



**Anmerkungen von UNHCR zur Mitteilung der Europäischen Kommission
„Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von
Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“
[KOM(2005) 389 endgültig, 1. September 2005]**

Einleitung

UNHCR begrüßt die von der Europäischen Kommission am 1. September 2005 herausgegebene Mitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“¹ (im Folgenden als „Gemeinsame Agenda“ bzw. als „Mitteilung“ bezeichnet). Diese Gemeinsame Agenda ist ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung einer Integrationspolitik der Gemeinschaft, die ihrerseits ein wesentliches Element einer europäischen Strategie zur Migrationssteuerung darstellt. Die Mitteilung baut auf dem Kommissionsdokument mit dem Titel „Einwanderung, Integration und Beschäftigung“² aus dem Jahr 2003 auf, in dem ein ganzheitlicher Ansatz in Bezug auf Integration unter Einschluss ihrer wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Dimension gefordert wird.

Die Eingliederung in die Gesellschaft des Aufnahmelandes ist die vorherrschende dauerhafte Lösung für Flüchtlinge in der industrialisierten Welt. Das wurde vom UNHCR-Exekutivkomitee anerkannt³ und entspricht der Logik der Genfer Flüchtlingskonvention, die soziale und wirtschaftliche Rechte zur Erleichterung der Integration vorsieht. In Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention werden die Staaten aufgefordert, die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge zu erleichtern. Die rechtlichen Aspekte der Eingliederung von Flüchtlingen und Begünstigten des subsidiären Schutzes in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden in der Status- bzw. Qualifikationsrichtlinie⁴ behandelt. Die

¹ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, KOM(2005) 389 endgültig, Brüssel, 1.9.2005.

² KOM(2003) 336 endgültig.

³ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Integration vor Ort Nr. 104 (LVI) – 2005, Abs. (d): Das Exekutivkomitee „stellt fest, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und das Protokoll von 1967 Rechte und Mindeststandards für die Behandlung von Flüchtlingen festlegen, die auf den Integrationsprozess abgestellt sind,“ und Abs. (j): „begrüßt die von Staaten mit entwickelten Asylsystemen geübte Praxis, Flüchtlingen die Integration vor Ort zu gestatten ...“.

⁴ Richtlinie des Rates 2004/83/EG, 29.4.2004, über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304/12, 30.9.2004). Siehe auch „Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes“: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=4200d8354>

Integration hat jedoch, wie die Gemeinsame Agenda bekräftigt, auch wirtschaftliche und sozio-kulturelle Aspekte und ist ein „dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess“ des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen.⁵

Während viele der in der Gemeinsamen Agenda behandelten Fragen für alle Neuankömmlinge in der Europäischen Union gelten, möchte UNHCR darauf hinweisen, dass Flüchtlinge sowie Personen, denen ergänzender und vorübergehender Schutz gewährt wird, im Vergleich zu anderen, rechtmäßig aufhältigen Ausländern bei ihrer Integration mit einer Reihe spezifischer Herausforderungen konfrontiert sind. Die Mitteilung von 2003 überlässt die Regelung dieser Frage den einzelstaatlichen Strategien der Mitgliedstaaten.

In der Gemeinsamen Agenda werden zwar konkrete Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene zur praktischen Umsetzung jedes der von den Justiz- und Innenministern im November 2004 verabschiedeten elf Gemeinsamen Grundprinzipien der EU für die Integration⁶ vorgeschlagen, doch werden Flüchtlinge nicht als eine Gruppe identifiziert, die besonderer Aufmerksamkeit bedarf. UNHCR ersucht die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten eindringlich, der Integration von Flüchtlingen – darunter auch jener, die in der EU neu angesiedelt wurden, sowie der spontan eintreffenden Flüchtlinge – spezielles Augenmerk zu schenken.

UNHCR schlägt vor, Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus in sämtlichen in der Gemeinsamen Agenda vorgesehenen Prozessen und Initiativen zu berücksichtigen. Das bedeutet:

- Die Eingliederung von Flüchtlingen sollte regelmäßig in den Sitzungen der Nationalen Kontaktstellen für Integrationsfragen behandelt werden.
- Nach der Veröffentlichung des ersten *Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners* (Integrationshandbuch für politische Entscheidungsträger und Praktiker) im November 2004 ist für 2006 eine zweite Auflage geplant. Es wäre sinnvoll, bei dieser, den Bereichen Wohnung und urbane Aspekte, Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten und Eingliederung in den Arbeitsmarkt gewidmeten Neubearbeitung auch auf die spezielle Situation der Flüchtlinge einzugehen; zudem könnte sie durch die Mitarbeit von Flüchtlingen gewinnen. Diesbezüglich könnte auch das von UNHCR herausgegebene *Handbook to Guide Reception and Integration* als nützliche Quelle dienen.⁷ Wenngleich sich dieses Handbuch hauptsächlich mit der Eingliederung neu angesiedelter Flüchtlinge beschäftigt, trifft doch vieles von seinem Inhalt auf alle Flüchtlinge zu.
- Die laut Haager Programm⁸ auf Ersuchen des Europäischen Rates zu entwickelnde Integrations-Website könnte einen Abschnitt über die Integration von Flüchtlingen enthalten.
- Das vorgeschlagene Europäische Integrationsforum, an dem alle im Integrationsbereich tätigen Beteiligten mitwirken werden, sollte sich mandatsgemäß auch dem Thema Flüchtlingsintegration widmen und unter Mitwirkung von Flüchtlingen (Männern, Frauen und Jugendlichen) tätig sein.

⁵ Mitteilung, Maßnahme 1; siehe auch UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104, Abs. (k).

⁶ Ratsdokument 14615/04, 19.11.2004.

⁷ UNHCR, *Resettled Refugees: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, 2002. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/template?page=publ&src=static/rh2002/rh2002toc.htm>

⁸ ABl. C 53, 3.3.2005

Besonders zu berücksichtigende Fragen

Besondere Umstände: Im Gegensatz zu anderen Migranten genießen Flüchtlinge nicht den Schutz ihrer Herkunftsländer und müssen sich in ihren neuen Aufenthaltsländern ein neues Leben aufbauen. Oft mussten sie überstürzt fliehen und dabei ihr Hab und Gut und vielfach auch ihre Ausweispapiere zurücklassen. Viele haben die Verbindung zu Familienangehörigen verloren. Flüchtlinge haben im Allgemeinen weniger Kontakte zu ihrer Heimat als andere Migranten. Solange sie nicht Bürger eines anderen Landes geworden sind, sind Reisen in ihre Herkunftsländer ausgeschlossen. Diese Tatsachen müssen bei allen Integrationsmaßnahmen berücksichtigt werden.

Umgang mit den Folgen von Trauma: Viele Flüchtlinge sind massiv traumatisiert, bevor sie sichere Zuflucht finden, und bedürfen daher spezialisierter Betreuung, psychologischer Beratung und anderer Arten von Hilfe. Darauf ist bei der Ausarbeitung von Integrationsmaßnahmen Bedacht zu nehmen.

Partizipatorischer Ansatz: UNHCR empfiehlt, Flüchtlinge und Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, wo immer möglich in die Planung von Integrationsmaßnahmen und -politik mit einzubeziehen. Nach den Erfahrungen von UNHCR ist ein Ansatz, in den sowohl die Flüchtlinge als auch die örtlichen Gemeinschaften eingebunden sind, am zweckmäßigsten.⁹

Die Auswirkungen eines Lebens in Verunsicherung: Ein erheblicher Anteil der Menschen, die Asyl in der Europäischen Union beantragen, dürfen letzten Endes bleiben, sei es als Flüchtlinge, als Begünstigte des subsidiären Schutzes oder aus humanitären Gründen.¹⁰ Diese Erlaubnis wird jedoch oft erst nach einem jahrelangen Rechts- oder Verwaltungsverfahren erteilt. Nach Ansicht von UNHCR sollten alle nur denkbaren Anstrengungen unternommen werden, um zu einer raschen Entscheidung über Schutzanträge zu gelangen, und der Integrationsprozess sollte so früh wie möglich einsetzen. Lange Zeit in ungeklärten rechtlichen und sozialen Verhältnissen und in wirtschaftlicher Abhängigkeit leben zu müssen, hat negative Auswirkungen auf die Integration. „Einführungsprogramme“ für Asylsuchende können hier hilfreich sein, selbst wenn die Betroffenen letzten Endes nicht bleiben dürfen.¹¹ Der Zusammenhang zwischen den Aufnahmebedingungen für Asylsuchende und ihrer späteren Integration in die Gesellschaft des Aufnahmelandes wäre es wert, anerkannt zu werden.

Aufenthaltsberechtigung: Die frühzeitige Zuerkennung eines gesicherten Rechtsstatus und die baldige Gewährung einer Aufenthaltsberechtigung sind wesentliche Faktoren im

⁹ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104, Abs. (o): „betont, dass bei allen Aktivitäten, die auf die Verbesserung der Fähigkeit zur örtlichen Eingliederung von Flüchtlingen abzielen, auf alters- und geschlechtsgerechte Ansätze sowie auf partizipatorische Prozesse und Aspekte der Gemeinschaftsentwicklung zu achten ist ...“.

¹⁰ Obwohl ausführliche Statistiken nicht leicht verfügbar sind, geht aus UNHCR-Statistiken hervor, dass neben den 43.895 Personen, deren Asylgesuche 2004 in den 25 EU-Mitgliedstaaten positiv entschieden wurden, 19.091 weiteren Personen der Verbleib aus „anderen“ Gründen gestattet wurde: UNHCR, *2004 Global Refugee Trends*, Juni 2005.

¹¹ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104, Abs. (k) besagt, dass „den Flüchtlingen das Verständnis dieser Dimensionen [rechtlich, wirtschaftlich, sozial und kulturell] gegebenenfalls durch entsprechende Beratung erleichtert werden muss“.

Integrationsprozess.¹² UNHCR ist besorgt, dass die Bestimmungen der Status- bzw. Qualifikationsrichtlinie über die Dauer der Aufenthaltsberechtigung, insbesondere jene für Familienangehörige von Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus, verbunden mit weit reichenden Bestimmungen über die Umstände, unter denen der Schutzstatus beendet werden kann¹³, der Integration wahrscheinlich nicht förderlich sind. Die Lage von Flüchtlingen muss nicht unbedingt immer von Dauer sein, doch kann die Aussicht auf regelmäßige Statusüberprüfung beträchtliche Verunsicherung hervorrufen und es einem Flüchtling erschweren, sich auf die, für seine Integration notwendige längerfristige Perspektive zu konzentrieren. Die Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen¹⁴ sieht eine mit Bedingungen verknüpfte ständige Aufenthaltsberechtigung nach einem Aufenthalt von fünf Jahren im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates vor; es wäre vernünftig, für Flüchtlinge eine kürzere Wartezeit für die Erlangung dieser Berechtigung vorzusehen. UNHCR ersucht die Kommission und den Rat eindringlich, die Arbeit an einem Richtlinienvorschlag über langfristige Aufenthaltsrechte für Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus fortzusetzen und diesem Personenkreis bereits nach drei Jahren Zugang zu diesen Rechten zu gewähren. In diesem Sinne und eingedenk des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung steht UNHCR auf dem Standpunkt, dass Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus nicht vom Grundsatz der Freizügigkeit und der freien Wahl des Wohnsitzes ausgeschlossen werden sollten, wie er für EU-Bürger und, unter gewissen Voraussetzungen, für bestimmte Kategorien von Migranten aus Drittstaaten gilt.¹⁵ UNHCR hofft deshalb auf die schnelle Verabschiedung eines Instruments über langfristige Aufenthaltsrechte für Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus sowie die Übertragung der Verantwortung.

Ungleiche Rechte: UNHCR äußert erneut seine Besorgnis angesichts der unterschiedlichen Rechte und Leistungen, die Flüchtlingen bzw. Personen mit subsidiärem Schutzstatus in der Status- bzw. Qualifikationsrichtlinie eingeräumt werden.¹⁶ Diese unterschiedliche Behandlung trägt nicht zur sozialen Eintracht bei. Außerdem ist der Bedarf an internationalem Schutz von Personen mit subsidiärem Schutzstatus ebenso zwingend und meist ebenso lang anhaltend wie jener von Flüchtlingen. Die grundlegenden Bedürfnisse und Umstände sind für Menschen beider Kategorien dieselben, sei es hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt, der Unterstützung bei ihrer Eingliederung oder der Familienzusammenführung. Nach den Erfahrungen von UNHCR ist die Möglichkeit der Wiedervereinigung mit Familienangehörigen von allergrößter Bedeutung für den Integrationsprozess. Angehörige können das soziale Unterstützungssystem der Flüchtlinge verstärken und damit die Integration fördern.¹⁷

Nutzung von Befähigungen: Wie viele andere Beobachter bereitet es UNHCR große Sorge, dass es Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus oft schwer gemacht wird, in ihren Aufnahmeländern, unter anderem auch in der Europäischen

¹² Ebd., Abs. (j). Das Exekutivkomitee ruft die Staaten mit entwickelten Asylsystemen dazu auf, die Flüchtlinge „durch frühzeitige Zuerkennung eines gesicherten Rechtsstatus und baldige Gewährung einer Aufenthaltsberechtigung in ihrer Integrationsfähigkeit zu unterstützen bzw. ihre Einbürgerung zu erleichtern“.

¹³ Richtlinie des Rates 2004/83/EG, ABl. L 304/12, 30.9.2004, Artikel 14, 19 und 24.

¹⁴ Richtlinie des Rates 2003/109/EG, 25.11.2003, betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. L 16, 23.1.2004.

¹⁵ Siehe die diesbezüglichen Bestimmungen in der Richtlinie des Rates 2003/109/EG.

¹⁶ Richtlinie des Rates 2004/83/EG, Kapitel VII, Art. 20-34.

¹⁷ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104, Abs. (n) (iv).

Union, von ihrem Wissen und Können Gebrauch zu machen. Ein weit verbreitetes Problem ist dabei die Nichtanerkennung der in den Herkunftsländern erworbenen Qualifikationen, was dazu führt, dass Humankapital ungenutzt bleibt.¹⁸ UNHCR ersucht die EU nachdrücklich, dieser Frage besondere Aufmerksamkeit zu schenken und die Tatsache zu berücksichtigen, dass es Flüchtlingen oft nicht möglich ist, den im Aufnahmeland in der Regel erforderlichen schriftlichen Nachweis aus den Herkunftsländern vorzulegen.

Achtung, Toleranz und die soziale und kulturelle Dimension der Integration verdienen besondere Betonung. In der Mitteilung wird die Notwendigkeit der Überwindung „struktureller Hindernisse“ für die Integration festgestellt.¹⁹ UNHCR ersucht die Staaten eindringlich, eine Antidiskriminierungspolitik zu betreiben und Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung zu ergreifen, die zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Förderung der positiven Aspekte einer Gesellschaft der Vielfalt geeignet sind. Die Staaten und andere Akteure werden mit Nachdruck ersucht, mittels öffentlicher Erklärungen, geeigneter Rechtsvorschriften und sozialpolitischer Maßnahmen gegen Intoleranz, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzugehen sowie – insbesondere in Bezug auf die spezielle Situation von Flüchtlingen – für Mitgefühl und Verständnis zu werben. Ziel dieser Bemühungen sollte es sein, den Flüchtlingen zu einer aktiven Teilnahme am bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben in ihrem Aufnahmeland zu verhelfen.

Die Herausforderung der Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union ist ebenso komplex wie wichtig, nicht nur für das Wohl der Neuankömmlinge, sondern auch für die Gemeinschaften, die sie aufnehmen. UNHCR begrüßt die Aufmerksamkeit und die Ressourcen, die dieser Frage gewidmet werden, und ermutigt die Staaten und Institutionen, die Entwicklung des EU-Integrationsrahmens wie bisher unter allseitiger Beteiligung und in Konsultation fortzusetzen. Als Teil dieser Bemühungen sollte die spezifische Lage der Flüchtlinge und anderer Personen, die internationalen Schutz benötigen, berücksichtigt werden, einschließlich ihrer Rechte, Bedürfnisse und potenziellen Beiträge zu den Gemeinschaften, die ihnen Schutz bieten.

UNHCR
November 2005

¹⁸ Ebd., Abs. (m) (iii). Das Exekutivkomitee ermutigt die Staaten, „die Gleichwertigkeit akademischer, fachlicher und beruflicher Diplome, Zertifikate und Grade anzuerkennen, die Flüchtlinge vor ihrer Einreise in das Aufnahmeland erworben haben“.

¹⁹ Mitteilung, Abs. 1 (Einleitung). UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104, Abs. (n) besagt, dass die soziale und kulturelle Dimension der Integration „von den Flüchtlingen gewissenhafte Anstrengungen um Anpassung an das örtliche Umfeld sowie um Achtung und Verstehen neuer Kulturen und Lebensweisen unter Rücksicht auf die Werte der örtlichen Bevölkerung und von der örtlichen Gemeinschaft die Aufnahme der Flüchtlinge in ihr sozio-kulturelles Gefüge verlangt, und dass beide Prozesse von den Werten der Vielfalt, Nichtdiskriminierung und Toleranz geprägt sein sollten.“