der Ausbildung verständigen.
- Durch eine Zielbewertung kann überprüft werden, ob die Ziele durch dieses Programm oder möglicherweise durch andere Programme zu erreichen sind.

6. Festlegung von Strategien

Für eine noch effizientere Umsetzung des Programms gilt es, verschiedene denkbare Strategien für die Erfüllung der Programmziele zu erkennen und in Betracht zu ziehen.

- Die Strategien werden anhand der Programmziele ermittelt und ausgewählt.
- Die Beteiligten werden bei Ermittlung und Auswahl der Strategien konsultiert, und ihren Ansichten wird gebührend Rechnung getragen.
- Bei der Ressourcenallokation geht es um Budgetfragen – beispielsweise hinsichtlich der Höhe von Zuschüssen, der Eigenbeteiligung der Begünstigten und der Förderung durch den privaten Sektor – sowie u. a. um die Zusammenarbeit mit dem Freiwilligensektor.
- Zum Prozess der Strategiewahl gehört nicht zuletzt die Beurteilung der Strategien, mit denen eine Gleichstellung zwischen den Geschlechtern und zwischen ethnischen Gruppen eher zu erreichen ist.

7. Umsetzung des Programms

Ein Plan für die effiziente Umsetzung des Programms umfasst:

- eine Vereinbarung über den Träger (Gemeinde, Region oder Land), der letztendlich verantwortlich ist und die Finanzierung übernimmt;
- im Falle einer mit privaten Einrichtungen oder Migranten- und Freiwilligenorganisationen geteilten Zuständigkeit: eine Vereinbarung über Fragen der Zuständigkeit und (Ko-) Finanzierung;
- im Falle der Auslagerung der Leistungen: eine Vereinbarung über Ausschreibungsbedingungen und Qualitätsnormen für die Bereitstellung von Bildungsmaßnahmen;
- einen Plan zur Evaluierung und Folgenabschätzung, mit dem sich feststellen lässt, ob die Programmziele erreicht und die festgestellten Probleme gelöst wurden, ob sich die Beteiligten an ihre Verpflichtungen gehalten haben und ob das Programm ordnungsgemäß durchgeführt wurde.

Endnoten

Dieses Handbuch basiert auf den Diskussionspapieren, Abschlussdokumenten und mündlichen und schriftlichen Präsentationen, die für die drei Fachseminare erstellt wurden, sowie auf Unterlagen, die die nationalen Kontaktstellen und andere Konferenzteilnehmer der Kommission und den Beratern vorgelegt haben. Ferner wurden dafür Fragebögen zur Integrationspolitik herangezogen, die die nationalen Kontaktstellen auf Ersuchen der Kommission übermittelt haben. Weitere Quellen sind nachstehend aufgeführt.

Europäische Kommission, [Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung](#), KOM (2003) 336

Europäische Kommission, [Erster Jahresbericht über Migration und Integration](#), KOM (2004) 508

Europäische Kommission, [Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2003/2004](#), KOM (2004) 24

Europäischer Rat, [Beschluss über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen](#), EU-Amtsblatt L 197 vom 5. August 2003

Europäische Kommission, [Entwurf des gemeinsamen Berichts über die soziale Eingliederung als Fazit der Auswertung der Nationalen Aktionspläne für soziale Eingliederung \(2003–2005\)](#), KOM (2003) 773

Ausschuss für Sozialschutz (2003), [Gemeinsames Konzept für die NAP/Eingliederung 2003/2005](#)

Europäische Kommission, [A Pocketbook of Enterprise Policy Indicators](#), Ausgabe 2003: How Member States and Candidate Countries rank in the 2003 Enterprise Scoreboard

Migration Policy Group (MPG), Dokumente zum „Diversity Policies Network“-Seminar (zweiter Zyklus), Brüssel, 11.–12. September 2003

Ines Michalowski, [An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States](#), Forschungsarbeit im Auftrag des ACVZ, Februar 2004

Caritas Europa, CCME, COMECE, ICMC, JRS-Europe, QCEA, [Kommentare zur Mitteilung der Europäischen Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung](#), KOM (2003) 336 Endfassung, April 2004

Department of Immigration and Multicultural Affairs, Australien, [Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society](#), 1998

Europarat, [Local consultative bodies for foreign residents – a handbook](#), von Sonia Gsir und Marco Martiniello, Europarat, Juli 2004

INBAS Sozialforschung, [Bürgerschaftliches Engagement von Migrantinnen und Migranten – MEM-VOL Migrant and Ethnic Minority Volunteering](#), Transnationales Austauschprogramm im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung (2002–2006), Europäischer Synthesebericht, August 2003

Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (Economic and Social Council ECOSOC), [Poverty Reduction Practices: ESCAP Strategies in Poverty Reduction – Transfer of Good and Innovative Practices](#), E/ESCAP/CPR/3, 4. August 2003

Alistair Ager, [Indicators of Refugee Integration](#) [UK Home Office (Innenministerium des Vereinigten Königreichs)]

Han Entzinger und Renske Biezeveld, [Benchmarking in Immigrant Integration](#), Bericht für die Europäische Kommission, 2003

Jan Niessen und Yongmi Schibel, [Benchmarking Citizenship Policies](#), Dokument für den European Inclusion Index, 2004

Europarat, [Measurement and indicators of integration](#), Community Relations Series, Europarat 1997

Europarat, [Proposed Indicators for Measuring Integration of Immigrants and Minorities with a View to Equal Rights and Opportunities for all](#), MG-IN (2003) 7

Nationale Kontaktstellen für Integrationsfragen

Tschechische Republik:	Arbeits- und Sozialministerium – Abteilung Integration von Ausländern
Dänemark:	Ministerium für Integration – Abteilung für Integrationspolitik
Deutschland:	Bundesministerium des Innern – Referat M8
Estland:	Staatskanzlei – Amt des Ministers für Ethnische Angelegenheiten
Griechenland:	Ministerium für Inneres – Abteilung Ausländer und Migration – Fachbereich Gesellschaftliche Integration
Spanien:	Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten – Staatssekretär für Immigration und Emigration – Abteilung Integration von Zuwanderern
Frankreich:	Ministerium für Beschäftigung, Arbeit und sozialen Zusammenhalt – Direktion für Bevölkerung und Migration
Irland:	Ministerium für Justiz, Gleichberechtigung und Rechtsreform – Aufnahme- und Integrationsbehörde
Italien:	Ministerium des Innern – Abteilung für bürgerliche Freiheiten und Zuwanderung – Zentralkommission für Zuwanderungs- und Asylpolitik
Lettland:	Sekretariat des Ministers für besondere Aufgaben im Bereich gesellschaftliche Integration
Litauen:	Ministerium für Sozialversicherung und Arbeit – Abteilung Europäische Integration und Internationale Beziehungen
Luxemburg:	Ministerium für Familie und Integration – Regierungskommissariat für Ausländer
Ungarn:	Ministerium des Innern – Amt für Zuwanderung und Staatsbürgerschaft
Niederlande:	Ministerium der Justiz – Direktion für die Koordinierung der Integration von Minderheiten
Österreich:	Bundesministerium für Inneres – Abteilung III/4

Polen:	Ministerium für Sozialpolitik – Abteilung für Sozialfürsorge und Integration
Portugal:	Büro des Beigeordneten Staatssekretärs beim Minister im Amt des Premierministers
Slowenien:	Ministerium des Innern – Migrationsabteilung
Slowakische Republik:	Ministerium des Innern – Migrationsamt
Finnland:	Arbeitsministerium – Grundsatzabteilung
Schweden:	Ministerium der Justiz – Abteilung Vielfalt und Integration von Zuwanderern
Vereinigtes Königreich:	Innenministerium – Abteilung Sozialpolitik – Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftsbehörde

In diesem Handbuch werden vorbildliche Verfahren und Erfahrungen aus 25 EU-Mitgliedstaaten zu folgenden Themen vorgestellt: Einführungskurse für Neuzuwanderer und anerkannte Flüchtlinge, Bürgerbeteiligung und Indikatoren. Es ist in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen mit dem Ziel erarbeitet worden, den Austausch von Erfahrungen und Informationen zu erleichtern und damit zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Rahmens für die Integration beizutragen. Das Handbuch wendet sich an Entscheidungsträger und Praktiker auf lokaler, regionaler, nationaler und EU-Ebene.



AMT FÜR AMTLICHE VERÖFFENTLICHUNGEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
L-2985 Luxemburg

