

# Herausforderungen bei der Koordinierung der Politik für Drittstaatsangehörige

## Zusammenfassung

### Einleitung

Zuwanderung ist ein wichtiger Politikschwerpunkt für die EU-Mitgliedstaaten und ein Thema, das grundsätzlich sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene behandelt wird. Wenngleich die Mitgliedstaaten spezifische Vorschriften wie Einreisebedingungen oder Programme für Gruppen von Erwerbstätigen eingeführt haben, stellt die allgemeine Struktur zuwanderungspolitischer Maßnahmen für politische Entscheidungsträger eine große Herausforderung dar. In den vergangenen Monaten hat sich die Situation in Europa durch den starken Zustrom von Flüchtlingen aus Drittstaaten grundlegend geändert. Die meisten EU-Länder stehen der Ankunft einer beispiellosen Zahl von Flüchtlingen gegenüber und müssen sich mit der Frage auseinandersetzen, wie in umfassender und koordinierter Weise auf die unmittelbaren Bedürfnisse der Asylsuchenden und die längerfristigen Fragen der Integration reagiert werden kann. Darüber hinaus erfordern die Herausforderungen, die sich durch Arbeitskräftemangel und demografischen Wandel in Europa ergeben, eine umfassende politische Strategie, die die Auswirkungen der Einwanderung auf die Gastländer und auf die Flüchtlinge und Zuwanderer selbst berücksichtigt.

In diesem Bericht wird der Frage nachgegangen, wie politische Strategien in den Bereichen Zuwanderung, Arbeitsmarkt und Integration innerhalb der Mitgliedstaaten koordiniert werden; ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf die Rolle der Sozialpartner und Initiativen auf lokaler Ebene gelegt.

### Politischer Kontext

Die Zuwanderung von Nicht-EU-Bürgern bzw. Drittstaatsangehörigen ist für zwei Drittel des Bevölkerungswachstums der EU in den letzten zehn Jahren und die Hälfte des Beschäftigungswachstums in den letzten fünf Jahren verantwortlich. Ein weiterer Anstieg dieser Zahlen ist sehr wahrscheinlich, wenn der aktuelle Zustrom von Flüchtlingen berücksichtigt wird. Drittstaatsangehörige sind auf dem Arbeitsmarkt erwiesenermaßen benachteiligt: So ist die Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe in den meisten Mitgliedstaaten tendenziell deutlich höher als in der einheimischen Bevölkerung.

In den Mitgliedstaaten beginnt sich ein Bewusstsein für die Notwendigkeit einer größeren Kohärenz zwischen den politischen Strategien zur Integration von Zuwanderern

und konkreter Maßnahmen zur Anlockung von Zuwanderern zu entwickeln; gleichzeitig bestehen Bestrebungen, die längerfristigen Fragen der Integration koordinierter anzugehen.

Der EU stehen verschiedene Instrumente zur Bewältigung von Zu- und Einwanderung (durch legislative Maßnahmen) und Integration (durch nicht legislative Maßnahmen) zur Verfügung. Eine Reihe von EU-Rechtsvorschriften regelt die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen. Mit den 2004 eingeführten Gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration in der EU wurde ein Rahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer eigenen integrationspolitischen Strategien geschaffen. Im Mai 2005 führte die Europäische Kommission die Europäische Migrationsagenda ein, die wesentliche Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrise sowie längerfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Zuwanderungssteuerung beinhaltet.

### Wichtigste Erkenntnisse

#### Politikkoordinierung

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in der Zuwanderungs-, Arbeitsmarkts- und Integrationspolitik ist relativ uneinheitlich. Die Länder mit den besten Ergebnissen sind auch diejenigen, die im Hinblick auf die Politikkoordinierung den Schwerpunkt auf Integrationspolitik von Anfang an legen, wobei sowohl Integrationsergebnisse als auch die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden.

Es ist wichtig, politische Kohärenz in der Umsetzungs- und Programmkoordinierungsphase anzustreben, um sowohl interne Kohärenz innerhalb der politischen Programme und unter den Interessengruppen als auch externe Kohärenz zwischen einzelstaatlicher und Gemeindeebene zu gewährleisten. Die Stabilität der beteiligten Institutionen spielt bei der Beibehaltung einer guten Politikkoordinierung ebenfalls eine Rolle. Ebenso von wesentlicher Bedeutung sind ein starkes Engagement der verschiedenen Interessengruppen und die Einrichtung eines Koordinationszentrums mit ausreichenden Ressourcen. Außerdem ist es wichtig, die Zuwanderer selbst anzuhören und ihre Beiträge bei der Ausarbeitung der Programmziele zu berücksichtigen.

Die Länder, die in der Integrationspolitik gut abschneiden, weisen eine größere Transparenz zwischen politischem Diskurs und politischen Ergebnissen auf. Dies entspricht der Fachliteratur zur Unterstützung des Erhalts von Werten während des gesamten politischen Prozesses. Ein positiver politischer Diskurs - oder Elemente davon - scheint in diesen Ländern vorhanden zu sein.

### **Rolle und Beteiligung der Sozialpartner**

In vielen Ländern gibt es eine Zusammenarbeit zwischen einem breiten Spektrum an Interessengruppen, einschließlich der Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften, die darauf abzielt, den Arbeitskräftemangel zu ermitteln und zu bekämpfen und die gewonnenen Erkenntnisse in eine umfassende Zuwanderungspolitik einfließen zu lassen, insbesondere im Hinblick auf den Arbeitsmarkt.

Die am breitesten angelegten Programme zur Unterstützung der beruflichen Integration beziehen sich auf das sowohl allgemeine als auch tätigkeitsbezogene Sprachenangebot. Andere Maßnahmen betreffen Schulungen in den Bereichen Arbeitsrecht und Arbeitsschutz.

Arbeitgeberorganisationen und Einzelunternehmen sind zunehmend im Diversitätsmanagement aktiv, insbesondere in Belgien, Dänemark und Deutschland.

Der Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung wurde vor allem von Gewerkschaften genutzt, um auf Zuwanderer zugeschnittene Programme anzubieten. Gleichwohl scheint der Ansatz der Sozialpartner bei der Erfassung von Informationen über Wanderarbeitnehmer sporadisch und fragmentiert zu sein (Österreich und Kroatien), während dies in nur wenigen Ländern systematisch erfolgt (Malta und Spanien).

Mit der erwähnenswerten Ausnahme von Irland und dem Vereinigten Königreich verfügen nur wenige Gewerkschaften über eine strategische Vision oder das allgemeine Ziel, mehr Wanderarbeitnehmer als Mitglieder zu gewinnen. In den meisten Ländern sind die Aktivitäten und Initiativen direkt auf Wanderarbeitnehmer statt auf die Vereinfachung der internen Verfahren und Strukturen der Gewerkschaften ausgerichtet.

### **Monitoring und Evaluierung**

Während in den einzelnen Ländern Unterschiede bei der Art der Erfassung und der Nutzung von Informationen über die Integration von Zuwanderern bestehen, haben sich die von den Mitgliedstaaten im Jahr 2010 festgelegten „Saragossa-Indikatoren“ als Instrument bewährt, was sich an der Art, wie Statistiken veröffentlicht werden, ablesen lässt.

Angesichts der allgemeinen Fokussierung auf eine faktengestützte Politikgestaltung in der EU ist die Zahl der Länder, die erwiesenermaßen Richtwerte nutzen, relativ niedrig. Dies kann darauf hindeuten, dass ihre Praxis der Generierung von Fakten und deren Nutzung zur Ausarbeitung politischer Strategien einer Überprüfung bedarf.

Wenngleich in allen Mitgliedstaaten in irgendeiner Form eine Erfassung und Meldung von Daten zur Umsetzung politischer Strategien stattfand, wurden im Bericht keine systematischen Verknüpfungen politischer Strategien in den drei erörterten Feldern

ermittelt. Stattdessen wurde ein allgemeineres Problem festgestellt - das der Erfassung der Auswirkungen der einzelstaatlichen Integrationsstrategien. Insgesamt scheint die Evaluierung politischer Strategien in der EU-28 eher fragmentiert zu sein und scheint es ihr an einem Rahmen bzw. an Kontinuität zu fehlen. Dennoch geht aus Studien und Evaluierungsberichten hervor, dass in sieben Ländern Probleme bei der Politikkoordinierung ermittelt wurden.

## **Empfehlungen für die Politik**

Damit die Mitgliedstaaten ihre politischen Strategien erfolgreich koordinieren können, müssen sie über den institutionellen und politischen Status quo hinausdenken und ihre Bestrebungen darauf verlagern, die globalen Herausforderungen zu verstehen.

Bei der Gestaltung zuwanderungspolitischer Strategien sollten die Mitgliedstaaten von Anfang an auch ganzheitlichere Überlegungen hinsichtlich der Endergebnisse anstellen, die über den Arbeitsmarkt hinausgehen und auch die Integration umfassen - dies könnte zu einer reibungsloseren Planung und besseren Ergebnissen führen.

Es ist wichtig, bei der Umsetzung der Politik- oder Programmkoordinierung die politische Kohärenz und Stabilität des Prozesses aufrechtzuerhalten.

Die Interessengruppen, insbesondere die Sozialpartner, könnten von den Vorteilen genau definierter und getesteter Szenarien, wie Drei-Parteien-Konsultationen, profitieren, um sich stärker an der Debatte über Einwanderung, Diversitätsmanagement und die Konzepte Gleichberechtigung und Antidiskriminierung zu beteiligen.

Die Gewerkschaften könnten Überlegungen anstellen zu Strategien für eine stärkere Beteiligung von Wanderarbeitnehmern auf allen Ebenen innerhalb ihrer Strukturen, z. B. im Hinblick auf die Überprüfung der Höhe der Mitgliedsbeiträge, die Komplexität der verwendeten Sprache, interkulturelle Schulungen und den Einsatz von multikulturellem Personal im Umgang mit Wanderarbeitnehmern.

Die Sozialpartner könnten ferner prüfen, ob ihre externen Aktivitäten - Tarifverhandlungen, Konsultationen und Kampagnen - die Arbeits- und Lebensbedingungen von Zuwanderern verbessern könnten.

Die Mitgliedstaaten könnten eine Neubewertung ihrer Verfahren zur Generierung von Fakten und zu deren Verwendung in politischen Strategien vornehmen. Außerdem kann es notwendig sein, das Verständnis von Richtwerten und die Transparenz bezüglich der Art und Weise, wie Daten im Bereich der Planung und Evaluierung politischer Strategien genutzt werden, zu verbessern.

### **Weitere Informationen**

Der Bericht *Herausforderungen bei der Koordinierung der Politik für Drittstaatsangehörige* ist auf [www.eurofound.europa.eu/publications](http://www.eurofound.europa.eu/publications) verfügbar.

Weitere Informationen erhalten Sie bei Anna Ludwinek, Research Manager, unter der E-Mail-Adresse [alu@eurofound.europa.eu](mailto:alu@eurofound.europa.eu).