

5 Punkte-Plan der Diakonie zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten aus der Ukraine im Rahmen der Temporary-Protection-Richtlinie der EU

Erstmalig hat die EU die Temporary-Protection-Richtlinie (Massenzustromrichtlinie) in Kraft gesetzt. Die Diakonie begrüßt dies.

Ziel der Temporary-Protection-Richtlinie der EU ist es, eine Überlastung der Asylsysteme der EU-Mitgliedsstaaten zu vermeiden. Aus diesem Grund ermöglicht sie, den Vertriebenen unmittelbar Rechte einzuräumen, die ansonsten nur Asylberechtigten nach einem positiv abgeschlossenen Asylverfahren gewährt werden. Diese sind insbesondere: der Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sozialleistungen und zu Bildung und Ausbildung.

Der Umfang dieser Rechte ist jedoch nicht eindeutig festgelegt. Die Richtlinie ermöglicht sowohl deren Beschränkung, als auch „günstigere“ Rechte vorzusehen. Die Verordnung, mit der die Temporary Protection Richtlinie in Österreich umgesetzt wurde, bestimmt lediglich die Zielgruppe, definiert aber nicht den Umfang ihrer Rechte.

Die Diakonie schlägt daher folgenden 5-Punkte-Plan zur Aufnahme und Integration von Geflüchteten aus der Ukraine im Rahmen der Temporary-Protection-Richtlinie der EU vor:

1. Grundversorgung als erster Wohnraum:

- Aufnahme in Quartiere der Grundversorgung (analog hilfs- und schutzbedürftige Fremde im Asylverfahren)
- Bereitstellung von ausreichend barrierefreiem Wohnraum, sowie professionelle Betreuung und Unterstützung für Menschen mit erhöhtem Betreuungsbedarf.
- Möglichst frühe Bereitstellung von individuellem Wohnraum (mit Zugang zu guter Sozialbetreuung)
 - Eine spätere Umwandlung in Integrations(start)-Wohnung kann/soll dabei mitgedacht werden.
- Reform der Grundversorgungsvereinbarung:
 - Aufnahme von Erwerbstätigkeit darf nicht mehr zum Verlust der Grundversorgung (derzeit bei Verdienst von über 110 Euro/Monat) führen.
 - Einführung eines Kostenersatzes („Miete“) für erwerbstätige Grundversorgte
 - Wer unter der Ausgleichzulage, die die Basis für die Berechnung der Sozialhilfe darstellt, bleibt, sollte im Grundversorgungsquartier wohnen dürfen.
 - Ansparmöglichkeit – über Einführung eines Freibetrages, der nicht als „Vermögen“ gewertet wird und somit nicht zum Verlust des Quartiers führt. (Für die spätere Anmietung einer Wohnung für Kautions, ggf. Provision, Erstaussstattung ist das dringend notwendig)

2. Umstieg in Sozialhilfe/Mindestsicherung:

- Wer im Grundversorgungsquartier dauerhaft (etwa über der Geringfügigkeitsgrenze) dazu verdient, sollte Zugang zu Sozialhilfe /Bedarfsorientierter Mindestsicherung erhalten.
 - Nur so ist eine „Aufstockung“ möglich und kann die Selbsterhaltungsfähigkeit (eigenständige Anmietung Wohnung) erreicht werden.
 - Grundversorgungsplätze werden damit wieder für andere verfügbar.
- Genereller Umstieg zu SH/BMS nach 1 Jahr Vertriebenenstatus (Um Diskriminierung von älteren oder nicht arbeitsfähigen Menschen zu vermeiden.)

3. Freier Arbeitsmarktzugang:

- Unbeschränkter Arbeitsmarktzugang
 - Aktive Vermittlung in den Arbeitsmarkt durch AMS
 - keine Arbeitsmarktprüfung
 - keine Anwendung von Quoten (Bundeshöchstzahlenüberziehungs-Verordnung)

4. Integrationsleistungen:

- Integrationsbegleitung durch Integrations-Coaches (Arbeitsmarktberatung, Wohnungsberatung, Sprachkurse, etc)
- Reaktivierung des Integrationsjahres (durch entsprechende Dotierung AMS)
- Zugang zu ausreichenden Kapazitäten Schulen und Kindergärten
 - Keine Deutschförderklassen!
 - Alltagsintegrierte Förderung der Erstsprache
 - Insbesondere nach der Erfüllung der Schulpflicht, unbürokratischer Zugang zu höheren Schulen.
- Zugang zu Lehre (ohne Beschäftigungsbewilligung - freier Arbeitsmarktzugang)

5. Sozial- und sozialmedizinische Leistungen:

- Familienbeihilfe
- Kinderbetreuungsgeld
- Frühe Hilfen wie Frühförderung und sonstige Leistungen für Kinder (zu denen sonst nur Staatsbürger:innen und Asylberechtigte Zugang haben.)
- Leistungen für Menschen mit Behinderungen (zu denen sonst nur Staatsbürger:innen und Asylberechtigte Zugang haben.)
- Zugang zu Sozialhilfe/Mindestsicherung nach Auszug aus Grundversorgung
- Krankenversicherung über ÖGK
- Psychotherapeutische Versorgung
- Pflegegeld und Pflege-Sachleistungen (Klarstellung, dass Pflegegeld anrechnungsfrei bleibt und nicht als Einkommen gerechnet werden darf.)

Hintergrundinformationen zu den fünf Punkten:

Ad 1. Grundversorgung als erster Wohnraum:

Die Grundversorgung war bislang hilfs- und schutzbedürftigen Fremden ohne Aufenthaltsrecht vorbehalten. Voraussetzung für die Aufnahme war die Mittellosigkeit.

Die Aufnahme von Vertriebenen, die einen Zugang zum Arbeitsmarkt und zu AMS Maßnahmen haben, steht damit im Widerspruch zu diesem Aufnahmekriterium der „Mittellosigkeit“.

Das Grundversorgungssystem bietet nur eine Basisversorgung und liegt von den gewährten Leistungen etwa bei der Hälfte der Sozialhilfe/Mindestsicherung. Sie ist nur für einen kurzen Verbleib konzipiert (i.d.R. während eines Asylverfahrens).

„Vertriebene“ erhalten unmittelbar - und ohne ein Asylverfahren zu durchlaufen - einen (vorübergehenden) Schutzstatus. Es stellt sich daher die Frage, für welche Dauer eine reine Basisversorgung in rudimentärem Umfang als angebracht im Sinne der Richtlinie erachtet werden kann.

Der Grundgedanke der Temporary Protection Richtlinie ist die unmittelbare Gewährung von Flüchtlingsrechten, die ansonsten, aufgrund der hohen Anzahl von Vertriebenen, erst nach einer langen Wartezeit zuerkannt werden könnten.

Deshalb sollten sich die sozialen Rechte, die Vertriebenen gewährt werden, aus Sicht der Diakonie, *größtenteils viel stärker an jenen von Asylberechtigten orientieren*, als an jenen, die Asylantragsteller:innen während des Asylverfahrens gewährt werden. Dazu in der Folge einige Details:

Unterbringung und Wohnen

Für die Wohnversorgung einer großen Anzahl in einem kurzen Zeitraum ankommender Menschen ist es – im Unterschied zu anderen Rechten – zu Beginn nicht sinnvoll, diese unmittelbar auf das Sozialhilfe/Mindestsicherungssystem, wie es für Asylberechtigte zugänglich ist, zu verweisen. Sie wären sonst defacto vollständig auf den freien Wohnungsmarkt angewiesen und könnten die hohen finanziellen Einstiegshürden (Provisionen, Kautionen, Erstausrüstung) kaum überwinden.

Die *vorübergehende* Aufnahme der Vertriebenen in die organisierten Quartiere der Grundversorgung macht daher durchaus Sinn, da hier keine Zugangshürden und sogar ein Rechtsanspruch existiert.

Der Schutzstatus, den die Vertriebenen von Anfang an haben, muss jedoch in der Wohnversorgung von Anfang an mitberücksichtigt werden: Diese Gruppe hat Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsleistungen. Die Grundversorgung kann für sie nur die erste Station auf dem Weg zu einer möglichst frühen Selbsterhaltungsfähigkeit sein.

Allerdings wäre ein reines Abstellen auf die Selbsterhaltungsfähigkeit diskriminierend. Menschen mit Behinderungen, ältere und kranke Menschen, die nicht selbsterhaltungsfähig sein können, muss aus Sicht der Diakonie, spätestens nach einem Jahr Vertriebenenstatus ebenfalls ein Übergang zu den Leistungen der Sozialhilfe/Mindestsicherung ermöglicht werden.

Aus Sicht der Diakonie sollte daher bereits während der Grundversorgung möglichst früh auf die Bereitstellung von individuellem Wohnraum gesetzt werden. Wenn Wohnungen zunächst als Grundversorgungsquartier zur Verfügung gestellt werden, könnten sie später, im Idealfall denselben Bewohner:innen als Integrations-Startwohnungen dienen. Damit kann das Grundversorgungssystem rascher wieder entlastet werden.

Zugang zu Erwerbsarbeit in Österreich

Für die Bewohner:innen von Grundversorgungsquartieren bestand bislang ein defacto Verbot zur Arbeitsaufnahme. Durch die Aufhebung des sog. „Bartenstein-Erlass“¹ durch den Verfassungsgerichtshof im Juni 2021 ist ein Zugang zum Arbeitsmarkt (mit Einschränkung der allgemeinen Bestimmungen zum Schutz des Arbeitsmarktes „Ersatzkräfteverfahren“) möglich.

Nunmehr werden in die Grundversorgungsquartiere auch Flüchtlinge mit Vertriebenen-Status, die einen sofortigen Arbeitsmarktzugang haben, aufgenommen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt für immer mehr Personen in Grundversorgung macht eine Reform des Grundversorgungssystems dringend notwendig, da die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zum Verlust der Grundversorgung (derzeit bei Verdienst von über 110 Euro/Monat) führt.

Umgekehrt sollten erwerbstätige Bewohner:innen einen angemessenen Kostenbeitrag zur Grundversorgung leisten. Wer nicht selbsterhaltungsfähig ist, sollte im Quartier bleiben dürfen (Richtwert sollte der Mindeststandard der Sozialhilfe/Mindestsicherung sein).

Um einen späteren Auszug aus dem Grundversorgungsquartier zu ermöglichen ist es wichtig, eine Ansparmöglichkeit zu schaffen. Das kann über einen anrechenfreien Freibetrag geschehen, der nicht als „Vermögen“ gewertet wird und somit nicht zum Verlust des Quartiers führt.

Ad 2. Umstieg in die Sozialhilfe/Mindestsicherung:

Nach der ersten Phase, in der die Basisversorgung der Grundversorgung für Vertriebene ein wichtiges Versorgungs-Instrument darstellt, sollte die Überleitung in das Sozialhilfe/Mindestsicherungssystem sichergestellt werden. Wie oben bereits ausgeführt, handelt es sich bei der Gruppe der Vertriebenen um Personen mit einem -vorgezogenen- Flüchtlingsstatus. Eine unsachliche und dauerhafte Schlechterstellung gegenüber asylberechtigten Personen muss daher vermieden werden.

Ein sanfter Übergang aus dem Grundversorgungs- in das Sozialhilfe/Mindestsicherungssystem sollte gewährleistet sein. Wer rasch am Arbeitsmarkt Fuß fasst und über ein dauerhaftes Einkommen verfügt, sollte daher rasch in eine eigene Wohnung ziehen können. Das kann, wenn das Einkommen noch nicht zur Selbsterhaltungsfähigkeit reicht, durch „Aufstockungsbeträge“ im Sozialhilfe/Mindestsicherungssystem gewährleistet werden. Das Grundversorgungssystem sollte ab diesem Zeitpunkt zugunsten anderer Personen, die noch nicht selbsterhaltungsfähig sind entlastet werden.

Auch für Personen, die bereits älter oder nicht arbeitsfähig sind, sollte, um Diskriminierung zu vermeiden, ein Umstieg ins Sozialhilfe/Mindestsicherungssystem nach einem Jahr ermöglicht werden.

Ad 3. Freier Arbeitsmarktzugang:

Leider wurde von der ursprünglichen Ankündigung eines freien Arbeitsmarktzuganges Abstand genommen. Das Arbeitsministerium hat auf das Vorliegen einer Beschäftigungsbewilligung, wenngleich ohne Arbeitsmarktprüfung, bestanden.

Im Sinne einer möglichst weitgehenden Gleichstellung von Vertriebenen und Asylberechtigten hätte die Diakonie einem tatsächlich freien Zugang zum Arbeitsmarkt den Vorzug gegeben.

¹ Beschränkung der Beschäftigung für Asylsuchende auf Saisonarbeit zwischen 2004 und Juni 2021

Da Beschäftigungsbewilligungen an den Arbeitgeber gebunden sind, führt der Verlust der Arbeitsstelle deshalb auch immer zum gleichzeitigen Verlust des Arbeitsmarktzuganges. War die Person, die die Arbeitsstelle verliert, bereits selbsterhaltungsfähig und hat selbständig gewohnt, folgt – wenn noch kein Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben wurde – auch der Verlust der Wohnung.

In diesem Fall heißt es dann: Zurück an den Start – und damit ins Grundversorgungsquartier. Somit besteht ein hoher Druck für die Person mit Vertriebenenstatus, die Arbeitsstelle, um jeden Preis zu halten. Auch dann, wenn es sich gegebenenfalls um ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis handelt.

Eine aktive Arbeitsvermittlung, sowie Kompetenzchecks durch das AMS sind aus Sicht der Diakonie zu begrüßen.

Die Wiederaufnahme der Integrationsbegleitung im Rahmen eines Integrationsjahres wäre ebenfalls wünschenswert.

Ad 4. Integrationsleistungen:

Aus Sicht der Diakonie muss bei den Integrationsleistungen das Rad nicht neu erfunden zu werden. Es wäre wünschenswert, wenn sämtliche, bereits für andere schutzberechtigte Personen bestehende Integrationsangebote für die Gruppe der Vertriebenen geöffnet würden. Selbstverständlich wird für die Ausweitung der Angebote eine entsprechende finanzielle Aufstockung notwendig sein.

Der Diakonie ist eine Gleichbehandlung aller Schutzberechtigten in Österreich ein großes Anliegen. Eine Differenzierung zwischen ukrainischen Geflüchteten und anderen Schutzberechtigten durch „Spezialangebote“ ist weder zielführend noch wünschenswert.

Im Bereich von Bildung und Ausbildung sollte es ebenfalls zur Ausweitung bestehender Angebote kommen. Die Diakonie vertritt die Ansicht, dass eine Förderung und Vertiefung der Erstsprache jedenfalls dem (umstrittenen) Konzept von segregierten Deutschförderklassen der Vorzug zu geben ist. Wesentlich erscheint die rasche Einbeziehung von ukrainisch-sprachigem pädagogischem Personal. Auch im elementarpädagogischen Bereich ist eine alltagsintegrierte Sprachförderung vorzusehen, bzw. auszubauen.

Vertriebene haben, wie andere asylsuchende Jugendliche in Österreich einen erschwerten Zugang zu Bildung. Einerseits sind Deutschkenntnisse im österreichischen Bildungssystem, das sehr monolingual ausgerichtet ist, Voraussetzung um jeglicher Form von Unterricht folgen zu können. Und andererseits ist das österreichische Bildungssystem, das formalen Bildungsabschlüssen eine sehr hohe Relevanz zuspricht, für quereinsteigende Jugendliche schwer zugänglich. Formale Bildungsabschlüsse können zwar nachgeholt werden, was sich jedoch in der Praxis als sehr mühsam und zeitraubend erweist.

Wer über das schulpflichtige Alter (15 Jahre) hinaus ist, hat keinen Anspruch auf den Besuch einer höherbildenden Schule, die Aufnahme kann abgelehnt werden, wenn der Altersunterschied zu den anderen Schülern zu groß wäre.

Daher sollte aus Sicht der Diakonie, insbesondere nach der Erfüllung der Schulpflicht, ein unbürokratischer Zugang zu höheren Schulen ermöglicht werden.

Ad. 5. Sozial- und sozialmedizinische Leistungen:

Vertriebene sollen bei Sozialleistungen und sozialmedizinischen Leistungen Staatsbürger:innen gleichgestellt werden, sowie dies auch der Fall für Asylberechtigte ist.

Das betrifft insbesondere die Bereiche des Bezuges der Familienbeihilfe, des Kinderbetreuungsgeldes, aber auch Zugang zu frühen Hilfen wie Frühförderung und sonstige therapeutische Leistungen für Kinder.

Für Menschen mit Behinderungen müssen ebenfalls – auch während des Aufenthaltes in Grundversorgungsquartieren – all jene Angebote zur Verfügung stehen, die ansonsten auf Staatsbürger:innen und Asylberechtigte beschränkt sind.

Vertriebene sollen wie Staatsbürger:innen und Asylberechtigte Pflegegeld erhalten. Hier muss sichergestellt werden, dass das Pflegegeld anrechenfrei bleibt und nicht als Einkommen gerechnet wird. Für die Begutachtung soll ein/e Dolmetscher:in zur Verfügung gestellt werden.

Die Länder übernehmen die Kosten für die stationäre Pflege, die nicht durch das Einkommen und das Pflegegeld der pflegebedürftigen Person gedeckt werden können. Dies muss auch für Vertriebene gelten. Weiters fördern die Länder die Inanspruchnahme von mobilen Diensten – auch hier sollen Vertriebene Staatsbürger:innen gleichgestellt sein.

Ebenso sollen Vertriebene Zugang zur Förderung von 24-h-Betreuung haben, die zu 60% vom Bund und zu 40% von den Ländern bezahlt wird.

Pflegende Angehörige mit Vertriebenenstatus sollen, wie österreichische Staatsbürger:innen auch, während des Bezugs von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe in Pflegekarenz gehen können. Weiters sollen sie die Möglichkeit der Selbst-, Weiter-, bzw. Mitversicherung in der Pensions- und Krankenversicherung haben, wie es auch österreichischen pflegenden Angehörigen zusteht.

Christoph Riedl, christoph.riedl@diakonie.at

Anja Eberharter, anja.eberharter@diakonie.at

Martin Schenk, martin.schenk@diakonie.at

Johanna Pisecky, johanna.pisecky@diakonie.at