



**UNHCR-Stellungnahme
über die
Integration von Flüchtlingen in Österreich**

UNHCR-Büro in Österreich

15. Mai 2009

UNHCR-Stellungnahme über die Integration von Flüchtlingen in Österreich

1. Einleitung

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR erachtet die Integration von Flüchtlingen als dynamischen, facettenreichen Prozess des Gebens und Nehmens, der Bemühungen aller Beteiligten verlangt. Dies schließt einerseits die Bereitschaft der Flüchtlinge mit ein, sich an die Aufnahmegesellschaft anzupassen, ohne dabei die eigene kulturelle Identität aufgeben zu müssen, und andererseits die Bereitschaft der Aufnahmegemeinden und öffentlichen Institutionen, die Flüchtlinge willkommen zu heißen und auf die Bedürfnisse einer vielfältigen Bevölkerung einzugehen.¹ Das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden „Genfer Flüchtlingskonvention“ genannt) und das dazugehörige Protokoll von 1967 messen der Integration von Flüchtlingen erhebliche Bedeutung bei. Die Genfer Flüchtlingskonvention listet soziale und wirtschaftliche Rechte auf, die geeignet sind, die Integration zu fördern. Diese inkludieren Bewegungsfreiheit, Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt, zu Notstands- und Sozialhilfe, einschließlich Gesundheitseinrichtungen, die Möglichkeit, Besitz zu erwerben und zu veräußern sowie das Reisen mit gültigem Reisedokument bzw. Personalausweis. Darüber hinaus werden die Staaten in Artikel 34 aufgefordert, die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge zu erleichtern.

Das UNHCR-Exekutivkomitee erkennt an, dass die Integration vor Ort ein komplexer und schrittweise verlaufender Prozess ist, der drei unterschiedliche, jedoch miteinander verbundene Dimensionen aufweist – eine rechtliche, eine wirtschaftliche und eine soziokulturelle. Sie alle spielen für die Fähigkeit der Flüchtlinge, sich erfolgreich als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft zu integrieren, eine wichtige Rolle.²

In der Stellungnahme zur Integration von Flüchtlingen in Österreich möchte UNHCR spezifische Aspekte betreffend die rechtliche, wirtschaftliche und soziokulturelle Integration von Flüchtlingen unter den derzeitigen Bedingungen und Gegebenheiten in Österreich aufzeigen. Die Stellungnahme stützt sich unter anderem auf die Beschlüsse des Exekutivkomitees (Exkom) für das Programm von UNHCR, die Empfehlungen von UNHCR zur Integration von Flüchtlingen in der Europäischen Union³, das *Integration Handbook* von UNHCR⁴, aktuelle EU-Grundsatzpositionen und damit verbundene Forschungen zum Thema Integration und ein kleines, 2008 in Wien durchgeführtes Pilotprojekt zu *Age, Gender and Diversity Mainstreaming*. Obwohl der Fokus der Europäischen Union eher auf der Integration von Migrantinnen

¹ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Integration vor Ort, Nr. 104 (LVI) – 2005.

² Ebd., Abs. (k).

³ UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der Europäischen Union, Brüssel, Mai 2007, siehe: http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.03_Integration/C.3.08.HCR-Integration-de.pdf

⁴ UNHCR, *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, (*Integration Handbook*), September 2002, siehe UNHCR-Refworld: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=405189284>.

und Migranten liegt, versucht diese Stellungnahme Schlussfolgerungen von Grundsatzdokumenten und bewährte praktische Empfehlungen der EU zu Herausforderungen, die sich für Flüchtlinge und Migranten in gleichem Maße stellen, wiederzugeben und mit einzubeziehen, sofern diese auf die Erfahrungen und die Situation von Flüchtlingen in Österreich zutreffen.

Der in diesem Positionspapier verwendete Begriff „Flüchtling“ umfasst alle gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention als Flüchtling anerkannte Personen sowie all jene, denen in Übereinstimmung mit der EU-Statusrichtlinie des Rates⁵ subsidiärer Schutz gewährt wurde.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Zusammenhang zwischen Aufnahme- und Integrationsphase

UNHCR hat oft die Auswirkungen von langwierigen Asylverfahren und Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in Österreich auf die Integration von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten beobachtet. „Erzwungene“ Untätigkeit, soziale Isolation und die Trennung von den Aufnahmegemeinden konnten als Begleiterscheinungen einer restriktiven und inadäquaten Aufnahmepolitik, die den Zugang von Asylsuchenden zu Arbeitsmarkt und Berufsausbildung beschränkt, festgestellt werden.

Nach Ansicht von UNHCR sind aufnahmepolitische Maßnahmen wirkungsvoller, wenn sie sich an den möglichen längerfristigen Ergebnissen des Prozesses orientieren, einschließlich der Integration jener Personen, deren Bedarf an internationalem Schutz⁶ letztlich anerkannt wird. UNHCR empfiehlt daher Folgendes:

- Die Auswirkungen der Aufnahmebedingungen auf Asylwerberinnen und Asylwerber sowie die Folgen langer Asylverfahren auf deren spätere Integration als anerkannte Flüchtlinge in die Aufnahmegesellschaft sollen gebührend anerkannt werden. Alle nur denkbaren Anstrengungen sollten unternommen werden, um den Integrationsprozess so früh wie möglich zu beginnen und gleichzeitig sicher zu stellen, dass Asylanträge bei Gewährleistung fairer Verfahren schnellstmöglich entschieden werden.⁷
- Aufnahmemaßnahmen sollen Isolation und Abschottung von der Aufnahmegemeinde verringern und Asylsuchenden die Gelegenheit bieten, ihr

⁵ Rat der Europäischen Union, Richtlinie 2004/83/EG 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 (EU-Statusrichtlinie), Amtsblatt der EG Nr. 304/12, 30.9.2004.

⁶ UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, *Op. cit.*, Fußnote 3, Absatz 8.

⁷ 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].

Potential und ihre Fähigkeiten⁸ zu entfalten; dies kann Berufsausbildung oder das Erlernen von Grundfertigkeiten umfassen.

- Asylsuchenden soll die Möglichkeit zur Selbsterhaltung geboten werden, genauso wie ein stufenweiser Zugang zu Erwerbstätigkeit, je nach Dauer und Art des Verfahrens, jedoch nicht später als sechs Monate nach Antragstellung.⁹
- Geeignete Maßnahmen sollen ergriffen werden, um harmonische Beziehungen zu den Aufnahmegemeinden zu schaffen und zu stärken¹⁰. So soll der Respekt gegenüber Asylwerbern und Flüchtlingen dadurch gefördert werden, dass Aufklärung über deren Bedürfnisse geleistet wird. Auch soll der Respekt der Asylsuchenden für Kultur, Gebräuche und Religion der örtlichen Bevölkerung gefördert werden, unter anderem durch einen Grundkurs in der offiziellen Sprache des Aufnahmelandes.
- Asylwerberinnen und Asylwerber sollen zu den verschiedenen Aufnahmemaßnahmen befragt und in den Betrieb von Unterbringungseinrichtungen miteinbezogen werden.
- Die Aufnahmemaßnahmen sollen geschlechts- und altersgerecht sein und vor allem den besonderen Bedürfnissen von Trauma- und Folteropfern, allein stehenden Frauen, unbegleiteten und von ihren Bezugspersonen getrennten Kindern, Familien mit Kindern im Schulalter sowie anderen speziell schutzbedürftigen Gruppen Rechnung tragen.¹¹
- In Aufnahmezentren sollen qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wie entsprechend ausgebildete Sozialarbeiter, beschäftigt werden, zu deren Aufgabe auch eine umfangreiche Beratung der Asylsuchenden zählt.

2.2 Die Integration von Flüchtlingen und Mainstreaming

Die Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union beschreiben die Eingliederung als einen „in beide Richtungen gehenden Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen“¹². Sie anerkennen die Notwendigkeit der Anpassung von Migranten, betonen aber gleichzeitig die Wichtigkeit der Einbeziehung der Aufnahmegesellschaft in den Integrationsprozess, die „Gelegenheiten für eine wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Teilhabe der Einwanderer schaffen sollte.“ Im zehnten Gemeinsamen Grundprinzip wird

⁸ UNHCR-Exekutivkomitee, *Local Integration and Self-Reliance*, Ständiger Ausschuss, 33. Sitzung, EC/55/SC/CRP.15, 2. Juni 2005, Abs. 10.

⁹ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme, Nr. 93 (LIII) – 2002, Abs. (b) vii, UNHCR, *Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers* (EU-Aufnahmerichtlinie; ABl. L 31/18, 6.2.2003) vom 1. Juli 2003, siehe Anmerkung zu Artikel 11.

¹⁰ Ebd., Abs. (d). Siehe auch *UNHCR Comments on Article 10 of Council Directive 2003/9/EC*.

¹¹ Ebd., Abs. (b), iii.

¹² Rat der Europäischen Union, Gemeinsame Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union, KOM(2005) 389 endgültig, 1.9.2005.

angesichts der möglichen Auswirkungen der Einwanderung auf öffentliche Dienste die Bedeutung der Einbeziehung integrationspolitischer Maßnahmen in alle politischen Ressorts und auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste, einschließlich Bildung, soziale Dienste und andere, unterstrichen.

Während häufig angenommen wird, dass allgemeine Integrationspolitik auf Personen mit internationalem Schutzbedarf als auch auf andere Kategorien von Ausländern gleich ausgerichtet sein soll, gibt die Weltflüchtlingsorganisation UNHCR zu bedenken, dass Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte nach erlittener Verfolgung, Flucht und Exil spezielle Bedürfnisse haben und Integration sie vor besondere Herausforderungen stellt. So können viele Flüchtlinge bei Zuerkennung ihres Status aufgrund von langwierigen Asylverfahren oder Aufnahmeregelungen, die ihren Zugang zu Arbeit, Bildung, Berufsausbildung oder Unterkünften außerhalb von Flüchtlingsheimen im Asylland beschränken, zuvor bereits längere Zeit abgeschottet von der Aufnahmegesellschaft gelebt haben. Einige von ihnen können nach ihrer Verfolgung im Herkunftsland an psychischen oder physischen Traumata leiden oder ständiger medizinischer oder anderer spezieller Betreuung bedürfen. Manche wiederum mussten etwa ihre Ausbildung abbrechen oder sind nicht in der Lage, Bescheinigungen über ihre erworbenen akademischen bzw. beruflichen Fähigkeiten oder praktischen Arbeitserfahrungen vorzulegen.

UNHCR weist auf den Bedarf an gezielter/spezieller Hilfestellung für Flüchtlinge hin, die auf ihre besonderen Bedürfnisse eingeht und allgemeine Unterstützungsleistungen ergänzt. UNHCR ist der Ansicht, dass Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge nur als Teil einer breit angelegten Strategie erfolgreich sein können, wobei Gleichbehandlung aktiv gefördert und eine Veränderung der öffentlichen Einrichtungen sowie der Gesellschaft insgesamt im Sinne größerer Aufgeschlossenheit und Flexibilität gegenüber den Herausforderungen steigender Diversität angestrebt wird.¹³

Das UNHCR-Büro in Österreich ermutigt die österreichische Regierungsverantwortlichen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, integrationspolitische Maßnahmen für Flüchtlinge explizit in allgemeine Integrationsregelungen, -programme und -pläne für aus Drittstaaten oder EU-Mitgliedstaaten nach Österreich ziehende Personen aufzunehmen.¹⁴ Maßnahmen zur Eingliederung von Flüchtlingen sollten auch umfangreichere Bemühungen um Sicherstellung von Schutz vor Diskriminierung sowie von Gleichbehandlung, Einbeziehung in die Gesellschaft und grundlegender Chancengleichheit beinhalten.

In diesem Zusammenhang ist Österreich angehalten, seine Gesetze und Bestimmungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, öffentliche Wohlfahrt und Erwerbstätigkeit zu überarbeiten, um besser auf die besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen eingehen zu können und den gleichberechtigten Zugang von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Um diesen Prozess voran zu treiben, empfiehlt UNHCR die Ernennung bestimmter *Focal Points* für Integration in den entsprechenden staatlichen Stellen, die bereits über ein beachtliches Dienstalter verfügen und damit betraut werden,

¹³ Siehe UNHCR *Integration Handbook*, Kapitel 2.11 *Creating Welcoming and Hospitable Communities and Restoring Faith in Government*, *op. cit.*, Fußnote 4.

¹⁴ UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, *op. cit.*, Fußnote 3, Abs. 6-7.

Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen in die einzelnen Tätigkeitsbereiche ihrer Abteilungen einfließen zu lassen und dort deren Gleichbehandlung sicher zu stellen.¹⁵

Integrationspolitische Maßnahmen können nur im partnerschaftlichen Zusammenwirken zielführend sein. Diese sollten von Systemen und Strukturen gestützt werden, welche Koordination und fortlaufenden Dialog zwischen allen mit der Aufnahme von Asylsuchenden und Integration von Flüchtlingen sowie in sozialen und gemeinnützigen Diensten Beschäftigten ermöglichen. Vor diesem Hintergrund tritt UNHCR für die Entwicklung von interinstitutionellen Plattformen ein, die alle Schlüsselakteure, wie Vertreter von staatlichen Einrichtungen, Gemeinden, Nichtregierungsorganisationen sowie Flüchtlingen und deren Gemeinschaften an einen Tisch bringen.¹⁶ Diese sollen mit der Entwicklung und Umsetzung von flüchtlingsspezifischen Integrationsstrategien und -leistungen sowie mit der Überprüfung sozialpolitischer Maßnahmen und deren Einfluss auf den Integrationsprozess befasst werden. Des Weiteren sollen diese Plattformen Evaluierungsmethoden erarbeiten und die Umsetzung der Integrationsregelungen und -programme überwachen - mit dem Ziel, deren Wirksamkeit und Nachhaltigkeit zu steigern.

2.3. Finanzierung von Integrationsmaßnahmen

Damit Integration gelingen kann, müssen der Staat sowie alle beteiligten Akteurinnen und Akteure genügend Budget bereitstellen. Hierfür können verschiedene EU-Mittel – jedoch nur zusätzlich, nicht anstatt nationaler Gelder – verwendet werden.

Neben dem Europäischen Flüchtlingsfonds, dessen Fokus unter anderem auf der Unterstützung von Integrationsmaßnahmen liegt, sollen auch andere Quellen berücksichtigt werden. Mithilfe des Europäischen Integrationsfonds kann gegebenenfalls eine Infrastruktur mit Integrationsschwerpunkt in Österreich geschaffen werden. Während Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte vom Fonds ausgenommen sind (und unter diesem Fonds daher keine speziellen Projekte für Flüchtlinge finanziert werden können), könnte die Umsetzung einer Reihe von Zielen des Fonds - bei entsprechender Ausrichtung auf Einbindung von Flüchtlingsintegration in die breitere Integrationsdebatte - zur Entwicklung landesspezifischer institutioneller Rahmenbedingungen beitragen, die die Eingliederung aller Drittstaatsangehörigen, inklusive Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigter, fördern. Der Europäische Integrationsfonds könnte zum Beispiel zur Entwicklung einer Integrationspolitik und eines Gesetzes zu Integration oder zur Schaffung eines Ständigen Interministeriellen Komitees betreffend Integration unter Mitwirkung von UNHCR verwendet werden. Darüber hinaus sollte der Europäische Sozialfonds aktiv als Finanzierungsquelle für integrationsfördernde Tätigkeiten im Rahmen seiner Zielsetzungen herangezogen werden. Dazu gehören eine Steigerung der Teilhabe am Erwerbsleben zur Unterstützung des Wirtschaftswachstums,

¹⁵ Siehe auch Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker (Zweite Ausgabe), Mai 2007, Kapitel 1: Mainstreaming der Integration von Zuwanderern.

¹⁶ Siehe auch Kapitel V *Realizing Local Integration by Enhancing Local Integration Capacities and Partnerships*, Exkom, Ständiger Ausschuss, *Local Integration and Self-Reliance*, op. cit., Fußnote 8.

verbesserte Arbeitsmöglichkeiten für benachteiligte Gruppen sowie die Modernisierung von Bildungs- und Ausbildungssystemen.

Die bereitgestellten Mittel sollten ausgewogen und den Bedürfnissen entsprechend für die Entwicklung der Infrastruktur, zur Unterstützung bei der Sozialarbeit sowie für soziale oder pädagogische Tätigkeiten eingesetzt werden.

3. Die rechtliche Dimension von Integration

Das Exekutivkomitee von UNHCR bestätigte den besonderen Stellenwert der rechtlichen Dimension der Integration. Dies bedeutet unter anderem, dass Aufnahmestaaten Flüchtlingen einen gesicherten Rechtsstatus sowie umfassende bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Ansprüche einräumen sollten, die weitgehend jenen der eigenen Staatsangehörigen entsprechen.¹⁷ Des Weiteren wird im Exkom-Beschluss Nr. 104 zur Unterstützung rechtlicher Integration auf die Notwendigkeit der Anpassung und Überarbeitung der innerstaatlichen gesetzlichen und verwaltungsrechtlichen Rahmenbedingungen hingewiesen, damit Flüchtlinge gleichberechtigt Rechte, Dienstleistungen und Programme in Anspruch nehmen können. Die Rolle des rechtlichen Status im Integrationsprozess wird in der zweiten Ausgabe des Handbuchs zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker der Europäischen Kommission hervorgehoben. Darin wird bestätigt, dass die Aufnahmeregelungen „als Ausgangspunkt für die Integration zu erachten sind, da sie die entscheidenden Bedingungen und Auflagen für den Integrationsprozess festlegen“.¹⁸ Gleichberechtigter Zugang zu den Institutionen sowie zu öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen - zu denselben Bedingungen wie für österreichische Staatsbürger - wird in den Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union ebenso als unentbehrliche Voraussetzung für bessere Integration dargelegt.¹⁹

3.1 Subsidiär Schutzberechtigte

UNHCR ist weiterhin besorgt angesichts der Praxis einiger Staaten – nicht nur Österreichs –, Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte beim Zugang zu besonderen Unterstützungsleistungen betreffend ihre Integration sowie bei bestimmten Rechten (einschließlich dem Recht auf Familienzusammenführung oder dem Recht auf einen gesicherten rechtlichen Status) ungleich zu behandeln.

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR geht davon aus, dass sich Ungleichbehandlung beim Zugang zu Rechten und bestimmten Vergünstigungen zwischen verschiedenen Personenkategorien mit internationalem Schutzbedarf oder zwischen Flüchtlingen und Staatsbürgern des Aufnahmestaates vor dem Hintergrund menschenrechtlicher Normen und des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht

¹⁷ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Integration vor Ort, *op. cit.*, Fußnote 1 Abs. (1). Siehe auch Forum des UN-Flüchtlingshochkommissars, *Multilateral Framework of Understanding on Resettlement*, FORUM/2004/6, 16. September 2004, Abs. 41.

¹⁸ Siehe auch UNHCR-Anmerkungen zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine gemeinsame Integrationsagenda“, *op. cit.*, Fußnote 7, 3. Kapitel.

¹⁹ Gemeinsame Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der EU, *Op. cit.*, Fußnote 12, Gemeinsames Grundprinzip Nr. 6.

rechtfertigen lässt. Auch wenn die individuellen Erfahrungen von Verfolgung und Flucht unterschiedlich sein mögen, der Bedarf an internationalem Schutz ist bei den oben genannten Kategorien gleichermaßen zwingend und bei Personen mit subsidiärem oder anderweitigem humanitären Schutzbedarf häufig von gleicher Dauer wie bei Flüchtlingen.²⁰

UNHCR setzt sich dafür ein, dass Personen mit internationalem Schutz – unabhängig, ob als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention oder als subsidiär Schutzberechtigte, - gleich behandelt werden und denselben Zugang zu allen nötigen Rechten und Leistungen²¹ genießen, die für die Eingliederung in ihr Aufnahmeland förderlich sind.²² Diese sollten das Recht auf Familienzusammenführung und einen gesicherten rechtlichen Status, der keiner häufigen Überprüfung unterzogen wird, beinhalten. UNHCR fordert die österreichische Regierung dringend auf, Personen, die als des internationalen Schutzes bedürftig befunden wurden, dieselben Rechte und Ansprüche wie Staatsangehörigen betreffend Sozialwohnungen und andere öffentliche Dienstleistungen (z. B. Mindestsicherung, Kinderbetreuungsgeld und Familienbeihilfe) zu gewähren. Wir empfehlen den österreichischen Behörden, die rechtlichen Rahmenbedingungen betreffend den Status von subsidiär Schutzbedürftigen zu überarbeiten, um mögliche, in den aktuellen Bestimmungen enthaltene Hindernisse bei der Integration sowie Hinweise auf eine Ungleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten auszuräumen. UNHCR rät darüber hinaus zur Entwicklung von positiven Aktionsmaßnahmen für Flüchtlinge, die Folgeschäden, welche durch Verfolgung und Flucht oder Diskriminierung aufgrund von Rasse oder Volkszugehörigkeit hervorgerufen werden können, verhindern oder abfedern sollen.

3.2. Einbürgerung

Gemäß Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention sollen Staaten die Einbürgerung von Flüchtlingen durch beschleunigte Einbürgerungsverfahren und größtmögliche Herabsetzung der Gebühren und Kosten für dieses Verfahren so weit wie möglich erleichtern. In Europa sieht das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vor, dass jeder Vertragsstaat den Erwerb seiner Staatsangehörigkeit für anerkannte Flüchtlinge, die sich rechtmäßig und gewöhnlich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, erleichtern soll.²³

Die Einbürgerung bildet den Schlusspunkt der rechtlichen Dimension des Integrationsprozesses, da mit ihr die Flüchtlingseigenschaft gemäß Artikel 1 C (3) der

²⁰ Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie des Rates 2004/83/EG 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 (ABl. L 304/12 vom 30.9.2004).

²¹ Siehe z. B. UNHCR-Analyse des Entwurfs einer Novelle zum Familienlastenausgleichsgesetz, 24. September 2007 oder UNHCR-Analyse des Entwurfs einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung, 8. Mai 2008.

²² UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, *op. cit.*, Fußnote 3, Abs. 4.

²³ Siehe Artikel 4 (g) des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit. Österreich hat das Abkommen am 17.9.1998 ratifiziert. Es trat am 1.3.2000 in Kraft, siehe Bundesgesetzblatt III Nr. 39/2000.

Genfer Flüchtlingskonvention endet.²⁴ Sie kann auch das Ende des soziokulturellen Integrationsprozesses bedeuten, denn für den Flüchtling ist das Ansuchen um Staatsbürgerschaft Ausdruck und Anerkennung seiner vollständigen Zugehörigkeit zum betreffenden Land.

Gemäß Art 11a Absatz 1 lit 4 des novellierten österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes profitieren Flüchtlinge weiterhin von verkürzten Wartefristen für die Gewährung der Staatsbürgerschaft. Anstatt eines geforderten rechtmäßigen und ununterbrochenen Aufenthalts von mindestens zehn Jahren im Bundesgebiet, davon zumindest fünf Jahre niedergelassen, sollen Flüchtlinge bereits nach sechs Jahren rechtmäßigen Aufenthalts in Österreich (ohne Vorlage einer Niederlassungsbewilligung) unter Einrechnung der Dauer des Asylverfahrens die Staatsbürgerschaft erhalten. Jedoch müssen alle anderen im Staatsbürgerschaftsgesetz genannten Voraussetzungen, wie der Nachweis der Selbsterhaltungsfähigkeit in den letzten drei Jahren ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe oder das Ablegen eines Deutschtests sowie einer Prüfung über Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung und der Geschichte Österreichs auch von Flüchtlingen ausnahmslos erfüllt werden. Dies gilt ebenso für die sehr hohen Kosten, die für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft aufgewendet werden müssen (700 Euro für Erwachsene; 200 Euro für Kinder).

Für subsidiär Schutzberechtigte ist keinerlei spezielle Behandlung im Zusammenhang mit dem Erwerb der Staatsbürgerschaft vorgesehen. Ganz im Gegenteil: Da subsidiär Schutzberechtigte über keine Niederlassungsbewilligung nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, sondern nur über eine befristete Aufenthaltsberechtigung nach dem Asylgesetz 2005 verfügen, erfüllen sie nicht die oben erwähnte Grundvoraussetzung. Somit kann diese Personengruppe nur nach 15 Jahren rechtmäßigen Aufenthalts und dem Nachweis nachhaltiger persönlicher und beruflicher Integration oder einem 30-jährigen Hauptwohnsitz im Bundesgebiet die Staatsbürgerschaft erlangen.

Das Inkrafttreten der oben erwähnten Bestimmungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes im März 2006 führte sehr bald zu einem starken Rückgang der Zahl der Flüchtlinge, denen die österreichische Staatsbürgerschaft verliehen wurde. Ihre Zahl fiel von 1.608 im Jahre 2005 auf 863 im Jahre 2006 bzw. auf 212 im Jahre 2007.

UNHCR spricht sich aus diesem Grunde dafür aus, dass Österreich Inhalt und Umsetzung seines Staatsbürgerschaftsgesetzes überprüft, um für Flüchtlinge einen erleichterten Zugang zum Erwerb der Staatsbürgerschaft zu gewährleisten. Wir empfehlen daher die Berücksichtigung folgender Punkte:

- spezielle und umfassendere Rücksichtnahme im Rahmen des Verfahrens zum Erwerb der Staatsbürgerschaft auf die Tatsache, dass eine Person ein Flüchtling ist, als derzeit im Staatsbürgerschaftsgesetz festgelegt;²⁵

²⁴ UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, *op. cit.*, Fußnote 3, Abs. 40. Siehe auch UNHCR-Exekutivkomitee, *Local Integration and Self-Reliance*, Fußnote 8, Abs. 20.

²⁵ Europarat, Ministerkomitee, Empfehlung Nr. R (84)21 über die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes für Flüchtlinge, 1984.

- Aufnahme einer Bestimmung in das Staatsbürgerschaftsgesetz, wonach subsidiär Schutzberechtigte wie Konventionsflüchtlinge zu behandeln sind;
- Entfernung oder Einschränkung rechtlicher Hindernisse zum Erwerb der Staatsbürgerschaft, wie Forderungen nach einem aufrechten Arbeitsverhältnis für eine bestimmte Zeit oder einem über fünf Jahre hinausgehenden Mindestaufenthalt;²⁶
- Einführung weniger strenger Erfordernisse für Flüchtlinge betreffend Sprachkenntnisse und Grundwissen, einschließlich Ausnahmen von diesen Kriterien für besonders Bedürftige, wie ältere Menschen oder Folteropfer, Traumatisierte sowie Analphabetinnen und Analphabeten.²⁷
- Einführung einfacher, transparenter und beschleunigter Verfahren sowie Beschränkung oder Befreiung von Verfahrensgebühren für Flüchtlinge, vor allem, wenn diese Gebühren die finanziellen Möglichkeiten der Betroffenen übersteigen.²⁸
- Unterstützung bei der Einrichtung rechtlicher und anderweitiger Beratungsdienste oder bei der Entwicklung benutzerfreundlichen Informationsmaterials, um Flüchtlingen während ihrer Verfahren zum Erwerb der Staatsbürgerschaft, einschließlich der Antragstellung, sowie bei der Vorbereitung und Absolvierung erforderlicher Sprach- und Wissensprüfungen beizustehen.

4. Die sozioökonomische Dimension von Integration

4.1. Wohnsituation

Gemäß der Definition der *Commission on Human Settlements and the Global Strategy for Shelter to the Year 2000* wird „angemessene Unterkunft“ beschrieben als „... angemessener persönlicher Bereich, angemessenes Platzangebot, angemessene Sicherheitslage, angemessene Beleuchtung und Belüftung, angemessene Basisinfrastruktur und angemessene Lage in Bezug auf den Arbeitsplatz und die wesentlichen Einrichtungen – all das zu vernünftigen Preisen“.²⁹ UNHCR erachtet eine sichere, geschützte und leistbare Unterkunft nicht nur als grundlegendes Menschenrecht, sondern als ausschlaggebend für Gesundheit und allgemeines Wohlbefinden sowie als Ausgangsbasis, von der aus Flüchtlinge Arbeit suchen, familiäre Beziehungen wieder herstellen und Kontakte zur breiteren Gemeinschaft

²⁶ Siehe auch Parlamentarische Versammlung des Europarats, Empfehlung Nr. 564 (1969) über die Möglichkeit von Flüchtlingen, die Staatsangehörigkeit ihres Aufenthaltslandes zu erwerben.

²⁷ Siehe Europarat, *Explanatory Report to the European Convention on Nationality* („Erläuternder Bericht zum Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit“), verabschiedet am 6. November 1997 in Straßburg (ETS Nr. 166), Absatz 52., Straßburg, 1997.

²⁸ Ebd., siehe auch Artikel 25 der Genfer Flüchtlingskonvention über Verwaltungshilfe.

²⁹ Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR), CESCR *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing*, Art. 11 (1): 13/12/91.

knüpfen können.³⁰ Während Wohnen kein Teil der Gemeinsamen Grundprinzipien über Integration ist, wird jedoch davon ausgegangen, dass das Gemeinsame Grundprinzip Nr. 7 auch eine entsprechende Wohnpolitik als Teil des Integrationsprozesses mitumfasst.³¹

UNHCR anerkennt ausdrücklich die Unterstützung des Österreichischen Integrationsfonds bei der Unterbringung von Flüchtlingen durch drei spezielle Integrationswohnhäuser mit etwa 500 Plätzen (wo anerkannte Flüchtlinge am Beginn ihrer Eingliederungsphase bis zu einem Jahr leben können) sowie durch die Zuweisung von ungefähr 5400 leistbaren Wohnungen (wo Flüchtlinge bis zu fünf Jahre untergebracht werden können). Jedoch steht diese Zahl an angebotenen Wohnmöglichkeiten in keinem Verhältnis zur Gesamtzahl der neu anerkannten Flüchtlinge in Österreich. Außerdem werden Wohnungen in der Regel nur an Flüchtlinge vergeben, die bereits eine Arbeit gefunden haben und ein geregeltes Einkommen vorweisen können. Um Zugang zu diesen Unterkünften zu erhalten oder auf dem freien Wohnungsmarkt fündig zu werden, nehmen Flüchtlinge möglicherweise niedrig qualifizierte oder schlecht bezahlte Jobs an - trotz des damit einhergehenden höheren Risikos, arbeitslos zu werden.

Darüber hinaus hat das UNHCR-Büro in Österreich vor Kurzem erfahren, dass bedürftige Flüchtlinge nur dann in den Genuss von Förderungen gemäß dem Oberösterreichischen Wohnbauförderungsgesetz kommen können, wenn sie ununterbrochen und rechtmäßig mehr als fünf Jahre ihren Hauptwohnsitz in Österreich haben.³² Zudem wird Berichten zufolge in einigen Gemeinden bei der Vergabe von Genossenschaftswohnungen verlangt, dass die Interessentinnen und Interessenten in diesem Gebiet wohnhaft oder gar dort geboren sind.

Für subsidiär schutzberechtigte Männer, Frauen und Kinder ist es besonders schwierig, Zugang zu freien Wohnungen zu erhalten bzw. diese auch zu behalten. In vielen Bundesländern ist diese Personengruppe von Sozialleistungen ausgeschlossen und somit auch von staatlichen Wohnbeihilfen. Damit sind bedürftige subsidiär Schutzberechtigte meistens auf die staatliche Grundversorgung angewiesen und müssen angesichts der eingeschränkten finanziellen Unterstützung, die hierbei gewährt wird, ihren Aufenthalt in organisierten Unterbringungseinrichtungen verlängern. Ihre Lage wird zusätzlich komplizierter, als die Gewährung von Kinderbetreuungsgeld und Familienbeihilfe an eine Erwerbstätigkeit und die Nichtinanspruchnahme von Leistungen aus der Grundversorgung gekoppelt ist. Dies hat laut Berichten dazu geführt, dass einigen subsidiär Schutzberechtigten, die eine Arbeitsstelle gefunden hatten, davon abgeraten wurde, aus organisierten Unterkünften der staatlichen Grundversorgung auszuziehen, weil sie nicht in der Lage sein würden, im Falle eines Jobverlusts und eines damit verbundenen Verlusts der Kinderbeihilfe ihre Miete zu zahlen. Zudem wird auf dem Wohnungssektor von rassistischer Diskriminierung berichtet, unter der auch Flüchtlinge leiden. Dabei verwehren ihnen Hauseigentümer den Zugang zu privaten Mietwohnungen; rassistische Vorfälle ereignen sich in der Umgebung von Wohnvierteln.

³⁰ UNHCR *Integration Handbook, op.cit.*, Fußnote 4, Kapitel 2.8, *A Place to Call Home: Access to Secure and Affordable Housing*.

³¹ EU-Integrationshandbuch für Entscheidungsträger und Praktiker, *op. cit.*, Fußnote 15, Kapitel 2: Wohnen in einem städtischen Umfeld.

³² Artikel 6 (9) des Oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetzes.

Bei der Entwicklung von Strategien oder Programmen zur Befriedigung der Wohnbedürfnisse von Flüchtlingen ist ein koordiniertes Vorgehen nötig, das alle Beteiligten, einschließlich zentraler Regierungsstellen, Behörden vor Ort, Nichtregierungsorganisationen sowie Netzwerke und Gruppierungen in den Gemeinden, umfasst. So müssen nicht nur die Verfügbarkeit von Wohnungen und die besonderen Merkmale des öffentlichen Wohnungsmarktes, sondern auch das breitere Integrationspotential eines Gebiets, in dem sich Flüchtlinge ansiedeln könnten, berücksichtigt werden. Dabei sollen auch die lokalen Arbeitsmarktbedingungen, Job- und Bildungsangebote, Gemeinschaftsbeziehungen und Verhaltensweisen sowie bestehende soziale Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Krankenhäuser, die für die Integration von Flüchtlingen nötig sind, beurteilt werden.³³

Das UNHCR-Handbuch *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration* hebt eine Reihe von Maßnahmen hervor, um den Wohnbedürfnissen von Flüchtlingen auf effiziente Weise gerecht zu werden.³⁴ Vor diesem Hintergrund werden die österreichischen Behörden und sonstigen Akteure ermutigt, unter anderem Folgendes in Erwägung zu ziehen:

a) *Entwicklung von Partnerschaften und Aufbau von Kapazitäten für Wohnungsanbieter*

- Sensibilisierung und Entwicklung von Partnerschaften mit privaten Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern, Vermietungsagenturen, staatlichen Wohnungsbehörden, Flüchtlingsgemeinden und Nichtregierungsorganisationen, die mit der Vertretung, Beratung und Unterstützung in Wohnungsangelegenheiten befasst sind;
- Organisation von Schulungen für öffentliche und andere Wohnungsanbieter oder Personen, die sich für Flüchtlingsrechte einsetzen, damit Entscheidungen bei der Wohnungsvergabe und Verwaltungsprozesse von Verständnis für die Bedürfnisse und Erfahrungen von Flüchtlingen getragen werden;
- Beratung mit Flüchtlingen und deren Vertretern bezüglich Entwicklung oder Überprüfung von staatlichen Wohnungsstrategien.³⁵

³³ UNHCHR, CESCR *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing*, op. cit., Fußnote 29, Abs. 8 (f).

³⁴ Viele der unten stehenden Empfehlungen stammen aus dem Kapitel 2.8, UNHCR *Integration Handbook*, über den Zugang zu sicheren und leistbaren Unterkünften. Das Handbuch beschäftigt sich zwar spezifisch mit neu angesiedelten Flüchtlingen, beinhaltet jedoch auch viele Empfehlungen, die für den Zugang zu angemessenen Unterkünften für alle Personengruppen mit internationalem Schutzbedarf von Bedeutung sind.

³⁵ UNHCHR, CESCR *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing*, op. cit., Fußnote 29, Abs. 12.

b) Gezielte finanzielle und sonstige Unterstützung für einen vereinfachten Zugang zu Wohnraum

- privaten und öffentlichen Wohnungseigentümern wirtschaftliche Anreize zur Vermietung von Objekten an Flüchtlinge bieten, etwa durch Gewährung von staatlichen Subventionen oder Zuschüssen für Renovierungs- oder Reparaturarbeiten, Stadterneuerungsprogramme oder durch freiwillige Arbeitseinsätze bei Renovierungs- und Sanierungsarbeiten;
- Einrichtung von Maklerdiensten, wobei eine Regierungsbehörde oder ausgewählte Nichtregierungsorganisation privaten Wohnungseigentümern Miet-, Versicherungs- oder sonstige Garantien bei Mietverhältnissen mit Flüchtlingen zur Verfügung stellt;
- Gewährung von Mietzuschüssen, Unterstützungen und rückzahlbaren Krediten, um etwaige, im Voraus anfallende Unterbringungskosten tragen zu können. Die Höhe dieser Begünstigungen soll auf die aktuellen Gegebenheiten des Wohnungsmarktes abgestimmt werden und der speziellen Situation sowie der zusätzlichen Nachteile, denen Flüchtlinge in diesem Bereich ausgesetzt sind, Rechnung tragen.

c) Ausbau der Fähig- und Fertigkeiten von Flüchtlingen

- Einbeziehung von Informationen über Rechte und Pflichten von Mietern und Vermietern, über Einrichtungen und Zahlungsmodalitäten, über Maßnahmen zum Erwerb von Eigentum sowie über mögliche Unterstützungen im Wohnungsbereich in Orientierungskurse für Flüchtlinge und spezifische Integrationsprogramme;
- Unterstützung bei der Entwicklung eines gemeinnützigen Dienstleistungsangebots, unter anderem weiterführende Beratung, Information und Interessensvertretung in Wohnbelangen, einschließlich Mietangelegenheiten, nachdem Flüchtlinge aus staatlichen Integrationswohnheimen ausgezogen sind, bei Wohnungssuche und Übersiedlung. Die Durchführung könnte entweder bei Nichtregierungsorganisationen, die mit der Integration von Flüchtlingen betraut sind, oder bei zentralen Serviceeinrichtungen, die sich um die Probleme von Österreicherinnen und Österreichern auf dem Wohnungsmarkt kümmern, angesiedelt werden;
- praktische Hilfestellung für Flüchtlinge auf der Suche nach erschwinglichen Unterkünften durch Freiwillige, die mit den lokalen Gegebenheiten vertraut sind.

c) Sonstiges

- Sicherstellung, dass besonders hilfsbedürftigen Flüchtlingen, wie Älteren, Körperbehinderten oder Kindern Sozialwohnungen angeboten werden und

dass zu diesem Zweck die rechtlichen Bestimmungen auf dem Wohnungssektor – wenn nötig – angepasst werden;³⁶

- stärkere Förderung sowie Überwachung der Umsetzung gesetzlicher Auflagen sowie im Bedarfsfall Verbesserung der Rechtsvorschriften zur Vorbeugung diskriminierender und rassistischer Tendenzen und zum Abbau struktureller Hürden für Flüchtlinge auf der Suche nach sicherer und angemessener Unterkunft;
- falls nötig, Überarbeitung nationaler, regionaler und lokaler Bestimmungen und Praktiken, um Hürden beim Zugang zu staatlich geförderten/sozialem Wohnbau aufgrund von Nationalität oder Aufenthaltsbedingungen zu beseitigen und die volle Übereinstimmung mit dem Gleichheits- und Antidiskriminierungsgrundsatz zu gewährleisten.

4.2. *Beschäftigung*

Der Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees über die Integration vor Ort ermutigt alle Aufnahmestaaten, Möglichkeiten in Erwägung zu ziehen, wie die Erwerbstätigkeit und aktive Teilnahme der Flüchtlinge am Wirtschaftsleben des Asyllandes erleichtert werden kann, unter anderem durch Bildung und den Erwerb von Fertigkeiten, durch Überprüfung von Gesetzen und Praktiken zur Ermittlung und weitestgehender Beseitigung vorhandener Hindernisse für die Erwerbstätigkeit.³⁷ Vergleichbare Empfehlungen finden sich auch in den Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union, die die Beschäftigung von Einwanderern als „wesentliche Komponente des Eingliederungsprozesses ... von zentraler Bedeutung für die Teilhabe von Einwanderern (und) ihren Beitrag zur Gestaltung der Aufnahmegesellschaft“ beschreiben.³⁸ Die Prinzipien weisen auf die Notwendigkeit hin, dass „konkrete Schritte unternommen werden müssen, damit Einrichtungen, Maßnahmen, Wohnungen und Dienste der öffentlichen Hand soweit wie möglich auch Einwanderern offen stehen.“

Beschäftigung ist der Schlüssel zur Integration von Flüchtlingen. Dies ist auch die Auffassung des Österreichischen Integrationsfonds, der so genannte Job-Center für Flüchtlinge eingeführt hat. UNHCR musste dennoch bei seinen regelmäßig im Bereich Flüchtlingsschutz durchgeführten Monitoring-Aktivitäten und beim *Age, Gender and Diversity Mainstreaming*-Pilotprojekt viele Hindernisse für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte beim Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt feststellen. Bei vielen Flüchtlingen werden die ursprünglich erworbenen akademischen oder beruflichen Qualifikationen sowie die praktische Berufserfahrung von staatlichen Behörden und Berufsverbänden nicht anerkannt. Gründe hierfür sind der Verlust oder das Fehlen entsprechender Dokumente, unzureichende Informationen über die formellen Beglaubigungs- und Anerkennungsverfahren, strenge Anforderungen, die auch eine Kontaktnahme zu den Behörden im Heimatland

³⁶ UNHCHR, CESCR *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing*, *Op. cit.*, Fußnote 29, Abs. 8 (e).

³⁷ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Integration vor Ort, *op. cit.*, Fußnote 1, Abs. m (ii).

³⁸ Gemeinsame Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der EU, *op. cit.*, Fußnote 12, Abs. 3.

vorsehen können, was für Flüchtlinge unmöglich ist, sowie die Voraussetzung eines Beschäftigungsnachweises für den Erhalt einer Wohnung. Zudem wissen Flüchtlinge in der Regel nicht Bescheid über den österreichischen Arbeitsmarkt, bestehende Serviceeinrichtungen und Programme betreffend Personalsuche, Schulungsangebote und Stellenvermittlung. Eine an 101 Flüchtlingen in Oberösterreich durchgeführte Studie fand heraus, dass unter den 19 Prozent der Befragten mit Universitäts- oder Hochschulabschluss aus dem Heimatland in Österreich keine und keiner einem der Ausbildung angemessenen Beruf nachging. Weiters fand sich unter den 26 Prozent, die in der Heimat eine Schule mit Matura (oder vergleichbarem Abschluss) abgeschlossen hatten, nur eine Studentin, alle anderen Berufe lagen unter dem Maturaniveau.³⁹ Zudem wurde beobachtet, dass viele Flüchtlinge Druck von Seiten der Sozialfürsorge ausgesetzt sind, sich so rasch wie möglich selbst zu erhalten, was sie als unqualifizierte Leiharbeiterinnen bzw. -arbeiter tätig werden und weitere Deutsch- oder Ausbildungskurse abbrechen lässt. Darüber hinaus wird die Integration in den Arbeitsmarkt oftmals aufgrund von sprachlichen Defiziten und mit der Flucht in ursächlichem Zusammenhang stehenden Umständen, wie beispielsweise Traumatisierungen, erschwert.⁴⁰

Subsidiär Schutzberechtigte könnten aufgrund einer befristeten Aufenthaltserlaubnis oder fehlendem Zugang zu gezielten Unterstützungsangeboten bzw. zu Integrationsförderung noch auf weitere Probleme bei der Suche nach einer Beschäftigung stoßen. Dies beeinträchtigt insbesondere junge Flüchtlinge, die ein Lehrverhältnis anstreben, das über die Gültigkeitsdauer ihrer Aufenthaltserlaubnis hinausgeht. Einige könnten sich aus der Befürchtung heraus, sowieso keine dauerhafte Anstellung zu finden, gar nicht erst um eine solche bemühen. Aufgrund des Risikos, seinen Arbeitsplatz früher oder später wieder zu verlieren und somit finanziellen Problemen ausgesetzt zu sein, ziehen sie oft nicht in private Wohnungen, sondern verbleiben in Grundversorgungseinrichtungen.

UNHCR hat festgestellt, dass sich Maßnahmen wie Deutsch- und Einführungskurse für Asylsuchende während der Dauer des Asylverfahrens nach deren Anerkennung als Flüchtlinge positiv auf die Integration auswirken können.⁴¹ Die Studie in Oberösterreich ergab auch einen positiven Zusammenhang zwischen einer Anstellung während des Asylverfahrens und der Art der Beschäftigung nach der Anerkennung als Flüchtling.⁴² Jedoch beschränkte ein Erlass des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft 2004 den Arbeitsmarktzugang auf Saison- und Erntearbeiten, wodurch Asylsuchende in der Praxis kaum mehr eine Möglichkeit haben, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

³⁹ Scheiber Gudrun: Dequalifikation anerkannter Flüchtlinge auf dem oberösterreichischen Arbeitsmarkt, in: WISO Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift, 30. Jg. (2007), Nr. 2, S. 157. Betreffend das Phänomen von Dequalifikation anerkannter Flüchtlinge siehe auch: Manolakos Theodora / Karin Sohler: Gleiche Chancen im Betrieb? Diskriminierung von MigrantInnen am Wiener Arbeitsmarkt, Februar 2005, S. 27 und 86. Wolf-Maier Franz / Kreuzhuber Margit: Schlüsselfaktor Beschäftigung, in: Bundesministerium für Inneres: gemeinsam kommen wir zusammen. Expertenbeiträge zur Integration, S. 66.

⁴⁰ Wolf-Maier Franz / Kreuzhuber Margit: Schlüsselfaktor Beschäftigung, in: Bundesministerium für Inneres: gemeinsam kommen wir zusammen. Expertenbeiträge zur Integration, S. 66.

⁴¹ Wie etwa im Laufe des AGDM-Pilotprojekts 2007 betreffend tschetschenische Flüchtlinge in Wien bei früheren Teilnehmern des Programms *Don't Wait* beobachtet werden konnte.

⁴² Scheiber Gudrun: Dequalifikation anerkannter Flüchtlinge auf dem oberösterreichischen Arbeitsmarkt, in: WISO Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift, 30. Jg. (2007), Nr. 2, S. 160.

Viele Flüchtlinge geben an, nicht ausreichend über ihre Rechte und Ansprüche am Arbeitsplatz informiert zu sein.⁴³ Dadurch könnten sie einem erhöhten Ausbeutungs- und Missbrauchsrisiko ausgesetzt sein. Ein weiteres Hauptproblem ist die Diskriminierung am Arbeitsmarkt. Viele Flüchtlinge berichten von Problemen beim Zugang zu vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten, weil Arbeitsvermittlungsagenturen sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht über deren Rechte Bescheid wissen, bzw. aufgrund von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Gemäß der Studie in Oberösterreich fühlten sich Flüchtlinge aus Afrika am häufigsten auf dem österreichischen Arbeitsmarkt diskriminiert bzw. benachteiligt (35 Prozent der Befragten), wohingegen Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien dies weniger oft behaupteten (obwohl sich immer noch 18 Prozent diskriminiert fühlten).⁴⁴

Im Bereich der Selbständigkeit wissen Flüchtlinge womöglich nicht über entsprechende Unterstützungsleistungen zum Aufbau eines Geschäfts Bescheid oder sind nicht in der Lage, die von den Banken geforderten Garantien aufzubringen, um ihre Kreditwürdigkeit zu bezeugen und Start-Darlehen gewährt zu bekommen. Das Recht auf Selbständigkeit bleibt bei bestimmten reglementierten Berufen oft nur Österreichern vorbehalten und Flüchtlingen bis zum Erhalt der Staatsbürgerschaft verwehrt.

Das UNHCR-Handbuch *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration* skizziert eine Reihe von Schritten, die bei der Planung wirtschaftlicher Unabhängigkeit von Flüchtlingen zu setzen sind.⁴⁵ Vor diesem Hintergrund werden die österreichischen Behörden und sonstigen Akteure ermutigt, unter anderem Folgendes in Erwägung zu ziehen:⁴⁶

a) *Aufbau von Partnerschaften und Stärkung der Kapazitäten von Akteuren im Beschäftigungsbereich*

- Aufbau von Partnerschaften und Anknüpfung an wichtige Partner im öffentlichen und privaten Sektor, einschließlich Arbeitsämter, einzelner Arbeitgeber, Arbeitgeberverbände, Schulungsanbieter und lokaler Netzwerke mit potenziellen Verbindungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten;
- Sensibilisierung unter Arbeitgebern betreffend den Wert eines Verfahrens zur Anerkennung akademischer oder beruflicher Qualifikationen von

⁴³ Wie etwa während des AGDM-Pilotprojekts 2007 festgestellt.

⁴⁴ Scheiber Gudrun: Dequalifikation anerkannter Flüchtlinge auf dem oberösterreichischen Arbeitsmarkt, in: WISO Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift, 30. Jg. (2007), Nr. 2, S. 160.

⁴⁵ UNHCR *Integration Handbook, op. cit.*, Fußnote 4, Kapitel 2.9: *Building Bridges for Economic Self-Sufficiency: Employment and Training*. Das Handbuch beschäftigt sich zwar spezifisch mit neu angesiedelten Flüchtlingen, beinhaltet jedoch auch viele Empfehlungen, die betreffend die Förderung von Eigenständigkeit und Teilhabe am Arbeitsmarkt für alle Personengruppen mit internationalem Schutzbedarf von Bedeutung sind.

⁴⁶ Siehe auch, EU-Integrationshandbuch für Entscheidungsträger und Praktiker, *op. cit.*, Fußnote 15, Kapitel 3: Wirtschaftliche Integration. Sowie: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung über eine Gemeinsame Integrationsagenda: Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, KOM(2005) 389 endg., 1.9.2005, Kapitel 2.3 und Anhang.

Flüchtlingen, die auf nationaler Ebene entwickelt werden, sowie jeglicher Fähigkeiten, die Flüchtlinge im Rahmen ihrer Teilnahme an Schulungsmaßnahmen, bei der Entwicklung von Grundfertigkeiten oder anderer speziell auf Flüchtlinge abgestimmter Kurse erwerben;

- Schaffung von Maßnahmen, die mögliche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber durch sprachliche und sonstige Unterstützung in Form von Einführung oder Schulung sowie wirtschaftlichen Anreizen zur Einstellung von Flüchtlingen bewegen soll.

b) Ausbau der Fähig- und Fertigkeiten von Flüchtlingen

- Einführung flexibler und effizienter Maßnahmen zur Früherkennung, Bewertung und Bestätigung der Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen von Flüchtlingen;⁴⁷
- Erstellung individueller Integrationspläne, die die Beurteilung von Fähigkeiten und Qualifikationen, eine Einführung in den Arbeitsmarkt und in die Berufsausbildungsmöglichkeiten sowie in eine bessere Nutzung von Methoden der Arbeitssuche umfassen; Teil solcher Pläne könnte ein Beratungs- und Unterstützungsangebot beim Zugang zu und der Verwendung von Unternehmenskonzepten für Kleinbetriebe sein;
- Einbeziehung der Entwicklung grundlegender Kommunikationsfähigkeiten, die dem Beschäftigungswunsch eines bestimmten Flüchtlings sowie seiner früheren Arbeitserfahrung entsprechen, in die Sprachkurse;
- Entwicklung von Plänen mit Mentoren und Freiwilligen, die Flüchtlinge mit Kollegen aus ihrem Berufsfeld zusammen bringen, um ihnen bei der Berufsorientierung in speziellen Bereichen des Asyllandes zu helfen; Unterstützung bei der Arbeitssuche und Entwicklung von Fähigkeiten und Netzwerken mit Arbeitgebern und Mitarbeitern;
- Entwicklung von Plänen, die Flüchtlingen helfen, Arbeitserfahrung zu sammeln und praktische Schulungen zu erhalten, während sie eine Arbeit ausüben (Ausbildung am Arbeitsplatz) und ihre Fähigkeiten in diesem Bereich von lokalen Arbeitgebern testen und bescheinigen lassen;
- Unterstützung beim Aufbau von gemeinnützigen Dienstleistungen, wobei unter anderem weiterführende Beratung, Information und Interessenvertretung in Bezug auf Erwerbstätigkeit, einschließlich Verträgen und sonstiger Belange des Arbeitsmarkts oder im Bereich der Selbständigkeit, auf individueller Basis angeboten werden, nachdem Flüchtlinge aus staatlichen Integrationswohnheimen ausgezogen sind oder wenn sie eine neue Arbeit

⁴⁷ Europarat, Erläuternder Bericht zum Übereinkommen des Europarats und der UNESCO über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, verabschiedet am 11. April 1997 in Lissabon und Empfehlungen für Kriterien und Verfahren zur Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, verabschiedet von der Anerkennungskommission des Übereinkommens von Lissabon am 6. Juni 2001. Siehe auch UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Integration vor Ort, *op. cit.*, Fußnote 1, Abs. m (iii).

suchen. Diese Dienstleistungen könnten von Nichtregierungsorganisationen, die mit der Integration von Flüchtlingen betraut sind, oder von zentralen Serviceeinrichtungen, die sich um die Probleme von Österreichern auf dem Arbeitsmarkt kümmern, übernommen werden;

- Einstiegsmaßnahmen zum Aufbau von Kleinbetrieben, die die freiberufliche Tätigkeit von Flüchtlingen fördert, was auch in Bezug auf traditionelles Kunsthandwerk gilt;

c) Sonstige Maßnahmen

- Einführung von Maßnahmen mit dem Ziel, die verschiedenen Fähigkeiten von Flüchtlingen zusammen zu stellen, ihre Teilhabe am Arbeitsmarkt zu überwachen und praktische Hürden bei Beschäftigung und Selbständigkeit abzubauen, die mit fehlendem Zugang zu leistbarer Kinderbetreuung oder Vorschulbildung, fehlendem „Handwerkszeug“ sowie fehlenden Transportmöglichkeiten oder Bank- und Kreditleistungen verbunden sind;
- stärkere Förderung sowie Überwachung der Umsetzung gesetzlicher Regelungen und gegebenenfalls auch des Rechtssystems zur Eindämmung von Diskriminierung und Rassismus, zum Abbau struktureller Hürden, mit denen Flüchtlinge auf der Suche nach Arbeit konfrontiert sind, sowie zur Förderung von Gleichbehandlung aller auf dem Arbeitsplatz;
- Überprüfung von Einstellungspolitik und -praxis der Regierung, um Hindernisse bei der Beschäftigung im öffentlichen Dienst aufgrund von Nationalität oder Aufenthaltsvorschriften zu beseitigen und die volle Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung und Antidiskriminierung sicher zu stellen;
- Überprüfung rechtlicher Bestimmungen, um Beschränkungen des Rechts auf Selbständigkeit in speziellen reglementierten Berufen aufgrund von Nationalität, Aufenthalts- oder sonstiger Vorschriften aufzuheben;⁴⁸
- Überprüfung rechtlicher Bestimmungen, um Beschränkungen des Rechts auf Beschäftigung oder Selbständigkeit für subsidiär Schutzberechtigte aufzuheben, einschließlich jener, die auf einer befristeten Aufenthaltserlaubnis oder fehlender Anspruchsberechtigung auf Unterstützung in Arbeitsbelangen und bei der Integration basieren.

4.3. Bildung von Flüchtlingskindern und Erwachsenen

Bildung ist sowohl ein Recht an sich als auch ein unerlässliches Mittel zur Erfüllung anderer Menschenrechte. Als Ermächtigungsrecht kann es gleichermaßen für Erwachsene und Kinder der Schlüssel sein, ihrer Armut zu entfliehen und die

⁴⁸ Siehe auch Exkom-Beschluss Nr. 50 (XXXIX) 1988, Allgemeine Beschlüsse zum Internationalen Rechtsschutz, Abs. (k).

Möglichkeit zu erhalten, sich voll in die Gesellschaft des Asyllandes zu integrieren.⁴⁹ Der Beschluss des UNHCR-Exekutivkomitees über lokale Integration unterstreicht die Bedeutung von Bildung und den Erwerb von Fertigkeiten, um die Teilhabe von Flüchtlingen am Wirtschaftsleben des Aufnahmelandes zu erleichtern. Er anerkennt weiters die Verbindung zwischen Bildung und dauerhaften Lösungen und ruft zur Gewährleistung des Zugangs zu Bildungsmöglichkeiten für Flüchtlingskinder auf.⁵⁰ Die UNHCR-Bildungsstrategie betont darüber hinaus die äußerst bedeutende Rolle von Bildungs- und Freizeitaktivitäten, um dabei zu helfen, wieder etwas Normalität und Routine in das Leben von Flüchtlingskindern und -jugendlichen zu bringen.⁵¹

Das Gemeinsame Grundprinzip Nr. 5 für die Integration von Einwanderern hebt die außerordentliche Wichtigkeit von Anstrengungen im Bildungswesen hervor, Einwanderer und ihre Nachkommen „zu einer erfolgreicherer und aktiveren Teilhabe an der Gesellschaft“ zu befähigen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen umfassen die Einführung von Schullehrplänen mit einer Diversitätsdimension, Maßnahmen zur Vorbeugung von schulischem Versagen und Schulabbruch, Erhöhung der Zahl junger Migrantinnen und Migranten in der höheren Bildung und wirkungsvolle Maßnahmen gegen Kriminalität bei jungen Einwanderern.⁵²

Flüchtlinge können beim Zugang zu Bildung in Österreich mit vielen Schwierigkeiten konfrontiert werden. Bei Erwachsenen kann es vorkommen, dass einige in ihrem Heimatland keine Volksschule besucht oder nicht abgeschlossen haben. Daher fehlen ihnen die Grundfertigkeiten und Qualifikationen, die für eine Berufsausbildung oder weitere Bildungsprogramme und für eine Anstellung in bestimmten Bereichen nötig sind. Jene, die nicht über grundlegende Lese- und Schreibfähigkeiten verfügen, haben gewöhnlich ernsthafte Probleme beim Erlernen der Sprache des Aufnahmelandes oder beim Erwerb anderer, für eine selbstbestimmte Lebensführung notwendiger Fähigkeiten. Bei Flüchtlingen mit höherer Bildung kann es vorkommen, dass diese nicht anerkannt wird, weil die Dokumente als Beweise verloren gingen oder fehlen und weil es keine Verfahren gibt, die es den zuständigen Bildungsbehörden ermöglichen würden, bei nicht vorhandenen Unterlagen und fehlender Information über entsprechendes Vorgehen angemessene Bewertungen durchzuführen. Die Anerkennung wird weiters durch die Tatsache erschwert, dass Flüchtlinge oft eine Beschäftigung annehmen müssen, um eine Wohnung erhalten oder die Familienzusammenführung mit ihren Ehepartnern bzw. Kindern finanzieren zu können. Daher haben sie oft keine Zeit, die erforderlichen Kurse zu besuchen.⁵³

Viele Flüchtlingskinder und -jugendliche haben mit ernststen Problemen in der Schule zu kämpfen. Häufiger Aufenthaltswechsel während des Asylverfahrens und nach Asylzuerkennung kann Unsicherheit hervorrufen und weiter fördern sowie die aktive Teilnahme von Kindern an ihrer Schulbildung behindern. Lehrerinnen und Lehrer

⁴⁹ Siehe UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, *General Comment No.13, The Right to Education* (Artikel 13, ICESCR), 21. Sitzung, 1999.

⁵⁰ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Integration vor Ort, *op. cit.*, Fußnote 1, Abs. n (iii).

⁵¹ UNHCR, *Education Strategy 2007-2009, Policy Challenges and Objectives*, Sektion Technische Unterstützung, Abteilung für Betriebliche Dienste, Juni 2007. Siehe auch, Exkom-Beschluss über Flüchtlingskinder, Nr. 59, (XL) – 1989, Abs. (f).

⁵² Mitteilung der EU-Kommission über eine Gemeinsame Integrationsagenda, *op. cit.*, Fußnote 46, Kapitel 2.5.

⁵³ Scheiber Gudrun: Dequalifikation anerkannter Flüchtlinge auf dem oberösterreichischen Arbeitsmarkt, in: WISO Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift, 30. Jg. (2007), Nr. 2, S. 158.

verfügen oft nicht über die nötigen Fachkenntnisse für den Unterricht von Schülern, die verschiedenen Volksgruppen angehören, oder von Schülern, deren Muttersprache sich von der Sprache des Landes unterscheidet. Wenn erfahrene Pädagoginnen und Pädagogen zur Verfügung stehen, kann es wiederum sein, dass die Schule keinen Zugang zu zusätzlichen pädagogischen Hilfsmitteln oder finanzieller Unterstützung hat, um die Einbindung der Kinder in schulische Aktivitäten zu erleichtern oder Diversität als wichtigen Bestandteil von Schullehrplänen einzuführen. Die mancherorts angebotenen vorbereitenden Sprachkurse sind oft nicht intensiv und lang genug, um Kindern und Jugendlichen die nötigen Fähigkeiten zur Teilnahme an der allgemeinen Schulbildung, inklusive höherer Bildung, zu verleihen.

Die UNHCR-Agenda für den Flüchtlingsschutz ruft die Staaten auf, dafür zu sorgen, dass Flüchtlingskinder und -jugendliche Zugang zum Grund- und Sekundarschulunterricht haben.⁵⁴ In einem ersten Schritt fordern wir Österreich dringend zur Überprüfung seiner Aufnahme Maßnahmen auf, um sicher zu stellen, dass diese altersgerecht sind.⁵⁵ Zur Förderung einer gewissen Stabilität und Berechenbarkeit im Leben von Flüchtlingsmädchen und -buben wird Österreich ersucht, den Wohnort von Flüchtlingsfamilien mit Kindern im Schulalter nicht zu ändern, außer wenn unbedingt erforderlich. Gezielte und spezielle Unterstützung für Flüchtlingskinder und deren Familien soll sowohl während der Asylverfahren als auch danach so früh wie möglich bereitgestellt werden. Sie sollte die schulischen, psychologischen, Freizeit- und sonstigen besonderen Bedürfnisse der Buben und Mädchen berücksichtigen. Den Kindern sollte bei der Anpassung an das Schulsystem des Aufnahmelandes und beim Spracherwerb geholfen werden, wobei auch auf die Folgen von möglichem Schulabbruch oder den durch die Erfahrungen von Flucht und Exil ausgelösten Bildungs- und Entwicklungsrückstand Bedacht zu nehmen ist.⁵⁶

Zu diesem Zweck sollte die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel – in Form von speziellen Zuschüssen – an Schulen, die von Flüchtlingskindern bzw. Asylsuchenden Kindern und Jugendlichen besucht werden, in Betracht gezogen werden. Wo dies bereits geschieht, sollten die betreffenden Behörden ein System einrichten, das die entsprechende Verwendung der Gelder von Seiten aller Bildungseinrichtungen mit gemischter Schüleranzahl überwacht. Angesichts der zentralen Rolle der Familie bei der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in deren Integration sollten Bemühungen unternommen werden, um Flüchtlingsfamilien dazu zu bewegen, ihre Kinder und Jugendlichen in der Schule zu unterstützen, unter anderem durch Information über das Bildungssystem des Aufnahmelandes, über Erziehungsmethoden betreffend Disziplin und Aufsicht sowie über Mobbing, Rassismus und Gruppenzwang.

Das UNHCR-Handbuch *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration* zählt eine Reihe von Maßnahmen auf, die im Zusammenhang mit der Bildung von Flüchtlingskindern und jugendlichen

⁵⁴ UNHCR, Agenda für den Flüchtlingsschutz, Ziel 6, Kapitel 2: Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzrahmens für Flüchtlingskinder, Abteilung für internationalen Flüchtlingsschutz, Oktober 2003.

⁵⁵ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme, *op. cit.*, Fußnote 9, Abs. (b) iii.

⁵⁶ UNHCR *Integration Handbook*, *op. cit.*, Fußnote 4, Kapitel 3.3: *Investing in the Future: Refugee Children and Young People*.

Flüchtlingen gesetzt werden sollen.⁵⁷ Vor diesem Hintergrund werden die österreichischen Behörden sowie die übrigen Akteurinnen und Akteure dazu ermutigt, unter anderem Folgendes in Erwägung zu ziehen:

a) Auf das Kind abgestimmte Aufnahme- und Integrationsmaßnahmen

- Überprüfung der Aufnahmebedingungen mit dem Ziel, insbesondere die schulischen, psychologischen, Freizeit- und sonstigen besonderen Bedürfnisse von Kindern zu berücksichtigen;⁵⁸
- kein häufiger Wohnortwechsel von Flüchtlingsfamilien mit Kindern im Schulalter, außer wenn unbedingt erforderlich.

b) Zugang zu Bildung für Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge

- Einrichtung spezieller Sprach- und Orientierungsprogramme zur Vorbereitung von Flüchtlingskindern bzw. Asylsuchenden im Kindes- oder Jugendlichenalter auf deren vollen Eintritt in das allgemeine Bildungssystem des Aufnahmelandes sowie zur Einführung in die Kultur und die sozialen Strukturen des Landes.⁵⁹ Solche Programme sollten bereits bei Ankunft im Asylland zur Verfügung gestellt werden. Unter speziellen Umständen könnten sie auch getrennt von der allgemeinen Bildung vorgesehen oder flexibel eingesetzt werden, um Flüchtlingskindern und jugendlichen Flüchtlingen zu Beginn eine Aufteilung ihrer Zeit in generelle und gezielte schulische Aktivitäten zu ermöglichen;
- Verwendung flexibler Kriterien bei der Einstufung, die bei Flüchtlingskindern oder -jugendlichen mehr auf deren Bildungsniveau und Bedürfnissen als auf dem Vorhandensein schriftlicher Nachweiser früherer Schulbesuche gründen sollten;
- zusätzliche Unterstützung für Flüchtlingskinder und -jugendliche in der Klasse, um einen frühen Leistungsausfall zu verhindern und den besonderen Lernbedarf durch Einsatz zweisprachiger Pädagogen, durch zweisprachigen Unterricht und andere Initiativen abzudecken;
- frühestmögliche Sicherstellung des Zugangs zu Vorschulen oder Kindergärten für Flüchtlingskinder nach Ankunft oder nach Asylantragstellung der Eltern;

⁵⁷ Viele der unten stehenden Empfehlungen stammen aus dem Kapitel 3.3 über Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge des UNHCR *Integration Handbook*. Siehe auch *UNHCR's Strategy and Activities concerning Refugee Children, Priority Issues 4 & 5 on Education and Specific Concerns of Adolescents*, Genf, Oktober 2005, UNHCR-Exekutivkomitee, *Children at Risk*, Ständiger Ausschuss, 38. Sitzung, EC/58/SC/CRP 7, 22. Februar 2007 und UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 107 (LVIII) - 2007 über gefährdete Kinder.

⁵⁸ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme, *op. cit.*, Fußnote 9, Abs. (b) iii.

⁵⁹ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 107 (LVIII) – 2007 über gefährdete Kinder, Abs. (h) xvii.

- Unterstützung der Asylsuchenden, der Flüchtlingskinder sowie der jugendlichen Flüchtlinge bei Freizeitaktivitäten, Sport, Spiel und kulturellen Aktivitäten außerhalb der Schule, einschließlich der Bildung von Jugendgruppen;⁶⁰
- gezielte Bildungs- und Schulungsmaßnahmen für jugendliche Flüchtlinge, die bald ihre Volljährigkeit erreichen oder bereits älter sind, einschließlich Zugang zu Beihilfen und Stipendien zur Beendigung des Studiums oder zum Erwerb nötiger Zeugnisse;
- für jugendliche Flüchtlinge, die ihre Grundschulbildung nicht abgeschlossen haben: besondere Unterstützung oder erleichterter Zugang zu Lese- und Schreibunterricht für Erwachsene, zu Ausbildungslehrgängen, Lehrstellen und informeller Bildung, wodurch der Erwerb von Grundkenntnissen und sonstigen Fähigkeiten ermöglicht wird;
- Entwicklung von Verfahren zur gerechten und zügigen Bewertung, ob Flüchtlinge die einschlägigen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung und zu weiteren Hochschulprogrammen erfüllen - auch in Fällen, in denen die erworbenen Qualifikationen nicht durch Urkunden nachgewiesen werden können.⁶¹

c) Aufbau von Kapazitäten im Bildungsbereich

- Organisation von speziellen Lehrgängen für Ausbilder, die mit unterschiedlichen Schülergruppen arbeiten und Entwicklung von Lehrplänen und Unterrichtsmaterialien, die die kulturelle Dimension miteinbeziehen;
- Etablierung eines Systems zur Unterstützung regelmäßiger pädagogischer Forschung betreffend die Bildung von Flüchtlingskindern sowie die Überwachung der Umsetzung interkultureller Lehrprogramme, einschließlich der entsprechenden Verwendung finanzieller Mittel durch Bildungseinrichtungen mit multikulturellen Schülergruppen;

d) Sonstiges

- Entwicklung individueller Integrationspläne für Kinder und Jugendliche mit Einwilligung der Eltern, um schulische sowie soziale Bedürfnisse zu erfassen und sie mit Serviceeinrichtungen im Bereich Bildung, Freizeit, Sport oder Kinderbetreuung in Kontakt zu bringen;

⁶⁰ Ebd., Abs. (h) viii.

⁶¹ Siehe Übereinkommen des Europarats und der UNESCO über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region, verabschiedet am 11. April 1997 in Lissabon (ETS Nr. 165) Art. VII. Siehe weiters Empfehlungen für Kriterien und Verfahren zur Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, verabschiedet von der Anerkennungskommission des Übereinkommens von Lissabon am 6. Juni 2001 in Riga. Ebenso Abs. 30 der UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU.

Für erwachsende Flüchtlinge, die über keine abgeschlossene Grundschulbildung verfügen, möchte UNHCR unter anderem die Bedeutung folgender Punkte hervorheben:

- Förderung der Einrichtung von Alphabetisierungsprogrammen durch spezielle Bildungsinstitutionen für Betroffene ohne Grundbildung - angesichts der Bedeutung des Erwerbs von Lesen und Schreiben als Notwendigkeit an sich aber auch als Basis für den Ausbau weiterer lebensnotwendiger Fähigkeiten;⁶²
- Berücksichtigung sonstiger grundlegender Bildungsbedürfnisse von jugendlichen und erwachsenen Flüchtlingen durch Angebote in Hinblick auf Berufsausbildung und andere Schulungen, Entwicklung von Möglichkeiten ehrenamtlicher oder bezahlter Arbeit, informelle Bildung oder Orientierungsprogramme, etwa im Bereich Gesundheit, Umwelt, Familie, oder Lehrstellen;
- flexible Gestaltungsmöglichkeiten, wie die Einrichtung reiner Frauenklassen, die die Teilhabe von Frauen ohne Grundbildung an Schulungs- oder Ausbildungsmaßnahmen zur Entwicklung lebensnotwendiger Fähigkeiten, einschließlich der Alphabetisierung, fördern;
- Organisation von speziellen Lehrgängen für Ausbilder und sonstiges Personal, das mit erwachsenen Flüchtlingen arbeitet, und Entwicklung von Lehrplänen sowie Unterrichts- oder Schulungsbehelfen, die die kulturelle Dimension miteinbeziehen;
- bestmögliche Behandlung von erwachsenen Flüchtlingen in Hinblick auf Studien- und andere Schulungsgebühren oder bei der Gewährung von Stipendien für höhere oder weiterführende Bildung.

4.4. Gesundheitswesen

Die Gesundheit ist ein grundlegendes Menschenrecht und unerlässlich für die Ausübung anderer Menschenrechte. Jeder Mensch hat Anspruch auf die höchstmöglichen Gesundheitsstandards, um ein Leben in Würde führen zu können.⁶³ Im Vergleich zur allgemeinen Bevölkerung haben Flüchtlinge oftmals zusätzliche körperliche und geistige Gesundheitsprobleme, die von ihren durch Verfolgung, Trauma und Flucht erlittenen Erfahrungen herrühren.

Obwohl Flüchtlinge gemäß der EU-Statusrichtlinie zu denselben Bedingungen wie Staatsangehörige Zugang zu medizinischer Versorgung haben,⁶⁴ kann dieser Anspruch nach den Bestimmungen der Grundversorgung auf Kernleistungen und Nothilfeversorgung beschränkt werden und keine umfangreiche Behandlung

⁶² *World Conference on Education for All, World Declaration on Education for All*, (Thailand, März 1990), Artikel 5.

⁶³ UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, *General Comment No. 14 (2000), The Right to the Highest Attainable Standard of Health* (Artikel 12, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte).

⁶⁴ EU-Statusrichtlinie, *op. cit.*, Fußnote 5, Art. 29.

vorsehen. Viele Flüchtlinge sind mit dem österreichischen Gesundheitssystem oft gar nicht vertraut.

Ohne grundlegende Sprachkenntnisse oder Zugang zu Dolmetsch- und Übersetzungsdiensten sind Flüchtlinge häufig nicht in der Lage, mit Medizinerinnen oder Medizinern zu kommunizieren, um die richtige Behandlung zu erhalten. Spezielle Unterstützungsleistungen für Überlebende von Folter und Trauma stehen fast ausschließlich in Landeshauptstädten, und dort nur in unzureichendem Ausmaß, zur Verfügung.

Das UNHCR-Handbuch *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration* hebt eine Reihe von Punkten hervor, die bei der Planung und Unterstützung eines gesunden Starts für Flüchtlinge im Aufnahmeland zu beachten sind.⁶⁵ Vor diesem Hintergrund werden die österreichischen Behörden und übrigen Akteure dazu ermutigt, unter anderem Folgendes in Erwägung zu ziehen:

a) Aufbau von Kapazitäten in der Gesundheitsfürsorge

- Organisation von Schulungs- und Bildungsprogrammen für Mediziner, die Flüchtlinge behandeln, um sie für deren Bedürfnisse und erlittene Erfahrungen zu sensibilisieren, sowie Aufbau eigener Kapazitäten im Sinne einer angemessenen und effizienten Behandlung;
- Finanzierung gemeinnütziger Übersetzerdienste, einschließlich Kursen für Gemeinschaftsdolmetscher, um die Kommunikation zwischen neu anerkannten Flüchtlingen mit speziellen Bedürfnissen und Ärzten zu erleichtern.

b) Aufbau der Kapazitäten von Flüchtlingen

- Miteinbeziehung prinzipieller Aspekte der Gesundheitserziehung sowie des Gesundheitssystems und der Rechte auf dem Gebiet der Gesundheit im Aufnahmeland in die Sprach- oder kulturellen Orientierungskurse;
- Unterstützung beim Aufbau von gemeinnützigen Diensten, unter anderem verstärkte individuelle Gesundheitsberatung, Information und Interessenvertretung, einschließlich zum Zugang zu medizinischer Sonderbehandlung, nachdem Flüchtlinge aus staatlichen Integrationswohnheimen ausgezogen sind. Diese Dienstleistungen könnten von Nichtregierungsorganisationen, die mit der Integration von Flüchtlingen betraut sind, oder von zentralen Serviceeinrichtungen, die sich um Staatsangehörige mit speziellen Gesundheitsproblemen kümmern, übernommen werden.

⁶⁵ Viele der unten angeführten Empfehlungen stammen aus dem Kapitel 2.10, *A Healthy Start: Access to Health Care* des *Integration Handbook*.

c) Gezielte und von Spezialisten angebotene Unterstützung

- als Teil gebührenfreier medizinischer Behandlung für Flüchtlinge in der Anfangsphase ihres Integrationsprozesses: Sicherstellung umfassender Zahn-, Augen- und anderer Zusatzbehandlungen sowie Unterstützung durch Fachärztinnen und Fachärzte;
- Gewährleistung der Verfügbarkeit medizinischer und psychosozialer Betreuung für gefährdete Frauen und Mädchen, um deren Gesundheit und Integration in das Asylland zu erleichtern.⁶⁶
- Angebot spezieller Behandlung, Beratung und anderer Arten medizinischer Betreuung für Folteropfer und Traumatisierte. Gegebenenfalls sind multikulturelle Mediatoren und Dolmetscher beizuziehen, damit Flüchtlinge diese Betreuung in Anspruch nehmen können.⁶⁷
- Vermittlung von Informationen über Gesundheitserziehung, einschließlich der Aufklärung über gesundheitliche Aspekte im Bereich Fortpflanzung, im Rahmen von Orientierungs-, Sprach- und sonstigen Bildungsprogrammen für jugendliche Flüchtlinge, inklusive unbegleitete und andere Minderjährige, die ihre Volljährigkeit bald erreichen.

d) Sonstige Maßnahmen

- Überprüfung von Bestimmungen und Praktiken im Bereich der Gesundheitsfürsorge, um Diskriminierung vorzubeugen und Zugang zu leistbarer, angemessener und spezieller medizinischer Betreuung für Flüchtlinge auf derselben Grundlage wie für Staatsangehörige des Aufnahmelandes in ähnlichen Situationen zu gewährleisten.⁶⁸

4.5. Sozialsystem und Sozialversicherung

Die Allgemeine Menschenrechtserklärung hebt hervor, dass jeder das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard hat, der Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität...im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.⁶⁹ Im Falle von Flüchtlingen gehen vor allem die Artikel 23 und 24 der Genfer Flüchtlingskonvention auf ihre Rechte in Hinblick auf Sozialhilfe und Sozialversicherung ein.

Während Konventionsflüchtlinge im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention gemäß den entsprechenden Gesetzen auf Bundesländerebene allgemein Anspruch auf

⁶⁶ Siehe UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 105 (LVIII) - 2007 über gefährdete Kinder, Abs. (p) v.

⁶⁷ UNHCR-Empfehlungen zur Integration, *op. cit.*, Fußnote 3, Abs. 23-25.

⁶⁸ Scheiber Gudrun: Dequalifikation anerkannter Flüchtlinge auf dem oberösterreichischen Arbeitsmarkt, *op. cit.*, Fußnote 53, Abs. 12(b), 18 & 19.

⁶⁹ Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Sozialhilfeleistungen haben, gibt es in der Praxis eine teilweise Beschränkung durch zwei Wartezeiten.⁷⁰ Das steiermärkische Gesetz sieht für anerkannte Flüchtlinge während der ersten zwölf Monate nach Asylgewährung weiterhin die Gewährung von Grundversorgung vor. Diese verlängerte Unterstützung auf einem niedrigeren Niveau als dies für Staatsangehörige der Fall ist, begrenzt die Möglichkeiten einer Teilhabe am Leben des Asyllandes, was der Integration abträglich ist. Bei der zweiten Beschränkung fallen Flüchtlinge für die ersten vier Monate nach Asylgewährung österreichweit weiterhin unter das Grundversorgungssystem. Auch wenn dies zwischenzeitlich ihre Wohnung sichern mag, bis sie eine andere Unterkunft gefunden haben, so kann die Beschränkung ebenso ein Hindernis für einen frühzeitigen Wechsel in ein unabhängiges Leben darstellen.

Laut Informationen, die an das UNHCR-Büro herangetragen wurden, ist der von den zuständigen Sozialhilfestellen ausgeübte Druck, sich selbst zu erhalten – neben sonstigen Faktoren, wie der Forderung nach einem Beschäftigungsnachweis für die Vermittlung einer Wohnung durch den Österreichischen Integrationsfonds, nötiger Geldmittel für Reisetickets zur Familienzusammenführung etc. –, einer der Gründe, warum manche anerkannte Flüchtlinge lieber Hilfsarbeiterjobs annehmen als sich um Unterstützung für Weiterbildung zu bemühen, die ihnen mittelfristig die Ausschöpfung ihres vollen Arbeitspotentials gemäß ihrer Fähigkeiten und Bestrebungen ermöglichen würde. Aufgrund des größeren Risikos der Arbeitslosigkeit bei minderqualifizierten Jobs besteht die Gefahr, bei Verlust der Beschäftigung erst recht wieder von Sozialhilfe abhängig zu werden.

Während die EU-Statusrichtlinie⁷¹ den Mitgliedstaaten die Beschränkung der Sozialhilfe für subsidiär Schutzberechtigte auf Kernleistungen ermöglicht, die in gleichem Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige zu gewähren sind, appelliert UNHCR an die Mitgliedstaaten, diese Bestimmung nicht anzuwenden. Daher bedauert UNHCR sehr, dass viele österreichische Bundesländer subsidiär Schutzberechtigte von Sozialhilfeleistungen ausschließen. Die begrenzten finanziellen Mittel schränken deren Möglichkeiten ein, aus betreutem Wohnen auszuziehen und sich in das Asylland einzugliedern. Die Tatsache, dass der Bezug jeglichen Einkommens bis auf einen kleinen Freibetrag auf die Grundversorgung angerechnet wird, mag einige davon abbringen, eine Beschäftigung anzunehmen.

Die UNHCR-Agenda für den Flüchtlingsschutz sieht die Einrichtung von Hilfsprogrammen für anerkannte Flüchtlinge vor, die Strategien zur Förderung der Eigenständigkeit und Stärkung der Selbsthilfe beinhalten. Vor diesem Hintergrund werden die österreichischen Behörden und übrigen Akteure dazu ermutigt, unter anderem Folgendes in Erwägung zu ziehen:⁷²

⁷⁰ Siehe z. B. UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf für Änderungen des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes 2005, 16. Juli 2007 und UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf für das Wiener Grundversorgungsgesetz, 25. Mai 2004.

⁷¹ Richtlinie des Rats der Europäischen Union 2004/83/EG 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, Artikel 28(2).

⁷² Viele dieser Empfehlungen stammen aus dem Kapitel 2.4, UNHCR *Integration Handbook: Meeting Immediate Material Needs: Income Support and Establishment Resources*.

- Sicherstellung, dass anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte die gleichen einkommensfördernden Unterstützungen erhalten wie Staatsangehörige – und in angemessenem Umfang, um essentielle Ausgaben für Unterkunft, Nahrung, Transportmittel, Kleidung und Bildung für die Dauer ihrer Teilnahme an Integrationsprogrammen abzudecken.⁷³ Derartige Maßnahmen sollten die zusätzlichen Kosten, mit denen Flüchtlinge bei der Entwicklung ihrer Eigenständigkeit im Aufnahmeland konfrontiert sein könnten, berücksichtigen und reflektieren;
- Einrichtung von Unterstützungsprogrammen zur Gewährung spezieller Kredite oder einmaliger Barauszahlungen bzw. materieller Hilfe, um persönliche oder Haushaltsausgaben beim Wechsel in eine private Wohnung in der Gemeinde abzudecken;
- Sicherstellung entsprechender Anerkennung der besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen im Pensionsalter (falls sie die nötigen rechtlichen Anforderungen zum Erhalt einer Pension nicht erfüllen), unbegleiteten Minderjährigen, allein stehenden Eltern mit Verantwortung für kleine Kinder, Behinderten und Flüchtlingen mit akuten körperlichen und psychischen Gesundheitsproblemen aufgrund traumatischer Erlebnisse und erlittener Folter;
- Erstellung eines Angebots an Fortbildungsmaßnahmen für Regierungsbeamte, die für die Verwaltung einkommensfördernder Maßnahmen zuständig sind, um sie für die besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen zu sensibilisieren und sie auf deren Rechte und Ansprüche betreffend Sozialhilfeleistungen aufmerksam zu machen;
- Unterstützung beim Aufbau von gemeinnützigen Diensten, die unter anderem individuelle Beratung, Information und Interessenvertretung in Belangen der Wohlfahrt, einschließlich in Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen und andere Formen der sozialen Unterstützung für Gruppen mit speziellen Bedürfnissen, anbieten. Diese Dienstleistungen könnten von Nichtregierungsorganisationen, die mit der Integration von Flüchtlingen betraut sind, oder von allgemeinen Sozialhilfestellen übernommen werden.

5. Soziokulturelle Integration

Der Beschluss Nr. 104 des UNHCR-Exekutivkomitees über die Integration vor Ort beschreibt den Inhalt soziokultureller Integration als einen von den Werten Vielfalt, Nichtdiskriminierung und Toleranz getragenen wechselseitigen Prozess. Er ermutigt zu einer Politik der Nichtdiskriminierung und zu Aufklärungsmaßnahmen zur Förderung von Verständnis und zur Entwicklung geeigneter Gesetze und sozialpolitischer Regelungen, um Flüchtlingen die Möglichkeit zu geben, am bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben des Aufnahmelandes

⁷³ Siehe auch UNHCR-Analyse des Entwurfs einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung, 8. Mai 2008.

aktiv teilzunehmen. Weiters wird die Bedeutung der Familieneinheit und Familienzusammenführung bekräftigt.⁷⁴

Eine Reihe von Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union ist auch für die soziokulturelle Integration von Bedeutung. Diese betreffen den Erwerb von Grundkenntnissen der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft,⁷⁵ Anstrengungen im Bildungswesen, um die Betroffenen zu einer aktiven Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen,⁷⁶ Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung,⁷⁷ interkultureller Dialog⁷⁸ und Beteiligung am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Regelungen und Maßnahmen.⁷⁹ Der folgende Abschnitt geht auf sprachliche und kulturelle Orientierung, Teilhabe, Familieneinheit und Familienzusammenführung ein.

5.1 *Spracherwerb und kulturelle Orientierung*

Das Erlernen der Sprache und der Erwerb von Grundkenntnissen über das Aufnahmeland sind maßgebliche Erfordernisse, um Unabhängigkeit und Eigenständigkeit zu erreichen und Teil der lokalen Gemeinde zu werden. Es gibt auch Möglichkeiten für Flüchtlinge, ein gewisses Maß an Sicherheit, Würde und Selbstwert wieder zu gewinnen.⁸⁰ Folgende Faktoren können sich jedoch auf die Fähigkeit der Flüchtlinge, die Sprache oder die Kultur des Aufnahmelandes zu erlernen, auswirken: Bildungsniveau und Grad ihrer Vertrautheit mit der Umgebung in einer Schulklasse, Alter, Geschlecht, körperliche und geistige Gesundheit, traumatische Erlebnisse, erlittene Folter, Verantwortung für die Familie sowie wirtschaftliche und Wohnungsverhältnisse. Zu den äußeren Faktoren zählen zudem die Verfügbarkeit von Fachpersonal, inwieweit spezielle Bildungsanforderungen im Lehrplan Berücksichtigung finden, ob Unterstützungsprogramme angeboten werden, die es den Flüchtlingen ermöglichen, an Sprach- und kulturellen Orientierungskursen, einschließlich Kinderbetreuung, teilzunehmen, Reisekosten oder angemessene einkommensfördernde Maßnahmen.

Während eine Einführung in die Kultur des Landes sowie der Erwerb der Sprache des Aufnahmelandes zu den Kernpunkten der Integrationspolitik und Integrationsprogramme der österreichischen Regierung zählen, so bestehen gewisse Bedenken hinsichtlich Angemessenheit und Wirksamkeit der aktuellen Maßnahmen. In den meisten Fällen ist die Dauer, für die Flüchtlinge einen Sprachkurs gratis besuchen dürfen, beschränkt. Einerseits wird spezielle Unterstützung zur Integration z. B. vom Österreichischen Integrationsfonds und von Nichtregierungsorganisationen nur für eine bestimmte Zeit nach Asylanerkennung angeboten. Flüchtlinge, die in dieser Zeit aus gesundheitlichen, familiären oder anderen Gründen keine Kurse besuchen können, sind oft nicht mehr in der Lage, eine weitere Gelegenheit zum

⁷⁴ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Integration vor Ort, *op. cit.*, Fußnote 1, Abs. (n).

⁷⁵ Gemeinsames Grundprinzip Nr. 4.

⁷⁶ Gemeinsames Grundprinzip Nr. 5.

⁷⁷ Gemeinsames Grundprinzip Nr. 6.

⁷⁸ Gemeinsames Grundprinzip Nr. 7.

⁷⁹ Gemeinsames Grundprinzip Nr. 9.

⁸⁰ UNHCR *Integration Handbook*, *op. cit.*, Fußnote 4, Kapitel 2.6: *Fostering Independent Communication: Language Training Programmes for Adult Resettled Refugees*.

Erwerb von Sprache und Kultur des Aufnahmelandes wahrzunehmen. Andererseits kommt es vor, dass Sprachunterricht nicht in ausreichendem Maße gewährt wird, so dass Flüchtlinge ohne vorherige Kenntnisse nicht über ein sprachliches Grundniveau hinaus kommen. Viele können daher nicht die sprachlichen Fähigkeiten erwerben, die für eine höhere Bildung oder eine Beschäftigung in Positionen, die fortgeschrittene Sprachkenntnisse vorschreiben, erforderlich sind.

Anlass zur Sorge bereitet auch das Fehlen fachkundiger Unterstützung betreffend Spracherwerb und Einführung in die Kultur des Landes für Flüchtlinge mit speziellen Bedürfnissen, wie Ältere sowie Trauma- und Folterüberlebende. Zwar werden mehrfach reine Frauenklassen angeboten, doch können diese von Frauen, die sich um ihre Familie und Kinder kümmern müssen, oft nicht besucht werden. Teilnehmerinnen einer vom Österreichischen Integrationsfonds eingerichteten Mutter-Kind-Klasse haben festgehalten, dass sie sich aufgrund der Gegenwart kleiner Kinder kaum auf ihren Unterricht konzentrieren konnten.

Das UNHCR-Handbuch *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration* hebt eine Reihe von Maßnahmen hervor, die zur Planung und Unterstützung betreffend den Spracherwerb von Flüchtlingen gesetzt werden sollen.⁸¹ Vor diesem Hintergrund werden die österreichischen Behörden und übrigen Akteure dazu ermutigt, unter anderem Folgendes in Erwägung zu ziehen:

- Miteinbeziehung von Flüchtlingen in die Planung, Umsetzung und Evaluierung von Schulungen, die für deren Alltagsleben und Bedürfnisse als Eltern, Konsumenten, Bürger, Erwerbstätige etc. wichtig sind;
- Schaffung kontinuierlicher Gelegenheiten für Flüchtlinge zum Besuch von Sprachkursen, die über die erste Zeit nach ihrer Asylanerkennung hinaus geben, einschließlich etwa in Verbindung mit sonstigen Aktivitäten, wie Berufsausbildung, Praktika, ehrenamtlicher Tätigkeit etc.;
- flexible und kulturell ansprechbare Gestaltung von Fortbildungskursen, etwa basierend auf speziellen Gruppen, bestimmten Programme zum Lernen am Arbeitsplatz oder zu Hause sowie Einzelunterricht durch bezahlte oder fachkundige ehrenamtliche Lehrerinnen und Lehrer;
- Schaffung von Möglichkeiten für interessierte Flüchtlinge zum Besuch von Sprachkursen für Fortgeschrittene und Weiterbildungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit etablierten Bildungseinrichtungen;
- Entwicklung von speziellen Bildungsangeboten, inklusive eines Lehrplans für den Unterricht von Flüchtlingen in deren Landessprache(n), Schulungen und Programmen zur beruflichen Weiterentwicklung von Pädagogen sowie Hilfsmitteln für den Spracherwerb, die interaktive Lernmethoden und eine Reihe von Medien, wie gedrucktes oder audiovisuelles Material, umfassen.

⁸¹ UNHCR *Integration Handbook*, op. cit., Fußnote 4, Kapitel 2.6: *Fostering Independent Communication: Language Training Programmes for Adult Resettled Refugees*.

Die Veranstalter kultureller Orientierungskurse können wesentliche Fähigkeiten und Kenntnisse über Kultur und Werte einer Aufnahmegesellschaft effektiv vermitteln, wenn sie:

- diese in der Anfangsphase eines Integrationsprogramms in einer Sprache vermitteln, die der Flüchtling versteht, oder als letzten Ausweg geschulte Dolmetscherinnen oder Dolmetscher zu Rate ziehen;
- die Fähigkeiten der Teilnehmer fördern, ihren täglichen Bedürfnissen nachzukommen und den Herausforderungen gewachsen zu sein;
- beim Lernen die Möglichkeit bieten, Gezeigtes selbst nachzumachen;
- interaktive Lernmethoden wie Diskussionen, Gruppenarbeit und Rollenspiele verwenden;
- mehrere Medien einsetzen und vielfältige Lernerfahrungen anbieten, die kulturelle Lernansätze, das Alphabetisierungs- und Bildungsniveau sowie spezielle Bedürfnisse berücksichtigen;
- auf entsprechende, für die spezifische Integrationsphase der Flüchtlinge wichtige Gesichtspunkte beschränkt werden;
- die Erfahrungen der Flüchtlinge in ihrem Heimatland als Ausgangspunkt für das Lernen heranziehen und - soweit erforderlich - für Einführungsprogramme in die Kultur des Landes auf Vertreter und Vertreterinnen etablierter Flüchtlingsgemeinden zurückgreifen.⁸²

Bei der Organisation von Orientierungskursen betreffend die Kultur des Landes schlägt das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR den österreichischen Behörden und sonstigen Akteuren vor, Folgendes in Erwägung zu ziehen:

- Aufnahme kultureller Orientierungskurse als integralen Bestandteil in Spracherwerbs- oder Integrationsprogramme. Auf diese Weise würden das Erlernen der Sprache und Case-Management durch individuelle Integrationsprogramme als Grundlage für kontinuierliche Bestätigung und Weiterentwicklung anhand von Informationen, die in Einführungskursen in die Kultur des Landes vermittelt werden, dienen;
- Einbeziehung Freiwilliger und allgemeiner Dienstleister, inklusive der direkt mit den Flüchtlingen Befassten, in Aktivitäten zur kulturellen Orientierung. So könnten Flüchtlinge nicht nur mehr über bestimmte Leistungen und Einrichtungen der Gemeinschaft erfahren, sondern unter den Dienstleistern und in der lokalen Gemeinde könnte auch das Bewusstsein für das Schicksal und die Merkmale eines Flüchtlings gestärkt werden, um sowohl gegenseitiges Verständnis als auch gegenseitige Akzeptanz zu fördern;

⁸² Ebd. S. 144-145.

- Entwicklung von Hilfsmitteln, Anleitungen und Schulungen zur Stärkung der Kapazitäten von Freiwilligen und Angestellten in allgemeinen Servicestellen, damit diese einen Beitrag zu Einführungskursen, aber auch Unterstützung bei der Orientierung von Flüchtlingen außerhalb maßgeschneiderter Programme leisten können;
- Entwicklung von Maßnahmen, die es Flüchtlingen ermöglichen, praktische Erfahrungen betreffend Werte, Kultur und vorhandene öffentliche Dienstleistungen im Aufnahmeland zu sammeln, und zwar durch die Begünstigung des Zusammenspiels von Leistungsanbietern und Gemeindemitgliedern in verschiedenen Bereichen (Schulen, religiösen Einrichtungen, Gemeindezentren, öffentliche Ämter etc.) und die Förderung der Teilnahme von Flüchtlingen an Mentoren- oder Freiwilligenprogrammen.

5.2 *Brücken bauen und Teilhabe fördern*

Der Beschluss Nr. 104 des UNHCR-Exekutivkomitees ermutigt zur Umsetzung von Maßnahmen, die die positiven Aspekte einer Gesellschaft der Vielfalt sowie die Interaktion zwischen Flüchtlingen, Wohnbevölkerung, Zivilgesellschaft und Flüchtlingsorganisationen fördert. Dies ist auch ein Kernthema in den Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern, wo häufige Begegnungen zwischen Einwanderern und Bürgern als wichtiger Integrationsmechanismus bezeichnet und zur Beteiligung von Einwanderern am demokratischen Prozess und an der Konzipierung integrationspolitischer Maßnahmen aufgerufen wird. Das Thema gesellschaftlicher Teilhabe wird auch in der ersten Ausgabe des Handbuchs zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker behandelt.⁸³

UNHCR war besorgt, dass Flüchtlinge nicht in die Ausarbeitung, Umsetzung oder Bewertung von Integrationsprogrammen und -aktivitäten in Österreich einbezogen wurden. In Bezug auf die Teilhabe an umfassenderen, gesellschaftlichen und politischen Prozessen sitzen viele Flüchtlinge weiter am Rand der Aufnahmegesellschaften fest und wissen nicht über Mittel und Wege Bescheid, wie sie sich in lokale, regionale und innerstaatliche Abläufe einbringen könnten. Ohne Zugang zum aktiven und passiven Wahlrecht auf kommunaler und regionaler Ebene müssen manche Flüchtlinge übermäßig lange warten und aufwändige Verfahren durchlaufen, bis sie die Staatsbürgerschaft und damit das Recht der Teilhabe an formellen politischen Prozessen erhalten.

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR hat zudem die geringe Beteiligung der örtlichen Gemeinschaften und Institutionen am Integrationsprozess von Flüchtlingen beobachtet. Sie erhalten nur selten die Gelegenheit, sich zum Inhalt von Integrationsinitiativen zu äußern, und spielen nur eine begrenzte oder gar keine Rolle bei deren Umsetzung. Wie vom Rat der Europäischen Union 2007 bestätigt, erfolgt Integration in erster Linie auf örtlicher Ebene.⁸⁴ Fehlendes Einbeziehen der

⁸³ Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit: Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, Europäische Gemeinschaften, 2004, Kapitel 2: Gesellschaftliche Teilhabe.

⁸⁴ Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen: Stärkung der Integrationspolitik in der Europäischen Union, Potsdam, 12.-13. Juni 2007, Abs. 2.

Gemeinschaft stellt nicht nur eine grobe Lücke im System dar, sondern ist auch ein beachtliches Hindernis für die Integration von Flüchtlingen.

Kein Austausch oder ein begrenzter sowie mangelnde Interaktion zwischen Flüchtlingen und örtlichen Gemeinden bzw. innerhalb von Gesellschaften, die Flüchtlinge aufnehmen, fördern Vorurteile und Diskriminierung. So werden gesellschaftliche Probleme oft auf die Anwesenheit von Asylsuchenden und Flüchtlingen zurückgeführt, ohne jegliche Beweise für zuweilen gängige Annahmen.

Integration ist ein interaktiver Prozess, der Flüchtlinge, Staatsangehörige sowie die Institutionen des Aufnahmestaates miteinbezieht. Das endgültige Ergebnis ist die Schaffung einer sowohl vielfältigen als auch offenen Gesellschaft, wo Menschen trotz Unterschieden eine Gemeinschaft bilden können. Das UNHCR-Handbuch *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration* hebt eine Reihe von Maßnahmen hervor, wie in Aufnahmegesellschaften die Bereitschaft entwickelt werden kann, Flüchtlinge willkommen zu heißen.⁸⁵ Vor diesem Hintergrund werden die österreichischen Behörden und übrigen Akteure dazu ermutigt, unter anderem Folgendes in Erwägung zu ziehen:

- Sicherstellung, dass partizipatorische und gemeinschaftliche Entwicklungsprozesse in allen Aktivitäten, die die Fähigkeit der Flüchtlinge zur Integration im Aufnahmeland stärken, durchgängig berücksichtigt⁸⁶ und lokale Gemeinschaften bzw. Institutionen und Flüchtlinge zu diesem Zweck gleichermaßen in die Entwicklung, Umsetzung und Bewertung von integrationspolitischen Maßnahmen und Programmen einbezogen werden;
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Flüchtlingen und Aufnahmegesellschaften durch die Schaffung örtlicher Netzwerke, in denen die entsprechenden Dienstleister, lokalen Behörden, die Zivilgesellschaft sowie Vertreter von Flüchtlingen zusammen kommen;
- Unterstützung bei der Entwicklung bestimmter Projekte, die den Dialog zwischen Flüchtlings- und örtlichen Gemeinschaften fördern und es ihnen ermöglichen, bei der Verwirklichung gemeinsamer Ziele und Prioritäten zusammen zu arbeiten;
- Unterstützung bei der Entwicklung von Initiativen, die als Brücke zwischen speziellen Integrations- und allgemeinen Dienstleistungen auf Gemeindeebene dienen können;
- Zugeständnis des aktiven und passiven Wahlrechts an Flüchtlinge bei kommunalen und regionalen Wahlen in Übereinstimmung mit den rechtlichen Voraussetzungen, die für Staatsangehörige nach einem gewöhnlichen Aufenthalt in dem betreffenden Staat, der fünf Jahre vor der Wahl nicht übersteigen sollte, gelten.⁸⁷

⁸⁵ Diese Empfehlungen stammen aus dem Kapitel 2.11: *Creating Welcoming and Hospitable Communities and Restoring Faith in Government*, UNHCR *Integration Handbook*.

⁸⁶ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss über die Integration vor Ort, *op. cit.*, Fußnote 1, Abs. (o).

⁸⁷ Europarat, Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben, (CETS Nr. 144), Art. 6.

- Unterstützung von Sensibilisierungsmaßnahmen, die stereotype Vorstellungen eindämmen, die Akzeptanz von Flüchtlingen durch die Öffentlichkeit fördern und die positiven Beiträge, die Flüchtlinge bei entsprechenden Chancen für die Aufnahmegesellschaften leisten können, hervorheben;
- Förderung der Entwicklung von Monitoring-Systemen, die Diskriminierung verhindern und bekämpfen und die positiven Aspekte einer Gesellschaft der Vielfalt betonen sollen.

5.3 *Familieneinheit und Familienzusammenführung*

Die Familie ist die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.⁸⁸ Das UNHCR-Exekutivkomitee hat eine Reihe von Beschlüssen angenommen, die die grundlegende Bedeutung der Familieneinheit und Familienzusammenführung unterstreichen und Asylländer dazu aufrufen, großzügige Kriterien für eine erleichterte Aufnahme von Familienmitgliedern von Personen, deren internationaler Schutzbedarf anerkannt wurde, anzuwenden.⁸⁹ In Bezug auf die Integration weist Exkom-Beschluss Nr. 104 darauf hin, dass Familienangehörige das soziale Unterstützungsnetz der Flüchtlinge stärken und dadurch die Integration von Flüchtlingsfamilien erleichtern und beschleunigen können.

Trotz der Schaffung eines Kompetenzzentrums für Familienzusammenführung beim Österreichischen Roten Kreuz mit staatlichen bzw. EFF(Europäischer Flüchtlingsfonds)-Mitteln ist die Umsetzung des Rechts auf Familieneinheit für Flüchtlinge in Österreich weiter mit erheblichen Problemen verbunden. UNHCR erhält regelmäßig Ansuchen von Flüchtlingen um Unterstützung und Intervention bei den zuständigen Behörden, wenn sich Familienmitglieder noch immer im Heimat- oder Erstasylland aufhalten und nicht mit zusammengeführt werden können. Dies kann oft durch restriktive Kriterien bei der Bestimmung derjenigen Familienmitglieder, die aufgenommen werden können (beschränkt auf die Kernfamilie sowie bereits im Heimatland bestandene Familieneinheit), und die hohe Beweislast bei der Familienzugehörigkeit verursacht werden. Derartige Probleme werden durch das Fehlen einer Berufungsmöglichkeit bei Familienzusammenführungsfällen weiter erschwert. Zudem besteht bei subsidiär Schutzbedürftigen eine einjährige Wartezeit. Weiters werden UNHCR regelmäßig Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Reisekosten von Familienmitgliedern nach Europa berichtet.

UNHCR erachtet die Zusammenführung mit Familienangehörigen als unerlässlich für den Integrationsprozess von Flüchtlingen. Bezug nehmend auf entsprechende

⁸⁸ Siehe Art. 16(3) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Art. 23(1) des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und Empfehlung (B), *Final Act of the UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons*.

⁸⁹ Siehe vor allem Exkom-Beschlüsse über Familienzusammenführung, Nr. 9 (XXVIII), 1997 und Nr. 24 (XXXII), 1981, Exkom-Beschluss über Flüchtlingskinder und jugendliche Flüchtlinge, Nr. 84 (XLVIII), 1997, und Exkom-Beschluss über den Schutz der Familie des Flüchtlings, Nr. 88 (L), 1999.

Beschlüsse seines Exekutivkomitees ermutigt UNHCR die österreichischen Behörden unter anderem dazu, Folgendes zu berücksichtigen:

- Jede mögliche Anstrengung soll unternommen werden, damit die Zusammenführung getrennter Familien mit geringstmöglicher Verzögerung stattfindet;⁹⁰
- Eine Abänderung des Asylgesetzes 2005 soll in Erwägung gezogen werden, um die Anwendung liberaler Kriterien bei der Bestimmung derjenigen Familienmitglieder, die aufgenommen werden können, im Sinne der Förderung einer umfassenden Familienzusammenführung zu garantieren sowie die Möglichkeit eines Berufungsverfahrens für Anträge auf Familienzusammenführung zu eröffnen.⁹¹
- Alle nötigen Schritte für eine zeitgerechte Zusammenführung von unbegleiteten Minderjährigen mit Familienmitgliedern sind zu unternehmen.
- Bei der Familienzusammenführung soll die Gleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten gewährleistet sein.
- Die Familienzusammenführung soll mittels finanzieller Unterstützung bei der Einrichtung und dem Betrieb von Familiensuchdiensten dort, wo solche Leistungen noch nicht angeboten werden, oder – bei Familienangehörigen ohne gültiges Reisedokument ihres Heimatlandes - durch die Verwendung anderer Reisedokumente bzw. von Dokumenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) erleichtert werden.
- Die öffentliche Hand ist aufgefordert, einen Budgetposten für die Abdeckung der Reisekosten von Familienmitgliedern vorzusehen, die auf die Zusammenführung mit Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten in Österreich warten.
- DNA-Analysen zur Überprüfung der Familienangehörigkeit sollen nur durchgeführt werden, wenn ernsthafte Zweifel bestehen, nachdem alle anderen Arten von Beweismitteln überprüft wurden oder wo starke Anzeichen auf eine betrügerische Absicht hinweisen und zuverlässige Hilfsmittel zur Verfügung stehen, um die Fälschung aufzudecken oder zu widerlegen.⁹²

⁹⁰ Exkom-Beschluss über Familienzusammenführung, Nr. 24 (XXXII), 1981, Abs. 1 & 2.

⁹¹ Ebd., Abs. 5. Siehe auch Exkom-Beschluss Nr. 88, Abs. (b) (ii).

⁹² UNHCR, *Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, Juni 2008, Abs. 13.