



Die Grundversorgung verbessern: Sechs Lösungsansätze

Positionspapier der in der Grundversorgung tätigen
Organisationen der Bundesarbeitsgemeinschaft
Freie Wohlfahrt (BAG)

Datum: April 2024

Caritas

Diakonie 



volkshilfe.

Einleitung

Die Grundversorgung in ihrer derzeitigen Form gibt es seit Mai 2004 – seit 20 Jahren – und löste die damalige „Bundesbetreuung“ für Geflüchtete ab. Erstmals wurde ein (Rechts-) Anspruch auf Unterbringung und Versorgung von Schutz- und Hilfsbedürftigen sowie eine Bund-Ländervereinbarung zur Kostentragung und Administration der Grundversorgung geschaffen. Bahnbrechend war, dass Schutzsuchende nun nicht mehr auf die Versorgung durch karitative Organisationen angewiesen waren und erstmals ein Rechtsanspruch auf Versorgung bestand. Nun ist es Zeit für den nächsten Meilenstein in der Grundversorgung. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen, ist eine umfassende Reform unausweichlich geworden.

Mithilfe von Rückmeldungen aus Grundversorgungseinrichtungen in ganz Österreich, konnten wir sowohl rechtliche als auch praktische Herausforderungen identifizieren, ein umfassendes Bild der Situation gewinnen und konkrete Vorschläge erarbeiten. Während manche Empfehlungen in einigen Bundesländern bereits umgesetzt sind, ist es Zweck dieses Papiers für die Notwendigkeit einer flächendeckenden, kostendeckenden und österreichweiten Umsetzung der genannten Empfehlungen zu appellieren.

Bei einer umgehenden Reform der Grundversorgung muss jedenfalls auch die Frage mitgenommen werden, welchen Zweck sie verfolgt und welche Zielgruppe sie versorgen soll:

1. Zielgruppe: Dem Grunde nach ist das System der Grundversorgung darauf ausgerichtet, Menschen während des laufenden Asylverfahrens unterzubringen und zu versorgen.
2. Zweck: Dieser liegt klar darin, eine Zielgruppe, die hilfsbedürftig ist, für einen überschaubaren Zeitraum mit dem Notwendigsten zu versorgen. Was definitiv nicht im Bereich dessen liegt, was die Grundversorgung leisten kann und soll, ist, Menschen mit Schutzstatus und Arbeitsmarktzugang langfristig unterzubringen. Im Februar 2024 war dennoch nur ein Viertel der Grundversorgten Asylwerber*innen (19.000 von insgesamt 76.000).

Die in diesem Papier dargestellten Lösungsansätze basieren auf den eben dargestellten Zielsetzungen und zielen nicht darauf eine längerfristige Unterbringung von Menschen mit Schutzstatus – wie z.B. die ukrainischen Vertriebenen – zu ermöglichen.

1. Ausreichende Unterbringungskapazitäten & ein geregelter Übernahmeprozess

Ein maßgeblicher Aspekt qualitativer Unterbringung ist das Vorhandensein ausreichender Kapazitäten – auf Landes- und Bundesebene, in der Regelbetreuung und in der Betreuung spezifischer Zielgruppen.

Das fehlende Vorhandensein ausreichender Plätze in der Landesgrundversorgung und die Schwierigkeiten bei der Koordination der Übernahme von der Bundes- in die Landesgrundversorgung führen dazu, dass die Einrichtungen auf Bundesebene zusehends an ihre Grenzen kommen und Grundversorgte oft unverhältnismäßig lange auf die Überstellung in ein Landesquartier warten müssen. Während einzelne Bundesländer die Quote erfüllen bzw. sogar übererfüllen, realisieren andere Bundesländer nicht einmal zwei Drittel der erforderlichen Übernahmen.

Daher braucht es:

- ausreichende Unterbringungskapazitäten auf Bundes- und auf Landesebene.
- die Schaffung von Vorhaltekapazitäten auf Bundes- und auf Landesebene
- sowie einen Prozess zu den Übernahmen in die Landesgrundversorgung, der im gemeinsamen Verständnis zwischen Bund und Ländern organisiert wird.

2. Unterbringung in geeigneten Unterkünften

Es ist von entscheidender Bedeutung, Menschen in angemessenen, menschenwürdigen Unterkünften unter zu bringen und dabei ihre individuellen Bedürfnisse zu berücksichtigen.

1. Anamnese Gespräch:

Grundlage für jegliche Form von Unterbringung und Betreuung muss eine eingehende Anamnese sein, in der sowohl die geeignete Betreuungsform als auch die notwendige Betreuungsintensität erhoben wird und besonders vulnerable Schutzbedürftige identifiziert werden.

- Das Anamnese Gespräch sollte unmittelbar nach der Asylantragstellung, spätestens jedoch im Erstaufnahmezentrum stattfinden.
- Es sollte von medizinischem und sozialarbeiterischem Fachpersonal geführt werden.
- Es sollte ausführlich, vertraulich und dolmetsch-gestützt erfolgen. Inhalte des Gesprächs dürfen nur mit ausdrücklicher Zustimmung an die Asylbehörde weitergegeben werden.
- Den Abschluss des Gespräches bildet die Zuweisung zu einem Quartiertyp, entsprechend des festgestellten Betreuungsbedarfes und der notwendigen Betreuungsintensität.

2. Unterbringungsformen für vulnerable Personengruppen:

2a. Unbegleitete, minderjährige Flüchtlinge (UMF):

- UMF sollten nach der Ankunft in Clearinghäusern – und nicht in den Erstaufnahmestellen – untergebracht werden.
- Diese Clearinghäuser sollten direkt von der Kinder- und Jugendhilfe bzw. jedenfalls nach ihren geltenden Standards betrieben werden.
- Es muss ausreichend und nach den Kinder- und Jugendhilfe Standards qualifiziertes Personal bereitgestellt werden.
- Clearinghäuser sollten idealerweise gemeinsam von Bund und Ländern finanziert werden.
- Auch nach Überstellung in die Landesgrundversorgung muss die Unterbringung von UMF entsprechend den Betreuungsstandards der Kinder- und Jugendhilfe erfolgen.
- Unmündige Minderjährige (jünger als 14 Jahre) fallen ausschließlich in die Zuständigkeit der örtlich zuständigen Kinder- und Jugendhilfe und müssen von dieser entsprechend ihren Unterbringungsstandards außerhalb von Landes-Grundversorgungsquartieren untergebracht werden.

2b. Frauen-Quartiere:

- Es sollten Quartiere für alleinstehende Frauen und alleinstehende Frauen mit Kindern (kein erhöhter Aufwand zur Unterbringung im Standard-Quartier, jedoch keine Unterbringung von Männern) geschaffen werden.
- Im Falle von Gefährdung muss zusätzlich eine Gewaltschutzeinrichtung mit entsprechendem Sicherheitskonzept und Zugangskontrolle vorgesehen werden.
- Wichtig ist auch die Betreuung durch weibliches Betreuungspersonal.

2c. Unterbringung für Menschen mit erhöhtem Betreuungsbedarf (EBB):

- Es sollten Quartiere mit ausreichend Fachpersonal für Personen mit psychischen Beeinträchtigungen (inkl. Suchterkrankungen) und/oder physischen Beeinträchtigungen geschaffen werden.
- Für besonders vulnerable Personen sollte es möglich sein, zusätzliche Betreuungs-, Pflege oder anderweitige Unterstützungsleistungen aus dem Regel-Gesundheitssystem in Anspruch zu nehmen. Eine Übersiedlung in den stationären Bereich sollte weitestgehend vermieden werden, da diese zur Trennung von An- und Zugehörigen führt und oftmals mit sozialer Isolation (aufgrund von Sprachbarrieren und/oder einer anderen Altersstruktur in den stationären Einrichtungen) verbunden ist.

- Zudem sollte für Personen mit besonders hohem Betreuungsbedarf, deren betreuerischer und pflegerischer Bedarf in EBB-Quartieren nicht mehr gedeckt werden kann, Intensivbetreuungs-Quartiere zur Verfügung gestellt werden.
- Es sollte eine Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand erfolgen. Die Kostentragung ist über Tagsätze in dieser Wohnform aufgrund der unterschiedlichen Bedarfe sehr schwer abzubilden.

2d. LGBTIQ-Personen:

- Es sollten LGBTIQ-Quartiere für Personen geschaffen werden, die aufgrund ihres besonderen Sicherheitsbedürfnisses nicht im Standard-Quartier untergebracht werden können oder das nicht wollen.
- Diese Unterbringung benötigt ein Sicherheitskonzept und Zugangskontrollen.

3. Bundesweit einheitliche verbindliche Betreuungs- und Beratungsstandards

Grundversorgte Personen werden im Rahmen der sozialen Betreuung mit „Information, Beratung und Betreuung“ unterstützt. Diese Maßnahmen dienen in erster Linie der leichteren Orientierung nach der Ankunft in Österreich und einer schnelleren Eingewöhnung in die damit verbundenen neuen Lebensumstände sowie die Vermittlung der Werte und Rechtsgrundlagen der Aufnahmegesellschaft.

Für die Betreuung im Rahmen der organisierten Unterkünfte wurde 2014 Standards von der Landesflüchtlingsreferent*innenkonferenz festgelegt, welche nicht mehr zeitgemäß sind. Dieser Rahmen sollte bundesweit vereinheitlicht sowie an den Anforderungen der heutigen Zeit angepasst und aufgewertet werden. Außerdem müssen maßgebliche Aspekte aufgenommen werden:

- Halbierung Betreuungsschlüssel: Eine Halbierung des derzeit geltenden Betreuungsschlüssels von 1:140 auf 1:70 ist unerlässlich, um eine hoch qualitative sowie auch nachhaltige Betreuung und Beratung bundesweit zu gewährleisten.
- Qualifiziertes Personal: Alle Mitarbeiter*innen müssen für die besondere Situation von Schutzsuchenden und anderen hilfsbedürftigen Fremden geschult sein. Das bedeutet die Einstellung von entsprechend qualifiziertem, mehrsprachigen Betreuungspersonal (z.B. Sozialarbeiter*innen, Sozialpädagoge*innen; wichtig sind insbesondere interkulturelle Erfahrung und spezielle Aus- und Weiterbildung in asyl- und fremdenrechtlichen Fragen). Die Leitung der Wohnbetreuung sollte auf alle Fälle von einer Fachkraft übernommen werden, die über kommunikative und interkulturelle Kompetenzen verfügt, um im Alltag auftretenden Konflikte lösen zu können.
- Dolmetscher*innen: Zusätzlich müssen Dolmetscher*innen bzw. Dolmetsch-Systeme (z.B. Videodolmetsch) verfügbar sein.

Wichtig ist auch zwischen der Betreuung im Rahmen der organisierten Unterkünfte und der mobilen Betreuung (IBB) zu unterscheiden. Es wäre wichtig auch für die IBB verbindliche Standards zu erarbeiten, die insbesondere auf die Besonderheiten in der mobilen Betreuung im Gegensatz zur Betreuung im Rahmen der organisierten Unterkünfte Betracht nehmen.

4. Kostendeckende Finanzierung einer menschenwürdigen Unterbringung und Betreuung

Die Finanzierung einer menschenwürdigen Unterbringung stellt aktuell eine sehr große Herausforderung dar. NGOs stehen vor der Situation, dass die an sie ausbezahlten Tagsätze für die Unterbringung von Schutzsuchenden nicht ausreichen, um die erforderlichen Rahmenbedingungen zu erfüllen. Es müssen teilweise Spendengelder eingesetzt werden, um diese Aufgabe für die öffentliche Hand zu erfüllen und Schutzsuchenden eine menschenwürdige, ihren Rechten angemessene Unterbringung zur Verfügung zu stellen.

Damit die angesprochenen Standards erfüllt werden können, braucht es – nicht zuletzt auf Grund der Kostenexplosion der vergangenen Jahre – dringend eine Erhöhung der Mittel, die von Bund und Ländern dafür zur Verfügung gestellt werden. Hier geht es vorrangig um die Abdeckung von Mehrkosten beim Personal und menschenwürdigen Wohnraum.

Insbesondere sind dabei folgende Punkte kumulativ relevant:

- Abgeltung von Kostensteigerungen: Derzeit erfolgt die Abgeltung von Grundversorgungsleistungen österreichweit entweder nach Echkosten, nach dem Realkostenmodell oder dem Tagsatzmodell. Unabhängig davon welches Finanzierungsmodell gilt, muss gewährleistet werden, dass Kostensteigerungen – zum Beispiel durch eine Indexierung – abgedeckt werden. Das gilt sowohl für die Regelbetreuung als auch für spezifische Formen der Unterbringung.
- Finanzierung von Vorhaltekapazitäten: Vorhaltekapazitäten auf Bundes- und auf Landesebene sind notwendig, damit ein akuter Mehrbedarf an Quartieren abgedeckt werden kann.
- Finanzierung einer Auslastungsgarantie: Neben belegten müssen außerdem auch freigehaltene Betten bzw. Betreuungsplätze finanziert werden, z.B. über eine zu festzulegende Auslastungsgarantie.
- Übernahme von Eröffnungs- und Schließkosten von Quartieren: Hier entstehen den Trägern Kosten, die gesondert zu dem laufenden Betrieb abzugelten sind. Dazu zählen Kosten durch Akquirierung, Adaptionsarbeiten, Errichtungskosten, Instandsetzungskosten, Ausstattung etc.
- Erhöhung und Valorisierung: Eine Erhöhung und jährliche Valorisierung jener Tagsätze, die direkt an die grundversorgten Personen ausbezahlt werden, wie z.B. das Schul- oder Bekleidungs-geld.
- Planbarkeit: Letztlich ist eine gewisse Planbarkeit unerlässlich, um eine zuverlässige Unterbringung zu gewährleisten. Dies umfasst Aspekte wie die Dauer der Finanzierung freier Plätze, Mitarbeiterkapazitäten, Mietverträge usw.

5. Integration ab Tag 1

Die Möglichkeit, Integrationsleistungen in Anspruch zu nehmen besteht derzeit in den meisten Fällen erst nach Erteilung des Internationalen Schutzes bzw. Subsidiären Schutzes. Schon bei der Aufnahme von Schutzsuchenden kann aber der Grundstein für eine gelungene Integration gelegt werden. Betreuung und Leistungen in der Grundversorgung sind daher unbedingt mit möglichst frühen Integrationsmaßnahmen zu verschränken.

Integrationsmaßnahmen wie Unterstützung beim Spracherwerb, der Anerkennung von Qualifikationen und Bildungsabschlüssen und die Eingliederung in die Gesellschaft kommen dabei nicht nur den Schutzsuchenden zu Gute, sondern auch der Aufnahmegesellschaft – wirtschaftlich, sozial und kulturell.

Folgendes ist notwendig:

- Zugang zu Deutschkursen: Basis für die Integration sowie die Arbeitsmarktintegration ist die Kenntnis der Landessprache. Sehr früh mit dem Sprachkurs anzufangen motiviert und ist erfolgsversprechend. Der Zugang zu kostenlosen Deutschkursen sollte daher bereits für alle Asylwerber*innen flächendeckend zur Verfügung stehen und sich nicht an der Anerkennungswahrscheinlichkeit orientieren. Best practice sind hier etwa Salzburg und Vorarlberg, die Deutschkurse für alle Asylwerber*innen anbieten, die Leistungen aus der Grundversorgung beziehen. Zusätzlich ist Basisbildung für Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 vorgesehen.
- Frühe Perspektivenabklärung: Mit dem Spracherwerb einhergehen sollte eine frühe Abklärung von Perspektiven in Hinblick auf bereits erworbene Qualifikationen und bestehende Arbeitserfahrungen. Das Fortsetzen von Ausbildungen – seien es Berufsausbildungen, Hochschulstudien etc. – sollte unterstützt und erleichtert werden, rasche Nostrifikationen müssen möglich sein. Ziel muss sein, Schutzsuchende möglichst früh in den Arbeitsmarkt zu integrieren und diesbezügliche bestehende Hürden abzubauen.
- Indexanpassungen der Leistungen: Schließlich muss ein selbstbestimmtes und würdevolles Verwalten der eigenen – meist ohnehin sehr beschränkten – finanziellen Ressourcen gewährleistet sein. Leistungen an Grundversorgte (z.B. das monatliche Taschengeld) müssen weiterhin in einer Form zur Verfügung gestellt werden, die es ermöglicht, dass Grundversorgte jederzeit darüber verfügen und eigenverantwortlich damit wirtschaften können. Jährliche Indexanpassungen aller Leistungen, die sich realistisch an der Gesamtwirtschaftslage orientieren, sind dabei zwingend nötig.

6. Leistbare Mobilität

Alltag erfordert Mobilität – und das gilt umso mehr, wenn man einer Ausbildung und/oder einer beruflichen Tätigkeit nachgeht. Nach der derzeitigen Regelung können Grundversorgte für bestimmte Wege Einzelfahrscheine bekommen – dazu zählen z.B. Arztbesuche, Ladungen zu Einvernahmen oder das Bringen und Abholen von Kindern während des verpflichtenden Kindergartenjahres. Darüber hinaus kann ein Ersatz der Fahrtkosten nur ausnahmsweise genehmigt werden. Grundsätzlich ist kein Ersatz vorgesehen, wenn man Kinder in die Schule bringt bzw. abholt oder, wenn man einer Ausbildung oder Arbeit nachgeht. Insbesondere Volontariate oder Praktika, die gering bezahlt werden oder gar unentgeltlich erfolgen, sind daher für Grundversorgte oft schlichtweg nicht finanzierbar. Das betrifft den ländlichen Raum nochmals stärker, wo oft größere Strecken zurückgelegt werden müssen.

- Hier sollte ein kostengünstiges Ticket für den öffentlichen Verkehr geschaffen werden.
- Best practice Beispiel ist das „maximo fair“ Ticket in Vorarlberg, das Bezieher*innen von Sozialhilfe oder Grundversorgung die Freifahrt mit Bahn und Bus in ganz Vorarlberg um 19 EUR pro Monat (Vollpreis = 96 EUR) ermöglicht.