

Zweite Ausgabe

Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker

Generaldirektion
Justiz, Freiheit und Sicherheit



Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker

Zweite Ausgabe, Mai 2007



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

Der Text kann von der Website der Europäischen Kommission unter folgender Adresse heruntergeladen werden: http://ec.europa.eu/comm/justice_home

ISBN 978-92-79-03325-4

© Europäische Gemeinschaften, 2007
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

© Fotos und Design: Ruben Timman / www.nowords.nl

Printed in Italy

GEDRUCKT AUF CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
Einleitung	6
<hr/>	
Kapitel 1: Mainstreaming der Integration von Zuwanderern	13
1.1 Staatliche Stellen	15
1.2 Dienstleister	20
1.3 Nichtregierungsorganisationen	26
Schlussfolgerungen	29
<hr/>	
Kapitel 2: Wohnen in einem städtischen Umfeld	33
2.1 Breiter gefächertes Wohnungsangebot für Zuwanderer	34
2.2 Integration im städtischen Umfeld	39
2.3 Austausch von bewährten Verfahren im Wohnungswesen	47
Schlussfolgerungen	49
<hr/>	
Kapitel 3: Wirtschaftliche Integration	51
3.1 Von der Aufnahme zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt:	
Abstimmung von Angebot und Nachfrage	52
3.2 Kompetenzen und Qualifikationen	55
3.3 Antidiskriminierung und Vielfalt	61
3.4 Zuwanderer als Unternehmer	66
Schlussfolgerungen	69
<hr/>	
Kapitel 4: Governance für die Integration	71
4.1 Lokale Integrationsstrukturen	72
4.2 Planung und Bewertung von Integrationsstrategien	79
4.3 Ressourcenmanagement	82
Schlussfolgerungen	90
<hr/>	
Anhang I: Praxisbasierte Strategien – von Verfahren zu Strategien	93
Anhang II: Nationale Kontaktstellen für Integrationsfragen	97



Vorwort

Dieses Handbuch enthält eine Vielzahl von Anregungen und neuen Ideen für alle, die daran beteiligt sind, die mit der Zuwanderung verbundenen Herausforderungen zu bewältigen und die sich daraus bietenden Möglichkeiten zu nutzen. Das erste Handbuch zur Integration, das im November 2004 veröffentlicht wurde, stieß bei Praktikern und Entscheidungsträgern gleichermaßen auf großes Interesse. Die erste Ausgabe wurde unionsweit verbreitet, und die bei der Kommission eingegangenen Reaktionen bestätigten, dass das Handbuch dem dringend benötigten Informations- und Verfahrensaustausch auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene Rechnung trug. Es wurde zu einem Kernelement des gemeinsamen europäischen Rahmens für die Integration, der sich auf die ebenfalls im November 2004 vom Rat „Justiz und Inneres“ vereinbarten gemeinsamen Grundprinzipien stützt.

Die vorliegende zweite Ausgabe des Handbuchs, die in Zusammenarbeit mit den Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen erstellt wurde, befasst sich mit der Wohnsituation und der wirtschaftlichen Integration von Zuwanderern – zwei Aspekten, die beide von entscheidender Bedeutung sind, wenn Zuwanderern ein Gefühl des Willkommenseins vermittelt und ihnen ermöglicht werden soll, ihre Fähigkeiten und Kenntnisse zum Wohle des Wirtschaftswachstums und der Weiterentwicklung der EU einzubringen. Außerdem wird in dem Handbuch die Rolle des „Mainstreaming“ bei der Durchführung der Integrationspolitik untersucht. Die Förderung von Dialog und Partizipation kann dazu beitragen, dass Migranten und europäische Bürger einander besser kennen lernen und die schädlichen „Barrieren des Misstrauens“ einreißen. Daher müssen wir die Strukturen und Verfahren, die sich die vielen verschiedenen Integrationsakteure, vor allem auf lokaler Ebene, zunutze machen, wirksam koordinieren. Die finanzielle Grundlage für die Förderung der Integration ist vorhanden, denn der Rat hat nach Anhörung des Europäischen Parlaments meinen Vorschlag für einen Fonds gebilligt, der gezielt auf die Integration ausgerichtet und mit beträchtlichen Mitteln (825 Mio. EUR für den Zeitraum 2007-2013) ausgestattet ist.

Die Bedeutung, die lokalen Akteuren insbesondere in den Städten zukommt, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die lokale Ebene ist derzeit in einem grundlegenden Wandel begriffen: Europas Städte wachsen und die Vielfalt ihrer Bevölkerung nimmt immer mehr zu, da Menschen aus aller Welt kommen, um Tätigkeiten aufzunehmen, die von unserer alternden Bevölkerung und den vorhandenen Arbeitskräften nicht ausgeführt werden können. Die Stadtverwaltungen sind am nächsten am Bürger dran und somit am besten in der Lage, im Rahmen der Subsidiarität schnell und wirksam politische Maßnahmen einzuleiten. Daher habe ich im Oktober 2006 eine neue Initiative zum Thema „Städte-Integration“ lanciert, an deren Anfang eine vom Bürgermeister Rotterdams veranstaltete Konferenz stand, auf der europäische Konzepte und lokale Praktiken überprüft wurden. Die Kommission vertritt seit langem die Auffassung, dass es von Vorteil für den Integrationsprozess ist, wenn Drittstaatsangehörigen eine umfassende gesellschaftliche Partizipation ermöglicht wird.

Die Integration kann sowohl für die Aufnahmeländer als auch für die Zuwanderer Europas mit Schwierigkeiten verbunden sein. Der Austausch von Ideen und erfolgreichen Lösungen ist deshalb von wesentlicher Bedeutung. Ich hoffe, dass uns dieses Handbuch, wie bereits sein Vorläufer, als Kernelement des europäischen Integrationsrahmens dabei helfen wird, die Lösungen zu finden, die wir brauchen, um den sozialen Zusammenhalt und eine aktive gesellschaftliche Partizipation jedes Einzelnen zu sichern.

A handwritten signature in blue ink, which reads "Franco Frattini".

Franco Frattini
Vizepräsident
Europäische Kommission

Brüssel, im Mai 2007



Einleitung

Das Handbuch zur Integration bietet einen Überblick über bewährte Verfahrensweisen und gibt Auskunft darüber, welche Lehren aus den Erfahrungen von Entscheidungsträgern und Praktikern in ganz Europa gezogen wurden. Mit der Zusammenstellung und Darstellung konkreter Beispiele aus unterschiedlichen Bereichen der Integration von Zuwanderern leistet das Handbuch einen Beitrag zu einem umfassenderen politischen Prozess auf dem Gebiet der Integration in der Europäischen Union (EU), insbesondere zur Entwicklung eines europäischen Rahmens für die Integration.

Die Entstehung des Handbuchs: Zusammenarbeit und Austausch mit den Betroffenen

Das Handbuch wird von der Migration Policy Group (MPG) – einer unabhängigen Organisation, die die Europäische Kommission in Migrationsfragen berät – in enger Zusammenarbeit mit den Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen erstellt. Es stützt sich auf die Ergebnisse von Fachseminaren, die von den für Integrationsfragen zuständigen Ministerien verschiedener Mitgliedstaaten veranstaltet werden.

Die Seminarthemen werden von dem jeweils ausrichtenden Mitgliedstaat in Zusammenarbeit mit der MPG und der Europäischen Kommission formuliert. Die Nationalen Kontaktstellen können vorschlagen, welche Referenten eingeladen und welche bewährten Verfahren in den Workshops vorgestellt werden sollen. Außerdem kann jede Nationale Kontaktstelle bis zu drei Teilnehmer aus ihrem Mitgliedstaat bestimmen, die sie je nach dem zu behandelnden Thema auswählt. Auf diesen Seminaren ist ein breites Spektrum von Akteuren vertreten, darunter Vertreter von staatlichen Stellen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, Sozialpartnern, Dienstleistern, Migrantenverbänden und Selbsthilfegruppen sowie Hilfsorganisationen.

Die Seminarteilnehmer können als die eigentlichen „Autoren“ des Handbuchs gelten, da sich die Erkenntnisse und Beispiele, die in den einzelnen Kapiteln dargestellt werden, zu einem großen Teil auf ihre (schriftlichen und mündlichen) Vorträge und Diskussionsbeiträge stützen. Die Europäische Kommission, die Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen und die MPG können als die „Herausgeber“ gelten, die den konzeptionellen Rahmen für die Seminare liefern, die auf den einzelnen Seminaren zusammengetragenen Informationen sichten, die Praxisbeispiele auswählen und ergänzende Forschungsarbeiten durchführen. Als Grundbausteine für die einzelnen Kapitel des Handbuchs dienen zum einen die Themenpapiere, in denen vor den Seminaren das jeweilige Thema umrissen und Fragen für die Diskussion formuliert werden, und zum anderen die Abschlussdokumente, die vorläufige Empfehlungen sowie erste Ideen für Beispiele vorbildlicher Verfahrensweisen enthalten.

Die Kapitel der ersten Ausgabe des Handbuchs befassten sich mit Einführungskursen für Neuzuwanderer und Flüchtlinge, Möglichkeiten ihrer Beteiligung an der Bürgergesellschaft und Integrationsindikatoren. Die erste Ausgabe wurde anlässlich der vom niederländischen Ratsvorsitz vom 9.-11. November 2004 in Groningen veranstalteten Ministerkonferenz über Integrationspolitik vorgelegt und basierte auf Fachseminaren in Kopenhagen (Februar 2004), Lissabon (April 2004) und London (Juni 2004).

Wie die erste Ausgabe enthält auch die zweite Ausgabe des Handbuchs eine Mischung aus „methodischen“ und „inhaltlichen“ Themen: In den Kapiteln über Mainstreaming und über „Governance“ für die Integration werden die Strukturen und Mechanismen untersucht, mit denen erfolgreiche Integrationsstrategien quer durch alle Politikfelder umgesetzt werden, während in den Kapiteln zum Thema Wohnen und über wirtschaftliche Integration Verfahrensweisen und Erfahrungen in den spezifischen Bereichen dargestellt werden. Die zweite Ausgabe stützt sich auf eine Reihe von Fachseminaren, die von den für Integrationsfragen zuständigen Ministerien von fünf Mitgliedstaaten in Tallinn (Mai 2005), Rom (Juli 2005), Dublin (Oktober 2005), Berlin (Dezember 2005) und Madrid (April 2006) veranstaltet wurden. Die Seminarteilnehmer kamen aus den 25 Mitgliedstaaten sowie aus Norwegen und der Schweiz.

Der politische Kontext: der im Aufbau befindliche europäische Rahmen für die Integration

Die zweite Ausgabe des Handbuchs zur Integration leistet einen entscheidenden Beitrag zu einem Kernelement des europäischen Rahmens für die Integration – der Umsetzung der gemeinsamen Grundprinzipien, die den Mitgliedstaaten als Leitschnur bei der Formulierung ihrer Integrationspolitik und als Bezugspunkt für die Durchführung und Bewertung ihrer derzeitigen und künftigen Integrationsstrategien dienen sollen. Die elf Grundprinzipien werden in der Mitteilung der Kommission „Eine gemeinsame Integrationsagenda“ durch Vorschläge für konkrete Maßnahmen weiterentwickelt, die auf europäischer und nationaler Ebene unter Berücksichtigung der bereits bestehenden politischen Strategien umgesetzt werden sollen.

Neben der Umsetzung der einschlägigen Instrumente des Gemeinschaftsrechts gehört die kontinuierliche Stärkung der Instrumente der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zum Kern des im Aufbau befindlichen europäischen Rahmens für die Integration. In diesem Zusammenhang ersuchte der Rat „Justiz und Inneres“ auf seiner Tagung vom 1./2. Dezember 2005 „das von der Kommission unterstützte Netz der nationalen Kontaktstellen für Integration, das ‚Integrationshandbuch für politische Entscheidungsträger und Praktiker‘ weiter zu entwickeln. Damit ein größtmöglicher Nutzen aus dem erfolgreichen Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken gezogen werden kann, fordert der Rat eine umfassende, einfache und an die angestrebte Zielgruppe angepasste Verbreitung dieses Handbuchs“ (S. 37). Aus diesem Grund wurde beschlossen, das Handbuch in die Amtssprachen der Union zu übersetzen.

Praxisorientierte Diskussionen auf den Fachseminaren

Ein blühendes Europa braucht aktive Bürger, die in integrierten Gesellschaften zusammenleben. Die Zuwanderer, die jetzt und in Zukunft in die europäischen Länder einreisen und sich hier niederlassen, werden Teil dieser Gesellschaften und tragen auf vielfältige Weise zur Gestaltung der Zukunft unserer Wirtschaft und Gesellschaft bei.

Die Integration der Zuwanderer vollzieht sich in einem Umfeld, das einer ganzen Reihe komplexer Faktoren ausgesetzt ist. Die Verwaltungsstrukturen, Fürsorgesysteme und die Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten sind so vielfältig wie ihre Migrationsgeschichte. Die Zusammensetzung der Migrationsbevölkerung ist nicht nur von Land zu Land, sondern auch von Ort zu Ort verschieden. Darüber hinaus befinden sich die europäischen Gesellschaften selbst im Wandel. Familie, Bildung und



Erziehung, ehrenamtliches Engagement, politische Parteien, Gewerkschaften, religiöse Organisationen, der soziale Dialog und andere Mechanismen und Institutionen nehmen unter dem Einfluss rasanter wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen neue Gestalt an. Zuwanderer und Flüchtlinge in Europa integrieren sich nicht in statische Gesellschaften, sondern stellen sich den in stetem Wandel befindlichen gesellschaftlichen Gegebenheiten in ihrem Umfeld.

Integration ist nicht leicht zu planen, sie ist ein langwieriger und nicht linear verlaufender Prozess. Ein internationales politisches Ereignis oder ein krimineller Akt kann den Integrationsprozess erheblich zurückwerfen. Integration hat viele Gesichter und verlangt einem breiten Spektrum verschiedenster Akteure, unter anderem den Zuwanderern, große Anpassungsfähigkeit ab. Die europäischen Gesellschaften müssen sich zu „lernenden Gesellschaften“ entwickeln, sich an neue Formen der Interaktion und der Kommunikation ebenso gewöhnen wie an neue und ganz verschiedene Personengruppen, darunter Zuwanderer und Flüchtlinge.

Was bedeutet Integration? Es wäre zu erwarten gewesen, dass diese Frage die üblichen Debatten über Assimilierung und Multikulturalismus auslöst, aber diese Begriffe wurden von den Teilnehmern der Fachseminare, von denen das Handbuch ausgearbeitet wurde, kaum verwendet. Als Entscheidungsträger und Praktiker, die tagtäglich mit der Integration von Zuwanderern zu tun haben, folgten sie einem eher praxisorientierten Ansatz und konzentrierten sich auf die Ergebnisse in punkto soziale und wirtschaftliche Mobilität, Bildung, Gesundheit, Wohnsituation, Sozialdienste und gesellschaftliche Teilhabe.

Zwei Prozesse sind entscheidend, wenn man positivere Ergebnisse für die Zuwanderer erreichen will: die Beseitigung von Ungleichheiten und der Erwerb von Kompetenzen. Diese Herausforderungen stehen im Mittelpunkt der Integrationspolitik in Europa.

Ungleichheiten im Wirtschaftsleben, in der Bildung und in anderen Bereichen in Angriff zu nehmen ist eine Aufgabe, der sich alle staatlichen und nichtstaatlichen Akteure stellen müssen, auch wenn diejenigen, die den gesetzlichen Rahmen gestalten, hier eine besondere Verantwortung tragen. Elemente einer „Zivilbürgerschaft“ wie sicherer Aufenthalt, Unterstützung für ein Leben in der Familie, erleichterte Einbürgerung und Bekämpfung von Diskriminierungen sind von ebenso zentraler Bedeutung wie Konzepte, die mit dem Begriff Sozialbürgerschaft verbunden sind, wie Partizipation, soziale Mobilität und angepasste Dienstleistungen. Diese Konzepte können in die Praxis umgesetzt werden, indem auf nationaler und europäischer Ebene Standards gesetzt, Verhaltenskodizes für die Verwaltungspraxis vereinbart und unnötige rechtliche Hindernisse beseitigt werden.

Die zweite Herausforderung, der Erwerb von Kompetenzen, stellt sich für die Bevölkerung insgesamt, einschließlich der Zuwanderer, und jeder Einzelne ist aufgefordert, sich das lebenslange Lernen zu Eigen zu machen. Zu diesem Prozess gehört das Erlernen der Sprache ebenso wie die ständige allgemeine und berufliche Weiterbildung. Im Laufe der Zeit eignen sich die Menschen nicht nur neues Wissen an, sondern entwickeln auch Lernfähigkeit – sie „lernen zu lernen“. Stärkung der Handlungskompetenz („Empowerment“) erweitert das Wissen – und umgekehrt.

Nicht nur der Einzelne profitiert von vermehrten Kompetenzen. Organisationen, ob klein oder groß, professionell oder ehrenamtlich, der Mehrheitsgesellschaft oder der Mi-

granten-Community zuzurechnen, helfen durch den Erwerb interkultureller Kompetenz auch sich selbst und fördern den Integrationsprozess. Durch ständige Anpassung an ihr Umfeld und dessen sich verändernde Muster der Vielfalt entwickeln sie sich zu „lernenden Organisationen“, die den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaften stärken, deren Teil sie sind.

Was mit dem vagen Begriff Integration bezeichnet wird, umfasst also Aspekte aus dem Bereich Justiz und Inneres, die an dem rechtlichen Rahmen für Aufnahme und Aufenthalt, Einbürgerung und Antidiskriminierung anknüpfen, sowie Aspekte, die mehr mit der Sozial-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- oder Kulturpolitik zu tun haben. Diese Vielfalt ist auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen zu finden, wo die Integration verschiedene Generaldirektionen der Kommission, Ministerien und Kommunalbehörden beschäftigt, und sie erstreckt sich auch auf die verschiedenen nichtstaatlichen Akteure. Das macht eine Koordinierung zwischen Ministerien und den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen sowie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren erforderlich.

Die Beseitigung von Ungleichheiten, die Anpassung von Dienstleistungen an eine heterogene Kundschaft und die Änderung organisatorischer Verfahren können zu Spannungen führen. Zuwanderer und Einheimische stellen möglicherweise fest, dass sie konkurrierende Interessen haben und dass es im Integrationsprozess sowohl unter den verschiedenen Zuwanderergruppen als auch in der einheimischen Bevölkerung Gewinner und Verlierer gibt. Eine Gesellschaft, die sich der Vielfalt annimmt, muss mit diesem Konfliktpotenzial leben und lernen, Differenzen auf dem Vermittlungs- und Verhandlungsweg zu bereinigen. Die Bereitschaft, einen solchen Austausch aufzunehmen, kann durch persönliche Kontakte und Interaktionen gefördert werden. Offene Kommunikationskanäle sind die Grundlage eines anhaltenden Dialogs und dauerhafter Zusammenarbeit.

Inhalt der zweiten Ausgabe des Handbuchs

Das Handbuch umfasst neben dieser Einleitung vier Kapitel; ihnen ist ein allgemeiner Überblick über die Schritte vorangestellt, die eingeleitet werden müssen, um einen sinnvollen Austausch von Verfahrensweisen zustande zu bringen, aus dem nützliche Lehren gezogen werden können. Der Überblick stützt sich auf Verfahrensweisen „lernender Organisationen“ und auf den sich entwickelnden Austausch über integrationsfördernde Verfahren in Europa.

Kapitel 1 „Mainstreaming“ befasst sich mit der Frage, wie die Integrationsproblematik zum festen Bestandteil der Strategien, des Dienstleistungsangebots und der Organisationskultur in den verschiedensten Bereichen wird. Es zeigt auf, wie staatliche und nichtstaatliche Akteure ihren Beitrag dazu leisten, die Integration von Zuwanderern zur Querschnittsaufgabe zu machen, und gibt Anregungen, welche Instrumente ihnen helfen können, Strategien und Verfahren an die sich verändernde Wirklichkeit einer von Vielfalt geprägten Gesellschaft anzupassen.

Kapitel 2 „Wohnen in einem städtischen Umfeld“ beschreibt Verfahrensweisen, die ein breiter gefächertes Wohnungsangebot für Zuwanderer zum Ziel haben und dies durch den Abbau von Zugangshindernissen und eine bessere Wohnqualität zu verwirklichen suchen. Auch wenn es sich dabei in den meisten Fällen um gezielte und begrenzte Maßnahmen handelt, werden sie doch vor dem Hintergrund umfassenderer Stadtentwick-



lungsstrategien und -strukturen umgesetzt. Die Großstädte leisten Pionierarbeit bei der Entwicklung von Maßnahmen auf Gebieten wie Stadterneuerung, Mischung von Wohneigentum und Mietwohnungen und Mischung der Wohnbevölkerung, integrative Einrichtungen und Dienste sowie Kommunikation und Partizipation. Dieses Kapitel enthält Praxisbeispiele aus den genannten Bereichen.

Kapitel 3 „Wirtschaftliche Integration“ behandelt das Thema Integration von Zuwanderern in das Wirtschaftsleben, ob als Arbeitnehmer oder Selbständige. Es geht der Frage nach, wie die Einwanderungspolitik Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in Einklang bringen und so die Integration von Zuwanderern erleichtern kann. Anschließend befasst sich das Kapitel mit dem Erwerb und der Beurteilung von Kompetenzen während des gesamten beruflichen Werdegangs der Zuwanderer, wobei auf formale Qualifikationen, sonstige berufliche Fertigkeiten oder Sprachkenntnisse sowie Kenntnisse über das Berufsleben und die Arbeitssuche Bezug genommen wird. Ferner wird untersucht, wie Strategien für die Bekämpfung von Diskriminierung und den Umgang mit Vielfalt die Gleichberechtigung am Arbeitsplatz, die Bindung an den Arbeitsplatz und den beruflichen Aufstieg fördern und ein Klima schaffen können, in dem Vielfalt einen positiven Wert darstellt. Als Letztes wird in dem Kapitel beschrieben, wie ethnischen Minderheiten angehörende Unternehmer durch Beratung, erleichterten Zugang zu Finanzdienstleistungen oder Einbeziehung in Lieferantennetze unterstützt werden können.

Kapitel 4 „Governance für die Integration“ befasst sich mit den Strukturen, Mechanismen, Prozessen und Formen der Zusammenarbeit, die den Rahmen für Strategien und Verfahren der Integration bilden. Es zeigt auf, wie die verschiedenen Akteure im Bereich der Integration von Zuwanderern gemeinsam Beziehungen definieren können, die aus den Stärken und Beiträgen der einzelnen Beteiligten Nutzen ziehen. Ferner wird beschrieben, wie die Integrationsmaßnahmen auf lokaler Ebene koordiniert werden können. Anschließend befasst sich das Kapitel mit der Evaluierung als Kernelement einer guten Politik- und Programmgestaltung. Als Letztes wird das Thema Ressourcenmanagement behandelt und untersucht, welche Rolle die verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure bei der Finanzierung von Integrationsstrategien und -verfahren spielen.

Die in diesem Kapitel vorgestellten Beispiele und Erfahrungen stehen mit denjenigen in Kapitel 1 in einem engen Zusammenhang. Sie zeigen weitere Perspektiven zu einigen der im Mainstreaming-Kontext aufgeworfenen Fragen auf: Wie sieht das richtige Gleichgewicht zwischen Führung und Eigenverantwortung, Koordinierung und Flexibilität aus? Mit welchen Finanzierungsmodellen kann erfolgreich auf reale Bedürfnisse und Chancen reagiert werden? Wie kann man aus positiven und negativen Erfahrungen lernen und die Politik entsprechend anpassen?

Anhang I enthält Anregungen, wie sich aus den Ergebnissen von Integrationsprogrammen und -projekten politische Empfehlungen entwickeln lassen. Auf diese Weise könnte die Praxis verstärkt zur Grundlage der Integrationspolitik gemacht werden, was wiederum die Nachhaltigkeit der Integrationsverfahren verbessern und die Unterstützung für die Integrationsstrategien verstärken würde.

In Anhang II sind die Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen aufgeführt.



Bewährte Verfahren austauschen und daraus lernen

Organisationen können voneinander lernen, ob bei der Konzipierung und Umsetzung von Strategien oder bei der Durchführung konkreter Programme und Projekte und unabhängig davon, ob es sich um staatliche Behörden oder nichtstaatliche Einrichtungen handelt und ob sie auf derselben oder unterschiedlichen Ebenen arbeiten.

Dieser Prozess umfasst folgende Schritte:

- ausführliche Beschreibung der Politikbereiche und Integrationsprogramme, über die man sich austauschen möchte, und der erwarteten Ergebnisse;
- Entscheidung darüber, ob die Verfahren der Partnerorganisation reproduziert oder der eigenen Situation angepasst werden sollen oder ob gemeinsam mit der Partnerorganisation neue Verfahren entwickelt werden sollen;
- Ermittlung eines oder mehrerer potenzieller Partner und Vereinbarung der Prinzipien, auf deren Grundlage der Austausch stattfinden soll (z. B. auf der Grundlage des „European Benchmarking Code of Conduct“, dem Verhaltenskodex der European Foundation for Quality Management);
- Zuweisung von Personal und anderen Ressourcen, Gewinnen der eigenen Mitarbeiter für den Austausch und Demonstration ihres Engagements gegenüber dem/den Partner(n);
- Festlegung eines Programms und Zeitrahmens, Benennung der Mitarbeiter, Vereinbarung einer Strategie für die interne und die externe Kommunikation, Zusammenbringen der eigenen Mitarbeiter und derjenigen des Partners/der Partner und Bildung eines Teams, das für den Austausch zuständig ist und sich auf Kompetenz und Vertrauen stützen kann;
- Ermittlung der Datenquellen und Vereinbarung der Art und Weise, wie Informationen erzeugt, (insbesondere im Fall von vertraulichen Daten) gehandhabt und ausgetauscht werden; Feststellung und Überbrückung oder Beseitigung von Datenlücken;
- Aufnahme eines gründlichen Austauschs durch Besuche vor Ort, Erstellung allgemeiner Hintergrundinformationen zu Integrationsstrategien, detaillierte Darstellung der Programmdurchführung und Formulierung wichtiger Punkte;
- Feststellung, inwieweit unterschiedliche Situationen nicht nur die Erwartungen an die Ergebnisse der Strategien und Verfahren, sondern auch deren tatsächliche Wirkung beeinflussen; Entwicklung gemeinsamer Kriterien für Wirksamkeits- und Effizienzmessungen;
- Vergleich der Strategien und Verfahren und Formulierung von Stärken und Schwächen; Hervorheben kritischer Erfolgsfaktoren und Aufzeigen von Hürden; Feststellung der gewonnenen Erfahrungen und Abfassung von Empfehlungen für die praktische Anwendung der daraus gezogenen Lehren;
- Bewertung des Austauschs, Verbreitung der Ergebnisse unter den Betroffenen und entsprechende Anpassung der Strategien und Verfahren.



Kapitel 1

Mainstreaming der Integration von Zuwanderern



Dieses Kapitel befasst sich mit der Frage, wie die Integrationsproblematik zum festen Bestandteil der Strategien, des Dienstleistungsangebots und der Organisationskultur in den verschiedensten Bereichen wird. Es zeigt auf, wie staatliche und nichtstaatliche Akteure ihren Beitrag dazu leisten, die Integration von Zuwanderern zur Querschnittsaufgabe zu machen, und gibt Anregungen, welche Instrumente ihnen helfen können, Strategien und Verfahren an die sich verändernde Wirklichkeit einer von Vielfalt geprägten Gesellschaft anzupassen.

Der Begriff „Mainstreaming“ hat seinen Ursprung in der Genderthematik und wird bisher noch nicht europaweit in der Integrationspolitik verwendet. Mit ihm lassen sich jedoch einige Punkte zusammenfassen, die seit geraumer Zeit Teil der Integrationsdebatte sind:

- Die Integration von Zuwanderern sollte von den Akteuren, die normalerweise an der Politikgestaltung mitwirken, in alle Politiken auf allen Ebenen und allen Stufen einbezogen werden.
- Organisationen, die sich der Bedürfnisse der Gesamtgesellschaft annehmen, sollten für einen gleichberechtigten Zugang aller Mitglieder einer zunehmend von Vielfalt geprägten Bevölkerung zu ihren Programmen und Dienstleistungen Sorge tragen.
- Manchmal können allgemeine Maßnahmen an die Bedürfnisse der Zuwanderer angepasst werden, manchmal bedarf es vorübergehend oder auf Dauer gezielter Maßnahmen. Organisationen können lernen, wie diese Maßnahmen unterschiedlicher Art ins Gleichgewicht gebracht werden können, im Idealfall in Absprache mit den Betroffenen einschließlich der Zuwanderer.



„Gender Mainstreaming“ ist in einer Reihe von Dokumenten definiert worden, beispielsweise der Veröffentlichung des Europarats aus dem Jahr 1998 *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices: final report of the Group of Specialists on Mainstreaming*.

Das Ziel eines Mainstreaming der Integration von Zuwanderern wird in dem gemeinsamen Grundprinzip Nr. 10 wie folgt formuliert: „Die Einbeziehung von Integrationsmaßnahmen in alle wichtigen politischen Ressorts und auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste ist ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Gestaltung und der Durchführung der jeweiligen Politik“. Es wird ergänzt durch das gemeinsame Grundprinzip Nr. 6, in dem es heißt: „Entscheidende Voraussetzung für eine bessere Integration ist, dass Einwanderer zu denselben Bedingungen wie Einheimische gleichberechtigt Zugang zu den Institutionen sowie zu öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen erhalten“.

Zum Mainstreaming gehört die Anpassung von Strategien mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Menschen, um Ungleichheiten und Unterrepräsentierung in Angriff zu nehmen. Mit anderen Worten: Mainstreaming ist ein Instrument zur Förderung der Gleichstellung. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2005 „Eine gemeinsame Integrationsagenda“ feststellt: „Die Förderung der Grundrechte, der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit für alle sind die wichtigsten Integrationsaufgaben“.



Das EU-Recht bildet den Rahmen für robuste Antidiskriminierungsgesetze der Mitgliedstaaten. Es verbietet mittelbare und unmittelbare Diskriminierung, die Anweisung zur Diskriminierung und Belästigung, lässt positive Maßnahmen aber zu. Entsprechende Initiativen werden auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen entwickelt und durch Programme wie das Europäische Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierungen unterstützt. Bewährte Mainstreaming-Verfahren bauen auf Antidiskriminierungsgesetzen auf, zeigen aber auch auf, wie andere Mechanismen wie Mediation und Beschwerdeverfahren genutzt werden können, um Probleme festzustellen und in Einzelfällen Abhilfe zu schaffen.

Entscheidungsträger, Dienstleister und Nichtregierungsorganisationen, die in einer Vielzahl von Bereichen tätig sind, müssen ihre eigene Tätigkeit einer kritischen Betrachtung unterziehen. In welchem Maße werden die besonderen Bedürfnisse und Umstände von Zuwanderern in Programmen erkannt, aufgegriffen und in die Planung einbezogen? Können Abläufe und Strukturen so angepasst werden, dass der gleichberechtigte Zugang der Zuwanderer zu ihnen gefördert wird?



Allgemeine Programme können die Integration von Zuwanderern im Rahmen von Tätigkeiten fördern, die auf die Gesamtgesellschaft ausgerichtet sind. Gleichzeitig gibt es spezifische Bedürfnisse, die zusätzliche und gezielte Maßnahmen erfordern. In diesem Kapitel wird die Dynamik des Mainstreaming als ständiger Wechsel zwischen allgemeinen und gezielten Maßnahmen untersucht. Im Idealfall ergänzen sie einander und tragen gemeinsam dazu bei, ein dem Zugang und der Teilhabe von Zuwanderern förderliches Umfeld zu schaffen. Die Akteure in den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft können anhand der Anzahl der Betroffenen, des Zeitpunkts und ihrer eigenen Kapazitäten entscheiden, wann sie welche Maßnahme ergreifen wollen. Diese Kriterien werden im Folgenden näher betrachtet.

1.1 Staatliche Stellen

Die Herausforderung für staatliche Stellen besteht darin, der Integration von Zuwanderern als besonderem Anliegen bei der Entwicklung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung der Politik in allen relevanten Ressorts Geltung zu verschaffen. Inwieweit dies gelingt, hängt wesentlich davon ab, ob die oberen Ebenen das nötige politische Engagement erkennen lassen und eine Führungsrolle übernehmen. Gleichzeitig muss bei denjenigen Akteuren, die sich ändern müssen, um die Integration von Zuwanderern Teil ihrer Tätigkeit werden zu lassen, das notwendige Maß an Eigenverantwortung vorhanden sein.

Auf nationaler Ebene kann ein bestimmtes Ministerium oder eine einflussreiche Fachbehörde die Führungsrolle übernehmen. So gibt es in Spanien beispielsweise einen Staatssekretär für Immigration und Emigration im Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten, in den Niederlanden einen Minister für Einwanderung und Integration im Justizministerium, in Dänemark ein Ministerium für Flüchtlings-, Einwanderungs- und Integrationsfragen und in Portugal einen Hochkommissar für Einwanderung und ethnische Minderheiten. Auf lokaler Ebene kann eine eigene „Mainstreaming-Stelle“ innerhalb der Stadtverwaltung geschaffen werden.





Weit über ein Viertel der Einwohner der Stadt Wien hat einen Immigrationshintergrund. 2004 richtete der Wiener Gemeinderat die Magistratsabteilung für Integrations- und Diversitätsangelegenheiten (MA 17) ein. Sie unterstützt andere Dienststellen der Stadtverwaltung bei der Umsetzung diversitätsorientierter Strategien und arbeitet z. B. mit den Bezirksämtern zusammen, um das Dienstleistungsangebot entsprechend der Vielfalt der Einwohner zu verbessern. So fördert die MA 17 z. B. die gegenseitige Unterstützung der Bezirksämter bei der Lösung komplexer Aufgaben, für die Kenntnisse in den Sprachen der Zuwanderer erforderlich sind, von der Bearbeitung von Anträgen auf Ausstellung von Gewerbeberechtigungen bis zur Beantwortung von Fragen zu Rentenansprüchen.

Das Team der MA 17 besteht aus 48 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in dezentralen Büros in sieben verschiedenen Stadtteilen Wiens arbeiten. Dank dieser Nähe zu den Betroffenen ist die MA 17 mit den Gemeinschaften und Verbänden vor Ort und der konkreten Situation in den verschiedenen Stadtbezirken vertraut. Nahezu zwei Drittel des Teams der MA 17 haben einen Immigrationshintergrund, viele von ihnen sind Migranten der ersten Generation. Sie stammen aus 14 Ländern und sprechen mehr als 23 Sprachen.



Website: www.wien.gv.at/integration/

Das Ministerium oder die Stelle zur Förderung des Mainstreaming kann sich verschiedener Techniken bedienen, um das Engagement anderer staatlicher Stellen für die Integration von Zuwanderern zu fördern. Diese Techniken sollen anhand des folgenden Beispiels eines generischen „Integrationsagenten“ veranschaulicht werden (mit diesem Begriff wird hier die Person oder Organisation bezeichnet, die eine bestimmte Maßnahme tatsächlich durchführt).



Erfahrungsgemäß sind Mainstreaming-Verfahren wirkungsvoller, wenn sie sich auf die durchgängige politische Botschaft stützen, dass die Integration der Zuwanderer kein „Luxusthema“ ist, sondern zum Auftrag einer Einrichtung gehört, deren Kunden, Mitglieder oder Adressaten an Vielfalt zunehmen.



Zentrale Integrationsstellen: In jedem einzelnen Ressort kann eine Verwaltungseinheit oder eine Person damit betraut werden, das Mainstreaming voranzutreiben. Solche zentralen Integrationsstellen erhalten im Idealfall politische Unterstützung von höchster Stelle und tauschen sich regelmäßig mit dem Integrationsagenten aus.



Die Regierung des Vereinigten Königreichs fördert Diversitätsmaßnahmen, indem sie jeden Permanent Secretary persönlich dafür verantwortlich macht, dass sein Ressort seinen Verpflichtungen in Bezug auf Vielfalt nachkommt (der „Permanent Secretary“ ist der ranghöchste Beamte eines britischen Ministeriums, dem die Leitung der Alltagsgeschäfte des Ministeriums übertragen ist). Darüber hinaus sind eine Reihe neuer fachlicher Stellen und Rollen geschaffen worden, um die Ziele des Diversitätsmanagements voranzubringen. So wurde mehreren höheren Beamten die Rolle eines „Diversity Sponsor“ oder „Diversity Champion“ zugewiesen, der ressortintern und ressortübergreifend die Führung bei der Förderung der Vielfalt übernimmt.



Überprüfung von Politikvorschlägen: Der Integrationsagent kann Politikvorschläge in allen Bereichen prüfen und bei den zuständigen Dienststellen tätig werden, wenn ein Vorschlag Anlass zu Bedenken im Hinblick auf die Integration von Zuwanderern bietet. Eine solche Prüfung kann auch von einem interministeriellen Ausschuss oder einer Arbeitsgruppe vorgenommen werden. Solche Ausschüsse gibt es beispielsweise in Dänemark, Frankreich, Irland und Polen.



In Polen hat der Ministerpräsident im März 2005 das „Interministerielle Team für die Integration von Ausländern“ ins Leben gerufen. Das Team arbeitet Vorschläge zur Beibehaltung oder Änderung der gegenwärtigen Kompetenzen im Bereich der sozialen Integration von Zuwanderern aus, koordiniert die interministerielle Zusammenarbeit in diesem Bereich, gibt Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben zur Änderung der einschlägigen Bestimmungen ab, arbeitet mit Nichtregierungsorganisationen zusammen, die in diesem Bereich tätig sind, und unterhält einen Meinungs austausch über Tendenzen und Strategien in den einzelnen Ressorts, die verschiedene Zuwanderergruppen betreffen.



Das Team wird von dem Staatssekretär im Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik geleitet, dessen Aufsicht die Abteilung für Sozialfürsorge und Integration untersteht. Dem Team gehören Vertreter von neun Ministerien an, vom Kultur- bis zum Gesundheitsministerium, sowie der Vertreter des Regierungsbeauftragten für die Gleichstellung von Männern und Frauen.

Das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge veröffentlichte 2005 den Band Integrationsaktivitäten des Bundes. Bestandsaufnahme im Rahmen der Interministeriellen Arbeitsgruppe Integration. Dieses Kompendium enthält eine Übersicht über sämtliche Aktivitäten der verschiedenen Bundesministerien und -behörden zur Förderung der Integration und ist mit einem Index versehen.



Zu den Aktivitäten gehören umfassende Programme ebenso wie Einzelprojekte, Kampagnen, Veranstaltungen, Forschungsprojekte und Veröffentlichungen. Sie sind in einer Tabelle aufgeführt, die auch Angaben zu Haushaltstiteln und Fördervolumina, Zielen, Partnern, Zielgruppen, Laufzeiten, Förderregionen, Ausführenden/Trägern, Evaluierungen usw. enthält. Zu jeder Aktivität ist ferner eine Kontaktperson angegeben.

Die Prüfung der Politikvorschläge kann auch förmliche prospektive Folgenabschätzungen umfassen, mit denen versucht wird, die potenziellen Auswirkungen von Maßnahmen auf bestimmte Gruppen wie z. B. Zuwanderer im Voraus zu beurteilen. So kann eine Folgenabschätzung beispielsweise die räumliche Verteilung und die Mobilitätsmuster von Zuwanderern untersuchen, um festzustellen, ob diese Gruppen von einer neuen Investition in den öffentlichen Verkehr ihrem Bevölkerungsanteil entsprechend profitieren. Der Integrationsagent kann andere Ressorts dank seiner Sachkenntnis beraten, wie solche Folgenabschätzungen durchzuführen sind, insbesondere in Bereichen, in denen die Strategien komplex sind und unbeabsichtigte und schwer zu quantifizierende Folgen haben können.





„Folgenabschätzungen“ sind von der Europäischen Kommission als Instrument zur Betrachtung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen von Politikvorschlägen entwickelt worden. Wenn sich eine Folgenabschätzung auf die Wirkung einer Politik in einem bestimmten Bereich oder auf eine bestimmte Gruppe beschränkt, spricht man von einer „partiellen Folgenabschätzung“.

Hierzu zählen Folgenabschätzungen zur Gleichbehandlung (equality assessments – EQIA), mit denen gemessen wird, welche Auswirkungen gesetzliche und andere Maßnahmen in den verschiedensten Politikbereichen auf die Gleichbehandlung haben. Andere Beispiele sind geschlechtsspezifische Folgenabschätzungen und Folgenabschätzungen zur Integration von Zuwanderern, die die Auswirkungen allgemeiner politischer Maßnahmen auf die Stellung von Frauen bzw. Zuwanderern analysieren.



Indikatoren: Der Integrationsagent kann Indikatoren zur Diversität und zur Integration von Zuwanderern entwickeln, die die Kompetenzen verschiedener Ministerien berühren. Diese Indikatoren können Gegenstand regelmäßiger Berichte sein. Der Integrationsagent sollte nicht in eine detaillierte Planung einsteigen, sondern vielmehr übergeordnete Zielvorgaben formulieren, Sachwissen und Beratung anbieten und den Prozess überwachen. Daher können die Indikatoren, anhand deren die Fortschritte gemessen werden, relativ allgemein gehalten werden, um die Hauptverantwortung und die Wahl der Methoden dem betreffenden Ministerium zu überlassen.



Budgetierung: Mechanismen für die Berichterstattung über Integrationsindikatoren können so in den Haushaltszyklus eingebunden werden, dass weitere Mittelzuteilungen von einer zufriedenstellenden Leistung abhängig gemacht werden. Die Aufsicht über einen solchen Prozess könnte Parlamentsausschüssen übertragen werden.

Auch die Finanzierung kann als Anreiz zur Förderung des Mainstreaming genutzt werden. So können beispielsweise Gesundheits- oder Bildungsministerien zusätzliche Mittel zugeteilt werden, damit sie in ihren Strategien besser auf die Bedürfnisse von Zuwanderern eingehen. Kofinanzierungsvereinbarungen können dazu beitragen, die gemeinsame Verantwortung für die Integration herauszustellen und daran zu erinnern, dass es zu den Kernaufgaben aller Ressorts gehört, den Bedürfnissen von Zuwanderern gerecht zu werden.



Die Frage der Finanzierungskriterien veranschaulicht, dass der Unterschied zwischen allgemeinen und gezielten Maßnahmen bisweilen sehr gering ist. So verwenden die Regierungen der Mitgliedstaaten für Entscheidungen über die Finanzierung von Unterstützungsmaßnahmen in Schulen sowohl „allgemeine“ (sozioökonomische) als auch „spezifische“ (auf Zuwanderer abzielende) Kriterien.

Im Vereinigten Königreich werden zusätzliche Finanzmittel für Schulen in benachteiligten Gebieten im Rahmen des Programms „Excellence in Cities“ anhand von Benachteiligungsindikatoren gewährt, mit denen der Bedarf ermittelt wird. Da sich in den Städten Gebiete, in denen ethnische Minderheiten konzentriert sind, und benachteiligte Gebiete häufig überschneiden, kommen die Mittel des Programms „Excellence in Cities“ zu 70 % Schulkindern zugute, die ethnischen Minderheiten angehören. Ein anderes Programm, „Ethnic Minority



Achievement Grant“, gewährt kommunalen Bildungsbehörden finanzielle Unterstützung in Abhängigkeit von der Anzahl der Schulkinder, für die Englisch die Zweitsprache ist, der Kinder aus ethnischen Minderheiten und der Kinder, die Anspruch auf kostenlose Schulspeisung haben (ein Indikator für Benachteiligung).

In den Niederlanden erhalten Schulen mit „gefährdeten“ Schülern zusätzliche Finanzmittel vom Bildungsministerium. Der Grad der „Gefährdung“ wird seit kurzem nicht mehr anhand des Kriteriums „ethnischer Hintergrund“, sondern anhand des Bildungsgrads der Eltern gemessen, da die Forschung Hinweise darauf geliefert hat, dass der Bildungserfolg eher vom Bildungsniveau der Eltern als vom ethnischen Hintergrund beeinflusst wird; außerdem soll dies besondere Fördermaßnahmen für niederländische Kinder mit geringem Bildungserfolg ermöglichen.



Insgesamt sollte die Ausgabenverteilung die erklärten politischen Prioritäten und Verpflichtungen widerspiegeln. In Kapitel 4 „Governance für die Integration“ wird näher auf das Thema Ressourcenmanagement eingegangen.

Sensibilisierung: Migrantenverbände und Nichtregierungsorganisationen, die Migranten unterstützen, verfügen über unmittelbare Erfahrungen mit unangemessener Politik und ihren Konsequenzen. Sie können auf Probleme in Bereichen wie Gesundheitsfürsorge, Wohnungs- und Bildungswesen aufmerksam machen und den zuständigen Ministerien Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Der Integrationsagent kann solche Organisationen in ihrer Tätigkeit als Fürsprecher unterstützen.



Der Integrationsagent kann auch Forschungsarbeiten in Auftrag geben, um Lücken im Dienstleistungsangebot aufzuzeigen und andere Stellen für die Bedürfnisse der Zuwanderer zu sensibilisieren. So hat z. B. in Norwegen die Abteilung für Integration und Diversität eine Studie über Gerichtsdolmetscher in Auftrag gegeben. Die Studie machte Probleme hinsichtlich Qualität und Unabhängigkeit der Dolmetscher sichtbar, woraufhin das Justizministerium für Abhilfe sorgte.

Gibt es einen Parlamentsausschuss, der sich mit der Integration von Zuwanderern befasst, kann er zu den Mainstreaming-Bemühungen beitragen, indem er öffentliche Anhörungen und Untersuchungen durchführt, Gutachten von externen Experten anfordert und alle Ressorts auffordert darzulegen, was sie für die Integration tun.





In Stuttgart ist die Stabsabteilung für Integrationspolitik dem Oberbürgermeister unmittelbar unterstellt, d. h., Integrationsfragen stehen ganz oben auf der politischen Agenda. Die Stabsabteilung übt eine fachliche Aufsicht über die verschiedenen Abteilungen der Stadtverwaltung und der städtischen Unternehmen aus und hat beispielsweise dafür zu sorgen, dass die Arbeitsvermittlungen der Vielfalt ihrer Kunden Rechnung tragen. Auf Ressortebene sind die Ressortleiter und Bürgermeister für die Durchführung und Bewertung der Integrationspolitik und -projekte verantwortlich.

Die Stabsabteilung für Integrationspolitik verfügt über ein eigenes Budget. In Zusammenarbeit mit einer Vielzahl von Partnern initiiert sie Modellprojekte, die die Einbindung interkultureller Kompetenz in die regulären Strukturen in den Vordergrund stellen. Nachahmenswerte Verfahren werden sichtbar gemacht, indem sie vom Oberbürgermeister unterstützt werden. Diese fachliche Aufsicht wird durch das politische Monitoring des Internationalen Ausschusses des Gemeinderats ergänzt, eines beratenden Ausschusses, dem 13 gewählte Stadträte und 12 sachkundige Einwohner der Stadt angehören. Letztere zeichnen sich durch Fachkompetenz auf folgenden Gebieten aus:

Sprachförderung, Bildung, Sport: 3 Sitze

Stadtentwicklung, Zusammenleben, Sicherheit: 3 Sitze

Soziales, Jugend, Gesundheit: 2 Sitze

berufliche Qualifikation, Arbeitsmarkt, Wirtschaft: 2 Sitze

Kultur, interreligiöser Dialog: 2 Sitze

Der Internationale Ausschuss ist weniger die kommunalpolitische Vertretung ausländischer Nationalitäten als vielmehr ein Fachausschuss, der sich mit sämtlichen Tätigkeitsfeldern befasst, die für die Integration relevant sind. Seit 2005 legt die Verwaltung dem Gemeinderat alle zwei Jahre einen Integrationsbericht vor.

1.2 Dienstleister

Zum Mainstreaming gehört auch, dass Vielfalt gleichberechtigten Zugang zu Dienstleistungen nicht ausschließt. Die Anerkennung von Vielfalt durch öffentliche und private Dienstleister zeigt sich darin, dass ihr Angebot an Dienstleistungen neue und unterschiedliche Bedürfnisse widerspiegelt. Dabei handelt es sich nicht nur um kulturelle oder sprachliche Bedürfnisse: Die zunehmende Vielfalt der Bevölkerung geht häufig Hand in Hand mit dem Entstehen dicht besiedelter städtischer Gebiete, deren sozioökonomische Zusammensetzung spezielle Anforderungen an das öffentliche Dienstleistungsangebot stellt. In einem von Vielfalt geprägten dicht besiedelten Gebiet werden andere Kinderbetreuungs- oder Gesundheitsdienste benötigt als in einem zwar von Vielfalt geprägten, aber weniger dicht besiedelten Gebiet. Die Dienstleistungen müssen also auf die Zielbevölkerung zugeschnitten werden, und zwar unter Berücksichtigung *aller* ihrer charakteristischen Elemente wie etwa des Vorhandenseins von Zuwanderern oder Flüchtlingen.

1.2.1 Ermittlung von Bedürfnissen und Barrieren



Dienstleister bedienen sich unterschiedlicher Instrumente, um zu ermitteln, ob alle Teile der Bevölkerung durch das bestehende Dienstleistungsangebot angemessen versorgt werden.



Eine solche Bewertung kann unter anderem erfolgen, indem man die Dienstleistungen selbst daraufhin betrachtet, ob sie in der vorgesehenen Art und Weise genutzt werden oder nicht, wobei Letzteres auf Kommunikationsmängel oder ein nicht an den Bedarf angepasstes Angebot hindeuten würde.

Im Rahmen der 2003 von der Irish Eastern Region Health Authority entwickelten regionalen Gesundheitsstrategie für ethnische Minderheiten wurde nach Hinweisen auf eine unsachgemäße Nutzung der Gesundheitsdienste gesucht, um zu ermitteln, welche Themen in Bezug auf Kunden, die ethnischen Minderheiten angehören, besonders dringend waren.

Eine hohe Inanspruchnahme von Notaufnahmen und Notdiensten deutete darauf hin, dass viele Zuwanderer keinen Zugang zu Informationen über das System von Überweisungen, Wartelisten, Untersuchungsterminen und die mit der Nutzung der Gesundheitsdienste verbundenen Abläufe hatten. Eine geringe Teilnahme an Programmen der prä- und postnatalen Fürsorge ließ vermuten, dass die Programme und das Informationsmaterial zur Gesundheitsförderung nicht ausreichend auf Migrantinnen eingingen. Diese Erkenntnisse führten dazu, dass im Rahmen der Gesundheitsstrategie unter anderem der Aufbau eines Dolmetschdienstes und die Einrichtung einer Entbindungsklinik gefordert wurden, die sich mit aufsuchenden Aktivitäten an diese Zielgruppe wendet.

Website: www.hse.ie (Die Eastern Region Health Authority ging 2005 in der Health Service Executive auf.)

Ein anderes Mittel, vorhandene Barrieren für den Zugang zu Dienstleistungen zu ermitteln, sind Rückmeldungen von denjenigen, die die Dienste in Anspruch nehmen. Beschwerden über Dienstleistungen sollte man zumindest nachgehen und angemessene Reaktionen folgen lassen. Nutzer aus Zuwanderer- und Flüchtlingskreisen können auch durch die Teilnahme an Umfragen oder Forschungsprojekten einbezogen werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass manche nur schwer ohne Vermittler anzusprechen sind. Hier kann es sich als nützlich erweisen, mit Migrantenverbänden zusammenzuarbeiten, die Unterstützung von Führungspersönlichkeiten der Gemeinschaft zu gewinnen oder einige ihrer Mitglieder z. B. in der Ermittlung von Gesundheitsbedürfnissen zu schulen. Gleichzeitig sollte den Dienstleistern jedoch bewusst sein, dass nicht alle Angehörigen einer bestimmten ethnischen oder kulturellen Gruppe in gleichem Maße mit Dienstleistungen vertraut sein müssen. Andere Faktoren wie sozioökonomische Klasse, Sprachkenntnisse und Rechtsstatus können eine ebenso große oder sogar größere Rolle spielen.

Das Projekt SEEM (Services for Elders from Ethnic Minorities, 2003-2006), das von der Europäischen Kommission im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung finanziert wurde, untersuchte den Zugang älterer Angehöriger ethnischer Minderheiten zu Dienstleistungen im Bereich der Gesundheits- und Sozialfürsorge. Im Rahmen des Projekts entstanden eine Broschüre mit Beispielen bewährter Verfahren sowie eine Prüfliste für Kommunalbehörden und Dienstleistungsanbieter.





Eines der von SEEM vorgestellten bewährten Verfahren ist das Leeds Older People's Forum, ein Zusammenschluss von 110 ehrenamtlichen Organisationen, die in der Arbeit mit Senioren und als ihre Interessenvertreter tätig sind. Das Forum hat einen Betreuer für ethnische Minderheiten benannt und eine Fokusgruppe gebildet, der Senioren aus ethnischen Minderheiten und ihre Organisationen angehören. Vertreter der Fokusgruppe haben z. B. gemeinsam mit dem Leiter der Sozialdienste von Leeds den neuen Geschäftsplan für die Sozialdienste und Änderungen des häuslichen Pflegeangebots erörtert. Durch die Fokusgruppe werden die Senioren und ihre Organisationen befähigt, zur Entwicklung der Dienste beizutragen; gleichzeitig wird die Selbsthilfe gestärkt.

Kontaktadresse: seem@leeds.gov.uk, Website: www.leeds.gov.uk/seem/

Das Entstehen gezielter, häufig von NRO und Selbsthilfegruppen der Zuwanderer oder Flüchtlinge angebotener Dienste ist eines der deutlichsten Zeichen für ein nicht bedarfsgerechtes Dienstleistungsangebot.



Gezielte Dienste können auf die besonderen Umstände selbst kleiner Gruppen eingehen. Sie reagieren rasch auf neu entstehende Bedürfnisse und sind in der Durchführung flexibel. Sind den etablierten Dienstleistungsanbietern die Lücken in ihrem Angebot bewusst, gilt es, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gezielten und allgemeinen Dienstleistungen herzustellen. Eine klare Trennung von Rollen und Aufgaben kann helfen, Überschneidungen und Koordinierungsmängel zu vermeiden.

1.2.2 Gleichgewicht zwischen allgemeinen und gezielten Maßnahmen

Die Dienstleister müssen anhand der laufend eingehenden Informationen über ihre Zielgruppen beurteilen, ob die gewohnten organisatorischen Abläufe, Strategien, Verfahren und Strukturen angepasst werden können oder zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind.

Bei dieser Beurteilung können ihnen die Faktoren Zeitpunkt, Anzahl und Kapazität nützlich sein.

Zeitpunkt

Die Beurteilung des richtigen Zeitpunkts ist ein wichtiges Element einer erfolgreichen Mainstreaming-Strategie. Der Bedarf an spezifischen Programmen für Zuwanderer und Flüchtlinge ist gerade in der Zeit unmittelbar nach ihrer Ankunft wahrscheinlich besonders dringend. In einigen Mitgliedstaaten bilden die Neuankömmlinge die größte Gruppe der Zuwanderer und Flüchtlinge.

Gezielten Maßnahmen wie Sprachkursen für Neuankömmlinge und Einführungsprogrammen dürfte in der Politik gegenüber Zuwanderern und Flüchtlingen eine wichtige Rolle zukommen. Aber die allgemeinen Dienstleistungen sind ebenso betroffen, da Neuankömmlinge auch die auf die Mehrheitsgesellschaft ausgerichteten Dienste wie z. B. Krankenhäuser in Anspruch nehmen werden. Daher können Länder mit einem hohen Anteil an Neuzuwanderern nur gewinnen, wenn ihre Mainstreaming-Bemühungen möglichst früh einsetzen. Bei einigen Problemen können mit spezifischen Programmen kurzfristige Lösungen gefunden



werden, während ihnen längerfristig durch allgemeine Programme begegnet werden kann.

Anzahl

Die Anzahl der Betroffenen ist wichtig für die Beurteilung, inwieweit bestehende Dienste geändert werden sollten. Sollte eine Organisation einschneidende Änderungen vornehmen, um eine kleine Gruppe von Zuwanderern oder Flüchtlingen mit sehr spezifischen Bedürfnissen zu berücksichtigen (z. B. Mitglieder einer Sprachgruppe, die in dem Aufnahmeort oder vor Ort kaum vertreten ist)? Unter Umständen lassen sich stattdessen gezielte Maßnahmen entwickeln, die vollständig auf die Bedürfnisse der Gruppe abgestellt werden könnten, statt einen möglicherweise unbefriedigenden Kompromiss einzugehen. Andererseits sollten Anbieter von Dienstleistungen für die Mehrheitsgesellschaft dann, wenn eine Änderung für eine große Gruppe von Zuwanderern besonders wichtig ist, beträchtliche Anstrengungen unternehmen, um die Änderung herbeizuführen.

Die Entscheidung zwischen allgemeinen oder gezielten Maßnahmen kann in einer bestimmten Situation anhand mehrerer Kriterien getroffen werden. Der Zeitpunkt ist ebenso wichtig wie die Anzahl der Personen, die von einer bestimmten Maßnahme betroffen sind. Bei der Beurteilung dieser Faktoren sollten sich die Beteiligten von dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit leiten lassen.



Die Bildung ist einer der wichtigsten Bereiche für die Integration; ihr kommt eine zentrale Funktion bei der Verbesserung der Lebenschancen von Migrantenkindern zu. Im Bildungsbereich lassen sich zahlreiche Beispiele für Mainstreaming-Maßnahmen finden, die z. B. in der Veröffentlichung des Eurydice-Netztes aus dem Jahr 2004 *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe* (Die schulische Integration der Migrantenkinder in Europa) zusammengestellt wurden.

Diesem Bericht zufolge besuchen in der Französischen Gemeinschaft Belgiens, in Deutschland, Frankreich, Schweden und im Vereinigten Königreich (England) 5-12 % der Schulkinder Schulen mit einem Ausländeranteil von über 40 %. Darauf stellen sich viele dieser Schulen bei Speisen, Kleidervorschriften, Schwimm- und Sportunterricht, religiösen Feiertagen und anderen Fragen des täglichen Lebens ein. Viele stellen Berater und/oder Verbindungsbeamte ein und bedienen sich „interkultureller Mediatoren“, um Kontakte zwischen Elternhaus, Schule und der umfassenderen Gemeinschaft herzustellen. Die Schulen können muttersprachlichen Unterricht anbieten oder fördern und das Thema Vielfalt in den Lehrplan einbinden, indem die Schüler über andere Kulturen unterrichtet werden und den Respekt vor Anderssein lernen. In Schweden und Finnland haben Migrantenelementer bei Gesprächen mit der Schule gesetzlichen Anspruch auf einen Dolmetscher.

Bericht: www.eurydice.org/Documents/Mig/en/FrameSet.htm



Kapazität

Kapazitäts- und Kompetenzerwägungen spielen bei der Entscheidung zwischen allgemeineren und spezifischeren Maßnahmen eine entscheidende Rolle. Kapazität und Kompe-





tenz dienen als Maß für Qualität: Sind die etablierte Organisation und ihr Personal in der Lage, den Bedürfnissen von Zuwanderern gerecht zu werden? Müssen sie ihre interkulturelle Kompetenz noch weiter entwickeln? Stehen ihnen hierzu die nötige Zeit und die Mittel zur Verfügung oder sollten besser gezielte Maßnahmen ergriffen werden?



Das von der GD Gesundheit und Verbraucherschutz geförderte Projekt „Migrant-friendly hospitals“ (migrantenfreundliche Krankenhäuser) hat einen „Qualitätsfragebogen für Migrantenfreundlichkeit“ als Bewertungsinstrument für Krankenhäuser entwickelt.

Anhand des Fragebogens werden migrantenfreundliche Strukturen wie Dolmetschdienste, Informationsmaterial für Patienten mit Migrationshintergrund, kultursensible Dienstleistungen (Religion, Essen) sowie die Komponenten eines (Qualitäts-)Managementsystems beurteilt, durch die migrantenfreundliche Dienstleistungen ermöglicht und sichergestellt werden sollen, z. B. indem Migrantenfreundlichkeit in Aussagen über den Auftrag der Einrichtung, in die Haushaltsplanung und Personalentwicklungsprogramme aufgenommen wird.



Website: www.mfh-eu.net/public/home.htm

In einigen Fällen kann bestimmten Gruppen gezielte Hilfe angeboten werden und gleichzeitig die interkulturelle Kompetenz der auf die Mehrheitsgesellschaft ausgerichteten Dienste verbessert werden.



Das Projekt Policesol ist ein Aufklärungs- und Schulungsprogramm, das gemeinsam vom Cardiff Police Community Safety Department und der Abteilung Leisure and Lifelong Learning des Cardiff County Council entwickelt wurde. Es bietet Sprachunterstützung für Personen, die kein Englisch sprechen (ESOL steht für English for Speakers of Other Languages).

Das Projekt verbindet Sprachunterricht durch ESOL-Lehrkräfte mit Vorträgen von Kontaktbereichsbeamten und angehenden Polizeibeamten über Themen wie Fahren ohne Führerschein, häusliche Gewalt, rassistische Belästigung oder Sicherheit für unbeaufsichtigte Kinder zu Hause oder in Parks.

Abgesehen davon, dass die ethnischen Minderheiten angehörenden Teilnehmer mehr Vertrauen in die Polizei entwickelten, erhielten sie durch dieses Projekt auch die Möglichkeit, ehrenamtlich oder fest angestellt als Police Community Support Officers zu arbeiten, wodurch sich das ethnische Profil der Polizei verbesserte.

Gleichzeitig waren die praktischen Erfahrungen mit multiethnischen Gruppen für die an den Veranstaltungen teilnehmenden Polizeibeamten nach eigenen Aussagen sehr wertvoll. Sie entwickelten mehr Verständnis für die Schwierigkeiten, mit denen sich Zuwanderer konfrontiert sehen, und hielten die Erfahrungen für wirkungsvoller als ein formelles „Diversitätstraining“.



Website: www.cardiff.gov.uk

Kapitel 2 der ersten Ausgabe des Handbuchs zur Integration enthält eine Reihe von Beispielen, wie interkulturelle Kompetenz entwickelt werden kann, so dass eine „offene und integrative Organisation“ entsteht. Die Beispiele in beiden Ausgaben machen deutlich, dass sich das Dienstleistungsangebot auf gute Kenntnisse über die Kunden mit Migrationshinter-



grund stützen muss: ihre Migrationsgeschichte, Zusammensetzung nach Alter und Geschlecht, sprachliche Bedürfnisse, kulturelle und religiöse Gepflogenheiten und etwaige Barrieren, die dem Zugang zu oder Erfahrungen mit Dienstleistungen entgegenstehen. Dies kann den Zuwanderern den Zugang zu den herkömmlichen Diensten erleichtern.

Kenntnisse über Kunden aus Zuwanderer- und Flüchtlingskreisen können auf unterschiedliche Weise erworben werden: durch Datengenerierung und -analyse, Einbeziehung externer Experten und dadurch, dass der interkulturellen Kompetenz bei der Auswahl, Schulung und Beurteilung des Personals Priorität eingeräumt wird, einzelne Gruppen oder Mitglieder der Gemeinschaft zu Rate gezogen und Lehren aus gezielten Initiativen gezogen werden.



1.2.3 Kontakte zwischen Menschen und Institutionen

Beim Mainstreaming geht es darum, dass die Menschen die Institutionen, mit denen sie als Arbeitnehmer, Kunden oder sonstige Beteiligte zu tun haben, verändern. Einrichtungen, die für Partizipation und Feedback offen sind, werden eher in der Lage sein zu ermitteln, an welcher Stelle es keinen gleichberechtigten Zugang gibt, und Anbietern, die personalisierte und aufgeschlossene Dienstleistungen anstreben, werden die Einstellungsänderungen, die mit einem erfolgreichen Mainstreaming Hand in Hand gehen, leichter fallen.

Bei Dienstleistern, denen die Nähe zu ihren Nutzern fehlt, kann es dagegen lange dauern, bis sie die Bedürfnisse von Zuwanderern ermitteln. Unter Umständen ist den Migranten das vorhandene Dienstleistungsangebot nicht bekannt und sie gehen davon aus, dass der etablierte Dienstleister nicht bereit sein wird, auf sie einzugehen, oder ihnen gar ablehnend gegenüber steht. Veränderungen mögen stattfinden, werden aber nicht wirksam bekannt gemacht.

NRO können als Vermittler fungieren und helfen, dass sich die Art und Weise, wie Dienstleistungsanbieter und -nutzer die jeweils andere Seite wahrnehmen, verändert. So können z. B. Selbsthilfegruppen einen Einfluss darauf haben, was Zuwanderer über das Dienstleistungsangebot wissen und von ihm erwarten.



Mainstreaming hat zwei Seiten: soziale Gerechtigkeit und Effizienz. Beide sollten sich in der Art und Weise niederschlagen, wie Mainstreaming definiert und umgesetzt wird. Mit anderen Worten: Eine effiziente Durchführung der Politik sollte Hand in Hand gehen mit der sorgfältigen Beachtung von Gleichstellungsfragen. Auch wenn einige der Verfahren recht technischer Art sind, geht es beim Mainstreaming doch im Wesentlichen darum, „Herzen und Köpfe zu verändern“ und eine Gesellschaft zu schaffen, die sich der Vielfalt bewusst ist und entsprechend darauf reagiert.

Besonders wichtig sind die Einstellungen der Mitarbeiter von Dienstleistungseinrichtungen, die ihre Arbeitsabläufe anpassen müssen, um der Vielfalt gerecht zu werden. Können sie motiviert werden, den Nutzern zuzuhören, ihre Methoden auf den Prüfstand zu stellen und an ihren Kompetenzen zu arbeiten?





Manchmal hat die Arbeitsbelastung des Personals eine Verschlechterung der Kundenbeziehungen zur Folge. Vor allem bei Mitarbeitern mit Kundenkontakt nehmen unter Umständen die Bereitschaft und die Fähigkeit ab, bei starkem Antrag zusätzliche Zeit auf Kunden mit Migrationshintergrund zu verwenden. In Belgien hat die Bundesregierung ein Programm für interkulturelle Mediation eingeführt, über das sie interkulturelle Mediatoren oder Koordinatoren in rund fünfzig belgischen Krankenhäusern fördert. Das Programm baut auf einem von zwanzig ehrenamtlichen Organisationen im ganzen Land angebotenen Dienst auf.



Website: www.cofetis.be



Eine der Antriebskräfte des Mainstreaming ist der politische Wille. Je enger die Kontakte politischer Organisationen und Gremien zu Zuwanderern sind, desto aktiver werden sie sich für das Mainstreaming einsetzen.

In diesem Zusammenhang wäre das kommunale Wahlrecht für Zuwanderer anzusprechen, da ein großer Teil der Dienstleistungen auf kommunaler Ebene angeboten wird. Häufig werden die Dienste von der Gemeinde finanziert und über die Art und Weise, wie die Dienstleistungen angeboten werden, wird auf dieser Ebene entschieden. Gemäß dem gemeinsamen Grundprinzip Nr. 9 unterstützt die Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess einschließlich der Teilnahme an Wahlen, des Wahlrechts und der Mitgliedschaft in politischen Parteien die Integration und sollte, soweit möglich, gefördert werden.

1.3 Nichtregierungsorganisationen

In dem dynamischen Verhältnis zwischen allgemeinen und gezielten Dienstleistungen entwickeln NRO und etablierte Dienstleister wechselnde Interaktionsmuster. Diese können von Komplementarität oder Konkurrenz, Koordinierung oder Doppelarbeit, Transparenz oder Ineffizienz gekennzeichnet sein. Die Herausforderung besteht darin, aufbauend auf gemeinsamen Interessen und relativen Stärken ein Verhältnis zu schaffen, das eine gleichberechtigte Partnerschaft ermöglicht.

NRO werden im Allgemeinen aus einem besonderen Anliegen heraus oder in einem bestimmten Interesse gegründet, beispielsweise wenn ein Defizit in der Regierungspolitik oder im Dienstleistungsangebot erkannt wird. Häufig bieten sie gezielte Dienstleistungen für spezifische Zuwanderer- oder Flüchtlingsgruppen an. Solche Dienste werden manchmal als kurzfristige „Lückenbüßer“ betrachtet, denn sie werden üblicherweise im Rahmen von Projekten angeboten und hängen von einer befristeten Finanzierung aus Spendenmitteln ab. Dennoch ist Nachhaltigkeit für NRO ein wichtiges Anliegen. Können gezielte Aktivitäten etablierte Dienstleister dazu bringen, Lehren daraus zu ziehen? Werden die Anliegen von Zuwanderern und Flüchtlingen in die langfristige Planung einbezogen werden?

Das folgende Fallbeispiel veranschaulicht die Bedeutung der „Kooperationsbedingungen“ von NRO und etablierten Diensten: Wie können organisatorische Brücken so gebaut werden, dass die Nutzer eine optimale Dienstleistung erhalten und die Organisationen ihre Identität bewahren können?



Soziale Beratung für Flüchtlinge in Ungarn

- Die NRO Menedék – der ungarische Verband für Migranten – wurde 1995 als zivilgesellschaftliche Initiative mit finanzieller Unterstützung des UNHCR gegründet.
- 1998 nahm Menedék ein vom UNHCR finanziertes Projekt auf, das zwischen den Nutzern und den staatlichen oder kommunalen Dienstleistungsanbietern vermitteln sollte. Im Zuge des Projekts stellte Menedék fest, dass sich die etablierten Dienste vieler Fälle nicht wirksam annahmen. Daher nahm die Organisation ihren eigenen Beratungsdienst für Flüchtlinge auf.
- Der Beratungsdienst wurde unter den etablierten Einrichtungen bekannt, die Flüchtlinge zunehmend an ihn verwiesen.
- 2002-2003 beendete der UNHCR seine Förderung. Menedék bemühte sich erfolglos, etablierte Anbieter für seinen Beratungsdienst zu interessieren. Vor allem der Vorschlag, die herkömmlichen Einrichtungen sollten selbst mit Flüchtlingen und Zuwanderern arbeiten und Menedék als „Ressourcenzentrum“ aufrechterhalten, stieß auf Ablehnung.
- 2005 entwickelte Menedék ein „Fall-Management“-System, in dem die Organisation als Koordinator und Vermittler zwischen Flüchtlingen und Dienstleistungsanbietern fungiert. Menedék strebt damit unter anderem eine Anerkennung seiner Stellung und seines Fachwissens auf politischer Ebene an.

Gezielte Aktivitäten für Zuwanderer sind eine wichtige Wissensquelle für Organisationen, die auf die Mehrheitsgesellschaft ausgerichtet sind. Entscheidungsträger sollten von sich aus aktiv werden und Informationen von ehrenamtlichen Organisationen und Vereinen einholen, die im direkten Kontakt mit bestimmten Gruppen stehen. 

Informationen können durch externe Qualitätsuntersuchungen oder direkte Befragungen der beteiligten Praktiker gesammelt werden. Man kann Seminare über bewährte Verfahren für gezielte Initiativen organisieren, um diejenigen, die bereits gezielte Maßnahmen durchführen, mit dem Personal von Einrichtungen zusammenzubringen, in denen die Integration von Zuwanderern noch nicht als Querschnittsaufgabe angesehen wird. Dort, wo gezielte Maßnahmen staatlich gefördert werden, könnten die durchführenden Organisationen aufgefordert werden, ihre Evaluierungsberichte auf den Erfahrungsaustausch auszurichten. So könnten die Berichte z. B. ein Kapitel mit „Lehren für etablierte Einrichtungen“ enthalten. Evaluierungen sollten in diesem Zusammenhang als Gelegenheiten angesehen werden, aus Erfahrungen zu lernen. Auf diesen Punkt wird in Kapitel 4 des vorliegenden Handbuchs näher eingegangen.

Unabhängig von spezifischen Projekten können NRO, auch Migrantenverbände, „Wissenszentren“ werden und aus ihrer Kenntnis über die verschiedenen Gemeinschaften Nutzen ziehen, indem sie Ausbilder und Berater für etablierte Dienstleister oder staatliche Behörden stellen. Außerdem können sie Material entwickeln, das in den allgemeinen Lehrplänen für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen, Sozialarbeiter usw. eingesetzt wird. Die Nachfrage nach solchen Tätigkeiten dürfte weiter wachsen, da interkulturelle Kompetenzen zunehmend gewürdigt werden.

NRO können auch als Fürsprecher auftreten und Kampagnen organisieren. Indem sie das Augenmerk auf spezifische Aspekte der Integration von Zuwanderern richten, helfen sie,



dem Thema Kontur zu verleihen. Bewährte Verfahren deuten darauf hin, dass die Regierungen die verschiedenen Rollen der NRO als Fürsprecher, Anbieter von Dienstleistungen wie Dolmetschen oder Information und als Förderer des Dialogs anerkennen sollten. Eine finanzielle Förderung aller Aspekte ihrer Tätigkeiten kann die Eigenständigkeit von NRO unterstützen und Ausdruck des Engagements der Regierungen für Kommunikation und aktive Einbeziehung als Schlüsselemente der Integration von Zuwanderern sein.



Kapitel 1: Schlussfolgerungen

1. Entscheidungsträger, Dienstleister und Nichtregierungsorganisationen, die in einer Vielzahl von Bereichen tätig sind, müssen ihre eigene Tätigkeit einer kritischen Betrachtung unterziehen. In welchem Maße werden die besonderen Bedürfnisse und Umstände von Zuwanderern in Programmen erkannt, aufgegriffen und in die Planung einbezogen? Können Abläufe und Strukturen so angepasst werden, dass der gleichberechtigte Zugang der Zuwanderer zu ihnen gefördert wird?
2. Erfahrungsgemäß sind Mainstreaming-Verfahren wirkungsvoller, wenn sie sich auf die durchgängige politische Botschaft stützen, dass die Integration der Zuwanderer kein „Luxusthema“ ist, sondern zum Auftrag einer Einrichtung gehört, deren Kunden, Mitglieder oder Adressaten an Vielfalt zunehmen.
3. Dienstleister bedienen sich unterschiedlicher Instrumente, um zu ermitteln, ob alle Teile der Bevölkerung durch das bestehende Dienstleistungsangebot angemessen versorgt werden. Eine solche Bewertung kann unter anderem erfolgen, indem man die Dienstleistungen selbst daraufhin betrachtet, ob sie in der vorgesehenen Art und Weise genutzt werden oder nicht, wobei Letzteres auf Kommunikationsmängel oder ein nicht an den Bedarf angepasstes Angebot hindeuten würde.
4. Gezielte Dienste können auf die besonderen Umstände selbst kleiner Gruppen eingehen. Sie reagieren rasch auf neu entstehende Bedürfnisse und sind in der Durchführung flexibel. Sind den etablierten Dienstleistungsanbietern die Lücken in ihrem Angebot bewusst, gilt es, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gezielten und allgemeinen Dienstleistungen herzustellen. Eine klare Trennung von Rollen und Aufgaben kann helfen, Überschneidungen und Koordinierungsmängel zu vermeiden.
5. Die Dienstleister müssen anhand der laufend eingehenden Informationen über ihre Zielgruppen beurteilen, ob die gewohnten organisatorischen Abläufe, Strategien, Verfahren und Strukturen angepasst werden können oder zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind.
6. Die Entscheidung zwischen allgemeinen oder gezielten Maßnahmen kann in einer bestimmten Situation anhand mehrerer Kriterien getroffen werden. Der Zeitpunkt ist ebenso wichtig wie die Anzahl der Personen, die von einer bestimmten Maßnahme betroffen sind. Bei der Beurteilung dieser Faktoren sollten sich die Beteiligten von dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit leiten lassen.
7. Kenntnisse über Kunden aus Zuwanderer- und Flüchtlingskreisen können auf unterschiedliche Weise erworben werden: durch Datengenerierung und -analyse, Einbeziehung externer Experten und dadurch, dass der interkulturellen Kompetenz bei der Auswahl, Schulung und Beurteilung des Personals Priorität eingeräumt wird, einzelne Gruppen oder Mitglieder der Gemeinschaft zu Rate gezogen und Lehren aus gezielten Initiativen gezogen werden.
8. NRO können als Vermittler fungieren und helfen, dass sich die Art und Weise, wie Dienstleistungsanbieter und -nutzer die jeweils andere Seite wahrnehmen, verändert. So können z. B. Selbsthilfegruppen einen Einfluss darauf haben, was Zuwanderer über das Dienstleistungsangebot wissen und von ihm erwarten.
9. Besonders wichtig sind die Einstellungen der Mitarbeiter von Dienstleistungseinrichtungen, die ihre Arbeitsabläufe anpassen müssen, um der Vielfalt gerecht zu werden. Können sie motiviert werden, den Nutzern zuzuhören, ihre Methoden auf den Prüfstand zu stellen und an ihren Kompetenzen zu arbeiten?



10. Eine der Antriebskräfte des Mainstreaming ist der politische Wille. Je enger die Kontakte politischer Organisationen und Gremien zu Zuwanderern sind, desto aktiver werden sie sich für das Mainstreaming einsetzen.
11. Gezielte Aktivitäten für Zuwanderer sind eine wichtige Wissensquelle für Organisationen, die auf die Mehrheitsgesellschaft ausgerichtet sind. Entscheidungsträger sollten von sich aus aktiv werden und Informationen von ehrenamtlichen Organisationen und Vereinen einholen, die im direkten Kontakt mit bestimmten Gruppen stehen.





Kapitel 2

Wohnen in einem städtischen Umfeld



Wohnraum ist für den Einzelnen, für Familien und Gemeinschaften lebenswichtig und ein entscheidender Faktor der Integrationsförderung. Dieses Kapitel beschreibt Verfahrensweisen, die ein breiter gefächertes Wohnungsangebot für Zuwanderer zum Ziel haben und dies durch den Abbau von Zugangshindernissen und eine bessere Wohnqualität zu verwirklichen suchen. Auch wenn es sich dabei in den meisten Fällen um gezielte und begrenzte Maßnahmen handelt, werden sie doch vor dem Hintergrund umfassenderer Stadtentwicklungsstrategien und -strukturen umgesetzt. In einigen Städten Europas hat heutzutage über die Hälfte der Einwohner einen Migrationshintergrund, was neue Formen der Vielfalt mit sich bringt. Solche Städte leisten häufig Pionierarbeit bei der Entwicklung von Maßnahmen auf Gebieten wie Stadterneuerung, Mischung von Wohneigentum und Mietwohnungen und Mischung der Wohnbevölkerung, integrative Einrichtungen und Dienste sowie Kommunikation und Partizipation – Maßnahmen, die dazu beitragen können, das Lebensumfeld für eine zunehmend von Vielfalt geprägte Bevölkerung zu verbessern.



Das gemeinsame Grundprinzip Nr. 7 liefert den Kontext für die Wohnungspolitik im Rahmen der Integration von Zuwanderern. Darin heißt es: „Ein wichtiger Integrationsmechanismus sind häufige Begegnungen zwischen Einwanderern und Bürgern der Mitgliedstaaten. Diese können durch gemeinsame Foren, durch interkulturellen Dialog, durch Aufklärung über die Einwanderer und ihre Kultur sowie durch integrationsfreundliche Lebensbedingungen in den Städten gefördert werden.“

2.1 Breiter gefächertes Wohnungsangebot für Zuwanderer



Wie alle Einwohner suchen sich Zuwanderer ihre Wohnungen entsprechend ihren Bedürfnissen und den Möglichkeiten, die ihnen ihr Umfeld bietet. Daher sollte die Politik ein breiter gefächertes Wohnungsangebot für diese Bevölkerungsgruppe anstreben, indem sie Chancengleichheit auf dem Wohnungsmarkt gewährleistet, sowohl in Bezug auf den Zugang zu Wohnraum als auch dessen Qualität.

Zugang zu Wohnraum

Viele Zuwanderer machen Erfahrungen mit mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Manche Wohnungseigentümer lehnen Zuwanderer als Mieter oder Käufer rundweg ab, andere fordern überhöhte Mieten und Kauttionen, weigern sich, Bürgen zu akzeptieren, oder verlangen unnötige Dokumente und Referenzen. Wegen des erschwerten Zugangs zu Wohnraum auf dem Privatwohnungsmarkt ist die Nachfrage nach Sozialwohnungen bei Zuwanderern häufig besonders groß. Das Angebot an Sozialwohnungen ist jedoch gering und es gibt lange Wartelisten. Die Benachteiligungen und Diskriminierungen von Zuwanderern und Minderheiten in den fünfzehn alten EU-Mitgliedstaaten sind in einer Veröffentlichung der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) aus dem Jahr 2005 dokumentiert, die sich auf die Berichte der nationalen Anlaufstellen der EUMC stützt (*Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*).



Das Gemeinschaftsrecht schreibt vor, dass langfristig Aufenthaltsberechtigte und Einheimische in Bezug auf den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen gleich behandelt werden müssen, und schützt vor Diskriminierungen aufgrund der Rasse und der ethnischen Herkunft bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (einschließlich Wohnraum).

Die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen bei der Versorgung mit Dienstleistungen einschließlich Wohnraum können noch stärker genutzt werden. 

Anwendung der Antidiskriminierungsgesetze in Frankreich

Rechtssache Hamida und Audrey Brahmia, Strafgericht Grenoble, 14. September 2004 

In diesem Rechtsstreit wurde ein Grundbesitzer auf Grundlage von Artikel 225-2 des Strafgesetzbuchs verurteilt, weil er den Verkauf eines Grundstücks wegen der „Rasse“ des Kaufinteressenten verweigert hatte. Er hatte zunächst ein Kaufangebot für ein Grundstück angenommen, den Geschäftsabschluss anschließend jedoch mit der Begründung verweigert, er befürchte Probleme mit den Nachbarn, weil der Käufer „Araber“ sei. Auch nachdem er sich eine Kopie der Heiratsurkunde des Käufers zur Überprüfung seines „Wohlverhaltens“ und Hochzeitsfotos zur Beurteilung seines Benehmens hatte vorlegen lassen, einen höheren Preis verlangt und die Größe des zu verkaufenden Grundstücks verringert hatte, blieb er bei seiner Weigerung und schob technische Schwierigkeiten sowie Probleme mit dem Liegenschaftsrecht vor, die dem Geschäftsabschluss entgegenstehen würden.

Der Grundbesitzer klagte gegen das vom Strafgericht Grenoble gegen ihn verhängte Urteil. Am 27. Oktober 2005 setzte das Berufungsgericht das Strafmaß auf sechs Monate mit Bewährung herauf, verbunden mit einer Geldstrafe in Höhe von 6 000 EUR und der Auflage, den Schuldspruch auf den Immobilienseiten der beiden größten Lokalzeitungen und im wichtigsten Blatt der Immobilienbranche „La Revue Bleue“ zu veröffentlichen.

Europäische Zeitschrift zum Antidiskriminierungsrecht, Ausgabe Nr. 3, April 2006, S. 66
http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_de.htm 

Die das Wohnungswesen betreffenden Vorschriften sind im Allgemeinen über eine Vielzahl von Gesetzen verteilt und bestimmen – häufig in komplexer Sprache – die Rechte und Pflichten von Hausbesitzern und -bewohnern.

Ein Verhaltenskodex für das Wohnungswesen kann praxisnahe Erläuterungen zur Bedeutung von Wohnungsgesetzen liefern. 

Ein Verhaltenskodex für Gleichbehandlung im Wohnungswesen kann vier umfassenden Zielen dienen: 

- a) Standards für die Verwirklichung von Gleichheit zu setzen und praktische Anleitungen dafür zu geben, wie gesetzwidrige rassistische Diskriminierung verhindert und Chancengleichheit im Wohnungswesen und bei den damit verbundenen Dienstleistungen erreicht werden kann;



- b) Wohnungsgesellschaften und anderen, die gemäß den Wohnungsbau- und Planungsvorschriften der verschiedenen nationalen Gesetze bestimmte Pflichten haben, zu helfen, ihre Rechte und Pflichten zu verstehen;
- c) Rechtsanwälte und andere Berater bei der Beratung ihrer Mandanten sowie Gerichte bei der Auslegung von Rechtskonzepten zu unterstützen;
- d) sicherzustellen, dass bei jeder Person, die erwägt, ein Rechtsverfahren einzuleiten, Klarheit sowohl über die Rechtsvorschriften als auch über die vorbildlichen Verfahrensweisen im Wohnungswesen und bei den damit verbundenen Dienstleistungen besteht.

Es gibt eine Reihe von Maßnahmen, die zur mittelbaren oder unmittelbaren Unterstützung von Zuwanderern eingesetzt werden können. Praktische Hilfe kann in Form von Referenzen für Vermieter, Kautionen oder Mietbürgschaften geleistet werden. In Spanien enthalten die meisten Regionalpläne für Immigration und Integration Programme, in deren Rahmen eine öffentliche Einrichtung gegenüber dem Vermieter dafür bürgt, dass die Miete gezahlt und etwaige Schäden behoben werden. Die katalanische Regierung hat ein Sozialwohnungsnetz (Red Bolsa de Vivienda Social) geschaffen, zu dessen Leistungen technische und rechtliche Garantien, eine umfassende Versicherungspolice und ein Kautionsdarlehen gehören.

In einer Studie des italienischen CENSIS-Instituts, die vom Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen in Auftrag gegeben wurde, wird eine ganze Reihe von Instrumenten vorgestellt, die auf lokaler Ebene mit Erfolg eingesetzt wurden, um Zuwanderer bei der Anmietung oder beim Kauf einer Wohnung oder eines Hauses zu unterstützen. Die Studie führt 99 Dienste auf und unterteilt sie in verschiedene Kategorien: Information und Beratung; Mediation; Immobilienverwaltung oder Haus- und Wohnungskauf; Neubau oder Restaurierung; Bürgschaftsfonds und Darlehen. Vier Beispiele werden als vorbildliche Verfahren vorgestellt: das Sanierungsprogramm für den Mailänder Bezirk Stadera, „Un tetto per tutti“ in Perugia, die Genossenschaft „Nuovo Villaggio“ in Padua und die Hausvermietungsagentur in Rimini. Diese vorbildlichen Verfahren werden von der italienischen Regierung und anderen Akteuren auf nationaler und europäischer Ebene verbreitet.



Beispiel: „Un tetto per tutti“

Das Projekt „Un tetto per tutti“ wurde in Umbrien entwickelt und anschließend auf die Lombardei ausgeweitet.

Dabei werden auf Grundstücken, die von den Kommunen zur Verfügung gestellt werden, Häuser von den künftigen Eigentümern – Zuwanderern und Einheimischen – gebaut bzw. restauriert. Sachverständige und örtliche Vereinigungen koordinieren das Projekt und bieten logistische und technische Unterstützung, darunter Zugang zu Krediten.

Seit 2001 sind 52 neue Häuser gebaut worden und 72 Familien, davon die Hälfte Zuwanderer, haben an dem Projekt teilgenommen. In Zukunft können Bankdarlehen und die Mietzahlungen der Arbeitsmigranten dazu beitragen, dass das Projekt zunehmend auf eigenen Füßen stehen kann.

CENSIS, Housing Policies and Services for Immigrants in Italy, Zusammenfassung in englischer Sprache, Rom, November 2005, S. 38-40.



Zuwanderer und Einheimische mit geringem oder unregelmäßigem Einkommen sehen sich mit einem beschränkten Wohnungsangebot und Mobilitätsbarrieren auf dem Wohnungsmarkt konfrontiert. Diese Situation wird bisweilen noch durch den Rechtsstatus der Zuwanderer verschärft. So können etwa Migranten mit befristeter Aufenthaltserlaubnis häufig den erforderlichen „angemessenen Wohnraum“ nicht nachweisen, der Voraussetzung für einen längerfristigen Aufenthaltsstatus ist, weil Vermieter sie als Mieter ablehnen, wenn ihr Aufenthaltsrecht nicht über die gesamte Vertragslaufzeit gewährleistet ist. Behörden verlangen unter Umständen von einer Person, die einen Antrag auf Familienzusammenführung stellt, den Nachweis von Wohnraum, wie er für eine vergleichbare Familie in der Region als normal angesehen wird und der die geltenden allgemeinen Gesundheits- und Sicherheitsstandards erfüllt.

Aufenthaltsbestimmungen sollten daraufhin überprüft werden, ob sie mit der Wohnungspolitik im Einklang stehen und welche Auswirkungen sie auf die Stellung von Zuwanderern auf dem Wohnungsmarkt haben.



Wohnraumqualität

Erschwingliche Wohnungen sind mitunter von schlechter Qualität. In manchen Wohnblöcken, die in einigen Mitgliedstaaten in den Nachkriegsjahren errichtet wurden, gibt es Wasserschäden, Probleme mit der Isolierung, schlecht funktionierende Aufzüge und andere Probleme, die mit den verwendeten Baumaterialien zu tun haben. Kleinere Wohngebäude sind bisweilen schlecht gepflegt, besonders wenn die Vermieter, die an Zuwanderer vermieten, die notwendigen Reparaturen unterlassen. Manche Zuwanderer und Flüchtlinge sind auf bedenkliche Unterkünfte angewiesen, die unter Umständen in einem vernachlässigten oder sogar gefährlichen Zustand sind.

Nationale und kommunale Behörden sollten sich bemühen, ernste Probleme bei der Wohnraumqualität zu ermitteln und ihre Maßnahmen auf verlässliche Daten über die Wohnsituation von Zuwanderern zu stützen. Dies könnte anhand von Erhebungen geschehen, die so konzipiert werden sollten, dass Vergleiche auf europäischer Ebene angestellt und europäische Standards entwickelt werden können.



Man kann Anreize für Eigentümer schaffen, die Qualität ihrer Immobilien zu verbessern und sie Zuwanderern anzubieten. So bietet z. B. die italienische Gemeinde Scicli (Provinz Ragusa, Sizilien) Vermietern einen bis zu 50-prozentigen Zuschuss zu den Ausgaben für Renovierungen und Reparaturen an, wenn sie ihre Wohnungen für mindestens fünf Jahre zu einem vereinbarten niedrigen Preis an Zuwanderer vermieten. Die Initiative kommt etwa 15 Familien zugute und bedeutet für die Gemeinde eine Investition in Höhe von 50 000 EUR.



Ein Aspekt der Wohnraumqualität ist die Übereinstimmung des Wohnungsangebots mit den Bedürfnissen der Zuwanderer. In einigen Mitgliedstaaten trägt das Angebot an erschwinglichem Wohnraum nicht der Tatsache Rechnung, dass Zuwanderer- und Flüchtlingsfamilien häufig größer als die Durchschnittsfamilie sind. In Schweden z. B. sind große Wohnungen nahezu ausschließlich in alten, privat vermieteten Gebäuden mit hohen Miet- oder Kaufpreisen zu finden. In einigen Fällen führt dieses Missverhältnis zwischen Angebot und





Nachfrage am Wohnungsmarkt zu Überbelegungen, die mit Erkrankungen der Atemwege und anderen Gesundheitsproblemen sowie sozialen Problemen einhergehen. Im Vereinigten Königreich wurde auf der Grundlage von Volkszählungsdaten eine Studie über die Wohnsituation von Muslimen durchgeführt, der zufolge nahezu 42 % der muslimischen Kinder in überbelegten Wohnungen leben, gegenüber 12 % der Gesamtbevölkerung.

Neu gebaute Sozialwohnungen können die vielfältigen Bedürfnisse von Zuwanderern und Flüchtlingen berücksichtigen, beispielsweise indem Wohnungen für große Familien angeboten werden. Vorhandene Wohneinheiten können in Absprache mit den Migranten, die sie gemietet haben, umgebaut und zusätzliche Einrichtungen wie gemeinschaftliche Waschküchen, Dachgärten oder gemeinschaftliche Satellitenschüsseln zur Verfügung gestellt werden. Entsprechende Initiativen zur Unterstützung des Gemeinschaftslebens wurden beispielsweise von der Sozialbau AG in Wien ergriffen, die eine Wohnanlage betreibt, deren Bewohner je zur Hälfte Einheimische und Migranten aus allen möglichen Ländern sind.



Wohnungsgesellschaften, die sich aktiv um bessere Dienstleistungen für Kunden mit Migrationshintergrund bemühen, wird es eher gelingen, deren Bedürfnissen und Vorlieben gerecht zu werden. Sie können ihr Personal entsprechend schulen oder Mitarbeiter mit Migrationshintergrund einstellen.



Im Vereinigten Königreich haben sich zahlreiche Wohnungsgenossenschaften auf Wohnungsbau-Dienstleistungen für ethnische Minderheiten (black and minority ethnic – BME) spezialisiert. Die größte dieser BME-Genossenschaften in West Midlands ist die Ashram Housing Association. Sie besitzt und verwaltet 727 Wohnungen, die meisten (543) in Birmingham. 49 % der Bewohner sind asiatischer Abstammung, 27 % sind Weiße, 13 % Schwarze und 8 % gemischter Herkunft. Das Kernziel der Genossenschaft lautet nach eigenen Angaben, den Bedürfnissen insbesondere, aber nicht ausschließlich, der BME-Gruppen nachzukommen.

Über 20 % des Wohnungsbestands der Genossenschaft sind Wohnungen für große Familien mit vier bis maximal sieben Schlafzimmern. Ashram bietet auch eine Reihe von Wohnungen für besondere Bedürfnisse an, beispielsweise für Senioren asiatischer Herkunft oder Frauen, die Schutz vor häuslicher Gewalt suchen, und unterhält ein Projekt für geistige Gesundheit, das sich an asiatische Frauen wendet.

Einem kürzlich vorgelegten Bericht der Audit Commission (Rechnungsprüfungsamt) zufolge sind 75 % der Vorstandsmitglieder und 71 % der Führungskräfte von Ashram Angehörige der BME-Gruppen. Insgesamt betrachtet spiegeln die 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Genossenschaft das demografische Profil ihres Gemeinwesens wider, und die Organisation erfasst die Sprachkenntnisse ihres Personals, um im Bedarfsfall Dolmetschdienste anzubieten. Auch 40 % der Auftragnehmer der Genossenschaft gehören BME-Organisationen an.



Ashram Housing Association Limited, www.ashramha.org.uk
Housing inspection report, www.audit-commission.gov.uk



2.2 Integration im städtischen Umfeld

In vielen europäischen Städten gibt es Gebiete, in denen sich die Armut konzentriert. Sie sind häufig von den übrigen Stadtteilen isoliert und haben einen hohen Ausländeranteil unter ihrer Wohnbevölkerung. Von der Entfernung zum formalen Arbeitsmarkt, dem Fehlen privatwirtschaftlicher Einrichtungen wie Läden und Banken, der starken Beanspruchung öffentlicher Dienstleistungen und deren schlechter Qualität, dem Ausmaß an kriminellem und asozialem Verhalten sowie dem schlechten Ruf, die solche benachteiligten Gebiete kennzeichnen, sind Migranten genauso betroffen wie andere Bewohner. Darüber hinaus kann die räumliche Konzentration dazu führen, dass die Zuwanderer noch mehr von der Gesellschaft isoliert sind und kaum Gelegenheit haben, die Sprache des Aufnahmelandes zu lernen; dies gilt insbesondere für die Kinder.

Strategien und Verfahren zielen darauf ab, der sozialen Ausgrenzung und Segregation entgegenzuwirken, die Merkmale benachteiligter Gebiete sind. Gleichzeitig können sie die positiven Aspekte verstärken, die viele Bewohner mit Migrationshintergrund spüren: die Unterstützung durch die aus sozialem Umfeld, Familie und Ethnie geknüpften Netze, die Möglichkeiten, die der ethnische Arbeitsmarkt bietet, rasche Hilfe für Neuankömmlinge und das Vorhandensein ethnischer Vereinigungen.



Die folgenden Abschnitte zeigen Beispiele aus den Bereichen Stadterneuerung, Mischung von Wohneigentum und Mietwohnungen und Mischung der Wohnbevölkerung, integrative Einrichtungen und Dienste sowie Kommunikation und Partizipation auf. Bewährte Verfahren deuten darauf hin, dass die physische Infrastruktur zwar wichtig ist, die Politik jedoch die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Aspekte hervorheben sollte. Läden, Kliniken, religiöse und kulturelle Zentren und andere Einrichtungen und Dienstleistungen sind notwendige Bestandteile eines funktionierenden städtischen Raums. Die Geschlechterbeziehungen sind für die Gestaltung der Interaktionen im städtischen Umfeld wichtig und geschlechtsspezifische Initiativen können große Wirkung entfalten.

Die Ziele, die sich die Politik für benachteiligte Gebiete setzt, sollten mit der umfassenden Stadtplanung vereinbar sein und Stadtentwicklungskonzepte sollten vor allem darauf ausgerichtet sein, „Brücken“ zwischen den einzelnen Stadtbezirken zu bauen. Dabei sollte die Beseitigung etwaiger Ungleichheiten in der Versorgung mit Dienstleistungen zwischen den einzelnen Stadtteilen Vorrang haben.



Stadterneuerung

Sanierungsprogramme beziehen sich im Allgemeinen auf klar umgrenzte Stadtgebiete. Häufig sind sie mit erheblichen finanziellen Investitionen zur Erneuerung und Modernisierung der physischen Infrastruktur verbunden. Solche Maßnahmen können die Lebensqualität der Bewohner erheblich verbessern, da Schmutz, Abfall und Lärm häufig auf die Architektur zurückzuführen sind. Wohnblöcke lassen sich durch eine die Privatsphäre schützende Gestaltung von Balkonen und Terrassen verbessern, durch die Schalldämpfung von Höfen und Eingängen, Außenbeleuchtung sowie großzügige Müllsammelstellen mit erhöhtem Leerungsturnus und regelmäßiger Sperrmüllentsorgung. Ungenutzte Bebauungslücken können strukturiert werden und der bewohnte Bereich einschließlich der Zugangszonen, Spielplätze und anderer halböffentlicher Bereiche kann deutlich markiert werden.





Infrastrukturprogramme können auch Investitionen in die Verkehrsverbindungen einschließen, beispielsweise die Verlängerung von U-Bahnlinien oder den Bau eines eigenen Bahnhofs für ein Gebiet. Mobilität ist für die Bewohner armer Gebiete von entscheidender Bedeutung und kann ihnen Zugang zu den Ressourcen-, Waren- und Dienstleistungsströmen der Stadt verschaffen.

Stadtsanierungsprogramme bringen häufig erhebliche Veränderungen im Lebensumfeld der Bewohner eines Bezirks mit sich. Im Idealfall wird der Weg der partizipativen Planung beschritten und darauf geachtet, dass die Bewohner mit Migrationshintergrund einbezogen werden. Die Mitarbeiter der Wohnungsgesellschaften können in direkten persönlichen Kontakt mit den Bewohnern treten, indem sie sie an alltäglichen Orten der Begegnung wie Lebensmittelläden, Cafés, Kindergärten oder Gebetshäusern aufsuchen. Für eine stärker strukturierte Beteiligung ist häufig ein erheblicher Aufwand für die Vorbereitung und den Aufbau von Kapazitäten erforderlich.



FORUM Niederlande: „Sozialolympiade“

Die Methode der „Sozialolympiade“ wird dort eingesetzt, wo langfristige Bebauungspläne erstellt werden, die den Abbruch von Gebäuden und die Zwangsumsiedlung von Menschen mit sich bringen. Die „Sozialolympiade“ ist eine Tagungsmethode, mit der sichergestellt werden soll, dass bestimmte Gruppen gleichberechtigt an Entscheidungsprozessen beteiligt werden.

Die Teilnehmer einer „Sozialolympiade“ werden in fünf Gruppen oder „Ringe“ eingeteilt: Entscheidungsträger, Vertreter bestimmter Berufe wie z. B. Sozialarbeiter, Bewohner, Politiker und unbeteiligte Sachverständige (z. B. Wissenschaftler oder Bewohner eines anderen Stadtteils/einer anderen Stadt). Bei der Tagung bildet sich zunächst jede Gruppe eine Meinung innerhalb ihres Rings. Anschließend werden alle Gruppen über die Meinungen der anderen informiert und erhalten Gelegenheit, ihre eigene Meinung zu ändern. Danach kommen alle zusammen, um Konsens über die Prioritäten für die langfristigen Bebauungspläne herzustellen. Diese Methode gibt Bewohnern, die möglicherweise mit öffentlichen Diskussionen wenig vertraut sind, Gelegenheit, sich eine Meinung zu bilden, ehe sie mit anderen „konkurrieren“ müssen. Nach den Erfahrungen von FORUM wird mit der Möglichkeit, sich in einem geschützteren und kleineren Kreis zu äußern, der Weg für eine höhere Beteiligung bestimmter Gruppen frei gemacht.

Derart umfassende Beratungen erfordern erhebliche Vorbereitungsarbeiten und Investitionen und müssen von hoch qualifizierten Personen geleitet werden. Aber bei der Stadtplanung geht es häufig um beträchtliche Beträge und die benötigten Ressourcen rechtfertigen den Beratungsaufwand, denn er erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass angemessenere Lösungen gefunden werden, die auf Akzeptanz stoßen und letzten Endes kostengünstiger sind. Eine solche „Sozialolympiade“ hat FORUM beispielsweise in der Stadt Arnhem (Maltburg) organisiert, wo segregierte Stadtteile saniert wurden; für die „flankierenden“ sozialen Maßnahmen stand ein Budget in Höhe von 1 Mio. EUR zur Verfügung.



Website: www.forum.nl



Mischung (Wohneigentum/Mietwohnungen, Wohnbevölkerung)

In mehreren Mitgliedstaaten wird dem Grundsatz der Mischung der Eigentumsformen in der Wohnungspolitik ein hoher Stellenwert eingeräumt. Häufig gibt es steuerliche oder sonstige Anreize für private Erschließungsgesellschaften oder Eigentümer, die in Gebieten mit besonders hohem Anteil an Sozialwohnungen investieren. Neubauten bieten mitunter Gelegenheit, verschiedene Arten von Wohnungen zu unterschiedlichen Preisen und mit unterschiedlichen Eigentumsformen zu kombinieren. Eine weitere Möglichkeit ist, vorhandene Sozialwohnungen abzureißen und stattdessen Privatwohnungen zu bauen. Bei einer Mischung aus Sozialwohnungen und selbst genutzten Eigentumswohnungen hat es sich bewährt, wenn sich die beiden Wohnformen möglichst wenig in ihrer Architektur unterscheiden. Ein Beispiel hierfür ist Helsinki, wo die Planung von Wohngebieten seit den 1960er Jahren dem Grundsatz einer Mischung der Wohnformen folgt.

Im Vereinigten Königreich können die Planungsbehörden gestützt auf Paragraph 106 des Town and Country Planning Act von 1990 von den Erschließungsgesellschaften verlangen, dass sie ihren Beitrag zum Angebot an erschwinglichem Wohnraum oder zu anderen öffentlichen Einrichtungen wie Schulen oder Parks leisten und so den umfassenderen Auswirkungen von privaten Neubausiedlungen Rechnung tragen. Dies hat zum Entstehen von Neubausiedlungen geführt, in denen sowohl Wohnungen zu Marktpreisen als auch preisgünstige Wohnungen angeboten werden.



Es gibt einige Belege dafür, dass Privatwohnungen in gemischten städtischen Gebieten für Zuwanderer der Mittelschicht attraktiv sind, da diese Wohnungen im Allgemeinen erschwinglicher sind als in anderen Gebieten und außerdem die Möglichkeit bieten, in der Nähe ihrer Herkunftsfamilien wohnen zu bleiben. Da solche Gemeinwesen mit gemischtem Wohneigentum im Laufe des Lebens ein ganzes Spektrum unterschiedlicher Wohnformen zu bieten haben, können sie zu einem breiteren Wohnraumangebot für Zuwanderer beitragen.

Eine Vermischungsstrategie anderer Art bezieht sich auf die Zusammensetzung der Mieter in öffentlichen Mietwohnungen. In welchem Maße die Kommunen (oder andere staatliche Akteure) diese Prozesse beeinflussen können, hängt von den Verwaltungs- und Eigentumsstrukturen ab. Dabei können sich Anreize als hilfreich erweisen: In Hamburg z. B. erhalten Studierende, die in vorwiegend von Zuwanderern bewohnte Stadtteile ziehen, Mietzuschüsse. Bei Maßnahmen, die auf eine gemischte Zusammensetzung der Bewohner von Sozialwohnungen abzielen, ist sorgfältig darauf zu achten, dass Diskriminierungen vermieden werden. Das Bemühen, Konzentrationen von Zuwanderern zu vermeiden, kann z. B. dazu führen, dass die Herkunft der Interessenten von den Wohnungsgesellschaften als Auswahlkriterium verwendet wird.

Da Wohnungsfragen das Privatleben des Einzelnen und der Familien unmittelbar betreffen, ist bei diesbezüglichen Maßnahmen besonders sorgsam darauf zu achten, dass die Privatsphäre respektiert, die Betroffenen gehört und Diskriminierungen vermieden werden.





Integrative Einrichtungen und Dienste

Viele der Verfahren zur Integrationsförderung in Gebieten mit einer hohen Konzentration von Zuwanderern konzentrieren sich darauf, die Einrichtungen und Dienste vor Ort zugänglicher zu machen und ihre Fähigkeit zu verbessern, auf vorhandene Bedürfnisse einzugehen. Vor allem in Städten mit einem hohen Ausländeranteil unter der Wohnbevölkerung unterhalten die Verwaltungen häufig Stadtteilbüros, die mehrere Funktionen in sich vereinigen. Dies verbessert die Bürgernähe der städtischen Dienste und ermöglicht es den Verwaltungen, Anliegen unmittelbar vor Ort aufzugreifen.

In vielen von Diversität geprägten Bezirken haben sich die Schulen zu Gemeinschaftseinrichtungen mit vielfältigen Verbindungen zu anderen lokalen Akteuren aus dem öffentlichen oder privaten Sektor oder NRO-Kreisen entwickelt. Bewohner- oder Migrantenvereine treffen sich dort, Wohltätigkeitsorganisationen oder NRO nutzen die Räumlichkeiten, um Abendkurse mit Kinderbetreuung anzubieten. Stadtverwaltungen können Bürgernähe erreichen, indem sie Schulen als Orte der Begegnung mit den Bewohnern nutzen. Auch Unternehmen vor Ort lassen sich einbeziehen, indem sie beispielsweise Schülern die Möglichkeit zu Besuchen im Rahmen von Berufsberatungsmaßnahmen einräumen.



Die Karlschule in Hamm ist eng in das Leben im Stadtteil eingebunden. So haben die Schüler beispielsweise einen örtlichen Spielplatz saniert und die Schülervertretung der Schule veranstaltet Discos für Jugendliche des Stadtteils. Die Schule hat sich auch an den Umzügen zur 750-Jahrfeier des Stadtteils beteiligt. Im Textilraum der Schule werden Nähkurse für türkische Frauen abgehalten. Auch externe Partner sind in der Schule aktiv: Projektmanager der Arbeiterwohlfahrt bieten Berufsberatung an, die Caritas betreut den Kinderhort an der Karlschule und das städtische Gartenamt hilft bei der Begrünung des Schuldachs.



Website: www.karlschule.schulnetz.hamm.de/

Die Karlschule ist eines der Beispiele für vorbildliche Verfahren, die in der Veröffentlichung der Schader-Stiftung „Zuwanderer in der Stadt“ dargestellt werden. Die Veröffentlichung ist Teil eines umfassenderen Projekts, das sich mit der sozialräumlichen Integration von Zuwanderern in Deutschland befasst. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert und läuft von Januar 2004 bis August 2006. Weitere Projektpartner sind der Deutsche Städtetag (DST), der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW), das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und das Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung an der Ruhr-Universität Bochum (InWIS).

Für die Sammlung vorbildlicher Verfahren „Zuwanderer in der Stadt“ wurden insgesamt 232 Projekte untersucht und 136 ausführliche Projektbeschreibungen erstellt. Von diesen 136 Projekten wurden 28 als vorbildlich eingestuft.



Angesichts der vielen Gemeinsamkeiten der Initiativen werden in der Veröffentlichung „Projekttypen“ beschrieben. Beispielsweise geht es bei vielen Projekten darum, Treffpunkte mit niedriger Zugangsschwelle zu schaffen, die Bewohner an die geeigneten Dienste zu verweisen oder den Vereinen vor Ort Räume anzubieten.

Website: www.schader-stiftung.de/docs/empfehlungen_zur_stadtraeumlichen-integrationspolitik.pdf



Stadtteilschulen können als Integrations- und Bildungsstätten für den gesamten Stadtteil – auch für die Erwachsenen – genutzt werden.

Auch öffentliche Büchereien können zu Treffpunkten der Gemeinschaft werden, indem sie zusätzliche Aktivitäten und Programme anbieten.

In der dänischen Stadt Århus boten zwei öffentliche Büchereien im Rahmen des Programms URBAN IT-Kurse an, die sich gezielt an Bewohner des Stadtteils ohne Zugang zu einem eigenen Computer wandten. Die Kurse richteten sich insbesondere an Migrantinnen und andere Gruppen, die möglicherweise nicht die Zeit oder die Mittel haben, IT-Grundkenntnisse zu erwerben.

Das Programm mit einer Laufzeit von 18 Monaten begann im Mai 2003 und bot PC-Schulung und Einführung in das Internet an, bildete aber auch ausgewählte Teilnehmer zu „IT-Führern“ aus, damit sie wiederum andere schulen konnten. Im Juni 2004 wurde der Verband der IT-Führer gegründet. Für die Bewohner brachte das Projekt neben den eigentlichen IT-Kenntnissen zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten mit sich.

Website: www.urbanbydel.dk



Die Kommunen können die aufsuchenden Aktivitäten einzelner Organisationen ergänzen und dazu beitragen, Zuwanderer mit örtlichen Gruppen und Verbänden in Kontakt zu bringen.





Die Stadt Münster unterstützt Spätaussiedler nach Verlassen der Sammelunterkunft bei der Wohnungssuche und hilft ihnen, sich in das Gemeinschaftsleben in ihrer neuen Nachbarschaft einzugliedern.

Die Familien treffen sich zunächst mit einem Außenmitarbeiter der Stadt („Lotsen“), der gemeinsam mit ihnen Profile der einzelnen Familienmitglieder erstellt mit Angaben zu Ausbildung und beruflichem Werdegang, Tätigkeiten in der Gemeinschaft vor der Übersiedlung, Kenntnissen über Einrichtungen vor Ort, beruflichen und sozialen Zielen und Interessen. Auf der Grundlage dieser Profile wird eine Liste der relevanten örtlichen Einrichtungen und Organisationen zusammengestellt, mit denen die Familienmitglieder Kontakt aufnehmen sollten. Dazu gehören auch Sportvereine, Kirchengemeinden, Jugendclubs usw. Die Zuwanderer schließen einen Integrationsvertrag mit der Stadt ab und verpflichten sich, mindestens alle zwei Wochen ein persönliches Gespräch mit dem „Lotsen“ zu führen. Tatsächlich finden diese Gespräche vor allem in der Anfangszeit häufiger statt.

2004 wurden 21 Familien bei der Wohnungssuche begleitet. Einer kürzlich durchgeführten Evaluierung zufolge war der Anteil der Erwerbstätigen in der Gruppe der Zuwanderer, die an diesem Projekt teilgenommen hatten, nach fast zwei Jahren annähernd 2,5-mal so hoch wie in der Kontrollgruppe. Außerdem hatten sich die Mitglieder der Projektgruppe offenbar intensiver auf den Integrationsprozess eingelassen und ihr Rückkehrwunsch war weniger ausgeprägt. Münster erwägt nun eine Ausweitung des Projekts auf andere (heterogenere) Migrantengruppen.

Die Initiative ist Teil eines Interreg-III-A-Projekts, in dem Münster mit den niederländischen Städten Enschede und Twente zusammenarbeitet. Die niederländischen und deutschen Projektpartner entwickeln ihre Programme parallel und tauschen laufend ihre Erfahrungen aus.



Website: www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html

Kommunikation und Partizipation

Ein wichtiger Integrationsmechanismus sind häufige Begegnungen zwischen Einwanderern und Bürgern der Mitgliedstaaten. Viele Verfahren auf lokaler Ebene sollen dafür sorgen, dass diese Begegnungen fruchtbar und weniger konfliktreich sind, ein Gefühl der Zugehörigkeit zum Stadtteil fördern und die Wahrnehmungen innerhalb und außerhalb benachteiligter Gebiete verändern. Überall in Europa wird in den Städten mit größeren und kleineren Projekten versucht, Kommunikation zu fördern und Spannungen abzubauen. So gibt es beispielsweise Mediationsangebote, um bei Problemen wie Beschädigung von Gebäuden, Gewalt und Gewaltandrohung zwischen Mietern mit und ohne Migrationshintergrund zu vermitteln. Bewohner, auch Jugendliche, können in Konfliktlösungstechniken geschult werden.



In Portugal wurde 2001 das Projekt Escolhas zur Förderung der Integration von jugendlichen Migranten der zweiten und dritten Generation aufgenommen. Es war eine Reaktion auf gewalttätige Auseinandersetzungen in 50 Problemvierteln, bei denen es auch zu Raubüberfällen kam und an denen zahlreiche jugendliche Migranten der zweiten und dritten Generation beteiligt waren.

Nach einer Überprüfung im Jahr 2003 wurde der Projektschwerpunkt von der Gewaltbekämpfung zur Integration verlagert und Themen wie Zugehörigkeitsgefühl, die Folgen des Staatsangehörigkeitsgesetzes und Wertschätzung der Herkunfts-/Familienkultur rückten in den Mittelpunkt. Die Zielgruppe umfasst nun die 6- bis 19-Jährigen und kann auf Jugendliche bis zum Alter von 24 Jahren ausgeweitet werden. Die Projekte müssen sich nicht an Zuwanderer wenden, aber alle Projektleiter erhalten ein interkulturelles Training im Rahmen eines E-Learning-Kurses. Auf diese Weise soll eine „Community of Practice“ entstehen und die Projektleiter in Gemeinden, in denen noch keine Zuwanderer wohnen, künftig aber ziehen könnten, sollen entsprechend vorbereitet werden.

Um einen Projektantrag einreichen zu können, müssen mindestens drei Partner, darunter Schulen und andere Einrichtungen, zusammenarbeiten. In der zweiten Programmphase wurden 500 Anträge eingereicht, von denen 80 angenommen wurden und mit ca. 60 000 EUR/Jahr gefördert werden. Das Projekt läuft bis 2009.

Die Stadt Rotterdam hat eine Reihe von Initiativen ergriffen, um ihre Bürger stärker zusammenzuschweißen und ihre Beziehung zur Stadt zu intensivieren.

- Das Projekt „Mixen aan de Maas“ bringt alte und neue Stadtbewohner miteinander in Kontakt und unterstützt sie bei gemeinsamen Aktivitäten. Das Projektteam macht den „Paarungen“ Vorschläge für Aktivitäten und erstattet kleinere Auslagen.
- Der Aktionsplan „Islam und Integration“, der vom Projektbüro Soziale Integration entwickelt wurde, ist ein Prozess, an dem seit Oktober 2004 bereits rund 8 000 Personen teilgenommen haben. Der Aktionsplan ist hervorgegangen aus Expertentreffen, einer Reihe „interner“ Debatten innerhalb der Gemeinschaft der Muslime in Rotterdam (die hauptsächlich türkischer, marokkanischer und somalischer Herkunft sind), Informationsveranstaltungen über den Islam, die sich an alle Bürger Rotterdams richteten, und neun öffentlichen Diskussionsveranstaltungen, die allen offen standen. Die Themen dieser öffentlichen Diskussionsveranstaltungen bauten auf den internen Debatten und den Expertentreffen auf und lauteten:
 - Das Gefühl des „Die und Wir“ zwischen Muslimen und Nichtmuslimen;
 - Werte und Normen im Verfassungsstaat und im Islam;
 - Die Stellung der Frau/Geschlechtergleichstellung/Homosexualität;
 - Der Islam als neue Religion in Rotterdam/Kirche und Staat;
 - Bildung und wirtschaftliche Situation;
 - Sicherheit und Terror.





Aus den Diskussionsveranstaltungen gingen die Bausteine einer Rotterdamer Sozialcharta hervor, die gegenwärtig von der Stadtverwaltung ausgearbeitet wird. In den Stadtteilen werden Diskussionen mit muslimischen und nichtmuslimischen Bürgern der Stadt veranstaltet, um sie für die Charta zu gewinnen.

- Das Projekt Mensenbieb (Menschenbibliothek) wurde entwickelt, um die verschiedenen Bevölkerungsgruppen miteinander in Kontakt zu bringen und die Menschen anzuregen, über ihre Vorurteile zu sprechen. Zunächst bildet sich eine Gruppe Freiwilliger mit unterschiedlichem kulturellem und ethnischem Hintergrund, die anschließend an Interessierte „ausgeliehen“ wird. Abhängig von der jeweiligen Zielgruppe können die Treffen an den verschiedensten Orten stattfinden: in einer mobilen Bücherei, einem Café, einer Schule usw. Mit Plakaten und Ansteckern, auf denen Vorurteile formuliert sind wie „Ausländer wollen sich nicht integrieren“ oder „Muslime sind Extremisten“, wird die Öffentlichkeit ermutigt, in einen Dialog über Vorurteile einzutreten und mit verschiedenen Freiwilligen zusammenzukommen, um ihre Ideen auf die Probe zu stellen. Auf fünf Festivals wurden über 1 000 Besucher der „Bibliothek“ gezählt. Für das Projekt wurde auf kreative und kostengünstige Weise geworben, so dass es auf breites Medieninteresse stieß und die Idee große Verbreitung fand.



Website: www.mensenbieb.nl

Einige Projekte befassen sich insbesondere mit den Begegnungen, die im öffentlichen Raum, also auf Straßen, Plätzen und in Parks, stattfinden. Die Zuwanderer bringen häufig eine Wiederbelebung des öffentlichen Raums in den europäischen Städten mit sich; wie sie diese Plätze nutzen, wird jedoch mitunter auch als fremdartig wahrgenommen. Die Stadtverwaltung von Wien hat darauf reagiert, indem sie Personen mit Migrationshintergrund schult und bezahlt, die an Sonn- und Feiertagen in den Parkanlagen, insbesondere an den Grillplätzen, zwischen Migranten und einheimischen Parknutzern vermitteln.

Gemeinsame Aktivitäten können helfen, den Kontakt zwischen den Bewohnern und das Entstehen einer „Nachbarschaftsidentität“ zu fördern. So kann z. B. in Wohnsiedlungen oder dicht besiedelten Stadtteilen Raum für „Integrationsgärten“ geschaffen werden, in denen die Bewohner gemeinsam die Gestaltung und Pflanzenpflege übernehmen können.

Die Mitwirkung in Vereinen und Selbsthilfegruppen kann dazu beitragen, die Handlungskompetenz der Bewohner mit Migrationshintergrund zu stärken („Empowerment“). Mietervereine befassen sich z. B. mit Themen wie Renovierung und Hausordnung. Sie stehen allen Bewohnern offen und verlangen im Allgemeinen nur eine geringe Gebühr. Auch bestehende Gemeinschaftseinrichtungen wie Schulen können als Treffpunkte zur Selbstorganisation genutzt werden.



Die Schule Nytorpsskolan im Göteborger Vorort Hammarkullen hat 450 Schüler im Alter von 6-16 Jahren. Für die meisten von ihnen ist Schwedisch nicht die Muttersprache. Die Unruhe und das Chaos in den Unterrichtsräumen veranlassten einige Eltern, sich stärker in der Schule zu engagieren. Nach einer einjährigen Vorbereitungsphase genehmigte die Bezirksbehörde 2001 die Einrichtung eines „Elternrats“ an der Schule, d. h. eines Schulvorstands, in dem die Elternvertreter die Mehrheit bilden.



Der Schulvorstand trägt die formale Verantwortung für Beschlüsse betreffend Schwedisch als Zweitsprache, muttersprachlichen Unterricht, Schaffung eines guten Arbeitsumfelds für die Schüler, Formen der Zusammenarbeit zwischen Elternhaus und Schule und zu anderen Themen. Er kann jedoch keine Beschlüsse bezüglich des Schulpersonals oder der Finanzen fassen.

Der Elternrat hat weit reichende Auswirkungen auf die Schule gehabt. Die Eltern konnten Einfluss auf das Geschehen in der Schule nehmen, und die Zusammenarbeit zwischen dem Elternrat und dem ebenfalls vorhandenen Schülerrat ist gut. Einige Eltern sind der Meinung, dass ihre Kinder seit ihrer Mitarbeit im Elternrat mehr Respekt vor ihnen haben, da sie sich nun besser mit der schwedischen Schule auskennen und Einfluss darauf nehmen können. Andererseits wird die Tatsache, dass der Elternrat keine Finanzbeschlüsse fassen kann, als wichtige Begrenzung seiner Zuständigkeiten angesehen.

Es handelt sich hierbei um ein URBACT-Projekt. An dem URBACT-Seminar zum Thema Städte, Zuwanderer und ethnische Minderheiten, das im Oktober 2005 in Palermo stattfand, nahmen 16 Vertreter europäischer Städte teil, die 13 URBACT-Projekte repräsentierten.

Websites: www.urbact.org, <http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>



Erfahrungen deuten darauf hin, dass Zuwanderer sich eher engagieren, wenn sie dies nicht als Einzelpersonen, sondern als Mitglieder einer bestimmten Gruppe (z. B. Eltern) tun können. Gruppen, die auf einem bestimmten ethnischen Hintergrund basieren, können ein Engagement ebenfalls erleichtern, da sie das Selbstvertrauen des Einzelnen stärken, indem sie ihm Gelegenheit geben, innerhalb seiner Gruppe über bestimmte Themen zu diskutieren und einen Konsens herbeizuführen.



Da ein hoher Anteil an Zuwanderern oder Flüchtlingen in einem Stadtteil häufig für die „kritische Masse“ sorgt, die für die Gründung einer ethnischen Vereinigung erforderlich ist, kann sich eine räumliche Konzentration in manchen Fällen positiv auf die Beteiligung und das Engagement insbesondere von Migrantinnen auswirken.

2.3 Austausch von bewährten Verfahren im Wohnungswesen

Da so viele Verfahren im Bereich Wohnen und Integration in den Städten lokal begrenzt sind, ist es besonders wichtig, funktionierende Mechanismen für den Austausch solcher auf lokaler Ebene vorhandenen Erfahrungen und Ideen zu schaffen.



Nationale Entscheidungsträger, Kommunalbeamte und andere Akteure aus allen Teilen der Gesellschaft können sich das Wissen zunutze machen, das in den Zusammenstellungen vorbildlicher Verfahren, Forschungsprogrammen oder formalisierten Netzwerken zu diesem Themenkomplex vorhanden ist.

Handbücher können insbesondere dann von Nutzen sein, wenn die Erfahrungen mit Vielfalt in einem örtlich begrenzten Gebiet noch relativ neu sind oder wenn Integration erst seit kurzem zu einem vorrangigen Thema geworden ist.





In Estland initiierte die Stiftung für die Integration von Ausländern 2003 ein Projekt, um die Kommunalbehörden besser in die Lage zu versetzen, die Integrationsthematik auf lokaler Ebene aufzugreifen. Das Projekt entstand als Reaktion auf die Sachlage, dass nur wenige Kommunalverwaltungen über langfristige Aktionspläne zum Thema Integration verfügten. Die Stiftung erstellte ein Handbuch für Kommunalbeamte, die auch im Rahmen der Forschungsarbeiten interviewt wurden.

Die Kommunalverwaltungen wurden in drei Untergruppen aufgeteilt:

- a) diejenigen mit einem überdurchschnittlichen Ausländeranteil;
- b) diejenigen mit einem unterdurchschnittlichen, aber immer noch über 5-prozentigen Ausländeranteil;
- c) diejenigen mit einem Ausländeranteil unter 5 Prozent.

Das Handbuch enthielt Praxisbeispiele aus verschiedenen Kommunalbehörden sowie anderen Ländern wie Litauen, Schweden, Dänemark, Italien und Deutschland.

Auch Fachorganisationen verfügen über Sachverstand, den man sich zunutze machen kann; außerdem können sie die Akteure vor Ort je nach Bedarf beraten.



Zu den Schwerpunktthemen der „Breiten Initiative für sozialen Zusammenhalt“ in den Niederlanden gehören Stadtentwicklungspolitik und Integration. In diesem Rahmen erhält die Organisation FORUM staatliche Fördermittel für einen „Service-Desk für städtische Integrationspolitik“. Der Service-Desk unterstützt Beamte der Kommunalverwaltungen bei der Entwicklung und Umsetzung der Integrationspolitik. Experten bieten Beratung zu spezifischen auf lokaler Ebene auftretenden Problemen an. Eine interaktive Website dient den Beamten als Plattform, auf der sie Schwierigkeiten, denen sie begegnen, besprechen können.

Netzwerke bieten Gelegenheit zu einem kontinuierlichen Austausch bewährter Verfahren. Auf europäischer Ebene können sie darüber hinaus für eine wirksame Verbindung zwischen den Erfahrungen vor Ort und den Mechanismen der EU-Politik wie dem Prozess der sozialen Eingliederung und anderen Strategien oder Förderprogrammen sorgen.



Verschiedene Netzwerke haben die Verbindung zwischen Wohnen und Integration von Zuwanderern zum Schwerpunkt ihrer Arbeit gemacht. In ihnen haben sich unter anderem Regionen (ERLAI), Regionen und Gemeinden (RGRE), Gemeinden, kommunale Behörden und NRO (Quartiers en Crise), größere städtische Zentren (Eurocities) oder die soziale Wohnungswirtschaft (CECODHAS) zusammengeschlossen.

In den Jahren 2004-2006 veranstalteten CECODHAS und Eurocities drei Seminare zum Thema Integration und Wohnen. Gastgeber der Seminare waren die Städte Amsterdam, Stockholm und Århus. Das Seminar in Stockholm vom April 2005 befasste sich beispielsweise mit dem Thema Integration durch bessere Wohnungen und Stärkung der Handlungskompetenz; zu den Teilnehmern zählten Vertreter der sozialen Wohnungswirtschaft und der Stadtverwaltungen sowie andere Akteure.



Websites: www.eurocities.org, www.cecodhas.org



Kapitel 2: Schlussfolgerungen

1. Wie alle Einwohner suchen sich Zuwanderer ihre Wohnungen entsprechend ihren Bedürfnissen und den Möglichkeiten, die ihnen in ihrem Umfeld angeboten werden. Daher sollte die Politik ein breiter gefächertes Wohnungsangebot für diese Bevölkerungsgruppe anstreben, indem sie Chancengleichheit auf dem Wohnungsmarkt gewährleistet, sowohl in Bezug auf den Zugang zu Wohnraum als auch dessen Qualität.
2. Die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen bei der Versorgung mit Dienstleistungen einschließlich Wohnraum können noch stärker genutzt werden.
3. Ein Verhaltenskodex für das Wohnungswesen kann praxisnahe Erläuterungen zur Bedeutung von Wohnungsgesetzen liefern.
4. Aufenthaltsbestimmungen sollten daraufhin überprüft werden, ob sie mit der Wohnungspolitik im Einklang stehen und welche Auswirkungen sie auf die Stellung von Zuwanderern auf dem Wohnungsmarkt haben.
5. Nationale und kommunale Behörden sollten sich bemühen, ernste Probleme bei der Wohnraumqualität zu ermitteln und ihre Maßnahmen auf verlässliche Daten über die Wohnsituation von Zuwanderern zu stützen. Dies könnte anhand von Erhebungen geschehen, die so konzipiert werden sollten, dass Vergleiche auf europäischer Ebene angestellt und europäische Standards entwickelt werden können.
6. Wohnungsgesellschaften, die sich aktiv um bessere Dienstleistungen für Kunden mit Migrationshintergrund bemühen, wird es eher gelingen, deren Bedürfnissen und Vorlieben gerecht zu werden. Sie können ihr Personal entsprechend schulen oder Mitarbeiter mit Migrationshintergrund einstellen.
7. Strategien und Verfahren zielen darauf ab, der sozialen Ausgrenzung und Segregation entgegenzuwirken, die Merkmale benachteiligter Gebiete sind. Gleichzeitig können sie aber auch die von vielen Bewohnern mit Migrationshintergrund als positiv wahrgenommenen Aspekte fördern: Unterstützung durch soziale, familiäre und ethnische Netze, Beschäftigungsmöglichkeiten durch den ethnischen Arbeitsmarkt, rasche Hilfe für Neuankömmlinge und die Präsenz ethnischer Vereinigungen.
8. Die Ziele, die sich die Politik für benachteiligte Gebiete setzt, sollten mit der Stadtplanung in ihrer Gesamtheit vereinbar sein, und Stadtentwicklungskonzepte sollten vor allem darauf ausgerichtet sein, „Brücken“ zwischen den einzelnen Stadtbezirken zu bauen. Dabei sollte die Beseitigung etwaiger Ungleichheiten in der Versorgung mit Dienstleistungen zwischen den einzelnen Stadtteilen Vorrang haben.
9. Da Wohnungsfragen das Privatleben des Einzelnen und der Familien unmittelbar betreffen, ist bei diesbezüglichen Maßnahmen besonders sorgsam darauf zu achten, dass die Privatsphäre respektiert, die Betroffenen gehört und Diskriminierungen vermieden werden.
10. Stadtteilschulen können als Integrations- und Bildungsstätten für den gesamten Stadtteil – auch für die Erwachsenen – genutzt werden.
11. Erfahrungen deuten darauf hin, dass Zuwanderer sich eher engagieren, wenn sie dies nicht als Einzelpersonen, sondern als Mitglieder einer bestimmten Gruppe (z. B. Eltern) tun können. Gruppen, die auf einem bestimmten ethnischen Hintergrund basieren, können ein Engagement ebenfalls erleichtern, da sie das Selbstvertrauen des Einzelnen stärken, indem sie ihm Gelegenheit geben, innerhalb seiner Gruppe über bestimmte Themen zu diskutieren und einen Konsens herbeizuführen.
12. Da sehr viele Verfahren im Bereich Wohnen und Integration in den Städten lokal begrenzt sind, ist es besonders wichtig, funktionierende Mechanismen für den Austausch solcher auf lokaler Ebene vorhandenen Erfahrungen und Ideen zu schaffen.



Kapitel 3

Wirtschaftliche Integration



Dieses Kapitel befasst sich mit der Integration von Zuwanderern in das Wirtschaftsleben, ob als Arbeitnehmer oder Selbständige. Dabei wird zunächst das Thema Aufnahme untersucht und erörtert, wie Zuwanderungsmodelle die Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt begünstigen können. Anschließend geht es um den Erwerb und die Beurteilung von Kompetenzen während des gesamten beruflichen Werdegangs der Zuwanderer, wobei auf formale Qualifikationen, sonstige berufliche Fertigkeiten oder Sprachkenntnisse und Kenntnisse über das Berufsleben und die Arbeitsuche Bezug genommen wird. In diesem Kapitel wird ferner untersucht, wie Strategien für die Bekämpfung von Diskriminierungen und den Umgang mit Vielfalt Gleichberechtigung am Arbeitsplatz, Bindung an den Arbeitsplatz und beruflichen Aufstieg fördern und ein Klima schaffen können, in dem Vielfalt einen positiven Wert darstellt. Als Letztes wird beschrieben, wie ethnischen Minderheiten angehörende Unternehmer durch Beratung, erleichterten Zugang zu Finanzdienstleistungen oder Einbeziehung in Lieferantennetze unterstützt werden können.



Dieses Kapitel stützt sich vor allem auf das gemeinsame Grundprinzip Nr. 3, in dem es heißt: „Die Beschäftigung ist eine wesentliche Komponente des Eingliederungsprozesses und ist für die Teilhabe von Einwanderern, für ihren Beitrag zur Gestaltung der Aufnahmegesellschaft und für die Verdeutlichung dieses Beitrags von zentraler Bedeutung.“ Zusammen mit den gemeinsamen Grundprinzipien Nr. 5 (Bildung), Nr. 6 (Zugang zu Institutionen, Gütern und Dienstleistungen) und Nr. 9 (Beteiligung) bildet dieses Grundprinzip den Rahmen für eine Diskussion über wirtschaftliche Integration.

Die europäischen Regierungen sind sich darin einig, dass die Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt eine der wichtigsten integrationspolitischen Prioritäten darstellt. Der Grund hierfür ist in der Tatsache zu suchen, dass die Zuwanderer, auch und gerade Jugendliche und Frauen, bei Beschäftigungsquoten, Arbeitslosenquoten, Löhnen oder einer den Qualifikationen entsprechenden Beschäftigung unverhältnismäßig schlecht abschneiden. Gleichzeitig gehören die Migranten zu den Arbeitskräften, mit denen Europa und seine Mitgliedstaaten die „Lissabon-Ziele“ erreichen möchten. Zuwanderung und die Eingliederung von Zuwanderern sind Teil der Wachstums- und Beschäftigungsziele nicht nur, weil sie eine besondere Herausforderung für die selbst gesteckten Ziele darstellen, sondern auch, weil sie zu ihrer Verwirklichung beitragen können.

3.1 Von der Aufnahme zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt: Abstimmung von Angebot und Nachfrage



Aufnahmevorschriften können als Ausgangspunkte der Integration betrachtet werden, von denen die entscheidenden Bedingungen für den Integrationsprozess bestimmt werden.

Derzeit gelten in den 25 Mitgliedstaaten unterschiedliche Aufnahmebestimmungen. Einige Länder widmen der Wirtschaftsmigration vermehrte Aufmerksamkeit und setzen eine Kombination unterschiedlicher Auswahlmodelle ein:

- das „Humankapital“-Modell, zu dem die Beurteilung potenzieller Zuwanderer anhand von Kriterien gehört, die nach Auffassung der Regierungen gut geeignet sind, um Voraussagen über den langfristigen wirtschaftlichen Erfolg treffen zu können;



- das „Arbeitgeber“-Modell, das statt der Beschäftigungsaussichten das tatsächliche Beschäftigungsangebot betrachtet und jeweils den Zuwanderungskandidaten sucht, der den Bedürfnissen des Arbeitgebers entspricht;
- das „Mangel“-Modell, das bestimmte Bereiche oder Berufe ermittelt, für die Arbeitgeber Arbeitskräfte aus aller Welt anwerben dürfen.

Das tschechische Arbeits- und Sozialministerium unterhält ein Programm für gesteuerte Migration unter der Bezeichnung „Aktive Auswahl ausländischer Arbeitskräfte“, für das sich Bürger Bulgariens, Kroatiens, Kasachstans, der Republik Belarus, der Republik Moldau, Serbiens und Montenegros, Kanadas und der Ukraine bewerben können. Auch ausländische Absolventen tschechischer Universitäten und weiterführender Schulen sind als Bewerber zugelassen.

Die Antragsteller müssen nachweisen, dass sie im Besitz eines Visums zu Beschäftigungszwecken mit einer Laufzeit über 90 Tagen sind. Sie werden nach einem Punktesystem anhand von sieben Kriterien ausgewählt: Vorhandensein eines Arbeitsplatzes, Berufserfahrung, Ausbildung, Alter, längere Aufenthalte in der Tschechischen Republik, Sprachkenntnisse und Familienangehörige. Nach 2 1/2 Jahren können sie eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis beantragen.

Das Programmkontingent ist von 300 (2003-2004) auf 700 (2004-2005) und schließlich 1 000 (2005-2006) erhöht worden, wobei die Höchstzahlen bislang noch nicht erreicht wurden.

In mehreren Ländern wurde die Erfahrung gemacht, dass die langfristigen Chancen von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt durch eine baldige Beschäftigung deutlich verbessert werden. Die Mitgliedstaaten bedienen sich einer Vielzahl verschiedener Maßnahmen, u. a. der Vorauswahl in den Herkunftsländern oder der Vergabe von Visa für die Arbeitsuche, um Zuwanderer und potenzielle Arbeitgeber im Zuge der Wirtschaftsmigration zusammenzubringen.

Das spanische Programm für gesteuerte Migration orientiert sich an dem in Absprache mit Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und Regionalbehörden ermittelten Arbeitskräftemangel. Nach Genehmigung durch die Zentralregierung wird die Liste mit Stellenangeboten den Ländern übermittelt, mit denen Spanien besondere Zuwanderungsvereinbarungen getroffen hat: Ecuador, Kolumbien, Dominikanische Republik, Marokko, Polen, Rumänien und Bulgarien.

Die Vorauswahl möglicher Bewerber für die angebotenen Stellen erfolgt durch die Arbeitsbehörden dieser Länder. Die endgültige Auswahl trifft eine bilaterale Kommission unter Beteiligung der Arbeitgeber. Die Arbeitnehmer erhalten ein Visum sowie eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr. Eine Verlängerung ist möglich, sofern der Inhaber der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis nachweisen kann, dass er tatsächlich mindestens sechs Monate in dem Wirtschaftszweig und der Region gearbeitet hat, für die sie erteilt wurde.



Direkte Kontakte zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitgebern sind wertvoll und manchmal unabdingbar. Während große Unternehmen über die notwendigen Mittel verfügen, um Arbeitskräfte im Ausland anzuwerben, steht dieser Weg kleinen und mittleren Unternehmen oder Privatpersonen, die ausländische Arbeitskräfte beschäftigen möchten, selten offen. Häufig kommt der Kontakt zustande, weil sich die Zuwanderer bereits illegal im Land aufhalten, oder auf Empfehlung von Familienmitgliedern oder Landsleuten. Mit Visa für Arbeitssuchende ließen sich unangemeldete Beschäftigungsverhältnisse vermeiden.



Im Rahmen des Programms für gesteuerte Migration erteilt Spanien Arbeitssuchenden ein Visum für drei Monate; innerhalb dieses Zeitraums kann sich der Betreffende in dem Wirtschaftszweig und der Region, die ihm zugewiesen werden, um einen Arbeitsplatz bemühen. Ist die Stellensuche erfolgreich, wird das Visum in eine einjährige Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis umgewandelt. 98 % der auf diesem Wege eingereisten Personen finden eine Beschäftigung in dem Wirtschaftszweig, für den das Visum ausgestellt wurde.

Ungeachtet der Bedeutung der Programme für gesteuerte Migration sollte beachtet werden, dass man von der Art der Einreise eines Migranten nicht unbedingt auf sein Arbeitsmarktpotenzial schließen kann. Zuwanderern, die nicht aus wirtschaftlichen Gründen ins Land kommen, sollten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse erteilt werden, die ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung erlauben, für die sie motiviert und qualifiziert sind. Durch Aufenthaltstitel, die einen sichereren Aufenthalt bieten, werden Zuwanderer ermutigt, mehr für ihre Integration in die Gesellschaft und in das Arbeitsleben zu tun. Auch die Arbeitgeber sind im Allgemeinen eher bereit, Arbeitskräfte einzustellen, die über eine längerfristige Aufenthaltserlaubnis verfügen. Insgesamt betrachtet sollten Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt auf ein Minimum beschränkt werden, da der Arbeitsmarkt einer der wichtigsten Wege zur Integration von Zuwanderern ist, ob sie nun ursprünglich aus wirtschaftlichen Gründen eingereist sind oder nicht.



Die Bedingungen für die Familienzusammenführung ebenso wie die Rechtsvorschriften bezüglich des Flüchtlingsstatus werden derzeit auf europäischer Ebene vereinheitlicht. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist ein wichtiger Bestandteil dieser Rechtsvorschriften. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda“ feststellt, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass bei der Umsetzung der Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung die Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt so gering wie möglich gehalten werden, um die Beschäftigung von Migrantinnen zu fördern.



Der Rechtsrahmen für die Aufnahme sollte im Hinblick auf seine Auswirkungen auf die (gesellschaftliche und) wirtschaftliche Integration von Zuwanderern geprüft werden, und die in den Zuwanderungsregelungen gegebenenfalls enthaltenen Integrationshindernisse sollten beseitigt werden.

Ausbildung vor der Einreise

Mehrere Mitgliedstaaten erproben Ausbildungsmaßnahmen vor der Einreise als Mittel, die Integrationschancen für Zuwanderer zu verbessern. Ausbildungsmaßnahmen können auch dazu beitragen, die Beziehungen mit den Herkunftsländern zu vertiefen und auf legale Zuwanderungsmöglichkeiten aufmerksam zu machen.



Nach dem italienischen Einwanderungsrecht können Ausländer, die an Allgemein- oder Berufsbildungsmaßnahmen in ihren Heimatländern teilnehmen, bei der Erteilung von Einreisevisa bevorzugt behandelt werden. Die Ausbildungsmaßnahmen müssen von den italienischen Behörden genehmigt worden sein. Mit einigen Ländern (z. B. Tunesien und der Republik Moldau) werden Rahmenvereinbarungen getroffen, in die bestimmte Regionen und Arbeitgeber in Italien einbezogen sind.

Das Pilotprojekt „Von Sri Lanka in die Toskana“ wurde von der italienischen Regierung in Zusammenarbeit mit der IOM durchgeführt. Es bot Sri-Lankern, die nach Italien einwandern wollten, um in der Kinder- und Altenpflege zu arbeiten, eine Ausbildung in ihrem Heimatland an.

Die Vorauswahl der Bewerber erfolgte anhand einer Datenbank, die vom sri-lankischen Auslandsarbeitsamt eingerichtet wurde. Die Provinz Toskana wählte zunächst 160 der 250 in der Datenbank erfassten Bewerber aus. Anschließend nahm das Projektteam Kontakt mit den Familien auf, die Pflegekräfte suchten, und führte Gespräche mit 85 Bewerbern, die dem Anforderungsprofil entsprachen. 60 Bewerber wurden ausgewählt.

Sie erhielten einen 60 Stunden umfassenden Italienischkurs in Colombo und einen 25 Stunden umfassenden Pflegekurs. Diese Ausbildung wurde in Italien fortgesetzt und führte zu dem italienischen Berufsabschluss eines „Pflegeassistenten“.



Auch der „Strategische Plan zur legalen Zuwanderung“ der Europäischen Kommission verweist auf die Möglichkeit von Schulungsmaßnahmen in den Herkunftsländern. Demnach wird genau geprüft werden, ob es politisch zweckmäßig sowie technisch und finanziell möglich ist, die Schaffung angemessener Schulungsstrukturen unter der Verantwortung lokaler Behörden und/oder nichtstaatlicher Akteure mit EG-Mitteln zu fördern.

3.2 Kompetenzen und Qualifikationen

Der Erwerb und die Beurteilung von Kompetenzen zählen zu den Schlüsselfaktoren, von denen die verschiedenen Aspekte des Arbeitslebens bestimmt werden: der Übergang von der Schule zur Berufsausbildung und von der Ausbildung in die Beschäftigung, Zeiten der Erwerbslosigkeit, Beförderung oder berufliche Neuorientierung. Ständiges aktives Lernen ist in den im Wandel begriffenen Volkswirtschaften Europas in vielen Berufen und auf vielen Qualifikationsniveaus zunehmend eine Notwendigkeit.

Neuzuwanderer ebenso wie seit langem ansässige Zuwanderer und Migranten der „nächsten Generation“ stehen vor der Herausforderung, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu entwickeln und aufrechtzuerhalten; sie sollten uneingeschränkten Zugang zu allgemeinen und spezifischen Unterstützungsmaßnahmen haben.



Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit von Zuwanderern und Flüchtlingen

Eine erfolgreiche Integration hängt davon ab, dass Angebot und Nachfrage zueinander passen. Programme, durch die die Berufschancen von Zuwanderern und Flüchtlingen gefördert werden sollen, müssen die lokalen Arbeitsmärkte aufmerksam beobachten und genau





untersuchen, welche spezifischen Fertigkeiten benötigt werden. Diese Informationen können die Planung von Ausbildungsmaßnahmen unterstützen und den Zuwanderern bei einer gezielten Stellensuche helfen.



Im Kreis Ida-Virumaa in Estland wurde ein Bedarf an bestimmten Fachkräften – Bauhandwerker, Schweißer, Koch, Verkäufer, Sicherheitsbediensteter, IT-Systemverwalter, Reinigungskraft und Zimmermädchen – ermittelt und arbeitslosen Angehörigen der russischsprachigen Bevölkerungsgruppe eine entsprechende Berufsausbildung angeboten.

In der italienischen Stadt Forlì wurde im Rahmen des Programms Integra (s. Kapitel 4.1) Ausbildung unter anderem in folgenden Berufen angeboten: Kleidermacher-Näher, Schweißer-Zimmerer, Laminierer und Verwaltungsassistent. In Rom umfasste das Angebot die Berufe Elektriker, Zimmerer, Kältetechniker, Koch und Barkeeper.

Über den Erwerb spezifischer beruflicher Fertigkeiten hinaus müssen die ausländischen Arbeitssuchenden auch wissen, wie man einen Lebenslauf verfasst, eine Stelle über das Internet sucht, Kontakt mit einem Arbeitgeber aufnimmt, auf die Fragen antwortet, die üblicherweise in einem Bewerbungsgespräch gestellt werden, usw. „Kurse für Arbeitssuchende“, die Kenntnisse über die landesspezifischen Einstellungsverfahren vermitteln, sind in mehreren Ländern Bestandteil von Programmen zur Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

In solchen Kursen spielen Maßnahmen zur Stärkung des Selbstvertrauens häufig eine wichtige Rolle, besonders dann, wenn sie sich an Zuwanderinnen oder weibliche Flüchtlinge wenden. Die Community Integration Partnership (CIP) in den West Midlands soll beispielsweise weiblichen Flüchtlingen den Zugang zu Beschäftigung erleichtern, indem u. a. Beratungsworkshops abgehalten, Maßnahmen zur Stärkung des Selbstvertrauens angeboten und Informationen über allgemeine Beschäftigungsinitiativen zur Verfügung gestellt werden. Seit 2003 hat das Projekt mit über 350 Frauen direkt zusammengearbeitet.



Die Beschäftigungsfähigkeit ist eines der Hauptanliegen des belgischen Projekts SIDE (Service d'Intervention Directe sur l'Emploi), das seit vier Jahren vom regionalen Arbeitsamt der Hauptstadt Brüssel unterhalten wird. Zielgruppe des Projekts sind Neuzuwanderer, von denen die meisten über eine geringe formale Bildung und lückenhafte Sprachkenntnisse verfügen. Neuzuwanderer, die an dem Projekt teilnehmen, werden zunächst an NRO verwiesen, die ihre Fertigkeiten prüfen, Ausbildung anbieten und bei der Beschaffung von Dokumenten wie Arbeitserlaubnissen und Führungszeugnissen helfen. Außerdem bieten die NRO psychologische Beratung an.

Nach Abschluss dieser Vorbereitungsphase hilft SIDE den Teilnehmern bei der Suche nach geeigneten Stellen. Das Projektteam spricht Unternehmen an und erstellt gemeinsam mit ihnen konkrete Arbeitsplatzbeschreibungen. Dann schlägt es diejenigen Zuwanderer als Bewerber vor, deren Qualifikationen am ehesten der angebotenen Stelle entsprechen. Das Team schlägt grundsätzlich nur eine Person pro angebotene Stelle vor. Seit Dezember 2002 haben etwa 30 % der Teilnehmer des Projekts SIDE einen Arbeitsplatz gefunden.



Formale Qualifikationen

Die Anerkennung akademischer und beruflicher Qualifikationen ist für den Zugang zum und die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt von wesentlicher Bedeutung, da sie es dem Einzelnen ermöglicht, eine angemessene Beschäftigung zu finden. Für Drittstaatsangehörige gibt es häufig keine Anerkennungsvereinbarungen oder sie müssen sich auf Ad-hoc- oder bilaterale Vereinbarungen verlassen. Aufgrund des mit einem Anerkennungsverfahren verbundenen Zeitaufwands und häufiger Rückschläge für die Antragsteller kann es zu sozialen und anderen Problemen kommen. Daher sollten Projekte zur Unterstützung qualifizierter Zuwanderer im Anerkennungsverfahren die Gesamtsituation des Betroffenen betrachten.

Zwischen 2002 und 2005 führten der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Jesuit Refugee Service – JRS) in Portugal und die Gulbenkian-Stiftung ein Projekt durch, um zugewanderten Ärzten zur Anerkennung ihrer Qualifikationen zu verhelfen.

Alle Projektteilnehmer hatten einen Arbeitsplatz in Portugal, der nicht ihren akademischen Qualifikationen entsprach, viele von ihnen arbeiteten in der Bauwirtschaft. Zu ihnen gehörten Allgemeinmediziner ebenso wie Kinderärzte, Chirurgen und andere Fachärzte. Die meisten Teilnehmer waren ukrainische, russische oder moldauische Staatsbürger und waren mit dem JRS über die Portugiesischkurse in Kontakt gekommen, die von der Organisation angeboten werden.

Das Anerkennungsverfahren umfasste Lehrgänge an einer medizinischen Hochschule, ein Krankenhauspraktikum von vier bis sechs Monaten, eine Prüfung und den Beitritt zur portugiesischen Ärztekammer. Jeder Teilnehmer erhielt ein Stipendium für maximal neun Monate und einen Zuschuss für Bücher, die Kosten für die Antragstellung und etwaige Übersetzungen wurden vom Projekt übernommen. Diese Leistungen wurden ergänzt durch Portugiesischkurse für Fortgeschrittene sowie soziale und psychologische Unterstützung.

Zu Beginn nahmen zehn Ärzte an dem Projekt teil, am Ende konnten 105 Ärzte offiziell in ganz Portugal praktizieren. Zur Überwindung von Visaproblemen arbeitete das Projekt Sonderprotokolle mit den Einwanderungsbehörden aus. Informelle Kontakte mit dem Gesundheitsministerium und der portugiesischen Ärztekammer erwiesen sich ebenfalls als hilfreich. Nichtsdestotrotz kam es zu erheblichen Wartezeiten, woraufhin das Projekt die Dauer der finanziellen Unterstützung durch ein Darlehenssystem verlängerte und zeitlich befristete Beschäftigungsmöglichkeiten im medizinischen Bereich ermittelte (z. B. beim Blutspendeinstitut).



Beurteilung und Anerkennung von Kompetenzen

Um die mit der förmlichen Anerkennung von Qualifikationen verbundenen Schwierigkeiten zu überwinden, können sich Arbeitgeber, Berufsverbände und Regierungen um die Entwicklung flexiblerer Formen der Kompetenzbewertung bemühen.



Dabei stehen sie vor zwei wesentlichen Herausforderungen: Erstens bedarf es geeigneter innovativer Maßnahmen, um die Fertigkeiten und Fähigkeiten der Zuwanderer zu ermitteln,





zweitens muss eine etwaige Anerkennung in einer Form erfolgen, die von den etablierten Organisationen und den Arbeitgebern anerkannt wird.



Gute Beurteilungsmethoden machen alle Kompetenzen der Zuwanderer sichtbar – berufliche, kommunikative, soziale usw. Sie betrachten die Stärken statt der Schwächen und konzentrieren sich ganz konkret auf die (potenziellen) Leistungen einer Person am Arbeitsplatz.

Es gibt verschiedene Strategien, um die Anerkennung der Kompetenzen von Zuwanderern durch die Arbeitgeber zu fördern:



Verbesserung der Sichtbarkeit einer Beurteilung oder eines Befähigungsnachweises neuen Typs durch bewusstseinsbildende Maßnahmen und politische Unterstützung von höchster Stelle.

Spezielle Befähigungsnachweise für Zuwanderer können sich als wertvoll erweisen, um die besonderen Kompetenzen von Zuwanderern und ihren potenziellen Beitrag zum Arbeitsmarkt hervorzuheben. Andererseits dürfte die Bewusstseinsbildung unter Arbeitgebern ein langwieriger und ressourcenintensiver Prozess sein.



In Dänemark stellen fünf regionale Wissenszentren für die Feststellung der Kompetenzen von Flüchtlingen und Zuwanderern so genannte „Kompetenzkarten“ aus. Die Zentren wurden 2004 eingerichtet, um Gemeinden und Arbeitgeber bei der Zuordnung der bei Flüchtlingen und Zuwanderern vorhandenen Kompetenzen und des Bedarfs auf dem Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Die Zentren arbeiten mit Unternehmen zusammen, um Kompetenzbewertungskurse am Arbeitsplatz anzubieten. Auf der Grundlage von Beurteilungen und anderen Maßnahmen zur Kompetenzfeststellung wird den Zuwanderern eine „Kompetenzkarte“ mit Angaben über ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten ausgestellt. Innerhalb von vier Monaten wurden 129 Kompetenzkarten erstellt. Sie können von Arbeitgebern online eingesehen werden. Darüber hinaus können Migranten, die über keine Berufserfahrung in Dänemark verfügen, die Wissenszentren als Referenz angeben.

Die Zentren verfügen auch über ein computergestütztes Werkzeug zur Kompetenzfeststellung. Die Funktionsweise dieses Werkzeugs soll weiter verbessert werden, da es sich für die Gemeinden als schwierig erwiesen hat, es in ihre alltäglichen Arbeitsabläufe zu integrieren.

Es muss noch evaluiert werden, ob die Kompetenzkarte tatsächlich zum Erfolg bei der Stellensuche beiträgt; dank der beharrlichen Bemühungen, die Initiative sichtbarer zu machen, scheinen die Arbeitgeber jedoch zunehmend darauf aufmerksam zu werden. Die Wissenszentren erhielten für ihre Rolle bei der Verwirklichung des von der Regierung aufgestellten Ziels, bis 2010 zusätzlich 25 000 Zuwanderer in Beschäftigung zu bringen, kontinuierlich Unterstützung von ministerieller Seite. Ihr Gesamtbudget für den Zeitraum 2004-2007 beträgt annähernd 10 Mio. EUR.

In mehreren Mitgliedstaaten müssen oder können bestimmte Zuwanderergruppen an Einführungskursen teilnehmen. In ihrer Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda“ hebt die Kommission hervor, dass die in solchen Kursen erworbenen Zertifikate den Zugang



zum Arbeitsmarkt oder zu Ausbildungsmöglichkeiten fördern sollten und dass die Mitgliedstaaten Arbeitgeber und Bildungseinrichtungen über ihren Wert und ihre Inhalte unterrichten sollten.

Einbeziehung von etablierten Bildungseinrichtungen und Nutzung des guten Rufes, den sie bei Arbeitgebern genießen, um Zuwanderern einen Arbeitsplatz zu beschaffen. 

Spezialisierte Akteure wie Migrantenvereine oder NRO können mit herkömmlichen Bildungseinrichtungen zusammenarbeiten, um sie für Zuwanderer und Flüchtlinge zugänglicher zu machen.

So können z. B. neben dem allgemeinen Lehrplan zusätzliche Kurse oder Sprachprogramme angeboten werden. Auf diese Weise können die Zuwanderer ein Zertifikat von einer Einrichtung erwerben, die bei den örtlichen Arbeitgebern bekannt ist.

Die EQUAL-Entwicklungspartnerschaft InterCulturExpress in Wien fördert die beruflichen Chancen von qualifizierten Zuwanderern oder Flüchtlingen. Spezialisierte NRO entwickeln in Zusammenarbeit mit etablierten Hochschuleinrichtungen, Arbeitgebern und professionellen Sprachexperten ein Ausbildungsprogramm, das auf den vorhandenen Kompetenzen der Migranten aufbaut. Die regulären Kurse, an denen die Migranten teilnehmen, werden durch Elemente ergänzt, die auf ihre spezifischen Migrationserfahrungen eingehen, beispielsweise Sprachunterricht oder eine zusätzliche berufliche Ausbildung. Eine formale Anerkennung von Qualifikationen kann erfolgen, ist jedoch nicht zwingend.

Praktika sind Teil des Berufsbildungsprogramms, und InterCulturExpress ist es gelungen, Zuwanderer und Flüchtlinge, die an dem Programm teilgenommen haben, an örtliche Arbeitgeber zu vermitteln. Der gute Ruf, den die etablierten Bildungseinrichtungen bei den lokalen Unternehmen genießen, erleichtert diese Aufgabe, zu der es im Allgemeinen gehört, dass ein gewisser Widerstand aufseiten der Arbeitgeber überwunden werden muss.

Website: www.interculturexpress.at

Unterstützung von Modellen, bei denen unmittelbar im Anschluss an eine Anstellung auf Probe weitergehende Berufserfahrung erworben oder eine Beschäftigung im selben Unternehmen erfolgen kann. 

Eine Einbeziehung der Arbeitgeber in die Kompetenzbeurteilung von Anfang an kann die Wahrscheinlichkeit einer Weiterbeschäftigung im Anschluss an die Beurteilungs- und Anerkennungsphase erhöhen. 

Arbeitgeber, die unter Umständen zögern, von Bildungseinrichtungen oder staatlichen Stellen ausgestellte Befähigungsnachweise anzuerkennen, dürften positiver reagieren, wenn das Beurteilungsverfahren ihrer Kontrolle unterliegt.

Auch staatliche Lohnzuschüsse können als Anreize von Nutzen sein.



In Schweden bietet das Programm „Kompetenzbeurteilung am Arbeitsplatz“ qualifizierten Zuwanderern eine dreiwöchige Lehre in ihrem Beruf an, damit sie ihr Können am Arbeitsplatz unter Beweis stellen können. Zum Abschluss erhalten sie ein Zeugnis, das sie bei späteren Bewerbungen vorlegen können.

Das Programm „Beschäftigung auf Probe“ bietet Zuwanderern, die über keine Berufserfahrung in Schweden verfügen, eine dreimonatige Beschäftigung unter Aufsicht. Führt diese nicht zur Festanstellung, erhält der Betreffende ein Zeugnis. Eine solche „Beschäftigung auf Probe“ kann von privaten und öffentlichen Arbeitgebern sowie gemeinnützigen Organisationen angeboten werden.

Beide Programme werden vom Staat finanziert und wurden im Februar 2005 aufgenommen. Im September 2005 nahmen 50 Personen an dem Programm „Kompetenzbeurteilung am Arbeitsplatz“ und 450 Personen am Programm „Beschäftigung auf Probe“ teil. Sechs Monate nach Programmende hatte die Hälfte der Teilnehmer am Programm „Beschäftigung auf Probe“ einen Arbeitsplatz gefunden. Neben anderen Programmen, die der Einführung in den Arbeitsmarkt dienen, werden die beiden Programme Gegenstand einer ausführlicheren Evaluierung durch das IFAU (Institut für die Bewertung der Arbeitsmarktpolitik) sein.



Das dänische Projekt für unternehmensorientierte Integration (2003-2006) unterstützt die Eingliederung von Neuzuwanderern in den Arbeitsmarkt durch ein so genanntes Stufenmodell. Die Integration in den Arbeitsmarkt nach diesem Modell erfolgt in vier Stufen:

1. In der „aktiven Startphase“, die 3-6 Monate dauert, erhalten die Neuzuwanderer intensiven Sprachunterricht und Kurse über die dänische Kultur und Gesellschaft.
2. Die Neuzuwanderer beginnen mit einem Praktikum, gleichzeitig erhalten sie weiterhin Sozialleistungen und Sprachunterricht. So haben die Unternehmen Gelegenheit, ihre Fertigkeiten und Fähigkeiten zu beurteilen.
3. Die Neuzuwanderer schließen einen Arbeitsvertrag mit dem Unternehmen ab, ihr Lohn wird jedoch von der Gemeinde bezuschusst. Gegebenenfalls erhalten sie weiterhin Sprachunterricht oder eine für ihre Arbeit relevante Berufsausbildung.
4. Die Neuzuwanderer erhalten einen regulären Arbeitsplatz. Unter Umständen finanziert die Gemeinde ein „Mentoring“, wobei ein Kollege eine bestimmte Anzahl von Stunden für die Einarbeitung des Neulings vergütet bekommt.

Das Projekt stützt sich auf eine Vierparteien-Vereinbarung zwischen der Regierung, dem Städte- und Gemeindebund (KL), dem Gewerkschaftsbund (LO) und dem Arbeitgeberverband (DA). An entsprechenden Partnerschaften auf lokaler Ebene beteiligen sich 13 Gemeinden in drei Regionen, Unternehmen und andere relevante Akteure wie z. B. Sprachschulen.



In Litauen stellen das nationale Arbeitsamt und die Gemeinde die erste Anlaufstelle für Flüchtlinge dar, indem sie sie für öffentliche Arbeiten einsetzen. Außerdem erhalten Flüchtlinge, die von nichtstaatlichen Arbeitgebern beschäftigt werden, Lohnzuschüsse aus dem Beschäftigungsfonds. Auf diese Weise kann auch einem der Hindernisse für den Eintritt von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt entgegengewirkt werden, das darin besteht, dass die Löhne im gering qualifizierten Sektor überaus niedrig sind und demzufolge für Flüchtlinge kein Anreiz zur Arbeitsaufnahme besteht.



Wertschätzung der spezifischen Kompetenzen von Migranten.



Einige für Zuwanderer charakteristische Merkmale wie Mehrsprachigkeit, interkulturelle Erfahrung, Flexibilität und Mobilität sind auf ihre Migrationserfahrung zurückzuführen und sollten als beschäftigungsrelevante Stärken erkannt werden.

Inter-Nation ist ein vom ESF gefördertes Programm des wallonischen öffentlichen Dienstes für Berufsausbildung und Beschäftigung (FOREM).



Das Programm richtet sich an qualifizierte Zuwanderer, die mit ihrem Herkunftsland eng verbunden sind, z. B. weil sie dessen Sprache beherrschen. Es bringt sie mit Unternehmen in Wallonien in Kontakt, die an einer Weiterentwicklung ihrer internationalen Geschäftsbeziehungen interessiert sind, z. B. durch den Zugang zu neuen Märkten oder eine Partnerschaft mit Unternehmen im Ausland. Solche Unternehmen haben Bedarf an Mitarbeitern mit entsprechendem nationalem Hintergrund, die ihnen bei der Kontaktaufnahme oder dem Umgang mit Behörden helfen können.

FOREM bereitet Zuwanderer auf eine solche Rolle durch Schulungen zu Themen wie z. B. internationaler Handel vor. Außerdem leisten die Teilnehmer des Programms Praktika in Belgien und in einem Land ab, das nicht Mitglied der EU ist, üblicherweise ihrem Herkunftsland. Häufig wird der Kontakt zum künftigen Arbeitgeber während dieser Praktika hergestellt.

„Interkulturelle Kompetenz“ könnte als eine der von Bewerbern erwarteten Qualifikationen in die Arbeitsplatzbeschreibungen für bestimmte Berufe aufgenommen werden. Dies würde bedeuten, dass die Kompetenzprofile geändert werden müssten, und könnte langfristig Auswirkungen auf die formalen Qualifikationen haben.



3.3 Antidiskriminierung und Vielfalt

Bildung und der Erwerb von Kompetenzen reichen für sich genommen nicht aus, um den Abstand zwischen Zuwanderern und Einheimischen auf dem Arbeitsmarkt zu schließen. Es geht auch um rassistische und fremdenfeindliche Einstellungen und diskriminierende Praktiken. Auch wenn es häufig schwierig ist, Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt und am Arbeitsplatz festzustellen und zu dokumentieren, gibt es doch Möglichkeiten, sie zu belegen und sichtbar zu machen. Statistisch lassen sich Diskriminierungen beispielsweise mit Daten belegen, denen selbst dann, wenn Variablen wie Bildungsniveau, Qualifikationen, Erfahrung oder Alter gleich sind, signifikante Unterschiede in den Arbeitslosenquoten unter





Zuwanderern und Einheimischen zu entnehmen sind. Die Mitgliedstaaten könnten gemeinsam wirksame Messsysteme entwickeln; dabei sollten sie berücksichtigen, dass die Öffentlichkeit eher bereit ist, Antidiskriminierungsmaßnahmen und -programme zu unterstützen, wenn ihr fundierte Beweise für die Diskriminierungen vorgelegt werden.



Die Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse) und der Richtlinie 2000/78/EG (Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung) hat zur Folge gehabt, dass in den meisten Mitgliedstaaten sichtbare Antidiskriminierungsgesetze verabschiedet wurden. Der Schutz vor Diskriminierung aus einem der in den Richtlinien genannten Gründe gilt im Allgemeinen ungeachtet der Nationalität, der Staatsbürgerschaft oder des Aufenthaltsstatus. Langfristig Aufenthaltsberechtigte sind auch durch die Gleichbehandlungsvorschriften in Artikel 11 der Richtlinie 2003/109/EG geschützt, die für den Zugang zu Beschäftigung, die Arbeitsbedingungen, die berufliche Bildung und die Anerkennung der berufsqualifizierenden Diplome gelten.



Antidiskriminierungsvorschriften betreffen alle Phasen der Eingliederung von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt. Beim Zugang zu Beschäftigung geht es vor allem um mittelbar oder unmittelbar diskriminierende Einstellungsverfahren. Nach der Einstellung gilt es, Belästigungen oder diskriminierende Beförderungshindernisse zu beseitigen.

Mechanismen zur Bekämpfung von Diskriminierungen sollten durch positive Maßnahmen zugunsten von Zuwanderern ergänzt werden, beispielsweise durch Zielvorgaben für die Einstellung von Zuwanderern. Langfristig kann die Organisationsstruktur eines Arbeitgebers so geändert werden, dass sie der Vielfalt förderlich ist. Dies berührt Fragen des Diversitätsmanagements und den Umgang mit einer von Vielfalt geprägten Belegschaft.

Einstellung

Hier besteht der erste Schritt darin, Zuwanderer zu Bewerbungen zu ermutigen. Manche Arbeitgeber erhalten kaum Bewerbungen von Zuwanderern, weil sie als „nicht ansprechbar“ oder sogar institutionell rassistisch wahrgenommen werden. Solche Wahrnehmungen lassen sich im Laufe der Zeit ändern, wenn man auf die Betroffenen zugeht. In einigen Mitgliedstaaten sprechen Polizei, Feuerwehr und andere öffentliche Arbeitgeber Zuwanderer und ethnische Minderheiten gezielt an. Allerdings können sich Zuwanderer mitunter aufgrund der Einstellungsvoraussetzungen nicht für den öffentlichen Dienst bewerben.



Die staatlichen Arbeitgeber sollten ihr Verhalten überprüfen und, wo möglich, Einstellungshindernisse wie etwa Anforderungen bezüglich der Staatsangehörigkeit abschaffen.

Für manche Stellen bewerben sich nur wenige Migranten, weil entweder sie selbst oder ihre Eltern, die unter Umständen Einfluss auf die Berufswahl ihrer Kinder nehmen, den betreffenden Bereich kaum kennen. Aus diesem Grund bemühte sich die in Bradford ansässige Nichtregierungsorganisation QED (Website: www.qed-uk.org) mit einer zehnteiligen Serie im Regionalfernsehen Yorkshire TV, „ungewöhnliche“ Laufbahnen bekannter zu machen. Vorbilder mit Migrationshintergrund oder andere Mentoren aus verschiedenen Berufen können Schulabgänger ermutigen, ein breiteres Spektrum beruflicher Möglichkeiten in Betracht zu ziehen. Dies kann einer ethnischen Aufteilung des Arbeitsmarkts entgegenwirken,



die häufig durch die Konzentration von Zuwanderern in Bereichen mit geringer vertikaler Mobilität gekennzeichnet ist.

Im Rahmen des EQUAL-Projekts „Migrantinnen integrieren Migrantinnen“ (2002-2004, Ostwestfalen-Lippe) wurde ein Mentorinnennetz von Migrantinnen aufgebaut, das Berufsberatung für Schulabgängerinnen mit Migrationshintergrund anbietet. Die Mentorinnen, mitten im Berufsleben stehende Frauen und Studentinnen, berieten Schulabgängerinnen und arbeitslose junge Frauen und sprachen auf Wunsch auch mit Familienangehörigen. Eine lokale Gruppe von Unternehmerinnen, Selbständigen und anderen berufstätigen Frauen bot den Mentees Praktika oder Unterstützung in anderer Form an. Das Projekt organisierte Schulungsworkshops für die ehrenamtlichen Mentorinnen, in denen psychologische Aspekte ebenso behandelt wurden wie rechtliche und administrative Fragen. Den Mentorinnen wurde ein Zeugnis über ihre Tätigkeit ausgestellt.



In Frankreich wird das Mentoring-System eingesetzt, um jungen Zuwanderern eine größere Auswahl beruflicher Möglichkeiten zu eröffnen. Einheimische Senioren im Ruhestand fungieren als Mentoren (oder „Paten“) für junge Migranten, die über die „missions locales“ (Anlaufstellen der Beschäftigungs- und Sozialdienste) ermittelt werden. Die Mentoren sind zwar ehrenamtlich tätig, erhalten jedoch eine staatliche Schulung. Derzeit werden 18 000 Jugendliche von dem Mentoring-Programm betreut, angestrebt ist eine Gesamtzahl von 20 000.



Auch die öffentlichen Beschäftigungsdienste können besondere Anstrengungen unternehmen, um das Beratungsangebot für Zuwanderer zu verbessern. In Italien bietet z. B. das Projekt „Beschäftigungsdienste für Zuwanderer“, das vom Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik gefördert und von Ernst & Young durchgeführt wird, an fünf Standorten Schulung für das Personal von Beschäftigungszentren an. Um Arbeit suchende Migranten besser zu erreichen, wurden an öffentlichen Plätzen wie Bahnhöfen computergestützte Info-Punkte eingerichtet.

Zuwanderer, die sich um eine Stelle bewerben, können im Zuge des Einstellungsverfahrens Opfer von Diskriminierungen werden. Da es Belege für unmittelbare Diskriminierungen in erheblichem Umfang gibt, die beispielsweise durch „Situation Testing“ beschafft wurden, erwägen einige Mitgliedstaaten eine Anonymisierung der Bewerbungen bis zur Entscheidung, welche Kandidaten in die engere Wahl kommen.

Einstellungsverfahren können auch mittelbar diskriminieren. Das niederländische „Nationale Büro zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung“ und der niederländische Psychologenverband (NIP) haben beispielsweise die psychologischen Tests analysiert, die üblicherweise von niederländischen Unternehmen in Bewerbungs- und Auswahlverfahren verwendet werden. Obwohl diese Tests von ihrer Konzeption her Objektivität anstreben, können sie Angehörige ethnischer Minderheiten benachteiligen, indem sie sich einer abstrakten und komplexen Sprache bedienen oder lokale Redewendungen und Sprichwörter verwenden. Die Analyse kommt zu dem Schluss, dass Sprache nur dann als relevanter Faktor berücksichtigt werden sollte, wenn sie ausdrücklich Gegenstand des Tests ist. Anweisungen sollten klar und deutlich formuliert oder laut vorgelesen werden, um gleiche Bedingungen zu gewährleisten.





Positive Maßnahmen unterschiedlicher Art können zur aktiven Förderung der Vielfalt in der Belegschaft eingesetzt werden. Sie können freiwillig erfolgen oder gesetzlich vorgeschrieben werden.

Zielvorgaben können von einzelnen Organisationen, aber auch vom Staat als Ganzes beschlossen werden. Dänemark hat beispielsweise in seinem Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung 2004 sein Bestreben bekräftigt, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im Öffentlichen Dienst auf 3,5 % anzuheben. In einigen Ländern sind öffentliche Behörden zur Durchführung positiver Maßnahmen verpflichtet. In der Privatwirtschaft sind freiwillige Verpflichtungen weiter verbreitet.



In Norwegen sind alle staatlichen Behörden verpflichtet, bei Neueinstellungen mindestens einen Bewerber mit Migrationshintergrund zum Gespräch einzuladen, sofern er die erforderlichen Qualifikationen besitzt. Die Maßnahme ist Teil des „Aktionsplans zur Bekämpfung von Rassismus und ethnischer Diskriminierung“ und wurde zunächst probeweise eingeführt.

Zwischen dem 1. Juni 2004 und dem 1. Juni 2005 wurden mit 1 600 Personen mit nichtwestlichem Hintergrund Bewerbungsgespräche geführt und 430 Personen (28 %) wurden eingestellt.



In Frankreich haben seit 2004 über 300 Unternehmen die „Charte de la Diversité dans l'entreprise“ unterzeichnet. Die Unterzeichner dieser „Charta für Vielfalt im Unternehmen“ verpflichten sich, Nichtdiskriminierung und Vielfalt als strategisches Ziel zu verfolgen. Die Erstunterzeichner waren 40 Großunternehmen, die sich seitdem aktiv für die Weiterverbreitung der Initiative eingesetzt haben. Derzeit bemüht man sich, kleine und mittlere Unternehmen für ein Engagement zu gewinnen.

Antidiskriminierung und Vielfalt am Arbeitsplatz

Am Arbeitsplatz kann es zu diskriminierenden Handlungen wie etwa Belästigungen kommen. Diese werden durch Antidiskriminierungsgesetze verboten, die mit einer Kombination gerichtlicher und außergerichtlicher Verfahren durchgesetzt werden; dabei hängt die Art des Gerichtsverfahrens davon ab, ob die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierungen im Rahmen des Zivilrechts, des Strafrechts, des Arbeitsrechts und/oder des Verwaltungsrechts erlassen wurden. Außergerichtliche Verfahren sind im Allgemeinen leichter zugänglich. Zuwanderer und Flüchtlinge können sich diese Instrumente wirksamer zunutze machen, wenn sie gut darüber informiert sind und darin unterstützt werden, Beschwerde einzulegen oder Diskriminierungen öffentlich zu machen.

Die Gewerkschaften gehören zu den wichtigsten Informationsquellen über die Rechte von Arbeitnehmern einschließlich Zuwanderern und Flüchtlingen. In Fällen von Belästigung oder Diskriminierung am Arbeitsplatz sind sie häufig die erste Anlaufstelle. Sie führen auch Schulungen zu Antidiskriminierungsfragen durch und greifen die Vorurteile und Stereotypen auf, die unter Umständen bei Arbeitgebern oder einheimischen Kollegen vorhanden sind. So führt beispielsweise der Irish Trade Union Trust (Sozialdienst der irischen Gewerkschaft SIPTU) Sen-



sibilisierungsmaßnahmen zum Thema Vielfalt unter Arbeitnehmern in der Catering-Industrie durch, die einen starken Zustrom ausländischer Arbeitskräfte erlebt hat. Für solche Aktivitäten können Gewerkschaften Partnerschaften mit Migrantenverbänden eingehen oder von der aktiven Mitarbeit ihrer Mitglieder mit Migrationshintergrund profitieren.

Die Arbeitgeber können die Offenheit für Vielfalt am Arbeitsplatz erhöhen, indem sie den Arbeitsalltag der Vielfalt der Kulturen anpassen. So können sie beispielsweise Mitarbeitern erlauben, nichtchristliche religiöse Feiertage zu begehen, religiösen Auflagen in der Firmenkantine Rechnung zu tragen oder das Tragen bestimmter Kleidungsstücke zulassen (z. B. Kopftuch bei Frauen).

Im Idealfall werden solche Maßnahmen in Absprache mit den Belegschaftsmitgliedern mit und ohne Migrationshintergrund und Gewerkschaftsvertretern eingeführt. Sie können in einem Verhaltenskodex oder gemeinsamen Vereinbarungen formalisiert werden.

1998 richtete der italienische Haushaltsgerätehersteller Electrolux einen „Integrationsrat“ ein, das erste Gremium dieser Art in Italien. Dieser mit Unternehmens- und Gewerkschaftsvertretern paritätisch besetzte Ausschuss kann verbindliche Stellungnahmen abgeben.

1999 verabschiedete Electrolux auf Grundlage eines Beschlusses des Integrationsrates eine kollektive „Integrationsvereinbarung“. Unter anderem ermöglicht die Vereinbarung flexible Urlaubsregelungen für Arbeitnehmer mit Migrationshintergrund, so dass sie Urlaubsansprüche, Zeitarbeitskonten und unbezahlten Urlaub kombinieren können, um einen längeren Zeitraum (bis zu 50 Tage) bei ihren Familien im Heimatland zu verbringen. Dies hat zu einer Verringerung nicht genehmigter Abwesenheitszeiten geführt.



Diversitätsmanagement

Zu einem umfassenden Diversitätsmanagement gehören positive Maßnahmen in Bezug auf die Einstellung und Beförderung von Mitarbeitern sowie kulturelle Anpassungen am Arbeitsplatz und ein ausgeprägtes Antidiskriminierungselement.



Strategien des Diversitätsmanagements machen Vielfalt im gesamten Unternehmen zum Thema und stützen sich auf eine klare Vorstellung des Nutzens, den das Unternehmen aus einer heterogenen Belegschaft ziehen kann.

Eine von der Europäischen Kommission 2005 durchgeführte Untersuchung (*Geschäftsnutzen durch Vielfalt – Bewährte Verfahren am Arbeitsplatz*) hat aufgezeigt, dass Arbeitgeber mehr als einen greifbaren Nutzen der Vielfalt sehen, darunter die Beseitigung eines Arbeitskräftemangels und die Anwerbung und Bindung hoch qualifizierter Mitarbeiter. Weitere wichtige Nutzeffekte sind die Möglichkeit, den Ruf des Unternehmens und sein Ansehen in seinem gesellschaftlichen Umfeld aufzubessern, und die Gelegenheit, neue Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln oder neue Märkte zu erobern.

Wie lassen sich Diversitätsstrategien überwachen? Einige Unternehmen haben umfassende Monitoringsysteme eingeführt, zu denen eine Analyse der Belegschaftszusammensetzung in Bezug auf ethnische Zugehörigkeit, Nationalitäten, gesprochene Sprachen, Geschlecht und Alter gehört, um besondere Bereiche der Unterrepräsentation herauszufinden. Manche





haben eine Datenbank der Mitarbeiterkompetenzen eingerichtet, um Mobilität und Weiterkommen der Belegschaft zu messen. Es können Überprüfungen durchgeführt werden, ob für gleiche Arbeit gleicher Lohn gezahlt wird, und das Thema Vielfalt kann in alle normalen Unternehmensüberprüfungen einbezogen werden.

Derartig umfassende Leistungsmanagementsysteme können nur von großen, häufig multinationalen Konzernen eingesetzt werden. Die Ziele von Diversitätsstrategien lassen sich aber auch weniger umfassend formulieren. Es gilt, Diversitätsinstrumente für kleinere Unternehmen zu entwickeln, die häufig nicht über entsprechend spezialisierte Humanressourcen oder Gleichstellungsexperten verfügen. Denkbar wäre beispielsweise Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), damit sie mehr Migrantinnen einstellen. Hierzu würde eine Überprüfung ihrer Einstellungspolitik und anderer personalpolitischer Verfahren gehören.



Der flämische KMU-Verband UNIZO hat einen „Diversity-Service-Point“ eingerichtet, der maßgeschneiderte Dienstleistungen auf dem Gebiet der Sensibilisierung und der Unterstützung für Diversitätsmanagement in KMU bietet. Außerdem ist eine geeignete Methodik für das Erlernen der (niederländischen) Sprache am Arbeitsplatz in kleinen Unternehmen in Vorbereitung. Das Projekt ist Teil eines umfangreicheren Programms der flämischen Regierung zur Förderung der gleichen Beteiligung am Arbeitsmarkt und der Vielfalt, dessen hoch gesteckte Ziele bis 2010 umgesetzt werden sollen.

In den Niederlanden hat das nationale Netzwerk für Diversitätsmanagement (div) mit finanzieller Unterstützung des Justizministeriums ein Netz von „Diversitätsbotschaftern“ geschaffen. Dabei handelt es sich um mittelständische Arbeitgeber, die sich verpflichtet haben, in ihren Unternehmen Diversitätsprogramme einzuführen. Außerdem sprechen sie andere KMU an, ermutigen sie und unterstützen sie dabei, Vielfalt in ihr Unternehmen einzubeziehen, und machen bewährte Diversitätsverfahren in ihrer jeweiligen Branche bekannt.



Website: www.div-management.nl (auf Niederländisch)

3.4 Zuwanderer als Unternehmer

Die unternehmerische Tätigkeit von Zuwanderern ist ein weiterer Weg zur Integration mit eigenen Herausforderungen und Chancen für die Einbeziehung insbesondere seit langem ansässiger Migranten.



Von Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten geführte Unternehmen werden zunehmend als wichtiger Teil der Unternehmenskultur Europas anerkannt. Sie leisten insbesondere einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Unterstützung von Unternehmern mit Migrationshintergrund

Staatliche Stellen, Migrantenvereine und andere NRO, Handelskammern, Berufsverbände und andere Organisationen können (potenzielle) Unternehmer mit Migrationshintergrund bei der Analyse und Entwicklung einer Geschäftsidee, der Aufstellung eines Geschäftsplans und der Finanzbeschaffung bei Banken und Kreditinstituten unterstützen. Sie können Work-



shops und Kurse z. B. in Buchführung, Marketing oder Unternehmensrecht anbieten. Auch beim Erwerb von Patenten, Lizenzen oder Arbeitsmitteln können sie Unterstützung leisten.

Der schwedische Verband der Unternehmer aus ethnischen Minderheiten (IFS) besteht seit 1996; seine 32 Berater für ethnische Unternehmen bearbeiten mindestens 4 000 Fälle pro Jahr. Die Kunden haben einen ganz unterschiedlichen ethnischen Hintergrund. Die meisten von ihnen sind arbeitslose Zuwanderer, die erst seit relativ kurzer Zeit in Schweden sind.

Zum Dienstleistungsangebot des IFS gehören Beratung in 23 Sprachen, Informationen über das schwedische Steuersystem, Hilfe bei der Aufstellung von Geschäfts- und Finanzplänen, Marktforschung, Kontakte mit Finanzinstituten und öffentlichen Stellen (für Genehmigungen und Anmeldungen), Zugang zu relevanten Netzwerken und Datenbanken, Kurse in Unternehmensführung und Übersetzung von Dokumenten. Der Verband hat auch die jährlich vergebene Auszeichnung „Ethnischer Unternehmer des Jahres“ initiiert.

Website: www.ifs.a.se/eng_start.php



Der Zugang zu den Dienstleistungen von Banken und Kreditinstituten stellt für Unternehmer mit Migrationshintergrund häufig die wichtigste Hürde dar, da sie unter Umständen Schwierigkeiten haben, sich das nötige Startkapital zu beschaffen und ihre „Bankfähigkeit“ unter Beweis zu stellen. Darüber hinaus bewegen sich ihre Geschäftsinitiativen im Allgemeinen in einer Größenordnung, die sie für etablierte Banken weniger attraktiv macht. In mehreren Mitgliedstaaten gibt es Initiativen zur Integrationsförderung auf dem Gebiet der Finanzierung, durch die der Zugang zu Finanzdienstleistungen für selbständige Zuwanderer erleichtert werden soll. Einige Banken haben speziell auf Kunden mit Migrationshintergrund zugeschnittene Produkte entwickelt.

In Italien betreut das BCC (Banche di Credito Cooperativo), ein Netz von Genossenschaftsbanken und landwirtschaftlichen Kreditbanken, 145 000 Unternehmen, deren Inhaber Zuwanderer sind. Das BCC ist ein Kreditinstitut mit einem dichten Filialnetz mit 3 500 Zweigstellen in ganz Italien. Unternehmerisch tätige Zuwanderer schätzen den persönlichen Service und die Beratung, die sie von den Mitarbeitern in den Zweigstellen erhalten, z. B. zur Kreditvergabe.

Das BCC Trevigiano betreibt zusammen mit der Gemeinde Castelfranco Veneto ein Mikrokreditprogramm, das für Migranten, die eine Existenzgründung planen, von Nutzen sein kann. 1 000 000 EUR stehen für Darlehen zur Verfügung; die Darlehen in Höhe von maximal 6 000 EUR werden ohne Garantieleistung und zu einem geringen Zinssatz (2 %) gewährt.



Es sollten gezielte Beratungsdienste für Unternehmer mit Migrationshintergrund entwickelt werden. Die Banken sollten Zuwanderern gleichen Zugang zu Anlauffinanzierung und anderen Finanzierungsfazilitäten für Unternehmen ermöglichen und Beziehungen zu Unternehmern mit Migrationshintergrund aufbauen.





Vielfalt der Lieferanten

Unternehmen, deren Inhaber Angehörige einer ethnischen Minderheit oder Zuwanderer sind, operieren häufig in einem ethnisch geprägten Nischenmarkt. Im Laufe der Zeit können die Unternehmen an Stärke gewinnen und größere etablierte Unternehmen und den Staat beliefern. Als Lieferanten bringen Unternehmer mit Migrationshintergrund häufig neue Produktideen, Flexibilität und konkrete Kenntnisse über bestimmte Kundengruppen in einem zunehmend von Vielfalt geprägten Markt mit.

Große Unternehmen können im Rahmen von CSR-Programmen Geschäftsbeziehungen mit Unternehmen ethnischer Minderheiten eingehen. Auch staatliche Stellen (in ihrer Eigenschaft als Käufer von Gütern und Dienstleistungen) können den Zugang von Unternehmern mit Migrationshintergrund zu Lieferantennetzen fördern, indem sie

- Unternehmen, deren Inhaber Migranten sind, in ihre Lieferantenlisten aufnehmen,
- freiwillig Zielvorgaben für die Auftragsvergabe an Unternehmer mit Migrationshintergrund festsetzen und/oder
- Unteraufträge an Privatunternehmen vergeben, die ihrerseits Migrantenunternehmen beauftragen.

Bei der Entwicklung solcher Förderstrategien sollten Unternehmer mit Migrationshintergrund zu Rate gezogen werden. Im Vereinigten Königreich fungiert das Minority Business Advisory Forum beispielsweise als unabhängiges Beratungsgremium des Ministeriums für Handel und Industrie.



Unternehmen mit Migrationshintergrund sollten in Lieferantenlisten aufgenommen werden, damit diese zu einem Abbild der in der Bevölkerung vorhandenen Vielfalt werden.

Auf europäischer Ebene wird das Thema ethnisches Unternehmertum in unterschiedlichen Zusammenhängen aufgegriffen. So hat z. B. die Generaldirektion „Unternehmen und Industrie“ der Europäischen Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, um spezifische Maßnahmen und Unterstützungsprogramme zur Förderung von Unternehmern aus ethnischen Minderheiten in der EU der 25, den EFTA-Mitgliedstaaten und Bewerberländern zu ermitteln und zu prüfen. Die Studie ist Teil eines Aktionsplans für unternehmerische Initiative; sie wird einen Überblick über die einschlägigen Strategien bieten und einige Maßnahmen als „bewährte Verfahren“ vorstellen.

http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader



Kapitel 3: Schlussfolgerungen

1. Aufnahmevorschriften können als Ausgangspunkte der Integration betrachtet werden, von denen die entscheidenden Bedingungen für den Integrationsprozess bestimmt werden.
2. Der Rechtsrahmen für die Aufnahme sollte im Hinblick auf seine Auswirkungen auf die (gesellschaftliche und) wirtschaftliche Integration von Zuwanderern geprüft werden, und die in den Zuwanderungsregelungen gegebenenfalls enthaltenen Integrationshindernisse sollten beseitigt werden.
3. Neuzuwanderer ebenso wie seit langem ansässige Zuwanderer und Migranten der „nächsten Generation“ stehen vor der Herausforderung, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu entwickeln und aufrechtzuerhalten; sie sollten uneingeschränkter Zugang zu allgemeinen und spezifischen Unterstützungsmaßnahmen haben.
4. Um die mit der förmlichen Anerkennung von Qualifikationen verbundenen Schwierigkeiten zu überwinden, können sich Arbeitgeber, Berufsverbände und Regierungen um die Entwicklung flexiblerer Formen der Kompetenzbewertung bemühen.
5. Gute Beurteilungsmethoden machen alle Kompetenzen der Zuwanderer sichtbar – berufliche, kommunikative, soziale usw. Sie betrachten die Stärken statt der Schwächen und konzentrieren sich ganz konkret auf die (potenziellen) Leistungen einer Person am Arbeitsplatz.
6. Eine Einbeziehung der Arbeitgeber in die Kompetenzbeurteilung von Anfang an kann die Wahrscheinlichkeit einer Weiterbeschäftigung im Anschluss an die Beurteilungs- und Anerkennungsphase erhöhen.
7. „Interkulturelle Kompetenz“ könnte als eine der von Bewerbern erwarteten Qualifikationen in die Arbeitsplatzbeschreibungen für bestimmte Berufe aufgenommen werden. Dies würde bedeuten, dass die Kompetenzprofile geändert werden müssten, und könnte langfristig Auswirkungen auf die formalen Qualifikationen haben.
8. Antidiskriminierungsvorschriften betreffen alle Phasen der Eingliederung von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt. Beim Zugang zu Beschäftigung geht es vor allem um mittelbar oder unmittelbar diskriminierende Einstellungsverfahren. Nach der Einstellung gilt es, Belästigungen oder diskriminierende Beförderungshindernisse zu beseitigen.
9. Die staatlichen Arbeitgeber sollten ihr Verhalten überprüfen und, wo möglich, Einstellungs-hindernisse wie etwa Anforderungen bezüglich der Staatsangehörigkeit abschaffen.
10. Positive Maßnahmen unterschiedlicher Art können zur aktiven Förderung der Vielfalt in der Belegschaft eingesetzt werden. Sie können freiwillig erfolgen oder gesetzlich vorgeschrieben werden.
11. Zu einem umfassenden Diversitätsmanagement gehören positive Maßnahmen in Bezug auf die Einstellung und Beförderung von Mitarbeitern sowie kulturelle Anpassungen am Arbeitsplatz und ein ausgeprägtes Antidiskriminierungselement.
12. Von Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten geführte Unternehmen werden zunehmend als wichtiger Teil der Unternehmenskultur Europas anerkannt. Sie leisten insbesondere einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen.
13. Es sollten gezielte Beratungsdienste für Unternehmer mit Migrationshintergrund entwickelt werden. Die Banken sollten Zuwanderern gleichen Zugang zu Anlauffinanzierung und anderen Finanzierungsfazilitäten für Unternehmen ermöglichen und Beziehungen zu Unternehmern mit Migrationshintergrund aufbauen.
14. Unternehmen mit Migrationshintergrund sollten in Lieferantenlisten aufgenommen werden, damit diese zu einem Abbild der in der Bevölkerung vorhandenen Vielfalt werden.



Kapitel 4

Governance für die Integration



Dieses Kapitel befasst sich mit Fragen der „Governance“, das heißt insbesondere mit den Strukturen, Mechanismen, Prozessen und Formen der Zusammenarbeit, die den Rahmen für Strategien und Verfahren der Integration bilden. Die Schaffung eines solchen Rahmens stärkt die Handlungsfähigkeit der Beteiligten. In dem Kapitel wird aufgezeigt, wie die verschiedenen Akteure im Bereich der Integration von Zuwanderern gemeinsam Beziehungen definieren können, die aus den Stärken der einzelnen Beteiligten Nutzen ziehen. Zunächst wird beschrieben, wie Integrationsmaßnahmen auf lokaler Ebene koordiniert werden können. Anschließend befasst sich das Kapitel mit der Evaluierung als Kernelement einer guten Politik- und Programmgestaltung. Als Letztes wird das Thema Ressourcenmanagement behandelt und untersucht, welche Rolle die verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure bei der Finanzierung von Integrationsstrategien und -verfahren spielen.

Die in diesem Kapitel vorgestellten Beispiele und Erfahrungen stehen mit dem Thema Mainstreaming (Kapitel 1) in einem engen Zusammenhang. Sie zeigen weitere Perspektiven zu einigen der im Mainstreaming-Kontext aufgeworfenen Fragen auf: Wie sieht das richtige Gleichgewicht zwischen Führung und Eigenverantwortung, Koordinierung und Flexibilität aus? Mit welchen Finanzierungsmodellen kann erfolgreich auf reale Bedürfnisse und Chancen reagiert werden? Wie kann man aus positiven und negativen Erfahrungen lernen und die Politik entsprechend anpassen?



Es lohnt sich, in den Aufbau und die Erhaltung einer Governance-Struktur für die Integration zu investieren, da sie helfen kann, eine Vision und Strategie der Integration zu entwickeln, Ressourcen freizusetzen, Menschen und Organisationen zu mobilisieren, Partnerschaften zu bilden und Vertrauen aufzubauen – all dies wichtige Voraussetzungen für die Verwirklichung der kurzfristigen wie der langfristigen Ziele der Integration.

4.1 Lokale Integrationsstrukturen

Vielfalt durch Zuwanderung ist heute ein Merkmal vieler Kommunen in ganz Europa. Zwar lassen sich die meisten Zuwanderer und Flüchtlinge nach wie vor in den großen Städten nieder, aber auch die kleineren städtischen und ländlichen Gemeinden haben Neuzugänge zu verzeichnen. In manchen Fällen kann sich die Zusammensetzung der Einwohnerschaft in einer Gemeinde ziemlich rasch verändern, wenn der Anteil der Einwohner mit Migrationshintergrund wesentlich stärker wächst als im nationalen Durchschnitt. Die Kommunen und andere Akteure reagieren auf solche Veränderungen mit der Entwicklung von Integrationsstrukturen, die sich im Idealfall gut in die übergeordneten politischen und administrativen Prozesse einfügen und gemeinsamen Zielen dienen. Starke Netzwerke können helfen, einen Konsens zum Thema Integration zu erzielen und Programme wirksamer umzusetzen.

Der gesetzgeberische und politische Rahmen

Den Rahmen für die Entwicklung lokaler Integrationsstrategien bilden die gesetzlichen Aufnahme- und Aufenthaltsbestimmungen, die im Allgemeinen auf nationaler und europäischer Ebene erlassen werden. Die gesetzlichen Vorschriften bezüglich Aufnahmevoraussetzungen, Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse, Gleichbehandlung und Einbürgerung sowie die Flüchtlinge betreffenden Rechtsinstrumente und Abschiebungsvorschriften sind maßgebliche Be-



standteile dieses Rahmens. Die Kommunalbehörden sind für die Umsetzung einiger Aspekte der Zuwanderungsgesetze und andere Aufgaben verantwortlich, die auf höherer Ebene definiert werden. Gleichzeitig verfügen sie unter Umständen über beträchtliche Kompetenzen in integrationsrelevanten Bereichen und treten in wichtigen Sektoren wie dem Gesundheits- und dem Wohnungswesen als Dienstleistungsanbieter auf. Daher müssen sie sich mit den Folgen der Zuwanderung auseinandersetzen – ob sie nun auf legalem oder illegalem Weg, aus wirtschaftlichen oder familiären Gründen, auf Zeit oder auf Dauer erfolgt.

Eine strukturierte Kommunikation und ein strukturierter Dialog zwischen der europäischen, den nationalen und den lokalen Regierungs- und Verwaltungsebenen machen es möglich, abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich Maßnahmen, die auf einer Ebene ergriffen werden, auf einer anderen Ebene auswirken werden. Ebenso könnten aus den Ergebnissen, die mit Integrationsprogrammen auf einer Ebene erzielt wurden, Lehren für die auf anderen Ebenen entwickelten Strategien gezogen werden.

Viele Kommunen haben begonnen, die Integration als Querschnittsthema in allen Bereichen ihrer Politik zu verankern. In einigen Fällen übernehmen die Bürgermeister oder ihre Vertreter dabei eine führende und sichtbare Rolle. Häufiger ist jedoch, dass eine bestimmte Einheit oder ein Amt mit der Förderung der Integration als vorrangiges Thema für die gesamte Verwaltung beauftragt wird. In beiden Fällen bleibt die Umsetzung der konkreten Politik den einzelnen Ressorts überlassen.

Es erleichtert die Entwicklung eines ressortübergreifenden kohärenten Integrationskonzepts und die Annäherung von Regierenden und Einwohnern mit und ohne Migrationshintergrund, wenn der Bürgermeister und/oder die gewählten Vertreter der Gemeinde in Integrationsfragen eine starke und sichtbare Führungsrolle übernehmen.

Strategien und Ziele der Integration

Auf den Entschluss einer Kommune, die Integration aktiver anzugehen, folgt in vielen Fällen die Entwicklung eines „Integrationskonzepts“ oder einer Integrationsstrategie. Häufig geschieht dies in einem partizipativen Prozess, in dem die wichtigsten Akteure der Gemeinde Fragen wie diese zu beantworten suchen: Welche übergeordneten Integrationsziele haben wir und in welcher Beziehung stehen sie zu den wichtigsten Bedürfnissen und Problemen unserer Gemeinde? Können wir uns auf eine Formulierung unserer Erwartungen einigen? Welche Prioritäten sollten gesetzt, welche konkreten Ziele formuliert werden und wie können wir diese erreichen? Eine Kommune kann entweder ihre eigenen Integrationsstrategien entwickeln oder sich die Ideen und Erfahrungen anderer zunutze machen, um gemeinsame Grundsätze und Ziele aufzustellen.

Das interkulturelle Gesamtkonzept der Stadt Solingen „Vision Zusammenleben 2010“ wurde in einem solchen partizipativen Prozess entwickelt. Vertreter öffentlicher und privater Einrichtungen und Organisationen kamen zwei Jahre lang in Arbeitsgruppen zusammen, die sich insbesondere mit den Themenschwerpunkten Beschäftigung, Gesundheit, Wohnen und Jugendhilfe/Schule befassten. Die Gruppen ermittelten Probleme, erstellten ein Verzeichnis der bestehenden Projekte und Dienste und definierten Ziele. Gegenwärtig arbeitet die Verwaltung an der Entwicklung von Indikatoren, die die Planung erleichtern sollen.





Die Mitglieder von Eurocities, einem Netz, dem 128 europäische Großstädte angehören, haben ein Grundsatzpapier zur Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Zuwanderern angenommen (*Contribution to Good Governance concerning the integration of immigrants and reception of asylum seekers*). Diese Charta, die von Städten für Städte entwickelt wurde, enthält allgemeine Grundsätze dafür, wie Integration angegangen werden sollte, sowie spezifischere Verhaltensregeln für die Durchführung wichtiger Dienstleistungen.

Beispielsweise verpflichten sich die Städte,

- in einen direkten und offenen Dialog mit allen Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund einzutreten und/oder sich stärker darin zu engagieren, um sie in die Konzipierung und Umsetzung sämtlicher Politiken einzubinden, die ihre Lebenschancen und ihr Lebensumfeld unmittelbar betreffen,
- alle Bewohner mit umfassenden und durchschaubaren Informationen über die tatsächlichen Umstände der Zuwanderung und die notwendigen Voraussetzungen für eine wirksame Integration zu versorgen,
- Bildungseinrichtungen, ihr Verwaltungs- und Lehrpersonal für die zunehmende Vielfalt ihrer Schüler und Studierenden zu sensibilisieren und hierzu die erforderlichen Sachkenntnisse zur Verfügung zu stellen,
- in den Gesundheits- und Sozialdiensten, soweit möglich, Mediationsprogramme zu entwickeln, um Kommunikation und Verständnis zwischen den Fachkräften und den verschiedenen ethnischen Gruppen zu fördern und schließlich
- den Zugang zu den Kultureinrichtungen der Stadt und die Teilnahme am kulturellen Leben für alle Zuwanderer zu erleichtern.

Die Charta bildet die Grundlage für einen systematischen Lernprozess der Städte. Ihr oberstes Ziel ist es, Innovationen durch eine strukturierte Überwachung und Bewertung von Maßnahmen zu fördern.



Website: www.eurocities.org



Lokale Integrationsstrategien sind wirksamer, wenn sie sich auf die Unterstützung des gesamten Gemeinwesens stützen können. Statt sich nur an die Migranten zu wenden, beziehen sie alle Bewohner und die Verwaltung selbst ein. Häufig machen sie konkrete Veränderungen in verschiedenen Ressorts und Tätigkeitsfeldern der Kommune erforderlich. Daher ist politische Unterstützung von wesentlicher Bedeutung.

Führende Persönlichkeiten der Gemeinde können die Unterstützung für die gemeinsame Integrationsstrategie durch öffentliche Erklärungen fördern und dadurch, dass sie den Beitrag der Zuwanderer zum Gemeindeleben herausstreichen und die Rolle der Migrantenvereine und ihr ehrenamtliches Engagement würdigen. Im Idealfall kann sich dieses Engagement der Führung auf einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens über die Bedeutung der Integration stützen. Auch wenn nicht immer vollständiges Einvernehmen über die Ziele der Integration besteht, sollten Bewohner, lokale Organisationen, die Verwaltung und die poli-



tischen Parteien einen tragfähigen Minimalkonsens herbeiführen und mit dem Respekt vor der Meinung anderer verbinden. Besonders wertvoll ist eine Zusammenarbeit zweier Partner, da Integrationsstrategien im Allgemeinen Haushaltsmittel binden. Integration erhält im Allgemeinen ein besseres Profil, wenn die Zuwanderer im Stadtrat vertreten sind.

Der Städtische Plan für Zuwanderung der Stadt Barcelona wurde im Einvernehmen aller politischen Parteien gebilligt und unterstreicht, dass Integration eine gemeinsame Aufgabe ist. Ihm liegt die Überzeugung zugrunde, dass Vielfalt eine Ressource darstellt und Zuwanderer sich positiv auf die Altersstruktur und das Humankapital der Stadt auswirken. Lediglich 2,6 % der Zuwanderer sind über 65 Jahre alt, gegenüber 21,9 % der Einwohner Barcelonas insgesamt. 27,3 % besitzen eine Hochschulbildung, wobei der Prozentsatz bei Migrantinnen besonders hoch ist. Diese Sichtweise der Vielfalt als Stärke bildet den Kontext für die Konzepte und Programme des Städtischen Plans für Zuwanderung. Der Plan sieht einschneidende Anpassungen im öffentlichen Dienst, im Wohnungsbau usw. an neue Bedürfnisse vor.



Integrationsstrategien verbinden häufig eine allgemeine Vision mit spezifischeren Zielsetzungen und Zielvorgaben, die Teil der umfassenderen Evaluierungs- und Überwachungsverfahren der Verwaltung werden können. Viele Kommunalverwaltungen praktizieren eine formalisierte Berichterstattung an den Stadtrat, und der Integration kann in diesen Berichten angemessener Platz eingeräumt werden. Die einzelnen Ressorts können zusätzlich Selbstbewertungen vornehmen und Fristen für die Durchführung konkreter Aufgaben festsetzen. Die Daten, auf die sich die Bewertungen stützen, können Meinungsumfragen, Aufzeichnungen über die Nutzung städtischer Dienste, Schulstatistiken, Statistiken über die Belegung städtischer Wohnungen, Berichten über die Verbrechensverhütung am Ort, Aufzeichnungen zur sozialen und politischen Partizipation wie etwa Ehrenamtlichen- und Mitgliederzahlen und anderen Quellen entnommen werden.

Vernetzung und Konsultation

Lokale Integrationsnetze können die Koordinierung zwischen Migrantenorganisationen, Dienstleistern, Gemeindeverwaltungen, Bildungseinrichtungen, Arbeitgebern, religiösen und philanthropischen Vereinen und anderen Akteuren erleichtern. Sie können für den Austausch von Informationen oder die professionelle Kooperation genutzt werden, oder um besseren Gebrauch von knappen Ressourcen zu machen. Sie mobilisieren Organisationen und Menschen, bauen Brücken und schaffen Vertrauen.

Häufig werden solche lokalen Integrationsnetze von der Kommunalverwaltung ins Leben gerufen und geleitet. Sie können aber auch „von unten nach oben“ von anderen Beteiligten geschaffen werden, aufbauend auf Gesprächsrunden und informellen Zusammenschlüssen, aus denen formale Strukturen erwachsen. Auch bei der Durchführung von Projekten können Netzwerke entstehen. Die Entwicklung von Kontakten und Partnerschaften gehört mittlerweile zu den Ergebnissen vieler Integrationsprojekte und kann zu dauerhaften Vernetzungsstrukturen führen. Die Herausforderung besteht darin, diese Netze über das Projekt hinaus langfristig zu erhalten.





In Italien entstanden in der Folge des EQUAL-Projekts Integra in sieben Kommunen lokale Gesprächsrunden zum Thema Integration, die auch nach Auslaufen des Projekts fortbestehen und in anderen Kommunen Nachahmer fanden. Das Projekt bietet Flüchtlingen und Asylsuchenden Sprachunterricht, Berufsberatung, Ausbildungsplätze und die Prüfung ihrer Fertigkeiten sowie andere Dienstleistungen an, die ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern sollen.



Zu dem Projekt gehören eine nationale thematische Gesprächsrunde und lokale Integrationsrunden in den sieben teilnehmenden Kommunen. Die lokalen Integrationsrunden werden von der Kommunalbehörde moderiert; ihnen gehören Vertreter von Arbeitsämtern, Berufsbildungseinrichtungen, Gewerkschaften, Asylsuchenden und Flüchtlingen sowie andere lokale Partner an. Über die eigentlichen Projektaktivitäten hinaus werden der Aufbau der Netzwerke und die Benennung von Vertretern für die Integrationsrunden in allen Einrichtungen als positives Ergebnis gewertet.

Website: www.integra-anci.it/ita/transnational_partnership_ita.html

Projekte, in denen Vernetzung eine wichtige Rolle spielt, sind häufig eingebettet in landesweite Initiativen, die von einflussreichen Akteuren wie Gewerkschafts- oder Arbeitgeberverbänden unterstützt werden. Bisweilen sind auch nationale Kommunalvereinigungen oder regionale Strukturen daran beteiligt.

Erfahrungsgemäß weisen erfolgreiche Netzwerke häufig eine von den Mitgliedern als legitim anerkannte formalisierte Struktur auf. Im Idealfall sorgt die Struktur für eine klare Arbeitsteilung und ist mit einem (möglicherweise rotierenden) Vorsitz und einem Sekretariat ausgestattet. Der Zusammenhalt größerer Netze kann durch die Existenz von Kerngruppen und Arbeitsgruppen sichergestellt werden, während Verfahrensregeln und Konfliktlösungsmechanismen dazu beitragen, dass die Struktur Bestand hat.



Im Idealfall haben lokale Integrationsnetze einen klaren Status innerhalb der politischen und administrativen Strukturen des Gemeinwesens. Ihr Auftrag könnte darin bestehen, besonders wichtige Anliegen aufzugreifen und Empfehlungen auszusprechen, ohne die Entscheidungskompetenzen der gewählten Vertreter in Frage zu stellen.



Der Integrationsrat Ballerup ist einer von 73 kommunalen Integrationsräten in Dänemark. Ihre Dachorganisation ist der Rat für ethnische Minderheiten, der den Minister für Flüchtlings-, Einwanderungs- und Integrationsfragen berät. Dem Integrationsrat Ballerup gehören zehn Vertreter ethnischer Minderheiten an, zwei Vertreter des Gemeinderats, zwei Vertreter von Schul- und Tagesstättenvorständen sowie je ein Mitglied, das die Sportvereine, den Seniorenrat und den Jugendrat vertritt. Außerdem gehören dem Integrationsrat drei nicht stimmberechtigte Berater und ein Sekretär an.

Der Integrationsrat tagt einmal im Monat; daneben gibt es Ad-hoc-Arbeitsgruppen und ein Wochenendseminar pro Jahr. Er lädt Fachreferenten ein und entsendet selbst Vertreter in den Verbindungsausschuss der Stadt für soziale Angelegenheiten und den Koordinationsausschuss für Beschäftigungs- und Arbeitsmarktfragen.



Der Integrationsrat erarbeitet Vorschläge zur Integrationspolitik, diskutiert über Themen wie muttersprachlicher Unterricht oder Anlegung eines muslimischen Friedhofs und beteiligt sich an ehrenamtlicher Beratung und einem Zentrum für ethnische Minderheiten. Er hat ferner eine Tagung über Zwangsehen und arrangierte Ehen veranstaltet.

Die Erfahrung zeigt, dass die Beteiligung von Zuwanderern dort, wo ein beratendes Gremium existiert, nicht auf dieses Forum allein beschränkt sein muss. Viele Kommunen bemühen sich, qualifizierte Personen mit Immigrationshintergrund in bestehende themenspezifische Beratungsgremien und partizipative Planungsprozesse einzubinden. Konsultation ist insbesondere dann sinnvoll, wenn sie über den Dialog zwischen Zuwanderern und Stadtverwaltung hinausgeht. Örtliche Gewerkschaftler, Sporttrainer, Koordinatoren von Kulturzentren und Führungspersönlichkeiten nehmen ebenso am Integrationsprozess teil wie jeder einzelne Einwohner der Gemeinde, ob mit oder ohne Migrationshintergrund. Die persönliche Interaktion in Netzen und Beratungsstrukturen ist ein wertvolles Instrument der sozialen Integration auf lokaler Ebene.

In Belgien haben die König-Baudouin-Stiftung und das Flemish Institute for Science and Technology Assessment (viWTA) mit dem *Leitfaden partizipativer Verfahren* ein Handbuch für die Praxis entwickelt, das Praktiker bei der Durchführung partizipativer Verfahren unterstützt. Diese Verfahren können eingesetzt werden, um die Einbeziehung „der Öffentlichkeit“ in Entscheidungsprozesse zu fördern, wobei es von dem jeweiligen Thema abhängt, welche „Öffentlichkeit“ relevant ist.

Der Leitfaden gibt einen Überblick über 40 verschiedene partizipative Methoden, von denen 13 ausführlich beschrieben werden. Ihre Bandbreite reicht von kleinen Gesprächskreisen bis zu umfassenden Konsultationen, an denen sich Tausende von Menschen gleichzeitig beteiligen. Einige Methoden richten sich vor allem an Bürger oder Betroffene, andere dienen dazu, sich das Fachwissen von Experten auf einem bestimmten Gebiet zu beschaffen. Beispiele für partizipative Methoden sind 21st Century Town Meeting, Citizens Jury, die Konsensuskonferenz und World Café.

Leitfaden partizipativer Verfahren: Ein Handbuch für die Praxis, September 2005/Februar 2006, online erhältlich unter www.kbs-frb.be (auf Deutsch) oder www.viWTA.be (auf Englisch)

Das gemeinsame Grundprinzip Nr. 9 stellt fest: „Durch die Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen, insbesondere auf lokaler Ebene, wird ihre Integration unterstützt.“ In Kapitel 2 der ersten Ausgabe des Handbuchs zur Integration werden verschiedene Formen der demokratischen Beteiligung von Zuwanderern erörtert.

Austausch lokaler Erfahrungen

Ein Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden kann einer Kommune als Anregung für innovative Projekte oder Ansätze dienen. Findet ein solcher horizontaler Austausch in stärker strukturierter Form statt, können daraus gemeinsame Indikatoren oder Evaluierungsme-





thoden hervorgehen. Die Kommunen könnten gemeinsame Qualitätsstandards für die Integration entwickeln. Wettbewerbe sind eine Möglichkeit, Kriterien für eine gute Integrationspolitik oder „Erfolgsfaktoren“ zu ermitteln. Auf nationaler oder europäischer Ebene können sie als Rahmen dienen, um integrationsfördernde Initiativen zusammenzutragen und bekannt zu machen.



Der vom Bundesministerium des Innern und der Bertelsmann Stiftung initiierte Wettbewerb „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“ ging folgenden Fragen nach: Wo stehen unsere Kommunen heute, was die Integration betrifft? Welche Strategien verfolgen sie? Und was haben sie mit ihnen erreicht?

Obwohl das zweistufige Bewerbungsverfahren mit erheblichem Aufwand verbunden war, waren unter den 23 Bewerbern (von ursprünglich 107), die in die Schlussrunde kamen, auch mehrere kleinere Gemeinden. Die mit elf Experten besetzte Jury stattete 15 Kommunen einen persönlichen Besuch ab und prämierte schließlich vier Gemeinden unterschiedlicher Größe.

Auf der Grundlage dieses Wettbewerbs wurden zehn Empfehlungen für eine erfolgreiche kommunale Integrationspolitik formuliert und in einer umfangreichen Dokumentation veröffentlicht, in der die Erfahrungen der Kommunen beschrieben werden. Die über 100 Seiten umfassende Dokumentation wurde an die Kommunen in Deutschland verteilt; auch eine Zusammenfassung in englischer Sprache ist erhältlich.

Auch wenn die Kommunen die Hauptadressaten der Dokumentation und der Empfehlungen sind, lag dem Wettbewerb doch auch das Ziel zugrunde, der Bundesregierung Einblick in die Praxiserfahrungen der Gemeinden zu verschaffen.



Website: www.bertelsmann-stiftung.de

Der Austausch auf europäischer Ebene findet vor dem Hintergrund heterogener staatlicher Strukturen, unterschiedlich weit gehender Zentralisierung und einer uneinheitlichen Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene statt. Gleichwohl haben die Integrationsanstrengungen vieler Gemeinden von dem horizontalen Austausch und den Verbindungen zu anderen Regierungs- und Verwaltungsebenen profitiert. Mehrere europäische Netzwerke haben das Thema Integration zu ihrem Hauptanliegen gemacht (Näheres siehe Kapitel 2).



4.2 Planung und Bewertung von Integrationsstrategien

Die Umsetzung übergeordneter politischer Ziele in konkrete Integrationsprogramme und -projekte setzt eine sorgfältige Planung voraus, deren integraler Bestandteil die Formulierung klarer Ziele sein muss.

Die Ziele sollten **SMART** sein:

Spezifisch: Ziele sollten so präzise und konkret sein, dass sie keine divergierenden Auslegungen zulassen.

Messbar: Ziele sollten einen Soll-Zustand in messbarer Form angeben, damit überprüft werden kann, inwieweit die Ziele realisiert wurden. Derartige Ziele sind entweder quantifiziert oder beruhen auf einer Kombination von Beschreibung und Bewertungsskalen.

Akzeptiert: Wenn Ziele und Zielrealisierungsebenen Verhalten beeinflussen sollen, müssen sie akzeptiert und verständlich sein und von allen, die für die Realisierung Verantwortung übernehmen sollen, identisch ausgelegt werden.

Realistisch: Ziele und Zielebenen sollten ehrgeizig sein – ein Ziel setzen, dessen Realisierungsniveau lediglich den Ist-Zustand widerspiegelt, ist sinnlos –, gleichzeitig aber so realistisch, dass die Verantwortlichen sie als legitim ansehen.

Terminiert: Ziele und Zielrealisierungsebenen bleiben unverbindlich, wenn kein Realisierungsdatum oder Realisierungszeitraum vorgegeben ist.

Europäische Kommission, Leitfaden zur Folgenabschätzung, SEK(2005) 791, Juni 2005

Bei der Umsetzung von Integrationsprogrammen werden sich Entscheidungsträger und Praktiker irgendwann folgende Fragen stellen: Wie gut ist es uns gelungen, die anfangs definierten Ziele zu erreichen? Haben wir tatsächlich das getan, was wir uns vorgenommen hatten? Wer hat an dem Programm teilgenommen und warum; wer hat nicht teilgenommen und warum nicht? Für wen hat das Programm funktioniert (oder nicht funktioniert)? Welche Faktoren waren für das Ergebnis entscheidend? Wie wurden Risiken bewältigt und Chancen genutzt? Gab es Unterschiede zwischen Männern und Frauen, Jungen und Alten? Wurde diesen Gruppen besondere Aufmerksamkeit geschenkt? Evaluierungen sind ein Mittel, um einigen dieser Fragen nachzugehen. Sie können für Entscheidungen über Ziele und Prioritäten und die Zuweisung von Ressourcen hilfreich sein. Darüber hinaus können sie das Wissen über Bedürfnisse und Probleme verbessern, unerwünschte Ergebnisse aufzeigen und Aufschluss darüber geben, warum erklärte Ziele nicht erreicht wurden.

Evaluierungsverfahren werden im Allgemeinen dazu verwendet, einzelne Projekte zu betrachten und zu untersuchen, inwieweit es ihnen gelungen ist, die gesteckten Ziele zu erreichen. Aber wenn man sich darauf beschränkt, die wirksame Umsetzung zu überprüfen, wird man Probleme, die in der allgemeinen strategischen Richtung zu suchen sind, nicht feststellen, da eine schlechte Politik gut umgesetzt werden kann, genauso wie eine gute Politik schlecht umgesetzt werden kann.

Daher kann es nützlich sein, die Strategien selbst einer Evaluierung zu unterziehen. Auf diese Weise können die Finanzierungsprogrammen zugrunde liegenden Annahmen hinter-





fragt werden, bevor beträchtliche Ressourcen investiert werden. Andererseits zeigt die Erfahrung, dass einige Parameter der Integrationspolitik durch die politischen Realitäten vorgegeben werden. In solchen Fällen ist es wichtig, die mit der Integration verbundenen politischen Ziele explizit zu machen und die Programme auf klare Aussagen über ihren Zweck zu stützen.

Einige der komplexen Zusammenhänge, die bei der Festlegung der Ziele von Integrationsstrategien und der Wahl der Indikatoren, anhand deren Fortschritte gemessen werden können, eine Rolle spielen, werden in Kapitel 3 der ersten Ausgabe des Handbuchs zur Integration erörtert. Evaluierungen untersuchen in erster Linie die Angemessenheit und die Qualität der Integrationsstrategien selbst. Zu diesem Zweck können Indikatoren für „gutes Regieren“ entwickelt werden, statt den Versuch zu unternehmen, den „Grad der Integration“ der einzelnen Zuwanderer oder Zuwanderergruppen zu messen, was weiterhin eine Herausforderung darstellt.



Das LOLF (Loi Organique sur les Lois de Finances) ist eines der Instrumente, die in Frankreich einer leistungsorientierten öffentlichen Verwaltung dienen. Es ist Grundlage für ein Informationssystem, das Auskunft über die genauen Kosten spezifischer öffentlicher Strategien gibt. Zu jedem Programm gehört ein PAP (Projet Annuel de Performances), in dem die geplanten Aktivitäten, ihre Kosten, die Programmziele sowie bisherige und geplante Ergebnisse anhand von spezifischen Indikatoren angegeben sind.

Das PAP zum Programm „Aufnahme und Integration von Zuwanderern“ wird dem Parlament 2006 vorgelegt. Die Ermittlung von Indikatoren hat sich als schwierig erwiesen, da jedes PAP nur das Programm betrachtet, das Gegenstand der Prüfung ist, Integrationsergebnisse jedoch von vielen Faktoren beeinflusst werden. Folgende zwei Indikatoren wurden ausgewählt: 1. Anteil der Unterzeichner des Aufnahme- und Integrationsvertrags, die an der sozialkundlichen Schulung teilnehmen, und 2. Anteil der nicht französischsprachigen Leistungsempfänger der öffentlichen Aufnahmedienste, die zum Abschluss ihrer Schulung ein Zertifikat erwerben, das ihnen Grundkenntnisse in der französischen Sprache attestiert.



Evaluierung und Planung gehen im Idealfall Hand in Hand, oder zumindest schlagen sich die Evaluierungsergebnisse in Änderungen an größeren, bereits laufenden Programmen nieder. Evaluierungen von Pilotprojekten können ebenfalls zur Gestaltung und Modifizierung laufender Programme herangezogen werden.

In Norwegen wurde die Evaluierung von Integrationskursen, die als Pilotprojekt in 26 Kommunen durchgeführt wurden, zur Anpassung der Politik genutzt, bevor das Programm landesweit eingeführt wurde.



In der Schweiz stehen dem Programm zur Förderung der sozialen Integration von Ausländern jährlich rund 9 Mio. EUR für die Kofinanzierung von etwa 600 Projekten zur Verfügung. Das Programm hat fünf Schwerpunkte: 1. Verständigung fördern (Sprachkurse), 2. Institutionen öffnen, 3. Zusammenleben erleichtern (Förderung kleinerer lokaler Projekte), 4. (regionale) Kompetenzzentren entwickeln und 5. Innovation und Qualitätssicherung.





Für die Evaluierung der ersten Programmphase (2001-2003) wurden Teilevaluierungen der fünf Schwerpunktbereiche als Teilschritte zur Ausarbeitung des zusammenfassenden Abschlussberichts durchgeführt. Der Zeitplan für die Teilevaluierungsberichte und den Gesamtevaluierungsbericht war so konzipiert, dass die Zwischenergebnisse bereits zur Entwicklung der nächsten Programmphase (2004-2007) genutzt werden konnten. Die laufenden Evaluierungen werden wiederum in die Formulierung der nächsten Programmphase (ab 2008) einfließen.

Website: www.eka-cfe.ch



Evaluierungsmethoden

Im Zusammenhang mit der Integration von Zuwanderern werden sowohl externe Evaluierungen als auch Selbstevaluierungen durchgeführt.

Selbstevaluierungen können dem Aufbau von Kapazität in einer Verwaltung dienen und dem Lernprozess in einer Organisation und der Ermittlung nachahmenswerter Verfahren förderlich sein. Andererseits bieten externe Evaluierungen die Möglichkeit, die Dinge von außen zu betrachten und eine unabhängige und glaubwürdige Einschätzung der tatsächlichen Auswirkungen zu bekommen.



Evaluierungen sprechen üblicherweise auch einige Empfehlungen für die weitere Vorgehensweise aus, die angesichts des öffentlichen Interesses am Thema Integration von Zuwanderern höchst politischer Natur sein können. Sie können auch erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Wenn man sich externer Evaluierungen bedient, sollte die Leistungsbeschreibung das Verhältnis zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer, der die Evaluierung vornimmt, definieren und die durchzuführende Aufgabe klar umreißen. Ausschreibungen können die Festlegung solcher expliziter „Grundregeln“ erleichtern.

Die eingesetzten Mittel sollten im Hinblick auf die Zielsetzung verhältnismäßig sein und die Funktion berücksichtigen, die die Evaluierung in dem umfassenden Prozess der Politikgestaltung und -umsetzung haben soll. Die Methodik und die Datenerhebung sollten den Umständen angepasst sein.



Beispielsweise sind Kontrollgruppen aus wissenschaftlicher Sicht wünschenswert, aber im Zusammenhang mit Integrationsmaßnahmen im Allgemeinen schwierig zu bestimmen. Bei fluktuierender Zielpopulation sollten sich die Evaluatoren für eine kontinuierliche Beobachtung entscheiden anstelle von Vorher/Nachher-Prüfungen, bei denen die Ausfallquoten hoch sein dürften.

Ein wichtiger Schritt jeder Evaluierung ist die Definition der Zielgruppen. In dem schweizerischen Programm zur Förderung der sozialen Integration von Ausländern wird eine nützliche Unterscheidung zwischen direkten Zielgruppen und „Endnutzern“ vorgenommen. So gehörten z. B. Hausmeister und Sporttrainer zu den von einem interkulturellen Schulungsprogramm anvisierten „Schlüsselpersonen“. Die Evaluierung ergab, dass diese Schlüsselpersonen zwar von dem Schulungsprogramm profitierten, ihr Wissen jedoch nicht wirksam genug in ihren Interaktionen mit den „Endnutzern“, d. h. der breiteren Gesellschaft, anwen-





deten. Eine vollständige Bewertung der Programmwirkung sollte daher eine Analyse der „nächsten Schritte“ enthalten.

Die Frage des richtigen Zeitpunkts spielt bei der Auswahl der Evaluierungsmethoden eine wichtige Rolle. Quantitative Evaluierungen können z. B. in den ersten Durchführungsphasen besonders wertvoll sein, während qualitative Methoden nützliche Informationen über die Wirkung von Programmen mit längerer Laufzeit liefern können.

Die kontinuierliche Datenerfassung im Rahmen von Leistungsmanagementsystemen wird zunehmend zum Bestandteil öffentlicher und privater Integrationsprogramme. Häufig verlangt die Aufsichtsbehörde oder der Geldgeber ein Monitoring der Outputs als eine der festen Projektaktivitäten. Solche regelmäßigen Prüfungsprozesse können den Lernprozess innerhalb einer Organisation stimulieren und gleichzeitig die Grundlage für künftige (häufig externe) Evaluierungen bilden. Ex-post-Evaluierungen ohne Mechanismen für eine regelmäßige Datenerfassung dürften kaum einem wissenschaftlichen Standard genügen, da sie eher „Momentaufnahmen“ darstellen als eine Betrachtung der Ergebnisse und der Auswirkungen im Zeitverlauf.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine ausgewogene Mischung quantitativer und qualitativer Methoden sowie interner und externer Evaluierungen am ehesten zu einem umfassenden Verständnis beitragen dürfte. Angesichts des vielseitigen und komplexen Wesens der Integration wird man trotzdem immer wieder an Grenzen stoßen.



Das gemeinsame Grundprinzip Nr. 11 bekräftigt: „Es bedarf klarer Ziele, Indikatoren und Evaluierungsmechanismen, damit die Maßnahmen angepasst, die Integrationsfortschritte bewertet und die Informationsflüsse effizienter gestaltet werden können.“ Dies wird in der Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda“ konkreter ausgeführt, in der die Kommission die Evaluierung und das Monitoring von Aufnahmeverfahren, Einführungsprogrammen (insbesondere obligatorischen Programmen) und anderen Integrationsstrategien mittels nationaler Folgenabschätzungen, Konsultationsmechanismen wie Befragungen, Indikatoren und Überwachungsmaßnahmen anregt. Die Kommission ruft ferner die Mitgliedstaaten auf, den Informationsaustausch über nationale Bewertungsinstrumente zu unterstützen und gegebenenfalls europäische Kriterien für den Prozess des komparativen Lernens zu entwickeln.



Ist es möglich, gemeinsame Evaluierungsstandards zu entwickeln? Es gibt bereits internationale Standards, vor allem zu ethischen Fragen. Dabei handelt es sich in der Regel nicht um für das Thema Integration von Zuwanderern spezifische Standards, die jedoch für diesbezügliche Evaluierungen verwendet werden können. Für die Förderprogramme der EU werden derzeit gemeinsame Standards für die Evaluierung von Projekten erarbeitet. Die EU könnte auch dazu beitragen, die Evaluierung als Schlüsselkomponente einer guten Verwaltung und Planung deutlicher herauszustreichen.

4.3 Ressourcenmanagement

Ressourcen kann man im weitesten Sinne als Stärken verstehen, die von den verschiedenen Akteuren mobilisiert werden können. Eine erfolgreiche Governance-Struktur für die Integra-



tion maximiert die positive Wirkung von Ressourcen, indem sie für jeden Akteur klar umrissene Rollen definiert und einen angemessenen stützenden Rahmen zur Verfügung stellt. Gute Governance zeichnet sich dadurch aus, dass sie die Frage beantwortet: „Wer tut was am besten und was benötigt er dazu?“

Ein gutes Ressourcenmanagement sorgt dafür, dass Ressourcen unterschiedlicher Art zueinander passen. In einem Projekt bedeutet dies, dass die Finanzierung mit den Humanressourcen und allem, was die Beteiligten ansonsten in das Projekt einbringen, abgestimmt ist. Eine wichtige Ressource ist ehrenamtliche Arbeit.



Vernünftig konzipierte Integrationsprogramme stützen sich nicht auf eine einzige Art von Ressourcen, während sie andere völlig außer Acht lassen, sondern bedienen sich einer ausgewogenen Kombination, um größtmöglichen Nutzen aus den Beiträgen aller Beteiligten zu ziehen.

Der folgende Abschnitt befasst sich mit der Finanzierung im Bereich der Integration von Zuwanderern. Dabei wird die Rolle des Staates als Geldgeber für Regionen, Kommunen oder den ehrenamtlichen Sektor betrachtet und auch auf den europäischen Kontext und die Finanzierung durch die EU eingegangen. Anschließend geht es um private Stiftungen und wie sie ihre Rolle auf dem Gebiet der Integration definieren. Insgesamt betrachtet stellt die finanzielle Unterstützung die vorherrschende Form der Förderung dar, sie ist jedoch im Allgemeinen in andere Formen der Unterstützung und Einflussnahme eingebettet.

Finanzierung durch die öffentliche Hand

Finanzielle Förderung ist immer Ausdruck von Prioritätensetzung, und Förderprogrammen auf allen Ebenen liegt eine bestimmte strategische Ausrichtung zugrunde. Im nationalen Kontext orientieren sich die Regierungen bei der Verteilung der Ressourcen an den Bedürfnissen verschiedener Zielgruppen sowie politischen und gesellschaftlichen Prioritäten. Diese Prioritäten können sich jedoch ändern. Beispielsweise kam die Förderung in einigen Mitgliedstaaten bislang in erster Linie Flüchtlingen zugute, die als Gruppe mit „unzweideutigen“ Bedürfnissen angesehen wurden, mittlerweile werden jedoch auch Migranten einbezogen. Der Finanzierungsbedarf wird auch durch Gesetzesänderungen beeinflusst, z. B. wenn die Teilnahme an Integrationsprogrammen gesetzlich vorgeschrieben wird. In vielen Mitgliedstaaten erhalten die unteren Verwaltungsebenen Mittel von der obersten staatlichen Ebene, häufig in beträchtlicher Höhe. Regionale, nationale und europäische Finanzierungsquellen sollten einander ergänzen. Zusammen genommen stellen sie beträchtliche Mittel für die Förderung der Integration von Zuwanderern zur Verfügung.





In Estland wurden Integrationsmaßnahmen in den vergangenen Jahren aus folgenden Quellen finanziert:

- Staatshaushalt (verschiedene Ministerien),
- EU-Heranhführungsprogramme (u. a. Phare),
- EU-Programme nach dem Beitritt,
- Strukturfonds der EU (u. a. Europäischer Sozialfonds),
- Sonstige Finanzierungsinstrumente der EU (u. a. 6. Forschungsrahmenprogramm),
- Bilaterale Fördermittel (u. a. aus Schweden, Finnland, Dänemark, Norwegen, dem Vereinigten Königreich, USA, Kanada, den Niederlanden).

Obwohl die bilaterale Förderung und die Heranhführungsprogramme der EU nicht mehr relevant sind, stammen die Integrationsfördermittel in Estland immer noch überwiegend aus internationalen und weniger aus nationalen Quellen.

Über die unmittelbaren finanziellen Auswirkungen hinaus hat die internationale Unterstützung umfassenderen Einfluss auf die Förderpraktiken in Estland gehabt. So bauen die Verfahren der Stiftung für die Integration von Ausländern, die 2005 5,7 Mio. EUR ausgezahlt hat, auf den Verfahren des Programms Phare auf. Als die Stiftung 1998 gegründet wurde, gab es in Estland nur vage Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen, die zudem vor allem auf den Bausektor beschränkt waren, und die Phare-Verfahren für die Vergabe von Dienstleistungs- und Lieferaufträgen, Zuschussprogramme und Stipendien wurden in diesem Zusammenhang als nützlich betrachtet.



In der Tschechischen Republik wurden Fördermittel der EU aus den Programmen Phare und INTI, dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Flüchtlingsfonds eingesetzt. 2005 wurden 17 Projekte von der EU mit einem Gesamtbetrag von etwa 4,8 Mio. EUR kofinanziert.

Da die vorhandenen Ressourcen begrenzt sind, werden die Mittel für mehrjährige und umfangreiche Förderungen häufig von der EU zur Verfügung gestellt, die auf diese Weise den NRO, von denen die Integrationsprogramme durchgeführt werden, eine stabile Finanzierung bieten kann. Die Organisationen können über kurzfristige gezielte Maßnahmen hinausgehen und strukturelle Probleme z. B. auf dem Arbeitsmarkt angehen. Durch EU-Programme wie EQUAL werden außerdem transnationale Lernprozesse gefördert und viele innovative Projekte angestoßen.

NRO und Ministerien mussten sich auf die Verfahren einstellen, die mit der EU-Förderung verbunden sind. Anfangs unterschätzten sie den für Antragstellung und Berichterstattung erforderlichen Arbeits- und Personalaufwand, der wesentlich höher ist als bei staatlich finanzierten Projekten. Darüber hinaus waren mehrere NRO aufgrund von Verzögerungen bei der Auszahlung gezwungen, Überbrückungskredite aufzunehmen.



Der spanische Integrationsfonds wurde 2005 als nationaler Beitrag zu den auf regionaler und kommunaler Ebene umgesetzten Integrationsstrategien eingerichtet. Im ersten Jahr hatte er ein Volumen von 120 Mio. EUR, 2006 wurde es auf 182,4 Mio. EUR aufgestockt. Zum Vergleich: Im Zeitraum 2000-2004 belief sich das Integrationsbudget der nationalen Ebene auf jährlich ca. 7,5 Mio. EUR.

Die gesamten Fördermittel gehen an die autonomen Gemeinschaften (Regionalregierungen) mit der Auflage, dass sie sich mit 30 % an der Finanzierung beteiligen müssen. Die Verteilung der Mittel richtet sich u. a. nach der Anzahl der in den Gemeinden als sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer oder landwirtschaftliche Arbeitskräfte gemeldeten Einwohner aus Nicht-EU-Staaten. Berücksichtigt wird ferner, wenn in einem Gebiet besonders starke Zuzüge zu verzeichnen sind, wie z. B. in Andalusien. 40 % der vom Integrationsfonds zur Verfügung gestellten Mittel werden von den autonomen Gemeinschaften an die Gemeinden übertragen und müssen von diesen für Direktzahlungen ausgegeben werden.

Die Mittel werden vor allem zur Stärkung der allgemeinen öffentlichen Dienstleistungen, für die interkulturelle Schulung der Mitarbeiter in den öffentlichen Diensten und der Fachkräfte in den Integrationsdiensten sowie für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren eingesetzt. 50 % des Gesamtvolumens des Fonds werden zweckgebunden im Bildungsbereich verwendet, u. a. für Einführungsprogramme in Schulen.

Mit dem Fonds soll die Entwicklung einer kohärenten nationalen Integrationsstrategie durch die Förderung von Integrationskonzepten auf regionaler und kommunaler Ebene und Anregung zur Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen vorangetrieben werden. Die Prioritäten werden von der nationalen Regierung und den autonomen Gemeinschaften gemeinsam beschlossen, wobei die autonomen Gemeinschaften regionale Aktionspläne einreichen. Mit jeder autonomen Gemeinschaft wird eine bilaterale Monitoringkommission gebildet, die mit der Überwachung der Fortschritte und der jährlichen Ausarbeitung neuer Vorschläge beauftragt ist.



In Dänemark bildet das Integrationsgesetz die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Integrationsmaßnahmen auf kommunaler Ebene. Die Kommunen sind für die Unterbringung von Flüchtlingen, das Angebot an Einführungskursen, die Auszahlung von Leistungen an Berechtigte und die Koordinierung aller Integrationsmaßnahmen in der Gemeinde zuständig. 2004 fielen 17 244 Personen in den Geltungsbereich des Integrationsgesetzes, vornehmlich Flüchtlinge und Migrantenfamilien.

Das derzeitige Finanzierungssystem bedient sich für den Mitteltransfer an die Kommunen einer Kombination verschiedener Finanzinstrumente. Die Kommunen erhalten einen dreijährigen Basiszuschuss pro Person, um die Ausgaben für Dolmetscher, Information, Beratung, Unterbringung usw. zu decken, sowie Programmzuschüsse für Dänischkurse und Beschäftigungs-/Bildungsprogramme. Außerdem werden den Gemeinden bestimmte Ausgaben erstattet und sie können eine Art Leistungsprämie erhalten, wenn eine Person den Dänisch-Sprachtest besteht oder innerhalb des dreijährigen Einführungszeitraums eine mindestens sechsmonatige Beschäftigung findet.





Ziel des Finanzierungssystems ist es, Anreize für aktive Integrationsmaßnahmen der Kommunen zu schaffen. Neben den Leistungsprämien besteht der Hauptanreiz in der Art und Weise, wie der Basiszuschuss gezahlt wird: Die Gemeinde erhält diesen Zuschuss während der gesamten Einführungsphase, unabhängig davon, ob die betreffende Person erwerbstätig ist oder staatliche Leistungen bezieht. Findet die Person vor Ablauf der drei Jahre eine Beschäftigung, kann die Gemeinde den Rest des Basiszuschusses, der nicht zweckgebunden für Integrationsmaßnahmen gewährt wird, nach eigenem Ermessen verwenden.

Auch andere gesellschaftliche Akteure wie z. B. der ehrenamtliche Sektor werden von den Regierungen gefördert. In diesem Bereich gibt es Zuschüsse in ganz unterschiedlicher Höhe. Das Innenministerium des Vereinigten Königreichs verwaltet beispielsweise den Refugee Community Development Fund, der Organisationen kleine Zuschüsse bis zu einer Höhe von 7 200 EUR für den Aufbau von Kapazitäten, die Bereitstellung neuer Dienstleistungen und den Aufbau von Gemeinschaftsbeziehungen gewährt. Pro Finanzjahr kann eine Organisation nur einen Zuschuss erhalten. Gleichzeitig stellt das Innenministerium jährlich etwa 8,6 Mio. EUR für die Kernfinanzierung vieler nationaler ehrenamtlicher Organisationen bereit, die auf dem Gebiet der Integration von Flüchtlingen tätig sind.

Auf europäischer Ebene gibt es verschiedene Finanzierungsquellen, die mittelbar oder unmittelbar zur Integrationsförderung beitragen. Die umfangreichsten Mittel werden von den Strukturfonds zur Verfügung gestellt, die der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union dienen. Mit ihnen werden gezielt Maßnahmen gefördert, die zur Verringerung des Gefälles zwischen den weiter und den weniger entwickelten Regionen und zur Herstellung gleicher Beschäftigungschancen für die verschiedenen sozialen Gruppen beitragen. Besonders bekannt sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF). Aus Mitteln des ESF wird beispielsweise die Initiative EQUAL finanziert, mit der, gestützt auf die transnationale Zusammenarbeit, neue Wege zur Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierung jeglicher Art auf dem Arbeitsmarkt gefördert werden sollen. Die Zuwanderer sind eine ihrer Zielgruppen. Mit der aus Mitteln des EFRE finanzierten Initiative URBAN sollen die Konzipierung und Umsetzung innovativer Entwicklungsmodelle für die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von städtischen Problemvierteln gefördert werden. Die Initiative unterstützt den Austausch von Informationen zur nachhaltigen Stadtentwicklung in der Europäischen Union. Dieses spezifische Programm läuft zwar aus, aber ab 2007 wird die Entwicklung der Städte voraussichtlich Förderschwerpunkt einer neuen Generation von Programmen im Rahmen des EFRE sein. Mit Forschungs- und Entwicklungsfonds werden Forschungsarbeiten u. a. zur Förderung politisch relevanter Kenntnisse über Migrations- und Integrationsprozesse unterstützt. Die Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ verwaltet eine Reihe von Förderprogrammen wie z. B. den Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF), der die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und andere Akteure bei der Aufnahme von Asylsuchenden, Flüchtlingen und Vertriebenen unterstützt. Im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 wird der EFF durch einen neuen umfangreichen Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen ergänzt. Vorläufer dieses Fonds ist das Programm INTI, mit dem die auf die Integration von Zuwanderern ausgerichtete Tätigkeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure unterstützt wird.



INTI ist ein Finanzierungsprogramm der Europäischen Union für vorbereitende Maßnahmen zur Förderung der Integration von Personen, die keine EU-Bürger sind, in den Mitgliedstaaten. Zu seinen Zielen zählt die Förderung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft, die Entwicklung von Integrationsmodellen, die Suche nach vorbildlichen Verfahren im Bereich der Integration und ihre Bewertung sowie der Aufbau von Netzen auf europäischer Ebene. INTI unterstützt die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, ihren regionalen und kommunalen Behörden und anderen Beteiligten sowie den Aufbau transnationaler Partnerschaften und Netzwerke. Zugrunde liegendes Prinzip des Programms ist die Förderung neuer und innovativer Wege zur Integration von Zuwanderern, wobei möglichst auf bisherigen Erfahrungen aufgebaut werden soll. Maßnahmen zur Stärkung der Handlungskompetenz von Migranten und zur Förderung eines transnationalen und konstruktiven Dialogs wird dabei Priorität eingeräumt. Die letzte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für INTI (2006) hat die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen zum Ziel, die zur Verwirklichung der folgenden drei spezifischen Ziele beitragen:

- Unterstützung des Aufbaus transnationaler Kooperationsnetze oder von Pilotprojekten zur Ermittlung, zum Austausch und zur Evaluierung bewährter Verfahren und neuer Ansätze im Bereich Integration;
- Erweiterung der Kenntnisse und Kompetenzen für die Entwicklung der Integrationspolitik in der gesamten EU;
- Unterstützung des transnationalen Dialogs und Sensibilisierung für die Integrationsproblematik und deren Einfluss auf die Gesellschaft.

http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_de.htm

Finanzierungsfragen sind für die Identität und die Kapazitäten von NRO häufig von zentraler Bedeutung (siehe Kapitel 1). Unter Umständen erhalten Organisationen keine Kernfinanzierung und unterliegen strengen Projektauflagen bezüglich der förderfähigen Budgetposten. Gleichzeitig müssen sie über die erforderlichen Mittel verfügen, um Projekte zu konzipieren, Partnerschaften aufzubauen, Anträge zu schreiben und die Finanzierung auszuhandeln. Die Anforderungen an die Berichterstattung können je nach Geldgeber unterschiedlich sein, was für Organisationen, die aus vielen Quellen Förderung erhalten, eine Belastung darstellen kann. Es könnte nützlich sein, die Bewerbungsprozesse zu vereinfachen, z. B. durch Einführung eines zweistufigen Verfahrens, wobei die erste Stufe in einer einfachen „Interessenbekundung“ bestünde und vollständige Anträge nur von denjenigen Organisationen eingereicht werden müssten, die in die engere Wahl kommen. Die Berücksichtigung der Gemeinkosten kann Organisationen helfen, über die kurzfristigen Projektziele hinaus die sich wandelnden Bedürfnisse ihrer Klientel zu betrachten. Allerdings fehlen NRO häufig die erforderlichen Finanzkenntnisse, um ihre Gemeinkosten tatsächlich einzuschätzen und ihren verschiedenen Projekten anteilmäßig zuzuweisen.

Finanzierung durch private Geldgeber

Private Stiftungen in ganz Europa engagieren sich zunehmend im Bereich Integration. Einige von ihnen verstehen sich in erster Linie als Zuschussgeber, d. h. sie sehen ihre Hauptaufgabe darin, die Tätigkeit anderer zu unterstützen. Andere sind eher „operativ“, d. h. sie entwi-





ckeln selbst Initiativen und engagieren sich direkt in den verschiedensten Projekten. Zwischen beiden Varianten gibt es jedoch keine scharfe Trennung: Viele Stiftungen sind sowohl als Zuschussgeber als auch operativ tätig und es gibt ein breites Spektrum von Finanzierungsmodellen. Die Stiftungen können sich darin unterscheiden, ob sie vorwiegend langfristige oder kurzfristige Finanzierung gewähren, ob sie Organisationen oder Projekte unterstützen und in welchem Maße sie externe Partner unterschiedlichster Art einbeziehen.



Die deutsche Körber-Stiftung, die über ein Stiftungsvermögen von 526 Mio. EUR verfügt und 2005 etwa 11 Mio. EUR an Fördermitteln vergeben hat, möchte bürgerliches Engagement im Bereich Integration unterstützen. Ihr besonderes Interesse gilt innovativen Ideen und Initiativen „von unten nach oben“. Die Stiftung gewährt solchen Initiativen eine Anschubfinanzierung, außerdem zeichnet sie Modellprojekte aus (beispielsweise mit der „Hamburger Tulpe für deutsch-türkischen Gemeinsinn“) und hilft ihnen, Zugang zu anderen Finanzierungsquellen zu finden und ohne langfristige Finanzierung durch die Stiftung überlebensfähig zu bleiben.



Website: www.koerber-stiftung.de



Auch der britische Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT), der über ein Stiftungsvermögen von 180 Mio. EUR verfügt und jährlich Fördermittel in Höhe von etwa 7,5 Mio. EUR auszahlt, vergibt kleine Zuschüsse mit dem Ziel, das Selbstvertrauen der Empfänger so weit zu stärken, dass sie von etablierten Geldgebern Finanzierung beantragen. Neben der Finanzierung von Projekten übernimmt die Stiftung die Kernfinanzierung von Organisationen z. B. ethnischer Minderheiten. Häufig gewährt die Stiftung mehrere 3-Jahres-Zuschüsse für die Kernfinanzierung nacheinander, da sie der Meinung ist, dass Neuankömmlinge Zeit brauchen, um sich mit den NRO-Strukturen, der Zivilgesellschaft im Vereinigten Königreich und den verfügbaren Finanzierungsmechanismen vertraut zu machen. Die Zuschussempfänger erhalten Unterstützung in Form von Partnerschaften und Vernetzung.



Website: www.jrct.org.uk



Die deutsche Hertie-Stiftung verfügt über ein Stiftungsvermögen von 800 Mio. EUR; mit einem jährlichen Fördervolumen von 25 Mio. EUR entwickelt sie Modellprojekte im Bereich Integration, die sie mit Hilfe von Partnern weiter ausbaut. Das Programm START vergibt beispielsweise Stipendien in Höhe von monatlich 100 EUR an begabte junge Zuwanderer im Alter von 15-18 Jahren und bindet sie in ein intensives Betreuungsprogramm mit Coaching, Exkursionen usw. ein. Der Kreis der mit diesem Programm geförderten Jugendlichen ist von ursprünglich 50 Stipendiaten auf 160 im Jahr 2005 und 300 im Jahr 2006 angewachsen. An dem Programm beteiligen sich mittlerweile über 20 Stiftungen, Bildungsministerien, Kommunen, Privatpersonen, Unternehmen, Clubs und Vereine. Jeder, der zu dem Programm beiträgt, kann wählen, ob er eine ihm überlassene Anzahl von Stipendien (mit jeweils 5 000 EUR jährlich) fördern oder dem Projekt ehrenamtlich Zeit und Fachwissen zur Verfügung stellen möchte. Die Hertie-Stiftung fördert das Programm START mit 5,5 Mio. EUR.



Website: www.ghst.de



Die Bereitstellung des Rechtsrahmens und der grundlegenden Governance-Struktur für die Integration ist unzweifelhaft Aufgabe des Staates.

Stiftungen wollen im Allgemeinen nicht an die Stelle des Staates treten, sondern eine ergänzende und innovative Rolle übernehmen. Über ihre Rolle als Förderer konkreter Initiativen hinaus können sie Spezialisten zusammenbringen, Interessenkoalitionen bilden, Forschungsarbeiten in Auftrag geben und bekannt machen, Fürsprecher der Zuwanderer finanzieren oder auf andere Weise zur Politikentwicklung beitragen.



Stiftungen vernetzen sich zunehmend auf nationaler und internationaler Ebene. Der europäische Rahmen wird als wertvolle Möglichkeit gesehen, sich über bewährte Verfahren auszutauschen und gemeinsame Initiativen zu entwickeln. Im „European Programme for Integration and Migration“ (EPIM) haben sich beispielsweise zehn europäische Stiftungen zusammengeschlossen. Im Rahmen des Programms werden Zuschüsse an auf europäischer Ebene tätige NRO und an europäische Netzwerke von auf nationaler Ebene tätigen NRO vergeben. Außerdem wird im Zeitraum 2006-2007 eine Konsultationsreihe in den Mitgliedsstaaten organisiert.





Kapitel 4: Schlussfolgerungen

1. Es lohnt sich, in den Aufbau und die Erhaltung einer Governance-Struktur für die Integration zu investieren, da sie helfen kann, eine Vision und Strategie der Integration zu entwickeln, Ressourcen freizusetzen, Menschen und Organisationen zu mobilisieren, Partnerschaften zu bilden und Vertrauen aufzubauen – all dies wichtige Voraussetzungen für die Verwirklichung der kurzfristigen wie der langfristigen Ziele der Integration.
2. Eine strukturierte Kommunikation und ein strukturierter Dialog zwischen der europäischen, den nationalen und den lokalen Regierungs- und Verwaltungsebenen machen es möglich, abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich Maßnahmen, die auf einer Ebene ergriffen werden, auf einer anderen Ebene auswirken werden. Ebenso könnten aus den Ergebnissen, die mit Integrationsprogrammen auf einer Ebene erzielt wurden, Lehren für die auf anderen Ebenen entwickelten Strategien gezogen werden.
3. Es erleichtert die Entwicklung eines ressortübergreifenden kohärenten Integrationskonzepts und die Annäherung von Regierenden und Einwohnern mit und ohne Migrationshintergrund, wenn der Bürgermeister und/oder die gewählten Vertreter der Gemeinde in Integrationsfragen eine starke und sichtbare Führungsrolle übernehmen.
4. Lokale Integrationsstrategien sind wirksamer, wenn sie sich auf die Unterstützung des gesamten Gemeinwesens stützen können. Statt sich nur an die Migranten zu wenden, beziehen sie alle Bewohner und die Verwaltung selbst ein. Häufig machen sie konkrete Veränderungen in verschiedenen Ressorts und Tätigkeitsfeldern der Kommune erforderlich. Daher ist politische Unterstützung von wesentlicher Bedeutung.
5. Im Idealfall haben lokale Integrationsnetze einen klaren Status innerhalb der politischen und administrativen Strukturen des Gemeinwesens. Ihr Auftrag könnte darin bestehen, besonders wichtige Anliegen aufzugreifen und Empfehlungen auszusprechen, ohne die Entscheidungskompetenzen der gewählten Vertreter in Frage zu stellen.
6. Evaluierungen untersuchen in erster Linie die Angemessenheit und die Qualität der Integrationsstrategien selbst. Zu diesem Zweck können Indikatoren für „gutes Regieren“ entwickelt werden, statt den Versuch zu unternehmen, den „Grad der Integration“ der einzelnen Zuwanderer oder Zuwanderergruppen zu messen, was weiterhin eine Herausforderung darstellt.
7. Evaluierung und Planung gehen im Idealfall Hand in Hand, oder zumindest schlagen sich die Evaluierungsergebnisse in Änderungen an größeren, bereits laufenden Programmen nieder. Evaluierungen von Pilotprojekten können ebenfalls zur Gestaltung und Modifizierung laufender Programme herangezogen werden.
8. Selbstevaluierungen können dem Aufbau von Kapazität in einer Verwaltung dienen und dem Lernprozess in einer Organisation und der Ermittlung nachahmenswerter Verfahren förderlich sein. Andererseits bieten externe Evaluierungen die Möglichkeit, die Dinge von außen zu betrachten und eine unabhängige und glaubwürdige Einschätzung der tatsächlichen Auswirkungen zu bekommen.
9. Die eingesetzten Mittel sollten im Hinblick auf die Zielsetzung verhältnismäßig sein und die Funktion berücksichtigen, die die Evaluierung in dem umfassenden Prozess der Politikgestaltung und -umsetzung haben soll. Die Methodik und die Datenerhebung sollten den Umständen angepasst sein.



10. Ein gutes Ressourcenmanagement sorgt dafür, dass Ressourcen unterschiedlicher Art zueinander passen. In einem Projekt bedeutet dies, dass die Finanzierung mit den Humanressourcen und allem, was die Beteiligten ansonsten in das Projekt einbringen, abgestimmt ist. Eine wichtige Ressource ist ehrenamtliche Arbeit.
11. Stiftungen wollen im Allgemeinen nicht an die Stelle des Staates treten, sondern eine ergänzende und innovative Rolle übernehmen. Über ihre Rolle als Förderer konkreter Initiativen hinaus können sie Spezialisten zusammenbringen, Interessenkoalitionen bilden, Forschungsarbeiten in Auftrag geben und bekannt machen, Fürsprecher der Zuwanderer finanzieren oder auf andere Weise zur Politikentwicklung beitragen.



Anhang I

Praxisbasierte Strategien – von Verfahren zu Strategien



Das Handbuch beschreibt Programme und Projekte in der Absicht, bewährte Verfahren vorzustellen und Lehren aus ihnen zu ziehen. Ein sorgfältig vorbereiteter Austausch kann Entscheidungsträger und Praktiker dabei unterstützen, Verfahren nachzuahmen oder besonderen Umständen anzupassen und neue Programme zu entwickeln.

Weitergehende Überlegungen können aus den Ergebnissen von Integrationsprogrammen und -projekten politische Empfehlungen entwickeln. Dies könnte dazu beitragen, die Praxis verstärkt zur Grundlage der Politik zu machen, was wiederum die Nachhaltigkeit der Integrationsverfahren verbessern und die Unterstützung für die Integrationsstrategien verstärken würde.

Dieser Prozess ist recht komplex und besteht aus einer Reihe von Schritten, von denen die wichtigsten im Folgenden zusammengefasst sind. Zunächst gilt es, die Qualität der Programme und Projekte zu messen, danach sind ihre Ergebnisse zu bewerten und schließlich können Empfehlungen für neue Strategien oder zur Anpassung vorhandener Konzepte ausgesprochen werden.

1. Die Qualität der Integrationsprojekte und -programme wird anhand ihrer Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit, Nachhaltigkeit und ihrer Wirkung gemessen.

Programme und Projekte sind *relevant*, wenn sie

- klar umrissenen Bedürfnissen nachkommen,
- mit politischen Zielen im Einklang stehen,
- Betroffene und Zielgruppen einbinden,
- die institutionelle Kapazität der Projektträger stärken.

Sie sind *effizient*, wenn sie

- mit angemessenem Kostenaufwand zu Resultaten führen,
- finanziell lebensfähig sind oder einen positiven wirtschaftlichen Nutzen haben,
- zu qualitativ hochwertigen Resultaten führen,
- über eine angemessene Koordinierung, Verwaltung und Finanzierung verfügen.

Sie sind *wirksam*, wenn sie

- die erwarteten Outputs und Ergebnisse erzielen,
- über ein gutes und transparentes Management verfügen,
- unerwartete und negative Nebenwirkungen angehen,
- die Eigenverantwortung von Betroffenen und Zielgruppen stärken.

Sie sind *nachhaltig*, wenn sie

- nach der Anfangsphase fortgesetzt werden,
- die Unterstützung neuer Förderer gewinnen oder ihre eigenen Ressourcen entwickeln,
- Monitoring- und Evaluierungsmechanismen schaffen,
- Managementkompetenzen kontinuierlich weiterentwickeln.

Sie entfalten *Wirkung*, wenn sie

- Betroffenen und Zielgruppen bestimmte Produkte oder Dienstleistungen liefern,
- die sozioökonomische Stellung der Zielgruppen verbessern,
- Veränderungen im Verhalten und an der Organisationskultur bewirken,

- Auswirkungen auf das weitere Umfeld haben,
- einen Beitrag zu übergeordneten politischen Zielen leisten.

2. Programme und Projekte werden bewertet, indem sie miteinander verglichen, Akteure ermittelt und politische Optionen formuliert werden und eine prospektive Folgenabschätzung vorgenommen wird.

Vergleichende Analyse

- Die Outputs und Ergebnisse verschiedener Programme und Projekte werden zusammengetragen, beschrieben und verglichen.
- Weitere Informationen werden gesammelt und Forschungsarbeiten durchgeführt.
- Erfolgs- und Misserfolgskriterien werden ermittelt und analysiert.

Ermittlung der Akteure

- Fragen der Verantwortlichkeit und der Rechenschaft staatlicher und nichtstaatlicher Akteure werden spezifiziert.
- Die Governance-Ebenen – kommunal, regional, national oder europäisch – werden bestimmt.
- Betroffene und Zielgruppen werden konsultiert und verhandeln untereinander.

Formulierung der politischen Optionen

- Aus der vergleichenden Analyse und der Ermittlung der Akteure werden Schlussfolgerungen gezogen.
- Die Themen, die von den vorgeschlagenen politischen Optionen aufgegriffen werden sollen, werden beschrieben.
- Konkrete politische Empfehlungen werden formuliert und vorgelegt.

Prospektive Folgenabschätzung

- Die (mittelbaren und unmittelbaren) ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der politischen Optionen werden analysiert.
- Die Risiken und Unwägbarkeiten einschließlich Umsetzungs- und Konformitätshindernissen werden geprüft.
- Die Optionen werden verglichen und die bevorzugte Option in konkrete politische Vorschläge umgesetzt.

3. Die konkreten politischen Vorschläge werden dem zuständigen Entscheidungsgremium zur Prüfung unterbreitet und gemäß dessen Verfahrensregeln bearbeitet.



Anhang II

Nationale Kontaktstellen für Integrationsfragen



Belgien

Büro des Ministers Christian Dupont, Minister des Öffentlichen Dienstes, der sozialen Eingliederung, der Politik der Großstädte und der Chancengleichheit (Ministre de la Fonction publique, d'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances)

Rue de la Loi 51, B-1040 Brüssel, Fax (32-2) 790 57 98

und

Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme)

Rue Royale 138, B-1000 Brüssel, Fax (32-2) 212 30 30

Dänemark

Ministerium für Integration (Ministry of Integration – Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) – Abteilung für Integrationspolitik (Unit for Integration Policy)

Holbergsgade 6, DK-1057 Kopenhagen K, Fax (45) 33 95 14 79

Deutschland

Bundesministerium des Innern – Referat MI 2 Grundsatzfragen der Integration

Dienstszitz Berlin, Alt-Moabit 101 D, D-10559 Berlin, Fax (49-30) 18 68 15 19 18

Estland

Staatskanzlei (State Chancellery – Riigikantselei) – Amt des Ministers für ethnische Angelegenheiten (Office of the Minister for Population and Ethnic Affairs)

The Stenbock House, Rahukohtu 3, EE-15161 Tallinn, Fax (372) 332 61 51

Finnland

Arbeitsministerium (Ministry of Labour – Työministeriö) – Grundsatzabteilung (Policy Department)

Eteläesplanadi 4, P.O. Box 34, FIN-00023, Fax (358-9)16 04 91 84

Frankreich

Ministerium für Beschäftigung, sozialen Zusammenhalt und Wohnungswesen (Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement) – Direktion für Bevölkerungs- und Migrationsfragen (Direction de la population et des migrations)

Bureau DMI 3, 14 Avenue Duquesne, F-75350 Paris 07 SP, Fax (33) 140 56 53 49

Griechenland

Ministerium des Innern (Ministry of Interior – Υπουργείο Εσωτερικών) – Abteilung Ausländer und Migration – Fachbereich Gesellschaftliche Integration (Directorate of Aliens and Migration – Social Integration Sector)

2 Evangelistrias Str., GR-10563 Athen, Fax (30) 21 03 22 33 35

Irland

Aufnahme- und Integrationsbehörde (Reception & Integration Agency)

Block C, Ardilaun Centre 112 – 114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Irland,

Fax (353-1) 413 32 71

Italien

Ministerium des Innern (Ministry of Interior – Ministero dell’Interno) – Abteilung für bürgerliche Freiheiten und Zuwanderung – Zentralkommission für Zuwanderungs- und Asylpolitik (Department for Civil Liberties and Immigration – Central Directorate for Immigration and Asylum Policies)

Palazzo Viminale, Via A. Depretis, I-00184 Rom, Fax (39) 06 46 54 97 51

und

Ministerium für soziale Solidarität (Ministry for Social Solidarity – Ministero della Solidarietà Sociale) – Generaldirektion für Zuwanderung (Directorate General for Immigration)

Via Fornovo 8, I-00192 Rom, Fax (39) 06 36 75 47 69

Lettland

Sekretariat des Ministers für besondere Aufgaben im Bereich gesellschaftliche Integration (Secretariat of the Special Assignment Minister for Social Integration – Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts)

Elizabetes Str. 20, 2nd floor, LV-1050 Riga, Fax (371) 736 53 35

Litauen

Ministerium für soziale Sicherheit und Arbeit (Ministry of Social Security and Labour – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) – Abteilung für internationale Angelegenheiten (International Affairs Department)

A. Vivulskio Str. 11, LT-03610 Wilna, Fax (370) 52 66 42 09

Luxemburg

Ministerium für Familie und Integration (Ministère de la Famille et de l’Intégration) – Regierungskommissariat für Ausländer (Commissariat du Gouvernement aux étrangers)

12-14, Avenue Emile Reuter, L-2919 Luxemburg, Fax (352) 478 36 72

Malta

Ministerium für Familie und soziale Solidarität (Ministry for the Family and Social Solidarity – Ministeru għall-Familja u Solidarjeta’ Soċjali)

Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, Valletta CMR 02, Malta, Fax (356) 25 90 31 21

Niederlande

Ministerium der Justiz (Ministry of Justice – Ministerie van Justitie) – Abteilung für die Koordinierung der Integration von Minderheiten (Minorities Integration Policy Department)

Schedeldoekshaven 100, P.O. BOX 20301, 2500 EH Den Haag, Niederlande, Fax (31-70) 370 90 89

Österreich

Bundesministerium für Inneres – Abteilung III/4 Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen
Herrengasse 7, A-1014 Wien, Fax (43-1) 531 26 31 59

Polen

Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (Ministry of Labour and Social Policy – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) – Abteilung für Sozialfürsorge und Integration (Department of Social Assistance and Integration)

1/3/5 Nowogrodzka Str., PL-00-513 Warschau, Fax (48) 226 61 11 40



Portugal

Vorsitz des Ministerrats (Presidency of the Council of Ministers – Presidência do Conselho de Ministros)

Rua Prof. Gomes Teixeira, P-1399-022 Lissabon, Fax (351) 213 92 78 60

Schweden

Ministerium der Justiz (Ministry of Justice – Justitiedepartementet) – Abteilung Vielfalt und Integration von Zuwanderern (Division for Immigrant Integration and Diversity)

S-103 33 Stockholm, Fax (46-8) 405 35 78

Slowakei

Ministerium des Innern (Ministry of Interior – Ministerstva vnútra) – Migrationsamt (Migration Office)

Pivonková 6, SK-812 72 Pressburg, Fax (421) 243 41 47 59

und

Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie (Ministry of Labour, Social Affairs and Family – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny)

Špitálska 4, SK-816 43 Pressburg, Fax (421) 252 92 12 71

Slowenien

Ministerium des Innern (Ministry of Interior – Ministrstvo za notranje zadeve) – Direktion Interne Verwaltungsangelegenheiten (Internal Administrative Affairs Directorate)

Stefanova 2, SLO-1501 Laibach, Fax (386) 12 83 36 47

Spanien

Ministerium für Arbeit und Soziales (Ministry of Labour and Social Affairs – Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) – Generaldirektion für die Integration von Ausländern (Directorate General for the Integration of Migrants)

C/ José Abascal, 39 -1ª Planta-, E-28003 Madrid, Fax (34) 913 63 70 57

Tschechische Republik

Ministerium für Arbeit und Soziales (Ministry of Labour and Social Affairs – Ministerstvo práce a sociálních věcí) – Abteilung für Migration und Integration von Ausländern (Department for Migration and Integration of Foreigners)

Na Poříčním právu 1/376, CZ-128 01 Prag 2, Fax (420) 221 92 30 90

Ungarn

Ministerium für Justiz und Strafverfolgung (Ministry of Justice and Law Enforcement – Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) – Abteilung für Migration (Migration Department)

Kossuth Lajos tér 4., H-1055 Budapest, Fax (36) 14 41 29 32

Vereinigtes Königreich

Ministerium des Innern (Home Office) – Direktion für Einwanderungs- und Staatsbürgerschaftspolitik (Immigration and Nationality Policy Directorate)

Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, Vereinigtes Königreich, Fax (44-20) 87 60 80 08

Zypern

Ministerium des Innern (Ministry of Interior – Υπουργείο Εσωτερικών) – Abteilung für EU- und internationale Beziehungen (EU and International Relations Section)

Demosthenis Severis Avenue, 1453 Nikosia, Zypern, Fax (357) 22 86 77 55

Beobachter

Bulgarien

Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik (Ministry of Labour and Social Policy – Министерство на труда и социалната политика) – Abteilung für europäische Integration (Unit for Eurointegration 2)

2, Triaditza Str., BG-1051 Sofia, Fax (359) 29 87 39 80

Rumänien

Ministerium für Verwaltung und Inneres (Ministry of Administration and Interior – Ministerul Administrației și Internelor) – Nationales Flüchtlingsamt – Abteilung Soziale Integration (National Refugee Office – Social Integration Department)

15 Vasile Stolnicu street, RO-Bukarest 2, Fax (40) 212 40 85 10

Europäische Kommission

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

Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

2007 — 101 S. — 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03325-4

WIE KANN ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN ERHALTEN?

Alle kostenpflichtigen Veröffentlichungen des Amtes für Veröffentlichungen sind über den EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu/> erhältlich, bei dem Sie über eine Verkaufsstelle Ihrer Wahl bestellen können.

Das Verzeichnis unseres weltweiten Verkaufstellennetzes können Sie per Fax anfordern:
(352) 29 29-42758.



In diesem Handbuch werden vorbildliche Verfahren und Erfahrungen aus 25 EU-Mitgliedstaaten zu folgenden Themen vorgestellt: Mainstreaming der Integration von Zuwanderern, Wohnen in einem städtischen Umfeld, Wirtschaftliche Integration, Governance für die Integration. 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.

ISBN 978-92-79-03325-4



9 789279 033254

