Documentation

2007

Dialogue Franco Allemand
Penser l´Europe de demain

Deutsch Französischer Dialog
Europa weiter denken

Einwanderungsland Europa
Ursachen, Herausforderungen, Chancen

Europe, terre d'immigration
origines, défis, chances

Diskussionsbericht
zum 9. Deutsch-Französischen Dialog
am 10./11. Mai 2007
in der Europäischen Akademie Otzenhausen
Veranstalter: ASKO EUROPA-STIFTUNG

Compte-rendu
des débats du 9ème Dialogue Franco-Allemand
les 10 et 11 mai 2007
à l'Académie Européenne d'Otzenhausen
Organisateur : FONDATION ASKO-EUROPA

Documentation

diskussionsbericht2007.indd 1 14.11.2007 15:51:15 Uhr

diskussionsbericht2007.indd 2 14.11.2007 15:51:15 Uhr

Herausgeber / Éditeur

ASKO EUROPA-STIFTUNG

Einwanderungsland Europa
Ursachen, Herausforderungen, Chancen

Europe, terre d'immigration
origines, défis, chances

Diskussionsbericht
zum 9. Deutsch-Französischen Dialog
am 10./11. Mai 2007
in der Europäischen Akademie Otzenhausen
Veranstalter: ASKO EUROPA-STIFTUNG
deutscher Teil >>> Seite 4

Compte-rendu
des débats du 9ème Dialogue Franco-Allemand
les 10 et 11 mai 2007
à l'Académie Européenne d'Otzenhausen
Organisateur: FONDATION ASKO-EUROPA
version française >>> page 66

diskussionsbericht2007.indd 3 14.11.2007 15:51:15 Uhr

Inhalt

Programm 5

Vorwort 9

Eröffnungspodium:
Einwanderungsland Europa: Mythen und Fakten 12

Arbeitsgruppe 1: Außenbeziehungen der EU
Migration, universale Werte und Integration:
Europa und seine Nachbarkulturen 19

Arbeitsgruppe 2: Wirtschaft und Soziales
(Arbeits-) Migration nach Europa:
wirtschaftliche und soziale Herausforderungen und Chancen 27

Arbeitsgruppe 3: Institutionen
Chancen (und Risiken) einer europäischen Zuwanderungspolitik ...35

Arbeitsgruppe 4: Kultur, Bildung und Wissenschaft
Migration und Integration als
Herausforderung für Kultur und Bildung 45

Abschlusspodium:
Migration und Integration als Chance für die europäische Integration? 56

Zusammenfassung 61

Dialog

diskussionsbericht2007.indd 4 14.11.2007 15:51:15 Uhr

Programm

9. Deutsch-Französischer Dialog - Europa weiter denken

Einwanderungsland Europa -
Ursachen, Herausforderungen, Chancen.

Donnerstag, 10. Mai 2007

10.00 Uhr **Begrüßung**
Klaus-Peter Beck, Vorsitzender des Kuratoriums, ASKO EUROPA-STIFTUNG, Saarbrücken
Jean-Georges Mandon, Generalkonsul der Republik Frankreich im Saarland, Saarbrücken

10.30 - 13.00 Uhr **Eröffnungspodium:**
Einwanderungsland Europa: Mythen und Fakten

Moderator:
Frank Baasner, Direktor,
Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg

Referenten:
Steffen Angenendt, Wissenschaftler, Forschungsgruppe „Globale Fragen", Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Marcel Canoy, Berater, Beratergremium für europäische Politik, EU-Kommission, Brüssel
Artur Gruszczak, Programmkoordinator, Europäisches Zentrum Natolin, Warschau
Blaise Tchikaya, Referent, Hoher Integrationsrat, Paris

14.30 - 19.00 Uhr **Vier parallele Arbeitsgruppen**
(Themen und Referenten s.u.)

diskussionsbericht2007.indd 5 14.11.2007 15:51:16 Uhr

Freitag, 11. Mai 2007

09.00 - 11.00 Uhr **Fortsetzung der Arbeitsgruppen vom Vortag**

11.30 - 13.00 Uhr **Abschlusspodium**:
Migration und Integration als Chance für die europäische Integration?

Moderator:
Mathias Jopp, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin

Referenten:
Fraser Cameron, ehem. Studiendirektor am European Policy Centre, Brüssel
Jörg Monar, Professor für Politikwissenschaft, Universität Robert Schuman, Straßburg
Peter-Christian Müller-Graff, Direktor, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg
Daniel Vernet, Journalist, Le Monde, Paris

13.00 Uhr **Schlusswort**
Michael Meimeth, Geschäftsführer, ASKO EUROPA-STIFTUNG, Saarbrücken

Arbeitsgruppen:

AG 1: Außenbeziehungen der EU
Migration, universale Werte und Integration: Europa und seine Nachbarkulturen

Leitung:
Hanns W. Maull, Professor, Lehrstuhl für Außenpolitik und Internationale Beziehungen, Universität Trier

Referenten:
Steffen Angenendt, Wissenschaftler, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Stefan Brüne, Professor, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Hamburg
Zafer Mese, Vorstandsmitglied, Deutsch-Türkisches Forum der CDU (NRW), Düsseldorf
Catherine Wihtol de Wenden, Forschungsdirektorin, Forschungszentrum für internationale Fragen, (CERI/CNRS), Paris

AG 2: Wirtschaft und Soziales
(Arbeits-) Migration nach Europa: wirtschaftliche und soziale Herausforderungen und Chancen

Leitung:
Hartmut Marhold, Direktor, Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza/ Berlin
Henrik Uterwedde, stellv. Direktor, Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg

Referenten:
Ommar Benfaïd, Secrétaire confédéral, Confédération française démocratique du travail (CFDT), Paris
Raimondo Cagiano de Azevedo, Professor, Wirtschaftsfakultät/Demografie, Universität La Sapienza, Rom
Gilles Duhem, Quartiermanager, Förderverein Morus 14 e.V., Berlin
Holger Kolb, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Universität Osnabrück

AG 3: Institutionen
Chancen (und Risiken) einer europäischen Zuwanderungspolitik

Leitung:
Mathias Jopp, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin
Daniel Vernet, Journalist, Le Monde, Paris
Referenten:
François Bafoil, Forschungsdirektor, Forschungszentrum für

diskussionsbericht2007.indd 7 14.11.2007 15:51:16 Uhr

internationale Fragen, CNRS/CERI, Paris
Mechthild Baumann, wissenschaftlicher Mitarbeiterin, Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza/ Berlin
Yves Bizeul, Professor, Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte, Universität Rostock
Julia Capel-Dunn, Referentin, Direktion Bevölkerung und Migration, Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und soziale Kohäsion, Paris
Peter-Christian Müller-Graff, Professor, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg

AG 4: Kultur, Bildung und Wissenschaft
Migration und Integration als Herausforderung für Kultur und Bildung

Leitung:
Frank Baasner, Direktor, Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg
Murielle Maffessoli, Direktorin, Regionale Beobachtungsstelle „Integration und Stadt" (ORIV), Straßburg

Referenten:
Matthias Betzer, Abteilungsleiter, städtisches Förderprogramm „Contrat de Ville", Avignon
Dietmar Hüser, Professor, Lehrstuhl Geschichte Westeuropas, Universität Kassel
Ines Michalowski, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Zentrum für Niederlande-Studien, Universität Münster
Gaye Petek, Mitglied des Hohen Integrationsrats, Paris
Britta Schellenberg, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), Universität München

diskussionsbericht2007.indd 8 14.11.2007 15:51:16 Uhr

Vorwort

Sie suchen ihr Glück in der Fremde. Weltweit sind es derzeit rund 200 Millionen Menschen, die nach Schätzung der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ihre Heimat verlassen haben und dauerhaft in einem fremden Land, vor allem in den Industriestaaten der nördlichen Hemisphäre leben.

Die Europäische Union wird als Ziel dieser Wanderungsbewegungen immer beliebter. Es gibt daher kaum einen EU-Staat, in dem heute keine Debatte über Einwanderung und Integration geführt wird: Deutschland diskutiert über Einbürgerungstests und Bildungschancen der „3. Generation von Zuwanderern", Frankreich über Chancengleichheit und „immigration choisie", in den Niederlanden steht die lange praktizierte Politik des Multikulturalismus in Frage, Spanien, Italien und Portugal rufen um Unterstützung beim Umgang mit der illegalen Einwanderung über das Mittelmeer, und auch viele osteuropäische EU-Staaten sind heute (Etappen-) Ziel von Migration.

Es ist daher an der Zeit, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie Deutschland und Frankreich, wie die Staaten der Europäischen Union mit den Herausforderungen Migration und Integration umgehen.

Von welchen Mythen und Fakten wird die Debatte über das Einwanderungsland Europa bestimmt? Wie kann Migration gestaltet und wie können Integration und soziale Kohäsion in Zuwanderungsgesellschaften dauerhaft sichergestellt werden? In welcher Form beeinflusst die Debatte über eine angemessene Antwort auf die Herausforderungen von Migration und Integration die europäische Politik insgesamt? Und schließlich: Kann dieses Thema sogar zu einem neuen Projekt für Europa werden oder stärkt es doch eher die Nationalstaaten?

Diese Themen sind auf dem 9. Deutsch-Französischen Dialog aus sehr unterschiedlichen Blickrichtungen und mit unterschiedlichen Fragestellungen sehr ausführlich behandelt worden.

Europa ist ein Einwanderungsland! Diese Einsicht mag im Lichte der am 10. und 11. Mai 2007 in der Europäischen Akademie Otzenhausen geführten Debatten eher banal klingen. Aber sie ist gleichwohl grundlegend. Denn insbesondere in

diskussionsbericht2007.indd 9 14.11.2007 15:51:16 Uhr

Deutschland hat man sich dieser Erkenntnis viel zu lange verschlossen. Wir haben uns damit auch so mancher Möglichkeiten beraubt, die Fähigkeiten und Potenziale derer, die zu uns gekommen sind und auf Dauer bei uns leben möchten, in ausreichendem Maße Wert zu schätzen.

Die Partner Deutschlands, allen voran Frankreich, verfügen demgegenüber im Umgang mit dem Thema „Integration" über einen Erfahrungsvorsprung. Deutschland kann von diesen Erfahrungen lernen. Deshalb sind der deutsch-französische, aber auch der europäische Dialog und Austausch über dieses europäische Schlüsselthema so wichtig geworden. Zum einen, um von Bewährtem zu lernen, zum anderen aber auch, um Unterschiede zu erkennen und Fehler zu vermeiden. Denn die Integration von Zuwanderern vollzieht sich überwiegend unter den jeweils vorhandenen spezifischen nationalen Bedingungen. Das Reden über Integration wird in Deutschland, Frankreich und anderswo in Europa von zum Teil völlig verschiedenen „mentalen" und „emotionalen" Landkarten bestimmt. Ein europäisches Integrationsmodell, das in eine operative Politik umgesetzt werden könnte, gibt es daher (noch) nicht und wird es vermutlich auf absehbare Zeit nicht geben – so eine weitere grundlegende Einsicht, die sich aus den Vorträgen und Debatten herauskristallisiert hat.

Dies trifft freilich nicht für den Umgang mit den Migrations- und Flüchtlingsströmen zu. Hier ist eine weitaus stärkere Koordinierung und gemeinsame Steuerung auf europäischer Ebene notwendiger denn je geworden. Und die europäische Politik ist hier bereits auf einem hoffentlich guten Weg.

Die Debatte über die Themen „Migration" und „Integration" zu versachlichen, das Thema im öffentlichen Diskurs weitaus differenzierter zu besetzen als dies bisher der Fall ist, aber auch die Verständigung über ein Thema von gemeinsamer Bedeutung im deutsch-französischen und europäischen Rahmen voran zu treiben – dies ist ein langer und mühseliger Prozess. Wir hoffen, mit dem 9. Deutsch-Französischen Dialog hierzu einen kleinen, aber wichtigen Beitrag geleistet zu haben.

diskussionsbericht2007.indd 10 14.11.2007 15:51:17 Uhr

Doch dabei wollen wir es nicht belassen! Die ASKO EUROPA-STIFTUNG wird weiter an diesen wichtigen Themen arbeiten:

Mit dem Deutsch-Französischen Institut ist vereinbart worden, eine umfassende Untersuchung zu den Integrationsdiskursen in Deutschland, Frankreich und anderen EU-Staaten anzufertigen. Dieses ehrgeizige Projekt startet im Herbst dieses Jahres. Und mit dem längerfristigen Engagement der Stiftung im Rahmen von START, einem Schüler-Stipendienprogramm für Jugendliche mit Migrationshintergrund, wollen wir einen ganz konkreten Beitrag zu einer erfolgreichen Integration leisten.

Wir laden Sie daher herzlich ein, weiter mit uns im Gespräch zu bleiben!

Michael Meimeth
Geschäftsführer der ASKO EUROPA-STIFTUNG

diskussionsbericht2007.indd 11 14.11.2007 15:51:17 Uhr

Eröffnungspodium

Einwanderungsland Europa: Mythen und Fakten

(Susanne Talmon)

Die Beiträge und Diskussionen zur Eröffnung des 9. Deutsch-Französischen Dialogs boten eine umfassende Einführung in das Thema Einwanderungsland Europa – Ursachen, Herausforderungen, Chancen. Dabei wurden nicht nur Mythen zum Thema sowie die entsprechenden Fakten präsentiert und diskutiert. Auch die zentralen Herausforderungen und einzelne Lösungsansätze wurden angesprochen. Insbesondere wurde deutlich, dass die Themen Migration und Integration europäische Themen sind, weshalb ein Austausch zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und eine teilweise gemeinsame Bearbeitung Sinn machen. Es zeigte sich aber auch sehr klar, dass die Situationen und damit die Wahrnehmung und Interessen in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich sind. Ein Blick auf die EU als Ganzes ist deshalb ebenso notwendig wie im Einzelfall eine Beachtung nationaler (Interessen-) Unterschiede.

Einleitend wies Frank Baasner (Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg), der die Diskussion moderierte, auf die Notwendigkeit der Differenzierung hin. Zu oft würden in (öffentlichen) Debatten über Migration und Integration verschiedene Aspekte miteinander vermischt. Einwanderung sei aber zum Beispiel ein anderer Prozess als Integration, und soziale Fragen dürften nicht (immer) vorschnell mit Einwanderung in Verbindung gebracht werden.

1. Migration und Integration in europäischer Perspektive

Zu einem differenzierten Blick auf das Thema trug der Einführungsvortrag von Steffen Angenendt (Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin) bei. Er benannte verschiedene Mythen beziehungsweise Fehlwahrnehmungen, die sich um das Einwanderungsland Europa ranken, und setzte ihnen die entsprechenden Fakten entgegen.

So werde oft behauptet, die EU sei kein Einwanderungsland und habe auch keine Einwanderungsgeschichte. Dies, so Angenendt, sei falsch: Die EU hat zwi-

diskussionsbericht2007.indd 12 14.11.2007 15:51:17 Uhr

schen 1960 und 2004 etwa 20 Millionen Menschen aufgenommen, was auch im Vergleich mit klassischen Einwanderungsländern viel sei. Zudem wiesen die EU-Staaten komplexe Wanderungsgeschichten auf und verfügten über sehr vielfältige Erfahrungen mit Ein- und/ oder Auswanderung. Neben der faktischen Zahl der Zuwanderer beeinflussten diese historischen Erfahrungen und ihr wahrgenommener Stellenwert die Selbstwahrnehmung als Einwanderungsland.

Eine weitere Fehlwahrnehmung sei die Annahme, die EU-Staaten wären in der Vergangenheit der Zuwanderung mehr oder weniger hilflos ausgesetzt gewesen. Auch dies widerlegte Angenendt: Die EU-Staaten hätten immer schon alle Wanderungsformen aktiv gesteuert. Als Beispiele nannte er die Anwerbung von Arbeitskräften, die Einschränkungen im Bereich Asyl oder in Deutschland auch die Kontingentierung der Spätaussiedler-Zuwanderung. Gegen (weitere) Zuwanderung in der Zukunft werde häufig das Argument angeführt, die Belastungsgrenze sei erreicht. Tatsache sei aber, so Angenendt, dass es weder eine theoretisch noch eine empirisch begründbare Aufnahmegrenze gebe. Belastungsgrenzen seien vielmehr „gefühlte" Grenzen, die dementsprechend leicht zu instrumentalisieren und nur schwer politisch zu adressieren seien. Falsch, so Angenendt, sei auch die Wahrnehmung, dass es keinen demographischen und arbeitsmarktbezogenen Bedarf an Zuwanderung gebe. Diese Überzeugung beruhe meist auf den Annahmen, ein Schrumpfen der Gesellschaften sei nicht problematisch und der Arbeitskräftebedarf könne durch die Aktivierung aller einheimischen Potentiale gedeckt werden. Fakt sei aber, dass die europäische Bevölkerung nicht nur schrumpfe, sondern auch rapide altere, was das eigentliche demographische Problem sei. Um die negativen Konsequenzen dieses Prozesses zumindest abzumildern, sei Zuwanderung notwendig. Darüber hinaus existiere auf dem Arbeitsmarkt ein „Missmatch" zwischen Nachfrage- und Angebotsprofilen, weshalb es weiterhin einen strukturellen Zuwanderungsbedarf sowohl für qualifizierte als auch für nicht-qualifizierte Arbeitskräfte geben werde. Die Auffassung, die EU könne illegale Zuwanderung verhindern, wird ebenfalls durch die Realität widerlegt, wie Angenendt erläuterte. Die Bemühungen der EU-Staaten, illegale Einwanderung zu stoppen, seien zwar ernorm. Schätzungen zufolge habe die illegale Zuwanderung aber dennoch zugenommen. Der Grund dafür liegt nach Angenendt in der Begrenztheit staatlicher Einflussmöglichkeiten. Im Hinblick auf die Integration von Zuwanderern sei die Wahrnehmung weit verbreitet, die Integration sei gescheitert. Angenendt räumte ein, dass es in der Tat auch Schwierigkeiten bei

diskussionsbericht2007.indd 13 14.11.2007 15:51:17 Uhr

der Integration gebe. Er zeigte aber auch auf, dass viele EU-Staaten für einzelne Zuwandergruppen und in bestimmten Phasen erfolgreiche Integrationspolitik betrieben hatten. Beispiele gelungener Integration fänden in den öffentlichen Debatten zu wenig Beachtung.

Die gravierendste Fehlwahrnehmung in Angenendts Augen ist die Annahme, wir seien auf die Herausforderungen vorbereitet. Dieser Annahme stellte er, quasi auch als Fazit seines Vortrags, folgende Analyse der aktuellen Situation gegenüber: Die EU-Staaten werden durch die zunehmenden Zuwanderungen zwangsläufig ethnisch und kulturell heterogener. In den meisten EU-Staaten herrsche aber – oft trotz einer langjährigen Debatte über Einwanderung und Identität – die Vorstellung einer ethnisch homogenen Gesellschaft vor, Heterogenität werde oft als Bedrohung der eigenen Identität aufgefasst. In ebendieser Abneigung gegen die Entstehung einer ethnisch heterogeneren und damit auch komplizierteren Gesellschaft liegt für Angenendt der Grund dafür, dass die Auseinandersetzung um den richtigen Weg in der Migrations- und Integrationspolitik in unseren Ländern so schwer fällt und effektive Steuerungs- und Integrationsinstrumente nur unzureichend entwickelt werden.

Marcel Canoy (Beratergremium für europäische Politik, EU-Kommission, Brüssel) betonte in seinem Beitrag ebenfalls die Bedeutung öffentlicher Wahrnehmung beim Ungang mit den Phänomenen Migration und Integration. Es bestünde eine Wechselwirkung zwischen öffentlicher Wahrnehmung und Politik, was in (Endlos-) Schleifen eine Entwicklung sowohl ins Positive wie aber auch ins Negative bewirken könne. Die Wahrnehmung von Migration und Integration in Europa sei nicht nur von Fehlwahrnehmungen geprägt, wie Angenendt aufgezeigt hatte, sondern darüber hinaus stark polarisiert. Auf der einen Seite gebe es die „Humanitären", die vor allem die Lebensumstände von Flüchtlingen, ihre Ausbeutung auf dem Arbeitmarkt, die Abschiebung in Ghettos etc. anklagten. Auf der anderen Seite stünden diejenigen, die Migration und Migranten verteufelten als Terroristen, Asylbetrüger, Schmarotzer des Wohlfahrtsstaates etc.

Um dieser verfahrenen Situation zu begegnen und eine sinnvolle Einwanderungs- und Integrationspolitik in der EU zu ermöglichen, schlug Canoy folgenden Handlungsansatz vor. Es müsse an das Eigeninteresse der Menschen an einer gesunden, prosperierenden Wirtschaft appelliert werden. Dabei könne eine Ana-

diskussionsbericht2007.indd 14 14.11.2007 15:51:17 Uhr

lyse des Arbeitsmarktes, des Arbeitskräftebedarfs und der Profile der bis dato eingewanderten Menschen zeigen, dass der Arbeitsmarkt in Zukunft in noch viel größerem Ausmaß auf Einwanderer mit spezifischen Qualifikationen angewiesen sein werde als bisher. Auf diese Art und Weise könne der Einsicht, dass legale und gesteuerte Einwanderung jenseits von Familiennachzug notwendig ist, zum Durchbruch verholfen und die Negativspirale der Fremdenfeindlichkeit durchbrochen werden. Legale Migration sei allerdings, wie Canoy betonte, an die Erfüllung bestimmter, bisher nicht realisierter, Vorbedingungen geknüpft. Dazu zählten die Definition von Auswahlkriterien bei der Einwanderung, eine verbesserte Integration und die Bekämpfung der Beschäftigung illegaler Migranten. (Zu letztem Punkt merkte Canoy an, dass es insbesondere die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften sei, die die illegale Einwanderung nach Europa hervorrufe.) Schließlich solle die öffentliche Wahrnehmung auch durch verschiedene Maßnahmen direkt (und nicht indirekt über Politik) verändert werden. Hier nannte Canoy unter anderem die Notwendigkeit einer klareren Differenzierung von Phänomenen und Migrantengruppen in sowie einer stärkeren Ausgewogenheit von Debatten. Auch dürften Massenmedien durch ihre Berichterstattung keine Fehlwahrnehmungen produzieren.

Abschließend plädierte Canoy dafür, sowohl Migration als auch Integration nicht als separate Phänomene zu verstehen. Oft lägen die Ursachen eines Problems nicht unbedingt im Migrationshintergrund des Betroffenen, sondern seien systemstruktureller Natur, was ganz andere Lösungsansätze erfordere (so z.B. auf dem Arbeitsmarkt, auf dem nicht nur Migranten, sondern auch Frauen und Jugendliche benachteiligt seien).

2. Migration und Integration in Frankreich und Polen

Im Anschluss an diese Beiträge aus gesamteuropäischer Perspektive verdeutlichten die folgenden Ausführungen die spezifischen Situationen in einzelnen EU-Staaten und damit die Vielfältigkeit und Komplexität des Themas in Europa.

In Frankreich, dessen republikanisch geprägtes Integrationsmodell heute oftmals als gescheitert erklärt wird, wurden in den letzten Jahren verschiedene Reformen zu Einwanderung und Integration durchgeführt. Diese Neuerungen wurden von Blaise Tchikaya (Hoher Integrationsrat, Paris) vorgestellt. Zunächst rief er jedoch

die beiden grundlegenden Prinzipien des französischen Integrationsmodells in Erinnerung: Auf individueller Ebene habe jeder Einwanderer sowohl Rechte als auch bestimmte Pflichten. Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene lehne der französische Staat die Anerkennung von ethnisch oder kulturell-religiös definierten Gemeinschaften und Gruppeninteressen ab, da dies eine Integration beeinträchtige.

Seit 2002 wurden auf Initiative von Staatspräsident Chirac neue Leitlinien für Einwanderung und Integration definiert sowie neue Institutionen geschaffen, um die staatliche Integrationsförderung zu verbessern. Die neuen Leitlinien beziehungsweise Gesetze betreffen, wie Tchikaya ausführte, in erster Linie die Steuerung von Einwanderung (u.a. Visapolitik, Zugang zum Arbeitsmarkt) und die gesetzliche Verankerung des Laïzitätsprinzips. Unter den neu geschaffenen Institutionen, die Tchikaya vostellte, sind besonders folgende herauszuheben: Seit 2004 verfügt Frankreich über eine eigenständige Einrichtung zur Prävention und Verfolgung von Diskriminierungen jedweder Art: Das Hohe Amt zur Bekämpfung von Diskriminierungen und für Gleichheit (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité, HALDE) ist direkter Ansprechpartner für Bürger und übernimmt Mediatorfunktionen. Eine Vorreiterrolle in Europa nehme Frankreich, so Tchikaya, auch bei Integrationskursen für Neuzuwanderer ein: Bereits 2005 wurde ein Aufnahme- und Integrationsvertrag (contrat d'accueil et d'intégration, CAI) initiiert, der seit 2007 verpflichtend bei der Aufnahme von Neuzuwanderern unterzeichnet wird und den Besuch von Integrationskursen vorschreibt. Zentrales Verwaltungsorgan für den CAI sowie die Migrationserstberatung und die Einreiseformalitäten ist das 2005 geschaffene Nationale Amt für Migration und die Aufnahme von Ausländern (Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations, ANAEM), das in ganz Frankreich mit zahlreichen Regionalbüros vertreten ist. Mit dem ANAEM und dem CAI habe Frankreich, so Tchikaya, einen regelechten staatlichen Integrationsdienst geschaffen, der für andere Länder Vorbildfunktion haben könnte.

Abschließend hob Tchikaya hervor, dass Frankreich eine über die bloße Anerkennung von Rechten und Gesetzen hinausgehende Integration von Migranten und Ausländern anstrebe. Ziel sei die aktive Beteiligung und Mitgestaltung aller in Frankreich lebenden Menschen an der Gesellschaft, die auf dem republikanischen Ideal beruhe. Deshalb messe Frankreich dem erleichterten Zugang zur

diskussionsbericht2007.indd 16 14.11.2007 15:51:18 Uhr

Staatsbürgerschaft eine große Bedeutung zu.

Ganz anders sieht die Realität in Polen aus, wie die Ausführungen von Artur Gruszczak (Europäisches Zentrum Natolin, Warschau) verdeutlichten. Hier stehen weniger Integrationsmaßnahmen im Vordergrund der Debatte als vielmehr ein Dilemma, das sich aus einer hohen Abwanderung polnischer Arbeitskräfte ergibt.

Schätzungen zufolge wanderten zwischen 2004 (EU-Beitritt Polens) und 2006 etwa 1-1,2 Millionen Polen aus (bei einer Gesamtbevölkerung von heute rund 37 Mio.). Diese Entwicklung stehe ganz in der Tradition des Landes, erklärte Gruszczak, da Polen historisch gesehen immer ein Auswanderungsland gewesen sei. Die Hauptgründe für die aktuelle Auswanderungsphase (bzw. Pendelmigration) seien, so Gruszczak, bessere Berufschancen und höhere Einkommen auf den seit 2004 für Polen geöffneten Arbeitsmärkten verschiedener EU-Staaten. Diesen stünden eine hohe Arbeitslosenrate, geringe Verdienstmöglichkeiten und ein überholter Arbeitsmarkt in Polen gegenüber. Der durch die massive Abwanderung entstandene akute Arbeitskräftemangel auf dem polnischen Arbeitsmarkt habe sich mittlerweile zu einem gravierenden Problem für Unternehmen, die Landwirtschaft und den Dienstleitungssektor entwickelt.

Wie Gruszczak erläuterte, steht dieser hohen Abwanderung nur eine sehr geringe Zuwanderung nach Polen gegenüber, welche die Defizite auf dem Arbeitsmarkt nicht ausgleichen kann. Das Land sei überhaupt erst seit 1999 Ziel (bzw. Etappenziel) von Wanderungen. 2002 lebten nur 40.000 (legale) Migranten in Polen, hinzu kämen etwa 55.000 illegale Migranten sowie weitere 200.000 illegale ausländische Saisonarbeiter (Schätzungen von 2006). Die polnischen Regierungen hätten zwar seit 1997 die Einwanderungsgesetze teilweise reformiert, allerdings seien sie, so Gruszczak, nach wie vor bruchstückhaft und zudem sehr restriktiv. Die polnische Bevölkerung stehe Einwanderung und Einwanderern nicht feindlich gegenüber. Es herrsche jedoch die Vorstellung einer ethnisch und religiös homogenen Gesellschaft vor, weshalb eine Integration von Fremden als unmöglich angesehen werde.

Um sowohl der massiven Abwanderung als auch der kritischen Situation auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen, brauche Polen dringend eine langfristige, kohärente

und umfassende Strategie für das Management von Aus- und Einwanderung. Diese müsse mit einer Arbeitsmarktreform verknüpft werden. Für Polens Zukunft seien diese beiden Reformen entscheidend, so die Schlussfolgerung Gruszczaks. Bei der aktuellen Regierung erkenne er allerdings keinerlei Willen, die Probleme anzugehen.

3. Herausforderungen annehmen, Chancen nutzen

Das Zusammenspiel von Arbeitsmarkt und Einwanderung nahm auch in der folgenden Diskussion mit dem Publikum einen wichtigen Platz ein. Ein Teilnehmer betonte, dass auch in westeuropäischen EU-Staaten eine gewisse Abwanderung von Hochqualifizierten stattfinde, was bei der Konzipierung einer Einwanderungspolitik mit berücksichtig werden müsse. Darüber hinaus war man sich einig, dass in allen EU-Ländern ein Bedarf an ausländischen Arbeitskräften besteht und bestehen wird. Dies bedeute aber nicht, wie Canoy betonte, dass eine einheitliche Arbeitsmarkt- und Einwanderungs-Strategie für die gesamte EU entwickelt werden solle; dazu seien die jeweiligen nationalen Systeme zu unterschiedlich.

Zum Thema Integration und Fakten gab Mathias Jopp (Institut für Europäische Politik, Berlin) zu bedenken, dass man die Existenz räumlicher und teilweise auch ideologischer Parallelgesellschaften von Migranten in verschiedenen Großstädten nicht leugnen könne. Damit sei in mancher Hinsicht auch die Frage des „home-grown terrorism" verbunden. Angenendt bestätigte, dass zunehmende Integrationsdefizite von Migranten, beispielsweise auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungssystem und auch Re-Islamisierungstendenzen empirisch belegt seien. Diese Probleme dürften nicht verschwiegen sondern müssten angegangen werden. Er betonte aber auch, dass kein einseitig negatives Bild vermittelt werden sollte. Denn unter dem Eindruck, Integration sei gar nicht möglich, würden die großen (finanziellen und persönlichen) Anstrengungen, die für eine gelingende Integration notwendig seien, von der Bevölkerung nicht legitimiert.

Kommentare von Tchikaya und Hanns W. Maull (Universität Trier) brachten zum Ausdruck, was sich als Fazit aus der Eröffnungsdiskussion ziehen lässt: Die Frage, die wir uns in Europa stellen müssen, ist nicht, ob Einwanderung nach Europa gewünscht ist und wie sie gegebenenfalls verhindert werden kann. Wanderungsbewegungen wird es immer geben und geben müssen. Die entscheidende Zu-

diskussionsbericht2007.indd 18 14.11.2007 15:51:18 Uhr

kunftsfrage ist vielmehr, wie Politik und Gesellschaften mit diesem immer komplexer und dynamischer werdenden Phänomen und seinen Folgen umgehen. Dies betrifft die ansatzweise Steuerung von Wanderungen sowie insbesondere die Frage nach der Integration und dem Zusammenleben in immer heterogeneren Gesellschaften. Neben der Bereitschaft der europäischen Gesellschaften zu Veränderung sind dazu auch die Einbeziehung aller Akteure und betroffenen Staaten sowie ein Begreifen der Herausforderung als Querschnittsthema notwendig.

Arbeitsgruppe 1: Außenbeziehungen

Migration, universale Werte und Integration: Europa und seine Nachbarkulturen

(Marco Overhaus)

1. Nachholende Entwicklung der europäischen Außenpolitik

Für die Immigrationspolitik gilt ebenso wie für die anderen Themen, mit denen sich der Deutsch-Französische Dialog in den vergangenen Jahren befasst hat, dass sich die innen- und außenpolitischen Aspekte immer weniger klar voneinander trennen lassen. Eine Besonderheit des diesjährigen Leitthemas liegt jedoch darin begründet, dass die Immigrationspolitik über viele Jahre eine Domäne der Innen- und Justizminister blieb, zunächst auf mitgliedstaatlicher Ebene und seit Ende der 1990er Jahre schließlich auch auf EU-Ebene. Erst in jüngerer Zeit haben die Europäer auch die außenpolitische Bedeutung des Themas begriffen und versucht, darauf entsprechend zu reagieren. Diese verspätete Reaktion auf eine globale und vor allem auch transnationale Herausforderung führte dazu, dass die Europäische Union bis heute erst in Ansätzen auch außenpolitische Mechanismen und Strategien zum Umgang mit Migration geschaffen hat. Der Stand und die Perspektiven dieses Nachholprozesses bestimmten die diesjährigen Diskussionen in der Arbeitsgruppe Außenbeziehungen des Deutsch-Französischen Dialogs. Am ersten Tag wurden zunächst die außenpolitischen und die innenpolitischen Dimensionen der Migrationsthematik besprochen. Im Mittelpunkt standen dabei der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklungspolitik

diskussionsbericht2007.indd 19 14.11.2007 15:51:18 Uhr

einerseits sowie die Bedingungen für erfolgreiche Integration von Migranten in den Gesellschaften der EU-Mitgliedstaaten andererseits. Am zweiten Tag schließlich ging es um den Versuch der Verknüpfung beider Dimensionen.

2. Herausforderungen für die EU-Außenbeziehungen

Als erster Referent der Arbeitsgruppe legte Steffen Angenendt (Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin) die Grundlagen der folgenden Diskussionen, indem er die Entwicklung der EU-Immigrationspolitik seit 1997 (mit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages) bis heute kurz rekapitulierte. Während der Amsterdamer Vertrag die Immigrationspolitik erstmals in den institutionellen Rahmen und in die Gemeinschaftspolitiken der EU aufnahm, sah der Europäische Rat in Tampere 1999 („Tampere Programm") erste Ansätze von EU-weiten legalen Einwanderungsmöglichkeiten sowie eine explizite außen- und sicherheitspolitische Dimension der Migrationspolitik vor. Im Mittelpunkt dieser außenpolitischen Dimension standen die Schaffung eines partnerschaftlichen Verhältnisses zu den entsendenden Drittstaaten sowie die Schaffung größerer Kohärenz der Innen- und Außenpolitik. Das 2004 in Den Haag verabschiedete Folgeprogramm („Haager Programm") schrieb das Ziel einer europäischen Immigrationspolitik durch die Vertiefung und Erweiterung der bestehenden Maßnahmen fort. Nach Auffassung Angenendts ist die bisherige Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Immigrationspolitik durch das Spannungsfeld aus steigendem Bedarf an Migration durch den Bevölkerungsschwund in den meisten EU-Mitgliedstaaten, wachsendem Migrationsdruck auf diese Staaten und aus einer weit verbreiteten „Das Boot ist voll"-Mentalität geprägt worden. In der Folge entwickelte sich die EU-Immigrationspolitik nur inkrementell und unter großen Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedstaaten. Während die Ambitionen einer vollen Vergemeinschaftung des Politikfelds bisher gescheitert seien, sei die Kooperation in erster Linie in den restriktiven und nach außen gerichteten Bereichen vorangekommen. Der Schwerpunkt der europäischen Zusammenarbeit habe somit auf der Abwehr von ungewollter Immigration gelegen (Asylpolitik, Schaffung der neuen Grenzkontroll-Agentur Frontex, Rückführungsabkommen mit Drittstaaten, Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit, Nachbarschaftspolitik).

Eine umfassende außenpolitische Strategie, so Angenendt, müsse dagegen deutlich über die Abwehrreaktionen hinausgehen und insbesondere den komplexen

diskussionsbericht2007.indd 20 14.11.2007 15:51:18 Uhr

Zusammenhang zwischen Migration und dem gesamten Spektrum der EU-Außenbeziehungen – und hier insbesondere zwischen Migration und Entwicklungspolitik – berücksichtigen. Zumeist werde allgemein angenommen, dass es einen negativen Zusammenhang zwischen Migrationsströmen und der sozioökonomischen Entwicklung von Entsendestaaten gebe (ein Stichwort ist hier der „Braindrain", also die Abwanderung des dringend benötigten Humankapitals aus den Ländern des Südens). Vor diesem Hintergrund ging es nicht nur um die Bekämpfung der illegalen Migration entlang der identifizierten Wanderungsrouten, sondern gerade auch um die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ursprungsländern, um die Wanderungsursachen selbst zu bekämpfen. Ergänzend wies Angenendt darauf hin, dass es auch positive Rückkopplungen zwischen Migration und Entwicklung geben könne. So sei die Migration aufgrund der hohen Summen der Rücküberweisungen für einige Herkunftsländer unter Umständen auch ein Segen. Umgekehrt könne die Verbesserung des Entwicklungsstandes in diesen Ländern sogar zu einem Anstieg der Migration führen, da dann auch mehr Menschen über die notwendigen Mittel zum Verlassen ihres Landes verfügten. Die europäische Außenpolitik, so dass Fazit dieser ersten Diskussionsrunde, hat diese Komplexitäten und Interdependenzen bisher gar nicht oder erst in Ansätzen berücksichtigt.

In der folgenden Sitzung wurden die außenpolitischen Herausforderungen durch einen Vortrag von Stefan Brüne (Leibnitz-Institut für Globale und Regionale Studien, Hamburg) mit Blick auf die Afrika-Politik der Europäischen Union konkretisiert. Brüne bewertete die Strategie der EU gegenüber Afrika insgesamt als unbefriedigend, da sie widersprüchlich und durch divergierende Interessen – nicht zuletzt zwischen Deutschland und Frankreich – gekennzeichnet sei und zudem die Belange der Migrationsproblematik nicht angemessen berücksichtige. Der Widerspruch liege zwischen dem erklärten Ziel der Demokratisierung afrikanischer Staaten einerseits und der faktischen Unterstützung von patrimonial organisierten Staaten und ihrer innenpolitisch illegitimen Regierungen andererseits (als Beispiel nannte er Äthiopien). So kooperiere insbesondere Frankreich im Rahmen seiner Afrikapolitik eng mit einem dutzend repressiver Regime in Afrika. Zudem seien die treibenden Motive der europäischen Interventionen in afrikanische Konflikte oft nicht durch die regionalen Problemlagen, sondern durch außerafrikanische Erwägungen dominiert worden. Als Beispiel führte Brüne die Militäroperation „Artemis" im Kongo unter Führung Frankreichs an,

diskussionsbericht2007.indd 21 14.11.2007 15:51:18 Uhr

bei deren Planung und Durchführung die deutsch-französischen Beziehungen, die Glaubwürdigkeit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie das schwierige Verhältnis Frankreichs zur NATO, nicht jedoch der eigentliche Konflikt im Kongo, im Mittelpunkt gestanden hätten.

Die Diskutanten der Arbeitsgruppe griffen nach beiden Vorträgen die an der europäischen Außenpolitik geäußerte Kritik auf und unterbreiteten einige Vorschläge, um die Situation zu verbessern. Ein Teilnehmer äußerte die Auffassung, dass die Inkohärenz der europäischen Politik über die Afrika-Politik im engen Sinne hinausreiche und sich auch auf die mangelnde Berücksichtigung von Entwicklungs- und Migrationsfragen in der Landwirtschafts- und Handelspolitik der EU beziehe. Konkrete Vorschläge betrafen die Einführung eines „Review-Mechanismus", mit dem die Auswirkungen europäischer Politik etwa in den Bereichen Agrar- und Welthandel auf die Beziehungen zwischen der EU und den Entwicklungsländern systematisch verfolgt und bewertet werden können. Zudem solle die Europäische Union in Zukunft stärker als in der Vergangenheit den Staaten Afrikas (oder auch Asiens) ihr eigenes Integrationsmodell anbieten, auch wenn eine direkte Übertragung nicht möglich sei. Die Stärkung und Unterstützung der Integrationsbemühungen der Afrikanischen Union böten sich in diesem Zusammenhang besonders an.

Die beiden Referenten des ersten Tages sowie der Moderator der Arbeitsgruppe, Hanns W. Maull (Lehrstuhl für Internationale Beziehungen/ Außenpolitik, Universität Trier), fassten die Zwischenergebnisse der Diskussion wie folgt zusammen: Einerseits mangele es in Europa an einem nachhaltigen Interesse an dem afrikanischen Kontinent, was jedoch angesichts der Herausforderungen durch zunehmende Wanderungsbewegungen nur als kurzsichtige Position eingeschätzt werden kann. Andererseits würden in vielen afrikanischen Ländern selbst die Grundvoraussetzungen für nachhaltige (politisch-ökonomische) Entwicklung fehlen, wozu Maull insbesondere die Eliteneinstellungen und das Fehlen funktionierender staatlicher Institutionen zählte. Brüne teilte diese Auffassung und plädierte für eine Selbstbescheidung der europäischen Zielsetzungen in Afrika. Statt umfassender Demokratisierungsversuche solle die EU die Schaffung einer „institutionalisierten Elitenkonkurrenz" in den afrikanischen Gesellschaften unterstützen. Auch dies sei ein wichtiger Baustein einer umfassenden außenpolitischen Strategie, die nicht ausschließlich, aber auch eine Antwort auf das Phänomen der

diskussionsbericht2007.indd 22 14.11.2007 15:51:18 Uhr

Migration biete. Bisher, so das abschließende Fazit Brünes, sei die Europäische Union jedoch weiterhin auf der Suche nach solch einer umfassenden Strategie.

3. Bedingungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik

Der zweite Teil der Diskussionen in der Arbeitsgruppe widmete sich der Frage, wie und unter welchen Umständen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration von Migranten in die Gesellschaften der EU-Mitgliedstaaten verbessert werden könnten. Angenendt wies darauf hin, dass es seiner Auffassung nach in den vergangenen Jahren erhebliche Integrationsrückschritte in Deutschland wie auch in Frankreich gegeben habe, was sich durch eine zu beobachtende Re-Islamisierung, den wachsenden Druck auf Frauen und gravierende Bildungsdefizite in der zweiten und dritten Generation von Migranten äußere. Als Grundvoraussetzung für eine Umkehr dieses Trends nannte er die bessere Integration in den Arbeitsmarkt sowie in das Bildungssystem, die Stärkung der Sprachkompetenz von Migranten und schließlich die Verbesserung der politischen Partizipationsmöglichkeiten. Allerdings seien die Möglichkeiten einer umfassenden Steuerung der (sozialen) Integration durch die Politik des Aufnahmelandes auch klar begrenzt: So könne man zum Beispiel niemanden dazu zwingen, einen tertiären Bildungsabschluss zu machen.

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe waren zunächst geprägt von der Suche nach möglichen Modellen sowie nach weiteren Grundvoraussetzungen erfolgreicher Integration – neben den Faktoren Arbeit, Bildung, Sprache und Partizipation. Einige Teilnehmer äußerten, dass neben den genannten Faktoren vor allem auch eine gemeinsame Wertegrundlage zwischen den Aufnahmegesellschaften und den Migranten herausgebildet und gefördert werden müsste. Hier rückte Frankreich in den Mittelpunkt der Betrachtung, von dem allgemein erwartet wurde, dass es unter einem neuen Präsidenten auch eine Überprüfung seiner bisherigen Integrationspolitik vornehmen wird. Der zunehmend offensichtliche Widerspruch zwischen dem Anspruch des französischen Modells des „citoyen", das auf gemeinsamen Werten und der formellen Zurückstellung der ethnischen Herkunft beruht, und der Realität ethnischer Diskriminierungen wurde als Erklärung für die gewaltsamen Entladungen der jüngsten Vergangenheit in den französischen banlieues identifiziert.

diskussionsbericht2007.indd 23 14.11.2007 15:51:18 Uhr

Diskutiert wurde in der Arbeitsgruppe schließlich auch der Ansatz einer „nationalen Identitätspolitik", den der neue französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy während des Wahlkampfs angekündigt hatte. Für den Fall seines Wahlsieges hatte er die Schaffung eines neuen Ministeriums angekündigt, das für Fragen der Migration, Integration und der „nationalen Identität" zuständig sein solle. Diese Idee einer zentralen politischen Steuerung fand unter den überwiegend deutschen Teilnehmern des ersten Diskussionstages jedoch wenig Zuspruch, möglicherweise da der Begriff der nationalen Identität in Deutschland nach wie vor eine andere Bedeutung hat als in Frankreich. Auch wurde von einem jungen Teilnehmer aus Deutschland der Einwand eingebracht, dass sich nationale Identitäten gerade auch durch Migration verändern und insofern nicht „verordnet" werden könnten. Der ehemalige Diplomat Johannes Preisinger unterstrich ergänzend, dass es mit dem Grundgesetz und der Europäischen Grundrechte-Charta eine klar definierte Wertegrundlage für das Zusammenleben von Aufnahmegesellschaft und Migranten gebe. Auf einen zwar bescheidenen aber möglicherweise äußerst effektiven Baustein einer erfolgreichen Integrationspolitik wies eine junge Teilnehmerin mit moldawischem Migrationshintergrund hin. Sie berichtete von ihren positiven Erfahrungen als Stipendiatin eines Stiftungsprogramms, das sich der Bildungsförderung von ausländischen Schülern widmet.

Den eigentlichen Vortrag zu dem Themenbereich der Integrationspolitik hielt Zafer Mese, der als Mitglied des Deutsch-Türkischen Forums der CDU an der Initiierung der „Islam-Konferenz" in Deutschland mitgewirkt hatte. Nachdem die Diskussion über Integrationspolitik zuvor noch etwas abstrakt geblieben war, stellte der Referent die Situation der türkischen Gemeinde in Deutschland in den Mittelpunkt, die auf sehr konkrete Weise die Möglichkeiten und Probleme der Integrationspolitik in Deutschland widerspiegelt. Er wies darauf hin, dass in der Bundesrepublik gut ein Viertel der Ausländer türkischer Abstammung seien (etwa 1,7 Millionen Personen), es aber auch mehr als eine Million deutsche Staatsbürger türkischer Herkunft gebe. Zwar machte sich Mese die eher pessimistische Einschätzung Angenendts von den zu beobachtenden Integrationsrückschritten nicht ausdrücklich zu Eigen, wies jedoch ebenfalls auf die Probleme der Integrationspolitik hin. Um diesen Problemen effektiv begegnen zu können, müsse Integration vor allem als eine Querschnittsaufgabe im Städtebau und in der Kommunalpolitik verstanden werden. Darüber hinaus bewertete Mese die vom Bundesinnenminister getragene Initiative zur Einberufung einer Islam-Kon-

diskussionsbericht2007.indd 24 14.11.2007 15:51:19 Uhr

ferenz als positiv, da sie beispielsweise zur Gründung eines Koordinierungsrates der muslimischen Dachorganisationen in Deutschland geführt habe und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Repräsentanz der muslimischen Gemeinden hierzulande leiste. Preisinger ging in seinem Kommentar auf die Bedeutung muslimischer Gemeinden nicht nur in Deutschland sondern auch in der Europäischen Union insgesamt ein. So gebe es bereits heute zirka 12,5 Millionen Muslime in der EU, während in der Türkei, die derzeit Beitrittsverhandlungen mit der Union führt, mehr als 70 Millionen Muslime leben würden. Schließlich gebe es weitere starke muslimische Gemeinschaften in Bosnien, Kosovo und Albanien, so dass ein Dialog mit dem Islam auch auf europäischer Ebene zunehmend dringlich werde. Preisinger stellte in diesem Zusammenhang auch die Frage nach den Aussichten eines „europäischen Islams". Mese zeigte sich dagegen verhalten skeptisch gegenüber den Möglichkeiten eines euro-islamischen Dialogs, weil es „den" Islam in Europa nicht gebe. Dazu seien die Wurzeln und somit die Merkmale des Islam in den Mitgliedstaaten (in Frankreich: Maghreb; in Deutschland: Türkei) zu unterschiedlich.

4. Verknüpfung zwischen Innen und Außen: Die Transnationalisierung der Migration

Am zweiten Tag der Diskussionen stand der Versuch einer Verknüpfung zwischen den inneren und den äußeren Dimensionen der europäischen Immigrationspolitik im Mittelpunkt. In ihrem einleitenden Vortrag wies Catherine Wihtol de Wenden (Forschungszentrum für internationale Fragen, CERI/ CNRS, Paris) darauf hin, dass die Transformation der internationalen Beziehungen zwischen den Herkunfts-, Transit und Aufnahmeländern die Grenzen zwischen dem Innen und Außen staatlicher Politik perforiere und insbesondere drei Herausforderungen für die klassische Immigrationspolitik geschaffen habe. Erstens werde „der" Migrant zunehmend selbst zu einem internationalen Akteur, der sowohl in den nationalen Gesellschaften als auch im internationalen Kontext einen Anspruch auf Gestaltungsmöglichkeiten und politische Partizipation formuliert. Innenpolitisch spiegele sich dieser Anspruch in den Debatten über Veränderungen des Staatsbürgerkonzeptes wider, während jenseits nationaler Grenzen sowohl staatliche als auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als Vertreter von Migranteninteressen auftreten würden. Darüber hinaus versuchten Migranten in ihren jeweiligen Aufnahmeländern, die Geschehnisse in ihren Ursprungsländern (etwa im

diskussionsbericht2007.indd 25 14.11.2007 15:51:19 Uhr

Sinne der Demokratisierung) zu beeinflussen. Als Beispiel wurde die äthiopische Gemeinde in Washington genannt. Zweitens verliefen diese transnationalen Prozesse der Gestaltung und Einflussnahme im Zusammenhang mit der Migration nicht selten auch an nationalstaatlichen Institutionen vorbei und begrenzten damit deren Steuerungsfähigkeit in der Migrationspolitik. Drittens schließlich stelle die steigende Mobilität der Menschen die bisherigen Instrumente der Integration in Frage: Während Integration in der Regel als ein langfristiger Prozess angesehen wird, würden angemessene Antworten auf das Phänomen der temporären Migration bisher fehlen.

In der folgenden Diskussion wurde aus dem Teilnehmerkreis als Reaktion auf dieses Desiderat die Idee einer „Staatsbürgerschaft auf Zeit" lanciert. Wihtol de Wenden beurteilte dies jedoch aus französischer Perspektive und mit Blick auf die spezifischen historischen Erfahrungen mit dem Entzug der Staatsbürgerschaft der französischen Juden während des Zweiten Weltkriegs als wenig realistisch. Stattdessen böten sich Konzepte der doppelten oder multiplen Staatsbürgerschaft als bessere Lösungen an, möglicherweise ergänzt um eine substantielle Unionsbürgerschaft auf europäischer Ebene. Einige Diskussionsteilnehmer thematisierten darüber hinaus auch die eindeutigen Schattenseiten der transnationalen Migration – insbesondere die Kriminalität und die Kriminalisierung von Migranten. Während der Erörterungen in der Arbeitsgruppe wurde in diesem Zusammenhang immer wieder auch über die Frage gestritten, welche Vorteile und Risiken sich für die betroffenen Menschen und für die Zielländer aus der Legalisierung (oder Regularisierung) so genannter illegaler Immigranten ergeben würden. Im Mittelpunkt, so der Tenor, müsse der Schutz vor Ausbeutung und damit auch der Schutz der eigenen Wertegrundlage stehen.

Gegen Ende der letzten Arbeitssitzung fasste der Moderator die aus seiner Sicht wesentlichen Fragen noch einmal zusammen, die in den vorangegangenen Sitzungen aufgeworfen und erörtert worden waren. Wenig umstritten war, dass die europäische Immigrationspolitik sowohl hinsichtlich der Mischung ihrer Instrumente – Begrenzung und Kontrolle einerseits, Aufnahme und Integration andererseits – als auch deren außenpolitischer Ausrichtung – mit Blick auf den Zusammenhang von Migrations-, Entwicklungs- und Handelspolitik – einen möglichst umfassenden Ansatz verfolgen müsse. Einig war man sich auch darin, dass die politischen Schlussfolgerungen aufgrund der Verknüpfung der inneren

diskussionsbericht2007.indd 26 14.11.2007 15:51:19 Uhr

und der äußeren Dimensionen von Migration auf mehr als einer Ebene zu ziehen seien. Unterschiedliche Meinungen gab es jedoch durchaus in der jeweiligen Gewichtung: Während einige Teilnehmer darauf drängten, zunächst einmal die Hausaufgaben im jeweils eigenen Land zu bewältigen, plädierten andere Teilnehmer, wie beispielsweise Jörk Reschke (EuroDefense Deutschland), sogar für einen nicht nur europäischen, sondern auch globalen Ansatz, etwa im Rahmen der Vereinten Nationen. Aus europäischer Sicht könnte die größte Herausforderung darin bestehen, dass die Vielfalt der Herangehensweisen in der Immigrations- und Integrationspolitik innerhalb der EU sich von einer Stärke in eine Schwäche wandelt. Dies zeichnet sich bereits heute ab. Wihtol de Wenden nannte in diesem Zusammenhang die politische Partizipation als Beispiel, die ein essentielles Integrationsinstrument sei, dessen europaweite Wirkung jedoch durch das zu beobachtende Festhalten an nationalen Prärogativen stark gemindert werde. Sie wies auch darauf hin, dass europäische Modelle, wie jenes in Frankreich, ihren Glanz verlören, wenn die Schere zwischen eigenen Werteansprüchen und der Realität im Umgang mit Migranten immer weiter auseinander gehe. Diese Schere – und damit der Verlust an Glaubwürdigkeit der Politik – ist jedoch ohne Zweifel kein französisches oder deutsches, sondern ein europäisches Problem.

Arbeitsgruppe 2: Wirtschaft und Soziales

(Arbeits-)Migration nach Europa: wirtschaftliche und soziale Herausforderungen und Chancen

(Daniel Göler)

1. Migration als Herausforderung für Europa

Im Mittelpunkt der „Arbeitsgruppe 2" standen die soziale und ökonomische Dimension von Migration, die migrationspolitischen Herausforderungen für die EU, die wichtigsten Hemmnisse für eine erfolgreiche Integration von Migranten sowie die sich hieraus ergebenden Aufgaben für Staat und Politik. Zu Beginn der Diskussion wies Raimondo Cagiano de Azevedo (Wirtschaftsfakultät/ Demografie, Universität La Sapienza, Rom) darauf hin, dass es bei der Diskussion um Mi-

diskussionsbericht2007.indd 27 14.11.2007 15:51:19 Uhr

gration grundsätzlich zwei unterschiedliche Dimensionen zu unterscheiden gelte: Migration von außerhalb Europas in die EU-Staaten und die Binnenmigration zwischen den EU-Staaten; letztere habe hierbei durch die Osterweiterung deutlich zugenommen. Völlig unbeachtet werde in der aktuellen Diskussion zudem die Dimension der Binnenmigration innerhalb der europäischen Nationalstaaten, etwa von Süd- nach Norditalien oder von Ost- nach Westdeutschland, was der Moderator Hartmut Marhold (Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nizza/Berlin) später noch einmal unterstrich. Migration sei also ein vielfältigeres Phänomen, als es häufig dargestellt werde.

Alle Formen von Migration hätten jedoch gemeinsam, so Cagiano de Azevedo, dass sie von vier entscheidenden Variablen beeinflusst würden: (1.) der Mobilität der Menschen, (2.) dem Vorhandensein von Grenzen, die überwunden würden, (3.) den sogenannten Pull-Faktoren sowie (4.) den sogenannten Push-Faktoren. Während die erste Dimension eine weitgehende Konstante darstelle (d.h. es gibt einen weltweiten Trend zu mehr Mobilität), beeinflusse die zweite Dimension maßgeblich die Frage, welche Wanderungsbewegungen als Migration wahrgenommen würden. Denn je nachdem, ob man unter „Grenze" primär die europäische Außengrenze, nationalstaatliche Grenzen oder aber regionale Grenzen sehe, verändere sich der Blickwinkel auf Migration. Die letzten beiden Faktoren seien schließlich entscheidend für den Umfang und die Intensität der Migration. Denn je größer die Push-Faktoren wie Krieg, Armut, Krankheit, Naturkatastrophen, politische Verhältnisse etc. in den Ursprungsländern und je intensiver die Pull-Faktoren wie wirtschaftlicher Wohlstand, politische Stabilität etc. in den Zielländern seien, ein desto größeres Ausmaß nehme der Umfang der Migrationsbewegungen an.

Ungeachtet der Frage, welche Faktoren für die Migration verantwortlich seien und ob die Europäische Union diese durch entwicklungspolitische Maßnahmen abfedern könne, werde Europa, so Cagiano de Azevedo, immer mit Migration konfrontiert bleiben. Denn zum einen sei eine Überwindung des derzeitigen Wohlstands-, Sicherheits- und Freiheitsgefälles zwischen Europa und weiten Teilen der Welt mittelfristig nicht realisierbar, sodass wir dauerhaft mit einem Zuwanderungsdruck leben müssten, zum anderen sei Europa aber aufgrund seiner demographischen aber auch wirtschaftlichen Struktur dauerhaft auf Zuwanderung angewiesen. In absehbarer Zukunft dürfte dieser Bedarf an Zuwanderung

diskussionsbericht2007.indd 28 14.11.2007 15:51:19 Uhr

sogar noch weiter zunehmen, denn mit fortschreitender Binnenharmonisierung zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten werde einerseits die Nachfrage nach „ausländischen" Arbeitskräften im Billiglohnsektor in den neuen Mitgliedstaaten zunehmen, andererseits könnten die alten Mitgliedstaaten ihren Bedarf im Niedriglohnsektor dann zu einem weitaus geringeren Teil mit Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten decken. Oder ganz konkret: Es sei nur eine Frage der Zeit, bis deutsche Spargel- oder Weinbauern ihre Erntehelfer nicht mehr aus Polen oder der tschechischen Republik rekrutieren könnten, sondern auf Arbeiter aus Nicht-EU-Staaten zurückgreifen müssten.

Vor diesem Hintergrund würden – so mehrere Diskussionsteilnehmer – die europäischen Gesellschaften immer mehr mit dem Problem konfrontiert werden, wie sie die soziale Integration der Zuwanderer bewerkstelligen könnten. Die Probleme, die sich jetzt schon in Deutschland oder Frankreich zeigten, vor allem im Hinblick auf sozialen Neid und Fremdenfeindlichkeit aber auch hinsichtlich der mangelnden Integrationsbereitschaft von Seiten der Migranten, seien ein Vorgeschmack auf diese vor uns liegenden Herausforderungen.

2. „Geistige Sperren" und soziale Probleme als Integrationshemmnisse

Bedenklich sei an der gegenwärtigen Situation, so Isabelle Pellé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, Metz) dass man keinen Integrationsfortschritt zwischen den Generationen feststellen könne. Während früher die Kinder und Enkel von Einwanderern vollständig in die Gesellschaft integriert gewesen seien, lasse sich nun das Phänomen beobachten, dass die zweite und dritte Generation von Einwandererfamilien oft weitaus weniger integriert sei, als ihre Eltern und Großeltern. Moderator Henrik Uterwedde (Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg) wies hierbei drauf hin, dass eines der Haupthindernisse für eine erfolgreiche Integration eine Art „geistige Sperre" sei, die hinsichtlich einer Akzeptanz der Notwendigkeit und auch der Chancen von Migration bestehe. So sei es geradezu absurd, dass in Frankreich im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie die „Angst vor dem polnischen Klempner" umging. Jeder, der einmal in Frankreich gelebt habe, wisse, dass es dort einen notorischen Mangel an Klempnern gebe.

diskussionsbericht2007.indd 29 14.11.2007 15:51:19 Uhr

Auf die verschiedenen „geistigen Sperren", die in der Integrationsdebatte eine Rolle spielen, ging auch Gilles Duhem (Förderverein Morus 14 e.V., Berlin) in seinem Vortrag ein. Zudem hob er hervor, dass die praktischen Probleme der Integration vielfach wesentlich profaner seien, als es die „theoretischen Debatten" in Politik und Medien vermuten ließen. Aus seinen Erfahrungen als Quartiersmanager in Berlin-Neukölln habe er vor allem gelernt, dass es weniger kulturelle oder religiöse Faktoren seien, welche die Integration erschwerten, sondern soziale Probleme. Diese sozialen Probleme unterschieden sich hierbei nur marginal von denen sozial schwacher Schichten ohne Migrationshintergrund. Allerdings würden sich die Probleme bei Menschen mit Migrationshintergrund verdichten, da diese vielfach – nicht zuletzt aufgrund der Sprachbarriere – nur über ein geringes Bildungsniveau verfügten. So verließen 70% der Kinder mit Migrationshintergrund in Berlin-Neukölln die Schule mit 16 Jahren ohne Abschluss. In einer wissensbasierten Wirtschaft, in der – so Duhem – heute eine einfache Sekretärin über eine größere EDV-Kompetenz verfügen müsse als ein Ingenieur in den 1960er Jahren, sei fehlende Bildung jedoch eine nahezu unüberwindbare Barriere zu einer gleichberechtigten Teilhabe in unserer Gesellschaft. Dies führe zur Entwicklung von sogenannten „Ethnoökonomien" bzw. Parallelgesellschaften, welche die Probleme aber eher verstärkten als lösten. Wenn hierzu dann noch die Religion als Mittel der Identitätsbildung instrumentalisiert werde, ergebe sich ein Umfeld, in dem eine konstruktive Integrationspolitik kaum noch greifen könne.

Die Lösung, so Duhem, liege deshalb ganz einfach in der alten Maxime, die schon Bismarck gefordert habe: „Lesen, Schreiben und Rechnen für alle Menschen". In diesem Zusammenhang wies Uterwedde darauf hin, dass die Bildungsrückstände in Migrantenfamilien nicht nur auf die Betroffenen selbst zurückgingen, sondern zu einem großen Teil auch durch unser Bildungssystem bedingt wären, das soziale Ungleichheit noch weiter verstärke. Nirgendwo sonst in Europa lasse sich ein so starker Einfluss der sozialen Lage auf das Bildungsniveau beobachten wie in Deutschland. Da umgekehrt das Bildungsniveau aber wieder die soziale Lage beeinflusse, ergebe sich hier eine Art Teufelskreis. Ebenfalls im Zusammenhang mit dem deutschen Bildungssystem sei ein spezifisches Problem bei türkischen Einwanderern zu sehen: Während in der Türkei die Erziehung der Kinder sehr stark im Schulsystem verankert sei, liege in Deutschland die Verantwortung hierfür primär im Elternhaus. Wenn man sich diese Diskrepanzen nicht bewusst

diskussionsbericht2007.indd 30 14.11.2007 15:51:19 Uhr

mache, könne es dazu führen, dass zum Bildungsdefizit auch ein Erziehungsdefizit hinzutrete, welches die sozialen Probleme noch weiter verstärke.

3. Integrationspolitik als Aufgabe für Staat und Gesellschaft

Die starke Bedeutung der Sozialproblematik für die Integration betonte auch Ommar Benfaïd (Confédération française démocratique du travail, CFDT) in seinem Beitrag. Deshalb müssten sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Europäische Union ein stärkeres Gewicht auf die sozialen Fragen legen. Darüber hinaus gelte es aber auch, die latente Diskriminierung von Migranten auf dem Arbeitsmarkt anzugehen. So sei es nicht hinnehmbar, dass Migranten trotz gleicher Qualifikation in Frankreich ungefähr drei Mal so lange arbeitslos seien wie Franzosen ohne Migrationshintergrund. Die latente Diskriminierung sei auch der entscheidende Grund für den offenen Ausbruch von Gewalt in den französischen banlieues im letzten Jahr gewesen. Denn die problematische soziale Lage, das – auch in Frankreich – im Durchschnitt geringere Bildungsniveau von Migranten sowie die zusätzliche Diskriminierung hätten zu einer Perspektivlosigkeit der jüngeren Generationen geführt, welche erhebliche Sprengkraft besitze.
Diese Aussichtslosigkeit erhalte eine besondere Brisanz, weil sie in bestimmten Bereichen auch die Wertvorstellungen der Migrantenfamilien gefährde. So bringe beispielsweise die Arbeitslosigkeit eines Familienvaters die überkommenen – aber immer noch weit verbreiteten – patriarchalen Strukturen ins Wanken, was zusätzlichen Konfliktstoff in sich berge. Häufig führe dies zur Suche nach neuen Werte-Welten, die dann jedoch weder der des früheren noch des jetzigen Heimatlandes entsprechen und sich unter anderem in religiösem Fundamentalismus niederschlagen.

Die verschiedenen Dimensionen von Migration und Integration machen deutlich, dass – so der Grundtenor der Diskussion – eine zielgerichtete Integrationspolitik, welche auf alle vorgenannten Faktoren eingeht, unverzichtbar sei. Gerade in Deutschland war dies ein schmerzhafter Lernprozess. Hierzulande ging man sehr lange davon aus, Integration werde sich von selbst vollziehen. Hieran anknüpfend betonte Marhold die Notwendigkeit, dass nun zielgerichtet an politischen Lösungen auf allen Ebenen, das heißt bei der kulturellen Integration, der Verbesserung des Bildungsniveaus, den sozialen Faktoren sowie der offensiven Bekämpfung von allen Formen der Diskriminierung gearbeitet werden müsse.

Allerdings dürfe, so Uterwedde ergänzend, die Aufgabe der Integration nicht nur der Politik überlassen werden, sondern auch die Zivilgesellschaft – vor allem Gewerkschaften und Unternehmen – müssten ihren Beitrag leisten.

Die besondere Verantwortung der Unternehmen wurde auch in der Diskussion mehrfach angesprochen, wobei vor allem auf die gegenwärtige Diskrepanz hingewiesen wurde, dass die wirtschaftlichen Gewinne der Migration, d.h. vor allem billige Arbeitskräfte aber auch der Zuzug von Facharbeitern, in Form von steigenden Unternehmenserträgen privatisiert, die (wirtschaftlichen und sozialen) Kosten der Migration aber auf die Gesellschaft abgewälzt und damit „vergemeinschaftlicht" würden.

4. Die ökonomische Dimension von Migration

Die ökonomische Dimension von Migration stand auch im Mittelpunkt des Beitrages von Holger Kolb (Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Universität Osnabrück), der die Wirkung von Migration in vier Bereichen untersuchte: bei der Effizienz unseres Wirtschaftssystems, dem Wirtschaftswachstum, den öffentlichen Haushalten und der Verteilung von Gewinnen und Verlusten.

Was die Effizienz des Wirtschaftssystems anbelangt, so sah er in Migration eher Vorteile, weil sie dazu beitragen könne, „Angebots-Nachfrage-Überhänge" auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen. Vor diesem Hintergrund sei Migration sogar ökonomisch begrüßenswert. Was das Wirtschaftswachstum angeht, sei die Bewertung von Migration in der ökonomischen Theorie nicht eindeutig. Während manche Ökonomen ihr einen – wenn auch nur geringen – positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum zuschriebe, sähen andere in ihr das Problem, dass sie regionale Wachstumsunterschiede verfestige, etwa wenn dauerhaft gut ausgebildete Kräfte von wirtschaftsschwächeren Regionen in stärkere abwandern. Allerdings stimme sowohl die eine wie die andere Sichtweise darin überein, dass die Effekte insgesamt sehr beschränkt seien.

In Bezug auf die Verteilung von Vor- und Nachteilen der Migration sei die Situation hingegen problematischer, denn die Effekte von Migration seien nicht verteilungsneutral. Während manche gesellschaftlichen Gruppen sehr stark von

diskussionsbericht2007.indd 32 14.11.2007 15:51:20 Uhr

Zuwanderung profitierten, hätten andere eher Nachteile. Vereinfacht gesagt, so Kolb, lasse sich hierbei eine Art „Upper-Class-Bias" festmachen: Während die wirtschaftlich besser gestellten Schichten eher von Migration profitierten, gebe es unter den schlechter gestellten auch Verlierer, vor allem dort, wo Migranten im Niedriglohnsektor als direkte Konkurrenten zu „einheimischen" Arbeitnehmern aufträten.

Hinsichtlich der öffentlichen Haushalte hob Kolb hervor, dass Migration vor allem im Bereich des Sozialstaates Probleme verursache. Allerdings gelte es immer wieder zu betonen, dass diese nicht primär durch Migration hervorgerufen seien, sondern durch falsche Anreizstrukturen im deutschen Sozialstaatsmodell, aber auch durch eine verfehlte Zuwanderungspolitik. Denn im Prinzip habe sich die Zuwanderung nach Deutschland in drei Wellen vollzogen: Auf eine erste Welle von Gastarbeitern folgte eine zweite Welle im Rahmen des Asylrechts sowie eine dritte Welle, die sich primär auf die Familienzusammenführung stützte. Eine gezielte Förderung von Zuwanderung im Elitenbereich fand hingegen nicht statt. Diese Politik habe, so Kolb, zu einer Art negativen Selbstselektion der Zuwanderung geführt, welche mitverantwortlich dafür sei, dass heute weit über 60% der Zuwanderer nur über geringe Qualifikationsmerkmale verfügten.

Die Antwort hierauf könnte etwa in einem Punktesystem nach dem Vorbild Kanadas oder aber in dem Verkauf von Zuwanderungsrechten in Form von Versteigerungen liegen. Hierdurch könnte das Bildungs- und Leistungsprofil der Zuwanderer deutlich nach oben verbessert werden. Allerdings wurde in der anschließenden Diskussion kritisch angemerkt, dass dies nur Probleme im Bereich von „Neuzuwanderern" lösen könnte, die Hauptprobleme der Integration aber bei Migranten der zweiten und dritten Generation lägen. In die gleiche Richtung ging auch die Kritik von Benfaïd, der einwarf, dass die ökonomische Betrachtung vielleicht für die Arbeitsmigration ein interessanter Ansatz sein könne, ca. 80% aller Migranten aber keine Arbeitsmigranten seien, sondern aus anderen Motiven kämen.

5. Was kann Europa tun?

Vor dem Hintergrund dieser Diskussionen arbeitete Uterwedde zwei Argumentationsstränge heraus: Zum einen die Frage nach effektiven Instrumenten zur

diskussionsbericht2007.indd 33 14.11.2007 15:51:20 Uhr

Steuerung von Migration und zum anderen die Frage, wie man mit den Menschen umgeht, die bereits im Land angekommen sind. Ein weiterer Aspekt, den Uterwedde hervorhob, ist der der negativen Auswirkungen von Migration auf die Herkunftsländer. Vor allem der sogenannte Brain-Drain, d.h. die Abwanderung der Bildungseliten, setze vielen afrikanischen Ländern schwer zu. Allerdings gelte auch, dass es nicht die Aufgabe der westlichen Länder sein könne, diese Menschen in ihre Herkunftsländer zurückzuzwingen. Vielmehr müssten sich die Bedingungen in den Ursprungsländern ändern, wobei Europa hier durchaus unterstützend tätig werden könnte.

Die Frage nach der Bekämpfung von Migrationsursachen in den Herkunftsländern richtete den Blick auf die Rolle der Europäischen Union. In der Tat könnte sie hier durch eine langfristige Politik effektiv Ursachen von Migration bekämpfen. Während eine stärkere Rolle Europas in diesem Bereich von allen Diskutanten gewünscht wurde, gab es gegenüber einer darüber hinausgehenden gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik große Skepsis. Zwar erfordert der grenzenlose Binnenmarkt eine gewisse Koordinierung der verschiedenen nationalen Politiken, so lange es aber noch getrennte Wirtschaftssysteme und Wirtschaftsstrukturen – etwa mit unterschiedlichem Bedarf an Billiglohnkräften – und getrennte Sozialsysteme gibt, auf die Einwanderung jeweils unterschiedliche Auswirkungen haben, würde eine vereinheitlichte Zuwanderungspolitik mehr Probleme schaffen als lösen. Da Migration unterschiedlich auf viele Teilbereiche der gesellschaftlichen Systeme wirke und nicht nur national sondern auch regional sehr verschiedene Ausprägungen zeige, wäre ein zentraler europäischer Ansatz wenig hilfreich.

Die Komplexität der Phänomene Migration und Integration hob auch Marhold in seinem abschließenden Resümee hervor. Dabei sah er als Grundkonsens der Diskussion an, dass Migration an sich nie zu Problemen führe, sondern nur dann, wenn sie sich mit anderen Phänomenen verbinde, wie etwa einem geringen Bildungsniveau, Diskriminierung und Vorurteilen, Perspektivlosigkeit von Jugendlichen oder Konflikten zwischen traditionellen und modernen Werten. All diese Phänomene seien hierbei nicht auf Migranten beschränkt, sondern beträfen genauso auch weite Teile der deutschen oder französischen Bevölkerung. Allerdings seien sie zum Einen bei vielen Menschen mit Migrationshintergrund stärker ausgeprägt, zum Anderen zeige sich bei Migranten häufig eine wesentlich stärkere

diskussionsbericht2007.indd 34 14.11.2007 15:51:20 Uhr

Überlappung dieser unterschiedlichen Themenfelder.

Problematisch sei, dass diese Komplexität der Migrations- und Integrationsthematik häufig zu einer gewissen Resignation führe, an den Problemen nichts ändern zu können. Die Lösung könne allerdings durchaus einfacher sein, als es in mancher Theoriedebatte erscheine – nämlich im Mut zur Separierung der Probleme und im Mut zur Vereinfachung. Denn es gebe Konzepte zur Verbesserung des Bildungsniveaus oder zur Milderung der Perspektivlosigkeit von Jugendlichen. Wenn diese konsequent umgesetzt würden, wären die Schwierigkeiten bzgl. Migration und Integration weit weniger dramatisch, als es manchmal den Anschein habe. Dies bewusst gemacht zu haben, kann als wesentliche Erkenntnis des deutsch-französischen Austauschs über die jeweilige Situation in den Bereichen Migration und Integration „mitgenommen" werden.

Arbeitsgruppe 3: Institutionen

Chancen (und Risiken) einer europäischen Zuwanderungspolitik

(Gesa-Stefanie Brincker)

Die Arbeitsgruppe 3 hat sich im Rahmen des neunten Deutsch-Französischen Dialogs mit Zukunftsfragen einer europäischen Zuwanderungspolitik beschäftigt und diese aus dem Blickwinkel Deutschlands, Frankreichs und Polens erörtert. Dabei wurde zunächst deutlich, dass die nationalen migrations- und integrationspolitischen Herausforderungen in diesen drei EU-Mitgliedstaaten so unterschiedlich sind, dass Interessen und Wahrnehmungen der politischen Akteure nicht deckungsgleich sein können. Während Deutschland und Frankreich sich primär mit Fragen von Einwanderung, Asyl und Integration auseinandersetzen, beschäftigen sich polnische Entscheidungsträger vielmehr mit der Frage, wie der sogenannte „brain drain", d.h. die Abwanderung von qualifizierten inländischen Arbeitnehmern, eingedämmt werden kann. Polen steht zudem als Mitgliedstaat mit EU-Außengrenzen zu Weißrussland und zur Ukraine vor besonderen Herausforderungen der Grenzsicherung und Kriminalitätsbekämpfung.

diskussionsbericht2007.indd 35 14.11.2007 15:51:20 Uhr

Einer der Interessenunterschiede zwischen Deutschland und Frankreich besteht hinsichtlich der geographischen Zielsetzung einer gemeinsamen europäischen Zuwanderungspolitik. Während der neue französische Präsident Nicolas Sarkozy jüngst mit dem Vorschlag einer „Mittelmeerunion"* die bekannte geographische Ausrichtung französischer Politik deutlich machte, konzentriert sich die deutsche Debatte vielmehr auf Fragen, die sich aus der legalen und illegalen Migration aus Mittelosteuropa ergeben. Die letzte EU-Erweiterung hat sowohl in Deutschland als auch in Frankreich zu kontroversen Diskussionen um eine mögliche „Migrationswelle" aus Osteuropa geführt.

Unter Leitung von Mathias Jopp (Institut für Europäische Politik, Berlin) und Daniel Vernet (Le Monde, Paris) diskutierten die Teilnehmer der Arbeitsgruppe 3 mögliche Schnittmengen der nationalen Interessen für eine europäische Zuwanderungspolitik. Grundsätzlich sind sich die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zunehmend einig, dass Zu- und Abwanderung, die gezielte Anwerbung von Arbeitsmigranten, Asylpolitik, der Schutz der Außengrenzen und die Eindämmung illegaler Migration nicht mehr national gesteuert werden können. Aus diesem Grund haben die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten in den letzten Jahren daran gearbeitet, eine gemeinsame europäische Migrationspolitik zu verwirklichen.

1. Anpassung Frankreichs an geänderte Motive und Rahmenbedingungen der Migration

In ihrem einleitenden Beitrag erklärte Julia Capel-Dunn (Direktion Bevölkerung und Migration, Ministerium für Arbeit, Beschäftigung und soziale Kohäsion, Paris) derzeitige Regelungen und Grundlagen der französischen Immigrationspolitik. Sie beschrieb die lange Tradition des Familiennachzugs nach Frankreich, der heute das Hauptmotiv vieler Immigranten sei. Während bis in die 1970er Jahre hinein in erster Linie wirtschaftliche Motive, wie der Wunsch einen Arbeitsplatz zu finden, ausländische Bewerber nach Frankreich geführt hätten, so betrüge der

* Der französische Präsident Sarkozy versteht unter dieser „Mittelmeerunion" einen Zusammenschluss von sieben euro-mediterranen Staaten nach Vorbild der Anfänge der europäischen Integration. Dieser Zusammenschluss könne sich je nach Bedarf weiter intensivieren. Konkretisierungen des Vorschlags fehlen bislang.

diskussionsbericht2007.indd 36 14.11.2007 15:51:20 Uhr

Anteil dieser Immigranten in 2005 nur noch 12%. Die Mehrheit der heutigen Einwanderer nach Frankreich seien sogenannte Familienmigranten. Zudem sei es ein französisches Spezifikum, dass, bedingt durch hohe Arbeitslosenzahlen, die Zahl der Arbeitsmigranten stetig sinke. Vor diesem Hintergrund verfolge die französische Regierung seit zwei Jahren die Zielsetzung, von einer schlicht „ertragenen Zuwanderung" („immigration subie") hin zu einer „selektiven Zuwanderung" („immigration choisie") zu gelangen. So wurden die Regelungen für die Familienzusammenführung verschärft und demgegenüber die legale wirtschaftliche Migration verstärkt gefördert. Neueste Änderung sei die Aufgabe allgemeiner Quotensysteme zugunsten einer gezielten Auswahl von Immigranten nach beruflichen Kriterien (Saisonarbeiter, hoch qualifizierte Studenten oder Arbeiter etc.).

Die französische Migrationspolitik ruhe auf zwei Prinzipien, erläuterte Capel-Dunn weiter. Aus individueller Perspektive habe jeder Einwanderer Rechte und Pflichten, aus kollektiver könne sich jeder Einwanderer auf das republikanische Ideal berufen. Seit 2003 habe jeder Immigrant die Möglichkeit, den sogenannten "contrat d'accueil et d'intégration" (Aufnahme- und Integrationsvertrag) zu unterzeichnen; seit dem 1. Januar 2007 ist dies sogar obligatorisch. Der „contrat d'accueil" sei zwar rechtlich nicht bindend, dennoch sichere er die Gleichheit zwischen französischen und ausländischen Bürgern. Zielsetzung sei die stärkere Verknüpfung von Immigration und Integration. In diese Richtung weisen ebenfalls Nicolas Sarkozys bereits im Präsidentschaftswahlkampf formulierten Planungen für ein „Ministerium für Immigration und nationale Identität".

Der europäische und internationale Kontext wirke sich positiv auf französische Bestrebungen für einen verbesserten Dialog mit den Herkunftsländern illegaler Migranten aus, betonte Capel-Dunn. Die französische Migrationspolitik befände sich seit einiger Zeit sehr im Wandel, dies nicht zuletzt auf Grund des Engagements des vormaligen Innenministers und jetzigen Präsidenten Sarkozy. Folglich unterstütze Frankreich alle Bestrebungen, im europäischen Rahmen Drittstaaten zu unterstützen, Rückführungsabkommen zu schließen sowie Aktionspläne für die Förderung legaler Migration oder die Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik voran zu treiben. Der internationale Handlungsbedarf werde durch die wirtschaftliche Globalisierung und viele weitere, zum Teil direkt damit verbundene Faktoren (internationale Konflikte, weltweite Armut) noch dringlicher und

diskussionsbericht2007.indd 37 14.11.2007 15:51:20 Uhr

erfordere die kontinuierliche Anpassung der nationalen und europäischen Strategien und insgesamt ein gemeinsames europäisches Vorgehen in Fragen der Zuwanderungs- und Asylpolitik, schloss die Referentin.

2. Deutsche Zielsetzungen für eine europäische Migrationspolitik – zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Mechthild Baumann (Centre International de Formation Européenne, CIFE, Nizza/Berlin) erläuterte zunächst, dass sich Deutschland mittlerweile vom Einwanderungs- zum Auswanderungsland entwickele – eine These, die in politischen Debatten kaum Beachtung finde. Bereits vor dem vorgelagerten Schritt, das heißt einer Anerkennung Deutschlands als Einwanderungsland, hatten sich politische Entscheidungsträger jahrelang „gedrückt". Die gewünschte und notwendige Immigration von Fachkräften nach Deutschland wurde so vielfach erschwert.

Im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft formulierte die deutsche Regierung ihre Prioritäten im Hinblick auf eine europäische Migrationspolitik: In den Bereichen Asyl und Migration fußten diese auf dem sogenannten „Gesamtansatz zur Migrationsfrage"**, erklärte Baumann. Dieser Ansatz schließt unter anderem die Analyse von Fluchtursachen, Armutsbekämpfung und humanitäre Hilfen oder die Einrichtung eines effektiven eigenen Grenzschutzes sowie Asylsysteme in den Transitländern mit ein. Die verbesserte Bekämpfung illegaler Migration solle zudem über Maßnahmen wie das Europäische Visuminformationssystem (VIS), die Grenzschutzagentur FRONTEX und Soforteinsatzteams zu Grenzsicherungszwecken gewährleistet werden. Ein dritter Schwerpunkt der deutschen Präsidentschaft läge zudem auf der Förderung der Integration von Migranten mittels einer Fortentwicklung der Integrationspolitik, dem Austausch von bewährten Praktiken („best practice") sowie einer Intensivierung des interkulturellen Dialogs. Darüber hinaus kritisierte Baumann die vielfach auf ein bestimmtes Vokabular reduzierten Debatten über die Themen Einwanderung und Asyl („bekämpfen", „illegal", „Bedrohung") sowie die mangelnde Koordinierung der Maßnahmen. Migration müsse als Querschnittsthema verstanden werden, das die Bereiche Arbeitsmarkt, Demographie, Entwicklungszusammenarbeit, Außenhandel und

** Diese Maßnahmen gegenüber Drittstaaten sind erste Ergebnisse der Umsetzung des Programms von Tampere, das im Oktober 1999 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde und die notwendigen Bestandteile einer EU-Einwanderungspolitik festlegt.

innere Sicherheit gleichermaßen umfasse.

Von einer europäischen Migrationspolitik könne nach heutigem Stand noch nicht die Rede sein, fasste Baumann abschließend zusammen. Bedauerlicherweise werde das Thema Migration von den politischen Entscheidungsträgern vielfach auf illegale Immigration reduziert. Dies gelte gleichermaßen für Formulierungen der Europäischen Kommission, wie beispielsweise in ihrer Mitteilung „The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy" vom November 2006. Nicht zuletzt berge das Konzept einer selektiven Immigration („immigration choisie") die Gefahr der Rosinen-Pickerei: Die bewusste Suche nach geeigneten Fachkräften für die EU-Mitgliedstaaten führe wiederum zu Problemen auf den Arbeitsmärkten der Herkunftsländer, wo jene Qualifizierte dann fehlten. Dieses wenig partnerschaftliche Verhalten der EU bedinge verständlicherweise eine geringe Kooperationsbereitschaft auf Seiten der Herkunftsländer.

3. Die polnische Situation: Emigration statt Immigration

François Bafoil (Forschungszentrum für internationale Fragen, CNRS/CERI, Paris) erläuterte die polnischen Rahmenbedingungen, die zu einer gänzlich anderen Interessenformulierung und damit Zielsetzung für die europäische Migrationspolitik führten. Während in Deutschland und Frankreich der Wahrnehmungsfokus auf legale oder illegale Immigration gerichtet sei, beschäftigten sich die polnischen Entscheidungsträger vielmehr mit den Folgen der zunehmenden Abwanderung polnischer Bürger. Viele junge und gut ausgebildete einheimische Fachkräfte suchten ihr berufliches Glück derzeit in Ländern wie Großbritannien oder Irland, die im Gegensatz zu anderen „alten" EU-Mitgliedstaaten gemeinsam mit Schweden als einzige keine Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingerichtet hatten. Die zunehmende Auswanderung polnischer Arbeitskräfte seit dem EU-Beitritt 2004 verstärke sich durch die schlechte makro-ökonomische Ausgangslage, so Bafoil. Das hohe Wirtschaftswachstum allein könne nicht über die beständig hohen Arbeitslosenzahlen, ein anhaltend niedriges Lohniveau, schwache Gewerkschaften und eine steigende Zahl selbstständiger Arbeitnehmer in Polen hinweg helfen. Eine grundlegende Reformierung des Arbeitsmarktes sei notwendig. Zudem könnten erst dann die beträchtlichen Einnahmen aus den EU-Strukturfonds ausreichend genutzt und die Probleme bei der nationalen Ko-

diskussionsbericht2007.indd 39 14.11.2007 15:51:21 Uhr

finanzierung überwunden werden.

Während die polnischen Parteien äußerst gespaltene Ansichten über die Vor- und Nachteile der eigenen EU-Mitgliedschaft hätten, werde diese von der Bevölkerung sehr positiv aufgefasst. Divergente Ansichten der Bürger ergäben sich in erster Linie aus der Zugehörigkeit zu einer Region, zur Stadt- und Landbevölkerung sowie aus dem persönlichen Bildungshintergrund und dem Entwicklungsstand des jeweiligen Wohnortes, erklärte Bafoil. Es bedürfe weiterhin der finanziellen, aber auch sozio-strukturellen Unterstützung von Seiten der EU, um das Einkommens- und Entwicklungsgefälle innerhalb Polens abzumildern. Nur so könne dauerhaft der für den polnischen Arbeitsmarkt gefährliche „brain drain" eingedämmt werden. Der Anpassungsprozess brauche jedoch weiterhin Zeit.

Das Beispiel Polen zeige, so Bafoil weiter, dass offene Grenzen und ein gemeinsamer Markt von einem politischen Europa begleitet sein müssten. Zwischen der inneren Entwicklung der EU, dem Schutz der Außengrenzen und der Entwicklung in den Nachbarstaaten bestehe ein direkter Zusammenhang, dessen Berücksichtigung auch mit Blick auf einen eventuellen Beitritt der Türkei nicht vernachlässigt werden dürfe.

4. Rechtliche Dimensionen einer europäischen Zuwanderungspolitik

In seinem Beitrag beschrieb Peter-Christian Müller-Graff (Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg) die Kompetenzlage sowie die normativen Sinngründe, die zu Erweiterungen der europäischen Gemeinschaftskompetenzen in den Bereichen Einwanderung, Visa und Asyl geführt haben. Die seit dem Amsterdamer Vertrag bestehende Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaften (EG) in allen drei Teilbereichen umfasse nur die Festlegung von Verfahren und (Mindest-)Normen. Es gälte das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, nach dem die EG über keine ausschließlichen Befugnisse verfügt, sondern sich die Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten teilt („Verbandskompetenz"). Müller-Graff betonte die höhere Vergemeinschaftungsbereitschaft bei den Mitgliedstaaten für Kompetenzerweiterungen im Bereich der Zugangspolitiken seit Ende der 1990er Jahre. Er halte jedoch das Argument, die EU damit gemeinsam gegen illegale Migration rüsten zu wollen, für nicht plausibel. So habe vielmehr die Sorge um die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes zu

diskussionsbericht2007.indd 40 14.11.2007 15:51:21 Uhr

den weitreichenden Änderungen im Amsterdamer Vertrag geführt, mit dem die Bereiche „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" vergemeinschaftet wurden.

Die Visapolitik sei inzwischen, mit Ausnahme der Mitgliedstaaten Vereinigtes Königreich, Dänemark und Irland, insoweit vergemeinschaftet, dass von einem „gemeinschaftsrechtlichen Visawall" gesprochen werden könne. Die Asylpolitik bleibe dagegen aufgrund der zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede in der Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes („acquis communautaire") eine „Großdauerbaustelle", erklärte Müller-Graff. Zwar gäbe es seit Tampere und Den Haag*** das ehrgeizige Ziel der Schaffung eines einheitlichen Asylregimes, doch sei die Umsetzung sehr schleppend. Noch schlechter sei die Ausgangslage für die Ausübung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik. Zum einen läge der Fokus seit Tampere auf der illegalen Einwanderung und vernachlässige die legale Migration, zum anderen fehle der gemeinsame Orientierungspunkt. Die Ausübung bestehender Verfahren werde durch Abwägungsüberlegungen zwischen wirtschaftlichem und demographischem Nutzen auf der einen und den Sorgen um eine mangelnde soziale Balance in den Mitgliedstaaten auf der anderen Seite erschwert. Zudem führe die asymmetrische Wahrnehmung von Immigration und Integration zwischen allen EU-Mitgliedstaaten zu Problemen bei der Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes.

Diese Missstände im „Umsetzungs-Acquis" bezeichnete der Referent als „konfettiartiges Prinzip in der Praxis". Die mangelnde Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten zur Kompetenzübertragung an die EU führe in den drei Teilbereichen Einwanderung, Visa und Asyl zu vielen Regeln, aber mangelnder Umsetzung. Der Referent vermutete als Ursache die divergenten Ausgangslagen in den Mitgliedstaaten. Damit bleibe das unüberwindbare Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch nach mehr Wirtschaftsmigration, die als Chance verstanden werde, und der Sorge um soziale Migration in die nationalen Versorgungssysteme bestehen. Grundsätzlich erkannte Müller-Graff, dass der politische Wille zur Vergemein-

*** Der Europäische Rat verabschiedete im Oktober 1999 in Tampere die Grundlagen für eine Einwanderungspolitik der EU und plädierte darin u.a. für eine verbesserte Integrationspolitik. Das vom Europäischen Rat im November 2004 angenommene Haager Programm enthält zehn Prioritäten der EU zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht. Im Anhang der Mitteilung sind spezifische Maßnahmen sowie ein Zeitplan für die Umsetzung dieser Maßnahmen dargestellt.

schaftung umso größer sei, je mehr eine Abwehr und Restriktion von Einwanderung anvisiert werde.

5. Philosophische Dimensionen von Immigration und Integration

Diese in den vorangegangenen Beiträgen thematisierte Divergenz in der Wahrnehmung von Zuwanderung griff Yves Bizeul (Lehrstuhl für Politische Theorie und Ideengeschichte, Universität Rostock) in seinem Vortrag aus theoretischer Perspektive auf. Nur wenn ein gemeinsames Konzept gefunden würde, wären die EU-Mitgliedstaaten den gemeinsamen Herausforderungen gewachsen und in der Lage, eine europäische Einwanderungspolitik zu schaffen. Doch könne weder das deutsche noch das französische Modell als Vorbild dienen. In Deutschland sei das ganzheitliche, kulturalistische Konzept vorherrschend, das zu einer Unterwerfung aller unter eine Mehrheits- oder sogenannte Leitkultur oder zur gegenseitigen Abschottung kultureller Gesellschaften führen könne. Das französische republikanische Modell verstehe die Nation als politische, nicht ethnisch-kulturelle Willensgemeinschaft. Die Staatsbürger haben Rechte und Pflichten mit dem Ziel, gemeinsames politisches Handeln aller Staatsbürger egal welcher Herkunft zu ermöglichen. Beide Konzepte erwiesen sich in der aktuellen Integrationsdebatte als problematisch. So gebe es weder eine anzustrebende Leitkultur, noch ein gemeinsames Projekt, dem alle Bürger einer Nation zustimmen könnten.

Bizeul befürwortete dagegen das an die USA angelehnte, zivilgesellschaftliche Modell als mögliches Vorbild für Europa. Dabei erachtete er den Ansatz von Michael Walzer, nach dem sich Vielfalt im festgelegten staatlichen Rahmen frei entfalten solle, als mögliche Orientierung, solange sich der Betrachter vom nationalstaatlichen Paradigma löse. Dieses zivilgesellschaftliche Konzept mit den Prinzipien der Selbstbestimmung und Freiwilligkeit könne transnational für Europa als Meta-Konzept gedacht und fruchtbar gemacht werden. Dabei dürften Traditionen nicht zwanghaft aufgegeben werden, sondern Universalismus und Partikularismus zugleich bestehen bleiben.

Zusammenfassend seien die Staatsverständnisse und Integrationskonzepte zwischen Deutschland und Frankreich noch immer zu unterschiedlich, als dass eine gemeinsame Integrationspolitik auf europäischer Ebene möglich wäre. Da Frankreich bis heute mehrheitlich den Einbezug von kulturellem und religiösem

diskussionsbericht2007.indd 42 14.11.2007 15:51:21 Uhr

Hintergrund ablehne, könne die dortige Regierung nicht dem deutschen Beispiel des interkulturellen Dialogs mit Religionsführern in- und ausländischer islamischer Gemeinschaften folgen, so Bizeul. Neuerdings entferne sich die französische Politik jedoch in Grundzügen vom republikanischen Modell. So zeigten Beispiele von „positiver Diskriminierung" von Menschen mit Migrationshintergrund, dass die Herkunft nun auch in Frankreich ein Kriterium sein könne. Des weiteren fordere der Staat muslimische Gemeinschaften auf, sich im „conseil musulman" zu organisieren und mische sich dabei vor dem Hintergrund der Religionszugehörigkeit, entgegen republikanischer Ideale, in gesellschaftliche Belange ein.

6. Dringlichkeit, Chancen und Möglichkeiten einer europäischen Zuwanderungspolitik

Vor dem Hintergrund dieser Beiträge debattierten die Teilnehmer der Arbeitsgruppe 3 folgende Fragen mit Blick auf eine mögliche Zielsetzung der europäischen Zuwanderungspolitik kontrovers: In welchen Bereichen kann die Vergemeinschaftung der Zuständigkeiten sinnvoll sein? Können deutsche wie französische Akteure einer gemeinsamen Asylpolitik zustimmen? Sollte es europäische Quotenregelungen für Asyl und legale Arbeitsmigration geben oder sollte jegliche aktive Anwerbung von Arbeitskräften besser nur national geregelt werden? Wie kann es zudem gelingen, dass Überlegungen zur Steuerung von legaler und illegaler Migration nach Europa sachlich und nicht vor dem Hintergrund von Bedrohungsszenarien besprochen werden?

Zusammenfassend unterstrichen die Referenten, Moderatoren und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 3 folgende Punkte:

1. Im Vergleich zu anderen EU-Politikbereichen ist auch die konkrete Ausgestaltung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik abhängig von der Bereitschaft der einzelnen Mitgliedstaaten, Souveränität im Bereich Zuwanderung (Einwanderung, Visa, Asyl) abzugeben.
2. Die gemeinsame Außenhandels- und Entwicklungspolitik sowie der gemeinsame Binnenmarkt erfordern langfristig eine gemeinsame Migrationspolitik, welche auf die erstgenannten Politiken abgestimmt sein sollte.
3. Es bestehe ein direkter Zusammenhang zwischen der inneren wirtschaftlichen Entwicklung in der EU, deren Grenzsicherungs- und Nachbarschaftspolitik

diskussionsbericht2007.indd 43 14.11.2007 15:51:21 Uhr

und der wirtschaftlichen Entwicklung in den EU Nachbar- oder Drittstaaten.

4. Eine (auch mit Blick auf legale Migration) positive, gemeinsame Einwanderungspolitik ist dann am wahrscheinlichsten, wenn die EU-Mitgliedstaaten auf Grund der für die nationalen Wirtschafts- und Sozialsysteme ungünstigen demographischen Entwicklung und des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften weiter unter Zugzwang gerieten.
5. Es sei jedoch vor dem Hintergrund der divergenten nationalen Ausgangslagen davon abzuraten, die Gestaltung der legalen Einwanderung in nationale Arbeitsmärkte ausschließlich europäisch zu regeln.
6. Ein europäisches Vorgehen sei besonders in den Bereichen sinnvoll, so die Mehrheit der Teilnehmer, wo eine ausschließlich nationale Kompetenz negative externe Effekte mit sich bringen könne. Asylfragen seien etwa von einzelnen Mitgliedstaaten allein weder steuer- noch finanzierbar (Beispiel Spanien).
7. In diesem Kontext sei die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten entscheidend. Des Austausches von bewährten Praktiken und der gegenseitigen finanziellen Unterstützung bedürften insbesondere jene Mitgliedstaaten, welche die meisten Asylanträge erhielten und illegale Einwanderer aufnehmen müssten.
8. Da die EU eine Wertegemeinschaft sei, müssten ihre Wertegrundsätze (wie z.B. Menschenrechte, Solidarität) ebenso bei Fragen von Asyl und Integration gelten.
9. Konzepte der „verstärkten Zusammenarbeit" zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten seien zwar in Bereichen der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik denkbar, vor dem Hintergrund der beschriebenen divergenten nationalen Ausgangslagen im Bereich Migration und Asyl jedoch eher fraglich.
10. Ein übergreifendes, europäisches Meta-Konzept, das als Grundlage für eine gemeinsame Migrations- und Integrationspolitik dienen könnte, existiere bislang nicht.

diskussionsbericht2007.indd 44 14.11.2007 15:51:21 Uhr

Arbeitsgruppe 4: Kultur, Bildung und Wissenschaft

Migration und Integration als Herausforderung für Kultur und Bildung

(Stéphanie Bruel)

Integration, Aufnahmegesellschaft, Mehrheitsgesellschaft, Chancengleichheit in Deutschland, intégration, insertion, égalité des chances, lutte contre les discriminations, assimilation in Frankreich: um das Thema Integration herrscht ein Wirrwarr an Begriffsbedeutungen, wobei jede eine andere Facette der Integration darstellt. Aber was ist der Schlüssel zu einer gelungenen Integration, und was bedeutet eigentlich „gelungene Integration"? Welche Schlussfolgerungen kann man aus den Erfahrungen mit Sprachkursen für Neuzuwanderer oder mit Einbürgerungstests ziehen? Wie kann die schulische und außerschulische Bildung verbessert werden, um die Integration von benachteiligten Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund in Frankreich wie in Deutschland zu fördern? Und wie sehen diese Jugendlichen ihre eigene Integration? Diese verschiedenen Fragestellungen waren Thema der Diskussionen in der Arbeitsgruppe „Kultur, Bildung und Wissenschaft".

1. Die verschiedenen Ansätze der sozialen Integration – ein Vergleich zwischen Frankreich, Deutschland und den Niederlanden

Gegenwärtig ist sich die Mehrheit der europäischen Staaten einig, dass eine erfolgreiche Integrationspolitik für Neuzuwanderer notwendigerweise zwei zentrale Elemente beinhaltet: die Förderung des Erwerbs der Landessprache sowie die Vermittlung der gesellschaftlichen Normen und Werte. Obwohl diesbezüglich Einigkeit besteht, lassen sich im Detail große Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Staaten erkennen, insbesondere im Hinblick auf die Bedingungen des Spracherwerbs, die Kursinhalte sowie die Erwartungen an Migranten. Ines Michalowski (Zentrum für Niederlande-Studien, Universität Münster) zeigte am Beispiel von Frankreich, Deutschland und den Niederlanden, dass die Ziele, die sich hinter der Forderung verstecken, die Sprache zu lernen und sich gesellschaftliche Regeln anzueignen, von einem Land zum anderen nicht nur unterschiedlich,

diskussionsbericht2007.indd 45 14.11.2007 15:51:21 Uhr

sondern manchmal sogar gegensätzlich sind. So haben die Niederlande 2006 Sprach- und Gesellschaftskundetests eingeführt, welche die Migranten von ihrem Heimatland aus durchführen müssten. Wer in die Niederlande einwandern wolle, müsse sich selbst weiterbilden, um das im Test geforderte Niveau zu erreichen. Für diese Vorbereitung könne ein Buch und eine CD-ROM gekauft werden. Der Test selbst werde telefonisch durchgeführt und koste pro Person rund 350 Euro. Das Bestehen dieses Tests sei Vorraussetzung für die Ausstellung einer Einreise- und Aufenthaltsgenehmigung für die Niederlande. Die Sprach- und Gesellschaftskundetests seien in diesem Fall also, so Michalowski, eher ein Kontrollmechanismus der Immigrationspolitik als ein Instrument zur sozialen und kulturellen Integration von Migranten.

Im Gegensatz zu den Niederlanden gebe es in Deutschland und Frankreich keine Tests zu solchen Zwecken. Als einzelne deutsche Bundesländer Tests bei der Einbürgerung von Ausländern einführen wollten, hätten deren teilweise sehr zweifelhaften Inhalte so starke Kritik hervorgerufen, dass ihre Einführung bis heute nicht endgültig verabschiedet sei. Wie Michalowski erklärte, hätten seit 1997 Spätaussiedler und seit 2005 alle Neuzuwanderer in Deutschland die Möglichkeit, einen Sprachtest zu absolvieren, nachdem sie die in allen Bundesländern angebotenen Sprachkurse besucht hätten. Dieser Test sei jedoch in keiner Weise verpflichtend. Die Sprachkurse zielten also darauf ab, den Immigranten eine bessere Integration in die deutsche Gesellschaft zu ermöglichen. Diese Philosophie herrsche auch in Frankreich vor, wo im Aufnahmeverfahren der Neuzuwanderer keinerlei Test vorgesehen sei. Gaye Petek (Hoher Integrationsrat, Paris) erklärte in ihrem Beitrag, dass die Migranten, die auf französischem Gebiet ankämen, sich durch das Unterschreiben des Aufnahme- und Integrationsvertrags (contrat d'accueil et d'intégration) dazu verpflichteten, Seminare zur Gesellschaftskunde sowie, falls ihr Sprachniveau nicht ausreiche, kostenlose Französischkurse zu besuchen. Das Sprachniveau werde während eines individuellen Gesprächs in den Empfangsstellen für Neuzuwanderer (plate-formes d'accueil) ermittelt. Je nach Ergebnis würden dem Neuzuwanderer Sprachkurse unterschiedlichen Umfangs (von 200 bis 500 Stunden) angeboten. Ziel dieser Kurse ist, genügend Französischkenntnisse zu vermitteln, um sich im Alltag verständigen zu können. Wie in Deutschland seien in Frankreich die Kenntnisse keine Voraussetzung für eine Einreise, wohl aber eine Unterstützung für eine erfolgreiche Integration.

diskussionsbericht2007.indd 46 14.11.2007 15:51:22 Uhr

Hinsichtlich der Inhalte der Integrationskurse, insbesondere der gesellschaftskundlichen Einheiten, lässt sich eine gewisse Übereinstimmung zwischen den drei Ländern feststellen. Dies ergab eine von Michalowski durchgeführte Studie. In allen drei Ländern umfassten die vermittelten Inhalte drei Hauptgebiete: Orientierung im Alltag, Kenntnisse zu Normen und Werten der Gesellschaft sowie zu Rechten und Pflichten der Immigranten und schließlich formales Wissen, wie Geschichte und Politik des Landes. Um dieses Wissen zu vermitteln sei in Deutschland die Broschüre „30 Stunden Deutschland" erstellt worden, deren Inhalt den Neuzuwanderern in einem an den Sprachkurs anschließenden Orientierungskurs vermittelt wird. In Frankreich informiere die Lehreinheit „Leben in Frankreich" (Vivre en France) unter anderem über die Bestimmungen zur Schuleinschreibung der Kinder, die Anmeldung zur Sozialversicherung oder zur Staatlichen Kasse für Familienbeihilfen. Petek merkte dazu an, dass diese Lehreinheit jedoch nicht verpflichtend sei, weshalb die Teilnahme daran mit nur 23% der Neuzuwanderer gering sei.

Die Vermittlung von Werten, Rechten und Pflichten erstrecke sich, wie Michalowski weiter ausführte, in Deutschland im Wesentlichen auf Informationen, wie die Pflicht, Kinder in der Schule anzumelden, Steuern zu zahlen, Wehr- bzw. Zivildienst zu leisten, zum Umweltschutz beizutragen. Die Niederlande hingegen legten den Schwerpunkt auf das Verhalten beim Autofahren und Frankreich auf die grundlegenden Werte wie (Meinungs- und Religions-) Freiheit, Menschenrechte, etc. Das formale Wissen schließlich sei in den drei Ländern auf die großen geschichtlichen Phasen, das aktuelle politische System und die Institutionen des Aufnahmelandes ausgerichtet. Während sich die Inhalte in dieser Hinsicht ähnelten, variierten jedoch die didaktischen Methoden: In den Niederlanden werde viel mit Hilfe von Fotos gearbeitet, in Deutschland liege der Schwerpunkt auf Diskussionen und in Frankreich würde hauptsächlich Textarbeit betrieben.

In Zusammenhang mit den Integrationskursen stellen sich zwei grundlegende Fragen, die einen Schatten auf die Sinnhaftigkeit dieser Kurse werfen: (1) Wie kann sichergestellt werden, dass die vermittelten Normen, Werte und das Wissen von den Migranten im Alltag respektiert und angewendet werden? In Frankreich verpflichtet sich zwar der Neuzuwanderer mit der Unterzeichnung des Aufnahme- und Integrationsvertrags zum Besuch der Gesellschaftskundekurse und zum Respekt von Werten und Normen. Ihre Beachtung im Alltag wird allerdings nicht

diskussionsbericht2007.indd 47 14.11.2007 15:51:22 Uhr

überprüft. Petek hob jedoch hervor, dass sich in Frankreich das Einbürgerungsverfahren verändere und dabei versucht werde, diese Lücke zu schließen. Die „Einbürgerungskandidaten" müssten ein Gespräch auf Französisch führen, dessen Ziel nicht mehr nur das Überprüfen der sprachlichen Fähigkeiten sei, sondern auch der Wissensstand in Gesellschaftskunde (Rechte und Pflichten der Bürger, Prinzipien der Republik, …). Dem könnte man allerdings entgegenhalten, dass diese Überprüfung auch wiederum keine Garantie dafür ist, dass die „Kandidaten" diese Prinzipien im Alltag respektieren. (2) Wie steht es um die (Weiter-) Bildung der Migranten, die schon seit mehreren Jahren im Aufnahmeland leben und nicht von diesem Bildungsprogramm profitieren?

2. Integration gleich Chancengleichheit, oder: Herausforderungen für die Bildung

Ein anderer Aspekt der Integration, der besonders in Deutschland und Frankreich momentan hoch auf der Tagesordnung steht, sind Bildungschancen und die Rolle der Schule im Integrationsprozess. Die Ergebnisse der PISA-Studie, die alarmierenden und sich wiederholenden Vorfälle von Gewalttaten in Schulen (vgl. den Fall der Rütli-Schule in Berlin), der hohe Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ohne Schulabschluss oder ohne Arbeit – all diese Tatsachen lassen fragen, ob das Schulsystem, in Frankreich wie in Deutschland, in seiner Integrationsaufgabe gescheitert ist, und welche anderen Projekte heute angestoßen werden, um sich der Herausforderung der Integration im schulischen und außerschulischen Bereich zu stellen.

Die von Britta Schellenberg (Centrum für angewandte Politikforschung, CAP, Universität München) für Deutschland genannten Zahlen und Ergebnisse verschiedener nationaler und internationaler Studien scheinen dieses Scheitern des Schulsystems zu bestätigen. Wie die Referentin unterstrich, sei Deutschland eines der wenigen Länder, in denen der Unterschied hinsichtlich Bildungsniveau und Schulerfolg zwischen Deutschen ohne Migrationshintergrund und Migranten zweiter Generation größer ist als der zwischen Deutschen ohne Migrationshintergrund und Migranten erster Generation. 41% der 25- bis 35jährigen mit Migrationshintergrund hätten keine Berufsqualifikation, im Gegensatz zu einem Anteil von 15% der gleichen Altersgruppe ohne Migrationshintergrund. Schellenberg sieht eine Ursache für diese Situation in der Auffassung von Einwan-

diskussionsbericht2007.indd 48 14.11.2007 15:51:22 Uhr

derung, die bis vor kurzem in Deutschland vorgeherrscht habe und die davon ausging, dass sich Ausländer nur vorübergehend in Deutschland aufhielten um zu arbeiten. Tatsächlich aber sei Deutschland ein Einwanderungsland, in dem neben den zugewanderten Arbeitnehmern nun auch deren Kinder und Enkel lebten. Momentan hätten 18,6% der Gesamtbevölkerung einen Migrationshintergrund, bei den unter 25jährigen sind es sogar 27% und bei den unter 6jährigen 32,5%. Das Bewusstsein dafür in der Politik sei jedoch relativ neu. Es äußere sich unter anderem in der diesjährigen Verabschiedung eines bundesweiten Integrationsprogramms, das hauptsächlich auf die sprachliche und berufliche Bildung sowie auf die soziale Integration der Zuwanderer ausgerichtet sei.

Dieses Programm, so Schellenberg, betone die Rolle der Sprache als Schlüssel zu schulischem Erfolg (Erreichen eines Abschlusses) und sozialer Integration. Der Spracherwerb könne allerdings nicht nur den Ausbau der Deutschkurse (im Besonderen für Kinder im Kindergartenalter) bedeuten, sondern müsse auch das Potenzial der Zweisprachigkeit von Migrantenkindern berücksichtigen. Die Förderung des Erwerbs der Sprache des Heimatlandes bringe jedoch ein nicht zu vernachlässigendes Problem mit sich. Momentan fehle es an Lehrkräften mit der notwendigen Qualifikation, um diese bis dato nicht unterrichteten Sprachen zu vermitteln. Weiter verstärkt werde dieses Problem durch die Tatsache, dass in Deutschland die Bildung in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Bundesländer fällt und sich dadurch die Bildungsangebote von einer Region zur nächsten unterscheiden. Beispielsweise würden momentan nur in Nordrhein-Westfalen die Ergebnisse von Studien zum Deutsch-Zweitspracherwerb im Unterricht berücksichtigt. Frank Baasner (Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg), Moderator der Diskussion, wies darauf hin, dass auch in Frankreich das Erlernen der Heimatsprachen in der Schule problematisch sei. Aufgrund seiner Traditionen und Werte liege es Frankreich fern, den Erwerb dieser Sprachen zu fördern. Jedoch könne man heute feststellen, dass die gesellschaftliche Realität immer weniger den republikanischen Grundsätzen entspreche. Petek wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Vermittlung der Heimatsprachen der Migranten in der Sekundarstufe langsam eingeführt werde; Türkisch werde beispielsweise bereits in 15 Schulen als zweite oder dritte Fremdsprache unterrichtet. Der Muttersprachenunterricht in der Grundschule werde jedoch von den Ursprungsländern finanziert und von Lehrkräften aus diesen Ländern erteilt. Neben dem Ausbau des Sprachunterrichts lägen die deutschen Bemühungen, wie Schellenberg abschlie-

diskussionsbericht2007.indd 49 14.11.2007 15:51:22 Uhr

ßend erläuterte, auf der Einführung des verpflichtenden Kindergartenbesuchs und der Ganztagsschule, sowie auf Integrationsprogrammen, die das Erlernen von interkultureller Kompetenz förderten.

Auch in Frankreich versuche man, wie Matthias Betzer (Förderprogramm „Contrat de Ville", Stadtverwaltung Avignon) berichtete, der Herausforderung der Integration im Bildungsbereich nicht mehr nur in der Schule zu begegnen. Auf lokaler Ebene entstünden zunehmend auch Bildungsprogramme in Zusammenarbeit von Schulbehörden und öffentlicher Verwaltung: In Folge der Ernennung von „Stadtgebieten mit besonderem pädagogischen Bedarf" (zones d'éducation prioritaire) einerseits und der Initiierung städtischer Förderprogramme (contrats de ville) andererseits seien seit Mitte der 1990er Jahre mehrere lokale Bildungsprogramme zur Integration entstanden. In ihnen wurden, wie Betzer darlegte, die Stadtpolitik und das staatliche Bildungsförderprogramm „Education prioritaire" miteinander verknüpft, da sie sich sowohl hinsichtlich ihrer jeweiligen Ziele (Bekämpfung sozialer und städtischer Isolation bzw. Wiedereingliederung bereits isolierter Viertel) als auch der Zielgruppen und der Verwaltungsstrukturen der Programme auf lokaler Ebene sehr ähnlich seien. Darüber hinaus hätten die politischen und schulischen Behörden erkannt, dass sie bestimmte Herausforderungen nicht mehr alleine meistern können. Hierzu zählen neben der wachsenden Kluft zwischen familiärem und schulischem Leben auch die Inkohärenz zwischen einer Vielzahl an Einzelprojekten und das Fehlen geeigneter Maßnahmen gegen die vielfältigen Probleme der Jugendlichen aus Problemvierteln.

Aus der staatlich-städtischen Zusammenarbeit sind Bildungspartnerschaften, die sogenannten „Réseaux Ambition Réussite", entstanden. Ihr Ziel sei es, so Betzer, benachteiligten Jugendlichen einen einheitlichen Rahmen für Bildung – sowohl in der Schule als auch in der Freizeit – zu geben. Die Programme gingen also über den rein schulischen Bereich hinaus und brächten drei wesentliche Akteure zusammen: Schule, Eltern und Freizeiteinrichtungen. Der Erfolg der lokalen Bildungsprojekte liege in diesem ganzheitlichen Ansatz. Weitere entscheidende Erfolgsfaktoren seien, dass diese Programme (1) nicht nur schulischen Erfolg sondern eine bessere Bildung allgemein zum Ziel hätten, (2) sich an Jugendliche und nicht nur an Schüler richteten und sich (3) auf eine individuelle Diagnose der Problemsituation (familiäre, soziale, gesundheitliche, kulturelle Aspekte etc.) stützten, um jedem seiner Situation entsprechende Maßnahmen anbieten

diskussionsbericht2007.indd 50 14.11.2007 15:51:22 Uhr

zu können. Darüber hinaus seien zwei weitere Aspekte entscheidend: die freiwillige Teilnahme der betroffenen Jugendlichen sowie das Einbeziehen der Eltern zum einen als Partner (bei der Betreuung der Kinder) und zum anderen als Empfänger von Maßnahmen und Hilfsangeboten (Alphabetisierung, finanzielle Unterstützung, Gesprächskreise). Selbstverständlich sei die Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Akteure, wie es Betzer am Beispiel der Stadt Avignon schilderte, nicht immer einfach, insbesondere wegen der Überschneidungen der Zuständigkeiten und Handlungsebenen. Dennoch seien diese Projekte ein zentrales Element der „contrats de ville", was sie zu wirklichen Integrationsprojekten mache. Außerdem werde damit, im Sinne der Dezentralisierung, die Bedeutung der lokalen Ebene bei der Umsetzung von Bildungs- und Integrationsstrategien gestärkt. Wie Baasner kommentierte, verliere das staatliche Bildungswesen (Education Nationale) durch die Einrichtung dieser Programme sein Monopol und es werde der Weg für neue Herangehensweisen an die Problematik von Integration und Bildung geöffnet.

Michalowski stellte in diesem Zusammenhang die Frage nach der Effektivität einer zentralisierten Herangehensweise (top-down-Ansatz) bei einer so komplexen Problematik, deren Herausforderungen auf verschiedenen Ebenen (Individuum, Gruppe, Gesellschaft) liegen. Muriel Maffessoli (Regionale Beobachtungsstelle „Integration und Stadt", Straßburg), Ko-Moderatorin der Arbeitsgruppe, erklärte daraufhin, dass der allgemeine Rahmen aufgrund des Leitsatzes der Gleichheit auf nationaler Ebene festgelegt werde. Die Analyse der jeweiligen Situation und die Umsetzung der daraus resultierenden Programme würden auf lokaler Ebene ausgeführt, also so nah wie möglich an den Zielgruppen, um auf deren Besonderheiten und Bedürfnisse eingehen zu können.

Die Diskussionen der Arbeitsgruppe Kultur, Bildung und Wissenschaft waren hinsichtlich des Informationsaustauschs über Ziele und Inhalte verschiedener Ansätze von Integrationspolitik von Frankreich und Deutschland sehr aufschlussreich. Doch es wurde auch ein grundlegendes Problem der Integrationsthematik deutlich, nämlich die unspezifische Verwendung und Vermischung von Begriffen und Konzepten rund um das Thema Integration.

diskussionsbericht2007.indd 51 14.11.2007 15:51:22 Uhr

3. Wovon reden wir eigentlich? Zu den Unterschieden in der Terminologie zwischen Frankreich und Deutschland

Was bedeutet das Wort Integration? Welche Definition verbirgt sich dahinter? In welchem Bezug stehen Begriffe wie Eingliederung, Chancengleichheit oder Antidiskriminierung zum Konzept „Integration"? Bedeutet integriert sein, assimiliert sein? Und schließlich: Meinen Deutsche und Franzosen dasselbe, wenn sie von Integration und intégration oder Assimilation und assimilation sprechen?

In Frankreich sei, wie Maffessoli erläuterte, Immigration ursprünglich als temporärer Aufenthalt von ausländischen Arbeitern verstanden worden. Der Begriff Integration sei deshalb erst etwa Mitte der 1980er Jahre aufgekommen, nachdem man sich bewusst wurde, dass es ein Integrationsdefizit der im Land lebenden (und dort bleibenden) immigrierten Bevölkerung gab. Seit seiner Entstehung sei das Konzept deshalb negativ konnotiert. Nach Emile Durkheim definiere sich Integration als „eine Situation oder ein Prozess der Eingliederung in dessen Verlauf ein Individuum oder eine Gruppe von Individuen seinen Platz in einer Einheit (Gesellschaft) findet". Integration ist also ein fortwährender kontinuierlicher Prozess, der sich über Jahre erstreckt. Die Definition von Durkheim betone die Beziehung des Individuums zum Staat (das ist auch der Sinn des Aufnahme- und Integrationsvertrags), doch sie unterstreiche auch das Verhältnis des Individuums zu den anderen Mitgliedern der Gesellschaft, und zwar dahingehend, dass dieses seinen Platz in einem dieser Gesellschaft finden müsse. Integration, so Maffessoli, sei also kein unilateraler, sondern ein wechselseitiger Prozess.

Mittlerweile habe sich der Begriff in Frankreich weiterentwickelt, insbesondere nach dem Schock der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen von 2002. Durch die Tatsache, dass der rechtsextreme Politiker Jean-Marie Le Pen im zweiten Wahlgang antreten konnte, sahen viele Franzosen den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft infrage gestellt. Jaques Chirac habe nach seiner Wiederwahl dann auch eine Umgestaltung der Integrationspolitik eingeleitet. Seither sei der Begriff „Integration" positiv konnotiert und bedeute in seiner jetzigen Definition, einem Individuum die Möglichkeit zu geben, sich als Teil einer Gruppe zu verstehen. Konkret hieße das (in Frankreich), gleichen Werten verhaftet zu sein, die gleiche Sprache zu sprechen und die gleichen Grundsätze zu teilen (Rechte und Pflichten der Ausländer). Bei der Umsetzung dieses Ziels neige man dazu, „In-

diskussionsbericht2007.indd 52 14.11.2007 15:51:22 Uhr

tegration" mit „Förderung der Chancengleichheit" gleich zu setzen. In diesem Zusammenhang spreche man auch von der „Bekämpfung von Diskriminierung". Maffessoli wies darauf hin, dass diese verschiedenen Begriffe nebeneinander existierten, jedoch nicht genau auf das Gleiche verwiesen. Die Vermischung der Begriffe im alltäglichen Gebrauch wird laut Petek dadurch verstärkt, dass die Medien mal den einen und mal den anderen Begriff nicht der korrekten Bedeutung entsprechend benutzten.

Wenn Integration bedeutet, dass eine Interaktion zwischen einem Individuum und einer Gruppe stattfindet, stellt sich nun die Frage wann, ab welchem Zeitpunkt und anhand welcher „Kriterien" ein Individuum als integriert gelten kann. Auch hier, so Maffessoli, variiere die Antwort von Land zu Land. Integriert sein werde oft als vordefinierter und festgelegter Prozess verstanden (sich die gleichen Verhaltensweisen aneignen, die Normen und die allgemeinen Gesetze achten …). Daher sei in Frankreich das Erlangen der französischen Staatsbürgerschaft lange Zeit der Hauptindikator für die Integration einer Person gewesen. Heute sei die Situation komplexer, denn es gebe französische Staatsbürger, die nicht integriert seien, und Personen ohne französische Staatsbürgerschaft, die perfekt integriert seien. So messe sich die Integration einer Person dann heute auch anhand von drei Elementen: der Beziehung der Person zu anderen (in der Selbstwahrnehmung), objektiven Elementen (Arbeit, Engagement in Vereinen, …) und der Wahrnehmung dieser Person durch andere Personen (was auch deren Erwartungen an Ausländer beinhalte). Michalowski erwähnte in diesem Zusammenhang, dass die Europäische Union häufig mit Integrationsindikatoren arbeite, um die Mitgliedstaaten untereinander vergleichen zu können. Die Niederlande hätten ein eigenes Punktesystem entwickelt, das es erlaube festzustellen, ob eine Person integriert sei. Dies seien jedoch normative Herangehensweisen, die aus wissenschaftlicher Sicht sicherlich sehr nützlich, aber in keiner Weise dafür geeignet seien, Prozesse (und ihre Ergebnisse) zu beurteilen. Baasner pflichtete Michalowski bei, indem er die Gefahr unterstrich, die diese Indikatoren haben könnten, sobald sie zu einem Ranking von Individuen anhand von „Noten" führten.

Wie Maffessoli hervorhob, müsste neben den objektiven Kriterien auch die Wahrnehmung des betreffenden Individuums Berücksichtigung finden. Dietmar Hüser (Lehrstuhl Geschichte Westeuropas, Universität Kassel) untersuchte diese Bezie-

diskussionsbericht2007.indd 53 14.11.2007 15:51:23 Uhr

hung der Immigranten zur Gesellschaft und ihre Sicht auf die eigene Situation in einer Studie über Rap-Musik in Frankreich und Deutschland. Tatsächlich eigne sich der Rap besonders gut für eine solche Analyse, da sich dieser von der Straße kommende Musikstil in den letzen 20 Jahren zu einer bevorzugten Plattform für Jugendliche entwickelt habe, die es ihnen erlaube, ihre politische und soziale Kritik vorzubringen. Länderübergreifend könne man Ähnlichkeiten in Beschreibung und Analyse von Integrationshindernissen oder hinsichtlich der Erwartungen der Jugendlichen an die Gesellschaft erkennen. So zeige ein Vergleich der Entwicklung des Raps in Frankreich und in Deutschland, dass sich die Inhalte der Texte auf beiden Seiten des Rheins auf die politischen und sozialen Erfahrungen des Alltags beziehen (Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Rassismus, Folgen von Drogenkonsum, Leben in Problemvierteln, Auseinandersetzungen mit der Polizei …) und meist in der Landessprache geschrieben werden.

Diese gemeinsamen Elemente dürften jedoch nicht über die deutlichen Unterschiede hinwegtäuschen, wie Hüser erklärte. So weise die Zusammensetzung der deutschen Rapbands einen geringeren Anteil an Rappern aus sozial benachteiligten Milieus auf. Ebenso sei die ethnische Zusammensetzung in Deutschland nicht so gemischt – der Rap sei von jungen Türken dominiert (z.B. Islamic Force, Kanak, Cartel) –, während in Frankreich die Bands zu 95% (1995) pluriethnisch seien. Während sich die jungen Deutschtürken in Opposition zur Mehrheitsgesellschaft sähen, nähmen sich die jungen Rapper Frankreichs zwar als sozial benachteiligt, jedoch als kulturell integrierte Franzosen, wahr.
Die behandelten Themen würden, abgesehen von den oben genannten Überschneidungen, ebenfalls grundlegende Unterschiede aufweisen. So sei in Frankreich die Kritik am Rassismus und an der extremen Rechten seit den Anfängen des Rap an die emblematische Figur von Jean-Marie Le Pen geknüpft, dessen Pendant in Deutschland nicht existiere und daher auch nicht im Rap stigmatisiert werde. Ein anderes Merkmal des französischen Rap sei das Engagement der Bands für eine politische Mobilisierung der Migranten-Jugendlichen. Seit Mitte der 1990er Jahre rufen sie diese Jugendlichen immer wieder dazu auf, ihre staatsbürgerliche Pflicht zu erfüllen und ihre (Wahl-)Stimme als politisches Instrument zu nutzen. Diese Dimension existiere im deutschen Rap nicht, was sich durch die Tatsache erklären ließe, dass die Rapper in Frankreich größtenteils Franzosen, also Staatsbürger mit Wahlrecht, seien und in Deutschland nicht. Weiterhin könne man feststellen, so Hüser, dass sich der französische Rap sehr

diskussionsbericht2007.indd 54 14.11.2007 15:51:23 Uhr

oft auf die Symbole der Republik (die Marseillaise, republikanische Werte, die französische Revolution, Marianne, etc.) berufe und diese auch verteidige. Dabei werde allerdings keine Assimilierung der Ausländer an die Mehrheitsgesellschaft gefordert, vielmehr würden die meisten Rapper für eine Koexistenz der französischen und der ursprünglichen Identität plädieren, so wie zum Beispiel Magyd Cherfi, Sänger der Band Zebda mit nordalgerischem Ursprung:
„Denn wenn wir auch algerischer Herkunft sind, so sind wir doch in unserem tiefen Inneren durch und durch französisch, geradezu gallisch. (…) auf Französisch zu schreiben erlaubt, das Ausländerproblem auf den Boden der Tatsachen zurückzuführen und den Politikern zu antworten: «Hört endlich auf, von Integration zu schwafeln, wir sind Franzosen!»"
Für diese Rapper, so die Schlussfolgerung Hüsers, sei ihre kulturelle Integration als Franzosen also ebenso wichtig wie die soziale Integration. Der größte Unterschied zwischen Frankreich und Deutschland liege somit in der Selbstwahrnehmung der Jugendlichen mit Migrationshintergrund. In der Tat fordern deutsche Rapper weniger ihre Integration als Deutsche in die Gesellschaft als dass sie ihre Migrantenidentität betonen.

Die Beiträge und Diskussionen der Arbeitsgruppe „Kultur, Bildung und Wissenschaft" verdeutlichten, dass Deutschland und Frankreich einige Fortschritte gemacht haben - sowohl hinsichtlich der Aufnahme von Migranten und der Förderung ihrer Integration, als auch in Bezug auf die Anpassung der Bildungssysteme und der Verbesserung der Chancengleichheit. Die Debatten ermöglichten es ebenfalls, Unterschiede in der Terminologie zwischen Frankreich und Deutschland um das Konzept der „Integration" zu klären. Doch am Ende der beiden Diskussionstage stehen auch neue Fragen, so zum Beispiel diese ganz entscheidende: Welches Maß an Homogenität benötigt eine Gesellschaft und wie viel Heterogenität verkraftet sie, ohne sich aufzulösen, ohne Zerstörung des sozialen Zusammenhalts?

diskussionsbericht2007.indd 55 14.11.2007 15:51:23 Uhr

Abschlusspodium

Migration und Integration als Chance für die europäische Integration?

(Georg Walter)

Könnten der EU und ihren Mitgliedstaaten aus einer harmonisierten, gezielt gesteuerten Einwanderungs- und Integrationspolitik neue Möglichkeiten, auch für das gesamte europäische Integrationsprojekt, erwachsen? Ist eine einheitliche Gestaltung solcher Politiken in Europa überhaupt denkbar, oder sind hier eher Lösungsansätze auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten sinnvoll? Diese Fragen standen im Mittelpunkt der Diskussionen auf dem Abschlusspodium.

Zu Beginn erinnerte Moderator Mathias Jopp (Institut für Europäische Politik, Berlin) zunächst an die Schwerpunkte und an die Ergebnisse der Diskussionen in den einzelnen Arbeitsgruppen. Dabei sei unter anderem festgestellt worden, dass die Politik der Europäischen Union gerade im Bereich der Abwehrmechanismen gegen Einwanderung sowie der Kontrolle der gemeinsamen Außengrenzen relativ gut entwickelt sei; anders verhalte sich dies im Hinblick auf die Gestaltung einer gemeinsamen europäischen Einwanderungs- sowie Integrationspolitik.

Fraser Cameron (European Policy Centre, Brüssel) äußerte sich zu den Möglichkeiten einer Migrations- und Integrationspolitik auf europäischer Ebene skeptisch. Die Voraussetzungen und die politischen Lösungsansätze in den 27 EU-Mitgliedstaaten seien hierfür zu verschieden. In Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion und des Ostblocks sowie der rasanten Entwicklung der weltweiten Kommunikations- und Informationsströme seit den 1990er Jahren habe sich das Phänomen der Zuwanderung in die EU-Mitgliedstaaten gewandelt. Es sei sehr viel komplexer geworden, da das Spektrum der Einwanderer sich erweitert und die wirtschaftlichen und sozialen Folgen, gerade in den großen europäischen Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien) zu erhöhtem politischen Handlungsdruck geführt hätten. Die Bombenanschläge in London und Madrid und die Vorstadtunruhen in Frankreich hätten gezeigt, welche Auswirkungen die mangelnde Integration von Zuwanderern haben könne.

diskussionsbericht2007.indd 56 14.11.2007 15:51:23 Uhr

Angesichts dieser neuen politischen und gesellschaftlichen Brisanz sowie der unterschiedlichen nationalen Konzepte in den EU-Mitgliedstaaten blieben politische Lösungsansätze auf absehbare Zeit eher auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene angesiedelt.

Cameron plädierte in diesem Zusammenhang für die Einführung von auf die Bedürfnisse der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zugeschnittenen Pflichtprogrammen für die Integration von Zuwanderern. Die Europäische Kommission könne an dieser Stelle allgemeine Mindeststandards für die Eingliederung und für die Behandlung der Immigranten formulieren. Die EU müsse, so die Forderung von Cameron, dem Phänomen der Zuwanderung positiver begegnen. Mittelfristig sei Europa auf Arbeitskräfte aus Drittstaaten angewiesen und konkurriere in diesem Kontext mit anderen großen Wirtschaftsräumen. Auch die Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen bleibe eine wichtige Verpflichtung. Daher dürfe man den politischen Diskurs über diese Themen nicht der Regenbogenpresse oder populistischen Agitatoren überlassen, sondern müsse die Chancen und die Vorteile der Zuwanderung stärker herausstellen.

Auch Jörg Monar (Robert-Schuman-Universität, Straßburg) unterstrich zunächst die mit der Einwanderung verbundenen Chancen. Diese lägen zum einen darin, der demographischen Entwicklung in den meisten EU-Mitgliedstaaten, also der Schrumpfung und der Überalterung der jeweiligen Gesellschaften, zu begegnen; zum anderen sei die Zuwanderung in der Regel mit einem wirtschaftlichen Netto-Mehrwert verbunden. Beide Aspekte dürften jedoch nicht überbewertet werden. Um die mit der demographischen Entwicklung verbundenen Probleme auf den Arbeitsmärkten zu lösen, sei eine unkontrollierte Einwanderung nicht ausreichend. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssten sich, auch mit Blick auf die Zielvorgaben der Lissabon-Agenda, gezielt um besonders qualifizierte Zuwanderer bemühen. Die positiven Effekte der legalen Einwanderung würden freilich häufig von den negativen Begleiterscheinungen der illegalen Einwanderung überschattet, und die mit der illegalen Einwanderung verbundenen Probleme erschwerten eine positive Darstellung der Phänomene Migration und Integration im Rahmen des öffentlichen Diskurses. In den Aufnahmeländern profitierten extremistische politische Kräfte von den negativen Folgen illegaler Einwanderung, insbesondere wenn diese mit gescheiterten Integrationsbemühungen einhergingen. Dies könne wiederum zu politischer und sozialer Instabilität in

diskussionsbericht2007.indd 57 14.11.2007 15:51:23 Uhr

den betreffenden Staaten führen. Das Phänomen der illegalen Zuwanderung impliziere allgemeine Probleme hinsichtlich der inneren Sicherheit der EU, da es an dieser Stelle einen direkten Zusammenhang zur internationalen, organisierten Kriminalität gebe. Jüngsten Erkenntnissen von Europol zufolge spülten der Menschenhandel und die Ausbeutung illegaler Immigranten (zum Beispiel im Zuge von Zwangsprostitution) bereits mehr Geld in die Taschen der organisierten Kriminalität als der Drogenhandel – ein Umstand, der den Handlungsspielraum der kriminellen Organisationen sowie ihren internationalen Vernetzungsgrad erhöhe. Die EU müsse daher ein großes Interesse daran haben, diese Entwicklung offensiv zu bekämpfen. Mit ihren außenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Instrumentarien – etwa einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Rückführungsabkommen – sei die EU dazu auch durchaus in der Lage. Für eine Steuerung der legalen Einwanderung fehlten hingegen auf der europäischen Ebene noch die Instrumente.

Zudem entstünden spezifische innenpolitische Probleme in einzelnen Mitgliedstaaten, wenn dort Integrationsbemühungen fehlschlügen. Die Ausgrenzung und Ghettoisierung von Zuwanderern berge ein großes Konfliktpotenzial, welches von extremistischen Gruppen, oder gar von terroristischen Netzwerken ausgenutzt werden könne. Freilich gebe es in der EU bereits Beispiele für die gelungene Integration von Zuwanderern, etwa in der englischen Stadt Leicester, wo Migranten bereits seit vielen Jahren aktiv in das politische Leben integriert seien. Es komme nun darauf an, solche positiven Beispiele im Zuge eines best-practice-Austauschs und des wechselseitigen Lernens innerhalb der EU zu transferieren. Einer harmonisierten, einheitlichen Integrationspolitik auf europäischer Ebene erteilte Monar hingegen eine Absage. Er stimmte der Aussage von Cameron zu, dass hierfür die Ausgangslagen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu unterschiedlich seien. Es sei aber notwendig, aus dem großen Reservoir der mitgliedstaatlichen Lösungsansätze zu schöpfen und diese Ansätze für alle Mitgliedstaaten fruchtbar zu machen. Dabei könnten die europäischen Institutionen dann gegebenenfalls eine moderierende und unterstützende Rolle spielen.

Peter-Christian Müller-Graff (Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg) betonte, dass die Kompetenzen der europäischen Ebene in den Bereichen Migration und Integration in erster Linie dazu dienten, die Freizügigkeit des Personenverkehrs innerhalb des

diskussionsbericht2007.indd 58 14.11.2007 15:51:23 Uhr

Binnenmarktes, also etwa den Wegfall von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, zu verwirklichen und abzusichern. Die Kompetenzen seien der Europäischen Gemeinschaft seitens der Mitgliedstaaten hingegen nicht eingeräumt worden, um eine einheitliche, globale Einwanderungspolitik der EU zu ermöglichen. Ebenso wie seine Vorredner unterstrich auch Müller-Graff, dass die Ausgangsbedingungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich von Migration und Integration sehr unterschiedlich seien. So stelle etwa die finnische Sprache eine höhere Zugangsbarriere für potentielle Immigranten dar, als das Englische. Auch unterschieden sich die Mitgliedstaaten in punkto ihrer Aufnahmebereitschaft – eine Tatsache, die auch für die innergemeinschaftliche Migration gelte.

Daniel Vernet (Le Monde, Paris) erinnerte diesbezüglich an die Ängste vor dem „polnischen Klempner", die im Zuge der französischen Referendumskampagne im Jahre 2005 eine wichtige Rolle gespielt hatten. Aufgrund dieses Umstands ist es, so Müller-Graff, sehr riskant, Aussagen über die Chancen einer Vertiefung der europäischen Integration mithilfe einer gemeinsamen Zuwanderungs- und Integrationspolitik zu machen. Natürlich sei es nicht ausgeschlossen, dass ähnlich gelagerte politische Herausforderungen und Probleme in diesen Bereichen zu einer verstärkten Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten führen könnten. Allerdings dürften solche neuen Formen der Zusammenarbeit einer Teilmenge von Staaten – etwa eine gezielte Förderung von mehr Zuwanderung – nicht zu einer Beeinträchtigung des rechtlichen Besitzstandes der EU (acquis communautaire) führen, also zum Beispiel zu einer Beeinträchtigung der Grenzkontrollfreiheit innerhalb des Binnenmarktes.

Generell müsse man davon ausgehen, dass der Umgang mit den Phänomenen Migration und Integration immer Auswirkungen auf den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenhalt innerhalb der EU habe. Während im Zusammenhang mit der innergemeinschaftlichen Migration die Chancen für eine Stärkung des Zusammenwachsens der EU gegeben seien, könne dies hinsichtlich der Einwanderung von Menschen aus Drittstaaten nicht ohne weiteres konstatiert werden. Eine unabgestimmte Zuwanderungspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten berge das Risiko in sich, dass die aus der Zuwanderung in einen Mitgliedstaat resultierenden Probleme auf andere Mitgliedstaaten übergreifen, was in diesen Staaten zu einer Abnahme der Integrationsbereitschaft führen könne. Davon wäre dann wiederum das gesamte europäische Projekt betroffen.

diskussionsbericht2007.indd 59 14.11.2007 15:51:23 Uhr

In diesem Zusammenhang wies Vernet auf die französische Kritik an der Legalisierung tausender illegaler Einwanderer in Spanien und Italien hin, die zu Spannungen zwischen den drei Staaten geführt hätten. Müller-Graff betonte, dass aus diesen Schwierigkeiten und Risiken aber auch politischer Regelungsbedarf erwachse, was die Chance eröffne, innerhalb der EU eine gemeinsame, abgestimmte Zuwanderungspolitik zu betreiben. Allerdings müsse sich die europäische Ebene in einem solchen Fall wohl eher auf die Formulierung der allgemeinen Ziele einer globalen Einwanderungspolitik beschränken; die Formulierung und die Umsetzung konkreter Methoden, insbesondere hinsichtlich der Integration von Zuwanderern, bliebe dann den einzelnen Mitgliedstaaten vorbehalten.

Auch Vernet bezeichnete die zwischenstaatliche Kooperation als das realistischere Zukunftsszenario. Die mit den Bereichen Migration und Integration verbundenen Fragen spielten im innenpolitischen Diskurs der einzelnen Staaten eine zu bedeutende Rolle, als dass eine weitgehende Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene erwartet werden könne. Bislang zeige sich die Solidarität der Mitgliedstaaten nur hinsichtlich der Abwehr von illegalen Einwanderern bzw. bei der Umverteilung von damit einhergehenden finanziellen Lasten. Was den Umgang mit legaler Immigration und die Integration von Migranten betrifft, erinnerte Vernet nochmals an die unterschiedlichen Modelle innerhalb der EU, also beispielsweise an das deutsche (aus französischer Sicht eher multikulturelle) und an das französische (republikanische) Modell. Gerade zwischen diesen beiden Herangehensweisen habe es aber in den letzten Jahrzehnten eine Annäherung gegeben. Ob aus der Annäherung der verschiedenen nationalen Modelle eines Tages ein europäisches „Mega-Konzept" entstehen könnte, welches allgemeine Prinzipien für eine positive Gestaltung von Einwanderung und Integration beinhalte, sei eine offene Frage. Auf jeden Fall stelle die Beschäftigung mit den Möglichkeiten eines solchen europäischen Meta-Konzepts aber eine große politische und wissenschaftliche Herausforderung dar. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Erfahrungen in beiden Ländern böte sich für das deutsch-französische Tandem hier die Chance, eine Vorreiterrolle innerhalb der EU zu übernehmen.

Insgesamt waren sich die Diskutanten darüber einig, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten das Phänomen der Einwanderung stärker als Chance für eine positive (wirtschaftliche und demografische) Entwicklung Europas begreifen sollten als dies bisher der Fall ist. Die Bekämpfung der illegalen Zuwanderung bleibe

diskussionsbericht2007.indd 60 14.11.2007 15:51:24 Uhr

eine wichtige Aufgabe; es sollte aber ein größeres Augenmerk auf die legale Einwanderung und auf sinnvolle Integrationskonzepte gelegt werden. Eine einheitliche, von der europäischen Ebene verbindlich vorgegebene Migrations-, und Integrationspolitik sei mittelfristig zwar eher nicht realistisch; wohl aber könne die EU Mindeststandards formulieren, an denen sich die einzelnen Staaten orientieren könnten.

Zusammenfassung

(Susanne Talmon)

Die wesentlichen Ergebnisse des Deutsch-Französischen Dialogs 2007 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Europäische Union: ein (ziemlich komplexes) Einwanderungsland

Alle Mitgliedstaaten der EU sind, in unterschiedlicher Art und Weise, mit dem Phänomen Migration und damit meist auch mit Prozessen der Integration von Immigranten konfrontiert. Aufgrund der Komplexität und des Ausmaßes der Migrationsbewegungen nach und in Europa sowie der politischen Integration innerhalb der EU ist es nicht mehr möglich, den Phänomenen nur auf nationaler Ebene zu begegnen. Die europäischen Länder stehen also vor einer gemeinsamen Herausforderung.

Allerdings sind die spezifischen Situationen in den einzelnen EU-Staaten (sehr) unterschiedlich. In Frankreich und Deutschland wird momentan zum Beispiel viel über Integration und Chancengleichheit diskutiert, da beide Länder in der Vergangenheit viel Einwanderung erfahren haben. In der Migrationspolitik unterscheiden sich jedoch ihre Erwartungen und Prioritäten gemäß ihrer Interessensgebiete (der Mittelmeerraum für Frankreich, Osteuropa für Deutschland). In Polen hingegen ist Integration (fast) kein Thema, da das Land in viel größerem Ausmaß von Auswanderung betroffen ist als von Einwanderung.

diskussionsbericht2007.indd 61 14.11.2007 15:51:24 Uhr

Es gilt also, Lösungen für eine gemeinsame europäische Herausforderung zu finden und zugleich die nationalen Besonderheiten (Situation, Interessen, Systeme) zu berücksichtigen. Dieses Dilemma ist der Grund dafür, dass sich die europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Migration und Integration bisher auf das Asylrecht und den Grenzschutz beschränkt, im Prinzip also auf die Verhinderung von Einwanderung – dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

2. Die größte Herausforderung: Umgang mit Vielfalt

Jedoch darf die Einschränkung von Einwanderung nicht die einzige Sorge der EU bleiben. Erstens ist es unmöglich Europa in einer globalisierten Welt, dessen Grundprinzip der grenzenlose Austausch ist, „abzuschotten". Außerdem werden sich die sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen der Welt weiterhin vergrößern und damit auch die Migration in Richtung der Industrieländer zunehmen. Zweitens ist Europa auf Einwanderung angewiesen und wird es auch in Zukunft immer sein. Um Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu schließen und um die negativen Auswirkungen einer alternden Bevölkerung zu mindern muss Europa auf Einwanderer, sowohl qualifizierte als auch nicht qualifizierte ausländische Arbeitnehmer, zurückgreifen.

Es geht für Europa also nicht darum, wie Immigration verhindert werden kann. Migration wird immer stattfinden und muss es sogar. Neben der Frage, wie Migration (im Rahmen des Möglichen) sinnvoll gesteuert werden kann, müssen wir uns vor allem fragen: Wie gehen Politik und Bevölkerung mit der zunehmenden Vielfalt in unseren Gesellschaften um? Wie können wir das Zusammenleben in einer pluralistischen Gesellschaft gestalten, wie kann der soziale Zusammenhalt aufrechterhalten werden? Hier liegen die wahren Herausforderungen.

Steuerung der Migration

Aufgrund der Komplexität des Phänomens muss Migrationspolitik zum integralen Aspekt weiterer Politikfelder werden.

So sollte die gemeinsame europäische Politik im Bereich Asyl und bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung weiterverfolgt werden. Allerdings müssen Maßnahmen gegen illegale Einwanderung unbedingt von der Bekämpfung der

diskussionsbericht2007.indd 62 14.11.2007 15:51:24 Uhr

illegalen Beschäftigung in Europa begleitet werden, denn die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften ist der entscheidende Auslösefaktor für illegale Einwanderung nach Europa.

Dieser Bedarf an billigen wie auch der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften in Europa erfordern außerdem eine Strategie für legale Einwanderung, die über den Rahmen des Asyls und der Familienzusammenführung hinausgeht. Die Möglichkeiten zur Arbeitsmigration müssen deshalb überdacht und weiterentwickelt werden. Dabei sollte das Phänomen des „brain-drain" berücksichtigt werden, das besonders Entwicklungs- und Schwellenländer, aber in steigendem Maße auch europäische Länder trifft. Die Einführung eines Punktesystems nach dem Vorbild Kanadas, das die Auswahl von Immigranten anhand ihres Profils oder den Anforderungen des Arbeitsmarktes ermöglicht, könnte eine Lösung sein. Jedoch ist dieses System umstritten. Weniger umstritten, aber bei weitem nicht konsensfähig, ist die Frage der Zuständigkeiten in Europa. Da die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme nach wie vor auf nationaler Ebene organisiert sind, sollte auch die Arbeitsmigration auf diesem Niveau gesteuert werden. Eine Abstimmung der Politik und der Maßnahmen ist jedoch das Mindeste, was auf europäischer Ebene erfolgen sollte.
In der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Migranten ist ein gemeinsames Vorgehen der Europäer eindeutig notwendig. Migration muss zukünftig einen zentralen Aspekt der gemeinsamen Außen- und Entwicklungspolitik bilden. Insbesondere sind hier die Kohärenz der Maßnahmen und der Dialog mit den Herkunftsländern zu verbessern.

Integration und Chancengleichheit

Integration findet hauptsächlich auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene statt. Dabei unterscheiden sich die Ansätze und Modelle (wesentlich) zwischen den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich. Die Zuständigkeit liegt in diesem Bereich daher eindeutig bei den einzelnen Staaten. Es ist aber wünschenswert, dass die EU Mindeststandards definiert, beispielsweise im Bezug auf Angebote für Neuzuwanderer oder, wie bereits geschehen, in der Bekämpfung von Diskriminierung. Außerdem kann und sollte die EU einen europaweiten Austausch erfolgreicher Handlungsansätze fördern.

diskussionsbericht2007.indd 63 14.11.2007 15:51:24 Uhr

Ein solcher „best-practice"-Austausch ist insofern sehr sinnvoll, als dass sich die alltäglichen Herausforderungen der Integration in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten oft ähneln. So kann man beispielsweise in Deutschland und in Frankreich feststellen, dass die zweite und dritte Generation von Einwanderern oft schlechter integriert ist als die erste. Allerdings resultieren viele Integrationsprobleme oft primär aus sozialen Schwierigkeiten, die denen sozial benachteiligter Bevölkerungsteile gleichen. Integration muss deshalb als Querschnittsaufgabe verstanden werden, der ein ganzheitlicher Ansatz zugrunde liegt. Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt sind in dieser Hinsicht Schlüsselbereiche. Darüber hinaus ist eine Verletzung und Missachtung sogenannter europäischer Werte gegenüber Immigranten genauso inakzeptabel wie eine Missachtung der Gesetze des Aufnahmelandes unter dem Vorwand kultureller Eigenheiten. Integration ist also eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, an der alle – Politik, Wirtschaft, Vereine, Migranten und Nicht-Migranten – mitwirken müssen.

3. Erfolgsbedingung: Sinneswandel

Die europäischen Gesellschaften werden unweigerlich immer komplexer und ethnisch heterogener. Um den sozialen Zusammenhalt in den Aufnahmeländern zu bewahren sind sowohl enorme politische und finanzielle als auch individuelle Anstrengungen nötig. Diese ebenso wie eine den Anforderungen entsprechende Migrationspolitik können nur dann zum Erfolg führen, wenn sie von allen in der Gesellschaft gewollt und unterstützt werden. Dies setzt einen Sinneswandel in unseren europäischen Gesellschaften voraus, denn die öffentliche Meinung ist gegenüber Einwanderung eher negativ eingestellt und bewertet die Chancen einer erfolgreichen Integration skeptisch. Einer der Gründe hierfür sind falsche und/ oder undifferenzierte Wahrnehmungen, die oft durch Medien und populistische (politische) Debatten übermittelt werden. Ein anderer Grund ist die in der Bevölkerung existierende Angst vor der Entstehung ethnisch heterogener(er) Gesellschaften. Eine objektive und sachliche Diskussion ist also auf allen Ebenen erforderlich. Dabei geht es nicht nur darum, die Herausforderungen in ihrer Komplexität zu begreifen, sondern vor allem auch darum, zu überdenken, wer „wir" sind, wer „fremd" ist und was (gelungene) Integration bedeutet. Es gilt, in einer breiten gesellschaftlichen Debatte die Basis des gemeinschaftlichen Zusammenlebens in unseren Gesellschaften neu zu definieren.

diskussionsbericht2007.indd 64 14.11.2007 15:51:24 Uhr

Der Deutsch-Französische Dialog hat einen Beitrag zu dieser notwenigen Diskussion geleistet. Nun müssen die Debatte und der Austausch über Migration und Integration weitergeführt und das (politische) Handeln vorangetrieben werden, damit das Credo der EU „Einheit in Vielfalt" auch in Zukunft gilt.

diskussionsbericht2007.indd 65 14.11.2007 15:51:24 Uhr

Table des matières

Programme.....67

Préface.....72

Table ronde d'ouverture:
Europe, terre d'immigration: mythes et réalités 75

Atelier 1 : Relations extérieures
Migration, valeurs universelles et intégration: l'Europe et ses voisins 82

Atelier 2 : L'économie et le social
Migration (de travail) vers l'Europe : défis et chances
aux niveaux économique et social 90

Atelier 3 : Les Institutions
Chances (et risques) d'une politique européenne 98

Atelier 4 : Culture, éducation et recherche
Migration et intégration : défis pour l'enseignement et la culture 107

Discussion de clôture :
Migration et intégration: une chance pour l'intégration européenne ? 117

Résumée des discussions 122

Dialogue

diskussionsbericht2007.indd 66 14.11.2007 15:51:24 Uhr

Programme

9ème Dialogue Franco-Allemand - penser l´Europe de demain

Europe, terre d'immigration -
Origines, Défis, Chances

Jeudi 10 mai 2007

10h00 **Ouverture et introduction**
Klaus-Peter Beck, président du conseil d'administration, FONDATION ASKO-EUROPA, Sarrebruck
Jean-Georges MANDON, Consul général de France en Sarre, Sarrebruck

10h30 - 12h30 **Table ronde d'ouverture :**
Europe, terre d'immigration: mythes et réalités

Débat animé par:
Frank Baasner, directeur, Institut Franco-Allemand (dfi), Ludwigsburg

Intervenants:
Steffen ANGENENDT, directeur de recherche, Institut des affaires internationales et de sécurité (SWP), Berlin
Marcel CANOY, conseiller, Bureau des Conseillers de Politique européenne, Commission européenne, Bruxelles
Artur GRUSZCZAK, chargé de mission et d´études, Centre Européen de Natolin, Varsovie
Blaise TCHIKAYA, chargé de mission et d'études, Haut Conseil à l'Intégration, Paris

14h30 - 19h00 **4 séances parallèles en ateliers**
(thèmes et intervenants voir en bas)

diskussionsbericht2007.indd 67 14.11.2007 15:51:24 Uhr

Vendredi 11 mai 2007

08h30 - 11h00 **4 séances parallèles en ateliers (suite)**

11h30 - 13h00 **Discussion de clôture :**
Migration et intégration: une chance pour l'intégration européenne ?

Débat animé par:
Mathias JOPP, directeur, Institut de Politique Européenne, Berlin

Intervenants :
Fraser CAMERON, ancien directeur d'études au Centre de Politique Européenne (EPC), Bruxelles
Jörg MONAR, professeur de science politique, Université R. Schuman, Strasbourg
Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, directeur, Institut de droit allemand et européen, Université de Heidelberg
Daniel VERNET, directeur, Relations Internationales, Le Monde, Paris

13h00 **Conclusion**
Michael Meimeth, directeur,
FONDATION ASKO-EUROPA, Sarrebruck

diskussionsbericht2007.indd 68 14.11.2007 15:51:25 Uhr

Ateliers:

Atelier 1 : Relations extérieures
Migration, valeurs universelles et intégration: l'Europe et ses voisins

Débat animé par:
Hanns W. Maull, professeur, chaire de politique extérieure et de relations internationales, Université de Trèves Intervenants:
Steffen ANGENENDT, directeur de recherche, Institut des affaires internationales et de sécurité (SWP), Berlin
Stefan BRÜNE, professeur, Institut allemand pour les études globales et régionales, Hambourg
Zafer MESE, membre du conseil d'administration, Forum Allemagne - Turquie, CDU de Rhénanie du Nord/Westphalie, Düsseldorf
Catherine WIHTOL DE WENDEN, directrice de recherche, Centre d'études et de recherches internationales (CERI/CNRS), Paris

Atelier 2 : L'économie et le social
Migration (de travail) vers l'Europe :
défis et chances aux niveaux économique et social

Débat animé par:
Hartmut MARHOLD, directeur, Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nice/ Berlin
Henrik UTERWEDDE, directeur adjoint, Institut Franco-Allemand (dfi), Ludwigsburg

Intervenants:
Ommar Benfaïd, secrétaire confédéral, Confédération française démocratique du travail (CFDT), Paris
Raimondo CAGIANO DE AZEVEDO, professeur, faculté d'économie/ démographie, Université La Sapienza, Rome
Gilles DUHEM, animateur de quartier, Association Morus 14, Berlin
Holger KOLB, chargé de recherches, Institut de recherche pour les migrations et les études interculturelles (IMIS), Université d'Osnabrück

diskussionsbericht2007.indd 69 14.11.2007 15:51:25 Uhr

Atelier 3: Les institutions
Chances (et risques) d'une politique européenne d'immigration

Débat animé par:
Mathias JOPP, directeur, Institut de Politique Européenne, Berlin
Daniel VERNET, directeur, Relations Internationales, Le Monde, Paris

Intervenants:
François BAFOIL, directeur de recherches, Centre d'études et de recherches internationales (CNRS/CERI), Paris
Mechthild BAUMANN, chargée d'études, Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nice/ Berlin
Yves BIZEUL, professeur, chaire de théorie politique et d'histoire d'idées, Université de Rostock
Julia CAPEL-DUNN, adjointe au chef du bureau, Direction de la population et des migrations, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Paris
Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, professeur, Institut de droit allemand et européen, Université de Heidelberg

Atelier 4: Culture, éducation et recherche
Migration et intégration : défis pour l'enseignement et la culture

Débat animé par:
Frank BAASNER, directeur, Institut Franco-Allemand (dfi), Ludwigsburg
Murielle MAFFESSOLI, directrice, Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV), Strasbourg

Intervenants:
Matthias BETZER, directeur, Agence du Développement Social et Urbain, Mairie d'Avignon
Dietmar HÜSER, professeur, chaire Histoire de l'Europe occidentale, Université de Kassel
Ines MICHALOWSKI, chargée de recherches, Centre d'études

diskussionsbericht2007.indd 70 14.11.2007 15:51:25 Uhr

néerlandaises, Université de Münster
Gaye PETEK, membre, Haut Conseil à l'Intégration, Paris
Britta SCHELLENBERG, chargée de recherches, Centre de recherche en politique appliquée (CAP), Université de Munich

diskussionsbericht2007.indd 71 14.11.2007 15:51:25 Uhr

Préface

Ils vont chercher le bonheur loin de chez eux, à l'étranger. D'après les estimations de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), ils sont environ 200 millions à l'heure actuelle à quitter leur pays pour s'installer durablement à l'étranger, essentiellement dans les pays industrialisés de l'hémisphère nord.

L'Union européenne (UE) est désormais devenue l'une des destinations préférées des migrants. Par conséquent, le débat sur l'immigration et l'intégration est mené dans quasiment tous les pays membres de l'UE. Ainsi, l'Allemagne discute de l'introduction de tests de naturalisation et des questions d'éducation des migrants de 3ème génération, la France, elle, d'égalité des chances et d'immigration choisie. Aux Pays-Bas, la politique multiculturelle, pratiquée depuis des années, est actuellement remise en question. L'Espagne, l'Italie et le Portugal réclament un soutien européen pour gérer l'immigration clandestine transitant par la Méditerranée. Enfin, beaucoup de pays d'Europe de l'Est sont eux aussi aujourd'hui des pays de destination pour les migrants.

Il est alors grand temps de se pencher sur les différentes voies choisies par l'Allemagne, la France et les autres pays de l'Union européenne pour relever le défi de l'immigration et de l'intégration.

Quelles idées reçues et quels faits avérés influencent le débat sur l'immigration en Europe ? Comment gérer les flux migratoires et favoriser durablement à la fois l'intégration des migrants et la cohésion sociale dans les sociétés d'accueil ? En quoi le débat sur les réponses à apporter aux défis de l'immigration et de l'intégration influence-t-il la politique européenne en général ? Et enfin, ce thème est-il susceptible de donner un coup de pouce à l'intégration européenne ou contribue-t-il plutôt à consolider les Etats nationaux ?

Toutes ces questions ont été discutées et approfondies, sous des angles différents et dans des perspectives variées, lors du 9ème Dialogue Franco-Allemand, les 10 et 11 mai derniers.

L'Europe est une terre d'immigration. Cette affirmation peut paraître banale au regard des débats menés au cours des deux jours de conférence à l'Académie

diskussionsbericht2007.indd 72 14.11.2007 15:51:25 Uhr

européenne d'Otzenhausen. Et pourtant, elle est fondamentale, car elle a été pendant trop longtemps niée, particulièrement en Allemagne. Nous nous sommes gâchés un certain nombre de possibilités de valoriser les capacités et le potentiel qu'apportent avec eux les migrants venus dans nos pays et désirant s'y établir.

Les partenaires de l'Allemagne – la France en premier lieu – disposent d'une relative avance dans le traitement de la question de l'intégration. L'Allemagne peut apprendre de ces expériences. C'est la raison pour laquelle le dialogue franco-allemand et européen ainsi que l'échange d'idées et de pratiques dans ce domaine-clé sont devenus essentiels. D'une part, pour profiter des expériences réussies, d'autre part pour dégager les différences qui existent entre les pays et éviter ainsi de commettre des erreurs. Car l'intégration des populations migrantes se fait majoritairement dans le cadre national et le contexte spécifique de chaque Etat. Les discours sur l'intégration sont déterminés par un contexte culturel et une charge « émotionnelle » parfois radicalement différents d'un pays à l'autre en Europe. Par conséquent, il n'existe pas (encore) de modèle d'intégration européen susceptible d'être mis en application à travers une politique communautaire. A en croire les conclusions des interventions et débats du Dialogue, ce modèle est encore loin de voir le jour.

Ceci ne concerne toutefois pas la gestion des flux migratoires et de réfugiés. Dans ce domaine, la coordination et la gestion commune, à l'échelle européenne, est bien plus avancée. Son renforcement s'avère cependant toujours plus nécessaire. La politique communautaire est en la matière sur la bonne voie, en tout cas espérons-le.

Rendre plus objectifs et nuancés les débats ainsi que l'opinion publique sur le thème des migrations et de l'intégration, favoriser une meilleure compréhension entre les partenaires Français, Allemands et européens dans un domaine d'égale importance pour tous : c'est là un processus long et difficile. Nous espérons avoir posé avec le 9ème Dialogue Franco-Allemand une petite pierre, mais une pierre angulaire, à cet édifice.

Mais, nous ne voulons pas en rester là ! La FONDATION ASKO EUROPA continue de creuser ces thèmes importants. Ainsi, nous avons convenu avec l'Institut Franco-Allemand de réaliser une étude approfondie sur les différents discours

diskussionsbericht2007.indd 73 14.11.2007 15:51:25 Uhr

et conceptions de l'intégration en Allemagne, en France et dans d'autres pays membres de l'UE. Ce projet ambitieux démarrera à l'automne 2007. Ensuite, de par notre engagement au sein du programme de bourse START pour jeunes issus de l'immigration, nous travaillons très concrètement à favoriser l'intégration de ces jeunes.

Nous vous invitons donc à poursuivre le dialogue avec nous !

Michael Meimeth
Directeur de la FONDATION ASKO-EUROPA

diskussionsbericht2007.indd 74 14.11.2007 15:51:25 Uhr

Table ronde d'ouverture

Europe, terre d'immigration : mythes et réalités

(Susanne Talmon)

Les contributions et les débats lors de l'ouverture du 9ème Dialogue Franco-Allemand ont offert une introduction globale au thème de l'« Europe, terre d'immigration - origines, défis, chances ». A cette occasion, ce ne sont pas seulement les mythes et les réalités qui ont été présentés et discutés. Ont été abordés également les principaux défis et quelques idées de solutions. En particulier, il est apparu clairement que la migration et l'intégration sont des thèmes européens, raison pour laquelle un échange entre les Etats membres de l'Union européenne et une certaine coopération dans ces domaines peuvent être utiles. Mais, il est apparu tout aussi clairement que les situations, et avec elles, la perception et les intérêts dans les différents Etats membres sont très diverses. Il est donc tout aussi nécessaire de jeter un regard sur l'UE dans son ensemble que de prendre en compte les différences et intérêts nationaux dans chaque cas particulier.

En introduction, Frank Baasner (Institut Franco-Allemand, Ludwigsburg), qui a animé le débat, a souligné la nécessité de la différenciation. Trop souvent dans les débats (publics) sur la migration et l'intégration, les différents aspects sont mélangés les uns aux autres. L'immigration est cependant un processus autre que celui de l'intégration, et des questions sociales ne devraient pas (toujours) être mises en relation de façon irréfléchie avec l'immigration.

1. Migration et intégration dans une perspective européenne

L'exposé d'introduction de Steffen Angenendt (Institut des affaires internationales et de sécurité, SWP, Berlin) a contribué à porter un regard différencié sur le thème. Il a cité différents mythes ou plutôt des idées fausses qui tournent autour de l'Europe comme terre d'immigration et leur a opposé les faits correspondants.

Ainsi, on affirme souvent que l'UE ne serait pas une terre d'immigration et qu'elle n'aurait pas non plus historiquement connu d'immigration. Ceci, comme

diskussionsbericht2007.indd 75 14.11.2007 15:51:25 Uhr

l'a expliqué M. Angenendt, est faux : L'UE a accueilli entre 1960 et 2004 quelque 20 millions d'hommes et de femmes, ce qui, même comparé aux pays classiques d'immigration, est considérable. De plus, les pays de l'UE présentent des histoires complexes de migrations et ont accumulé des expériences variées avec l'immigration et/ou l'émigration. Outre le nombre réel des immigrés, ce sont donc les expériences historiques et la perception qu'on a eu de leur valeur qui influencent la perception propre d'un pays comme pays d'immigration. Une autre idée fausse consiste à admettre que les Etats européens furent par le passé livrés plus ou moins sans défense à l'immigration. Cela a aussi été rejeté par M. Angenendt : Les Etats membres de l'UE ont toujours géré activement toutes les formes de l'immigration. Il a donné comme exemples le recrutement d'une main-d'œuvre étrangère, les limitations apportées dans le domaine du droit d'asile, ou en Allemagne le contingentement de l'immigration d'Allemands ethniques (Spätaussiedler). Dans le but de contrer une immigration future, on avance souvent l'argument que la limite de charge pour le pays est atteinte. Le fait est cependant qu'il n'existe, selon M. Angenendt, ni en théorie ni en pratique de limite de charge d'accueil. Les limites de charge sont bien plus des limites « senties », qui de ce fait sont faciles à instrumentaliser et difficiles à appréhender de façon politique. Fausse également, selon M. Angenendt, est l'idée qu'il n'y a pas de besoin économique ou démographique d'immigration. Cette conviction repose le plus souvent sur l'hypothèse qu'une diminution des populations n'est pas problématique, et que le besoin de main-d'œuvre peut être couvert par la mobilisation de toutes les ressources du pays. Mais le fait est que la population de l'Europe, non seulement diminue, mais aussi vieillit rapidement, ce qui constitue le vrai problème démographique. Pour au moins atténuer les conséquences négatives de ce processus, l'immigration est nécessaire. En outre il existe sur le marché du travail une « non-concordance » (missmatch) entre les profils d'offre et de demande, raison pour laquelle il continue d'y avoir un besoin structurel d'immigration aussi bien en main-d'œuvre qualifiée qu'en main-d'œuvre non qualifiée. La conception, selon laquelle l'UE pourrait empêcher l'immigration illégale, est également contredite par la réalité, comme l'a expliqué M. Angenendt. Les efforts des Etats membres de l'UE pour stopper l'immigration illégale sont certes énormes. Mais, selon les estimations, cette dernière a néanmoins augmenté. La raison en est, selon M. Angenendt, que les Etats sont limités dans leurs possibilités d'influencer le processus. En ce qui concerne l'intégration des immigrés, une idée est largement répandue, selon laquelle cette intégration

diskussionsbericht2007.indd 76 14.11.2007 15:51:26 Uhr

a échoué. M. Angenendt a admis qu'il existe de fait des difficultés d'intégration. Mais il a montré aussi que beaucoup d'Etats européens ont mené, pour certains groupes d'immigrés et lors de phases déterminées, une politique réussie d'intégration. Les exemples d'intégration réussie trouvent trop peu de place dans les débats publics.

L'idée fausse la plus grave, aux yeux de M. Angenendt, consiste à admettre que nous sommes préparés pour relever les défis. Il lui a opposé, comme conclusion de son exposé, l'analyse suivante de la situation actuelle : les Etats membres de l'UE, de par l'immigration grandissante, vont nécessairement devenir ethniquement et culturellement plus hétérogènes. Dans la plupart des pays européens, domine cependant – souvent malgré des années de débats sur l'immigration et l'identité – l'idée d'une société ethniquement homogène, l'hétérogénéité étant perçue le plus souvent comme une menace pour l'identité propre. Ce même refus de la naissance d'une société ethniquement hétérogène, et donc plus compliquée, est, selon M. Angenendt, la raison pour laquelle les discussions pour trouver le bon chemin dans la politique d'immigration et d'intégration sont aussi difficiles dans nos pays, et les instruments de gouvernance et d'intégration développés de façon insuffisante.

Marcel Canoy (Bureau des Conseillers de Politique européenne, Commission européenne, Bruxelles) a souligné de même dans son exposé l'importance que revêt la perception publique des phénomènes de migrations et d'intégration. Il existe une influence réciproque entre la perception publique et l'action politique, ce qui, dans une boucle sans fin, peut développer un effet aussi bien positif que négatif. La perception de la migration et de l'intégration en Europe n'est pas seulement marquée par des idées fausses, comme l'a montré M. Angenendt, mais elle est en outre fortement polarisée. D'un côté, il y a les « humanitaires » qui dénoncent avant tout les conditions de vie des réfugiés, leur exploitation sur le marché du travail, leur mise à l'écart dans des ghettos, etc. De l'autre côté, il y a ceux qui diabolisent la migration et les migrants, dans lesquels ils ne voient que des terroristes, des escrocs du droit d'asile, des profiteurs de la l'Etat providence, etc.

Pour affronter cette situation inextricable et rendre possible dans l'UE une politique sensée d'immigration et d'intégration, M. Canoy a proposé l'approche sui-

diskussionsbericht2007.indd 77 14.11.2007 15:51:26 Uhr

vante : Il faut en appeler à l'intérêt personnel que présente pour les hommes et les femmes une économie saine et prospère. Dans ce sens, une analyse du marché du travail, des besoins en main-d'œuvre et des profils des immigrés jusqu'à ce jour peut montrer que le marché du travail devra, et ce dans une bien plus grande mesure à l'avenir, faire appel à des immigrés disposants de qualifications spécifiques. De cette manière, on pourrait contribuer à faire admettre le point de vue qu'une immigration légale et dirigée, en dehors du regroupement familial, est nécessaire, et briser ainsi la spirale négative de la xénophobie.

L'immigration légale est certes liée, comme l'a souligné M. Canoy, à la réalisation de conditions préalables non remplies à ce jour. En font partie la définition de critères de sélection pour l'immigration, l'amélioration de l'intégration, et la lutte contre l'emploi illégal des immigrés. (Sur ce dernier point, M. Canoy a fait remarquer que c'est la demande d'une main-d'œuvre bon marché qui est responsable de l'immigration clandestine vers l'Europe).

Enfin, la perception générale doit aussi être changée par différentes mesures directes (et non pas indirectement par la politique). Sur ce point, M. Canoy a nommé, entre autres, la nécessité de différencier plus clairement les phénomènes et les groupes de migrants, comme de mener des débats plus équilibrés. En outre, les medias doivent éviter de produire par leurs informations des idées fausses.

En conclusion, M. Canoy a plaidé pour que la migration aussi bien que l'intégration ne soient pas comprises comme des phénomènes à part. Souvent, les causes d'un problème ne sont pas forcément à chercher dans l'origine de la personne, mais sont de nature structurelle, ce qui exige des solutions tout à fait différentes (par exemple sur le marché du travail, où les migrants, mais aussi les femmes et les jeunes sont désavantagés).

2. Migration et intégration en France et en Pologne

Faisant suite à ces contributions qui se plaçaient dans une perspective européenne, les exposés suivants ont explicité les situations spécifiques dans deux Etats membres de l'UE, montrant ainsi la variété et la complexité du thème en Europe.

diskussionsbericht2007.indd 78 14.11.2007 15:51:26 Uhr

En France, pays dont le modèle d'intégration de tradition républicaine est aujourd'hui souvent considéré comme un échec, on a mené ces dernières années différentes réformes en politique d'immigration et d'intégration. Ces nouveautés ont été présentées par Blaise Tchikaya (Haut Conseil à l'Intégration, Paris). Il a cependant commencé par rappeler les deux principes fondamentaux du modèle français d'intégration : au plan individuel tout immigré a des droits mais aussi des devoirs. Au plan collectif, l'Etat français ne reconnaît pas de communautés ou d'intérêts de groupe définis sur une base ethnique, culturelle ou religieuse, car ceci nuit à l'intégration.

Depuis 2002, et à l'initiative du président Chirac, de nouveaux principes pour l'immigration et l'intégration ont été définis et de nouvelles institutions ont été créées dans le but d'améliorer, de la part de l'Etat, la promotion de l'intégration. Les nouveaux principes et les nouvelles lois, comme l'a exposé M. Tchikaya, concernent, en premier lieu, la maîtrise de l'immigration (entre autres la politique des visas, l'accès au marché du travail) ainsi que l'ancrage dans la loi du principe de laïcité. Parmi les nouvelles institutions créées, telles que les a présentées M. Tchikaya, on peut noter en particulier le fait que, depuis 2004, la France dispose d'une institution autonome destinée à la prévention et à la sanction des discriminations : La Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE) est l'interlocuteur direct des citoyens et exerce les fonctions de médiateur. Selon M. Tchikaya, la France joue un rôle de précurseur en Europe avec des cours d'intégration destinés aux primo-arrivants: dès 2005, un Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) a été initié, contrat qui, depuis 2007, doit être signé obligatoirement, lors de l'accueil des primo-arrivants, et qui prévoit le suivi de cours de formation civique et linguistique. L'organe central de gestion pour le CAI, comme pour l'accueil des nouveaux arrivants et le suivi social des populations étrangères, est l'Agence Nationale d'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM). Cette dernière couvre toute la France à travers ses nombreux bureaux régionaux. Avec l'ANAEM et le CAI, la France a créé, selon M. Tchikaya, un véritable service public pour l'intégration qui peut servir de modèle aux autres pays. En conclusion, M. Tchikaya a souligné que la France ambitionne une intégration des migrants et des étrangers qui dépasse la simple reconnaissance des droits et des lois. Le but est d'arriver à une participation active de tous les hommes et femmes vivant en France à la société qui repose sur l'idéal républicain. C'est pourquoi, la France accorde une grande importance à un accès simplifié à la nationalité

diskussionsbericht2007.indd 79 14.11.2007 15:51:26 Uhr

française. Toute autre apparaît la situation en Pologne, ainsi qu'il est ressorti de l'exposé d'Artur Gruszczak (Centre Européen de Natolin, Varsovie). Ici, ce sont moins les mesures d'intégration qui sont au premier plan des débats qu'un dilemme posé par la forte émigration de la main-d'œuvre polonaise.

Selon des estimations, depuis l'entrée de la Pologne dans l'UE en 2004 jusqu'en 2006, environ 1 à 1,2 millions de Polonais (sur une population totale de 37 millions aujourd'hui) ont émigré. M. Gruszczak a expliqué que ce développement est tout à fait dans la tradition du pays, puisque la Pologne a toujours été dans l'histoire un pays d'émigration. Les causes principales de cette phase actuelle d'émigration (ou de migration circulaire) sont à chercher dans de meilleures chances professionnelles et de plus hauts revenus sur les marchés du travail, ouverts en 2004 aux Polonais, dans les différents Etats membres de l'UE. La Pologne, en revanche, présente un taux élevé de chômage, des revenus plus faibles et un marché du travail dépassé. Le manque aigu de main-d'œuvre sur le marché polonais, né de cette émigration massive, créé maintenant de graves problèmes pour les entreprises, l'agriculture et le secteur des services.

Face à cette émigration élevée, l'immigration vers la Pologne est minimale, comme l'a expliqué M. Gruszczak, et elle est donc incapable de compenser le déficit sur le marché du travail. Ce n'est que depuis 1999 que le pays se voit accueillir des immigrés (de passage). En 2002, 40 000 immigrés légaux seulement vivaient en Pologne, auxquels s'ajoutaient environ 55 000 immigrés illégaux et 200 000 travailleurs saisonniers illégaux, d'origine étrangère (estimations de 2006). Les gouvernements polonais ont certes, depuis 1997, réformé en partie la législation relative à l'immigration, mais elle demeure, selon M. Gruszczak, lacunaire et très restrictive. La population polonaise n'est pas hostile à l'immigration et aux immigrés. La conception prédominante est cependant celle d'une société homogène, du point de vue ethnique et religieux, raison pour laquelle l'intégration d'étrangers est considérée comme étant impossible.

Pour faire face à l'émigration massive et à la situation critique sur le marché du travail, la Pologne a besoin d'urgence d'une stratégie à long terme, cohérente et globale pour la gestion de l'émigration et de l'immigration. Cette stratégie doit s'accompagner d'une réforme du marché du travail. Ces deux réformes sont décisives pour la Pologne, ainsi que l'a dit M. Gruszczak en conclusion. Il n'a

diskussionsbericht2007.indd 80 14.11.2007 15:51:26 Uhr

décelé, cependant, aucune volonté dans le gouvernement actuel de s'attaquer à ces problèmes.

3. Accepter les défis, saisir les chances

L'interaction entre le marché du travail et l'immigration a pris une place importante dans la discussion qui a suivi avec le public. Un participant a souligné que dans les pays occidentaux de l'UE également on peut constater une certaine émigration de personnes hautement qualifiées, ce qui doit être pris en considération, lors de la conception d'une politique d'immigration. Cela étant dit, tout le monde était d'accord sur le fait que tous les Etats membres de l'UE ont et auront besoin d'une main-d'œuvre étrangère. Mais cela ne signifie pas, comme l'a souligné M. Canoy, qu'une stratégie uniforme, en ce qui concerne le marché du travail et l'immigration, doive être développée pour l'UE dans son ensemble. Les différents systèmes nationaux sont trop divers pour cela.

Sur le thème des réalités de l'intégration, Mathias Jopp (Institut de Politique Européenne, Berlin) a fait remarquer qu'on ne peut nier dans diverses grandes villes l'existence, spatiale mais aussi pour une part idéologique, de « sociétés parallèles » de migrants. La question du « terrorisme produit au pays » (home grown terrorism) s'y relie d'une certaine manière. M. Angenendt a confirmé que des déficits croissants dans l'intégration des migrants, par exemple sur le marché du travail et dans le système de formation, mais aussi des tendances à la réislamisation, ont été empiriquement constatés. On ne doit pas taire ces problèmes, mais au contraire s'y attaquer. Il a souligné néanmoins qu'il ne faut pas brosser une image uniquement négative de la situation. Car, donner l'impression que l'intégration est une tâche impossible, amènerait la population à penser que les énormes efforts (financiers et personnels), nécessaires en vue de sa réussite, ne se justifient pas.

Les commentaires de M. Tchikaya et Hanns W. Maull (Université de Trêves) ont exprimé ce qui peut être considéré comme le bilan de la table ronde d'ouverture : La question que nous devons nous poser en Europe n'est pas de savoir si l'immigration vers l'Europe est souhaitable ou comment on peut éventuellement l'empêcher. Les mouvements migratoires existent nécessairement et existeront toujours. La question décisive pour l'avenir est plutôt de savoir, com-

diskussionsbericht2007.indd 81 14.11.2007 15:51:26 Uhr

ment la politique et les sociétés peuvent appréhender ce phénomène toujours plus complexe et plus dynamique, ainsi que ses conséquences. Cela concerne la façon de gérer les migrations, ainsi que l'intégration et la cohabitation dans des sociétés toujours plus hétérogènes. Outre la disposition des sociétés européennes à se transformer, la mobilisation de tous les acteurs et Etats concernés ainsi que la compréhension des défis comme thèmes transversaux sont nécessaires.

Atelier 1: La politique étrangère et de sécurité

Migration, valeurs universelles et intégration : L'Europe et ses cultures voisines

(Marc Overhaus)

1. Réajustement de la politique extérieure de l'Europe

Que les aspects de politique extérieure et intérieure soient de moins en moins dissociables est un fait qui vaut autant pour la politique d'immigration que pour d'autres thèmes ayant alimenté les années précédentes le Dialogue Franco-Allemand. Une particularité du thème cette année trouve cependant sa justification en ceci que la politique d'immigration est restée pendant longtemps le domaine des ministres de l'intérieur et de la justice, d'abord au niveau des Etats membres, et depuis la fin des années 1990, également au niveau de l'UE. Ce n'est que récemment que les Européens ont aussi compris l'importance de ce thème pour la politique extérieure et qu'ils ont essayé d'y répondre de façon adéquate. Cette réaction tardive à un défi global et surtout aussi transnational est responsable du fait que l'Union européenne n'en est qu'à ses débuts dans la recherche de mécanismes et de stratégies pour une politique de migration. Ce sont l'état et les perspectives de ce processus de réajustement qui ont déterminé les discussions de cette année dans l'atelier « relations extérieures » du Dialogue Franco-Allemand. Le premier jour a été consacré aux dimensions extérieures et intérieures des migrations. Au centre des discussions se trouvaient la relation entre la migration et la politique de développement d'une part, ainsi que les conditions d'une intégration de migrants réussie dans les sociétés des Etats membres de l'UE, de l'autre.

diskussionsbericht2007.indd 82 14.11.2007 15:51:26 Uhr

Le deuxième jour, on s'est appliqué à tenter de relier les deux dimensions.

2. Défis pour les relations extérieures de l'UE

Le premier intervenant de l'atelier était Steffen Angenendt (Institut des affaires internationales et de sécurité, SWP, Berlin) qui a posé les bases de la discussion en récapitulant brièvement l'évolution de la politique d'immigration de l'UE depuis 1997 (avec la ratification du traité d'Amsterdam) jusqu'à nos jours. Alors que le traité d'Amsterdam intégrait pour la première fois la politique d'immigration dans le cadre institutionnel et dans les politiques communes de l'UE, le Conseil de l'Europe à Tampere (« Programme Tampere ») a posé les premières amorces de possibilités d'une immigration légale partout en Europe ainsi qu'une dimension explicite de politique extérieure et de sécurité de la migration. Au centre de cette dimension en politique extérieure se trouvait la création d'un partenariat avec les Etats tiers d'où viennent les migrants, ainsi que le désir d'une plus forte cohérence entre la politique intérieure et extérieure. Le programme qui a suivi en 2004 à La Haye (« Programme de La Haye ») poursuivait le but d'une politique d'immigration européenne par un approfondissement et un élargissement des mesures existantes. Selon M. Angenendt, le développement d'une politique d'immigration européenne commune a été marqué jusqu'ici par le champ de tension entre un besoin de migration en hausse, dû à une diminution de la population dans la majorité des Etats-membres de l'UE, une pression de plus en plus forte sur ces Etats pour accepter des migrants, ainsi qu'une mentalité très répandue s'exprimant par le slogan « la barque est pleine ». Par la suite, la politique d'immigration de l'UE n'a plus connu que de petits accroissements, et elle s'est faite avec d'énormes réserves quant à la souveraineté des Etats membres. Tandis que les ambitions en vue d'une politique entièrement communautaire ont échoué jusqu'à présent, la coopération a surtout progressé dans les domaine des restrictions orientées vers l'extérieur En coopération européenne, l'accent a surtout été mis sur la défense contre une immigration non souhaitée (politique d'asile, création de la nouvelle Agence Frontex pour contrôler les frontières, accords de reconduite avec des Etats tiers, soutien d'une collaboration régionale, politique de voisinage).

Une vaste stratégie en politique extérieure, selon M. Angenendt, doit en revanche dépasser largement les réactions de défense, et prendre surtout en considération

diskussionsbericht2007.indd 83 14.11.2007 15:51:27 Uhr

le lien complexe entre les migrations et le spectre global des relations extérieures de l'UE – en particulier entre migration et politique de développement. On suppose généralement qu'il y a une relation négative entre les flux migratoires et le développement socio-économique des Etats d'origine (un des mots clés ici est la « fuite des cerveaux », c'est-à-dire l'émigration du capital humain, capital si nécessaire aux pays du sud). Dans ce contexte, il ne s'agit pas seulement de combattre la migration illégale le long d'itinéraires migratoires identifiés, mais aussi de collaborer dans le domaine de la politique de développement avec les pays d'origine pour lutter contre les causes de migrations. M. Angenendt a ajouté qu'il peut y avoir également une réaction positive entre migrations et développement. Ainsi, les migrations peuvent se révéler dans certaines conditions aussi une bénédiction pour certains pays d'origine grâce aux grosses sommes d'argent versées lors des rapatriements de fonds. A l'inverse, l'amélioration du niveau de vie dans ces pays peut même conduire à une augmentation de la migration, puisqu'alors plus de gens disposent de moyens pour quitter le pays. La politique étrangère européenne, telle est la conclusion de ces premières discussions, n'a jusqu'à présent pas du tout ou seulement très timidement pris en considération ces complexités et interdépendances.

Lors de la séance suivante, les défis concrets pour la politique extérieure ont été abordés par Stefan Brüne (Institut Leibnitz pour des Etudes Globales et Régionales, Hambourg) qui a porté son regard sur la politique européenne vis-à-vis de l'Afrique. M. Brüne a jugé la stratégie de l'UE vis-à-vis de l'Afrique comme globalement insatisfaisante, parce qu'elle est contradictoire et marquée par des intérêts divergents – par exemple entre l'Allemagne et la France – et parce qu'elle ne prend pas suffisamment en considération la problématique des migrations. La contradiction se trouve entre l'objectif de la démocratisation des Etats africains d'un côté, et le soutien de fait d'Etats autoritaires et de leurs gouvernements illégitimes dans leur politique intérieure de l'autre (exemple : l'Ethiopie). Ainsi, la France en particulier coopère dans le cadre de sa politique africaine avec une douzaine de régimes répressifs en Afrique. De plus, les motifs des interventions européennes dans les conflits africains ont été souvent dominés par des considérations étrangères à l'Afrique, et non pas par la situation problématique régionale. M. Brüne a donné comme exemple l'opération « Artémis » au Congo sous la direction de la France, dans la planification et l'exécution de laquelle l'essentiel n'était pas le conflit lui-même au Congo, mais les relations franco-

diskussionsbericht2007.indd 84 14.11.2007 15:51:27 Uhr

allemandes, la crédibilité de la politique européenne de sécurité et de défense, ainsi que les rapports difficiles entre la France et l'OTAN.

A la suite des deux exposés, les participants de l'atelier ont repris la critique faite à l'égard de la politique extérieure de l'Europe et fait quelques propositions pour améliorer la situation. Un des participants a émis le point de vue que l'incohérence de la politique européenne dépasse la politique africaine et qu'elle se voit aussi dans le peu de considération pour les questions de développement et de migration dans la politique agricole et commerciale de l'UE. Des propositions concrètes ont été faites pour l'introduction d'un « mécanisme de révision » qui permettrait de suivre systématiquement et d'évaluer les effets d'une politique européenne dans, par exemple, les échanges agraires et internationaux dans les relations entre l'UE et les pays en voie de développement. Par ailleurs, l'Union européenne doit, à l'avenir, offrir plus que par le passé aux Etats d'Afrique (ou d'Asie également) son propre modèle d'intégration, même si une transposition directe n'est pas possible. Dans ce contexte, le renforcement et le soutien des tentatives d'intégration de l'Union africaine sont particulièrement indiqués.

Les deux intervenants du premier jour ainsi que le l'animateur de l'atelier, Hanns W. Maull (Chaire pour les Relations Internationales et la Politique Extérieure, université de Trêves) ont résumé les résultats intermédiaires des discussions de la façon suivante : D'un côté, l'Europe manque d'un intérêt durable pour le continent africain, ce qui ne peut être qu'une position à courte vue si l'on regarde les défis des mouvements migratoires croissants. D'un autre côté, dans de nombreux pays africains il manque les conditions préalables à un développement (politico-économique) durable, M. Maull soulignant notamment les positions élitistes et l'absence d'institutions nationales efficaces. M. Brüne a partagé cette position et plaidé en faveur d'une auto-modération des buts visés dans l'UE pour l'Afrique. A la place de vastes tentatives de démocratisation, l'UE devrait favoriser la création d'une « concurrence institutionnalisée d'élites » dans les sociétés africaines. Cela aussi serait un élément important dans une stratégie compréhensive de politique étrangère, élément qui n'offrirait certes pas exclusivement mais tout de même une réponse au phénomène des migrations. A ce jour, ainsi la conclusion de M. Brüne, l'Union européenne est toujours à la recherche d'une telle stratégie d'ensemble.

diskussionsbericht2007.indd 85 14.11.2007 15:51:27 Uhr

3. Conditions d'une politique d'intégration réussie

La deuxième partie des discussions dans l'atelier était consacrée à la question de savoir comment et dans quelles circonstances on peut améliorer les conditions d'une intégration réussie des migrants dans les sociétés des Etats membres de l'UE. M. Angenendt a pointé le fait que, selon lui, il y a eu ces dernières années des régressions considérables dans l'intégration en Allemagne mais aussi en France, ce qui se manifeste par une nouvelle islamisation, par une pression croissante sur les femmes et par de graves déficits éducatifs de la deuxième et troisième génération des migrants. Il voit, comme conditions préalables à une inversion de cette tendance, une meilleure insertion dans le marché du travail et dans le système d'éducation, le renforcement de la compétence linguistique des migrants, et enfin une amélioration des possibilités de participation civique. Toutefois, il est vrai que les possibilités de gérer globalement l'intégration (sociale) au moyen de la politique du pays d'accueil sont clairement limitées : ainsi par exemple, on ne peut forcer personne à passer des diplômes universitaires.

Les discussions dans l'atelier ont été d'abord marquées par la recherche de modèles possibles, ainsi que d'autres conditions préalables à une intégration réussie – à côté des facteurs travail, éducation, langue et participation. Certains participants ont exprimé l'opinion qu'à côté des facteurs mentionnés, il fallait surtout trouver et favoriser des bases communes de valeurs entre la société d'accueil et les migrants. La France s'est trouvée ici au point de mire, car on attend d'elle qu'elle revoie avec un nouveau président la position qu'elle a occupée jusqu'ici dans sa politique d'intégration. La contradiction évidente entre l'exigence du modèle français du « citoyen », reposant sur des valeurs communes et la banalisation formelle de l'origine ethnique d'une part, et la réalité des discriminations ethniques d'autre part, a été identifiée comme explication aux débordements violents récents dans les banlieues françaises. On a également discuté dans l'atelier de l'idée d'une « politique d'identité nationale », lancée par le nouveau président français Nicolas Sarkozy pendant sa campagne électorale. En cas de victoire électorale, il a annoncé la création d'un nouveau ministère responsable des questions des migrations, d'intégration et d'« identité nationale ». Cette idée d'une gestion politique centralisée n'a cependant trouvé le premier jour des discussions que peu d'approbation parmi les participants, majoritairement allemands, sans doute parce qu'en Allemagne la notion d'identité nationale

diskussionsbericht2007.indd 86 14.11.2007 15:51:27 Uhr

continue d'avoir une autre signification qu'en France. Un jeune participant allemand a objecté d'ailleurs que les identités nationales changent justement à cause des immigrés et qu'elles ne peuvent donc pas être « ordonnées ». L'ancien diplomate Johannes Preisinger a souligné en complément que, grâce à la Loi fondamentale (Grundgesetz) et à la Charte européenne des droits fondamentaux, il existe entre la société d'accueil et les migrants une base de valeurs clairement définie pour la vie commune. Une jeune participante allemande d'origine moldave a pointé un élément, certes modeste, mais peut-être très efficace dans une politique d'intégration réussie : elle a parlé de ses expériences positives en tant que boursière du programme d'une fondation consacré à la promotion de la formation des élèves étrangers.

L'exposé sur la politique d'intégration fut présenté par Zafer Mese, qui, en tant que membre du forum germano-turc de la CDU, a participé à l'initiation de la « conférence sur l'Islam » en Allemagne. Alors que la discussion précédente sur la politique d'intégration était restée encore assez abstraite, l'intervenant a mis la situation de la communauté turque en Allemagne au centre de la réflexion, parce qu'elle reflète de façon très concrète les possibilités et les problèmes de la politique d'intégration en Allemagne. Il a fait remarquer qu'en République fédérale plus d'un quart des étrangers est d'origine turque (environ 1,7 millions de personnes) mais qu'il y a également plus d'un million de citoyens allemands d'origine turque. M. Mese n'a pas vraiment épousé les estimations plutôt pessimistes de M. Angenendt sur l'observation d'une régression de l'intégration, mais il a mis aussi le doigt sur les problèmes de la politique d'intégration. Pour trouver des réponses effectives à ces problèmes, il faut comprendre l'intégration avant tout comme une tâche transversale dans l'urbanisme et la politique communale. De plus, M. Mese a jugé positivement l'initiative du ministre fédéral de l'Intérieur qui a convoqué une conférence sur l'Islam, car elle a mené entre autres à la création d'un Conseil de coordination des principales organisations musulmanes en Allemagne, participant ainsi à une meilleure représentation des communautés musulmanes dans le pays. M. Preisinger a souligné dans son commentaire l'importance des communautés musulmanes, non seulement en Allemagne, mais aussi partout dans l'Union européenne. Ainsi, il y a déjà aujourd'hui 12,5 millions de musulmans dans l'UE, alors qu'en Turquie, pays qui est en train de négocier son entrée dans l'Union, vivent plus de 70 millions de musulmans. Enfin, il y a d'autres fortes communautés musulmanes en Bosnie, au Kosovo et en

diskussionsbericht2007.indd 87 14.11.2007 15:51:27 Uhr

Albanie, de sorte qu'un dialogue avec l'Islam devient de plus en plus urgent aussi au niveau européen. Dans ce même contexte, M. Preisinger a posé également la question des perspectives d'un « Islam européen ». M. Mese s'est montré en revanche plutôt sceptique par rapport aux possibilités d'un dialogue euro-islamique, parce que l'Islam en tant que tel n'existe pas en Europe. Pour cela, les racines et donc les caractéristiques de l'Islam dans les Etats membres sont trop différentes (en France : le Maghreb ; en Allemagne : la Turquie).

4. Liaison entre intérieur et extérieur : la transnationalisation des migrations

Le deuxième jour de discussion avait comme thème central la tentative de relier les dimensions intérieures et extérieures de la politique européenne d'immigration. Dans son exposé d'introduction, Catherine Wihtol de Wenden (Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, CERI/CNRS, Paris) a fait remarquer que la transformation des relations internationales entre les pays d'origine, de transit et d'accueil dilue les frontières entre les dimensions intérieure et extérieure de la politique nationale, entraînant surtout trois défis à la politique d'immigration classique. D'abord, « le » migrant lui-même devient de plus en plus un acteur international formulant, aussi bien dans les sociétés nationales que dans le contexte international, une revendication de participation créative et civique. Dans la politique intérieure, cette revendication se reflète dans les débats sur les changements du concept de citoyen, cependant qu'au-delà des frontières nationales, des organisations nationales aussi bien que des organisations non gouvernementales (ONG) entrent en jeu pour représenter les intérêts des migrants. De plus, les migrants tentent, à partir de leurs pays d'accueil, d'influencer les événements dans leurs pays d'origine (par exemple dans le sens d'une démocratisation). On a donné comme exemple la communauté éthiopienne à Washington. Deuxièmement, ces processus transnationaux d'organisation et de prise d'influence se passent souvent en dehors des institutions nationales, limitant ainsi les possibilités pour ces dernières de mener une politique de migration. Troisièmement enfin, la mobilité croissante des personnes remet en question les instruments habituels de l'intégration : tandis que l'intégration est considérée en règle générale comme un processus à long terme, on manque de réponses adéquates au phénomène de la migration temporaire.

diskussionsbericht2007.indd 88 14.11.2007 15:51:27 Uhr

Dans la discussion, un des participants, réagissant à ce désidérata, a lancé l'idée d'une « citoyenneté temporaire ». Mme Wihtol de Wenden, cependant, a jugé la chose peu réaliste dans une perspective française et au vu d'expériences historiques spécifiques, telles que le retrait de la citoyenneté des juifs français pendant la deuxième guerre mondiale. En revanche, la possibilité de doubles ou de multiples nationalités semble offrir de meilleures solutions, complétée éventuellement d'une citoyenneté européenne substantielle au niveau de l'Union européenne. Certains participants ont évoqué également les mauvais côtés évidents de la migration transnationale – en particulier la criminalité et la criminalisation des migrants. Pendant les discussions dans l'atelier, on a dans ce contexte souvent reposé la question de savoir quels seraient les avantages et les risques d'une légalisation (ou d'une régularisation) des immigrants dits « illégaux », tant pour les personnes concernées que pour les pays de destination. Le point central, selon la tonalité générale, doit être la protection contre l'exploitation et donc aussi la protection des fondements propres de valeurs européennes.

Vers la fin de la dernière séance de travail, l'animateur, M. Maull, a résumé les questions essentielles soulevées et discutées dans les séances précédentes : Il a été peu contesté que la politique européenne d'immigration, aussi bien en ce qui concerne le mélange de ses instruments – limitation et contrôle d'un côté, accueil et intégration de l'autre – que son orientation dans la politique extérieure – avec un regard sur le lien entre la politique de migration, de développement et de commerce – doit suivre une approche aussi générale que possible. Il y a eu unanimité également en ceci que les conclusions politiques doivent être établies à plus d'un niveau, en raison d'une liaison entre les dimensions intérieures et extérieures de la migration. Les avis ont cependant divergé sur l'importance qu'on accorde aux différents niveaux : Tandis que certains participants ont insisté sur le fait qu'il faut d'abord maîtriser les tâches chacun dans son pays, d'autres, comme par exemple Jörk Reschke (EuroDéfense Allemagne), ont plaidé pour une approche non seulement européenne mais encore plus globale, par exemple dans le cadre des Nations Unies.

D'un point de vue européen, le plus grand défi est peut-être que la multitude des conceptions et approches dans la politique d'immigration et d'intégration à l'intérieur de l'UE est une force qui pourrait se transformer en faiblesse. On peut l'observer dès aujourd'hui. Mme Wihtol de Wenden a donné, dans ce contexte,

diskussionsbericht2007.indd 89 14.11.2007 15:51:27 Uhr

l'exemple de la participation civique, qui est un instrument essentiel d'intégration mais dont l'effet sur toute l'Europe est très amoindri par le maintien des prérogatives nationales. Elle a fait également remarquer que les modèles européens d'intégration, par exemple celui de la France, risquent de perdre de leur gloire si le fossé entre les valeurs réclamées et la réalité des rapports avec les migrants se creuse de plus en plus. Ce fossé – et donc aussi la perte de crédibilité politique – n'est cependant sans aucun doute pas un problème allemand ou français, mais plutôt un problème européen.

Atelier 2 : L'économie et le social

Migration (de travail) vers l'Europe : défis et chances aux niveaux économique et social

(Daniel Göler)

1. Les migrations, un défi pour l'Europe

Au centre de l'atelier se trouvaient la dimension sociale et économique des migrations, les défis politiques pour l'Union européenne liés à ces migrations, les principaux obstacles à une intégration réussie des migrants, ainsi que les devoirs qui en découlent pour l'Etat et la politique. Au début de la discussion, Raimondo Cagiano de Azevedo (faculté d'économie/ de démographie, Université La Sapienza, Rome) a indiqué qu'une discussion sur les migrations implique de distinguer fondamentalement deux dimensions différentes : les migrations de l'extérieur de l'Europe vers les Etats de l'Union européenne et les migrations internes entre Etats européens ; cette dernière a augmenté de façon significative à la suite de l'élargissement vers l'Est de l'UE. De plus la discussion actuelle ne traite nullement de la dimension des migrations à l'intérieure des Etats, par exemple celle du Sud vers le Nord de l'Italie, ou de l'Est vers l'Ouest de l'Allemagne, ce que l'animateur du débat, Hartmut Marhold (Centre International de Formation Européenne (CIFE), Nice/Berlin), a souligné à son tour par la suite. Les migrations sont donc un phénomène qui présente plus de facettes que ne le montrent les descriptions que l'on en fait le plus souvent.

diskussionsbericht2007.indd 90 14.11.2007 15:51:27 Uhr

Toutes les formes de migration ont cependant en commun, selon M. Cagiano de Azevedo, d'être influencées par quatre variables : (1) la mobilité des personnes, (2) l'existence de frontières à franchir, (3) ce qu'on appelle les facteurs d'attraction et (4) les facteurs de répulsion. Tandis que la première dimension constitue dans une large mesure une constante (c'est-à-dire qu'il existe une tendance mondiale vers une plus grande mobilité), la deuxième dimension influence fortement la question de savoir quels mouvements de population sont perçus comme des migrations. Car l'angle de vue sur les migrations change selon qu'on entend par « frontière » avant tout la frontière extérieure de l'Europe, ou bien les frontières intérieures, entre Etats nationaux, ou encore les frontières régionales. Les deux derniers facteurs sont décisifs pour l'étendue et l'intensité des migrations. Car plus les facteurs de répulsion tels que la guerre, la pauvreté, la maladie, les catastrophes naturelles, les conditions politiques, etc. sont prononcés dans les pays d'origine, et corrélativement les facteurs d'attraction tels que la prospérité économique, la stabilité politique, etc. dans les pays de destination, plus les mouvements migratoires prennent une dimension importante.

Indépendamment de la question de savoir quels facteurs sont responsables des migrations et dans quelle mesure l'Union européenne peut les atténuer par des mesures de politique de développement, l'Europe restera toujours, selon M. Cagiano de Azevedo, confrontée à des migrations. Car d'une part, on ne pourra pas surmonter à court terme la différence de niveau de prospérité, de sécurité et de liberté entre l'Europe et de larges parties du reste du monde, ce qui rend persis-tante la pression des migrations vers nos pays. D'autre part, l'Europe, à cause de sa structure démographique mais aussi économique, dépend durablement de ces migrations. Dans un futur proche, cette dépendance des migrations devrait même encore s'accroître, car avec le progrès de l'harmonisation intérieure entre anciens et nouveaux Etats membres la demande de main-d'œuvre « étrangère » dans les secteurs à bas salaires va augmenter dans les nouveaux Etats membres, cependant que les anciens Etats membres ne pourront plus, ou dans une mesure réduite, couvrir leurs besoins dans ce même secteur avec une main-d'œuvre issue des nouveaux Etats membres. Plus concrètement : à brève échéance, il ne sera plus possible, pour les récoltes d'asperges ou les vendanges en Allemagne, de recruter des saisonniers en Pologne ou en République tchèque, mais il faudra faire appel à des ressortissants de pays non membres de l'UE.

diskussionsbericht2007.indd 91 14.11.2007 15:51:28 Uhr

Dans ce contexte – comme l'ont noté plusieurs participants à la discussion – les sociétés européennes sont de plus en plus confrontées à la question de l'intégration sociale des migrants. Les problèmes qui se sont déjà révélés en Allemagne ou en France, notamment sous la forme de forts écarts sociaux ou de la xénophobie, mais aussi sous la forme d'une disposition insuffisante à l'intégration de la part des migrants, constituent un avant-goût des défis qui nous attendent.

2. « Barrières mentales » et problèmes sociaux comme obstacles à l'intégration

Ce qui est préoccupant dans la situation présente, selon Isabelle Pellé (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, Metz), c'est qu'on ne constate pas de progrès de l'intégration entre les générations. Alors que dans le passé les enfants et les petits enfants des immigrés étaient complètement intégrés dans la société, on observe aujourd'hui que les migrants de deuxième ou troisième génération sont souvent beaucoup moins intégrés que leurs parents ou grands-parents. L'animateur du débat Henrik Uterwedde (Institut Franco-Allemand, Ludwigsburg) a indiqué à ce sujet qu'un des obstacles principaux à une intégration réussie est une sorte de « barrière mentale » qui touche à la difficulté d'admettre la nécessité mais aussi les chances que constituent les migrations. Ainsi, il était tout à fait absurde de voir émerger en France dans le cadre de la Directive européenne sur les services une « peur du plombier polonais ». Toute personne ayant vécu quelque temps en France sait qu'on y manque cruellement de plombiers.

Gilles Duhem (Association Morus 14, Berlin) a également évoqué dans son exposé les différentes « barrières mentales » qui jouent un rôle dans le débat sur l'intégration. En outre, il a souligné le fait que les problèmes pratiques de l'intégration sont dans une large mesure bien plus terre-à-terre que ne le laissent croire les « débats théoriques » dans la politique et les medias. Ses expériences en tant qu'animateur de quartier à Berlin-Neukölln lui ont appris avant tout que les facteurs qui compliquent l'intégration sont moins d'ordre culturel ou religieux que liés à des problèmes sociaux. Ces problèmes sociaux ne sont pas très différents de ceux auxquels sont confrontées les personnes défavorisées non-issues de l'immigration. Toutefois, les problèmes pour les personnes issues de

diskussionsbericht2007.indd 92 14.11.2007 15:51:28 Uhr

l'immigration s'alourdissent du fait que beaucoup d'entre elles – à cause aussi de la barrière linguistique – ne disposent que d'un niveau minimal d'éducation. Ainsi, 70% des enfants issus de l'immigration à Berlin-Neukölln quittent l'école à 16 ans sans diplôme. Dans une économie fondée sur le savoir où, comme l'a dit M. Duhem, une simple secrétaire doit aujourd'hui en savoir plus en informatique qu'un ingénieur des années 1960, une formation insuffisante est un obstacle quasi insurmontable à une participation sociale à droits égaux. Cela conduit au développement de soi-disant « ethnoéconomies », c'est-à-dire de « sociétés parallèles » qui compliquent les problèmes plutôt qu'elles ne les résolvent. Pour peu que la religion ne soit en plus instrumentalisée comme un facteur d'identité, il en résulte un environnement qui ne permet quasiment plus de mener une politique constructive d'intégration.

La solution, selon M. Duhem, se trouve donc tout simplement dans la vieille devise déjà mise en avant par Bismarck : « lire, écrire et compter pour tous les hommes et toutes les femmes ». Dans ce contexte, M. Uterwedde a rappelé que les retards de formation dans les familles d'immigrés ne sont pas à rapporter uniquement aux migrants eux-mêmes, mais pour une large part aussi à notre système de formation, lequel renforce encore l'inégalité sociale. Nulle part ailleurs en Europe on observe autant qu'en Allemagne une forte influence de la situation sociale sur le niveau de formation. Comme le niveau de formation influence en retour la situation sociale, il en résulte une sorte de cercle vicieux. Le système de formation allemand produit alors chez les immigrés turcs un problème spécifique : alors qu'en Turquie l'éducation des enfants est fortement ancrée dans le système scolaire, en Allemagne la responsabilité en incombe principalement aux familles. Si l'on ne prend pas conscience de ces écarts, il est à craindre qu'à côté du déficit de formation ne naisse un déficit d'éducation, ce qui renforcerait encore les problèmes sociaux.

3. La politique d'intégration comme devoir pour l'Etat et la société

Ommar Benfaïd (Confédération Française Démocratique du Travail, CFDT, Paris) a également souligné dans son exposé l'importance majeure de la problématique sociale pour l'intégration. C'est pourquoi, aussi bien les Etats membres que l'Union européenne devraient accorder un poids plus important aux questions sociales. En outre, il conviendrait de s'attaquer à la discrimination latente des

diskussionsbericht2007.indd 93 14.11.2007 15:51:28 Uhr

migrants sur le marché du travail. Ainsi, il n'est pas acceptable que les migrants en France, à qualification égale, demeurent environ trois fois plus longtemps chômeurs que des Français « de souche ». La discrimination latente a été aussi la cause décisive des émeutes dans les banlieues françaises en 2005. Car la situation sociale problématique, marquée aussi en France par un niveau de formation en moyenne inférieur chez les migrants, a conduit à une absence de perspectives pour les jeunes, absence qui recèle un fort potentiel d'explosion sociale.

Cette absence de perspectives est d'une importance accrue car dans certains domaines elle menace aussi les normes et valeurs des familles d'immigrés. Par exemple, le chômage d'un père de famille ébranle les anciennes structures patriarcales – lesquelles sont encore largement répandues – ce qui peut donner matière à de nouveaux conflits. Souvent cela conduit à la recherche de nouveaux mondes de valeurs qui ne correspondent alors ni à l'ancienne patrie, ni à la nouvelle, recherche qui se reflète entre autres dans le fondamentalisme religieux.

Les différentes dimensions des migrations et de l'intégration montrent clairement – c'est la tonalité majeure de la discussion – qu'une politique ciblée d'intégration prenant en compte tous les facteurs nommés précédemment est urgemment nécessaire. En Allemagne précisément, cela a constitué une leçon douloureuse. Ici, on est longtemps parti de l'idée que l'intégration se ferait d'elle-même. Enchaînant sur ce problème, M. Marhold a souligné la nécessité de travailler à des solutions politiques à tous les niveaux, à savoir l'intégration culturelle, l'amélioration du niveau de formation, les facteurs sociaux, ainsi qu'un combat offensif contre toutes les formes de discriminations. De toute façon, a complété M. Uterwedde, les devoirs de l'intégration ne doivent pas être confiés seulement à la politique, mais aussi à la société civile – avant tout aux syndicats et aux entreprises – qui doit apporter sa contribution.

La responsabilité particulière des entreprises a été évoquée dans la discussion à plusieurs reprises. Il a été souligné tout particulièrement qu'actuellement, les gains économiques de l'immigration (c'est-à-dire les profits grandissant des entreprises grâce à une main d'œuvre bon marché ou bien aux travailleurs qualifiés) sont réalisés dans le secteur privé, tandis que les coûts liés à l'immigration doivent être pris en charge par la société.

diskussionsbericht2007.indd 94 14.11.2007 15:51:28 Uhr

4. La dimension économique des migrations

La dimension économique des migrations a été au centre de l'exposé de Holger Kolb (Institut de recherche pour les migrations et les études interculturelles, Université d'Osnabrück), qui a examiné l'effet des migrations sur quatre aspects: l'efficacité de notre système économique, la croissance économique, le budget de l'Etat et la répartition des profits et des pertes.

En ce qui concerne l'efficacité du système économique, M. Kolb a vu dans les migrations plutôt des avantages car elles peuvent contribuer à équilibrer les excédents de l'offre et de la demande sur le marché du travail. De ce point de vue, les migrations sont même économiquement bien venues. Pour la croissance économique, l'évaluation des migrations dans la théorie économique n'est pas claire. Tandis que beaucoup d'économistes leur attribuent un effet positif – pouvant certes être faible – sur la croissance, d'autres soulignent le fait qu'elles renforcent les différences régionales de croissance, par exemple à la longue lorsque une main-d'œuvre qualifiée émigre de régions économiquement faibles vers des régions plus prospères. Il reste que les deux points de vue se rejoignent sur le fait que les effets sont globalement très limités.

Sur le point de la répartition des avantages et des inconvénients des migrations, la situation est en revanche plus problématique, car les effets des migrations ne se répartissent pas de façon égale. Alors que bien des groupes sociaux profitent fortement de l'immigration, elle constitue pour d'autres plutôt un inconvénient. De façon simple, selon M. Kolb, une sorte de « Upper-class-bias » se démontre ici : tandis que les couches de population économiquement les mieux placées profitent plutôt des migrations, on trouve des perdants dans les couches de population moins bien placées, surtout là où les migrants travaillent dans des secteurs à faibles revenus et apparaissent ainsi comme des concurrents directs pour les travailleurs du pays.

Pour ce qui concerne le budget de l'Etat, M. Kolb a souligné le fait que les migrations créent des problèmes, notamment pour le système social. Cependant il convient toujours de rappeler que ces problèmes ne proviennent pas directement des migrants eux-mêmes, mais d'une image déformée que donnent les structures du système social, ainsi que d'une politique ratée de l'immigration. Car en

diskussionsbericht2007.indd 95 14.11.2007 15:51:28 Uhr

principe, l'immigration vers l'Allemagne s'est déroulée en trois vagues : à une première vague de travailleurs immigrés a succédé une seconde vague dans le cadre du droit d'asile, puis une troisième vague dans le cadre du regroupement familial. Un encouragement ciblé à l'immigration d'une élite, en revanche, n'a pas eu lieu. Cette politique, selon M. Kolb, a conduit à une sorte d'auto-sélection négative de l'immigration, responsable en partie du fait qu'aujourd'hui plus de 60% des immigrés ne disposent que de qualifications réduites.

La réponse ici pourrait être trouvée dans un système à points selon le modèle canadien, ou dans la vente de droits d'immigration sous la forme d'enchères. Ainsi, on pourrait améliorer notablement les profils de formation et de performances des immigrés. Il reste, comme cela a été remarqué dans la discussion critique qui a suivi, que cela ne résoudrait que les problèmes liés aux « nouveaux immigrés », alors que les principaux problèmes d'intégration concernent des migrants de la deuxième et de la troisième génération. La critique de M. Benfaïd allait dans le même sens : les considérations économiques sont peut-être un modèle intéressant pour l'immigration de travail, mais environ 80% de tous les migrants ne sont pas des travailleurs immigrés, mais sont venus pour d'autres motifs.

5. Que peut faire l'Europe ?

Sur le fond de cette discussion, M. Uterwedde a dégagé deux voies d'argumentation : d'une part, la question d'arriver à des instruments efficaces de gestion des migrations, et d'autre part, la question de savoir comment gérer l'intégration des hommes et femmes qui sont déjà présents dans le pays. Un autre aspect évoqué par M. Uterwedde est l'effet négatif des migrations sur les pays d'origine. C'est avant tout la fuite des cerveaux, c'est-à-dire l'émigration de l'élite, qui pèse lourd sur beaucoup de pays africains. Certes, il n'appartient pas aux pays occidentaux de contraindre ces immigrés à retourner dans leur pays d'origine. Il vaudrait beaucoup mieux que les conditions dans les pays d'origine se transforment, un processus que l'Europe pourrait tout à fait aider.

La question de combattre les causes de l'émigration dans les pays d'origine met le doigt sur le rôle de l'Union européenne. De fait, elle pourrait s'y attaquer de façon efficace par une politique à long terme. Tandis qu'un rôle plus affirmé de

diskussionsbericht2007.indd 96 14.11.2007 15:51:28 Uhr

l'Europe dans ce domaine a été le souhait de tous les participants, on a observé en revanche un grand scepticisme quant à une politique européenne commune de l'immigration. Il est vrai que l'absence de frontières pour le marché intérieur exige une certaine coordination des différentes politiques nationales, mais aussi longtemps qu'il existera des systèmes et des structures économiques séparées – par exemple des besoins différents en main-d'œuvre à bas salaire – et des systèmes sociaux séparés sur lesquels l'immigration a des effets différents, une politique commune de l'immigration créera plus de problèmes qu'elle n'en résoudra. Comme les migrations ont des effets différents sur les différents domaines de la société et des empreintes différentes aussi bien au niveau national que régional, un modèle européen centralisé ne serait pas très aidant.

Dans son résumé M. Marhold a fait ressortir la complexité du phénomène des migrations et de l'intégration. La discussion a dégagé un consensus, à savoir que les migrations ne conduisent à des problèmes que lorsqu'elles se combinent à d'autres phénomènes comme un niveau inférieur de formation, des discriminations ou des préjugés, l'absence de perspectives chez les jeunes, ou des conflits entre valeurs modernes et valeurs traditionnelles. Tous ces phénomènes ne sont pas limités aux migrants, mais concernent aussi de larges parts des populations allemande et française. Toutefois, ils sont plus prononcés chez beaucoup de personnes issues de l'immigration, et l'on observe souvent chez elles un chevauchement plus fort de ces différents aspects.

Ce qui est problématique dans cette complexité des thématiques des migrations et de l'intégration, c'est qu'elle conduit souvent à une certaine résignation et à la conclusion qu'on ne peut rien changer aux problèmes. La solution pourrait bien être beaucoup plus simple à trouver qu'il n'apparaît dans les débats théoriques – à savoir dans le courage de séparer les problèmes et de les simplifier. Car il existe des moyens permettant d'améliorer le niveau de formation ou d'atténuer l'absence de perspectives chez les jeunes. Si on les mettait en œuvre de façon conséquente, les difficultés liées à l'immigration et à l'intégration seraient bien moins dramatiques qu'on ne l'imagine parfois. Avoir pris conscience de cela peut être considéré comme le résultat essentiel de cet échange franco-allemand sur la situation dans les domaines des migrations et de l'intégration.

diskussionsbericht2007.indd 97 14.11.2007 15:51:28 Uhr

Atelier 3: Les institutions

Chances (et risques) d'une politique européenne d'immigration

(Gesa-Stefanie Brincker)

L'atelier 3 s'est intéressé, dans le cadre du 9ème Dialogue Franco-Allemand, aux questions d'avenir d'une politique européenne d'immigration et les a discutées d'un point de vue allemand, français et polonais. Cela a permis tout d'abord de constater que les défis nationaux dans la politique de migration et d'intégration sont si différents dans ces trois Etats membres de l'UE que les intérêts et les perceptions des acteurs politiques ne peuvent pas être identiques. Alors que l'Allemagne et la France s'intéressent en premier lieu aux questions de l'immigration, de l'asile et de l'intégration, les responsables polonais s'occupent beaucoup plus de la question de savoir comment endiguer la fuite des cerveaux polonais, c'est-à-dire l'émigration de travailleurs qualifiés hors du pays. De plus, la Pologne, en tant que pays membre ayant des frontières extérieures à l'UE et communes avec la Biélorussie et l'Ukraine, est confrontée au problème particulier de sécuriser ses frontières et de combattre la criminalité.

Une des différences d'intérêt entre l'Allemagne et la France concerne l'orientation géographique d'une politique européenne commune d'immigration. Alors que le président français Nicolas Sarkozy a récemment mis en évidence, avec la proposition d'une « Union méditerranéenne »* , l'orientation géographique bien connue de la politique française, le débat allemand se concentre plutôt sur les questions soulevées par la migration légale et illégale en provenance d'Europe centrale et orientale. Le dernier élargissement de l'UE a provoqué aussi bien en Allemagne qu'en France des discussion controversées autour d'une possible « vague migratoire » venant de l'Europe de l'Est.

Sous la direction de Mathias Jopp (Institut de Politique Européenne, Berlin) et Daniel Vernet (Le Monde, Paris), les participants de l'atelier ont discuté des

* Le président français Sarkozy entend par cette « Union méditerranéenne » l'union entre sept Etats euro-méditerranéens, selon le modèle des débuts de l'intégration européenne. Cette union pourrait s'intensifier selon les besoins. Cette proposition n'est pas encore concrétisée.

diskussionsbericht2007.indd 98 14.11.2007 15:51:29 Uhr

éventuels croisements d'intérêts nationaux pour une politique européenne d'immigration. Fondamentalement, les gouvernements des Etats membres de l'UE s'accordent toujours plus pour dire qu'on ne peut plus gérer au niveau purement national l'immigration et l'émigration, l'enrôlement ciblé de travailleurs étrangers, la politique d'asile, la protection des frontières extérieures et la maîtrise de l'immigration illégale. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne et les Etats membres se sont appliqués ces dernières années à réaliser une politique d'immigration commune.

1. Adaptation de la France aux changements des motivations et des conditions de migration

Dans son exposé d'ouverture, Julia Capel-Dunn (Direction de la population et des migrations, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Paris) a expliqué les règlementations et les principes de la politique française d'immigration. Elle a décrit la longue tradition du regroupement familial en France, regroupement qui est aujourd'hui le motif principal pour de nombreux immigrés. Alors que, jusque dans les années 1970, les motivations économiques comme le désir de trouver un travail étaient la cause majeure qui amenait des demandeurs d'emploi en France, la part des immigrés de travail ne s'élevait plus qu'à 12% en 2005. La plupart des immigrés actuels en France sont ce qu'on appelle des migrants familiaux. En outre, il apparaît comme une spécificité française, conditionnée par le taux élevé de chômeurs, que le nombre des immigrés de travail diminue constamment. Confronté à ces faits, le gouvernement s'efforce depuis deux ans de passer d'une « immigration subie » à une « immigration choisie ». Ainsi, on a rendu plus difficile le regroupement familial et, en revanche, on a favorisé plus fortement l'immigration économique légale. Le changement le plus récent est l'établissement d'un système général de quotas en faveur d'une sélection ciblée d'immigrés, selon des critères professionnels (travailleurs saisonniers, étudiants ou ouvriers hautement qualifiés etc.).

La politique française d'immigration repose sur deux principes, a poursuivi Mme Capel-Dunn. Selon une perspective individuelle, chaque immigré a des droits et des devoirs, selon une perspective collective chaque immigré peut se référer à l'idéal républicain. Depuis 2003, tout immigré a la possibilité de signer ce qu'on appelle le « contrat d'accueil et d'intégration » ; et depuis le 1er janvier 2007,

diskussionsbericht2007.indd 99 14.11.2007 15:51:29 Uhr

cette signature est même obligatoire. Ce « contrat d'accueil et d'intégration » ne signifie certes pas un engagement légal mais il assure l'égalité entre les citoyens français et étrangers. L'objectif est de renforcer le lien entre immigration et intégration. Le projet de Nicolas Sarkozy, annoncé lors de sa campagne électorale, de créer un « ministère de l'immigration et de l'identité nationale », allait déjà dans ce sens.

Le contexte européen et international a un effet positif sur les efforts français pour établir un meilleur dialogue avec les pays d'origine des immigrés illégaux, a souligné Mme Capel-Dunn. La politique française d'immigration se trouve actuellement dans une période de grand changement, ceci aussi en raison de l'engagement pris par l'ancien ministre de l'intérieur et l'actuel président Sarkozy. Ainsi, la France soutient tous les efforts pour aider, dans le cadre européen, les Etats tiers à conclure des accords de reconduite, ainsi que des plan d'action pour favoriser l'immigration légale ou promouvoir le développement d'une politique d'asile commune**. La nécessité d'une action internationale est rendue plus urgente par la mondialisation économique et par de nombreux autres facteurs qui lui sont souvent directement liés (conflits internationaux, pauvreté dans le monde) et il nécessite l'adaptation continue des stratégies nationales et européennes et, globalement, une action commune de l'Europe dans les questions de la politique d'immigration et d'asile, a conclu l'intervenante.

2. Les objectifs allemands en matière de politique européenne d'immigration – entre exigences et réalité

Mechthild Baumann (Centre International de Formation Européenne, CIFE, Nice/Berlin) a expliqué d'abord que l'Allemagne est passée aujourd'hui de l'état de pays d'immigration à celui de pays d'émigration – une thèse qui n'éveille guère d'intérêt dans les débats politiques. Auparavant déjà, les responsables politiques s'étaient « soustraits » à la reconnaissance de l'Allemagne comme pays d'immigration. L'immigration souhaitée et nécessaire de personnes qualifiées en Allemagne s'en était trouvée grandement compliquée.

** Ces mesures envers les Etats tiers sont les premiers résultats de la mise en œuvre du programme de Tampere, promulgué en octobre 1999 par le Conseil de l'Europe et qui fixe les éléments nécessaires à une politique européenne d'immigration.

Dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne, le gouvernement allemand a formulé ses priorités en vue d'une politique européenne d'immigration : dans les domaines de l'asile et des migrations, celles-ci reposent sur une « approche globale sur la question des migrations », a expliqué Mme Baumann. Cette approche inclut entre autres l'analyse des raisons de fuite des migrants, la lutte contre la pauvreté et les aides humanitaires ou la mise en place d'une protection effective de ses propres frontières ainsi que de systèmes d'asile dans les pays de transit. Une meilleure lutte contre l'immigration illégale devrait être garantie par ailleurs grâce à des mesures telles que les Système d'information européen sur le visa (VIS), l'agence européenne de contrôle des frontières (FRONTEX) et des équipes d'intervention rapide aux frontières. Un troisième point central de la présidence allemande concerne d'ailleurs le soutien à l'intégration des migrants par la poursuite du développement d'une politique d'intégration, l'échange de bonnes pratiques ainsi que l'intensification du dialogue interculturel. Par ailleurs, Mme Baumann a critiqué les débats se limitant souvent à l'utilisation d'un vocabulaire spécifique sur les sujets de l'immigration et de l'asile (« combattre », « illégal », « menace ») ainsi que la coordination insuffisante entre les mesures. Il faut comprendre l'immigration comme un sujet transversal englobant tout aussi bien les domaines du marché du travail, de la démographie, de la coopération pour le développement, du commerce extérieur et de la sécurité intérieure.

Au vu de la situation actuelle, on ne peut pas encore parler de politique européenne d'immigration, a résumé Mme Baumann. Malheureusement, le thème de l'immigration est fréquemment réduit par les responsables politiques à l'immigration illégale. Ceci vaut tout aussi bien pour les formulations de la Commission Européenne, comme par exemple dans leur communiqué « The Global Approach to Migration one year on : Towards à comprehensive European migration policy » de novembre 2006. Le concept d'une immigration choisie cache aussi le danger de la sélection des meilleurs : La recherche délibérée de travailleurs qualifiés adéquats pour les Etats membres de l'UE mène à des problèmes sur les marchés du travail dans les pays d'origine, où les travailleurs qualifiés font alors défaut. Cette attitude peu coopérative de l'UE n'invite évidemment guère les pays d'origine à collaborer.

diskussionsbericht2007.indd 101 14.11.2007 15:51:29 Uhr

3. La situation en Pologne : émigration au lieu d'immigration

François Bafoil (Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, CNRS/CERI, Paris) a expliqué la situation en Pologne qui mène à des formulations d'intérêts et des objectifs toutes différentes quant à une politique européenne d'immigration. Alors qu'en Allemagne et en France la perception est focalisée sur l'immigration légale ou illégale, les responsables polonais s'intéressent beaucoup plus aux conséquences de l'émigration croissante de citoyens polonais. Beaucoup de jeunes travailleurs très qualifiés du pays cherchent actuellement leur bonheur professionnel dans des pays tels que la Grande-Bretagne ou l'Irlande, pays qui contrairement aux autres « vieux » Etats membres de l'UE, et de concert avec la Suède, n'ont pas établi de règles transitoires en matière de la libre circulation des travailleurs. L'émigration croissante des travailleurs polonais, depuis l'entrée de la Pologne dans l'UE en 2004, est renforcée par la mauvaise situation de départ de sa macro-économie, a ajouté M. Bafoil. La forte croissance économique seule ne parvient pas à compenser le nombre constamment élevé des chômeurs, le niveau toujours bas des salaires, la faiblesse des syndicats ou le nombre croissant de Polonais travaillant à leur compte. Une réforme fondamentale du marché du travail est nécessaire. Ce n'est qu'alors que les sommes considérables allouées par le fonds structurel européen pourront être utilisées dans leur pleine mesure et les problèmes du cofinancement national surmontés.

Tandis que les partis politiques polonais ont des avis très partagés sur les avantages et les inconvénients de leur propre adhésion à l'UE, la population la juge quant à elle très positivement. S'il existe des divergences d'opinion entre les citoyens, elles sont dues à des différences d'appartenance régionale, des différences entre ville-campagne, divers niveaux d'éducation ou encore à des situations économiques différentes selon les lieux d'habitation, a expliqué M. Bafoil. Il faut que l'UE continue à apporter un soutien financier, mais aussi structurel, à la Pologne pour aplanir les inégalités de revenus et de développement. Ce n'est qu'à ce prix qu'on parviendra à arrêter durablement la fuite des cerveaux, si dangereux pour le marché du travail polonais. Le processus d'adaptation nécessite cependant encore du temps.

L'exemple de la Pologne, a poursuivi M. Bafoil, montre que des frontières ouvertes et un marché commun doivent être accompagnés par une Europe poli-

diskussionsbericht2007.indd 102 14.11.2007 15:51:29 Uhr

tique. Il y a une relation directe entre le développement intérieur de l'UE, la protection des frontières extérieures, et le développement des pays voisins, relation qui ne doit pas être perdue de vue quand on réfléchit à une adhésion éventuelle de la Turquie.

4. Dimensions juridiques d'une politique européenne d'immigration

Dans son exposé, Peter-Christian Müller-Graff (Institut de droit allemand et européen, Université de Heidelberg) a décrit la répartition des compétences ainsi que les fondements normatifs qui ont menés à l'élargissement des compétences communautaires européennes dans les domaines de l'immigration, des visas et de l'asile. La responsabilité des Communautés européennes (CE) dans ces trois sous-domaines, fixée par l'accord d'Amsterdam, ne concerne que la fixation de procédés et de normes (minimales). Le principe adopté est celui des « compétences d'attribution », selon lequel la Communauté européenne ne dispose pas de pouvoir exclusif mais partage les responsabilités avec les Etats membres. M. Müller-Graff a souligné la plus forte disponibilité des Etats membres à accepter l'élargissement des compétences communautaires dans le domaine de la politique d'immigration, depuis la fin des années 1990. Il tient cependant pour guère plausible l'argument selon lequel on aurait voulu ainsi armer l'ensemble de l'UE contre l'immigration illégale. C'est plutôt l'inquiétude d'un mauvais fonctionnement du marché intérieur qui a amené de vastes changements dans le Traité d'Amsterdam, changements qui se sont traduits par une communautarisation des domaines « visa, asile, immigration et autres politiques concernant la libre circulation des personnes ».

Il a été transféré au niveau européen autant de compétences en matière de politique des visas (à l'exception des politiques de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande) qu'on peut parler aujourd'hui d'un « rempart commun de visa ». La politique du droit d'asile demeure en revanche, en raison des différences entre les Etats membres de l'UE dans l'application de l'acquis communautaire, un « grand chantier de longue durée », a expliqué M. Müller-Graff. On s'est certes fixé, depuis Tampere et La Haye*** , le but ambitieux de la création d'une rè-

*** Le Conseil européen a adopté en octobre 1999 à Tampere les bases d'une politique d'immigration commune et il y a plaidé entre autres pour une amélioration des politiques d'intégration. Le programme de la Haye, adopté par le Conseil européen en novembre 2004, contient dix priorités de l'UE pour renforcer la liberté, la sécurité et le droit. Dans l'annexe du communiqué, se trouvent des mesures spécifiques ainsi que l'emploi du temps d'une mise en œuvre de ces mesures.

diskussionsbericht2007.indd 103 14.11.2007 15:51:29 Uhr

glementation uniformisée du droit d'asile, mais la mise en œuvre en est très lente. La situation de départ est encore plus mauvaise concernant la mise en place d'une politique commune d'immigration. D'un côté, l'intérêt central depuis Tampere se porte sur l'immigration illégale, négligeant ainsi la migration légale, de l'autre, il manque une orientation commune. La mise en pratique des procédés est rendue difficile par des valorisations oscillant entre utilité économique et démographique d'une part, et l'inquiétude par rapport à la stabilité sociale dans les Etats membres, d'autre part. De plus, la perception asymétrique de l'immigration et de l'intégration entre tous les Etats membres de l'UE est cause de problèmes dans la mise en œuvre de l'acquis communautaire.

Ces inconvénients dans la mise en œuvre de l'acquis ont été appelés par l'intervenant « le principe des confettis dans la pratique ». L'indisponibilité des Etats européens à transmettre leur compétence à l'UE conduit dans les trois sous-domaines de l'immigration, des visas et du droit d'asile, à beaucoup de règlements et à une mise en œuvre insuffisante. L'intervenant en voit la cause dans les situations initiales divergentes des Etats membres. Ainsi, la tension entre le désir d'une plus forte immigration économique comprise comme une chance, et l'inquiétude causée dans les systèmes sociaux nationaux par l'immigration sociale, apparaît insurmontable. Fondamentalement, M. Müller-Graff a reconnu que la volonté politique communautaire est d'autant plus grande qu'on vise une protection et une restriction de l'immigration.

5. Dimensions philosophiques de l'immigration et de l'intégration

Cette divergence dans la perception de l'immigration, thématisée dans les contributions précédentes, a été reprise d'un point de vue théorique par Yves Bizeul (Chaire de Théorie Politique et d'Histoire des Idées, université de Rostock). Les Etats membres de l'UE ne seront à la hauteur des défis communs que s'ils trouvent un concept commun les mettant à même de créer une politique européenne d'immigration. Mais ni le modèle allemand ni le modèle français ne peuvent servir d'exemple à suivre. En Allemagne, prévaut un concept global et culturaliste qui mène à la soumission de tous à une culture majoritaire, appelée « Leitkultur », ou à un isolement de communautés culturelles. Le modèle républicain français comprend la nation comme une société de volonté politique et non ethnoculturelle. Or, les citoyens ont des droits et des devoirs visant à rendre

diskussionsbericht2007.indd 104 14.11.2007 15:51:29 Uhr

possible une action politique commune de tous sans égard à leur origine. Dans le débat actuel sur l'intégration, les deux concepts s'avèrent problématiques. Ainsi, il n'existe ni une « Leitkultur » ni un projet commun auxquels tous les citoyens d'une nation puissent donner leur assentiment.

M. Bizeul a approuvé en revanche un modèle de société civile emprunté aux Etats-Unis qui pourrait servir d'exemple à l'Europe. Il a jugé que l'idée de Michael Walzer, selon laquelle la pluralité doit s'épanouir librement dans un cadre national déterminé, est une conception possible aussi longtemps que l'on se détache du paradigme de l'Etat national. Ce concept d'une société civile ayant pour principes l'autodétermination et le volontariat pourrait, envisagé comme méta-concept au niveau transnational pour l'Europe, s'avérer productif. Cela ne signifierait pas nécessairement l'abandon des traditions mais la coexistence de l'universalisme et du particularisme.

Pour résumer, les idées qu'on se fait de l'Etat et les concepts d'intégration sont encore trop différents entre l'Allemagne et la France pour rendre possible une politique d'intégration commune au niveau européen. Comme la France continue à ce jour de refuser majoritairement la considération d'aspects culturels et religieux, le gouvernement, selon M. Bizeul, n'y peut pas suivre l'exemple allemand d'un dialogue interculturel avec les chefs religieux des communautés islamiques dans le pays et à l'extérieur. Cependant, la politique française s'éloigne depuis peu – dans sa tendance générale – du modèle républicain. Ainsi, des exemples de « discrimination positive » de personnes issues de l'immigration montrent que l'origine ethnique peut aujourd'hui aussi être un critère en France. Par ailleurs, l'Etat a invité des communautés musulmanes à s'organiser en « conseils musulmans », se mêlant ainsi d'intérêts sociaux sur un fond d'appartenance religieuse, contrairement à l'idéal républicain.

6. Urgence, chances et possibilités d'une politique européenne d'immigration

Dans le contexte de ces exposés, les participants de l'atelier ont débattu vivement des questions relatives à une politique européenne d'immigration : dans quels domaines la communautarisation des compétences a-t-elle un sens ? Les Français aussi bien que les Allemands sont-ils prêts à donner leur accord à une

diskussionsbericht2007.indd 105 14.11.2007 15:51:30 Uhr

politique d'asile commune ? Devrait-on fixer des quotas européens pour l'asile et l'immigration de travail légale, ou est-ce que toute embauche de travailleurs étrangers devrait plutôt être réglée au niveau national ? Comment faire en sorte que les réflexions et débats sur la gestion de l'immigration légale et illégale vers l'Europe se déroulent objectivement et sans évoquer de possibles menaces ?

En résumé, les intervenants et les participants de l'atelier ont souligné les points suivants :

1. Comme pour les autres domaines politiques de l'UE, la concrétisation d'une politique européenne commune de migration reste dépendante de la volonté des différents Etats membres de se dessaisir de leur souveraineté dans le domaine de l'immigration (immigration, visa, asile).
2. La politique commune en commerce extérieur et en développement ainsi que le marché unique rendent nécessaire à long terme une politique d'immigration commune, celle-ci devant concorder avec les politiques mentionnées ci-dessus.
3. Il y a un lien direct entre le développement économique de l'UE, sa politique de voisinage et de contrôle des frontières ainsi que le développement économique des Etats voisins et tiers.
4. Plus les Etats membres de l'UE sont contraints à l'action en raison d'une évolution démographie défavorable pour les systèmes nationaux économiques et sociaux et d'un manque de travailleurs qualifiés, plus il devient probable qu'ils s'accordent sur une politique commune et positive en matière d'immigration (visant également l'immigration légale).
5. Cependant, compte-tenu des situations nationales divergentes, il est déconseillé de régler l'immigration légale vers les marchés nationaux du travail exclusivement au niveau européen.
6. Pour la majorité des participants, une action commune européenne est surtout sensée dans les domaines où une compétence exclusivement nationale pourrait avoir des effets négatifs pour d'autres Etats européens. Les mesures relatives au droit d'asile, par exemple, ne peuvent être gérées ni financées par un Etat seul (voir l'exemple de l'Espagne).
7. Dans ce contexte, la solidarité entre les Etats membres est déterminante. Ce sont surtout les Etats membres recevant le plus de demandes d'asile et se

diskussionsbericht2007.indd 106 14.11.2007 15:51:30 Uhr

trouvant contraints d'accueillir le plus d'immigrants illégaux qui ont besoin d'un échange de pratiques ayant fait leurs preuves et d'un soutien financier.

8. Puisque l'UE est une communauté reposant sur des valeurs, ces valeurs fondamentales (comme p. ex. les droits de l'homme, la solidarité) devraient s'appliquer aussi aux questions du droit d'asile et de l'intégration.
9. Des concepts de « coopération renforcée » entre certains Etats membres de l'UE sont certes pensables dans les domaines de politique de défense et de sécurité, mais compte-tenu des situations divergentes entre les pays décrites ci-dessus, leur application reste douteuse dans le domaine de la migration et du droit d'asile.
10. Il n'existe pas à ce jour de méta-concept européen qui pourrait servir de base à une politique commune d'immigration et d'intégration.

Atelier 4 : Culture, éducation et recherche

Migration et intégration : défis pour l'enseignement et la culture

(Stéphanie Bruel)

Intégration, insertion, égalité des chances, lutte contre les discriminations, assimilation, de ce côté-ci du Rhin ; Integration, Aufnahmegesellschaft, Mehrheitsgesellschaft, Chancengleichheit… de l'autre côté du Rhin, le champ de l'intégration, à la fois dans ses politiques et dans ses concepts ressemble fort à un univers babélien. Chacun de ces termes est une des facettes de l'intégration. Mais lesquels sont les clés d'une intégration réussie et que signifie au fond « une intégration réussie » ? Quelles conclusions tirer de l'expérience des cours de langues aux primo-arrivants ? ou des tests de naturalisation ? Comment renouveler l'éducation en milieu scolaire et parascolaire pour favoriser l'intégration des jeunes en difficulté, issus de l'immigration ou pas, aussi bien en France qu'en Allemagne ? Et quels regards portent ces jeunes sur leur propre intégration ? Ces différentes interrogations ont fait l'objet des discussions du groupe de travail « Culture, éducation et recherche ».

diskussionsbericht2007.indd 107 14.11.2007 15:51:30 Uhr

1. Quand intégration rime avec insertion ou : Les différentes voies de l'intégration sociale – un comparatif France / Allemagne / Pays-Bas

Actuellement, la majorité des Etats européens s'accorde sur le fait qu'une politique d'intégration réussie des migrants arrivant sur leurs territoires, dits primo-arrivants, implique nécessairement de relever deux défis : celui de la langue et celui de la formation civique, autrement dit de la transmission des normes et valeurs d'une société. S'il est aisé de dégager une certaine unanimité sur le principe, force est de constater que les conditions de transmission et d'acquisition de la langue et des contenus formels ainsi que les attentes vis-à-vis des migrants divergent fortement d'un Etat à l'autre. Ines Michalowski (Centre d'études néerlandaises, Université de Münster) a fait remarquer, de façon particulièrement éclatante à l'exemple de la France, de l'Allemagne et des Pays-Bas, que les objectifs qui se cachent derrière l'exigence d'apprentissage à la fois de la langue et des aspects civiques sont non seulement différents d'un pays à l'autre, mais parfois même opposés. Ainsi, les Pays-Bas ont introduit depuis 2006 des tests de langue et de formation civique que les migrants doivent effectuer depuis leur pays d'origine. Les personnes souhaitant immigrer vers les Pays-Bas doivent elles-mêmes se former pour atteindre le niveau exigé. Elles ont pour ce faire la possibilité d'acheter un livre et un CD-ROM de préparation au test, test qui sera ensuite effectué par téléphone et coûtera à chaque « candidat » environ 350 euros. La réussite de ces tests conditionne l'autorisation d'entrer et de séjourner des étrangers sur le territoire néerlandais. Le recours aux tests est donc, dans ce cas, un moyen de contrôle de la politique d'immigration, plus qu'un instrument favorisant l'insertion sociale et culturelle des migrants.

L'Allemagne et la France, en revanche, ne pratiquent pas de tests au sens où l'entend le gouvernement des Pays-Bas. Si certains Länder allemands ont été tentés d'établir des tests pour les immigrés désirant être naturalisés, leurs contenus – parfois très discutables – ont suscité de telles critiques que cette pratique n'a jusqu'à ce jour pas été pérennisée. Depuis 1997, les Allemands ethniques (Spätaussiedler) et depuis 2005 les primo-arrivants ont la possibilité, après avoir suivi les cours de langue dispensés dans tous les Länder, d'effectuer un test de langue. Celui-ci n'est cependant en rien obligatoire. La finalité des cours de langue est donc ici clairement de permettre aux immigrés de mieux s'intégrer dans la société allemande. C'est la même philosophie qui préside en France,

diskussionsbericht2007.indd 108 14.11.2007 15:51:30 Uhr

où la procédure d'accueil des primo-arrivants ne prévoit aucun test. Dans son intervention, Gaye Petek (Haut Conseil à l'Intégration, Paris) a ainsi expliqué que les immigrés qui arrivent sur le territoire français s'engagent en signant le contrat d'accueil et d'intégration à suivre des cours de français (dispensés gratuitement) si leur niveau de langue n'est pas suffisant ainsi que des modules de formation civique. Le niveau de langue est évalué lors de l'audition individuelle des migrants sur les plateformes d'accueil. Selon leur capacité à s'exprimer dans la langue française, ils se voient proposer des modules de langue plus ou moins longs (de 200 à 500 heures), l'objectif étant qu'ils acquièrent suffisamment de connaissances pour comprendre et se faire comprendre dans la vie courante. Ici donc, comme en Allemagne, le niveau de connaissances n'est pas un préalable indispensable à la venue des migrants, mais bien un moyen d'insertion.

Si l'on examine à présent de plus près les contenus de ces cours d'intégration, notamment ceux de la formation civique, on peut constater un certain nombre de convergences entre les trois pays : c'est là un des résultats de l'étude comparative menée par Mme Michalowski. Dans les trois pays, les contenus véhiculés portent sur trois domaines principaux : des connaissances permettant de s'orienter dans la vie quotidienne, des connaissances relatives aux normes, valeurs de la société ainsi qu'aux droits et devoirs des immigrés, enfin des savoirs formels (histoire, politique du pays…). Ainsi, pour dispenser les savoirs pratiques, l'Allemagne a élaboré la brochure « 30 Stunden Deutschland » (l'Allemagne en 30 heures), dont les contenus sont transmis aux primo-arrivants lors d'un cours d'orientation, qui fait suite au cours de langue. Quant à la France, elle consacre un module de formation dénommé « Vivre en France » qui informe sur les modalités d'inscription des enfants à l'école, d'enregistrement à la Sécurité Sociale ou à la Caisse d'Allocations Familiales… . Toutefois, ainsi que l'a fait remarquer Mme Petek, ce module n'étant pas obligatoire, la participation y est faible (23% des primo-arrivants).

En Allemagne, la transmission des valeurs, des droits et devoirs porte, quant à elle, essentiellement sur l'obligation de scolarisation des enfants, de paiement des impôts, du service militaire / civil, sur la protection de l'environnement alors que les Pays-Bas mettent l'accent sur le comportement au volant et la France sur des valeurs fondamentales telles la liberté (d'opinion, d'expression), les droits de l'homme etc. Les savoirs formels, enfin, sont dans les trois pays axés sur les

diskussionsbericht2007.indd 109 14.11.2007 15:51:30 Uhr

grandes étapes de l'histoire du pays, le système politique actuel, les institutions. Si là, les contenus semblent converger, c'est plutôt la didactique utilisée par chaque pays qui varie : les Pays-Bas travaillent beaucoup à l'aide de photos, l'Allemagne met l'accent sur la discussion, le débat et la France travaille essentiellement à partir de textes.

Deux questions se posent cependant, qui soulignent les dysfonctionnements de ces systèmes. Premièrement, comment vérifier que les normes, valeurs et savoirs transmis sont respectés par les migrants au quotidien ? En effet, l'acquisition de ces savoirs a certes une valeur morale contraignante ; leur application n'est cependant pas contrôlée. Mme Petek a toutefois fait remarquer qu'en France, la procédure de naturalisation a désormais évolué et essaie de combler cette lacune. Les « candidats » à la naturalisation doivent passer un entretien en français, dont l'objectif n'est plus seulement de tester les connaissances linguistiques, mais aussi les acquis de la formation civique (droits et devoirs des citoyens, lois communes, principes de la République…). On pourrait cependant objecter à Mme Petek que cela n'est pas une garantie du respect de ces principes par le « candidat » au quotidien. Deuxièmement, qu'en est-il de la formation des immigrés vivant déjà dans le pays d'accueil depuis plusieurs années et qui ne bénéficient pas de ce programme de formation ?

2. Quand intégration rime avec égalité des chances ou les défis de la formation

Autre facette de l'intégration, d'une actualité particulièrement brûlante en France et en Allemagne : le rôle de l'école et plus généralement les possibilités qu'offre l'éducation. Les résultats de l'enquête PISA, les titres alarmants et récurrents de l'actualité sur les actes de violence dans les écoles (cf. le cas de l'école Rütli à Berlin), la forte proportion de jeunes issus de l'immigration sans diplôme et au chômage…. Tous ces faits nous amènent à nous poser une question : le système éducatif – aussi bien en France qu'en Allemagne – a-t-il échoué dans sa mission d'intégration ? Quels autres projets sont aujourd'hui entrepris pour relever le défi de l'intégration en milieu scolaire et extrascolaire ?

En Allemagne, les chiffres donnés par Britta Schellenberg (Centre de recherche en politique appliquée, Munich) résultant de différentes enquêtes nationales et

diskussionsbericht2007.indd 110 14.11.2007 15:51:30 Uhr

internationales semblent confirmer ce constat d'échec. Ainsi qu'elle l'a souligné, l'Allemagne est un des rares pays où l'écart de niveau et de réussite entre les nationaux et les migrants de deuxième génération est plus élevé que celui entre les nationaux et migrants de première génération. Ainsi, 41% des 25-35 ans issus de l'immigration sont sans qualification professionnelle, contre seulement 15% des nationaux de la même tranche d'âge. Mme Schellenberg voit une cause de cette situation dans la conception de l'immigration qui prévalait dans son pays jusqu'à une époque récente et selon laquelle les étrangers n'étaient que de passage en Allemagne, pour travailler. Or l'Allemagne est une terre d'immigration, sur laquelle vivent certes des travailleurs immigrés, mais désormais également leurs enfants et petits-enfants. A l'heure actuelle, 18,6% de la population totale, 27% des moins de 25 ans et 32,5 % des moins de 6 ans vivant en Allemagne sont issus de l'immigration. La prise de conscience de cet état de fait par la classe politique est cependant relativement récente. Elle se mesure entre autres à la mise en place cette année d'un programme fédéral d'intégration principalement axé sur l'éducation – linguistique et professionnelle – et sur l'intégration sociale.

Le programme renforce encore le rôle de la langue comme clé du succès scolaire (obtention d'un diplôme) et de l'intégration sociale. L'acquisition de la langue ne signifie toutefois pas exclusivement le renforcement des cours d'allemand (notamment dès la petite enfance dans les jardins d'enfants), mais aussi une exploitation du potentiel que représente le bilinguisme pour ces jeunes issus de l'immigration. Cet objectif, favoriser l'apprentissage de la langue du pays d'origine, se heurte cependant à un problème majeur : celui de la qualification du personnel enseignant à dispenser des cours de langues jusqu'ici non enseignées. Ce problème est encore renforcé du fait de la répartition des pouvoirs politiques en Allemagne, où l'éducation relève de la compétence de chaque Land fédéré, ce qui accroît les inégalités dans l'offre éducative d'une région à l'autre. Pour exemple, seule à l'heure actuelle la Rhénanie du Nord / Westphalie intègre dans son enseignement les résultats issus de la recherche sur l'allemand en tant que seconde langue. Frank Baasner (Institut Franco-Allemand, Ludwigsburg), animateur du débat, a fait remarquer que l'enseignement des langues d'origine ne va pas sans poser problème également en France. De par sa tradition et ses valeurs, la France n'a pas vocation à favoriser l'enseignement des langues d'origine des migrants. Mais aujourd'hui, on assiste à un décalage croissant entre ces princi-

diskussionsbericht2007.indd 111 14.11.2007 15:51:30 Uhr

pes de la République et l'évolution de la société française. Mme Petek a indiqué à ce propos que l'enseignement des langues d'origine des migrants commence lentement dans le secondaire (le Turc par exemple est enseigné dans 15 établissements en tant que deuxième ou troisième langue). Dans le primaire en revanche, les cours sont financés par les pays d'origine et dispensés par des enseignants venus de ces mêmes pays. Au-delà de l'enseignement de la langue, les efforts allemands portent également sur l'instauration du jardin d'enfants obligatoire ou de la journée continue dans les écoles (Ganztagsschule), ainsi que sur des programmes d'intégration pour élèves et enseignants, qui mettent en avant l'apprentissage de compétences interculturelles.

En France, ainsi qu'en a rendu compte Matthias Betzer (Mairie d'Avignon, Développement Social et Urbain), les réponses apportées au défi de l'intégration en termes d'éducation ne se font plus uniquement dans le cadre de l'école, mais résultent également d'une action combinée des autorités scolaires et des pouvoirs publics à l'échelon local. En effet, suite d'une part à la création des zones d'éducation prioritaire et d'autre part à la mise en place des contrats de ville, plusieurs programmes éducatifs d'intégration ont vu le jour à partir du milieu des années 1990. La mise en relation des deux domaines de la Politique de la Ville et de l'Education prioritaire résulte du constat de similitude à la fois de leurs objectifs (lutte contre l'exclusion sociale et urbaine, initiation d'un mouvement de réinsertion pour les quartiers déjà marginalisés), de leurs publics-cibles et de la gestion de leurs actions à l'échelle locale. En outre, le clivage grandissant entre la vie familiale et l'école ainsi que le cloisonnement des dispositifs ou encore le manque de réponses adaptées face aux multiples difficultés des jeunes des quartiers prioritaires a fait prendre conscience aux autorités politiques et scolaires de leur incapacité à relever seules ces défis.

De leur coopération sont nés des partenariats éducatifs, les « Réseaux Ambition Réussite ». Ceux-ci visent à offrir aux jeunes en difficulté un cadre éducatif homogène à la fois pour la phase de présence à l'école et pour celle du temps libre. Ces programmes dépassent donc le strict cadre scolaire et allient trois acteurs essentiels : l'école, les parents et les organismes de loisirs. La force de chaque projet éducatif local réside dans son caractère transversal. Celui-ci repose à la fois sur la mise en relation de ses différents acteurs et sur l'articulation dans le temps des actions scolaires et périscolaires. Autre aspect décisif : ces programmes

diskussionsbericht2007.indd 112 14.11.2007 15:51:30 Uhr

visent la réussite éducative et non plus seulement scolaire, ils s'adressent à des jeunes et non pas à des élèves et se fondent sur un diagnostic individualisé de la situation de fragilité (familiale, sociale, sanitaire, culturelle…) de chacun pour proposer des réponses adaptées à chaque situation. Pour ce faire, au moins deux aspects sont indispensables : l'adhésion volontaire des jeunes concernés et l'implication des parents en tant que partenaires (de la prise en charge de leur enfant) et destinataires d'actions et d'aides (alphabétisation, groupe de parole, soutien financier). Certes, la coopération des différents acteurs impliqués, ainsi que l'a rapporté M. Betzer pour la Ville d'Avignon, se révèle parfois difficile du fait notamment du recoupement de compétences et de niveaux d'action. Toutefois, ces projets constituent un des éléments centraux des contrats de ville, ce qui fait d'eux de véritables projets d'intégration et permet de renforcer l'échelon local comme niveau de gestion des stratégies d'éducation et d'intégration dans le cadre de la décentralisation. Ainsi que l'a commenté M. Baasner, avec l'instauration de ces programmes, c'est le monopole de l'Education Nationale qui est désormais révolu, ouvrant la voie à de nouvelles approches de la relation intégration/éducation.

A l'interrogation de Mme Michalowski sur l'efficacité réelle d'une telle approche centralisée (top-down) d'une question aussi complexe, où les enjeux se situent à des échelles diverses (individuelles, de groupes et de société), Muriel Maffessoli (Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville, Strasbourg), animatrice du débat aux côtés de M. Baasner, a expliqué que le cadre général est défini au niveau national en vertu du principe d'égalité. Le diagnostic des situations particulières et donc la mise en œuvre des programmes qui en résulte sont, quant à eux, effectués au niveau local, donc au plus près des publics-cibles, de leurs spécificités et de leurs besoins.

La journée de débats du groupe de travail « Culture, éducation et recherche », si elle s'est révélée fructueuse du point de vue de l'échange d'informations sur les objectifs et contenus des différentes politiques d'intégration menées en France et en Allemagne, a cependant mis en lumière une des problématiques inhérentes au thème même de l'intégration, à savoir l'absence de clarté concernant l'emploi et la définition des concepts ayant trait à l'intégration.

diskussionsbericht2007.indd 113 14.11.2007 15:51:31 Uhr

3. De quoi parle-t-on exactement ? A propos des différences de terminologie entre la France et l'Allemagne

Que signifie le mot intégration ? Quelle définition se cache derrière ? Quels liens relient des notions telles que l'insertion, l'égalité des chances ou bien encore la lutte contre les discriminations au concept d'intégration ? Est-ce qu'être intégré signifie être assimilé ? Et enfin, entend-on la même chose en France et en Allemagne lorsque l'on parle d'intégration et d'Integration ou d'assimilation et d'Assimilation ?

En France, ainsi que l'a décrit Mme Maffessoli, l'immigration était à l'origine envisagée dans une logique d'aller-retour des travailleurs immigrés. Le terme même d'intégration est donc seulement apparu vers le milieu des années 1980, suite au constat d'un déficit d'intégration des populations migrantes vivant (et restant) sur le territoire. Dès sa naissance donc, le concept est connoté négativement. Selon Emile Durkheim, l'intégration se définit comme « une situation ou un processus d'insertion au cours duquel un individu ou un groupe d'individus trouve sa place dans un ensemble ». L'intégration, en tant que processus, s'inscrit donc dans la durée. La définition d'Emile Durkheim met certes en avant la relation de l'individu à l'Etat (c'est le sens du contrat d'accueil et d'intégration), mais elle souligne également le rapport de l'individu aux autres membres de la société, dans la mesure où celui-ci doit trouver sa place dans un ensemble. L'intégration n'est donc pas un processus unilatéral, mais bien à double sens.

En France, le terme a évolué, notamment suite au choc du premier tour des élections présidentielles de 2002. La présence de Jean-Marie Le Pen au second tour des élections a été vécue par beaucoup comme une remise en cause de la cohésion sociale. De fait, Jacques Chirac a tenu, après sa réélection, à procéder à une refonte de la politique d'intégration. Le terme est depuis lors doté d'une connotation positive et dans sa définition contemporaine vise à permettre à un individu d'acquérir ou de retrouver une capacité à se considérer comme membre d'un groupe. Ceci signifie (en France) adhérer à des valeurs communes, avoir une même langue, avoir des principes communs (droits et devoirs des étrangers). La mise en œuvre de cet objectif tend à assimiler « intégration » à « promotion de l'égalité des chances ». On parle également dans ce contexte de « lutte contre les discriminations ». Mme Maffessoli a fait remarquer que ces différents termes

diskussionsbericht2007.indd 114 14.11.2007 15:51:31 Uhr

coexistent, mais ne renvoient pas exactement à la même chose. La confusion des notions dans le vocabulaire courant est encore renforcée, ainsi que l'a souligné Mme Petek, par le rôle des médias qui bien souvent emploient de manière impropre l'un ou l'autre de ces termes.

Si l'intégration se définit comme une interaction entre l'individu et le groupe, se pose alors la question de savoir quand, à partir de quel moment et selon quels « critères » un individu peut être considéré comme intégré. Là aussi, la réponse diverge selon les pays. Etre intégré est souvent considéré comme un processus normatif (acquérir les mêmes comportements, respecter les normes, les lois communes…). Donc, pendant longtemps en France, l'acquisition de la nationalité était l'indicateur principal d'intégration d'une personne. Aujourd'hui, la situation est devenue plus complexe : il existe des Français qui ne sont pas intégrés et des personnes qui n'ont pas la nationalité française et sont parfaitement intégrées. De fait, l'intégration d'une personne se mesure désormais à l'aune de trois éléments : la relation de la personne aux autres (sa perception propre), des éléments objectifs (travail, engagement dans le milieu associatif…) et la perception des autres sur cette personne (qui englobe également leurs attentes vis-à-vis de l'étranger). Mme Michalowski a précisé que l'Union européenne, par exemple, travaille très largement à l'aide d'indicateurs d'intégration, afin de pouvoir comparer les pays membres entre eux. Les Pays-Bas ont, quant à eux, établi un système de points permettant de constater si une personne est intégrée. Ce sont là cependant des réponses normatives qui peut-être se révèlent utiles d'un point de vue scientifique, mais ne peuvent en aucun cas permettre de porter un jugement sur des processus. M. Baasner a abondé dans le sens de Mme Michalowski, soulignant le danger que peuvent représenter ces indicateurs car ils peuvent conduire à établir des classements d'individus selon un système de notes.

Ainsi que l'a souligné Mme Maffessoli, par delà des critères objectifs, c'est aussi la perception de l'individu concerné qui doit être prise en compte. Cette relation des immigrés à la société, à leur propre condition, leurs discours sur eux-mêmes et leurs attentes, c'est ce à quoi s'est attaché Dietmar Hüser (Chaire d'histoire occidentale, Université de Kassel) dans une étude sur le rap en France et en Allemagne. En effet, le rap se prête particulièrement bien à cette analyse dans la mesure où ce style musical, venu de la rue, est devenu ces vingt dernières an-

diskussionsbericht2007.indd 115 14.11.2007 15:51:31 Uhr

nées une plateforme privilégiée d'expression pour les jeunes, leur permettant de formuler leurs critiques politiques et sociales. D'un pays à l'autre, on peut relever des similitudes dans la description et l'analyse des freins à l'intégration ou dans les attentes des jeunes vis-à-vis de la société. Ainsi, si l'on compare l'évolution du rap en France et en Allemagne, on constate que les contenus des textes se réfèrent de chaque côté du Rhin aux expériences politiques et sociales du quotidien (chômage, absence de perspectives, racisme, ravages de la drogue, vie dans les quartiers sensibles, altercations avec la police…) et que ces chansons sont majoritairement écrites dans la langue du pays.

Ces points communs ne doivent cependant pas cacher les fortes différences qui existent. Ainsi, la composition sociale des groupes de rap allemands révèle une moins grande proportion de rappeurs issus de milieux sociaux défavorisés. De même, la composition ethnique est moins variée en Allemagne, où le rap est le fait de jeunes Turcs (p.ex. Islamic Force, Kanak, Cartel), alors qu'en France les groupes sont à 92% (1995) pluriethniques. Tandis que les jeunes Turcs allemands se considèrent en opposition à la société majoritaire, les jeunes rappeurs de France se voient certes comme défavorisés socialement, mais intégrés culturellement en tant que Français. Les thèmes abordés, malgré des recoupements cités ci-dessus, rendent compte également de divergences fondamentales. Ainsi, en France, la critique du racisme et de l'extrémisme de droite, s'attache depuis les débuts du rap à une figure emblématique : celle de Jean-Marie Le Pen, dont le pendant n'existe pas – et n'est donc pas stigmatisé dans le rap – en Allemagne. Autre caractéristique du rap français : l'engagement des groupes, depuis le milieu des années 1990, en faveur du vote des jeunes immigrés et leur appel auprès de ces mêmes jeunes à remplir leur devoir de citoyens et à utiliser leur voix (électorale) comme instrument politique. Cette dimension est absente du rap allemand, ce qui s'explique par le fait que les rappeurs en France sont majoritairement de nationalité française, sont donc des citoyens français. Ensuite, force est de constater que le rap français se réfère et défend très souvent les symboles de la République (Marseillaise, valeurs républicaines, Révolution française, Marianne…), sans plaider pour une assimilation des étrangers à la société majoritaire. Au contraire, la plupart des rappeurs plaide en faveur d'une cohabitation des identités française et d'origine, comme l'exprime Magyd Cherfi, chanteur (d'origine kabyle) du groupe Zebda :
« Car si nous sommes d'origine algérienne, nous sommes méchamment gaulois

diskussionsbericht2007.indd 116 14.11.2007 15:51:31 Uhr

au fond de nous. […] écrire en français permet de ramener le problème des étrangers et de répondre aux politiques : 'Arrêtez de parler d'intégration, nous sommes Français !' »

Autrement dit, pour ces rappeurs, c'est autant l'intégration culturelle que l'intégration sociale qui compte, et c'est là que se joue une des plus grandes différences entre la France et l'Allemagne, dans la perception qu'ont d'eux-mêmes les jeunes issus de l'immigration. En effet, les jeunes rappeurs allemands revendiquent moins l'intégration à la société allemande que leur différence en tant qu' « immigrés ».

Les interventions et les débats du groupe de travail « Culture, éducation et recherche » ont permis de dégager un certain nombre d'avancées en France et en Allemagne en terme de prise en charge des migrants pour favoriser leur insertion, en terme de remise en question des systèmes d'éducation et de formation visant une meilleure égalité des chances. Ces débats ont également été l'occasion de clarifier plusieurs différences de terminologie entre la France et l'Allemagne entourant le concept d'intégration. Mais, au terme des deux jours de discussions, de nouvelles questions se posent, par exemple celle de savoir finalement de quel degré d'homogénéité une société a besoin et quelle part d'hétérogénéité elle peut supporter sans se déliter, sans perdre sa cohésion sociale.

Discussion de clôture

Migrations et intégration: une chance pour l'intégration européenne ?

(Georg Walter)

Une politique harmonisée et ciblée d'immigration et d'intégration en Europe pourrait-elle faire naître de nouvelles possibilités pour le projet d'intégration européenne ? Une élaboration de telles politiques communes est-elle vraiment pensable, ou serait-il mieux de chercher des solutions au niveau des Etats membres de l'UE ? Ces questions ont été au centre des discussions de clôture.

diskussionsbericht2007.indd 117 14.11.2007 15:51:31 Uhr

L'animateur du débat, Mathias Jopp (Institut de Politique Européenne, Berlin) a d'abord rappelé les résultats des différents ateliers. On a constaté, entre autres, que la politique de l'Union européenne est relativement bien développée dans le domaine des mécanismes de défense contre l'immigration comme du contrôle des frontières communes ; il en va autrement quant à l'élaboration d'une politique européenne commune d'immigration et d'intégration.

Fraser Cameron (Centre de Politique Européenne (EPC), Bruxelles) s'est montré sceptique quant à la possibilité d'une politique européenne d'immigration et d'intégration. Les situations et les approches politiques sont de ce point de vue trop différentes dans les 27 Etats de l'Union. Le phénomène de l'immigration dans les Etats européens s'est transformé depuis les années 1990 à la suite de l'implosion de l'Union soviétique et du Bloc de l'est, ainsi que du développement foudroyant des voies de communication et d'information au niveau mondial. Il est devenu beaucoup plus complexe, car l'éventail des immigrés s'est élargi et les conséquences économiques et sociales dans les grands pays européens (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Espagne) ont conduit à des pressions accrues sur l'action politique. Les attentats à Londres et à Madrid ainsi que les émeutes dans les banlieues en France ont montré quels effets peut avoir une intégration insuffisante des immigrés. Devant cette actualité politique et sociale et face aux différences entre les conceptions nationales, les approches politiques demeurent, au moins à court terme, plutôt ancrées au niveau national, régional ou local.

M. Cameron a plaidé dans ce contexte pour l'introduction de programmes obligatoires destinés à l'intégration des immigrés et adaptés aux besoins des différents Etats membres de l'UE. La Commission européenne est à même de formuler ici des normes minimales pour l'intégration et la prise en charge des immigrés. L'UE doit, selon la revendication de M. Cameron, affronter le phénomène de l'immigration par une attitude plus positive. A moyen terme, l'Europe dépend de la main-d'œuvre issue d'Etats non européens, et elle se trouve, dans ce cadre, en compétition avec d'autres grands espaces économiques. De même, l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés reste un engagement important. C'est pourquoi on ne doit pas abandonner le discours politique sur ces thèmes à la presse tabloïde ou aux populistes, mais on doit, au contraire, faire ressortir plus clairement les chances et les avantages de l'immigration.

diskussionsbericht2007.indd 118 14.11.2007 15:51:31 Uhr

Jörg Monar (Université Robert Schuman, Strasbourg) a souligné lui aussi les chances liées à l'immigration. Ces chances se situent tout d'abord dans la possibilité de contrer le développement démographique de la plupart des Etats membres de l'UE, c'est-à-dire la diminution de population et le vieillissement des différentes sociétés ; par ailleurs, l'immigration est en général liée à une plus-value économique nette. Mais il ne faut pas surévaluer ces deux aspects. Pour résoudre les problèmes liés au développement démographique sur les différents marchés du travail, une immigration incontrôlée n'est pas suffisante. L'UE et ses Etats membres doivent clairement faire l'effort, en tenant compte aussi des objectifs fixés dans l'agenda de Lisbonne, de faire appel à des immigrés hautement qualifiés. Les effets positifs de l'immigration légale sont bien sûr souvent obscurcis par les symptômes négatifs qui accompagnent l'immigration illégale, et les problèmes liés à l'immigration illégale rendent difficile une présentation positive des migrations et de l'intégration dans les débats au sein de l'opinion publique. Dans les pays d'accueil, les forces politiques extrémistes profitent de ces conséquences négatives de l'immigration illégale, surtout lorsqu'elles vont de pair avec des tentatives d'intégration qui ont échoué. Cela peut provoquer une instabilité politique et sociale dans les Etats concernés. Généralement, le phénomène de l'immigration illégale induit des problèmes concernant la sécurité intérieure de l'UE, car il existe ici un lien direct avec la criminalité internationale organisée. Selon des découvertes récentes d'Europol, la traite des hommes et des femmes et l'exploitation des immigrés illégaux (par exemple la prostitution forcée) ont rapporté déjà plus d'argent au milieu du crime organisé que le trafic de drogue – un fait qui accroît les possibilités d'action des organisations criminelles et renforce leurs réseaux internationaux. L'UE a donc un intérêt majeur à lutter de manière offensive contre cette évolution. Et l'UE est tout à fait en mesure de le faire grâce à ses instruments d'économie extérieure et de politique de développement – par exemple grâce à une plus forte collaboration dans le domaine des accords de reconduite aux frontières. En revanche, des instruments pour gérer convenablement l'immigration légale manquent encore au niveau européen.

Par ailleurs, des problèmes spécifiques de politique intérieure peuvent se poser dans les Etats membres lorsque les efforts d'intégration échouent. Les phénomènes d'exclusion et de ghettoïsation des migrants recèlent un énorme potentiel de conflits pouvant être exploité par des groupes extrémistes ou même

diskussionsbericht2007.indd 119 14.11.2007 15:51:31 Uhr

des réseaux terroristes. Il existe certes dans l'UE des exemples d'intégration réussie, par exemple dans la ville anglaise de Leicester où les migrants sont depuis de longues années actifs dans la vie politique. Il s'agit maintenant de transférer ces exemples positifs sous forme d'échanges de bonnes pratiques et d'un apprentissage mutuel sur toute l'étendue de l'UE. M. Monar a rejeté cependant une politique d'intégration uniforme et harmonisée au niveau européen. Il était d'accord avec les propos de M. Cameron, pour qui les situations de départ dans les différents Etats membres sont trop divergentes. Mais il est nécessaire, selon lui, de puiser dans le grand vivier d'idées des Etats membres pour trouver des solutions, puis de faire fructifier ces idées pour tous les autres Etats. Les institutions européennes pourraient le cas échéant contribuer à ce processus en jouant un rôle de modérateur et de soutien.

Peter-Christian Müller-Graff (Institut de droit allemand et européen, Université de Heidelberg) a souligné le fait que les compétences de l'UE dans les domaines de l'immigration et de l'intégration servent avant tout à réaliser et assurer la libre circulation des personnes dans le marché intérieur, donc à la suppression des contrôles aux frontières internes. Mais les Etats membres n'ont pas accordé à la Communauté européenne les compétences qui lui permettraient de mettre en place une politique d'immigration communautaire, uniforme dans toute l'UE. Comme son prédécesseur, M. Müller-Graff a relevé la forte divergence des situations dans les différents Etats membres de l'UE. Ainsi la langue finnoise représente une plus haute barrière d'accès pour les immigrés potentiels que l'anglais. Les Etats membres se distinguent également dans leur volonté d'accueil – un fait qui vaut aussi pour les migrations internes à l'UE.

Daniel Vernet (Le Monde, Paris) a rappelé ici la peur du « plombier polonais » qui avait joué un rôle important au cours de la campagne du référendum sur la Constitution européenne en France en 2005. Cette circonstance, a expliqué M. Müller-Graff, montre qu'il est très risqué de faire des déclarations concernant les chances d'un approfondissement de l'intégration européenne grâce à une politique de migration et d'immigration commune. Il n'est évidemment pas exclu que des défis et des problèmes politiques semblables puissent conduire dans ces domaines à une coopération renforcée entre certains Etats membres. Ceci dit, il ne faut pas que de telles formes nouvelles de collaboration entre une partie des Etats – en vue par exemple d'un soutien ciblé à une plus forte immigration –

diskussionsbericht2007.indd 120 14.11.2007 15:51:32 Uhr

entraînent un préjudice pour l'acquis communautaire, par exemple pour l'ouverture des frontières à l'intérieur du marché unique européen.

D'une façon générale, il faut partir de l'idée que tout ce qui touche aux phénomènes des migrations et de l'intégration a toujours des effets sur la cohésion politique, économique et sociale à l'intérieur de l'UE. Alors que les migrations intracommunautaires représentent une chance pour une cohésion plus forte à l'intérieur de l'UE, on ne peut pas en dire autant de l'immigration des personnes en provenance d'Etats hors UE. Une politique d'immigration non coordonnée des différents Etats membres fait courir le risque que les problèmes résultant de l'immigration dans un des Etats membres s'étendent à d'autres Etats membres, ce qui peut réduire chez ces derniers la volonté d'intégration. Le projet d'ensemble de l'UE s'en trouverait à nouveau atteint.

Ici, M. Vernet a évoqué le fait que les Français ont critiqué la légalisation de milliers d'immigrés illégaux en Espagne et en Italie, légalisation qui a créé des tensions entre les trois pays. M. Müller-Graff a souligné que ces difficultés et risques font naître également le besoin de trouver une règlementation politique, ce qui ouvre la possibilité de mener, à l'intérieur de l'UE, une politique d'immigration commune et coordonnée. Il reste qu'au niveau européen il faut dans ce cas se limiter à la formulation d'une politique d'immigration globale ; la formulation et la mise en pratique de méthodes concrètes, surtout à l'égard de l'intégration des immigrés, restent alors réservées aux différents Etats membres.

M. Vernet, lui aussi, considère que la coopération entre les Etats est le scénario le plus réaliste pour l'avenir. Les questions liées aux migrations et à l'intégration jouent un rôle trop important dans le discours politique interne des différents Etats pour que l'on puisse s'attendre à un large transfert de compétences au niveau européen. Jusqu'ici la solidarité entre les Etats membres ne se manifestait guère que dans la défense contre l'immigration illégale ou dans la répartition des charges financières qui en découlent. En ce qui concerne la gestion de l'immigration légale et l'intégration des migrants, M. Vernet a rappelé les différents modèles coexistant au sein de l'UE, par exemple le modèle allemand (plutôt multiculturel, vu du point de vue français) et le modèle (républicain) français. Mais ce sont justement ces deux conceptions qui se sont le plus rapprochées ces dernières années. La question de savoir si d'un rapprochement des

diskussionsbericht2007.indd 121 14.11.2007 15:51:32 Uhr

différents modèles nationaux peut sortir un jour un « méga-concept » européen contenant des principes généraux pour une gestion positive de l'immigration et de l'intégration, reste une question ouverte. Quoi qu'il en soit, la réflexion sur les possibilités d'un tel méga-concept européen représente un grand défi politique et scientifique. Compte tenu des différentes expériences dans les deux pays, le tandem franco-allemand trouverait ici la chance d'assumer un rôle précurseur en UE.

Dans l'ensemble, les intervenants ont été d'accord sur le fait que l'UE et ses Etats membres devraient beaucoup plus comprendre le phénomène de l'immigration comme une chance et en favoriser un développement positif (sur le plan économique et démographique). La lutte contre l'immigration illégale reste une tâche importante ; on devrait cependant être plus attentif à l'immigration légale et à des concepts intelligents d'intégration. Certes, une politique communautaire d'immigration et d'intégration au niveau européen ne paraît pas réaliste à moyen terme ; l'UE peut cependant formuler des normes minimales auxquelles les différents Etats peuvent s'orienter.

Résumé des discussions

(Susanne Talmon)

Les principaux résultats du 9ème Dialogue Franco-Allemand peuvent être résumés ainsi :

1. L'Union européenne est une terre d'immigration … bien complexe

Tous les Etats-membres de l'Union européenne (UE) sont concernés, d'une manière ou d'une autre, par le phénomène migratoire et en conséquence souvent par celui de l'intégration des immigrés. La complexité et la quantité des migrations vers l'Europe et au sein de ses frontières ainsi que l'intégration politique au sein de l'UE ne permettent plus d'apporter des réponses et de prendre des mesures uniquement à l'échelle nationale. Les pays européens se voient alors face à un défi commun.

diskussionsbericht2007.indd 122 14.11.2007 15:51:32 Uhr

Toutefois, les situations spécifiques varient beaucoup d'un pays à l'autre. Ainsi, la France et l'Allemagne discutent beaucoup actuellement de l'intégration et l'égalité des chances, étant donné qu'elles ont connu des immigrations importantes par le passé. Tout de même, leurs attentes et priorités à l'égard d'une gestion de l'immigration diffèrent selon leurs « zones d'intérêt » : la Méditerranée pour la France et l'Europe de l'Est pour l'Allemagne. En revanche, l'intégration ne suscite (presque) aucun débat en Pologne, vu que le pays est beaucoup plus touché par l'émigration que par l'immigration.

Il s'agit alors de trouver des solutions à un défi européen, tout en respectant les spécificités nationales (situation, intérêts, systèmes). De ce dilemme résulte une coopération européenne jusqu'à présent limitée aux domaines du droit d'asile et de la sécurité aux frontières. Autrement dit, l'action communautaire se limite à la limitation de l'immigration, soit au plus petit dénominateur commun.

2. Le défi majeur : gérer et vivre avec la diversité

Toutefois, limiter ou éviter l'immigration ne doit pas être le seul souci de l'UE. Premièrement, il est impossible de « fermer » l'Europe dans un monde mondialisé où l'échange et le transnational sont les principes de base. De plus, les inégalités sociales et économiques entre les différentes régions du monde ne cessent de grandir et avec elles les flux migratoires vers les pays développés. Deuxièmement, l'Europe a et aura toujours besoin d'immigration. Pour combler des lacunes sur les marchés du travail ainsi que pour atténuer les effets négatifs d'une population vieillissante, l'Europe doit faire appel aux (travailleurs) étrangers, tant qualifiés que non-qualifiés.

La grande question que doivent se poser les Européens n'est donc pas de savoir comment éviter l'immigration. Les migrations auront toujours lieu ; elles sont même une nécessité. Outre la question de savoir comment gérer efficacement ces flux migratoires (dans la mesure du possible), nous devons surtout nous poser les questions suivantes : Comment la politique et la population réagissent-elles face à la diversité grandissante dans nos sociétés? Comment maintenir la cohésion sociale et comment organiser la vie ensemble en diversité? Ceci constitue le vrai défi.

diskussionsbericht2007.indd 123 14.11.2007 15:51:32 Uhr

Gestion des migrations

En raison de la complexité du phénomène, toute politique migratoire doit être comprise dans une approche intégrant d'autres domaines.

Ainsi, en matière de droit d'asile et de lutte contre l'immigration illégale, la politique européenne commune doit être poursuivie. Toutefois, les mesures contre l'entrée illégale sont vaines si elles ne vont pas de pair avec la lutte contre l'emploi illégal en Europe, puisque le premier facteur d'attraction des migrants illégaux est le besoin en main d'œuvre bon marché dans nos pays.

Ce besoin de travailleurs bon marché mais également de main d'œuvre qualifiée en Europe rend nécessaire une stratégie d'immigration légale dépassant le cadre de l'asile et du regroupement familial. Ainsi, l'immigration de travail doit être repensée et développée davantage, tout en prenant en compte le phénomène de fuite des cerveaux qui touche surtout les pays du Sud, mais de plus en plus aussi des pays européens. L'introduction d'un système de point selon le modèle canadien permettant de choisir les immigrés selon leur profil et/ou les besoins du marché du travail peut être une solution. Elle reste toutefois discutée. Un peu moins contestée, mais pas unanime, est la répartition des compétences en Europe. Etant donné que les marchés de travail et les systèmes sociaux sont toujours organisés au niveau national, l'immigration de travail devrait être réglée à ce même niveau. Toutefois, une concertation des politiques d'immigration légale devrait être le minimum nécessaire assumé au niveau communautaire.

Concernant la relation avec les pays d'origine des migrants, une approche commune des Européens est là aussi nécessaire. Les migrations doivent désormais constituer un aspect intégral des politiques étrangères et de coopération. La cohérence des mesures ainsi que le dialogue avec les pays d'origine doivent être améliorés.

Intégration, insertion et égalité des chances

L'intégration et l'insertion se font en premier lieu aux niveaux local, régional et national. Les approches et modèles d'intégration varient (beaucoup) entre les différents Etats-membres de l'UE, notamment entre la France et l'Allemagne. Les

diskussionsbericht2007.indd 124 14.11.2007 15:51:32 Uhr

compétences dans ce domaine relèvent alors clairement de chaque Etat. Tout de même, il est très souhaitable que l'UE définisse des règles communes minimales, p. ex. concernant les services offerts aux primo-arrivants ou, comme c'est déjà le cas, dans la lutte contre les discriminations. De plus, elle peut favoriser l'échange de bonnes pratiques.

Ce dernier est d'autant plus judicieux que les réalités et les défis quotidiens dans les différents Etats européens se ressemblent souvent. Ainsi, on constate que, par exemple en France et en Allemagne, les « deuxième et troisième » générations d'immigrés sont moins bien intégrées que la précédente. Toutefois, les problèmes d'insertion ressemblent souvent à ceux des populations des milieux défavorisés, reposant à la base sur des difficultés sociales. Il faut donc comprendre l'intégration et l'insertion comme un thème transversal, favorisant une approche intégrale. L'éducation et l'accès au marché du travail sont les domaines-clé à cet égard. De plus, les discriminations et le non-respect des valeurs dites européennes vis-à-vis des immigrés ne peuvent pas plus être tolérés que le non-respect des lois du pays d'accueil sous prétexte d'« exception culturelle ». Pour relever les défis, tous les acteurs, tant politiques, sociaux et économiques qu'immigrés et « de souche », sont appelés à s'engager.

3. Condition de réussite : changement des mentalités

Il est inévitable que les sociétés européennes deviennent de plus en plus complexes et hétérogènes du fait de l'immigration. Les efforts nécessaires pour établir une politique migratoire saine et pour garantir une cohésion sociale dans les pays d'accueil sont énormes, tant aux niveaux politique et financier qu'au plan individuel. Ils peuvent seulement réussir s'il existe une volonté et un soutien de tous. Ceci rend nécessaire un changement de mentalité dans nos sociétés. Car actuellement, l'opinion publique en Europe est plutôt défavorable à l'immigration et très sceptique quant à la possibilité de réussite de l'intégration. Des perceptions fausses et/ou peu nuancées, souvent transmises par les médias et des débats (politiques) populistes, en sont une des causes. La peur de l'hétérogénéité, dominante dans nos sociétés, en est une autre. Un débat objectif et nuancé s'impose alors à tous les niveaux. Il s'agit non seulement de comprendre les enjeux dans leur complexité, mais surtout de réfléchir et repenser ce qui est l' « autre » et en conséquence ce qui signifie intégration (réussie). Finalement, c'est le sens du

diskussionsbericht2007.indd 125 14.11.2007 15:51:32 Uhr

« vouloir vivre ensemble » que nous devons redéfinir dans nos sociétés.

Le Dialogue Franco-Allemand a contribué à ce débat nécessaire. Continuons maintenant les discussions et les échanges sur ces thèmes et avançons en politique pour que la diversité continue à être une richesse de l'Europe.

diskussionsbericht2007.indd 126 14.11.2007 15:51:32 Uhr

diskussionsbericht2007.indd 127 14.11.2007 15:51:32 Uhr

Dialogue Franco Allemand
Penser l´Europe de demain

Deutsch Französischer Dialog
Europa weiter denken

Documentation

Dokumentation

Herausgeber / Éditeur

ASKO EUROPA-STIFTUNG

Autoren / Auteurs
Gesa-Stefanie Brincker
Stéphanie Bruel
Daniel Göler
Marco Overhaus
Susanne Talmon
Georg Walter

Übersetzung / Traduction
Stéphanie Bruel
Jeanne Guérout
Alice Schillinger
Susanne Talmon

Gestaltung / Conception
www.marketing-thom.de

Information / Information
ASKO EUROPA-STIFTUNG, Pestelstraße 2, D-66119 Saarbrücken
Tel.: +49 (0)681-92 674-0, Fax: +49 (0)681-92 674-99
E-Mail: info@asko-europa-stiftung.de, www.asko-europa-stiftung.de

ISBN: 978-3-9809166-5-3

diskussionsbericht2007.indd 128 14.11.2007 15:51:33 Uhr