

UNHCR-EMPFEHLUNGEN

ZUR UNTERSTÜTZUNG VON FLÜCHTLINGEN AUS DER UKRAINE IN ÖSTERREICH



UNHCR
The UN Refugee Agency

Ausgangslage

Seit Ausbruch des Krieges in der Ukraine hat Österreich beinahe 90.000 Flüchtlinge aus der Ukraine aufgenommen und ihnen rasch Schutz gewährt. Der Beschluss auf EU-Ebene, den betroffenen Flüchtlingen vorübergehenden Schutz zu gewähren, anstatt Millionen von Asylverfahren durchführen zu müssen, hat sich dabei als sehr hilfreich erwiesen. Auf diese Weise erhielten die Vertriebenen umgehend und ohne jegliches Asylverfahren ein Aufenthaltsrecht sowie grundlegende soziale Leistungen und Zugang zum Arbeitsmarkt.

Der vorübergehende Schutz für Flüchtlinge aus der Ukraine in Österreich wurde ursprünglich auf ein Jahr und somit bis März 2023 beschränkt. Sowohl die Europäische Kommission als auch der Rat der Justiz- und Innenminister*innen haben jedoch bereits im Oktober 2022 festgehalten, dass sich dieser Schutz automatisch um insgesamt ein Jahr verlängern wird. Das vorübergehende Aufenthaltsrecht für Flüchtlinge aus der Ukraine wird in Europa somit jedenfalls bis 4. März 2024 gelten.

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR hat die Anwendung der EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von Beginn an begrüßt und beobachtet seither im Dialog mit Regierungen, Behörden, Nichtregierungsorganisationen, Zivilgesellschaft und Flüchtlingen aus der Ukraine deren Anwendung. Auf Basis der dabei gesammelten Erkenntnisse hat UNHCR seither zahlreiche Empfehlungen für eine effiziente und schutzorientierte Anwendung des vorübergehenden Schutzes veröffentlicht.¹ Im Hinblick auf die Situation in Österreich hat UNHCR einen gewissen Anpassungsbedarf identifiziert und nachfolgende Empfehlungen für Nachjustierungen bei der Aufnahme und Unterstützung von Flüchtlingen aus der Ukraine erarbeitet. Diese Zusammenstellung ist nicht abschließend und wird angesichts der sich stetig verändernden Situation regelmäßig einer Überarbeitung bedürfen:

UNHCR-Empfehlungen im Detail

1. Inklusive Anwendung der Vertriebenen-Verordnung

Die Vertriebenen-Verordnung sieht vor, dass ausschließlich Personen in ihren Anwendungsbereich fallen, die entweder ab dem 24. Februar 2022 vertrieben wurden oder am 24. Februar 2022 über einen gültigen Aufenthaltstitel nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz verfügt haben oder rechtmäßig im Bundesgebiet aufhältig waren.

Im Sinne eines effizienten Zugangs zu Schutz und damit verbundenen Rechten empfiehlt UNHCR, auch Ukrainer*innen, die ihr Heimatland bereits vor dem 24. Februar 2022 verlassen haben, in den Anwendungsbereich der Vertriebenen-Verordnung aufzunehmen. Dasselbe sollte für staatenlose Personen mit vormaligem Wohnsitz in der Ukraine gelten.

¹ „The EU Temporary Protection Directive in Practice“, Juni 2022, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93633> und „The Implementation of the EU Temporary Protection Directive: Six Months On“, Oktober 2022, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96266>.

Schließlich sollte Personen, die sich als Vertriebene erfassen lassen wollten, aber aus Sicht des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl (BFA) nicht von der Vertriebenen-Verordnung umfasst sind, entsprechende Feststellungsbescheide amtswegig ausgestellt werden, um einen unmittelbaren Zugang zum Rechtsschutz zu eröffnen.

2. Verlängerung des Vertriebenenstatus und längerfristige Bleibeperspektive in Österreich

Gemäß der Vertriebenen-Verordnung haben Flüchtlinge aus der Ukraine in Österreich ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht bis 3. März 2023. Folglich ist auch auf der Karte für Vertriebene der Ablauf der Gültigkeitsdauer per 3. März 2023 vermerkt. UNHCR hat zuletzt vermehrt Berichte erhalten, wonach sich die immer kürzer werdende verbleibende Dauer des dokumentierten Aufenthaltsrechts negativ auf die Chancen von Flüchtlingen aus der Ukraine auf dem österreichischen Arbeit- und Wohnungsmarkt auswirke. Angesichts der nunmehrigen automatischen Verlängerung des vorübergehenden Schutzes bis März 2024 wird daher empfohlen, ehestmöglich neue Karten für die in Österreich lebenden Vertriebenen aus der Ukraine auszustellen.

Gleichzeitig hat UNHCR aus zahlreichen Gesprächen mit Betroffenen sowie Akteur*innen im Beratungs- und Integrationsbereich den Eindruck gewonnen, dass längerfristige Ausbildungswege, wie z. B. eine Lehre, derzeit nahezu unmöglich sind. Dies zum einen, weil Lehrbetriebe das Risiko nicht eingehen möchten, dass ihre Lehrlinge während des Ausbildungsverhältnisses vielleicht das Land verlassen müssen, zum anderen aber auch, weil potenziellen Lehrlingen die entsprechende Bleibeperspektive fehlt. Dieser Umstand hält viele Flüchtlinge auch davon ab, zeit- und ressourcenintensive Nostrifikationsverfahren durchzuführen. UNHCR empfiehlt vor diesem Hintergrund daher, bereits jetzt erste Überlegungen zu Kriterien für längerfristige Aufenthaltsberechtigungen anzustellen und zeitnah dafür notwendige gesetzliche Grundlagen vorzubereiten bzw. zu beschließen.

Auch wenn in der momentanen Situation noch nicht absehbar ist, wann eine Rückkehr in die Ukraine in Sicherheit und Würde möglich sein wird, ist es sicherlich nicht zu früh, mit der Erarbeitung verschiedener Rückkehrszenarien zu beginnen, welche individuelle Rechte und fortbestehende Schutzbedürfnisse berücksichtigt und eine Überforderung der durch den Krieg zerstörten ukrainischen Strukturen verhindert.

3. Zugang zu Bildung

Etwa die Hälfte der Flüchtlinge aus der Ukraine in Österreich sind Frauen und ein weiteres Drittel sind Kinder und Jugendliche. Mit Blick auf viele Flüchtlingsfamilien ohne Partner bzw. Väter in Österreich kommt dem Zugang zu Kindergärten, Kinderbetreuung und (Elementar-)Bildung nicht nur für die Kinder selbst, sondern auch als Voraussetzung für den Spracherwerb bzw. die Erwerbstätigkeit ihrer Mütter und sonstiger Bezugspersonen eine zentrale Rolle zu. Die Integration aller Kinder und Jugendlichen ins österreichische Bildungssystem sollte daher unabhängig davon, ob sie noch der Unterrichtspflicht unterliegen, bestmöglich forciert werden. Auch die Möglichkeit zum Einstieg in weiterführende und höhere Schulen bzw. Universitäten sollte weiterhin sichergestellt und, wo notwendig, ausgebaut werden. Schließlich wäre es aufgrund des zu erwartenden längeren Aufenthalts in Österreich von Jugendlichen mit Vertriebenenstatus wichtig, dass für diese die Ausbildungspflicht gilt.

4. Zugang zum Arbeitsmarkt

Im Gegensatz zu Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten müssen potenzielle Arbeitgeber*innen von Flüchtlingen aus der Ukraine für diese eine Beschäftigungsbewilligung beantragen. In zahlreichen Gesprächen mit Betroffenen und Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen wurde UNHCR informiert, dass das Erfordernis der Beschäftigungsbewilligung trotz eines vereinfachten Verfahrens zahlreiche Arbeitgeber*innen von einer Anstellung von Flüchtlingen aus der Ukraine abhält. Auch konnte von Mitarbeiter*innen von Beratungsstellen einschließlich jener, die Betroffene von Menschenhandel beraten, dem Argument, dass die Beschäftigungsbewilligung der Verhinderung von Lohndumping und Ausbeutung diene, in der Praxis eher wenig abgewonnen werden. Vielmehr wären dafür sowie zur Sicherstellung von Arbeitnehmer*innenrechten vermehrte einschlägige Informationen auf Ukrainisch und Russisch sowie die Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechten notwendig. UNHCR erneuert daher seine Empfehlung, das Ausländerbeschäftigungsgesetz zu novellieren und Flüchtlinge aus der Ukraine – wie in der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten – vom Erfordernis einer Beschäftigungsbewilligung auszunehmen.

Zwischen 70 und 80% der Flüchtlinge aus der Ukraine bringen Universitätsabschlüsse² und viele andere hilfreiche Fähigkeiten und Fertigkeiten mit. UNHCR empfiehlt, deren Anerkennung verstärkt zu fördern und die dafür notwendigen Verfahren zu beschleunigen. Dies würde dazu beitragen, dass die Betroffenen möglichst entsprechend ihren Qualifikationen am Erwerbsleben teilnehmen können und auch die Aufnahmegesellschaft von diesen Fähigkeiten profitieren kann.

5. Zugang zum System der sozialen Sicherheit

Wenngleich sich der rasche Zugang für Flüchtlinge aus der Ukraine zum System der Grundversorgung insofern bewährt hat, als schutzsuchende Menschen auf diese Weise schnell eine Unterkunft und Versorgung mit dem Notwendigsten erhalten konnten, ist die Grundversorgung nicht für einen längerfristigen Verbleib von hilfsbedürftigen Menschen konzipiert. So lassen etwa die Höchstsätze für private Unterbringung im Rahmen der Grundversorgung, die mehr als 50% unter dem Niveau der Sozialhilfe liegen, keine erfolgreiche Inklusion bzw. Integration in die Aufnahmegesellschaft zu. Allein schon eine Wohnung zu einem ortsüblichen Mietpreis kann davon nicht finanziert werden. Die aktuell rund 70% der Flüchtlinge aus der Ukraine, die im Rahmen der Grundversorgung privat untergebracht sind, verdanken es vielfach der Hilfsbereitschaft engagierter Menschen aus der Zivilgesellschaft, dass sie ihren Lebensunterhalt bestreiten können, indem ihnen einzelne Zimmer in privaten Haushalten oder selbst ganze Wohnungen kostenlos oder etwa lediglich gegen Betriebskostenzuschüsse zur Verfügung gestellt werden. Angesichts der derzeit hohen Teuerungen, insbesondere auch im Energiesektor, und der fortschreitenden Dauer des Krieges ist jedoch davon auszugehen, dass in Zukunft Flüchtlinge aus der Ukraine wieder vermehrt auf Plätze in organisierten Quartieren der Bundesländer angewiesen sein werden. Ein erster Trend in diese Richtung ist bereits feststellbar.

² Gemäß einer Studie des Instituts für Familienforschung im Auftrag des Österreichischen Integrationsfonds haben 72% der Befragten einen Hochschulabschluss. Der Studie „Ukrainian Arrivals in Austria (UkrAiA)“ von Kohlenberger, Buber-Ennser, Pędziwiatr, Rengs, Riederer, Setz, Brzozowski und Nahorniuk zufolge haben 80% der männlichen und 83% der weiblichen in Wien lebenden Flüchtlinge aus der Ukraine einen tertiären Bildungsabschluss.

Gleichzeitig sind die Unterbringungseinrichtungen der Landes-Grundversorgung derzeit größtenteils ausgelastet und wurden diese vor allem für die befristete Unterbringung von Asylsuchenden eingerichtet.

Aus Sicht von UNHCR sollte die Verlängerung des vorübergehenden Schutzes deshalb zum Anlass genommen werden, Vertriebenen – aber auch subsidiär Schutzberechtigten – durch eine Novelle des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes und der entsprechenden Landesgesetze nach einer gewissen Übergangszeit den uneingeschränkten Zugang zur Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung einzuräumen. Damit würde einhergehen, dass sich alle Empfänger*innen von Leistungen der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung beim Arbeitsmarktservice melden müssten, was wiederum zu einer beschleunigten Arbeitsaufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine in Österreich führen könnte. Ein weiterer Vorteil der vorgeschlagenen Systemänderung wäre, dass die derzeit gegebene und bislang ungelöste Problematik einer Zuverdienstgrenze in der Grundversorgung hinfällig würde. In der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten ist der Zugang zur Sozialhilfe bereits umgesetzt und haben Vertriebene auf dieselben Leistungen der sozialen Sicherheit Anspruch wie Staatsbürger*innen dieser Staaten.

6. Zugang zu Wohnraum

Der Zugang von Flüchtlingen aus der Ukraine zum sozialen Wohnbau ist – ebenso wie für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte – durch das in der Praxis weit verbreitete Erfordernis einer mehrjährigen Aufenthaltsdauer in Österreich stark eingeschränkt. Aus Sicht von UNHCR sollten unter Berücksichtigung der oftmals besonderen Situation von Menschen mit anerkanntem Schutzbedarf verstärkt Anstrengungen dahingehend unternommen werden, dass diesen nach Schutzgewährung leistbarer Wohnraum offensteht.

7. Identifizierung und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse

Einer UNHCR-Erhebung in den westlichen Nachbarländern der Ukraine zufolge gibt es in fast einem Viertel aller Flüchtlingshaushalte ein Mitglied mit besonderen Bedürfnissen, etwa Menschen mit Behinderungen oder erheblichen medizinischen Bedürfnissen, ältere Personen oder unbegleitete oder von ihren Obsorgeberechtigten getrennte Kinder unter 18 Jahren. In Österreich fehlt aus Sicht von UNHCR ein systematisches Prozedere zur Identifizierung und Feststellung von besonderen Bedürfnissen von Flüchtlingen aus der Ukraine. Weiters gibt es nur wenige spezialisierte Grundversorgungseinrichtungen für Personen mit besonderem Betreuungsbedarf. Auch ist die Versorgung und Betreuung von Flüchtlingen aus der Ukraine mit Pflegebedarf dadurch massiv eingeschränkt, dass sie keinen Anspruch auf Pflegegeld haben. Die aktuelle Situation beeinträchtigt die adäquate Versorgung von Flüchtlingen mit besonderen Bedürfnissen.

UNHCR empfiehlt deshalb ein einheitliches „Clearing“ von besonderen Bedürfnissen durch Fachleute sowie die Aufnahme von Vertriebenen als Anspruchsberechtigte in das Bundespflegegeldgesetz sowie die neun Landespflegegeldgesetze.

Die Gesamtzahl der in Österreich als Vertriebene aufhältigen unbegleiteten oder von ihren Obsorgeberechtigten getrennten Kindern unter 18 Jahren ist aus Sicht von UNHCR mangels entsprechender Datenerhebung unbekannt. UNHCR erneuert deshalb seine Forderung für die Beistellung von Obsorgeberechtigten für diese Kinder und Jugendlichen ab Tag 1 in Österreich.

Jedenfalls sollte die Kinder- und Jugendhilfe in allen Fällen umgehend von der Polizei bzw. anderen involvierten Behörden informiert und um eine Abklärung der Obsorgesituation gebeten werden.

8. Mobilität

Leistbare regionale öffentliche Verkehrsmittel sind essenziell für den Zugang zu Rechten und vorhandenen Integrationsangeboten, wie etwa Arbeitssuche und Deutschkurse. Im Sinne der Nachhaltigkeit sollten nach Meinung von UNHCR alle hilfsbedürftigen Vertriebenen, aber auch hilfsbedürftige Asylsuchende, Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte – ebenso wie bedürftige Österreicher*innen – öffentliche Verkehrsmittel zu einem Sozialtarif nutzen können. Dies würde auch den Verwaltungsaufwand öffentlicher Einrichtungen erheblich reduzieren, die derzeit spezifische Fahrtkosten nach oft umfassender Einzelfallprüfung refundieren müssen.

UNHCR
25. November 2022

Titelfotos:
UNHCR/Sibel Uranüs
UNHCR/Ruth Schöffl
UNHCR/Chris Melzer
UNHCR/Stefanie Steindl
UNHCR/Valerio Muscella