

**HANDBUCH ZUR EINFÜHRUNG
EINES ONE-STOP-SHOPS
ZUR INTEGRATION VON ZUWANDERERN**



Februar 2009

Dieses Handbuch wurde verfasst von:

Catarina Reis Oliveira (ACIDI, I.P.),
Maria Abranches (OIM – Mission in Portugal)
und Claire Healy (ACIDI, I.P.)

ISBN 978-989-8000-76-7

Klassifizierung der Pflichtexemplar-Bibliothek: 288459/09

Druck: António Coelho Dias, S.A.

Auflage: 6,000 copies

Dieses Handbuch wurde vom INTI-Fonds der Europäischen Kommission (Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit) finanziert und vom Hockkommissariat für Immigration und Interkulturellen Dialog (ACIDI, I.P.) als Teil des Projekts „*One-Stop-Shop: a new answer for immigrant integration*“ (JLS/2006/INTI/148) gefördert und koordiniert.

Kostenloser Download des Handbuches auf der Website des Projekts www.oss.inti.acidi.gov.pt in den Sprachen Englisch, Portugiesisch, Deutsch, Griechisch, Italienisch und Spanisch. Für eine gedruckte Fassung des Handbuchs senden Sie bitte eine E-Mail an oss.@acidi.gov.pt.

Entwurf des Projekt-Logos: Miguel Dantas e Catarina Jorge

Umschlagentwurf: António Souto

Februar 2009

Gedruckt in Lissabon, Portugal

INHALT

EINLEITENDE BEMERKUNG	5
VORWORT von Jan Niessen	7
KONTEXT	9
1. EINFÜHRUNG: DER ONE-STOP-SHOP	15
1.1. Was ist ein One-Stop-Shop?	18
1.2. Die Vorteile der Einführung eines One-Stop-Shops	24
1.3. Die Voraussetzungen und notwendigen Schritte zur Einführung eines One-Stop-Shops	29
1.4. Mögliche Schwierigkeiten bei der Einführung eines One-Stop-Shops	32
2. PARTNERSCHAFT UND KOORDINATION IM BEREICH DER INTEGRATION	43
2.1. Das Zusammenspiel von Partnern	44
2.2. Die Koordination staatlicher Akteure	50
2.3. Die Partnerschaft zwischen Staat und Zivilgesellschaft	53
3. MEDIATION DURCH ZUWANDERER	61
3.1. Wer sind die Kulturmediatoren?	62
3.2. Die Aufgaben von Kulturmediatoren im One-Stop-Shop	65
3.3. Wie findet man Kulturmediatoren? Wie wählt man sie aus?	67
4. DIE DIENSTLEISTUNGEN DES ONE-STOP-SHOPS	73
4.1 Staatliche Dienstleistungen	74
4.2 Unterstützende Dienstleistungen	76
4.3 Ergänzende Dienstleistungen	79
5. ZUGANG ZU DEN ONE-STOP-SHOPS	81
5.1. Struktureller Zugang	82
5.2. Zugang zu Informationen	84
6. WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE UND ÖFFENTLICHE FINANZIERUNG	89
6.1. Personalkosten	91
6.2. Sachkosten	92
ENDNOTEN	94



EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Das Handbuch zur Einführung eines One-Stop-Shops ist eines der Hauptergebnisse des Projekts „One-Stop-Shop: eine neuer Ansatz für die Integration von Zuwanderern“, das vom INTI-Fonds der Europäischen Union finanziert wurde und vom Hochkommissariat für Immigration und Interkulturellen Dialog des portugiesischen Staats koordiniert wurde.

Das Hauptziel dieses Projektes war die Schaffung eines Netzwerkes von Partnern, um den One-Stop-Shop-Ansatz zu diskutieren und zu bewerten, der in der Gemeinsamen Integrationsagenda der Kommission (KOM 2005 389) zur stärkeren Umsetzung des sechsten Gemeinsamen Grundprinzips zur Integration empfohlen wird.

Die portugiesische Erfahrung mit dieser innovativen One-Stop-Shop Strategie (es gibt in Portugal zwei One-Stop-Shops unter der Bezeichnung Nationale Unterstützungszentren für Zuwanderer) diente dem Projekt als Beispiel, das einen beträchtlichen Erfolg zu verzeichnen hat.

Heutzutage müssen sich öffentliche Dienste an die Bedürfnisse einer immer unterschiedlicheren Bevölkerung anpassen, die sich aus Bürgern verschiedener sozialer und ethnischer Gruppen zusammensetzt.

Es ist bekannt, dass Zuwanderer viele Hürden überwinden müssen, um öffentliche Dienste nutzen zu können. Dies liegt an mehreren Gründen: Viele unterschiedliche Behörden sind am Integrationsprozess beteiligt; es gibt keine Zusammenarbeit zwischen den Behörden; diese sind weit voneinander entfernt; die Verwaltungsverfahren sind unterschiedlich; die Bürokratie ist umständlich; und es kommt zu kulturell und sprachlich bedingten Kommunikationsschwierigkeiten.

Viele verschiedene Maßnahmen können ergriffen werden, um diese Hürden abzubauen und den Zugang zu den Leistungen der öffentlichen Verwaltung zu verbessern. Eine der Möglichkeiten ist die Schaffung von „One-Stop-Shops“.

Der portugiesischen One-Stop-Shop-Ansatz, der sich nach EU-Empfehlungen richtet, hat eine gute Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen, im gleichen Gebäude arbeitenden Behörden erzielt. Zusammen mit der Schaffung neuer Integrationsangebote für Zuwanderern ist dies eine grundlegende Antwort auf die Herausforderungen, die sich aus der Einwanderung und der dauerhafte Niederlassung von Zuwanderern ergeben. Mit anderen Worten ist die Einrichtung eines One-Stop-Shops eine ganzheitliche Strategie zum Mainstreaming von Integrationsangeboten, um den Integrationsprozess zu erleichtern.



Auch durch die Beteiligung von Kulturmediatoren mit Migrationshintergrund bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen war Portugal innovativ. Die portugiesische Erfahrung zeigt, dass Mediatoren eine wichtige Rolle bei der Förderung der Aufnahme und Integration von Zuwanderern haben und die Zugangsbarrieren und das Misstrauen der Behörden vermindern.

Das INTI-Projekt war eine gute Gelegenheit zum Austausch von Informationen, Erfahrungen und Fachwissen zwischen allen beteiligten Akteuren. Dieses Handbuch sollte als eine Quelle der Inspiration für die einzelnen Akteure in der Europäischen Union bei der Umsetzung von Integrationspolitiken im Bereich der öffentlichen Integrationsarbeit und ihrer Verwaltung gesehen werden.

Ich bin davon überzeugt, dass das Modell des One-Stop-Shops auf innovative und umsetzbare Antworten auf die unterschiedlichen Fragen und Herausforderungen aufzeigt, die in den Mitgliedsstaaten existieren. Somit kann es einen wertvollen Beitrag zu einer stärker integrierten Gesellschaft mit gleichen Chancen für alle leisten.

Pedro Silva Pereira
Minister der Präsidentschaft des Ministerrats (Portugal)



VORWORT von Jan Niessen

Aktive Bürgerschaft und öffentliche Dienstleistungen

Die Gesellschaften mit der besten Integration sind vermutlich die, in denen sich die Bürger gut zurechtfinden und zum Wohlbefinden aller beitragen. In solchen Gesellschaften haben Menschen gleiche Chancen und werden gleich behandelt. Ihre Rechte und Verantwortungen werden anerkannt und respektiert. Sie haben das Recht auf ein autonomes Leben, das auf ihren eigenen Optionen und der Suche nach persönlicher Erfüllung basiert. Diese Menschen sind aktiv in das wirtschaftliche, soziale, kulturelle und bürgerliche Leben der Gesellschaft eingebunden.

Dies ist natürlich viel verlangt, aber politische Maßnahmen können dazu beitragen, günstige Voraussetzungen zu schaffen, damit dies möglich ist.

Offene und eingliedernde Gesellschaften heißen Zuwanderer als zukünftige Bürger willkommen. Es handelt sich oft um junge und dynamische, tüchtige und einfallsreiche Männer und Frauen. Viele sind aus schwierigen und gefährlichen Situationen in ihren Heimatländern geflohen und bauen nun ein neues Leben auf, indem sie ihre persönlichen Fähigkeiten in den besseren Umständen der Zielländer zur Geltung kommen lassen.

Es ist eine schwierige Aufgabe, dafür zu sorgen, dass dies bei allen Zuwanderern so funktioniert, aber auch die Aufnahmegesellschaften ziehen Nutzen daraus. Hierbei haben öffentliche Dienstleistungen eine Schlüsselrolle.

In einer eingliedernden Umwelt können Zuwanderer besser zum Wohlbefinden der Gesellschaft beitragen. Zunehmend erlangen sie mehr Rechte und übernehmen mehr Verantwortung, da entsprechende politische Maßnahmen die Sicherstellung ihres Aufenthaltes, die Förderung ihrer Beteiligung, Familienzusammenführung, Ermutigung zur Einbürgerung und den Kampf gegen Diskriminierung gewährleisten.

Bei der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigung und Staatsangehörigkeit handelt es sich um die Erbringung einer Dienstleistung. Es handelt sich um die korrekte und fristgerechte Bearbeitung der notwendigen Formalitäten zur Erlangung des gewünschten und verdienten Status. Nicht nur Zuwanderer, sondern auch Arbeitgeber und öffentliche Einrichtungen profitieren von kurzen, einfachen und transparenten Verfahren bei der Antragstellung und der Vergabe von Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen, Familienurkunden usw. Wenn diese Leistungen korrekt und fair erbracht werden, übermittelt dies eine starke Botschaft



von Respekt und Würde.

In gleichem Maße wie Zuwanderer Beiträge für die Gesellschaft leisten und aktive Bürger werden, haben sie auch das Recht darauf, als Bürger behandelt zu werden. In einer facettenreichen Gesellschaft sind der gleiche Zugang zu Dienstleistungen und gleiche Behandlung grundlegende Prinzipien. Zuwanderer sehen sich bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen vielen Hürden gegenüber. Manchmal wissen sie nicht, welche Leistungen ihnen zustehen oder die Leistungen sind zu teuer und nicht zugänglich. Oder die entsprechenden Dienstleistungsstellen befinden sich an unterschiedlichen Orten und weit vom Wohnort oder Arbeitsplatz der Zuwanderer entfernt. Es gibt viele Möglichkeiten, um diese Hürden zu beseitigen und den Zugang zu den Dienstleistungen zu verbessern. Eine dieser Möglichkeiten ist die Schaffung eines One-Stop-Shops.

Öffentliche Institutionen erbringen traditionell Leistungen für das "allgemeine Publikum" und passen ihre Leistungen an Gruppen oder Personen mit speziellen Charakteristika an. Heute sehen sie sich jedoch den Bedürfnissen einer sozial und geographisch mobilen Gesellschaft gegenüber. Damit nicht alle Kunden gleich, sondern in gleicher Weise behandelt werden können, müssen die Dienstleister mehr denn je investieren, um zu herauszufinden, welche Bedürfnisse ihre Kunden mit unterschiedlicher Herkunft haben und um festzustellen, ob, wie oder wie lange die allgemeinen Leistungen um spezifische Leistungen ergänzt werden müssen. Bei diesem Prozess sowie bei der Erbringung von kundengerechten Leistungen können Mediatoren eine wichtige Rolle spielen.

Dieses Handbuch zur Einführung eines One-Stop-Shop zur Integration von Zuwanderern ist eine Hilfe für alle, die für die Erbringung und Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen verantwortlich sind und nutzt denjenigen, die diese Leistungen in Anspruch nehmen.

Jan Niessen
Leiter der Migration Policy Group (Brüssel)



KONTEXT


Das Handbuch zur Einführung eines One-Stop-Shops ist eines der Hauptergebnisse des Projektes "One-Stop-Shop: ein neuer Ansatz für die Integration von Zuwanderern" (JLS/2006/INTI/148)¹, finanziell unterstützt vom INTI-Fonds der Europäischen Kommission (Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit), gefördert und koordiniert vom Hochkommissariat für Immigration und Interkulturellen Dialog (ACIDI, I. P. – der Dienststelle des portugiesischen Staates zur Integration von Zuwanderern).²

Das Hauptziel dieses Projektes war die Schaffung eines Netzwerks von Partnern, um den "One-Stop-Shop"-Ansatz zu diskutieren und zu bewerten, der in der Gemeinsamen Integrationsagenda der Kommission (KOM 2005 389) zur Stärkung der Umsetzung des sechsten Gemeinsamen Grundprinzips zur Integration empfohlen wird: „*Entscheidende Voraussetzung für eine bessere Integration ist, dass Einwanderer zu denselben Bedingungen wie Einheimische gleichberechtigt Zugang zu den Institutionen sowie den öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen erhalten*“.

Die portugiesische Erfahrung mit dieser innovativen One-Stop-Shop-Strategie diene auch als Beispiel, um das Projekt in einem vergleichenden Kontext zu betrachten. In Portugal wurden von ACIDI, I.P. im Jahr 2004 zwei One-Stop-Shops mit der offiziellen Bezeichnung *Nationale Unterstützungszentren für Zuwanderer* eröffnet. Die Zentren wurden ausschließlich für Zuwanderer eingerichtet und vereinen unter einem Dach eine Reihe von Ämtern und Serviceeinrichtungen, die sich mit Zuwanderung und der Integration von Zuwanderern befassen. Nach dem Prinzip der Zusammenarbeit mit Partnern zur Förderung erfolgreicher Integration durch gemeinsame Verantwortung, - auch dies wurde im siebten und neunten Gemeinsamen Integrationsgrundprinzip als Priorität definiert -, sind an den Zentren Behörden aus sechs Ministerien und weitere auf diesen Bereich spezialisierte Unterstützungseinrichtungen beteiligt.

Die erste Ausgabe des *Handbuchs zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker* – ein Leitfaden mit wertvollen und praktischen Ratschlägen zur Umsetzung der Gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration und zur Vereinfachung des Austauschs von Erfahrungen, Informationen und politischen Initiativen, wies die portugiesischen One-Stop-Shops als Beispiel für ein bewährtes Verfahren aus. Dies zeigt, wie erfolgreich die Zusammenarbeit mit Partnern bei der Integration von Zuwanderern sein kann.

In Portugal war das One-Stop-Shop-Modell aufgrund der ämterübergreifenden Zusammenarbeit auch für die Nutzer eine Neuheit. Das Modell basiert sich auf einem



allgemeinen, von allen Behörden geteilten Datenverwaltungssystem zur Bearbeitung von Vorgängen. Es vereinfacht nicht nur die Digitalisierung von Daten, Dokumenten und die Kommunikation zwischen den verschiedenen Dienststellen, sondern bezieht auch Kulturmediatoren mit Migrationshintergrund in die Bereitstellung von Leistungen der öffentlichen Verwaltung ein.

Nach zweijähriger Laufzeit beauftragte die portugiesische Hochkommissariat für Immigration die Internationale Organisation für Migration (IOM) im Jahr 2006 mit einer unabhängigen Bewertung der Ergebnisse dieser Unterstützungszentren. Das wichtigste Ergebnis der Schlussfolgerung des IOM-Berichts war die Empfehlung, ein internationales Netzwerk zu entwickeln, um den One-Stop-Shop als Modell zur Integration von Zuwanderern zu diskutieren und zu analysieren, um anschließend zu prüfen, ob seine Einführung auch in anderen EU-Mitgliedstaaten möglich ist.

ACIDI, I.P. schloss sich mit sieben Partnern zur Umsetzung des Projekts *“One-Stop-Shop: ein neuer Ansatz für die Integration von Zuwanderern”* zusammen, namentlich: Griechisches Institut für Migrationspolitik (Griechenland), Generaldirektion für Immigration (Italien), Generaldirektion zur Integration von Zuwanderern (Spanien), Irischer Rat für Zuwanderer (Irland), Netzwerk Migration in Europa e.V. (Germany), Internationale Organisation für Migration – Mission in Portugal und das Institut für Migration und Ethnische Studien der Universität Amsterdam (Niederlande). Die Bewertung des One-Stop-Shop-Ansatzes war also durch die verschiedenen Projektpartner gewährleistet. Dazu zählten: (1) Länder, die erst seit kurzer Zeit Erfahrung mit Einwanderung haben, und solche mit einer längeren Einwanderungsgeschichte sowie (2) Partner, die staatliche Integrationsakteure repräsentieren (Portugal, Spanien und Italien), Partner von Nichtregierungsorganisationen (Irland und Deutschland), ein Partner, der unter Aufsicht des Ministeriums privatrechtlich arbeitet (Griechenland), ein Forschungszentrum, das ein Exzellenznetzwerk im Bereich Migration, Integration und soziale Kohäsion koordiniert (Niederlande) und eine Internationale Organisation (Internationale Organisation für Migration).

Dieses europäische Projekt, das von September 2007 bis Februar 2009 mit Mitteln der Europäischen Kommission umgesetzt wurde, involvierte auch Akteure mit Fachwissen im Bereich der Integration von Zuwanderern. Dazu zählten Entscheidungsträger, staatliche Akteure (auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene), Dienstleister, Forscher, Migrantenorganisationen und sonstige wichtige Akteure. Diese unterschiedlichen Akteure auf dem Gebiet der Integration begleiteten als Mitglieder von Steuerungsgruppen³ und/oder als Mitglieder einer der sechs nationalen beratenden Ausschüsse⁴, die in den Teilnehmerländern gebildet worden waren, alle Aktivitäten des Projekts. Während der Umsetzung der Projekte waren die Hauptakteure an vielen Aktivitäten beteiligt. Sie leisteten Beiträge zu den Diskussionen der Länderberichte⁵ und den Arbeitsdokumenten

des Projekts; sie informierten über die Hauptintegrationsschwierigkeiten, mit denen sich Zuwanderer bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen oder wichtigen unterstützenden Leistungen in ihren Gesellschaften konfrontiert sehen. Nicht zuletzt nahmen sie an von den Projektpartnern veranstalteten transnationalen Workshops teil.⁶

Die bei den verschiedenen Aktivitäten des Projekts mit der Unterstützung der staatlichen Akteure zusammengetragenen Informationen, anfänglichen Vorstellungen, Beispiele und vorläufigen Empfehlungen waren für den Aufbau der Kapitel dieses Handbuchs entscheidend. Einiges davon ist in das Handbuch eingegangen und im Text in Kästen eingefügt. Detaillierte Informationen können auf der Website des Projekts unter - www.oss.inti.acidi.gov.pt - eingesehen werden.

Dieses Handbuch reflektiert die Arbeit eines Netzwerks von Partnern, die nach der Analyse ihrer Länderberichte über die Integration von Zuwanderern⁷ Diskussionen über das Modell „One-Stop-Shop“ führten und es bewerteten. Der Austausch von Erfahrungen und Fachwissen unter den Projektteilnehmern (einschließlich der Teilnehmer der Steuerungsgruppe und der nationalen Beratungsausschüssen) konnte positiv zum Endergebnis der Initiative sowie zur Website und diesem Handbuch beitragen.

Das Handbuch ist auch ein Resultat der drei transnationalen Workshops⁸, die während dieses INTI-Projekts stattfanden. Jeder Workshop bearbeitete ein spezielles, projektbezogenes Thema: (1) Der erste transnationale Workshop fand in Dublin, am 26. Februar 2008 unter dem Thema *„Die Rolle soziokultureller Mediatoren im One-Stop-Shop“* statt; (2) der zweite transnationale Workshop wurde am 6. Juni 2008 in Athen veranstaltet, das Thema war *„Integrierte Dienstleistungen für Zuwanderer: Beispiele von One-Stop-Shops in Europa“*; und (3) der dritte transnationale Workshop wurde am 8. Juli 2008 in Berlin durchgeführt. Das Thema lautete: *„Partnerschaften zwischen NGOs und staatlichen Akteuren bei der Erbringung von Dienstleistungen für Migranten“*. Die Workshops wurden von drei Partnern des Projekts veranstaltet und von Vertretern der Partnerorganisationen und Mitgliedern der einzelnen nationalen Beratungsausschüssen sowie weiteren Entscheidungsträgern aus Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sowie von Integrationsakteuren besucht.

Da es das Ziel dieses Projektes ist, einen Ansatz zu entwickeln, der in unterschiedlichen Mitgliedstaaten umgesetzt werden kann und dieses Handbuch eine nützliche und praktische Anleitung zur Umsetzung des Konzepts One-Stop-Shop sein soll, wurde es als grundlegend angesehen, eine externe Bewertung des Endergebnisses des Projekts durchzuführen. Gemäß dem elften Gemeinsamen Grundprinzip zur Integration – *„Es bedarf klarer Ziele, Indikatoren und Bewertungsmechanismen“* – wurde die Bewertung des Projekts von Prof. Rinus Penninx, Koordinator des IMISCOE Exzellenznetzwerks, durchgeführt. Anhand der Projektergebnisse (z. B. dem *Handbuch zur Einführung eines*



One-Stop-Shops, Länderberichte, Protokolle der Sitzungen der Beratungsausschüsse und die Ergebnisse der Workshops) wurde eine ausführliche Bewertung dahingehend durchgeführt, ob die Einführung von One-Stop-Shops in den Mitgliedsstaaten durchführbar ist und diese Bewertungen auf der Website des Projekts aktualisiert.

Der Austausch von Erfahrungen und know how zwischen den Partnern und Mitgliedern der nationalen Beratungsausschüsse bereicherte die Initiative und führte zu einer kohärenten, effektiven und umsetzbaren Integrationsstrategie für die EU-Mitgliedsstaaten, die an diesem Buch beteiligt waren. Dieses Handbuch sollte nicht als strikte Richtlinie verstanden werden, sondern als Quelle der Inspiration für die unterschiedlichen Akteure in der Europäischen Union bei der Umsetzung von Integrationspolitik im Bereich der öffentlichen Verwaltung.

Da in einigen Ländern die jüngsten Debatten über Zuwanderung als eine Reaktion auf das spürbare Versagen der Integrationspolitiken aufgenommen wurden,⁹ kann der hier entwickelte Ansatz vermutlich zur Neuorientierung der Debatten beitragen.

Die Identifizierung, Definition und Bewertung eines neuen Ansatzes zur Integration von Zuwanderern, der auf den Erfahrungen von unterschiedlichen Mitgliedsstaaten und unterschiedlichen Integrationsakteuren basiert und bei der Zuwanderern eine entscheidende Rolle zukommt, stimmt mit den Hauptprioritäten der Europäischen Union überein. Wir sind davon überzeugt, dass ein One-Stop-Shop-Ansatz auf innovative und spürbare Weise auf die verschiedenen Bedenken und Herausforderungen reagieren kann, die im Zusammenhang mit der Integration von Zuwanderern in den Mitgliedsstaaten bestehen.




Handbuch
zur Einführung
One-Stop-Shops



1. EINFÜHRUNG: DER ONE-STOP-SHOP ANSATZ



„One-Stop-Shop: eine neuer Ansatz für die Integration von Zuwanderern“



Den jüngsten Schätzungen zufolge liegt die Bevölkerung von Drittstaatsangehörigen in den Staaten der Europäischen Union bei etwa 18,5 Millionen Personen, d. h. bei 3,8 Prozent der Gesamtbevölkerung.¹⁰ Aus diesem Grunde ist die Ausgestaltung der Integration von Zuwanderern in der Europäischen Union eine der größten Herausforderungen, denen sich die meisten Mitgliedsstaaten heute gegenüber sehen. Sowohl traditionelle Einwanderländer als auch Staaten, die zum ersten Mal Zuwanderung erleben, sind mit der Notwendigkeit konfrontiert, nachhaltige Integrationspolitiken zu definieren.

Auch die Europäische Kommission verfolgt dieses Ziel und unterstützt die Mitgliedsstaaten beim Entwurf einer Integrationspolitik durch die Entwicklung gemeinsamer Ansätze für die Integration von Zuwanderern und durch die Förderung des Austausches von *best practices*. Zu den bedeutendsten jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich zählen die *Gemeinsamen Grundprinzipien zur Integration*, der allgemeine Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union. Dieser Rahmen wurde durch die Mitteilung der Kommission *Eine gemeinsame Agenda für die Integration, die Jahresberichte über Migration und Integration* und die beiden Ausgaben des *Handbuches zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker* angenommen und ausgefüllt. Außerdem hat der Europäische Rat den *Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl* verabschiedet und die Europäische Ministerkonferenz zur Integration die *Erklärung von Vichy* angenommen.

Diese EU Dokumente empfehlen einen kohärenten Integrationsansatz des gesamten öffentlichen Sektors und die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Zuwanderern. Integration wird als ein Prozess der gegenseitigen Anpassung angesehen, dem sowohl die Aufnahmegesellschaft als auch die Zuwanderer unterliegen. In diesem Sinne besagt die Erklärung von Vichy: *“Damit der Integrationsprozess erfolgreich ist, sind echte Bemühungen sowohl seitens der Aufnahmegesellschaft und der verantwortlichen öffentlichen staatlichen Akteure als auch seitens der Zuwanderer selbst erforderlich, um insbesondere den gegenseitigen Respekt zu fördern.”* (S. 5)

Zusätzlich schlägt die *Gemeinsame Integrationsagenda* – eine Antwort der Europäischen Kommission auf die Empfehlung des Europäischen Rates, einen kohärenten europäischen Integrationsrahmen zu schaffen – konkrete Maßnahmen vor und ermutigt die Mitgliedsstaaten, ihre Bemühungen zur Entwicklung von Integrationsstrategien zu verstärken (KOM (2005) 389 endg.). Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kontexte, der Geschichte und der Traditionen der verschiedenen Länder zieht diese Mitteilung Schlussfolgerungen aus den bislang umgesetzten Politiken, die den Mitgliedsstaaten dabei helfen sollen, die unterschiedlichen Herausforderungen der Integration zu bewältigen. Im Hinblick auf das sechste Gemeinsame Grundprinzip der *Gemeinsamen Agenda*, dem Zugang der Zuwanderer zu Institutionen und Dienstleistungen zur Erleichterung des Integrationsprozesses, werden Maßnahmen empfohlen, die den allgemeinen und spezifischen Merkmalen des

One-Stop-Shops entsprechen, indem sie Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Institutionen zur Förderung von integrierten Antworten und die Einbeziehung von Kulturmediatoren aus Institutionen der Zivilgesellschaft sowie die Entwicklung von interkulturellen Kompetenzen bei den Dienstleistungserbringern empfehlen.

Als Antwort auf diese Empfehlungen zeigt dieses Handbuch den One-Stop-Shops als Ansatz zur Integration von Zuwanderern. Da die Erklärungen umfassend und anschaulich sind, ist dieser Ansatz, insbesondere im Hinblick auf Dienstleistungen für Zuwanderer ein wesentliches Instrument für ein erfolgreiches Integrationsmanagement, um das Potential, das Zuwanderung mit sich bringt, voll auszuschöpfen.

Der One-Stop-Shop trägt dazu bei, dass Integration ein wechselseitiger Prozess ist, bei dem die Aufnahmegesellschaft aktiv an der Eingliederung beteiligt ist.

Der *Europäische Akt zu Einwanderung und Asyl* fordert die Mitgliedsstaaten dazu auf, ehrgeizige Politiken zu definieren, damit eine harmonische Integration gefördert wird, die auf einem Gleichgewicht der Rechte und Pflichten der Zuwanderer basiert (13189/08 ASIM 68: 6). Der One-Stop-Shop-Ansatz wird daher als ehrgeiziger, jedoch realistischer Vorschlag zur Bereitstellung von Dienstleistungen für Zuwanderer dargestellt, der die Integration stärkt und die Bereitstellung von Informationen über Rechte und Pflichten der Zuwanderer in den EU-Mitgliedsstaaten verbessert.

Wie nachfolgend beschrieben wird, ist der One-Stop-Shop eine Strategie, die den Integrationsansatz von der Perspektive angeht, dass auch eine Anpassung der Aufnahmegesellschaft und ihrer Dienstleistungen nötig ist. Damit verbunden muss die Arbeit mit den Zuwanderern in konsultativer und kooperativer Weise erfolgen, um sowohl die Integration der Zuwanderer als auch die der Aufnahmegesellschaft zu fördern. So gelingt es, die wechselseitige Integration spürbar und flexibel durchzuführen.

Diese Einführung definiert den One-Stop-Shop, stellt seinen Nutzen dar und erläutert die Voraussetzungen und notwendigen Schritte zu seiner Einrichtung. Des Weiteren werden die möglichen Schwierigkeiten bei der Einrichtung eines One-Stop-Shops geschildert, um so einen realistischen Leitfaden zur Verfügung zu stellen. Die anschließenden Kapitel behandeln die grundlegenden Säulen des One-Stop-Shops (Kapitel 1): die Partnerschaft und Koordination im Bereich der Integration (Kapitel 2); die Mediation durch Zuwanderer (Kapitel 3); die Dienstleistungen des One-Stop-Shops (Kapitel 4); und den Zugang zu den One-Stop-Shop (Kapitel 5). Das letzte Kapitel behandelt wirtschaftliche Aspekte sowie die öffentliche Finanzierung und die Kosten der Einrichtung von One-Stop-Shops in den Mitgliedsländern (Kapitel 6).



1.1. Was ist ein One-Stop-Shop?

Verschiedene Mitgliedsstaaten haben gemeinsame Schwierigkeiten, die einer konsistenten Integration von Zuwanderern im Wege stehen. Genauer gesagt zählen zu den am häufigsten genannten Problemen die vielen unterschiedlichen Institutionen, die am Integrationsprozess beteiligt sind, die fehlende Kooperation zwischen staatlichen Akteuren und ihre räumliche Entfernung voneinander, die Vielfalt der Verfahren, die Komplexität der Bürokratie, kulturell und sprachlich bedingte Kommunikationsschwierigkeiten sowie Schwierigkeiten, die der Teilhabe von Zuwanderern an Entscheidungsprozessen im Wege stehen.

Um diese Probleme zu bewältigen und Vorschläge für konkrete Maßnahmen zu definieren, hat die Europäische Kommission in der Gemeinsamen Integrationsagenda (KOM 2005 389) die „*Stärkung der Kapazität öffentlicher und privater Dienstleistungsanbieter zur Interaktion mit Drittstaatsangehörigen durch interkulturelle Dolmetsch- und Übersetzungsdienste, Mentorenprogramme, Vermittlung durch Gemeinschaftsvertreter, Zugang zu zentralen Informationsstellen und Errichtung dauerhafter Organisationsstrukturen für Integrations- und Diversitätsmanagement*“ als Prioritäten definiert. Die Kommission hob ebenfalls die Notwendigkeit hervor, Methoden der Zusammenarbeit zwischen den Regierungsstellen zu entwickeln, die den Bediensteten einen Informationsaustausch und die Ressourcenbündelung ermöglichen (sechstes Gemeinsames Grundprinzip)

Dennoch haben nur einige Mitgliedsstaaten auf Anregung der *Gemeinsamen Integrationsagenda* konkrete Integrationsprogramme definiert, die als „One-Stop-Shop“ Dienstleistung gewertet werden können. Die Integration und die Zusammenarbeit unterschiedlicher öffentlicher Ämter und Stellen, die sich vorher an verschiedenen Orten befanden und zu verschiedenen Öffnungszeiten arbeiteten, und die Einrichtung einer neuen Dienstleistung, die sich nach den konkreten Bedürfnissen von Zuwanderern ausrichtet, ist eine fundamentale Reaktion auf die Ankunft von Neu- und die Niederlassung von Dauerzuwanderern.

Dieses Handbuch erläutert ausführlich, dass **der One-Stop-Shop im Wesentlichen darauf beruht, dass unter einem Dach sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Leistungen an Zuwanderer und an Personen, die sich für Einwanderungsthemen interessieren, erbracht werden** (weitere Erläuterungen in Kapitel 4). Mit anderen Worten arbeitet der One-Stop-Shop nach der gleichen Philosophie wie die Bürgerzentren, die bereits in mehreren Ländern der EU existieren und die unter einem Dach unterschiedliche staatliche Leistungen erbringen.



In Griechenland wurden im Jahr 2002 *Bürgerdienstleistungszentren* (KEP) vom Innenministerium eingeführt. Sie sollen administrative Informationen geben und komplette Verfahren abwickeln, angefangen von der Antragstellung bis hin zur Ausgabe der Enddokumente. Die Bürgerdienstleistungszentren arbeiten mit den entsprechenden staatlichen Akteuren zusammen und dürfen bestimmte Verfahren bearbeiten, die vorher bei den Stadtverwaltungen und Präfekturen sowie u.a. in den Ministerien für Justiz, Wirtschaft, Handelsmarine, Raumordnung und öffentliche Arbeiten, Nationale Bildung und religiöse Angelegenheiten, Gesundheit und soziale Solidarität eingereicht werden mussten. Einer der Hauptgründe für die Schaffung der Bürgerdienstleistungszentren war es, den Bürgern die Interaktion mit den staatlichen Akteuren zu erleichtern. Diese Zentren wurden im gesamten Land eingeführt und haben verlängerte Öffnungszeiten (Montag bis Freitag von 8.30 bis 20.00 Uhr und samstags von 8.00 bis 14.00 Uhr)




In Irland arbeiten die *Citizens Information Services* (Bürgerinformationsdienste) unter Aufsicht des Ministeriums für soziale und Familienangelegenheiten. Diese Dienstleistung steht der allgemeinen Bevölkerung zur Verfügung, in der Praxis ist jedoch in einigen Gegenden ein großer Anteil der Nutzer Zuwanderer. Die Anzahl der Nutzer dieser Dienstleistungen ist im Bürgerinformationszentrum in der O'Connell Street in Dublin im Jahr 2008 deutlich gestiegen – 62 630 bearbeitete Anfragen – im Vergleich zu 52 832 im Vorjahr und 13 397 in 2000. 12 Prozent der Anfragen standen im Zusammenhang mit dem Recht und Anspruch auf Aufenthalt, Staatsangehörigkeit und Familienzusammenführung. Viele der eingegangenen Anfragen bezogen sich auch auf das Gesetz aus dem Jahr 2007 über Einwanderung, Aufenthalt und Schutz, da Sorgen bestanden, wie es sich auswirken würde. Eine Erhebung über die Nutzer dieser Leistung ergab, dass über 60 Prozent der Anfragen von Personen mit nicht irischer Abstammung eingereicht wurden, die fast zum gleichen Anteil aus der Europäischen Union und Drittländern stammten. Dabei lag der Anteil der EU-Bürger mit ca. 32 Prozent leicht über dem Anteil der Nicht-EU Bürger mit 28 Prozent.




In Portugal sind die *Lojas de Cidadão* (Bürgerbüros) ein fundamentales Modell der Zusammenarbeit zwischen Regierung und sonstigen Stellen. Diese Zentren vereinen unter einem Dach Zweigstellen von vielen verschiedenen staatlichen Akteuren, bei denen Bürger in Portugal Angelegenheiten erledigen müssen.

In der Gründungsphase der Nationale Unterstützungszentren für Zuwanderer nahm die Leitung der Bürgerbüros auf Grund ihrer bereits gewonnenen Erfahrung beratend an den Sitzungen teil. Dies führte zu weiteren Diskussionen über eine Partnerschaft mit unterschiedlichen staatlichen Stellen, um einen ähnlichen Service speziell für Zuwanderer zu entwickeln.



Der One-Stop-Shop ist ein wichtiger Ansatz, da er das Problem löst, dass die Stellen, an denen Leistungen für Zuwanderer erbracht und notwendige Verfahren abgewickelt werden, sich meistens an verschiedenen Orten befinden. Normalerweise erfolgen ihre Angaben unabhängig voneinander und verpflichten Zuwanderer dazu, weitere staatliche Institutionen aufzusuchen und sonstige, manchmal überflüssige Verfahren zu durchlaufen. Indem all diese Leistungen vereint werden, erhalten Zuwanderer eine kohärente und allgemeingültige Antwort, sowie Dienstleistungen und Mediation von Kulturmediatoren, die die Zuwanderergruppen vertreten.

Kurz, der One-Stop-Shop Service ist eine ganzheitliche Strategie der Zentralisierung zur Erbringung von Dienstleistungen für Zuwanderer und basiert darauf, aktiv und offen im gleichen Gebäude alle bzw. die wichtigsten Institutionen zu vereinen, die mit den Zuwanderern in jeder europäischen Gesellschaft zu tun haben.



2004 entwickelte Portugal durch die Hohe Kommission für Zuwanderung und Ethnische Minderheiten (jetzt: *Hohe Kommission für Zuwanderung und Interkulturellen Dialog – ACIDI, I.P.*) zwei One-Stop-Shops unter dem Namen *Nationale Unterstützungszentren für Zuwanderer (CNAI)* in Lissabon und Porto. Diese beiden Zentren, die ausschließlich für die Belange von Zuwanderern geschaffen wurden, vereinen unter einem Dach mit Zuwanderung in Verbindung stehende Dienstleistungen. Die gemeinsame Verantwortung und die Partnerschaft unterschiedlicher portugiesischer Regierungsebenen macht es möglich, dass die Zentren sechs Zweigstellen von fünf Ministerien (Ausländer- und Grenzdienst, Behörde für Arbeitsbedingungen, Sozialversicherung, zentrales Meldeamt, Gesundheit und Bildung) vereinen sowie Büros, die spezielle Beratung, insbesondere im Hinblick auf Rechtsbeistand, Familienzusammenführung und Arbeitsmarktintegration, bereit stellen.

Die Dienstleistungen werden durch die Beteiligung von 61 Kulturmediatoren aus den verschiedenen Zuwanderergemeinschaften verbessert. Da diese Akteure Migrantenorganisationen vertreten und in Partnerschaft mit der Regierung arbeiten, haben sie eine Schlüsselfunktion als Bindeglied zwischen Zuwanderern und der öffentlichen Verwaltung Portugals. Die portugiesischen One-Stop-Shops wurden in der ersten Ausgabe des *Handbuchs für Entscheidungsträger und Praktiker* als bewährtes Verfahren bei der Zusammenarbeit mit Partnern zur erfolgreichen Integration von Zuwanderern genannt.

Im Jahr 2006 führte die Internationale Organisation für Migration (IOM) eine unabhängige Bewertung der Ergebnisse dieser Unterstützungszentren durch. In der Bewertung wurde resümiert, dass das Modell der Nationalen Unterstützungszentren für Zuwanderer „tatsächlich eine Initiative und Erfahrung ist, die verbreitet werden sollte und die auf internationaler Ebene, in anderen institutionellen Kontexten übernommen werden kann, natürlich immer unter Berücksichtigung der Besonderheiten, die die verschiedenen internationalen Migrationsszenarien charakterisieren“ (IOM, 2007: 81).

In dem hier entwickelten Leitfaden wird der One-Stop-Shop nicht nur als zentraler Informationspunkt konzipiert (wie anfänglich von der Gemeinsamen Agenda im Jahr 2005 empfohlen wurde) sondern eher als ein Ansatz, der auf einer umfassenderen Leistungserbringung basiert und staatliche Partner beteiligt und bei dem rechtsgültige Antworten gegeben werden, Verfahren abgewickelt und Ergebnisse erzielt werden können.



New Link ist eine neue Art von Zentrum, das Neuzuwanderer in die Gemeinde Peterborough im Vereinigten Königreich integrieren soll. *New Link* bietet unterschiedliche Leistungen, wie zweisprachige Information und Auskunft sowie Unterstützung für Arbeitgeber und -nehmer an. Einzigartig ist auch die Zusammenarbeit von *New Link* mit der Aufnahmegemeinschaft und dem Personal der Grenzbehörden bei Sensibilisierungsmaßnahmen und bei Programmen zur Entwicklung der Gemeinschaften.

Darüber hinaus berät *New Link* die zentrale und nationale Regierung, die Polizei, die Gesundheitsbehörden und andere lokale staatliche Akteure über die erfolgreiche Integration von Neuzuwanderern. Von 2007 bis 2008 verzeichnete *New Link* 8300 Besucher. 3480 Kundengespräche wurden mit zweisprachigen Assistenten geführt. 93 Prozent aller Anfragen wurden vor Ort erledigt, sodass nicht auf andere Dienstleister verwiesen werden musste. Im gleichen Jahr wurden bei *New Link* 1483 neue Kunden verzeichnet. Das Personal spricht 20 Sprachen. Und es wurden insgesamt 26 neue Gruppen mit Leistungen für Zuwanderer eingerichtet.



Das slowakische *Informationszentrum für Migration* (MIC) wurde im Jahr 2006 als Teil eines Projekts der EU-Initiative EQUAL gegründet. Es soll die soziale und berufliche Integration von Migranten in der Slowakei erleichtern. Die Hauptbereiche, in denen das Zentrum Unterstützung bietet sind Rechtsbeihilfe, Neuqualifizierung, Eingliederung in den Arbeitsmarkt und Unternehmensgründung, Informationen über Bildung, Gesundheit und Sozialversicherung in der Aufnahmegesellschaft, Unterkunft, Familienzusammenführung und Staatsangehörigkeit. Bis Juni 2008 erteilte MIC mehr als 600 Migranten und ihren Familien Auskunft und Unterstützung. Für die Erteilung seiner Leistungen hat das Zentrum ein Netzwerk von soziokulturellen Mediatoren aufgebaut, die gegenwärtig 23 Zuwanderergemeinschaften vertreten.

Die Identifizierung, Definition und Bewertung dieses neuen Ansatzes im Bereich der Integration von Zuwanderern, der auf den Erfahrungen von mehreren EU-Mitgliedsstaaten und unterschiedlichen Akteuren der Zuwanderung basiert und bei dem Zuwanderern (durch die Beteiligung von Kulturmediatoren) eine wesentliche Rolle zukommt, ist im Einklang mit den Prioritäten der Europäischen Kommission. **Der One-Stop-Shop-Ansatz kann in innovativer und spürbarer Weise auf die Bedenken und Herausforderungen der EU im Hinblick auf die Integration von Zuwanderern in den Mitgliedsstaaten reagieren.**



Darüber hinaus werden durch die **Konsolidierung der durch den One-Stop-Shop erbrachten Leistungen die Verbindungen zwischen der Zivilgesellschaft – einschließlich Migrantenorganisationen – und öffentlichen staatlichen Akteuren und der nationalen Regierung gestärkt**. Dies erfolgt in Übereinstimmung mit den Prinzipien der gemeinsamen Verantwortlichkeit und der Beteiligung bei der Formulierung einer Integrationspolitik, und zwar sowohl im nationalen als auch im EU-Kontext.

Nutzer des One-Stop-Shops

Als zentrale Leistung für Zuwanderungsangelegenheiten konzentriert sich der One-Stop-Shop speziell auf Kunden wie Neuzuwanderer, Arbeitgeber und Dienstleister. Aufgrund mangelnder Kenntnis mit den Systemen der Aufnahmegesellschaft und möglichen Sprachschwierigkeiten liegen die Hauptbedürfnisse der Neuzuwanderer vorwiegend im Bereich der Integration. Auch Zuwanderer, die schon länger im Land leben (auch die, die bereits die Staatsangehörigkeit übernommen haben) benötigen möglicherweise Integrationsangebote und -leistungen. Die Gründe reichen von einer früheren Inanspruchnahme von Leistungen bis hin zu neu entstandenen Schwierigkeiten oder Bedürfnissen. Wenn der One-Stop-Shop auch Leistungen im Zusammenhang mit der Einbürgerung erteilt, richten sich diese natürlich auch an die dauerhaft im Land lebende Migranten.

Auch die Bürger des jeweiligen Landes sollten Zugang zu den Leistungen des One-Stop-Shops haben, wenn sie spezielle Informationen über Integration, Zuwanderung oder Zuwanderer benötigen. Wie vom EU-Ministerrat „Justiz und Inneres“ beschlossen, unterstreicht das erste Gemeinsame Grundprinzip zur Integration, dass Integration ein dynamischer und wechselseitiger Prozess gegenseitiger Anpassung von allen Zuwanderern und Bürgern der Mitgliedsstaaten ist. Vor diesem Hintergrund benötigen gegebenenfalls nicht nur Zuwanderer, sondern auch Staatsangehörige des Aufnahmelandes die Dienste des One-Stop-Shops.





In Portugal wurden insgesamt 223 797 Personen von den Nationalen Unterstützungszentren für Zuwanderer (CNAI) bedient. Im Jahr 2008 nutzten insgesamt 296 944 Personen die Dienste des CNAI. Von März 2004 bis Dezember 2008 wurden insgesamt 1 688 114 Fälle bearbeitet. Gegenwärtig nehmen im Durchschnitt 1 192 Personen pro Tag die Dienste des CNAI in Anspruch. Erstmalige Leistungen wurden im Jahr 2008 hauptsächlich von Brasilianern (26,2%) Kapverdiern (17,7%), Personen aus Guinea-Bissau (9,9%), Angolanern (8%) und Ukrainern (4,5%) beansprucht. In letzter Zeit haben auch zunehmend portugiesische Staatsangehörige die Dienste in Anspruch genommen.

Den CNAs in Portugal lag anfänglich der Gedanke zugrunde, Dienstleistungen vor allem für Neuzuwanderer bereitzustellen. Diese Ausrichtung änderte sich mit der Einrichtung einer Zweigstelle des zentralen Einwohnermeldeamts zur Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen von dauerhaften Migranten und in Portugal geborenen Ausländern. Als Integrationsdienstleistung erteilt der One-Stop-Shop dokumentierten und nicht dokumentierten Zuwanderern auch Auskunft über Gesundheits-, Bildungs- und Rechtsangelegenheiten. Mit anderen Worten ist in Portugal der rechtliche Status der Nutzer kein Ausschlusskriterium für die Inanspruchnahme der One-Stop-Shop-Dienste. Auf politischer Ebene wurde entschieden, sowohl legalen als auch illegalen Zuwanderern die Integrationsleistungen zur Verfügung zu stellen.

Folglich sind die Nutzer des One-Stop-Shops eine dynamische Gruppe, die sich nach der Zuwanderungserfahrung des jeweiligen Mitgliedsstaates und den individuellen Bedürfnissen der Nutzer richtet. Daher entscheidet jedes Mitgliedsland, ob die Zuwandererzielgruppe neben EU-Bürgern auch EU-Bürger umfasst.



In Irland ergab die Volksbefragung 2006, dass 10 Prozent der Bevölkerung Ausländer sind. Die Erweiterung im Jahr 2004 hatte bedeutende demographische Veränderungen zur Folge, da Irland, genau wie Schweden und das Vereinigte Königreich, den Bürgern der neuen EU-Mitgliedsstaaten ihren Arbeitsmarkt vollkommen öffnete. Einige der Migranten, die nach Irland kamen, sahen sich mit sprachlichen Hürden, Anerkennung ihrer Qualifikationen und dem Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen konfrontiert.

EU-Bürger sind die bei weitem größte Zuwanderergruppe in Irland.

Die Nutzer des Irischen Rates für Zuwanderer haben unterschiedliche Migrationshintergründe. Es sind Wirtschaftsmigranten, internationale Studenten, Inhaber einer *Business Permission* zur Firmengründung, langfristig aufenthaltsberechtigte Personen, Familienmitglieder von aufenthaltsberechtigten Zuwanderern aus Nicht-EWR-Ländern, undokumentierte Zuwanderer und Besucher. Im Jahr 2007 nahmen 9 728 Personen die Dienste der Informations- und Unterstützungsdienste des Rates für Zuwanderer in Anspruch, ein Anstieg im Vergleich zu 4 842 Personen im Jahr 2006.



1.2. Die Vorteile der Einführung eines One-Stop-Shops

Obwohl es möglich ist, die verschiedenen Politiken und die unterschiedlichen Reaktionen auf die Integration von Zuwanderern in der Europäischen Union zu identifizieren, lassen sich in den meisten Mitgliedsstaaten eine Reihe gemeinsamer Hürden feststellen. Wie bereits oben erwähnt, zählen zu den am häufigsten genannten Hürden:

- (1) Die Vielzahl der am Integrationsprozess beteiligten Institutionen;
- (2) Die fehlende Zusammenarbeit von staatlichen Akteuren und den unterschiedlichen Akteuren der Integration;
- (3) Die räumliche Entfernung zwischen den Behörden, die die Zuwanderer aufsuchen müssen, um eine Aufenthaltsgenehmigung zu bekommen und integriert zu werden;
- (4) Die unterschiedlichen Verfahren in den Behörden und eine komplexe Bürokratie;
- (5) Kommunikationsschwierigkeiten aufgrund kultureller und sprachlicher Hindernisse;
- (6) Fehlende Teilhabe von Zuwanderern beim Entwurf von Integrationspolitiken.

Aus diesem Grunde sind die inkonsistente Zusammenarbeit der staatlichen Akteure, ihre räumliche Entfernung und teilweise fehlende Transparenz bei Integrationspolitiken tatsächliche Hindernisse zur effizienten Integration von Zuwanderern. Darüber hinaus ist die Realität in den Mitgliedsländern der Europäischen Union geprägt von häufigen Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Zuwanderern und den staatlichen Akteuren sowie dem Fehlen geeigneter Lösungen zur Integration von Zuwanderern. Diese Hürden erschweren nicht nur den legalen Aufenthalt von Zuwanderern in den Mitgliedsstaaten, sondern drängen sie auch an den Rand der europäischen Gesellschaften und gefährden somit die erfolgreiche Integration.

In den Länderberichten, die für das INTI-Projekt “One-Stop-Shop: eine neuer Ansatz für die Integration von Zuwanderern” (JLS/2006/INTI/148 – weitere Einzelheiten unter www.oss.inti.acidi.gov.pt) wurden die folgenden Hauptschwierigkeiten genannt, mit denen sich Zuwanderer bei der Erteilung von Integrationsdienstleistungen konfrontiert sehen:

✓ In Deutschland:

1. Die Verfahren sind zu bürokratisch und stehen der Integration im Weg.
2. Fehlende Dienstleistungsmentalität bei vielen Angestellten im öffentlichen Dienst: Zuwanderer werden oft nicht als Kunden oder zukünftige Mitbürger sondern eher als Last gesehen.
3. In der öffentlichen Verwaltung fehlt es an sprachlicher und interkultureller Kompetenz. Die Verwaltungssprache ist für Nicht-Muttersprachler oft unverständlich und die Fremdsprachenkenntnisse der Beamten meist gering. Daher sollten öfters Übersetzer zur Verfügung stehen; die Angestellten sollten besser im Umgang mit kulturellen Unterschieden geschult werden.
4. Die Kommunikation sollte verbessert werden. Anrufe werden oft nicht entgegengenommen, es gibt keine Hotlines oder sie sind schlecht strukturiert, die Öffnungszeiten sind zu kurz und die Nutzung von Online-Informationen und -Leistungen könnte verbessert werden.

✓ In Griechenland:

1. Die Zersplitterung der staatlichen Organisationen ist problematisch. So sind beispielsweise zur Ausgabe oder Erneuerung von Aufenthaltsgenehmigungen viele verschiedene Dokumente von weit auseinander liegenden Behörden und Organisationen nötig.
2. Mit Ausnahme der Bürgerdienstleistungszentren, die von 8.00 bis 20.00 Uhr geöffnet sind, liegen die Öffnungszeiten aller anderen Dienste in den Arbeitszeiten der meisten Migranten (9.00 bis 14.00 Uhr) und sind daher nur unter Schwierigkeiten zu erreichen.
3. Die Zuwanderer haben fehlende Kenntnisse über die verfügbaren Leistungen und Rechte, besonders im Hinblick auf Wohlfahrtsinstitutionen.
4. Ein weiteres Problem, von dem Migranten oft berichten, ist die schwierige Kommunikation mit den Angestellten der staatlichen Organisationen. Einige Migranten sprechen nicht genug Griechisch. Da es keine Übersetzer gibt, haben sie keinen Zugang zu den notwendigen Informationen, obwohl die Bewerbungsformulare in neun Sprachen vorliegen.



In Irland:

1. Viele staatliche Akteure sind nur in Dublin ansässig. Daher müssen Zuwanderer, die außerhalb von Dublin wohnen, oft weit anreisen, um die Dienste in Anspruch zu nehmen.
2. Der Irische Einbürgerungs- und Zuwanderungsdienst (INIS) hat kein Publikumsbüro und ist nur schwer telefonisch zu erreichen.
3. Die meisten Zuwanderer in Irland arbeiten. Es ist daher schwierig für sie, Dienstleistungen, insbesondere Englischkurse und sonstige Schulungen in Anspruch zu nehmen, da sie nur während der Arbeitszeiten angeboten werden.
4. Die meisten öffentlichen Webseiten sind nur auf Englisch und Gälisch verfügbar. Es gibt Kommunikations- und Sprachschwierigkeiten, Hürden als Folge von unterschiedlichen Mentalitäten wie auch fehlende Kenntnis des Systems und der verfügbaren Leistungen. Für einzelne Zuwanderer und NGOs, die mit Zuwanderern arbeiten sind Übersetzungs- und Dolmetscherkosten meist unerschwinglich.
5. Die Qualität und der Zugang zu Informationen für Zuwanderer in Irland werden immer wieder als Hauptproblem bei der Inanspruchnahme von Rechten genannt.
6. Zwischen den Ministerien, die für die Belange von Zuwanderern in Irland verantwortlich sind, wie z. B. die Ministerien für Arbeit, Justiz oder Bildung, ist oft fehlende Koordination festzustellen.



In Italien:

1. In Italien sind die Behörden normalerweise montags bis freitags morgens und zweimal wöchentlich nachmittags, von 14.30 bis 17.30 Uhr geöffnet, wenn die meisten Zuwanderer arbeiten. Es wäre also hilfreich für sie, wenn die Ämter auch am späten Nachmittag und samstags geöffnet wären.
2. Personaleinsparungen haben manchmal einschneidende negative Auswirkungen im Hinblick auf Schlangen und Wartezeiten an den Schaltern zur Beantwortung von Anträgen.
3. Die Sprachbarriere ist ein wesentliches Problem. Es wurde hervorgehoben, dass es keine mehrsprachigen Broschüren und Formulare gibt. Die Antragsformulare in den Ämtern der öffentlichen Verwaltung existieren normalerweise nur auf Italienisch und nur sehr wenige Klienten erhalten diese in anderen Sprachen.
4. Die Anwesenheit von interkulturellen Mediatoren ist nicht immer garantiert, sondern hängt von einer speziellen und meist nur sporadischen Finanzierung ab.



In Portugal:

Unterschiedliche Schwierigkeiten, mit denen sich Zuwanderer konfrontiert sahen, führten der Einführung von Nationalen Zentren zur Unterstützung von Zuwanderern im Jahr 2004:

1. Das Verfahren, das Zuwanderer durchlaufen mussten, um Aufenthaltsgenehmigungen zu bekommen, war komplex (und machte es erforderlich, Dokumente bei verschiedenen Behörden zu beantragen). Es war zeitaufwendig und beinhaltete arbeitsaufwändige Verfahren.
2. Viele Zuwanderer gaben es auf, ihre Legalisierungsverfahren zu Ende zu führen, da die Behörden räumlich weit auseinanderlagen und schwierige Öffnungszeiten hatten.
3. Fehlende Koordination zwischen Behörden und folglich fehlende Standardisierung der Verfahren und die Erteilung inkohärenter Informationen stellten ein Problem dar.
4. Behörden waren nur schlecht darauf vorbereitet, mit unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen umzugehen (fehlende sprachliche und interkulturelle Kompetenzen).



In Spanien:

1. Es gibt keine flexible Koordination zwischen Dienstleistungen, an denen unterschiedliche Ämter oder Ministerien beteiligt sind.
2. Eine direkte Beratung und die Lösung von Problemen sind oft mit langen Wartezeiten verbunden.
3. Öffnungszeiten liegen immer in den Arbeitszeiten der Nutzer.
4. Die Verfahren können komplex sein.
5. Es gibt Sprach- und Kommunikationsschwierigkeiten.

Die Idee eines Ansatzes, der es zum einen den Zuwanderern erleichtert, Behörden und Ämter aufzusuchen, und zum anderen die Qualität und die Effizienz dieser Dienste steigert, basiert auf dem Prinzip, dass eine solche Struktur für Zuwanderer, andere Nutzer und die Dienstleister selbst von Vorteil ist. Im Sinne einer umfassenden Integration trägt der One-Stop-Shop zur Förderung der Grundrechte, der Nicht-Diskriminierung und der Chancengleichheit bei, wie im „*Dritten Jahresbericht über Einwanderung und Integration*“ (KOM 2007, 512: 6) empfohlen wird.

In der Perspektive der Zuwanderer **resultiert die Schaffung eines solchen Dienstes aus der allgemeinen Erkenntnis, dass die Trennung der Dienste einer der Gründe ist, warum Zuwanderer nicht ausreichend über ihre Rechte, Pflichten und die notwendigen Verfahren informiert sind.**



Neben der räumlichen Trennung wird auch festgestellt, dass die fehlende Koordination der verschiedenen Behörden für Zuwanderer aufgrund der großen Vielfalt der *modus operandi* und Verfahren sowie der schwierigen Öffnungszeiten ein Zugangshindernis darstellt. So spielt also die Möglichkeit eines schnellen Informationsaustausches zwischen Behörden eine wichtige Rolle für eine bessere Kohärenz der Informationen und erleichtert damit die Integration von Zuwanderern in die Aufnahmegesellschaft. Außerdem **vermindert partnerschaftliches Arbeiten Ungenauigkeiten und zeitaufwendige *modus operandi* beim Durchführen von Verfahren**. Die Tatsache, dass die Behörden, die Zuwanderungsangelegenheiten bearbeiten, für diese Zwecke spezifische Zweigstellen in den One-Stop-Shops einrichten und alle an einem einzigen Ort partnerschaftlich zusammenarbeiten, trägt spürbar zur Beschleunigung der Verfahren bei und gewährleistet die Qualität der geleisteten Dienste.

Dazu kommt, **dass durch die Reduzierung widersprüchlicher und ungenügender Informationen, der One-Stop-Shop eine wichtige Rolle dabei spielt, das Vertrauen der Zuwanderer in die öffentlichen Dienstleistungen zu stärken und somit die bestehende Distanz zu vermindern**. Es trägt nicht nur dazu bei, dass den Zuwanderern ein positives Bild vom Staat vermittelt wird, sondern kann darüber hinaus auch der Aufnahmegesellschaft Einwanderung als etwas Positives näherbringen. Der One-Stop-Shop gibt Informationen über die Rechte und Pflichten und stellt die Grundwerte der Europäischen Union¹¹ sowie die Werte des jeweiligen Mitgliedsstaates dar. Diese Strategie ist daher ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Beziehung zwischen Staat, Gesellschaft und Zuwanderern, wobei jeder auf seine Weise und in gegenseitiger Ergänzung zu besseren Aufnahme- und Integrationsmaßnahmen beiträgt.

Da der One-Stop-Shop integrierte Lösungen für die Probleme der Zuwanderer anbietet und da alle für sie notwendigen Dienstleistungen an einem Ort erbracht werden, kann er zum Abbau von Hürden führen. Auch Kommunikationsschwierigkeiten, die oft auf kultureller und sprachlicher Unterschieden beruhen, können mit der One-Stop-Shop Strategie bewältigt werden. Dies gelingt hauptsächlich durch die Einstellung und Schulung von Kulturmediatoren und den Aufbau eines Personalbestandes mit interkulturellen Kompetenzen (weitere Ausführungen in Kapitel 3). **Mediatoren sind wichtig, um Distanz zwischen Behörden und Zuwanderern zu vermindern**, weil sie für den ersten Kontakt der Zuwanderer mit diesen Diensten verantwortlich sind. Da sie außerdem den Zuwanderern die Kommunikation mit den Diensten erleichtern, ist dieser Ansatz auch ein Instrument, um Zuwanderern den Zugang zu Institutionen zu erleichtern und verbessert die Effektivität und die Effizienz der Dienstleistungen, da klarere Informationen letztendlich auch dazu führen, dass Immigranten diese Stellen nicht unnötigerweise aufsuchen.

Ein ganzheitliches, umfassendes Modell wie der One-Stop-Shop trägt zu einer effizienten Koordination unterschiedlicher Aktionen bei und vereinfacht sowohl




den Zugang zu den Leistungen als auch das Ergebnis der Verfahren. Im Einklang mit den jüngsten europäischen Leitlinien zur Integration von Zuwanderern ist der One-Stop-Shop ein klares Beispiel konzertierten und partnerschaftlichen Handelns unterschiedlicher staatlicher Repräsentanten mit Organisationen der Zivilgesellschaft und beteiligt so alle, an Einwanderungsangelegenheiten beteiligten Akteure (weitere Ausführungen in Kapitel 2)


1.3. Die Voraussetzungen und notwendigen Schritte zur Einführung eines One-Stop-Shops

Unter Berücksichtigung der allgemeinen Merkmale des One-Stop-Shops und der möglichen Resultate der Integration von Zuwanderern, werden zunächst die wichtigsten Voraussetzungen für die Einführung einer solchen Dienstleistung dargestellt.

Notwendige Schritte

- a. Erstellung einer Analyse über die Behörden, die die Zuwanderer aufsuchen müssen oder die die Integration von Zuwanderern im betreffenden Land unterstützen. Der Bericht sollte auch die Schwierigkeiten darstellen, die Zuwanderer mit diesen Diensten haben. Des Weiteren sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse über die Einführung eines One-Stop-Shops durchgeführt werden;
- b. Bestimmung der staatlichen Dienstleistungen und der speziellen Unterstützungsleistungen, die im One-Stop-Shop angeboten werden sollen. Dabei müssen die Besonderheiten der Aufnahmegesellschaft und der im Land lebenden Zuwanderer berücksichtigt werden;
- c. Koordiniertes Handeln von Behörden durch die Eröffnung von Zweigstellen im One-Stop-Shop statt der Übertragung von Kompetenzen (weitere Ausführungen in Unterkapitel 2.2);
- d. Bestimmung oder Schaffung einer Dachorganisation, die die allgemeine Leitung der One-Stop-Shops übernimmt und die Einführungsphase koordiniert;
- e. Einrichtung eines beratenden Organs mit allen Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft, die an der Bereitstellung von Dienstleistungen und Informationen im One-Stop-Shop beteiligt werden sollen (weitere Ausführungen in Unterkapitel 2.1);
- f. Auffinden eines geeigneten Gebäudes in gut erreichbarer Lage in einer Stadt mit einer hohen Zuwandererdichte (weitere Ausführungen in Kapitel 5);
- g. Abschließen von Partnerschaften mit Migrantenorganisationen und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft (weitere Ausführungen in Unterkapitel 2.3);

- 
- h. Verhandlungen über die Einstellung von Kulturmediatoren mit den Migrantenorganisationen (der Mehrwert von Mediatoren wird in Kapitel 3 erläutert);
 - i. Einstellung und Schulung von Kulturmediatoren für den Dienst im One-Stop-Shop;
 - j. Wenn nötig, sollte Schulungspersonal der Behörden im One-Stop-Shop arbeiten;
 - k. Eröffnung des One-Stop-Shops;
 - l. Fortlaufende Bewertung aller Leistungen und des One-Stop-Shops insgesamt, gegebenenfalls Anpassung oder Erweiterung bestehender und Einführung neuer Leistungen.



Im Jahr 2004 hatte der portugiesische Ministerpräsident, António Durão Barroso den **politischen Willen Nationale Unterstützungszentren für Zuwanderer zu eröffnen** und zwar als Teil der Hohen Kommission für Zuwanderung und Ethnische Minderheiten (seit 2007 die Hohe Kommission für Immigration und Interkulturellen Dialog – ACIDI, I.P.) - eine bereichsübergreifende Behörde innerhalb des Ministeriums der Präsidentschaft, die dem Ministerpräsidenten direkt Bericht erstattet. Der Grund war die steigende Anzahl von nicht Portugiesisch sprechenden Zuwanderern in den ersten Jahren dieses Jahrhunderts. Da viele Zuwanderer kein Portugiesisch sprachen, hatten viele von ihnen Probleme bei der Interaktion mit den weit auseinanderliegenden Behörden, ihren unterschiedlichen Methoden und oft unvereinbaren Öffnungszeiten. Diese Probleme hatten zu Ineffizienz geführt sowie dazu, dass die Zuwanderer ihre Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen nicht erneuerten. Dies stand wiederum ihrer sozialen Integration im Wege.

Die Zentren begegnen den oben genannten Schwierigkeiten, indem sie unterschiedliche Dienstleistungen, die mit Einwanderung in Zusammenhang stehen an einem Ort, mit gleichen Arbeitsmethoden und in kooperativer Weise anbieten. Außerdem wurden unterschiedliche innovative Unterstützungleistungen geschaffen, die eine Antwort auf Bedürfnisse geben, die bisher von keiner Behörde angeboten worden waren. Das Modell für diesen integrierten Service war das Netzwerk der Bürgerbüros in Portugal, das für die allgemeine Bevölkerung das Problem der räumlichen Distanz der Dienste gelöst hatte.

Die Gründungs-, Konsultations- und Diskussionsphase für die Zentren fand in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 statt. Im Jahr 2003 wurden geeignete Standorte für die Zentren ausgewählt. Anschließend begann die Umsetzung des Projekts, bei der verschiedene Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen zur Teilnahme eingeladen wurden. In dieser Phase wurden auch Kulturmediatoren eingestellt und geschult. Die Zentren wurden im März 2004 eröffnet und gesetzlich im Jahr 2005 weitergehend geregelt und konsolidiert.

Zu den Voraussetzungen für die Einrichtung eines One-Stop-Shops gehören daher Mechanismen zur Konsultation der Zuwanderer und der Behörden. Die Beteiligung von Migrantenorganisationen, die ihre Repräsentativität und Legitimität als Organisationen zur Integration von Zuwanderern nachweisen müssen, ist ebenfalls wichtig (weitere Ausführungen in Unterkapitel 2.3).


Die Effizienz des Dienstes hängt von der Bereitschaft einer zunehmenden Anzahl von Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft ab, sich entweder am Anfang oder in der Entwicklungs- und Expansionsphase an den One-Stop-Shops zu beteiligen.




In Irland wurde das Amt des Ministers für Integration im Sommer 2007 geschaffen. Es ist ein Juniorministerium mit Sitz im Ministerium für Gemeinschafts-, ländliche und gälischsprachige Angelegenheiten mit Verbindungen zum Ministerium für Bildung und Wissenschaft und dem Ministerium für Justiz, Gleichheit und Gesetzesreform. Das Amt hat ein bereichsübergreifendes Mandat, Integrationsmaßnahmen in anderen Ministerien, Behörden und Dienststellen des Staates zu entwickeln, einzuführen und zu koordinieren.

Im Mai 2008 gab der Minister eine Strategieerklärung mit dem Titel „*Migration Nation*“ heraus. Diese Empfehlung bezieht sich ausdrücklich auf den One-Stop-Shop-Ansatz als Dienstleistung für Zuwanderer und weist darauf hin, dass der Irische Einbürgerungs- und Zuwanderungsdienst ein Schritt in diese Richtung ist, da das Nationale Zuwanderungsbüro der Polizei (Garda) in den gleichen Einrichtungen untergebracht ist. Der Vorschlag, dass andere staatliche Stellen auch in einen erweiterten One-Stop-Shop integriert werden könnten, der auch auf EU-Bürger ausgerichtet ist und gemeinsam mit Nicht-Regierungsorganisationen arbeitet, soll untersucht und in Betracht gezogen werden. Diese Untersuchung wird auch die Veränderung der Art der Zuwanderung berücksichtigen sowie geplante Veränderungen aufgrund von Entwicklungen im Gesetzesbereich und die administrativen Vor- oder Nachteile von One-Stop-Shops.¹²

Wie außerdem im elften Gemeinsamen Grundprinzip – „*Es bedarf klarer Ziele, Indikatoren und Evaluierungsmechanismen*“ – und weiter in der zweiten Ausgabe des *Handbuches zur Integration* ausgeführt wird, ist die Planung und Bewertung von Integrationspolitiken notwendig. Daher ist es sehr zu empfehlen, dass eine fortlaufende Bewertung des One-Stop-Shops stattfindet, besonders weil nicht alle seine Aspekte umzusetzen sind. Wie schon hervorgehoben, stellen die Voraussetzungen und notwendigen Schritte zur Schaffung und Entwicklung eines **One-Stop-Shops nicht nur einen graduellen Prozess dar, bei dem Verhandlungen durchgeführt werden und alle Beteiligten** (sowohl staatliche Akteure als auch Organisationen der Zivilgesellschaft) **ihre Verfahren und Sichtweisen**



anpassen. Sie haben auch einen fortlaufenden Prozess zur Folge, bei dem die Leistungen daraufhin untersucht werden, ob weiterhin auf die Bedürfnisse der Zuwanderer und der Aufnahmegesellschaft eingegangen wird. Beratende Organe haben in dieser Hinsicht eine große Bedeutung, da von ihren Mitgliedern pro-aktive Arbeit erwartet wird, um die One-Stop-Shop Strategie im Speziellen und die Integrationspolitik im Allgemeinen zu verbessern. Durch eine Bewertung der Arbeit des One-Stop-Shops kann auch festgestellt werden, was gut bzw. was schlecht funktioniert. So wird die Kenntnis über die Organisation verbessert. Diese Ergebnisse können dazu verwendet werden, den Ansatz umzugestalten oder zu verstärken.



Im Jahr 2006, nach einer Laufzeit von zwei Jahren, beauftragte die Portugiesische Hohe Kommission für Zuwanderung die Internationale Organisation für Migration (IOM), eine unabhängige Evaluation der Ergebnisse der beiden portugiesischen One-Stop-Shops – den sogenannten *Nationalen Zentren für die Unterstützung von Zuwanderern* – durchzuführen. Mit Nutzern und Personal der Zentren wurden Umfragen durchgeführt. Auf Grundlage der Evaluation wurden Veränderungen durchgeführt. Aus dem Bericht der IOM ging auch hervor, dass sich die Zentren als dynamisch erwiesen hatten und sich ständig veränderten, um sich an neue, interne und externe Faktoren anzupassen (wie z. B. Gesetzesveränderungen, Anstieg der Arbeitslosigkeit, neue Zuwanderung). Als Folge wurden in den letzten Jahren neue Unterstützungsbüros eröffnet. Andere haben ihre Dienstleistungen an die neuen Bedürfnisse angepasst.

1.4. Mögliche Schwierigkeiten bei der Einführung eines One-Stop-Shops



Dieser Abschnitt soll die möglichen Schwierigkeiten bei der Einführung eines One-Stop-Shops in den verschiedenen Mitgliedsstaaten aufzeigen. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben alle unterschiedliche Merkmale in Bezug auf ihre Migrationsgeschichte, Regierungsformen, politischen Trends und der Zusammensetzung der zugewanderten Bevölkerung. Dieses Handbuch beleuchtet die möglichen Hindernisse, die zur Einführung eines One-Stop-Shops bewältigt werden müssen. Dabei wird die Vielfalt und Heterogenität der 27 europäischen Staaten berücksichtigt und auch die Tatsache, dass ein starres und unveränderliches Modell nicht für alle Staaten gelten kann. Das Handbuch soll ein realistischer und nützlicher Leitfaden sein, der mögliche Schwierigkeiten beim Einführungsprozess berücksichtigt und ein flexibles Modell vorschlägt.

Mainstreaming


Die laufenden Debatten über Multikulturalismus versus Assimilierung und spezifische versus allgemeine Dienstleistungen sind ein Merkmal der europäischen Integrationspolitik. Diese Diskussionsbereiche sind folglich in der Definition von One-Stop-Shops einbezogen.

Der One-Stop-Shop-Ansatz wurde durch das zehnte Gemeinsame Grundprinzip zur Integration und den Empfehlungen der *Gemeinsamen Integrationsagenda der Kommission* (KOM (2005) 389) inspiriert und soll Zuwanderern den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen erleichtern und die Kapazität der öffentlichen und privaten Dienstleister stärken. Durch die Förderung der Integration von Zuwanderern, die die Dienste in Anspruch nehmen, **soll das allgemeine langfristige Ziel erreicht werden, dass die Nutzung der öffentlichen Verwaltungsdienste von Zuwanderern in die Mainstream-Nutzung übergeht**, da die Ämter in den One-Stop-Shops vor allem allgemeine staatliche Behörden sind. Die Aufnahme des One-Stop-Shop-Ansatzes in den Mainstream impliziert, dass die Erbringung von Leistungen für Zuwanderer ein allgemeines Anliegen ist, an dem sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure beteiligt sind.

Außerdem steht der One-Stop-Shop Dienst mit dem Ziel in Einklang, dass der **Staat als Ganzes** handelt. Die Zusammenführung unterschiedlicher, für Zuwanderer relevante Behörden an nur einem Ort bedeutet **eine schlüssige politische Botschaft für die Integration von Zuwanderern**. Es bedeutet, dass nicht nur eine Institution für die Integration von Zuwanderern verantwortlich ist und dass Zuwanderern Zugang nach dem Prinzip der Gleichheit gewährleistet wird.

Mit anderen Worten geht die Regierung von der Prämisse aus, keine parallelen und spezifischen Dienste für Zuwanderer zu schaffen, sondern ihnen den Zugang zu den allgemeinen Behörden durch zusätzliche Unterstützungsmechanismen zu erleichtern, die fehlende Leistungen ergänzen. Diese Mechanismen gleichen eventuelle Nachteile aus, die Zuwanderer im Vergleich zur Landesbevölkerung haben und bedingt den Einsatz von Kulturmediatoren bei der Erteilung öffentlicher Dienstleistungen sowie z.B. integrierte Sprach- und Aufnahmeprogramme. In diesem Sinne sind Sozialdienste und Organisationen der Zivilgesellschaft, einschließlich Migrantenorganisationen, fundamentale Partner zur Abwicklung integrierter Aufnahmeprogramme, da sie die benötigten Informationen und Auskünfte in den verschiedenen Bereichen des One-Stop-Shops erteilen können.

Die Integrationsmaßnahmen einiger Mitgliedsstaaten sind darauf ausgerichtet, dass Zuwanderer die Mainstream-Dienste nutzen sollen. Sie berücksichtigen dabei jedoch gleichzeitig, dass spezielle Integrationsprogramme für Zuwanderer weiter notwendig sind. Der aktuelle politische Trend des *mainstreaming* in den Mitgliedsstaaten ist ein positives



und nützliches Prinzip für den Zugang und die Nutzung öffentlicher Dienste. Wie auch in der *Gemeinsamen Integrationsagenda* (KOM 2005 389) beschrieben, wird dabei anerkannt, dass Kapazitäten der Dienste durch die Interaktion mit Drittstaatsangehörigen erhöht werden, wozu auch interkulturelle Übersetzungen sowie Mediation durch Migrantenorganisationen beiträgt. (sechstes Gemeinsames Grundprinzip).

Da die Neuzuwanderer und sonstige Zuwanderer nicht immer wissen, welche Dienstleistungen und Unterstützung existieren, ist eine Voraussetzung von One-Stop-Shops die Beteiligung von Migrantenorganisationen und Kulturmediatoren. Beide spielen eine wichtige Rolle dabei, die Kluft zwischen Zuwanderern und den allgemeinen Behörden zu vermindern. Mit anderen Worten werden die Akteure aus den Reihen der Zuwanderer zu wichtigen Partnern bei der Kontaktaufnahme.

Zusammenfassend wird der **One-Stop-Shop als nützliches Instrument des mainstreaming und als Mittel zur Kontaktaufnahme empfohlen, das die Integration von Zuwanderern und den Zugang zu Behörden zu ermöglicht.**

Erfahrungen mit Zuwanderung und Zusammensetzung der zugewanderten Bevölkerung

Der hier dargestellte One-Stop-Shop-Ansatz soll sich sowohl in Ländern mit jüngerer als auch längerer Zuwanderungserfahrung umsetzen lassen. Viele osteuropäische Staaten haben eine eher junge Zuwanderungstradition, wogegen westeuropäische Staaten (wie Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich) schon längere Erfahrungen mit der Aufnahme von Zuwanderern gesammelt haben. Einige südeuropäische Länder und Irland haben erst seit knapp zwei Jahrzehnten Erfahrungen mit Zuwanderung. Es zeigt sich daher, dass einige Staaten hauptsächlich über die Ankunft einer großen Anzahl von Neuzuwanderern besorgt sind, andere Staaten sich auf schon vor längerer Zeit gekommene Zuwanderer und deren Nachkommen konzentrieren, während wiederum andere sich mit beiden Situationen auseinandersetzen.

Wie oben erläutert, passt der One-Stop-Shop-Ansatz seine Leistungen an die Integrationsnotwendigkeiten an. Somit begünstigen oder behindern Situationen wie stärkere oder geringere Zuwanderung, Arbeitsmigration oder Familienzusammenführung nicht die Einführung von One-Stop-Shops. Länder mit längerer Zuwanderungstradition wollen diese Dienste möglicherweise auf Personen ausrichten, die Unterstützung bei der Integration oder Beschäftigung benötigen oder auf Nichtdiskriminierungsmaßnahmen, soziale Eingliederung bzw. auf Einbürgerungsdienstleistungen. Langfristige Zuwanderer und Zuwanderer der zweiten

und dritten Generation können aus unterschiedlichen, ihre Herkunft betreffenden Gründen, immer wieder Probleme dabei haben, Zugang zum Arbeits- oder Wohnungsmarkt zu finden. Daher muss Unterstützung geleistet werden, damit alle Einwohner einer Aufnahmegesellschaft die gleichen Chancen beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen haben. Für Länder mit einer jüngeren Zuwanderungsgeschichte liegt der Schwerpunkt vermutlich eher auf dem Bereich der Sprach- und Informationsvermittlung sowie auf Bedürfnissen, die Zuwanderer kurz nach ihrer Ankunft haben.

Dazu kommt, dass die Zusammensetzung der zugewanderten Bevölkerung in den einzelnen Ländern der Europäischen Union von hohen Anteilen einzelner Nationalitäten bis hin zu einer Vielzahl von Zuwanderern aus verschiedenen Herkunftsländern reicht. Dies hat Auswirkungen auf die Auswahl der Kulturmediatoren, da sie die Zusammensetzung der Zuwanderer möglichst gut widerspiegeln sollen. Hier muss jeder einzelne Mitgliedsstaat gemäß seinen speziellen Bedürfnisse handeln und einen komplexen Prozess durchlaufen, um die beste Lösung zu finden.

Darüber hinaus muss der relative Anteil von EU und Nicht-EU Zuwanderern mit Integrationsbedürfnissen berücksichtigt werden. Jeder Mitgliedsstaat kann angesichts der Merkmale seiner Zuwanderer entscheiden, ob die Leistungen auch auf EU-Zuwanderer ausgerichtet werden sollten, die Sprach- und Integrationsprobleme haben. Es muss auch entschieden werden, ob für undokumentierten Zuwanderer Leistungen erbracht werden sollen. Letzteres ist in den portugiesischen One-Stop-Shops der Fall. Je nach Zusammensetzung der Zuwanderer im Hinblick auf ihre Zuwanderungsmotive, kann sich der One-Stop-Shop eher auf Familienzusammenführung oder auf Arbeitsmigration konzentrieren.

Die Einführung eines **One-Stop-Shops mit einem mainstreaming Ansatz ist daher für alle Mitgliedsstaaten ungeachtet ihrer Zuwanderergeschichte oder -zusammensetzung nützlich.**

Nationale, regionale, lokale Ebene

Der One-Stop-Shop-Ansatz kann in zentral regierten Staaten, in Staaten in denen die Regionalregierungen eine große Autonomie haben und in Staaten, wo die lokale Regierung eine entscheidende Rolle zukommt, umgesetzt werden. Der **One-Stop-Shop Dienst kann so angepasst werden, dass er in zentralistischen Staaten und föderalen Staaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene eingeführt werden kann.** Dies kann schrittweise, durch die Zusammenlegung von Leistungen erfolgen. Je nach dem Regierungsstil des jeweiligen Landes, kann der One-Stop-Shop also als Netzwerk von lokalen



Zentren, Zentren auf regionaler oder föderaler Ebene oder als ein oder mehrere nationale Zentren in zentralistischen Staaten eingerichtet werden.

Verschiedene Regierungsstile in den EU-Mitgliedsstaaten sind daher kein Hindernis zur Umsetzung des One-Stop-Shops, sie wirken sich vielmehr nur auf die Art des One-Stop-Shops aus. In zentralistischen Staaten wird der Dienst vermutlich von der nationalen Regierung und nationalen und lokalen NGOs und Migrantenorganisationen eingeführt und besteht aus einem oder mehreren zentralen Standorten, an denen die Zuwanderer Zugang zu Leistungen haben. In solchen Staaten werden öffentliche Dienstleistungen auf nationaler Ebene angeboten und daher kommen auch die Partner der Ministerien und Behörden im One-Stop-Shop von der nationalen Ebene.

In Staaten, die auf föderaler oder Länder-Ebene regiert werden, ist die Landesregierung mitunter stärker für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen verantwortlich und folglich schließen sich die regionalen Behörden, NGOs und Migrantenorganisationen zur Einrichtung von One-Stop-Shops zusammen.

Gleichmaßen werden in Ländern, wo die kommunale Ebene stark ist, Leistungen auf lokaler Ebene in Zusammenarbeit zwischen kommunalen Regierungen und Nichtregierungspartnern bereitgestellt. Hier kann es zu Problemen kommen, wenn die Kompetenzen, wie die Ausgabe von Aufenthaltsgenehmigungen oder die Verleihung der Staatsbürgerschaft, auf nationaler Ebene liegen. Dies kann dadurch gelöst werden, dass im One-Stop-Shop lokale oder regionale Zweigstellen von Behörden mit nationalen Kompetenzen vorhanden sind.

Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft

Einige Mitgliedsstaaten haben Schwierigkeiten, zu bestimmen, welche Organisationen der Zivilgesellschaft (einschließlich der Migrantenorganisationen) Schlüsselpartner sein sollen. Dies könnte ein Problem für die Einführung von One-Stop-Shop sein.

Das neunte Gemeinsame Grundprinzip definiert als Priorität die „*Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen*“. **Wenn Zuwanderer an Maßnahmen teilhaben, die sie direkt betreffen, erhöht dies ihr Gefühl von Mitverantwortung und Zugehörigkeit und fördert so ihre aktive Ausübung von Rechten und Pflichten.** Gemäß diesem Beispiels wird in der *Gemeinsamen Integrationsagenda* empfohlen, dass Migrantenorganisationen Neuzuwanderern mit Auskunft bereitstehen und dass ihre Vertreter in die Einführungsprogramme miteinbezogen werden. Daher ist für den One-Stop-Shop gemäß diesem kohärenten Ansatz auf EU-Ebene

die Partnerschaft mit Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Erbringung von Leistungen für die Integration von Zuwanderern eine Voraussetzung.




Je nach Mitgliedsstaat gibt es im Hinblick auf die Integration von Zuwanderern unterschiedliche Formen der Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Das Vorhandensein einer gesetzlich verankerten Struktur für Partnerschaften zwischen dem Staat und den Organisationen der Zivilgesellschaft (einschließlich Migrantenorganisationen) ist für die Umsetzung des One-Stop-Shops notwendig, da dies ein Dienst ist, der grundlegend auf solchen Partnerschaften basiert (siehe Unterkapitel 2.3).

Bei der Einführung von One-Stop-Shops liegt die Herausforderung für Regierungen in der Entwicklung von Mechanismen für das ordnungsgemäße Funktionieren dieser Partnerschaften. Es ist für die erteilten Leistungen von Vorteil, wenn NGOs beteiligt werden. Und es muss ein System geben, wie Migrantenorganisationen ausgewählt werden bzw. nach dem Migrantenorganisationen als Vertreter ihrer Gruppe oder als wichtige Beteiligte bei der Förderung von Zuwandererintegration anerkannt werden.

In mehreren Mitgliedstaaten ist die Partizipation von Migrantenorganisationen nicht nur durch die Stärkung eines Anerkennungssystems von Migrantenorganisationen gewährleistet, sondern auch dadurch, dass ihnen öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, um Integrationsprojekte und Programme für ihre Gruppen zu entwickeln und so ihre nachhaltige Entwicklung und Repräsentation gestärkt wird (siehe Unterkapitel 2.3)

Die Koordination staatlicher Akteure und die Finanzierung der One-Stop-Shops

Die Abstimmung zwischen Regierungsinstitutionen auf dem Gebiet der Zuwandererintegration ist auch eine Aufgabe, die in die Verantwortung der beteiligten Ministerien fällt. Dies ist ein wichtiger Aspekt. In einigen Mitgliedsstaaten ist es schwer, unterschiedliche Behörden zur gemeinschaftlichen Arbeit zu ermutigen.



In Italien existiert keine öffentliche Behörde, die alleine mit Zuwanderung und Integration beauftragt ist. Mehrere Ministerien sind für Migrationspolitiken verantwortlich (z. B. die Präsidentschaft des Ministerrats, das Innenministerium, das Außenministerium, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialpolitiken) und das Sozialhilfesystem wird auf Regional-, Provinz- und städtischer Ebene verwaltet. Diese Fragmentierung von Verantwortung innerhalb der öffentlichen Verwaltung auf nationaler und lokaler Ebene macht es schwierig, die verschiedenen Sektoren zu kombinieren und so eine umfassende Integrationspolitik umzusetzen.

Darum bemüht ein miteinander abgestimmtes Regieren zu verbessern, wurde im Jahr 2002 eine einheitliche Einwanderungsbehörde – *Sportello Unico per l'Immigrazione* – per Gesetz beschlossen und 2005 auf Provinzebene eröffnet. Das Ziel war es, Beamte von allen amtlichen Stellen, die an den Verfahren zur legalen Aufnahme von Zuwanderern beteiligt sind, zusammenzubringen. Theoretisch kam das dem One-Stop-Shop-Ansatz nahe, da diese Institution unter anderem Delegationen des Ministeriums für Arbeit, des Innenministeriums und dem Finanzministeriums vereinigte. Diese Stelle war hauptsächlich für ausländische Arbeitnehmer geplant, um ihnen eine Rückmeldung über ihre Anträge auf Familienzusammenführung zu geben. Außerdem diente sie der Erneuerung von Aufenthaltsgenehmigungen, die sich aus der Veränderung des Aufenthaltsstatus' ergaben.

Gemäß dem ursprünglichen Plan sollten Beamte aus unterschiedlichen öffentlichen Einrichtungen in einer Institution zusammenarbeiten, um Verfahren wie die Ankunft ausländischer Arbeiter, Familienzusammenführungen und aufenthaltsrechtliche Änderungen zu bearbeiten. In jeder Präfektur (die lokale Vertretung des Staats in den italienischen Provinzen) befindet sich ein *Sportello Unico*, in dem, wenn möglich, mehrsprachige Broschüren bereitgestellt werden. In einigen gibt es auch interkulturelle Mediatoren. Es gab jedoch erhebliche Probleme in Bezug auf die Effektivität und die Leistung dieser Institutionen innerhalb der gegebenen Struktur. Dies lag teilweise daran, dass die verschiedenen Ämter Schwierigkeiten und Bedenken hatten, einen Teil ihrer Verantwortung aufzugeben. Es gab auch beim Informationsaustausch zwischen den Ämtern, bei der Auswahl einer einheitlichen IT-Plattform, die bei allen Tätigkeiten genutzt werden sollte, und bei der Verwendung einer gemeinsamen Datenbank Probleme.

Daher arbeitet der Einheitsschalter für Zuwanderer nur als „*Front Office*“, (eine Stelle an die man die Antragsformulare für Einreiseanträge zur Arbeitsaufnahme, zur Familienzusammenführung oder für die Veränderung des Aufenthaltsstatus' einreichen kann). Die Tätigkeiten des „*Back Office*“ werden von den verschiedenen staatlichen Stellen (Präfektur, Arbeitsamt, Polizeipräsidium, Arbeitsdirektorat der Provinz etc.) ausgeführt, die auf lokaler Ebene arbeiten aber nicht im gleichen Gebäude oder Gebäudekomplex arbeiten.

Außerdem arbeitet das Zuwanderungsbüro hauptsächlich mit Zuwanderern, die aus Arbeitsgründen oder als Familienangehörige von Arbeitern eingewandert sind. Es ist nicht vorgesehen, dass Auskünfte über Gesundheitsangelegenheiten, Schule, Sozialleistungen u. ä. gegeben oder Information und Auskunft an undokumentierte Migranten erteilt werden.

Daher ist das Konzept, Beamte aus verschiedenen Behörden unter einem Dach zusammenzubringen, in Italien bislang nicht erfolgreich gewesen. Dennoch ist die Erfahrung mit dieser Institution ein erster Schritt in Richtung stärkerer Verbindung und Zusammenarbeit zwischen mehreren Behörden, die an den Verwaltungsverfahren beteiligt sind.

Es sollte deutlich darauf hingewiesen werden, dass **zur Einführung zwar die Aufsicht eines übergreifenden Ministeriums, einer Behörde oder eines lokalen Amtes notwendig ist, jedes Ministerium bzw. jede Behörde, die eine Niederlassung im One-Stop-Shop hat, jedoch ihre Kompetenzen behält. Sie delegiert diese nicht an die übergreifende Organisation.** Das Personal arbeitet einfach nur in der eigenen Behörde mit der Unterstützung der Kulturmediatoren, nicht für ein anderes Ministerium.


Um das Vertrauen in die Vorteile des One-Stop-Shops zu erhöhen und das Verstehen seiner Funktionsweise zu fördern, kann es anfänglich notwendig sein, ihn als Informations- und Mediationdienst einzuführen und dabei nur eine beschränkte Anzahl von Leistungen anzubieten. Wenn die Struktur sich entwickelt und umfassender wird, können andere Ministerien und Behörden auf die Vorteile des One-Stop-Shops aufmerksam gemacht und ihnen angeboten werden, dort Zweigstellen zu eröffnen. Aus diesem Grunde ist in einigen Ländern **die Einführung aller Aspekte des One-Stop-Shops kein einmaliger Akt, sondern ein gradueller Prozess, der Verhandlungen und die Anpassung der Standpunkte aller Beteiligten beinhaltet.**



Die Nationalen Zentren zur Unterstützung von Zuwanderern (CNAIs) in Portugal hatten anfänglich kein fest umschriebenes Angebot von Leistungen. Stattdessen entwickelten sich der Umfang und die Anzahl der Dienstleistungen je nach Veränderungen der Politiken und Bedürfnisse der Zuwanderer. Beispielsweise hatte ein neues Gesetz über Staatsangehörigkeit im Jahr 2007 die Eröffnung einer Zweigstelle der Zentralen Meldebehörde im Zentrum zur Folge. Ein Büro der Verbraucherberatung wurde 2008 eröffnet. Und die Neueröffnung einer Beratungsstelle für die Anerkennung und Gleichstellung von Qualifikationen ist für das Jahr 2009 vorgesehen. Ursprünglich sollte das Finanzministerium mit einem Finanzamt in den CNAIs vertreten sein. Aber dies konnte bislang aus räumlichen Gründen nicht umgesetzt werden.

Die Umsetzung der Koordination von staatlichen Leistungen führt zu Vorteilen für die beteiligten Dienststellen, und zwar im Hinblick auf die Effizienz und auf interkulturelle Kompetenzen. Auch wenn die Anfangsphase der Verhandlungen über die Koordination der Behörden nicht immer reibungslos verläuft, hat die Kooperation gemäß den **Prinzipien eines abgestimmten Regierens** deutliche Vorteile.

Damit der One-Stop-Shop wie geplant funktioniert, muss es zwischen den beteiligten Stellen – d.h. den staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen sowie den von der Dachorganisation beaufsichtigten Beratungsdiensten – ein Mindestmaß an Informationsaustausch geben. Auch wenn dies anfänglich für einige Behörden schwierig sein mag, ist es jedoch notwendig,



damit die Leistungen die für Zuwanderer erbracht werden, schlüssig und effizient sind, und die Gesamtkoordination des Dienstes unterstützt wird.

Die Dachorganisation verwaltet die Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen und behandelt bereichsübergreifende Angelegenheiten, die alle im One-Stop-Shop vertretenen Behörden und die Unterstützungsbüros betreffen (weitere Ausführungen in Unterkapitel 4.2). Sie leitet auch die allgemeine Verwaltung. Diese Organisation muss die Partner über die Verfahren des One-Stop-Shops und seine geplante und zukünftige Funktionsweise informieren. Außerdem hat die **Dachorganisation die Aufgabe, eine kohärente politische Botschaft in Bezug auf Zuwanderung zu übermitteln, die sich aus einer Kombination der Verfahren und Standpunkte der einzelnen Behörden ergibt**. Dies sollte bei der Schulung des One-Stop-Shops Personals (einschließlich der Kulturmediatoren) deutlich gemacht werden.

Im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten bei der Einführung von One-Stop-Shops muss ein weiterer wichtiger Aspekt genannt werden. Es handelt sich dabei um die Finanzierung. Natürlich ist für einen One-Stop-Shop ein Mindestmaß an Investitionen in Bezug auf die Räumlichkeiten und das Gebäude notwendig (dies wird in Kapitel 6 ausführlicher erläutert), die **Personalkosten sind jedoch gering, da der One-Stop-Shop nicht die Einstellung von neuem Personal erforderlich macht, sondern lediglich die Versetzung der Bediensteten aus den beteiligten Ministerien oder Behörden**. Weitere Personalkosten fallen für die Kulturmediatoren an, die die Migrantenorganisationen repräsentieren. Die Ausstattung und die laufenden Kosten der One-Stop-Shops erfordern ebenfalls eine Investition.

Wie in Kapitel 6 noch ausführlicher dargestellt wird, werden diese Kosten jedoch durch die durch den One-Stop-Shop resultierenden Einsparungen gemindert. Staatliche Anbieter in Portugal konnten durch die erhöhte Effizienz der Verfahren und durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Institutionen unter anderem erhebliche Einsparungen erzielen. Die Anwendung der Verfahren führte auch zu einer Reduzierung der Fehler und zur Verminderung zeitaufwendiger Vorgehensweisen. Die interkulturelle Kommunikation von Kulturmediatoren trug zur Lösung von Problemen bei.

Zusammenfassend müssen diese Stellen daher ermutigt werden, Informationen auszutauschen und von der Dachorganisation unterstützt und gefördert werden. Dies führt zu einer besseren Koordination der Behörden und einem verwaltungseinheitlichen Ansatz. Die Dachorganisation definiert die Verfahren, nach denen der One-Stop-Shop arbeitet. Jede Regierungs- und Beratungsstelle muss sich an diese gemeinsamen Verfahren halten, behält jedoch ihre eigenen Kompetenzen.

Zugang zu One-Stop-Shops

Für geographisch kleine Länder ist die Lösung, einen oder mehrere One-Stop-Shops in zentraler und gut zugänglicher Lage zu eröffnen, durchaus möglich. Es wird problematisch, wenn es sich um größere Länder handelt und der Aspekt des Zugangs von größerer Bedeutung ist (siehe Kapitel 5). Dieses Handbuch schlägt daher die Möglichkeit vor, **den tatsächlichen Dienst durch einen virtuellen One-Stop-Shop zu ergänzen**, in dem Zuwanderer, die weit entfernt leben und arbeiten, bestimmte Verfahren erledigen können und insbesondere Termine mit den tatsächlichen Stellen vereinbaren können. Dann haben sie, wenn sie sich in persona dorthin begeben, die Gewissheit, so schnell wie möglich bedient zu werden.

Im Wesentlichen ist der One-Stop-Shop Dienst eine Verbesserung für Zuwanderer, die weit von den Stadtzentren entfernt wohnen, da sie statt mehrerer Anfahrten nur einmal kommen müssen, um bestimmte Verfahren bei unterschiedlichen Behörden zu erledigen. Die Nutzer sollten zu ihrem Profil auch online Zugang haben, damit sie den Status der Verfahren beim One-Stop-Shop mitverfolgen können und zu diesem Zweck nicht mehrmals dorthin fahren müssen.

Handbuch
zur Einführung
One-Stop-Shops



2. PARTNERSCHAFT UND KOORDINATION IM BEREICH DER INTEGRATION




“One-Stop-Shop: eine neuer Ansatz für die Integration von Zuwanderern”



2.1. Das Zusammenspiel von Partnern

Die Europäische Kommission empfiehlt die Entwicklung von umfassenden Integrationspolitiken auf der Grundlage eines ganzheitlichen Ansatzes. Mit anderen Worten sollten die Mitgliedsstaaten die Zuwanderungsangelegenheiten in allen wichtigen politischen Bereichen, bei allen Maßnahmen und Dienstleistungen auf wirksame Art und Weise integrieren (KOM 2007, 512: 5). **Der One-Stop-Shop-Ansatz erfüllt als ganzheitlicher Ansatz diese Ziele.** Das mainstreaming von Zuwanderungsangelegenheiten wird dadurch erreicht, dass von den wichtigen Akteuren im Bereich der Zuwandererintegration eine effiziente Partnerschaft gefordert wird. Die Konsolidierung der One-Stop-Shop-Strategie führt zu Verbindungen zwischen der Zivilgesellschaft (einschließlich Migrantenorganisationen) und den Behörden und stärkt so die nationale Regierung. Außerdem ist davon auszugehen, dass eine kohärente und bereichsübergreifende politische Intervention zur Zuwandererintegration durch die Zusammenarbeit aller wichtigen Behörden unter einem Dach noch stärker gefestigt wird.




Zur Entwicklung ganzheitlicher Ansätze für die Integration von Zuwanderern, haben mehrere Mitgliedsstaaten Aktionspläne entworfen und umgesetzt. Diese Pläne reflektieren den allgemeinen Ansatz von Regierungen, die in unterschiedlichen Interventionsbereichen handeln, da verschiedenen Ministerien beteiligt sind und es eine breite Teilhabe von Akteure aus sozialen Organisationen und Migrantenorganisationen gibt.

In Portugal beruht die Integrationspolitik auf einem Dreijahresplan, dem *Plan zur Integration von Zuwanderern*, der im Mai 2007 von der portugiesischen Regierung mit einem Dokument zur Umsetzung vom Mai 2008 veröffentlicht wurde. Der Plan umfasst 122 Maßnahmen, beteiligt dreizehn Ministerien und ist ein Fahrplan zur Integration von Zuwanderern in Portugal. Der Plan umfasst neben spezifischen Bereichen wie Beschäftigung, Gesundheit und Bildung auch bereichsübergreifende Gebiete wie Rassismus und Gleichberechtigung der Geschlechter.


✓ In Deutschland wurden auf Bundesebene, auf Länderebene und auf städtischer Ebene in den letzten Jahren Integrationspläne entwickelt. Eine Reihe von Städten und Gebietskörperschaften entwickelt solche Pläne auch erst jetzt. Auf Bundesebene wurde der Nationale Integrationsplan im Jahr 2007 verabschiedet. Es wurden Ziele festgelegt. Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen, werden gegenwärtig diskutiert und umgesetzt. Außerdem wird ein systematisches Integrationsmonitoring erarbeitet. Das Land Berlin verabschiedete seinen ersten Integrationsplan im Jahr 2005 und stellte im Jahr 2007 eine sorgfältig überarbeitete Version vor. Nordrhein-Westfalen verabschiedete im Jahr 2006 einen Aktionsplan Integration. Es wurden zwanzig allgemeine Ziele zur Verbesserung der Integration formuliert. In allen Fällen waren die Integrations- oder Aktionspläne das Ergebnis von Verhandlungen und Gesprächen am runden Tisch zwischen staatlichen Akteuren, Migrantenorganisationen und Experten.

✓ In Dublin – dem größten städtischen Gebiet Irlands, in dem Zuwanderer mehr als 15 Prozent der Stadtbewohner ausmachen – hat die Stadtverwaltung einen Ausschuss eingesetzt, um sie bei der Entwicklung eines strategischen Rahmenplans gegen Rassismus, für Vielfalt und für Integration zu unterstützen. Unter der Leitung der Stadtverwaltung, erarbeitete das *Dubliner City Development Board* das politische Rahmenprogramm „Towards Integration: A City Framework“. Es wurde im Mai 2008 veröffentlicht.


Dieses lokale Rahmenprogramm beinhaltet eine Absichtserklärung von Mitgliedern des *City Development Board*, von Vertretern der lokalen Regierung, der Stadtplanung und -entwicklung, von städtischen Behörden und von Sozialpartnern, bei der strategischen Planung und wirtschaftlichen Entwicklung einen starken Schwerpunkt auf Integration zu setzen. Es wurde auch die Absicht verkündet bei Maßnahmen und Politiken mitzuarbeiten, die zu einer offenen und integrierten Stadt beitragen. Dieses Rahmenprogramm beinhaltet eine Reihe von Maßnahmen, die vom neugeschaffenen Büro für Integration in der Dubliner Stadtverwaltung umgesetzt werden.



Es ist zunehmend wichtig, zusammen mit dem *mainstreaming* von Integration in Ministerien auch lokale Akteure und Zuwanderer am Entwurf und der Umsetzung der Integrationspolitiken zu beteiligen (SEC 2006, 892: 5). Das kann nur erreicht werden, wenn die verschiedenen staatlichen Ministerien partnerschaftlich arbeiten, gemeinsame Ziele verfolgen und Migrantenorganisationen und anderer Organisationen der Zivilgesellschaft aus diesem Bereich miteinbeziehen. Auf diese Weise arbeiten alle Akteure zusammen um die Integrationspolitik im One-Stop-Shop wirksam umzusetzen, wozu jeder mit seinem spezifischen Fachwissen beiträgt. Dieses partnerschaftliche Umfeld ist für die Regierung zur wirksamen Umsetzung von Integrationszielen vorteilhaft. Zuwanderer profitieren von höherer Qualität und Effizienz der Leistungen.



In Deutschland werden staatlich geregelte und unterstützte Leistungen hauptsächlich von zwei Akteuren erbracht, und zwar dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und den verschiedenen Wohlfahrtsorganisationen, die eng mit dem BAMF zusammenarbeiten. Es gibt sechs solcher Organisationen: *Deutscher Caritasverband, Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Diakonisches Werk, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland und Internationaler Bund*. Sie sind für die Migrationserstberatung, ein Service für Neuzuwanderer, verantwortlich, der mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 eingeführt wurde. Dieses Angebot umfasst die Beratung für Neuzuwanderer im Bereich Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Wohnen und Sozialfürsorge.




Der *Griechische Flüchtlingsrat* (GRC) ist eine griechische NGO, die Flüchtlinge und Asylbewerber unterstützt und im Jahr 1989 gegründet wurde. Der GRC arbeitet mit verschiedenen Partnern auf unterschiedlichen Ebenen – von Ministerien und lokalen Regierungen bis hin zu internationalen Organisationen – und bietet Rechtsberatung und Rechtsvertretung. Für die Beratung von Zuwanderern stehen Rechtsanwälte zur Verfügung. Der Rat gibt auch soziale und psychologische Unterstützung durch kulturelle Orientierungsprogramme und Gemeinschaftsprojekte. Dazu zählt auch die Begleitung von Personen bei Besuchen von Gesundheitseinrichtungen oder der Sozialversicherung sowie die Unterstützung bei der Anmeldung von Kindern in der Schule oder bei Freizeitaktivitäten. Neben den Aktivitäten im Bereich integrierter Intervention, führt der GRC auch Programme in Partnerschaft mit Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene durch, die von der Europäischen Kommission finanziert werden und das Ziel haben, Forschung zu fördern, Erfahrungen und Fachwissen auszutauschen und so zur Lösung der Probleme der Flüchtlinge beizutragen und die gesamte Bevölkerung auf

Der One-Stop-Shop ist daher nicht nur eine Institution, die unterschiedliche Behörden in einem Gebäude zusammenbringt, er bringt vielmehr die wichtigen Informationen über diese Behörden zusammen. Dies erfolgt ganzheitlich durch einen Partner, dessen Leistungen den Anforderungen genügen. Daher bringt der Service organisatorische und methodische Bereiche zusammen, die auch in anderen Zusammenhängen anwendbar sind: Kulturmediatoren, Integration von Informationen über Ministerien in den wichtigsten Dienststellen und die stärkere Integration von Computersystemen.

Darüber hinaus erleichtert die Schaffung eines Netzwerks, das unterschiedliche Dienstleister und die Zivilgesellschaft verbindet, die Integration und stärkt den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken zwischen den Akteuren. Der One-Stop-Shop funktioniert auf der Basis von Austausch von Informationen und Fachwissen des Personals unter Behörden und zwischen Behörden und Nichtregierungsakteuren.

In einem allgemeineren Sinne kann der One-Stop-Shop eine partnerschaftliche Beziehung zwischen Behörden und der Zivilgesellschaft (einschließlich Migrantenorganisationen) herstellen, die im Bereich der Integration von Zuwanderern arbeiten. Diese wichtige Partnerschaft trägt zur Stärkung von vertrauensvollen Beziehungen, dem Austausch von Erfahrungen, dem Gefühl einer gemeinsam getragenen Verantwortung und der Beteiligung von unterschiedlichen Partnern bei. Es kann auch die Gestaltung eines neuen verbesserten Ansatzes für die Europäische Union im Umgang mit der Integration von Zuwanderern fördern. Das entspricht den Zielen des *Europäischen Integrationsforums*,¹³ da eine ähnliche Partnerschaft zwischen den Akteuren auf nationaler Ebene aufgebaut wird. Da die One-Stop-Shop-Strategie darauf basiert, dass unterschiedliche Partner für einen gemeinsamen Zweck zusammenarbeiten, dient sie als Pilotprojekt, um die Ziele der Europäischen Union im Hinblick auf die Integration von Zuwanderern zu verfolgen.

Zahlreiche europäische Mitgliedsstaaten verfügen bereits über Integrationsforen bzw. beratende Organe, die Akteure aktiv in die Integration von Zuwanderern einbeziehen, und deren Ziel es ist, Integrationspolitik zu diskutieren und zu beobachten. In mehreren Mitgliedsstaaten wurden beratende Organe eingerichtet, um die politische Teilhabe von Zuwanderern zu stärken und die Integrationspolitiken zu verbessern. Diese Foren ermöglichen Zuwanderern, Regierungsvertretern und anderen wichtigen Akteuren ihre Standpunkte auszutauschen.



Die Schaffung und Stärkung beratender Organe wurde in der ersten Ausgabe des Handbuchs zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker in einem Kapitel über die Bürgerbeteiligung empfohlen und beschrieben. In ganz Europa gibt es Beispiele für solche beratenden Organe:

✓ Das *Minderheitenforum* im flämischen Teil Belgiens arbeitet gemäß dem Prinzip: „Sprich nicht über uns, sondern mit uns“. Im Minderheitenforum engagieren sich Vereine ethnisch-kultureller Minderheiten gemeinsam, um einen Katalog von Anforderungen an die Politik und die gesamte Gesellschaft zu erarbeiten. Das Minderheitenforum hat gegenwärtig 17 Mitgliedsvereine. Diese Vereine bringen unterschiedliche Organisationen aus ganz Flandern und Brüssel zusammen. Die Mitglieder des Minderheitenforums repräsentieren über 1000 Organisationen.

✓ Das Minderheitenforum repräsentiert alle ethnisch-kulturellen Minoritäten in Flandern durch maßnahmenorientierte Arbeit, Nachrichten, Hintergrundinformationen und Veröffentlichungen. Das Minderheitenforum will die Rolle der Verbände ethnisch-kultureller Minderheiten in den Bereichen der Emanzipation, der Partizipation und des interkulturellen Dialog stärken.

✓ In Spanien ist das *Forum für die Soziale Integration* im Zusammenhang mit der Zuwanderungsthematik ein Beratungs- und Konsultativorgan für die Regierung. Es besteht aus einer ausgewogenen, dreigliedrigen Repräsentation der Regierung (10 Vertreter), der Migrantenorganisationen (10 Vertreter) und der Wohlfahrtsorganisationen, einschließlich der Gewerkschaften und der Arbeitgeberorganisationen (10 Vertreter). Dieses Forum ist ein Kanal für Partizipation und Dialog und konzentriert sich auf Ziele und Forderungen der Zuwanderer. Es beteiligt die gesamte Bevölkerung bei der Suche nach Lösungen und Alternativen.

✓ In Portugal wurde der *Beratende Ausschuss für Zuwanderungsangelegenheiten* (COCAL) im Jahr 1998 gegründet und arbeitet unter der Schirmherrschaft von ACIDI, I. P. COCAL wurde gegründet, um die Beratung von und den Dialog mit Organisationen sicherzustellen, die Zuwanderer und ethnische Minderheiten repräsentieren. Der Rat hat auch Entscheidungskraft bei der Anerkennung und der finanziellen Unterstützung der Migrantenorganisationen. Zu den Kompetenzen des Rats gehören die Abgabe von Erklärungen zu den Rechten der Zuwanderer, die Beteiligung an der Politikgestaltung zur sozialen Integration von Zuwanderern, die Verbesserung von Lebensbedingungen und die Beteiligung an der Verteidigung der Rechte der Zuwanderer. COCAL hat eine zentrale Rolle im Hinblick auf den rechtlichen Status der Zuwanderer, da er den Auftrag hat, Meinungen über die Anerkennung




der Migrantenorganisationen einzuholen und finanzielle Unterstützung zu erteilen.

In Italien wurde der Nationale Rat für die Probleme von Zuwanderern und ihrer Familien im Jahr 1998 vom Ministerium für Arbeit und Soziales eingerichtet. Der Rat, der kürzlich neu organisiert wurde, setzt sich aus Vertretern von Gewerkschaften, Migrantenorganisationen und der nationalen und lokalen Regierung zusammen, die im Bereich Integration arbeiten. In den neuen Rat wurden 21 von 56 Mitgliedern von den repräsentativsten Migrantenorganisationen Italiens und von den Zuwanderern selbst ernannt. Der Rat hat die Aufgabe die Situation der Zuwanderer zu beobachten, um einen besseren Eindruck ihrer Lebensumstände zu gewinnen und um entsprechende Verbesserungsvorschläge einzureichen.

In Italien sind *Territoriale Zuwanderungsräte* beratende Organe, die auf der Ebene der Provinzen (Präfektur) arbeiten. Die Räte bestehen aus Vertretern der öffentlichen Hand, Vereinigungen, die die in der Provinz lebenden Ausländer vertreten und aus Vertretern des dritten Sektors, die besonders aktiv sind, Zuwanderern Hilfe und Unterstützung zu leisten. Es gibt keine Obergrenze für die Anzahl von Zuwanderervertretern, die einbezogen werden können, an einem Territorialen Rat teilzunehmen. Der Rat hat die Aufgabe, Thematiken zu analysieren, die mit Zuwanderung in Verbindung stehen und Maßnahmen für die Integration von Zuwanderern im sozialen Kontext der lokalen Ebene zu fördern.



In Deutschland haben unter anderem Berlin, Nordrhein-Westfalen und Bayern beratende Gremien für die Integration geschaffen. Noch gibt es kein solches Organ auf der Bundesebene. Der *Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen* in Berlin wurde 2003 gegründet und berät den Berliner Senat und seinen Beauftragten für Integration und Migration. Die Mitglieder sind neun hochrangige Vertreter des Senats, der Beauftragte für Integration und Migration, zwei Vertreter des Rats der Bürgermeister, ein Vertreter der Integrationsbeauftragten der Bezirke, Vertreter der IHK und der Handwerkskammer, des Landessportbundes, des DGB, der Freien Wohlfahrtspflege, des Berliner Flüchtlingsrats und des Landesverbandes der Vertriebenen. Das *Bayrische Integrationsforum* ist ein Forum zur Förderung der Integration von Zuwanderern. Es begann mit einer zentralen Auftaktveranstaltung, denen regionale Folgeveranstaltungen folgten. Es basiert auf dem Konzept „Integration im Dialog“. Die Auftaktveranstaltung fand am 1. Oktober 2004 statt. Der *Beirat für Integration* in Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 2006 mit 26 Mitgliedern gegründet. Laut dem Landesminister für Integration besteht die Aufgabe des Rates darin die Landesregierung im Hinblick auf alle Angelegenheiten der Integrationspolitik zu beraten und zu unterstützen. Zu den Mitgliedern des Rats zählen der Landesbeauftragte für Integration, ein ehemaliger Bundestagspräsident, ein Mitglied des Europäischen Parlaments, Universitätsprofessoren, Journalisten, Vertreter der Zivilgesellschaft und der Leiter des Instituts für Interkulturelle Management- und



Angesichts der Tatsache, dass in einigen Ländern die jüngste Debatte über Zuwanderung als Reaktion auf ein wahrgenommenes Versagen der Integrationspolitiken aufgenommen wurde¹⁵, könnte der One-Stop-Shop-Ansatz dieser Debatte einen neuen Anstoß geben. Die Methode, Zuwanderer nicht als Problem, sondern vielmehr als Teil der Lösung zu behandeln, ist für die allgemeineren Integrationspolitiken in der Europäischen Union aufschlussreich. Zuwanderer sind Zuwanderungs- und Integrationspolitiken gegenüber, die sie selber mit entwickelt und umgesetzt haben, weitaus weniger kritisch eingestellt. Dies wiederum führt zu einer harmonischeren Beziehung zwischen Regierung und den Vertretern der Zuwanderer.

Daher besteht, wie oben erläutert, einer der wesentlichen Schritte bei der Einführung des One-Stop-Shops darin, dass eine Dachorganisation alle staatlichen, nichtstaatlichen und potenziellen Partner zusammenbringt, um ein beratendes Organ oder ein ähnliches Forum zu bilden, das über die praktische Umsetzung des Modells verhandelt. Die Koordination von Behörden und die Partnerschaft von Staat und Zivilgesellschaft kann von diesem Forum vorangetrieben werden und bei weiteren Vorbereitungssitzungen für die Gründung des One-Stop-Shops weiterentwickelt werden. Eine andere Option besteht darin, dass einige Partner während einer Anfangsphase mit der Konsultation beginnen, sodass der One-Stop-Shop gegründet werden kann, wogegen andere potenzielle Partner, staatlicher und nichtstaatlicher Art, zustimmen, zu einem späteren Zeitpunkt Partnerschaften zu bilden. Ein One-Stop-Shop kann sich daher als dynamische Struktur schrittweise entwickeln und nach und nach mehr Leistungen integrieren.

2.2 Die Koordination staatlicher Akteure

Ein ganzheitlicher und umfassender Migrationsansatz wurde allgemein als die wirksamste Methode anerkannt um Migrationsangelegenheiten – und speziell Integration – auf europäischer Ebene zu verstehen und gestaltend darauf einzuwirken. Ein Schlüsselprinzip, das jedem Eingriff und jedem Handeln eigen sein sollte, ist die Beteiligung aller Akteure, die am Prozess der Entwicklung und Umsetzung von Politiken teilhaben. Dies führt außerdem zur Stärkung des Prinzips der geteilten Verantwortung. Ein regierungseinheitlicher Ansatz verbessert also die Durchführbarkeit und Wirksamkeit der Politiken und Maßnahmen zur Zuwandererintegration und ist ein wesentliches Element der One-Stop-Shop-Strategie.

Die Regierungsstellen, deren Arbeit direkt oder indirekt mit Migration in Verbindung stehen, müssen eine fundamentale Rolle bei der Definition der Politik und auch bei der Erteilung von Leistungen haben. Die oft berichtete Informationsinkohärenz, die Zuwanderer in EU-Ländern erleben, ist ein Zeichen fehlender Kooperation zwischen unterschiedlicher Behörden und



Ministerien bzw. zwischen nationaler, regionaler und lokaler Regierung.

In Spanien sind die *Zentren für die Aufnahme von Flüchtlingen* (CARs) öffentliche Einrichtungen mit den folgenden Angeboten: vorübergehende Unterkunft und Verpflegung, Information und Auskunft über die neue Situation, Beratung über Bildungsmöglichkeiten, Sozial- und Gesundheitssystem, psychologische Gespräche, spezielle Sozialleistungen und Verwaltung zusätzlicher wirtschaftlicher Hilfe, Sprachkurse und grundlegende soziale Fertigkeiten, Beratung und Mediation für berufliche Eingliederung und Eingliederung auf den Arbeitsmarkt, Freizeitaktivitäten, Bewusstseinsschärfung und Bekanntmachung der Funktionen der CARs in der Aufnahmegesellschaft. Alle diese Dienstleistungen sollen das Zusammenleben und die Integration von Asylbewerbern, Flüchtlingen oder Vertriebenen erleichtern. Die Voraussetzung zum Aufenthalt in den Zentren ist Arbeitslosigkeit, mangelnde finanzielle Mittel, um seine eigenen Grundbedürfnisse oder die seiner Familie zu erfüllen. Die Aufenthaltsdauer liegt bei sechs Monaten und kann unter besonderen Umständen bis zur Benachrichtigung über die Entscheidung eines Asylverfahrens verlängert werden. Die CARs gehören zum Staatssekretariat für Ein- und Auswanderung. Es gibt vier CARs und zwar in Vallecas, Alcobendas (Madrid), Mislata (Valencia) und Sevilla.



In Griechenland ist *“Efxeini Poli”* ein Informations- und Beratungszentrum für sozial ausgegrenzte Gruppen, das als Modell einer nachhaltigen Partnerschaft für alle an der Integration beteiligten Akteure dienen könnte. Seit es im Jahr 1995 gegründet wurde, wird in seinen elf Niederlassungen in mehreren großen und kleineren Städten in ganz Griechenland Beratung in Sachen Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Rechtsfragen, sozialpsychologische

In der Gemeinsamen Integrationsagenda der Europäischen Kommission (2005) ist die *“Entwicklung von Methoden der Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen, die den Bediensteten Informationsaustausch und Ressourcenbündelung ermöglichen”* eine der empfohlenen Aktionen im Hinblick auf den Zugang von Zuwanderern zu Leistungen (sechstes Gemeinsames Grundprinzip). Außerdem sind „die Fähigkeit zur Koordinierung der nationalen Integrationsstrategie auf den einzelnen Verwaltungsebenen zu stärken“ und „die Zusammenarbeit, Koordinierung und Kommunikation zwischen den Beteiligten zu unterstützen“ zwei der Maßnahmen, die notwendig sind, um das zehnte Gemeinsame Grundprinzip zu gewährleisten: *„Die Einbeziehung von Integrationsmaßnahmen in allen wichtigen politischen Ressorts und auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung ist ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Gestaltung und Durchführung der jeweiligen Politik“*

Die Zusammenarbeit von Behörden, die Leistungen in den One-Stop-Shops erbringen, ist das Resultat der Zusammenlegung dieser Behörden unter demselben Dach. Auf diese Weise kann jede Behörde besser arbeiten. Die Weitergabe von Informationen ist einfacher und schneller. Aus der Perspektive der Zuwanderer führt dies zu einem einfacheren Zugang zu



✓ Informationen und zu klaren und kohärenten Antworten.

Bei den Portugiesischen Nationalen Unterstützungszentren für Zuwanderer (CNAIs), die Beispiele für einen One-Stop-Shop-Ansatz sind, geben die beteiligten Behörden (siehe unten) an, dass der enge Kontakt zwischen den einzelnen Ämtern die Arbeit jeder Stelle erleichtert und zu besserer Bearbeitung der Verfahren und Anfragen der Zuwanderer führt. Bei diesen Ämtern handelt es sich um:

- (1) die Ausländerbehörde und die Bundespolizei (Innenministerium)
- (2) das Referat für Arbeitsbedingungen (Ministerium für Beschäftigung und soziale Solidarität)
- (3) die Sozialversicherung (Ministerium für Beschäftigung und soziale Solidarität)
- (4) das zentrale Einwohnermeldeamt (Justizministerium)
- (5) die regionale Gesundheitsverwaltung (Gesundheitsministerium)
- (6) das regionale Bildungsdirektorat (Ministerium für Bildung)

Gemäß der externen Bewertung dieser Zentren durch die IOM (2006, 2007-2008) sind die meisten Zuwanderer, die die Dienste nutzen, mit ihnen zufrieden. Dabei geben sie an, die Dienste lieber in den CNAIs als an anderen Standorten zu nutzen. Der Grund ist die Qualität der Dienste im Kundenverkehr und der leichte Zugang zu klaren Angaben über die jeweilige Situation. Darüber hinaus gaben fast alle Befragten an, diese Zentren auch weiterhin nutzen und sie an Freunde und Bekannte weiterempfehlen zu wollen. Das bestätigt die allgemeine Zufriedenheit. Die Bediensteten der Zentren sagten aus, dass die Organisationsstruktur der

Die Zusammenarbeit von Behörden zur Einführung eines One-Stop-Shops ändert nicht die Verantwortung und Kompetenzen der Behörden. Der One-Stop-Shop trägt zu einer Zentralisierung der Bemühungen bei und führt so zu mehr Kohärenz und zu Synergieeffekten durch die Zusammenarbeit. Dennoch muss Autonomie garantiert werden. Die Koordination durch eine Dachorganisation führt durch Bündelung zu einer besseren Funktion der Leistungen. Die Schaffung eines One-Stop-Shops bedeutet nicht die Delegierung von Verantwortung, sondern ermöglicht den staatlichen Stellen, Zuwanderungs- und Integrationsangelegenheiten in einer neuen Zweigstelle ihrer zentralen, regionalen oder lokalen Behörde zu konzentrieren und das bereits existierende Personal dorthin zu versetzen. Daher ist einer der mittelfristigen Vorteile des Modells, die durch die Versetzung erzielte Kostenreduktion.

Die Entscheidung, ob die Koordination auf lokaler, regionaler oder zentraler Ebene erfolgen soll, hängt vom Regierungsstil jedes Mitgliedsstaates ab, wie bereits in Kapitel 1.4 des Handbuchs erläutert wurde. Unabhängig von der Ebene, auf der eine Umsetzung erfolgt, **hat der One-Stop-Shop-Ansatz eine Reihe von Vorteilen wie Kosteneinsparungen,**

Effizienz und Kundenzufriedenheit mit den beteiligten Behörden, die Lösung der Probleme, die sich oft aus der räumlichen Entfernung der Dienste ergeben sowie daraus, das Verfahren zum Informationsaustausch und die Koordination von Dienstleistungen nicht vorhanden sind.


2.9. DIE PARTNERSCHAFT ZWISCHEN REGIERUNG UND ZIVILGESELLSCHAFT

Zuwanderergemeinschaften sind oft von der Findung politischer Entscheidungen ausgeschlossen, die ihre Integration und ihre Leben in der Europäischen Union direkt betreffen. Diese allgemein übliche Trennung zwischen Entscheidungsträgern und Zuwanderern führt zur Entwicklung unangemessener Politiken und steht im Gegensatz zum zehnten Gemeinsamen Grundprinzip über die Miteinbeziehung von Integration und den Informationsaustausch zwischen allen Akteuren.

Die *Erklärung von Vichy* verpflichtet die Mitgliedsstaaten, „im Prozess zur Integration von Migranten, die Förderung und Verbesserung der Rollen und Aufgaben von Vereinen voranzutreiben, insbesondere von Migrantenvereinen und der Zivilgesellschaft sowie von Migranten selbst“. Gemäß dem Prinzip der geteilten Verantwortung spielen Zuwanderergruppen eine fundamentale Rolle beim Entwurf und der Umsetzung von Partnerschaften, da beide die Zielgruppe der Maßnahmen und persönlich mit speziellen Integrationsproblemen und -bedürfnissen vertraut sind. Daher sind Migrantenorganisationen oder andere Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Einführung von One-Stop-Shops als Vertreter der Zuwanderer wichtige Partner. Der *Dritte Jahresbericht über Migration und Integration der Europäischen Kommission* empfiehlt außerdem, auf allen Ebenen Plattformen für Diskussionen zwischen Akteuren und Zuwanderern aufzubauen.

Beteiligung der Zuwanderer an Entscheidungen

Eines in der *Gemeinsamen Integrationsagenda* (2005) vorgeschlagenen Maßnahmenpakete bezieht sich direkt auf das neunte Gemeinsame Grundprinzip – „die Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen“ – als eine der Hauptausrichtungen bei Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern. Die Struktur des One-Stop-Shops, die auf der Partnerschaft zwischen Behörden und Nichtregierungsorganisationen beruht, führt zur greifbaren Umsetzung dieser Beteiligung. Als Dienstleistungsnehmer in den One-Stop-Shops sind Zuwanderer aktiv an den



Verhandlungs- und Umsetzungsmaßnahmen beteiligt.

Da unterschiedliche Gruppen von Zuwanderern oft sehr verschieden sind und unterschiedliche Bedürfnisse haben, sind die Zuwanderer in der privilegierten Position, diese Bedürfnisse ermitteln, sie analysieren und eine entsprechende gemeinsame Maßnahme anpassen zu können. Andererseits ist die Teilhabe von Zuwanderern an diesem Prozess eine wirksame Art und Weise, bürgerschaftliches Engagement zu fördern. Dies hilft ihnen letztendlich dabei, auf der Grundlage geteilter Verantwortung eine bessere Integration zu erzielen.

In den Richtlinien der Gemeinsamen Agenda zu diesem Thema werden die folgenden Maßnahmen aufgelistet:

- (1) "Steigerung der Beteiligung von Drittstaatsangehörigen am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben in der Aufnahmegesellschaft und Verbesserung des Dialogs zwischen ihren verschiedenen Gemeinschaften, der Regierung und der Zivilgesellschaft und Förderung ihrer aktiven Bürgerschaft;*
- (2) Unterstützung von Plattformen, die auf verschiedenen Ebenen Drittstaatsangehörige beraten;*
- (3) Förderung des Dialogs und Austauschs von Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen den verschiedenen Einwanderergruppen und -generationen.*
- (4) Erhöhung der Beteiligung von Drittstaatsangehörigen am demokratischen Prozess sowie der Förderung einer ausgewogenen Repräsentation von Männern und Frauen durch Sensibilisierung, Informationskampagnen und den Ausbau von Fähigkeiten;*
- (5) Einbindung von Drittstaatsangehörigen in migrationspolitische Konzepte Migration;*
- (6) Gründung der Migrantenvereinigungen als Anlaufstelle für Neuzuwanderer und Einbeziehung der Vertreter dieser Vereinigungen in Integrationsprogramme als Ausbilder und Rollenvorbilder."*

Die Beteiligung von Vereinigungen die Zuwanderer unterstützen und diese bei der Konzipierung und dem Betrieb der One-Stop-Shops vertreten, verbessert die wirkungsvolle Anwendung diese Maßnahmen auf spezifische und allgemeine Weise. Die bürgerliche, berufliche und kulturelle Beteiligung von Zuwanderern wird durch die Arbeit von Kulturmediatoren gewährleistet, wie in Kapitel 3 des Handbuchs erläutert wurde. Die Beratungsplattformen, die Zuwanderer beteiligen, erleichtern den Dialog bei der Konzipierung von Politiken und Maßnahmen, die diese Bevölkerungsgruppe betreffen. Solche Beratungsplattformen – in der Form eines beratenden Organs – bilden ein wesentliches zusätzliches Merkmal des One-Stop-Shop-Ansatzes bei der Erbringung von Leistungen. Die Existenz aller staatlichen Institutionen und Beratungsstellen unter einem Dach fördert den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Staatsbediensteten und dem Personal der Migrantenorganisationen. Informationskampagnen


und der Ausbau von Fähigkeiten bilden den Kern der Gemeinschaftsfunktionen von One-Stop-Shops. Schließlich beteiligt das Modell Zuwanderer an der Findung politischer Entscheidungen für Zuwandererangelegenheiten und baut auf den Mehrwert, den das Fachwissen und die Erfahrung von Migrantenorganisationen bei der Erbringung von Leistungen für Zuwanderer bedeutet.

Partnerschaft mit Organisationen der Zivilgesellschaft (einschließlich Migrantenorganisationen)

Um die Beteiligung von Zuwanderern an diesem Prozess zu sichern, müssen Beteiligungsplattformen geschaffen werden (2. Maßnahme, die in der *Gemeinsamen Integrationsagenda* im neunten Gemeinsamen Grundprinzip empfohlen wird), die die Vorteile der Schaffung eines One-Stop-Shops noch verstärken. Beim Aufbau dieser beratenden Organe – in denen staatliche und nicht-staatliche Organisationen, die im Bereich Migration arbeiten, vertreten sind – bietet die Definition von Integrationsmaßnahmen und insbesondere die Herstellung von Bedingungen für die Schaffung eines One-Stop-Shops eine starke unterstützende Struktur.

Vertreter von Migrantenorganisationen spielen eine wichtige Rolle im Dialog mit der Regierung, um Lösungen für die Förderung der Integration zu finden. Die wichtigsten Schritte in diesem Bereich sind (1) die Grundlage für die Zusammenarbeit von Regierung und Vereinigungen zu schaffen und (2) die Organisationen auszuwählen, die die Migrantenorganisationen rechtmäßig vertreten und für diese repräsentativ sind. Für diese beiden Verfahren werden folgende Maßnahmen empfohlen:

- (1) Aufnahme des Prozesses durch die Schaffung eines beratenden Organs, in dem sowohl der Staat als auch die Zivilgesellschaft vertreten sind und die Konzipierung einer gemeinsamen Strategie.
- (2) Da die Einführung der One-Stop-Shops nicht von einem auf den anderen Tag, sondern eher kontinuierlich erfolgt, sollten Migrantenorganisationen in einem ersten Schritt zunächst eine offizielle Anerkennung über ihre Integrationsarbeit erlangen, für die sowohl der Staat als auch die Zivilgesellschaft die Kriterien festlegen. Die Diskussion dieser Kriterien kann bei den Sitzungen des beratenden Organs stattfinden. In einigen Ländern der Europäischen Union kann das Verfahren dadurch erleichtert werden, dass beratende Organe und der Anerkennungsprozess bereits existieren.



Aufgrund der Bedeutung einer breiten Beteiligung und direkten Teilhabe von Migrantenorganisationen bei der Konzipierung von Integrationspolitiken und -programmen, wurde in mehreren Mitgliedsstaaten das Problem der Bestimmung oder Anerkennung von repräsentativen Zuwanderer-Akteuren festgestellt (siehe Unterkapitel 1.4). Daher gibt es mehrere Beispiele für Programme und Maßnahmen, die die Beteiligung von Zuwanderern durch die Definition von Kriterien für die offizielle Anerkennung von Migrantenorganisationen ermöglichen:

✓ In Spanien wurden die Kriterien zur Auswahl von NGOs und Migrantenorganisationen für das nationale Forum für die Soziale Integration von Zuwanderern (ein beratendes Organ der nationalen Regierung) wie folgt definiert:

- Sie müssen als juristische Person im nationalen Register der Vereine und Verbände eingetragen sein
- Sie müssen gemeinnützige Organisationen sein
- Das Ziel der Organisationen muss sich auf Zuwanderung konzentrieren und dies muss klar in den Statuten stehen.
- Sie müssen auf nationaler Ebene oder zumindestens in mehreren Landesteilen (z.B. Regionen, Provinzen) arbeiten.
- Sie müssen nachweisen können, bereits Programme oder Aktivitäten zur Integration von Zuwanderern durchgeführt zu haben.
- Sie müssen alle öffentlichen Zuschüsse der letzten drei Jahre ordnungsgemäß abgerechnet haben.
- Sie müssen eine ausreichende Struktur und institutionelle Kapazität haben, um ihre Aktivitäten durchzuführen.
- Migrantenorganisationen müssen in Bezug auf die Anzahl der Zuwanderer, ihrer Diversität und Pluralität repräsentativ sein.

✓ Auch für die portugiesische Regierung ist die Förderung der Aktivitäten von Migrantenorganisationen eine Priorität. Die Punkte 94 bis 100 im *Plan für die Integration von Zuwanderern* der Regierung beziehen sich auf die Verpflichtungen in diesem Bereich. Um offiziell anerkannt zu sein, müssen Migrantenorganisationen,

- veröffentlichte Satzungen und gewählte Vertreter haben,
- im Nationalen Körperschaftsregister eingetragen sein und
- als spezifisches Ziel die Förderung der Rechte und Interessen von Zuwanderern haben und Aktivitäten durchführen, die deren Rechte und Interessen fördern.

Sowohl der Beratende Rat für Einwanderungsangelegenheiten als auch das Fachliche Unterstützungsbüro für Zuwanderungsvereinigungen sind am Anerkennungsverfahren beteiligt. Als anerkannte Migrantenorganisationen haben Organisationen das Recht zur Beteiligung an der Konzipierung der Zuwanderungspolitik, den Verfahren zur Zuwanderergesetzgebung, an beratenden Gremien sowie am öffentlichem Rundfunk. Sie können auch für spezifische

Die Beteiligung von Zuwanderern an der Erteilung von Dienstleistungen im One-Stop-Shop

Zuwanderer nehmen am Entscheidungsfindungsprozess für die Integration und die Umsetzung des One-Stop-Shops teil und Vertreter der Zuwanderergruppen werden dafür ausgewählt. Die Mitarbeit von Zuwanderern am One-Stop-Shop geht aber über die Beratung hinaus, da sie auch für die Erbringung von Leistungen wesentlich ist. Zusammen mit den Zweigstellen der Behörden werden auch spezielle Unterstützungsleistungen angeboten, bei denen Vertreter der Zuwanderer und Vereinigungen zur Unterstützung von Zuwanderern aufgrund ihres speziellen Fachwissens in diesem Bereich teilhaben. Dies trägt zusätzlich zur Stärkung der Methode der geteilten Verantwortung bei und führt so zu besseren Integrationsergebnissen.

Die Beteiligung von Zuwanderergruppen bei der Erbringung von Leistungen im One-Stop-Shop sollte wie folgt aussehen:

- (1) Einsatz von Kulturmediatoren, die Migrantenorganisationen vertreten und normalerweise selbst einen Migrationshintergrund haben (wie in Kapitel 3 erläutert). Indem sie mit den Behörden partnerschaftlich zusammenarbeiten, haben Mediatoren und Migrantenorganisationen eine Schlüsselrolle dabei, Zuwanderer und Staat einander näher zu bringen und das Vertrauen der Zuwanderer in diese Leistungen zu stärken.
- (2) Beteiligung an jenem Gremium, das alle Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt, die Dienstleistungen erbringen und Informationen im One-Stop-Shop erteilen.
- (3) Beteiligung an Unterstützungsbüros, die ergänzend zu allen Regierungsleistungen im One-Stop-Shop geschaffen werden (siehe Kapitel 4)

Die spezialisierten Unterstützungsdienste, die im One-Stop-Shop von Kulturmediatoren angeboten werden, fangen im Hinblick auf Ausbildung des Personals und Mittel nicht bei Null an. Wenn möglich, entwickelt jedes Unterstützungsbüro eine Partnerschaft mit einer oder mehreren Organisationen der Zivilgesellschaft, die in diesem spezifischen Bereich tätig sind. Wenn beispielsweise ein spezielles Unterstützungsbüro für Familienzusammenführung eröffnet werden soll, sollte eine Partnerschaft mit einer NGO eingegangen werden, die besondere Erfahrungen in diesem Bereich hat. Dies ist ein weiterer Aspekt der Kosteneinsparung und des Mehrwerts, der am One-Stop-Shop beteiligten Partnerschaften. Dies steht auch im Hinblick auf Koordination, Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Regierung und Nichtregierungsorganisationen im Einklang mit den Empfehlungen der Gemeinsamen



Integrationsagenda (zehntes Gemeinsames Grundprinzip).

Es sollte hier wiederholt werden, dass Antworten, die im One-Stop-Shop gegeben werden, sich gegenseitig ergänzen und alle wichtigsten und betroffenen Akteure - d. h. den Staat (zentrale, regionale und lokale Behörden) und die Zivilgesellschaft (einschließlich Migrantenorganisationen) beteiligen sollten.

Außerdem sollten bei einem ganzheitlichen Ansatz der Integration von Zuwanderern auch andere Sektoren – wie der Privatsektor und die Medien – an der Konzipierung einer kohärenten Strategie zur Förderung der Integration von Zuwanderern beteiligt werden, wie auch in Schlussfolgerung 2 der *Schlussfolgerungen zur Stärkung der Integrationspolitik in der Europäischen Union* des Rats der Europäischen Union empfohlen wird (10267/07 (Presse 125): 24).

Der Privatsektor ist ein Schlüsselakteur in Bezug auf die Beschäftigung der Zuwanderer, gleichzeitig aber auch potenzieller Initiator unterschiedlicher Initiativen im One-Stop-Shop. Die Medien sind ebenfalls von großer Bedeutung, besonders im Hinblick auf die Integration der Lokalbevölkerung und der Weitergabe von genauen und unparteiischen Informationen über Migration. Partnerschaften mit dem Privatsektor und den Medien sollten darauf basieren, den Nutzen für den One-Stop-Shop zu maximieren, ihn bekannt zu machen und – in einem allgemeineren Sinne – das Bewusstsein für eine positive Einstellung zur Integration zu fördern.



Handbuch
zur Einführung
One-Stop-Shops



3. MEDIATION DURCH ZUWANDER



“One-Stop-Shop: eine neuer Ansatz für die Integration von Zuwanderern”



5.1. Wer sind die Kulturmediatoren?

Die Tätigkeit des Kulturmediators soll Zuwanderer bei ihrer Aufnahme und Integration unterstützen und die Distanz und das Misstrauen gegenüber staatlichen Behörden abbauen.

Zu diesem Zweck arbeitet der Kulturmediator hauptsächlich mit den Mitteln der Übersetzung, Verdolmetschung und Mediation. Dazu heißt es in der gemeinsamen Integrationsagenda: *“Die Unterstützung öffentlicher und privater Dienstleister in ihrer Interaktionskapazität mit Personen aus Drittstaaten mittels interkulturellem Dolmetschen und Übersetzen”* ist eine der empfohlenen Maßnahmen um zu gewährleisten, *“dass Behörden wie auch öffentliche und private Leistungen für Zuwanderer erreichbar sind, wobei diese den Bürgern des jeweiligen Nationalstaates gleichgestellt sind und nicht diskriminiert werden dürfen”* (KOM (2005) 389 endg.).


Mit anderen Worten: Die Mitgliedstaaten sollten sich dafür einsetzen, dass alle Bürger dieselbe Möglichkeit haben, Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. In einer gleichberechtigten Gesellschaft müssen öffentliche Dienstleister dieses Grundrecht garantieren. Sie sind dafür verantwortlich, dass mögliche Zugangsbarrieren, mit denen sich bestimmte Gruppen in der Gesellschaft konfrontiert sehen, abgebaut werden. Um dies zu erreichen, besteht laut Empfehlung der Europäischen Kommission eine der wichtigsten Strategien darin, das Personal in den Behörden mit interkulturellen Kompetenzen auszustatten bzw. diese auszubauen. In der ersten Ausgabe des *Handbuchs zur Integration* heißt es dazu weiter, dass derartige Veränderungen in der Organisationskultur nicht nur bei der Integration von Zuwanderern, sondern auch bei der Bereitstellung von Dienstleistungen zu wichtigen und positiven Ergebnissen führen.

Die Vorteile von Kulturmediation bei der Bereitstellung von Dienstleistungen sind weithin als bewährtes Verfahren dokumentiert.

Im Jahr 2008 schuf das luxemburgische Ministerium für Schul- und Berufsbildung einen Empfangsschalter für neuangekommene Schüler, mit dem Namen CASNA (*Cellule d'Accueil Scolaire pour élèves Nouveaux Arrivants*). Der Empfangsschalter ist ein erste vermittelnde Instanz zwischen neuen ausländischen Schülern und den Bildungsinstitutionen. Während des Aufnahmeverfahrens in der Schule können Eltern, Lehrer und sonstige Akteure die kostenlose Unterstützung eines interkulturellen Mediators beantragen. Das Sprachangebot umfasst Albanisch, Kapverdisches Kreolisch, Chinesisch, Italienisch, Portugiesisch, Serbokroatisch und Russisch sowie die in Luxemburg gesprochenen Sprachen. Die interkulturellen Mediatoren geben in folgenden Bereichen Unterstützung: Übersetzen/Dolmetschen in Einzelgesprächen zwischen Lehrern, Schülern und Eltern; Erteilung von Informationen; Erstellung von mündlichen oder wenn nötig schriftlichen Übersetzungen sowie die Begleitung von Schülern in Fällen in denen psychologische Unterstützung notwendig ist.


In Italien gibt es in den Arbeitsämtern *Zentren für Einwanderungsdienste*. Dort werden Informationen über Arbeitsplatzangebote in der Provinz Rom erteilt, Unterstützung bei der Antragstellung auf Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsgenehmigungen geleistet sowie Auskünfte über Familienzusammenführung und Ausländerausweise gegeben. Zu den Nutzern zählen neben Zuwanderern auch italienische Bürger, die Informationen zur Legalisierung ihrer ausländischen Angestellten brauchen. Mediatoren stehen in den Zentren nach einem Rotationsprinzip zur Verfügung, die gesprochenen Sprachen sind Aramäisch, Arabisch, Albanisch, Bengalisch, Bulgarisch, Chinesisch, Kreolisch, Kroatisch, Englisch, Französisch, Georgisch, Deutsch, Moldawisch, Polnisch, Russisch, Rumänisch, Serbisch, Spanisch, Türkisch und Urdu. Diese Dienstleistung ist kostenlos.

Der Bundesbeauftragte für Integration startete 2008 ein nationales Mentorenprogramm für Zuwanderer. Es berät lokale Akteure und betreut Zuwanderer. Darüber hinaus führt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein Pilotprogramm in drei deutschen Städten (Aachen, Berlin und Frankfurt) durch, in dem der Einsatz von Mediatoren geprüft wird. Mehrere deutsche Stiftungen, die sich aktiv bei Integrationsprojekten engagieren, haben hauptsächlich in Schulen lokale Mediatorenprogramme eingeführt.



Kulturmediatoren sollten vorzugsweise – aber nicht ausschließlich – selbst Zuwanderer sein, über Mediationskompetenz verfügen und die soziokulturellen und religiösen Gegebenheiten der Zielgemeinschaften kennen. Mediatoren leisten in einem weiteren Sinne einen Beitrag zur:

- a) Förderung der Eingliederung von Bürgern mit unterschiedlichem sozialen, religiösen und kulturellen Hintergrund unter gleichen Zugangsvoraussetzungen;
- b) Förderung des interkulturellen Dialogs durch Stärkung des gegenseitigen Respekts, durch Vertrautwerden mit der kulturellen Diversität der jeweils anderen Gemeinschaft sowie durch soziale Eingliederung;
- c) Zusammenarbeit bei der Vorbeugung und Lösung von soziokulturellen Konflikten und bei der Definition von sozialen Interventionsstrategien.



Das Projekt *The Voices of Aston* ist ein britisches Mediations- und Interventionsprojekt im Birminger Stadtbezirk Aston, in dem Betreuer mit jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 24 Jahren arbeiten. Die jungen Leute kommen mehrheitlich aus Pakistan, Indien und Bangladesch. Die Arbeit der Betreuer ist unter anderem auch eine Antwort auf die negative Darstellung dieses Bezirks und seiner Bewohner in den Medien. Das Projekt läuft in Partnerschaft mit dem *Barrow Cadbury Trust* und soll die Zielgruppe selbst zur Mediationstätigkeit befähigen. Im Rahmen der Mediationstätigkeit werden Ursachen für Konflikte untersucht und Teilnehmer, die weder in der Schule oder einer Ausbildung sind noch einer Beschäftigung nachgehen an entsprechende Stellen weiterverwiesen. Die Ziele des Projekts sind: Einführung in den Erwerb von Konfliktmanagementfähigkeiten, Grundausbildung in Mediation, die Erstellung eines Rahmenwerks für die Weitergabe dieser Kenntnisse, sowie Richtlinien für den Aufbau eines Peer-Mediation Programms. Die jungen Leute lernen Zeitmanagement und Kommunikationsfähigkeiten und die Arbeit mit einer nicht einheitlichen Gruppe. Anhand des beschriebenen Ansatzes finden sie selbst zu Lösungen für

Damit die Rolle des Kulturmediators bei Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Integrationsangeboten formell anerkannt wird, haben eine Reihe von Mitgliedstaaten die Berufskategorie *Mediator* gesetzlich definiert.

✓ In Italien wurden Kulturmediatoren erstmalig im Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 1998 (Gesetz Nr. 40/1998 und T.U. Art. 38) genannt und offiziell anerkannt. Die Anerkennung erfolgte im Nachgang zur reichen Erfahrung, die in den 1990er Jahren bei der Ausbildung und Beschäftigung der neuen Kulturdienstleister gewonnen werden konnte. Kulturmediatoren wurden damals vorwiegend in den nördlichen Regionen Mittelitaliens gebraucht. Unterstützung fanden sie bei Regionen, Provinzen, Städten und Freiwilligenverbänden. Häufig spielten bei der Ausbildung und Beschäftigung von Kulturerziehern die ausländischen Mitbürger selbst die Schlüsselrolle. Die Bereiche, bei denen mit Kulturmediatoren mit positiven Erfahrungen gewonnen werden konnten sind recht unterschiedlich: Gesundheit, Schulen, Sozialdienste, Integrationsdienste (insbesondere mit Schwerpunkt Frauen und Kinder), Kulturinitiativen, Aufnahmezentren für von Abschiebung betroffene Ausländer, Polizei, Haftanstalten, Ausländerbüros, städtische Meldebehörden, regionale Arbeitsämter und Arbeitgeberverbände.

✓ In Portugal wurden soziokulturelle Mediatoren erstmalig in den 1990er Jahren eingeführt, die gesetzliche Definition des Berufsbilds erfolgte jedoch erst durch das Gesetz-Nr. 105/2001 vom 31. August 2001. Es definiert die Aufgabe des Mediators als Zusammenarbeit bei der Integration von Einwanderern und ethnischen Minderheiten sowie bei der Förderung des interkulturellen Dialogs und der sozialen Kohäsion.

3.2 Die Aufgabe des Kulturmediators im One-Stop-Shop

Die grundlegende Aufgabe eines Kulturmediators ist es, eine kulturelle und sprachliche Brücke zwischen der staatlichen Zuwanderungsbürokratie und den Zuwanderergemeinschaften sowie den Nutzern der One-Stop-Shops zu schlagen. Die sprachliche und kulturelle Nähe des Mediators zum Dienstleistungsnehmer ist bei der Dienstleistungserbringung der eigentliche und wichtigste Vorteil. Mit anderen Worten: Kulturmediatoren tragen durch die Förderung des interkulturellen Dialogs und der sozialen Kohäsion zur Integration von Einwanderern bei.

Kulturmediatoren verfügen über umfangreiches Wissen in relevanten Bereichen und kennen kulturelle und religiösen Hintergründe. Daher sollen sie aus der Sicht der Behörden dabei behilflich sein, Probleme oder Missverständnisse bei der Erteilung von Dienstleistungen zu lösen. Die Tatsache, dass staatliche Behörden auf die Leistungen von Mediatoren zurückgreifen können, führt zu echten Vorteilen. Zuwanderer, die Leistungen der Behörden in Anspruch nehmen, fühlen sich bei Kulturmediatoren besser aufgehoben, um



Zuwanderungsverfahren oder andere Formalitäten zu erledigen.

In Portugal tragen Kulturmediatoren entscheidend zur Erleichterung der Interaktion zwischen Behörden und Zuwanderungspopulation bei und sind fest in die Abläufe bei der Ausländerbehörde SEF und der Nationalen Kommission für Integration und Interkulturellen Dialog ACIDI, I.P. integriert. Die Mediatoren werden nicht direkt von staatlichen Behörden, sondern von Migrantenorganisationen eingestellt, die vom Staat bezuschusst werden. Normalerweise kommen die soziokulturellen Mediatoren direkt aus Zuwanderergemeinschaften und sprechen neben mindestens einer weiteren Sprache fließend Portugiesisch. Seit 2006 waren ca. 30 Kulturmediatoren in den Empfangszentren des SEF tätig. Unabhängig davon, welchen Status die von ihnen beratenen Zuwanderer haben, erhalten die Mediatoren bei ihrer Arbeit Unterstützung. Bei den ACIDI, I.P.'s – Nationale Zentren für die Unterstützung von Zuwanderern - ist es die Aufgabe der Mediatoren, eine Annäherung zu den Zuwanderern herzustellen, bürokratischen Abläufe zu beschleunigen und, falls erforderlich, Übersetzungs- und Dolmetscharbeit zu leisten. Normalerweise übernehmen Mediatoren in den Zentren unterschiedliche Aufgaben und haben eine Reihe von Aufgaben zu bewältigen.

Auf einer eher allgemeinen Ebene fördert die Anwesenheit eines Kulturmediators im One-Stop-Shop dazu, dass sich Zuwanderergemeinschaften in den Entwurf und die Implementierung von Zuwandererpolitiken einbringen. Dies resultiert – wie bereits im vorangegangenen Kapitel erläutert – in einem Zugewinn.

Bezugnehmend auf die portugiesische Erfahrung¹⁶ ist die Beteiligung von Kulturmediatoren für die One-Stop-Shop-Strategie grundlegend wichtig. Mediatoren sind nicht nur ein Garant für die kulturelle und sprachliche Annäherung an jeden einzelnen Zuwanderer, der die Dienstleistungen des One-Stop-Shops beansprucht, sondern auch eine wichtige Verbindung zwischen öffentlicher Verwaltung und Zuwanderern. Darüberhinaus führt die partnerschaftliche Teilhabe von Nichtregierungsorganisationen als Partner bei der Verwaltung der Dienstleistungen zu entscheidenden Ergebnissen. Somit erwächst aus dem Aufbau einer Politik zur Integration von Zuwanderern eine gemeinsam getragene Verantwortung.

Zusammenfassend kann festgesetzt werden, dass Kulturmediatoren im One-Stop-Shop eine wichtige Rolle spielen, da aufgrund unterschiedlicher Dienstleistungen Mediation und Übersetzungen notwendig sind, damit Zugänglichkeit, Aufnahme der Zuwanderer und Integration umgesetzt werden können. Kulturmediatoren sollten ausgebildet sein und insbesondere auf folgenden Gebieten ihren Beitrag leisten:

- a) Unterstützung bei der sprachlichen Verständigung zwischen dem Behördenpersonal und den Dienstleistungsnehmern der unterschiedlichen Kulturräume;
- b) Unterstützung der Nutzer im Umgang mit öffentlichen und privaten Dienststellen



- und deren Personal;
- c) Einhaltung der Schweigepflicht hinsichtlich sämtlicher Informationen, die sich auf familiäre und bevölkerungsspezifische Aspekte beziehen;
- d) Schulung von Arbeitsteams über interkulturelle Ansätze;
- e) Teilnahme an der Ausarbeitung von Projekten und Programmen für die Gemeinschaften; und,
- f) in Vertretung der Zuwanderergemeinschaften, Teilnahme an Diskussionen und Arbeitsteams mit dem Ziel der Verbesserung bzw. Festlegung lokaler Politiken.

3.2. Wie findet man Kulturmediatoren? Wie wählt man sie aus?

Interkulturelle Kompetenzen bei der Bereitstellung von Dienstleistungen für Zuwanderer können über Ausbildungskurse oder durch Personalauswahlverfahren erlangt werden. Wie bereits in der ersten Ausgabe des Handbuchs zur Integration erläutert, sollten die Mitgliedsstaaten diesen beiden, sich ergänzenden Strategien beim Aufbau eines interkulturell kompetenten Teams nicht nur einmalig anwenden, sondern sie als eine fortwährende Priorität ansehen.

Berufliche Bildung

Einige Mitgliedstaaten haben die Bedeutung interkultureller Kompetenz beim Personal der Behörden als eine laufende Priorität erkannt und offizielle Ausbildungsgänge für Kulturmediatoren eingerichtet, wie z. B. akademische Ausbildungsgänge mit Fachabschlüssen.



In Spanien ist die interkulturelle Mediation ein Fachgebiet das in vielen unterschiedlichen Ausbildungseinrichtungen und Fakultäten unterrichtet wird. Dazu gehören von den NROs (Rotes Kreuz, Andalusia Welcomes) organisierte Kurse für die Ausbildung ihrer Mitglieder sowie Hochschulausbildungen mit Fachabschlüssen (Autonome Universität von Madrid, Universität von Murcia). Es gibt eine Vielfalt von unterschiedlichen Laufbahnen, Profilen und Kompetenzen. Es wurde jedoch bereits damit begonnen, die Profile der einzelnen Abschlüsse genau festzulegen.

An der spanischen Universität von Murcia läuft gerade der 3. fünfmonatige Fachausbildungsgang in Interkultureller Mediation (Dezember 2008 – Juni 2009). Den Absolventen wird der akademische Titel eines Interkulturellen Mediationsexperten verliehen. Dieser Kurs wird in Zusammenarbeit mit der Staatlichen Fachhochschule für Sozialarbeit durchgeführt und vom Ministerium für Arbeit und Zuwanderung unterstützt. Er ist inhaltlich wie folgt aufgebaut:

- Modul 1: Kontextueller Rahmen. Zuwanderung: Kontext, Herausforderungen und Alternativen.
- Modul 2: Konzeptueller Rahmen der Interkulturellen Mediation.
- Modul 3: Rechtlicher Rahmen und Kompetenz: Die heutige Situation und Tendenzen.
- Modul 4: Referenzen der Herkunftskultur: Osteuropa, Marokko, Schwarzafrika und Lateinamerika
- Modul 5: Praktikum
- Modul 6: Beteiligungsrahmen des interkulturellen Mediators
- Modul 7: Kommunikationstechniken, Mediation und interkulturelle Verhandlungen.
- Modul 8: Zuwanderungsintegrationspolitik im europäischen, nationalstaatlichen und regionalen Kontext.

Inzwischen spielen eine Reihe von Organisationen der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle dabei, Zuwanderern zu interkulturellen Mediatoren auszubilden. Dadurch tragen sie zur deren Chancen auf Anstellung und einer verbesserten Leistungserbringung in anderen Einrichtungen bei.

In Irland leistet *Access Ireland* seit dem Jahr 2002 Pionierarbeit. Das Programm beinhaltet Maßnahmen, bei denen Bürger mit ethnischen Minderheitshintergrund zu interkulturellen Mediatoren ausgebildet werden und unterstützt sie dabei, in Gesundheits- und Sozialeinrichtungen Beschäftigung zu finden. Zu den Aufgaben eines interkulturellen Mediators gehört es, dass er Mitgliedern einer ethnischen Minderheit den Zugang zu Dienstleistungen und deren Bearbeitung erleichtert, Dienstleistern Ausbildungskurse in kultureller Kompetenz anbietet und an der kulturspezifischen Gestaltung von Informationsmaterial mitwirkt. Interkulturelle Mediation gilt als ein dynamischer Prozess, bei dem ein professioneller dritter Beteiligter als Kulturvermittler zwischen dem Kunden und einem Amt verhandelt und Beide bei dem Erreichen einer gemeinsamen Verstehensbasis unterstützt - letztendlich führt dies zu zufriedenstellenderen Ergebnissen bei der Leistungserbringung und der Leistungsbeanspruchung. *Access Ireland* hat auch eine besonders gute Beziehung zu Verbindungslehrern an Schulen aufgebaut und Mediatoren unterrichten an Schulen interkulturelle Fächer. Zum interkulturellen Team gehören Mediatoren aus Afrika und dem Volk der Romas. Ihre Arbeitssprachen sind Englisch, Französisch, Igbo (eine Sprache, die in Nigeria gesprochen wird), Yoruba (Sprache in Westafrika) und Romanes (Sprache der Roma).

ASMIN, spanische Verband für Interkulturelle Mediatoren, wurde im Jahr 2000 in Andalusien gegründet. Es handelt sich um eine gemeinnützige Organisation für Interkulturelle Mediatoren, die die Verbandsprinzipien in ihrer Arbeit umsetzen. Der Verband bietet in seiner Schule für Mediation und Interkulturelle Kompetenzen Kurse in interkultureller Mediation an, eine virtuelle Plattform für die Ausbildung in Interkulturalismus, Einwanderung, interkultureller Kommunikation, transkultureller Psychologie und anderen Bereichen. Durch seine Arbeit fördert der Verband die kulturelle Vielfalt, entwickelt neue Methoden der interkulturellen Intervention und vermittelt bei der Lösung kultureller und gesellschaftlicher Konflikte zwischen der Aufnahmegesellschaft und der Zuwanderungspopulation. ASMIN hilft Zuwanderern, ethnischen Minderheiten und Flüchtlingen bei der Integration in Schule, Gesellschaft, Gesundheitswesen und den Arbeitsmarkt. ASMIN nimmt am Stadtrat für Zuwanderung der Stadt Madrid teil. ASMIN ist ein Mitglied des Europäischen Rates für Toleranz (EUT).

Folglich müssen für Mediatoren Ausbildungskurse zugänglich sein, die sowohl allgemeine, den interkulturellen Dialog fördernde Inhalte anbieten, als auch Sondermodule, die auf die spezifischen Merkmale einer jeden Gemeinschaft und auf die unterschiedlichen Integrationsfelder ausgerichtet sind, wie z.B. Beschäftigung, Arbeitsgesetzgebung oder auch das Zuwanderergesetz. Dabei können Partnerschaften mit Behörden, die zur Implementierung von One-Stop-Shops abgeschlossen wurden, in den Kursen sinnvoll eingebracht werden, da diese Behörden über qualifiziertes Personal verfügen, das Ausbildungskurse in ihrem



jeweiligen Spezialgebiet abhalten kann.

Zur Vorbereitung auf ihre Tätigkeit in portugiesischen One-Stop-Shops, gab ACIDI, I.P. Mediatoren Einführungskurse in Dienstleistungstechniken und Zuwandererthemen. Fortlaufend werden Investitionen in die Ausbildung von Kulturmediatoren getätigt, die sich jährlich einer Zwischenprüfung und einer umfassenden Bewertung unterziehen müssen. Da die Kulturmediatoren in den CNAIs – Nationales Zentrum zur Unterstützung von Zuwanderern - normalerweise verschiedene Aufgaben im Rotationsprinzip wahrnehmen, benötigen sie gute Kenntnisse über eine Vielfalt von Themen im Zusammenhang mit Gesetzen und Programmen zur Integration von Zuwanderern. Die korrekte Beratung von Zuwanderern im One-Stop-Shop beruht auf der Verpflichtung der Mediatoren, sich regelmäßig weiterzubilden und bewerten zu lassen. CNAI verfügt über ein Ausbildungssystem für Kulturmediatoren und das "Handbuch für Mediatoren". Das Ausbildungsprogramm ist intensiv und die Mediatoren sind dazu verpflichtet, ihre Kenntnisse auf dem Gebiet der Zuwanderung inklusive der

Personalauswahlverfahren

Da den Migrantenorganisationen die zentrale Rolle bei der Einrichtung von One-Stop-Shops zukommt und die Verfahren für die Anerkennung von Vereinigungen (wie in 2.3 beschrieben) festgelegt werden müssen, sollte die Infrastruktur für die Kontaktaufnahme mit Kulturmediatoren bereits angelegt sein. Durch das Verhandeln von Protokollen mit anerkannten Vereinigungen sollten Kulturmediatoren im One-Stop-Shop als Repräsentanten von Zuwanderergemeinschaften beschäftigt werden. Es müssen besondere Kriterien für das Auswahlverfahren von Mitgliedern aus diesen Vereinigungen angewandt werden, damit auch gewährleistet ist, dass sie in der Lage sind, die ihnen zugetragene Aufgabe wahrzunehmen. Das Erkennen potenzieller Bewerber basiert auf deren Fachwissen auf dem Gebiet der Zuwandererintegration sowie der von ihnen bereits geleisteten Unterstützung von Zuwanderern. Vereinigungen, die aktiv in Beratungsplattformen und Beratungskörperschaften eingebunden sind, werden primär für das Erkennen potenzieller Kulturmediatoren herangezogen.

Zwei Kriterien sind bei der Auswahl der im One-Stop-Shop zu beschäftigenden Kulturmediatoren unbedingt zu beachten. Zum Ersten müssen der Bewerber über eine entsprechende schulische Ausbildung oder akademische Qualifikation verfügen, insbesondere in Gebieten wie Mediation, Recht, Internationale Beziehungen, Soziologie, Psychologie und sonstige verwandte Sachgebiete (je nach Büro, in denen sie eingesetzt werden sollen). Es muss eindeutig feststehen, dass jeder angeworbene Kulturmediator von seiner Persönlichkeit und Ausbildung her die Leistung bringt, um seinen Aufgaben im One-Stop-Shop gerecht

werden zu können. In einigen Mitgliedstaaten ist das Abitur Voraussetzung, in anderen eine abgeschlossene Hochschulausbildung. Wichtig ist in jedem Fall, dass die Mediatoren über die berufliche Befähigung verfügen und den Willen haben, als Mediator zwischen dem staatlichen System und den Zuwanderergemeinschaften tätig zu sein. Die fließende Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes bzw. – region sowie flüssiger Ausdruck in mindestens einer weiteren gängigen Zuwanderersprache ist selbstverständlich ein weiteres Auswahlkriterium.

Das zweite Kriterium ist die **Repräsentativität des Kulturmediatorenteams im One-Stop-Shop**, die sich natürlich aus der Zusammensetzung der Zuwanderergemeinschaft im jeweiligen EU-Mitgliedstaat ergibt. In einigen Staaten können bestimmte Nationalitäten oder ethnische Gruppen in der Überzahl sein, während in anderen Staaten die Zuwandererstruktur eher divers ist. Dies wirft natürlich die Frage auf, ob es möglich ist, ein perfekt repräsentatives Mediatoren-Personalteam aufzubauen. Insgesamt ist jedoch die jeweilige Staatsbürgerschaft und Hintergrund der Mediatoren von sekundärer Bedeutung. Viel wichtiger ist die Bereitschaft, für und mit der gesamten Zuwanderungsbevölkerung zu arbeiten und dabei gegebenenfalls die besonderen Sprach-, Religions- und Kulturkenntnisse einzubringen. Daher sollten die Mitgliedstaaten versuchen Mediatorenteams zusammenzustellen, die so repräsentativ wie möglich die jeweilige Zuwanderergemeinschaft repräsentieren. Andererseits wird man erkennen, dass es in Ländern mit einer breiten ethnischen Streuung nicht möglich sein wird, jede einzelne Nationalität bzw. ethnische oder Sprachengruppe zu vertreten.

Staats-, Regional-, und Lokalregierungen können nach Beratungen mit Zuwanderergruppen auch aus der Mitte der Aufnahmegemeinschaft heraus Kulturmediatoren bestimmen, wenn diese über persönliche kulturelle oder sprachliche Erfahrungen verfügen, die sie für diese Arbeit qualifizieren.

Ein weiteres Kriterium für das Auswahlverfahren von Kulturmediatoren für den One-Stop-Shop ist die Nachhaltigkeit der Beschäftigung. Die Dachorganisationen investieren beträchtliche Summen in Auswahlverfahren und Ausbildung von Kulturmediatoren, sowie in Weiterbildungsmaßnahmen am Arbeitsplatz. Qualifizierte Mitarbeiter am Arbeitsplatz zu halten, ist ein zentrales Anliegen für den erfolgreichen Betrieb eines One-Stop-Shops; daher ist es von fundamentaler Wichtigkeit, gute Arbeitsbedingungen zu schaffen, die Positionen mit professionellem Anspruch auszugestalten, entsprechend zu vergüten, aber auch an etwaige Budgetengpässe anzupassen.

Handbuch
zur Einführung
One-Stop-Shops



4. DIENSTLEISTUNGSERBRINGUNG IM ONE-STOP-SHOP



„One-Stop-Shop: eine neuer Ansatz für die Integration von Zuwanderern“



Laut der *Erklärung von Vichy* (Dritte europäische Ministerkonferenz zu Integrationsfragen, 04.11.2008, Vichy) ist der Zugang der Zuwanderer zu Rechten und öffentlichen Dienstleistungen für die soziale Kohäsion vom fundamentalen Bedeutung. Wie aus den vorangegangenen Kapiteln hervorgeht, bietet der One-Stop-Shop drei verschiedene Arten von Dienstleistungen an:

1. Die erste Art der Dienstleistung wird von Zweigstellen staatlicher Behörden und Ministerien bereitgestellt, damit Zuwanderer sämtliche Verfahren für die Niederlassung im Aufnahmeland in einem einzigen Gebäude erledigen können.
2. Zweitens stellt dieses Modell unterstützende Dienste zur Verhandlung von amtlichen und sonstigen Verfahren bereit.
3. Schließlich können Kulturmediatoren und Privatorganisationen eine Reihe von Komplementärleistungen anbieten.

Wie bereits betont, kann es sich bei der Einrichtung eines One-Stop-Shops um einen kontinuierlichen Vorgang handeln, wodurch die Aktivitäten und die Rolle bei der Integration von Zuwanderern im Laufe der Zeit gefestigt werden. Das Ganze kann z.B. als eine zentrale, staatliche und kohärente Informationsdienststelle seinen Anfang nehmen. Im nächsten Schritt entwickelt sich die Dienststelle zu einer Vermittlungsstelle zwischen unterschiedlichen Verwaltungsbehörden und später zu einer Institution, die Dienstleistungen anbietet und Probleme löst. Mit anderen Worten ist es keine Pflicht, einen One-Stop-Shop mit allen drei unterschiedlichen Dienstleistungstypen einzurichten.

4.1.2 Staatliche Dienstleistungen



Die staatlichen Leistungen im One-Stop-Shop werden vom Personal der jeweiligen Dienststelle oder Ministerium, häufig in Zusammenarbeit mit Kulturmediatoren erbracht, denn dies bewirkt eine zügigere und effizientere Erledigung. Die Verantwortung und Pflichten der Behörden – oder der Bediensteten der Ministerien bleiben unverändert – sie eröffnen nur eine neue Niederlassung im One-Stop-Shop – ihr Gehalt wird weiterhin vom jeweiligen Ministerium bezahlt. Es erfolgt keine Delegation von Kompetenzen, die jeweilige Niederlassung genießt jedoch die zusätzliche Unterstützung von Kulturmediatoren und profitiert von den kosteneinsparenden Mechanismen beim Informationsaustausch sowie den miteinander verbundenen bürokratischen Abläufen in einem gemeinsamen staatlichen Ansatz.

So gesehen baut die Leistungserbringung im One-Stop-Shop auf der Erfahrung und

Dienstleistungserbringung im jeweiligen Mitgliedstaat auf und ist auf auf Mainstreaming abgestimmt. Die Eingliederung der Behörden in den One-Stop-Shop bringt als wichtigsten Vorteil mit sich, dass das Personal in der Niederlassung besondere Kenntnisse im Umgang mit Zuwanderungs- und Integrationsthemen erwirbt, was natürlich damit zusammenhängt, dass es sich auf Zuwanderer als eine Gruppe von Dienstleistungsnutzern konzentriert, und mit allen anderen wichtigen, auf dem Gebiet der Integration tätigen Institutionen zusammen arbeitet.



Als Beispiel für eine Dienststelle mit lokaler Ausrichtung – wobei das hohe Niveau der Kommunen in Italien zu bedenken ist – richtete die Stadtverwaltung von Brescia, in Norditalien, ein Büro für Integration und Staatsbürgerschaft ein. Brescia verzeichnet einen der höchsten Ausländeranteile Italiens (15.3%). Das Büro war hauptsächlich mit dem Ziel gegründet worden, Zuwanderer aufzunehmen und ihnen eine Orientierungshilfe für den Aufenthalt in der Stadt zu geben. Es handelt als ein Geschäftsverwaltungsorgan für zuwanderungsrelevante Themen, unterstützt Neuzuwanderer auf dem Weg zu ihrer sozioökonomischen Unabhängigkeit und ihrer Teilnahme am öffentlichen Leben in der Stadt, stellt Projekte für die Aufnahme von Asylbewerbern zusammen und fördert die Kenntnis um Rechte und Pflichten der Staatsbürgerschaft. Die Leistungserbringung dieses Büros konzentriert sich im Wesentlichen auf juristische Themen (Informationen und Rechtsberatung); auf die Bewertung der Bedürfnisse mit der Unterstützung von Kulturmediatoren und Juristen und Psychologen; auf verwaltungstechnische Unterstützung beim Ausfüllen von Formularen, inklusive Aufenthaltvisen; Beratung auf dem Gebiet der unternehmerischen Tätigkeit (Evaluierung möglicher Chancen und Ressourcen, Unterstützung bei der Erstellung von Finanzanalysen und der Festlegung auf eine Geschäftsoption), Unterstützung bei der Arbeits- bzw. Wohnungssuche sowie spezielle Unterstützung von Asylbewerbern.

In vielen EU-Dokumenten über Integrationspolitiken wurde inzwischen anerkannt, dass die Zuwandererverfahren nicht isoliert und von den Integrationsverfahren abgetrennt behandelt werden sollten: *“Aufnahme- und Integrationspolitiken sind untrennbar und sollten sich gegenseitig bestärken“* (KOM 2004, 508) und *“das Verbindungsglied zwischen juristischen Migrationspolitiken und Integrationsstrategien muss kontinuierlich gestärkt werden“* (KOM 2007, 512). Daher ist es für Behörden, die mit Aufnahmeregelungen und der Verlängerung von Aufenthaltsgenehmigungen für Zuwanderer verantwortlich sind, besonders wichtig, eine Aussenstelle im One-Stop-Shop zu unterhalten – gemeinsam mit allen anderen öffentlichen Einrichtungen, die Zuwanderer während ihres Aufenthalts im Mitgliedstaat aufsuchen müssen sowie mit staatlichen Behörden, die eine Rolle bei der Zuwandererintegration spielen (z.B. in den Bereichen Beschäftigung, Wohnen, Gesundheit, Ausbildung).



Zusammengefasst empfiehlt sich die Vertretung folgender staatlicher Behörden im One-Stop-Shop:

- Zuwanderungsbehörden
- Amt für Staatsbürgerschaftsangelegenheiten
- Ministerium für Beschäftigung und Arbeitsinspektion
- Bildungsministerium
- Gesundheitsministerium
- Sozialversicherung
- Ministerium für Wohnungswesen
- Stelle zur Eintragung ins Wahlverzeichnis
- Stelle zur Eintragung als Steuerzahler
- Service für Spracherwerb und/oder Staatsbürgertests

4.2 Unterstützende Dienstleistungen

Der One-Stop-Shop-Service sollte auch eine Reihe von unterstützenden Diensten einrichten, die speziell darauf zugeschnitten sind, Zuwanderern Leistungen wie Informationen, Beratung und Begleitung im Umgang mit staatlichen und privaten Systemen der Aufnahmegesellschaft bereitzustellen.

Eine der wichtigsten unterstützenden Dienstleistungen im One-Stop-Shop ist ein *Büro für Voreinteilung und Aufnahme*.¹⁸ Im One-Stop-Shop sollte dieses Büro die erste Anlaufstelle der Zuwanderer sein, die Methoden und die Abläufe des One-Stop-Shops erklären und die Nutzer durch das Gebäude führen. Da das gesamte Team dort aus Kulturmediatoren besteht, können Zuwanderer kulturell und sprachlich ungezwungen über das Ziel ihres Besuchs im One-Stop-Shop sprechen. Dieses Unterstützungsbüro spielt auch eine entscheidende Rolle bei der Richtigstellung falscher Informationen, über die Zuwanderer gegebenenfalls verfügen und trägt letztendlich zur Reduzierung unnötiger Gänge zu den Behörden im One-Stop-Shop bei. Auch zeitraubende *modus operandi* können abgebaut werden, indem die bürokratischen Abläufe aller staatlichen Dienstleistungen im One-Stop-Shop angeboten werden, und vorab diejenigen Verfahren herauskristallisiert werden, die der Zuwanderer in seiner jeweiligen Situation durchlaufen muss. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass Zuwanderer bestimmte Angelegenheiten bereits erledigen können, während sie darauf warten, bei einer zuständigen, staatlichen Dienststelle vorsprechen zu können



In Portugal bewirkt das Büro für Voreinteilung und Aufnahme au erordentliche Ergebnisse im Hinblick auf die zunehmende Effizienz bei der Dienstleistungsbereitstellung im One-Stop-Shop. Der erste Kontakt und die Begrüßung von Zuwanderern, die in den Nationalen Zentren zur Unterstützungs von Zuwanderern (CNAIs) ankommen, findet in diesem Büro mit seinem Kulturmediatoren-Team statt. Sie begleiten sie den Nutzer zum entsprechenden Büro, um die jeweilige Angelegenheit zu erledigen. Dazu wird ein Ticket ausgegeben. Da das CNAI mit EDV arbeitet, müssen die Angaben des einzelnen Zuwanderers in das Datenverarbeitungssystem eingegeben werden (z.B. Digitalisierung von Angaben und Dokumenten). Dabei ist die Arbeit der Kulturmediatoren sehr wichtig ist. Sie geben die persönlichen Angaben und den Grund des Besuchs auf Portugiesisch ein, selbst wenn der Zuwanderer die Erklärungen in einer anderen Sprache abgibt. Somit findet eine Vereinfachung der Abläufe statt und die Behörden können schneller auf die Vorgänge reagieren.

In den CNAIs werden im selben Gebäude, in dem auch staatliche Behörden untergebracht sind, noch weitere von Kulturmediatoren ausgeführte Leistungen aus sieben Bereichen angeboten:

- (1) Rechtshilfe
- (2) Unterstützung bei der Familienzusammenführung
- (3) Soziale Unterstützung
- (4) Hilfe bei der Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit
- (5) Hilfe bei der Wohnungssuche
- (6) Verbraucherberatung
- (7) Fachliche Unterstützung für Migrantenorganisationen

In diesen Büros können unterschiedliche Belange von Zuwanderern geklärt werden. Die Zusammenarbeit unter einem Dach ist ein Garant für kohärente Informationen. Alle Akteure bestätigen, dass dies ein unverkennbarer Vorteil für die Integration von Zuwanderern ist.

Weitere Hilfsdienste im One-Stop-Shop sollten auf konkrete Bedürfnisse der Zuwanderer eingehen, die nicht direkt von öffentlichen Einrichtungen angeboten werden. Häufig sind Zuwanderer nicht in der Lage, Formulare auszufüllen, da sie sie nicht verstehen. Das Einrichten von Unterstützungsbüros kommt sowohl Zuwanderern effektiv zugute (da sie Unterstützung bei der Überwindung dieser Schwierigkeiten erhalten) als auch den Behörden (die sachgemäß ausgefüllte Formulare bekommen und dadurch Zeit bei der Bearbeitung von Vorgängen einsparen).



Einige Leistungen, wie Unterstützung bei der Familienzusammenführung und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Staatsbürgerschaft, sind direkt mit Zuwanderungsverfahren verbunden. Somit kann das Personal des One-Stop-Shops das Verfahren von Zuwanderern bei den Zuwanderungsbehörden mitverfolgen, mit dem Service für Zuwanderer verbinden. Einige Dienststellen bieten auch Leistungen für andere staatliche Systeme an, wie z. B. Zugang zur Bildung für Kinder und Erwachsene. Möglich ist auch die Bereitstellung von Unterstützung hinsichtlich der nichtstaatlichen Systeme in der Aufnahmegesellschaft.

Folgende Unterstützungsleistungen können von Kulturmediatoren der Dachorganisationen durchgeführt werden:

- Vorauswahl und Aufnahme
- Familienzusammenführung
- Rechtsberatung
- Beschäftigung (Arbeitsamt)¹⁹
- Selbständigkeit, eigenes Geschäft²⁰
- Ausbildung (Schule und Erwachsenenbildung) sowie Beratung für internationale Studenten²¹
- Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse²²
- Fachliche Unterstützung für Zuwandererorganisationen
- Spracherwerb
- Verbraucherinformationen
- Sozialunterstützung in Notsituationen
- Telefonhelpline für Informationen
- Telefonhelpline für Übersetzungen
- Berichtssystem für rassistische und diskriminatorische Vorfälle
- Unterstützung für die Opfer von Menschenhandel
- Freiwillige Rückkehr (in Partnerschaft mit IOM-Programmen)



4.3. Ergänzende Dienstleistungen

Damit der Dienstleistungsnutzer seinen Aufenthalt im One-Stop-Shop angenehmer empfindet, können zusätzliche Leistungen in das Angebot aufgenommen werden. angeboten werden. Eingerichtet werden sie von der Dachorganisation, ausgeführt von Kulturmediatoren. Es handelt sich im Einzelnen um:

- Kinderbetreuung
- Ausstellungsraum (einheimische und ausländische Künstler aus Zuwanderergemeinschaften teilen sich die Gestaltung)
- Informationsschalter
- Buchhandlung mit zugewanderungsrelevanter Literatur

In einzelnen One-Stop-Shops könnte auch der Wunsch bestehen, Privatunternehmen bzw. Unternehmer dazu einzuladen, ein sogenanntes Branchen- oder Geschäfts-Catering spezifisch für den One-Stop-Shop-Nutzer einzurichten. Dies könnte zu einem sinnvollen Verbringen der Wartezeit beitragen und durch die Raumvermietung an den Privatsektor Kosten reduzieren. Denkbar ist die Einrichtung von:

- Postamt
- Bank und/oder Bankautomat
- Überweisungsservice
- Call Centre
- Internetzugang
- Fotokopiermöglichkeit
- Passbild-Fotokabine
- Cafeteria

Handbuch zur Einführung One-Stop-Shops



5. ZUGANG ZU DEN ONE-STOP-SHOPS




“One-Stop-Shop: eine neuer Ansatz für die Integration von Zuwanderern”



5.1. Struktureller Zugang

Jeder einzelne Mitgliedstaat muss über die notwendige und durchführbare Gesamtanzahl von One-Stop-Shops in seinem jeweiligen Kontext entscheiden. Länder, in denen die Zuwanderer über das ganze Land breit gestreut leben und in denen die Staatsmacht weitestgehend dezentralisiert ist, benötigen eine relativ große Anzahl von One-Stop-Shops. Größere Städte mit einer hohen Konzentration von Zuwanderern sind auch eine Option für die Einrichtung von One-Stop-Shops. In diesen Fällen muss festgesellt werden, auf wieviele Städte in einem Land diese Situation zutrifft, nach der sich folglich die Zahl der One-Stop-Shops richten wird. Auch in isolierteren Gebieten mit Zuwanderergemeinschaften können One-Stop-Shops angesichts der weitverzweigten Verteilung von Zuwanderern in vielen Mitgliedstaaten eingerichtet werden. In Mitgliedstaaten, in denen Zuwanderung ein eher städtisches Phänomen darstellt und in denen sich weniger Großstädte befinden, sind entsprechend weniger One-Stop-Shops einzurichten.



Das Netzwerk portugiesischer Unterstützungszentren für Zuwanderer (die portugiesischen One-Stop-Shops) unterhält zwei Zentren, eines in Lissabon und eines in Porto – beide Städte mit einer hohen Konzentration von Zuwanderern mit festem Wohnsitz -, außerdem eine Zweigstelle in Faro mit einem hohen Zuwandereranteil sowie ein Netzwerk bestehend aus 83 lokalen Unterstützungszentren für die Integration von Zuwanderern (*Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrante* – CLAIIs) mit Verteilung über das ganze Land. Die beiden Unterstützungszentren in Porto und Lissabon sind zentral gelegen. Das Lissabonner Zentrum befindet sich in einem Stadtteil mit einem hohen Anteil an Zuwanderergeschäften und Bewohnern mit Migrationshintergrund. In unmittelbarer Nähe befinden sich zwei Metro-Stationen und eine Hauptarterie der Stadt. Die Erreichbarkeit ist demnach gut.

In den meisten Städten gibt es ein oder mehrere Viertel mit einem höheren Zuwandereranteil. Sind gute Verbindungen der öffentlichen Verkehrsmittel vorhanden, eignet sich das Viertel für die Einrichtung eines One-Stop-Shops. Die Hauptstädte vieler EU-Staaten verzeichnen einen überproportionell hohen Einwandereranteil. Oftmals sind die Einwandererkonzentrationen besonders in bestimmten Bezirken oder Vorstädten hoch, d. h. es wäre ratsam, in diesen Bezirken One-Stop-Shops zu eröffnen. Wichtig ist es, auf bereits bestehende Strukturen zu achten, um gegebenenfalls eine kosteneffiziente Lösung für die Gründung eines

One-Stop-Shops zu finden.

Die Lage eines One-Stop-Shops muss bei der Gründung als wichtiges Element berücksichtigt werden. Zur Auswahl eines möglichen Standorts gibt es drei Hauptkriterien:

1. Aufgrund der möglichst zentralen Lage ist der One-Stop-Shop gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar.

Da sich der One-Stop-Shop als eine Stelle versteht, an der Zuwanderer herzlich willkommen sind, muss er leicht erreichbar sein. Nun ist es wahrscheinlich zu teuer, ihn direkt im Stadtzentrum einzurichten. Daher sollte die Möglichkeit zur Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel gegeben sein (z.B. Metro, Bahn, Straßenbahn oder Bus). In jedem Fall sollte er nah zum Stadtzentrum liegen. In kleineren Städten ist die Möglichkeit einer zentralen Stadtlage des One-Stop-Shops wahrscheinlich realistischer, auch weil es dort wahrscheinlich weniger öffentliche Verkehrsmittel gibt. Selbst wenn es bereits Hilfe über virtuelle One-Stop-Shops und Touch-Screen-Infopoints gibt, ist es unerlässlich, Zuwanderern und anderen Servicenutzern den Zugang zum realen One-Stop-Shop zu erleichtern.


2. Bei der Lage des One-Stop-Shops sollten die von Zuwanderern bewohnten Stadtteile und die von ihnen häufig besuchten Stadtteile oder Städte berücksichtigt werden.



In Irland befindet sich eines der am meist besuchtesten Bürgerinformationszentren in der O'Connell Street in günstiger Lage im Zentrum von Dublin. Im Jahr 2007 wurden dort 62.630 Anfragen bearbeitet. Einer Umfrage zufolge waren 60 % der Dienstleistungsnutzer ausländische Mitbürger.

3. Abschließend gilt es, in Übereinstimmung mit dem Regierungsstil des einzelnen EU-Staates und der geographischen Ansiedlung der Zuwanderer zu bedenken, ob in den größeren Städten einer oder mehrere One-Stop-Shops aufgebaut werden sollen oder ob eine bestimmte Anzahl auf Regional- oder Kommunalebene einzurichten ist. Es stellt sich auch die Frage, ob sie derselben Dachorganisation oder unterschiedlichen Regional- bzw. Kommunalbehörden unterstellt werden sollen.

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel erwähnt, handelt es sich bei dem Konzept der Einrichtung eines One-Stop-Shops eher um einen Prozess, als um eine einmalige Umsetzung und sollte an dieser Stelle bedacht werden. Je nachdem, ob ein Staat nach dem



zentralstaatlichen Prinzip oder dem föderalistischen Staatsprinzip aufgebaut ist, setzt die Implementierung auf staatlicher, regionaler oder föderalistischer Ebene ein, wobei als Rahmen eine staatliche Leitung vorgegeben sein sollte. Denkbar ist auch, dass einige Kommunen den One-Stop-Shop als ein Pilotprojekt implementieren und anderen Kommunen die damit verbundenen Vorteile wie Effizienz, Kostensenkung und Servicequalität vorführen.

Je nach geltendem Staatsprinzip kann von verschiedenen Ansätzen zur Implementierung von One-Stop-Shops ausgegangen werden:

- (a) *Staat mit Zentralstaatsprinzip*: Von einem Zentralstaatsprinzip geleiteten Staat ist zu erwarten, dass die Regierung die Entscheidungen von der Gründung bis zur Lage des One-Stop-Shops fällt. Sobald die Lage geklärt ist, beginnt der Dialog mit den Kommunalbehörden über die Initiierung des Implementierungsprozesses.
- (b) *Staat mit föderativem Prinzip*: Der Staat spricht die Empfehlung für die Gründung des One-Stop-Shops aus und die Regionen sprechen sich für oder gegen die Implementierung aus. Diejenigen Regionen, die sich dafür entschieden haben, arbeiten dann mit den Kommunalbehörden zusammen.
- (c) *Staat mit einem hohen Grad an Kommunalautonomie*: Der Staat empfiehlt die Einrichtung des One-Stop-Shops und jeder Bezirk entscheidet über die Implementierung, wobei die notwendigen Partner auf Kommunalebene zusammengebracht werden.



5.2. Zugang zu Informationen

Es gibt zahlreiche allgemeine und One-Stop-Shop-spezifische Aspekte in Bezug auf den Zugang zu Dienstleistungen und Informationen

Zugang

Das wichtigste Element für den Zugang zum One-Stop-Shops sind die Öffnungszeiten. Sie sind sozusagen ein Schlüsselanliegen. Sie sollten so gestaltet sein, dass auch der arbeitende Zuwanderer die Öffnungszeiten wahrnehmen kann, während weiterhin die Dienstpläne des Ministerial- und Behördenpersonals bestehen bleiben. Wenn besondere Öffnungszeiten vor und nach den üblichen Zeiten nicht durchgesetzt werden können, sollte wenigstens ein- oder zweimal wöchentlich spät oder früh geöffnet sein. Dadurch wird verhindert, dass Zuwanderer

oder andere Dienstleistungsnutzer sich frei nehmen müssen, um ihren Behördenerledigungen nachzukommen.

Außerdem empfiehlt es sich, dass die Leistungsanbieter im One-Stop-Shop zu allen wichtigen und sachthemenübergreifenden Informationen zur Dienstleistungsbereitstellung Zugang haben. Damit im One-Stop-Shop ein kohärenter und holistischer Ansatz gewährleistet werden kann, müssen alle öffentlichen Stellen und Unterstützungsdienste partnerschaftlich und kooperativ zusammenarbeiten sowie Informationen in Bezug auf die Bereitstellung von Integrationsdienstleistungen teilen. Dabei stellt die Informations- und Kommunikationstechnologie zweifelsohne eine Unterstützung dar und sollte zu einer verbesserten Bereitstellung und stärkerer Kohärenz der Dienstleistungen benutzt werden, wie z. B. zur Digitalisierung von Dokumenten, zur Verfahrensvereinfachung sowie zum leichterem Online- und telefonischem Zugang zu Dienstleistungen. Wenn nötig sollte es der für die Aufsicht über die One-Stop-Shops verantwortliche Dachorganisation leicht gemacht werden, Informationen mit den Unterstützungsbüros und Regierungsbehörden zu teilen. Da die Evaluierung das Schlüsselement für den einwandfreien Betrieb des One-Stop-Shops ist (ausgeführt im Unterkapitel 1.3), stellt diese geteilte Informationsdatenbank ein nützliches Instrument zur Bewertung der Dienstleistungen dar.



Das geteilte IT-System in den *Nationalen Unterstützungszentren für Zuwanderer* (CNAIs) in Portugal verdient besondere Erwähnung. Das System gilt als eines der innovativen Instrumente, das am besten zur Qualitätsverbesserung der Arbeit beitragen und war der Grund dafür, dass der ACIDI, I.P. im Jahr 2004/2005 ein Preis für bewährte Verfahren in der Öffentlichen Verwaltung in Portugal verliehen wurde.

Bei der CNAI-Behörde für Vorauswahl und Aufnahme führt die Digitalisierung von Zuwandererdokumenten zur Vereinfachung und beschleunigten Bearbeitung von Verfahren, besonders in Bezug auf die Anforderungen der Behörde für Ausländer und Grenzangelegenheiten (SEF). Diese Behörde gehört zu den Dienstleistungsstellen, bei der täglich die meisten Anfragen auf Visaverlängerung eingehen, da sie von den Zuwanderern aufgrund der Vorschriften von Seiten der CNAI-Behörden am häufigsten benötigt werden. Das Teilen eines IT-Systems bei der CNAI erlaubt die Digitalisierung eines Vorgangs und das Abspeichern wichtiger Daten über den einzelnen Zuwanderer. Die entsprechenden Institutionen und Behörden haben Zugang zu diesen Daten. Dadurch, dass die Telefonlinie SOS Zuwanderung auch in dieses System miteingebunden ist, können Zuwanderer telefonische Auskunft über den Stand ihres persönlichen Vorgangs erhalten.




Information

Um den Bekanntheitsgrad von One-Stop-Shop-Dienstleistungen und wichtigen Informationen über die Integration von Zuwanderern zu erhöhen, bieten sich eine Reihe von Informationsstrategien an:

Werbekampagnen: Die Informationsbroschüren über den One-Stop-Shop sowie über die Zuwandererrechte und -pflichten sollten in Zusammenarbeit mit den Ministerien in verschiedene Sprachen übersetzt und von staatlichen Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft verteilt werden. Zuwanderer und die restliche Bevölkerung sollten durch Fernseh- und Plakatwerbung anlässlich der Eröffnung eines One-Stop-Shops auf eine klare und verständige Art auf dessen Dienstleistungen aufmerksam gemacht werden. Im Anschluss an diese Anfangsphase werden viele weitere Zuwanderer über den Weg der Mund-zu-Mund-Propaganda von der Existenz dieser Einrichtung erfahren.

Ansätze für die Öffentlichkeitsarbeit: Da die im One-Stop-Shop beschäftigten Kulturmediatoren entweder selbst Zuwanderer sind oder (wie in Kapitel 3 beschrieben) aus Zuwanderergemeinschaften stammen, spielen sie nicht nur bei der Bekanntmachung dieses Angebots zur Dienstleistungsbereitstellung eine Schlüsselrolle, sondern, dank der Ausbildung für die Arbeit im One-Stop-Shop, ebenso bei der Verbreitung der Rechte und Pflichten der Zuwanderer im Aufnahmeland. Mit anderen Worten können Mediatoren in puncto Informationsverbreitung zur Auslösung eines Multiplikatoreffekts beitragen.



In Portugal bildete ACIDI 2006 mit den Kulturmediatoren der One-Stop-Shops Teams für den Bereich Integrationshilfe. Ziel dieser Teams ist es, eine Sonderdienstleistung für die verschiedenen Lebensbereiche der Zuwanderer anzubieten, z.B. Besuche zu angrenzenden Wohngebieten und Institutionen, um auf die Dienstleistungen des One-Stop-Shops aufmerksam zu machen. Die Teams für Integrationshilfe sind auch darauf bedacht bei den Zuwanderergemeinschaften Informationslücken zu schließen, die sich auf Rechte und Pflichten in der portugiesischen Gesellschaft sowie auf Integrationsdienstleistungen beziehen.

Virtueller One-Stop-Shop: Denkbar ist die Einrichtung eines virtuellen One-Stop-Shops als Ergänzung zum physischen Dienst. Über eine Website könnten Termine für die Beanspruchung der Dienstleistungen des One-Stop-Shops vereinbart und Informationen eingeholt werden.

Je nach der Leistungskapazität eines Ministeriums oder einer Behörde ist die Online-Abwicklung von Vorgängen denkbar. Die Mitgliedsstaaten, die sich Informationstechnologie in der öffentlichen Verwaltung zunutze machen, werden die Modernisierung des Zugangs zu Informationen und Dienstleistungen des One-Stop-Shops in ihre allgemeinen Strategien aufnehmen. Da die Zuwanderer unterschiedliche Kenntnisse im Umgang mit PCs haben und teilweise Mediation sowie Informationen benötigen, ist der virtuelle One-Stop-Shop jedoch *kein Ersatz für den echten Dienst*. Bestimmte Vorgangsbearbeitungen sind auch per E-Mail, Telefon oder Postservice denkbar.

Ein Dienstleistungsnutzer des *Nationalen Zuwanderungsunterstützungsnetzwerks* in Portugal muss sich nicht unbedingt in ein staatliches oder lokales Zentrum begeben, wenn er Antwort auf eine Anfrage oder Angaben über seine Situation bekommen möchte. Die Telefonlinie SOS Zuwanderer besteht offiziell seit dem 13. März 2003. Sie ist montags bis freitags von 8.30-20.30 besetzt. Kulturmediatoren erteilen allgemeine und spezifische Auskünfte; es können auch Termine für den Besuch des Nationalen Zentrums für die Unterstützung von Zuwanderern vereinbart werden. Der Service wird in neun Sprachen erbracht; über den telefonischen Übersetzungsdienst kann er in 60 Sprachen erteilt werden.

In Irland bietet das *Bürgerinformationsgremium (Citizens Information Board)* einen telefonischen Informationsservice und eine umfassende Informations-Website an (www.citizensinformation.ie). Die neugestaltete Website wurde 2007 mit der UN Weltgipfel-Prämie in der Kategorie e-Government ausgezeichnet und auf einem e-Government-Gipfel als ein EU Best-Practice-Modell vorgestellt. Die Website ist auf Englisch und auf Irisch abrufbar, wichtige Dokumente können auch auf Polnisch, Rumänisch und Französisch heruntergeladen werden. Es gibt drei verschiedene Möglichkeiten, Informationen beim Citizens Information Board zu erhalten: online, telefonisch und im direkten Kontakt. Die Öffentlichkeit hat über die Bürgerinformations-Website direkten Zugang zu sämtlicher Information. Der telefonische Bürgerinformationsservice CIPS erteilt telefonische Informationen und das landesweite Netzwerk "Bürgerinformationsservice" CIS ist für Dienstleistungen im persönlichen Gespräch zuständig. Die drei Kontaktmöglichkeiten gewährleisten, dass die Öffentlichkeit Zugang zu Informationen, Beratung und juristischen Dienstleistungen hat.

One-Stop-Shop-Touch-Screen-Infopoints könnten an strategischen Punkten angebracht werden und Zugang zu wichtigen, offiziellen Informationen der Ministerien gewährleisten, die an One-Stop-Shops beteiligt sind. Sie könnten rechtliche Informationen in mehreren Sprachen sowie Informationen über die Dienstleister geben (z.B. über die Art der angebotenen Leistungen und die Anschrift der Behörde). Die Infopoints könnten an unterschiedlichen Stellen angebracht sein, z.B. in Städten unterschiedlicher Größenordnung

6. WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE UND ÖFFENTLICHE FINANZIERUNG





oder bei staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen.

Wie bereits im ersten *Jahresbericht über Einwanderung und Integration* (KOM 2004: 508) unterstrichen wurde, sorgt eine bessere Integration der Zuwanderer letztendlich für eine Aufbesserung der öffentlichen Ausgaben. Mit anderen Worten wirkt es sich langfristig positiv auf das Budget aus, wenn die Mitgliedsstaaten in die Bereitstellung von Integrationsdienstleistungen investieren, da dies zu einer stärkeren Integration der Gesellschaft führt. Für jede einzelne Dienstleistung im One-Stop-Shop bringt eine verbesserte Effizienz letztendlich Vorteile. Bei der Einführung des One-Stop-Shops handelt es sich nicht notwendigerweise eine einmalige Ausgabe sondern eher um einen kontinuierlichen, nachhaltigen Prozess. **Letztendlich sind diese Investition dank der Einsparungen bei den Behörden in mittelfristige, kosteneinsparende Maßnahmen, die sich aufgrund verbesserter Integrationsergebnisse auch langfristig auswirken.**


Die Einrichtung von **One-Stop-Shop-Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten rationalisiert und optimiert staatliche Mittel**, denn die verschiedenen öffentlichen Dienststellen, die Zuwanderer in ihrem Alltag in Europa aufsuchen müssen, sind in einem einzigen Gebäude untergebracht. Der direkte Kontakt zu verschiedenen Institutionen erfährt mehr Effizienz und es kann von einer verbesserten Kohärenz des Staates beim Umgang mit den Belangen der Einwanderer ausgegangen werden. Um eine effizientere Dienstleistung anzubieten, werden unnötige Bürokratie und Missverständnisse abgebaut sowie Daten geteilt. Dazu muss jedoch, wie noch detailliert ausgeführt werden wird, eine Anfangsinvestition getätigt werden. Die Einrichtung des One-Stop-Shops erfordert eine beträchtliche Investition in menschliche Ressourcen, besonders in Personalauswahlverfahren und in die Ausbildung von Mediatoren. Bei den materiellen Ressourcen muss in Gebäude und Ausstattungen investiert werden. Daher erfordert eine effiziente Investition die Verpflichtung zur Aufbringung von Finanzmitteln in der Anfangsphase, später muss eine nachhaltige Finanzierungsquelle für die betriebliche Unterhaltung der One-Stop-Shop-Dienstleistung bereitgehalten werden.



In Portugal belief sich die Einführung der Staatlichen Zentren zur Unterstützung von Zuwanderern im Jahr 2004 auf eine Summe von 1,4 Mio. Euro, die von der Hohen Kommission für Zuwanderung und Ethnische Minderheiten aufgebracht wurde. In 2007 wurde der Großanteil des ACIDI, I.P. Jahresbudgets in Höhe von über 5,51 Mio € vom Ministerium für Beschäftigung und Soziale Solidarität finanziert. 20,9 % dieses Budgets wurden für Personalausgaben (im Wesentlichen Kulturmediatoren) aufgebracht; 1,88 Mio

Staatliche und regionale Haushaltsbudgets sollten mit Hilfe der Behörden die nachhaltige Finanzierung absichern können, wobei ein besonderer Fonds für den Unterhalt des One-Stop-Shops der Dachorganisation anzuweisen ist. Es ist davon auszugehen, dass die einzelnen Behörden ihre Haushaltsausgaben für Humanressourcen und Dienstleistungserbringung beibehalten werden und sie an einen bestimmten Ort kanalisieren, wo bereits andere Behörden und Unterstützungsdienstleistungen angesiedelt sind.

Manche Mitgliedstaaten möchten möglicherweise in einer Anfangsphase Investitionen in ein One-Stop-Shop Pilotprojekt in einer besonderen Region oder Bezirk tätigen, da dies zu Beginn niedrigere Investitionskosten impliziert. Weitere Investitionen in das Modell können auf der Grundlage der Projektergebnisse und der Evaluierung des Pilotprojekts mittelfristig erfolgen.




6.1. Personalkosten

Die staatlichen Investitionen in den One-Stop-Shop sind insofern eingeschränkt, als dass jede ministerielle Aussenstelle oder Behörde in Bezug auf die Personalkosten seine eigene Finanzierung hat. Umfassend und langfristig betrachtet, steigern Behörden ihre Kosteneffizienz, weil dem Nutzer des One-Stop-Shops dank der Mitwirkung von Kulturmediatoren klarere und definitivere Antworten auf Fragen gegeben werden können. Von der Personalkostenseite der Behörden betrachtet, bedeutet die Unterhaltung einer Niederlassung im One-Stop-Shop eindeutig eine Kosteneinsparung.

Potenzielle Einsparungen staatlicherseits sind möglich, wenn sich der Staat bei der Vermittlung von Informationen auf die Dienstleistungen von Kulturmediatoren verlässt, und auf bestehende Erfahrungen verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Dienstleistungsanbieter aufbaut. Dies bedeutet eine Vereinfachung der notwendigen Ausbildungen der Kulturmediatoren und der Beschäftigten bei Behörden damit ein effizienter und interkulturell kompetenter Service angeboten werden kann.

Der größte Teil der Personalkosten muss für die Ausbildung von Kulturmediatoren aufgewendet werden sowie für die Finanzierung von Migrantenorganisationen, die die Kulturmediatoren beschäftigen. Wieviele Mediatoren insgesamt eingestellt werden müssen, hängt von der



✓ Größe des One-Stop-Shops ab. Dabei muss die Anzahl der täglichen Besuche veranschlagt werden, damit entsprechend Personal im One-Stop-Shop eingestellt werden kann. Somit können auch die Personalkosten für die Mediatoren bestimmt werden.

Durchschnittlich besuchen täglich 782 Nutzer den One-Stop-Shop in Lissabon. Diesen stehen 65 Kulturmediatoren, 19 Beamte und 5 Sicherheitskräfte für die Bereitstellung von Dienstleistungen zur Verfügung. Die IOM-Evaluierung der Staatlichen Zentren für die Unterstützung von Zuwanderern (CNAIs) stellt klare Zugewinnwerte bei der Tätigkeit staatlicher Institutionen im One-Stop-Shop fest. Vor der Einführung ist es für die Angestellten bei Behörden oftmals schwierig, mit den Veränderungen bei Vorschriften und Vorgangsabläufen Schritt zu halten. Geeinte Bemühungen in den CNAIs tragen jedoch zur Vereinheitlichung und Vereinfachung dieser Vorgänge und Verfahren bei. Dieser Prozess ist nicht immer einfach. Beschäftigte bei den CNAIs, darunter auch Angestellte bei Behörden, haben über die Vorteile berichtet, die die Zusammenarbeit der Behörden mit sich bringt. Anfängliche Bedenken von Seiten der Behörden sind verschwunden. Die Arbeit verläuft qualitativ besser, wovon

Bei der Einführung von One-Stop-Shops ergeben sich auch Kosten für die Ausbildung von Behördenpersonal und Kulturmediatoren. Daneben fallen laufende Fortbildungskosten an, da das Personal hinsichtlich der Gesetzgebung, Verfahrensabläufe und neuen Dienstleistungen stets auf dem neuesten Stand sein muss. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, sind die Investitionen in die Personalausgaben unerlässlich, um die Personalauswahlverfahren zu finanzieren und die langfristige Bindung von fachlich qualifiziertem Personal zu erreichen.

6.2. Sachkosten

Für den Kauf oder die Miete eines Gebäudes für den One-Stop-Shop fallen umfangreiche Ausgaben an (an dieser Stelle sei auf das Unterkapitel 5.1 verwiesen). Zu einem gewissen Teil kann ein Ausgleich dieser Kosten erzielt werden, indem Räume an Privatunternehmen und Einzelunternehmer für das Anbieten von Zusatzleistungen vermietet werden (vergl. Ausführungen in Unterkapitel 4.3). Den Gebäudekauf bzw. die Miete sollte die Dachorganisation übernehmen, die für den Gesamtbetrieb des One-Stop-Shops verantwortlich ist. Finanziert werden müssen auch die Gebäudeunterhaltung, Reinigung und mögliche Instandsetzungsarbeiten. Es ist jedoch möglich, eine gewisse finanzielle Erleichterung zu

erreichen, wenn bereits bestehende Gebäude von Ministerien oder staatlichen Institutionen entsprechend umgebaut werden.

Im Gebäude sollte es ein normales EDV-System geben, damit das Personal Einzelfälle bearbeiten kann und gegebenenfalls Informationen mit Kollegen aus anderen Büros austauschen kann. Das gemeinsame Digitalisierungssystem für die Datenverwaltung im Nationalen Zentrum für die Unterstützung von Zuwanderern in Lisabon hat sich für den Betrieb des One-Stop-Shops in Lissabon als sehr nützlich erwiesen. Dies bestätigten die im Rahmen der IOM-Evaluierung befragten Personen (IOM, 2007: 25).

Darüber hinaus muss in Büromöbel investiert werden. Zusätzlich benötigt der One-Stop-Shop ein Ticketsystem mit Informationsbildschirmen, an denen mitverfolgt werden kann, wann die einzelnen Nummern aufgerufen werden.

Falls *Touch-Screen-Infopoints* eingerichtet werden sollen, muss zunächst eine anfängliche Investition für Design und Installation, später für die Wartung durchgeführt werden. Darüber hinaus fallen umfangreiche Ausgaben für Informationsbroschüren, Werbung und Webdesign an.



Endnoten

¹ Weitere Einzelheiten über das Projekt und seine Hauptaktivitäten und -ergebnisse können Sie auf der offiziellen Website www.oss.inti.acidi.gov.pt einsehen

² Weitere Einzelheiten über den ACIDI sind auf unserer Website einzusehen www.acidi.gov.pt

³ Weitere Informationen

http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=63&lang=en

⁴ Weitere Informationen

http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=65&lang=en

⁵ Sämtliche Länderberichte aus dem Projektkontext können unter diesem Link heruntergeladen werden http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=66&lang=en

⁶ Im Projektverlauf wurden drei länderübergreifende Workshops organisiert. Jeder Workshop befasste sich mit einem spezifischen Projektthema: *Die Rolle soziokultureller Mittler im One-Stop-Shop*, Dublin, 26. Februar 2008), *Integrierte Bereitstellung von Dienstleistungen für Zuwanderer: Beispiele für One-Stop-Shops in Europa?* (Athen, 6. Juni 2008), *Partnerschaften zwischen NROs und staatlichen Behörden bei der Bereitstellung von Dienstleistungen für Zuwanderer* (Berlin, 8. Juli 2008). Weitere Einzelheiten über die Workshops erhalten Sie unter http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=64&lang=en

⁷ Alle Länderberichte des INTI-Projekts "One-Stop-Shop: eine neue Antwort auf die Integration von Zuwanderern?" (JLS/2006/INTI/148) sind unter www.oss.inti.acidi.gov.pt abgestellt.

⁸ Weitere Einzelheiten über die Workshops finden Sie unter www.oss.inti.acidi.gov.pt

⁹ R. Penninx (2005), "Integrationsprozesse bei Migranten: Forschungsergebnisse und Herausforderungen der Politik", Vortrag bei der Europäischen Bevölkerungskonferenz 2005, eine Konferenz des Europarats, die vom Ausschuss für die europäische Bevölkerung organisiert worden war.

¹⁰ *Dritter Jahresbericht über Einwanderung und Integration* (KOM (2007) 512 endg.).

¹¹ Im zweiten *Gemeinsamen Grundprinzip der Integration* heisst es, dass "Integration den Respekt für die Grundwerte der EU impliziert". Eine weitere Definition für die europäischen Werte findet sich im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl. Es handelt sich u.a. um: "Menschenrechte, Meinungsfreiheit, Demokratie, Toleranz, Chancengleichheit und Schulpflicht für Kinder" (13189/08 ASIM 68: 6).

¹² "Migration Nation" können Sie herunterladen unter:

www.diversityireland.ie/Publications/Publications/Migration_Nation.html

¹³ Weitere Informationen möchten Sie bitte auf dieser Website einsehen:

<http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema005.html>

¹⁴ Ein europäisches Integrationsforum wurde zum ersten Mal 2005 vom Europarat als ein Werkzeug für die europäische Integrationspolitik vorgeschlagen. Dies gründete auf der Überzeugung, dass Integrationspolitiken und -programme für Zuwanderer Hand-in-Hand mit dem direkten Einbeziehen und der starken Partizipation sozialer Organisationen und Zuwandererverbände einhergehen sollten. Dieser Ansatz wurde im *Dritten Jahresbericht über Migration und Integration* erläutert (COM (2007)

512 Abschluss Pkt. 3.1) und erneut wurde auf die Einrichtung solch eines Forums, auf dem die Interessenvertreter mit Arbeitsfeld EU-Integration Erfahrungen und Empfehlungen austauschen konnten, hingewiesen.

¹⁵ Weitere Informationen unter www.minderhedenforum.be

¹⁶ R. Penninx (2005), "Integrationsprozesse von Migranten: Forschungsergebnisse und politische Herausforderungen", der Artikel wurde 2005 auf der Konferenz Europäische Bevölkerung, eine Konferenz des Europarates, organisiert vom Ausschuss für die Europäische Bevölkerung, vorgestellt.

¹⁷ 2004 richtete Portugal zwei *Staatliche Zentren für die Unterstützung von Zuwanderern* (CNAIs) ein. Sie fanden Anerkennung als ein Beispiel bester Praktiken und verzeichneten eine entsprechende Erwähnung in der ersten Ausgabe des *Handbuchs zur Integration für politische Entscheidungsträger und Praktiker* (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*).

¹⁸ Unter bestimmten Bedingungen dürfen Drittstaatsangehörige in Belgien, Tschechien, Finnland, Ungarn, Irland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien und Schweden wählen. (COM 2007, 512: 17).

¹⁹ Das Vorabgespräch bedeutet auch die Einbeziehung des Zuwanderers, denn er muss erklären, warum er den One-Stop-Shop aufsucht. Die Ausgabe eines Tickets für die ersuchte Dienstleistung muss begründet werden können

²⁰ s. COM 2007, 512: 6 und gemeinsame Grundprinzipien 3.

²¹ s. COM 2007, 512: 6 und SEC 2006, 892: 6.

²² s. COM 2007, 512: 7.

²³ s. SEC 2006, 892: 6.

