



**UNHCR-Empfehlungen
zur Integration von Flüchtlingen in der EU**

Mai 2007

www.unhcr.at

Einleitung

1. Die Integration von Flüchtlingen ist ein dynamischer, facettenreicher Prozess des Gebens und Nehmens, der Bemühungen aller Beteiligten verlangt, einschließlich der Bereitschaft seitens der Flüchtlinge, sich an die Aufnahmegesellschaft anzupassen, ohne dabei ihre eigene kulturelle Identität aufgeben zu müssen, und ebensolcher Bereitschaft seitens der Aufnahmegemeinden und öffentlichen Institutionen, die Flüchtlinge willkommen zu heißen und auf die Bedürfnisse einer vielfältigen Bevölkerung einzugehen. Der Integrationsprozess ist komplex, verläuft schrittweise und weist unterschiedliche, jedoch miteinander verbundene rechtliche, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Dimensionen auf, die alle maßgeblich für die Fähigkeit von Flüchtlingen sind, sich erfolgreich als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft zu integrieren.¹

2. Das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden als „Genfer Flüchtlingskonvention“ bezeichnet) und das dazugehörige Protokoll von 1967 messen der Integration von Flüchtlingen erheblichen Wert bei. Die Genfer Flüchtlingskonvention legt soziale und wirtschaftliche Rechte fest, die geeignet sind, die Integration zu fördern, und fordert die Staaten in Artikel 34 auf, „die Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge [zu] erleichtern“. Das UNHCR-Exekutivkomitee hat festgestellt, dass die Integration von Flüchtlingen in die Gesellschaft der Aufnahmeländer die wichtigste dauerhafte Lösung für Flüchtlinge in der industrialisierten Welt darstellt.² Das vorliegende Dokument macht auf einige Schwachstellen in der Integration von Flüchtlingen in der Europäischen Union (EU) aufmerksam und enthält eine Reihe von politischen Empfehlungen zur Stärkung von Politik und Praxis in diesem Bereich.³

3. Mit dem Begriff „Flüchtling“ sind in diesen Empfehlungen alle Personen bezeichnet, die von den EU-Mitgliedstaaten gemäß dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bzw. dem dazugehörigen Protokoll von 1967 anerkannt wurden, sowie Personen, die im Rahmen von Neuansiedlungsprogrammen von UNHCR in EU-Mitgliedstaaten gekommen sind, sowie jene, denen subsidiärer Schutz

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

² Ebd., Absatz (d): Das Exekutivkomitee „stellt fest, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und das dazugehörige Protokoll von 1967 Rechte und Mindeststandards für die Behandlung von Flüchtlingen festlegen, die auf den Integrationsprozess ausgerichtet sind,“ und „(j) begrüßt die von Staaten mit entwickelten Asylsystemen geübte Praxis, Flüchtlingen die Integration vor Ort zu gestatten“.

³ Diese Empfehlungen bauen auf früheren Stellungnahmen des UNHCR auf, darunter seine *Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers* („Aufnahmerichtlinie“; ABl. L 31/18, 6.2.2003) vom 1. Juli 2003 (siehe dazu auch: Stellungnahme des UNHCR zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, November 2005; http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/536.pdf); und seine Anmerkungen vom November 2005 zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“ (KOM(2005) 389 endgültig, 1.9.2005). Erfahrungen und Beispiele von guter Praxis zum Thema Integration finden sich ferner in *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, UNHCR, September 2002. Das Handbuch, in dem die verschiedensten Bereiche – wie unter anderem Sprachunterricht, Wohnungswesen, Gesundheitswesen, Beschäftigung und die Steuerung der Beziehungen zu den Gemeinschaften in den Aufnahmeländern – angesprochen werden, wurde in enger Zusammenarbeit mit Neuansiedlungsländern erarbeitet. Sein Inhalt gilt auch weitgehend für spontan eintreffende Flüchtlinge.

zuerkannt wurde.⁴

4. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, dass Personen, denen in der Europäischen Union subsidiärer Schutz gewährt wird, Integrationshilfen in demselben Ausmaß erhalten wie nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannte Flüchtlinge. Ihr Bedarf an internationalem Schutz ist ebenso zwingend und besteht oft ebenso lang wie der von Flüchtlingen. Deshalb stellt sich die Frage, ob die bestehende unterschiedliche Behandlung angesichts des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zumindest in Bezug auf einige Rechte gerechtfertigt werden kann.⁵ Integrationsmaßnahmen für Personen, die subsidiären Schutz erhalten, würden diese auch besser in die Lage versetzen, einen produktiven Beitrag zu der Gesellschaft zu leisten, die sie aufgenommen hat.

5. UNHCR hat vor kurzem Befragungen in mehreren EU-Ländern durchgeführt, an denen Männer, Frauen, Jungen und Mädchen aus Flüchtlingsgemeinschaften teilgenommen haben. Diese Befragungen zeigten auf, was Flüchtlinge als die größten Hindernisse für die Integration ansehen. Dazu zählen:

- Schwierigkeiten aufgrund mangelnder Kenntnis der Landessprache und kultureller Unterschiede
- Diskriminierung und ablehnende Einstellungen gegenüber Ausländern
- fehlendes Verständnis in der Gesellschaft des Aufnahmelandes für die spezielle Lage der Flüchtlinge
- psychische Folgen von langer Untätigkeit während des Asylverfahrens
- eingeschränkter Zugang zu Rechten für Personen mit subsidiärem Schutz

Einbeziehung der Flüchtlinge in allgemeine Integrationspläne für Migranten

6. Viele Integrationsprobleme von Flüchtlingen sind mit jenen anderer Drittstaatsangehöriger vergleichbar, die sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhalten.

⁴ Für die maßgeblichen Begriffsbestimmungen und Kriterien für den Flüchtlingsstatus und subsidiären Schutz nach EG-Recht siehe Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304/12, 30.9.2004 („Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie“).

⁵ Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist in einer Reihe von Menschenrechtsinstrumenten verankert, darunter Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 2 und 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Artikel 2 der Konvention über die Rechte des Kindes. Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (Allgemeine Stellungnahme Nr. 18: Nichtdiskriminierung, Absatz 13) brachte einen allgemeinen Grundsatz der menschenrechtlichen Regelungen zum Ausdruck, dem zufolge Unterschiede in der Behandlung nur dann zulässig sind, „wenn die Kriterien für diese Unterschiede vernünftig und objektiv sind und einem Zweck dienen, der im Sinne des Paktes gerechtfertigt ist“. Dieser Standpunkt wird im Wesentlichen auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vertreten, der festgestellt hat, dass bei der Ausübung eines in der Konvention verankerten Rechts „der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt wird, wenn die unterschiedliche Behandlung keine objektive und vernünftige Rechtfertigung hat“ (siehe *Belgian Linguistic case*, Urteil vom 23. Juli 1968, Series A, Nr. 6, Absatz 10). In *Abdulaziz, Cabales und Balkandali v. Vereinigtes Königreich*, befand der Gerichtshof, dass „eine unterschiedliche Behandlung diskriminierend ist, wenn sie ‚keine objektive und vernünftige Rechtfertigung hat‘, d. h. wenn damit kein ‚legitimes Ziel‘ verfolgt wird oder wenn keine ‚verhältnismäßige Beziehung zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel besteht“ (Urteil vom 28. Mai 1985, Series A, Nr. 94, Absatz 72).

Diskriminierung und fremdenfeindliche Einstellungen betreffen Flüchtlinge ebenso wie andere Migranten. Gleiches gilt für die Notwendigkeit, sprachliche und kulturelle Barrieren, auch jene bezüglich unterschiedlicher Rollenbilder der Geschlechter, zu überwinden. Die Bevorzugung eigener Staatsangehöriger durch Arbeitgeber und im Wohnungswesen sind Beispiele für Hindernisse, mit denen sowohl Flüchtlinge als auch andere Migranten konfrontiert sein können.

7. Integrationspolitische Maßnahmen für Flüchtlinge sollten daher durchgängig in allgemeine Integrationspläne aufgenommen werden, die generell für Drittstaatsangehörige entwickelt werden. Auf EU-Ebene wurden in allen Mitgliedstaaten wichtige Schritte zur Entwicklung gemeinsamer integrationspolitischer Konzepte, Ansätze und Instrumente unternommen, die auch die Integration von Personen, die internationalen Schutz benötigen, fördern können.⁶ In anderen Politikbereichen können Strategien gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, politische Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung, Schritte zur verstärkten Teilnahme an Gemeinschaftsaktivitäten, insbesondere von Frauen und Jugendlichen, sowie vertrauensbildende Initiativen mit Aufnahmegemeinschaften auch Flüchtlingen und anderen Migranten zugute kommen, vor allem dann, wenn sie unter Einbindung der Flüchtlings- und anderen Migrantengemeinschaften geplant werden. Ebenso ist eine Politik, die den Bedürfnissen unterschiedlicher Formen der Integrationsunterstützung einzelner Menschen abhängig von ihren persönlichen Umständen Rechnung trägt, geeignet, gezielter auf Bedürfnisse einzugehen. Gefordert ist daher eine enge Zusammenarbeit zwischen den im Bereich des Flüchtlingsschutzes tätigen Akteuren und den mit der Planung und Umsetzung der Integrationspolitik auf nationaler oder regionaler Ebene befassten Personen.

Aufnahme von Asylsuchenden und Integration

8. Es gibt große Unterschiede zwischen Flüchtlingen und anderen Neuankömmlingen. Erstens sollten im Fall von Flüchtlingen, die als Asylsuchende in EU-Mitgliedstaaten kommen, die Auswirkungen aufnahmepolitischer Maßnahmen für die Integration verstanden werden.⁷ UNHCR ist zwar nicht der Auffassung, dass die

⁶ Bestehende politische Maßnahmen und Materialien, die von der Europäischen Union zur Integration entwickelt wurden, sollten, wo angebracht, zur Integration von Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus angewendet werden. Dazu zählen die vom Rat für Justiz und Inneres am 19. November 2004 verabschiedeten Gemeinsamen Grundprinzipien (http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=de/jha/&filename=82862.pdf); die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, KOM(2003) 336 endgültig, 3.6.2003; die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union, KOM(2005) 389 endgültig, 1.9.2005; und das Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker der Europäischen Gemeinschaften (Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit), 2. Ausgabe, Mai 2007, (http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/integration_may_2007/doc/handbook_2007_de.pdf). Ab 2008 wird auch der Integrationsfonds, der Teil des Rahmenprogramms der EG für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für 2007-2013 ist, erhebliche finanzielle Mittel zur Unterstützung der Integrationsaktivitäten in den Mitgliedstaaten bereitstellen, in die auch Personen mit internationalem Schutzbedarf einbezogen werden sollten.

⁷ Für nähere Informationen über Aufnahmebedingungen siehe UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss

gesamte Bandbreite von Integrationsprogrammen für Flüchtlinge auch für Asylsuchende zur Verfügung stehen sollte, meint jedoch, dass eine Aufnahmepolitik wirkungsvoller ist, wenn sie sich an den möglichen längerfristigen Ergebnissen des Prozesses orientiert: der Integration von Asylsuchenden, die schließlich als Flüchtlinge oder als subsidiär Schutzberechtigte anerkannt werden, sowie der nachhaltigen Rückkehr und Wiedereingliederung jener Personen, deren Anträge abgelehnt werden.⁸

9. Zum Zeitpunkt der Anerkennung können Flüchtlinge schon lange Zeit, manchmal viele Jahre, in ihrem Aufnahmeland mit dem Warten auf die Entscheidung über ihren Asylantrag verbracht haben. In dieser Zeit werden sie Erfahrungen und Eindrücke von der Aufnahmegemeinschaft gesammelt haben, die ihre Aussichten auf eine erfolgreiche Integration positiv oder negativ beeinflussen können. Die Zulassung zum Asylverfahren bedeutet nicht das Ende der Unsicherheit: Faktoren wie Obdachlosigkeit, das Leben in einem Aufnahmezentrum oder einer Hafteinrichtung, Isolation und die Trennung von der Familie, die Einschränkung des Rechts auf Arbeit, die Abhängigkeit von Sachleistungen sowie das oft mit dem Dasein als Asylsuchender verbundene Stigma können nachhaltige belastende Auswirkungen auf Asylsuchende haben, die sie zwingen, ein Leben am Rande der Gesellschaft zu führen. Auch die Anerkennung bedeutet dann nicht automatisch die Rückkehr zur Normalität; der Neuanfang kann sowohl für den Flüchtling als auch für die Aufnahmegemeinschaft schwierig sein.

10. Die Aufnahmepolitik für Asylsuchende sollte so gestaltet sein, dass die Isolation und die Absonderung von der Aufnahmegemeinschaft so gering wie möglich gehalten werden, und den Erwerb von Sprachkenntnissen und beruflicher Qualifikation sowie Hilfe bei der Suche nach entlohnter Beschäftigung vorsehen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt sollte unter Berücksichtigung der Dauer des Asylverfahrens allmählich gestattet werden. Aufgrund der nachteiligen Folgen lang anhaltender Zeit der Unsicherheit sollten Asylsuchende bei langen Verfahren Zugang zu einer größeren Bandbreite von Leistungen erhalten.⁹ Ein solcher Ansatz würde auf den jeweiligen Kenntnissen und Fähigkeiten des Einzelnen aufbauen und Asylsuchenden und Flüchtlingen die Möglichkeit geben, aktive Mitglieder der Gesellschaft zu werden, womit sich ihre Chancen auf erfolgreiche Integration im Aufnahmeland oder auf Wiedereingliederung in ihrem eigenen Land nach ihrer Rückkehr erhöhen würden.

11. Die Sprache ist für die Integration unerlässlich; sie erleichtert die aktive Mitarbeit von Kindern in der Schule, sie ist wichtig für den Zugang zur Erwerbstätigkeit im Aufnahmeland und kann auch ein wertvoller zusätzlicher Vorteil nach der Heimkehr sein. Sprachunterricht hilft nicht nur Erwachsenen bei der Anpassung an ihr neues Umfeld;

Nr. 93 (LIII) – 2002 über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme; UNHCR, *Reception of Asylum-seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, ausgearbeitet im Zusammenhang mit den Globalen Konsultationen zum internationalen Rechtsschutz, EC/GC/01/17, 4. September 2001, sowie die in Fußnote 3 angeführten Dokumente.

⁸ UNHCR, *Reception of Asylum-seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, ausgearbeitet im Zusammenhang mit den Globalen Konsultationen zum internationalen Rechtsschutz, EC/GC/01/17, 4. September 2001, Absatz 13. Siehe auch *Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers* („Aufnahmerichtlinie“; ABl. L 31/18, 6.2.2003) vom 1. Juli 2003 bzw. Stellungnahme des UNHCR zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, November 2005. Die Aufnahmerichtlinie geht nicht auf den Zusammenhang zwischen Aufnahmepolitik und Integration ein.

⁹ Dieser Ansatz findet sich in Artikel 11 der Aufnahmerichtlinie. *Op. cit.*, Fußnote 3.

er verringert auch die Belastung für Kinder, die erwachsenen Familienangehörigen oft als Dolmetscher dienen zu müssen. Nach Ansicht von UNHCR sollten Sprachkurse generell schon zu Beginn des Asylverfahrens angeboten werden, sofern nicht mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass der Asylsuchende höchstens einige Wochen im Land bleiben wird. Zur Steigerung der Wirksamkeit sollte der Sprachunterricht auf die unterschiedliche Lernfähigkeit der Asylsuchenden abstellen und die wichtigsten Informationen über die Gesellschaft im Aufnahmeland und ihre Funktionsweise vermitteln.

12. Auch die Berufsausbildung verhilft zur Eigenständigkeit. Sie gibt Asylsuchenden die Möglichkeit, der Bevölkerung des Aufnahmelandes nicht als Leistungsempfänger, sondern gleichberechtigt gegenüberzutreten, und erleichtert ihnen den Zugang zur Erwerbstätigkeit, sollte ihr Verbleib im Land gestattet werden. Eine berufliche Ausbildung kann auch die Wiedereingliederung abgelehnter Asylsuchender nach ihrer Rückkehr begünstigen, da sie neue Beschäftigungsmöglichkeiten in der Heimat eröffnen kann.

13. Eine Unterkunft, die es ermöglicht, Beziehungen zur Aufnahmegesellschaft aufzubauen, ist wichtig für die zukünftige Integration. Haft kann, auch wenn nur von kurzer Dauer, nachhaltige Auswirkungen auf Menschen und auf ihre Fähigkeit zur Anpassung und Integration in die Aufnahmegesellschaft haben, vor allem im Fall von Kindern und traumatisierten Personen.¹⁰ Sammelaufnahmezentren decken zwar das unmittelbare Bedürfnis der Asylsuchenden nach einer Unterkunft, doch kann ein solcher Aufenthalt auch ihre Isolierung von der Aufnahmegesellschaft fördern. Häufige Wechsel des Aufenthaltsorts verschärfen die Instabilität und erschweren die aktive Mitarbeit von Kindern in der Schule. UNHCR ermutigt zur Schaffung von so genannten „Mentoring-Programmen“ und Projekten, an denen die Aufnahmegesellschaft und Asylsuchende beteiligt sind, etwa örtliche Entwicklungsprojekte, Sport oder Kunst und Kunstgewerbe, und ermutigt die EU-Mitgliedstaaten zur Unterstützung solcher Vorhaben. Diese Projekte können die Selbstachtung und das Zugehörigkeitsgefühl stärken, was für die künftige Integration wichtig ist.

14. Der Arbeitsplatz bietet unschätzbare Chancen für eine positive Sozialisierung und für die Entwicklung von Einfallsreichtum und Lösungskompetenz. Beschäftigung sorgt nicht nur für ein Einkommen, sondern verleiht auch Unabhängigkeit, sozialen Status und Anerkennung. Das UNHCR-Exekutivkomitee hat anerkannt, dass eine unmittelbar einsetzende Förderung der Selbstständigkeit von Flüchtlingen die Nachhaltigkeit einer künftigen dauerhaften Lösung erhöht.¹¹ UNHCR begrüßt daher Initiativen wie das im Rahmen des Europäischen Sozialfonds eingerichtete EQUAL-Programm, das die Ausweitung bestimmter Beschäftigungsprojekte auf Asylsuchende gestattete. UNHCR schlägt vor, das Verbot des Arbeitsmarktzugangs auf höchstens sechs Monate zu be-

¹⁰ Das UNHCR-Exekutivkomitee vertritt die Auffassung, dass der Haft von Asylsuchenden Grenzen gesetzt werden müssen. Siehe UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 44 (LIII) – 1986 über die Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden, sowie UNHCR, Überarbeitete Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden, Februar 1999.

¹¹ Das UNHCR-Exekutivkomitee stellt in der Präambel des Beschlusses Nr. 104 (LVI) – 2005 über die Integration vor Ort fest, dass die Förderung der Selbstständigkeit vor der offiziellen Anerkennung als Flüchtling Vorteile bietet. In seinem Beschluss Nr. 93 (LIII) Absatz (b) (vii) stellt das UNHCR-Exekutivkomitee ferner fest: „Aufnahmemassnahmen können für beide Seiten von Vorteil sein, wenn sie auf dem Verständnis beruhen, dass viele Asylsuchende ein gewisses Maß an Selbstständigkeit erreichen können, wenn ihnen die dazu nötigen Möglichkeiten geboten werden.“

schränken.¹² Den Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen, kann die Aufnahmekosten senken, von Schwarzarbeit abhalten und die Wiedereingliederung im Herkunftsland erleichtern, wenn heimkehrende Asylsuchende eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit oder erworbene berufliche Fähigkeiten mitbringen.¹³

Länge der Asylverfahren

15. Ein langwieriges Asylverfahren kann sich als eines der größten Hindernisse für eine erfolgreiche soziale, wirtschaftliche und kulturelle Integration von spontan ankommenden Flüchtlingen erweisen. Die Dauer des Anerkennungsverfahrens ist oft von Unsicherheit und Untätigkeit geprägt. Lange Zeiträume, in denen Flüchtlinge daran gehindert sind, ein vollwertiges und aktives Leben zu führen, können psychisch krank machen und Zustände wie Depression, Abhängigkeitssyndrom, Apathie und Verlust von Selbstvertrauen hervorrufen, die sich nach der Anerkennung negativ auf die Beschäftigungschancen und die soziale Kompetenz der Betroffenen auswirken. Vor allem Kinder, für die Stabilität besonders wichtig ist, leiden unter sich lange hinziehenden Verfahren.

16. Ein effizientes Anerkennungsverfahren ist nicht nur für die Legitimierung des Asylsystems notwendig, sondern auch um die unsichere Lage der Asylsuchenden zu beenden; es liegt somit im Interesse sowohl des Staates als auch der Schutzsuchenden. Nach Auffassung von UNHCR besteht der erste, wesentliche Schritt zur Erreichung dieses Ziels in qualitativ hochwertigen erstinstanzlichen Verfahren.¹⁴ Verbesserungen bei der Entscheidungsfindung in erster Instanz können auf längere Sicht Zahl und Dauer der Rechtsmittelverfahren und dadurch die Gesamtdauer der Asylverfahren verringern. UNHCR ist bereit, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen.¹⁵

Nach der Anerkennung: Spezifische Integrationsprobleme von Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus

17. Flucht unterscheidet sich von freiwilliger Migration durch die aus überwiegend nicht wirtschaftlichen Gründen entstandene Notwendigkeit, in ein anderes Land zu gehen. Bei Flüchtlingen ist es weniger wahrscheinlich als bei anderen Migranten, dass sie in ein Land fliehen, zu dem bereits kulturelle, sprachliche oder wirtschaftliche Verbindungen bestehen. Im Gegensatz zu anderen Migranten genießen Flüchtlinge nicht den Schutz ihrer Herkunftsländer, und sie müssen in neuen Aufenthaltsländern ein neues Leben aufbauen, ohne – zumindest kurzfristig – die Möglichkeit zur Rückkehr in ihre Heimat zu haben. Flüchtlinge sind oft gezwungen, überstürzt die Flucht anzutreten und Hab und Gut sowie Dokumente zurückzulassen. Oft haben sie den Kontakt zu Familienangehörigen und sozialen Unterstützungsstrukturen im Herkunftsland verlo-

¹² UNHCR ist der Auffassung, dass der in Artikel 11 (2) der Aufnahmerichtlinie genannte Zeitraum von einem Jahr zu lang ist, und legt den EU-Mitgliedstaaten nahe, bei der Festlegung von Fristen gemäß Artikel 11 (2) dieser Richtlinie einen kürzeren Zeitrahmen ins Auge zu fassen.

¹³ Siehe UNHCR-Dokument zu den Globalen Konsultationen *Reception of asylum-seekers*, *op. cit.*, Fußnote 7, Absätze 9 und 13.

¹⁴ Ebd., Absatz 9.

¹⁵ Pläne wie die „Quality Initiative“ in Großbritannien oder die Überwachungsfunktion der UNHCR-Außenstelle in Nürnberg (Deutschland) sind Beispiele für die Unterstützung von UNHCR für mit der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft befasste Behörden, um deren Effektivität zu erhöhen.

ren. Diese Umstände müssen bei der Planung und Durchführung von Integrationsmaßnahmen berücksichtigt werden. In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Bereiche beschrieben, in denen ein unterschiedliches Vorgehen bei Flüchtlingen und anderen Migranten angezeigt ist.

- **Aufenthaltsstatus**

18. Die rasche Zuerkennung eines gesicherten Rechtsstatus und von Aufenthaltsrechten sind wesentliche Faktoren im Integrationsprozess.¹⁶ UNHCR hat festgestellt, dass die Dauer von Aufenthaltsberechtigungen das Verhalten von Flüchtlingen entscheidend beeinflusst. Kurzfristige Aufenthaltsberechtigungen wirken sich nachteilig auf die Sicherheit und Stabilität von Flüchtlingen aus. UNHCR befürchtet daher, dass die Bestimmungen in der Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie¹⁷ über die Dauer von Aufenthaltsberechtigungen, insbesondere für Familienangehörige von Flüchtlingen und Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde, der Integration nicht förderlich sind.

19. Die Richtlinie des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen¹⁸ sieht ein mit Bedingungen verknüpftes Recht auf langfristigen Aufenthalt nach fünfjährigem Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates vor. Die Richtlinie ist auf Flüchtlinge nicht anwendbar. Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus, die sich viele Jahre rechtmäßig in Mitgliedstaaten aufgehalten und einen Beitrag zu deren Gemeinschaft geleistet haben, genießen derzeit nach EU-Recht nicht dieselben Rechte wie andere sich rechtmäßig im Land aufhaltende Drittstaatsangehörige, etwa die freie Wahl des Wohnorts innerhalb des EU-Gebiets und andere Rechte, unter anderem in Bezug auf Beschäftigung, Bildung, Berufsausbildung und Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise.

20. Bis Juli 2007 wird ein Änderungsvorschlag der Europäischen Kommission zur Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte erwartet. Nach Ansicht von UNHCR sollte die besondere Stellung der Flüchtlinge berücksichtigt und ihnen spätestens nach Ablauf der in der Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie¹⁹ festgelegten Dreijahresfrist der ständige Aufenthalt gewährt werden. UNHCR ist der Auffassung, dass dieselbe Dreijahresfrist auch für Personen gelten sollte, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde. Die Annahme einer solchen Änderung würde eine seit langem bestehende Lücke in den durch die erste Phase der Asylharmonisierung festgelegten rechtlichen Rahmenbedingungen schließen.

21. Der Flüchtlingsstatus sollte grundsätzlich nicht häufigen Überprüfungen unterzo-

¹⁶ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104 Absatz (j). Das UNHCR-Exekutivkomitee fordert Staaten mit entwickelten Asylsystemen auf, Flüchtlinge „durch die zeitgerechte Gewährung eines gesicherten Rechtsstatus und von Aufenthaltsrechten bzw. durch die Erleichterung der Einbürgerung“ in ihrer Fähigkeit zur Integration zu unterstützen.

¹⁷ Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie, *op. cit.*, Fußnote 4, Artikel 24 (2) und (3).

¹⁸ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. L 16/44, 23.1.2004 („Richtlinie für langfristig Aufenthaltsberechtigte“).

¹⁹ Richtlinie 2004/83/EG des Rates, *op. cit.*, Fußnote 4, Artikel 24 (1): „So bald wie möglich nach Zuerkennung des Schutzstatus und unbeschadet des Artikels 21 Absatz 3 stellen die Mitgliedstaaten Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist, einen Aufenthaltstitel aus, der mindestens drei Jahre gültig und verlängerbar sein muss, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dem entgegenstehen.“

gen werden, da diese auf Kosten der Sicherheit gehen, die er bieten soll.²⁰ Regelmäßige Überprüfungen im Hinblick auf die Beendigung des Flüchtlingsstatus können große Verunsicherung hervorrufen, die es dem Flüchtling erschwert, sich auf seine Zukunft zu konzentrieren, und sind daher der Integration nicht förderlich. UNHCR ersucht die EU-Mitgliedstaaten eindringlich, in ihrer Politik in Bezug auf die Beendigung des Flüchtlingsstatus eine begrenzte, gemäßigte Politik einzunehmen, um die nachteiligen Folgen für die Flüchtlinge so gering wie möglich zu halten.

22. Ein wichtiger Unterschied zwischen Flüchtlingen und anderen Migranten betrifft die Anwendung von Sanktionen für die Nichterfüllung von Integrationspflichten, etwa den Entzug der Aufenthaltsberechtigung wegen nicht bestandener Sprachprüfungen. Solche Sanktionen sollten nicht gegen Flüchtlinge verhängt werden, da sie Mindestrechte aushöhlen, die die Staaten aufgrund internationaler bzw. regionaler Normen des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte zu gewähren haben.

- **Umgang mit Traumafolgen**

23. Schutzbedürftige Personen haben mit größerer Wahrscheinlichkeit als andere Migranten traumatisierende Ereignisse durchlebt. Verfolgung, Brutalität und Gewalt, Vertreibung und die erzwungene Trennung von Familie und Freunden sind alles Faktoren, die schwerwiegende Folgen für die psychische Verfassung haben können. Diese Faktoren können auch die Lernfähigkeit beeinträchtigen und Verzweiflung und Aggression, auch innerhalb der Familie, auslösen.

24. Diese Realität muss bei der Gestaltung und Durchführung integrationspolitischer Maßnahmen berücksichtigt werden. Unbehandelte Traumafolgen können dazu führen, dass Flüchtlinge nicht in der Lage sind, voll an Integrationsprogrammen teilzunehmen, was ihre Fähigkeit, aktive Mitglieder der Gesellschaft zu werden, erheblich beeinträchtigen kann. Auf die psychologischen Bedürfnisse von Flüchtlingen sollte durch Bereitstellung spezieller Behandlung, psychologischer Beratung und anderer Arten medizinischer Betreuung, wo möglich, im Rahmen regulärer Dienstleistungen, eingegangen werden. Gegebenenfalls sind multikulturelle Mediatoren und Dolmetscher beizuziehen, damit Flüchtlinge diese Betreuung in Anspruch nehmen können.

25. Unangemessene Aufnahme- und Integrationspolitiken können die Folgen von Traumatisierung verschlimmern oder verlängern. Faktoren wie die fortgesetzte Trennung von Familienangehörigen, das Fehlen von Arbeit, Ausschluss und Ausgrenzung aus der Gesellschaft, Zukunftsängste, die Auseinandersetzung mit Unwissen, Feindseligkeit und Demütigung können die psychische Verfassung der Betroffenen weiter verschlechtern. Es ist wichtig, Umstände zu beseitigen, die die Folgen einer Traumatisierung verlängern. Da unkorrektes Verhalten erhebliche Beeinträchtigungen und nachhaltiges Leid verursachen können, sollten die Mitarbeiter in Integrationsbereichen,

²⁰ UNHCR, Handbuch über Kriterien und Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Neuauflage, Januar 1992, Absatz 135. Siehe auch „*Summary Conclusions on Cessation of Refugee Status*, Globale Konsultationen zum Internationalen Rechtsschutz, Expertenrunde von Lissabon“, Mai 2001, Nr. B (17): „Bisher wurde in der Praxis nach Artikel 1 C (5) und (6) die Beendigung auf Gruppenbasis ausgesprochen und nicht auf ausgewählte Einzelfälle aus einer größeren Gruppe mit derselben Staatsangehörigkeit angewendet. Wengleich keine Bestimmung des Abkommens die Anwendung auf einen einzelnen Flüchtling untersagt, so müsste ein solcher Ansatz, sollte er verwendet werden, doch näher analysiert werden, nicht zuletzt deshalb, weil auf ein Mindestmaß an Stabilität für den einzelnen Flüchtling geachtet werden muss.“

insbesondere im Gesundheitswesen, im Bildungswesen und bei Arbeitsvermittlungstellen, speziell geschult werden, um sie im Umgang mit den psychosozialen Bedürfnissen, den Reaktionen auf traumatische Erlebnisse sowie den pathologischen Zuständen von Flüchtlingen zu unterstützen.

- **Verwaltungshilfe und Anerkennung von Qualifikationen**

26. Gemäß Artikel 25 der Genfer Flüchtlingskonvention über Verwaltungshilfe werden die Behörden des Aufnahmestaates „Flüchtlingen diejenigen Urkunden und Bescheinigungen ausstellen oder unter ihrer Aufsicht ausstellen lassen, die Ausländern normalerweise von den Behörden ihres Landes oder durch deren Vermittlung ausgestellt werden“. Flüchtlinge berichten über Schwierigkeiten bei der Erlangung amtlicher Urkunden, die zur Eheschließung, für Leumundszeugnisse und ähnliche Dokumente erforderlich sind. UNHCR legt den EU-Mitgliedstaaten eindringlich nahe, wirksame Mechanismen zu schaffen, durch die gewährleistet ist, dass Flüchtlinge Zugang zu jenen Dokumenten erhalten, die sie zur Ausübung ihrer Rechte benötigen.

27. In vielen Situationen können Flüchtlinge keinen schriftlichen Nachweis über frühere Schulbesuche bzw. Studien vorlegen, sei es, weil sie ihren persönlichen Besitz und ihre Dokumente zurücklassen mussten, weil keine Möglichkeit der sicheren Kommunikation mit den Einrichtungen, an denen die Qualifikation erworben wurde, besteht, weil die entsprechenden Akten oder Archive im Zuge von Kriegshandlungen oder gewalttätigen Auseinandersetzungen zerstört wurden oder Informationen aus politischen oder anderen Gründen zurückgehalten werden.²¹ Europäische Institutionen für die Anerkennung von Qualifikationen haben die spezifischen Probleme des Nachweises früherer Schulbesuche durch Flüchtlinge bestätigt und das Fehlen schriftlicher Unterlagen als Hauptproblem bezeichnet.²²

28. Das Fehlen eines schriftlichen Nachweises früherer Schulbesuche kann Entscheidungen über das Niveau der Einstufung in Grund- und Mittelschulen sehr erschweren. Begrenzte Ressourcen oder Kompetenzen in Schulen oder bei örtlichen Behörden können gelegentlich zur Verwendung ungeeigneter Kriterien zur Bestimmung der Klassenstufe führen, in die ein Kind eingeschult werden soll, etwa die Kenntnis der Sprache des Aufnahmelandes, das Alter des Kindes oder andere eng gefasste Einschätzungen. UNHCR ermutigt eindringlich zur Verwendung flexibler Kriterien auf der Grundlage des Bildungsniveaus und der Bedürfnisse des Kindes.²³

29. Der Zugang zum Arbeitsmarkt kann oft erleichtert werden, wenn berufliche Qualifikationen und die Arbeitserfahrung von einer zuständigen staatlichen Stelle anhand der innerstaatlichen Standards beurteilt werden. UNHCR begrüßt Initiativen, die eine solche Beurteilung oder Einstufung anhand von Kompetenztests oder anderen ge-

²¹ Siehe *Explanatory Report to the Council of Europe/UNESCO Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region* („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 (ETS Nr. 165), Artikel VII.

²² Siehe z. B. die Einleitung zu den *Guidelines for the recognition of refugees' qualifications* („Leitlinien für die Anerkennung der Qualifikationen von Flüchtlingen“ der Arbeitsgruppe Qualifikation von Flüchtlingen des Europarats“) (1999): http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Recognition/leg_aca/ref_guid.pdf.

²³ Die Stadt Vantaa (Finnland) zum Beispiel stellt für jedes Flüchtlingskind einen eigenen Integrationsplan anhand einer individuellen Beurteilung seines Lernbedarfs auf.

eigneten Methoden erleichtern.

30. In Bezug auf höhere Bildung verpflichtet Artikel VII des Übereinkommens von Lissabon²⁴ die Vertragsparteien, „alle durchführbaren und angemessenen Schritte [...] [zu unternehmen,] um Verfahren zu entwickeln, mit denen gerecht und zügig bewertet werden kann, ob Flüchtlinge, Vertriebene und Flüchtlingen gleichgestellte Personen die einschlägigen Voraussetzungen für den Zugang zur Hochschulbildung, zu weiteren Hochschulprogrammen oder zur Erwerbstätigkeit erfüllen, auch in Fällen, in denen die in einer der Vertragsparteien erworbenen Qualifikationen nicht durch Urkunden nachgewiesen werden können“. UNHCR ruft die Vertragsparteien des Übereinkommens von Lissabon²⁵ dazu auf, diese Bestimmung durch Verabschiedung flexibler Bewertungsmaßnahmen wie etwa jener, die im Erläuternden Bericht zum Übereinkommen von Lissabon²⁶ sowie von der Anerkennungskommission des Übereinkommens von Lissabon²⁷ vorgeschlagen wurden. Im Sinne von Artikel 22 (2) der Genfer Flüchtlingskonvention und eingedenk der Empfehlungen des Exekutivkomitees²⁸ ermutigt UNHCR die EU-Mitgliedstaaten außerdem, diese flexiblen Bewertungsmaßnahmen auch für Qualifikationen von Flüchtlingen vorzusehen, die in anderen als den vom Übereinkommen von Lissabon erfassten Ländern erworben wurden.²⁹

31. Eine weitere Herausforderung im Zusammenhang mit der Anerkennung der Qualifikationen von Flüchtlingen ist der Mangel an Informationen, die für eine entsprechende Beurteilung durch die zuständigen Bildungsbehörden erforderlich wären. Dazu zählen gegebenenfalls nähere Einzelheiten zum Lehrplan der von den Schülern besuchten Schulen, die verwendeten Lehrbücher, die Qualifikationen ihrer Lehrer sowie die Standards und Beaufsichtigungsmaßnahmen bei abgelegten Prüfungen. Dabei handelt es sich um ein generelles Problem, das jedoch im Fall von Ländern, in denen be-

²⁴ *Op. cit.*, Fußnote 21.

²⁵ Mit Stand April 2007 wurde das Übereinkommen von 22 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert.

²⁶ *Op. cit.*, Fußnote 21. In Artikel VII werden die folgenden zwei Maßnahmen vorgeschlagen: „die vorläufige Anerkennung von Qualifikationen, die anhand einer eidesstattlichen Erklärung geltend gemacht werden, [...] oder die Bestimmung besonderer Prüfungen, die es Flüchtlingen, Vertriebenen und Flüchtlingen gleichgestellten Personen ermöglichen, die Qualifikationen zu beweisen, die sie erlangt zu haben angeben.“

²⁷ Siehe Empfehlungen für Kriterien und Verfahren zur Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, verabschiedet auf der zweiten Tagung der Anerkennungskommission des Übereinkommens von Lissabon am 6. Juni 2001 in Riga, Absatz 19: „Können Flüchtlinge, Flüchtlingen gleichgestellte oder andere Personen aus gutem Grund die von ihnen geltend gemachten Qualifikationen nicht nachweisen, wird den Evaluatoren für die Beglaubigung nahegelegt, ein Hintergrunddokument zu erstellen und zu benützen, das einen Überblick über die geltend gemachten Qualifikationen oder Schulzeiten mit allen verfügbaren Unterlagen und Nachweisen bietet.“ Siehe auch Absatz 28: „Zu diesen Maßnahmen [...] können auch normale oder speziell angesetzte Prüfungen, Befragungen von Mitarbeitern höherer Bildungseinrichtungen bzw. der für die Anerkennung zuständigen Behörde sowie eidesstattliche Erklärungen vor einer gesetzlich befugten Behörde gehören.“ Siehe auch die in Fußnote 22 zitierten Leitlinien.

²⁸ Das UNHCR-Exekutivkomitee hat die Staaten in Beschluss Nr. 104 Absatz (m) (iii) ermutigt, wo immer möglich, die Gleichwertigkeit der von den Flüchtlingen vor ihrer Einreise in das Aufnahme-land erworbenen akademischen, beruflichen und gewerblichen Diplome, Zertifikate und Abschlüsse anzuerkennen.

²⁹ Die von der Anerkennungskommission des Übereinkommens von Lissabon verabschiedete Empfehlung (*op. cit.*, Fußnote 27) empfiehlt in Absatz 21 ferner, dass „Sondermaßnahmen für einkommensschwache Gruppen, Flüchtlinge und Vertriebene und andere benachteiligte Gruppen in Erwägung gezogen werden sollten, um sicherzustellen, dass kein/e Antragstellende/r aus Kostengründen davon abgehalten wird, die Anerkennung seiner/ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen zu beantragen.“

waffnete Konflikte im Gange sind, besonders schwer ins Gewicht fällt. UNHCR begrüßt Initiativen, die die Verfügbarkeit von Informationen über Qualifikationen erleichtern,³⁰ und ermutigt zur Entwicklung von Instrumenten wie Handbüchern, Lehrbüchern oder Datenbanken zur Unterstützung von Bildungseinrichtungen und anderen für die Wiederausstellung von Bescheinigungen zuständigen Stellen. Die Mitgliedstaaten könnten erwägen, diesbezüglich gewonnene Erkenntnisse oder entwickelte Instrumente untereinander weiterzugeben.

- **Das Recht auf Arbeit**

32. Wie bereits festgestellt, ist Beschäftigung ein Schlüsselfaktor zur Förderung der Integration. UNHCR begrüßt daher die in der Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie enthaltene Bestimmung, gemäß der Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention in der Europäischen Union generell in demselben Maße Zugang zum Recht auf Arbeit haben wie Staatsangehörige.³¹ Wo dies nicht der Fall ist, ermutigt UNHCR die Staaten dazu, die für die Beschäftigung geltende Beschränkungen aufzuheben, indem anerkannten Flüchtlingen so bald wie möglich ein unbefristetes Aufenthaltsrecht zuerkannt wird und Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Sektor eröffnet werden.

33. UNHCR betont ferner die Bedeutung der möglichst weitgehenden Beseitigung praktischer Hindernisse, die Flüchtlingen gegebenenfalls die uneingeschränkte Ausübung des Rechts auf Arbeit erschweren. Das UNHCR-Exekutivkomitee³² hat zu einer Politik der Nichtdiskriminierung und zu Aufklärungsmaßnahmen ermutigt, durch die institutionalisierte Diskriminierung bekämpft wird. Im Bereich der unselbstständigen Erwerbstätigkeit kann es zusätzlich zu den oben besprochenen Qualifizierungsproblemen notwendig sein, Arbeitgeber daran zu erinnern, dass Flüchtlinge eine Erwerbstätigkeit aufnehmen dürfen. Im Zusammenhang mit selbstständiger Erwerbstätigkeit können Flüchtlinge, die ein Geschäft eröffnen wollen, bei der Erlangung von Startkrediten insofern auf Schwierigkeiten stoßen, als sie gegebenenfalls nicht die von Kreditinstituten geforderten Garantien vorlegen können. Die in einigen Ländern eingerichteten Mentoring-Programme³³ haben sich gut bewährt, und UNHCR ermutigt die Staaten, derartige Programme zu unterstützen und insbesondere diejenigen zu fördern, die sich mit den besonderen Problemen von Frauen bei dem von ihnen angestrebten Zugang zum Arbeitsmarkt befassen.

34. Die Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie³⁴ gestattet es den EU-Mitgliedstaaten, die Ausübung der Rechte von Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde, auch weiterhin erheblich einzuschränken. Während anerkannt ist, dass Länder

³⁰ Siehe zum Beispiel die von der schwedischen Nationalen Agentur für höhere Bildung eingerichtete Datenbank mit den Ergebnissen der in den letzten Jahren durchgeführten Evaluierungen: <http://www.hsv.se>.

³¹ Richtlinie 2004/83/EG des Rates (*op. cit.*, Fußnote 4), Artikel 26. Siehe auch Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, Mai 2005.

³² UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104 (LVI) – 2005 über die Integration vor Ort, Absatz n (i).

³³ In Dänemark begann zum Beispiel die *Junior Chamber International (JCI)* 2005 mit einem vom Integrationsministerium finanziell unterstützten Projekt, bei dem dänische Geschäftsleute ihre Netzwerke nutzen, um Flüchtlingen und anderen Neuankömmlingen bei der Arbeitsuche zu helfen und sie mit den Gepflogenheiten der dänischen Geschäftswelt vertraut zu machen.

³⁴ Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie, *op. cit.*, Fußnote 4, Kapitel VII, Artikel 20-34.

das Recht haben, mit der Staatsangehörigkeit bzw. dem Aufenthaltsstatus verknüpfte Arbeitsgenehmigungen oder andere Mechanismen zur Regelung des Zugangs zu Beschäftigung einzuführen, vertritt UNHCR den Standpunkt, dass jede diesbezügliche Regel den Bedarf der Betroffenen an alternativen Einkommensquellen für ihr Überleben berücksichtigen muss.³⁵ Das Schutzbedürfnis von Personen mit subsidiärem Schutzstatus ist oft von ebenso langer Dauer wie das von Flüchtlingen, und die Rückkehr in ihr Herkunftsland ist für die meisten von ihnen keine wahrscheinliche Option. Angemessene Mittel zum Überleben können aber entweder durch Eröffnung des Zugangs der betreffenden Personen zum Arbeitsmarkt oder durch Unterstützungsprojekte erreicht werden. Angesichts der mit letzteren verbundenen Kosten und den negativen sozialen Folgen der Abhängigkeit spricht sich UNHCR nachdrücklich für den Zugang zum Arbeitsmarkt aus, und zwar spätestens zum Zeitpunkt der Anerkennung des subsidiären Schutzbedürfnisses einer Person.

- **Die Einheit der Familie**

35. Nach den Erfahrungen von UNHCR ist die Aussicht auf Wiedervereinigung mit der Familie von unschätzbare Bedeutung für den Integrationsprozess. Familienangehörige können das soziale Unterstützungsnetz von Flüchtlingen verstärken und damit die Integration fördern.³⁶ In diesem Zusammenhang hat das UNHCR-Exekutivkomitee die Asylländer und Herkunftsländer dazu aufgerufen, „die Bemühungen des Hohen Kommissars [zu] unterstützen, um zu gewährleisten, dass die Zusammenführung getrennter Flüchtlingsfamilien mit geringstmöglicher Verzögerung stattfindet“.³⁷

36. Flüchtlinge haben nicht die Möglichkeit, in ihre Heimat zurückzukehren, um ihr Recht auf Familienleben wahrzunehmen. UNHCR begrüßt die Tatsache, dass der Nachzug von Mitgliedern der Kernfamilie eines Flüchtlings im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention in dessen Asylland gestattet ist, und legt den Mitgliedstaaten nahe, den nachgezogenen Familienangehörigen dieselben Rechte wie Flüchtlingen einzuräumen. Allerdings wird das Recht auf Familienzusammenführung allgemein auf die Mitglieder der Kernfamilie beschränkt, während in anderen Kulturen die Bindungen innerhalb eines erweiterten Familienverbandes sehr eng sein können. UNHCR empfiehlt den Mitgliedstaaten daher, bei der Behandlung von Anträgen auf Familienzusammenführung mit anderen unterhaltsberechtigten Angehörigen, die vor der Flucht im selben Haushalt wie der Flüchtling lebten, pragmatisch und flexibel vorzugehen.³⁸

³⁵ Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Stellungnahme Nr. 12: Das Recht auf angemessene Ernährung in Absatz 15: „Die Verpflichtung zur *Erfüllung (Erleichterung)* bedeutet, dass der Staat aktiv tätig werden muss, um sicherzustellen, dass die Menschen Zugang zu Ressourcen und Mitteln zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, einschließlich Ernährungssicherheit, haben und von diesen auch Gebrauch machen können.“

³⁶ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104 (LVI) – 2005, Absatz (n) (iv).

³⁷ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 24 (XXXII) – 1981, Absatz 2.

³⁸ Das UNHCR-Exekutivkomitee hat den Staaten empfohlen, im Interesse einer umfassenden Familienzusammenführung großzügige Kriterien hinsichtlich der in Frage kommenden Familienangehörigen anzuwenden. Dementsprechend sollte der Begriff „Familie“ nicht auf die sogenannte „Kernfamilie“ beschränkt werden, sondern auch die im selben Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Familienangehörigen mit einbeziehen und sich nicht nur auf rechtmäßig verheiratete Paare, sondern auch auf Paare beziehen, die eine echte und stabile Einheit bilden (einschließlich gleichgeschlechtlicher Paare). Dieser Ansatz ergibt sich in logischer Folge aus Artikel 23 (5) der Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie bezüglich begleitender unterhaltsberechtigter Familienangehöriger. Die Richtlinie über Familienzusammenführung (siehe Fußnote 39) schließt diese Möglichkeit nicht aus, überlässt aber die Entscheidung dem Ermessen der EU-Mitgliedstaaten (Artikel 10 (2)).

37. Die Richtlinie über Familienzusammenführung³⁹ enthält einige einschränkende Bestimmungen, etwa die Möglichkeit der Ablehnung der Familienzusammenführung aus Gründen der öffentlichen Gesundheit⁴⁰ sowie das Erfordernis der „begründeten Aussicht, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen“.⁴¹ Diese Bedingungen sollten nicht so ausgelegt werden, als bedeuteten sie den automatischen Ausschluss von der Familienzusammenführung, und bei der Abwägung des Interesses der öffentlichen Gesundheit sollte auch die Möglichkeit der Behandlung entweder im Herkunftsland, sofern möglich, oder im Aufnahmeland in Erwägung gezogen werden. UNHCR ermutigt die Mitgliedstaaten, die Gründe für die Verweigerung der Familienzusammenführung im Falle von Flüchtlingen angesichts ihrer speziellen Umstände zu begrenzen.

38. Es werden zunehmend DNA-Tests durchgeführt, um Verwandtschaftsverhältnisse für die Zwecke der Familienzusammenführung festzustellen. Nach Ansicht von UNHCR sollten DNA-Tests nur mit Zustimmung des Flüchtlings und der Person, die einen Antrag auf Familienzusammenführung gestellt hat, und mit einer ausführlichen Erklärung der Gründe für einen solchen Test durchgeführt werden. Die Testergebnisse sollten ausschließlich dem ausdrücklichen Zweck der Überprüfung des Verwandtschaftsverhältnisses unter Beachtung der Geheimhaltungspflicht dienen. DNA-Tests sollten nur dann durchgeführt werden, wenn sich andere Überprüfungsmethoden als ungeeignet erwiesen haben. Ferner sind kulturelle Unterschiede im Verständnis des Familienbegriffs zu bedenken, der in manchen Fällen Mitglieder eines Haushalts einschließen kann, mit denen keine biologische Verwandtschaft besteht. Auch die hohen Kosten von DNA-Tests sollten als ein Grund für deren begrenzten Einsatz gesehen werden.

39. Nach Ansicht des UN-Flüchtlingshochkommissariats UNHCR betrifft die gravierendste Schwachstelle in Bezug auf Familienzusammenführung die Situation von Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde, da die Richtlinie über Familienzusammenführung diese aus ihrem Anwendungsbereich ausschließt.⁴² UNHCR sieht keinerlei Rechtfertigung für eine unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus, da keine der beiden Kategorien in ihre Heimat zurückkehren kann, um ihr Recht auf Familieneinheit in Anspruch zu nehmen. Es stellt sich die Frage, ob Regeln, die die Familienzusammenführung im Aufnahmeland der Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde, untersagen oder massiv einschränken, nicht im Widerspruch zum Recht auf ein Familienleben gemäß Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 23 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte stehen, insbesondere in Fällen, in denen Familienangehörige im Herkunftsland verblieben sind und eine Zusammenführung nur im Aufnahmeland möglich ist.

³⁹ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. L 251/12, 3.10.2003 („Richtlinie über Familienzusammenführung“). Siehe auch UNHCR-Stellungnahme zum Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung KOM(2002) 225 endgültig, 2. Mai 2002), September 2002.

⁴⁰ Ebd., Artikel 6 Absatz 1.

⁴¹ Ebd., Artikel 3 Absatz 1. Diese Bestimmung könnte in Verbindung mit Artikel 24 der Qualifikations- bzw. Statusrichtlinie (Richtlinie des Rates 2004/83/EG), der für Flüchtlinge keine unbefristete Aufenthaltsberechtigung sondern einen verlängerbaren, drei Jahre gültigen Aufenthaltstitel vorsieht, eine Aushöhlung der Rechts auf Familienzusammenführung bewirken.

⁴² Ebd., Artikel 3, Absatz 2 (c).

- **Einbürgerung**

40. Die Einbürgerung bildet den Schlusspunkt der rechtlichen Dimension des Integrationsprozesses, da mit ihr die Flüchtlingseigenschaft gemäß Artikel 1 C (3) der Genfer Flüchtlingskonvention endet. Laut Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention sind die Staaten insbesondere bestrebt, Einbürgerungsverfahren für Flüchtlinge zu beschleunigen und die Kosten herabzusetzen. Eine ähnliche Bestimmung findet sich auch in Artikel 6 (4) (g) des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit, der wie folgt lautet: „Jeder Vertragsstaat erleichtert in seinem innerstaatlichen Recht folgenden Personen den Erwerb seiner Staatsangehörigkeit: [...] Staatenlosen und anerkannten Flüchtlingen, die sich rechtmäßig und gewöhnlich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten.“ Im Erläuternden Bericht des Europarats zum Übereinkommen sind einige Beispiele von Erleichterungen angeführt, darunter die Verkürzung der erforderlichen Aufenthaltsdauer, weniger strenge sprachliche Erfordernisse, ein einfacheres Verfahren und reduzierte Verfahrenskosten.⁴³

41. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben diese Bestimmungen sinngemäß in ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften übernommen, indem sie Wartezeiten und die bei der Einbürgerung anfallenden Gebühren verringert bzw. das Erfordernis des Verzichts auf die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes beseitigt haben. UNHCR ermutigt andere Mitgliedstaaten, diesem Beispiel zu folgen und bei der Überarbeitung ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Möglichkeit einer Erleichterung des Erwerbs der Staatsangehörigkeit für Flüchtlinge in Erwägung zu ziehen. Angesichts der Wahrscheinlichkeit, dass sich Flüchtlinge lange Zeit außerhalb ihrer Heimat aufhalten, begrüßt UNHCR die Tatsache, dass in das Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit eine Bestimmung aufgenommen wurde, der zufolge die geforderte Dauer des rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalts, bevor ein Antrag auf Einbürgerung gestellt werden kann, zehn Jahre nicht überschreiten sollte,⁴⁴ und möchte auf ein Beispiel bewährter Praxis in einigen EU-Ländern hinweisen, in denen die als Asylsuchende verbrachte Zeit in die für Flüchtlinge vorgeschriebene Wartezeit, bevor sie die Einbürgerung beantragen können, eingerechnet wird.⁴⁵

42. Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention setzt implizit voraus, dass die Vertragsstaaten sich wohlwollend darum bemühen sollten, Flüchtlingen bei der Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen zu helfen. In Verbindung mit Artikel 25 der Genfer Flüchtlingskonvention bedeutet das, dass die Staaten auf das Erfordernis, Unterlagen aus dem Heimatland des Flüchtlings beizubringen, verzichten oder es (sie) ersetzen. Das ist vor allem für die Bestätigung des Verzichts auf die Staatsangehörigkeit des Heimatlandes von Bedeutung, da es aus Schutzgründen notwendig ist, Flüchtlinge von diesem Erfordernis auszunehmen.

⁴³ Siehe *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.

⁴⁴ Ebd., Artikel 6 (3). In diesem Zusammenhang begrüßt UNHCR auch die Bestimmung in Artikel 6 (4) (e) des Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit, die besagt, dass jeder Vertragsstaat in seinem innerstaatlichen Recht auch „Personen, die in seinem Hoheitsgebiet geboren sind und sich dort rechtmäßig und gewöhnlich aufhalten“ den Erwerb seiner Staatsangehörigkeit erleichtern wird, da Flüchtlinge in der zweiten Generation es dank dieser Bestimmung leichter haben werden, die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes zu erwerben, falls ihre Eltern diese Staatsangehörigkeit nicht schon erworben haben.

⁴⁵ Das ist zum Beispiel in Österreich und Irland und, unter bestimmten Voraussetzungen, in Belgien der Fall.

43. Zwingend vorgeschriebene Sprachtests und Prüfungen über Geschichte und Kultur des Aufnahmelandes können eine beträchtliche Erschwernis nicht nur aber auch für einige Kategorien von Flüchtlingen, insbesondere für ältere Menschen und Analphabete, bedeuten. Auch die Bedingung des Eigenständigkeitsnachweises für einen Antrag auf Einbürgerung wird für bestimmte Flüchtlingskategorien schwer zu erfüllen sein. UNHCR appelliert daher an die EU-Mitgliedstaaten, diese Voraussetzungen flexibel anzuwenden, damit auch Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen unter vernünftigen Voraussetzungen Aussicht auf Einbürgerung haben.

Schlussfolgerungen

Die Integration von Flüchtlingen als dauerhafte Lösung ist ein wichtiger Teil der Verpflichtungen der Staaten aus der Genfer Flüchtlingskonvention. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR ermutigt die EU-Mitgliedstaaten, Flüchtlinge in allgemeine Integrationspläne und integrationspolitische Konzepte einzubeziehen und gleichzeitig gezielte Maßnahmen für die besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingen zu treffen. Die Integration kann auch durch eine Aufnahmepolitik für Asylsuchende unterstützt werden, die die soziale Einbindung fördert, anstelle von Isolierung oder Absonderung von der Aufnahmegesellschaft. Es gibt ferner zwingende Gründe, die Rechte von Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde, in vielen Bereichen den Rechten der Flüchtlinge anzugleichen, unter anderem beim Zugang zum Arbeitsmarkt, bei Integrationsunterstützung und Familienzusammenführung. Aufgrund dieser Überlegungen ermutigt UNHCR die EU, ihre Politik und Praxis in Integrationsfragen im Interesse sowohl der Personen, die internationalen Schutz benötigen, als auch der Aufnahmegesellschaften in den Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln.

UNHCR, Mai 2007

Deutsche Übersetzung:
UNHCR-Büro in Österreich, Mai 2007