

32. TAGUNG

Von der Aufnahme zur Integration: Die Rolle von Gemeinden und Regionen, die mit Migration konfrontiert sind

Entschließung 411 (2017)¹

1. Die wachsende Zahl der Migranten, die nach Europa kommen, stellt die Behörden aller politischen Ebenen vor eine schwierige Aufgabe und erfordert geeignete und wirksame Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten des Europarates. Die Kommunal- und Regionalbehörden sind jene Körperschaften, die den Menschen am nächsten und die erste Anlaufstelle in Notlagen sind. Ihnen obliegt es, neu angekommenen Migranten die wichtigsten öffentlichen Dienstleistungen bereitzustellen (Unterkunft, Gesundheitsversorgung, Bildung).
2. Die Bürde der aktuellen Situation haben einige wenige Staaten zu tragen; an der Tagesordnung sollte dagegen eine stärkere Solidarität zwischen den europäischen Staaten sein. Das Ausbleiben einer eindeutigen und einheitlichen europäischen Reaktion auf die Situation hat auf internationaler und nationaler Ebene zu einer politischen Krise geführt, in der die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften nur über begrenzte Mittel und Richtlinien verfügen, um den Bedürfnissen der Migranten zu entsprechen.
3. Bei der Erörterung von Migrationsfragen sind klare Definitionen wichtig, da möglicherweise verschiedene Reaktionen nötig sind und unterschiedliche Mittel eingesetzt werden müssen, um die aktuelle Situation zu bewältigen; die Achtung der Menschenrechte aller Migranten unabhängig von ihrem Status bleibt jedoch die Grundlage des Vorgehens der öffentlichen Stellen.
4. Laut der UN Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ist ein Flüchtling eine Person, die eine „begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung hat und sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“. Während Flüchtlinge einen rechtlichen Status innehaben, trifft dies auf Asylsuchende nicht zu.
5. Unter „Asylsuchenden“ sind jene Menschen zu verstehen, die den Schutz als Flüchtling beantragt haben und auf eine Entscheidung über ihren Status warten. Staaten haben spezifische Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus eingeführt. In diesem Zusammenhang existieren nationale Asylsysteme, um festzustellen, wem der Flüchtlings- oder subsidiäre Schutzstatus zusteht. Dennoch gibt es ein einheitliches System der Europäischen Union zur Abwicklung des Asylverfahrens, um minimale Standards wie Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit zu gewährleisten. Die Dublin-Verordnung, die auch das Kernprinzip des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems beinhaltet, legt die Zuständigkeit des Mitgliedstaats für die Prüfung eines Asylantrags fest.
6. Abschließend ist laut der Internationalen Organisation für Migration (IOM) ein Migrant eine Person, die sich über eine internationale Grenze oder innerhalb eines Staates weg von seinem gewohnheitsmäßigen Wohnort bewegt oder bewegt hat, unabhängig vom rechtlichen Status der Person, ob die Bewegung freiwillig oder unfreiwillig ist, der Ursachen für die Bewegung, oder die Länge des Aufenthalts.

¹ Diskussion und Annahme durch den Kongress am 28. März 2017, 1. Sitzung (siehe Dokument [CG32\(2017\)07](#), Begründungstext), Berichterstatter: György ILLES, Ungarn (L, ILDG) und Yoomi RENSTRÖM, Schweden (R, SOC).

7. Die Flüchtlingsaufnahme und -integration erfordert klar definierte Integrationsmaßnahmen, die so früh wie möglich einsetzen müssen. Die Achtung der Menschenrechte von Migranten zu gewährleisten – ungeachtet ihres Status, Geschlechts, Herkunftslandes oder ihrer Staatsangehörigkeit –, sollte dabei eine Priorität sein. Dennoch bleibt die Frage der Integration aller neuangekommenen Migranten aufgrund mehrerer Gründe eine zentrale Angelegenheit, da jeder Staat, vorbehaltlich seiner internationalen Verpflichtungen das souveräne Recht hat, zu entscheiden wen er auf seinem Territorium aufnimmt. Unglücklicherweise begünstigen auf Angst und fremdenfeindlichen Ressentiments basierende Äußerungen eine negative Wahrnehmung der Neuankömmlinge, und diese bedauerliche Situation kann den künftigen Integrationsprozess erschweren. Dies trifft vor allem auf Frauen und Kinder zu, die besonders gefährdet sind, zu Opfern von Gewalt und Missbrauch zu werden (etwa von sexueller Gewalt, Menschenhandel und „Verschwindenlassen“). Weitere Hemmnisse, etwa Behinderungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder bei der Teilhabe am örtlichen öffentlichen Leben, können die Integration der Neuankömmlinge in die Aufnahmegesellschaft auf lange Sicht gefährden.

8. Um diesen Problemen entgegenzutreten, hat das Ministerkomitee des Europarates verschiedene Empfehlungen verabschiedet, um die Interaktion zwischen den Flüchtlingen und Migranten und der Aufnahmegesellschaft sowie die Anerkennung der Qualifikation von Migranten und ihren Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) hat die mit der aktuellen Flüchtlingslage verbundenen Fragen unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht, etwa die Inhaftierung von Kindern, die Kriminalisierung irregulärer Migranten, die Notwendigkeit größerer Solidarität bei der Verteilung von Flüchtlingen sowie eines echten europäischen Asylsystems. Der Menschenrechtskommissar des Europarates hat regelmäßig Stellungnahmen veröffentlicht, in denen er den Mitgliedsstaaten empfiehlt, den Schutz der Menschenrechte von Migranten zu verbessern und zu gewährleisten, dass Migranten ohne Ausweispapiere und ihre Kinder Zugang zu Grundrechten haben, insbesondere zu Gesundheitsversorgung und Bildung. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz hat die Allgemeine politische Empfehlung Nr. 16 über den Schutz irregulärer Migranten vor Diskriminierung verabschiedet.

9. Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates setzt sich dafür ein, die Schlüsselrolle der Kommunal- und Regionalbehörden bei der Organisation der Aufnahme von Migranten und ihrer Integration in die Aufnahmegesellschaft bewusst zu machen. Diesbezüglich hat der Kongress in seinen bereits verabschiedeten Entschlüsseungen betont, dass folgende Bereiche gefördert werden müssen: unternehmerische Initiativen von Migranten, ihr wirksamer Zugang zu sozialen Rechten, die Teilhabe von Ausländern am öffentlichen Leben auf kommunaler Ebene sowie der interkulturelle und interreligiöse Dialog. Außerdem hat der Kongress eine Erklärung über die Aufnahme von Flüchtlingen verabschiedet: Darin ruft er die Mitgliedsstaaten des Europarates dazu auf, stärkere Solidarität zu zeigen und eng mit der Europäischen Union und den Gemeinden und Regionen zusammenzuarbeiten, um ein Netz für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Praktiken aufzubauen.

10. In Anbetracht dieser Umstände und in der Überzeugung, dass die Gemeinden und Regionen der Eckpfeiler der Bemühungen für eine wirksame Lösung der aktuellen Fragen im Zusammenhang mit dem Flüchtlingszuzug sind, ruft der Kongress, unter Anerkennung des souveränen Rechts jedes Staates, vorbehaltlich seiner internationalen Verpflichtungen, zu entscheiden wen er auf seinem Territorium aufnimmt, die Gemeinden und Regionen der Mitgliedsstaaten auf:

a. im Hinblick auf alle Migranten ungeachtet ihres Status:

i. Bei der Tätigkeit der Kommunalbehörden einen auf Inklusion und rasche Integration basierenden Ansatz zu verfolgen; dabei sollte Wert darauf gelegt werden, allen Bewohnern die wichtigsten Dienstleistungen bereitzustellen, ohne Diskriminierung und ungeachtet ihres Status, ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Herkunftslandes.

ii. den negativen Narrativen und Vorstellungen, die über Migranten unabhängig von ihrem Status bestehen, mithilfe von Aufklärungskampagnen entgegenzutreten und dabei eine Herangehensweise zu wählen, welche die Menschenrechte und die Würde jedes Einzelnen in den Mittelpunkt stellt; besonderes Augenmerk sollte darauf liegen, den jungen Menschen, die im Zuständigkeitsgebiet der jeweiligen Behörde leben, die Kampagne des Europarates gegen Hassrede („No Hate Speech Campaign“) näherzubringen;

iii. Maßnahmen zur Förderung der interkulturellen Bildung zu ergreifen, um das Wissen und das Bewusstsein der Aufnahmegesellschaft über die reiche Kultur der Migranten und über ihren möglichen positiven Einfluss zu steigern (etwa indem ihre Einbindung in Kultur- und Sportinitiativen gefördert wird, in Zusammenarbeit mit Freiwilligenorganisationen und Partnern aus dem Privatsektor), und die Erziehung zu demokratischer Staatsbürgerschaft zu fördern, um den Migranten ein besseres Verständnis der sozialen und staatsbürgerlichen Werte und der Funktionsweise der Aufnahmegesellschaft zu vermitteln;

iv. auf politischer und administrativer Ebene den Aufbau der Kompetenzen von Mandatsträgern und Bediensteten der Kommunen in die Wege zu leiten, indem sie entsprechende Schulung erhalten, der Kontakt und der Austausch mit den Migranten hergestellt werden und die Methode „Lernen durch Handeln“ eingesetzt wird, sowie Stellen einzurichten, die sich gezielt mit folgenden Aufgaben befassen: Aufnahme-, Informations- und Unterstützungsdienste, Kulturvermittlung sowie Gesundheitsdienstleistungen für Migranten (zu diesem Zweck sollte die Ausbildung in den Gesundheitsberufen an die wachsende Interkulturalität der Gesellschaft angepasst werden) wobei ein ausgeglichener Ansatz verfolgt werden sollte, der die Interessen der lokalen Bevölkerung sowie der Migranten berücksichtigt;

v. den Städten und Gemeinden den jüngst vom Kongress ausgearbeiteten Maßnahmenkatalog über die Organisation des interkulturellen und interreligiösen Dialogs zu empfehlen, um den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zu erleichtern;

b. im besonderen Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen:

i. sowohl mit den Behörden der anderen politischen Ebenen (kommunal, regional und national) zusammenzuarbeiten, um eine koordinierte Reaktion auf die mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbundenen Fragen zu gewährleisten, als auch mit den Städten und Gemeinden anderer Länder, um bewährte Praktiken auszutauschen und innovative Initiativen zu entwickeln, an denen Flüchtlinge sowie alle anderen Bevölkerungsgruppen beteiligt sind;

ii. lokale Partner (Initiativen von Institutionen oder von Bürgern) miteinander in Kontakt zu bringen, die zur Arbeit in den verschiedenen Bereichen der Flüchtlingsaufnahme beitragen können, darunter Nichtregierungsorganisationen, die über besondere Erfahrung in der Arbeit mit Flüchtlingen und/oder der örtlichen Bevölkerung verfügen;

iii. sicherzustellen, dass Flüchtlingsaufnahmezentren nicht zur Inhaftierung verwendet werden, besonders im Falle von Kindern und Minderjährigen (dies ist für die Integration in die Aufnahmegesellschaft wesentlich), und leicht verständliche Informationen über das innerstaatliche Verfahren zur Erlangung des Flüchtlingsstatus zur Verfügung zu stellen;

iv. Programme zur Unterstützung von Flüchtlingen zu entwickeln, dabei ihre persönlichen Identität, Fertigkeiten und Fähigkeiten zu berücksichtigen und Beratung und Unterstützung für die Gestaltung ihres Lebens bereitzustellen, darunter Sprachunterricht und Berufsausbildung; spezielles Augenmerk sollte dabei auf Frauen, jungen Menschen und Gruppen mit besonderen Bedürfnissen (etwa auf älteren Menschen und Menschen mit Behinderung) liegen;

v. örtliche Behörden aufzufordern, sich des extremen Leides von Flüchtlingen (einschließlich körperlicher und psychischer Gewalt sowie unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung), die sie während ihrer Reise nach Europa erfahren, und die durch Bürokratie und schlechte Aufnahmebedingungen verschärft werden, bewusst zu werden sowie Maßnahmen zu ergreifen, um psychologische Hilfe für diejenigen bereitzustellen, die misshandelt wurden;

vi. die Hindernisse, vor denen Migranten mit Flüchtlingsstatus in der Praxis beim Zugang zum Arbeitsmarkt stehen, zu beseitigen, indem ihnen Integrationsprogramme bereitgestellt werden und der Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt, zu Bildung und Berufsausbildung, zu Maßnahmen für einen reibungslosen Eintritt in die Arbeitswelt und zur Gründung eigener Unternehmen erleichtert wird; besonderes Augenmerk sollte dabei auf Maßnahmen für einen leichteren Zugang zu regulärer Arbeit und gegen Ausbeutung liegen (im Einklang mit der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, welche die Vereinten Nationen im September 2016 verabschiedet haben).

vii. freiwillige Gemeinschaftsarbeit als ein Mittel zu fördern, mit dem sich neu angekommene Migranten und Asylsuchende mit unklarem Status oder in Übergangssituationen (etwa wenn sie auf die Umsiedlung in ein anderes Land warten) in die Aufnahmegesellschaft einbringen können, indem sie an sozial nützlichen Tätigkeiten teilnehmen; dadurch können sie sich mit dem Arbeitsumfeld vertraut machen und werden sie von den Bürgern als Menschen wahrgenommen, die zum Gemeinwohl der Kommune beitragen;

viii. Maßnahmen für Kinder in prekärer Lage den Vorrang zu geben, darunter Kinder in Flüchtlingsaufnahmezentren (ungeachtet dessen, ob sie unbegleitet oder in Begleitung einer Familie sind) und auf der Straße lebende und bettelnde Kinder, und die Bemühungen der kommunalen und nationalen Behörden zu koordinieren, um jedes Kind so früh wie möglich in das Bildungssystem zu integrieren;

ix. Lösungen zur Bereitstellung von Unterkünften und Initiativen zu unterstützen, welche die Durchmischung und positive Interaktion von Flüchtlingen und Aufnahmegesellschaft fördern, und jeglicher Ghettoisierung aktiv entgegenzutreten;

x. Planungs- und Überwachungsinstrumente zu verabschieden, um die Entwicklung der Maßnahmen und Dienste, die auf ihrem Zuständigkeitsgebiet initiiert wurden, weiterzuverfolgen, darunter mithilfe von Vereinbarungen, Absichtserklärungen und anderen Instrumenten, durch welche die Synergien zwischen den beteiligten Akteuren aus dem staatlichen und privaten Sektor und aus den verschiedenen Bereichen der Wirtschaft und der Gesellschaft wahrscheinlich gestärkt werden;

xi. Netzwerke für den Austausch von Informationen über Lösungen aufzubauen, die ungeachtet der nationalen Gesetzeslage oder politischen Entscheidungen umgesetzt werden können (das „Gateway-Städte-Projekt“ des Europarat könnte, sobald es auf den Weg gebracht wurde, als Rahmen für den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Regionen dienen, die an vorderster Front der Einreisebewegungen stehen und mit ähnlichen Problemen durch irreguläre Migration konfrontiert sind);

xii. in Betracht zu ziehen, den Beitritt zur Entwicklungsbank des Europarates (CEB), die Integrationsprojekte unterstützt, zu beantragen.