

4.1 Das Wiener Grundversorgungsgesetz

Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)⁶⁹

Wer ist ein Flüchtling?

Artikel 1 der *GFK* definiert einen *Flüchtling* als Person, die sich außerhalb jenes Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz hat und die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann.

Warum ist die *GFK* wichtig?

Sie ist das erste universell geltende Abkommen, das sich ausschließlich und umfassend *Flüchtlingen* widmet. Sie legt eine Reihe von grundlegenden Rechten fest, die zumindest denen von Ausländern entsprechen, die sich rechtmäßig in einem bestimmten Land aufhalten. Oftmals entsprechen diese Rechte auch denen der Staatsangehörigen des Aufnahmelandes. Die *GFK* trägt der internationalen Dimension von Flüchtlingskrisen und der Notwendigkeit der internationalen Zusammenarbeit Rechnung, einschließlich der Teilung der Verantwortung zwischen den Staaten.

Was ist der Inhalt der *GFK*?

Sie definiert, was der Begriff *Flüchtling* bedeutet. Sie bestimmt die Rechte von *Flüchtlingen*, etwa die Religions- und Bewegungsfreiheit sowie das Recht zu arbeiten, das Recht auf Bildung und das Recht auf den Erhalt von Reisedokumenten. Doch sie unterstreicht auch die Pflichten von *Flüchtlingen* gegenüber ihrem Aufnahmeland. Ein Kernprinzip der Konvention ist das Verbot, einen *Flüchtling* in ein Land zurückzuweisen, in dem er Verfolgung fürchten muss (Non-Refoulement). Sie nennt zudem Personen oder Gruppen von Personen, denen kein Schutz nach der *GFK* zusteht.

Am 1.5.2004 trat die *Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde in Österreich* in Kraft. Die Grundversorgungsvereinbarung nach Artikel 15a des Bundesverfassungsgesetzes bietet die Grundlage für die Betreuung von AsylwerberInnen, Asylberechtigten, Vertriebenen und anderen aus rechtlichen und faktischen Gründen nicht abschiebbaren Menschen in Österreich. Damit wurde die bisherige gesetzliche Grundlage, die sogenannte Bundesbetreuung, ersetzt und die Versorgung der Zielgruppe vereinheitlicht. Festgelegt wurde mit dieser Vereinbarung zwischen Bund und Ländern auch die gleichmäßige Verteilung der AsylwerberInnen im gesamten Bundesgebiet sowie eine Kostenteilung zwischen Bund und Ländern. Alle Bundesländer haben auf Basis der Vereinbarung eigene Grundversorgungsgesetze in Kraft gesetzt.

Die Betreuung von AsylwerberInnen war bis 1.5.2004 im *Bundesbetreuungsgesetz* geregelt. Die Unterbringung erfolgte in ausgesuchten Privatquartieren (z.B. in Gasthöfen) oder in eigenen Betreuungsheimen. Eine Unterstützung für privat wohnende AsylwerberInnen (analog zur Grundversorgung) sah die Bundesbetreuung nicht vor. Die Finanzierung erfolgte ausschließlich durch den Bund.

Die Regelungen in der *Bundesbetreuung* waren zum Teil intransparent und schlossen einen großen Teil der Hilfe- und Schutzsuchenden aus, sodass nur rund ein Drittel der Flüchtlinge versorgt wurde. Zwei Drittel wurden durch karitative Organisationen (teilweise finanziert durch die Länder), Verwandte und Bekannte unterstützt oder blieben sich selbst überlassen.

Die von der EU verabschiedete *Richtlinie über die Mindeststandards für die Aufnahme von AsylwerberInnen* (RL 2003/9/EG) erforderte eine grundlegende Umgestaltung des nationalen Aufnahmesystems und der Versorgung der Zielgruppe. Eine Novelle des *Bundesbetreuungsgesetzes* wurde schon bald nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft gesetzt und durch eine umfassende Änderung des *Bundesbetreuungsgesetzes* ersetzt. Das neue Gesetz trägt dem Umstand Rechnung, dass zwischen Bund und Ländern die Aufgabenteilung bei der Versorgung und Unterstützung von hilfsbedürftigen AsylwerberInnen ab 1.5.2004 über die Grundversorgung abgewickelt wurde. Dem Bund verblieb nur die Zuständigkeit für AsylwerberInnen während des Zulassungsverfahrens in den eigenen Betreuungsstellen (z.B. *Erstaufnahmestelle Ost – Traiskirchen*). Die Länder sind für die Versorgung von AsylwerberInnen mit zugelassenem Verfahren sowie für nicht abschiebbare Fremde zuständig. Die Kosten werden zwischen Bund und Ländern nach einem Schlüssel (60:40) aufgeteilt. Bei längerer Verfahrensdauer (> 12 Monate) trägt der Bund zur Gänze die Kosten.

Basierend auf dem Gliedstaatsvertrag zwischen allen neun Bundesländern einerseits und dem Bund (*Grundversorgungsvereinbarung – Art 15a B-VG*) andererseits, hat das *Land Wien* – wie alle anderen acht Bundesländer auch – die entsprechenden Regelungen im dazu notwendigen Landesgesetz über *Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen)* in Wien umgesetzt.

Durch die finanzielle Beteiligung der Länder an den Kosten der Grundversorgung sowie die Übernahme der Versorgung der Zielgruppe durch die Länder hat sich die Situation für die Betroffenen deutlich verbessert.

⁶⁹ <http://www.unhcr.at/rechtsinformationen/internationales-fluechtlingsrecht/voelkerrechtliche-dokumente/genfer-fluechtlingskonvention.html> (26.05.2010).

In den letzten Jahren ist die Anzahl der AsylwerberInnen stark zurückgegangen. Dies ist vor allem auf eine restriktivere Bundesgesetzgebung zurückzuführen. Darüber hinaus hat sich die geopolitische Lage verändert und Österreich ist durch den EU-Beitritt der meisten Nachbarländer von sicheren Drittstaaten umgeben. Nach der sogenannten Dublin II Verordnung ist jenes Mitgliedsland der Europäischen Union für Asylverfahren zuständig, in welches Asylsuchende als erstes einreisen. Asylanträge in Österreich haben sich daher stark reduziert. Per 1. Juli 2010 waren laut *Bundesministerium für Inneres* in Österreich 24.134 Asylverfahren anhängig. Beim überwiegenden Teil (18.143) handelte es sich um Asylverfahren in zweiter Instanz (Berufungsverfahren). Im Vergleich dazu ist der Anteil an erstinstanzlichen Verfahren mit rund 25% zum Stichtag an allen Verfahren äußerst gering.

Anerkennungsraten im Asylverfahren⁷⁰

Laut *EUROSTAT* lagen die Anerkennungsrate von AsylwerberInnen, d.h. der Anteil der positiven Entscheidungen an der Gesamtzahl der Entscheidungen der ersten Instanz, in Österreich im Jahr 2009 bei 21,7% und damit unter dem EU27-Schnitt. Die Anerkennungsrate lag in der EU27 in der ersten Instanz bei 27% und im endgültigen Berufungsverfahren bei 19%.

Verantwortlich für die nach wie vor große Anzahl an AsylwerberInnen in Wien ist vor allem die lange Verfahrensdauer sowie eine große Anzahl an Personen mit einem rechtskräftig negativen Asylbescheid, deren Abschiebbarkeit noch geprüft wird bzw. deren Abschiebung in Vorbereitung ist.

Das *Land Wien* hat die Grundversorgung seit ihrer Einführung in vorbildlicher Weise organisiert und hat auch – vor allem in der Anfangsphase – Kapazitätslücken der anderen Bundesländer ausgeglichen. Obwohl die Verteilung der AsylwerberInnen mittlerweile ausgewogener ist, kommen manche Bundesländer ihrer Verantwortung noch immer nicht zur Gänze nach. Daher muss die *Stadt Wien* die Sollquote um mehr als 30% überschreiten.

Im Jahr 2009 erhielten in Wien rund 5.850 Personen Leistungen aus der Grundversorgung. Die Bruttoausgaben des *Fonds Soziales Wien* für die Grundversorgung beliefen sich für das Jahr 2009 auf 34,4 Mio. Euro. Im Vergleich dazu betragen die Ausgaben 2005 43,9 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von ca. 22%.

Bei rund 2.574 BezieherInnen der Grundversorgung in Wien (2009) werden die Kosten zu 100% vom Bund getragen (lange Asylverfahren). Bei den restlichen 3.276 BezieherInnen werden die Aufwendungen zwischen Bund und Ländern nach dem Schlüssel 60:40 aufgeteilt. Dies führt zu jährlichen Refundierungen des Bundes, welche die Bruttokosten des *Landes Wien* für die Grundversorgung beträchtlich reduzieren

Die Grundversorgung ist eine österreichweit einheitliche Leistung zur Versorgung von AsylwerberInnen während eines laufenden Asylverfahrens sowie für Menschen, die aus verschiedenen Gründen nicht abschiebbar sind. Die Verpflichtung Österreichs, AsylwerberInnen aufzunehmen und entsprechend zu versorgen, ergibt sich aus völkerrechtlichen Bestimmungen und einer Richtlinie der EU.

Die Grundversorgung ist in Wien in vorbildlicher Weise organisiert. Das *Land Wien* hat auch in Zeiten, in denen andere Bundesländer Probleme bei der Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl an Plätzen hatten, die Unterbringung der AsylwerberInnen in Wien gewährleistet.

⁷⁰ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/89&format=PDF&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (30.08.2010).

Anspruchskreis

Gemäß der *Grundversorgungsvereinbarung* wird hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in Österreich eine vorübergehende Grundversorgung angeboten. Als hilfsbedürftig gilt, wer den Lebensbedarf für sich und die mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht oder nicht ausreichend von anderen Personen oder Einrichtungen erhält:

- ▷ Menschen, die einen Asylantrag gestellt haben (AsylwerberInnen), über den noch nicht rechtskräftig entschieden wurde,
- ▷ Menschen mit Aufenthaltsrecht gemäß § 8 *Asylgesetz* 2005 (subsidiär Schutzberechtigte), § 72 *Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz* (Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen) oder einer Verordnung gemäß § 73 *Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz* (Niederlassungsbewilligung aus humanitären Gründen),
- ▷ Menschen ohne Aufenthaltsrecht, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind,
- ▷ Menschen, die nach einem negativen Asylbescheid auf ihre Abschiebung warten oder in Kürze selbst ausreisen,
- ▷ Menschen, denen Asyl in Österreich gewährt wird (Asylberechtigte) während der ersten vier Monate nach Asylgewährung.



Im Unterschied zu Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten haben AsylwerberInnen keinen Anspruch auf Sozialhilfe bzw. *Bedarfsorientierte Mindestsicherung*. Sie erhalten – ebenso wie Menschen, die nicht abschiebbar sind – ausschließlich Leistungen aus der Grundversorgung.

Die Unterstützung im Rahmen der Grundversorgung beginnt mit dem Antrag auf Asyl und endet nach Abschluss des Asylverfahrens. Wenn das Asylverfahren mit einer Anerkennung als Asylberechtigter/als Asylberechtigte endet, wird die Unterstützung im Rahmen der Grundversorgung noch vier Monate fortgesetzt. Kann danach der Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestritten werden, so besteht die Möglichkeit, beim zuständigen Sozialzentrum der *MA 40 Soziales, Sozial- und Gesundheitsrecht Sozialhilfe* bzw. *Bedarfsorientierte Mindestsicherung* zu beantragen.