



Seit 20 Jahren im Grunde versorgt

Dass Flüchtlingen ein gewisses Maß an staatlicher Unterstützung zusteht, scheint uns heute selbstverständlich. Das war nicht immer so. Was wir heute als „Grundversorgung“ kennen, wurde vor 20 Jahren eingeführt. Doch was war davor? Von Johannes Pucher

Flüchtlingsversorgung klappt nicht ohne die Zivilbevölkerung. Das war schon in den 1990er Jahren so, zu Zeiten des Jugoslawienkrieges und hat sich bei jeder größeren Fluchtbewegung wieder bestätigt. Oft fehlt es den Regierungen einfach am politischen Willen, sich um Schutzsuchende zu kümmern, so dass besonders in akuten Situationen NGOs und Freiwillige den Laden schupfen müssen. Dennoch scheint es heutzutage selbstverständlich, dass Asylwerber:innen ein gewisses Maß an staatlicher Versorgung zusteht. Doch das war nicht immer so. Die Einführung dessen, was wir heute als „Grundversorgung“

kennen, jährt sich heuer zum 20. Mal.

Die Zeit vor Mai 2004 beschreiben jene, die sie beruflich miterlebt haben, unisono als quasi rechtsfreien Raum in Bezug auf die Unterbringung, Beratung und Betreuung von Schutzsuchenden. Rechtsfrei, weil Asylwerber:innen damals keinen Rechtsanspruch darauf hatten, in die sogenannte „Bundesbetreuung“ des Staates aufgenommen zu werden. Daran hing nicht nur die Unterbringung und Betreuung, sondern beispielsweise auch die Krankenversicherung. „Arg war die Willkür“, sagt Christoph Riedl von der *Diakonie*. „Das Innenministerium hat teilweise täg-

lich die Kriterien geändert, wer aufgenommen wird.“ Immer wieder wurden Nationalitäten, bei denen eine niedrige Anerkennungswahrscheinlichkeit angenommen wurde, gleich ganz von der Versorgung ausgeschlossen.

Viele, viele Obdachlose

Und das Resultat davon? Viele obdachlose Flüchtlinge. Auch wenn die Politik das stets abgestritten hat, besonders unter dem später wegen Bestechlichkeit zu einer unbedingten Haftstrafe verurteilten ÖVP-Innenminister Ernst Strasser. Belastbare Zahlen, wie viele Flüchtlinge Anfang der 2000er Jahre keine Bleibe hatten, gibt es nicht. Christoph Riedl, damals Rechtsberater in Traiskirchen, erzählt folgendes: „Das sind Szenen, an die ich mich gar nicht gern zurückerinnere. Die erste Arbeit in der Früh war, Obdachlosenlisten anzulegen und Schlafplätze zu suchen. Da das in der Regel nicht gereicht hat, hatten wir so eine Art Triage, also wir haben uns selber Kriterien ausgedacht, wen wir nehmen und wen nicht. Afrikaner aus Ländern, wo es eine größere Community gibt, zum Beispiel eher nicht, weil sie es auch anders schaffen. Neuangekommene mit kleiner Community eher schon.“

Viele der Obdachlosen wurden damals in Notquartieren untergebracht, die „voll bis in die Büros waren“, wie Riedl sagt. Auf den Kosten blieben die NGOs sitzen. Als man das Innenministerium einmal per Schreiben aufforderte, drei Jahre Unterbringungskosten für eine fünfköpfige, afghanische Flüchtlingsfamilie zu erstatten „ist mir der Abteilungsleiter fast durchs Telefon gesprungen“, erzählt Riedl. Ein Zusammenschluss aus NGOs beschloss daraufhin, den Klagsweg zu beschreiten und forderte das Geld in einem Musterverfahren vom Staat zurück – und

bekam damit beim Obersten Gerichtshof Recht.

Besonders herausfordernd war die fehlende Krankenversicherung. „Ich kann mich an eine Situation mit einer schwangeren Frau erinnern, bei der wir dafür sorgen mussten, dass die Krankenversicherung für die Geburt aktiviert wird, sonst hätte sie für die Entbindung bezahlen müssen. Drei, vier Stunden nach der Geburt wurde die Krankenversicherung wieder gesperrt“, sagt Mario Alam, der damals Berater im Asylzentrum der Caritas war. Generell sei es in der Beratung hauptsächlich um die Deckung von Grundbedürfnissen wie Schlafplatz und Versorgung mit Nahrungsmitteln gegangen. „Das war deprimierend“, sagt Alam, der heute beim Verein Ute Bock arbeitet. Der ist übrigens damals genau aus dieser Situation heraus entstanden, weil die pensionierte Sozialarbeiterin Ute Bock auf eigene Faust begann, obdachlosen Flüchtlingen Schlafplätze zu geben.

Auf einmal ist es möglich

Das alles änderte sich im Mai 2004, vielleicht nicht schlagartig, aber dennoch effektiv, mit der Einführung dessen, was wir heute als Grundversorgung kennen. Dass es überhaupt dazu kam, ist vor allem der EU zu verdanken – konkreter der EU-Aufnahmerichtlinie, die Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerber:innen festlegte. In ihr war erstmals ein Rechtsanspruch auf „materielle Aufnahmebedingungen“, also Unterkunft, Verpflegung und Kleidung, sowie „erforderliche medizinische Versorgung“ festgeschrieben.

In Österreich wurde die EU-Aufnahmerichtlinie 2004 durch eine sogenannten 15a-Vereinbarung umgesetzt. Darin vereinbarten Bund und Länder, wer in puncto Flüchtlingsversorgung wofür zuständig ist.

„Auf einmal war es für ganz viele Sachen möglich, eine staatliche Versorgungsleistung zu bekommen, wo es vorher nicht möglich war“, sagt Gerlinde Hörl, die seit 1999 bei der *Caritas Salzburg* in der Flüchtlingsbetreuung arbeitet.

Asylwerber:innen waren plötzlich krankenversichert und der Staat zahlte für die

befristete Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur Versorgung der Geflüchteten. „Basierend auf diesen Erfahrungen habe ich 2002 bei einer *BMI*-Sitzung vorgeschlagen, dass man eine unbefristete 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Länder abschließen sollte über die gemeinsame Betreuung“, erzählt er. Gemeinsam mit Beamten-Kollegen aus Kärnten und Oberösterreich sowie dem Innenministerium habe er damals den Text ausgearbeitet. „Ziel war es, Versorgungslücken zu schließen, für Leute, die darauf angewiesen sind, aber auch Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, wie den gleichzeitigen Bezug von Sozialhilfe vom Bund und Grundversorgung von den Ländern“, sagt Beier.

Ein Zusammenschluss aus NGOs beschloss daraufhin, den Klagsweg zu beschreiten.

Unterbringung, die Betreuung, aber auch für die Beratung und Information. Die 15a-Vereinbarung sah außerdem Unterstützung für den Schulbedarf, monatliches Taschengeld in organisierten Quartieren und eine adäquate Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen vor – um nur einige der Neuerungen zu nennen. „Das war ein Meilenstein, das muss man ganz klar so sagen“, sagt Hörl – auch wenn die Grundversorgung dennoch für manche Flüchtlinge ein finanzieller Rückschritt war. In Salzburg beispielsweise bekam man davor nämlich auch als Asylwerber:in nach sechs Monaten durchgehendem Aufenthalt Sozialhilfe. Diese Menschen mussten ab 2004 zurück in die Grundversorgung wechseln.

Immer wieder Unterbringungskrisen

Hanspeter Beier war 2004 Leiter der *Abteilung IVW2 Staatsbürgerschaft und Wahlen* der niederösterreichischen Landesregierung und hat die 15a-Vereinbarung maßgeblich mitentworfen. Er war schon ab 1992 zuständig für die Aufnahme der Flüchtlinge aus dem Jugoslawienkrieg und später der Kosovar:innen. Damals gab es

Heute ist Beier stolz auf sein Werk, ohne dem herausfordernde Situationen wie die Fluchtjahre 2015 und 2016 sicher nicht zu managen gewesen wären, meint er – und von Seiten der NGOs stimmt man ihm da zu.

Was sich in herausfordernden Zeiten aber auch immer wieder zeigt, ist, dass die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern das Management von größeren Ankunftsahlen nicht unbedingt einfacher macht. Sowohl in der Unterbringungskrise 2015/16 als auch jetzt wieder bei der Ankunft der Ukrainer:innen begann ein Eiertanz zwischen Bund und Landesregierungen, die nicht zügig genug Quartiere aufsperrten. Für die betroffenen Asylwerber:innen führt das dann meist dazu, dass sie viel länger in überfüllten Bundesquartieren wie Traiskirchen oder Thalham bleiben müssen als gedacht – oder gar in Zelten, wie wir es auch immer wieder gesehen haben.

„Da fehlen mir die führenden Kräfte aus Politik und Gesellschaft, die darauf hinweisen, warum man helfen muss“, sagt Beier, der Verhandlungen mit Gemeinden

um das Aufsperrn von Flüchtlingsquartieren zur Genüge kennt. „Da wird leider Politik mit Zahlen betrieben, aber wenn die Verteilung so wäre, dass in jeder Gemeinde ein paar Flüchtlinge sind, dann wäre es für niemanden überfordernd.“

Andere sind, was die Bund/Länder-Kompetenzaufteilung angeht, „durch und durch gespalten“, wie Christoph Riedl zum Beispiel. „Grundsätzlich macht es nämlich überhaupt keinen Sinn, in einem Land, das kleiner ist als Bayern, zehn verschiedene Grundversorgungsgesetze zu haben“ (Neun Bundesländer + Bundesgrundversorgung). Von denen hängt nämlich ab, unter welchen Bedingungen man als Asylwerber:in privat wohnen darf oder nicht, welche Tagsätze für die Betreuung bezahlt werden oder ob man die zustehenden Geldleistungen in bar, als Überweisung oder als Gutschein bekommt. Auch was Deutschkurse und Therapieplätze angeht, sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern teils eklatant. „Auf der anderen Seite ist alles, was es an positiven Entwicklungen gegeben hat, immer von den Bundesländern gekommen“, hadert Riedl.

Privatisiert - und dann wieder verstaatlicht

„Aus operativer Sicht ist es mühsam“, sagt Andreas Achrainger ganz klar. Er ist der Leiter der 2020 gegründeten *Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU)*. Auch sie stellt einen relevanten Punkt in der Entwicklung der Grundversorgung dar. Durch sie wurde nämlich die Betreuung in den Erstaufnahmezentren des Bundes, die seit 2003 von profitorientierten Unternehmen durchgeführt wurde, wieder verstaatlicht – und mit ihr auch gleich die Rechts- und Rückkehrberatung, was bis heute von NGO-

Seite kritisiert wird, weil die *BBU* eine ans Innenministerium angebundene Agentur ist.

Die Ankunft der Ukrainer:innen war eine große Managementaufgabe für die *BBU*. Auch sie konnte das Aufstellen von Zelten nicht vollends verhindern. Die Kooperation mit den Ländern habe hier aber durchaus funktioniert, sagt Achrainger. Der Bund habe den ersten Schwall an Ankommenden mit seinen vorgehaltenen Quartieren abgedeckt und dann seien die Länder mit ihren Quartieren eingestiegen. „Genau den gleichen Mechanismus, der hier funktioniert hat, würde ich mir auch im Asylwesen wünschen“, sagt Achrainger.

Aktuell beginnt langsam die Debatte, was mit den Ukrainer:innen passieren soll, wenn im März 2025 ihr Status als Vertriebene ausläuft. Aus der Sicht Achraingers und der meisten anderen im Flüchtlingsbereich Tätigen ist klar, dass die Menschen aus der Grundversorgung herausmüssen. Aus einem einfachen Grund: „Ich nenne die Grundversorgung immer eine klassische Inaktivitätsfalle“, sagt Achrainger. Man kann de facto nicht arbeiten, ohne sie zu verlieren, darf kein Vermögen ansparen und man bekommt in der Praxis auch keinen Deutschkurs – sprich, man kann sich kein Leben aufbauen, solange man in Grundversorgung ist. „Zu glauben der Krieg wird bald aufhören und alle gehen zurück, wäre ein Fehler“, sagt Achrainger. „Es braucht jetzt eine langfristige Perspektiven für die Ukrainer:innen.“

Ob der Staat diese Perspektive ermöglicht, wird sich weisen. Notwendig wird es sein, wenn man die Ukrainer:innen nicht in der „Inaktivitätsfalle“ festhalten will – um sich in ein paar Jahren dann über Probleme bei der Integration zu beschweren. Aber vielleicht will man ja genau das.