



Von der Bundesbetreuung zur Grundversorgung

Die flächendeckende Einführung der Grundversorgung für Schutzsuchende in der Zeit des Asylverfahrens war 2004 ein großer Schritt. Die Zeit davor war geprägt von willkürlichem Ausschluss von staatlichen Leistungen, Unterversorgung und Obdachlosigkeit. Leider wurden die Jahre seither nicht genutzt, um ein funktionierendes System aufzubauen. Reformen wären dringend notwendig. *Von Daniela Krois, Herbert Langthaler und Lisa Sommerauer*

Spricht man in Österreich von der Aufnahme von Flüchtlingen, kommt unweigerlich die Rede auf Traiskirchen. Seit der sogenannten „Ungarnkrise“ 1956/57 fungiert die ehemalige Artilleriekadetten-

schule in dem Heurigenort südlich von Wien als Auffangstation für Flüchtlinge. Daneben war auch schon unmittelbar nach dem Krieg das 1938 von den Nazis eingerichtete Reichsarbeitsdienstlager Thalham in St. Georgen im Attergau für die Aufnahme von Vertriebenen adaptiert worden.

Österreich hatte erst 1955 seine Souveränität wiedererlangt und noch bevor die letzten Besatzungssoldaten abgezogen waren, am 15. April 1955 die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert. Die hohe Anzahl von Geflüchteten aus Ungarn stellte die erste Unterbringungsherausforderung nach dem 2. Weltkrieg dar. Flüchtlinge aus Ungarn erhielten ohne Antragstellung einen Asylstatus, und in der Unterbringung konnte auf Unterstützung von Bund, Ländern, UNHCR, in- und ausländischen Hilfsorganisationen zurückgegriffen werden. Die Niederschlagung des „Pra-

ger Frühlings“ 1968 brachte die nächste große Fluchtbewegung. Wie für die Ungar:innen davor war Österreich für Flüchtlinge aus der Tschechoslowakei primär Transitland, sie mussten nur kurzfristig versorgt werden. Das Selbstbild Österreichs als Transit- und nicht als Zielland, prägte die Aufnahme und Versorgung von Geflüchteten bis in die 1980er Jahre hinein.

Traiskirchen und Thalham blieben für Tausende eine Zwischenstation auf ihrem Weg nach Kanada, USA, Australien oder Südafrika.

Für die Organisation der Unterbringung wurde 1960 von Innenministerium und UNHCR der *Flüchtlingsfonds der Vereinten Nationen* gegründet. Mit dem ersten Asylgesetz, das 1968 in Kraft trat, musste man, um einen Anspruch auf Unterstützung während des Asylverfahrens erhalten zu können, ein Asylantrag stellen. Es bestand jedoch kein Rechtsanspruch auf Unterbringung und Versorgung. Im „Lager“ Traiskirchen wurden ab Ende der 1960er Jahre Asylwerber:innen nicht nur untergebracht, sondern auch ihre Asylanträge überprüft. Ab 1972 wurden auch Geflüchtete aus Südamerika (Chile, Argentinien), Asien („Boat People“) und Afrika (Uganda) aufgenommen.

Ein grundlegender Paradigmenwechsel kündigte sich schon zu Beginn der 1980er Jahre an, als rund 150.000 Menschen von Polen nach Österreich flüchteten. Lediglich ca. 33.000 davon stellten einen Asylantrag. Die Weiterreise war erstmalig erschwert, da potenzielle Aufnahmeländer restriktivere Einreisebestimmungen etabliert hatten. Österreich entwickelte sich damit vom Transit- zum Zielland wider Willen. Neben Traiskirchen und Thalham wurden Geflüchtete nun auch in Gasthöfen oder ehemaligen Pensionen in den Bundesländern untergebracht.

Bereits 1982 waren Diskussionen über die Aufnahme und Betreuung von Geflüchteten an der Tagesordnung. Während NGOs die Versorgung und Unterbringung kritisierten, den fehlenden Zugang zum Arbeitsmarkt und das geringe Angebot an Deutschkursen oder auch die nicht vorhandene psychologische Betreuung, gab es Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern, wer für die Unterbringung von Asylwerber:innen und die damit in entstehenden Kosten zuständig sei.

1990 wurde das *Bundesbetreuungsgesetz 1990* erlassen, dem wie vielen Gesetzen danach nur eine befristete Haltbarkeit beschieden war. Bereits 1991 wurde es durch ein neues Gesetzeswerk ersetzt. Dieses beinhaltete erstmals eine unbefristete finanzielle Absicherung für hilfsbedürftige Asylwerber:innen sowie Leistungen für privates oder organisiertes Wohnen, Verpflegung und Krankenpflege. Die Mitwirkung bei der Identitätsfeststellung

Traiskirchen und Thalham blieben für Tausende eine Zwischenstation auf ihrem Weg nach Kanada, USA, Australien oder Südafrika.

im Rahmen des Asylverfahrens und Kriterien zur Hilfsbedürftigkeit wurden festgelegt. Es gab weiterhin keinen Rechtsanspruch, und die Zuständigkeit für die Flüchtlingsversorgung lag wie zuvor ausschließlich beim Bund, die Umsetzung organisierte das Innenministerium.

Wie das Asylgesetz 1991 hatte das Bundesbetreuungsgesetz primär das Ziel, Österreich möglichst unattraktiv zu machen. Durch den fehlenden Rechts-

anspruch auf Versorgung und Unterbringung konnte ein Großteil der Asylwerber:innen in den Jahren 1991 bis 2003 von der Bundesbetreuung ausgeschlossen werden.¹

1 Zu den Verhältnissen vor Einführung der Grundversorgung siehe auch „Insgesamt war das eine wahnsinnige Situation“ Seite 18

Die Grundversorgung wird aus der Taufe gehoben

Die flächendeckende Versorgung von Schutzsuchenden wurde erst 2003 unausweichlich. Einerseits durch einen Beschluss des Obersten Gerichtshofes (OGH) in einem von den NGOs angestrebten Verfahren, in dem erstmals ein „de facto Rechtsanspruch“ für Asylwerbende auf „Bundesbetreuung“ bejaht wurde.²

2 OGH vom 24.2.2003, 1 Ob 272/02k

Mit Erlass der *Richtlinie 2003/9/EG über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern* (kurz: *Aufnahmerichtlinie*) wurde dann der österreichische Gesetzgeber gezwungen, die rechtlichen Rahmenbedingungen für Schutzsuchende neu zu gestalten. Bei einem Asylgipfel im

de am 24. März 2004 von ÖVP, FPÖ und SPÖ angenommen.

Aufgabenteilung Bund/Länder im Rahmen der Grundversorgung

Bund und Länder unterzeichneten 2004 gemäß dem Art. 15 der Bundesverfassung, der Zuständigkeitsaufteilungen zwischen Bund und Ländern regelt, die sogenannte *Grundversorgungsvereinbarung-Art 15a B-VG*, die mit 1. Mai 2004 in Kraft trat und für unbestimmte Zeit gültig ist.

Ziel der Vereinbarung war neben Rechtssicherheit für die Betroffenen und Klarheit über die Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Bund und Ländern die Festlegung der Verteilung der Personen in Grundversorgung auf alle Bundesländer entsprechend ihrer Bevölkerungsstärke. Neben der Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern sowie dem *Grundversorgungsgesetz-Bund* (GVGB 2005) wurden in den Bundesländern eigene Landesgrundversorgungsgesetze erlassen, die die Verwaltung und Abrechnung von Grundversorgungsleistungen (GVS), die Koordination der Unterbringung von Geflüchteten sowie die Zuerkennung und Einstellung von GVS-Leistungen regeln.

Das Bundesbetreuungsgesetz hatte primär das Ziel, Österreich möglichst unattraktiv zu machen.

Herbst 2003 wurde am entsprechenden Gesetzesentwurf seitens der Bundesländer insbesondere die Kostenaufteilung kritisiert. Ihre Vorschläge für die Aufteilung zwischen Bund und Ländern reichten von 90:10 (Kärnten), bis zu 70:30 (Steiermark). Schließlich wurde die bis heute gültige Kostenteilung von 60:40 beschlossen. Die Kostenübernahme der Länder ist allerdings nur befristet: Dauert das Asylverfahren länger als 12 Monate, zahlt der Bund zu 100%. Im Februar 2004 ging die Regierungsvorlage an den Nationalrat und wur-

Wer hat Anspruch auf was?

Aus verschiedenen Gründen hat sich der Gesetzgeber entschlossen, nicht nur Schutzsuchenden während des Asylverfahrens Grundversorgungsleistungen (GVS) zu garantieren, sondern auch anderen „hilfsbedürftigen Fremden“, die ihren Lebensbedarf „nicht ausreichend aus eigenen Kräften beschaffen können und diesen auch nicht von anderen Personen oder Einrichtungen erhalten“. Konkret sind dies neben Asylwerber:innen bis zum rechtskräftigen Abschluss ihres Verfahren



und Asylberechtigten während der ersten vier Monate nach Asylanerkennung auch subsidiär Schutzberechtigte, Personen mit bestimmtem Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen und Geflüchtete nach negativem Ausgang des Asylverfahrens ohne Aufenthaltsrecht, wenn sie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind. Dazu kommen seit März 2022 Vertriebene aus der Ukraine.

Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte dürfen sich nach Statuszuerkennung in einem Bundesland ihrer Wahl niederlassen, die Wohnsitzauflage fällt damit weg.

Die Übergangsfrist von vier Monaten für Asylberechtigte, vor allem für jene, die relativ schnell einen Schutzstatus erhalten, erweist sich oftmals als zu kurz, um sich auf dem österreichischen Wohnungs- und Arbeitsmarkt zurechtzufinden. Zumindest haben Asylberechtigte, wenn sie die Grundversorgung verlassen, Anspruch auf alle Sozialhilfeleistungen.

Bei subsidiär Schutzberechtigten ist das anders, sie bleiben trotz Aufenthaltsstatus und Zugang zum Arbeitsmarkt weiter Zielgruppe der GVS. Sie müssen wie Asylberechtigte die Integrationsvereinba-

rung erfüllen und sich beim *AMS* arbeitssuchend melden. Nur in Wien und Tirol können (privat wohnende) subsidiär Schutzberechtigte die Ausgleichszulage (Aufzahlung auf Höhe der Sozialhilfe/Mindestsicherung) beim jeweiligen Sozialamt beantragen.

Kostenhöchstsätze

Die Mittel, die pro Kopf für Grundversorgte aufgewendet werden können, wurden in der Grundversorgungsvereinbarung (Art. 9) als Kostenhöchstsätze festgelegt. Wie der Name sagt, handelt es sich dabei um Maximalsätze, die nicht auf Basis von Kalkulationen errechnet werden, sondern das Ergebnis von Verhandlungen sind. Eine jährliche Valorisierung (Anpassung an die Inflation) ist nicht vorgesehen, so dass jede Erhöhung, wie zuletzt 2022, einer neuen Vereinbarung bedarf, die im Nationalrat beschlossen werden muss. Die damit verbundenen politischen Debatten drehen sich weniger um die Qualität der Versorgung, sondern werden insbesondere genutzt, um Ressentiments gegen Geflüchtete zu schüren. Dass beim gegebenen pauschalen Tagsatz von € 25,- pro Person keine angemessene Betreuung möglich ist,

Spricht man in Österreich von der Aufnahme von Flüchtlingen, kommt unweigerlich die Rede auf Traiskirchen.

3 Zur Finanzierung der GVS siehe Seite 38 „Wo Zahlen mehr gelten als Menschenrechte“

muss nicht weiter erläutert werden. Dass das monatliche Taschengeld von € 40,– seit 2004 nicht erhöht wurde, verwundert in diesem Kontext nicht.³

Erst im Zuge der Aufnahme und Versorgung ukrainischer Vertriebener tauchten auch in den Medien kritische Stimmen auf. Warum Flüchtlingen aus Afghanistan, Syrien oder anderen Staaten des globalen Südens ein solches Leben seit Jahrzehnten zugemutet wird, erhellt eine Aussage des Innenministers jüngst im *Standard*: „Diese Menschen sind einen ganz anderen Lebensstandard gewohnt,“ begründete Karner, warum Geflüchtete mit weniger Mitteln auskommen sollen.

Zusammenarbeit von Bund und Ländern

Damit die Grundversorgung entsprechend der Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern durchgeführt werden kann, wurde der *Bund-Länder-Koordinationsrat* (kurz *Korat*) ins Leben gerufen. Dort stehen sich Vertreter:innen aller Vertragspartner der Art 15-Vereinbarung „partnerschaftlich und gleichberechtigt“ gegenüber. Die neun Bundesländer (durch die zuständigen Referatsleiter:innen) und das *BMI* (Sektion V/B/9 Grundversorgung) sind mit je einer Stimme vertreten. Das Gremium tagt regelmäßig und „widmet sich der partnerschaftlichen Lösung von Problemen, die sich aus aktuellen Anlässen, der Auslegung dieser Vereinbarung, der Kostenverrechnung und deren Prüfung sowie aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse ergeben.“

Außerdem berät der *Korat* über mögliche Änderungen der Inhalte der GVV und über notwendige Änderungen der Kostenhöchstsätze. Die Vereinbarungen, die zwischen den *Korat*-Mitgliedern getroffen werden, sind nicht öffentlich zugänglich,

jedoch gelten sie als Richtschnur für die weitere Vorgehensweise in verwaltungs- und abrechnungsrelevanten Fragen sowie im operativen Bereich der Grundversorgung. Nur aus Rechnungshofberichten werden zumindest teilweise Inhalte der Arbeit des *Korat* öffentlich, z.B. der Umgang mit rechtskräftig negativ beschiedenen Personen, Kostenverrechnung zwischen Bund und Ländern, Freibetragshöhe bei Arbeitstätigkeit etc.

In jedem Bundesland wurde eine Landesgrundversorgungsstelle eingerichtet, die operative Umsetzung wird meist in Kooperation mit NGOs oder ausgelagerten Agenturen (*Tiroler Soziale Dienste*, *Fonds Soziales Wien*) durchgeführt.

Die Betreuungsstellen des Bundes wurden seit 2003 unter Aufsicht des Innenministeriums von privaten Firmen betrieben, bis 2011 von European Homecare und von 2012 bis 2019 von der Schweizer *ORS Service*. Seither greift das Innenministerium für die Betreuung auf die im Jahr 2019 gegründete mildtätige und gemeinnützige Gesellschaft des Bundes, die *BBU GmbH* (*Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen*) zurück.

Eine zentrale Aufgabe der *BBU*, konkret der *BBU-Koordinierungsstelle* ist neben der Betreuung von Geflüchteten, die Zuweisung in freie Plätze der Landesgrundversorgung. Die *BBU-Koordinierungsstelle* bietet den jeweiligen Landesgrundversorgungsstellen jene Asylwerber:innen an, deren Verfahren bereits zugelassen ist. Je nach verfügbaren Kapazitäten in den Bundesländern sagen die Landes-Grundversorgungsstellen zu oder ab. Geflüchtete können sich nicht aussuchen, wo und wie sie GVS erhalten. Selbst ein Wechsel innerhalb eines Bundeslandes muss im Vorfeld begründet und von der

jeweiligen Landes-GVS Stelle genehmigt werden.

Unterbringungsarten in der Grundversorgung

In der Landesgrundversorgung sind dann unterschiedliche Unterbringungsarten möglich. Die Menschen werden während der ersten Zeit des Asylverfahrens in Einrichtungen von NGOs, Quartieren gewinnorientierter Firmen oder in ehemaligen Pensionen/Hotels untergebracht. Manchmal liegen diese in Gemeinden ohne gute Infrastruktur und Verkehrsanbindung. Kleinere Quartiere, ohne Betreuungspersonal vor Ort, werden in regelmäßigen Intervallen durch mobile Flüchtlingsbetreuer:innen besucht. Die (mobilen) Beratungs- oder Betreuungsleistungen werden meist von NGOs (Ausnahme Tirol und Kärnten) übernommen und im Rahmen der GVS als *Information, Betreuung und Beratung* (kurz *IBB*) zusammengefasst. Sozialarbeiter:innen beraten die Menschen in Grundversorgung vor Ort, wobei durch den Beratungsschlüssel von 1:140 viele Fragen zu kurz kommen, weil die Klient:innen in erster Linie der Ausgang ihres Asylverfahrens beschäftigt. Es hilft dabei wenig, dass 2014, zehn Jahre nach der Einführung der Grundversorgung, Mindeststandards für die *IBB* sowie für die Unterbringung erarbeitet und beschlossen wurden. So sollte die *IBB* individuelle Perspektivenabklärung, Aufklärung über Rechte und Pflichten im Asylverfahren bis zu klassischen Beratungsleistungen wie Unterstützung beim Privat-

verzug, Beratung bei Schulstart/Kindergarten, Unterstützung bei Beschäftigung, Weitervermittlung an andere Beratungsstellen bis zu Ansuchen für Verlegung in andere Quartiere umfassen.

Festgelegt wurden in den Mindeststandards für die Unterbringung, in welchem Ausmaß, Anzahl und wie Menschen untergebracht werden sollen; u.a. die Bereiche Sanitäreinrichtungen, Reinigung, Gemeinschaftsflächen, Verpflegungsmöglichkeiten, Unterbringungsmindeststandards, gesundheitliche Aspekte, Vorgaben zum Betreuungspersonal, Sicherheitsmaßnahmen. Die Mindeststandards für die Unterbringung wie auch für *IBB* wurden bis dato nicht evaluiert.

Vulnerable Gruppen

Leider wurden bislang auch keine Standards für die Unterbringung von vulnerablen Gruppen definiert. Folterüberlebende oder Gewaltbetroffene, aber auch allein geflüchtete Frauen, LGBTIQ-Personen, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen oder Menschen mit Mobilitätseinschränkungen fordern das derzeitige Unterbringungssystem Grundversorgung heraus, ohne dass dafür ausreichend Mittel zu Verfügung stehen. So gibt es kaum barrierearme Plätze für Personen mit Mobilitätseinschränkungen. Insbesondere Vertriebene aus der Ukraine, wo ein nicht unerheblicher Teil der Personen (chronisch) krank oder älter als 60 Jahre ist, bringen das GVS-System an seine Grenzen. So braucht es zum Beispiel für Personen



So gibt es gibt kaum barrierearme Plätze für Personen mit Mobilitätseinschränkungen.



mit psychischen Erkrankungen oder/und Opfer von Gewalt dringend Einzelzimmer.

Minderjährige Geflüchtete, die ohne Eltern in Österreich ankommen und einen Asylantrag stellen, werden in eigenen Betreuungseinrichtungen der *BBU* aufgenommen. Dies sind allerdings meist Großquartiere, in denen bis zu 100 Fluchtwaisen oder mehr untergebracht sind. Den Kindern wird eine Rechtsvertretung für das Asylverfahren zur Verfügung gestellt. Somit ist zwar die asylrechtliche Vertretung in der Zeit des Zulassungsverfahrens gesichert, ungeklärt bleibt jedoch, wer für die Kinder darüber hinaus zuständig ist und die Obsorge übernimmt. Obsorge innezuhaben bedeutet, die Verantwortung für das Kind zu übernehmen und sicherzustellen, dass das Kind in allen Belangen eine adäquate Betreuung und Unterstützung erhält. Die eigentlich zuständigen *Kinder- und Jugendhilfen* übernehmen die Obsorge für die Kinder nicht, solange diese in den *BBU*-Quartieren leben. Erst mit der Zuweisung in die Landes-GVS übernimmt die dort zuständige *Kinder- und Jugendhilfe* die Obsorge.

Dass in den ersten Wochen und Monaten nach der Ankunft in Österreich niemand für die Kinder verantwortlich ist, stellt ein kinderschutzrechtliches Versäum-

nis seitens der österreichischen Behörden dar. Diese Schutzlücke muss geschlossen und entsprechende Gesetze erlassen werden, um Obsorge ab Tag 1 zu ermöglichen – so lautet auch eine Empfehlung der Kindeswohlkommission aus dem Jahr 2021. Selbst im Regierungsprogramm von *ÖVP* und *Grünen* findet sich das Vorhaben: „Schnelle Obsorge für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) durch die Kinder- und Jugendhilfe“ zu garantieren.

Sobald eine Zuweisung in die Landes-GVS erfolgt ist, werden Minderjährige in kleinteiligen Einrichtungen untergebracht. In der Betreuung von geflüchteten Kindern gibt es jedoch Doppelstandards: Fluchtwaisen ab 14 Jahren werden in Wohngruppen im Rahmen der GVS untergebracht und nicht in Wohngruppen der *Kinder- und Jugendhilfe (KJH)*. Unmündige Kinder unter 14 Jahre können in regulären sozialpädagogischen Einrichtungen der *KJH* untergebracht werden. Der Unterschied zwischen Wohngruppen im Rahmen der GVS oder im Rahmen der *KJH* liegt allen voran in der Finanzierung, in der Gruppengröße und an den Personalvorgaben.

Nicht weniger wichtig neben der Unterbringung für Fluchtwaisen ist eine weiterführende engmaschigere Betreuung für volljährig gewordene UMF. In *KJH*-Einrich-

tungen kann der Aufenthalt bis zum 21. Lebensjahr verlängert werden, in GVS-Einrichtungen nur in Ausnahmefällen. Oftmals finden sich junge Erwachsene, die volljährig geworden sind, in Mehrbettzimmern in GVS-Einrichtungen für Erwachsene wieder.

Leider verbringen Fluchtweisen seit Herbst 2022 mehr Zeit in den Bundesbetreuungseinrichtungen als vorgesehen, weil es keine ausreichenden Unterbringungsplätze im Rahmen der GVS in den Bundesländern gab bzw. bis dato gibt. Dies hatte zur Folge, dass insgesamt 601 UMF (476 bereits zum Asylverfahren zugelassen) im Februar 2023 in den Bundesbetreuungseinrichtungen untergebracht waren. Durchschnittlich waren UMF mit Stand Februar 2023 133 Tage in Bundesbetreuung. Ein Jahr später, Anfang März 2024 verweilen UMF noch immer rund 100 Tage in Bundesbetreuung, von 262 UMF sind bereits 220 zum Verfahren zugelassen.

Arbeitsmarktzugang im Rahmen der Grundversorgung

Die Verpflichtung, Asylberechtigten den Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt zu gewähren, ergibt sich aus Unionsrecht. Artikel 26 der Qualifikations-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Schutzsuchenden ab Zuerkennung eines Schutzstatus vollen Zugang zum Arbeitsmarkt sicherzustellen. Asylwerber:innen ist spätestens neun Monate nach Antragstellung voller Arbeitsmarktzugang zu gewährleisten, falls das Asylverfahren dann immer noch in der ersten Instanz anhängig ist.

In Österreich wird die Beschäftigung von Asylwerber:innen durch das Ausländerbeschäftigungsgesetz geregelt. Zwar ist die Regelung hier liberaler als die EU-Norm: Zugang zum Arbeitstakt gibt es schon nach drei Monaten und das Verfahren kann auch

schon bei der Beschwerdeinstanz anhängig sein. Allerdings ist die Ausübung einer unselbständigen Tätigkeit nur nach einer vorab erteilten Beschäftigungsbewilligung an die/den Arbeitgeber:in möglich, in der Praxis eine hohe Hürde.

Grundsätzlich gilt, dass bei Arbeitseinkommen ein Freibetrag von € 110,- pro Person sowie € 80,- für jedes weitere Familienmitglied möglich ist. Das übrige Einkommen wird mit den GVS-Leistungen gegengerechnet, der Verlust des Wohnplatzes in organisierten Quartieren steht immer im Raum.

Für Vertriebene aus der Ukraine wurde eine andere Freibetragsregelung geschaffen. Diese besagt, dass nach Abzug des Freibetrages nur 65% an die GVS-Leistungen angerechnet werden. Die neue Regelung soll ein Anreiz sein, sich schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren und wurde u.a. damit begründet, dass Ukrainer:innen über gute Bildungsschlüsse verfügen und somit leichter in den Arbeitsmarkt zu integrieren seien.

Die Betroffenen finden sich in einem schwer zu durchschauenden bürokratischen System wieder, jegliches Einkom-

Leider verbringen Fluchtweisen seit Herbst 2022 mehr Zeit in den Bundesbetreuungseinrichtungen als vorgesehen.

men wird mit oder ohne Freibetrag angerechnet und von den Leistungen der GVS abgezogen. Sich etwas anzusparen, etwa für eine eigene Wohnung, ist innerhalb dieses Systems nicht möglich. Anreize für eine Arbeitsaufnahme sinken, sobald die

ersten Rückzahlungen oder Leistungseinschränkungen fällig werden.

Grundversorgung – wie weiter?

Die seit 2004 angestrebte Vereinheitlichung der Betreuung von Geflüchteten ist nur bedingt gelungen. Zwar konnten durch die Grundversorgungsvereinbarung einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, wie Aufgabenteilung, Kostenverrechnung, Krankenversicherung, gemeinsame Datenbank u.a., jedoch blieb die Ausgestaltung im Detail in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Die Landes-Grundversorgungsgesetze regeln, wie die *IBB* ausgestaltet ist, welche Unterbringungsformen es gibt oder welche Kriterien es ermöglichen, von einer organisierten Unterkunft auf privates Wohnen zu wechseln. Auch, ob das Taschen- und Pflegegeld in einer organisierten Einrichtung oder das Pflegegeld und der Mietzuschuss im privaten Wohnen bar ausbezahlt oder überwiesen werden, ist unterschiedlich. So hat es erhebliche Auswirkungen auf Unterbringung und Betreuung, welchem Bundesland eine geflüchtete Person zugewiesen wird.

Kürzere Verweildauer

Die Grundversorgung ist als vorübergehende Unterstützungsleistung während des Asylverfahrens konzipiert und nicht für eine langfristige Unterbringung gedacht. Dennoch verbringen insbesondere subsidiär Schutzberechtigte einige Jahre in diesem System.

Einer Studie von *UNHCR* aus dem Jahr 2014 zufolge hielten sich subsidiär Schutzberechtigte durchschnittlich 732 Tage, also etwa 2 Jahre, in Grundversorgung auf. Die durchschnittliche Verweildauer ist inzwischen weiter gestiegen. Laut einer parlamentarischen Anfragebeantwortung hal-

ten sich Grundversorgte im Jahr 2020 1.303 Tage in der GVS auf. Mit Stichtag 1. April 2023 waren von den rund 9.000 subsidiär Schutzberechtigten in GVS rund 4.300 länger als fünf Jahre in diesem System. Auch die meisten Vertriebenen aus der Ukraine hängen inzwischen mehr als zwei Jahre in der GVS fest.

Aufgrund des eigentlich vorübergehenden Charakters der Grundversorgung sind Arbeits- und Integrationsmaßnahmen nicht explizit vorgesehen. Es wäre daher äußerst notwendig, Personen mit Arbeitsmarktzugang mittelfristig aus dem GVS-System herauszulösen. Dann könnte sich die Grundversorgung ihrer ursprünglichen Aufgabe und Zielgruppe widmen: Asylwerber:innen vorübergehend zu versorgen.

Bessere Kooperation

Die Quote, die die Anzahl der Geflüchteten pro Bundesland entsprechend des Anteils an der Gesamtbevölkerung festlegt, ist nur auf dem Papier gültig. In der Praxis gibt es keine gleichmäßige Verteilung, weil subsidiär Schutzberechtigte und Vertriebene sich aussuchen können, wo sie (privat) wohnen. Diese Gruppen sind nicht steuerbar, im Gegensatz zu Asylwerber:innen, die sich vor einem Bundeslandwechsel die Zustimmung der jeweiligen Landes-GVS Stelle holen müssen. Dieser Trend wurde verstärkt durch die Einführung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes 2019, das subsidiär Schutzberechtigte als Bezugsgruppe ausgeschlossen hat. Dass sie in Tirol und Wien weiterhin Sozialhilfe/Mindestsicherung erhalten, verstärkt den Zuzug in die Hauptstadt.

Auch sonst funktioniert die „partnerschaftliche Zusammenarbeit“ der Bundesländer bei der Erreichung der Quoten nur bedingt. Die Erfüllung der Quoten ist von ausreichenden Kapazitäten in der Landes-

GVS abhängig. Die starren Kostenhöchstsätze verhindern die Finanzierung einer adäquaten Betreuung durch NGOs, weshalb diese keine neuen Quartiere eröffnen können. Auch gibt es gegen neue Quartiere, egal ob von Bund- oder Ländersseite, meist politischen Widerstand in den Kommunen. Das Hick-Hack zwischen Bund und Ländern um die Schaffung von Unterbringungsplätzen und das Aufrechnen von (unerfüllten) Quoten wird seit Jahren medial ausgetragen, von „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ keine Spur. Auch im *Bund-Länder-Koordinationsrat (Korat)* können nicht immer alle Themenbereiche einer Lösung zugeführt werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, einen geeigneten Konfliktlösungsmechanismus, etwa eine Schiedsinstanz einzurichten, bisher vergeblich.

Evaluierung und Transparenz

Eine Aufgabe des *Korat* wäre es, periodische Analysen zur Umsetzung der Grundversorgungsvereinbarung zu erstellen. Über solche Analysen ist nichts bekannt, wenn es solche geben sollte, sind sie nicht öffentlich zugänglich. Auch gibt es keine öffentlich zugängliche Statistik über Zahl der Grundversorgten, Verweildauer etc. Eine monatlich veröffentlichte GVS-Statistik würde zur Versachlichung der Diskussionen beitragen.

Unterbringungskrisen wie in den Jahren 2015/16 und 2022, aber auch die Covid-19 Pandemie haben das System ins Wanken gebracht. Reformbedarf wurde auch vom Rechnungshof festgehalten und von NGOs eingefordert, aber auch von den Vertragsparteien der Grundversorgungsvereinbarung als Notwendigkeit gesehen. Die Anpassung der Kostenhöchstsätze ist seit 2004 ein Dauerbrenner in der Diskussion rund um Unterbringung, Quotener-

füllung und Schaffung von neuen Kapazitäten. Ohne ausreichende Finanzierung wird das nicht funktionieren.

Anfang 2022 wurde im *Korat* zumindest für folgende Bereiche eine Weiterentwicklung beschlossen: Anpassung der Kostenhöchstsätze, Straffung der Zielgruppen der GVS, IT-Modernisierung und -Vereinfachung sowie Vorkehrungen für den Krisenfall (u.a. Vorhaltekapazitäten, effektiver und verbindlicher Verteilmechanismus).⁴

Für diese Prozesse braucht es die gründliche Analyse des Status Quo. Wobei die Expertise der NGOs, die die Grundversorgung oft operativ durchführen, genutzt werden muss.

Um die tatsächlichen Bedürfnisse der Geflüchteten zu erheben, braucht es die Etablierung von Clearingstellen. Auf allen Ebenen (Unterbringung, Betreuung, Sozialberatung) ist die Festsetzung, Umsetzung und Evaluierung von Mindeststandards unbedingt notwendig. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Unterbringung von vulnerablen Gruppen zu legen. Integrationsmaßnahmen wie Deutschkurse oder andere Bildungs- und Informationsangebote müssen verstärkt angeboten werden, dazu braucht es auch leistbare Mobilität.

Es ist noch ein weiter Weg, bis die Grundversorgung die Ansprüche des Artikel 25 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* erfüllt: „Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet (...).“⁵ Dafür braucht es eine intensive Anstrengung aller Beteiligten, Transparenz und ein Ende von wechselseitigen Schuldzuweisungen.

4 Fabits, Pözl, Webinger: 20 Jahre Grundversorgung – Krisenbewältigung und Lessons Learned. In Christian Filzwieser und Lioba Kasper (Hg.): Jahrbuch Asyl- und Fremdenrecht (2023)

5 Zit. aus der Resolution der Generalversammlung 217 A (III). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 10.12.1948, <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>, p.8 (14.03.2024)