

This *newsletter* is also available in English.
 Cette *newsletter* est également disponible en français.

Integration von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten: Eine bedeutende eingliederungspolitische Herausforderung für die EU

Sowohl im geschichtlichen Kontext als auch bezüglich der aktuellen politischen Rahmenbedingungen für die Verwirklichung von Politikmaßnahmen gegenüber Einwanderinnen und Einwanderern sowie ethnischen Minderheiten¹ bestehen große Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten. In einigen Ländern überwiegen verschiedene Formen des "Multikulturalismus", was insbesondere die Akzeptanz von Verschiedenheit bedeutet. Andere Ansätze fußen vielmehr auf dem Konzept des "Schmelztiegels" ("melting pot"), bei dem eine gemeinsame nationale Identität angestrebt wird.

Dessen ungeachtet liegt in der Integrationsförderung zugunsten von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten eine eingliederungspolitische Problemstellung, die in immer mehr EU-Staaten eine zunehmende Bedeutung erlangt. Es handelt sich um einen Politikbereich, der sich durch rasche Verlagerungen auszeichnet und in dem signifikante Herausforderungen anstehen. Die Mitgliedstaaten erproben dafür eine Reihe

neuer Herangehensweisen und Initiativen. Daraus ergibt sich eine hervorragende Gelegenheit, voneinander zu lernen - sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf EU-Ebene. Ausgehend von diesen Überlegungen legt der neueste Synthesebericht, der auf der Basis der von den regierungsunabhängigen ExpertInnen für soziale Eingliederung für die Kommission vorgenommenen unabhängigen Beurteilungen ausgearbeitet wurde, einen wichtigen Schwerpunkt eben auf die von den EU-Ländern umgesetzten Politikmaßnahmen zur Integration von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten.

Nettomigration

Nach Schätzungen von Eurostat beziffert sich die Nettomigration - die Differenz zwischen der Zahl der Zu- und Abwanderinnen und -wanderern - für die gesamte EU-25 im Jahr 2005 auf +1,65 Millionen². Abbildung 4.1 des Syntheseberichts bietet einen Überblick auf der Grundlage dieser Eurostat-Daten. Sie zeigt eine Reihung der Mitgliedstaaten nach dem

¹ Der vollständige Bericht, der 25 EU-Länder umspannt und sich mit einer Reihe von Problemstellungen befasst, kann unter folgender Adresse heruntergeladen werden: <http://www.peer-review-social-inclusion.net/policy-assessment-activities/reports/synthesis-report-2006-2/>

² Diese Zahl ist die Summe der Veränderungen in den einzelnen Ländern, einschließlich der MigrantInnen innerhalb der EU - sie bezieht sich nicht auf die Nettobewegungen aus dem Rest der Welt. Vgl. Eurostat, Bevölkerung in Europa 2005: erste Ergebnisse; Bevölkerung und soziale Bedingungen, Statistik kurz gefasst 16/2006.

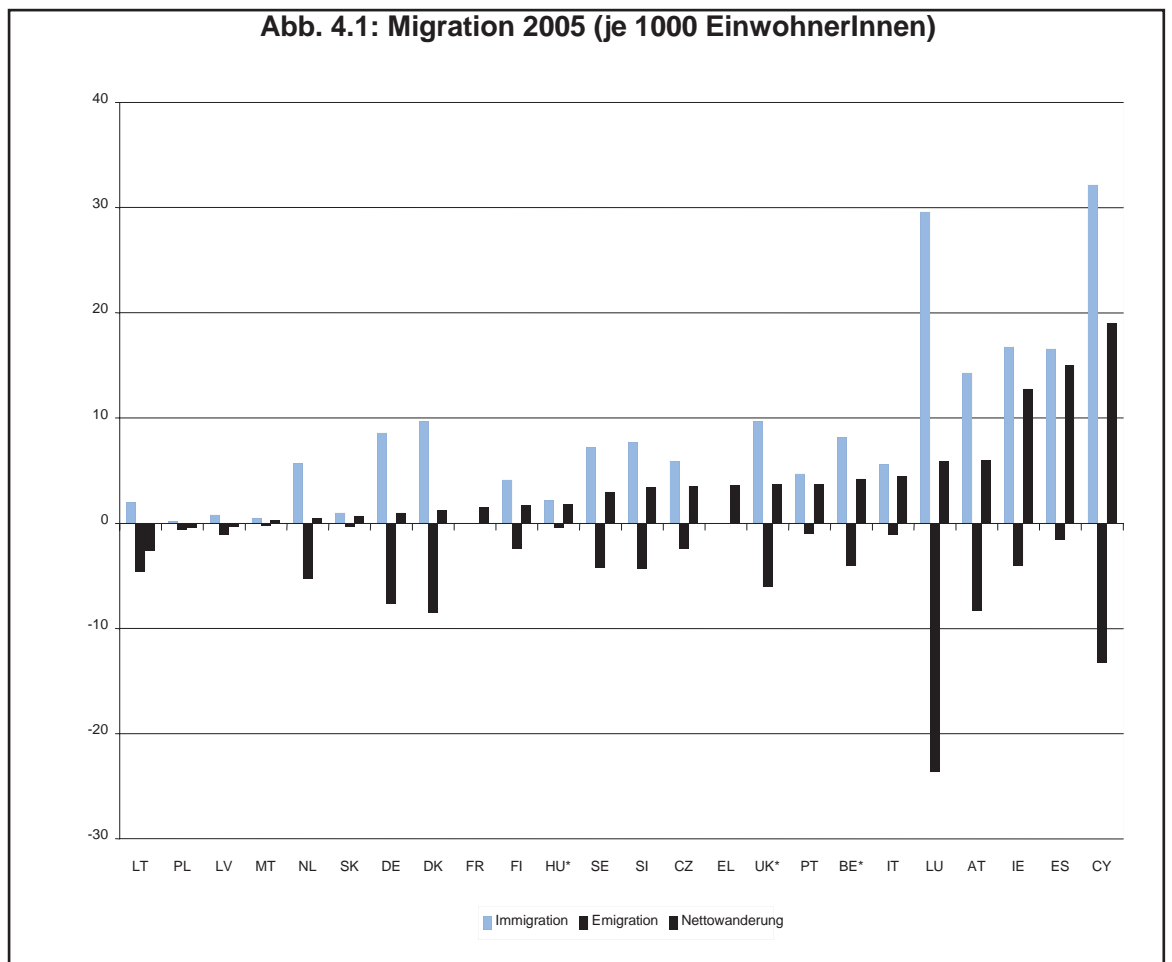
Integration von MigrantInnen und ethnischen Minderheiten: Eine bedeutende eingliederungspolitische Herausforderung für die EU	1
Nettomigration	1
Typologie von Migrationsverläufen	2
Ausrichtung von Politikmaßnahmen	3
Langzeitpflege - was bringt die Zukunft?	4



anteiligen Gewicht des Migrationssaldos an der Bevölkerungszahl.

Die Autoren verweisen wohl darauf, dass die Migrationsdaten mit großer Sorgfalt zu analysieren sind und mitunter statistische Anpassungen enthalten; dennoch sind einige Zahlen besonders auffällig. So weisen beispielsweise Zypern und Luxemburg sehr hohe Zu- und Abwanderungsströme auf; Luxemburg verzeichnet das stärkste migrationsbedingte Bevölkerungswachstum. Die Bevölkerung Spaniens und Irlands erfährt

ebenfalls einen starken Nettozuwachs aus der Migration. Allein Litauen, Lettland und Polen zeichnen sich 2005 offensichtlich weiterhin durch eine Nettoabwanderung aus. Malta wiederum verbucht so gut wie keine Zu- oder Abgänge. Insofern als aufbereitete Statistiken manchmal ebenso viel verbergen wie sie offenlegen, stützt sich der Bericht auf die umfassenden Daten, die von den LänderexpertInnen zusammengetragen wurden, um spezifische Problemfelder zu beleuchten und zu deren Klärung beizutragen.



Hinweis: Für Frankreich und Griechenland sind nur die Nettozahlen verfügbar; für Estland liegen keine Vergleichsdaten vor.

* Daten aus 2004



Typologie von Migrationsverläufen

Die Autoren schlagen als nützliche Arbeitsgrundlage für vergleichende Analysen zu einzelstaatlichen einwanderungspolitischen Konzepten eine Typologie von Migrationsverläufen vor, wobei Überschneidungen nicht auszuschließen sind.

1. Traditionelle Aufnahmeländer: Länder, die seit langen Jahren eine große Anzahl von MigrantInnen aufnehmen, in denen jedoch eine aktuelle politische Debatte über Beschränkungen der Zuwanderungsströme stattfindet. In diese Kategorie fallen Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Großbritannien.
2. Neue Aufnahmeländer: Sie erachten eine kontrollierte Zuwanderung als Lösung für einen potenziellen Arbeitskräftemangel. Irland, Luxemburg und Finnland können dieser Kategorie zugeordnet werden.
3. Neue Anlaufländer: Sie gelten unter Nicht-EU-MigrantInnen als Zugangspunkte mit Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib. Zu diesen Staaten zählen neben Griechenland, Spanien, Italien und Portugal (die in der Vergangenheit eine beständige Abwanderung verzeichneten) auch Österreich, die Tschechische Republik und Slowenien.
4. Transitländer: Einreiseländer, die jedoch nicht als dauerhafte Aufnahmeländer fungieren. Beispiele hierfür wären Zypern und Malta.
5. Abwanderungsländer: Länder, die nach wie vor eine Nettoabwanderung aufweisen und nur beschränkte Möglichkeiten für Zuwanderinnen und Zuwanderer bieten. Dieser Gruppe gehören Lettland, Litauen und Polen an.
6. Länder mit Segregation von Minderheiten: Länder, in denen eine große Bevölkerungsgruppe (z. B. Roma) trotz entsprechender Politikbestrebungen nur ungenügend in die Gesamtbevölkerung eingegliedert ist. Dieser Kategorie sind Ungarn, die Slowakei und Estland zuzurechnen.

Ausrichtung von Politikmaßnahmen

Die Autoren räumen ein, dass angesichts der vielfältigen einzelstaatlichen Besonderheiten nicht realistischerweise erwartet werden kann, dass alle 27 EU-Länder ein gemeinsames Modell oder einheitliche Bestimmungen anwenden, dennoch umreißen sie eine Reihe von zielführenden Politikkonzepten, die als Grundlage für eine erfolgreichere Integrationsstrategie gelten könnten. Diese Konzepte sind u. a.:

- Vorbeugung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt - dies würde einen gewaltigen Schritt vorwärts bedeuten. In einigen Mitgliedsländern sind die Beschäftigungsquoten unter MigrantInnen besorgniserregend niedrig; besonders schlecht integriert sind Frauen.
- Über den Arbeitsmarkt hinaus reichende Bestrebungen zugunsten der aktiven Eingliederung in die Gesellschaft.
- Zielgruppengerechte Bildungsmaßnahmen, v. a. für Einwanderinnen und Einwanderer der ersten Generation und für Frauen. Es ist von besonderer Bedeutung, die Bildungungleichheiten zwischen den Generationen zu durchbrechen.
- Befassung mit den diffizilen Entscheidungen in Bereichen wie Wohnungspolitik und kulturelle Identität.
- Aufstellung von Zielvorgaben für die politische Schwerpunktsetzung und das politische Engagement; Verwendung von Indikatoren zur Überwachung der Fortschritte in der Umsetzung der Zielvorgaben.
- Ausgleich zwischen dem "Multikulturalismus"- und "Schmelztiegel"-Konzept.



Langzeitpflege - was bringt die Zukunft?

Welches Wechselverhältnis besteht zwischen den Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln der Gemeinschaft und der Erbringung von Dienstleistungen der Langzeitpflege in den Ländern Europas? ExpertInnen aus sieben EU-Mitgliedstaaten, InteressensvertreterInnen und Mitglieder der Europäischen Kommission debattierten diesen Fragenkomplex anlässlich eines Peer Review-Seminars am 29. Mai 2007 in Belgien. Langzeitpflege umspannt eine breite Palette an Dienstleistungen, von der Betreuung von Menschen mit schweren Behinderungen (zu Hause oder in Einrichtungen) über die zeitlich befristete Betreuung bis hin zu Pflegeheimen und den immer zahlreicheren aktiven Programmen zur Familienunterstützung.

Zu den gemeinschaftlichen Regelwerken, die potenziell auf den Bereich der Langzeitpflege anwendbar sind, gehören die Wettbewerbs- und Subventionsregeln, die Bestimmungen zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sowie die Vergaberechtsvorschriften.

Es bestehen mitunter Befürchtungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen EU-Dienstleistungsrichtlinie, welche jedoch nur beschränkt auf den Bereich der Langzeitpflege Anwendung findet. Besorgnis erregen auch die möglichen Auswirkungen einiger Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs.

Maßgeblich ist jedoch, dass im EU-Vertrag festgeschrieben ist, dass Sozialdienstleistungen von "allgemeinem Interesse" nur dann den Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln der EU unterliegen, wenn sie wirtschaftlicher Art sind. Und selbst dann nur insofern, als die Anwendung dieser Vorschriften die Zweckerfüllung der Dienstleistung nicht beeinträchtigt. Die Frage lautet also: Wie ist das "allgemeine Interesse" zu definieren? Während das Konzept in einigen Mitgliedstaaten klar ist, gibt es in anderen Rätseln auf. Und was ist von den Entscheidungen des Gerichtshofs zu halten? De facto existiert bislang kaum EU-Präzedenzrecht zur Langzeitpflege selbst. Die aktuellen Befürchtungen rühren eher aus Entscheidungen in anderen Bereichen. Der Gerichtshof hat indessen ein Urteil über

Pflegeheime erlassen: Sie haben als Wirtschaftsaktivität zu gelten - der Richterpruch räumt den Regierungen aber gleichzeitig die Möglichkeit ein, den Betrieb von privaten Pflegeheimen überwiegend auf nicht gewinnorientierte AnbieterInnen einzuschränken. Die Besonderheit der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse findet damit Berücksichtigung.

Die TeilnehmerInnen des Peer Review-Seminars brachten bei der Darstellung der Systeme der jeweiligen Länder diverse Befürchtungen zur Sprache. Ist der Zugang zu qualitativ hochwertigen Pflegedienstleistungen durch die Mitwirkung von Privatunternehmen an öffentlichen Dienstleistungen gefährdet? Wie kann dieser Zugang für Menschen geschützt werden, die auf diese Dienstleistungen angewiesen sind? Welcher Ausgleich lässt sich zwischen Qualität und finanzieller Machbarkeit finden? Inwieweit lässt sich in dem Bemühen, allen BürgerInnen den Zugang zu den benötigten Dienstleistungen zu sichern, auf bewährte Verfahrensweisen in anderen Ländern zurückgreifen? Derzeit herrscht die Meinung vor, dass die Versorgung mit Pflegedienstleistungen ebenso wie alle relevanten Entscheidungen möglichst nahe bei den NutzerInnen stattfinden sollten. Die Pflegestrukturen sind je nach EU-Land unterschiedlich; es kommen historische Unterschiede zum Tragen, aber auch abweichende Einschätzungen bezüglich Auswahl, Wettbewerb und sozialer Solidarität.

Auf der anderen Seite hat die Internationalisierung von Pflegedienstleistungen schon begonnen. Pflegeeinrichtungen in einigen älteren Mitgliedstaaten rekrutieren Personal aus jüngeren EU-Ländern und mitunter sogar aus Drittstaaten - die Betroffenen haben oft weder eine Aufenthalts- noch eine Arbeitserlaubnis. Multinationale Unternehmen drängen in den Bereich der nationalen und lokalen Pflegeversorgung vor. Und sogar die Inanspruchnahme der Dienstleistungen findet mitunter im Ausland statt: Die NutzerInnen suchen nicht mehr unbedingt Pflegeeinrichtungen in dem Land auf, in dem sie gearbeitet und Sozialbeiträge geleistet haben. Heißt das, ein Regelwerk auf



EU-Ebene ist unumgänglich?

Unsicherheit hat Ängste im Zusammenhang mit diesem Themenkomplex genährt. VertreterInnen der Kommission räumten beim Seminar ein, dass die Umsetzung von EU-Vorschriften mitunter zu Befürchtungen führt. Sie betonten indessen auch die Notwendigkeit, die Probleme bezüglich der Wechselwirkung zwischen EU-Vorschriften und der Versorgung mit Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse eindeutiger auszuloten. Laufende Bemühungen gehen in Richtung mehr Information und Konsultation. Am 4. Juni wurden in einer Tagung die Ergebnisse einer von der Kommission durchgeführten Studie zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse erörtert. Ein 2006 initiiertes Konsultationsverfahren zu Sozialdienstleistungen ist eben zu Ende gegangen. Außerdem dürften die Ergebnisse einer Reflektionsgruppe zu Rechtsfragen die Qualität der Debatte erhöhen. Eine neue für Ende 2007 geplante Mitteilung der Kommission zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse wird - anknüpfend an die Mitteilung aus dem Jahr 2006 - eine Klärung der aufgetretenen juristischen Problemfelder bringen. Für die Kommission ist dies ein wichtiger Zeitpunkt, um den Weg in die Zukunft frei zu machen und eine genauere Vorstellung von der angebrachten Entwicklungsrichtung zu geben. Dieser Themenkomplex wird mit den Mitgliedstaaten und allen Interessenvertretungen eingehender zu diskutieren sein. Die Problembereiche im Zusammenhang mit dem Pflegesystem sind heute eindeutig umrissen. Jetzt gilt es, Fragen der rechtlichen Absicherung, der adäquaten Finanzierung und der Qualität in Angriff zu nehmen.