

# WISO

Oktober 2010

# Diskurs

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik



## Integrationspolitik der Europäischen Union



Gesprächskreis  
Migration und Integration



---



Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises  
Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

# **Integrationspolitik der Europäischen Union**

Petra Bendel

## Inhaltsverzeichnis

---

|  |    |
|--|----|
| Vorbemerkung   | 3  |
| Zusammenfassung  | 4  |
| 1. Politischer und rechtlicher Rahmen der Integrationspolitik auf der EU-Ebene   | 7  |
| 1.1 Primärrechtliche Regelungskompetenz nach dem Vertrag von Lissabon  | 12 |
| 1.2 „Integration“ nach den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates   | 13 |
| 1.3 „Integration“ in den Mitteilungen der Kommission   | 15 |
| 1.4 Richtlinien, die den Bereich der Integration direkt oder indirekt betreffen  | 16 |
| 2. „Soft law“: Koordinierung der mitgliedsstaatlichen Politiken auf EU-Ebene   | 32 |
| 2.1 Der Rahmen: Gemeinsame Grundprinzipien (GGP) für eine<br>Zuwanderungspolitik der EU des Rates der Europäischen Union und<br>jährliche Ratstreffen      | 33 |
| 2.2 Die Umsetzung durch die Kommission: „Common Agenda for Integration“<br>(2005) und Second European Agenda for Integration (in Planung)                  | 35 |
| 2.3 Finanzielle Mittel: Europäischer Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen<br>(EIF) und (ehemals) Integration von Drittstaatsangehörigen (INTI) | 36 |
| 2.4 Technische Koordinationsinstrumente: Nationale Kontaktstellen, Europäisches<br>Integrationsforum, Handbücher, Website, Integrating Cities              | 38 |
| 2.5 Monitoring und Kontrolle   | 39 |
| 2.6 Problematisierung des „Soft law“: Konvergenz, Legitimität und Kohärenz   | 39 |
| 3. Fazit   | 43 |
| Literaturverzeichnis   | 45 |
| Die Autorin  | 48 |

Dieses Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

## Vorbemerkung

---

Die Geschichte der Zu- und Abwanderung in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist sehr unterschiedlich. Es gibt ehemalige Kolonialländer, wie Frankreich, Großbritannien und die Niederlande, Einwanderungsländer „neuen Typs“, wie die Bundesrepublik Deutschland, und Länder, die neuerdings von Auswanderungs- zu Einwanderungsländern geworden sind, wie z. B. Spanien und Irland. Durch den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur Europäischen Union ist die Ausgangslage noch komplexer geworden. Diese unterschiedlichen Traditionen und geschichtlichen Erfahrungen beeinflussen wesentlich die nationalen Integrationspolitiken. Auch das jeweilige nationale Selbstverständnis und die speziellen Ausformungen der demokratischen Institutionen prägen die Art und Weise, wie Flüchtlinge und Einwanderer in gesellschaftliche Prozesse ein- bzw. ausgegliedert werden.

Dies erklärt, weshalb die Nationalstaaten weitgehend ihre Souveränität bei der Gestaltung der Integrationspolitik innerhalb der Europäischen Union behalten. Allerdings gibt es Tendenzen, die zumindest eine intensivere Koordinierung der nationalstaatlichen Politiken als erstrebenswert erscheinen lassen: Die Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt ist oft problematisch, die Bildungssysteme werden häufig dem Anspruch der Chancengerechtigkeit nicht gerecht und räumliche und soziale Segregations-

prozesse führen zu gesellschaftlichen Spannungen. Diese „faktische Konvergenz“ der Problemlagen und Herausforderungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU führt zu vielfältigen Aktivitäten unterschiedlicher europäischer Gremien. Eine Harmonisierung findet dabei weniger über verbindliche Richtlinien als eher über sogenannte Soft-Law Verfahren statt. Zum Beispiel werden Best-Practice-Erfahrungen ausgetauscht, Handbücher veröffentlicht und nationale Kontaktstellen für Integrationsfragen benannt. An diesem Prozess beteiligen sich zivilgesellschaftliche Organisationen.

Das Gutachten von Petra Bendel gibt einen umfassenden Überblick über den derzeitigen Stand der Integrationspolitik in der Europäischen Union. Sie analysiert die relevanten europarechtlichen Aspekte und beschreibt den Prozess einer offenen Form der Koordinierung der Integrationspolitiken. Die Expertise bietet eine differenzierte und verständliche Darstellung der komplexen Sachverhalte und entwickelt daraus Handlungsempfehlungen für politische Entscheidungsträger. Die Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht sie mit der Absicht, die gesellschaftliche Diskussion über Zuwanderung und Integration zu versachlichen.

*Günther Schultze*  
Leiter des Gesprächskreises  
Migration und Integration  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

## Zusammenfassung

---

(1) Unterschiedliche Traditionen im Umgang mit „dem Anderen“ führen zu nationalem Souveränitätsstreben in der Integrationspolitik: Ursprünglich ließen sich innerhalb der Europäischen Union verschiedene Paradigmen von „Integration“ („philosophies of integration“) unterscheiden. Diese verschiedenen Konzepte sind Ergebnis sozio-struktureller Prinzipien und Institutionen der Sozialordnung, der jeweiligen Tradition von sozialer Kohäsion und Konfliktlösung. Sie sind Ausfluss des jeweiligen Verständnisses von Nation und von Nationalität, und sie betreffen damit entscheidende Fragen des Zugangs zu Bildung, Wohnung, Gesundheitswesen, sozialer Sicherung, Aufenthaltsstatus und dessen Verlust, Wahlrecht und Einbürgerung. Traditionell unterschieden zwischen Multikulturalismus ursprünglich niederländischer Prägung, der britischen und schwedischen Antidiskriminierungspolitik, dem Assimilations-Modell „à la française“ und dem wohlfahrtsstaatlich-sozialpolitischen Typus wie dem der Bundesrepublik Deutschland, beginnen sich diese unterschiedlichen Politiken erst allmählich einander anzunähern. Dennoch betreffen Integrationsfragen den Kern nationaler Souveränität, nämlich letztlich die Frage „Wer darf zu uns gehören?“ und „Wie weit darf diese Zugehörigkeit gehen?“

(2) Das Souveränitätsstreben einerseits und das Bemühen um Koordination andererseits haben vergleichsweise wenig Rechtsetzung in der Integrationspolitik nach sich gezogen, aber viel „Soft Law“, das beachtliche politische Bindungswirkung erzielt hat. Vielen EU-Mitgliedsstaaten fällt es daher prinzipiell schwer, Souveränität in diesem Politikfeld an eine supranationale Organisation abzutreten. Besonders eifersüchtig wachen einige Mitgliedsstaaten über ihre Handlungsspielräume dort, wo die Zuwanderung in die Arbeits-, Bildungs- und Sozialsysteme betroffen ist. Dennoch bestehen aufgrund des demographischen

Wandels, ökonomischer Motive bei Zuwanderung in die Arbeitsmärkte und gelegentlich aufgrund flüchtlings- und menschenrechtlicher Aspekte Bestrebungen, die Integrationspolitik zumindest stärker zu koordinieren. Die Zweischneidigkeit zwischen Souveränitätsbeharren auf der einen Seite und dem Streben nach rechtlicher und politischer Angleichung spiegelt sich in der aktuellen Integrationspolitik der EU deutlich wider. Einerseits legt der Vertrag von Lissabon (in Kraft Dezember 2009) in Art. 79 (4) eindeutig fest, dass die rechtliche Kompetenz zur Integration bei den Mitgliedsstaaten verbleibt und dass jegliche Harmonisierung durch Gesetze und Normen ausgeschlossen ist. Andererseits erlaubt der Vertrag Parlament und Rat, den Mitgliedsstaaten Anreize zur Integrationsförderung zu bieten. Das Fünfjahresprogramm von Stockholm (2009) fordert sogar, dass ein „gemeinsamer Rahmen für Integration“ entwickelt werden solle, der „einem eindeutig europäischen Ansatz folgen“ solle.

(3) Die rechtliche Annäherung über Richtlinien (Rechte von Drittstaatsangehörigen, Familienzusammenführung, Antidiskriminierung) erfolgte bei meist eher restriktiver Tendenz auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und nur mäßiger faktischer Harmonisierung. Die *Grundrechtecharta* könnte eine Chance bieten, gegenüber dem bisher vorherrschenden, eher restriktiv-exklusiven Ansatz einen rechtebasierten Ansatz („civic citizenship“) neu zu verfechten. Vor über einer Dekade, im Gefolge des Fünfjahresprogramms von Tampere (1999-2003), hatte sich zunächst eine ganze Reihe von Richtlinien entwickelt, die, zum Teil über Jahre hinweg verhandelt, die Integration regeln. Unter den Nachfolgeprogrammen von Den Haag (2005-2009) und Stockholm (seit 2010) wurde der Rechtsnormsetzung deutlich weniger Platz eingeräumt. Mit Ausnahme der (politisch zu einem besonderen Zeitpunkt verabschiedeten) Antidiskriminierungsrichtlinien blieben

diese Rechtsnormen weit hinter dem von der Kommission anvisierten Ziel zurück, das – kongruent zum Integrationskonzept der Europäischen Kommission – darin bestand, den Status von Drittstaatsangehörigen allgemein dem der Unionsbürger soweit wie möglich anzugleichen (Konzept des „civic citizenship“). Gerade Flüchtlinge und Asylberechtigte sind von den Rechten langfristig aufhältiger Drittstaatsangehöriger und vom Familiennachzug ausgenommen. Rechte werden den eingewanderten Personen in den verabschiedeten Richtlinien nicht qua ihres Mensch-Sein oder aufgrund ihres Status' als Drittstaatsangehörige zugestanden, sondern vielmehr aufgrund von Gruppenzugehörigkeiten. Hochqualifizierten etwa werden mehr Rechte zugestanden als anderen Personen, die in die Arbeitsmärkte wandern. Damit entsteht eine prinzipielle Ungleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen.

Auf der anderen Seite erklärt die Europäische Union im Vertrag über die Europäische Union in der Fassung von Lissabon, die Werte, auf die sich die Union gründet, seien „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedsstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ Ebenso heben der Europäische Einwanderungs- und Asylpakt von 2008 und das Stockholm-Programm den Respekt der Menschenrechte hervor. Darin mag eine Chance liegen, der bisher unterschiedlichen Behandlung verschiedener Gruppen entgegenzuwirken: Die Neuauflage der entsprechenden Richtlinien während der derzeit laufenden Zweiten Phase des Europäischen Asylsystems, insbesondere durch die Qualifikationsrichtlinie und den für die Asylverfahrensrichtlinie vorgesehenen Zugang zur Beschäftigung für Asylbewerber, bietet in dieser Hinsicht eine Chance. Mit Blick auf die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen und ihrer zumindest annähernden Gleichstellung mit den Unionsbürgerinnen und -bürgern ist es auch der von der Europäischen Kommission ursprünglich verfolgte Gedanke einer „civic citizenship“ wert, wieder aufgenommen zu werden.

(4) Faktische Konvergenz von nationalen Integrationspolitiken erfolgt über „Soft Law“ auf der Basis der vom Rat entwickelten Gemeinsamen Grundprinzipien, einer Reihe von Finanzierungsfonds, Handbüchern, Austauschprogrammen zwischen nationalen Entscheidungsträgern und NGOs. Konvergenz drückt sich aus in Sprach- und Einbürgerungstests sowie in den Maßnahmen zur Integration auf den Arbeitsmärkten und in der Schule, weniger aber bei den Maßnahmen zur politischen Integration. Integrationsindikatoren sollen künftig die Ergebnisse dieser Politik evaluieren helfen. Davon kann eine wichtige Signalwirkung ausgehen, die über „blaming and shaming“ zu politischem Lernen voneinander führen kann. Inhaltlich bietet sich über solche Indikatoren die Möglichkeit, über „best practices“ „Integration“ weniger als eine primär bei den Migrantinnen und Migranten angesiedelte Verpflichtungsleistung zu konzipieren, sondern sie mit „sozialer Inklusion“ zu verknüpfen. Damit sollen die Hindernisse für eine gesellschaftliche Teilhabe besonders verletzlicher Gruppen identifiziert und möglichst abgebaut werden. Eine Annäherung der Integrationskonzepte und -praktiken erfolgt im Integrationsbereich durch eine besondere, eher weniger institutionalisierte Form der Offenen Methode der Koordinierung. Zwar lassen es die ursprünglich unterschiedlichen Integrationskonzepte in den Mitgliedsstaaten kompliziert erscheinen, ein „europäisches Modell“ von Integration über die Entwicklung der Gemeinsamen Grundprinzipien der Integration durch den Rat hinaus zu entwickeln. Aber Informationsaustausch, Evaluierung der Politiken in den Mitgliedsstaaten anhand eigens entwickelter Indikatoren, Herausgabe von Handbüchern, kurz: „naming und shaming“ unter den Mitgliedsstaaten führen zu einer immer stärkeren Kooperation, zu einem verstärkten Austausch und einer Vernetzung der unterschiedlichen für die Integration zuständigen politischen Ebenen, Experten und Praktikern. Auf dieser Grundlage hat die Europäische Kommission in den letzten fünf Jahren Standards für die Integration in Form von Handbüchern und „best practices“ entwickelt, Fonds für Integration durchgesetzt und den Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten unter Beteiligung der Zivilgesellschaft in Form des European Integration Forums und des Internetportals

„Integration Portal“ 2009 (<http://ec.europa.eu/ewsi/de/>) gefördert. Sie hat ferner drei Handbücher für Entscheidungsträger und Praktiker herausgegeben. Nationale Kontaktstellen wurden eingerichtet, die über ein Netzwerk miteinander verknüpft sind. Mit ihren Austauschprogrammen für „policy-makers“ aus den Mitgliedsstaaten über die Nationalen Kontaktstellen umgeht die Kommission gezielt die oft überpolitisierten Debatten in den Mitgliedsstaaten und kann praktische Konsequenzen für Integrationsprobleme befördern, die einander ja tatsächlich in vielen Mitgliedsstaaten ähneln. Austauschprozesse dienen der Vertrauensbildung und der Entwicklung einer gemeinsamen Sprache, und sie können schließlich auch in einer Annäherung der „policies“ resultieren.

Gerade diese zunehmende Konvergenz wird jedoch ähnlich kritisch gesehen wie die juristisch bindenden Politiken. Indem die Europäische Union ein supranationales Moment für die Übertragung und Legitimation von Politiken schaffe, deren Hauptziel eigentlich darin bestehe, über Integrationsmaßnahmen die Einwanderung zu begrenzen, leide die Legitimation und Kohärenz der EU-Einwanderungs- und Integrationspolitik. Sie gefährde einige Schlüsselprinzipien, auf denen ihr Justizsystem und ihre Einwanderungspolitik basierten. Andererseits könnten die Mitgliedsstaaten „Integration“ infolge der zunehmenden Europäisierung auch nicht mehr benutzen, um Drittstaatsangehörige von ihren Rechten und Schutzmöglichkeiten auszuschließen.

(5) Angesichts mangelnder legislativer Kompetenzen im Integrationsbereich steht zu erwarten, dass die supranationalen Organe der EU ihre Rolle als Benchmarker und Monitoring-Instanzen ausbauen werden und dass die Stakeholders aus den Mitgliedsstaaten versuchen werden, die hier angewandte spezielle Variante der Offenen Methode der Koordinierung stärker für ihre Interessen zu nutzen. Dies ermöglicht eine erhebliche Dynamik im Politikfeld und einen hohen Einfluss von Regierungsakteuren und nichtstaatlichen Organisationen. Das Hauptproblem besteht in der mangelnden demokratischen Legitimation

der involvierten Akteure bei Umgehung der Parlamente. Das Europäische Parlament kann stärker zu einer Beteiligung motiviert werden. Nationale Parlamente können sich von diesen Prozessen zu eigenen Initiativen inspirieren lassen. Akteure wie die Nationalen Kontaktstellen und das Forum der Zivilgesellschaft und Sozialpartner haben beachtlichen Einfluss auf Entscheidungsverfahren und Politikempfehlungen erlangt, wie sie sich in den jährlichen Berichten der Kommission und in den drei Handbüchern niederschlugen. Dass diese jedoch nicht demokratisch legitimiert sind, ist dabei kritisch anzumerken. Auch wenn manche Autoren die Partizipation von „Stakeholdern“ für eine direktdemokratisch-deliberative Errungenschaft halten – einem repräsentativ-parlamentarischen Modell entsprechen die Offene Methode der Koordinierung und das in der Integrationspolitik aus dieser Methode abgeleitete Derivat nicht.

Das Europäische Parlament, das ja nunmehr über den Artikel 79 (4) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nun zumindest wachsenden Einfluss auf die Entscheidungen dort erhält, wo es über die Fonds mitbestimmt, hat sich faktisch bislang nur wenig beteiligt. Die nationalen Parlamente jedoch gehen im Bereich des „Soft Law“ ganz und gar leer aus: Nach dem Protokoll Nr. 1 zum Lissabon-Vertrag über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union müssen sie zwar im Laufe eines Gesetzgebungsverfahrens unterrichtet werden, nicht aber im Verlauf von politischen Vereinbarungen, die im „Soft Law“-Bereich fallen.

Prinzipiell basiert die Offene Koordinierung auf freiwilliger Kooperation der nationalen Exekutiven, so dass nationale Parlamente kaum Mitwirkungsmöglichkeiten vorfinden. Verhandlungen verlaufen für sie weniger nachvollziehbar als im juristisch bindenden Gesetzgebungsverfahren. Weder für nationale Abgeordnete noch für die EU-Bürgerinnen und Bürger ist nachvollziehbar und transparent, wie dieser Politikprozess verläuft und wer für seine Ergebnisse verantwortlich zeichnet. Auf der anderen Seite mag man argumentieren, dass die nationalen Parlamente mit diesem Austausch und Prozess gegenseitigen Lernens auch Chancen vorfinden, sich für neue Gesetzesinitiativen inspirieren zu lassen.



## 1. Politischer und rechtlicher Rahmen der Integrationspolitik auf der EU-Ebene

---

Die Migrations- und Integrationspolitik der Europäischen Union war in den vergangenen zehn Jahren einem deutlichen Wandel unterworfen. Einerseits nehmen die EU-Kompetenzen und die entsprechende Gesetzgebung im Bereich von Außengrenzsicherung, Visapolitik und der Bekämpfung irregulärer Migration deutlich zu. Andererseits beobachten wir, dass vor allem die Integrationspolitik, gemeinsam mit großen Teilen der Arbeitsmigration, für die juristisch bindenden Teile größtenteils den Mitgliedsstaaten vorbehalten bleibt.

Das hat seine Ursache zum einen in den in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vorherrschenden, traditionell unterschiedlichen Verständnissen, ja, Paradigmen von „Integration“ („philosophies of integration“; vgl. Favell 1999 und 2000, Sasse 2005, Lavenex 2009), und der jeweils dem Staat zu ihrer Förderung zugeschriebenen Rolle. Diese verschiedenen Konzepte sind Ergebnis sozio-struktureller Prinzipien und Institutionen der Sozialordnung, der jeweiligen Tradition von sozialer Kohäsion und Konfliktlösung. Sie sind Ausfluss des jeweiligen Verständnisses von Nation und von Nationalität, und sie betreffen damit entscheidende Fragen des Zugangs zu Bildung, Wohnung, Gesundheitswesen, sozialer Sicherung, Aufenthaltsstatus und dessen Verlust, Wahlrecht und Einbürgerung. Traditionell unterschieden zwischen Multikulturalismus ursprünglich niederländischer Prägung, der britischen und schwedischen Antidiskriminierungspolitik, dem Assimilations-Modell „à la française“ und dem wohlfahrtsstaatlich-sozialpolitischen Typus wie dem der Bundesrepublik Deutschland, beginnen sich diese unterschiedlichen Politiken erst allmählich einander anzunähern – unter anderem durch einen über die Europäische Kommission geförderten Prozess, wie wir weiter unten sehen

werden. Dennoch betreffen Integrationsfragen den Kern nationaler Souveränität, nämlich letztlich die Frage „Wer darf zu uns gehören?“ und „Wie weit darf diese Zugehörigkeit gehen?“

Betrachten wir die Paradigmen von Integration, so zeigt sich, dass sich in etwa folgende Ländergruppen (in der Literatur meist drei, gelegentlich vier) und entsprechende traditionelle Integrationstypen unter den Mitgliedsstaaten bilden lassen, wie Abbildung 1 zeigt (Enzinger/Biezeveld 2003, Heckmann/Schnapper 2003, Penninx 2004). Diese Traditionen begannen sich mit neuen Programmen und Gesetzen Anfang bis Mitte der 2000er Jahre zu verwischen (Carrera 2006), wirken aber in der Verhaltensweise der Akteure oft noch nach. Das bedeutet jedoch nicht, dass diese Paradigmen sich nicht mit der Zeit auflösen können. Vielmehr wird hier die These vertreten, dass über die einzelnen, im Folgenden näher beschriebenen Instrumente und Maßnahmen allmählich eine immer stärkere Konvergenz der Integrationspolitiken in der Europäischen Union erfolgt, ohne dass eine solche notwendigerweise über rechtlich bindende Maßnahmen festgezurrert wird (Joppke 2007). Vielen EU-Mitgliedsstaaten fällt es dennoch prinzipiell noch schwer, Souveränität in diesem Politikfeld an eine supranationale Organisation abzutreten. Besonders eifersüchtig wachen einige Mitgliedsstaaten über ihre Handlungsspielräume dort, wo die Zuwanderung in die Arbeits-, Bildungs- und Sozialsysteme betroffen ist. Die Konvergenz erfolgt daher auf politischer, nicht unbedingt nur auf rechtlicher Ebene.

So stand die Integration von Migrantinnen und Migranten in den vergangenen Jahren recht hoch auf der EU-Agenda (vgl. Carrera 2009), waren doch die Mitgliedsstaaten bestrebt, zumindest gemeinsame Linien für eine Integrationspolitik festzulegen, was sich in den Schlussfolgerungen

Abbildung 1:

**Ursprüngliche Integrationstypen in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU**

| Land / Ländergruppe   | Typus von Integration                            | Maßnahmen   | Obligatorisch / Sanktionen   |
|---|--|---|--|
| Britischer, irischer & schwedischer und ehemals niederländischer Typus  | multikulturell                                   | Antidiskriminierung/<br>Mainstreaming   | Nein   |
| Französischer Typus   | Assimilation                                     | Staatsbürgerschafts-<br>erwerb  | Ja   |
| Deutschland, Österreich, Dänemark, Niederlande (seit 1990er Jahre), Finnland, Belgien (Flandern) <sup>1</sup> | Traditionell<br>exklusionistisch,<br>Integration | Aktive Eingliederung<br>in der Anfangsphase:<br>Sprach- und<br>Orientierungskurse,<br>keine Antidiskrimi-<br>nierungstradition  | Ja<br>Österreich/Deutschland:<br>finanzielle Beteiligung;<br>Sanktionen über<br>Aufenthaltsverfestigung<br>oder Kürzung der<br>Sozialleistungen möglich,<br>Deutschland/Niederlande:<br>positive Sanktion durch<br>Verkürzung der Wartezeit<br>für Erlangung der<br>Staatsbürgerschaft |
| Mediterraner Typus  | Eigenmaß-<br>nahmen                              | Legalisierungskampagnen,<br>soziale Integration durch<br>Rechte mit speziellen<br>target areas wie Zugang<br>zu medizinischer Versor-<br>gung, Schulbildung,<br>Arbeitsmarkt, Wohnung<br>(Griechenland, Spanien)<br><br>Staatsbürgerschaftserwerb |  |

des Rates von Tampere (1999), Den Haag (2004) und Stockholm (2009) sowie den Schwerpunkten einzelner Ratspräsidentschaften niederschlug. Im finnischen Tampere forderten die EU-Staats- und Regierungschefs erstmals, eine dynamischere Integrationspolitik zu entwickeln, deren Ziel es sein sollte, die Rechte und Pflichten der Dritt-

staatsangehörigen jenen der Unionsbürger gleichzustellen. Das Haager Programm unterstrich vor allem die Notwendigkeit einer stärkeren Koordination der mitgliedsstaatlichen Politiken und der EU-Initiativen und forderte einen gemeinsamen Rahmen für diese ein. Die Integration von Drittstaatsangehörigen wurde als eine der wichtigsten

<sup>1</sup> Eine spezielle Situation weist Luxemburg mit seinem hohen Ausländeranteil auf (v. a. trilinguale Erziehung, Chancengleichheit und Zugang zu gemeinsamer Bildung). In Belgien besteht keine nationale Kompetenz für die Integration; diese liegt bei Kommunen und Regionen.

Politikfelder identifiziert. Das Stockholmer Programm hebt hervor, dass die Integrationspolitik von Mitgliedsstaaten durch die Weiterentwicklung von Strukturen und Instrumenten für den Wissensaustausch und die Koordination mit anderen relevanten Politikbereichen, wie Beschäftigung, Bildung und sozialer Integration unterstützt werden sollte. Insbesondere fordert es die Kommission auf, die Anstrengungen der Mitgliedsstaaten zu unterstützen, indem es einen „Koordinationsmechanismus mit einem gemeinsamen Bezugsrahmen“ entwickelt, „der die Strukturen und Instrumente für den europäischen Wissensaustausch verbessert“. Darüber hinaus solle die Kommission europäische Module identifizieren, um den Integrationsprozess zu unterstützen und Kernindikatoren zur Überwachung der Ergebnisse der Integrationspolitik zu entwickeln (17024/09, 2. Dezember 2009).

Zielgruppe europäischer Integrationspolitik ist die Gruppe der Drittstaatsangehörigen, d.h. solcher Bürger, die sich rechtmäßig und dauerhaft im Gebiet der Europäischen Union aufhalten, aber nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedsstaates innehaben. Immerhin lebten Anfang 2008 (letzte zugängliche Vergleichsdaten; Eurostat in focus 72/2008, COM/2010/214) 19 Millionen Drittstaatsangehörige in den EU-Mitgliedsstaaten, die nicht über die jeweilige Staatsbürgerschaft ihres Aufenthaltslandes verfügten; das entspricht 3,9% der EU-27 Bevölkerung. Die größten Gruppen waren Türken, Marokkaner und Albaner. Während in Österreich, Frankreich oder Schweden die Familienzusammenführung bei der Einwanderung ganz oben an steht, ist für andere Mitgliedsstaaten wie Irland, Spanien, Portugal und das Vereinigte Königreich die arbeitsbedingte Zuwanderung zentral (OECD 2006).

Die Notwendigkeit einer Angleichung der nationalen Integrationspolitiken wurde in der Vergangenheit immer dann hervorgehoben, wenn die bisherige, weitgehend national geregelte Integrationspolitik aufgrund xenophober Ausschreitungen und rechtsextremistischer Wahlergebnisse, mangelnder sozialer und wirtschaftlicher Integrationsindikatoren und Ausschreitungen von Menschen mit Migrationshintergrund in einzelnen Mitgliedsstaaten als (partiell) gescheitert

galt und die Mitgliedsstaaten sich um politisches Lernen voneinander bemühten. Als Stichworte seien genannt: die Anfang der 1990er Jahre zum Teil offen ausländerfeindliche öffentliche Wahrnehmung der Migration und deren Instrumentalisierung durch rechtspopulistische und rechtsextreme Parteien, die zu Beginn der 2000er Jahre erneut in verschiedenen Mitgliedsstaaten teils erhebliche Stimmenzuwächse verzeichneten. Dies ließ sich u. a. zurückführen auf die mangelnde Integration von Zuwanderern in Wohnbereichen französischer „banlieus“, auf die von Personen mit Migrationshintergrund begangenen Straftaten und deren (meist übersteigerte) Wahrnehmung in der Öffentlichkeit.

In der öffentlichen Meinung aller Mitgliedsstaaten bestehen in mehr oder minder hohem Maße Befürchtungen über etwaige soziale Spannungen, steigende Kriminalitätsraten, abnehmende Sozialstandards und steigende wohlfahrtsstaatliche Kosten bis hin zur Furcht vor der Auflösung traditioneller Werte oder gar Identitäten, die Folge fehlgeschlagener Integration sein können. In vielen Mitgliedsstaaten begann vor rund zehn Jahren dann auch eine neuartige Debatte um die Integrationspolitik, welche die Einwanderer auf die jeweilige Aufnahmegesellschaft vorbereiten sollte. Die „Integrationsfähigkeit“ der (künftigen) Migranten sollte u. a. durch die Abhaltung von Sprach- und Orientierungskursen (oft nach niederländischem Modell) verstärkt werden: so in Deutschland (Debatte ab 2000 über das Zuwanderungsgesetz, in Kraft seit Januar 2005), in Dänemark (1999), Finnland (1999), Österreich (2000 und erneut 2001), Schweden (1997) und Spanien (1999, erneut 2000, 2003 und 2007).

Auch im Bildungsbereich besorgte viele Bürger die Notwendigkeit einer besseren Integration, wie spätestens mit den PISA-Studien ab dem Jahr 2000 offenkundig wurde. Erst ab 2008 drängte der Europäische Rat (7652/08) die Mitgliedsstaaten, sich für eine bessere Bildungsintegration von Kindern aus Migrantenfamilien einzusetzen, und dies schlug sich in einem Grünbuch der Kommission zu Migration und Mobilität nieder, in dem diese eine öffentliche Befragung zu den europäischen Schulsystemen einleitete.

Abbildung 2:

**Nettoeinwanderung in die EU-Mitgliedsstaaten**

|                    | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  |
|--------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>EU-27 (1)</b>   | 430  | 529  | 980  | 725  | 600   | 1.852 | 2.035 | 1.875 | 1.660 | 1.639 | 1.908 |
| <b>EU area (1)</b> | :    | 434  | 835  | 975  | 1.235 | 1.658 | 1.806 | 1.606 | 1.404 | 1.319 | 1.579 |
| Belgium            | 10   | 12   | 16   | 14   | 36    | 41    | 35    | 36    | 51    | 53    | 62    |
| Bulgaria           | 0    | 0    | 0    | 0    | -214  | 1     | 0     | 0     | 0     | 0     | -1    |
| Czech Republic     | 12   | 9    | 9    | 7    | -43   | 12    | 26    | 19    | 36    | 35    | 84    |
| Denmark            | 12   | 11   | 9    | 10   | 12    | 10    | 7     | 5     | 7     | 10    | 20    |
| Germany            | 93   | 47   | 202  | 168  | 275   | 219   | 142   | 82    | 82    | 26    | 48    |
| Estonia            | -7   | -7   | -1   | 0    | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     |
| Ireland            | 17   | 16   | 24   | 32   | 39    | 33    | 31    | 48    | 66    | 67    | 64    |
| Greece             | 61   | 55   | 45   | 29   | 38    | 38    | 35    | 41    | 40    | 40    | 41    |
| Spain              | 94   | 159  | 238  | 390  | 441   | 649   | 625   | 610   | 641   | 605   | 702   |
| France (1)         | :    | -1   | 150  | 158  | 173   | 184   | 189   | 105   | 92    | 90    | 71    |
| Italy              | 50   | 56   | 35   | 50   | 50    | 345   | 612   | 557   | 324   | 377   | 494   |
| Cyprus             | 5    | 4    | 4    | 4    | 5     | 7     | 12    | 16    | 14    | 9     | 13    |
| Latvia             | -9   | -6   | -4   | -6   | -5    | -2    | -1    | -1    | -1    | -2    | -1    |
| Lithuania          | -22  | -22  | -21  | -20  | -3    | -2    | -6    | -10   | -9    | -5    | -5    |
| Luxembourg         | 4    | 4    | 4    | 3    | 3     | 3     | 5     | 4     | 6     | 5     | 6     |
| Hungary            | 18   | 17   | 17   | 17   | 10    | 4     | 16    | 18    | 17    | 21    | 14    |
| Malta              | 1    | 0    | 0    | 10   | 2     | 2     | 2     | 2     | 2     | 2     | 2     |
| Netherlands        | 30   | 44   | 44   | 57   | 56    | 28    | 7     | -10   | -23   | -26   | -2    |
| Austria            | 2    | 8    | 20   | 17   | 44    | 35    | 38    | 62    | 56    | 29    | 31    |
| Poland             | -12  | -13  | -14  | -410 | -17   | -18   | -14   | -9    | -13   | -36   | -20   |
| Portugal           | 29   | 32   | 38   | 47   | 65    | 70    | 64    | 47    | 38    | 26    | 20    |
| Romania            | -13  | -6   | -3   | -4   | -558  | -2    | -7    | -10   | -7    | -6    | 1     |
| Slovenia           | -1   | -5   | 11   | 3    | 5     | 2     | 4     | 2     | 6     | 6     | 14    |
| Slovakia           | 2    | 1    | 1    | -22  | 1     | 1     | 1     | 3     | 3     | 4     | 7     |
| Finland            | 5    | 4    | 3    | 2    | 6     | 5     | 6     | 7     | 9     | 11    | 14    |
| Sweden             | 6    | 11   | 14   | 24   | 29    | 31    | 29    | 25    | 27    | 51    | 54    |
| United Kingdom     | 58   | 97   | 138  | 144  | 151   | 158   | 178   | 227   | 193   | 247   | 175   |
| Croatia            | 0    | -4   | -23  | -52  | 14    | 9     | 12    | 12    | 8     | 7     | 6     |
| FYR of Macedonia   | -2   | -2   | -2   | -3   | -3    | -25   | -3    | 0     | -1    | -1    | 0     |
| Turkey             | 101  | 99   | 79   | 58   | 2     | -1    | -3    | 1     | -1    | -3    | 0     |
| Iceland            | 0    | 1    | 1    | 2    | 1     | 0     | 0     | 1     | 4     | 5     | 4     |
| Liechtenstein      | 0    | 1    | 0    | 0    | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     |
| Norway             | 10   | 13   | 19   | 10   | 8     | 17    | 11    | 13    | 18    | 24    | 40    |
| Switzerland        | -3   | 11   | 25   | 24   | 41    | 48    | 42    | 38    | 32    | 37    | 69    |

(1) Break in series: for 1997 France includes metropolitan regions only.

Quelle: Eurostat (tps00008).

Ein weiteres Motiv für eine stärkere Harmonisierung der Integrationspolitiken kam immer dann hinzu, wenn die ganz unterschiedliche rechtliche Behandlung, die unterschiedliche Rechtssicherheit von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedsstaaten von der Gemeinschaft als defizitär wahrgenommen wurde. Vor allem galt es zu klären, wie man es in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen mit der Weiterwanderung von Drittstaatsangehörigen halten wolle und wie es dann jeweils um ihre Rechte bestellt sei. Trägerin dieser Debatte war in den meisten Fällen die Europäische Kommission.

Gerade für diese wurde ein ökonomisches und demographisches Motiv für eine verstärkte Koordination der Integrationspolitiken offenkundig: Spätestens seit dem Strategiepapier der damaligen Kommissare Anna Diamantopoulou (Beschäftigung und Soziales) und António Vitorino (Justiz und Inneres) (KOM/2003/336) und einem 2005 von der Europäischen Kommission vorgelegten Grünbuch zur Steuerung der Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten argumentierte die Kommission: Um Zuwanderer anzuwerben, müssten Einwanderer nicht zuletzt beste Integrationsbedingungen vorfinden. Der demographische Wandel der Erwerbsbevölkerung in der EU und der Wettbewerb um Arbeitskräfte zwischen den großen Wirtschaftsblöcken erfordere eine langfristige Politik der Migration und Integration. So beinhaltete die Europäische Beschäftigungsstrategie als eines der Schlüsselemente des Lissabon-Prozesses das Bekenntnis zum wirtschaftlichen Beitrag von Migrantinnen und Migranten und zur Notwendigkeit einer effizienteren Integrationspolitik – ein Argument, das in den Integrated Employment Guidelines und im Zusammenhang mit der Europe 2020-Strategie (COM 2020/2020) wieder aufgenommen wird und das sich finanziell im Europäischen Sozialfonds (ESF, vgl. Kapitel 2.3) ausdrückt.

Ebenso wie in der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales wurde in der Generaldirektion Freiheit, Sicherheit und Recht eine proaktive EU-Integrationspolitik gefordert, da diese sozialen Zusammenhalt ebenso wie wirtschaftliche Effizienz in Europa bedinge. Der frühere Kommissar Franco Frattini (2008) betonte in diesem Sinne,

dass die Einwanderung eine entscheidende Rolle „in der EU-Wettbewerbsstrategie“ spiele; gleichwohl könnten Migrantinnen und Migranten „ihr Potenzial nur dann vollständig ausschöpfen, wenn ihnen Gelegenheit geboten“ werde, „sich in die Gesellschaft und Wirtschaft des Aufnahmelandes zu integrieren. Deshalb gehört die Integration von Einwanderern, die sich rechtmäßig im EU-Gebiet aufhalten, zu den Hauptprioritäten und ist ein Schlüsselement der umfassenden Migrationspolitik der EU.“

Die Zweischneidigkeit zwischen Souveränitätsbeharren auf der einen Seite und dem Streben nach rechtlicher und politischer Angleichung spiegelt sich in der aktuellen Integrationspolitik der EU deutlich wider. Einerseits legt der Vertrag von Lissabon (in Kraft Dezember 2009) in Art. 79 (4) eindeutig fest, dass die rechtliche Kompetenz zur Integration bei den Mitgliedsstaaten verbleibt und dass jegliche Harmonisierung durch Gesetze und Normen ausgeschlossen ist. Andererseits erlaubt der Vertrag Parlament und Rat, den Mitgliedsstaaten Anreize zur Integrationsförderung zu bieten. Das Fünfjahresprogramm von Stockholm (2009) fordert sogar, dass ein „gemeinsamer Rahmen für Integration“ entwickelt werden solle, der „einem eindeutig europäischen Ansatz folgen“ solle.

Obwohl die Europäische Union also explizit keine Rechtsetzungsbefugnis für die Integrationspolitik innehat, hatten sich bereits vor über einer Dekade, im Gefolge des Fünfjahresprogramms von Tampere (1999-2003), eine ganze Reihe von Richtlinien entwickelt, die, zum Teil über Jahre hinweg verhandelt, die Integration regeln. Unter den Nachfolgeprogrammen von Den Haag (2005-2009) und Stockholm (seit 2010) wurde der Rechtsnormsetzung deutlich weniger Platz eingeräumt. Dabei unterscheide ich im Folgenden zwischen a) solchen Richtlinien, die ganz direkt auf die Integration abzielen, nämlich die Rechte von Drittstaatsangehörigen (2003/109/EG), die Rechte der Familienzusammenführung (2003/86/EG) und die Antidiskriminierungsrichtlinien (2000/43/EG und 2000/73/EG) und b) solchen Richtlinien, die, dem Charakter von „Integration“ als Querschnittspolitik entsprechend, zunächst die Arbeitsmigration für Forscher (2005/71/EG), Studierende

(2004/114/EG) und Hochqualifizierte („Blue Card“, 2009/50/EG) oder die Asyl- und Flüchtlingspolitik (Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG, Asylverfahrensrichtlinie 2005/85/EG) betreffen, aber integrationsrelevante Aspekte beinhalten. All diese Richtlinien sind in den vergangenen Jahren umgesetzt worden, befinden sich derzeit zum Teil im Überarbeitungsprozess und werfen aus meiner Sicht vor allem das Problem auf, dass sie auf Kohärenz miteinander geprüft werden müssen. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz der Gleichbehandlung der jeweils betroffenen Personengruppen, aber auch für neue Konzepte von „Integration“, die sich durch Ansätze wie den der temporären, zirkulären Migration ergeben.

Über den engeren Rechtsrahmen hinaus erfolgt europäische Integrationspolitik aber insbesondere „unterhalb“ der Ebene rechtlicher Normen, auf der Ebene des „Soft law“. Dabei handelt es sich um eine Annäherung der Integrationskonzepte und -praktiken durch eine besondere, eher weniger institutionalisierte Form der Offenen Methode der Koordinierung (OMK). Zwar lassen es die ursprünglich unterschiedlichen Integrationskonzepte in den Mitgliedsstaaten kompliziert erscheinen, ein „europäisches Modell“ von Integration über die Entwicklung der Gemeinsamen Grundprinzipien der Integration durch den Rat hinaus zu entwickeln (vgl. Kapitel 2.1). Doch funktioniert eine europäische Zusammenarbeit auf der politischen und praktischen Ebene durch Informationsaustausch, Evaluierung der Politiken in den Mitgliedsstaaten anhand eigens entwickelter Indikatoren, Herausgabe von Handbüchern, kurz: durch „naming und shaming“ unter den Mitgliedsstaaten. Ein solches Verfahren führt möglicherweise zu einer gewissen „output“-Legitimation, nämlich zu einer immer stärkeren Kooperation, zu einem verstärkten Austausch und einer Vernetzung der unterschiedlichen für die Integration zuständigen politischen Ebenen, Experten und Praktikern. Darüber erfolgt allmählich auch eine Konvergenz von Politiken in den Mitgliedsstaaten.

Mit dem Artikel 79 (4) des Lissabon-Vertrages ist das Europäische Parlament dem Rat über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren explizit gleichgestellt, wenn es um Anreize und Unter-

stützung der Mitgliedsstaaten zur Integration von Drittstaatsangehörigen geht (unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung von Gesetzen). In den vergangenen fünf Jahren hat aber vor allem die Europäische Kommission als „agenda setter“ auf diese Weise einen wichtigen Rahmen für den europäischen Austausch über Integration geschaffen, für einen finanziellen Rahmen zur Förderung von Integrationsprojekten auf nationaler wie auf transnationaler Ebene gesorgt und die vom Rat der Europäischen Union aufgestellten Gemeinsamen Grundprinzipien der Integration in konkrete Maßnahmen gegossen.

Im Jahr 2010 steht die dergestalt entwickelte Integrationspolitik mit dem begrenzten juristischen Auftrag des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) an die Europäische Union, aber einer starken de-facto-Konvergenzwirkung aus meiner Sicht an einer Wegmarke (Collett 2009). Gerade die Kompetenzen der Kommission wurden einmal mehr aufgespalten, seit wir eine Kommissarin für die Grundrechte, eine andere aber für die Innenpolitik vorfinden. Es bleibt zu prüfen, wie sich diese Trennung auf die Rechte von Drittstaatsangehörigen und ihre Integration auswirkt – auf ein Politikfeld, das per definitionem eine Querschnittspolitik darstellt und ohnehin über den engeren, in der Regel federführenden Bereich der Generaldirektion Freiheit, Sicherheit und Recht hinausweist, indem es Beschäftigung, Soziales, Bildung, Wohnen und Kultur betrifft.

Drängende Fragen ergeben sich hier aus meiner Sicht sowohl bezüglich der inhaltlichen Kohärenz der so entwickelten Vielzahl von Mosaiksteinen an Einzelprogrammen und -maßnahmen als auch bezüglich der „input“-Legitimation von EU-Handeln.

## 1.1 Primärrechtliche Regelungskompetenz nach dem Vertrag von Lissabon

Der Maastricht-Vertrag von 1992 (in Kraft 1993) hatte noch eine gesonderte, intergouvernementale, dritte Säule für den Bereich „Justiz und Inneres“ geschaffen, in dem die Einwanderungs- und Integrationspolitik primär verankert war. Seit den

späten 1990er Jahren sind diese „policies“ jedoch zusehends in die Kernkompetenzen der Europäischen Union gewandert und haben damit den Grund für eine dynamische Gesetzgebung gelegt: Der Amsterdamer Vertrag von 1997 (in Kraft 1999) erlaubte den Übergang von der dritten in die erste Säule (Art. 61-65). Mit dem Nizza-Vertrag (2000, in Kraft 2003) erhielt das Europäische Parlament dann Mitentscheidungsmöglichkeiten für Asylfragen und irreguläre Migration.

Der aktuelle Lissabonvertrag (in Kraft 2009) weitet nun in Art. 78 und 79 die Kompetenzen der EU für einige Teile der Migrationspolitik aus, macht aber einen Souveränitätsvorbehalt dort geltend, wo es darum geht, „festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen“ (Art. 79 (5)). Speziell für die Integrationspolitik gilt, dass die Bemühungen der Mitgliedsstaaten um die Integration von Drittstaatsangehörigen zwar „unterstützt“ werden dürfen, jedoch explizit „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten“ (Art. 79 (4)). Dies gilt für all jene rechtlichen Maßnahmen, welche die Integrationspolitik im engeren Sinne (vgl. Kapitel 1.4.1 bis 1.4.4) und die ebenfalls stark souveränitätslastige Beschäftigungspolitik betreffen, nicht jedoch für das angrenzende Feld der Asyl- und Flüchtlingspolitik, aus dem ebenfalls einige integrationsrelevante Richtlinien stammen (Kapitel 1.4.6). Diesem gesteht der Lissabon-Vertrag das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu, so dass die Mitwirkung der EU-Institutionen höher ist.

Obwohl also eine tatsächliche Harmonisierung der Integrationspolitiken auf der EU-Ebene unterbleibt, wird der derzeitige Trend zu einer de-facto Harmonisierung über „Soft law“ durch den AEUV bestätigt und noch stärker institutionalisiert. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das hierfür gilt, stärkt die Rolle des Europäischen Parlaments gegenüber dem vorangegangenen Vertrag. Außerdem weist der Lissabonvertrag den nationalen Parlamenten einen Subsidiaritätsvorbehalt zu (Protokoll Nr. 2):

*„Die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente können binnen acht Wochen*

*nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes in den Amtssprachen der Union in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.“*

Dem Ausschuss der Regionen kommt Klage-recht vor dem Europäischen Gerichtshof zu, welcher die volle Rechtssprechungskompetenz erhält.

Entsprechend liegen die Kompetenzen für die Integrationspolitik im engeren Sinne und für die juristisch bindenden Rechtsakte zunächst beim Europäischen Rat (Kapitel 1.2), der durch seine Schlussfolgerungen die Leitlinien für jeweils fünf Jahre festlegt, bei der Europäischen Kommission, die diese Leitlinien in Mitteilungen konkretisiert und mittels Richtlinienvorschlägen (Initiativfunktion) vorlegt (Kapitel 1.3) und beim Rat der Europäischen Union (meist beim Rat der für Integration zuständigen Innen- und Justiz- bzw. Integrationsministerinnen und -minister, gelegentlich auch bei den angrenzenden Ressorts wie Beschäftigung und Soziales), der die Rechtssetzungsakte verabschiedet. Deren Leitbilder von „Integration“ sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden, bevor ich die sekundärrechtlichen Normen zur Integrationspolitik überprüfe (Kapitel 1.4) und mich dann in Kapitel 2 dem „Soft Law“, den eher politisch wirkenden Normen und den für sie verantwortlichen Akteuren zuwende.

## 1.2 „Integration“ nach den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates

Der Bereich „Justiz und Inneres“ und damit auch die Migrationspolitik wird durch Fünfjahresprogramme reguliert, die der Europäische Rat verabschiedet. Die 1999er Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere waren noch recht ambitioniert, liberal und humanitär in ihrer Stoßrichtung. Außerdem machte der Europäische Rat von Tampere konkrete Ausführungen zur Integrationspolitik, die eindeutig einen inhaltlichen Schwenk hin zu einem rechtbasierten Ansatz anzeigten. Er sprach sich dafür aus, die

Rechte der Drittstaatsangehörigen „so eng wie möglich an diejenigen der EU-Bürger“ anzulehnen und benannte dazu im Einzelnen das Recht auf Wohnsitznahme, auf Bildung und auf Ausübung einer nichtselbstständigen oder selbstständigen Arbeit sowie den Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegenüber den Bürgern des Wohnsitzstaates (Schlussfolgerungen des Vorsitzes 1999: Fn. 1, RN 18 bis 21).

Diese Ausrichtung änderte sich nach den Anschlägen des 11. September 2001. Seither steuerte das gesamte Politikfeld auf eine stärkere „Versicherheitlichung“ zu, die sich auch in dem Nachfolgeprogramm von Den Haag (2004–2009) widerspiegelte. Dem „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ (2004) zufolge umfasst Integrationspolitik zunächst die Antidiskriminierungspolitik, geht aber darüber hinaus. Integration setze, so die europäischen Staats- und Regierungschefs, Respekt vor den Grundwerten der Europäischen Union und den Grundrechten aller Menschen voraus. Sie erfordere grundlegende Fertigkeiten, die die Teilhabe in der Gesellschaft ermöglichen, stütze sich auf eine vielfache Interaktion und einen interkulturellen Dialog zwischen allen Gliedern der Gesellschaft in gemeinsamen Foren und bei gemeinsamen Aktivitäten mit dem Ziel eines besseren gegenseitigen Verständnisses und erstrecke sich auf zahlreiche Politikbereiche, zu denen unter anderem Beschäftigung und Bildung gehören. Der Europäische Rat forderte für die Integrationspolitik eine „effiziente Politik“, die „der Isolation bestimmter Gruppen“ vorbeugen sollte.

In das Nachfolgeprogramm von Stockholm mit ein ging der von der damaligen französischen Ratspräsidentschaft vorangetriebene Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl von 2008 (Schlussfolgerungen des Vorsitzes 14368/08 und 13440/08). Von insgesamt fünf zentralen Aussagen des „Paktes“ bezieht sich die erste sogleich auf legale Migration und Integration. Sie führen einige Instrumente im „Soft-Law“-Bereich (Kapitel 2) ein. Das Stockholm-Programm (2010–2015) unterstreicht den von der Europäischen Kommission seit 2005 propagierten „Gesamtansatz“ oder „Global Approach“ (KOM/2006/0735 endg.) zur

Migration und läutet eine neue, zweite Etappe bei der Errichtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems ein. Im Bereich der Integrationspolitik stellt es ein ambitioniertes Programm auf, das sich, wie nicht anders zu erwarten, auf die Koordinationsfunktion der Kommission gegenüber den Mitgliedsstaaten stützt. Es versteht unter „Integration“ weiterhin einen zweiseitigen, dynamischen Prozess gegenseitiger Interaktion, welcher nicht nur das Bemühen nationaler, regionaler und lokaler Regierungen, sondern auch ein größeres Engagement der Aufnahmegesellschaft wie auch der Migranten selbst erfordere (17024/09 IB/id65). „Stockholm“ legt den Schwerpunkt der Integrationspolitik in Kapitel 6.1.5 des Programms auf die Koordination mit den Politikfeldern „Beschäftigung“, „Bildung“ und „soziale Inklusion“; insbesondere sei der Zugang zum Arbeitsmarkt „zentral“ für eine gelungene Integration. Dabei handelt es sich – der Einwand sei gestattet – allerdings um solche Politikfelder, für die die Europäische Union auch nach dem Vertrag von Lissabon nur eingeschränkte Kompetenzen innehat. Dies spiegelt sich, wie sich zeigen wird, auch in den bisherigen Integrationspolitiken der Gemeinschaft wider.

Der Europäische Rat fordert die Kommission – konform mit den der Gemeinschaft nach „Lissabon“ zustehenden Kompetenzen – dazu auf, die Mitgliedsstaaten bei ihren Bemühungen zu unterstützen, einen Koordinierungsmechanismus als gemeinsamen Referenzrahmen zu entwickeln. „Integrationsthemen“ sollen in allen relevanten Politikfeldern integriert, gemeinsame Praktiken und „europäische Module“ zur Unterstützung der Integration identifiziert werden, inklusive Integrationskurse und Sprachkurse. Er fordert eine Unterstützung der Aufnahmegesellschaft und Partizipation der Einwanderer in allen Lebensbereichen, die Entwicklung von Kernindikatoren zur Integration in ausgewählten „policies“ (z. B. Beschäftigung, Bildung, soziale Inklusion) und zum Monitoring der Integrationsergebnisse. Dem liegt das Ziel zugrunde, nationale Erfahrungen vergleichbar zu machen und so den europäischen Lernprozess zu stärken, den Austausch mit der Zivilgesellschaft zu suchen und dabei das European Integration Forum (EIF, vgl. Kapitel 2.5) und die



europäische Website zur Integration (ebda.) zu nutzen, demokratische Werte und sozialen Zusammenhalt zu fördern und den interkulturellen Dialog auf allen Ebenen zu fördern.

### 1.3 „Integration“ in den Mitteilungen der Kommission

Die Europäische Kommission hat in ihren Mitteilungen von 2000, 2001 und 2003 folgende Prinzipien eines eigenen „holistischen“ und ihrer Auffassung nach EU-weit gemeinsam zu realisierenden Integrationskonzeptes vorgestellt, das umfassend und „ganzheitlich“ sein soll. „Integration“ gilt als „ein zweiseitiger Prozess (...), an dem sowohl die Ausländer als auch ihre Wohnsitzgemeinde beteiligt sind“, ja, als „gegenseitiger Prozess, basierend auf gleichen Rechten und Pflichten der rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes (...), der auf die umfassende Partizipation der Einwanderer abzielt“ (KOM 2003/336 endg.). Integration als ganzheitlicher Ansatz bedeute dann, dass: „nicht nur den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Integration, sondern auch der kulturellen und religiösen Vielfalt, staatsbürgerlichen Aspekten, der Teilhabe und politischen Rechten Rechnung getragen (werde, pb).“ (KOM 2003/336 endg.: 19)

Dieses ursprünglich von der Kommission vorgestellte Konzept bezieht sich stufenweise zunächst auf Neuankömmlinge, dann aber auch auf Einwanderer der zweiten und dritten Generation sowie auf Einwanderer aus ehemaligen Kolonien, die über die Staatsangehörigkeit des Gastlandes verfügen (somit also nicht nur auf Drittstaatsangehörige). Es stellt heraus, dass auch Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem oder vorübergehendem Schutz von Integrationsmaßnahmen profitieren sollen; ausgenommen sei einzig die Gruppe der Asylsuchenden, die nicht den Status einer rechtmäßig ansässigen Person noch dauerhaften oder stabilen Aufenthalts hätten.

Als Kernelemente gelten: die Eingliederung in den Arbeitsmarkt (z. B. über die Anerkennung und angemessene Bewertung formaler und informeller Qualifikationen, Zugang zu Weiterbil-

dungsmaßnahmen, Maßnahmen gegen die Diskriminierung, Bildung und Sprache, Wohnen und Leben in den Städten, Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten, soziales und kulturelles Umfeld, Staatsangehörigkeit, Zivilbürgerschaft und Respekt vor der Vielfalt.

„Zivilbürgerschaft“ ist ein Konzept, das in früheren (KOM/2000/757) Mitteilungen der Kommission auftaucht. Dieses definiert sich als „ein System garantierter Rechte und Pflichten, die Einwanderer über einen bestimmten Zeitraum erwerben, an dessen Ende sie wie Staatsangehörige ihres Gastlandes behandelt werden, auch dann, wenn sie nicht eingebürgert sind.“ (KOM/2003/336: 24). Die Kommission beruft sich auf die Grundrechtecharta, welche einige Rechte als unveräußerbar anerkennt (Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und Beschwerderecht zu einem Bürgerbeauftragten), während sich andere aus solchen Rechten ableiten, die allein den Bürgern der EU zuerkannt werden (Freizügigkeit, freie Wahl des Wohnortes, Recht auf Arbeit, Recht, sich selbstständig zu machen und Dienstleistungen anzubieten, aktives und passives Wahlrecht zum Europäischen Parlament und zu den kommunalen Vertretungsgremien, Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz, Petitionsrecht, Beschwerderecht, Recht auf Gleichbehandlung ohne Ansehen der Nationalität). Sie befürwortet das Kommunalwahlrecht auch für Drittstaatsangehörige. Speziell zu fördern seien Flüchtlinge, Frauen, die Familie an sich, Einwanderer der zweiten und dritten Generation.

Die Europäische Kommission vertrat also ein umfassendes Verständnis von Integration, das alle politischen Ebenen inklusive zivilgesellschaftlicher Organisationen und Sozialpartner umfassen sollte. Dieses Konzept wurde in Antwort auf die Aufforderung des Europäischen Rates zur Entwicklung eines gemeinsamen EU-Rahmens für die Integration fortgeführt in der 2005 vorgelegten Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“ (KOM/2005/389 endg.). Die Mitteilung unterstreicht, es sei notwendig, die Grundrechte zu fördern, Maßnahmen zur Diskriminierung und für gleiche Rechte zu entwickeln mit dem

Ziel, Partizipationsbarrieren für Einwanderer, ethnische Minderheiten und andere „verletzliche Gruppen“ abzubauen. Sie ermutigt die Mitgliedsstaaten, jeweils umfassende nationale Integrationsstrategien zu entwickeln und schlägt neue Wege vor, um EU-Handlungen und nationale Aktivitäten stärker aufeinander abzustimmen; dazu hat sie eine Checkliste entwickelt, anhand derer die Mitgliedsstaaten ihre Integrationspolitiken überprüfen können.

Allerdings wird deutlich, dass die Kommission sich bereits 2005 sehr vorsichtig und weit unterhalb der Ebene bindenden Rechts bewegte. Sie sieht sich selbst als Unterstützerin der Mitgliedsstaaten und setzt auf kooperative Formen der Standardsetzung, die zuvor aus dem europäischen Beschäftigungsrecht bekannt waren. Dieses Vorgehen kann allerdings womöglich durchaus weitere Eigendynamik entwickeln, sofern eine weitere Annäherung von Standards von den Mitgliedsstaaten als wünschenswert angesehen wird und ein europäischer Mehrwert abzusehen ist. Es bleibt aber m. E. immer auch zu prüfen, ob eine europäische Standardisierung nicht auch Integrationsmaßnahmen und –niveaus senken kann, die von einigen Mitgliedsstaaten bereits erreicht wurden.

Ebenfalls in den Bereich des „Soft law“ fallen die Gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration von Drittstaatsangehörigen, die der Rat der Europäischen Union als weiterer wichtiger Akteur im Jahr 2004 entwickelt hat. Obschon rechtlich nicht bindend, haben sie doch eine beachtliche politische Bindungswirkung entfaltet und werden unter Kapitel 1.5 ausführlicher besprochen.

#### 1.4 Richtlinien, die den Bereich der Integration direkt oder indirekt betreffen

Entgegen der ursprünglichen Absicht der Kommission, einen EU-Rechtsrahmen zu schaffen, ist die Rechtsetzungskompetenz für dieses Politikfeld weitestgehend bei den Mitgliedsstaaten verblieben. Die wenigen Richtlinien der Integrationspolitik waren, bis auf die Antidiskriminie-

rungsrichtlinie, Gegenstand langwieriger Verhandlungsprozesse, deren Ergebnis weit hinter den zunächst von der Kommission vorgelegten Richtlinienentwürfen zurückblieben oder deren ursprünglich liberale Absicht sogar ins Gegenteil verkehrten. Dabei ist es insbesondere nicht gelungen, die Rechte der Drittstaatsangehörigen, wie vor allem von der Kommission angestrebt, denen der EU-Bürger anzugleichen.

Auch bei der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht wurde das Potenzial für einen weiteren Harmonisierungsschritt nur teilweise erzielt. Die Richtlinie zur Familienzusammenführung (2003/86 EG) hat das Ziel einer Harmonisierung in den Mitgliedsstaaten bislang nicht erreicht, und die Kommission hat angekündigt, eine neue Konsultation zu starten. Für Anpassungsschwierigkeiten in jenen Ländern, die einen deutlichen „misfit“ gegenüber Antidiskriminierungspolitiken aufwiesen, sorgte die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien (2000/43/EG und 2000/73/EG).<sup>2</sup>

##### 1.4.1 Richtlinie zur Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen 2003/109/EG

Die Richtlinie 2003/109/EG zum Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (kurz: Daueraufenthaltsrichtlinie) stellt einen wichtigen Schritt hin zur Regulierung der regulären Migration und vor allem der Integration dar – in der Terminologie der EU des „legalen Rahmens zur Aufnahme und der Bedingungen für den Aufenthalt für Drittstaatsangehörige“. Ter Steeg (2005) bezeichnet diese Richtlinie als das „zentrale Mittel der Integrationspolitik“, als „das Herzstück aller seit 1999 verabschiedeten Legislativakte“. Die Tatsache, dass es hier um die Frage derjenigen Rechte geht, die wir in der Europäischen Union bereit sind, dem Erwerb der Staatsangehörigkeit den Drittstaatsangehörigen, der den Nationalstaaten vorbehalten ist, vorgeschaltet zu gewähren, betrifft politisch den Kern von Inklusion und Exklusion.

<sup>2</sup> Das Odysseus-Network of Academic Experts hat im Auftrag der Europäischen Kommission eine Auswertung zur Implementation dieser Richtlinien durchgeführt: [www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/index2.html](http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/index2.html); die Studie war mir bei Redaktionsschluss noch nicht zugänglich.

Ziel der Richtlinie war es, den Status der lange Zeit legal in einem Mitgliedsstaat lebenden Migrantinnen und Migranten dem der jeweiligen Staatsbürger der Mitgliedsstaaten bzw. dem der Unionsbürger „soweit wie möglich“ anzugleichen – eine Rechtsfigur, die in den Richtlinien der Europäischen Union nicht unüblich ist und die dem oben erwähnten Konzept der Europäischen Kommission von einer „civic citizenship“ entspricht. Außerdem sollte diesen Menschen innerhalb der gesamten Union ein harmonisierter Daueraufenthaltstitel in den Mitgliedsstaaten gewährt werden mitsamt den mit diesem Titel verbundenen Rechten. Schließlich sollten diejenigen Bedingungen geregelt werden, unter denen dem Inhaber des EG-Daueraufenthaltstitels bei Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedsstaat ein Aufenthaltsrecht einzuräumen wäre. Bis dato nämlich

*„war die Rechtslage dadurch gekennzeichnet, dass – von einem kurzzeitigen Schengen-Besuchervisum abgesehen – Aufenthaltsrechte nur für den jeweiligen EU-Mitgliedsstaat galten. Europäisches Recht hat sich lediglich insofern ausgewirkt, als sich rechtmäßig in einem Land aufhaltende Drittstaatsangehörige berechtigt waren, visumfrei in andere Schengenstaaten zu Besuchszwecken einzureisen.“* (Hailbronner 2002: 87)

Die den Einwanderern bis dato zustehenden Rechte kamen ihnen nicht aufgrund ihrer Drittstaatlichkeit zu, sondern wurden vielmehr „abgeleitet“ aus ihrem Status als Arbeiter, als Familienmitglieder, Studierende oder Forscher. Das Problem bestand dann darin, dass diese Rechte den Einwanderern nicht permanent zuerkannt wurden, sondern verfielen, sobald sie diesen Status verloren (Atıkan 2006). Handlungsbedarf innerhalb der EU wurde gesehen, weil das nationale Recht der Mitgliedsstaaten den Aufenthaltsstatus von Drittstaatsangehörigen recht unterschiedlich regelte.

Die Grundrechtecharta, die auf dem Europäischen Rat von Nizza am 7. Dezember 2000 verabschiedet, aber bereits seit Juni 1999 im Konvent diskutiert worden war, sah nicht vor, dass die langfristig Aufenthaltsberechtigten die von der Kommission zunächst angestrebte „civic citizenship“ erhielten, wohl aber Zugang zu den Rechten: auf eine gute Verwaltung (Art. 41), auf Zugang zu Dokumenten (Art. 41), auf Beschwerde

beim Bürgerbeauftragten (Art. 43), sowie das Petitionsrecht (Art. 44). Die Charta anerkannte auch die Rechte der Arbeiter aus Drittstaaten auf Arbeitsbedingungen, die jenen der Unionsbürger entsprechen (Art. 15.3), sowie auf Kündigungsschutz bei ungerechtfertigten Entlassungen.

Die Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen nimmt die Auffassung des Europäischen Rats von Tampere auf, nach der die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen der Rechtsstellung von Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten möglichst weit angenähert werden müsse. Demnach seien rechtmäßig aufhältige Drittstaatsangehörige fair zu behandeln und eine Integrationspolitik zu entwerfen mit dem Ziel, diesen Rechte und Pflichten vergleichbar denen der Unionsbürger zu gewährleisten. Dies galt nach der Entscheidung des Europäischen Rats insbesondere für solche Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig und dauerhaft in einem Mitgliedsstaat aufhalten (Punkt 21, Schlussfolgerungen des Vorsitzes). Explizit erwähnt wurden dabei die Rechte auf Wohnsitznahme, auf Zugang zu Bildung und Arbeit sowie das Verbot der Diskriminierung gegenüber den Bürgern des Aufnahmestaates. Die Richtlinie basiert ferner auf Artikel 63, Abs. 3 und 4 EGV (Amsterdam), nach welchem festzulegen ist, unter welchen Bedingungen sich langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige auch in anderen Mitgliedsstaaten aufhalten können als demjenigen, der ihnen die Rechtsstellung zuerst zuerkannt hat.

Ziel der Richtlinie war es, diesen langfristig Aufenthaltsberechtigten eine einheitliche Rechtsstellung in der Union zu gewährleisten und damit die Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. Ein Mitgliedsstaat stellt dem langfristig Aufenthaltsberechtigten dann eine für alle Mitgliedsstaaten geltende Aufenthaltsberechtigung-EG aus (Art. 8). Dieser Drittstaatsangehörige wird dann wie ein eigener Staatsangehöriger in folgenden Bereichen behandelt:

- Zugang zu einer abhängigen oder unabhängigen Erwerbstätigkeit sowie Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen;
- allgemeine und berufliche Bildung;

- Anerkennung von Prüfungszeugnissen und Stipendien;
- Sozialleistungen und Krankenversicherung – hier können die Mitgliedsstaaten die Gleichbehandlung allerdings nach der Endfassung der Richtlinie auf die so genannten Kernleistungen beschränken;
- Sozialhilfe – dabei können die Mitgliedsstaaten jedoch ebenfalls die Gleichbehandlung auf die Kernleistungen beschränken;
- soziale und steuerliche Vergünstigungen, Zugang zu Waren und Dienstleistungen;
- Vereinigungsfreiheit, Mitgliedschaft und Betätigung in einer Gewerkschaft oder einem Arbeitgeberverband;
- freier Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedsstaates.

Das Hauptkriterium für die Erlangung der Rechtsstellung als langfristig Aufenthaltsberechtigter ist der fünfjährige ununterbrochene Aufenthalt im Territorium eines Mitgliedsstaats, wobei Studien- oder Berufsausbildungszeiten zur Hälfte angerechnet werden und Aufenthaltsunterbrechungen von unter sechs Monaten unschädlich sind. Es werden ausdrücklich diejenigen Personengruppen aufgezählt, die von der Richtlinie ausgenommen sind, nämlich v.a. Studenten bzw. Berufsschüler, anerkannte Flüchtlinge und Personen, die den Flüchtlingsstatus beantragen, Asylbewerber und Personen mit vorübergehendem oder subsidiärem Schutz, Saisonarbeiter und Arbeitnehmer, die im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen entsandt wurden (Art. 3).

Drittstaatsangehörige, denen eine Aufenthaltsberechtigung-EG erteilt wird, sind gemäß Artikel 12 gegen Ausweisungsentscheidungen besonders geschützt; eine solche darf nur im Falle einer schweren Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit verfügt werden, keinesfalls aber aus wirtschaftlichen Gründen. Der langfristig Aufenthaltsberechtigte ist berechtigt, sich länger als drei Monate in einem anderen Mitgliedsstaat aufzuhalten (Art. 14). Die Mitgliedsstaaten können aber die Gesamtzahl der Personen, denen sie ein solches Aufenthaltsrecht gewähren, dann begrenzen, wenn solche Rechtsvorschriften bei Annahme der Richtlinie bereits galten. Außerdem

können die Mitgliedsstaaten Unionsbürger aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik vorrangig berücksichtigen. Um den entsprechenden Rechtsstatus zu erlangen, muss der Drittstaatsangehörige nachweisen, dass er für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen über feste und regelmäßige Einkünfte sowie über eine Krankenversicherung verfügt, ohne Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen zu müssen. Die Mitgliedsstaaten können von Drittstaatsangehörigen gemäß Art. 5 Abs. 2 verlangen, dass diese „Integrationsanforderungen nach nationalem Recht“ erfüllen, indem sie etwa den Nachweis über ausreichende Sprachkenntnisse durch eine Prüfung oder durch die Teilnahme an einem Integrationskurs erbringen. Auch können die Mitgliedsstaaten berücksichtigen, ob der Drittstaatsangehörige seine steuerlichen Pflichten erfüllt und Beiträge zur Rentenversicherung leistet. Die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit können Gründe sein, einen Antrag auf langfristige Aufenthaltsberechtigung-EG abzulehnen. Den Mitgliedsstaaten steht außerdem die Möglichkeit offen, unter günstigeren nationalen Bedingungen langfristige Aufenthaltsrechte zu gewähren. Damit wird dann aber nicht das Freizügigkeitsrecht der Gemeinschaft erworben, sondern das Aufenthaltsrecht bleibt national gebunden.

Bei den Verhandlungen über die Richtlinie waren insbesondere folgende Punkte strittig: die nachträglich in die Richtlinie „hineinverhandelten“ Integrationsanforderungen (etwa: „Integrationstests“ durch die Mitgliedsstaaten); die mangelnde Gleichstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen mit Unionsbürgern gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsentwurf (KOM/2001/127 endg.), bei der Sozialhilfe sowie bei steuerlichen und sozialen Vergünstigungen, bei der extraterritorialen Gewährleistung sozialer Leistungen und beim Zugang zu Erwerbstätigkeit, Bildung und Ausbildung. Hier wurden den Mitgliedsstaaten Optionen für etwaige Vorbehalte gegenüber dem Gleichbehandlungsgrundsatz eröffnet. Die Richtlinie weicht ferner vom ursprünglichen Kommissionsentwurf ab, wo es um den Ausweisungsschutz geht. Ein weiterer strittiger Punkt waren etwaige Auflagen von Mitgliedsstaaten bei der

Weiterwanderung von Drittstaatsangehörigen. Dabei stellte sich a) die Frage, ob die Mitgliedsstaaten auch im Fall der Weiterwanderung Bedingungen zur Integrationsmöglichkeit stellen dürften. In Art. 15, Abs. 3, Unterabsatz 3 wurde nunmehr als Kompromiss festgelegt, dass weitere Integrationsvoraussetzungen dann nicht verlangt werden könnten, wenn bereits ursprünglich für die Erlangung der Rechtsstellung im ersten Mitgliedsstaat bestimmte Integrationsanforderungen erfüllt werden mussten. In solchen Fällen kann der zweite Mitgliedsstaat nur noch die Teilnahme an Sprachkursen verlangen. Es war b) umstritten, ob die Mitgliedsstaaten für die Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit auch bei Weiterwanderung bestimmte Auflagen machen können. Außerdem wurden nachträglich Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang eingeführt. Die Mitgliedsstaaten können eine Arbeitsmarktprüfung durchführen und bei der Stellenbesetzung bzw. der Ausübung selbstständiger Tätigkeiten ihre nationalen Verfahren weiter anwenden. Unionsbürger und gemeinschaftsrechtlich privilegierte Staatsbürger (etwa Türken) sowie Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedsstaat Arbeitslosenunterstützung bekommen, können bevorzugt werden. Ferner wurde eine Stillstandsklausel eingeführt. Sie besagt, dass die Mitgliedsstaaten ihre bei Annahme der Richtlinie bereits bestehenden Quoten für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen beibehalten können.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass das Ziel einer annähernden Gleichstellung der Drittstaatsangehörigen nur in sehr geringem Maße und nur für einige wenige Lebensbereiche erreicht wurde. Für die allermeisten Rechte macht Artikel 11 den Vorbehalt, dass die Mitgliedsstaaten diese einführen „können“ („may“). Verschiedene Menschenrechtsstandards liegen da bereits weitaus höher als die der Richtlinie (Halleskov

2005). Außerdem fällt auf, dass die Rechte eine Vielzahl von Personen ausschließen. Während man für Studierende und Berufsschüler sowie temporäre Arbeitskräfte noch argumentieren könnte, dass diese selten mehr als fünf Jahre im Aufnahmeland verweilen, gilt dieses Argument für solche Personen nicht, die internationalen Schutz genießen. Der ursprüngliche Kommissionsentwurf von 2001 hatte Flüchtlinge eingeschlossen. Rat und Kommission einigten sich im Mai 2003 darauf, dass die Kommission den Status des „long term resident“ auf Flüchtlinge und Personen ausdehnen solle, die subsidiären Schutz<sup>3</sup> genießen. Die 2007 eingeführten Änderungen sehen dies jedoch nicht vor (Huddleston 2010).

#### 1.4.2 Familienzusammenführung 2003/86/EG

Familienzusammenführung war in den vergangenen 20 Jahren eines der wichtigsten Motive für die Einwanderung in die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union – und oftmals auch die einzige legale Zugangsquelle zu diesen: Rund 60 Prozent der Zugewanderten in den EU-Ländern zogen in diesem Zeitraum zu ihren Angehörigen nach und machen einen weiter steigenden Anteil der legalen Migration aus. Die politischen Regelungen trugen diesem Sachverhalt lange Zeit in allen Mitgliedsstaaten kaum Rechnung. Erst in jüngerer Zeit reagierten einige Mitgliedsstaaten mit (meist restriktiven) Gesetzen zum Familiennachzug, aber eine Politik der Gemeinschaft wurde erst mit Verabschiedung einer Richtlinie des Rates im September 2003 eingeleitet. Diese zählt allerdings zu den am meisten umstrittenen Instrumenten der gemeinsamen europäischen Integrationspolitik:

Die ursprüngliche Fassung der Richtlinie zur Familienzusammenführung umfasste eine aktive Integrationspolitik und legte menschenrechtliche

3 Subsidiärer Schutz wird geflüchteten Menschen gewährt, die zwar nicht die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erfüllen, aber Flüchtlinge auf Basis der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sind, wenn sie im Herkunftsland zu Recht einen schweren Schaden zu befürchten haben, nämlich: 1. Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, Todesstrafe, 2. gravierende Verletzung eines Menschenrechts (aus anderen Gründen als in der GFK genannt), 3. eine Bedrohung des Lebens, der Sicherheit oder der Freiheit infolge willkürlicher Gewalt aufgrund eines bewaffneten Konflikts oder infolge systematischer oder allgemeiner Menschenrechtsverletzungen (aus anderen Gründen als in der GFK genannt). Typisches Beispiel sind Flüchtlinge auf der Grundlage von Artikel 3 der EMRK. Demnach darf niemand Folter bzw. unmenschlicher oder erniedrigender Strafe bzw. Behandlung unterworfen werden. In manchen Ländern finden mehr Menschen als subsidiär schutzberechtigte Flüchtlinge Aufnahme denn als Flüchtlinge im Sinne der GFK. (<http://www.unhcr.de/aktuell/fact-sheets/subsidiärer-schutz.html>)

Verpflichtungen gegenüber der Familie fest (Walter 2003 und 2004, Schneider/Wiesbrock 2005: 66). Jedoch lässt sich nachweisen, dass nur ein

*„äußerst geringes Maß an Harmonisierungswirkung erzielt werden konnte. Im Wesentlichen beschränkt sich die Richtlinie darauf, nur in denjenigen Bereichen zwingend zu beachtende Vorgaben festzulegen, die den innerstaatlichen Rechtsordnungen schon bislang gemeinsam waren. Damit hat es die oftmals zitierte Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner gegeben.“* (ter Steeg 2005: 373)<sup>4</sup>

Diese Einschätzung vertreten auch Groenenjijk u. a. (2007: 61f.) sowie die Europäische Kommission selbst, die 2008 (COM 2008: 610 final) schlussfolgerte, dass eine Reihe von Mitgliedsstaaten die Richtlinie „inkorrekt“ angewandt hätten. Der Harmonisierungseffekt bliebe „begrenzt“; insbesondere würden „Kann-Bestimmungen“ von den Mitgliedsstaaten allzu weit ausgelegt, was die Wartezeit, das Mindestalter des Ehegatten/der Ehegattin, das Einkommensfordernis und mögliche Integrationsmaßnahmen angehe.

Voraussetzung für die Kompetenz der Gemeinschaft war Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 lit. a EGV (Amsterdam), der einwanderungspolitische Maßnahmen, die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Aufenthaltstitel, einschließlich solcher der Familienzusammenführung betrafen. Die Familienzusammenführung betrifft den engeren Bereich von „Integration“, weil die Anwesenheit der Familie es den Eingewanderten ermöglicht, im Aufnahmeland Fuß zu fassen und am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilzuhaben. So sieht es auch die Kommission:

*„Die Familienzusammenführung ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass ein Familienleben möglich ist und trägt zur Schaffung eines soziokulturellen Umfelds bei, das die Integration Drittstaatsangehöriger in den Mitgliedsstaaten erleichtert. Dadurch wird der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gefördert, der in Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe k) EG-Vertrag als grundlegendes Ziel der Gemeinschaft aufgeführt wird.“* (KOM/1999/638 endg. Abs. 6 endg., so auch: KOM 2000/727 endg.).

Das Gemeinschaftsrecht hatte zuvor allein die Stellung von solchen Drittstaatsangehörigen geregelt, welche Angehörige eines Unionsbürgers waren, der sein Recht auf Freizügigkeit ausübte. Ein Unionsbürger nämlich kann sich bei der Ausübung seines Rechts auf Freizügigkeit von seiner Familie begleiten oder diese nachkommen lassen, unabhängig davon, ob diese Unionsbürger oder Drittstaatsangehörige sind. Dabei ist der Familienbegriff weit angelegt: Neben Ehegatten, Kindern und Enkeln unter 21 Jahren, denen Unterhalt gewährt wird, zählen auch Eltern und Großeltern, denen Unterhalt gewährt wird, zur Familie sowie nicht verheiratete und gleichgeschlechtliche Paare. Für Angehörige von Nationen, die nicht zur Europäischen Union gehören, bestand dieses Recht aber nach EU-Recht nicht grundsätzlich.

Auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gab es nicht überall ein Recht auf Familienzusammenführung (vgl. ECRE 1999, SOPEMI 2000, Kofmann 2004): Es unterschied sich vielmehr je nach dem, welche Einheit jeweils unter dem Begriff der Familie verstanden wurde (Ehegatten, unverheiratete oder gleichgeschlechtliche Paare, Kinder unter 18 bzw. unter 21 Jahren, Adoptivkinder, Eltern über 65 Jahre, Geschwister) und welche Nachweise für die Familienzugehörigkeit verlangt wurden (etwa: DNA-Test, Dokumente). Gesetzgebungen waren nach der Vorgehensweise für die Familienzusammenführung verschieden (Zuständigkeit beim Ministerium oder bei der Asylbehörde, Rolle von NGOs, Dauer des Verfahrens, finanzielle Unterstützung der Antragsteller oder der Angehörigen). Sie differierten ferner nach den Rechten, die den Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutz zukamen (etwa: Konventionsflüchtlinge, Asylbewerber, vorübergehender Schutz) und nach der Art und Weise, in welcher die Konvention von Dublin implementiert wurde, die die Familienzusammenführung erleichtern sollte.<sup>5</sup>

Eine gemeinsame europäische Regelung sollte demgegenüber zumindest der Intention nach die Möglichkeit bieten, solche nationalen Unterschiede zu überwinden und gleiche Rechtssicher-

4 Speziell zu den Flüchtlingen vgl. Huddleston 2010.

5 Im Einzelnen zu den nationalen Regelungen: Schneider/Wiesbrock 2005.

heit im gesamten EU-Raum zu gewährleisten. Die Gemeinschaft plante auch in diesem Bereich nunmehr eine annähernde Rechtsangleichung für Unionsbürger und Drittstaatsangehörige, die sich auf die Tampere-Forderung zurückführen lässt. Ferner kommt der Familienzusammenführung aufgrund der mit ihr assoziierten menschenrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der Familie besondere Bedeutung zu (Sieveking 2001, Cholewinski 2001).

Die Familie steht in grundlegenden UN-Menschenrechtskonventionen (z.B. Zivilpakt und Sozialpakt von 1966) wie auch in den Grundrechtskatalogen der meisten Mitgliedsstaaten unter einem besonderen Schutz. Kinder haben gemäß der UN-Kinderrechtskonvention das Recht darauf, mit beiden Elternteilen zusammenzuleben. Aber ein Menschenrecht auf Familienzusammenführung lässt sich offenbar nicht aus diesem ableiten. Arbeitsrechtliche Konventionen der ILO (No. 143) sowie der UN-Konvention zu den Wanderarbeitern (in Kraft seit 1. Juli 2003) fordern dennoch die Staaten dazu auf, die Familienzusammenführung ihrer Arbeitsmigranten zu erleichtern. Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Europäische Grundrechtscharta verbiefen den Schutz des Familienlebens. Jedoch ist daraus laut Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kein Recht auf Einreise und Aufenthalt für ausländische Staatsbürger abzuleiten. Die Kommission verwies in ihrer Begründung für den Richtlinienvorschlag explizit auf die EMRK:

*„Die Maßnahmen zur Familienzusammenführung müssen in Übereinstimmung mit der Verpflichtung zum Schutz der Familie und zur Achtung des Familienlebens getroffen werden, die in zahlreichen Instrumenten des Völkerrechts, insbesondere in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist.“ (KOM 1999/ 638 endg.).*

Auf dieser Grundlage hatten bereits die meisten EU-Mitgliedsstaaten entsprechende Gesetze

erlassen<sup>6</sup>, die einerseits das Recht garantieren wollten, in einer Familie zu leben, andererseits aber zusehends weitere Zuzugsmöglichkeiten zu begrenzen suchten. Handlungsbedarf wurde vor allem von einigen Mitgliedsstaaten gesehen, die bereits seit Jahrzehnten Familienangehörige aufnehmen (Weller-Monteiro Ferreira 2003, Hauschild 2003). Da sich jedoch auch Binnenwanderungen ergeben können, ist dies ein Bereich, in dem durchaus ein Mehrwert in einer EU-weiten Regelung gesehen wurde.

Die Richtlinie legte letztlich fest, dass ein Drittstaatsangehöriger, der rechtmäßig in der Europäischen Gemeinschaft lebt, grundsätzlich einen Anspruch darauf hat, dass der Aufnahmemitgliedsstaat den Nachzug seiner Kinder im Rahmen der Familienzusammenführung gestattet. Dabei erlaubt sie den Mitgliedsstaaten jedoch, unter bestimmten Umständen nationale Rechtsvorschriften anzuwenden, die von den Grundsatzregelungen abweichen: Bei einem unbegleiteten Kind über zwölf Jahren kann der Mitgliedsstaat prüfen, ob dieses ein von seinen Rechtsvorschriften angelegtes Integrationskriterium erfüllen muss. Sie können verlangen, dass sich der Zusammenführende bereits zwei Jahre rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufgehalten haben muss und dass zwischen Antrag auf Familienzusammenführung und dessen Stattgeben eine Wartezeit von höchstens drei Jahren liegen muss.

Obwohl Fortschritte bei der Rechtsgleichheit erzielt wurden, kehrte sich im Laufe der langen Verhandlungen die ursprüngliche Absicht der Europäischen Kommission, wie sie im ersten Entwurf zum Ausdruck kam, praktisch um und verwandelte sich in eine ausgesprochen restriktive Richtlinie. Sie fixiert letztlich weniger die Rechte der bereits Eingewanderten auf einen Nachzug von Ehegatten und Kindern, sondern zielt auf eine Begrenzung und Kontrolle des Familiennachzugs ab. Diese Einschätzung wird allenthalben geteilt: 90 Nichtregierungs-Organisationen und das Hohe Kommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) übten Kritik an

6 Familienzusammenführung wurde in die meisten nationalen Gesetzgebungen der Mitgliedsstaaten mit Ausnahme der Niederlande (1965) und Frankreichs (1945, 1976) in den Jahren 1980 bis 1990 eingeführt, so in Italien 1990, in Deutschland 1990 und in Spanien. Die übrigen Mitgliedsstaaten sahen lediglich die Zuwanderung von Arbeitskräften vor, ohne nach der Einführung des Arbeitskräftestopps Regelungen für den Familiennachzug zu treffen. In Frankreich und Italien bestand ein Recht auf Familienzusammenführung; vgl. Poletti 2003.

den menschenrechtlichen Aspekten der Richtlinie. Der Innenausschuss des Europäischen Parlaments verlangte am 21. Oktober 2003 sogar Fraktionen übergreifend die Annullierung der Richtlinie durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Das Parlament sah in den Bestimmungen einen Verstoß gegen Grundrechte, insbesondere das Recht auf Achtung des Familienlebens nach Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie gegen das Diskriminierungsverbot und erhob daher Nichtigkeitsklage.<sup>7</sup>

Explizit vom Recht auf Familiennachzug ausgeschlossen sind Drittstaatsangehörige, die vorübergehenden Schutz erhalten und Asylbewerber (nicht konsistent mit der Richtlinie 2001/55/EG); allerdings gehen laut der Studie der Kommission (COM 2008/60 final) etliche Mitgliedsstaaten darüber hinaus und erlauben diesen die Familienzusammenführung; die Kommission schlägt nunmehr vor, das Recht auf Familienzusammenführung in der Qualifikationsrichtlinie aufzunehmen (vgl. 1.4.5).

Worin genau lagen nun die politisch umstrittenen Punkte während der vierjährigen Verhandlungen? Hier ging es zum einen um die vorhandenen Rechtstraditionen der Mitgliedsstaaten, zum anderen aber auch um grundsätzliche Erwägungen der Migrationskontrolle bzw. der Öffnung für neue Zuwanderer: Erstens wiesen manche Mitgliedsstaaten (Deutschland, Österreich) im Rat der Europäischen Union die Vorstellung zurück, dass es ein Recht auf Familienzusammenführung überhaupt gäbe. Zweitens war die Definition dessen, wer eigentlich zur Familie gehöre, höchst umstritten: Sollten auch unverheiratete Paare darunter fallen? Wären gleichgeschlechtliche Paare als Familie anzuerkennen? Wie alt sollten die Kinder höchstens sein, wenn sie zu ihren Eltern nachzögen? Sollte das Recht auf Familiennachzug auch Flüchtlingen zuste-

hen, die lediglich subsidiären Schutz genießen? Drittens fiel es den Mitgliedsstaaten schwer, sich darauf zu einigen, welche Rechte den einmal nachgezogenen Familienmitgliedern zukommen sollten: Sollten diese Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten? Ab welcher Aufenthaltsdauer sollten die Nachgezogenen ein eigenes Aufenthaltsrecht unabhängig von ihrem Familienangehörigen erhalten? Und schließlich: Wie sollten sich die EU-Staaten vor so genannten „Scheinehen“ schützen?

Der Kommissionsentwurf hatte den Familienbegriff weiter ausgelegt. Er zählte zusätzlich zur „Kernfamilie“ den Ehegatten und die minderjährigen Kinder inklusive nicht verheirateten Partnern (sofern im Mitgliedsstaat den verheirateten gleichgestellt) sowie auch volljährige Kinder und Verwandte in aufsteigender Linie, wenn „die persönlichen Lebensumstände eine Trennung von dem Drittstaatsangehörigen, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats aufhält, aus stichhaltigen, objektiven Gründen nicht zulassen.“ (KOM/1999/638 endg., (10) und (11)). Die letztlich verabschiedete Richtlinie beschränkte den Familienbegriff auf den Ehepartner und die minderjährigen und unverheirateten Kinder, denen der Zuwanderer Unterhalt gewährt.

Dabei wurde v. a. auf Drängen Deutschlands die Möglichkeit einer Einschränkung des Nachzugs von Kindern über zwölf Jahren geschaffen: An das nachziehende Kind dürfen gesetzlich zu regelnde Integrationsanforderungen gestellt werden, wie auch im ursprünglichen Entwurf des deutschen Zuwanderungsgesetzes vorgesehen. Außerdem wurde eine Altersgrenze für nachziehende Ehepartner von mindestens 21 Jahren festgelegt. Für weitere Familienangehörige (nicht-eheliche Partner und deren Kinder) gelten Ermessensrichtlinien, die sich nach den nationalen Rechtsvorschriften richten. Die zugezogenen Fa-

7 European Parliament v. Council, OJ C47/21, 21.2.2004; vgl. dazu: Apap/Carrera 2005. Der Europäische Gerichtshof wies die Klage ab mit der Begründung, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe die von den Grundrechten vorgegebenen Grenzen nicht überschritten, indem er denjenigen Mitgliedsstaaten mit besonderen Rechtsvorschriften bzw. jenen, die besondere Rechtsvorschriften erlassen wollten, erlaube, einzelne Aspekte des Rechts auf Zusammenführung abzuwandeln. Er führte aus, dass die Auflage eines Integrationskriteriums für nachziehende Kinder von über zwölf Jahren nicht gegen das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens, die Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kindeswohls oder das Verbot der Diskriminierung wegen des Alters verstoße. Die in der EMRK und der EuGRCH festgelegten Regelungen zur Achtung des Familienlebens würden für die Mitglieder einer Familie kein subjektives Recht auf Aufnahme im Hoheitsgebiet eines Staates begründen und ließen sich nicht dahingehend auslegen, dass den Staaten bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung kein Ermessensspielraum verbliebe (EuGH, Urteil vom 27.6.2006).



milienangehörigen haben grundsätzlich sofort Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Bildungseinrichtungen; diese Rechte können aber bis zu zwölf Monate lang vom Arbeitsmarkt abhängig gemacht werden. Für die nachgezogenen Familienmitglieder gilt ein Aufenthaltstitel befristet auf mindestens ein Jahr, kann aber entzogen werden, wenn er zur Verlängerung ansteht. Eigene, vom Partner unabhängige Aufenthaltssicherheit ist nach spätestens fünf Jahren möglich. Die Bedingungen dafür und die Dauer dieses Titels richten sich nach dem jeweiligen nationalen Recht der Mitgliedsstaaten. Es wird erlaubt, die Einreisegenehmigung für Familienangehörige unter Umständen für zwei Jahre hinauszuzögern. Im Prinzip steht es den einzelnen Mitgliedsstaaten frei, jeweils günstigere Regelungen beizubehalten oder zu erlassen. Aber sie können nach einer bestimmten Phase auch den womöglich gegenüber ihren nationalen Regelungen niedrigeren Status der Richtlinie übernehmen.

Die Kommission selbst hat 2008 angekündigt, eine neue Konsultation in Form eines Grünbuchs durchzuführen, nachdem die Richtlinie sehr negativ bewertet wurde und der Europäische Einwanderungspakt von 2008 erneut unterstrich, dass die Familienzusammenführung ein Schlüssel zur Integration sei und damit ein Bereich, in dem die Europäische Union ihre Politik fortentwickeln solle.

### 1.4.3 Antidiskriminierungsrichtlinie 2000/43/EG

Instrumente zur Integrationspolitik, die trotz der ganz unterschiedlichen nationalen Integrationsparadigmen in der Europäischen Union überraschend rasch und reibungslos durchgesetzt wurden, sind die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/73/EG, die sich auf die Nicht-Diskriminierung beziehen und von einem Aktionsprogramm (2000/750/EG) flankiert wurden. Sie reichen weit in das Zivilrecht sowie in das Arbeitsrecht der Mitgliedsstaaten hinein und erforderten sogar neue Institutionen wie die Einrichtung von Behörden zur Überprüfung der in der Richtlinie festgelegten Diskriminierungstatbestände.

Die Richtlinien wurden von vielen Nicht-Regierungsorganisationen und Wissenschaftlern als ein Beitrag zur Anerkennung und zum Verständnis der Verschiedenheit („diversity“) der eu-

ropäischen Bevölkerung gewertet, sie wurden in Brüssel in einer „Rekordzeit“ von nur 18 Monaten durchgesetzt, haben jedoch je nach Mitgliedsstaat unterschiedlich hohe Gestaltungskraft entfaltet.

Ich konzentriere mich im Folgenden auf die Richtlinie 2000/43/EG, die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der „Rasse“ (sic!), die Aspekte behandelt, die für Migrantinnen und Migranten virulent werden können. Auch sie legt lediglich Mindestnormen fest für (vgl. Geddes/Guiraudon 2003 und 2004, Chopin 2001, Chopin/Niessen 2001, Bell 2002, Tyson 2001):

- Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ohne Unterschied der „Rasse“ oder ethnischen Herkunft;
- Schutz gegen Diskriminierung in Beschäftigung und Ausbildung, Sozialschutz, sozialen Vergünstigungen, Mitgliedschaft und Mitwirkung in einer Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisation und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, einschließlich von Wohnraum;
- Definition von unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung und Belästigung, Untersagung der Aufforderung zur Diskriminierung und Viktimisierung;
- Schaffung der Möglichkeit, positive Diskriminierungsmaßnahmen einzuleiten;
- Rechtsgewährung für Opfer von Diskriminierungen, sich auf dem Gerichts- oder Verwaltungsweg zu beschweren, einschließlich adäquater Strafen für die Urheber der Diskriminierung;
- Gewährleistung gewisser Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung (z.B. in solchen Fällen, in denen eine unterschiedliche Behandlung aus Gründen der „Rasse“ oder ethnischen Herkunft eine wesentliche berufliche Anforderung darstellt);
- Verteilung der Beweislast in Zivil- und Verwaltungsverfahren zwischen dem Beschwerdeführer und dem Beschwerdegegner, so dass „nachdem ein mutmaßliches Opfer Tatsachen darlegt, aufgrund derer eine Diskriminierung angenommen werden kann, der Beschwerdegegner beweisen muss, dass kein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung vorlag“;
- Einrichtung einer Organisation zur Förderung der Gleichbehandlung und unabhängigen Unterstützung für Opfer rassistischer Diskriminie-

rung in jedem Mitgliedsstaat. Die Mitgliedsstaaten müssen Stellen benennen, deren Aufgabe es ist, die Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu fördern und Diskriminierungsopfer zu unterstützen. Sie müssen einschlägige Untersuchungen durchführen, unabhängige Berichte veröffentlichen und Empfehlungen aussprechen.

Eine Handlungsmöglichkeit für die Etablierung weiterer Diskriminierungstatbestände durch die Europäische Union ergab sich dadurch, dass bei den Verhandlungen um den Vertrag von Amsterdam der Handlungsschwerpunkt der EU im Bereich der Nichtdiskriminierung sich über die Bereiche „Staatsangehörigkeit“ und „Geschlecht“ hinaus ausdehnte. Artikel 13 EGV (Amsterdam) verlieh der Gemeinschaft neue Befugnisse bei der Bekämpfung der Diskriminierung. Demnach durfte die Gemeinschaft „Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“ Der Argumentationskreis schloss sich mit der (allerdings erst 2001 verabschiedeten

und erst mit dem Vertrag von Lissabon rechtlich bindenden) Grundrechtecharta.

Auch im Bereich der Antidiskriminierungsgesetzgebung lagen vor Verabschiedung der Richtlinie ganz unterschiedliche rechtliche Paradigmen vor (Bell 2002). Eines dieser Paradigmen findet seinen Ausdruck in der klassischen Antidiskriminierungsgesetzgebung, ein zweites kann unter dem Begriff der equality law regimes oder Gleichstellungsgesetzgebung gefasst werden, bei dem gegebenenfalls die Möglichkeit positiver Diskriminierung besteht. Eine dritte Gruppe von Staaten verfügte über keine spezifische Antidiskriminierungsgesetzgebung. Die meisten solcher vor der Brüsseler Diskussion der Antidiskriminierungsrichtlinien vorhandenen Gesetze waren Anfang bis Mitte der 1990er Jahre in den Mitgliedsstaaten durchgesetzt worden. Diskriminierungstatbestände sind in den meisten Ländern nicht nur die des Rassismus (in der Sprache der Richtlinie „Rasse“, der ethnischen Herkunft/Hautfarbe, sondern auch Geschlecht, Alter, sexuelle Orientierung, religiöse Überzeugung, politische Überzeugung, nationale, soziale Abstammung, Gesundheitsstatus und/oder Behinderung.

Abbildung 3:

### Konvergenz und Divergenz bei der Einführung von Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsgesetzen in den Mitgliedsstaaten der EU

| Gleichstellungs-Gesetzgebung und pos. Diskriminierung <sup>1</sup> | Antidiskriminierungsgesetzgebung <sup>1</sup> | Keine spezifische Antidiskriminierungsgesetzgebung |
|--|---|--|
| Niederlande (1994)   | Dänemark (1996)                               | Österreich   |
| Irland (1999)  | Frankreich (-)                                | Griechenland                                       |
| Schweden (1994)  | Luxemburg (1997)                              |  |
| Großbritannien (1997)  | Finnland (1995)                               |  |
| Belgien (1994)   | Spanien (1995)                                |  |
| Italien (1998)   | Portugal (1999)                               |  |
|  | Deutschland (-)                               |  |

<sup>1</sup> Jahresangaben für damalige Gesetzesinitiativen zur rassistischen oder geschlechtsspezifischen Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bell 2002: 149 ff. und 199 ff.

Zwar nahmen die Richtlinienentwürfe der Kommission durchaus Rücksicht auf die unterschiedlichen Traditionen der Mitgliedsstaaten. Jedoch waren einzelne Punkte in den Verhandlungen umstritten, bei denen diese verschiedenen Rechtstraditionen – und letztlich die dahinter liegenden Paradigmen im Umgang mit Migration und Integration allgemein – immer wieder aufschienen. Dabei ging die Debatte inhaltlich nach um fünf Punkte:

- unterschiedliches Verständnis von Diskriminierung, insbesondere beim Nachweis von indirekter Diskriminierung. Die Hälfte der Mitgliedsstaaten verfügte über kein rechtlich festgelegtes Konzept der indirekten, wohl aber eines der direkten Diskriminierung;
- materielle Reichweite der Diskriminierungstatbestände: Sollte das Verbot der Diskriminierung nur im Berufsleben gelten oder auf das Zivilrecht ausgedehnt werden?
- unterschiedliche nationale Auffassungen über die Frage der Einbeziehung von Belästigung;
- die Möglichkeit der Diskriminierung auf Grundlage der Nationalität in einigen Mitgliedsstaaten; so ist etwa in einigen Mitgliedsstaaten die Nationalität Bedingung für den Zugang zum öffentlichen Dienst; stößt dies noch auf restriktive Einbürgerungsregelungen, so müssen langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige beachtliche Diskriminierungen hinnehmen. Die Antidiskriminierungsrichtlinie vermied bereits im ersten Vorschlag eine Kollision mit diesem Recht der Mitgliedsstaaten;
- die Aufteilung der Beweislast (vgl. Houtzager 2006) ist für einige Mitgliedsstaaten gemäß ihrer Rechtstradition gleichbedeutend mit einer Verletzung des Prinzips der Unschuldsvermutung. Jedoch bestand meist im Zusammenhang mit der geschlechtsspezifischen Diskriminierung oder aber im Arbeitsrecht bereits in den meisten Mitgliedsstaaten das geteilte Beweislastprinzip oder die Umkehrung der Beweislast.

Vergleichen wir die einzelnen nationalen Paradigmen mit den Vorschlägen der Kommission, so ist festzustellen, dass die niederländische, die irische und die britische Rechtstradition diesen Re-

gelungen am nächsten kommen. Die Durchsetzung ausgerechnet der aus Großbritannien importierten Paradigmas – hier: der Nicht-Diskriminierung – ist in der EU-Migrationspolitik erklärungsbedürftig, ist doch Großbritannien weder Schengen-Mitgliedsstaat noch war es dem Titel IV des EGV in der Fassung von Amsterdam beigetreten („opt out“).

Der Boden für eine gemeinsame europäische Regelung der Antidiskriminierung war insofern bereitet, als die meisten Mitgliedsstaaten bereits eigene Gesetze zur Antidiskriminierung bzw. Gleichstellung durchgesetzt hatten. Wichtige Durchsetzungsmomente wurden von ausgesprochen aktiven, anglo-niederländisch dominierten Nichtregierungsorganisationen (die „Starting Line Group“) geschickt genutzt. Die Kommission gab den Vorschlag am 25. November 1999 heraus und brachte ihn in das Europäische Parlament ein, das ihn im Februar und März 2000 in den Ausschüssen diskutierte und im April und Mai 2000 seine Stellungnahmen abgab. Nach Regierungswechseln in Großbritannien und Frankreich war zum Zeitpunkt der Übergabe der Richtlinie, am 7. Januar 2000, der Ministerrat mehrheitlich sozialdemokratisch besetzt. Die portugiesische Ratspräsidentschaft trieb die Richtlinie voran. Der bedeutendste Faktor, der dazu führte, dass sich die Mitgliedsstaaten einverstanden erklärten, scheint mir die Wahl in Österreich vom Januar 2000 zu sein, bei der die FPÖ 23,4 Prozent der Stimmen erzielt hatte und mit sechs von zehn Ministerposten in die österreichische Regierungskoalition eingezogen war. Der Ministerrat wollte eindeutig ein politisches Zeichen gegen diese österreichische Regierung setzen. Anstatt sich, wie in der Migrations- und Integrationspolitik vielfach üblich, auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ zu einigen, kam es selbst unter der Bedingung der Einstimmigkeit im Rat geradezu zu einem „levelling up“ – und somit zu einer gänzlich anderen Tendenz als jener, die wir für die Daueraufenthaltsrichtlinie und den Familiennachzug konstatiert hatten.

Zugleich mit der Umsetzung der beiden Richtlinien startete die Europäische Kommission für den Zeitraum 2001 bis 2006 ein Aktionspro-

gramm, durch das diese Institution indirekt auf den Umsetzungsprozess in den Mitgliedsstaaten einwirkte. Es förderte den Austausch über Methoden, wie sie in den Mitgliedsstaaten bereits angewandt wurden, sowie neuer Verfahren und Politiken zur Bekämpfung von Diskriminierung (2000/750/EG). Dazu konnten Nichtregierungsorganisationen und Experten konsultiert, Indikatoren und „benchmarks“ einzelstaatlicher Rechtsvorschriften entwickelt werden in den Bereichen Analyse und Bewertung, Entwicklung von Handlungskompetenzen mit transnationalen Aktionen und Sensibilisierungsmaßnahmen für die Öffentlichkeit.

Bei weitem nicht alle Mitgliedsstaaten hatten die Richtlinien im festgelegten Zeitraum bis Juli bzw. Dezember 2003 umgesetzt – womöglich kam erst bei der Implementation in den Mitgliedsstaaten jener Widerstand zum Ausdruck, der im Rat nicht artikuliert oder nicht durchgesetzt werden konnte. Gegen diejenigen Mitgliedsstaaten, die die Frist nicht einhielten und keine Verlängerung beantragten, leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren ein. Dies waren Deutschland, Österreich, Finnland, Griechenland, Luxemburg und, wegen der nicht vollständigen Umsetzung der Richtlinie Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, auch Belgien (IP/04/97 vom 19. Juli 2004). Den Rechtssystemen dieser Staaten ist gemein, dass sie die Verteilung bzw. Umkehr der Beweislast kaum kennen. In Deutschland, wo das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz nach seinem Scheitern im Bundesrat während der rot-grünen Bundesregierung (damals noch unter dem Namen „Antidiskriminierungsgesetz“) erst am 18. August 2006 in Kraft trat, war diese Form der Beweislast allerdings bereits vom Gesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz bekannt. Die Begründung für diese Form der Beweislastumkehr lautet, dass dem Kläger vielfach der Zugang zu den notwendigen Dokumenten (etwa beim Arbeitgeber, der ihn abgelehnt hat) versagt bleibt. Es ist also kein Zufall, dass ausgerechnet diesen Mitgliedsstaaten die Umsetzung so schwer

fällt; dennoch hatten sie im Rat bei der Verabschiedung seinerzeit mit darüber abgestimmt. Womöglich lag hier der Preis für die „fast-track“-Methode im Verhandlungsprozess. Die Implementation in den Mitgliedsstaaten jedenfalls hat zu einer Vielzahl an neuen Rechtsakten in den Mitgliedsstaaten und einer stärkeren Konvergenz beim Schutz vor Antidiskriminierung geführt, wenngleich etliche Staaten hinterherhinken oder Teile der Richtlinien unzureichend umgesetzt haben (vgl. Bielefeldt/Follmar-Otto 2006, Follmar-Otto 2006, Baer/Clausnitzer 2010).

Die Kommission beabsichtigte bereits 2004, die bisherigen Antidiskriminierungsrichtlinien stärker zu vereinheitlichen. Zwar stimmten Kommission und Parlament 2008/09 einer neuen Antidiskriminierungsrichtlinie (KOM 2008/426 endg.) zu, die die geltenden Diskriminierungsmerkmale um die in Art. 13 EGV vorgesehenen Tatbestände auch außerhalb von Beschäftigung und Beruf noch erweitern würde um die der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, die allerdings lediglich in Beschäftigung, Beruf und Berufsausbildung Anwendung finden. Damit soll der so genannte horizontale Ansatz verwirklicht werden, indem das Schutzniveau europaweit für alle Diskriminierungsmerkmale auf das Niveau der Richtlinie 2000/43/EG angehoben wird; nach den bisherigen Richtlinien gelten für unterschiedliche Merkmale unterschiedliche Schutzstandards. Doch steht momentan nicht zu erwarten, dass der Rat dieser zustimmt. Deutschland hat bereits Bedenken angemeldet bzw. angeblich sogar mit einem Veto im Rat gedroht (BT-Drs. 17/102 vom 23.3.2010, vgl. auch amnesty international Journal 2010). Die Kommission räumte der Förderung der Vielfalt und der Bekämpfung von Diskriminierung auch nach Abschluss der Richtlinienumsetzung „oberste Priorität“ ein. Seit 2007 unterhält das Europäische Netz nationaler Gleichbehandlungsstellen, Equinet, ein eigenes Sekretariat in Brüssel, um Maßnahmen zum „mainstreaming“ zu fördern.

#### 1.4.4 Arbeitsmarktzugang und -integration (integrationsrelevante Aspekte der Richtlinien für Hochqualifizierte, Forscher, Studierende und der geplanten Richtlinien für Saisonarbeiter und Praktikanten; Anerkennung von Berufsqualifikationen)

Einige Richtlinien betreffen die Beschäftigungspolitik, vor allem den (künftigen) Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt. Nach dem Scheitern einer 2001 vorgelegten umfassenden Richtlinie für den Arbeitsmarktzugang hatte die Europäische Kommission einen Strategischen Plan zur Legalen Zuwanderung (KOM/2005/669 endg.) vorgestellt, bestehend aus einer Rahmenrichtlinie (2003/109) zu Rechten für alle legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen, Anerkennung von Diplomen und einem „one stop-shop“-Antrag für eine Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung. Ferner zählte dazu die Richtlinie für Hochqualifizierte (Blue Card), die Richtlinie für Saisonarbeiter, für innerbetriebliche Arbeitnehmer und für bezahlte Auszubildende. Für Studierende und Forscher kamen zwei Richtlinien hinzu.

All diese Richtlinien beinhalten Teile, die auch die Integration dieser Arbeitnehmer betrifft. Jedoch bleibt die Wirtschaftsmigration, mehr noch als die Integration, stark nationalstaatlich dominiert. Der Lissabon-Vertrag macht einen Souveränitätsvorbehalt dort geltend, wo es darum geht, „festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen.“ (Art. 79 (5)).

Bislang verabschiedet sind einzig die Blue Card (2009/50/EG), allerdings in einer gegenüber dem ursprünglichen Entwurf sehr abgespeckten Version, sowie je eine Richtlinie speziell zu den Forschern (2005/71/EG) und den Studierenden (2004/114/EG). Den Hochqualifizierten werden mehr Rechte als anderen Arbeitsmigrantinnen und -migranten zugestanden. Dies gilt für die Familienzusammenführung bzw. den Zugang des Ehepartners oder der Ehepartnerin zum Arbeitsmarkt; diese werden nicht davon abhängig gemacht, ob der Inhaber einer „Blue Card“ Aussicht auf ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht hat oder eine Mindestaufenthaltsdauer nachweisen kann.

Auch sieht die Blue Card die Möglichkeit vor, Ausnahmeregelungen in Bezug auf die oben analysierte Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung einzuführen. Auch sie schließt explizit solche Personen aus, die internationalen Schutz genießen oder beantragt haben. Inhaber einer „Blauen Karte EU“ werden in folgenden Gebieten vom jeweiligen Mitgliedsstaat wie eigene Staatsangehörige behandelt:

- Arbeitsbedingungen;
- Vereinigungsfreiheit, Betätigung in Gewerkschaft, Arbeitgeberverband oder Berufsgruppen und Inanspruchnahme von Leistungen, die von diesen Gruppen angeboten werden;
- allgemeine und berufliche Bildung;
- Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und Berufsqualifikationen;
- soziale Sicherheit;
- Zahlung der mit dem Einkommen erworbenen Altersrenten, auch bei Umzug in einen Drittstaat;
- Zugang zu Waren, Dienstleistungen für die Öffentlichkeit inklusive Wohnraum, Information und Beratung durch die Arbeitsämter;
- freier Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet des Mitgliedsstaates.

Eine 2007 vorgelegte Richtlinie schlägt vor, allen Drittstaatsangehörigen, die in der EU legal arbeiten, dieselben Rechte zu gewähren (KOM 2007/637 endg.); sie ist jedoch bislang nicht verabschiedet worden; es steht zu vermuten, dass dafür der politische Wille fehlt (vgl. Socialwatch Memo/07/422, 23 October 2007, Flamigni/Plaetevoet 2009, European Social Watch Report 2009).

„Beschäftigung“ ist sicherlich ein Schlüsselmoment von „Integration“. Dies wird auch im Stockholm-Programm eigens betont. Da es sich im Bereich der Beschäftigung jedoch ebenfalls um ein hoch souveränitätslastiges, stark von den Mitgliedsstaaten dominiertes Feld handelt, sind die gesetzgeberischen Kompetenzen der Europäischen Union hier sehr begrenzt. Solange nicht einmal über den Arbeitsmarktzugang Einigkeit im Rat zu erzielen ist, stehen die Maßnahmen zur Integration, ganz im Gegensatz zu den von der Kommission ursprünglich propagierten Zielen optimaler Integrationsbedingungen für angeworbene Arbeitnehmer und Unternehmer, hinten.

Die Richtlinie 2005/36/EG legt fest, dass in einem einzigen Rechtsakt ein System zur Anerkennung von Berufsqualifikationen festgelegt wird – ein weiterer Akt mit Blick auf die Integration von bereits in den Mitgliedsstaaten lebenden Drittstaatsangehörigen.

#### *1.4.5 Neuer Entwurf der Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG (integrationsrelevante Aspekte für Flüchtlinge/Asylbewerber/ Personen, die subsidiären Schutz genießen): „Recast Proposal“ 2009*

Im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts bestehen einige Richtlinien, die sich auf den Zugang von Asylsuchenden in die EU beziehen (2003/9/EG), die Asylverfahren regeln (2005/85/EG) und vor allem die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten gegenüber Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutz betreffen (2004/83/EG). Die Länge eines Asylverfahrens und die dem Asylbewerber währenddessen zustehenden Rechte, die Bedingungen der Aufnahme und die Rechte, die mit einem Status als Flüchtling, anerkanntem Asylbewerber oder einer Person, die subsidiären Schutz genießt, verbunden sind, bedingen die jeweiligen Integrationsmöglichkeiten oder -barrieren entscheidend mit. Diese Richtlinien sollen im Rahmen der bis 2012 anstehenden „zweiten Phase“ des Europäischen Asylsystems neu bearbeitet werden, nachdem die Kommission in ihrem 2008 Policy Plan on Asylum die unterschiedlichen Schutzniveaus in den Einzelstaaten kritisiert und der Europäische Einwanderungspakt von 2008 unterstrichen hatte, dass das Europäische Asylsystem ein höheres Schutzniveau garantieren solle.

Vor allem für die zuletzt genannte, umstrittene „Qualifikationsrichtlinie“ liegt derzeit ein neuer Vorschlag<sup>8</sup> vor (Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewähren-

den Schutzes). Diese Richtlinie war seinerzeit das erste rechtlich bindende Element in der EU, das den Individuen ein subjektives Recht verlieh, einen Schutzstatus zu erhalten, der nicht nur ein Recht auf Niederlassung beinhaltet, sondern auch eine Reihe sozialer Rechte (Einheit der Familie, Wohnberechtigung, Reisedokumente, Zugang zu Beschäftigung, Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheit, Unterbringung, Bewegungsfreiheit, Integrationsförderung). Für manche Mitgliedsstaaten war dies in der Tat ein Fortschritt, was z.B. nicht-staatliche Verfolgungsgründe anging oder auch die Einführung von subsidiärem Schutz. Jedoch war es möglich, zwischen Standards für Flüchtlinge und solchen für Personen zu unterscheiden, die lediglich subsidiären Schutz genießen, sofern dies die Mitgliedsstaaten beschlossen.

Der neue Vorschlag der Europäischen Kommission weitet den Familienbegriff aus, konkretisiert Konzepte wie die innerstaatliche Fluchtalternative im Herkunftsland, erweitert die Verfolgungsgründe, bezieht Gender-Aspekte mit ein. Vor allem aber hebt er die Standards für die Sozialrechte von Schutzbedürftigen an, die subsidiären Schutz genießen: Sie erhalten nach dem neuen Entwurf der Europäischen Kommission mindestens drei Jahre Schutz, wie Flüchtlinge; sie erhalten Reisefreiheit, Zugang zum Arbeitsmarkt, zu sozialer Unterstützung und Gesundheitsversorgung ebenso wie zu Integrationsprogrammen. Diese Veränderungen entsprechen dem Nicht-Diskriminierungsprinzip, wie es vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte interpretiert wurde. Allerdings bleibt offen, inwiefern die Mitgliedsstaaten mit ihren unterschiedlichen Inklusionsniveaus im Bereich sozialer Sicherung bereit sind, diesen Vorschlag im Rat mitzutragen.

#### *1.4.6 Fazit zur Kohärenz und Kompetenz der rechtlich bindenden Regelungen*

Wie zu sehen war, haben die rechtlichen Regelungen sich bei der Richtlinie zur Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Dritt-

<sup>8</sup> European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (Recast), COM (2009) 551 final/2, 23.10.2009 (“Recast Proposal”). Zum folgenden Kommentar siehe ECRE 2010.

staatsangehörigen 2003/109/EG, und der Richtlinie zur Familienzusammenführung 2003/86/EG eher auf einen kleinen gemeinsamen Nenner festgelegt, wohingegen die Antidiskriminierungsrichtlinie gemeinsame Regelungen auf einem relativ hohen Niveau bis hin zur Notwendigkeit eigens zu schaffender Institutionen etablierten. Dass dies gelang, war jedoch einer außergewöhnlichen politischen Situation geschuldet (Haider-Wahlen, mehrheitlich sozialdemokratische Zusammensetzung des Rates).

Inhaltlich tut sich folgendes Paradoxon auf: Die Integration von Migrantinnen und Migranten, ursprünglich von der Kommission konzeptionalisiert als ein positiver Beitrag zur sozialen Inklusion, Nicht-Diskriminierung und dem Zugang zu politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechten, wurde unterminiert durch Politiken, die einem solchen Zugang eher Barrieren vorschalteten. In die ursprünglich liberal konzipierten EU-Richtlinien wurden Zugangsbedingungen hineinverhandelt, die den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eröffneten, die Gewährung von Rechten an die Zugehörigkeit zu bestimmten Personengruppen zu koppeln, an soziale und wirtschaftliche Voraussetzungen, an die Teilnahme an Kursen und Tests (so genannte „civic integration programmes“), wie sie sich in den Mitgliedsstaaten in den vergangenen Jahren in immer höherer Konvergenz durchgesetzt haben. Diese Programme verlangen für eine Teilhabe an sozialer Sicherheit und Beschäftigung bzw. für ihre politische Partizipation den Einwanderern ab, die jeweilige Sprache des Mitgliedsstaates zu verstehen, unter Beweis zu stellen, dass sie sich mit den Werten des Mitgliedsstaates identifizieren und über Landeskenntnisse verfügen.

Der Zuwachs an „europäischen“ Kompetenzen beim Design einer gemeinsamen Integrationspolitik wurde von einigen Mitgliedsstaaten (Deutschland, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Österreich) in den Verhandlungen genutzt, um die eigenen Vorstellungen von „Integration“ durchzusetzen. Damit unterminierten sie die Kohärenz eines „EU-Ansatzes“ von „Integration“, wie ihn die Kommission zunächst vertreten hatte, und stellten damit ihre Legitimität ein Stück weit in Frage (Carrera/Wiesbrock 2009).

Eine Auflösung dieses Dilemmas ist derzeit nicht in Sicht, da die Tendenz zu einer weiteren Durchsetzung von „civic integration programmes“ noch durch die Gemeinsamen Grundprinzipien und ihre Umsetzung unterstützt wird, wie sie sich durch das „Soft law“ hindurchziehen (vgl. Kapitel 2.2). Auf der anderen Seite erklärt die Europäische Union im Vertrag über die Europäische Union in der Fassung von Lissabon, die Werte, auf die sich die Union gründet, seien „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedsstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ Ebenso heben der Europäische Einwanderungs- und Asylpakt von 2008 und das Stockholm-Programm den Respekt der Menschenrechte hervor.

Wenngleich sich dieses Dilemma nicht im Grundsatz aufheben wird, sehe ich im Inkrafttreten der Grundrechtecharta doch eine Chance, um zumindest der unterschiedlichen Behandlung verschiedener Gruppen entgegenzuwirken, wenn es darum geht, dass die oben analysierten Richtlinien reformiert und vereinheitlicht werden sollen. Zwar wird von Seiten der EU-Organe zumeist auf die Notwendigkeit der Integration von Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten verwiesen mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu erhöhen. Misst man jedoch die EU auch an ihren Werten, an ihrem Bekenntnis zu den Grundrechten und an den oben geschilderten Aussagen zur Integration (vgl. Kapitel 1.2 und 1.3), so wird deutlich, dass nicht allein diejenigen, die aus – legitimen – Wettbewerbsgründen angeworben wurden und werden, gute Integrationsbedingungen vorfinden müssen. Sicherlich auch aus Gründen des Wettbewerbs, aber vor allem auch aus Gründen des sozialen Zusammenhaltes ist es notwendig, jene zu integrieren, die auf dem Flucht- oder Asylweg zu uns gekommen sind und die subsidiären Schutz genießen. Die Neuauflage der entsprechenden Richtlinien durch die derzeit laufende Zweite Phase des Europäischen Asyls-

tems, insbesondere durch die Qualifikationsrichtlinie und den für die Asylverfahrensrichtlinie vorgesehenen Zugang zur Beschäftigung für Asylbewerber bietet in dieser Hinsicht eine Chance. Bei der Flüchtlings- und Asylpolitik handelt es sich außerdem um ein Gebiet, für das der Lissabon-Vertrag eine Kompetenz der Gemeinschaft und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsieht, so dass eine Mitwirkung über den Rat der Europäischen Union hinaus durch das Europäische Parlament garantiert ist.

Von den Rechten Drittstaatsangehöriger nach der entsprechenden Richtlinie noch explizit ausgenommen sind neben den Personen, die internationalen Schutz beantragen oder genießen, auch Studierende bzw. Berufsschüler, Saisonarbeiter und Arbeitnehmer, die im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen entsandt wurden. Überhaupt nicht abgedeckt sind die Rechte irregulärer Einwanderer – eine Gruppe, für die dringender Handlungsbedarf besteht, der freilich vom Justiz- und Innenressort nicht wahrzunehmen ist, weil der Lissabon-Vertrag dessen Auftrag auf legal aufhältige Drittstaatsangehörige beschränkt.

Mit Blick auf die Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen und ihrer zumindest annähernden Gleichstellung mit den Unionsbürgerinnen und -bürgern ist der von der Europäischen Kommission ursprünglich verfolgte Gedanke einer „civic citizenship“ es wert, wieder aufgenommen zu werden. Diese befähigt die Einwanderer, Rechte – auch das kommunale Wahlrecht – wahrzunehmen, die sie den eigenen (EU-)Bürgerinnen und -Bürgern möglichst gleich stellt. Unter Berufung auf die Grundrechtecharta und ihren prinzipiell universalistischen Gehalt wäre es möglich, dieses Konzept wieder aufzunehmen und zu konkretisieren – schließlich fungierte die Charta, wie oben gezeigt, schon für die ursprüngliche Fassung der Richtlinien als Diskursanker. Ein rechtbasierter Ansatz, nach dem den Drittstaatsangehörigen Rechte nicht aufgrund ihrer Arbeit oder ihres Status' als Familienangehörige zuerkannt werden, sondern vielmehr aufgrund ihres Menschseins – so, wie er in den Tampere-Schlussfolgerungen bereits vor mehr als einer Dekade fixiert wurde, – könnte hier erneut ansetzen. Da

die Grundrechtecharta Diskriminierung zugleich verbietet, sehe ich in der Rechtsgleichheit und Gewährleistung des Zugangs zu wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechten eine neue Möglichkeit, die Rechte der Drittstaatsangehörigen erneut auf die politische Agenda zu bringen. Auch die Tatsache, dass wir auf der Kommissionsebene nun eine eigene Kommissarin für Grundrechte haben, mag in diesem Falle positiv für eine solche Initiative wirken.

Will man so weit nicht gehen, so finden sich in der Literatur Überbrückungsmöglichkeiten wie etwa über eine von Collett (2009: 52) vorgeschlagene „Charter on Basic Rights for Migrants“, die die Rechte von Drittstaatsangehörigen – inklusive solcher für irreguläre Migrantinnen und Migranten – festlegen würde wie das Recht auf Gesundheit, Bildung, Zugang zum Justizsystem und über die Frage, wie sich die Nutzung dieser Rechte in der Praxis ausnehmen sollte.

Auf der Ebene der Integration in den Beschäftigungsbereich ist die europäische „Blue Card“ weit hinter dem erstrebten Ziel zurückgeblieben, und die Richtlinien für Saisonarbeiter, Praktikanten und innerbetriebliche Arbeitnehmer sind bislang nicht verabschiedet worden. Zwar hat die Wirtschaftskrise die Zahl der Zuwanderer (vorübergehend) reduziert und sind Migrantinnen und Migranten unter den am meisten betroffenen Gruppen (vgl. COM/2010/210: 9), doch wird im Rahmen der Europe 2020-Strategie weiterhin großer Wert auf Arbeitsmigration als Teil der langfristigen „replacement migration“ gelegt.

Da es sich hierbei zumindest im Prinzip um zeitlich befristete Zuwanderung handelt, die verschiedentlich auch als „Mobilität“ bezeichnet wird, stellt sich jedoch die Frage, ob Integrationsmaßnahmen für diese temporären Migrantinnen und Migranten nicht grundsätzlich anders gear- tet sein müssen als solche, die sich – wie bislang alle Integrationsmaßnahmen – einseitig auf die dauerhafte Einwanderung richten. In diese Richtung gehen die seit 2005 im Rahmen des „Global Approach to Migration“ von der Kommission entwickelten Konzepte der zirkulären Migration. Noch wenig politisch diskutiert, geschweige denn rechtlich fixiert ist die Frage, ob dieses relativ neue und als „triple-win“-Situation vermarktete



Konzept auch eine Art temporärer Integration in die Aufnahmegesellschaften erfordert bzw. der Entwicklung neuer Integrationsangebote von Seiten der EU-Staaten bedarf. Im Zusammenhang temporärer und permanenter Integration könnte ein neues Feld der Integrationspolitik entstehen, für das es sich lohnt, Konzepte zu erarbeiten.

Was die Umsetzung der bereits existierenden, der zu reformierenden oder neu entwickelten Richtlinien in nationales Recht angeht, hat sich eine Tendenz zum „Rosinenpicken“ herauskristallisiert. Eine wirkliche Harmonisierung der Integrationspolitiken über rechtliche Regelungen also blieb vielfach hinter dem anvisierten Niveau zurück. Nichts spricht freilich im Prinzip dagegen, europäische „Mindestnormen“ auf nationaler Ebene auch zu überschreiten und damit „best practices“ zu setzen, mit denen sich dann

auf europäischer Ebene auch punkten ließe. Hier wäre auf nationaler Ebene darauf zu drängen, dass (etwaige reformierte) Richtlinien im Bereich der Integration eben nicht nach dem Text des kleinsten gemeinsamen Nenners, sondern vielmehr nach den national formulierten Integrationszielen umgesetzt werden.

In institutioneller Hinsicht stellt sich, wie auch in anderen Bereichen der Migrationspolitik, die Frage nach der Zuständigkeit der einzelnen Generaldirektionen. Traditionell in dem – nun noch einmal aufgesplitteten – Ressort für Justiz und Inneres (Freiheit, Sicherheit und Recht), berühren doch viele Aspekte die Integration in die Arbeitsmärkte, Fragen der kulturellen und der sozialen Integration, die in anderen Generaldirektionen angesiedelt sind.

## 2. „Soft law“: Koordinierung der mitgliedsstaatlichen Politiken auf EU-Ebene

Ausgehend von einer speziellen Version der Offenen Methode der Koordinierung (KOM/2001/387) zur Integration von Drittstaatsangehörigen, die von der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit koordiniert wird, können die Mitgliedsstaaten zusätzlich zu der gesetzlichen Kooperation gemeinsame Prioritäten setzen. Der formale Unterschied zur Offenen Methode der Koordinierung, die zur allmählichen Annäherung der Beschäftigungs- und Sozialpolitiken eingeführt worden war, besteht darin, dass der EU-Rahmen zur Integration offiziell nicht auf eine langfristige juristische Harmonisierung setzt, wie dies ja auch der Vertrag von Lissabon in Artikel 79 (4) bestätigt hat; entsprechend sind die formalen Kompetenzen der Kommission weniger strikt fixiert, und die Mitgliedsstaaten müssen keine Nationalen Aktionspläne präsentieren.

Aufbauend auf die Gemeinsamen Grundprinzipien des Rates (Kapitel 2.1) unterbreitete 2005 die Europäische Kommission eine Gemeinsame Integrationsagenda (KOM 2005/389), deren Nachfolgerin in der Zweiten Europäischen Agenda für Integration derzeit in der Entwicklung begriffen ist (COM/2010/214, Malmström 2010). Auf dieser Grundlage hat die Europäische Kommission in den letzten fünf Jahren Standards für die Integration in Form von Handbüchern und „best practices“ entwickelt, Fonds für Integration durchgesetzt und den Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten unter Beteiligung der Zivilgesellschaft in Form des European Integration Forums und des Internetportals „Integration Portal“ 2009 (<http://ec.europa.eu/ewsi/de/>) gefördert. Sie hat

ferner drei Handbücher für Entscheidungsträger und Praktiker herausgegeben. Nationale Kontaktstellen wurden eingerichtet, die über ein Netzwerk miteinander verknüpft sind. Mit ihren Austauschprogrammen für „policy-makers“ aus den Mitgliedsstaaten über die Nationalen Kontaktstellen umgeht die Kommission gezielt die oft überpolitisierten Debatten in den Mitgliedsstaaten und kann praktische Konsequenzen für Integrationsprobleme befördern, die einander ja tatsächlich in vielen Mitgliedsstaaten ähneln. Austauschprozesse dienen der Vertrauensbildung und der Entwicklung einer gemeinsamen Sprache, und sie können schließlich auch in einer Annäherung der „policies“ resultieren.

Auch in der Beschäftigungspolitik bestehen über das engere Feld der Integrationspolitik als Teil der Innen- und Justizpolitik hinaus eine ganze Reihe von Maßnahmen und Finanzierungsmöglichkeiten, die der Integration von Migrantinnen und Migranten zugedacht sind. Besonderes Augenmerk wird darauf gelegt, die Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und von Drittstaatsangehörigen zu verringern. Der Rat hat dazu länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen, unter denen die meisten direkt auf die Einwanderer eingehen, und entsprechende Finanzierungsinstrumente aufgelegt (siehe Kap. 2.3).

Es wird immer deutlicher, dass dieser durch die Kommission geförderte Austausch tatsächlich zu einer stärkeren Konvergenz der nationalen Politiken führt.<sup>9</sup> Zu einer solchen Konvergenz tragen auch die Initiativen der Minister im Rat und

9 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010: 8; siehe auch KOM/2007/512 endg. Im Annex zu diesem Dokument werden als „Summary Report on Integration Policies in the EU-27“ die Berichte der Nationalen Kontaktstellen ausgewertet und die eingeschlagenen Politiken aufgezählt.

die jährlichen Ministertreffen zu Integrationsthemen bei. Vorbereitet durch den regelmäßigen Austausch durch die Nationalen Kontaktstellen für Integration („National Contact Points on Integration“, NCPIs) und die Kommission, legen sie die Prioritäten für die jeweils nächsten Kooperationsmechanismen fest. Auch diese Prioritäten sind im Vergleich zu den oben vorgestellten Konzepten nicht rechtlich bindend. Was ihren Integrationsbegriff und die von ihnen ausgehenden Handlungsoptionen angeht, sind sie nicht eben umfassend, aber sie können und wollen dazu beitragen, die Mitgliedsstaaten zu eigenen Initiativen im Integrationsbereich anzuregen und dabei jeweils neue Schwerpunkte setzen.

Von Seiten der Ratspräsidentschaften wirkt die Festlegung von Prioritäten für gemeinsames Handeln während der letzten französischen oder die Aufstellung von Integrationskriterien der letzten schwedischen Ratspräsidentschaft als „agenda-setter“, welche die Integrationspolitik vorantreiben.

Angesichts mangelnder legislativer Kompetenzen im engeren Bereich der Integrationspolitik steht zu erwarten, dass die supranationalen Organe der EU diese Rolle als Benchmark und Monitoring-Instanz künftig ganz sicher ausbauen werden. Das Problem, das sich hier auftut, ist einerseits der Flickenteppich an unterschiedlichen Maßnahmen, die jeweils zusammengeführt werden müssen, andererseits aber auch eines der demokratischen Legitimation. Immerhin sind das Europäische Parlament und der Rat jedoch an der Entscheidung über unterstützende Maßnahmen, Finanzierungen und Programme durchaus beteiligt, wie der Vertrag von Lissabon (vgl. Kapitel 1) vorsieht. Allerdings hat das Europäische Parlament sich innerhalb dieses Prozesses bisher als „schwach“, beinahe „nicht-existent“ erwiesen (Carrera 2009: 114 sowie Abb. 4). Zu Aspekten der Integration äußern sich regelmäßig auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen.

## 2.1 Der Rahmen: Gemeinsame Grundprinzipien (GGP) für eine Zuwanderungspolitik der EU des Rates der Europäischen Union und jährliche Ratstreffen

Die Innen- und Justiz- bzw. Integrationsminister stellten am 19. November 2004 in Brüssel elf Gemeinsame Grundprinzipien für die Integration auf (Pressemitteilung No. 14615/04). Der Intention nach sollen diese dazu dienen, „einen kohärenten europäischen Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen zu schaffen“. Sie sollen die Mitgliedsstaaten bei der Formulierung der Integrationspolitik unterstützen, den Mitgliedsstaaten als Grundlage dienen um auszuloten, wie die politischen Ebenen (EU, nationale, regionale, lokale) zusammenarbeiten können, und dem Rat dabei helfen, über EU-Mechanismen und -politiken nachzudenken und sich schließlich auch auf Maßnahmen zur Unterstützung der nationalen und lokalen Integrationsanstrengungen zu einigen, insbesondere durch EU-weites Lernen und Wissensteilhabe.

Die Gemeinsamen Grundprinzipien wurden von Regierungsvertretern im Rat allein ohne Beteiligung der EU-Organe und unter geringer Beteiligung von „Stakeholdern“ entwickelt. Sie sind juristisch nicht bindend für die Mitgliedsstaaten und gelten im Prinzip als „Soft law“, haben aber mit ihrem Bezug auf die europäischen Werte eine beachtliche politische Bindungswirkung entwickelt, auch, weil in allen unten aufgeführten Maßnahmen immer wieder auf sie verwiesen wird. Zusammenfassend lassen sie sich wie folgt darstellen:

- Die Eingliederung ist ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedsstaaten ansässigen Personen (kritisch: Joppke 2007).
- Die Eingliederung erfordert die Achtung der Grundwerte der Europäischen Union.
- 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.

- Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft sind eine notwendige Voraussetzung für die Eingliederung; Einwanderer können nur dann erfolgreich integriert werden, wenn sie die Möglichkeit erhalten, diese Grundkenntnisse zu erwerben.
  - Im Bildungswesen müssen Anstrengungen unternommen werden, um Einwanderer und vor allem auch deren Nachkommen zu einer erfolgreicheren und aktiveren Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen.
  - 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.
  - Ein wichtiger Integrationsmechanismus sind häufige Begegnungen zwischen Einwanderern und Bürgern der Mitgliedsstaaten. 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.
  - Die Europäische Grundrechtecharta garantiert die Achtung der Vielfalt der Kulturen und das Recht auf freie Religionsausübung, sofern dem nicht andere unverletzliche europäische Rechte oder einzelstaatliches Recht entgegenstehen.
  - Durch die Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen, insbesondere auf lokaler Ebene, wird ihre Integration unterstützt.
  - 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 bedarf klarer Ziele, Indikatoren und Evaluierungsmechanismen, damit die Maßnahmen angepasst, die Integrationsfortschritte bewertet und die Informationsflüsse effizienter gestaltet werden können.
- Carrera hat den „zweiseitigen“ Zugang wie als eher „einseitig“ kritisiert, weil er den Schwerpunkt auf die Integrationspflichten eher als auf die -rechte der Einwanderer legt.

Abbildung 4:

#### Zweigleisiger Zugang zur Integration

| Pflichten der Einwanderer   | Pflichten der Aufnahmegesellschaft   | Rechte der Einwanderer                                 |
|---|--|--|
| GGP2: Respekt der EU-Grundwerte   | GGP4.2: Zugang zu Wissen über Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft ermöglichen | GGP3: Beschäftigung                                    |
| GGP4.1: Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft                      |  | GGP5: Zugang zu Bildung                                |
| GGP5: Bildungsanstrengungen   |  | GGP6: Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung       |
| GGP8.2: Ausübung verschiedener Kulturen und Religionen, solange diese nicht mit nationalem Gesetz konfliktieren |  | GGP8.1: Ausübung verschiedener Kulturen und Religionen |

Quelle: nach Carrera 2009: 81.

Die GGP finden auch ihren Niederschlag und ihre Ausgestaltung in den Treffen der für die Integration zuständigen Minister der Mitgliedsstaaten. Der Ministerrat hat nach einer ersten Ministerkonferenz in Groningen (2004) mehrere informelle Ratstreffen (Groningen 2004, Potsdam 2007, Vichy 2008, Berlin 2009, Zaragoza 2010) abgehalten. Die letzte Erklärung von Zaragoza legte den Schwerpunkt der künftigen Zusammenarbeit auf Beschäftigung und Bildung (European Ministerial Conference on Integration, Zaragoza, 15 and 16 April 2010) und verlangt eine neue „Agenda für Integration“ zur Umsetzung der im Stockholm-Programm (vgl. Kapitel 1) festgelegten Ziele. Übergeordnetes Ziel ist ein „mainstreaming“ von Integrationsmaßnahmen in allen wichtigen „policies“ und auf allen politischen Ebenen. Er legt weiter Schwerpunkte auf das Konzept der „diversity“ als Instrument zur Bekämpfung von Diskriminierung, auf das Konzept des „Humankapitals“ als übergreifenden Ansatz für Bildung, Beschäftigung und lebenslanges Lernen. Der Rat fordert weiter die Entwicklung Europäischer Module, die dazu dienen, nationale oder lokale Politiken voranzutreiben, z. B.: Sprach- und Landeskundekurse, eine starke Verpflichtung der Aufnahmegesellschaften und die aktive Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an allen Lebensbereichen. Er fördert ferner ein Pilotprojekt zur Evaluierung von Integrationspolitiken, bei dem neue Indikatoren zur Anwendung gelangen sollen, wie sie von der Schwedischen Ratspräsidentschaft vorangetrieben worden waren.<sup>10</sup> Im Mittelpunkt des Pilotprojekts stehen Beschäftigung, Bildung, soziale Inklusion und Staatsbürgerschaft (Malmström 2010).

## 2.2 Die Umsetzung durch die Kommission: „Common Agenda for Integration“ (2005) und Second European Agenda for Integration (in Planung)

Die Gemeinsame Agenda für die Integration, wie sie die Kommission 2005 vorgelegt hatte (KOM 2005/0123 endg.), war ein erster Schritt, einen „Europäischen Rahmen für die Integration“ zu

schaffen – eine Gratwanderung zwischen Maßnahmen der Gemeinschaft und solchen der Mitgliedsstaaten, die begründet wurde mit der unterschiedlichen Tradition der einzelnen Staaten auf der einen Seite (vgl. Kapitel 1) und der Gefahr, dass die einzelstaatlichen Maßnahmen scheitern und somit Konsequenzen für andere Mitgliedsstaaten und die EU als Ganzes nach sich ziehen könnten. Der Rahmen baute auf den GGP auf und sah vor:

- Schaffung eines European Fund for the Integrations of Third Country Nationals auf der Basis der GGP für den Haushalt 2007-2013;
- Stärkung der NCPIs mit dem Ziel, Information und Expertise auszutauschen bis hinunter zur regionalen und kommunalen Ebene;
- Publikation eines zweiten (inzwischen dritten, pb) Handbuchs zur Integration mit dem Schwerpunkt Wohnen und Städtebau, Zugang zu Gesundheit und Sozialversicherung, Arbeitsmarkt, „mainstreaming“ und Infrastruktur für Integration;
- Einrichtung einer Integrations-Website für den Austausch von „good practices“ innerhalb Europas sowie
- die Schaffung eines Europäischen Integrationsforums, das die entsprechenden „Stakeholders“ einbeziehen, Expertisen austauschen und Vorschläge entwickeln soll.

Die „Jahresberichte“ der Kommission zum Stand der Umsetzung sind bislang dreimal in Folge erschienen (2004, 2006, 2007) – allerdings nicht alle in Form einer Mitteilung, sondern entweder als Mitteilung oder als Commission Staff Working Document (SEC/2006/892). Der letzte Bericht dieser Reihe erschien im September 2007 (KOM 2007/512), und der neueste Bericht von 2009 bezieht sich als wiederum „First Annual Report on Migration and Asylum“ (2009) auf das Mandat des Europäischen Einwanderungs- und Asylpaktes von 2008 (COM 2010/214). Diese Berichte dienen dazu, nachzuverfolgen, welche Fortschritte in den einzelnen Auftragsbereichen des Rates geleistet wurden. Als ein Commission Staff Working Document (SEC/2010/357 final) ist im März 2010 der Bericht der Kommission zur Konsolidierung des EU-Rahmens zur Integration an die Minister-

<sup>10</sup> Für die Indikatoren siehe Annex zu European Ministerial Conference on Integration.

konferenz zur Integration erschienen. Darin konstatiert sie, dass der 2005 etablierte EU-Rahmen zur Integration konsolidiert sei.

In ihren Berichten lobt die Europäische Kommission, dass viele Mitgliedsstaaten eine aktive Integrationspolitik betrieben, die sich an den GGP ausrichte. Die meisten Mitgliedsstaaten haben Maßnahmen zur Verhinderung der Arbeitslosigkeit ergriffen, fast alle haben Integrations- und Sprachkurse eingeführt (obligatorisch in Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Griechenland und den Niederlanden) ebenso wie Einbürgerungstests.

Als künftige Aufgaben identifiziert die Europäische Kommission (SEC/2010/357 final) in Anlehnung an die Schlussfolgerungen des Rates vom 27. und 28. November 2008 (15251/08) die Förderung der europäischen Werte – Grundrechte, interkulturellen Dialog und aktive Bürgerschaft –, eine Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung von Migrantinnen und Migranten und die oben genannte Entwicklung europäischer Monitoringindikatoren.

In diesem Sinne ist erneut auf die Querschnittsaufgabe „Integration“ zu verweisen. In ihrem jüngsten Bericht „The consolidation of the EU framework on integration, Report to the 2010 Ministerial Conference on Integration“ (SEC/2010/357 final) unterstreicht die Europäische Kommission die Notwendigkeit von Initiativen in den Bereichen Beschäftigung und Soziales, Bildung, Gender und Kommunen. Auch die „European cooperation in education and training“ (ET 2020) hat die Bildung von Einwanderern als eines der kurzfristigen Hauptziele für die Offene Methode der Koordinierung festgelegt; bewährte Methoden in diesem Feld sind auch Teil des dritten Handbuchs. Schließlich hat die Kommission für den Zugang zu den Gesundheitssystemen im Oktober eine Mitteilung veröffentlicht (KOM/2009/567), in der sie den vergleichsweise schlechten Gesundheitszustand von Menschen mit Migrationshintergrund kritisiert. In Kooperation mit den Mitgliedsstaaten sollen Initiativen zum Bewusstseinswandel und zum Zugang zu den Gesundheitssystemen unterstützt werden.

Schließlich wird auf die besondere Rolle von Frauen mit Migrationshintergrund verwiesen, die als künftiger Schwerpunkt des EIF sein gilt. Bislang war die Gender-Perspektive eher nicht systematischer Teil der Integrationspolitiken.

In der Europe 2020-Strategie wird dazu aufgefordert, bis 2011 eine zweite Agenda für die Integration aufzulegen. Dazu hat die Kommission einen Aufruf an die Zivilgesellschaft gestartet, über E-mail aktiv an diesem Prozess teilzunehmen.

### 2.3 Finanzielle Mittel: Europäischer Fonds zur Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF) und (ehemals) Integration von Drittstaatsangehörigen (INTI)

Innerhalb des federführend von der Generaldirektion Freiheit, Sicherheit und Recht vorgeschlagenen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ beschloss der Rat der Europäischen Union für den Zeitraum 2007 bis 2013, den Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen (EIF) zu errichten (Entscheidung 2007/435/EG). Dessen Ziel ist es, „die Anstrengungen der Mitgliedsstaaten zu unterstützen, die darauf abzielen, es Drittstaatenangehörigen mit unterschiedlichem wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, religiösen, sprachlichen und ethnischen Hintergrund zu ermöglichen, die Voraussetzungen für den Aufenthalt zu erfüllen und sich leichter in die europäischen Gesellschaften zu integrieren.“ (Art. 2 lit. 1) Er dient der Koordinierung nationaler Integrationspolitiken und dem Aufspüren von „best practices“ (Priority 1), der Förderung von Maßnahmen, die auf spezielle Einwanderergruppen abzielen (Priority 2) und dem Zusammenhang von Einwanderung und Integration (Priority 3).

Er zielt primär auf die Gruppe der neu zugewanderten legal aufhältigen Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedsstaaten ab (Asylbewerber und Flüchtlinge sowie Personen mit subsidiärem Schutz, temporärem Schutz und Resettlement auf Ersuchen des UNHCR werden über den Europäischen Flüchtlingsfonds abgedeckt).<sup>11</sup>

11 European Commission 2007: Integration of migrants in the European Social Fund 2007-2013, o.O., [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/fields/discrimination\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/discrimination_en.htm)

Sein Gesamtvolumen von 2007 bis 2013 umfasst 825 Millionen Euro; das sind durchschnittlich 118 Millionen Euro pro Jahr im Vergleich zu 10 Millionen Euro für den Europäischen Sozialfonds, ESF, zu dem er komplementär gedacht ist. 7 Prozent des Gesamtvolumens werden auf Initiative der Kommission für transnationale Aktivitäten (so genannte „Community actions“) aufgebracht. Jeder Mitgliedsstaat erhält aus der jährlichen Mittelausstattung einen Pauschalbetrag in Höhe von 500.000 Euro; die restlichen jährlich verfügbaren Mittel werden zu 40 Prozent im Verhältnis zu der durchschnittlichen Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen aufgeteilt, die sich in den drei vorangegangenen Jahren rechtmäßig in den Mitgliedsstaaten aufgeteilt haben, 60 Prozent im Verhältnis zu der Anzahl der Drittstaatsangehörigen, die in den drei vorangegangenen Jahren eine von einem Mitgliedsstaat ausgestellte Aufenthaltserlaubnis erhalten haben (außer: Saisonarbeiter, Studierende und Schüler bzw. Praktikanten, Forscher und solche Drittstaatsangehörige, deren Aufenthaltserlaubnis verlängert oder deren Rechtstellung geändert wird; Art. 12, lit. 1-3).

Speziell gefördert wird die „Vorintegration“, d. h. dass sich Zuwanderer vor ihrer Ankunft bereits Sprachkenntnisse und Wissen über die Aufnahmegesellschaft aneignen sollen, Integration durch Bildung (Sprach- und Integrationskurse, Erhöhung der Bildungsbeteiligung von Drittstaatsangehörigen), Bildungsangebote für spezielle Zielgruppen (Frauen, Kinder und Jugendliche, Analphabeten, Personen mit Behinderungen), vorbereitende Maßnahmen zu späteren arbeitsmarktbezogenen Integrationsmaßnahmen (auch für spezielle Zielgruppen), Integration durch gesellschaftliche Teilhabe.<sup>12</sup>

EIF ist Nachfolgerin des Programms INTI-Integration von Drittstaatsangehörigen. INTI galt als Finanzierungsprogramm der Europäischen Union für vorbereitende Maßnahmen zur Förderung der Integration von Personen, die keine EU-Bürger sind, in den Mitgliedsstaaten. Es diente zur Förderung des Dialogs mit der Zivilgesell-

schaft, der Entwicklung von Integrationsmodellen, der Suche und Bewertung bewährter Praktiken im Integrationsbereich und dem Aufbau von Netzen auf europäischer Ebene. Zwischen 2003 und 2006 wurden 18 Millionen Euro für 64 Projekte aufgebracht.

Die Integration von Flüchtlingen, Asylberechtigten und Personen, die subsidiären Schutz genießen oder vorübergehenden Schutz genießen sowie von Personen, die in einem Mitgliedsstaat auf Ersuchen des UNHCR neu angesiedelt werden, wird über den Europäischen Flüchtlingsfonds gefördert (Entscheidung 573/2007/EG). Seine Finanzausstattung liegt für den Zeitraum 2008 bis 2013 bei 628 Millionen Euro. Neben der Integration muss der Fonds auch Maßnahmen für Aufnahmebedingungen und Asylverfahren, Strukturverbesserungen in der Asylpolitik, -verwaltung und -rechtsprechung, Neuansiedlung und Überstellung von einem Mitgliedsstaat in einen anderen abdecken. Als Integrationsmaßnahmen sind förderungsfähig: Hilfe bei Wohnungssuche und Sicherung des Lebensunterhalts, medizinische, psychologische und soziale Betreuung, Schulungsangebote zum Spracherwerb, Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung, Erwerb und Anerkennung von Bildungsabschlüssen, Hilfen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Förderung wirtschaftlicher Selbstständigkeit, Teilhabe am Leben der Aufnahmegesellschaft, interkultureller und interreligiöser Dialog, Bekenntnis zum Rechts- und Wertesystem der Aufnahmegesellschaft, insbesondere zur Grundrechtscharta der Europäischen Union, Zugang zu öffentlichen, v. a. Bildungseinrichtungen.<sup>13</sup>

Der Europäische Sozialfonds (ESF) hatte über die Initiative EQUAL die Verhütung und Bekämpfung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt geboten. Derzeitiger Schwerpunkt (2007-2013) ist die verstärkte Teilhabe der Migrantinnen und Migranten an der Beschäftigung.<sup>14</sup> Darüber hinaus gibt es regionalpolitische Instrumente wie URBAN II zur sozialen Eingliederung in benachteiligten städtischen Gebieten, URBACT und

12 Vgl. <http://www.berlin.de/ba-lichtenberg/politik/eu-beauftragter22.html>

13 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [http://www.bamf.de/nn\\_94944/DE/Integration/EU-Fonds/](http://www.bamf.de/nn_94944/DE/Integration/EU-Fonds/)

14 [ec.europa.eu/employment\\_social/esf2000/2007-2013\\_de.html](http://ec.europa.eu/employment_social/esf2000/2007-2013_de.html)

URBACT II (2007-2013) für den Erfahrungsaustausch über Fragen der Städtischen Entwicklung im Zusammenhang mit der Vielfalt.

#### 2.4 Technische Koordinationsinstrumente: Nationale Kontaktstellen, Europäisches Integrationsforum, Handbücher, Website, Integrating Cities

Die Kommission setzte das Netzwerk Nationaler Kontaktstellen für Integrationsfragen ein, nachdem sie vom Rat 2002 dazu aufgefordert worden war; das Netzwerk wurde vom Europäischen Rat von Thessaloniki 2003 gebilligt, um den Informationsaustausch und die Koordinierung der Integrationspolitiken zu fördern. Die „National Contact Points on Integration“ (NCPs) sind ein intergouvernementales Netzwerk unter den jeweils zuständigen Repräsentanten der für die Integration zuständigen Ministerien. Mittlerweile beteiligen sich alle Mitgliedsstaaten aktiv daran. In Deutschland ist es beim Nürnberger Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) angesiedelt.

Das Europäische Integrationsforum bietet Vertretern von Organisationen der Zivilgesellschaft die Gelegenheit, sich über die Integration zu äußern und mit den Europäischen Institutionen Herausforderungen und Prioritäten zu diskutieren. EU-Dachverbände sollen hier ihr Wissen austauschen und Empfehlungen erarbeiten, die dann auf der Integrationswebsite veröffentlicht werden sollen, wie in der Mitteilung der Kommission von September 2005 gefordert. Das Europäische Integrationsforum wird in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss durchgeführt. Es wird von dem Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der gemeinsamen Aktionen finanziert.

Die Handbücher zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker<sup>15</sup> wurden in Kooperation mit den oben erwähnten Nationalen Kontaktstellen und regionalen bzw. lokalen Entscheidungsträgern und Behörden sowie NGOs

erstellt. Sie beziehen sich auf die oben erläuterten Gemeinsamen Grundprinzipien und haben folgende Schwerpunktthemen:

- 2004: Einführungskurse für Zuwanderer und anerkannte Flüchtlinge, deren gesellschaftliche Teilhaben, Integrationsindikatoren.
- Das erste Handbuch (Niessen/Schibel 2004) wurde von der Migration Police Group (MPG) für die Kommission (DG JFS) entwickelt und fasste die Ergebnisse dreier Seminare (Kopenhagen, Lissabon, London) zusammen, die von den für Integration zuständigen Ministern der drei Staaten organisiert worden waren. An diesen nahmen Vertreter von Regierungs- wie von Nichtregierungsorganisationen und Praktiker teil.
- 2007: Einbeziehung der Integration in viele Politikbereiche, Aufbau einer Integrationsinfrastruktur, Prüfung der für die Umsetzung erfolgreicher Integrationsstrategien in allen Politikfeldern angewandten Verfahren, Wohnen in einem städtischen Umfeld, wirtschaftliche Integration, Erfahrungen in diesen Bereichen.

Dieses zweite Handbuch (Niessen/Schiebel 2007) zielte auf „good practice“-Beispiele und „lessons learned“ ab und fasste die Ergebnisse von Seminaren in Tallinn, Rom, Dublin, Berlin und Madrid zwischen 2005 und 2006 zusammen. Es unterstreicht, dass „Integration“ einen „pragmatischen“ Zugang erfordere und dass seine Schnittmengen in den verschiedenen Politikfeldern (Justiz und Inneres, Sozialpolitik, Beschäftigung, Bildung, Kultur) die Koordination der verschiedenen Ressorts, politischen Ebenen und Regierungs- mit Nichtregierungsorganisationen verlange. Zentral für die Ergebnissicherung von Integrationsprozessen seien 1) die Abschaffung von Ungleichheiten durch eine Wiederbelebung des Konzepts der „civic citizenship“ (vgl. dazu Kapitel 1.2) bei der Sicherheit der Wohnsitznahme, 2) die Erlangung von Kompetenzen („das Lernen lernen“) durch Sprach- und Bildungs-Empowerment. Der Annex stellt eine Reihe von politikberatenden Ideen vor, die einerseits auf die Messung der Integrationsqualität von Programmen abheben und andererseits auf die Vergleichbarkeit von Programmen, ihre Akteure, ihre Optionen und

15 [ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/integration/doc-immigration-integration\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc-immigration-integration_de.htm)



ihre Auswirkungen.

- 2010: Austausch von Information und „good practices“, Massenmedien und Integration, Bewusstseinwecken und „empowerment“ für Migranten, Dialogplattformen, Einbürgerung und aktive Bürgerschaft, jugendliche Einwanderer, Bildung und Arbeitsmarkt.

Dieses ursprünglich für 2009 angekündigte Handbuch (Niessen/Huddleston 2010) stellt die Ergebnisse von Seminaren in Wien, Dublin, Lissabon und Tallin zwischen 2008 und 2009 vor. Es fokussiert zunächst die europäische Ebene wie die europäische Website, das EIF und die EU-Prioritäten, bevor es bewährte Praktiken zu den o.g. Themen vorstellt.

Die darin erwähnte Website [www.integration.eu](http://www.integration.eu) ist seit April 2009 online verfügbar und stellt einen öffentlichen Zugang zu den verschiedenen Ebenen von Integration und den einzelnen Mitgliedsstaaten dar. Sie soll zwischen Praktikern und politischen Entscheidungsträgern vermitteln. Dort ist zu finden:

- eine Sammlung von „good practices“;
- Entwicklungen auf der EU-Ebene (Richtlinien, Schlussfolgerungen des Rates, Mitteilungen der Kommission);
- Länderinformationen zu Gesetzgebung und Programmen;
- „Find-a-project-partner“-Angebote zur Vernetzung und Entwicklung gemeinsamer Projekte;
- Informationen zu Finanzierungsmöglichkeiten;
- Dokumentation, „policy papers“;
- Diskussionsforen;
- Events.

Insgesamt erscheint mir diese Internetseite, die ebenfalls in Kooperation mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss startete, eine willkommene Einrichtung, um die bislang sehr verstreute Information über die Integrationspolitik zu bündeln und zu systematisieren, auch wenn die Seite noch im Aufbau begriffen ist und sich Informationen noch willkürlich zugeordnet finden. Ein ähnlicher Prozess ist auf der lokalen Ebene begonnen worden. „Integrating cities“ vernetzt auf der Website [www.intocities.eu](http://www.intocities.eu) die Euro-cities miteinander.<sup>16</sup>

## 2.5 Monitoring und Kontrolle

Die Entwicklung von Integrationskriterien und die Überprüfung von Integrationspolitiken standen in den letzten Jahren im Zentrum europäischer Anstrengungen. Die Europäische Kommission hatte in ihrem Bericht 2007 darauf hingewiesen, dass klare Ziele, Indikatoren und Evaluierungsmechanismen verstärkt entwickelt werden müssten, um Fortschritte bei der Integration von Drittstaatsangehörigen messbar zu machen und den Informationsaustausch unter den Mitgliedsstaaten zu erleichtern. In der Zwischenzeit sind in Deutschland (vgl. Worbs 2010, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen 2019), aber auch in der Europäischen Union (vgl. Enzinger/Biezeveld 2003, Geddes/Niessen u.a. 2005, Niessen/Kate/Huddleston 2009, Niessen/Huddleston/Citron 2007) mit Unterstützung der Europäischen Kommission etliche Versuche gestartet, Stand und Veränderung der Integration von Migrantinnen und Migranten mittels regelmäßig erhobener Daten abzubilden und vergleichbar zu machen.

Auf ihren Konferenzen von Potsdam und Vichy beschlossen die für Integration zuständigen Minister, „Europäische Module“ zu entwickeln, die praktische Instrumente zur Entwicklung von Standards, „benchmarks“ und Indikatoren beinhalten sollen. Die Schwedische Ratspräsidentschaft hat im Jahr 2009 diese Anstrengungen für die Bereiche Beschäftigung, Bildung, soziale Inklusion und aktive Bürgerschaft vorangetrieben (Swedish Presidency of the European Union 2009); sie sind jedoch noch recht rudimentär im Vergleich zu jenen, die wissenschaftliche Institutionen und NGOs bereits vorgelegt haben.

## 2.6 Problematisierung des „Soft law“: Konvergenz, Legitimität und Kohärenz

Wir waren eingangs von unterschiedlichen politischen Kulturen im Umgang mit Einwanderung und Integration ausgegangen. Interessanterweise kommt Joppke (2007) in einer Studie über die

16 Vgl. zur lokalen Integration u.a.: Borkert/Bosswick 2007.

Integrationspolitiken der Niederlande, Frankreichs und Deutschlands ebenso wie Bertossi (2007) für Frankreich und Großbritannien und Carrera/Wiesbrock (2009) für Dänemark, Frankreich, Deutschland und die Niederlande zu dem Schluss, dass diese sich zwar auch nach der schrittweisen Einführung europäischer Grundsätze und „policies“ noch signifikant voneinander unterscheiden, dass diese Unterschiede jedoch keinesfalls die althergebrachten Traditionen bestätigen. Auf jeden Fall lässt sich eine Konvergenz bei den Sprach- und Einbürgerungstests feststellen, die seit Mitte der 2000er Jahre zusehends in den EU-Mitgliedsstaaten eingeführt werden (Joppke 2008). Auch bei den Maßnahmen zur Integration in die Arbeitsmärkte und im Schulbereich lässt sich eine steigende Ähnlichkeit feststellen (ebda.: 76ff.).

Gerade diese zunehmende Konvergenz, wie sie über die spezielle Variante der Offenen Methode der Koordinierung noch forciert wird, wird jedoch ähnlich kritisch gesehen wie die juristisch bindenden Politiken. Indem die Europäische Union ein supranationales Moment für die Übertragung und Legitimation von Politiken schaffe, deren Hauptziel eigentlich darin bestehe, über Integrationsmaßnahmen die Einwanderung zu begrenzen, leide die Legitimation und Kohärenz der EU-Einwanderungs- und Integrationspolitik. Sie gefährde einige Schlüsselprinzipien, auf denen ihr Justizsystem und ihre Einwanderungspolitik basierten. Andererseits könnten die Mitgliedsstaaten „Integration“ infolge der zunehmenden Europäisierung auch nicht mehr benutzen, um Drittstaatsangehörige von ihren Rechten und Schutzmöglichkeiten auszuschließen (ebda.).

Weniger Konvergenz stellte die Europäische Kommission bislang fest bei der Kooperation staatlicher Akteure mit Unternehmen, auf der kommunalen Ebene und bei der Förderung des Austausches zwischen Einwanderern und Aufnahmegesellschaft. Maßnahmen zum interreligiösen Dialog würden erst allmählich struktureller gefördert; sie seien häufig eher als ad-hoc Reaktionen auf negative Erfahrungen durchgeführt worden. Obwohl immer häufiger Vertreter von Migrantorganisationen an der Entwicklung

und Implementation von Integrationspolitik beteiligt seien, würden nur wenige Mitgliedsstaaten den Drittstaatsangehörigen das kommunale Wahlrecht einräumen (Belgien, Tschechische Republik, Finnland, Ungarn, Irland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Schweden, Griechenland). Dieses ist meist an die Aufenthaltsdauer geknüpft oder aber wird nur solchen Drittstaatsangehörigen gewährt, mit denen bilaterale Verträge bestehen. Weitere Probleme seien das „mainstreaming“ von Integrationspolitiken in den unterschiedlichen Politikfeldern, die Abstimmung unter den politischen Ebenen sowie die Berücksichtigung spezieller Migrantengruppen wie Kinder und Jugendliche und Frauen.

Nach dem schon erwähnten Migrant Integration Policy Index (MIPEX) sind die von den (hier 25 erhobenen; Bezugsjahr 2007) Mitgliedsstaaten praktizierten Integrationspolitiken bestenfalls auf halben Wege zu „best practices“, wobei die skandinavischen Länder, die westlichen Mittelmeerländer und die Beneluxstaaten mit dem Vereinigten Königreich am besten abschnitten. Deutschland liegt bei den meisten Indikatoren im (oberen) Mittelfeld; bei der Familienzusammenführung und der politischen Partizipation rangiert es etwas über dem Durchschnitt, bei den Indikatoren „Arbeitsmarktzugang“, „Antidiskriminierung“, „Zugang zur Einbürgerung“ und „langfristiger Aufenthalt“ im Schnitt. Wenn, ganz im Sinne des bisherigen „naming and shaming“, auch Integrationsindikatoren künftig nicht mehr allein von wissenschaftlichen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen, sondern von der Europäischen Kommission selbst erhoben und veröffentlicht werden, so kann davon eine ganz erhebliche politische Signalwirkung ausgehen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Lissabonstrategie, der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Sozialen Inklusions- und Sozialen Schutz-Strategie ebenfalls Daten erhoben werden, die zumindest zu einem Teil die sozioökonomische Lage von Migrantinnen und Migranten abbilden. In einer Studie hat Mary-Anne Kate (2009) darauf hingewiesen, dass diese konsequenter und systematischer in die be-

stehenden Benchmarking-Prozesse eingewoben werden müssten. Dies gilt womöglich auch für die Bildungsindikatoren. In ähnlicher Weise sollten wir meines Erachtens ein Monitoring der Lebenssituation von Flüchtlingen und Asylberechtigten anmahnen. Wie bereits im Bereich des „Hard Law“ (Kapitel 1.6) angemahnt, ist es auch für das „Soft Law“ sinnvoll und notwendig, die aus humanitären Gründen und aus Gründen des internationalen Schutzes eingewanderten Menschen aus Drittstaaten in die hier entwickelten Politikoptionen einzuschließen.

Die „Quasi-Offene Methode der Koordinierung“, wie sie in der Integrationspolitik bislang angewandt wurde, hat sich also zu großen Teilen als relativ effektiv erwiesen: Integrationsindikatoren „best practices“, gemeinsame Grundprinzipien und ihre Umsetzung können zur Formulierung nationaler Politiken beitragen, zu einem echten „policy-learning“ unter den Mitgliedsstaaten und schließlich zu einer schrittweisen Annäherung gesetzgeberischer Tätigkeiten in den Mitgliedsstaaten führen.

Allerdings steht zu bedenken, dass diese Methode nicht notwendigerweise auch für legitim erachtet wird. Akteure wie die Nationalen Kontaktstellen und das Forum der Zivilgesellschaft und Sozialpartner EIF haben beachtlichen Einfluss auf Entscheidungsverfahren und Politikempfehlungen genommen, wie sie sich in den jährlichen Berichten der Kommission und in den drei Handbüchern niederschlugen (Carrera 2009: 115). Dass diese jedoch nicht demokratisch legitimiert sind, ist dabei kritisch anzumerken. Auch wenn manche Autoren die Partizipation von „Stakeholdern“ für eine direktdemokratisch-deliberative Errungenschaft halten (vgl. die Diskussion bei: Büchs 2008, Kröger 2009) – einem repräsentativ-parlamentarischen Modell entsprechen die Offene Methode der Koordinierung und das in der Integrationspolitik aus dieser Methode abgeleitete Derivat nicht. Auf die empirisch bislang eher schwache Rolle des Europäischen Parlaments haben wir bereits verwiesen. Dieses erlangt nunmehr über den Artikel 79 (4) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nun zumindest wachsenden Einfluss auf die Entschei-

dungen. Die nationalen Parlamente jedoch gehen im Bereich des „Soft Law“ leer aus: Nach dem Protokoll Nr. 1 zum Lissabon-Vertrag über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union müssen sie zwar im Laufe eines Gesetzgebungsverfahrens unterrichtet werden, nicht aber im Laufe der in diesem zweiten Kapitel beschriebenen Verfahren. Prinzipiell basiert die Offene Koordinierung auf freiwilliger Kooperation der nationalen Exekutiven, so dass nationale Parlamente kaum Mitwirkungsmöglichkeiten vorfinden. Verhandlungen verlaufen für sie weniger nachvollziehbar als im juristisch bindenden Gesetzgebungsverfahren. Weder für nationale Abgeordnete noch für die EU-Bürgerinnen und Bürger ist nachvollziehbar und transparent, wie dieser Politikprozess verläuft und wer für seine Ergebnisse verantwortlich zeichnet. Auf der anderen Seite mag man argumentieren, dass die nationalen Parlamente mit diesem Austausch und Prozess gegenseitigen Lernens auch Chancen vorfinden, sich für neue Gesetzesinitiativen inspirieren zu lassen (Duina/Rainio 2007).

Auch was die Ergebnisse dieses Entscheidungsprozesses angeht, so entsprechen gerade die in vielen Staaten eingeführten Testverfahren (vgl. Wright 2008: 3) nicht notwendigerweise den von der Europäischen Kommission und vom Europäischen Rat von Tampere (Kapitel 1.2 und 1.3) ursprünglich festgelegten Positionen. Einerseits sorgten im Zeitverlauf die Ereignisse des 11. September 2001 für eine „Versicherheitlichung“ auch der Integrationsdebatte. Andererseits aber teilten die an diesem *Procedere* beteiligten Akteure, allen voran die für Integration zuständigen Minister, diese weitreichenden Ambitionen nur bedingt. Bereits das Konzept von „Integration“, wie es sich im „Soft Law“ der leitenden Grundprinzipien widerspiegelt, ist ganz und gar nicht deckungsgleich mit dem ursprünglichen rechtebasierten Ansatz der Kommission. Das Gros der Integrationspflichten entfällt, wie Abbildung 4 zeigte, entgegen der Rhetorik der Gemeinsamen Grundprinzipien, durchaus nicht in einem zweiseitigen Prozess auf beide Integrationsparteien – die Aufnahmegesellschaften und die Einwanderer –, sondern eher einseitig auf die Drittstaatsangehörigen. Anders

als in den Tampere-Schlussfolgerungen und den Stellungnahmen der Kommission wird also „Integration“ nicht als ein Recht der Einwanderer, sondern vielmehr als deren Verpflichtung fixiert. Soziale Kohäsion in der EU aber sollte vielmehr ganz im Sinne des selbst gesetzten Bildes von der „Einheit in Vielfalt“ als Chance („Diversity-Ansatz“) gesehen werden und nicht als eine Notwendigkeit, sich zu assimilieren.

Ein sozialdemokratisch inspirierter Ansatz empfiehlt, eine Brücke zwischen der normativen

Diskussion über Integration und sozialer Inklusion zu bauen (Carrera 2009: Fn. 467), mithin: die Hindernisse für eine gesellschaftliche Teilhabe besonders vulnerabler Gruppen zu identifizieren und möglichst zu eliminieren. Auch dazu bedarf es der oben angemahnten Kooperation zwischen den einzelnen Generaldirektionen und einer stärkeren Fokussierung des bislang stark auf den Sicherheitsaspekt der Generaldirektion Freiheit, Sicherheit und Recht konzentrierten Einwanderungs- und Integrationspolitik.

### 3. Fazit

---

Im Umgang mit der Integration von Einwanderern unterschieden sich die EU-Mitgliedsstaaten ursprünglich ganz erheblich. Die ihren Politiken zugrunde liegenden Paradigmen reichten von einem Assimilationsmodell über ein Modell der wohlfahrtsstaatlichen Integration bis hin zu Multikulturalismus und Antidiskriminierung. Entsprechend beharrten die Mitgliedsstaaten auf ihrer Souveränität bei der Ausgestaltung ihrer Integrationspolitiken. Der begrenzte Transfer gesetzgeberischer Kompetenzen an die Europäische Union hat hier seinen Ursprung. Er reicht bis hin zum Vertrag von Lissabon. Dieser legt fest, dass in der Integrationspolitik jegliche Harmonisierung ausgeschlossen bleibt. Dennoch können Parlament und Rat Anreize zur Unterstützung der Integrationsförderung für die Mitgliedsstaaten schaffen.

Diese zweigleisige Verfahrensweise führt die Tendenz der bisherigen Integrationspolitik fort: Einige wenige bindende Rechtsakte trugen, ersens, über die Rechte von Drittstaatsangehörigen, den Familiennachzug und die Antidiskriminierung zu einer gewissen Harmonisierung der Integrationspolitik in den Mitgliedsstaaten bei. Sie wurden ergänzt von solchen Richtlinien, die nicht primär auf die Integration von Drittstaatsangehörigen abzielten, aber den Arbeitsmarktzugang und die -integration und den Zugang und die Rechte von Asylsuchenden, Flüchtlingen und solchen Personen betreffen, die subsidiären Schutz genießen.

Ein zweiter Zugang führte über eine spezielle Variante der Offenen Methode der Koordinierung zu einer ganzen Reihe von „Soft Law“-Maßnahmen. Durch gemeinsame Prioritäten in Form der Gemeinsamen Grundprinzipien (GGP) des Rates, jährliche Ratstreffen, die Agenden der Europäischen Kommission und deren Fonds, durch tech-

nische Koordinations- und Vernetzungsinstrumente sowie mittels Monitoring und Kontrolle von „bewährten Praktiken“ konvergieren die Integrationspolitiken der Mitgliedsstaaten allmählich. Zwar mag dies für eine relative Effizienz, erhöhte Koordination und politisches Lernen untereinander sprechen. Die demokratische Legitimität der politischen Entscheidungsfindung aber bleibt in beiden Verfahren begrenzt: Das Rechtsetzungsverfahren der Integrationspolitik verbleibt als eines der wenigen Politikfelder außerhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und damit vorwiegend in den Händen der Mitgliedsstaaten und hier wiederum in denen der Exekutiven. Allenfalls über den Subsidiaritätsvorbehalt kann es nationalen Parlamenten gelingen, ihre Einwände geltend zu machen. Die Quasi-Offene Methode der Koordinierung bindet das Europäische Parlament nun über den Lissabon-Vertrag zwar stärker ein, wenn es darum geht, Anreize zu setzen. Vor allem aber die Regierungen und, im Sinne eines eher deliberativen Demokratieverständnisses, „Stakeholders“ aus der Zivilgesellschaft und den Sozialverbänden haben beachtlichen Einfluss in diesem Prozess gewonnen. Die nationalen Parlamente jedoch bleiben aus dieser Entscheidungsfindung ausgeschlossen, die wenig transparent macht, wer für die jeweiligen Ergebnisse verantwortlich zeichnet.

Das rechtsetzende wie das politisch bindende Procedere aber führten zum selben Ergebnis: In ein ursprünglich rechtebasiertes Verständnis von Integration als einem zweiseitigen Prozess von Aufnahmegesellschaften und Einwanderern verhandelten die Mitgliedsstaaten letztlich Bedingungen hinein, die den Einwanderern verschiedentlich eher einseitig die Last und die Verpflichtung auferlegten, sich zu integrieren. Sie koppelten die Gewährung von Rechten an soziale

und wirtschaftliche Voraussetzungen, an die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe oder an einen Beweis von Kenntnissen der Sprache und Kultur und letztlich der Loyalität zum Aufnahmestaat. Das Inkrafttreten der Grundrechtecharta durch den Vertrag von Lissabon eröffnet nun die Chance, nicht länger zwischen verschiedenen Personengruppen zu unterscheiden, sondern ihnen im Sinne eines ursprünglich rechtsbasierten Verständnisses von „Integration“ menschenrechtlich Zugang zu Integration und Inklusion zu garantieren, womit die Europäische Union ihren eigenen Zielen und Werten wieder mehr Glaubwürdigkeit verleihen könnte.

Unterhalb dieser generellen Tendenz ergibt sich ein komplexes Feld an Einzelmaßnahmen, die der Koordination bedürfen, zumal die Integrationspolitik als Querschnittspolitik zwischen verschiedenen Generaldirektionen und zwischen allen politischen Ebenen angesiedelt ist. Institutionelle Koordination und inhaltliche Kohärenz

zwischen den Ressorts „Freiheit, Sicherheit und Recht“, neuerdings noch einmal in sich aufgespalten, „Bildung, Kultur“, „Beschäftigung und Soziales“ herzustellen, tut not. Am überzeugendsten gelänge dies über die normative Verknüpfung von Integration und sozialer Inklusion. Kohärenz herzustellen, ist auch eine Herausforderung für alle Normen, Grundprinzipien und Indikatoren, die jeweils unter „Drittstaatsangehörigen“ unterschiedliche Personengruppen fassen. Integration und Inklusion als ein Recht bezieht sich dann auf alle Personen, die nicht EU-Bürger sind, diesen in ihren Rechten und in ihrem Zugang zu den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Systemen der Mitgliedsstaaten aber so gleichgestellt sein sollten, wie es die ursprünglichen Konzepte des Europäischen Rates von Tampere und die der Europäischen Kommission vorgesehen hatten, die es im Sinne der Grundrechtecharta zu reaktivieren gilt.

## Literaturverzeichnis

---

- Apap, Joanna; Carrera, Sergio 2005: Family Reunification – A case for annulment before the ECJ?, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Amnesty international Journal Juni 2010:  
<http://www.amnesty.de/journal/2010/juni/gleichberechtigung-ist-gleichberechtigung>.
- Atikkan, Ece Ozlem 2006: Citizenship or Denizenship: The Treatment of Third Country Nationals in the European Union, Sussex European Institute, SEI Working Paper No. 85.
- Baer, Susanne; Clausnitzer, Lamine 2010: Chronologie Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz,  
<http://baer.rewi.hu-berlin.de/wissen/antidiskriminierungsrecht/allgemeinesgleichbehandlungsgesetz/index.html>.
- Bell, Mark 2002: Anti-Discrimination Law and the European Union, Oxford.
- Bell, Mark; Chopin, Isabelle; Palmer, Fiona 2007: Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts in Europa. Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedsstaaten, Brüssel.
- Bell, Mark 2008: The Implementation of European Anti-Discrimination Directives: Converging to a Common Model?, in: *The Political Quarterly* 79,1, 26-44.
- Bell, Mark 2009: Advancing EU Anti-Discrimination Law: the European Commission's 2008 Proposal for a New Directive, in: *The Equal Rights Review* 3, 7-16.
- Bertossi, Christophe 2007: French and British models of integration. Public philosophies, policies and state institutions, ESRC Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 46, University of Oxford.
- Bielefeldt, Heiner; Follmar-Otto, Petra 2005: Diskriminierungsschutz in der politischen Diskussion, Police Paper Nr. 5 des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin, Februar.
- Borkert, Maren; Bosswick, Wolfgang u. a. 2007: Local integration policies for migrants in Europe, Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Büchs, Milena 2008: How Legitimate is the Open Method of Coordination?, in: *JCMS* 46,4, 765-786.
- Carrera, Sergio 2006: A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Carrera, Sergio 2009: In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU, Leiden/Boston.
- Carrera, Sergio; Wiesbrock, Anja 2009: Civic Integration of Third Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy, October, Centre for European Policy Studies, Brussels, 3.
- Cholewinski, Ryszard 2001: Family Reunification and Conditions Placed on Family Members: Dismantling a Fundamental Human Right, in: *European Journal of Migration and Law*, Vol. 4, No. 2, 171-290.
- Chopin, Isabelle 2001: Possible Harmonisation of Anti-Discrimination Legislation in the European Union: European and Non-Governmental Proposals, in: *European Journal of Migration and Law*, Vol. 4, No. 2, 413-430.
- Chopin, Isabelle; Niessen, Jan (Hrsg.) 2001: The Starting Line and the incorporation of the Racial Equality Directive into the national laws of the EU member states and accession states. Commission for Racial Equality/Migration Policy Group, Brussels.
- Collett, Elizabeth 2009: Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy, EPC Working Paper No. 32, December, Brussels.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2010: 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin, Juni.
- Duina, Francesco; Raunio, Tapio 2007: The open method of co-ordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities?, in: *Journal of European Public Policy*, 14, 4, 489-406.
- ECRE 1999: Analyse des Amsterdamer Vertrags und der EU-Politik,  
<http://www.proasyl.de/texte/europe/ecre/agendad0.htm>.

- ECRE 2010: Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive, Brussels, March.
- Enzinger, Hans; Biezeveld, Renske 2003: Benchmarking in Immigration Integration, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Erasmus University of Rotterdam, August, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/studies/docs/benchmarking\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/benchmarking_final_en.pdf).
- Favell, Adrian 1999: Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain, Basingstoke u. a.
- Favell, Adrian 2000: The Integration of immigrants in Western Europe: Contours and Constraints of a Research Paradigm, Paper for the Conference "Explaining Changes in Migration Policies: Debates from different perspectives", Geneva, 27-28 October.
- Flamigni, Nicola; Plaetevoet, René 2009: EU Policy on Labour Migration: Implications for Migrants' Rights, European Social Watch Report 2009: Migrants in Europe as Development Between hope and vulnerability, [socialwatch.eu/wcm/eu\\_ollicy.html](http://socialwatch.eu/wcm/eu_ollicy.html).
- Follmar-Otto, Petra 2006: Integration durch Diskriminierungsschutz?, in: Davy, Ulrike; Weber, Albrecht (Hrsg.): Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen?, Baden-Baden, 190-209.
- Frattini, Franco 2008: Keine Einwanderung ohne Integrationspolitik. Der europäische Rahmen für die Integration, o.O.
- Geddes, Andrew; Guiraudon, Virginie 2003: Antidiscrimination Policy: The Emergence of a EU Policy Paradigm amidst Contrasted National Models, Paper for the workshop Opening the Black Box: Europeanisation, Discourse, and Policy Change, November 23-24, 2002, Oxford.
- Geddes, Andrew; Guiraudon, Virginie 2004: Britain, France, and EU Anti-Discrimination Policy: The Emergence of an EU Policy Paradigm, in: West European Politics, Vol. 27, No. 2, March, 334-353.
- Geddes, Andrew; Niessen, Jan u.a. 2005: European Civic Citizenship and Inclusion Index, Brüssel.
- Groenendijk, Kees; Fernhout, Roel; van Dam, Dominique; van Oers, Ricki; Strik, Tineke 2007: The Family Reunification Directive in EU Member States the First Year of Implementation, Nijmegen.
- Hailbronner, Kay 2002: Migrationspolitik und Rechte der Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 83-89.
- Halleskov, Louise 2005: The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?, in: European Journal of Migrant and Law 7, 181-201.
- Heckmann, Friedrich; Schnapper, Dominique 2003: The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence, Stuttgart; Penninx, Rinus 2004: Integration Policies for Europe's Immigrants: Performance, Conditions and Challenges. An expert paper for the Independent Council of Experts on Migration and Integration, Brussels.
- Hauschild, Christoph 2003: Neues europäisches Einwanderungsrecht: Das Recht auf Familienzusammenführung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR), 266-273.
- Houtzager, Dick 2006: Changing Perspectives: Shifting the burden of proof in racial equality cases, European Network against Racism (ENAR), Brüssel, June.
- Huddleston, Thomas 2010: EU support for integration: what about beneficiaries of international protection? MPG/UNHCR o.O.
- Joppke, Christian 2007: Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe, in: West European Politics, 20, 1, 1-22.
- Joppke, Christian 2008: Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?, in: Law & Ethics of Human Rights, 2,1, Article 6.
- Kate, Mary-Anne 2009: The social and employment dimensions of the EU's Lisbon strategy for growth and jobs, What are the opportunities for monitoring and improving the situation of migrants and ethnic minorities?, European Network against racism, Brussels, November.
- Kofmann, Eleonore 2004: Family-Related Migration: A Critical Review of European Studies, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 30, No. 2, March, 243-262.
- Kröger, Sandra 2009: The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, depoliticisation and beyond, in: European Integration online Papers, Special Issue 1, 13, Art. 5 <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-005a.htm>.
- Lavenex, Sandra 2009: Die Europäische Union. Focus Migration, Länderprofil 17, online: [http://www.focus-migration.de/uploads/tx\\_wilpubdb/LP\\_17\\_EU.pdf](http://www.focus-migration.de/uploads/tx_wilpubdb/LP_17_EU.pdf).



- Malmström, Cecilia 2010: Member of the European Commission responsible for Home Affairs 2010: Towards a second European Agenda for Integration. Third meeting of the European Integration Forum, Brussels, 24 June 2010.
- Niessen, Jan; Schibel, Yongmi 2004: Handbook on Integration for Policy-makers and Practitioners, DG Justice, Freedom and Security, European Commission, November, Brussels.
- Niessen, Jan; Huddleston, Thomas; Citron, Laura 2007: Migration Integration Policy Index, British Council and Migration Policy Group: [www.integrationindex.eu](http://www.integrationindex.eu).
- Niessen, Jan; Huddleston, Thomas 2007: Setting up a System of Benchmarking to Measure the Success of Integration Policies in Europe, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, PE 378.288, January.
- Niessen, Jan; Schiebel, Yongmi 2007: Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners, Second Edition, DG Justice, Freedom and Security, European Commission, May, Brussels.
- Niessen, Jan; Kate, Marie-Anne; Huddleston, Thomas 2009: Developing and using European integration indicators, Brüssel, Migrant Integration Policy Index: <http://www.integrationindex.eu/printversion/2636.html>.
- Niessen, Jan; Huddleston, Thomas 2010: Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, Third edition, DG Justice, Freedom and Security, European Commission, April, Brussels.
- OECD 2006: International Migration Outlook, SOPEMI.
- Poletti, Cécile 2003: Le regroupement familial des ressortissants des états tiers face au droit communautaire. La directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003. Mémoire de D.E.A., Université Paris X-Nanterre, D.E.A. de Droits de l'homme et libertés publiques (unveröff. Manuskript).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahreshgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Essen.
- Sasse, Gwendolyn 2005: Securitization or Securing Rights? Exploring the Conceptual Foundations of Policies towards Minorities and Migrants in Europe, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 43, No. 4, 673-693.
- Schneider, Hildegard; Wiesbrock, Anja 2005: The Council Directive on Family Reunification: Establishing Proper Rights for Third Country Nationals?, in: Schneider, Hildegard (Hrsg.): Towards a European Migration Policy: From Maastricht to Amsterdam, from Tampere to The Hague, in: Schneider, H. (Hrsg.): Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future, Vol. II, Forum Maastricht, 35-70.
- Sievekling, Klaus 2001: Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik: neue Perspektiven nach „Amsterdam“, in: Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik (Hrsg.): Europäische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 97, 21-42.
- SOPEMI 2000: Comparative analysis of the legislation and the procedures governing the immigration of family members in certain OECD countries, in: Trends in International Migration, Paris.
- Swedish Presidency of the European Union 2009: Presidency Conference Conclusions on Indicators and monitoring of the outcome of integration policies, Brüssel.
- ter Steeg, Marcus 2005: Das Einwanderungskonzept der EU. Zwischen politischem Anspruch, faktischen Regelungsbedürfnissen und den primärrechtlichen Grenzen in Titel IV des EG-Vertrages (Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, hrsg. von Prof. Dr. Jürgen Schwarze, Direktor des Instituts für Öffentliches Recht der Universität Freiburg, Abteilung Europa- und Völkerrecht, Band 321), Baden-Baden.
- Tyson, Adam 2001: The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination, in: European Journal of Migration and Law, No. 3, 199-229.
- Walter, Anne 2003: Familiennachzug – ein Mittel zur Integration?, in: Sahlfeld, Konrad u. a. (Hrsg.): 43. AssÖR: 43. Assistententagung Öffentliches Recht, Luzern, München u. a., 181-196.
- Walter, Anne 2004: The New EC Directive on the Right to Family Unification, in: IMIS-Beiträge 24, 111-118.
- Weller-Monteiro, Ferreira 2003: Von der Festung Europa zur gestaltenden Einwanderungspolitik? Zur aktuellen Entwicklung eines europäischen Politikfeldes, Berlin.
- Worbs, Susanne 2010: Integration in klaren Zahlen? Ansätze des Integrationsmonitorings in Deutschland, focus Migration, Kurzdossier Nr. 16, Mai.
- Wright, Sue 2008: Citizenship Tests in Europe – Editorial Introduction, in: International Journal on Multicultural Societies (IJMS) 10,1, 1-9.

## Die Autorin

---

**PD Dr. Petra Bendel**

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Zentralinstitut für Regionenforschung



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Wirtschaftspolitische Konsequenzen aus der Krise**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Wieder Wohlstand für alle – Politik für eine integrierte Arbeitsgesellschaft**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Exporte um jeden Preis? Zur Diskussion um das deutsche Wachstumsmodell**

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Europas unterschätzte Ungleichheit**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Welche Steuerpolitik gehört zum „sozialdemokratischen Modell“?**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz – Förderungsgesetz für KMU?**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Was die Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomie lernen kann**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Was die Verbraucherpolitik wissen sollte – Handlungsfelder der Verbraucherschutzforschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen Verkehrspolitik**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt**

**Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Bedarfsbemessung bei Hartz IV  
Zur Ableitung von Regelleistungen auf der Basis des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts**

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Perspektiven der Erwerbsarbeit:  
Facharbeit in Deutschland**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Die Mitbestimmung im Kontext europäischer Herausforderungen**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Arbeitsplatz Hochschule  
Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der „unternehmerischen Universität“**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

**Wem werden Konjunkturprogramme gerecht?  
Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)