



PEER REVIEW zu
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2008

UNTERSTÜTZUNGSFONDS FÜR
DIE AUFNAHME UND INTEGRATION
VON IMMIGRANTINNEN UND DEREN
AUSBILDUNG

SPANIEN 20.-21. OKTOBER 2008

SYNTHEBERICHT



Im Auftrag der
Europäische Kommission
Generaldirektion Beschäftigung,
soziale Angelegenheiten und
Chancengleichheit



PEER REVIEW ZU
SOZIALSCHUTZ UND
SOZIALER EINGLIEDERUNG
2008

UNTERSTÜTZUNGSFONDS FÜR
DIE AUFNAHME UND INTEGRATION
VON IMMIGRANTINNEN UND DEREN
AUSBILDUNG

MARÍA CONCEPCIÓN CARRASCO CARPIO, UNIVERSITÄT ALCALÁ

SPANIEN 20.-21. OKTOBER 2008

SYNTHESEBERICHT



Im Auftrag der
Generaldirektion Beschäftigung,
soziale Angelegenheiten und
Chancengleichheit



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007–2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales — wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt — finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales leisten können.

Mit PROGRESS wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm PROGRESS dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms PROGRESS bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms PROGRESS zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern und
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

Weitere Informationen finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Mehr Informationen zu den Peer Reviews und der Politikbewertung sowie alle einschlägigen Dokumente sind abrufbar unter:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Auffassung der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch in deren Namen handelnde Personen haften für die Nutzung von Informationen aus dieser Veröffentlichung.

2009

PRINTED IN BELGIUM

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Teil A. Relevanz und Übertragbarkeit	8
Teil B. Schlussfolgerungen und Lehren	17



Zusammenfassung

Im Rahmen des von der Europäischen Kommission initiierten Programms „Peer Reviews zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung sowie Bewertung im Bereich soziale Eingliederung“ veranstaltete das spanische Ministerium für Arbeit und Immigration am 20./21. Oktober in San Lorenzo del Escorial (Spanien) eine Peer Review. Sie war dem so genannten „Unterstützungsfonds für die Aufnahme und Integration von ImmigrantInnen und deren Ausbildung“ gewidmet, einem seit 2005 bestehenden Instrument.

Neben dem Gastgeberland nahmen sieben Peer-Länder teil: Dänemark, Deutschland, Griechenland, Italien, Lettland, die Niederlande und die Tschechische Republik. Als Interessenvertretungen nahmen auf europäischer Ebene Caritas Europa sowie auf Ebene des Gastgeberlandes das Rote Kreuz und CEPAIM teil. VertreterInnen der GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit waren ebenfalls anwesend.

Dieser Synthesebericht bietet einen zusammenfassenden, unabhängigen Überblick auf der Grundlage der nationalen Beiträge aus den Peer-Ländern und dem Gastgeberland, des Kurzberichts, des Seminarprotokolls sowie der wertvollen Beiträge der TeilnehmerInnen während der Veranstaltung.

Dieser Bericht gliedert sich in zwei Abschnitte. Nach einer Darstellung der wichtigsten Bestandteile des zur Debatte stehenden Politikinstruments, beschäftigt sich der erste Teil mit der potentiellen Übertragbarkeit verschiedener Aspekte der Politikmaßnahme. Im zweiten Teil sind die wichtigsten Erkenntnisse für die Integration von MigrantInnen zusammengefasst.

Beschreibung der Hauptelemente der spanischen Politik

Der wachsende MigrantInnenstrom sowohl auf internationaler als auch auf EU-Ebene bewirkt den beschleunigten Ausbau einzelstaatlicher Politikmaßnahmen im Integrationsbereich. Gleichzeitig liefert er den Anstoß zu Plänen für eine länderübergreifende Koordination der Migrationspolitik.

Aufgrund der geografischen Lage des Landes und angesichts des starken Migrationsstroms, dem es ausgesetzt ist, ist die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern für die Regierung Spaniens eine Thematik von ganz besonderer Bedeutung.

Die behördlichen Aufgaben und Zuständigkeiten für Integrationspolitik sind in der spanischen Verfassung festgeschrieben. Das Ministerium für Arbeit und Immigrati-

on ist für die Ausarbeitung von Politikmaßnahmen verantwortlich; gleichzeitig haben die Comidades Autónomas (Regionen) und lokalen Gebietskörperschaften kraft der Verfassung die alleinige Entscheidungsgewalt in für die Zuwanderungsthematik zentralen Bereichen wie Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Sozialdienstleistungen oder BürgerInnenbeteiligung.

Zur Koordinierung der zahlreichen auf verschiedenen Ebenen ergriffenen Initiativen (Regierung, Zivilgesellschaft, Interessenvertretungen, andere Akteurinnen und Akteure) wurde ein so genannter Strategieplan für BürgerInnenschaft und Integration mit einer Laufzeit von 2006–2010 ins Leben gerufen. Außerdem wurde ein Beirat geschaffen, der die Zusammenarbeit zwischen der Staatsverwaltung, den Regionen und den lokalen Gebietskörperschaften in allen Bereichen, die für die MigrantInnenintegration eine Rolle spielen, koordinieren soll („Oberster Rat für Einwanderungspolitik“).

Ergänzend dazu wurde der so genannte Unterstützungsfonds für die Aufnahme und Integration von ImmigrantInnen und deren Ausbildung eingerichtet. Der seit 2005 aktive Fonds ist darauf ausgerichtet, die Arbeit der Comidades Autónomas im Rahmen der individuellen Einwanderungspläne zu untermauern. Er bildet eine Ergänzung und Verstärkung der öffentlichen Fonds und Aktionspläne.

6

Der Fonds stützt sich auf eine Reihe allgemeiner Grundsätze: Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Interkulturalität, BürgerInnenschaft und Integration. Die Geldmittel sind für zwei Bereiche bestimmt, die Unterstützung und Integration von MigrantInnen, und die Bildungsförderung. Förderungswürdig sind Aktionen auf folgenden Gebieten: Aufnahme, Bildung, Beschäftigung, Wohnbau, Sozialdienstleistungen, Gesundheit, Kindheit und Jugend, Gleichbehandlung, Frauen, Beteiligung, Bewusstseinsaufbau und gemeinsame Entwicklung.

Im spanischen Staatshaushalt ist eine eigene Budgetlinie für den Fonds vorgesehen; seit 2005 wurden die folgenden Mittel ausgeschüttet: 2005: € 120 Mio., 2006: € 182 Mio., 2007 und 2008: je € 200 Mio. Die Regionen müssen sich mit mindestens 30 % am Fonds beteiligen.

Der Verwaltungsgrundsätze des Fonds sind im so genannten Kooperationsrahmenwerk festgehalten, auf das sich das Ministerium für Arbeit und Immigration und die 17 Comidades Autónomas geeinigt haben. Das Kooperationsrahmenwerk enthält objektive Kriterien für die Vergabe der Fondsmittel unter den Regionen, basierend auf Vorschlägen des Obersten Rates für Zuwanderungspolitik. Diese Vorschläge müssen vom MinisterInnenrat abgesegnet werden und erscheinen dann im spanischen Amtsblatt.



Das erste Kooperationsrahmenwerk wurde 2005 unterzeichnet. Kraft einer entsprechenden Klausel kann es jedes Jahr verlängert werden. Vor Unterzeichnung des jährlichen Verlängerungsprotokolls müssen die in den Regionen für integrations- und bildungspolitische Fragen zuständigen Instanzen zunächst einen Jahresaktionsplan ausarbeiten. Dieser Plan muss einerseits einen allgemeinen Überblick zur Einwanderungssituation in der betreffenden Region bieten, daneben aber auch die Umsetzungsstrategie und eine Beschreibung der einzelnen geplanten Aktionen enthalten. Der Plan muss Aufschluss geben über Politikfeld und Maßnahmenart, die für die Umsetzung verantwortlichen Instanzen, die Kosten und Finanzierungsquellen sowie die relevanten Indikatoren. Seit 2006 werden jedes Jahr Richtlinien für die Ausgestaltung des Aktionsplans ausgegeben. Die Generaldirektion für MigrantInnenintegration prüft die Aktionspläne auf ihre Übereinstimmung mit dem Kooperationsrahmenwerk; anschließend werden die Pläne von beiden Seiten unterzeichnet und verabschiedet.

Der Fonds hat sich als wirksames Werkzeug behauptet und gilt hinsichtlich der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden als beispielhaft. Er gilt zudem als Vorbild für eine gemeinsame Arbeitsplanung, die in geteilten finanziellen Bemühungen für ein gemeinsames Ziel mündet.

2007 fand eine externe Evaluierung zum Unterstützungsfonds (Förderjahr 2006) statt. Die Schlussfolgerungen zum Effekt des Kooperationsrahmenswerks fallen positiv aus, was die Kohäsionskraft der Verwaltung im Allgemeinen und der untersuchten Aktionsfelder im Besonderen anbelangt. Angesichts der bewirkten Zusammenarbeit zwischen den drei Verwaltungsebenen sowie des praktizierten Erkenntnisaustausches wurde der Nutzen des Fonds als wichtig bewertet. Was die Ergebnisse angeht, wurden bedeutende Weiterentwicklungen bei der Stützung der Aufnahmestrukturen erreicht, und dies ganz besonders bei den Sozialdienstleistungen sowie bei Bildung und Beschäftigung, speziell auf lokaler Ebene. Auf der anderen Seite wurde festgehalten, dass der Kontrollmechanismus bezüglich der Konformität mit der Rahmenübereinkunft nur teilweise wirksam ist, da die überlieferten Informationen entweder nicht immer vollständig sind oder nicht rechtzeitig vorliegen.

Nicht zuletzt muss darauf hingewiesen werden, dass der Fonds als „Sondermaßnahme“ eingesetzt wurde und lediglich als vorübergehender Unterstützungsmechanismus fungieren sollte – in Übereinstimmung mit dem 2004 vom Rat der Europäischen Union definierten Integrationskonzept („dynamischer in beide Richtungen laufender Anpassungsprozess zugunsten aller Zuwanderinnen und Zuwanderer und EinwohnerInnen der Mitgliedstaaten“).



Teil A. Relevanz und Übertragbarkeit

Beurteilung der Relevanz der Politikmaßnahme für die Peer-Länder

In der **Tschechischen Republik** ist Zuwanderung ein nach wie vor nachrangiges Politikthema, da kaum MigrantInnen im Land leben – laut dem tschechischen statistischen Amt waren es Mitte 2008 410.094. In jüngster Vergangenheit ist jedoch ein neuer Trend zu beobachten: Der Zustrom von Zuwanderinnen und Zuwanderern hat sich im letzten Jahr fast verdoppelt. Vor diesem Hintergrund erachteten die tschechischen TeilnehmerInnen, dass das spanische Modell nicht nur thematisch von Belang ist, sondern auch als Koordinationswerkzeug zwischen der nationalen, regionalen und lokalen Politikebene im Bereich der sozialen Eingliederung.

In **Dänemark** ist die Verantwortung für Integrationspolitik und deren Umsetzung ebenfalls auf verschiedene Verwaltungsinstanzen verteilt. Der Staat gibt den rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Integrationspolitik vor, die 98 Kommunen sind für die Umsetzung verantwortlich. Ergänzend werden bestimmte Initiativen und Projekte vom Staat direkt lanciert oder unterstützt. Ein großer Unterschied zwischen Spanien und Dänemark ist jedoch, dass in zweiterem Fall kein für die Kooperation und Koordination zuständiges Gremium nach Art des Hohen Rates für Einwanderungspolitik existiert, in dem die gesamtstaatliche Verwaltung, die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften vertreten sind. Aus dänischer Sicht stellt sich die Frage der potentiellen Übertragbarkeit des spanischen Instruments deshalb nicht unmittelbar.

Deutschland besitzt wie Spanien eine föderale Struktur, in der zentralistische Ansätze aus verfassungsrechtlichen Gründen unmöglich sind. Darüber hinaus ist die Bundesregierung angesichts der vielfältigen Aspekte der Integrationsarbeit nicht in der Lage, die ganze Palette an notwendigen Programmen selbst abzuwickeln. In beiden Staaten ist es deshalb erforderlich, dass der Zentralstaat/Bund die Regionen/Länder und lokalen Gebietskörperschaften für die Zusammenarbeit gewinnt. Ein bedeutender Unterschied zwischen Spanien und Deutschland besteht darin, dass Deutschland bereits eine weit zurückreichende Immigrationsgeschichte aufzuweisen hat, sodass der heutige Politikschwerpunkt auf der zweiten und dritten MigrantInnengeneration liegt. Trotz der langen Erfahrung mit Einwanderung wurde im offiziellen Diskurs lange Zeit in Abrede gestellt, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei – dadurch wurde ein koordinierter Politikansatz verzögert. In Deutschland gibt es keinen Unterstützungsfonds nach spanischem Vorbild. Das Land greift dafür weitgehend auf den Europäischen Sozialfonds zurück; parallel dazu werden



einwanderungsrelevante Fragen auch in anderen Politikbereichen wie der Beschäftigungspolitik verankert. Das deutsche Grundgesetz würde in der Tat wenig Spielraum für die Schaffung eines bundesweiten Unterstützungsfonds bieten, da damit Länderbefugnisse verletzt würden.

Im Gegensatz zu Spanien galt die Einwanderung in **Griechenland** traditionell nie als soziales Phänomen. Ein Rahmenwerk für Integrationsfragen steht noch in der Diskussionsphase. Dessen ungeachtet könnte das spanische Modell wertvolle Anregungen für die in Griechenland laufenden Bemühungen liefern, der Einwanderungsproblematik mit einem kohärenten Konzept zu begegnen. Ein Bereich, der aus griechischer Sicht besonders interessant ist, sind die in Spanien durchgeführte präzise und konkrete Bedürfniserfassung und die darauf basierende Mittelzuteilung. Eine derartige Aufschlüsselung wäre für Griechenland hilfreich, um starke Überlappungen und die Zersplitterung der Kompetenzen zwischen verschiedenen Behördeninstanzen zu beseitigen. Auf der anderen Seite lässt sich das föderale Modell Spaniens nicht umlegen.

Aufgrund der zwischen Spanien und **Italien** vorhandenen Ähnlichkeiten steht außer Zweifel, dass Maßnahmen wie die von der spanischen Regierung gesetzten auch hier positive Wirkungen zeigen könnten. In Italien hat sich die Zentralregierung nach und nach aus der integrationspolitischen Agenda zurückgezogen, soziale Eingliederung und Integration wurden den Regionen übertragen. Der Hauptunterschied zwischen existierenden italienischen Fonds und dem spanischen Unterstützungsfonds liegt darin, dass im italienischen Modell keine jährlichen Aktionspläne vorgesehen sind, weder in den Regionen noch in der Zentralregierung.

Aus der Sicht **Lettlands** bestünde ein teilweises Übertragbarkeitspotential im Hinblick auf die Aufnahme und Integration neu ankommender MigrantInnen. Integrationsprogramme müssen in der Tat daran ausgerichtet werden, ob sie für Neuzuwanderinnen und -zuwanderer oder beispielsweise schon die dritte MigrantInnengeneration bestimmt sind. Das spanische Konzept könnte sich für die in Lettland laufenden Vorbereitungen für eine abgestufte Eingliederungspolitik für neu ankommende Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, WirtschaftsmigrantInnen und Angehörige von MigrantInnen als besonders wertvoll erweisen. Die Elemente des spanischen Politikinstrumentes, die besonders relevant wären und für eine Nachahmung in Frage kämen, sind: Sprachkurse für verschiedene Zielgruppen; Integration und Kulturkurse sehr bald nach der Ankunft; Eingliederung neu ankommender MigrantInnen und insbesondere der Kinder im Bildungssystem; Koordination der Integrationsarbeit, Austausch der bewährten Verfahrensweisen auf lokaler Ebene und nicht zuletzt



die Einbindung der NRO, die mit verschiedenen Gruppen von MigrantInnen arbeiten könnten.

Die Situation in den **Niederlanden** ähnelt eher der Dänemarks als jener in Spanien. Das Koordinationskonzept könnte sich jedoch auch für die Niederlande als sinnvoll erweisen, wo Nebenvereinbarungen zwischen Regierung und lokalen Gebietskörperschaften eine gängige Praxis sind. Es besteht jedoch die Gefahr, dass mit Kommunen doppelgleisige Abkommen zu verschiedenen Fragen geschlossen werden (was tatsächlich schon vorgekommen ist). Trotz der Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen ist es schwierig, einen integrierten Integrationsplan mit den Kommunen auf der Basis eindeutiger Finanzierungskriterien zu finden. Dies hängt damit zusammen, dass verschiedene Abteilungen für unterschiedliche Politikfelder zuständig sind (z. B. BürgerInnenintegration, Wiedereingliederung, Emanzipation, Bildung) und über unterschiedliche Budgets verfügen.

Stellungnahmen der Interessenvertretungen

Caritas Europa qualifizierte den Fonds als verdienstvoll, insofern als er die Einbeziehung sämtlicher Verwaltungsebenen in die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans vorantreibt. Eine derartige Koordination sei nicht nur notwendig, um die Integration von MigrantInnen in den Aufnahmeländern zu verbessern, sondern auch um eine solide vertikale und horizontale Abstimmung mit der Politik der Herkunftsländer hinsichtlich ihrer Diaspora zu erreichen.

Die Vereinigung zeigte sich zudem überzeugt vom Nutzenpotential des spanischen Beispiels für andere EU-Mitgliedstaaten, in denen die nationalen, regionalen und lokalen Behörden alle mehr oder minder präzise definierte Funktionen und Verantwortungen auf dem Gebiet der MigrantInnenintegration innehaben. Anderen Mitgliedstaaten ohne föderale Struktur würden die Koordinationsmechanismen im spanischen Modell ebenfalls zugute kommen.

Nach Auffassung von Caritas Europa wäre es möglich, das spanische Beispiel auf andere Nationen zu übertragen. Um die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Fonds zu gewährleisten, regt die Organisation an, eine Reihe von förderfähigen Projekten anzubieten, die in der Planungsphase erarbeitet werden könnten. Die Abstimmung mit allen beteiligten Behörden sowie mit den Organisationen der Zivilgesellschaft – darunter den MigrantInnen selbst – wäre dabei unabdingbar. Das größte Hindernis in manchen Mitgliedstaaten ist möglicherweise die fehlende Koordination und der mangelnde politische Wille, in Integrationspolitik zu investieren. Die Vereinigung



merkte indessen an, dass Integrationsprogramme in jedem Fall erfolgreicher wären, wenn alle gesellschaftlichen Sektoren eingebunden wären.

Caritas Europa wies auch darauf hin, dass der Fonds vielleicht nicht unbedingt auf spezifische Zielgruppen in der Gesellschaft abgestellt werden sollte, sondern bestimmte Integrationsschwerpunkte herausgreifen sollte. Als Beispiele wurden die Begrüßungsformalitäten, die Aufklärung über das Behördengefüge und das Gesundheitswesen, Schulbildung und Sprachkurse, der Religionendialog und interkulturelle Austausch u. ä. genannt. Dafür spricht vor allem, dass die Zusammensetzung der Zielbevölkerung länderspezifische Unterschiede aufweist; während in manchen Staaten eine große Anzahl von Drittstaatsangehörigen lebt, finden sich in der Bevölkerung anderer Länder seit langem bestehende ethnische Minderheiten. Darüber hinaus bevorzugen einige Länder die Sprachregelung „ethnische Minderheiten“ (und nicht „MigrantInnen“).

Nicht zuletzt regte Caritas Europa an, dass bei Unterstützungsfonds wie dem spanischen Modell eine Monitoringphase eingeplant werden sollte, um zu gewährleisten, dass die Gelder tatsächlich zur Problemlösung beitragen. Außerdem ließe sich damit sicherstellen, dass Projekte in verschiedenen Politikbereichen kohärent sind. Es könnte garantiert werden, dass Integration nicht bloß auf Chancengleichheit reduziert, sondern auch als Problem der Gleichberechtigung aufgefasst wird.

11

Interessengruppen aus dem Gastgeberland

Im Verlauf der Review betonte ein Vertreter von CEPAIM, einer spanischen Teilorganisation des Europäischen Netzwerkes zur Bekämpfung der Armut (EAPN), dass die Koordinationsschwierigkeiten in der Integrationspolitik – sei es in der EU oder innerstaatlich – nach wie vor zu den größten Herausforderungen gehören, denen sich die Organisation gegenüber sieht. Eine bessere Koordination sei nicht nur auf allen Entscheidungsebenen, sondern auch in der Zusammenarbeit mit den NRO vonnöten, welche eine wesentliche Rolle spielen. Nach Ansicht von CEPAIM ist die Einbindung von Organisationen des Dritten Sektors, wie sie in Spanien bei der Ausgestaltung der sozialen Eingliederungspolitik und der Ausarbeitung von Integrations- und BürgerInnenschaftsprogrammen stattfindet, ein wichtiges nachahmenswertes Element des zur Debatte stehenden Politikinstruments.

Eine Vertreterin des spanischen Roten Kreuzes beschrieb die von ihrer Organisation in jüngster Vergangenheit geleistete Arbeit – u. a. Notaufnahmestellen entlang der Küste und auf Flughäfen –, und die weiteren Anstrengungen, durch Beschäftigung



eine vollständige Integration herbeizuführen. Weitere vom Roten Kreuz und anderen spanischen NRO angebotene Dienstleistungen umfassen Hilfestellung zur freiwilligen Rückkehr, Familienzusammenführung, Suche nach vermissten Personen und die Weiterleitung von Nachrichten in Notfällen.

Die Vertreterin des spanischen Roten Kreuzes machte andererseits darauf aufmerksam, dass das Fehlen einer einheitlichen Auffassung von Integration ein noch immer ungelöstes, zentrales Problem in Spanien darstellt. Politische Parteien, Verwaltungsinstanzen und Organisationen haben alle unterschiedliche Auffassungen. Sofern das Konzept nicht verstärkt wird, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass lokale Verwaltungsinstanzen zwar wissen, dass Geldmittel verfügbar sind, jedoch keine konkrete Vorstellung von deren Zweckbestimmung haben.

Die beiden spanischen Vereinigungen stimmten auch darin überein, dass eine starke Einbindung der NRO eine Notwendigkeit darstellt. Ihnen muss in Integrationsfragen eine führende Rolle zukommen, da sie ein Merkmal auszeichnet, mit dem keine Behörde aufwarten kann: die ehrenamtliche Arbeit von BürgerInnen, die die Prozesse physisch begleiten. NRO tragen auch zur Koordination der von den drei Verwaltungsebenen ausgeführten Aktionen bei. MigrantInnenorganisationen spielen ebenfalls eine überaus wichtige Rolle und müssen unterstützt, gestärkt und befähigt werden, was die soziale und politische Beteiligung angeht.

12

Diskussion der Peer-Länder¹

Die beim Seminar gebildeten Arbeitsgruppen gingen den folgenden großen Problemstellungen nach:

- Die Politikausrichtung seitens der Nationalregierungen tendiert entweder zu **Assimilierung** oder **Multikulturalismus**. Erstrebenswert wäre vielmehr ein Mittelweg, da die meisten MigrantInnen durchaus den Wunsch haben, sich bis zu einem gewissen Grad im Aufnahmeland zu integrieren, ohne jedoch ihre Identität aufzugeben. Eine „Zwangsintegration“ wäre folglich wohl kontraproduktiv. Die aufnehmende Gesellschaft muss auch eine aufnahmebereite sein.
- Die **Koordination** zwischen den verschiedenen Behördenebenen wirft in Staaten, in denen die Zuständigkeit für Integration dezentral angesiedelt ist,

¹ Die TeilnehmerInnen wurden auf zwei Arbeitsgruppen aufgeteilt, die mögliche übertragbare Aspekte des zur Debatte stehenden Politikinstruments, Unterschiede und gemeinsame Herausforderungen erörterten. Im Anschluss legten sie dem Plenum einen Bericht vor.



besondere Probleme auf. Die spanischen Erfahrungen mit einem regionalen Ansatz sind für andere Staaten mit ähnlichen Verhältnissen möglicherweise von Nutzen.

- Die TeilnehmerInnen waren sich größtenteils darin einig, dass die **Evaluierung** integrationspolitischer Maßnahmen und die Ausarbeitung geeigneter Indikatoren weiter entwickelt werden müssen.
- Im Zusammenhang mit der **Familienzusammenführung** spielen die Mütter im Allgemeinen eine zentrale Rolle für die Integration von Familien in der Aufnahmegesellschaft. In einigen Ländern werden Sprachkurse für Mütter von MigrantInnenfamilien mit besonderem Nachdruck gefördert. Andere gehen den Weg, das Bildungssystem mit geeigneten Strukturen für Kinder auszustatten, die die Sprache des Aufnahmelandes in der Vorschulzeit nicht ausreichend erworben haben.
- **Dienstleistungen** müssen für alle Mitglieder einer Gesellschaft verfügbar sein, der Dienstleistungszugang für MigrantInnen muss Teil dieses **universellen** Anspruchs sein. Dies schließt jedoch nicht die Möglichkeit aus, im Bedarfsfall ein spezifisches Dienstleistungsangebot für MigrantInnen vorzusehen. In einigen Ländern liegt das Hauptaugenmerk von Integrationsbemühungen nicht auf Neuankommende, sondern auf der zweiten und dritten Generation von Menschen mit Migrationshintergrund. Darin spiegeln sich unterschiedliche Migrationshistorien der Mitgliedstaaten wider. Beim universellen Dienstleistungszugang ist auch die Struktur der Dienstleistungserbringung im jeweiligen Staat zu berücksichtigen. Spielen NRO eine Rolle in der Dienstleistungsversorgung? Werden Dienstleistungen vom Staat selbst oder in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor erbracht? Worin besteht, sofern vorhanden, die Solidaritätsfunktion der Großfamilie? Welche Rolle hat der Freiwilligensektor?
- Die **Nachhaltigkeit** von Programmen und Projekten ist ein zentraler Erfolgsfaktor für die Integration. Doch sowohl für NRO als auch lokale Gebietskörperschaften stellt die **fortgesetzte Finanzierung** sinnvoller Projekte eine Herausforderung dar.
- Es besteht die Befürchtung, dass innerhalb der Hauptgesellschaft Parallelgesellschaften geschaffen werden. Dem sollte das Schlagwort von der „**Einheit in der Verschiedenheit**“ gegenüber gestellt werden. Tatsächlich setzt sich die Gesellschaft aus vielen verschiedenen Interessensgruppen zusammen.



men (z. B. Eltern von Schulkindern). Ein „Mitglied der Gesellschaft“ zu sein, bedeutet nicht, allen Gruppen in dieser Gesellschaft anzugehören.

Trotz der unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen in den Peer-Ländern orteten alle TeilnehmerInnen interessante und auf das eigene System übertragbare Elemente im spanischen Ansatz.

- Für die VertreterInnen der **Niederlande**, wo das Konzept verfolgt wird, MigrantInnen mit ganz spezifischen, maßgeschneiderten Programmen zu unterstützen, um ihnen die sprachlichen und kulturellen Voraussetzungen für die Integration in die niederländische Gesellschaft zu geben, stellt die Menschlichkeit des spanischen Modells ein Schlüsselement im Hinblick auf die Übertragbarkeit dar. Sie wurde als ein Merkmal angesehen, das alle als wichtige Erkenntnis mit nach Hause nehmen können. Die niederländische Integrationsarbeit legt auch ein großes Augenmerk auf Frauen, ihre Familien und Gemeinschaften. Die niederländische, individuell abgestimmte Herangehensweise wurde 2006 eingeleitet – für eine Evaluierung ist es folglich zu früh.
- In **Griechenland** sind verschiedene Akteurinnen und Akteure in die Ausgestaltung und Umsetzung von Integrationsprogrammen involviert; ein Punkt, auf den großer Wert gelegt wurde. Die griechische Regierung wird demnächst einen neuen koordinierten Aktionsplan namens „ESTIA“ vorstellen, der derzeit noch debattiert wird. Dem Plan liegt die Idee zugrunde, dass alle zuständigen Regierungseinrichtungen sowie auch der Dritte Sektor miteinander koordiniert werden sollen, mit dem Ziel, die Effizienz und Wirksamkeit von Integrationsförderungsprogrammen für MigrantInnen zu steigern. Eine wichtige Erkenntnis aus dem spanischen Experiment sind aus griechischer Sicht die Zuteilungsprinzipien für die staatlichen Gelder, und die Notwendigkeit, eine zukunftssichere und zuverlässige Finanzierung von Integrationsprojekten zu gewährleisten. Die mit dem spanischen Fondsmodell umgesetzten Koordinationsmechanismen könnten in der stark zentralistischen Governance-Struktur ebenfalls als Modell herangezogen werden. Überdies erachtet die griechische Regierung in ihrem Bestreben, sich für eine wirkungsvolle Integration von MigrantInnen einzusetzen, auch einschlägige Bemühungen in anderen EU-Staaten als äußerst nützlich.
- Von Seiten **Dänemarks**, dessen Immigrationskonzept dem niederländischen ähnelt, wurde der menschliche Aspekt ebenfalls als nachahmenswert festgehalten. Doch die Frage, wie die Wirksamkeit von Integrationsförderung

beurteilt werden soll und wie Fallen vermieden werden können, stellt eine dauernde Herausforderung dar.

- In der **Tschechischen Republik** ist Migration kein Thema, weder in der Bevölkerung noch im öffentlichen Diskurs. Stärker debattiert wird hingegen die Frage der ethnischen Minderheiten. Insofern wurde darauf hingewiesen, dass Integration eine Angelegenheit ist, bei der es gilt, mit der gesamten Gesellschaft zu arbeiten, und nicht bloß mit MigrantInnen. Als Hauptproblem im tschechischen Konzept wurde die Nachhaltigkeit der Integrationsprogramme für MigrantInnen angesprochen.
- Mit seiner weit zurückreichenden Migrationsgeschichte, die offiziell dennoch lange Zeit verleugnet wurde, zeichnet sich **Deutschland** durch breit gesteckte Herangehensweisen an Integrationsbelange aus. Die Herausforderung aus deutscher Sicht liegt nicht so sehr in der Bewältigung neuer Migration, als in der Bereinigung von Irrtümern aus der Vergangenheit. Die Programme müssen auf die zweite und auch dritte Generation zugeschnitten werden. Was die Übertragbarkeit anbelangt, stellt sich das Fondsarrangement in Spanien aus Sicht Deutschlands als potentiell interessant dar. Problematisch ist allerdings weniger das zur Verfügung zu stellende Geld als dessen wirksame Verwendung sowie die Evaluierung der erzielten Ergebnisse.
- Auch **Italien** stellte dem spanischen Experiment ein gutes Zeugnis aus und ortete Parallelen zur eigenen Situation. In Italien jedoch wurde der „Fonds für soziale Eingliederung von MigrantInnen“ (€ 50.000) vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erklärt, da er dem Prinzip der Gewaltenteilung zwischen der Zentralregierung und den Regionen widerspricht. Ein Instrument, das nun auf Regierungsebene noch genutzt werden könnte, sind zweckgebundene Zuweisungen für einige der gravierendsten landesweiten Probleme, insbesondere in den Großstädten (z. B. Entfremdung mancher Minderheiten wie der Roma).
- **Lettland** hat eben erst Integrationsprogramme für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer in die Wege geleitet, wenngleich in der Sowjetzeit ein ähnliches Programm zugunsten ethnischer Minderheiten bestanden hatte. Die lettischen EmigrantInnen, die ins Land zurückkehren, stellen eine eigene Zielgruppe mit besonderen Integrationsbedürfnissen dar. Lettland verfolgt das Ziel, ein Integrationszentrum zu errichten. Eine Übernahme bewährter Verfahrensweisen aus den spanischen Erfahrungen wäre möglich. Voraus-



setzung dafür wäre jedoch eine angemessene Finanzierung und ein starker politischer Wille.

Wie sich also herausgestellt hat, sind die einzelstaatlichen Umstände dermaßen vielfältig, dass nur einzelne Teile des untersuchten Politikinstrumentes für eine Übernahme in Frage kommen. Doch insbesondere die sehr humane Herangehensweise Spaniens an die MigrantInnenfrage und der Austausch zwischen MigrantInnen und Aufnahmegesellschaft, traten als wertvolle Lehren für andere Länder hervor. Dass bei den Arbeitsmechanismen des in Spanien eingerichteten Fonds alle Anspruchsgruppen – und v. a. auch die MigrantInnen selbst – ausdrücklich eingeladen sind, an der Gestaltung und Ausführung verschiedener Aktivitäten mitzuwirken, wurde ebenfalls mit großem Interesse vermerkt. Und während die Errichtung von Integrationszentren von manchen Ländern Beachtung fand, sahen andere in der regionalen Konzeptausrichtung das größte Nutzenpotential.

Andere Aspekte hingegen erwiesen sich als weniger leicht übertragbar, so zum Beispiel der spanische Ansatz der Gleichbehandlung nicht registrierter Zuwanderinnen und Zuwanderer in Integrationsprogrammen. Dies wäre in anderen EU-Staaten, wo SozialarbeiterInnen illegale MigrantInnen melden müssen (auch in den Bereichen Gesundheit und Bildung), nicht möglich. Die Thematik ist in manchen Staaten politisch heikel, was ebenfalls ein Hemmnis für die Übertragbarkeit darstellt.

Teil B. Schlussfolgerungen und Lehren

Neben dem bisher beschriebenen Übertragbarkeitspotential wurden beim Seminar weitere Schlüsselpunkte im Zusammenhang mit Koordination, Integration, Wirksamkeit und Evaluierung herausgearbeitet.

Koordination

Die Koordination ist von besonderer Bedeutung, denn ungeachtet der Vielfalt an staatlichen Strukturen in den verschiedenen Ländern bestätigt sich eine Gemeinsamkeit: Die vor Ort stattfindende Aktion muss an übergeordnete Entscheidungen geknüpft sein, die auf gesamtstaatlicher Ebene getroffen werden. Dies erfordert den Aufbau von Vertrauen in die Institutionen, die vollständige Einbindung lokaler Netzwerke, ein geteiltes Verständnis unter allen Anspruchsgruppen bezüglich Immigration und Integration, sowie die Versorgung der auf lokaler Ebene tätigen Akteurinnen und Akteure mit allen politikrelevanten Informationen (in Spanien gibt es dafür beispielsweise eine Webseite namens Integra Local²).

Koordination ist auf verschiedensten Ebenen und zur Lösung unterschiedlicher Problemstellungen unverzichtbar. Zu allererst ist es erforderlich, dass integrationspolitischen Konzepten (Aufnahme, MigrantInnen, Integration usw.) abgestimmte Definitionen zugrunde gelegt werden, um ein gemeinsames Verständnis der Grundziele von Integrationspolitik herzustellen. Dies ist bei Weitem noch nicht der Fall. Analog dazu weichen die Auffassungen von den Integrationszielen zwischen und innerhalb von Staaten sowie auch zwischen verschiedenen Verwaltungsabteilungen voneinander ab. Von noch größerer Wichtigkeit ist, dass der Ausbau der Koordination sich nicht auf die verschiedenen Verwaltungsebenen beschränken darf, sondern auch den NRO-Bereich, die verschiedenen Ministerien sowie auch die europäischen Institutionen erfassen muss.

Wie die spanischen VertreterInnen ausführten, konnten bezüglich der Koordinationsfragen einige Lehren gezogen werden. Tatsächlich stellte sich ein Jahr nach Schaffung des Fonds heraus, dass es auf allen Ebenen an Koordination mangelte. Die eingeleiteten Gegenmaßnahmen hatten Erfolg, in den folgenden Jahren nahmen die Probleme ab. Die Regionen haben jetzt neue Abteilungen oder Fachdirektionen für Immigrationsfragen ins Leben gerufen. Einige haben eine Verknüpfung zwischen Immigrationsstrukturen und den Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit hergestellt. Insofern hat der Fonds das Bewusstsein dafür geschärft, dass auf re-

² <http://www.integralocal.es>



gionaler und lokaler Ebene adäquate Strukturen geschaffen werden müssen. Doch noch immer sind die Beziehungen zwischen Regional- und Lokalregierungen mit Hürden verbunden. Laut Berichten der lokalen Gebietskörperschaften an die Nationalregierung langen 40 % aller Geldmittel, die von den Regionen weitergeleitet werden sollten, gewöhnlich nur teilweise oder verspätet ein. In manchen Fällen sind die Vertrags- und Ausschreibungsabläufe offensichtlich nicht transparent genug. In den vergangenen Jahren sind der Vergabe von Finanzierungen trotzdem immer häufiger Projektausschreibungen durch die Regionalregierungen vorausgegangen. Die Regionalregierungen wiederum kritisieren, dass lokale Gebietskörperschaften oftmals keinerlei Aktionsplan vorzuweisen haben oder nicht imstande sind, geplante Projekte eindeutig zu präsentieren. Außerdem kommt es gelegentlich zu doppelgleisigen Finanzierungen, da lokale Gebietskörperschaften Projektfinanzierungen von verschiedenen Stellen beziehen. Mitunter tritt dieses Problem auch bei NRO-Initiativen ein. Unterdessen steigt jedoch die Bereitschaft lokaler Gebietskörperschaften, lokale Integrationspläne auszuarbeiten – der Fonds leistet die notwendige Unterstützung bei der Schaffung der passenden Strukturen. Außerdem erhielten die lokalen Gebietskörperschaften angeforderte Schulungen.

18

Trotz dieser Koordinationsprobleme herrscht im Endeffekt Einigkeit darüber, dass Koordination im Hinblick auf die praktische Umsetzung eine ausreichende Flexibilität bewahren muss. Zuerst muss die Aktion kommen, dann die Koordination, und sie muss über die in die verschiedenen Prozesse involvierten Akteurinnen und Akteure abgewickelt werden. Außerdem könnte eine Rahmenvereinbarung zwischen föderaler und regionaler Ebene die Kohärenz integrationspolitischer Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen begünstigen. EU-Staaten ohne föderale Struktur könnten aus Elementen des spanischen Fonds ebenfalls Nutzen ziehen, was Koordinationsfragen anbelangt.

Integration auf lokaler Ebene

Die gesellschaftliche Haltung auf lokaler Ebene ist maßgeblich für den Integrationserfolg. Überhaupt entscheidet sich der Erfolg integrationspolitischer Maßnahmen im lokalen Kontext, darin waren sich die Peer-Länder einig. Für Programme, die von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften sowie von NRO ausgeführt werden, müssen eindeutige Verteilungskriterien aufgestellt werden. Die lokalen Kooperationsnetzwerke müssen gut strukturiert und stabil sein. Jährliche Budgets sind insofern für die Finanzierung von Integrationsarbeit weniger zweckmäßig als über mehrere Jahre gehende Finanzierungszusagen. (Dieser Punkt ist eng mit der Frage der Wirksamkeit verknüpft – weitere Einzelheiten siehe unten).



Darüber hinaus stimmten die Peer-Länder ausnahmslos darin überein, dass Frauen und die Frage der familiären Solidarität von zentraler Bedeutung für die MigrantInnenintegration sind – insbesondere im Hinblick auf Kinder. Folglich gilt es, ein besonderes Augenmerk auf Bildungsmaßnahmen für Kinder zu legen.

Ferner wurde festgestellt, dass Behörden sich auf positive Fakten und Zahlen konzentrieren sollten, z. B. die Anzahl der Mischehen, Erfolgsgeschichten oder das Qualifikationsniveau der zweiten Generation. Solche Aktionen müssen von der lokalen Ebene ausgehen.

Wirksamkeit

Für die Wirksamkeit von Integrationsprogrammen sind Partnerschaft und Netzwerkarbeit mit den NRO Voraussetzung. Ein solider politischer Konsens ist ein weiterer erfolgskritischer Faktor derartiger Maßnahmen. Eine andere wichtige Bedingung für die Wirksamkeit von Politikinstrumenten ist die Beteiligung der Zuwanderinnen und Zuwanderer selbst. Die Länder sind gefordert, interkulturelle Kompetenzen aufzubauen, beispielsweise unter LehrerInnen, in der Polizei und anderen Berufsgruppen, die mit MigrantInnen arbeiten. Ein Denkansatz, der bei MigrantInnen zwischen „uns“ und „ihnen“ unterscheidet, sollte vermieden werden. Die Mitwirkung des ehrenamtlichen Sektors in der Integrationsarbeit muss angeregt werden.

Darüber hinaus erweist es sich, dass der **Stabilität** der Strukturen und Finanzierungen eine zentrale Bedeutung beikommt (temporäre Mechanismen sind unzuverlässig). Es bedarf also mehrjähriger Finanzierungspläne, damit Investitionen in die langfristige Integrationsförderung getätigt werden können. Kurzfristige Projekte führen nur selten zum Erfolg, da nach Ablauf der Finanzierungsperiode nichts mehr geschieht. Stattdessen ist es notwendig, strukturierte Langzeitfinanzierungen in der Politik der lokalen Gebietskörperschaften zu verankern. In Spanien bewirkt die mehrjährige Mittelallokation **mehr Sicherheit, Vorhersehbarkeit und Nachhaltigkeit** für die EmpfängerInnen. Die VertreterInnen des spanischen Ministeriums für Arbeit und Immigration unterstrichen indes, dass der Fonds lediglich als Unterstützungsstruktur konzipiert ist. Die Comunidades Autónomas (Regionen) haben ihre eigenen Integrationspläne und -fonds. Der Fonds der Zentralregierung ist als Unterstützung für bereits vorhandene Instrumente gedacht. Außerdem soll er überall dort, wo bislang kein starker Migrationsdruck zu verzeichnen ist, aber dennoch erste Maßnahmen eingeleitet werden müssen, zur Bewusstseinsbildung beitragen. Dies trifft v. a. auf kleinere Regionen zu. Für diese kann der Fonds als Hilfsmittel bei der Ortung ihrer Bedürfnisse fungieren; von da an müssen die betreffenden Regionen



selbst die erforderlichen Teams und Institutionen innerhalb der eigenen Strukturen bilden und die Finanzierung aufbringen. Die Comunidades Autónomas und lokalen Gebietskörperschaften sind demzufolge gefordert, Budgetmittel für diese Maßnahmen der Integrationsförderung ins Auge zu fassen. Für eine gute Koordination dieser Maßnahmen und zur Sicherstellung der generellen Wirksamkeit spielt eine beständige Unterstützung durch die Zentralregierung eine wichtige Rolle. Fazit: Es stehen gewaltige Herausforderungen an.

Evaluierung

Die Wirkungsbewertung von MigrantInnenprogrammen ist in allen Peer-Ländern ein wichtiger Punkt, insbesondere dort, wo solche Programme relativ neu sind. Das Problem ist jedoch, dass sich die Ergebnisse von Politikmaßnahmen nur schwer beurteilen lassen. Im spanischen Modell gibt es Indikatoren, jedoch ist kaum Feedback zu diesen vorhanden, wahrscheinlich, weil die Informationserfordernisse nicht ausreichend vereinheitlicht wurden. Nichtsdestoweniger wurden zahlreiche Fortschritte in punkto Zusammenarbeit und Information erreicht. Die Sicherstellung der Informationsqualität und -quantität und die Verbesserung der Vergleichsmöglichkeiten sind dabei noch große Herausforderungen für die Zukunft. Einige Regionen haben unterdessen ständige Teams und Strukturen für den Politikbereich der MigrantInnenintegration geschaffen, was zu einer spürbaren Verbesserung der technischen Aspekte der Kooperation beigetragen hat.

Dessen ungeachtet besteht weiterhin die Ansicht, dass die Evaluierungsprozesse optimiert werden müssen. Dies könnte beispielsweise ein Schwerpunkt weiterer Peer Reviews und/oder eines anderen Erfahrungsaustausches auf europäischer Ebene sein.



<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Unterstützungsfonds für die Aufnahme und Integration von ImmigrantInnen und deren Ausbildung

Gastgeberland : **Spanien**

Peer-Länder : **Deutschland - Dänemark - Griechenland - Italien - Lettland - Niederlande - Tschechische Republik**

MigrantInnen sind in nahezu allen EU Staaten einem erhöhten Risiko ausgesetzt, von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen zu sein. In den meisten Ländern haben sie daher im Durchschnitt niedrigere Beschäftigungsraten und höhere Arbeitslosenraten als Nicht-MigrantInnen. Hinzu kommen höhere Raten bezüglich Schulabbruch und Obdachlosigkeit, was zu einem signifikant niedrigeren Einkommensniveau und verbreiteter Armut führt. Gleichzeitig werden MigrantInnen auf Grund des geringen Bevölkerungswachstums in der EU und des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs im erwerbsfähigen Alter in den kommenden Jahren zunehmend als wichtiges Arbeitsmarktpotential gesehen.

Daher verstärken viele EU Mitgliedstaaten ihre Bemühungen, den Zugang für MigrantInnen zu Beschäftigung und Ausbildung zu verbessern, sowie ihre Teilnahme an der Gesellschaft generell zu erhöhen.

Die spanische Peer Review wird sich näher mit dem Unterstützungsfonds für die Aufnahme und Integration von ImmigrantInnen und deren Ausbildung auseinandersetzen. Der Fonds wurde 2005 gegründet und ist Teil einer breiter angelegten Strategie, MigrantInnen in die Gesellschaft zu integrieren. Lokale, regionale und nationale Behörden kooperieren bezüglich der Verwaltung des Fonds, was die Entstehung von Netzwerken sowie den Erfahrungsaustausch erleichtert hat und gleichzeitig die Koordination und transversale Politikimplementierung sicherstellt.