



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Grundversorgung von AsylwerberInnen in der
Steiermark

Verfasserin

Pauline Reiner

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien Dezember 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:

Politikwissenschaft

Betreuerin:

Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger

Persönliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

Pauline Reiner

Nachname, Vorname (in Blockschrift)

14.12.2011

Datum

Pauline Reiner

Unterschrift

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abstract

1. Einleitung.....	1
--------------------	---

TEIL 1 – Theoretische Grundlagen und institutionelle Voraussetzungen

2. Politikfeldanalyse: Begriffe/Modelle/Theorien.....	8
2.1. Begriffe.....	8
2.2. <i>Policy Cycle</i>	11
2.3. Implementationsforschung: Handlungsspielräume der Verwaltung.....	14
2.4. Der Akteurzentrierte Institutionalismus.....	16
2.5. Das Konzept <i>Street-Level Bureaucracy</i>	17
2.6. Zusammenfassung.....	19
3. Handlungsspielräume der Verwaltung: Institutionelle Voraussetzungen.....	20
3.1. Gesetze als Grundlage administrativen Handelns.....	21
3.2. Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung.....	22
3.3. Zur Kontrolle des Verwaltungshandelns.....	23
3.3.1. Rechtliche und Finanzielle Kontrolle durch Gerichtshöfe.....	24
3.3.2. Administrative Kontrolle.....	25
3.3.3. Politische Kontrolle.....	26
3.3.4. Kontrolle durch Öffentlichkeit.....	27
3.4. Zusammenfassung.....	29
4. Harmonisierungstendenzen innerhalb der EU.....	30

TEIL 2 – *Street-Level Bureaucracy* als *Policy Maker*

5. Rechtliche Rahmenbedingungen.....	35
5.1. EU-Aufnahmerichtlinie: Handlungsspielräume für die Mitgliedsstaaten.....	35
5.2. Grundversorgungsvereinbarung: Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.....	36
5.3. Steiermärkisches Betreuungsgesetz: Handlungsermächtigungen für die Landesverwaltung.....	40

5.4. Arbeitsrechtliche Regelungen.....	42
5.5. Zusammenfassung.....	43
6. Grundversorgung in der Steiermark: AkteurInnen und deren Handlungsspielräume.....	44
6.1. Das Feld der AkteurInnen.....	44
6.1.1. Steiermärkischen Landesregierung und das Ressort für Soziales.....	45
6.1.2. Referat Flüchtlingswesen.....	46
6.1.3. Private AnbieterInnen als zentrale AkteurInnen in der Steiermark.....	48
6.1.4. Caritas: Akteurin zwischen den Stühlen.....	50
6.1.5. Verein Omega: Psychologische Betreuung.....	53
6.1.6. Verein ZEBRA: Kontrolle durch Beratung.....	54
6.1.7. Weitere AkteurInnen in der Steiermark.....	55
6.1.8. Zusammenfassung.....	56
6.2. AsylwerberInnen in der Steiermark: demographische Daten.....	58
6.3. Unterbringung und Leistungen der Grundversorgung.....	59
6.3.1. Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen.....	60
6.3.2. Besondere Unterbringungsformen.....	61
6.3.3. Finanzielle Leistungen der Grundversorgung.....	62
6.4. Räumliche Lagen.....	64
6.5. Zur Problematik von Hausordnungen.....	67
6.6. Kontrolle in den Quartieren.....	68
6.7. Ausschlüsse, Einschränkungen und Verlegungen.....	71
7. Zur Bedeutung von Sammelunterkunft und Verteilungspolitik: Soziale Exklusion und Kriminalisierung.....	73
8. Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Die Steiermark im Vergleich.....	78
9. Conclusio.....	82
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	87
Anhang: Lebenslauf	

Abkürzungsverzeichnis

Aufnahme-RL: EU-Aufnahmerrichtlinie

AuslBG: Ausländerbeschäftigungsgesetz

FPÖ: Freiheitliche Partei Österreich

GeoLT 2005: Geschäftsordnung des Landtages Steiermark 2005

GVV: Grundversorgungsvereinbarung Art. 15a

L-VG: Landes-Verfassungsgesetz 2010

NGO: Non Governmental Organization

ÖVP: Österreichische Volkspartei

SOKO-GVS: SOKO-Grundversorgungscontrolling

SPÖ: Sozialdemokratische Partei Österreich

StBetrG: Steiermärkisches Betreuungsgesetz 2005

UMF: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

UVS: Unabhängiger Verwaltungssenat

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Policy Cycle.....	14
Abbildung 2: Das Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus.....	17

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: AsylwerberInnen in der Steiermark nach Alter und Geschlecht.....	58
Tabelle 2: Zuteilung der Kostenhöchstsätze der GVV zur jeweiligen Wohnform.....	63
Tabelle 3: Verteilung der AsylwerberInnen nach Bezirken und Wohnform.....	65

Abstract:

Empirische Ergebnisse aus dem Jahr 2009 zeigen, dass bei der Grundversorgung von AsylwerberInnen die regionalen Vollzugsbehörden wesentliche Handlungsspielräume vorfinden. Forschungsleitend sind daher in dieser Arbeit die Fragen nach den konkreten Handlungsspielräumen der Bürokratie im Bereich der Grundversorgung, worauf diese zurückzuführen sind und deren Handhabung im Bundesland Steiermark. Diese sollen mit Hilfe einer Politikfeldanalyse untersucht werden. Theoretisch ist die Arbeit in den Ansatz der *Street-Level Bureaucracy* eingebettet, in dem Vollzugsbehörden als Politikgestalter identifiziert werden. Darüber hinaus bezieht sie sich auf den Akteurzentrierten Institutionalismus, welcher eine Doppelperspektive auf das institutionelle *Setting* sowie die handelnden AkteurInnen ermöglicht.

In den empirischen Untersuchungen zeigt sich, dass sehr große Handlungsspielräume bei der Unterbringung von AsylwerberInnen existieren. Die Vollzugsbehörde entscheidet über die Wohnform (privat oder organisiertes Quartier) in der AsylwerberInnen untergebracht werden, über den Wohnort (verteilt auf die gesamte Steiermark) sowie über den Erhalt finanzieller Leistungen aus der Grundversorgung. Diese vorgefundenen Handlungsspielräume sind in Gesetzestexten angelegt, die der ausführenden Behörde Handlungsermächtigungen erteilen und Interpretationsspielräume, wie beispielsweise die Einschätzung der „Hilfsbedürftigkeit“, offen lassen. Die „Hilfsbedürftigkeit“ ist ein wichtiges Kriterium für den Erhalt der Grundversorgung, die Bewertung dieser bleibt dem Ermessen der Vollzugsbehörde überlassen. Die in den empirischen Untersuchungen festgestellte mangelnde Kontrolle durch Gerichte, Politik und Öffentlichkeit im Bereich der Grundversorgung vergrößert die Handlungsspielräume der Behörde zusätzlich.

1. Einleitung

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist ein 2010 veröffentlichter Sammelband von Sieglinde Rosenberger zum Thema Grundversorgung von AsylwerberInnen in Österreich (Rosenberger 2010). In Österreich sind seit der Einführung der Grundversorgungsvereinbarung 15-a die Bundesländer für die Grundversorgung von Personen im Asylverfahren zuständig. Der Fokus des Buches liegt auf der österreichweiten vergleichenden Untersuchung der Handhabung der Unterbringung, der Betreuung und der Versorgung von AsylwerberInnen in den einzelnen österreichischen Bundesländern – mit Ausnahme der Steiermark. Ergebnis der Studie war, dass die einzelnen gesetzlichen Rahmenbedingungen der Länder sich nicht wesentlich voneinander unterscheiden. Jedoch bestehen bei der Umsetzung der Grundversorgungsgesetze starke Unterschiede. Diese sind auf die großen Handlungsspielräume der einzelnen Landesverwaltungen zurückzuführen. Somit wird der *Policy Output* im Bereich der Grundversorgung von den Entscheidungen der Vollzugsbehörde beeinflusst.

Ausgehend von diesem Befund werden in dieser Arbeit die Handlungsspielräume der Landesverwaltung in der Steiermark im Zentrum dieser Untersuchung sein. Die Grundversorgung von AsylwerberInnen in Österreich, insbesondere die politisch-administrativen Entscheidungskompetenzen sind bisher sozialwissenschaftlich wenig beforscht. Neben dem 2010 veröffentlichten Sammelband „Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus“ sind es vor allem Diplomarbeiten die sich mit dieser Thematik befassen. Für die Steiermark ist hier vor allem die Diplomarbeit von Petra Wlasak aus dem Jahr 2008 zu nennen, die sich mit der Integration von AsylwerberInnen in der Steiermark auseinandersetzt und in diesem Rahmen die Grundversorgung thematisiert. Weiters gibt es von der Asylkoordination Österreich zwei Länderberichte, die einen österreichweiten Überblick über die Handhabung der Grundversorgung geben (Knapp 2005; ICF II 2006).

Der Befund wonach die Grundversorgung von AsylwerberInnen in den verschiedenen österreichischen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt wird, wirft die Frage nach den konkreten Spielräumen auf, die der Landesverwaltung zukommen und deren demokratischer Legitimation. Somit ergeben sich mit dem Fokus auf die Handlungsspielräume für die Arbeit folgende forschungsleitende Fragestellungen:

- Welche Handlungsspielräume hat die steirische Landesverwaltung bei der Implementierung des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes?
- Woraus ergeben sich diese Handlungsspielräume?
- Wie werden diese genutzt?

Ergebnisse der Implementationsforschung der 70er Jahre haben gezeigt, dass die politisch-administrative Ebene nicht ausschließlich Gesetze exekutiert, sondern die Bürokratie bei der Implementierung der Gesetze über wesentliche Handlungsspielräume verfügt. Diese Spielräume lassen die BeamtInnen zu PolitikgestalterInnen werden (vgl. Bogumil/Jann 2009, 197). Die vorliegende Arbeit nimmt eine *Bottom-up* Perspektive ein, durch welche die Implementierung von Gesetzen nicht als hierarchisch gesteuert gesehen wird, sondern der Fokus auf die Handlungsspielräume der Vollzugsbehörden bei der Umsetzung von Gesetzen gerichtet ist (vgl. Blum/Schubert 2009, 124). Theoretische Grundlage dieser Perspektive ist das Konzept der *Street-Level Bureaucracy* des US-amerikanischen Politologen Michael Lipsky. Er versteht unter *Street-Level Bureaucrats* jene Behörden, die in direktem Kontakt mit den NormadressatInnen stehen und bei der Interaktion mit diesen Entscheidungen treffen, die den *Policy Output* beeinflussen. Aufgrund der Entscheidungskompetenzen der *Street-Level Bureaucrats* spricht Lipsky den ausführenden BeamtInnen im Prozess des Politikfeldzyklus eine Rolle als *Policy Maker* zu (vgl. Lipsky 1983).

Vor diesem Hintergrund wird in dieser Arbeit mit Hilfe der Politikfeldanalyse eine Analyse der Unterbringungspolitik von AsylwerberInnen in der Steiermark mit besonderer Bewertung der Handlungsspielräume der Landesverwaltung durchgeführt. Begreift man den Entstehungsprozess von Politik (*policy making*) als einen Kreis, der aus mehreren, wenn auch nicht klar voneinander abgrenzbaren Phasen (Problemwahrnehmung und *Agenda Setting*, Formulierung, Implementierung und Evaluierung) besteht (vgl. Jann/Wegrich 2003 81ff.), liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Phase der Politikimplementierung und dem Einfluss dieser Phase auf den *Policy Output*.

Der Frage, worauf die Handlungsspielräume der Landesverwaltung zurückzuführen sind, wird durch die Darstellung der Institutionen, die Handlungsspielräume von Behörden beeinflussen können sowie durch die Darstellung der AkteurInnen, die im Bereich der Grundversorgung in der Steiermark agieren, nachgegangen. Als theoretische Grundlage dafür dient der Akteurzentrierte Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995). Beim Akteurzentrierten Institutionalismus werden Institutionen als Rahmenbedingungen der handelnden AkteurInnen dargestellt, wodurch sich Handlungsmöglichkeiten für die AkteurInnen eröffnen aber auch

beschränken können. Andererseits werden bei diesem theoretischen Ansatz die Rahmenbedingungen absteckenden Institutionen als von den AkteurInnen veränderbar und gestaltbar angesehen.

Die institutionellen Voraussetzungen der Handlungsspielräume für Vollzugsbehörden stellen die gesetzlichen Rahmenbedingungen, das Verhältnis zwischen Politik und Bürokratie sowie die demokratische Kontrolle von Verwaltungen durch Gerichte, Parlament und Öffentlichkeit dar.

Gesetze dienen als Grundlage des administrativen Handelns. Sie können BeamtInnen mit mehr oder weniger Handlungsmöglichkeiten ausstatten (vgl. Bogumil/Jann 2009 174). Jedoch sind nicht die Gesetze alleine für die Existenz von Handlungsspielräumen von Verwaltungen verantwortlich. Diese können ebenfalls durch das Verhältnis zwischen Politik und Administration verringert oder vergrößert werden. Die Ebene der Politik ist oftmals auf das Fachwissen der Bürokratie angewiesen. Dies liegt unter anderem daran, dass die politische Spitze im Gegensatz zu MitarbeiterInnen der Verwaltung oftmals weniger personelle Kontinuität aufweist. Während sich PolitikerInnen immer wieder neu in ein bestimmtes Fachgebiet einarbeiten, haben BeamtInnen die Möglichkeit durch langjährige Erfahrung in einem Bereich über größeres Wissen zu verfügen (vgl. Pelinka/ Rosenberger 2007, 247f.). Handlungsspielräume von Behörden unterliegen außerdem einer rechtlichen (Gerichte), politischen (Parlament und Öffentlichkeit) sowie einer verwaltungsinternen Kontrolle. Diese Kontrollmöglichkeiten können die Größe der behördlichen Handlungsspielräume beeinflussen (vgl. Bogumil/Jann 2009, 129).

Der Frage nach den Voraussetzungen der Handlungsspielräume liegen somit folgende forschungsleitende Annahmen zu Grunde:

- *Handlungsspielräume für Vollzugsbehörden werden von den gesetzlichen Rahmenbedingungen ermöglicht oder eingeschränkt.*
- *Je länger BeamtInnen gewisse Funktionen bekleiden, desto größeren Einfluss haben sie auf politische Entscheidungen bzw. desto mehr inhaltliche Handlungsspielräume werden ihnen zugesprochen.*
- *Fehlende Kontrolle des Verwaltungshandelns durch Gerichte, Landtage, Öffentlichkeit und verwaltungsinterne Strukturen vergrößern die Handlungsspielräume der Vollzugsbehörde.*

Da sozialwissenschaftliche Literatur zur Grundversorgung von AsylwerberInnen in der Steiermark weitgehend fehlt wurde auf qualitative Methoden zur Erhebung von Informationen zurückgegriffen. Um die Fragen nach den Handlungsspielräumen und deren Handhabung beantwortbar zu machen, wurden mittels ExpertInneninterviews und der Analyse von Dokumenten qualifizierte Auskünfte über das Forschungsfeld, nämlich der Ausgestaltung der Grundversorgung in der Steiermark mit dem Fokus auf den Handlungsspielräumen der Landesverwaltung, gewonnen. Der Forschungszeitraum der empirischen Untersuchungen reicht von Dezember 2010 bis November 2011.

Die ExpertInneninterviews wurden entsprechend den methodischen Ausführungen von Michael Meuser und Ulrike Nagel durchgeführt. Die beiden AutorInnen gehen von folgendem ExpertInnenbegriff aus:

„Als Experte wird angesprochen, [1.] wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder [2.] wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt.“
(Meuser/Nagel 1994, 73).

Als VerantwortungsträgerInnen wurden der Leiter des Referates Flüchtlingswesen der steiermärkischen Landesverwaltung sowie VertreterInnen von karitativen Einrichtungen, die als operative AkteurInnen an der Implementierung im Rahmen der Grundversorgung von AsylwerberInnen, mitwirken, als ExpertInnen interviewt. Als ExpertInnen, die über einen privilegierten Zugang zu Informationen und Entscheidungsprozessen verfügen, wurden NGO-VertreterInnen, die in der Steiermark im Asylbereich tätig sind, herangezogen. Dabei handelt es sich einerseits um den Psychiater des Vereins OMEGA sowie die Rechtsberaterin des Vereins ZEBRA.

Meuser und Nagel unterscheiden zwischen Kontext- und Betriebswissen. Diese Arbeit stützt sich auf Kontextwissen. Das bedeutet, dass die InterviewpartnerInnen nicht die untersuchte Zielgruppe darstellen, sondern Auskunft über den Untersuchungsgegenstand geben sollen (vgl. ebd., 75). Mittels Erfahrungswissen werden soziale Entscheidungsprozesse rekonstruiert (vgl. ebd., 91). Die ExpertInnenbefragungen wurden im Rahmen von offenen Leitfadeninterviews geführt. Die Entwicklung der Leitfäden basierte auf Indikatoren, welche der Operationalisierung der Forschungsfragen dienten.

Weiters wurde eine Dokumentenanalyse von für die Grundversorgung relevanten Materialien durchgeführt. „*Dokumente*’ heißen alle Dinge, die jene Informationen bergen, welche für die Beantwortung der Forschungsfrage oder für die Lösung eines gestellten Problems nützlich sein können.“ (Patzelt 2003, 149) Dabei handelt es sich einerseits um die Analyse von Gesetzestexten, die die Rahmenbedingungen für die Grundversorgung bilden. Aber auch Materialien der Landesbehörde und der BetreiberInnen wurden im Rahmen einer Dokumentenanalyse einer inhaltlichen Analyse unterzogen. Bei den untersuchten Dokumenten handelt es sich um demographische Daten der Behörde, Hausordnungen, Zeitungsartikel und Berichte der Caritas sowie einen UNHCR-Bericht zur Unterbringung von UMF in der Steiermark. „*Der Zweck aller Verfahren der Dokumentenanalyse besteht darin, den einzelnen Dokumentengattungen die in ihnen geborgenen und zur Beantwortung der Forschungsfrage nötigen Informationen abzugewinnen.*“ (ebd., 149f) Die Dokumente wurden mittels eines Analyseleitfadens untersucht. Dieser beruhte ebenfalls auf den Indikatoren, die der Operationalisierung der Forschungsfragen dienten.

Die Arbeit ist in zwei Teile untergliedert. Der erste Teil der Arbeit trägt den Titel „Theoretische Grundlagen und Institutionelle Voraussetzungen“ und widmet sich den theoretischen Überlegungen zu Handlungsspielräumen von Bürokratien sowie dem institutionellen *Setting*, welches das Handeln von BeamtInnen reguliert. Außerdem werden die Rahmenbedingungen, die durch eine EU-Harmonisierung im Bereich der Aufnahme von AsylwerberInnen entstehen, dargestellt.

Das erste Kapitel widmet sich daher der Politikfeldanalyse. Es werden die für diese Arbeit wichtigsten Begriffe, Theorien und Modelle der Politikfeldanalyse entliehen und vorgestellt.

Ein weiteres Kapitel stellt die institutionellen Rahmenbedingungen von Handlungsspielräumen der Bürokratie dar. Hierfür wird auf die Bedeutung von Gesetzen, auf das Verhältnis von Bürokratie und Politik, sowie auf die möglichen Kontrollinstrumente des Verwaltungshandelns eingegangen.

Abschließend werden die Harmonisierungstendenzen innerhalb der EU im Bereich der Aufnahme von AsylwerberInnen vorgestellt. Es wird gezeigt, dass innerhalb der EU ein Trend in Richtung Abschreckungsmaßnahmen gegenüber AsylwerberInnen besteht.

Der zweite Teil der Arbeit widmet sich unter dem Titel „*Street-Level Bureaucracy as Policy Maker*“ den empirischen Ergebnissen, die im Rahmen von ExpertInneninterviews und Dokumentenanalyse gewonnen werden konnten. Es wird gezeigt, inwieweit die AkteurInnen die im ersten Teil der Arbeit vorgestellten institutionellen Rahmenbedingungen nutzen

können und somit Einfluss auf die Handlungsspielräume der Landesverwaltung ausüben können.

In einem Kapitel werden die rechtlichen Rahmenbedingungen, von der Ebene der EU bis hin zur kommunalen Ebene der Steiermark, vorgestellt.

Darauf folgt eine erste deskriptive Darstellung der aktuellen Situation in der Steiermark. Diese umfasst, neben demographischen Daten der in der Steiermark untergebrachten AsylwerberInnen, den Aufbau der für die Grundversorgung zuständigen steirischen Verwaltung, die Aufgaben und Wirkungsbereiche der weiteren in diesem Feld aktiven AkteurInnen sowie die verschiedenen Formen der Unterbringung von und Leistungen an AsylwerberInnen in der Steiermark. Gerade bei den unterschiedlichen Wohnformen und Leistungsvergaben an die AsylwerberInnen kommen der Behörde große Handlungsspielräume zu. Die Verwaltungsbehörde entscheidet ob Personen in einer privaten Wohnung wohnen können oder einem organisierten Quartier zugewiesen werden. Neben der Wohnform obliegt es der Landesbehörde weiters den Wohnort, von in organisierten Quartieren untergebrachten AsylwerberInnen zu bestimmen. An diese Entscheidung ist der Erhalt der Grundversorgung geknüpft. Neben Wohnform und -ort wählt die Behörde die BetreiberInnen von organisierten Quartieren aus. In der Steiermark werden diese Quartiere hauptsächlich von privaten BetreiberInnen geführt. Ob Quartiere aufgrund von baulichen Mängeln geschlossen werden oder nicht liegt ebenfalls in der Hand der Verwaltung. Zusätzlich werden Ausschlüsse aus sowie Einschränkungen der Grundversorgung und der Anspruch auf einen erhöhten Betreuungsbedarf von der Landesbehörde entschieden. Die Handlungsspielräume ergeben sich einerseits aus den sehr offenen Formulierungen der gesetzlichen Grundlagen. Aber auch die fehlende Kontrolle durch Landtag, Öffentlichkeit und Gerichte trägt wesentlich zu den großen Handlungsspielräumen der im Bereich Grundversorgung zuständigen Vollzugsbehörde bei. Ein entscheidender Faktor dabei sind die fehlenden Bescheide bei Ausschlüssen aus der Grundversorgung und die mangelhafte Rechtsmittelbelehrung der AsylwerberInnen, die eine rechtliche Kontrolle des behördlichen Handelns erschweren.

In einem abschließenden Kapitel werden die Ergebnisse zusammenfassend in sozialwissenschaftliche Literatur eingebettet, die sich der Verteilungspolitik von AsylwerberInnen in europäischen Ländern wie Deutschland und Großbritannien und den Auswirkungen der organisierten Unterkunft auf den Alltag von AsylwerberInnen widmet (Täubig 2009; Pieper 2008; Pehm 2005; Squire 2009).

TEIL 1

Theoretische Grundlagen und Institutionelle Voraussetzungen

2. Politikfeldanalyse: Begriffe/Modelle/Theorien

Das folgende Kapitel stellt die theoretische Grundlage der vorliegenden Diplomarbeit dar. Da in dieser Arbeit mit Hilfe der methodologischen Überlegungen der Politikfeldanalyse gearbeitet wird, sollen zunächst die Politikfeldanalyse und die für diese relevanten Begriffe Theorien und Modelle vorgestellt werden.

Ein zentrales Modell der Politikfeldanalyse ist der *Policy Cycle*. Dieser veranschaulicht die verschiedenen Phasen, die von Politikinhalten durchlaufen werden. Mit dem Fokus auf die Handlungsspielräume der Verwaltung wird die Phase der Politikimplementierung in das Zentrum dieser Arbeit gerückt. Der Zugang der Implementationsforschung zur Theorie in der praxisnahen Forschung wird in einem nächsten Punkt behandelt.

Als ein theoretisches Modell, das dieser Forschungsarbeit zugrunde liegt, wird zuerst der Akteurzentrierten Institutionalismus vorgestellt, der nach einer Doppelperspektive auf Institutionen und AkteurInnen verlangt. Weiters wird das Konzept der *Street-Level Bureaucracy* erläutert, in dem Vollzugsbehörden als *Policy Maker* identifiziert werden.

2.1. Begriffe

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden Handlungsspielräume der Landesverwaltung, im Bereich der Grundversorgung von AsylwerberInnen in der Steiermark, mit Hilfe der Politikfeldanalyse untersucht. Die Herausforderung ist es, zu zeigen, welche Rolle dem Akteur Vollzugsbehörde in der Phase der Politikimplementierung zukommt. Deshalb wird hier mit Hilfe der Politikfeldanalyse versucht, die Handlungsmöglichkeiten der wesentlichen AkteurInnen innerhalb des institutionellen *Settings* herauszuarbeiten.

Unter einem Politikfeld wird mit Blum und Schubert (2009) ein politischer Themenbereich verstanden, innerhalb dessen bestimmte Maßnahmen getroffen werden. Die Grenzen eines Politikfeldes sind nicht klar festgemacht und daher veränderbar. Verschiedene Politikfelder überschneiden sich thematisch, was eine Grenzziehung erschweren kann. Daher muss ein untersuchtes Politikfeld im Rahmen einer wissenschaftlichen Forschung definiert werden. Politikfelder können recht weit gefasst werden, wie zum Beispiel das Politikfeld Sozialpolitik. Aber auch kleinere Bereiche können als Politikfeld gelten, wie beispielsweise themenspezifische Verordnungen (vgl. Blum/Schubert 2009, 13).

Die Grundversorgung von AsylwerberInnen ist ein Teilbereich der Asylpolitik und daher kein eigenes Politikfeld. Da diese jedoch durch eigene Gesetze und AkteurInnen auf

Landesebene reguliert und implementiert wird, kann die Grundversorgung in der Steiermark im Sinne einer Politikfeldanalyse behandelt werden. Mit dem Fokus auf Handlungsspielräume der Verwaltung setzt die Arbeit den Schwerpunkt auf die Phase der Implementierung des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes (StBetrG), das den rechtlichen Rahmen der Grundversorgung von AsylwerberInnen in der Steiermark bildet.

Die Politikfeldanalyse beschäftigt sich mit konkreten Politikinhalten, deren Entwicklungsprozess und Umsetzung. In den Worten von Blum und Schubert ausgedrückt: „*Sie fragt nach den Outputs von Politik, also den tatsächlichen, faktischen Ergebnissen von politischen Entscheidungen.*“ (ebd., 15) In Folge dessen fragt sie nach den politischen AkteurInnen und „*was diese tun, warum sie es tun, und was sie letztlich damit bewirken.*“ (ebd.) In der Politikfeldanalyse wird zwischen dem Politik-*Output* und dem -*Outcome* unterschieden. Als *Output* werden die konkreten Handlungen der politischen AkteurInnen verstanden, also das Ergebnis des *Policy* Prozesses. Wohingegen der Begriff *Outcome* für die Auswirkungen dieser Handlungen steht, die sich gemeinsam aus dem Verhalten aller beteiligter AkteurInnen ergeben und somit zum Ergebnis des „Gesamtsystems“ werden. Hierbei spielt also auch das Verhalten der NormadressatInnen selbst eine Rolle (vgl. ebd., 127; Jann/Wegrich 2003, 80). Der Fokus auf die Handlungsspielräume der Landesverwaltung setzt somit das Forschungsinteresse auf die Implementationsphase. Im Falle der Grundversorgung von AsylwerberInnen geht es um die „*Bereitstellung und Verteilung von Ressourcen*“ (Jann/Wegrich 2003, 80), über die vom Amt der Steirischen Landesregierung, vom Referat Flüchtlingswesen, entschieden wird.

Die Politikfeldanalyse fragt nach den politischen AkteurInnen und deren Handlungen (vgl. Blum/Schubert 2009, 15). Daher spielt der Begriff des politischen Akteurs/ der politischen Akteurin in der Politikfeldanalyse eine zentrale Rolle. Dabei handelt es sich jedoch nicht ausschließlich um AkteurInnen der politischen und der politisch-administrativen Ebene, sondern um unterschiedliche AkteurInnen, die in einem Politikfeld aktiv sind und den *Policy Output* mit ihren Handlungen beeinflussen. Es „*[...] muss gleichzeitig auch immer das politische Umfeld mitgedacht werden. Denn erst hierdurch kann ein Verständnis entwickelt werden, warum politische Akteure (im engeren Sinn) tun, was sie tun; [...]*“ (Blum/Schubert 2009, 15). AkteurInnen können als Einzelpersonen oder in organisierter Form auftreten (vgl. Schubert/Bandelow 2003, 7).

Die Politikfeldanalyse sieht sich häufig der Kritik ausgesetzt, zu praxisorientiert zu sein und so kaum zu allgemeingültigen wissenschaftlichen Ergebnissen zu kommen (vgl. Blum/Schubert 2009, 16). Blum und Schubert argumentieren jedoch damit, dass die

Politikfeldanalyse, von der philosophischen Strömung des Pragmatismus¹ kommend, sich mit den „Folgen menschlichen Handelns“ auseinandersetzt (vgl. ebd. 16f.).

Die Politikfeldanalyse arbeitet unter anderem mit der aus dem Englischen kommenden Dreiteilung des Politikbegriffs in *policy*, *politics* und *polity*. Durch diese Aufsplitterung des im deutschen verwendeten Begriffs der Politik, wird dieser in verschiedene Ebenen unterteilt und dadurch analytisch fassbarer (vgl. Bogumil/Jann 2009, 23).

Unter dem Begriff *Policy* werden politische Inhalte in einem gewissen Themenfeld wie Sozialpolitik, Gesundheitspolitik, Asylpolitik u.v.m. verstanden (vgl. Blum/Schubert 2009, 13). Im Deutschen wird der Begriff der *Policy* oftmals mit Politikfeld, Politikinhalt oder Politikbereich übersetzt. In der folgenden Arbeit werden somit diese vier Begriffe synonym verwendet. Laut Blum und Schubert handelt es sich bei *Policies* um die „konkreten Inhalte der Politik, die materiell-inhaltlichen Fragen und Probleme, auf die mit politischen Programmen und Maßnahmen reagiert wird, aber auch die Resultate der politischen Aktivitäten in den jeweiligen Politikfeldern.“ (ebd.)

Bei dem Begriff *Politics* handelt es sich um politische Prozesse, die sich aus der Interaktion verschiedener AkteurInnen ergeben (vgl. ebd., 14). Bogumil und Jann sprechen in diesem Zusammenhang von den Begriffen Macht, Konsens, Herrschaft, die für die prozessuale Dimension der *politics* von zentraler Bedeutung sind. Der AkteurInnenbegriff bezieht sich nicht nur auf einzelne AkteurInnen sondern auch auf Institutionen und andere organisierte AkteurInnen in Form von Vereinen, NGOs, Interessengruppen u.v.m. (vgl. Bogumil/Jann 2009, 23).

„Die wichtigsten Bereiche, in denen diese, teils konflikthafter, teils auf Kooperation angelegten Prozesse des „Politik-machens“ stattfinden, liegen in der partei- und interessenpolitischen Willensbildung, der politisch-staatlichen Entscheidungsfindung und der politisch-administrativen Implementierungsphase: Also vor allem in Bereichen, in denen allgemein verbindliche Entscheidungen herausgebildet, beschlossen und schließlich umgesetzt werden.“ (Blum/Schubert 2009, 14.)

¹ „Pragmatismus ist eine philosophische Strömung, die die lebenspraktische Bedeutung des Nachdenkens, Reflektierens in den Mittelpunkt stellt und danach fragt, welchen Nutzen unterschiedliche Handlungen, Ideen, Wertungen etc. bewirken. Aus Sicht des Pragmatismus ist die Trennung zwischen einer (niederen) körperlich-realen Welt und einer (höheren, dahinter liegenden) geistig-abstrakten Welt falsch. Vielmehr müssen die geistigen Fähigkeiten des Menschen als zusätzliche Möglichkeit der Erfassung und (nutzenbringenden) Gestaltung der Welt verstanden werden, d.h. das intellektuelle Schaffen muss immer wieder in die tatsächliche Welt geführt werden und sich dort (als praktisch und nützlich) bewähren.“ (Schubert 2003, 41)

Unter dem Begriff *Polity* wird in der Politikwissenschaft die strukturelle und institutionelle Ebene der Politik gefasst. Die *Polity*-Ebene setzt somit die Rahmenbedingungen für die beiden ersten Dimensionen (vgl. ebd.).

„Es geht hier um Verfahren und Regeln, und zwar sowohl formelle wie informelle Institutionen und Normen (z.B. Verfassungen, Gesetze, Vorschriften, aber auch politische Kultur und politische Traditionen), die sowohl Voraussetzung [...] wie Ergebnis [...] sein können.“ (Bogumil/Jann 2009, 23)

Die Ebene der *Policy* steht bei der Politikfeldanalyse im Zentrum der Untersuchungen und wird somit im Rahmen der Forschungsarbeit zur abhängigen Variablen. Eine Analyse der Ausgestaltung kann jedoch nur mittels der unabhängigen Variablen, der politischen Strukturen und Institutionen sowie der politischen Prozesse, erklärt werden.

„Vielmehr bilden Strukturen und Institutionen (polity) erst den Rahmen, innerhalb dessen sich politische Prozesse (politics) vollziehen, die dann wiederum konkrete politische Inhalte (policy) zum Gegenstand haben und konkrete politische Resultate hervorbringen (können).“ (Blum/Schubert 2009, 14)

2.2. Policy Cycle

Eines der bekanntesten und am weitesten verbreiteten Modelle der Politikfeldanalyse ist der *Policy Cycle*. Ausgehend von einem ersten Phasenmodell des Politologen Harold D. Lasswell aus den 1950er Jahren, zeigt er modellhaft den Entstehungsprozess von Politikgehalten (*policy making*) und beschreibt diesen mittels verschiedener in einem Kreis verlaufender Phasen (vgl. Jann/Wegrich 2003, 75).

Aufgrund der kreisförmigen Struktur des Modells wird kein eindeutiger Anfang und kein eindeutiges Ende festgeschrieben. Der *Policy Cycle* beginnt bei der Problemwahrnehmung und dem Agenda-Setting, also mit der Entscheidung, welche sozialen und gesellschaftlichen Phänomene auf die politische Tagesordnung kommen (vgl. Bogumil/Jann 2009, 25). Auf die Phase des *Agenda Setting* folgt die Phase der Politikformulierung, bei der die politischen Inhalte und Ziele in Programmen und Gesetzen festgeschrieben werden. Die nächste Phase ist die der Implementierung der politischen Programme und in weiterer Folge deren Evaluierung (vgl. ebd.).

Die Implementierung der Politischen Programme führt zum *Output* des Politikprozesses. Beim *Output* handelt es sich laut Jann und Wegrich um „*die staatlichen Interventionen oder Leistungen, mit denen versucht wird, das Verhalten von Akteuren zu verändern.*“ (Jann/Wegrich 2003, 80) Die Interventionen oder Leistungen können in Form von Ressourcenverteilung, Normanwendungen, Verträgen oder Einzelentscheidungen angewandt werden (vgl. ebd.). Als Beispiele unterschiedlicher Instrumentarien, um Interventionen zu setzen, nennen Bogumil und Jann Geld, Recht und Informationen (vgl. Bogumil/Jann 2009, 25).

Die Evaluierung einer *Policy* kann im Idealfall entweder zur Politikterminierung führen, wenn das Problem beseitigt wurde und das Programm erfolgreich war oder zur Problemredefinition, sollte das Ziel des Programms verfehlt worden sein (vgl. ebd.).

Beim *Policy Cycle* handelt es sich jedoch um ein idealtypisches Modell. Bereits in den 1980er Jahren wurde erste Kritik an dem Modell mit seinen funktional getrennten Phasen laut. KritikerInnen befanden, dass die unterschiedlichen Phasen in der politischen Praxis nicht strikt voneinander getrennt und in eine Richtung verlaufend stattfänden, sondern auch parallel, in unterschiedlicher Reihenfolge oder auch gar nicht vorkommen können (vgl. Heritier 1993, 9; Jann/Wegrich 2003, 96). Der Fokus der Kritik lag einerseits darauf, dass das Modell der Empirie nicht standhalten konnte (vgl. Heritier, 11f.).

„*Policies, Politikinhalte werden ständig formuliert, umgesetzt, evaluiert und verändert, allerdings in einem vielfältig verflochtenen, nicht eindeutig abgrenzbaren und durchschaubaren Prozess, der prinzipiell nie abgeschlossen ist.*“ (Jann/Wegrich 2003, 81)

Andererseits war ein weiterer wichtiger Kritikpunkt, der vor allem von Paul A. Sabatier hervorgehoben wurde, der Mangel an kausalen Erklärungsansätzen, den das Modell des *Policy Cycle* aufweist. Somit wurde dem Modell ein theoretischer Anspruch abgesprochen. Das führte dazu, dass für die einzelnen *Policy*-Phasen eigene voneinander unabhängige Theorien entwickelt wurden (vgl. Sabatier 1993, 118; Jann/Wegrich 2003, 96).

Blum und Schubert verweisen jedoch darauf, dass das Modell „[...] als Heuristik lediglich ordnen, strukturieren und Komplexität reduzieren [will],“ (Blum/Schubert 2009, 131). Bogumil und Jann sprechen dem Modell aufgrund seiner kreisförmigen Struktur analytische Stärken zu. Es handle sich bei diesem um ein idealtypisches Modell, welches lediglich der Veranschaulichung der unterschiedlichen Dimensionen diene, in welchen politische Inhalte verhandelt werden (vgl. Bogumil/Jann 2009, 26).

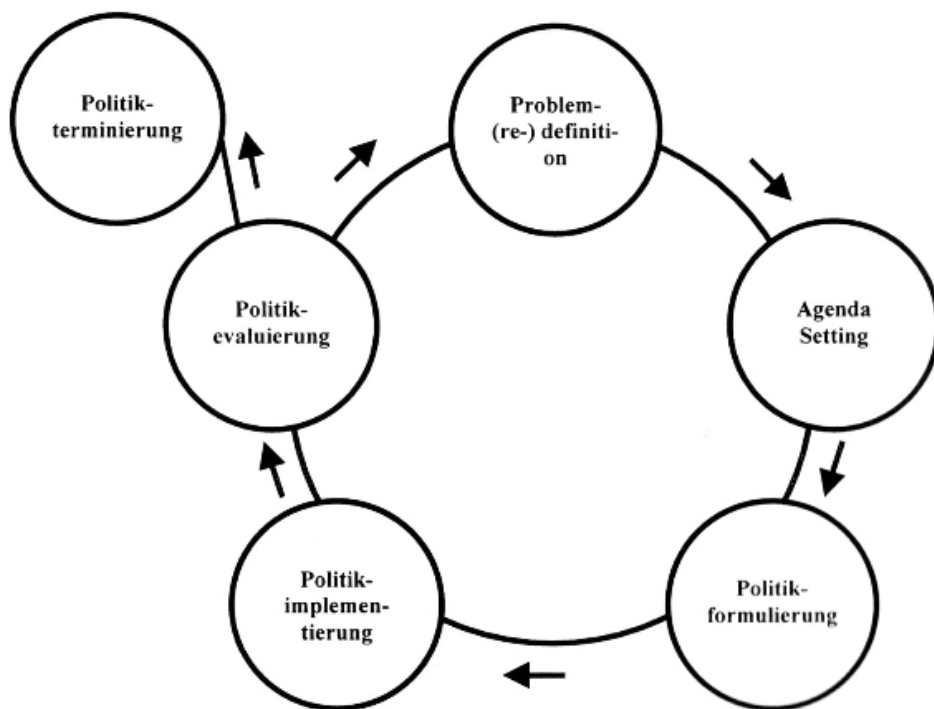
Der *Policy Cycle* zeigt sehr gut, dass sich der Prozess des *Policy Making* auf verschiedenen Ebenen abspielt. Somit ist der *Policy Output* von diesen verschiedenen Ebenen, welche von den Politikinhalt durchlaufen werden, geprägt. In dieser Arbeit steht der *Output* der Grundversorgung von AsylwerberInnen in der Steiermark im Zentrum, also die tatsächliche Umsetzung. Der *Policy Cycle* ist hierfür vor allem als Analyseebene von Bedeutung. Selbst wenn die unterschiedlichen Phasen nicht wie in der Phasenheuristik dargestellt vorkommen, hilft diese dennoch, die verschiedenen Ebenen zu benennen und in die Analyse mit einzubeziehen. Somit veranschaulicht der *Policy Cycle* für das Forschungsinteresse sehr gut, welche unterschiedlichen Dimensionen in einem Politikprozess durchlaufen werden und damit für den *Policy Output* von Bedeutung sind. Wichtig ist hierbei zu erwähnen, dass die Verwaltung in allen Phasen eine zentrale Rolle spielt. Beispielsweise findet die Phase der Evaluierung laut Bogumil und Jann permanent statt und wird vor allem von der ausführenden Ebene vollzogen. Somit liegt hier viel Entscheidungsspielraum bei der Landesbehörde, ob Veränderungen als notwendig erachtet werden oder nicht (vgl. ebd.).

Vor allem der kreisförmige Charakter des Modells und das damit verbundene fehlende Ende und der fehlende Anfang geben laut Bogumil und Jann einen Hinweis darauf, welche dominante Rolle in diesem System der Verwaltung zukommt.

„Die Betrachtung des politischen Prozesses als eines nie – oder doch nur selten durch Termination – endenden Prozesses lenkt die Aufmerksamkeit allerdings auch auf die Bedeutung der Verwaltung. Denn es ist offenkundig, dass die öffentliche Verwaltung, öffentliche Organisationen und ihre Mitarbeiter, in allen diesen Phasen eine wichtige, wenn nicht entscheidende Rolle spielen.“ (Bogumil/Jann 2009, 27)

So findet die Problemwahrnehmung nicht alleine auf politischer Ebene statt, sondern wird sehr oft von der Verwaltung und deren Vorstellungen beeinflusst. Auch bei der Phase der Programmformulierung sind BeamtInnen stark eingebunden. Deren Rolle reicht von Hilfestellungen bei zuständigen parlamentarischen Ausschüssen bis zur Übernahme der gesamten Gesetzformulierung, vor allem auf kommunaler Ebene. Bei der Phase der Implementierung bleiben den ausführenden Behörden (*Street-Level Bureaucrats*) maßgebliche Handlungsspielräume, welche die gesamte *Policy* noch weiter wesentlich beeinflussen können. Und da gerade die Bewertung der politischen Programme, somit die Phase der Evaluierung, am ehesten von der Verwaltung getroffen werden kann, liegt sehr viel Verantwortung dafür ob sich etwas in der Ausgestaltung bestimmter *Policies* ändert, bei der Bürokratie (ebd.).

Abbildung 1: Der Policy Cycle



Quelle: Jann/Wegrich 2003, 81

2.3. Implementationsforschung: Handlungsspielräume der Verwaltung

Mit der Entwicklung des Modells des *Policy Cycle* ging eine Spezialisierung der Politikwissenschaft auf die einzelnen Phasen des Politikfeldzyklus einher. Anfang der 1970er Jahre wurde in den USA und auch in Deutschland der Fokus der Verwaltungswissenschaft vermehrt auf die Implementation politischer Programme gelegt. Es ging dabei vor allem um die Frage, wie Handlungsspielräume von AkteurInnen der Verwaltung genutzt werden (vgl. Bogumil/Jann 2009, 175). In wissenschaftlichen Debatten setzte sich der Gedanke durch, dass die politisch-administrative Ebene wesentlich an der Phase der Politikkonzipierung und -formulierung beteiligt ist. Weiters ging man immer mehr davon aus, dass politische Entscheidungen oftmals erst während der Phase der Implementierung getroffen werden. Diese Erkenntnis zeigte, dass der politisch-administrativen Ebene somit wesentliche Handlungsspielräume zukommen (vgl. ebd., 197). Durch die empirischen Ergebnisse der Verwaltungsforschung der 70er Jahre ist ein Perspektivenwechsel in der Disziplin entstanden, durch den die Verwaltung nun nicht mehr ausschließlich als hierarchisch gesteuert angesehen wurde, sondern auch von externen Faktoren beeinflusst. Es wurde angenommen, dass das

Verhalten und die Entscheidungen der handelnden BeamtInnen neben der politischen Ebene auch von anderen AkteurInnen wie Bürgerinitiativen, Interessengruppen oder auch KlientInnen beeinflusst werden kann. Der Rolle der vollziehenden Ebene der Bürokratie wurde immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt und somit Bedeutung bei der Implementation politischer Programme zugeschrieben (vgl. ebd. 176). Es wurde davon ausgegangen, dass das Verhältnis von Politik und Verwaltung verwobener war als lange Zeit angenommen. Somit war eine wichtige Erkenntnis im Bereich der Implementationsforschung, *„dass Bürokratien nur sehr unvollständig durch Gesetze (legislative Programme) kontrolliert werden können, sondern bei deren Umsetzung über erhebliche politische Handlungsspielräume verfügen (Implementation) [...]“* (Jann/Wegrich 2003, 73).

Die Implementation politischer Programme kann jedoch nicht als unabhängige Phase des Politikzyklus gesehen werden sondern steht in engem Zusammenhang mit der Phase der Formulierung und Programmentwicklung. Je nachdem, welche Instrumente bei der Programmentwicklung gewählt werden, haben diese Auswirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten der zuständigen BeamtInnen sowie auf mögliche Abweichungen der formulierten Zielvorgaben (vgl. Bogumil/Jann 2009, 176).

Laut Renate Mayntz arbeitet die Implementationsforschung fallbezogen und hat als Erkenntnisinteresse weniger allgemein anwendbare Ergebnisse zum Ziel:

„Tatsächlich wird in den verschiedenen Teilbereichen der Policy-Forschung nicht so sehr die Verallgemeinerung über Beziehungen zwischen isolierten Merkmalen des Erkenntnisgegenstands angestrebt, als vielmehr ein möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen spezifischer komplexer Prozesse.“ (Mayntz 1983, 14)

Obwohl theoretisches Wissen für Mayntz auch für die Angewandte Forschung wichtig ist, hätte die induktive Verallgemeinerung der empirischen Ergebnisse eine Abstraktion zur Folge, die Ergebnisse „fleischloser“ erscheinen ließe. Für sie steht der idiographische Gehalt einer Forschung im Zentrum, der die Komplexität eines Gegenstandes darstellen soll, der nicht auf eine allgemeingültige Theorie heruntergebrochen werden kann (vgl. ebd., 14). Mayntz unterstreicht, dass es sich bei der Implementationsforschung um ein selektives Erkenntnisinteresse handelt und weniger um größere nomologische Verallgemeinerungen und theoretische Ableitungen (vgl. ebd., 13). Das Handlungssystem, in dem die Implementierung politischer Programme stattfindet, wird vom Programm selbst vorgegeben. Das Programm bietet somit das *Setting*, in welchem die Interaktion der verschiedenen AkteurInnen stattfindet. Die InteraktionspartnerInnen sind die ImplementeurInnen und die

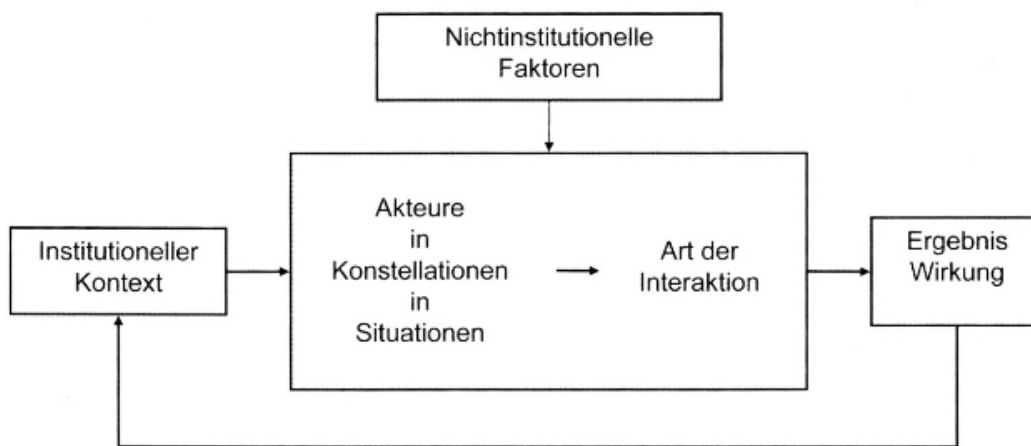
AdressatInnen des Programms. Die Art, wie die Interaktion zwischen diesen AkteurInnen stattfindet, ist wiederum von den Merkmalen der AkteurInnen selbst geprägt. Außerdem ist die Implementierung von den Merkmalen des Problems beeinflusst. Es entsteht so eine Kombination aus verschiedenen Variablen, welche die Wirkung eines Programms bedingen (vgl. ebd., 17). In welchem Verhältnis das institutionelle *Setting* und die politischen AkteurInnen zueinander stehen, wird durch den von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf entwickelten theoretischen Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus veranschaulicht.

2.4. Der Akteurzentrierte Institutionalismus

Ein theoretischer Ansatz der Politikfeldanalyse ist der von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf entwickelte Akteurzentrierte Institutionalismus. Für die vorliegende Arbeit ist vor allem die Wechselwirkung zwischen Institutionen und handelnden AkteurInnen von Relevanz, wofür der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus theoretische Überlegungen anbietet. Beim Akteurzentrierten Institutionalismus handelt es sich um eine Forschungsheuristik, bei der Institutionen wie AkteurInnen im Zentrum der Untersuchungen stehen. Das Analysemodell soll laut Mayntz und Scharpf als „*analytisches Gerüst, um empirische Tatbestände*“ zu ordnen, dienen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995, 39). Ausgehend von einem engen Institutionenbegriff (Schneider/Janning 2006, 92), sieht der Akteurzentrierte Institutionalismus Institutionen als *Setting* der handelnden AkteurInnen an. Unter Institutionen verstehen Mayntz und Scharpf „*Regelungsaspekte, die sich auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen.*“ (Mayntz/Scharpf 1995, 40) Mayntz und Scharpf betonen durch den Akteurzentrierten Institutionalismus die Wichtigkeit, den Fokus der Forschung auf Institutionen sowie auf AkteurInnen zu legen: „*Die Analyse von Strukturen ohne Bezug auf Akteure bleibt genauso defizitär wie die Analyse von Akteurhandeln ohne Bezug auf Strukturen.*“ (vgl. ebd.) Hierbei können jedoch beide, Institutionen wie AkteurInnen die Rolle der abhängigen Variable darstellen. Das bedeutet, dass die Institutionen im Akteurzentrierten Institutionalismus nicht als bereits fix festgeschrieben wahrgenommen werden, sondern die Regelungsaspekte ebenfalls für die AkteurInnen ausverhandel- und veränderbar sind (vgl. Janning/Schneider 2006, 92). Im Rahmen der vorliegenden Arbeit nehmen Institutionen als auch AkteurInnen die Rolle der unabhängigen Variable ein. Beide bieten Erklärungsansätze für Handlungsspielräume der politisch-administrativen Ebene.

Der Fokus beim Akteurzentrierten Institutionalismus liegt auf den „*institutionell konditionierten Akteurskonstellationen*“ (ebd.). Schneider und Janning weisen darauf hin, dass aus Sicht der AkteurInnen „[...] *der institutionelle Rahmen die Akteure und Akteurskonstellationen [konstituiert]*“ (ebd., 93). „*Der institutionelle Rahmen gibt ferner Verfügungsrechte und Einsatzpflichten für die Nutzung der Handlungsressourcen der Akteure vor und beeinflusst die Handlungsorientierungen der Akteure in seinem Geltungsbereich.*“ (ebd.)

Abbildung 2: Das Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus



Quelle: Janning/Schneider 2006

2.5. Das Konzept *Street-Level Bureaucracy*

Der Begriff der *Street-Level Bureaucracy* wurde 1980 von dem US-amerikanischen Politikwissenschaftler Michael Lipsky geprägt (vgl. Lipsky 1983). Das Konzept der *Street-Level Bureaucracy* steht für einen *Bottom-Up* Ansatz der Implementationsforschung, der im Gegensatz zum *Top-Down* Ansatz die Ebene der Bürokratie im Fokus der Forschung hat. So können informelle Entscheidungen, die erst auf der politisch-administrativen Ebene getroffen werden, sichtbar gemacht werden und die Mechanismen die zur tatsächlichen Implementation politischer Inhalte führen, nachvollziehbar dargestellt werden (vgl. Blum/Schubert 2009, 124). Unter einem *Street-Level Bureaucrat* versteht Lipsky all jene Staatsbediensteten, die in direktem Kontakt mit den NormadressatInnen stehen. Als Beispiele dafür nennt er PolizistInnen, LehrerInnen, SozialarbeiterInnen, Staatsanwälte, RichterInnen sowie Bedienstete wohlfahrtsstaatlicher Behörden, die dafür zuständig sind Leistungen zu vergeben oder Sanktionen zu setzen. Lipsky unterstreicht die enormen Handlungsspielräume, die den

Street-Level Bureaucrats zukommen. Er geht davon aus, dass der tatsächliche *Policy Output* sehr stark von diesen gestaltet wird (vgl. ebd., 3).

Teilweise werden die Politikprogramme erst durch die Interpretation der Vollzugsbehörde zu erfolgreichen Programmen. Auch die Abweichung vom eigentlichen Politikziel kann eine Konsequenz der Handlungsspielräume der *Street-Level Bureaucracy* sein (vgl. Bogumil/Jann 2009, 27). Lipsky hält fest, dass die *Street-Level Bureaucrats* einen erheblichen Einfluss auf das Leben der BürgerInnen haben. Dafür sieht er unterschiedliche Ursachen als ausschlaggebend:

„They socialize citizens to expectations of government services and a place in the political community. They determine the eligibility of citizens for government benefits and sanctions. They oversee the treatment (the service) citizens receive in those programs. Thus, in a sense street-level bureaucrats implicitly mediate aspects of the constitutional relationship of citizens to the state. In short, they hold the keys to a dimension of citizenship.“ (Lipsky 1983, 4)

Lipsky geht davon aus, dass die *Street-Level Bureaucrats* trotz rechtlicher Regulierungen und Verordnungen von höheren Ebenen sehr große Handlungsspielräume genießen. Diese sind einerseits als positiv zu bewerten, da so die Möglichkeit gegeben wird, auf besondere Bedürfnisse der BürgerInnen einzugehen. *„They have discretion because the accepted definitions of their tasks call for sensitive observations and judgements, which are not reducible to programmed formats.“* (ebd., 15) Lipsky unterscheidet hier zwischen Staatsbediensteten mit Fachausbildung und jenen ohne. In Tätigkeitsfeldern, in denen die BeamtInnen eine Ausbildung mitbringen, sind weniger Vorgaben, laut Lipsky, besonders sinnvoll. Fachpersonal wie LehrerInnen, RichterInnen oder SozialarbeiterInnen können im Idealfall auf bestimmte Situationen fachgerecht reagieren. Aber auch BeamtInnen ohne Fachausbildung, bei denen formell die Autonomie durch Regeln und Aufsicht eingeschränkter sein sollte, haben oft sehr große Spielräume und entscheiden beispielsweise darüber, wer Anspruch auf bestimmte Förderungen bekommt und wer nicht. Ursachen für die großen Handlungsspielräume der *Street-Level Bureaucracy* könnten für Lipsky unter anderem die oftmals komplexen Regelwerke sein, die Kontrolle über die Implementation nach den vorgegeben Gesetzen erschweren. Bei vielen Gesetzestexten handelt es sich um ein komplexes, unübersichtliches und teilweise auch widersprüchliches Regelwerk. Die einzelnen BeamtInnen entscheiden aufgrund dessen selektiv, welche Teile des Gesetzes sie umsetzen. Eine Kontrolle ist daher nur schwerer möglich. Für Lipsky werden somit die *Street-Level Bureaucrats* zu PolitikgestalterInnen bzw. *Policy Makern* (vgl. ebd.14).

Dieses Konzept wird auf das vorliegende Forschungsfeld, die Grundversorgung von AsylwerberInnen in der Steiermark, angewandt. Die zuständige Behörde wird als *Street-Level Bureaucracy* im Sinne von Lipsky gesehen, da sie in direktem Kontakt mit den NormadressatInnen des StBetrG steht. Stärker als bei den meisten anderen wohlfahrtsstaatlichen Programmen entscheidet die Behörde in diesen Fällen über die gesamte finanzielle Existenz der AdressatInnen. Da AsylwerberInnen in Österreich so gut wie nicht arbeiten dürfen, sind sie zu einem großen Teil auf die staatliche finanzielle Unterstützung in Form der Grundversorgung angewiesen. Über den Erhalt dieser wird von der *Street-Level* Behörde, dem Referat Flüchtlingswesen im Ressort für Soziales des Landes Steiermark, entschieden.

2.6. Zusammenfassung

Die Politikfeldanalyse beschäftigt sich mit Politikinhalt und deren Entstehungsprozess. Dabei wird der Blick auf die AkteurInnen gerichtet, die diese Politikinhalt bis zu ihrem *Policy Output* beeinflussen. Es geht somit um den Prozess des *Policy Making*. Mit Hilfe der Phasentheorie des *Policy Cycle* wird veranschaulicht, auf welchen verschiedenen Ebenen Politikinhalt verhandelt werden. Spezialisierungen in der Forschung auf die unterschiedlichen Phasen des Politikfeldzyklus haben gezeigt, dass die Ebene der Verwaltung eine wichtige Rolle im Prozess des *Policy Making* spielt. Nicht nur in der Phase der Politikformulierung arbeiten BeamtInnen politische Programme aus, sondern auch in der Phase der Politikimplementierung werden oft wesentliche Entscheidungen von der Vollzugsbehörde getroffen.

Im folgenden Kapitel werden die institutionellen Rahmenbedingungen dargestellt, die diese Entscheidungsspielräume der Verwaltung in der Phase der Implementierung beeinflussen können.

3. Handlungsspielräume der Verwaltung: Institutionelle Voraussetzungen

Die Beschäftigung mit der sozialwissenschaftlichen Literatur im Bereich der Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft hat gezeigt, dass der politisch-administrativen Ebene wesentliche Handlungsspielräume zukommen. Sie wird somit zur Politikgestalterin (*Policy Maker*). Das betrifft nicht nur die höheren Ebenen der Bürokratie, sondern auch untere Ebenen im Verwaltungsapparat, die Vollzugsbehörden, also die *Street-Level Bureaucracy*.

Das folgende Kapitel zeigt das institutionelle *Setting*, in welchem VerwaltungsbeamtInnen agieren. Aus diesen Rahmenbedingungen kann sich einerseits ein Mehr an Handlungsspielräumen ergeben, andererseits können diese Handlungsmöglichkeiten auch eingeschränkt werden. Diese institutionellen Faktoren, die über die Existenz und den Umfang von Handlungsspielräumen entscheiden sind die jeweiligen Gesetze, das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung sowie unterschiedliche Kontrollinstanzen der Handlungen der Verwaltung.

Gesetze bilden die rechtliche Grundlage für das Verwaltungshandeln und können Handlungsmöglichkeiten eröffnen oder durch genaue Vorgaben minimieren (vgl. Bogumil/Jann 2009, 174). Wissenschaftliche Ergebnisse der Implementationsforschung haben, wie bereits erwähnt, gezeigt, dass die Ansicht, die Verwaltung exekutiere ausschließlich Gesetze, die bereits in einem abgeschlossenen Prozess ausverhandelt wurden, keine Gültigkeit mehr hat.

Ein entscheidender Faktor, der über den Umfang der Handlungsspielräume für Verwaltungsbehörden entscheidet, ist die Beziehung zwischen der BeamtInnenschaft und der sie repräsentierenden Ebene der Politik. PolitikerInnen mit Regierungsverantwortung ist es möglich, BeamtInnen Weisungen zu erteilen. Somit kann die Politik das Handeln der Verwaltung kontrollieren und bis zu einem gewissen Grad lenken. In der politischen Praxis kommt es jedoch vor, dass im Gegensatz zu der verfassungsrechtlich vorgesehenen Hierarchie den Behörden viele Gestaltungsmöglichkeiten überlassen werden (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007, 248).

Eine wichtige Voraussetzung für die Handlungsspielräume der Verwaltung sind die Möglichkeiten der Kontrolle des Verwaltungshandelns. Hier kann zwischen verschiedenen Formen der Kontrolle unterschieden werden. Einerseits gibt es eine politische Kontrolle durch den Landtag bzw. das Parlament oder durch die Öffentlichkeit (z.B. Medien, Beschwerden

usw.), eine finanzielle Kontrolle durch den Rechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe, eine rechtliche Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof bzw. die unabhängigen Verwaltungssenate der Bundesländer und eine administrative Eigenkontrolle innerhalb eines Ressorts selbst (vgl. Bogumil/Jann 2009, 129).

3.1. Gesetze als Grundlage administrativen Handelns

Da Gesetze die Grundlage der exekutierenden BeamtInnen sind und deren Handlungsvoraussetzungen, wie Bogumil und Jann es nennen, programmieren, ist die Phase der Politikimplementierung nicht ohne das jeweilige Gesetz zu verstehen.

„Die Verwaltung wird also durch Gesetze, Rechtsverordnungen und durch autonome Satzungen (etwa der Kommunen) gesteuert (legislative Steuerung).

Es gilt der Vorrang des Gesetzes (Gesetze sind anderen Rechtsquellen außer der Verfassung übergeordnet) [...]“ (Bogumil/Jann 2009, 174).

Daher „[...] bedürfen wesentliche staatliche Entscheidungen einer gesetzlichen Grundlage“ (ebd.).

Gesetze können den ausführenden Personen bei der Implementierung direkte oder indirekte Handlungsspielräume zugestehen. Bei der direkten Variante handelt es sich um Handlungsermächtigung, bei denen die VerwaltungsbeamtInnen direkt aufgefordert werden, gewisse Entscheidungen zu treffen. Bei der indirekten Variante werden Spielräume durch uneindeutige Formulierungen eröffnet, die (auch) einen Interpretationsspielraum für die handelnden BeamtInnen lassen (vgl. Schneider/Janning 2006, 63). Dabei handelt es sich um „unbestimmte Rechtsbegriffe“. Beispiele dieser unbestimmten Rechtsbegriffe sind: „unbillige Härte“, „pflichtgemäßes Ermessen“ (vgl. Bogumil/Jann 2009, 174).

Weiters kann bei Gesetzestexten zwischen Konditionalprogrammen und Zweckprogrammen unterschieden werden. Erstere bestehen aus Gesetzen, die durch eine “Wenn-Dann-Vorgabe“ kaum Handlungsspielraum für die zuständigen BeamtInnen lassen. Anders verhält es sich bei Zweckprogrammen, die ein gewisses Ziel vorgeben. Die Mittel, um dieses zu erreichen, bleiben dem Ermessen der BeamtInnen überlassen (vgl. ebd.). Zweckprogramme und Konditionalprogramme müssen nicht immer in reiner Form auftreten, sondern es können bei Rechtsvorschriften Elemente beider Programme eine Rolle spielen. Somit ergibt sich die forschungsleitende Annahme, dass *Handlungsspielräume für Vollzugsbehörden von den gesetzlichen Rahmenbedingungen ermöglicht oder eingeschränkt werden.*

3.2. Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung

Ein weiterer sehr bestimmender Faktor für die Handlungsspielräume von Behörden ist das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung. Der Politik und der Verwaltung liegen jeweils eigene organisatorische Strukturen zugrunde. Sie funktionieren nach einer unterschiedlichen Logik, stehen jedoch in einem ergänzenden Verhältnis zueinander (vgl. Bogumil/Jann 2009, 191). Während es sich bei der Verwaltung um ein ausführendes Organ handelt (vgl. Gerlich 1992, 212) agiert die politische Spitze eines Ressorts als demokratisch legitimierte Repräsentation. Sie ist somit politisch für die Handlungen der zuständigen BeamtInnenschaft verantwortlich. Daher haben in Österreich MinisterInnen und LandesrätInnen die Möglichkeit den BeamtInnen Weisungen zu erteilen (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007, 247f.).

In der Realpolitik kommt jedoch die institutionell vorgegebene Hierarchie nicht immer zum Tragen. Da viele BeamtInnen kontinuierlich in ihrem Amt bleiben und es so zu einer Spezialisierung der BeamtInnenschaft gegenüber der häufig wechselnden politischen Spitze kommt, sind die PolitikerInnen in Regierungsverantwortung oftmals von dem Wissen und den Erfahrungen der BeamtInnen abhängig und auf deren Kooperation angewiesen (vgl.ebd.).

Die einzelnen Mitglieder der Landesregierung haben die Möglichkeit von ihrer Organisationsgewalt Gebrauch zu machen, indem sie die organisatorische Struktur ihres Ressorts verändern. Im Fall von größeren Veränderungen braucht der/die zuständige Landesrat/Landesrätin jedoch die Zustimmung der restlichen Regierungsmitglieder. Auch das Mitspracherecht der PersonalvertreterInnen und die mögliche Unzufriedenheit bei der BeamtInnenschaft erschweren Veränderungen im jeweiligen Ressort. Daher sind organisatorische Veränderungen bei Ressortübernahme eher eine Seltenheit (vgl. Fallend 2006, 984).

In Österreich ist es den politisch verantwortlichen Landesregierungsmitgliedern nicht erlaubt, bei Amtsantritt Umbesetzungen im Ressort vorzunehmen; daher sind die Möglichkeiten der Personalpolitik für die jeweiligen PolitikerInnen begrenzt (ebd.).

Auch inhaltlich wird in der Praxis von den verantwortlichen PolitikerInnen wenig selbst gestaltet. In den meisten Fällen übernehmen die SpitzenbeamtInnen des jeweiligen Ressorts den Hauptteil der Erarbeitung der geplanten Ziele und Maßnahmen (ebd.). *Regierungsmitglieder können sich zwar politisch, nicht aber immer auch in den einzelnen Sachgebieten (z.B. Europa-, Arbeitsmarkt-, Budget-, Schulreformpolitik) als professionell Überlegene ausweisen.*“ (Pelinka/Rosenberger 2007, 248) Die in einem Ressort vereinten Aufgabenbereiche haben als Konsequenz, dass die Politik mehr die politische Richtung

vorgibt und die konkreten inhaltlichen Maßnahmen von den einzelnen Organisationseinheiten des Ressorts getroffen werden. Pelinka und Rosenberger weisen daraufhin, dass hier nicht immer eine detaillierte politische Kontrolle stattfindet (vgl. ebd.).

In der Steiermark sowie in vier weiteren Bundesländern (Oberösterreich, Niederösterreich, Burgenland und Kärnten) gibt es ein Proporzsystem. Das bedeutet, dass alle Parteien im Landtag ab einer bestimmten Größe in der Regierung vertreten sind. In den Bundesländern mit Proporzsystem liegt die Personalhoheit bei dem Landeshauptmann oder der Landeshauptfrau (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007, 239). Das heißt, dass in der Steiermark den einzelnen Regierungsmitgliedern kein eigener Behördenapparat in ihrem Ressort unterstellt ist, sondern ihnen die Behörden des Amts der Steiermärkischen Landesregierung zur Verfügung stehen. Vorstand des Amts der steiermärkischen Landesregierung ist der Landeshauptmann (vgl. Land Steiermark Webseite 2011). Für Bestellungen zur Abteilungs- und Referatsleitung im Inneren Dienst ist in der Steiermark der Landesamtsdirektor zuständig. Dieser steht meist in einem Naheverhältnis zum jeweiligen Landeshauptmann und ist das Bindeglied zwischen der politischen Ebene und dem Verwaltungsapparat (vgl. Fallend 2006, 979).

Geht man davon aus, dass Bürokratien im Verhältnis zu Politik nicht nach strengen hierarchischen Systemen organisiert sind, sondern die Bürokratie aufgrund ihrer oft langjährigen Arbeitserfahrung in einem bestimmten Politikbereich durchaus einen Einfluss auf die politische Willensbildung ausüben kann (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007, 246), liegt folgende Vermutung nahe: *Je länger BeamtInnen gewisse Funktionen bekleiden, desto größeren Einfluss haben sie auf politische Entscheidungen bzw. desto mehr inhaltliche Handlungsspielräume werden ihnen zugesprochen.*

3.3. Zur Kontrolle des Verwaltungshandelns

Verwaltungshandeln untersteht der Kontrolle unterschiedlicher staatlicher Institutionen sowie einer kritischen Öffentlichkeit. Wie bereits erwähnt unterscheiden Bogumil und Jann zwischen einer rechtlichen, einer finanziellen, einer administrativen und einer politischen Kontrolle (vgl. Bogumil/Jann 2009, 129). Diese vier unterschiedlichen Formen der Kontrolle, können die Handlungsspielräume der Verwaltung einschränken. Durch mangelnde Kontrolle können die besagten Spielräume verstärkt werden. Daraus ergibt sich folgende Annahme: *Fehlende Kontrolle des Verwaltungshandelns durch Gerichte, Landtage, Öffentlichkeit und verwaltungsinterne Strukturen vergrößern die Handlungsspielräume der Vollzugsbehörde.*

3.3.1. Rechtliche und Finanzielle Kontrolle durch Gerichtshöfe

Bei den einzelnen österreichischen Kontrollinstanzen der öffentlichen Verwaltung handelt es sich erstens um den Rechnungshof, der auf Bundesebene (teilweise auch auf Länderebene) agiert, sowie um die Landesrechnungshöfe, die das Verwaltungshandeln auf Länderebene auf dessen Wirtschaftlichkeit überprüfen (vgl. Bogumil/Jann 2009, 178). Der Landesrechnungshof Steiermark ist zwar Teil des steiermärkischen Landtags, agiert jedoch weisungsunabhängig (vgl. Widder 2006, 237).

„Die Kontrolltätigkeit des Landesrechnungshofes umfasst die Überprüfung der ‚Gebahrung‘ – das ist die finanziell wirksame Tätigkeit des Landes – hinsichtlich der ziffernmäßigen Richtigkeit, Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.“ (Land Steiermark Webseite 2011b)

Bei der Durchführung einer Prüfung durch den Rechnungshof bzw. Landesrechnungshof haben die zuständigen Behörden alle notwendigen Informationen an das Prüforga zu übermitteln und dieses bei seiner Prüfung zu unterstützen (Art 48 Abs1 GeoLT 2005). Der Landesrechnungshof prüft aufgrund von Anträgen. Ein Antrag auf Prüfung kann *„vom Landtag“* sowie von *„mindestens einem Viertel der Mitglieder des Landtages oder vom Kontrollausschuss auf Anregung der Landesregierung oder eines Mitgliedes der Landesregierung für seinen jeweiligen Geschäftsbereich“* gestellt werden (Art 51 Abs 2 L-VG).

Ein weiteres Kontrollorgan der Verwaltung ist der Verwaltungsgerichtshof. Dieser ist, gemeinsam mit dem Verfassungsgerichtshof, die oberste Instanz bezüglich der Kontrolle des öffentlichen Rechts (vgl. Haller 1992, 163). Der Verwaltung stehen zwei unterschiedliche Instrumentarien zur Konkretisierung und Implementierung von Gesetzen zur Verfügung: Einerseits das Erlassen von Verordnungen und andererseits das Erlassen von Bescheiden (vgl. Pelinka/Rosenberger 2007, 247). Der Verfassungsgerichtshof ist zuständig für die Überprüfung der Verfassungsgesetzmäßigkeit der Verordnungen. Beim Verwaltungsgerichtshof kann Beschwerde gegen Bescheide, die von der Verwaltung erlassen werden, eingebracht werden. Dabei ist der Verwaltungsgerichtshof die letzte Instanz. Bei Bescheiden handelt es sich um Verwaltungsentscheidungen bei Einzelfällen (vgl. Haller 1992, 164). Zur Entlastung der beiden Höchstgerichte gibt es auf Länderebene die Unabhängigen Verwaltungssenaten (UVS), die über *„[...] Beschwerden gegen Akte unmittelbarer Zwangs- und Befehlsgewalt und dort, wo der Gesetzgeber es in Zivilrechtssachen vorsieht [...]“* (ebd.,

176) entscheidet. Der UVS ist zwar eine Verwaltungsbehörde, die Senatsmitglieder sind jedoch weisungsfrei. Daher ist der UVS als Gericht anzusehen und bei Beschwerden gegen Bescheide der Landes- oder Bundesverwaltung zweite und letzte Instanz. Im Fall der Grundversorgung ist bei Beschwerden ebenfalls der UVS zuständig. Laut Webseite des Landesrechnungshof Steiermark sind Beschwerden schriftlich, telegraphisch oder per Mail beim UVS einzubringen (vgl. Land Steiermark Webseite 2011b). Es ist möglich sich bei Verhandlungen des UVS vertreten zu lassen. Außerdem besteht kein Anwaltszwang (vgl. Land Steiermark Webseite 2011c).

„Gegen den Bescheid des UVS ist ein ordentliches Rechtsmittel nicht mehr zulässig. Es kann aber innerhalb von sechs Wochen ab dessen Zustellung eine Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof und ebenso an den Verfassungsgerichtshof erhoben werden. Eine solche Beschwerde muss von einem Rechtsanwalt unterschrieben sein.“ (ebd.)

Bescheide und die Möglichkeit der Berufung gegen diese Entscheidungen von Verwaltungen stellen somit ein wesentliches Kontrollinstrument ausführender Behörden dar. Fällt diese Form der rechtlichen Kontrolle weg, schafft das größere Handlungsspielräume für die Vollzugsbehörde.

3.3.2. Administrative Kontrolle

Kontrolle findet jedoch auch durch die interne Aufsicht (also verwaltungsintern) von übergeordneten Abteilungen (Rechts- und Fachaufsicht) innerhalb eines Ressorts statt. Verwaltungen werden je nach Fachgebiet in kleinere Einheiten eingeteilt. Dieser Aufbau in einzelne Organisationseinheiten kann vertikal aber auch horizontal angeordnet sein, das heißt, es stehen entweder viele Organisationseinheiten nebeneinander oder übereinander. Übereinander bedeutet, dass die jeweils übergeordnete Organisationseinheit Kontrolle über die untergeordnete Organisationseinheit ausübt (vgl. Bogumil/Jann, 2009, 139f.).

Bogumil und Jann unterscheiden, neben der Differenzierung in horizontal und vertikal, zwischen einer inter-organisatorischen und einer intra-organisatorischen Spezialisierung der Verwaltung. Interorganisatorisch bezieht sich auf die Menge der unterschiedlichen Fachressorts und intra-organisatorische Differenzierung auf die Menge der Organisationseinheiten innerhalb eines Fachressorts. Ein intra-organisatorischer horizontaler Aufbau bedeutet somit mehr Organisationseinheiten, wie beispielsweise Abteilungen und Referate, innerhalb eines Ressorts auf einer Ebene. Im Gegensatz dazu ist bei der vertikalen

Organisation, bei der viele Einheiten übereinander angeordnet sind, die Hierarchie innerhalb eines Ressorts verstärkt. Durch einen vertikalen Aufbau eines Ressorts sind die Aufgaben klar verteilt und unterliegen jeweils der Kontrolle einer höheren Ebene. Bogumil und Jann nennen den Begriff der Leitungs- bzw. Kontrollspanne. Diese gibt Auskunft wie viele Organisationseinheiten einer Leitungsebene direkt unterstellt sind „[j]e kleiner die Leitungsspanne, desto besser können untergeordnete Einheiten überwacht werden.“ (ebd.) Je mehr Einheiten einer Abteilung untergeordnet sind, desto weniger Kontrolle ist möglich. Das bedeutet, dass die vertikale bzw. horizontale Organisation eines politischen Ressorts, Auskunft über den Grad der Kontrolle der einzelnen Organisationseinheiten geben kann. Je horizontaler der Aufbau, desto weniger Kontrolle, desto mehr Handlungsspielräume für die einzelnen Organisationseinheiten.

3.3.3. Politische Kontrolle

Neben den bereits genannten Kontrollorganen spielen auch das Parlament sowie die einzelnen Landtage in den Bundesländern eine Rolle für die Kontrolle von Vollzugsbehörden. Die politische Kontrolle durch das Parlament oder die jeweiligen Landtage beschränkt sich meist auf Initiativen der Opposition, da oft ein großes Näheverhältnis zwischen Abgeordneten der Regierungsparteien mit der Regierung bzw. mit der Verwaltung besteht (vgl. Bogumil/Jann 2009, 132). In Bundesländern mit Proporzsystem ist durch die automatische Regierungsbeteiligung ab einer bestimmten Mandatsstärke einer Partei die Opposition zahlenmäßig eher kleiner (vgl. Aigner 2006, 966).

Landtagsabgeordnete haben unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, Kontrolle über die Exekutive auszuüben. Darunter fallen das Fragerecht bzw. Interpellationsrecht, bei welchem mündliche wie schriftliche Anfragen an die einzelnen Regierungsmitglieder bezüglich der Landesvollziehung gestellt werden können. Die „Schriftliche Anfrage“ ist innerhalb der folgenden zwei Monate von dem zuständigen Regierungsmitglied zu beantworten. Sie ist nicht zu verwechseln mit der „Dringlichen Anfrage“, die von dem jeweiligen Regierungsmitglied sofort beantwortet werden muss. Für eine dringliche Anfrage benötigt man im steiermärkischen Landtag zwei Abgeordnete (§68 Abs 1 GeoLT 2005). Ein weiteres Kontrollinstrument des Landtages ist die „Aktuelle Stunde“, bei welcher bundesländerspezifische aktuelle Themen diskutiert werden. Dazu muss von den jeweiligen Fraktionen ein Antrag für ein Thema eingebracht werden. In der Steiermark entscheidet bei

mehreren Anträgen der Klub über die Themenwahl, dessen Vorschlag am längsten zurückliegt (vgl. Aigner 2006, 967f.).

Den Regierungsmitgliedern kann mittels Misstrauensvotum das Vertrauen entzogen werden. Um einen Misstrauensantrag zu stellen, wird eine Mehrheit im Landtag benötigt. Außerdem müssen, um einen Antrag stellen zu können, zwei Drittel der Abgeordneten anwesend sein (vgl. ebd.; Land Steiermark Webseite 2011d).

Wie auf Bundesebene gibt es auch auf der Ebene der Länder das Instrument des Untersuchungsausschusses. Um einen solchen einzurichten, benötigt man in der Steiermark einen schriftlichen Antrag eines Drittels der Abgeordneten (§31 Abs1 GeoLT 2005).

Um das Informationsdefizit der Abgeordneten der Oppositionsparteien gegenüber den Abgeordneten der Regierungsparteien auszugleichen, gibt es die Möglichkeit einer „Parlamentarischen Enquete“ zu bestimmten Themen, bei denen ExpertInnen als RednerInnen in den Landtag geladen werden (vgl. Aigner 2006, 968). Eine parlamentarische Enquete ist in der Regel eine öffentliche Veranstaltung (§72 Abs6 GeoLT 2005).

Weiters haben die Landtage mit einer Mehrheit der Abgeordneten das Recht, einen Regierungsverantwortlichen zur Informationsbeschaffung mittels des so genannten „Zitationsrechts“ in den Landtag zu zitieren (vgl.ebd.).

Fehlt die Thematisierung der Implementierung von Gesetzen in bestimmten Politikfeldern im Landtag, vergrößert das die Handlungsspielräume der dafür zuständigen Behörden.

3.3.4. Kontrolle durch Öffentlichkeit

Neben der parlamentarischen Kontrolle durch den Landtag spielt auch die öffentliche Kontrolle durch zivilgesellschaftliche AkteurInnen, wie Medien und Interessengruppen bei der Kontrolle von Verwaltungshandeln eine Rolle. Die Möglichkeiten dieser AkteurInnen bestehen darin, durch das Öffentlichmachen gewisser Missstände Druck auf die politische Ebene zu erzeugen (vgl. Bogumil/Jann 2009, 132).

Nicht alle Bereiche der Verwaltung sind für die Allgemeinheit von Interesse. Daher ist eine gewisse Fachöffentlichkeit, im Sinne wissenschaftlicher Veröffentlichungen und Thematisierungen im Rahmen von Kunst und Kultur, ebenfalls von Bedeutung (vgl. ebd.).

Durch eine kritische Öffentlichkeit kann Transparenz bezüglich behördlicher Ermessensspielräume geschaffen werden, indem auf Problemfelder hingewiesen wird. Bei der Thematik Asyl handelt es sich derzeit um einen in der Öffentlichkeit von Politik und Massenmedien stark problematisierten und emotionalisierten Bereich. Wahlergebnisse in

Österreich (auf Bundes- und Länderebene) sowie Umfragen zeigen, dass in Österreich bei der Bevölkerung eine ablehnende Haltung gegenüber AsylwerberInnen vorherrschend ist. Tatsächliches Wissen über die Situation von Asylsuchenden fehlt bei der österreichischen Bevölkerung jedoch weitgehend (vgl. UNHCR-Österreich Webseite 2011).

Bei der Unterbringung und Versorgung von AsylwerberInnen handelt es sich um ein Thema, das in der Öffentlichkeit starke Ablehnung hervorruft. Neueröffnungen von Unterkünften rufen immer wieder Protestaktionen in den jeweiligen Gemeinden und Nachbarschaften hervor (vgl. Pehm 2010, 87; Kleine Zeitung, 19.08.2011; Interview 4; 5). Die vom UNHCR Österreich in Auftrag gegebene Studie zeigt, dass auch hier Faktenwissen bei der österreichischen Bevölkerung weitgehend fehlt. So glaubt ein Großteil der ÖsterreicherInnen, AsylwerberInnen hätten Zugang zu Sozialhilfe bzw. bekämen weit mehr finanzielle Unterstützung als sie tatsächlich erhalten. Über die eigentlichen Wohnverhältnisse der AsylwerberInnen wissen jedoch die wenigsten ÖsterreicherInnen Bescheid (vgl. UNHCR-Österreich Webseite 2011).

Das Misstrauen der Mehrheitsbevölkerung gegenüber den AsylwerberInnen wird durch die fehlende Kommunikation bei der Eröffnung von Unterkünften von Seiten des Bundes und der Länder sowie der BetreiberInnen verstärkt (vgl. Pehm 2010). Zusätzlich gibt das ‚Wie und Wo man wohnt‘ Auskunft über die soziale Stellung innerhalb einer Gemeinschaft. Unterbringung von AsylwerberInnen in heimähnlichen Gebäudekomplexen, die meist für die Mehrheitsbevölkerung so nicht mehr dienlich sind, bzw. Pensionen, die zur Beherbergung von Gästen und nicht für Bleibende gedacht waren, schaffen ein Bild in der öffentlichen Wahrnehmung, dass AsylwerberInnen als „Fremde“ markiert (vgl. Pehm 2005, 11; Pieper 2008, 316).

Wie Antje Ellermann argumentiert, hat die Bevölkerung in Deutschland AsylwerberInnen gegenüber eine ablehnende Haltung solange sie keinen eigenen Zugang zu persönlichen Schicksalen hat. Ellermann argumentiert damit, dass im Zusammenhang mit Abschiebungen durch die Erfahrung persönlicher Geschichten von Individuen den einzelnen Personen in der Mehrheitsbevölkerung erst die „Kosten“ für AsylwerberInnen im Gegensatz zu den „Kosten“, die ihre negative Haltung im Vorhinein verursachten, bewusst werden (vgl. Ellermann 2006). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die im Juni 2011 veröffentlichte Studie des UNHCR-Österreich. Diese zeigt, dass die negative Einstellung gegenüber dem Thema Asyl bei jenen Menschen höher ist, die keinen persönlichen Kontakt zu AsylwerberInnen haben (vgl. UNHCR-Österreich Webseite 2011).

Diese neue Wahrnehmung der Situation von AsylwerberInnen hatte in Deutschland wie in Österreich in der Bevölkerung Proteste gegen Abschiebungen zur Folge. Diese Proteste hinterfragten die Handlungsspielräume von Vollzugsbehörden im Bereich Abschiebungen (vgl. Ellermann 2006). Die in Österreich im Zusammenhang von Abschiebungen stattfindenden Protestaktionen haben gezeigt, dass eine kritische Öffentlichkeit Wirkung zeigen kann. Als Reaktion auf Proteste und mediale Berichte gegen die Abschiebung einer Familie aus dem Kosovo kam es zur Absetzung des damaligen Fremdenpolizeichs (Der Standard, 8.7.2011; Der Standard, 21.10.2010).

3.4. Zusammenfassung

Die Auseinandersetzung mit den institutionellen Rahmenbedingungen hat gezeigt, dass Handlungsspielräume von sehr vielen institutionellen Voraussetzungen beeinflusst sein können. Wie dargestellt wurde, wird Verwaltungshandeln nicht alleine durch Gesetzestexte programmiert, sondern durch ein komplexes Geflecht aus unterschiedlichen Faktoren, die Handlungsmöglichkeiten von Verwaltungen vergrößern oder verkleinern können. Welche Möglichkeiten den einzelnen AkteurInnen zukommen, in diesem Institutionengefüge zu agieren, wird im zweiten Teil dieser Arbeit dargestellt.

Neben den institutionellen Rahmenbedingungen ist der Einfluss der europäischen Ebene auf die Handhabung der Grundversorgung in Österreich nicht zu unterschätzen. Das folgende Kapitel bettet die Aufnahme von AsylwerberInnen in Österreich in einen europäischen Kontext ein.

4. Harmonisierungstendenzen innerhalb der EU

Das folgende Kapitel zeigt, dass die Entwicklungen im Bereich der Unterbringung und Versorgung von AsylwerberInnen innerhalb der EU eine ähnliche Tendenz aufzeigen. Die Handhabungen in Österreich sind deshalb nur innerhalb des europäischen Kontextes zu verstehen.

Die in den 1990ern stark ansteigenden Zahlen von Flüchtlingen in ganz Europa, vor allem in Deutschland, hatten eine politische Debatte auf EU-Ebene zur Folge. Der europäische Diskurs beschäftigte sich vorrangig mit der Wahrnehmung von Asyl als „Belastung“. Ausgehend von dieser Haltung wurde versucht, eine gemeinsame Asylpolitik innerhalb der EU in die Wege zu leiten (vgl. Schuster 2005, 607). Da die steigenden Zahlen von AsylwerberInnen von der Politik und der öffentlichen Wahrnehmung als „zu bewältigendes Problem“ titulierte wurden, waren restriktive Gesetze die europäische Antwort. EU-weit wurden Maßnahmen entwickelt, die eine Reduktion der Flüchtlingszahlen zur Folge haben sollten. Auch auf nationalstaatlicher Ebene kam es zu neuen Formen der Migrationskontrolle (ebd., 608).

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden auf europäischer Ebene die Asyl-Agenden in die erste Säule aufgenommen und mit dem Europäischen Rat in Tampere ein gemeinsames europäisches Asylsystem beschlossen. Die ersten Schritte in Richtung Harmonisierung waren somit gesetzt. In weiterer Folge wurde im Jahr 2003 die Dublin II-Verordnung erlassen, die jenes Land der Europäischen Union für ein Asylverfahren verantwortlich macht, welches der/die AsylwerberIn als erstes betritt bzw. ihn/sie erstmals behördlich registriert (vgl. Limberger 2010, 44). Die Dublin Verordnung spielt in Österreich aufgrund der geographischen Lage als EU-Binnenland eine besondere Rolle. Dieser Umstand macht es für AsylwerberInnen fast unmöglich Österreich regulär als Erstland zu betreten (vgl. Langthaler/Trauner 2009, 459).

Wie bereits besprochen lässt sich europaweit ein Trend in Richtung restriktiver Gesetze und Abschreckungsmaßnahmen gegen AsylwerberInnen ausmachen (vgl. Thielemann 2003; Lavenex 2001). Es wird davon ausgegangen, dass mittels strenger Gesetze die Entscheidung von AsylwerberInnen, ein bestimmtes Land als Destination zu wählen, beeinflusst werden kann (vgl. Thielemann 2003, 32). Es besteht die Befürchtung, im Verhältnis zu den anderen EU-Mitgliedsstaaten als Land mit „soft touch“ gesehen zu werden und daher ein bevorzugtes Zielland für AsylwerberInnen zu werden (vgl. ebd., 17).

Bei Staaten mit verhältnismäßig hohen AsylwerberInnenzahlen, wird oftmals ein offener Zugang zum Wohlfahrtssystem des jeweiligen Landes als Ursache für die hohen Zahlen gesehen. Damit wird AsylwerberInnen der Vorwurf gemacht, so genanntes „Asyl-Shoppen“ zu betreiben.

Um einen zahlenmäßigen Ausgleich an AsylwerberInnen zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen, entsteht innerhalb der EU ein „Wettkampf“, bei dem die Aufnahmestandards für AsylwerberInnen immer weiter nach unten gedrückt werden (Thielemann 2003, 4ff.). Die gesetzlichen Einschränkungen und Abschreckungsmaßnahmen können laut Thielemann auf drei Ebenen passieren: Erstens über Zugangskontrollen, welche die Einreise von Personen anderer Nationalitäten mittels Instrumenten wie strengen Visabestimmungen und der Festlegung sicherer Drittstaaten, kontrolliert. Die zweite Form der gesetzlichen Einschränkung passiert über das Entscheidungsverfahren. Die Zielländer gestalten es schwierig, in das jeweilige Erfassungssystem hineinzukommen, also AsylwerberInnen zum Asylverfahren zuzulassen. Die dritte Ebene ist die der Integrationsmaßnahmen, also der Ausstattung von AsylwerberInnen mit Rechten und Leistungsansprüchen. Diese Maßnahmen machen sich beim Arbeitsmarktzugang, bei der Unterbringungssituation, bei Bildungsmöglichkeiten sowie hinsichtlich der Bewegungsfreiheit bemerkbar (vgl. Thielemann 2003, 15). Bei den Maßnahmen die Integration betreffend wird, laut Thielemann, die Ausrichtung von drei Policy-Aspekten als besonders relevant für die Anziehungskraft eines Nationalstaates für AsylwerberInnen angesehen:

- Bewegungsfreiheit vs. verpflichtende Verteilungspolitik² Eine regionale Verteilungspolitik von AsylwerberInnen gibt es zum Beispiel in Großbritannien in Deutschland und in Österreich (vgl. Squire 2009; Pieper 2008; Rosenberger 2010);
- Bargeldzahlungen im wohlfahrtsstaatlichen Rahmen vs. ein System, in dem AsylwerberInnen Gutscheine erhalten, die für einen bestimmten Gebrauch vorbestimmt sind;
- Die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen zu arbeiten vs. überhaupt kein Arbeitsmarktzugang (vgl. Thielemann 2003 20f.).

Regionale Verteilungsmaßnahmen werden oft mit der Entlastung von Gegenden mit starkem Zuzug von AsylwerberInnen (meistens Großstädte) begründet, sollen aber, laut Thielemann, ebenfalls eine abschreckende Wirkung haben (vgl., ebd.). Die Sozialwissenschaftlerin Vicki

² Verpflichtende Verteilungspolitik bedeutet, das die staatlichen Versorgungsleistungen, an eine gewisse Region innerhalb des Nationalstaates gekoppelt werden können (Art7 Abs4 Aufnahme-RL)

Squire kritisiert die Präsentation von AsylwerberInnen im öffentlichen Diskurs als drohende „Belastung“. Diese Darstellung hat, laut Squire, eine Kriminalisierung der AsylwerberInnen aufgrund ihrer Einreise in ein EU-Mitgliedsland zur Folge. Die Politik der Verteilung sieht Squire als Ausdruck der Kriminalisierung. Bereits bei der Ankunft werden AsylwerberInnen wie Kriminelle erwartet, ohne dass sie ein Verbrechen begangen haben. Im Zuge ihres Aufenthalts in einem EU-Mitgliedsstaat erfahren AsylwerberInnen durch die Politik der Verteilung an Stelle von Unterstützung eine Bestrafung, obwohl sie sich nichts zuschulden kommen haben lassen (vgl. Squire 2009, 116f.).

Bargeldauszahlungen werden oftmals als Pull-Faktor für Flüchtlinge interpretiert. Daher stellten einige Länder auf ein Versorgungssystem um, bei welchem AsylwerberInnen Bons zum Einkaufen erhalten und in Sammelunterkünften untergebracht werden. Das System ist zwar aufgrund des administrativen Mehraufwands teurer als eine Bargeldauszahlung, wurde jedoch trotzdem von beispielsweise England und Irland bevorzugt, um AsylwerberInnen abzuschrecken (vgl. Thielemann 2003, 21). Alle OECD-Zielländer haben Arbeitsbeschränkungen für AsylwerberInnen, aber manche Länder gehen noch weiter, indem sie jegliche Möglichkeit auf Arbeit verbieten (ebd.).

Die Aufnahmepraxis von AsylwerberInnen in Österreich kann durchaus in die beschriebene EU-weite Handhabung eingereiht werden. Österreich handhabt die Grundversorgung mittels verpflichtender Verteilungspolitik auf die unterschiedlichen Bundesländer und in weiterer Folge auf die unterschiedlichen Regionen innerhalb eines Bundeslands. Bezüglich der Leistungen gibt es in Österreich eine Mischvariante aus Bargeld und Gutscheinen in Form einer organisierten Unterkunft. Außerdem gehört Österreich zu jenen Ländern, in dem ein Zugang zum Arbeitsmarkt für AsylwerberInnen so gut wie gar nicht möglich ist (vgl. Rosenberger/König 2010a).

TEIL 2

Street-Level Bureaucracy als Policy Maker

Mit Hilfe der Politikfeldanalyse wird im folgenden Teil der Arbeit eine Analyse der mittels ExpertInneninterviews und Dokumentenanalyse gewonnenen empirischen Ergebnisse durchgeführt. Bei der folgenden Darstellung der Handhabung der Unterbringung und Versorgung von AsylwerberInnen in der Steiermark liegt der Fokus auf den Handlungsspielräumen der Landesverwaltung. Es wird gezeigt, dass die institutionellen Voraussetzungen gemeinsam mit den Interaktionen der wesentlichen AkteurInnen im Bereich der Grundversorgung in der Steiermark Handlungsspielräume schaffen und Entscheidungsmöglichkeiten der Landesverwaltung vergrößern.

Zu Beginn werden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Grundversorgung, von der Aufnahme-RL bis zum StBetrG, dargestellt. Bereits der gesetzliche Rahmen schafft viele Handlungsspielräume für die Landesbehörde.

Die wesentlichsten AkteurInnen und deren Einfluss auf die Handhabung der Unterbringung und die Handlungsspielräume der Verwaltung werden in einem nächsten Kapitel vorgestellt. Weiters wird die Handhabung der Grundversorgung in der Steiermark anhand der Handlungsmöglichkeiten der Landesverwaltung dargestellt. Diese reichen von der Verteilung der Leistungen, der Zuteilung zu Wohnorten und –formen, Verlegungen zwischen Unterkünften, Einschränkungen der und Abmeldungen aus der Grundversorgung sowie die Art der Kontrollen der grundversorgten Personen.

Die Ergebnisse werden abschließend in die sozialwissenschaftliche Literatur zum Thema, sowie in einen bestehenden Bundesländervergleich (Rosenberger/König 2010a) eingebettet.

5. Rechtliche Rahmenbedingungen

Wie das vorhergehende Kapitel gezeigt hat, ist die Grundversorgung von AsylwerberInnen in Österreich in einem EU-weiten Kontext zu verstehen. Vor allem auf rechtlicher Ebene kann in diesem Zusammenhang von einem Mehrebenensystem gesprochen werden. Ausgehend von der EU-Aufnahmerichtlinie (Aufnahme-RL) wird die Grundversorgung weiters über eine Grundversorgungsvereinbarung (GVV) zwischen Bund und Ländern und in weiterer Folge über einzelne Ländergesetze reguliert.

Die im Jahr 2003 vom Europäischen Rat erlassene Aufnahmerichtlinie hatte eine europaweite Vereinheitlichung der Aufnahme und Unterbringung von AsylwerberInnen zum Ziel (vgl. Rosenberger/König 2010, 26). In Österreich wurde diese mittels einer 15a-Vereinbarung umgesetzt, welche einen Gliedstaatsvertrag zwischen Bund und Ländern darstellt. Dieser erfordert eine gesetzliche Regelung auf Länder- und auf Bundesebene zur Erfüllung der Aufnahme-RL (vgl. ebd., 34). Trotz einiger offener Formulierungen der Aufnahme-RL und daraus resultierender Handlungsspielräume für die einzelnen Mitgliedsstaaten brachte die Verabschiedung der Richtlinie wesentliche Verbesserungen für die Aufnahmesituation von AsylwerberInnen in Österreich. Ursache für die Verbesserungen ist, im Vergleich zur Situation vor der GVV, die relativ hohe Rechtssicherheit, die mehr Personen den Zugang zu staatlicher Unterstützung sichert (vgl. ebd., 37).

5.1. EU-Aufnahmerichtlinie: Handlungsspielräume für die Mitgliedsstaaten

In der Präambel der im Jänner 2003 erlassenen Aufnahme-RL wird darauf hingewiesen, dass es sich bei dieser um einen „*weiteren Schritt in Richtung einheitliches europäisches Asylsystem*“ handelt. In Artikel 1 sowie Artikel 4 der Aufnahme-RL wird explizit festgehalten, dass es sich bei dieser Richtlinie um Mindestnormen handelt. Sollten Mitgliedsstaaten vorher schon Systeme etabliert haben, die günstiger für AsylwerberInnen ausfallen, so können diese durchaus erhalten bleiben.

Neben diesem direkt benannten Spielraum lässt die Richtlinie jedoch mit ihren Formulierungen auch einige weitere Handlungsspielräume für die Mitgliedsstaaten offen, welche trotz Harmonisierung unterschiedlich ausgestaltete Versorgungssysteme von AsylwerberInnen in der EU zur Folge haben können (vgl. Asylkoordination Webseite o.J).

Zielgruppe der Richtlinie sind „*Drittstaatenangehörige und Staatenlose, die an der Grenze oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats Asyl beantragen*“ (Art 3 Aufnahme-RL).

Bezüglich der Unterbringung und Versorgung wird es den Mitgliedsstaaten offen gelassen, AsylwerberInnen einem Wohnsitz in einer bestimmten Region innerhalb des Nationalstaates zuzuweisen. Innerhalb des zugewiesenen Gebiets muss die Bewegungsfreiheit zwar gewahrt bleiben, jedoch darf die „*Gewährung der materiellen Aufnahmebedingungen*“ an den vom Mitgliedsstaat festgelegten Ort gebunden sein (Art 7 Aufnahme-RL).

Artikel 8 setzt sich mit der Thematik Familie auseinander und hält fest, dass diese so weit wie möglich gewahrt werden sollte. Unter Artikel 2 (Begriffsbestimmungen) wird als Familie die Kernfamilie, also Eltern und Kinder (Kinder nur bis zur Volljährigkeit), als solche gewertet.

Die Aufnahme-RL legt den Zugang zu Bildung für minderjährige AsylwerberInnen fest. Mitgliedsstaaten sind verpflichtet „*minderjährigen AsylwerberInnen in ähnlicher Weise wie den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaates den Zugang zum Bildungssystem*“ zu gewährleisten. Der Unterricht kann jedoch auch in der Unterkunft selbst durchgeführt werden (Art 10 Aufnahme-RL).

Artikel 13 bindet die materiellen Leistungen der Mitgliedsstaaten an die Mittellosigkeit der AsylwerberInnen. Dieser besagt, dass

„*[d]ie Mitgliedstaaten die Gewährung aller oder bestimmter materieller Aufnahmebedingungen und der Gesundheitsversorgung davon abhängig machen [können], dass die Asylbewerber nicht über ausreichende Mittel für einen Lebensstandard verfügen, der ihnen Gesundheit und den Lebensunterhalt gewährleistet.*“

Sollte sich herausstellen, dass zum Zeitpunkt der Annahme von Leistungen des Aufnahmelandes „*ausreichende*“ eigene Mittel zur Verfügung standen, kann die ausbezahlte Leistung vom Mitgliedsstaat zurück verlangt werden (Art 13 Aufnahme-RL).

5.2. Grundversorgungsvereinbarung: Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Grundversorgungsvereinbarung Art 15a B-VG (GVV) zwischen Bund und Ländern wurde im Jahr 2004 unter der ÖVP-FPÖ Koalitionsregierung verabschiedet. Die EU-Aufnahme-RL wurde somit zum Anlass genommen, einen langjährigen Konflikt um die Zuständigkeit für die Unterbringung und Betreuung von AsylwerberInnen zwischen Bund

und Ländern zu beseitigen (vgl. Rosenberger/König 2010, 26). Ziel der GVV war eine österreichweite Vereinheitlichung der Unterbringungs- und Betreuungssituation für AsylwerberInnen (Art 1 Abs 1 GVV).

Da es sich hier um einen Lösungsversuch eines langjährigen Konfliktes zwischen Bund und Ländern handelt, stellt die GVV einen Kompromiss betreffend der Verteilung der AsylwerberInnen und der Verteilung der Kosten und Aufgaben dar (Rosenberger/König 2010, 26ff.).

Laut GVV ist das Ziel der Vereinbarung die Vereinheitlichung der Unterbringungs- und Versorgungssituation von AsylwerberInnen in Österreich und die Festlegung von Zuständigkeiten bezüglich der Kosten. Als weitere Ziele werden die Vermeidung regionaler Überbelastungen sowie ein mehr an „Rechtssicherheit für die betroffenen Fremden“ genannt (Art 1 GVV).

In der GVV einigte man sich auf eine Quotenregelung, welche für jedes Bundesland die zu versorgenden AsylwerberInnen je nach Größe und EinwohnerInnenzahl des betreffenden Bundeslandes berechnet (Art 1 Abs 4 GVV). Erfüllen Bundesländer ihre Quote nicht, haben diese Ausgleichszahlungen an jene Bundesländer zu tätigen, die ihre Soll-Zahl überschreiten (mehr AsylwerberInnen, als in der Quote festgelegt, werden von Ober- und Niederösterreich sowie Wien aufgenommen) (vgl. Rosenberger/König 2010, 36).

Auch die Kostenübernahme wird in der GVV geregelt. So werden die Kosten zwischen Bund und Land 60:40 (60 Prozent Bund, 40 Prozent Land) aufgeteilt. Dauert ein Verfahren länger als ein Jahr übernimmt die Kosten zu 100 Prozent der Bund (Art 10 GVV).

Die in der GVV festgelegte Zielgruppe sind hilfs- und schutzbedürftige Fremde, die unterstützungswürdig sind. Als hilfsbedürftig werden jene Personen gesehen, die sich und den im Haushalt lebenden Personen nicht den Lebensbedarf sichern können oder nicht genug von anderen Personen oder Einrichtungen dafür erhalten. Zusätzlich wird die Gruppe der „Fremden“ in Artikel 2 der GVV spezifiziert, die Anspruch auf Grundversorgung haben:

- Fremde, die einen Asylantrag gestellt haben, über den noch nicht rechtskräftig abgesprochen ist,
- AsylwerberInnen, über deren Antrag auf internationalen Schutz rechtskräftig negativ entschieden wurde, bis zur tatsächlichen Abschiebung,
- Vertriebene,³

3 „Die Bundesregierung kann (im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates) Personengruppen, die infolge eines bewaffneten Konfliktes Schutz suchen, durch Verordnung ein Aufenthaltsrecht einräumen“ (Schumacher/Peyrl 2007, 135).

- Fremde ohne Aufenthaltsrecht, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind,
- Asylberechtigte, bis zu 4 Monate nach der Asylgewährung,
- Subsidiär Schutzberechtigte,
- Fremde ohne Aufenthaltsrecht, über deren Asylantrag rechtskräftig negativ abgesprochen wurde, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbar sind (Peyrl/Schumacher 2007, 218).

Subsidiär Schutzberechtigte sind Personen, denen kein Asyl gewährt wird, die jedoch aus menschenrechtlichen Gründen nicht abschiebbar sind und daher eine befristete Aufenthaltsberechtigung erhalten. Der subsidiäre Schutz kommt keiner Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung gleich und muss jedes Jahr rechtzeitig vor Ablauf der Aufenthaltsberechtigungskarte neu beantragt werden. Sollten die Gründe für den subsidiären Schutz wegfallen, wird der Status aberkannt und die Person kann abgeschoben werden. Nachhaltige Integration oder familiäre Bindungen erschweren jedoch die Ausweisung und ermöglichen eine humanitäre Aufenthaltsgenehmigung. Nach einem Jahr haben subsidiär Schutzberechtigte einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Davor brauchen sie für die Ausübung einer unselbstständigen Beschäftigung eine Arbeitsbewilligung (vgl. Peyrl/Schumacher 2007, 225f.).

Die Unterstützungswürdigkeit der hilfsbedürftigen Fremden kann aufgrund einer strafbaren Handlung und damit verbundener Verurteilung verloren gehen oder eingeschränkt werden. Weitere Ausschlussgründe sind der Verdacht auf fehlende Hilfsbedürftigkeit bzw. wenn nicht an der Feststellung der Identität und der Hilfsbedürftigkeit mitgewirkt wird, wenn AsylwerberInnen innerhalb von sechs Monaten einen Folgeantrag stellen sowie dann, wenn Personen nicht bei der Aufklärung an für das Asylverfahren notwendigen Sachverhalten mitwirken (vgl. Schumacher/Peyrl 2007, 222). Ein weiterer Grund für einen Ausschluss oder die Einschränkung der Grundversorgung ist, wenn die Ordnung in der jeweiligen Unterkunft durch das Verhalten des Beziehers gestört oder nachhaltig gefährdet wird (Art 6 Abs 3 GVV). Dabei darf die medizinische Notversorgung der Betroffenen nicht gefährdet werden (Art 6 Abs 4 GVV). Einnahmen von in Grundversorgung befindlichen Personen können mit der Grundversorgung gegen verrechnet werden. Sollten die Einnahmen die Zahlungen der Grundversorgung überschreiten wird von in Sammelunterkünften untergebrachten AsylwerberInnen ein Kostenbeitrag verlangt (vgl. Schumacher/Peyrl 2007, 221).

Die in der GVV festgelegten Kostenhöchstsätze (Art 9 GVV) sind seit deren Einführung gleich geblieben und betragen 180 Euro pro Monat für Erwachsene bei individueller

Unterbringung (Kinder erhalten 80 Euro pro Monat), 110 Euro Mietzuschuss bei individueller Unterbringung und 220 Euro im Familienverband (ab zwei Personen). Als Taschengeld werden 40 Euro pro Monat festgelegt. Der Tagsatz für die Unterbringung in einer organisierten Unterkunft beträgt 17 Euro pro Tag pro AsylwerberIn. Da sich die VertragspartnerInnen der GVV darüber einig sind, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) mehr Zuwendungen benötigen, als in den allgemeinen Kostenhöchstsätzen festgelegt ist, beträgt der Tagsatz für diese je nach Betreuungsschlüssel (1:10) 75 Euro, (1:15) 60 Euro oder (1:20) 37 Euro (Art 7 Abs 1 GVV). Jährlich haben AsylwerberInnen Kleidung im Wert von 150 Euro pro Person zu erhalten. Der Schulbesuch ist Kindern zu ermöglichen, indem die Fahrtkosten gedeckt werden und 200 Euro pro Jahr für den Schulbedarf zur Verfügung gestellt werden. Gibt es Freizeitaktivitäten in organisierten Unterkünften, so werden 10 Euro pro Person und Monat zur Verfügung gestellt. Für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden Deutschkurse zu einem Höchstsatz von 3,63 Euro pro Person und Einheit finanziert (maximal 200 Einheiten). AsylwerberInnen haben außerdem Anspruch auf eine Krankenversicherung. Auch für die Übernahme von Fahrtkosten zu behördlichen Ladungen und Überstellungen in andere Quartiere muss im Rahmen der Grundversorgung gesorgt werden (vgl. Schumacher/ Peyrl 2007, 220). Laut Aufnahme-RL muss für die EmpfängerInnen der Leistungen der Mitgliedsstaaten ein Rechtsanspruch bestehen. In der GVV selbst ist dem Bund vorgeschrieben, für Ausschlüsse aus der Grundversorgung Bescheide auszustellen. Den Ländern bleibt diese Regelung selbst überlassen (vgl. ebd., 222). Deshalb sind in Österreich der Ausschluss, die Rückerstattung und die teilweise Einschränkung der Grundversorgung nur in manchen Bundesländern mittels Bescheid geregelt. Wird ein Ausschluss oder eine Einschränkung mittels Bescheid von den Behörden angeordnet, kann dagegen meist bei dem zuständigen Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) in Berufung gegangen werden. Sollten keine Bescheide erstellt werden, kann nur durch eine Zivilrechtsklage ein Anspruch auf Grundversorgung geltend gemacht werden (ebd.).

5.3. Steiermärkisches Betreuungsgesetz:

Handlungsermächtigungen für die Landesverwaltung

In der Steiermark wurde die GVV durch das Steiermärkische Betreuungsgesetz (StBetrG) umgesetzt, welches im Oktober 2005 erlassen wurde und damit die Rechtsgrundlage für die zuständige Behörde in der Steiermark bildet. Im Fall des StBetrG handelt es sich um ein Zweckprogramm. Als Ziel wird zu Beginn „[...] *die vorübergehende Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde* [...]“ genannt. Zwar können nicht alle Mittel zu diesem Zweck von der implementierenden Behörde gewählt werden. Es bestehen jedoch in wesentlichen Punkten große Handlungsermächtigungen. Die Kostenhöchstsätze der GVV sowie viele andere Formulierungen und Regulierungen der GVV wurden im StBetrG übernommen. Es unterscheiden sich deshalb das StBetrG, wie auch die anderen Grundversorgungsgesetze der Länder, nicht wesentlich von der GVV (vgl. Rosenberger/König 2010a, 274). Der Handlungsspielräume schaffende Inhalt der GVV wird auch im StBetrG beibehalten und kann so mit Entscheidungen der Landesverwaltungen ausgefüllt werden.

Laut StBetrG hat das Land die „Unterbringung in geeigneten Unterkünften unter Achtung der Menschenwürde und unter Beachtung der Familieneinheit“ zu gewährleisten (§4 Abs 1 Z1 StBetrG). In welcher Form die Unterbringung gewährleistet werden soll, also ob in organisierten Unterkünften oder in privat angemieteten Wohnungen, wird nicht vorgegeben.

Im StBetrG wird es dem Land Steiermark offen gelassen, sich zur Umsetzung der sich aus der GVV ergebenden Aufgaben „[...] *humanitärer, kirchlicher oder privater Einrichtungen [zu] bedienen*“ (§6 Abs 1 StBetrG). Beauftragt das Land zur Umsetzung operativer Tätigkeiten der Unterbringung und Versorgung von AsylwerberInnen eine solche Einrichtung, so ist diese für das Land tätig und somit weisungsgebunden. Sie hat dem Land im Bedarfsfall über etwaige Vorfälle zu berichten (§6 Abs 1 StBetrG). Zusätzlich sind die BetreiberInnen der Einrichtungen selbst sowie deren Bedienstete, vertraglich zur Verschwiegenheit verpflichtet (§6 Abs 2 StBetrG). Der Punkt der Weisungsgebundenheit ist in der GVV nicht festgeschrieben.

Kommt es zu Ausschlüssen oder Einschränkungen „hat eine Anhörung der betroffenen, soweit dies ohne Aufschub möglich ist, voranzugehen.“ (§4 Abs 4 StBetrG)

Im Gegensatz zu den Grundversorgungsgesetzen der anderen Bundesländer wird im StBetrG festgehalten, dass für organisierte Quartiere von der Landesbehörde eine Hausordnung erlassen werden kann, welche dem/der Betreuten nachweislich zu Beginn des Betreu-

ungsverhältnisses einsichtig gemacht werden muss (§7 Abs 3 StBetrG). Die Steiermark ist damit das einzige Bundesland, welches eine solche Verordnung im Landesgesetz festgeschrieben hat (vgl. Rosenberger/ König 2010a, 285).

Weiters ist die Landesbehörde dazu ermächtigt *„wenn dies zur Aufrechterhaltung der Ordnung in einer Betreuungseinrichtung des Landes [...] erforderlich ist, unbefugten Aufenthalt oder unbefugtes Betreten durch Verordnung zu verbieten.“* (§7 Abs 1 StBetrG)

Unter §4 „Umfang der Grundversorgung“ finden sich einige unbestimmte Rechtsbegriffe, die je nach Ermessen von den EntscheidungsträgerInnen ausgelegt werden können: So hat die Versorgung mit *„angemessener Verpflegung“* (§4 Abs 1 Z1 StBetrG) zu erfolgen, *„Information, Beratung und soziale Betreuung“* sollen durch *„geeignetes Personal“* verwirklicht werden (§4 Abs 1 Z6 StBetrG) und *„im Bedarfsfall“* sind *„Maßnahmen zur Strukturierung des Tagesablaufs“* zu treffen (§4 Abs 1 Z10 StBetrG). *„Wenn damit die Bedürfnisse des Fremden ausreichend befriedigt werden, [kann die Grundversorgung] auch eingeschränkt oder in Teilleistungen gewährt werden.“* (§4 Abs 2 StBetrG) Die Einschätzung, ab wann die Bedürfnisse *„ausreichend befriedigt werden“*, wird jedoch offen gelassen.

Bezüglich der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMF wird im StBetrG festgehalten, dass alle Maßnahmen den Bestimmungen des Steiermärkischen Jugendwohlfahrtsgesetz nicht widersprechen dürfen (§8 Abs 1 StBetrG).

In einem weiteren Absatz werden gemeinnützige Tätigkeiten für Land und Gemeinden, zu denen Personen in Grundversorgung mit ihrem Einverständnis herangezogen werden können, festgelegt. Da es sich dabei um kein Arbeitsverhältnis handelt, wird festgehalten, dass *„[f]ür solche Hilfstätigkeiten [...] eine angemessene Entschädigung unter Berücksichtigung der Leistungen zu gewähren [ist]“* (§4 Abs 6 Z2 StBetrG). Wer über die Angemessenheit entscheidet und ab wann eine Entschädigung als „angemessen“ gilt, bleibt jedoch der Interpretation der Landesbehörde überlassen.

Eine Besonderheit des StBetrG ist die Ausweitung der Grundversorgungsberechtigung auf anerkannte AsylwerberInnen bis zwölf Monate nach der Anerkennung (§3 Abs 1 Z6 StBetrG). In der GVV wird diese Ausweitung auf vier Monate nach der Anerkennung des Flüchtlingsstatus' begrenzt, da AsylwerberInnen mit dem Anerkennungsstatus eigentlich Anspruch auf fast die gleichen staatlichen Unterstützungen wie österreichische StaatsbürgerInnen haben (vgl. Schumacher/Peyrl 2007, 224).

§14 des StBetrG reguliert das Verfahren bezüglich Berufungen. Hier wird festgehalten, dass auf Verlangen der Betroffenen von der Behörde ein schriftlicher Bescheid auszustellen

ist (§14 Abs.3 StBetrG). Über Berufungen gegen Bescheide der ersten Instanz (Referat Flüchtlingswesen) entscheidet der UVS (§14 Abs.2 StBetrG).

5.4. Arbeitsrechtliche Regelungen

Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird für AsylwerberInnen (sowie für alle anderen Drittstaatenangehörige) über das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) geregelt. Die Bestimmungen des AuslBG bzw. die Auswirkungen des Durchführungserlasses vom 1. 5. 2004, schränken die Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs für AsylwerberInnen stark ein. Zwar ist im AuslBG festgeschrieben, dass AsylwerberInnen nach einer Wartezeit von drei Monaten zum Arbeitsmarkt zugelassen sind, jedoch wurde durch den Durchführungserlass des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) vom 1. Mai 2004 diese Zulassung auf die Bereiche der Saison- und Erntearbeit und die Ausübung gemeinnütziger Tätigkeiten im Rahmen der Grundversorgung eingeschränkt (vgl. Asylkoordination Österreich/Autarq 2/Caritas/Integrationshaus u.a. 2009). Für die Ausübung der gemeinnützigen Tätigkeiten ist keine Beschäftigungsbewilligung erforderlich, da es sich dabei um kein Dienstverhältnis handelt. Erfüllt einE AsylwerberIn die rechtlichen Voraussetzungen für eine selbständige Beschäftigung, ist es für dieseN möglich selbstständig zu arbeiten (vgl. Schumacher/ Peyrl 2007, 223).

Auch Lehrausbildungen werden per AuslBG geregelt. Seit den Neubestimmungen des AuslBG vom 1. 1. 2006 kann einE AsylwerberIn nur mehr für maximal ein Jahr eine Beschäftigungsbewilligung erhalten. Die Bewilligung muss jedes Jahr neu von dem/der ArbeitgeberIn beantragt werden und ist nur für einen Betrieb gültig (vgl. ebd., 242). Auch die Ausstellung eines Befreiungsscheins⁴ ist seit dem Jahr 2006 von einer „*rechtmäßigen Niederlassung*“ abhängig. Daher konnten viele AsylwerberInnen nach 2006 ihren Befreiungsschein nicht mehr verlängern (vgl. Asylkoordination Österreich/Autarq 2/Caritas/Integrationshaus u.a. 2009).

Laut einem Positionspapier der Asylkoordination, gemeinsam erstellt mit anderen im Asylbereich aktiven Organisationen, gibt es zwischen Bund und Ländern eine Vereinbarung, nach der einE AsylwerberIn nicht mehr als 100 Euro im Monat verdienen darf, um die volle Grundversorgung ausbezahlt zu bekommen. Sollte einE AsylwerberIn über 100 Euro monatlich verdienen, wird der Verdienst zu 100 Prozent mit der Grundversorgung gegen

⁴ Ein Befreiungsschein wird an Drittstaatenangehörige vergeben und erlaubt jede Beschäftigung in jedem Bundesland. Ein Befreiungsschein ist an eine achtjährige Aufenthaltsdauer mit fünfjähriger Beschäftigung nach dem AuslBG gebunden (WKO Webseite 2009).

verrechnet. Im Extremfall kann es nach drei Monaten zu einer Entlassung aus der Grundversorgung kommen (vgl. ebd.). Das AMS hat die zuständige Grundversorgungsstelle von jeglicher Beschäftigung eines/einer AsylwerberIn zu unterrichten (vgl. Schumacher/Peyrl 2007, 239).

5.5. Zusammenfassung

Die Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf deren Handlungsspielräume schaffenden Inhalt zeigt, dass bereits durch die Formulierungen aller drei Ebenen Handlungsspielräume generiert werden.

Bereits in der EU-Aufnahme-RL bleiben die häufig gefällten Beurteilungen „angemessen“ oder „ausreichend“ der Interpretation des jeweiligen Mitgliedstaats überlassen. So sollen AsylwerberInnen „angemessen“ untergebracht werden sowie das Personal in den Unterbringungszentren „angemessen“ eingeschult werden. Die Bewertung, was als „angemessen“ erachtet wird, bleibt den Mitgliedsländern überlassen.

Die Handhabung der offenen Formulierungen setzt sich auch in der GVV fort. Die Festlegung der Zielgruppe auf 'Hilfsbedürftige Fremde' (Art 2 Abs 1 GVV) sowie der zu interpretierende Umfang der Grundversorgung werden in der GVV formuliert und im StBetrG übernommen (Art 6 GVV). Das hat den Effekt, dass politische Entscheidungen nicht von der Politik sondern von der politisch-administrativen Ebene getroffen werden. Der Umgang mit den Ermessensspielräumen bleibt jedoch im Gesetz unbesprochen (vgl. Rosenberger/König 2010a, 273).

6. Grundversorgung in der Steiermark: AkteurInnen und deren Handlungsspielräume

Die Beschäftigung mit der gesetzlichen Grundlage der Grundversorgung hat gezeigt, dass wesentliche Entscheidungen, welche die Umsetzung des StBetrG betreffen, nicht bereits im politischen Programm sondern erst bei der Implementierung getroffen werden. Das bedeutet, dass der zuständigen Vollzugsbehörde große Handlungsspielräume zukommen. Somit werden Grundbedürfnisse von Menschen bürokratisch organisiert (vgl. Täubig 2009). Die von diesen Handlungsspielräumen betroffenen Personen haben nicht das Recht, sich ihre Lebenserhaltungskosten durch Erwerbsarbeit selbst zu verdienen (siehe Kapitel 5.4). Sie sind somit auf die Auslegungen der Gesetzestexte durch Landesbehörden angewiesen.

Im folgenden Kapitel werden nun die wesentlichen AkteurInnen der Grundversorgung in der Steiermark vorgestellt und deren Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der institutionellen Voraussetzungen dargestellt. Weiters wird auf die Handhabungen im Bereich der Grundversorgung eingegangen. Dazu werden die verschiedenen Formen der Unterbringungen sowie weitere Leistungen im Rahmen der Grundversorgung vorgestellt. Es wird auf die Problematik von Hausordnungen eingegangen und Ursachen für Abmeldungen aus und Einschränkungen der Grundversorgung erörtert.

6.1. Das Feld der AkteurInnen

Blum und Schubert halten in ihrer Einführung der Politikfeldanalyse (2009) fest, dass es keine klare Eingrenzung gibt, wer in einem Politikfeld als AkteurIn in die Forschung miteinbezogen wird. Die Auswahl trifft der/die ForscherIn. Die beiden AutorInnen schlagen vor, die AkteurInnen mittels der Frage „*Wer tatsächlich an den politischen Prozessen beteiligt ist und Einfluss hat*“ (Blum/Schubert 2009, 54) festzulegen. Neben den politischen AkteurInnen der Regierungs- und Bürokratieebene rückt in der Politikfeldanalyse auch deren Umfeld in das Zentrum der Untersuchung. Es wird als wichtig angesehen, auch jene AkteurInnen in die Analysen mit einzubeziehen, die im jeweiligen Politikfeld aktiv sind und durch ihre Tätigkeiten dieses mitgestalten. Nur so können bestimmte Handlungen und Entscheidungen der politisch-administrativen Ebene erklärt werden (vgl. Schubert/Blum 2009, 15).

Policy-Systeme sind geprägt von Interaktionen und Beziehungen verschiedener gesellschaftlicher AkteurInnen. Diese verschiedenen AkteurInnen bilden so ein Policy-

Netzwerk. Die Beziehungen der AkteurInnen sind jedoch unterschiedlich und können durch asymmetrische Verhältnisse geprägt sein (vgl. Bogumil/Jann 3009, 176).

In der Steiermark werden die gesamten operativen Aufgaben der Unterbringung und Betreuung von AsylwerberInnen an private AnbieterInnen als auch teilweise an die Caritas und mit einer Unterkunft an das Diakoniewerk⁵ ausgelagert (Interview 1; 2; 3). Den größten Teil dieser Aufgaben übernehmen private BetreiberInnen von Unterkünften, deren Häuser in der gesamten Steiermark verteilt betrieben werden (Interview 1). Mit der Betreuung der in Grundversorgung befindlichen Personen wird die Caritas betraut (Interview 3).

Trotzdem bleibt die steirische Landesverwaltung mit dem Referat Flüchtlingswesen der zentrale Akteur in der Organisation der Grundversorgung von AsylwerberInnen. Der Verwaltungsbehörde obliegt es, Quartiere zu eröffnen und zu schließen, Personen in die Quartiere einzuweisen und sie in andere Quartiere zu verlegen. Daran sind finanzielle Ressourcen für die BetreiberInnen als auch für die Personen in Grundversorgung geknüpft (Interview 6). Mit dem Instrument der Geldvergabe liegt die zentrale Entscheidungsinstanz bei der Landesverwaltung.

6.1.1. Steiermärkische Landesregierung – Ressort für Soziales

Die Steiermärkische Landesregierung besteht inklusive des SPÖ-Landeshauptmannes Franz Voves aus neun Mitgliedern. Die Regierung setzt sich aus jeweils vier LandesrätInnen der SPÖ und der ÖVP sowie aus einem Landesrat der FPÖ zusammen. Die FPÖ hat aufgrund des Proporzsystems in der Steiermark einen Regierungssitz. Eine Koalition im Sinne eines Regierungsabkommens gibt es jedoch nur zwischen der SPÖ und der ÖVP (Der Standard, 19.10.2010; Land Steiermark Webseite 2011f).

In der Steiermark fällt das Flüchtlingswesen in die Zuständigkeit des Ressorts für Soziales unter dem SPÖ-Landesrat Siegfried Schrittwieser. Dieser leitet das Ressort für Soziales seit einer Regierungsumbildung im Jahr 2009 und ist der Nachfolger des von 2000 bis 2009 amtierenden ehemaligen Soziallandesrates Kurt Flecker. Der Bereich der Grundversorgung ist also seit der Einführung des StBetrG in der Hand der SPÖ, jedoch von 2000 bis 2005 unter einer ÖVP-geführten Landesregierung mit Landeshauptfrau Waltraud Klasnic an der Spitze. Kurt Flecker war, wie auch der amtierende Landesrat Siegfried Schrittwieser, unter der Regierung von Franz Voves 2. Landeshauptmannstellvertreter.

⁵ Das Diakoniewerk ist ein gemeinnütziger Verein und Mitglied des Dachverbandes der Diakonie Österreich (Diakoniewerk Webseite o.J.)

Mit der Regierungsumbildung im Jahr 2009 haben sich auch die Zuständigkeiten des Soziallandesrates verschoben. So wurden bis zum Jahr 2009 die Agenden Soziales und Kultur in einem Ressort vereint. Im Jahr 2009 wurde dieses umbenannt in Ressort für Soziales, Arbeit und Personal und seit dem Herbst 2010 handelt es sich dabei um das Ressort für Soziales, Arbeit, Erneuerbare Energien und Wohnhaussanierung (vgl. Land Steiermark Webseite 2011g).

Geht man davon aus, dass der Grad der hierarchischen Organisation eines Ressorts an der vertikalen Organisation der Abteilungen und Referate abgelesen werden kann (vgl. Bogumil/Jann 2005, 117f), zeigt sich bei einem Blick auf das Organigramm der steirischen Landesverwaltung, dass dieser im Amt für Soziales gering ist. Die Aufgaben der Abteilung Soziales werden in zwei Fachabteilungen gegliedert. Das Referat Flüchtlingswesen ist in der Fachabteilung 11A Soziales, Pflegemanagement, Arbeit und Beihilfen unter der Leitung von Barbara Pitner angesiedelt (vgl. Land Steiermark 2011h). Die Fachabteilung 11A besteht aus 15 Referaten, zu denen ebenfalls das Referat Flüchtlingswesen zählt. Dieses ist für die Implementierung des StBetrG zuständig. Ebenfalls zu den Aufgaben der Fachabteilung 11A gehören die Angelegenheiten des Steiermärkischen Jugendwohlfahrtsgesetzes (vgl. ebd.).

Bezüglich der Wirksamkeit der politischen Ebene auf die Implementierung des StBetrG gab es bei den ExpertInneninterviews unterschiedliche Meinungen. Einige waren sich jedoch die meisten InterviewpartnerInnen, dass es seit der Einführung der Grundversorgung im Jahr 2005 bei der Umsetzung keine wesentlichen Veränderungen gegeben hat (Interview 1; 6; 7). Jedoch gab es auch die Meinung, dass es in den letzten Jahren laufend zu Qualitätsverbesserungen gekommen ist (Interview 2). Außerdem wurde dem Vorgänger des derzeitigen Soziallandesrats „ein offenes Ohr für Asylfragen“ zugesprochen. Dies könnte als veränderte Politik gedeutet werden.

6.1.2. Referat Flüchtlingswesen

Für den Bereich der Grundversorgung in der Steiermark ist, wie schon erwähnt, das Referat Flüchtlingswesen zuständig. Das Referat als solches entstand mit der Verabschiedung des StBetrG im Jahr 2005. Bereits seit dem Jahr 1990 gab es eine Verwaltungseinheit, die für die Versorgung von Flüchtlingen in der Steiermark zuständig war, zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht den Status eines eigenen Referats inne hatte (Interview 1).

Die Aufgaben des Referats werden auf der Homepage der steiermärkischen Landesregierung mit der Umsetzung des StBetrG beschrieben. Zusätzlich vertritt das Referat

Flüchtlingswesen das Land Steiermark in Gremien von Bund und Ländern im Bereich der Grundversorgung von AsylwerberInnen und ist Mitglied des Beirats für Asyl- und Migrationsangelegenheiten im Bundesministerium für Inneres.

Zu den weiteren Zuständigkeiten des Referats Flüchtlingswesen im Rahmen der Umsetzung des StBetrG gehören:

- Aufnahme und Abmeldungen aus der Grundversorgung sowie Verlegungen von AsylwerberInnen zwischen den verschiedenen Quartieren
- Abwicklung des einmal wöchentlich stattfindenden Parteienverkehrs
- Vertragsabschlüsse mit den QuartierbetreiberInnen
- Laufende Kontrollen der Quartiere (Unterkünfte in der gesamten Steiermark)
- Anmeldungen der grundversorgten Personen bei der Gebietskrankenkasse
- die Koordination mit Bundes- und Landesdienststellen (Verlegungen zwischen verschiedenen Bundesländern, müssen von den jeweils zuständigen Behörden genehmigt werden)
- Informationen für Betroffene, NGOs und Bevölkerung über Ansprüche und Regelung nach den gesetzlichen Vorschriften (StBetrG) zu gewährleisten
- Krisenmanagement für Massenfluchtbewegungen
- sowie allgemeine Angelegenheiten im Bereich Flüchtlingswesen (vgl. Referat Flüchtlingswesen 2011; Land Steiermark Webseite 2011i).

Das Referat Flüchtlingswesen besteht aus zwölf MitarbeiterInnen. Referatsleiter ist Günther Bauer. Dieser war bereits Anfang der 1990er Jahre an dem Aufbau der Verwaltungseinheit beteiligt und wurde im Jahr 2005 mit der Verabschiedung des StBetrG 2005 und der damit verbundenen Einführung eines eigenen Referats zum Referatsleiter bestellt (E-Mail Bauer 2011). Im Gegensatz zur personellen Kontinuität an der Spitze des Referats, gibt es bei der Zusammensetzung der MitarbeiterInnen immer wieder Veränderungen. Diese machen sich, laut ExpertInneninterview, auch bei der Implementierung des StBetrG bemerkbar (Interview 6). Laut ExpertenInneninterview handelt es sich jedoch beim Referat Flüchtlingswesen um eine stabile Einrichtung, die durch Kontinuität eine gewisse Berechenbarkeit für die Betroffenen möglich macht (Interview 6).

6.1.3. Private AnbieterInnen als zentrale AkteurInnen in der Steiermark

Vermehrt werden staatliche Aufgaben an private Unternehmen ausgelagert, so auch in der Unterbringungspolitik von AsylwerberInnen in der Steiermark. Heinrich Neisser unterscheidet zwischen verschiedenen Arten der Privatisierung. Im Fall der Grundversorgung handelt es sich um eine funktionelle Privatisierung, indem private AnbieterInnen ausschließlich die Erfüllung der Aufgaben übernehmen, alle Entscheidungen aber weiterhin bei der Landesregierung bleiben (vgl. Neisser 2006, 206). Die BetreiberInnen der organisierten Quartiere in der Steiermark machen eine große Gruppe aus. Laut Informationen des Referats Flüchtlingswesen gab es im Dezember 2010 82 Quartiere in der Steiermark, davon wurden zum damaligen Zeitpunkt neun Quartiere von karitativen BetreiberInnen (der Caritas und dem Diakoniewerk), die restlichen 73 Quartiere von privaten BetreiberInnen organisiert. Zu bemerken ist, dass einzelne BetreiberInnen in der Steiermark mehr als eine Unterkunft führen (Interview 2; Kleine Zeitung, 15.6.2011). Die Anzahl der Unterkünfte wechselt jedoch häufig, da von der zuständigen Behörde regelmäßig Schließungen (und Neueröffnungen) aufgrund baulicher Mängel vorgenommen werden (Interview 1; 2; 6).

Private AnbieterInnen können sich via Interessentenformular (dieses ist online auf der Webseite der Steiermärkischen Landesregierung abrufbar) anmelden (vgl. Referat Flüchtlingswesen 2004). Laut dem zuständigen Referatsleiter gibt es eine große Anzahl an InteressentInnen. Somit hat das Referat Flüchtlingswesen für die Eröffnung neuer Unterkünfte eine große Auswahl.

Die Organisation der Unterkunft und die Einstellung von MitarbeiterInnen bleibt den privaten BetreiberInnen sowie den kirchlichen Organisationen selbst überlassen (Interview 1; 2; 3). Die Einzelheiten der Aufgaben der BetreiberInnen werden über Leistungsverträge mit dem Land geregelt. Diese sind jedoch nicht öffentlich zugänglich (Interview 3).

Laut zuständigen Landesreferenten sind die BetreiberInnen verpflichtet, von dem Tagsatz von zehn Euro pro Tag pro AsylwerberIn einen Nachtdienst einzustellen (sollten sie nicht selbst in den Unterkünften anwesend sein) und Hygieneartikel (wie Klopapier, Windeln, Bettwäsche) zur Verfügung zu stellen (Interview 1; Referat Flüchtlingswesen 2004).

Der Interessentenantrag des Landes Steiermark beinhaltet die als wichtig angesehenen Kriterien für die Unterbringungsstätten. Die InteressentInnen füllen die angegebenen Kriterien aus und werden dann mittels eines Punktesystems bewertet.

Kriterien für die Quartiere sind:

- Bettenanzahl pro Zimmer
- Ausstattung und Infrastruktur der Quartiere: Angaben zu sanitären Anlagen und Beheizungsmöglichkeiten (und Warmwasserkapazitäten), Aufenthaltsräume bzw. Spielplätze in der Umgebung, sowie die öffentliche Infrastruktur (Geschäfte, Ärzte, Schule bzw. Kindergarten sowie öffentliche Verkehrsmittel) (Referat Flüchtlingswesen 2004).

Wie bereits erwähnt betreiben einzelne private AnbieterInnen mehrere Unterkünfte. In den Bezirken Mürzzuschlag und Bruck an der Mur werden von der Wisniewski GmbH vier Unterkünfte betrieben. Ein weiteres Quartier in Bruck an der Mur derselben BetreiberInnen wurde im Frühjahr 2011 geschlossen. Bereits im August 2011 wurde jedoch ein neues Quartier, ebenfalls im Bezirk Bruck an der Mur, eröffnet (Interview 2). BewohnerInnen die in der im Frühjahr geschlossenen Unterkunft einen erhöhten Betreuungsstatus innehatten wurden in eine Unterkunft der gleichen BetreiberInnen in Mürzzuschlag verlegt. Viele dieser Unterkünfte liegen in sehr kleinen Gemeinden. Jüngst gab es Diskussionen um die Eröffnung einer Unterkunft in einem Ort mit nur 97 EinwohnerInnen. Dort wurde von der Wisniewski GmbH ein Haus zur Unterbringung von AsylwerberInnen angekauft (Kleine Zeitung, 16.8.2011; Kleine Zeitung, 15.6.2011).

Christine Bacon verweist auf die Problematik von privatwirtschaftlichen Interessen im Zusammenhang mit Schubhaftzentren in England. Sie kritisiert, dass im Zuge von Privatisierungen von Schubhaftzentren in Großbritannien die Schubhaft, die ja nur letzte Konsequenz vor einer Abschiebung sein sollte, ausgebaut und zunehmend von privatwirtschaftlichen Interessen gelenkt wird. Die privaten BetreiberInnen der Schubhaft haben, da sie einen Tagsatz pro Kopf erhalten, ein Interesse daran, die Schubhaftzentren voll zu halten. Ökonomische Vorteile für die BetreiberInnen entscheiden somit über den Freiheitsentzug von Menschen, die keine Straftat begangen haben (vgl. Bacon 2005).

Auch bei der Unterbringung von AsylwerberInnen in der Steiermark dominieren ökonomische Interessen der UnterkunftsgeberInnen die Ausgestaltung der Grundversorgung. Diese stehen meist im Gegensatz zu den Interessen der AsylwerberInnen (Interview 6). Laut ExpertInneninterview sind viele der Quartiere sanierungsbedürftige Häuser, die, bevor sie saniert werden, noch gänzlich abgewohnt werden sollen. Mit den zehn Euro pro Tag pro AsylwerberIn erhalten die QuartierbetreiberInnen mehr, als sie für eine sonst übliche Miete für eine solche Immobilie erhalten würden. Zudem werden viel mehr Menschen auf weniger Quadratmeter als bei einer normalen Vermietung (privat oder in einem touristischen Rahmen) untergebracht. Laut ExpertInneninterview, gibt es häufig Beschwerden von AsylwerberInnen über zu starke Auslastungen der Zimmer bei privaten BetreiberInnen (Interview 6; 7). Über

die Ausgaben, die mit der Unterbringung verbunden sind, also die Bereitstellung von Hygieneartikeln, Betriebskosten, Personalkosten etc. entscheidet der/die BetreiberIn selbst und bekommt hierfür, laut zuständigem Referenten, kaum Auflagen (Interview 1; 6).

6.1.4. Caritas: Akteurin zwischen den Stühlen

Die Caritas wird in der Steiermark mit unterschiedlichen operativen Aufgaben, die aus dem StBetrG hervorgehen, betraut. Darunter fällt die Organisation von (Stand Mai 2011: Interview 2) sieben Sammelunterkünften, die alle im Raum Graz angesiedelt sind. Weiters wird von der Caritas die Regionalbetreuung und die Rechtsberatung von AsylwerberInnen übernommen. Regionalbetreuung bedeutet, dass die in der Steiermark lebenden AsylwerberInnen in den regional verteilten Sammelunterkünften zur Beratung aufgesucht werden. Bei der Regionalbetreuung gibt es vier Koordinationsstellen, die für verschiedene Regionen in der Steiermark zuständig sind. Darunter fallen die Region Obersteiermark mit einer Stelle in Leoben, die Region Oststeiermark mit einer Stelle in Hartberg, die Region Südsteiermark mit einer Stelle in Deutschlandsberg und der Koordinationsstelle in Graz, die ebenfalls für die Unterkünfte im Bezirk Graz-Umgebung zuständig ist (Interview 3).

Die RegionalbetreuerInnen fahren die jeweiligen Unterkünfte an und sind für die Auszahlung des Taschengeldes bzw. bei den Unterkünften die nicht von der Caritas selbst betrieben werden auch für die Auszahlung des Verpflegungsgeldes zuständig. Bei der Betreuung durch die Regionalbetreuung gibt es den in der GVV festgeschriebenen Betreuungsschlüssel von 1:170. EinE BetreuerIn der Caritas ist also für die Betreuung von 170 AsylwerberInnen zuständig. Die Caritas versucht hierbei etwas mehr Personal einzusetzen, da der anfallende Betreuungsbedarf sonst schwer zu bewältigen wäre. Zusätzlich zu der Zahl an BetreuerInnen kommen noch administrative Kräfte, die finanzielle Aufgaben, wie Auszahlungen an die AsylwerberInnen und die Abrechnung mit dem Land, übernehmen (Interview 3).

Laut dem zuständigen Referatsleiter verläuft das Verhältnis zwischen dem Referat Flüchtlingswesen und der Caritas nicht friktionsfrei. Ursache für Konflikte seien unterschiedliche Interessen: Während das Referat Flüchtlingswesen versuche *„effizient mit den Steuermitteln umzugehen“*, versuche die Caritas laut Bauer *„möglichst lange noch Förderungen für ihre Kunden und Klienten zu lukrieren“* (Interview 1).

Mit ihren sieben Sammelunterkünften sorgt die Caritas für die Unterkunft von ungefähr 240 AsylwerberInnen. Das sind etwa zehn Prozent aller in der Steiermark untergebrachten

AsylwerberInnen. Die Caritas hat sich bewusst dafür entschieden ausschließlich Unterkünfte in Graz zu eröffnen, da dort die für sie notwendige Infrastruktur besteht, um eine ihren Ansprüchen gerechte Betreuung der AsylwerberInnen zu gewährleisten (Interview 2). Die Caritas erhält pro Tag pro AsylwerberIn einen Tagsatz von 17 Euro. Davon werden jedem/jeder BewohnerIn 110 Euro Verpflegungsgeld ausbezahlt. Mit den restlichen finanziellen Mitteln werden Betreuungspersonal, Instandhaltungskosten, Reinigungskosten etc. abgedeckt. Da die Finanzierung von Land und Bund nicht ausreichend ist, übernimmt die Caritas einen zusätzlichen Teil der anfallenden Kosten selbst (Interview 2).

Laut der zuständigen Leiterin der Caritas-Quartiere ist ein Großteil der MitarbeiterInnen in den Caritas-Unterkünften qualifiziertes Personal, was Auswirkungen auf die Ausgaben der Caritas hat. Die Entscheidung, qualifiziertes Personal einzustellen oder nicht, obliegt den BetreiberInnen selbst (Interview 2). Von der Landesverwaltung wird hierfür keine Verpflichtung ausgesprochen (Interview 1).

Durch die Übernahme von operativen Aufgaben der Grundversorgung ergibt sich für die Caritas ein Interessenskonflikt. Einerseits bestehen für sie ökonomische Interessen, da mit der Übernahme von Unterbringungs- und Beratungstätigkeiten Arbeitsplätze für Caritas-MitarbeiterInnen geschaffen werden und somit auch gewisse ökonomische Abhängigkeiten entstehen. Als karitative Einrichtung vertritt die Caritas andererseits eine kritische Haltung gegenüber der staatlichen Unterbringungs- und Beratungspraxis von AsylwerberInnen (Der Standard, 23.7.2010; Der Standard 9.11.2011; Rosenberger/König 2010a, 276).

Mit der Implementierung der Grundversorgung agiert die Caritas als Teil eines Systems, das einerseits aufgrund der geringen finanziellen Mittel wenig Spielraum lässt, während gleichzeitig die Form der Unterbringung von AsylwerberInnen in Sammelunterkünften eine Entmündigung von erwachsenen Menschen darstellt (vgl. Pieper 2008). Diese Tatsachen erschweren es der Caritas, als kritische Akteurin aufzutreten (vgl. Interview 6; 7).

Trotz dieser Schwierigkeiten agiert die Caritas ebenfalls als Kontrollinstanz der Behörde. So wurde im Mai 2011 von MitarbeiterInnen der Caritas, das erste Mal seit Einführung der Grundversorgung in der Steiermark, ein Devolutionsantrag⁶ beim steiermärkischen UVS, aufgrund eines Ausschlusses aus der Grundversorgung, eingebracht. Laut ExpertInneninterview handelte es sich bei diesem Fall um einen Ausschluss aus der

⁶ „Mit Hilfe eines Devolutionsantrages kann bei Verletzung der Entscheidungspflicht einer Behörde der Übergang der Zuständigkeit auf eine andere Behörde beantragt werden. Allgemein ist das die unmittelbare Oberbehörde. Der Antrag muss schriftlich erfolgen.“ (Help.gv.at 2011)

Grundversorgung, der juristisch nicht begründbar war. Fälle wie diese seien laut ExpertInnen kein Einzelfall (Interview 6; 7).

Neben der Erfüllung staatlicher Aufgaben im Bereich der Grundversorgung ist die Caritas in Graz und teilweise auch in ländlichen Regionen der Steiermark mit vier weiteren wichtigen Institutionen eine Anlaufstelle für AsylwerberInnen. Diese sind die Marienambulanz, die Arche 38 – Notschlafstelle für Obdachlose, das Megaphon und die Megaphon-Uni.

Die Marienambulanz bietet gemeinsam mit dem Verein OMEGA (siehe Kapitel 6.1.5) ärztliche Versorgung für Personen ohne Krankenversicherung, Personen die aus anderen Gründen Bedarf an anonymer ärztlicher Behandlung haben bzw. *„die Schwelle in das öffentliche Gesundheitswesen nicht überwinden können“* (vgl. Caritas Steiermark Webseite o.J.; Wlasak 2008, 81f.).

Die Arche 38 ist eine Notschlafstelle für Obdachlose in Graz, die auch von Asylwerbern genutzt wird. Sie ist eine Einrichtung nur für Männer. Sie bietet Beratung in Notsituationen, Vermittlung an weitere Schlafstellen und Waschmöglichkeiten. Außerdem können in der Arche Privatgegenstände verwahrt werden. Auch als Meldeadresse für das AMS kann die Arche 38 angegeben werden (vgl. Caritas Steiermark Webseite o.J.a).

Das Megaphon ist eine 1995 gegründete Straßenzeitung der Caritas. Sie wird von den VerkäuferInnen um 1,10 Euro beim Verlag gekauft und in weiterer Folge von ihnen um 2,50 Euro in Graz und einigen anderen Bezirken der Steiermark auf der Straße an LeserInnen weiterverkauft. Mit der Straßenzeitung Megaphon hat die Caritas ein Medium geschaffen, das sich unter anderem mit dem Thema Asyl kritisch auseinandersetzt. Als Straßenzeitung schafft das Megaphon einerseits Zuverdienstmöglichkeiten für AsylwerberInnen (laut Homepage arbeiten derzeit 180 Personen in der gesamten Steiermark als VerkäuferInnen). Gleichzeitig ist die Zeitung auch Plattform für eine kritische Öffentlichkeit. Pro Monat werden um die 15.000 Magazine verkauft (vgl. Megaphon Webseite o.J.).

Mit der Megaphon-Uni schafft die Caritas einen niederschweligen Bildungszugang für alle Personen, die Interesse haben daran teilzunehmen. Dabei werden von WissenschaftlerInnen Vorträge und Kurse zu unterschiedlichsten Themenbereichen angeboten. Die Lehrveranstaltungen werden unter anderem in der Aula der Karl-Franzens Universität oder aber auch in den Räumlichkeiten der Volkshilfe in Graz abgehalten (vgl. Megaphon-Uni Webseite). In den vergangenen Jahren fanden auch Vorträge in Flüchtlingsunterkünften der Caritas statt (vgl. Wlasak 2008, 82).

6.1.5. Verein OMEGA: Mobile Betreuung

Der Verein „OMEGA – Transkulturelles Zentrum für psychische und physische Gesundheit und Integration“ in Graz ist eine Anlaufstelle für Menschen mit Bedarf an niederschwelliger Beratung und psychologischer Betreuung. Als Zielgruppe des Vereins werden „Risikogruppen wie etwa Menschen mit traumatischen Erfahrungen, Menschen, welche von sozialer Ausgrenzung bedroht sind, alleinerziehende Mütter oder Väter, ältere Menschen, Kinder und Jugendliche und Menschen mit besonderen Bedürfnissen“ genannt (vgl. OMEGA Webseite o.J.). Der Verein arbeitet statusunabhängig und ist auch für viele grundversorgte AsylwerberInnen, nicht-grundversorgte AsylwerberInnen (und dadurch nicht-versicherte Personen), subsidiär Schutzberechtigte, irreguläre MigrantInnen aber auch anerkannte Flüchtlinge eine wichtige Institution in Graz (Interview 6). Im Jahr 2008 waren 80 Prozent der KlientInnen des Vereins OMEGA AsylwerberInnen (vgl. Wlasak 2008, 84).

Im Rahmen der Grundversorgung von AsylwerberInnen in der Steiermark übernimmt der Verein die mobile psychologische Betreuung von Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf. Mobile Betreuung bedeutet, dass die betroffenen Personen einmal wöchentlich in den Unterkünften von einem Psychiater des Vereins OMEGA aufgesucht werden.

„Ziele der Betreuung sind das aktive Aufsuchen von BewohnerInnen von Flüchtlingshäusern und Notschlafstellen mit besonderen psychischen Bedürfnissen, welche selbst keine Behandlungsstelle aufsuchen würden und nach Möglichkeit die Einleitung einer Behandlung.“ (OMEGA Webseite o.J.a)

Von den einzelnen UnterkunftsgeberInnen kann die Leistung der psychologischen Betreuung (in Stunden) vom Verein OMEGA, im Rahmen des höheren Tagsatzes für Menschen mit erhöhtem Betreuungsbedarf, zugekauft werden. Diese Vereinbarung betrifft vor allem die Caritas-Einrichtung Mitterstraße in Graz, die zu einem großen Teil Menschen mit erhöhtem Betreuungsbedarf unterbringt und hier den Fokus auf Personen mit psychischen Erkrankungen richtet (siehe Kapitel 7.3.2). Neben der Finanzierung über den Tagsatz von Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf wird die Arbeit in den organisierten Quartieren sowie die Arbeit in Notschlafstellen über Mittel des Gesundheitsressorts finanziert (Interview 6).

Außerdem betreut der Psychiater von OMEGA zwei der drei UMF-Quartiere, die er einmal wöchentlich besucht. Neben der Behandlung der KlientInnen selbst, wird durch den zuständigen Psychiater das Personal der Unterkünfte über den Umgang mit psychisch Erkrankten informiert und darin geschult (vgl. OMEGA Webseite o.J.a).

Um einen erhöhten Betreuungsanspruch zu erhalten, werden die medizinischen Gutachten für AsylwerberInnen vom Psychiater des Vereins OMEGA erstellt (Interview 6). Die mit den einzelnen QuartiergeberInnen getroffene Vereinbarung bedeutet, dass der Verein OMEGA in keinem direkten Vertragsverhältnis mit der Landesverwaltung steht. Dieser Umstand lässt den Verein unabhängiger und kritischer agieren (Interview 6).

Der niederschwellige Zugang zum Verein OMEGA ermöglicht diesem auch Betreuungsangebote für Personen ohne finanzielle Unterstützung, wie durch Grundversorgung, bzw. für Personen, die aus der Grundversorgung abgemeldet wurden. Für diese Personengruppe werden Obdachloseneinrichtungen aufgesucht und es werden Sprechstunden bei der Marienambulanz der Caritas angeboten (Interview 6).

Außerdem gibt es beim Verein OMEGA direkt die Möglichkeit, Beratung und psychologische Betreuung in Anspruch zu nehmen. Neben diesen Beratungsangeboten organisiert der Verein OMEGA laufend psychosoziale Projekte, die der Integration in die österreichische Gesellschaft dienen sollen (vgl. OMEGA Webseite o.J.b).

6.1.6. Verein ZEBRA: Kontrolle durch Beratung

Eine weitere Einrichtung in Graz ist der Verein ZEBRA – Interkulturelles Beratungs- und Therapiezentrum. Die Arbeit von ZEBRA unterteilt sich in drei wesentliche Bereiche: erstens das Rehabilitationszentrum, welches therapeutische Betreuung und psychosoziale Projekte anbietet, zweitens das Beratungszentrum, das Beratung in den Bereichen Fremdenrecht, Familienangelegenheiten, Arbeits- und Qualifizierungsfragen sowie bei sozialen Problemfällen ermöglicht. Als Zielgruppe dieser beiden Arbeitsfelder von ZEBRA werden auf der Webseite AsylwerberInnen und Konventionsflüchtlinge, Folteropfer und traumatisierte Personen sowie ArbeitsmigrantInnen und deren Familienangehörige genannt (vgl. ZEBRA Webseite o.J.). Ein drittes Standbein des Vereins ist der Bildungsbereich für Menschen, die „an einer fachlichen Auseinandersetzung mit dem Thema interessiert sind“. Das betrifft Fortbildungskurse, Vorträge in Schulen, Weiterbildungskurse für MigrantInnen und einiges mehr (vgl. ZEBRA Webseite o.J.a).

Der Verein ZEBRA ist außerdem im Bereich Öffentlichkeitsarbeit aktiv und bietet fünf mal jährlich die Zeitschrift „zebratl“ an, in der AutorInnen sich kritisch mit Themen wie Migration, Asyl und Rassismus auseinandersetzen. Aufgrund der Kürzung staatlicher Gelder in den Kultur-, Sozial-, Gesundheits- und Bildungsressorts der Steiermärkischen Landesregierung um 25 Prozent und den daraus resultierenden geringeren finanziellen Mitteln

des Vereins ZEBRA musste die erste Ausgabe im Jahr 2011 jedoch ausfallen (E-Mail Verein ZEBRA). Der Verein ZEBRA wird vom Land Steiermark (Ressort für Soziales und Gesundheit), dem BMI sowie dem EFF finanziell unterstützt. Der größte Teil der Gelder kommt vom Land Steiermark (Interview 7).

Im Bereich der Grundversorgung ist ZEBRA auch in der Arbeit mit UMF aktiv. Bei der Betreuung der UMF im Quartier der Caritas arbeiten ZEBRA-MitarbeiterInnen mit dem Team der Caritas zusammen. Außerdem wird speziell für UMF das Projekt „Connecting People“ angeboten, bei welchem Bezugspersonen in der österreichischen Bevölkerung für UMF gesucht, geschult und beim Beziehungsaufbau begleitet werden (Das Projekt läuft gemeinsam mit der Asylkoordination Österreich) (vgl. ZEBRA Webseite o.J.b). Weitere Projekte werden zum Thema Bildungszugang sowie zu psychotherapeutischer Betreuung durchgeführt.

Ohne Beratungsstellen wie ZEBRA gäbe es kaum Beschwerdemöglichkeiten für AsylwerberInnen. Fehlende Informationen und fehlende finanzielle Ressourcen erschweren den Zugang zu rechtlichen Kontrollinstanzen wie dem UVS. Laut ExpertInneninterview wird es von Seiten des Landes oft verabsäumt, die Personen in Grundversorgung über ihre Rechte zu informieren (Interview 7). Demnach wird der Verein ZEBRA von AsylwerberInnen als Anlaufstelle für Beschwerden über Zustände im Rahmen der Grundversorgung genutzt. Die BeraterInnen vom Verein ZEBRA sind im Zuge der bereits erwähnten Beschwerde beim UVS ebenfalls als Rechtsbeistand in Form von Vertrauenspersonen involviert (Interview 7). Der Vorteil dabei ist, dass ZEBRA von der Behörde unabhängig agieren kann.

Die MitarbeiterInnen des Vereins nehmen bei Beschwerden über die Unterkünfte und das dortige Personal immer wieder die Rolle von Mediatoren ein. Beispielsweise werden „runde Tische“ organisiert, bei denen mit den betroffenen Personen in Grundversorgung und den betroffenen BetreiberInnen das Gespräch gesucht wird. Laut ExpertInneninterviews gibt es auch Erfahrungsberichte von betroffenen AsylwerberInnen über die Zustände in den Quartieren, die ebenfalls als psychische Belastung für die AsylwerberInnen wahrgenommen werden (Interview 7).

6.1.7. Weitere AkteurInnen in der Steiermark

Weiter AkteurInnen, die zwar wie der Verein ZEBRA nicht direkt mit Aufgaben aus dem StBetrG betraut werden, jedoch Angebote im Bereich Beratung und Betreuung von AsylwerberInnen anbieten, werden im folgenden Kapitel dargestellt. Das Angebot von in

Graz ansässigen NGOs, die alle statusunabhängig arbeiten, wird von den in der Steiermark lebenden AsylwerberInnen stark genutzt. Dies lässt die Unterbringung in peripherer Lage (siehe Kapitel 6.4) und in fehlender Infrastruktur der kleinen Gemeinden als problematisch erkennen (vgl. Interview 5; 7).

Der Verein ISOP (Innovative Sozialprojekte) in Graz sowie in weiteren Bezirken in der Steiermark ist mit seinen Bildungs- und Beratungsangeboten eine wichtige Institution für AsylwerberInnen. Die Angebote des Vereins sind im Bereich Arbeit und Qualifizierung angesiedelt. ISOP unterstützt MigrantInnen und Flüchtlinge, (Langzeit-)Arbeitslose, Menschen mit Grundbildungsdefiziten durch Beratung, Qualifizierung und Beschäftigungsprojekte bei der sozialen und beruflichen Integration. ISOP betreibt zusätzlich Jugendarbeit und bietet für diese Altersgruppe bedarfsgerechte Kinder- und Lernbetreuung. Außerdem ist der Verein ISOP im Feld der Öffentlichkeitsarbeit aktiv (vgl. ISOP Webseite o.J.). Durch zahlreiche Veröffentlichungen zu Themen wie Migration und Diskriminierung, durch das Angebot einer Fachbibliothek und seiner Zeitschrift ISOTOPIA, trägt der Verein zu einer kritischen Öffentlichkeit im Bereich Rassismus und Diskriminierung bei.

Finanziert wird der Verein ISOP über verschiedene öffentliche GeldgeberInnen, vom Land Steiermark, dem Grazer Stadtschulrat, dem BMI und dem BMUKK sowie durch verschiedene steirische Gemeinden (vgl. ISOP Webseite o.J.a).

Ein weiteres aktives Mitglied der steirischen NGO-Landschaft ist der Verein Danaida. Dieser bietet Alphabetisierungskurse und Deutschsprachkurse für Frauen an. Während der Kurszeiten gibt es die Möglichkeit der Kinderbetreuung (vgl. Danaida Webseite o.J.).

6.1.8. Zusammenfassung

Zentraler Akteur der Grundversorgung in der Steiermark ist das Referat Flüchtlingswesen, einerseits als Entscheidungsträger der Leistungsvergabe an AsylwerberInnen, andererseits aufgrund der Kompetenz der Verteilung der Personen in Grundversorgung auf die jeweiligen Unterkünfte. Daran sind die finanziellen Ressourcen für die BetreiberInnen geknüpft. Alle Entscheidungen, die die Grundversorgung betreffen, müssen mit dem Referat abgestimmt bzw. von diesem genehmigt werden (Interview 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7).

Zwar haben die BetreiberInnen in den Quartieren selbst bezüglich der Handhabung der Unterbringung weitgehenden Handlungsspielraum, jedoch ist hierbei stets das Wohlwollen des Referats Flüchtlingswesen notwendig. Ist das Referat mit der Umsetzung in den einzelnen Unterkünften nicht zufrieden, kann es die Entscheidung treffen, die Unterkunft zu schließen.

Klare Kriterien, warum bestimmte Quartiere geschlossen werden und andere wiederum nicht, konnten nicht eruiert werden (Interview 1; 2; 6). Ein Experte beschreibt das Verhältnis zwischen BetreiberInnen und Landesverwaltung folgendermaßen:

„Naja, das ist auch ein bisschen so, wenn die brav sind und Schwierige (Anm. der Autorin: schwierige Personen in Grundversorgung) ohne Murren nehmen und nicht gleich wieder weg schicken und wenn die Landesregierung zufrieden ist, dann sind die voller. Und wenn die viel maulen und viele Eingaben machen und Beschwerden, dann werden ihnen die Leute weg genommen.“ (Interview 6)

Jedoch ist dieses Verhältnis, laut ExpertInneninterview, veränderbar und hängt von der Anzahl der AsylwerberInnen in der Steiermark ab. Je weniger AsylwerberInnen, desto mehr kann die Landesbehörde von den BetreiberInnen verlangen. Sind viele AsylwerberInnen in der Steiermark, könnte es auch vorkommen, dass es einen Platzmangel in den Quartieren gibt und daher die BetreiberInnen mehr Forderungen stellen können (Interview 6).

Das Verhältnis zwischen der Caritas und der Landesbehörde läuft, wie bereits erwähnt, laut zuständigen Referenten „nicht friktionsfrei“ (Interview 1). Mit der Übernahme der sozialen Beratung von Personen in Grundversorgung durch die mobile Betreuung kommt der Caritas die Vermittlerrolle zwischen AsylwerberInnen und Landesverwaltung zu (Interview 7; 6). Es gehört zu den Aufgaben der Caritas-MitarbeiterInnen, die Landesverwaltung über die Situationen in den Unterkünften bzw. Veränderungen im Alltag der AsylwerberInnen, welche Auswirkungen auf die Leistungen der Landesregierung haben könnten, mitzuteilen. Weiters werden Ausschlüsse und Einschränkungen der Leistungen von der Verwaltung an die Caritas-MitarbeiterInnen kommuniziert, die diese Information infolgedessen an die AsylwerberInnen weitergeben (Interview 7). Laut Gesetz ist die Caritas der zuständigen Behörde gegenüber weisungsgebunden und zur Verschwiegenheit verpflichtet (§6 Abs2 StBetrG). Um den Auftrag der Grundversorgung nicht zu verlieren, ist ein einigermaßen gutes Verhältnis mit der Landesbehörde von Bedeutung (Interview 6; 7).

Die in Graz ansässigen NGOs übernehmen, im Zusammenhang mit der Grundversorgung, vor allem eine Kontrollfunktion. Dies geschieht einerseits im Dialog als AnsprechpartnerIn oder Beschwerdestelle für die betroffenen Personen in Grundversorgung, andererseits durch die den NGOs dadurch mögliche, sachliche und wirksame Öffentlichkeitsarbeit (vgl. ZEBRA Webseite o.J.c; Interview 6; 7). Durch die Aufklärung über die vorhandenen Rechte der AsylwerberInnen und deren Anspruch auf bestimmte Leistungen können so Handlungsspielräume der Verwaltung kontrolliert und zu einem gewissen Grad eingeschränkt

werden (Interview 7). Das Ergebnis der Verhandlungen beim UVS wird in Folge richtungsweisend sein.

Weiters spielen die NGOs mit ihren Angeboten im Bereich Bildung und sozialer Beratung eine Rolle für den Alltag der AsylwerberInnen, vor allem in Graz. Diese tragen dazu bei, dass AsylwerberInnen die Zeit während des Asylverfahrens sinnvoll nutzen können.

6.2. AsylwerberInnen in der Steiermark: demographische Daten

Die Steiermark ist aufgrund der Größe und der EinwohnerInnenzahl das Bundesland mit der vierthöchsten Aufnahmequote von AsylwerberInnen nach Wien, Niederösterreich und Oberösterreich (vgl. Rosenberger/König 2010, 33). Durch die in der GVV festgelegte Quote, wie viele AsylwerberInnen pro Bundesland aufgenommen werden müssen, entsteht für die Steiermark ein zu erfüllender Prozentsatz von 14,464 Prozent. Im Dezember 2010 waren in der Steiermark 2334 Personen in Grundversorgung (vgl. Referat Flüchtlingswesen 2011). Somit erfüllte die Steiermark diese Quote zum damaligen Zeitpunkt nur zu 90 Prozent (vgl. Land Steiermark Webseite 2011e). Abgesehen vom Jahr 2004, in dem die Steiermark mit 0,46 Prozent Abweichung die Quote beinahe erfüllte, wurde diese sonst seit ihrer Einführung noch nie zur Gänze eingehalten. In den übrigen Jahren waren es jährlich zwischen vierzehn und acht Prozent zu wenig (vgl. Rosenberger/König 2010, 33). Deshalb gehört die Steiermark zu jenen Bundesländern, die Ausgleichszahlungen an andere Bundesländer leisten müssen.

In der folgenden Tabelle finden sich genaue Angaben über die Verteilung der in der Steiermark grundversorgten AsylwerberInnen nach Alter und Geschlecht:

Tabelle 1: AsylwerberInnen in der Steiermark nach Alter und Geschlecht

	männlich	weiblich	Summe:
Erwachsene (18-60)	894	518	1412
Jugendliche (15-18)	97	37	134
Kleinkind (-3)	68	75	143
Schulpflichtig (6-15)	196	208	404
Senioren (60+)	23	24	47
Vorschulalter (3-6)	99	95	194
Summe:	1377	957	2334

Quelle: Referat Flüchtlingswesen 2011

Von den 2334 in der Steiermark versorgten AsylwerberInnen waren im Dezember 2010 1841 Personen in den damals 80 organisierten Sammelquartieren und 493 Personen individuell untergebracht. Die Zahl der Grundversorgten unterteilt sich in 1377 Asylwerber und 957 Asylwerberinnen (vgl. Referat Flüchtlingswesen 2011).

Die Zahlen zeigen, dass die Mehrheit der AsylwerberInnen in der Steiermark nicht individuell, sondern in organisierten Quartieren untergebracht sind, obwohl die Sammelunterkunft nicht, wie beispielsweise im Bundesland Tirol, laut Gesetz die Norm darstellt (vgl. Kröll et al. 2010, 147). Der zuständige Referatsleiter des Landes Steiermark begründet das mit den „*steigenden Miet- und Energiekosten*“, die dafür sorgen würden, dass sich viele AsylwerberInnen die individuelle Unterbringung nicht mehr leisten könnten und in die Sammelunterkünfte zurückkommen (Interview 1). Zahlen aus dem Jahr 2008 zeigen, dass zum damaligen Zeitpunkt nur 61,8 Prozent der grundversorgten AsylwerberInnen in Sammelquartieren untergebracht waren (vgl. Rosenberger/König 2010a, 278). Im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit waren es bereits 79 Prozent (vgl. Referat Flüchtlingswesen 2011).

6.3. Unterbringung und Leistungen der Grundversorgung

Entsprechend dem Artikel 4 Absatz 2 der GVV, der die Länder dazu ermächtigt, sich zur Umsetzung der Aufgaben aus der Grundversorgung kirchlicher, humanitärer oder privater Einrichtungen zu bedienen, wird in der Steiermark die gesamte Unterbringung und Betreuung von in der Grundversorgung befindlichen Personen an private BetreiberInnen, die Caritas und das Diakoniewerk (mit nur einer Unterkunft in Deutschfeistritz) ausgelagert. Die Steiermark gehört zu jenen Bundesländern, in denen vorwiegend gewerblich organisierte Unterkünfte geführt werden und in denen NGOs bzw. kirchliche Organisationen nur einen kleinen Teil der grundversorgten Personen unterbringen (vgl. Rosenberger/ König 2010, 277).

Zusammenfassend bedeutet das, dass es in der Steiermark vier verschiedene Formen der Unterbringung gibt. Die erste Form ist die Unterbringung in einer Sammelunterkunft, die von privaten BetreiberInnen geführt wird. Dabei handelt es sich oftmals um ehemalige Gasthäuser und Pensionen, die für diese Zwecke nicht mehr dienlich sind (Interview 1; 2). Diese Unterkünfte sind fast alle (mit zwei Ausnahmen) Selbstversorgungsunterkünfte, in denen die AsylwerberInnen selbstständig kochen können. In zwei Einrichtungen wird den BewohnerInnen anstelle des Versorgungsgeldes eine Vollversorgungs-Verpflegung vorgegeben. Für die BewohnerInnen wird dreimal täglich eine Mahlzeit zur Verfügung

gestellt. Dies stellt die zweite Form der Unterbringung dar. Laut dem zuständigen Referenten des Landes bewohnen diese Unterkünfte vor allem junge Männer, die laut diesem froh sind, wenn sie nicht selbst kochen müssen (Interview 1). Eine weitere Form der organisierten Unterkünfte stellen jene Sammelunterkünfte dar, die von kirchlichen Organisationen geführt werden. Die Caritas betrieb bis zum Mai 2011 acht Sammelunterkünfte in Graz. Ende April 2011 wurde ein Quartier in der Keplerstraße geschlossen (Interview 2). Die Größe der jeweiligen Sammelunterkünfte differiert sehr stark. Die Spannweite reicht, laut zuständigem Referenten, von zehn bis zu 90 Personen in einer Unterkunft (Interview 1). Die vierte Form der Unterbringung ist die individuelle Unterkunft. In der Steiermark wohnen weit weniger AsylwerberInnen individuell in privaten Wohnungen als in Sammelquartieren. Von jenen, die privat wohnen, lebt die Mehrheit in Graz (361 von insgesamt 493) (vgl. Referat Flüchtlingswesen 2011).

6.3.1. Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

Neben den Quartieren für erwachsene AsylwerberInnen gab es zum Untersuchungszeitpunkt drei UMF-Quartiere, wovon eines die Caritas, eines das Diakoniewerk und eines ein privater Anbieter betrieben. In Österreich ist es eher eine Seltenheit, dass die Unterbringung und Betreuung von UMF ebenfalls von privaten AnbieterInnen organisiert wird (Interview 2; siehe Länderberichte Rosenberger 2010). Im Jahr 2010 wurde vom UNHCR-Österreich ein Bericht zur Betreuungssituation von UMF in der Steiermark durchgeführt. Zum Zeitpunkt der Untersuchung – von März bis Ende August 2010 – waren in den privaten UMF-Quartieren, von denen es zu diesem Zeitpunkt noch zwei gab, weit mehr Jugendliche untergebracht als in jenen der kirchlichen Organisationen. Auffallend ist vor allem, dass in dem privat organisierten Quartier in Gratwein zum damaligen Zeitpunkt 35 Jugendliche wohnten, in den drei anderen UMF-Quartieren nur zwischen 15 und 20 Jugendliche (vgl. UNHCR-Bericht 2010, 7f.). In den beiden Quartieren der privaten BetreiberInnen gab es, im Gegensatz zu den beiden von kirchlichen Organisationen betriebenen Quartieren, keine Einzelzimmer für die untergebrachten Jugendlichen. Aus dem Bericht geht außerdem hervor, dass die Jugendlichen in den Quartieren der privaten BetreiberInnen zwar mit der Ausstattung der Unterkunft, jedoch nicht mit der Betreuung zufrieden waren (vgl. ebd., 3). Bedenkt man, dass viele grundversorgte Personen Graz als Wohnort vorziehen (Interview 6), stellt sich die Frage, warum das Haus Welcome der Caritas (welches als einziges in Graz gelegen ist) zum Zeitpunkt der UNHCR-Untersuchung nicht ganz ausgelastet war und die Unterkunft in

Gratwein mit 35 Jugendlichen eine sehr starke Dichte an BewohnerInnen aufwies. Ein möglicher Zusammenhang zwischen der Anzahl der untergebrachten Personen in einer Unterkunft und der Nähe zwischen BetreiberIn und Landesbehörde, ging aus einem Interview hervor.

Die Tagsätze für UMF in der Steiermark betragen in allen Unterkünften 60 Euro pro Person und Tag. Das entspricht einem Betreuungsschlüssel von 1:15 (Laut Gesetz ist auch ein Betreuungsschlüssel von 1:10 mit einem Tagsatz von 75 Euro möglich) (UNHCR-Bericht 2010, 2). Die Möglichkeit, den Betreuungsschlüssel für UMF im Bedarfsfall zu erhöhen, schätzen ExpertInnen als äußerst gering ein. Das müsste von der Landesbehörde genehmigt werden (Interview 6).

6.3.2. Besondere Unterbringungsformen

Weiters gab es in der Steiermark zum Untersuchungszeitpunkt zwei Unterkünfte für Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf. Dazu zählt die Caritas Unterkunft in der Mitterstraße in Graz, in welcher vorwiegend Personen untergebracht sind, die psychische Beschwerden haben.

Physisch kranke Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf wurden bis zum April 2011 in Bruck an der Mur bei einer privaten Anbieterin untergebracht. Seit der Schließung des Hotel Bahnhof in Bruck an der Mur sind diese in eine Unterkunft der gleichen Betreiberin, in das Hotel Russmann in Mürzzuschlag, umgezogen. Der Tagsatz für Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf beträgt 40 Euro (Interview 6). Im Vergleich dazu bekommen die BetreiberInnen für Personen ohne erhöhten Betreuungsbedarf 17 Euro oder 10 Euro pro Tag und Person. Über die Form der Umsetzung der erhöhten Betreuung, für die es einen höheren Tagsatz gibt, wird von den jeweiligen UnterkunftsgeberInnen entschieden.

Die meisten Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf wegen physischer Beschwerden werden in Mürzzuschlag und in Mürzsteg in Quartieren der Wisniewski GmbH, welche, laut ExpertInneninterview, die größte private Anbieterin ist, untergebracht (Interview 2). Daher haben die Betroffenen und infolgedessen auch ihre Familien noch weniger als andere grundversorgte Personen die Möglichkeit, an dem Ort ihrer Wahl zu leben. Auch die Möglichkeit, selbst über die Form der medizinischen Betreuung zu entscheiden, wird den AsylwerberInnen nicht zugestanden, sondern der finanzielle Mehraufwand für das Land wird von den BetreiberInnen verwaltet. Laut ExpertInneninterview sind jedoch die medizinischen Maßnahmen, die in Mürzzuschlag und in Mürzsteg getroffen werden, eher gering (Interview

6). Für jedes Bundesland gibt es ein gewisses Kontingent an Sonderbetreuungsplätzen, die vom BMI genehmigt werden müssen. Die Entscheidung, wer einen erhöhten Betreuungsbedarf in Anspruch nehmen kann, wird vom Referat Flüchtlingswesen entschieden und jedes Jahr neu geprüft (Interview 2; 6).

„Es gibt Personen, wo sich der Gesundheitszustand verbessert und die fallen dann raus aus der Sonderbetreuung und es gibt solche, wo es sich verschlechtert, also die dann hinein kommen können. Aber die Entscheidungen und die Zuweisungen liegen immer beim Land Steiermark.“ (Interview 2)

Teilweise werden Personen direkt mit diesem Auftrag aus der Erstaufnahmestelle Traiskirchen in den Sonderbetreuungsstatus übernommen. Aber es gibt auch Fälle, in denen die Notwendigkeit einer Sonderbetreuung nicht wahrgenommen wird und erst nach einiger Zeit erkannt wird, dass diese Personen Anspruch auf einen erhöhten Betreuungstagsatz haben. Der zuständige Psychiater schreibt in diesen Fällen Befunde, die dann von der Regionalbetreuung an die Landesbehörde weitergeleitet werden. In manchen Fällen wird der Sonderbetreuungsstatus aufgrund des Befundes genehmigt, in anderen Fällen nicht (Interview 6).

Eine angemessene medizinische Versorgung besonders schutzbedürftiger Personen wird in der Aufnahme-RL erwähnt, ein Kostenhöchstsatz wird jedoch weder in der GVV noch im StBetrG festgeschrieben. Laut ExpertInneninterview wurde der Tagsatz von 40 Euro zwischen Bund und Ländern vereinheitlicht (Interview 2).

Neben den Quartieren für UMF und Personen mit erhöhtem Betreuungsstatus, gibt es auch eine Caritas-Unterkunft ausschließlich für Frauen. Für die spezielle Unterbringung der Frauen bekommt die Caritas jedoch keinen höheren Tagsatz, obwohl laut Leiterin der Caritasquartiere, das Frauenwohnhaus mehr Personal benötigt als die restlichen Unterkünfte der Caritas (Interview 2).

6.3.3. Finanzielle Leistungen der Grundversorgung

Das StBetrG übernimmt die Festsetzung der monetären Kostenhöchstsätze aus der GVV. Die finanzielle Unterstützung mittels der in der GVV vereinbarten Kostenhöchstsätze ist zwar nicht im Gesetz, jedoch in der Praxis an den vom Referat Flüchtlingswesen zugewiesenen Ort der Unterbringung gebunden. Daher ist eine der für grundversorgte Personen wesentlichsten Aufgaben des Referats Flüchtlingswesen, die Zuweisung und Verlegung in bestimmte Quartiere (Interview 6).

Trotz der allgemein festgelegten Höchstsätze sind die Auszahlungen in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich. Es wird also der Interpretation der jeweiligen Landesbehörde überlassen, welcher Kostenhöchstsatz welcher „Wohnform“ zugeordnet wird. So erhalten AsylwerberInnen in der Steiermark, die in einer Sammelunterkunft mit Selbstversorgungsmodus untergebracht sind, 110 Euro Verpflegungsgeld plus 40 Euro Taschengeld und kommen damit auf 150 Euro monatlich (Interview 2). Der Betrag von 110 Euro wird im Gesetz als Mietzuschuss festgelegt (Art 9 GVV). Ein Beispiel der unterschiedlichen Auslegung der gesetzlich normierten Kostenhöchstsätze ist das Bundesland Tirol. Dort erhalten AsylwerberInnen in Selbstversorgungs-Sammelunterkünften 180 Euro und kein Taschengeld. Taschengeld erhalten im Bundesland Tirol ausschließlich diejenigen, die in Vollversorgungsunterkünften untergebracht werden. Dabei ist zu erwähnen, dass AsylwerberInnen in Vollversorgungsunterkünften sowohl in Tirol als auch in der Steiermark kein zusätzliches Verpflegungsgeld zu den 40 Euro Taschengeld erhalten (vgl. Kröll et al. 2010, 151; Wlasak 2008, 71).

Tabelle 2: Zuteilung der Kostenhöchstsätze der GVV zur jeweiligen Wohnform

Unterbringungsform	Tagsatz an BetreiberInnen	Finanzielle Mittel an Personen in Grundversorgung
Organisierte Selbstversorgungsunterkunft private BetreiberInnen	10 Euro	110 Euro Verpflegungsgeld 40 Euro Taschengeld
Organisierte Selbstversorgungsunterkunft von Caritas und Diakoniewerk	17 Euro (davon geht das Verpflegungsgeld an die BewohnerInnen)	110 Euro Verpflegungsgeld 40 Euro Taschengeld
Organisierte Vollversorgungsunterkunft	17 Euro pro Person	40 Euro Taschengeld
Individuelle Unterkunft		110 Euro Mietzuschuss (220 im Familienverband ab 2 Personen) und 180 Euro Verpflegungsgeld
Unterkünfte für Personen mit erhöhtem Betreuungsbedarf	40 Euro (davon geht das Verpflegungsgeld an die BewohnerInnen)	110 Euro Verpflegungsgeld 40 Euro Taschengeld
Unterkünfte für UMF	60 Euro (davon geht das Verpflegungsgeld an die BewohnerInnen)	110 Euro Verpflegungsgeld 40 Euro Taschengeld

Quelle: eigene Zusammenstellung (basierend auf Interview 2; 3; 4; 5)

6.4. Räumliche Lagen

Wie auch in den anderen acht österreichischen Bundesländern (vgl. Rosenberger 2010) werden AsylwerberInnen in der Steiermark verschiedenen Unterkünften, die sich auf das gesamte Bundesland verteilt befinden, zugewiesen. Die Zuweisung erfolgt laut ExpertInneninterviews aufgrund der freien Plätze in den jeweiligen Quartieren. Ob bei der Zuweisung in ein Quartier auf die Familienzugehörigkeit im weiteren Sinne als der Kleinfamilie geachtet wird, bleibt dem Ermessen der Behörde überlassen (Interview 2).

Laut ExpertInneninterview bevorzugen AsylwerberInnen die größeren Städte, vor allem die Landeshauptstadt, als Wohnort. In der Steiermark sind das neben Graz Kapfenberg und Leoben mit über 20.000 EinwohnerInnen sowie Bruck an der Mur und Knittelfeld mit über 10.000 EinwohnerInnen. Im Bezirk Leoben wohnen insgesamt jedoch nur 18 AsylwerberInnen und im Bezirk Bruck an der Mur lediglich 135 (vgl. Referat Flüchtlingswesen 2011). Dabei gehören zu dem Bezirk Bruck an der Mur die Städte Bruck und Kapfenberg. Der Bezirk Knittelfeld zählt insgesamt 86 AsylwerberInnen. Im Vergleich dazu zeigt sich, dass im Bezirk Mürzzuschlag, in dem die größte Stadt 8.745 EinwohnerInnen zählt, 271 AsylwerberInnen untergebracht sind. Drei der im Bezirk Mürzzuschlag verorteten organisierten Quartiere werden von einer Betreiber-Firma, Wisniewski GmbH, geführt, welche, wie bereits erwähnt, steiermarkweit die größte Anbieterin ist (Interview 2). Individuell Untergebrachte leben vor allem in Graz.

Auf der Webseite der steiermärkischen Landesregierung findet sich eine Bekanntmachung über die Suche nach InteressentInnen zur Unterbringung von AsylwerberInnen. Darin wird festgehalten, dass

“[d]ie Annahme von Angeboten unter Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfes und einer ausgewogenen regionalen Verteilung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in der Steiermark sowie unter Bedachtnahme auf regionale Erfordernisse [erfolgt].” (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2004)

Die Tabelle zeigt jedoch, dass von einer Ausgewogenheit nicht viel zu bemerken ist.

Tabelle 3: Verteilung der AsylwerberInnen nach Bezirken und Wohnform

	Personen in Organisierter Unterkunft	Personen in Individueller Unterkunft	Gesamtsumme Personen in Grundversorgung/ Bezirk	EinwohnerInnenzahl der Bezirkshauptstadt	
Deutschlandsberg	0	1	1 (0%)	Deutschlandsberg	8.136
Voitsberg	1	2	3 (0%)	Voitsberg	9.676
Fürstenfeld	0	4	4 (0%)	Fürstenfeld	5.951
Radkersburg	11	0	11 (0%)	Bad Radkersburg	1.361
Murau	15	2	17 (1%)	Murau	2.096
Leoben	14	4	18 (1%)	Leoben	24.600
Liezen	10	8	18 (1%)	Liezen	6.839
Weiz	20	3	23 (1%)	Weiz	8.897
Feldbach	48	3	51 (2%)	Feldbach	4.614
Judenburg	57	3	60 (3%)	Judenburg	9.314
Leibnitz	52	13	65 (3%)	Leibnitz	7.796
Knittelfeld	82	4	86 (4%)	Knittelfeld	11.607
Bruck/Mur	107	28	135 (6%)	Bruck/Mur Kapfenberg	12.816 21.831
Hartberg	194	7	201 (9%)	Hartberg	6.600
Mürzzuschlag	231	40	271 (12%)	Mürzzuschlag	8.745
Graz-Umgebung	449	12	461 (20%)	Selersberg, Kalsdorf, Gratkorn, Frohnleiten	5.804 – 7.502
Graz	550	361	911 (39%)	Graz Stadt	261.540
Summe:	1841	493	2334 (100%)		

	0-50
	51-100
	101-150
	201-300
	301+

Quelle: Referat Flüchtlingswesen 2011 (Stand Dez. 2010) ; Statistik Austria Webseite 2011

Die Unterbringung in der steiermärkischen Peripherie hat unterschiedliche Auswirkungen auf das Leben der Personen in Grundversorgung und ist auch davon abhängig, in welcher Region der Steiermark die betroffenen Personen leben. Strukturell gesehen gibt es in stärker landwirtschaftlich geprägten Gegenden die Möglichkeit, als ErntehelferInnen irregulär, auch teilweise mit Beschäftigungsbewilligung für sechs Monate, Geld zu verdienen (vgl. Interview 7; 1; 6). In der Obersteiermark, die stärker touristisch geprägt ist, gibt es immer wieder die Möglichkeit im Gastgewerbe zu arbeiten (Interview 1; 6).

Im Vergleich dazu bietet Graz eine für AsylwerberInnen wichtige Infrastruktur an Institutionen, die statusunabhängig soziale Beratung, Ausbildung (Deutschkurse aber auch andere für den Arbeitsmarkt qualifizierende Kurse) und psychologische Betreuung anbieten (siehe Kapitel 6.1.4 – 6.1.7; vgl. Wlasak 2008, 81-86). Im Gegensatz zu Graz ist es in kleinen Gemeinden schwerer möglich, einen Deutschkurs zu besuchen bzw. täglich einer tagesstrukturierenden Beschäftigung nachzugehen. Dieser Umstand wird vor allem dadurch erschwert, dass die eigene *Community* oft nicht in der Nähe ist. Die Problematik der fehlenden Arbeitsmöglichkeit wird dadurch verschärft, dass viele Beschäftigungsmöglichkeiten an finanzielle Ressourcen gekoppelt sind. Durch das Wegfallen

von Arbeit und Geld wird die reichlich verfügbare Zeit schwieriger überbrückbar gemacht. Tobias Pieper spricht in diesem Zusammenhang von einem „Leiden an der Zeit“ für die in organisierten Quartieren peripherer Lage untergebrachten AsylwerberInnen (vgl. Pieper 2008, 289).

Aufgrund der geringen finanziellen Möglichkeiten und der teilweise auch aufwendigen Strecken nach Graz, ist ein Besuch der Landeshauptstadt für die am Land untergebrachten AsylwerberInnen nicht oft möglich. Bei einigen Angeboten von NGOs, wie beispielsweise bei der therapeutischen Betreuung von ZEBRA, werden die Fahrtkosten von den NGOs übernommen (Interview 6; 7).

In besonders kleinen Orten, beispielsweise in Wegscheid im Bezirk Bruck an der Mur, wo nur 97 EinwohnerInnen leben, kann es zusätzlich vorkommen, dass die allein durch die Unterbringung in organisierten Quartieren stigmatisierten AsylwerberInnen, (vgl. Pieper 2008; Pehm 2005) durch die ihnen gegenüber skeptische ansässige Bevölkerung unter ständiger Beobachtung stehen (Kleine Zeitung, 19.08.2011). Raimund Pehm weist im Zusammenhang mit der Unterbringung von AsylwerberInnen in einem kleinen Orten in Tirol auf einen „Auslagecharakter“ hin, der durch fehlende Rückzugsorte entstehen kann (vgl. Pehm 2005, 115). Kleine Orte können jedoch auch umgekehrt den Effekt haben, dass durch weniger Anonymität positiver Kontakt zwischen der ansässigen Bevölkerung und den AsylwerberInnen entsteht (Interview 6).

Von Seiten des Referats Flüchtlingswesen wird die Unterbringung in ländlichen Gebieten der Steiermark mit der Vermeidung von Ballungszentren argumentiert, weil letztere dem deutschen Spracherwerb und der Integration in die österreichische Gesellschaft allgemein als hinderlich entgegenstünden:

„Ja also, an und für sich möchte jeder in einen Ballungsraum, das heißt Graz, Bruck und dann ist man schon ziemlich am Ende, ist natürlich nicht möglich, weil ja die Steiermark aus mehr als aus den zwei großen Städten besteht. Ist natürlich durch die Community, die die Volksgruppen haben, verständlich. Aber andererseits wollen wir auch nicht zu starke Parallelgesellschaften in den Ballungszentren aufkommen lassen, weil es sehr viele negative Einflüsse auch auf die Bewohner hat und die Integration und Spracherwerb fast ausgeschlossen ist.“ (Interview 1)

Die empirischen Ergebnisse zeigen jedoch, dass der Spracherwerb bzw. eine stärker stattfindende Integration, durch die so gehandhabte Unterbringung nicht leichter möglich werden.

6.5. Zur Problematik von Hausordnungen

Wie bereits erwähnt ist die Steiermark das einzige Bundesland, in dem der Erlass einer Hausordnung für organisierte Unterkünfte direkt im Gesetz verankert ist (vgl. Rosenberger/König 2010a, 285). „*Die Behörde kann zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit mit Verordnung für jede Betreuungseinrichtung des Landes eine Hausordnung erlassen.*“ (§7 Abs 3 StBetrG) In der Praxis wird dies so gehandhabt, dass das Referat Flüchtlingswesen über die Leistungsverträge den BetreiberInnen gewisse Punkte, die in einer Hausordnung verankert werden müssen, vorgibt. Die Hausordnungen selbst, können jedoch, je nach Wunsch der BetreiberInnen, an eigene Vorstellungen angepasst werden. Laut zuständigem Referenten ist „*das Rohgerüst [jedoch] grundsätzlich einheitlich.*“ (Interview 1) Auskünfte von den InterviewpartnerInnen der Caritas und der Diakonie zeigen, dass diese ihre jeweiligen Hausordnungen zu einem großen Teil selbst verfasst haben (Interview 2; 5).

Rosenberger und König weisen auf die Problematik solcher Hausordnung in den verschiedenen österreichischen Bundesländern im Zusammenhang mit einem Eingriff in die Privatsphäre der AsylwerberInnen hin.

„Mit Hausordnungen sollen spezifische Ordnungen (mitunter über ihr Drohpotential) hergestellt werden. Sie strukturieren die alltägliche Lebensführung von Grundversorgten in organisierten Unterkünften, manche Regeln stellen tiefe Einschnitte in die individuelle Selbstbestimmung dar.“

(Rosenberger/König 2010a, 288)

Am Beispiel der Hausordnung der Caritas sollen nun ein paar Aspekte eines solchen Dokuments veranschaulicht werden: Die Hausordnung der Caritas regelt einerseits allgemeine Aspekte des Zusammenlebens, wie beispielsweise den Umgang mit Elektrogeräten, Ruhezeiten in der Nacht, Haftungsbestimmungen und Ordnung im Haus. Andererseits beinhaltet sie auch Vorschriften die in den privaten Bereich der BewohnerInnen vordringen. Beispielsweise sind die BewohnerInnen verpflichtet ihre Zimmer sauber zu halten, was vom zuständigen Personal auch überprüft wird. Soziale Kontakte in Form von Besuchen werden ebenfalls mittels der Hausordnung reglementiert. So heißt es unter Punkt 1

„Besuche sind generell erlaubt, wobei jeder Besucher ausnahmslos von den Bewohnern anzumelden ist! Bei Zuwiderhandeln werden Aktenvermerke angelegt. Nach drei Aktenvermerken werden die betreffenden Bewohner aus dem Haus gewiesen.“ (Hausordnung Caritas)

Weiters haben die Übernachtungen von hausfremden Personen, das Abstellen von Müll oder Elektrogeräten außerhalb der Wohneinheiten und politisch oder religiös motivierte Streitigkeiten einen Aktenvermerk zur Folge. Die Aktenvermerke können die Wegweisung vom Haus aber auch den Ausschluss aus der Grundversorgung zur Folge haben.

Ebenso ist Taschengeldabzug eine mögliche Konsequenz bei Zuwiderhandeln gegen die Hausordnung. So kann die mutwillige Zerstörung von Hauseigentum einen solchen Taschengeldabzug als Konsequenz haben. Der entstandene Schaden muss weiters von der Person selbst übernommen werden.

Ein Punkt, der laut ExpertInneninterview vom Referat Flüchtlingswesen vorgegeben ist, ist die Regelung über die unangemeldete Abwesenheit vom Quartier von mehr als zwei Tagen (Interview 4). Dieses Fernbleiben hat den Verlust des Wohnrechts zur Folge. Außerdem hält die Hausordnung fest, dass das Land Steiermark nicht verpflichtet ist, eine neue Unterkunft anzubieten. Jede Übernachtung außerhalb des Hauses ist bekannt zu geben.

Die Hausordnung ist bei Einzug in die Unterkunft von den BewohnerInnen zu unterzeichnen. Wie streng die Hausordnungen in weiterer Folge ausgelegt werden, bleibt dem Ermessen des jeweiligen Personals in den Unterkünften überlassen. Bei der Caritas handelt es sich, laut zuständiger Leiterin, großteils um im Sozialbereich qualifiziertes Personal. Dies kann, aufgrund entsprechender Sensibilisierung in der Ausbildung, die disziplinären Maßnahmen der Hausordnung zu Gunsten der Bewohner modifizieren.

Abschließend ist zu erwähnen, dass ausschließlich die Hausordnung der Caritas zur Analyse zugänglich war. Über die Ausgestaltungen der Hausordnungen der privaten BetreiberInnen lässt sich daher keine empirisch nachweisbare Aussage machen. Empirische Ergebnisse des Bundeslands Oberösterreich zeigen jedoch, dass nach Aussagen einer Mitarbeiterin der Caritas Oberösterreich, Hausordnungen von Konzessionsbetrieben in diesem Bundesland massive Einschnitte der persönlichen Rechte von AsylwerberInnen bedeuteten (vgl. Rosenberger/König 2010, 285).

6.6. Kontrolle in den Quartieren

In der Steiermark finden in regelmäßigen Abständen Kontrollen der SOKO-Grundversorgungscontrolling⁷ (SOKO-GVS) in organisierten Quartieren als auch in privaten Wohnungen von Personen in Grundversorgung statt. Bei diesen Kontrollen anwesend sind

⁷ Die SOKO-GVS wurde 2010 von der damaligen Innenministerin Maria Fekter eingeführt. Ziel ist die Reduktion der Ausgaben des Bundes im Rahmen der Grundversorgung. Die SOKO-GVS besteht aus Fremdenpolizei, JuristInnen, PolizeibeamtInnen, MitarbeiterInnen des zuständigen BMI-Referates III/5/a und der Grundversorgungsstellen der Länder (vgl. Rosenberger/König 2010a, 283).

MitarbeiterInnen des Referats Flüchtlingswesen, MitarbeiterInnen des BMI sowie Personen der Fremdenpolizeibehörde⁸ (Interview 1; 2; 4).

Die jeweiligen Behörden haben bei diesen Kontrollen unterschiedliche Aufgaben. Zu dem Aufgabenbereich der Fremdenpolizei gehört es, die Personalien der Personen festzustellen und zu schauen, ob sich hausfremde Personen in den Quartieren aufhalten. Das Referat Flüchtlingswesen kontrolliert gemeinsam mit MitarbeiterInnen des BMI die Anwesenheit der BewohnerInnen. Gleichzeitig wird die „Hilfsbedürftigkeit“ der grundversorgten Personen überprüft. Aber auch der Zustand der Quartiere kann im Rahmen einer solchen Kontrolle begutachtet werden (Interview 1; 2; 4; 5; 6). Die Kontrollen finden unangemeldet und zu den unterschiedlichsten Tages- bzw. Nachtzeiten statt (Interview 1; 4;).

Zusätzlich zu den Anwesenheitskontrollen durch das Referat Flüchtlingswesen gibt es in Quartieren der Caritas auf Verlangen der Landesbehörde Anwesenheitslisten, die jeden Tag einmal von den BewohnerInnen unterschrieben werden müssen. Diese Listen werden bei den Kontrollen der Landesbehörde von den BeamtInnen eingesehen (Interview 4).

Die Anwesenheit wird nicht nur in organisierten Quartieren überprüft, sondern ebenfalls in den Wohnungen der privat wohnenden Personen. Sollten die Betroffenen bei einer Kontrolle nicht anwesend sein, kommt es vor, dass diese Personen von der Grundversorgung abgemeldet werden (Interview 6). Da die Kontrollen meist am späteren Abend stattfinden, könnte bei den organisierten Unterkünften damit argumentiert werden, dass es in diesen ab bestimmten Zeiten aufgrund der Hausordnung eine Anwesenheitspflicht gibt. Privat wohnenden Personen in Grundversorgung steht es jedoch frei, ihre Wohnung nach ihren Präferenzen zu nutzen, was eine Anwesenheitskontrolle absurd erscheinen lässt.

Es kann bei solchen Kontrollen vorkommen, dass die VermieterInnen als Auskunftspersonen herangezogen und über den Verbleib von den MieterInnen befragt werden (Interview 6.). Da es sich jedoch bei MieterInnen in Grundversorgung um Personen in einem normalen Mietverhältnis handelt, über deren Aufenthalt niemand Rechenschaft schuldig ist, stellt sich dieses Vorgehen gleichfalls als fragwürdig dar. Zusätzlich wird es AsylwerberInnen durch dieses Vorgehen mit seiner kriminalisierenden Wirkung erschwert, Wohnungen zu finden, wie diese Aussage eines ehemaligen Vermieters zeigt:

⁸ „Zu den Aufgaben der Fremdenpolizei gehören: „Die Überwachung der Einreise Fremder in das Bundesgebiet, die Verhinderung der rechtswidrigen Einreise, die Überwachung des Aufenthalts Fremder im Bundesgebiet sowie die Beendigung des rechtswidrigen Aufenthaltes, die Überwachung der Ausreise Fremder aus dem Bundesgebiet sowie die Erzwingung von Ausreiseentscheidungen, nicht zuletzt auch die Verhinderung und Beendigung von strafbaren Handlungen nach dem Fremdenpolizeigesetz (zB Schlepperei).“ (Schumacher/Peyrl 2007, 307)

„Ich habe es [vermieten einer Wohnung an Personen in Grundversorgung, Anm.] einmal gemacht und ich sehe, wie schwierig das ist. Und vor allem ist es auch... die lästigen Kontrollen. Ich will das nicht, dass mir die Polizei ins Haus kommt und dann mich herausklingelt. Das tu ich sicher nie wieder.“ (Interview 6)

Neben der Anwesenheit wird vom Referat Flüchtlingswesen auch die Hilfsbedürftigkeit der Personen in Grundversorgung kontrolliert. Die Hilfsbedürftigkeit wird jedoch je nach Ermessen der Behörden eingeschätzt. Besitz, der in den Zimmern aufgefunden wird, muss von den betroffenen Personen gerechtfertigt werden.

„Sie kontrolliert, ob die Leute wirklich hilfsbedürftig sind, sprich, wenn der zum Beispiel irgendwelche teuren Sachen in der Wohnung hat, wird eruiert, von wo hat er die. Da muss er Rechnungen vorweisen oder wenn er sagt, der Bruder hat es mir gekauft, dann muss der Bruder das bestätigen mit einer Bestätigung. Weil die Hilfsbedürftigkeit ja das Kriterium ist, um überhaupt Grundversorgungsleistungen zu beziehen.“ (Interview 2).

Wollen die kontrollierten Personen die Kontrollkommission nicht in die Wohnung oder in das Zimmer lassen, kann es, laut ExpertInneninterview, sein, dass sie von der Grundversorgung abgemeldet werden (Interview 6).

Die Tatsache, dass die Fremdenpolizei für Abschiebungen und In Schubhaftnahmen von AsylwerberInnen zuständig ist, zeigt den Druck von Seiten der Landesbehörde und dem BMI, der mit den gemeinsamen Kontrollen geschaffen wird. Zusätzlich wird eine Nähe zwischen Fremdenpolizei und Referat Flüchtlingswesen demonstriert, welches das Vertrauen zum Referat Flüchtlingswesen erschwert. Da die Landesbehörde jedoch die einzige Instanz ist, an die sich AsylwerberInnen im Falle von Unzufriedenheit über die Quartiere und BetreiberInnen wenden können, und sie als einzige Instanz über Verlegungen entscheiden kann, ist diese Situation als problematisch zu bewerten.

Zusätzlich haben diese Kontrollen eine Kriminalisierung der AsylwerberInnen zur Folge. Die AsylwerberInnen werden ohne jegliche Verdachtsmomente von vorne herein als kriminell dargestellt. Für die ansässige Mehrheitsbevölkerung kann so der Eindruck entstehen, die BewohnerInnen müssten ja nicht kontrolliert werden, wenn keine Gefahr von ihnen ausginge (vgl. Pieper 2008, 280).

6.7. Ausschlüsse, Einschränkungen und Verlegungen

Wie in §5 des StBetrG festgehalten können von der Grundversorgung Personen ausgeschlossen werden, die nicht an der Feststellung ihrer Identität und ihrer Hilfsbedürftigkeit mitwirken. Dies gilt auch für Personen, die innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss ihres früheren Verfahrens einen weiteren Asylantrag stellen, sowie für Personen, die nicht an der Feststellung des für die Asylverfahrensführung notwendigen Sachverhalts mitwirken. Für Ausschlüsse oder Einschränkungen aus der Grundversorgung können von den Betroffenen Bescheide verlangt werden (§14 Abs 3 StBetrG).

Da die Voraussetzung für die Grundversorgung die „Hilfsbedürftigkeit“ der AsylwerberInnen darstellt, ist der Zweifel an dieser in der Praxis ebenfalls ein Einschränkungs- bzw. Ausschlussgrund (Interview 2; 4; 6; 7). Eine genauere gesetzliche Festlegung, was Hilfsbedürftigkeit bedeutet, gibt es jedoch nicht (vgl. Knapp 2005, 26).

Bei der Implementierung des StBetrG kommt es, laut ExpertInneninterviews, immer wieder zu Ausschlüssen, die nicht auf Gründe zurückzuführen sind, die aus dem Gesetz hervorgehen. Laut ExpertInneninterviews sind in der Steiermark Nicht-Anwesenheit bei unangemeldeten Quartierkontrollen (auch in privaten Wohnungen), der Verdacht auf fehlende Hilfsbedürftigkeit oder auch undefinierbare disziplinäre Ursachen Gründe für Abmeldungen aus der Grundversorgung (Interview 7).

Auch die Handhabung, die betroffenen Personen mittels Bescheid über einen Ausschluss zu informieren, sei, laut ExpertInneninterview, die Ausnahme.

“Bescheide gibt es sehr selten, es gibt Mitteilungen, die erfüllen aber nicht in jedem Fall die Voraussetzungen eines Bescheides, weil oftmals auch die Rechtsmittelbelehrung fehlt. Das ist bei Sozialleistungen oft ein Problem. Wenn kein Bescheid ausgestellt wird, dann ist es sehr schwierig, dagegen eine Berufung einzulegen, weil man nichts schriftlich hat. Es gibt zwar mündlich verkündete Bescheide, aber in der Praxis ist es ein rechtsstaatliches Defizit, wenn es keinen schriftlichen Bescheid gibt. Weil es sozusagen unmöglich ist Dinge nachzuweisen.“ (Interview 7)

Die ausgeschlossenen Personen haben die Möglichkeit die Wiederaufnahme in die Grundversorgung zu beantragen. Dafür brauchen sie einen Termin beim Parteienverkehr des Referats Flüchtlingswesen. Der Parteienverkehr findet einmal wöchentlich für zwei Stunden statt. Personen in Grundversorgung können nur über die Caritas-Regionalbetreuung einen Termin vereinbaren. So kann es vorkommen, dass Betroffene zwei Wochen auf ihren Termin

warten müssen. In dieser Zeit bekommen sie kein Versorgungsgeld und die BetreiberInnen der Unterkünfte keinen Tagsatz, was die Obdachlosigkeit der betroffenen BewohnerInnen zur Folge haben kann (Interview 6).

Weiterhin kann es im Rahmen der Grundversorgung zu Verlegungen von einem organisierten Quartier in ein anderes kommen. Ursachen dafür können Verlegungswünsche der AsylwerberInnen selbst, Unstimmigkeiten mit den BetreiberInnen, „Strafverlegungen“ sowie Schließungen von Unterkünften sein (Interview 1; 6). Eine „Strafverlegung“ bedeutet die Verlegung von AsylwerberInnen, die durch unerwünschtes Verhalten aufgefallen sind, in andere teilweise unbeliebte Quartiere (Interview 1; 6).

Laut ExpertInneninterview gab es einen Fall, bei dem eine Frau mit ihrem Kind in den ersten vier Jahren in Österreich zwölf mal die Unterkunft wechselte, neun mal davon war es nicht auf ihren Wunsch. Der häufige Wechsel der Meldeadressen wurde dann in einem Gerichtsgutachten, in dem ihre Erziehungsfähigkeit bewertet wurde, gegen sie verwendet (Interview 6). Bei Familien mit Kindern kann es unter anderem vorkommen, dass sie in kleinere Gemeinden verlegt werden, da dort ein Schulkindermangel herrscht (Interview 6). So heißt es im Sozialbericht des Landes Steiermark für das Jahr 2005/2006 *„Im Bereich Schulen und Kindergärten ist durch gezielte Verlegungen oftmals die Möglichkeit des Klassenerhaltes bzw. der Weiterverwendung von Lehrpersonen gesichert worden.“* (Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2007, 175)

Die hohe Fluktuation bei der Eröffnung und Schließung von Quartieren und die daraus resultierenden Verlegungen der AsylwerberInnen kann eine Teilhabe an der österreichischen Gesellschaft für die BewohnerInnen der Unterkünfte erschweren. Einerseits tauchen für die ansässige Bevölkerung immer wieder „neue Gesichter“ auf, andererseits ist es für die BewohnerInnen schwierig sich, in einer sowieso schon fremden Umgebung, ständig neu orientieren zu müssen. Gerade bei Verlegungen von Familien mit Kindern scheint dies problematisch. Die Kinder müssen sich nämlich dann regelmäßig in einem neuen Klassenverband zurechtfinden.

7. Zur Bedeutung von Sammelunterkunft und Verteilungspolitik:

Soziale Exklusion und Kriminalisierung

Im folgenden Kapitel sollen nun zusammenfassend die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen mittels theoretischer Überlegungen beleuchtet werden. In der sozialwissenschaftlichen Literatur zur Aufnahme von AsylwerberInnen in europäischen Ländern liegt der Fokus vor allem auf der Bedeutung von Unterbringung in Sammelunterkünften und der räumlichen Verteilungspolitik (vgl. Squire 2009; Schuster 2005; Täubig 2009; Pieper 2008; Pehm 2005; Rosenberger 2010).

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass in Österreich, wie auch in anderen europäischen Ländern, AsylwerberInnen zur Unterbringung auf das gesamte Staatsgebiet verteilt werden (vgl. Rosenberger 2010; Schuster 2005, 608). Diese räumliche Verteilung von AsylwerberInnen wird vor allem mit einer organisatorischen Erleichterung sowie mit der Aufteilung der „Belastung“ AsylwerberInnen argumentiert. Ebenso wird häufig erklärt, ein Mangel an Unterbringungsmöglichkeiten mache diese Verteilungspraxis notwendig (vgl. Squire 2009, 122; Schuster 2005, 608). Vicki Squire kritisiert diese Maßnahme in Großbritannien als bewusste Kriminalisierungsstrategie. Die Politik der Verteilung von AsylwerberInnen sieht sie als Form der internen Migrationskontrolle. Sie beschreibt diese Politik als Politik der Bestrafung und Abschreckung, die einen selektiven Fokus auf kriminalisierende Aspekte lenken würde und so versucht, den Aufenthalt „unerwünschter“ AsylwerberInnen zu verhindern. Ähnlich wie Schubhaft und Abschiebung ist die Verteilung von AsylwerberInnen ein weiteres Instrument, diese „schuldig“ zu sprechen, jedoch ohne dass sie gegen das Gesetz verstoßen hätten. *„In this respect, an analysis of the punitive technology of dispersal allows us to show how asylum seekers become subjects of criminalisation and securitisation even prior to, or in the absence of, their actual detention or deportation“* (Squire 2009, 117.). Diese Handhabung und die damit vermittelte Wahrnehmung von AsylwerberInnen als „Problem“ führen dazu, dass politische Gemeinschaften in Form einer Opposition gegen die „Gefahr“ konstruiert werden. Diese Opposition wird in weiterer Folge durch Argumente wie Versorgungsengpässe und soziale Instabilität, die durch die große Anzahl an AsylwerberInnen entstünden, legitimiert (vgl. ebd., 119).

„Durch die Lagerunterbringung werden [zusätzlich] soziale Orte produziert, an denen konzentriert MigrantInnen in Armut leben müssen. Die Bilder von

diesen Orten können, sobald sie in die Öffentlichkeit gebracht werden, als ‚Beweis‘ einer ‚Überflutung der Gesellschaft durch Ausländer‘ dienen.“
(Pieper 2008, 18)

Liza Schuster vergleicht verschiedene Handhabungen des gesellschaftlichen Ausschlusses von AsylwerberInnen in europäischen Ländern. Im Gegensatz zu Abschiebung und Schubhaft, die beide einen direkten physischen Ausschluss durch Außerlandesbringens und Einsperrens von AsylwerberInnen bedeuten, hat die Politik der regionalen Verteilung eine soziale Exklusion von AsylwerberInnen zur Folge (vgl. Schuster 2005, 608). Die soziale Exklusion findet durch die Praxis der Verteilung auf unterschiedliche Weise statt: AsylwerberInnen können in ländlichen Regionen mit geringer für sie relevanter Infrastruktur Isolationserfahrungen machen (vgl. ebd., 616). Schuster hält fest, dass AsylwerberInnen in ein fremdes Land kommen, oft ohne jegliche Kenntnisse über die örtlichen Gegebenheiten. Um diese Unwissenheit zu überwinden, ist vor allem eine Community wichtig, bei der die neu angekommenen Personen unterkommen. Weiters kann diese Community, ihre im Aufnahmeland gemachten Erfahrungen und wichtigen Informationen mit den Neuankömmlingen teilen.

“Where there are large enough numbers of people from a particular country of origin, community formation and maintenance occurs and, with this, community organizations become established to provide not merely information and advice but also a range of other activities—social, cultural, political and educational.” (ebd.)

Liza Schuster hält außerdem fest, dass kleine Gemeinden oft aus einer sehr homogenen Bevölkerungsgruppe bestehen. Somit fallen AsylwerberInnen schnell als „Fremde“ auf, und sind so leichter rassistischen Angriffen ausgesetzt (ebd.).

Raimund Pehm weist in seiner Arbeit zu Standortrealisierung von organisierten Quartieren in Tirol auf die Bedeutung der Beziehung zwischen Raum und Gesellschaft hin.

„Der Raum, den Menschen einander zugestehen, die Nähe oder Distanz, auf die sie bestehen, die spezifischen Orte, die sie sich zuweisen, geben demnach entscheidend Auskunft über ihre Haltung zueinander – und natürlich damit auch über sie selbst. Wenn dem so ist, kann die räumliche Organisation jedoch auch bewusst zur Strukturierung sozialer Beziehungen genutzt werden.“ (Pehm 2005, 11)

Laut Pehm gibt der Raum nicht nur Auskunft über sozialen Beziehungen, sondern schafft diese auch. Somit stehen Raum und Gesellschaft in einer Wechselwirkung zueinander.

Wie die räumliche Verortung gibt auch die Architektur Auskunft über die soziale Stellung innerhalb einer Gemeinschaft und weist den BewohnerInnen einen bestimmten Status zu bzw. spiegelt die Unterkunft eine gesellschaftliche Position wieder (vgl. ebd.,12). Demnach spielt es eine wesentliche Rolle, dass AsylwerberInnen in der Steiermark, wie auch in den anderen Bundesländern, in ausrangierten Gasthöfen oder anderen für die Mehrheitsgesellschaft nicht bewohnbaren Bauten untergebracht werden. Die manchmal überwachten Gebäudekomplexe, sind in erster Linie keine Wohnhäuser, sondern Orte, um „Gäste“ zu beherbergen. Meist ausrangiert und sanierungsbedürftig sind sie nun für diese Zwecke nicht mehr dienlich (Interview 1; 2; 3; 6). Geht man davon aus, dass das ‚wie man wohnt‘, Auskunft über die soziale Stellung innerhalb der Gesellschaft gibt bzw. diese herstellen kann (vgl. Pehm 2005, 11), so ist mit der Unterbringung in solchen ausrangierten Gasthöfen ein deutliches Signal gesetzt. Verstärkt wird dieser Umstand dadurch, dass die Personen in Grundversorgung in der Steiermark sowie auch in anderen österreichischen Bundesländern ihren Wohnort und das Gebäude nicht selbst wählen können, sondern diesen zugewiesen werden (Interview 1; 2; 6). „Die gesellschaftlich vorhandenen Herrschaftsstrukturen schreiben sich [somit] in die Räume ein“ (Pieper 2010, 268).

Tobias Pieper spricht im Zusammenhang mit der Unterbringung von AsylwerberInnen in solchen Sammelquartieren von Lagern.

„Dieses besteht aus einer Kombination eines Einschlusses der Menschen in den dezentralen Lagern und ihrer Exklusion aus der Umgebungsgesellschaft durch ein (partiell) Arbeitsverbot, der Auszahlung von Sachleistungen und rassistischen Alltagsstrukturen.“ (Pieper 2008, 16)

Der Umstand, dass AsylwerberInnen einem Ort zugewiesen werden, dort nicht arbeiten dürfen, aber jegliche für sie relevante Struktur fehlt, verschärft die Situation für AsylwerberInnen in Sammelagern in peripherer Lage. Das oberste Ziel der Lagerunterbringung ist, laut Pieper, die Kontrolle und Verwaltung der AsylwerberInnen (vgl. Pieper 2008, 282). Aufgrund der Anwesenheitspflicht (zumindest in der Nacht) und der unangemeldeten Kontrolle sind die Personen in Grundversorgung an den Ort der Unterbringung gebunden. Die geringen finanziellen Ressourcen schränken die Mobilität der AsylwerberInnen weiters enorm ein. „Mit einem Arbeitsverbot versehen und minimalen Barbeträgen ausgestattet wird eine Teilhabe an den Konsummöglichkeiten und der Infrastruktur der kapitalistisch organisierten Umgebungsgesellschaft unmöglich, die vorhandene Zeit ist nicht benutzbar und verwertbar.“ (Pieper 2008, 288) Dadurch kann es,

laut Pieper, bei AsylwerberInnen zu einem „Leiden an der Zeit“ kommen, was sich durch psychische Beschwerden, wie beispielsweise Lethargie, bemerkbar macht (vgl. ebd. 289).

Vicki Täubig sieht im Zusammenhang mit der Unterbringung von AsylwerberInnen in Sammelquartieren Parallelen mit dem Konzept der Totalen Institution des US-amerikanischen Soziologen Erving Goffman. Goffmans Konzept der Totalen Institution beschränkt sich auf Institutionen, die durch bauliche Grenzen von der Außenwelt abgeschottet sind. Er beschreibt verschiedene Typen solcher Totalen Institutionen, denen jedoch bestimmte Merkmale gemeinsam sind (vgl. Goffman 1973, 16). Diese gemeinsamen Merkmale bestehen vor allem darin, dass menschliche Bedürfnisse bürokratisch organisiert werden. In jeder Totalen Institution gibt es, laut Goffmann, zwei Gruppen. Die einen sind die Insassen, die anderen das Aufsichtspersonal. Die Aufgabe des Aufsichtspersonals besteht in der Überwachung der Insassen. Der Überwachung liegt jedoch kein tieferer Sinn zu Grunde (vgl. ebd., 18). Im Gegensatz dazu zählt für Vicki Täubig nicht der begrenzte Raum, also die Unterkunft als physisch eingegrenzter Ort, als Totale Institution, sondern das gesamte Asylsystem. Dieses besteht aus verschiedenen einzelnen Elementen. Für sie stellt die Sammelunterkunft einen Teil dieser Totalen Institution Asyl dar, indem Grundbedürfnisse von AsylwerberInnen bürokratisch organisiert werden. Somit wird für Vicki Täubig die Sammelunterkunft zum Ausdrucksort vielfältiger Mechanismen, welche das gesamte Asylsystem in Deutschland ausmachen. Zu diesen Mechanismen zählen für Täubig die Residenzpflicht (also die Aufenthaltsverpflichtung in einem zugewiesenen Bundesstaat), das Arbeits- und Ausbildungsverbot und der bürokratische Weg des Asylverfahrens (vgl. Täubig 2009, 55). Täubig führt den Begriff der totalen Institution jedoch weiter, indem sie im Zusammenhang mit der Versorgung und Unterbringung von AsylwerberInnen in Deutschland, deren Ausschluss vom Arbeitsmarkt und der Aufenthaltsverpflichtung im zugewiesenen deutschen Bundesstaat von einer „organisierten Desintegration“ spricht (vgl. ebd.). *„Gemeinschaftsunterbringung und Arbeitsverbot bedeuten eine Segregation von integrationsermöglichenden Gelegenheitsstrukturen.“* (ebd., 56)

Wie die sozialwissenschaftliche Literatur zum Thema zeigt, handelt es sich bei der Unterbringung und Versorgung von AsylwerberInnen in Sammelunterkünften abseits einer geeigneten Infrastruktur um einen wesentlichen Eingriff in die Lebensführung von Asylsuchenden. Diese haben in Bezug auf die österreichische Gesellschaft eine exkludierende Wirkung. Durch die Zuweisung an einen bestimmten Ort und die Unterbringung in einer Sammelunterkunft werden AsylwerberInnen als „anders“ stigmatisiert. Außerdem kommt

diese Zuweisung einer Form der Bestrafung gleich, die zusätzlich eine kriminalisierende Wahrnehmung bei der Mehrheitsbevölkerung bezüglich der AsylwerberInnen zur Folge haben kann.

8. Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Die Steiermark im Vergleich

Da diese Arbeit ihren Ausgangspunkt in der 2010 von Sieglinde Rosenberger veröffentlichten vergleichenden Bundesländerstudie zur Grundversorgung von AsylwerberInnen in Österreich fand (Rosenberger 2010), soll nun die Situation in der Steiermark in die Ergebnisse der acht anderen Bundesländer eingebettet werden. Im folgenden Kapitel werden deshalb die Gemeinsamkeiten sowie die Unterschiede zwischen der Steiermark und den restlichen österreichischen Bundesländern herausgearbeitet. Diese beziehen sich auf den Grad der Auslagerung der operativen Aufgaben in einem Bundesland, die Anforderungen an das zuständige Personal, das zahlenmäßige Verhältnis zwischen individuell untergebrachten AsylwerberInnen und Personen in organisierten Quartieren sowie die räumliche Verortung der Unterkünfte.

Die Ergebnisse der 2010 veröffentlichten Studie zeigen, dass die Auslagerung der Unterbringung und der Versorgung in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt wird. Rosenberger und König unterscheiden zwischen drei verschiedenen Typen: Die erste Gruppe betrifft vor allem das Bundesland Tirol. In diesem werden die organisierten Unterkünfte zu einem großen Teil vom Land selbst betrieben. Nur wenige Quartiere werden an private AnbieterInnen ausgelagert. NGOs oder kirchliche Einrichtungen sind an der Organisation der Unterkünfte nicht beteiligt.

Die zweite Gruppe betrifft jene Bundesländer, bei denen die Mehrheit der Quartiere von NGOs und kirchlichen Einrichtungen organisiert wird. Zu diesen Bundesländern gehören Wien, Vorarlberg (in Vorarlberg ist fast ausschließlich die Caritas für die Unterbringung zuständig) und Oberösterreich (60 Prozent von NGOs und 40 Prozent von privaten AnbieterInnen).

Die dritte Gruppe ist jene, der die Steiermark zuzuordnen ist. In diesen Bundesländern wird die Unterbringung hauptsächlich über die Auslagerung an private AnbieterInnen durchgeführt. NGOs oder karitative Einrichtungen übernehmen nur einen geringen oder gar keinen Teil (Kärnten). Diese Ländergruppe betrifft die Bundesländer Niederösterreich, Burgenland, Salzburg, Kärnten und eben auch die Steiermark. Ähnlich wie in Salzburg werden die von NGOs betriebenen Unterkünfte in der Steiermark fast ausschließlich über die Caritas organisiert (In Niederösterreich werden sieben verschiedene NGOs mit der

Unterbringung beauftragt). Eine Studie des ICF – Information and Cooperation Forum⁹ zur Grundversorgung in Österreich aus dem Jahr 2006 zeigt, dass von allen Bundesländern die Steiermark mit damals 70 Quartieren nach Oberösterreich mit damals 88 Quartieren die zweithöchste Anzahl an verschiedenen Unterkünften aufwies (vgl. ICFII 2006, 17f). Die große Anzahl an Quartieren hat sich bis zum Untersuchungszeitpunkt dieser Arbeit nicht verändert. Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit sowie der Länderberichte zeigen, dass die Auslagerung an private BetreiberInnen im Gegensatz zu NGOs insoweit als problematischer zu bewerten ist, als private BetreiberInnen gewinnorientierter agieren. Aus den Interviews in der Steiermark und auch beispielsweise aus den Ergebnissen der Bundeslandstudie Wien geht hervor, dass NGOs durch die Einstellung von qualifiziertem Personal einen Mehrkostenaufwand in Kauf nehmen. Zusätzlich werden Mittel der jeweiligen Organisationen aufgewendet (Interview 2; 5; vgl. Sirdjani 2010, 250).

Ähnlich wie in Oberösterreich, Salzburg und Tirol gibt es in der Steiermark für die mit der Unterbringung betrauten Organisationen und Personen und deren Personal kein Qualifikationsprofil. Eine Anforderung von Seiten der Landesbehörde stellt ein Nachtdienst für die Unterkünfte dar. Tagsüber bleibt es den BetreiberInnen selbst überlassen, ob sie in den Quartieren anwesend sind oder Personal einstellen. Details der Leistungsverträge zwischen dem Land und den BetreiberInnen sind jedoch nicht bekannt (Interview 1; 3). Dazu stellt der zuständige Referent in der Steiermark fest: *„Grundsätzlich sollte immer jemand dort sein, ist natürliche eine...24 Stunden-Rundumanwesenheit, ist bis auf die Sonderquartiere, also für Jugendliche oder Menschen mit erhöhtem Betreuungsbedarf, nicht zwingend vorgeschrieben.“* (Interview 1) Anders wird das in Wien gehandhabt. Hier schreibt der Fond Soziales Wien, der für die Administration der Grundversorgung zuständig ist, ein Qualifikationsprofil für die MitarbeiterInnen in den Unterbringungs- und Betreuungseinrichtungen vor (vgl. Sirdjani 2010, 244). Gerade bei der Unterbringung von vielen Menschen mit traumatischen Erfahrungen auf sehr engem Raum ist eine sozialpädagogische Ausbildung und einen damit einhergehende Sensibilisierung als sinnvoll zu erachten.

Ein weiterer Unterschied zwischen der Ausgestaltung der Grundversorgung von AsylwerberInnen in den einzelnen Bundesländern ist das zahlenmäßige Verhältnis zwischen

⁹ Das ICF- Information and Cooperation Forum ist ein transnationales Netzwerk aus Menschenrechtsorganisationen aus Deutschland, Österreich, Polen, Ungarn, Slowakei, Slowenien und der Tschechischen Republik. Gefördert durch den EFF-Europäischen Flüchtlingsfond setzt sich die Arbeitskooperation für Verbesserungen der Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge in den jeweiligen Mitgliedsländern ein (vgl. Asylkoordination Webseite o.J.).

Personen, die individuell wohnen und Personen, die in organisierten Quartieren untergebracht sind. In der Steiermark lebten im Untersuchungszeitraum 79 Prozent der AsylwerberInnen in organisierten Quartieren. Damit gehört die Steiermark zu jenen Bundesländern, die sehr stark in Sammelunterkünften unterbringen. In Vorarlberg¹⁰ waren im Jahr 2008 90,77 Prozent in organisierten Quartieren untergebracht, im Burgenland 83,96 Prozent, in Kärnten 77,35 Prozent und in Tirol 73 Prozent. Bundesländer, in denen die Mehrheit der dort in Grundversorgung lebenden AsylwerberInnen individuell untergebracht sind, sind Wien (68,76 Prozent wohnen privat) und Salzburg (58,39 Prozent wohnen privat). Bei den anderen Bundesländern sind es ungefähr 50 Prozent (vgl. Rosenberger/König 2010a, 287). Wie aus den Interviews für die Steiermark und den Länderberichten hervorgeht, bevorzugen AsylwerberInnen aufgrund der stärkeren Selbstbestimmungsmöglichkeiten und größerer Privatsphäre die Unterbringung in einer privaten Wohnung. Transparente Kriterien, welche AsylwerberInnen die Möglichkeit bekommen in einer privaten Unterkunft zu leben, gibt es weder in der Steiermark noch in einem anderen Bundesland. Die Entscheidung darüber liegt immer bei der jeweiligen Landesbehörde (vgl. ebd., 290).

Wie im Bundesland Salzburg wird die Betreuung der AsylwerberInnen in der Steiermark ausschließlich von der Caritas übernommen. In anderen Bundesländern teilen sich verschiedene NGOs den Auftrag, den das Land erteilt. Ausnahmen stellen Tirol und Kärnten dar. In Tirol wird die Betreuung nur teilweise an die Caritas ausgelagert. Diese übernimmt die Beratung von individuell untergebrachten AsylwerberInnen. Die Betreuung von Personen in organisierten Unterkünften übernehmen in Tirol MitarbeiterInnen der Landesbehörde, die über ein privates Sicherheitsunternehmen angestellt werden. Die Zusammenarbeit mit einem so ausgerichteten Unternehmen lässt ebenfalls Rückschlüsse zu. In Kärnten werden keine NGOs mit der Betreuung von AsylwerberInnen beauftragt (vgl. ebd. 279).

In der Steiermark leben 70 Prozent der Personen in organisierten Quartieren in ländlicher Lage. Damit liegt die Steiermark in dem österreichweiten Trend, dass Sammelunterkünfte vorwiegend in dezentraler Lage und strukturschwachen Gegenden verortet sind, in denen Tourismus keine stabile Einnahmequelle darstellt (vgl. ebd., 280; ICFII 2006, 18).

Rosenberger und König kommen in ihrem Bundesländervergleich zu dem Schluss, dass im Zusammenhang mit der Unterbringung von AsylwerberInnen in Österreich in Sammelquartieren in dezentraler Lage und ohne Zugang zu Arbeit oder Weiterbildung von

¹⁰ Im Fall von Vorarlberg muss jedoch gesagt werden, dass 75 Prozent der in organisierten Quartieren untergebrachten AsylwerberInnen in von der Caritas organisierten Kleinquartieren wohnen. Diese sind zum Teil Ein- bis Zweifamilienhäuser (vgl. Al-ataby/Singer 2010, 136)

einer organisierten Desintegration gesprochen werden kann (vgl. ebd. 293). Dies gilt auch für die Steiermark, wo gerade die Unterbringung in Sammelunterkünften in ländlicher Lage einen sehr großen Teil der Unterbringung ausmacht.

9. Conclusio

Die in dieser Arbeit durchgeführte Forschung behandelt die Handlungsspielräume der steiermärkischen Landesverwaltung im Bereich der Grundversorgung von AsylwerberInnen. Im Fokus der Forschung stand die Frage, welche konkreten Handlungsspielräume für die Landesverwaltung bestehen, warum diese bestehen und wie sie gehandhabt werden. Mit Hilfe des theoretischen Ansatzes des Akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Mayntz/Scharpf 1995) wurde der Schwerpunkt der Arbeit einerseits auf die institutionelle Ebene gelegt, um zu zeigen, welche Voraussetzungen zu einem Mehr oder Weniger an Handlungsspielräumen führen können. Untersucht wurde auch die Akteursebene. Anhand dieser wird gezeigt, welche Handlungsmöglichkeiten die im System der Grundversorgung agierenden AkteurInnen im institutionellen *Setting* haben. Beim Akteurzentrierten Institutionalismus werden Institutionen als Rahmenbedingungen der handelnden AkteurInnen beschrieben, innerhalb derer Handlungsmöglichkeiten für sie eröffnet aber auch beschränkt werden können. Rückwirkend erweisen sich damit die Rahmenbedingungen, welche von den Institutionen abgesteckt werden, durch die AkteurInnen veränderbar und gestaltbar.

Ausgangspunkt dieser Arbeit war der Befund, dass der politisch-administrativen Ebene der Länder, als *Street-Level Bureaucracy* (vgl. Lipsky 1983), im Bereich der Grundversorgung sehr große Handlungsspielräume zukommen (vgl. Rosenberger 2010). Diese wurden am Beispiel der Steiermark systematisch aufgearbeitet und dargestellt.

Viele Formulierungen des StBetrG wurden aus der GVV übernommen. Daher bleiben die in der 15a Vereinbarung formulierten Handlungsspielräume auch im StBetrG bestehen. Es werden viele Handlungsermächtigungen und Interpretationsspielräume von der politischen auf die politisch-administrative Ebene verschoben. Durch die Entscheidungen der Bürokratie werden somit Grundbedürfnisse einer Gruppe von Menschen bürokratisch organisiert, die sich per Gesetz die eigenen Lebenserhaltungskosten nicht selbst verdienen dürfen.

In der Steiermark obliegt es der Landesbehörde zu entscheiden, ob AsylwerberInnen in einer privaten oder einer organisierten Unterkunft wohnen. Die Entscheidungsgrundlagen hierfür sind weder in der GVV noch im StBetrG verankert noch gibt es sonstige transparente Kriterien, auf denen diese Entscheidungen basieren. Sollten AsylwerberInnen in einer organisierten Unterkunft untergebracht werden, obliegt es der Landesbehörde weiters zu entscheiden, welchem Quartier in der Steiermark, die betroffenen Personen zugewiesen

werden. Da in den Hausordnungen der Unterkünfte geregelt ist, dass die BewohnerInnen nach unabgemeldeter zweitägiger Abwesenheit vom Quartier von der Grundversorgung abgemeldet werden, ist die Grundversorgung zwar nicht durch das Gesetz aber in der Praxis an das zugeteilte Quartier geknüpft. Ob bei der Verteilung auf die Quartiere auf die Familienzusammengehörigkeit im weiteren Sinne als der Kernfamilie (Eltern und Kinder bis zur Volljährigkeit) geachtet wird, liegt ebenfalls im Ermessen des Referats Flüchtlingswesen.

Laut StBetrG kann die Landesbehörde über den Ausschluss aus oder die Einschränkung der Grundversorgung entscheiden. Dem hat jedoch eine Anhörung der Betroffenen voranzugehen. Auf Verlangen ist diese Entscheidung in Bescheidform mitzuteilen. Bescheide werden in der Steiermark, laut ExpertInneninterviews, äußerst selten ausgestellt (Interview 2; 6; 7). Was eine rechtliche Kontrolle durch Beschwerden beim UVS erschwert.

Weiters ist die Landesbehörde dazu ermächtigt, über die Eröffnung und Schließung von organisierten Quartieren zu entscheiden. Dabei obliegt es dem Referat Flüchtlingswesen zu wählen, ob sie die Unterbringung selbst organisiert oder diese an NGOs oder private BetreiberInnen auslagert.

Die Qualität der Unterbringung in organisierten Quartieren, die baulichen Faktoren wie auch die Qualität der Betreuung betreffend, das alles hängt in der Steiermark von den jeweiligen QuartierbetreiberInnen ab. Die Behörde in der Steiermark scheint es als unwesentlich zu erachten, ob das Personal bzw. die BetreiberInnen in den Unterkünften eine Qualifikation in einem psychosozialen Bereich vorweisen oder nicht (Interview 1).

Aufgrund mangelnder Kontrolle durch Gerichtshöfe, Politik, Öffentlichkeit und einer verwaltungsinternen Aufsicht werden die durch das Gesetz eröffneten Handlungsspielräume noch vergrößert.

Seit der Einführung des StBetrG im Jahr 2005 gab es laut ExpertInneninterviews keine Veränderungen bei der Implementierung dieses Gesetzes (Interview 3; 6;). Da es in diesem Zeitraum jedoch einen Wechsel an der politischen Spitze gegeben hat, lässt sich daraus schlussfolgern, dass die politische Ebene wenig Einfluss auf die Implementierung nimmt. Die Handlungsspielräume der Verwaltung weiten sich somit aus. Hinzu kommt, dass der zuständige Referatsleiter bereits seit den 1990er Jahren am Aufbau des Referats und der Ausrichtung der Steiermark im Bereich Flüchtlingsunterbringung beteiligt war. Aufgrund dieser Tatsachen, nämlich der langjährigen personellen Kontinuität und dem daraus resultierenden Fach- und Ressortwissen, kann geschlussfolgert werden, dass dieser Umstand zu großen Handlungsspielräumen gegenüber der Politik geführt hat und weiterhin führt. Es

können aber politische Opportunität und sogar politischer Wille hinter solchen Verfahrensduldungen liegen.

Der Aufbau des Ressorts für Soziales zeigt, dass aufgrund der Horizontalität des Sozialressorts die interne Kontrolle im Verwaltungsapparat als gering bewertet werden kann. Die Fachabteilung 11A des Ressorts für Soziales besteht aus 15 Referaten, unter anderem auch dem Referat Flüchtlingswesen. Es ist davon auszugehen, dass eine genaue Kontrolle der vielen Referate daher für die übergeordnete Organisationseinheit, die Abteilungsleitung, nur schwer möglich ist (vgl. Bogumil/Jann 2009, 139f).

Neben der politischen Ebene und der Kontrolle durch übergeordnete Organisationseinheiten gibt es die Möglichkeit der Kontrolle von Verwaltungen durch den Verwaltungsgerichtshof und im Fall der Grundversorgung durch den UVS. Eine weitere Form der gerichtlichen Kontrolle, ist die durch den Landesrechnungshof. Bis heute gibt es noch keinen Rechnungshofbericht zur Grundversorgung in der Steiermark. Weiters hat sich gezeigt, dass es für AsylwerberInnen schwierig ist, rechtliche Schritte wie eine Beschwerde oder einen Devolutionsantrag beim UVS gegen Entscheidungen oder Nicht-Entscheidungen der Verwaltungsbehörde einzuleiten. Laut ExpertInneninterview werden die Betroffenen unzureichend über ihre Rechte informiert. Neben der fehlenden Information, sind auch die finanziellen Ressourcen nicht vorhanden. Außerdem sind solche Gerichtsverhandlungen eine psychisch belastende Angelegenheit, die vor allem für bereits traumatisierte Personen schwer tragbar ist (Interview 7). Im Mai 2011 wurde das erste Mal seit Einführung der Grundversorgung im Jahr 2005, mit Hilfe der Caritas und dem Verein ZEBRA ein Devolutionsantrag beim steiermärkischen UVS eingebracht. Wegen der finanziellen Abhängigkeit (im Fall der Caritas) wird es für NGOs und kirchliche Einrichtungen zwar schwierig, als kritische AkteurInnen im Feld der Grundversorgung aufzutreten, jedoch spielen sie im Bereich der rechtlichen Kontrolle eine wesentliche Rolle. Der Umstand, dass das erste Mal seit Einführung der Grundversorgung ein Devolutionsantrag beim UVS eingereicht wurde, zeigt, dass eine rechtliche Kontrolle der Verwaltung im Bereich der Grundversorgung so gut wie gar nicht stattfindet. Auch dies ist eine gewichtige Ursache dafür, dass sich der Entscheidungsspielraum, aus welchen Gründen beispielsweise AsylwerberInnen von der Grundversorgung abgemeldet werden, für die Verwaltungsbehörde vergrößert.

Auf der Webseite des steiermärkischen Landtags konnten keine dringlichen oder schriftlichen Anfragen, keine Aktuelle Stunde oder Landtagssitzungen zu den Stichworten Grundversorgung, Asyl und AsylwerberInnen gefunden werden. Dieser Umstand zeigt, dass

im Bereich der politischen Kontrolle durch den Landtag keine Auseinandersetzung mit dem Thema Grundversorgung von AsylwerberInnen in der Steiermark stattfindet.

Eine weitere wichtige Form der Kontrolle von Verwaltungshandeln wäre eine kritische Öffentlichkeit. Der Großteil der AsylwerberInnen in der Steiermark wohnt in oft desolaten organisierten Quartieren. Es sind meist ehemalige, ausrangierte Gasthöfe und Pensionen in kleinen Gemeinden (Interview 6; 7). Die Beschäftigung mit der sozialwissenschaftlichen Literatur hat gezeigt, dass die Unterbringung von AsylwerberInnen in Sammelunterkünften sowie deren regionale Verteilung eine kriminalisierende Wahrnehmung bei der ansässigen Bevölkerung zur Folge haben kann. Die regelmäßigen Kontrollen in der Steiermark, durch die so genannte SOKO-GVS (bei denen auch immer wieder PolizistInnen anwesend sind), können diese Wahrnehmung verstärken. Aus den ExpertInneninterviews geht hervor, dass der Kontakt zwischen AsylwerberInnen in den organisierten Quartieren und der ansässigen Bevölkerung eher spärlich ist (Interview 4; 5). Wie Studien und Protestaktionen gegen Abschiebungen von AsylwerberInnen in Österreich zeigen, ist jedoch ein persönlicher Kontakt zwischen Mehrheitsbevölkerung und AsylwerberInnen wichtig, um eine kritische Öffentlichkeit zu mobilisieren (UNHCR Webseite, 2011; Ellermann 2006; Der Standard, 21.10.2010).

Literatur- und Quellenverzeichnis

Aigner, Dagmar (2006): Die Landtage, in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos Emmerich (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, 959-973

Al-ataby, Khaldon/Singer, Raffaella (2010): Die Grundversorgung in Vorarlberg: Ein Beispiel politischer Kontinuität, in: Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, 125-143

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2004): Bekanntmachung;
http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11361277_6404426/8067e377/Interessensuche.pdf, (29.11.2011)

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2007): Steirischer Sozialbericht 2005/2006
http://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/10834890_5352/764c686b/Sozialbericht_05_06.pdf, (29.11.2011)

Asylkoordination Österreich, Autaq 2, Caritas, Integrationshaus (u.a.) (2009). Positionspapier zur Beschäftigung von AsylwerberInnen unter besonderer Berücksichtigung der gemeinnützigen Beschäftigung, online: <http://www.integrationshaus.at/cgi-bin/file.pl?id=90>, (24.11.2011)

Bacon, Christine (2005): The Evolution of Immigration Detention in the UK: The Involvement of Private Prison Companies. RSC Working Paper Nr.27, Refugee Studies Centre, University of Oxford; http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/working-papers-folder_contents/RSCworkingpaper27.pdf, (1.12.2011)

Bandelow, Nils C. (2003): Policy Lernen und politische Veränderung, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, 289-331

Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse, Wiesbaden

Bogumil, Jörg/Werner, Jann (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden

Ellermann, Antje (2006): Street-level Democracy: How Immigration Bureaucrats Manage Public Opposition, in: *West European Politics*, Vol. 29 (2), 293-309

Fallend, Franz (2006): Landesregierung und Landesverwaltung, in: *Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/ Müller, Wolfgang C./Tálos Emmerich* (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien, 1024-1040

Gerlich, Peter (1992): Politik und Verwaltung, in: *Bundeskanzleramt* (Hg.): *Die öffentliche Verwaltung in Österreich*, Wien

Goffmann, Erving (1973): *Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen*, Frankfurt am Main

Haller, Herbert (1992): Die Kontrolle der Verwaltung. Erster Abschnitt: die rechtliche Kontrolle, in: *Bundeskanzleramt* (Hg.): *Die öffentliche Verwaltung in Österreich*, Wien

Hausordnung Caritas: Hausordnung der Caritas-Unterkunft Mitterstraße 47

Héritier, Adrienne (1993): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: *Héritier, Adrienne* (Hg.): *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24/1993*, 9-36

ICF II (2006): Länderbericht Österreich; http://www.asyl.at/projekte/icf2_laenderbericht.pdf, (1.12.2010)

Jann, Werner/Wegrich Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München, 71-104

Knapp, Anny (2005): Weniger Asyl – mehr Versorgung? Studie zu den Änderungen in der Bundesbetreuung; http://www.asyl.at/fakten_2/studie_aenderungen_bundesbetreuung.pdf, (1.12.2011)

- Kröll, Patricia/Reiner, Pauline/Wieser, Silvia-Maria/Winkler, Jakob (2010):*
Verwaltungsdominanz und politische Kontinuität: Die Grundversorgung von
AsylwerberInnen in Tirol, in: Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Asylpolitik in Österreich.
Unterbringung im Fokus, Wien, 144-162
- Langthaler, Herbert/Trauner, Helene (2009):* Das Österreichische Asylregime unter
besonderer Berücksichtigung der Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen, in: SWS-
Rundschau, 49.Jg., Heft 4/2009, 446-467
- Lavenex, Sandra (2001):* The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and
Institutional Legacies, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 39(5), 851-874
- Limberger, Petra (2010):* Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung:
Rechtsgrundlage in Österreich, in: Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Asylpolitik in
Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, 41-61
- Lipsky, Michael (1983):* Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public
Service, New York
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1994):* Expertenwissen und Experteninterview, in: Hitzler,
Ronald/ Honer, Anne/ Maeder Christoph (Hg.): Expertenwissen. Die Institutionalisierte
Kompetenz von Wirklichkeit, Opladen, 180-192
- Mayntz, Renate (1983):* Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung, in: Mayntz, Renate
(Hg.): Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen,
Frankfurt am Main/ New York, 7-24
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995):* Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus,
in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und
politische Steuerung, 39-72

- Neisser, Heinrich* (2006): Verwaltung, in: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos Emmerich (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, 201-212
- Patzelt, Werner J.* (2003): Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung, 5., aktualisierte Auflage, Passau
- Pehm, Raimund* (2005): Fluchträume: Standortwahl und Realisierung von Unterkünften für Asylsuchende am Beispiel Tirols. Dipl.-Arb. Leopold-Franzens-Universität, Innsbruck
- Pehm, Raimund* (2010): Standortkonflikte: Zur (Ent-)Politisierung der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften, in: Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, 83-101
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde* (2007): Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends, 3., aktualisierte Auflage, Wien
- Pieper, Tobias* (2008): Die Gegenwart der Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik, Münster
- Pieper, Tobias* (2010): Das Lager als variables Instrument der Migrationskontrolle. Funktionsüberlegungen aus der Perspektive einer kritischen Staatstheorie, in: Hess, Sabine/ Bernd, Kasperek (Hg.): GrenzRegime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, Berlin, 219-226
- Referat Flüchtlingswesen* (2004): Interessentenantrag im Rahmen der Öffentlichen Interessentensuche zur Unterbringung und Versorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden (Asylwerber, Kriegsvertriebene etc.) im Bundesland Steiermark;
http://www.soziales.steiermark.at/cms/dokumente/10093172_2436144/0ecb0bb1/Interessentenantrag%2B220304.pdf, (2.12.2011)
- Referat Flüchtlingswesen* (2011): Sozialbericht 2009-2010, Graz
- Rosenberger, Sieglinde* (2010): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien

- Rosenberger, Sieglinde/König, Alexandra (2010): Unterbringung regieren. Institutionalisierung eines föderalen Konfliktes, in: Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, 17-40*
- Rosenberger, Sieglinde/König, Alexandra (2010a): Desintegration, Dezentralität, Disziplinierung: Grundversorgung im Bundesländervergleich, in: Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, 272-295*
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24/1993, 116-148*
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden*
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (2003): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, 1-22*
- Schumacher, Sebastian/Peyrl, Johannes (2007): Fremdenrecht. Asyl – Ausländerbeschäftigung – Einbürgerung – Einwanderung – Verwaltungsverfahren. 3., durchgesehene Aufl., Wien*
- Schuster, Liza (2005): A Sledgehammer to Crack a Nut: Deportation, Detention and Dispersal in Europe, Social Policy & Administration Vol. 39, No.6, 606–621*
- Sirdjani, Amir Salar (2010): Wien ist anders: (Über)Lebenssituation von AsylwerberInnen in der Großstadt, in: Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus, Wien, 242-257*
- Squire, Vicki (2009): The Exclusionary Politics of Asylum, Chippenham/Eastbourne*

Täubig, Vicki (2009): Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration, Weinheim/München

Thielemann, Eiko (2003): Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration, in: IIS Discussion Paper No. 9, Trinity College Dublin

UNHCR-Bericht (2010): Die Betreuungssituation von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in den Einrichtungen der Grundversorgung in der Steiermark

Widder, Helmut (2006): Rechnungshof und Volksanwaltschaft, in: Dachs, Herbert/ Gerlich, Peter/ Gottweis, Herbert/ Kramer, Helmut/ Lauber, Volkmar/ Müller, Wolfgang C./ Tálos Emmerich (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, 232-246

Wlasak, Petra-Maria (2008): Zur Integration von AsylwerberInnen in der Steiermark, Dipl.-Arb. Universität Wien, Wien

Zeitungsartikel

Der Standard: Wieder Wechsel an der Spitze der Fremdenpolizei Wien, 8.7.2011;
<http://derstandard.at/1308680714600/Vertragsende-Wieder-Wechsel-an-Spitze-der-Fremdenpolizei-Wien>, (24.11.2011)

Der Standard: Komanis: Happy End in Wien, Familientrennung in Tschechien, 21.10.2010;
<http://derstandard.at/1287099690728/Nachlese-Komanis-Happy-End-in-Wien-Familientrennung-in-Tschechien>, (24.11.2011)

Der Standard: Voves will alter Regierung neues Leben einhauchen, 19.10.2010;
<http://derstandard.at/1287099535422/Voves-will-alter-Regierung-neues-Leben-einhauchen>, (01.11.2011)

Der Standard: Gute Rechtsberatung wäre doppelt so teuer, 9.11.2011;
<http://derstandard.at/1319182442270/Gute-Rechtsberatung-waere-doppelt-so-teuer>
(15.11.2011)

Der Standard: Fekters 17,5 Millionen Euro-Sonderkommando, 23.7.2010;

<http://derstandard.at/1277338819709/Grundversorgung-Fekters-175-Millionen-Euro-Sonderkommando> (15.11.2011)

Kleine Zeitung: Wir haben Angst vor diesen Menschen, 19.08.2011, online unter:

<http://www.kleinezeitung.at/steiermark/muerzzuschlag/muerzsteg/2811847/haben-angst-vor-diesen-menschen.story>, (02.09.2011)

Kleine Zeitung: Asylwerber: Kritik an Informationspolitik,

15.6.2011; <http://www.kleinezeitung.at/steiermark/muerzzuschlag/muerzsteg/2764896/asylwerber-kritik-informationspolitik.story>, (02.09.2011)

Webseiten

Asylkoordination Webseite (o.J.): Projekte. Abgeschlossene Projekte. ICFII,

<http://www.asyl.at/projekte/icf2.htm>, (24.11.2011)

Caritas Steiermark Webseite (o.J.): Für Menschen in Not. Gesundheit. Marienambulanz,

<http://www.caritas-steiermark.at/hilfe-einrichtungen/fuer-menschen-in-not/gesundheit/marienambulanz/>, (26.11.2011)

Caritas Steiermark Webseite (o.J.): Für Menschen in Not. Gesundheit. Arche 38-

Kontaktstelle, <http://www.caritas-steiermark.at/hilfe-einrichtungen/fuer-menschen-in-not/gesundheit/arche-38-kontaktstelle/>, (26.11.2011)

Danaida Webseite (o.J.): <http://www.danaida.at/>, (27.11.2011)

Diakoniewerk Webseite (o.J.): Über uns: <http://www.diakoniewerk.at/de/367/>, (27.11.2011)

European Commission Webseite (o.J.): Employment, Social Affairs & Inclusion. Equal;

http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/, (26.11.2011)

Help.gv.at (2011): Begriffslexikon. Devolutionsantrag;

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/99/Seite.991054.html>,

(30.11.2011)

ISOP Webseite (o.J.): Home; <http://www.isop.at/>, (27.11.2011)

ISOP Webseite (o.J.a): Förderer; <http://www.isop.at/>, (27.11.2011)

Land Steiermark Webseite (2011): Politik: Die Landesregierung;

<http://www.politik.steiermark.at/cms/ziel/2315/DE/>, (23.11.2011)

Land Steiermark Webseite (2011a): Landesrechnungshof: Aufgaben;

<http://www.landesrechnungshof.steiermark.at/cms/ziel/591340/DE/>, (23.11.2011)

Land Steiermark Webseite (2011b): Verwaltung. Unabhängiger Verwaltungssenat.

Allgemeines; <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/1294191/DE/>, (23.11.2011)

Land Steiermark Webseite (2011c): Verwaltung. Unabhängiger Verwaltungssenat. Verfahren;

<http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/1396742/DE/>, (23.11.2011)

Land Steiermark Webseite (2011d): Landtag. Fragen und Antworten. Beschlusserfordernisse

im Landtag; <http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/10256620/8530705/>,

(02.11.2011)

Land Steiermark Webseite (2011e): Soziales. News-Service. Archiv;

<http://www.soziales.steiermark.at/cms/beitrag/11393112/52077529/>, (23.03.2011)

Land Steiermark Webseite (2011f): Landeshauptmann. News;

<http://www.landeshauptmann.steiermark.at/cms/beitrag/10187900/5298585/>,

(01.11.2011)

Land Steiermark Webseite (2011g): Politik. Die Landesregierung. Die Regierungsmitglieder;

<http://www.politik.steiermark.at/cms/beitrag/10005500/5474782/>, (1.12.2011)

Land Steiermark Webseite (2011h): Verwaltung. Dienststellen. Abteilungen. A11-Soziales.
FA11A-Soziales, Arbeit und Beihilfen;

<http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/10005203/292343/> (16.05.2011)

Land Steiermark Webseite (2011i): Verwaltung. Dienststellen. Abteilungen. A-11 Soziales.
FA11A-Soziales, Arbeit und Beihilfen. Flüchtlingswesen;

<http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/6404426/DE/>, (16.05.2011)

Megaphon Webseite (o.J.): Idee, <http://www.megaphon.at/de/strassenmagazin/idee/>,
(02.11.2011)

OMEGA Webseite (o.J.): Über Omega; <http://www.omega-graz.at/ueber-omega.shtml>,
(27.11.2011)

OMEGA Webseite (o.J.a): Angebot. Mobile Betreuung; <http://www.omega-graz.at/mobile-betreuung.shtml>, (27.11.2011)

OMEGA Webseite (o.J.b): Laufende Projekte; <http://www.omega-graz.at/projekte/index.shtml>, (27.11.2011)

UNHCR Österreich Webseite (2011): Presse. Pressemitteilung,
<http://www.unhcr.at/presse/pressemitteilungen/artikel/44c66578cbcdf8734d6e841340747c5e/unhcr-studie-belegt-wenig-wissen-dafuer-viele-vorurteile-gegen.html>,
(02.11.2011)

Statistik Austria Webseite (2011): <http://www.statistik.at/>, (29.11.2011)

WKO Webseite (2011): Arbeitsrecht und Kollektivverträge. Arbeitsrecht:

Ausländerbeschäftigung. Befreiungsschein;

http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=447324&dstid=0&titel=Befreiungsschein, (2.12.2011)

ZEBRA Webseite (o.J.): Über uns; <http://www.zebra.or.at/ueberuns.php>, (27.11.2011)

ZEBRA Webseite (o.J.a): Angebot. Bildungsangebote. Angebote und Zielgruppe;
<http://www.zebra.or.at/angebote.php?show=bildung&sub=1>, (27.11.2011)

ZEBRA Webseite (o.J.b): Projekte. Connecting People;
<http://www.zebra.or.at/projekte.php?show=connectingpeople>, (27.11.2011)

ZEBRA Webseite (o.J.c): Angebote. Bildungsangebote;
<http://www.zebra.or.at/angebote.php?show=bildung>, (27.11.2011)

Gesetzestexte

Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird
(Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG)

Gesetz vom 24. Mai 2005, mit dem die Geschäftsordnung des Landtages Steiermark erlassen wird
(Geschäftsordnung des Landtages Steiermark 2005 – GeoLT 2005)

Gesetz vom 5. Juli 2005, mit dem die Landesbetreuung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden geregelt wird
(Steiermärkisches Betreuungsgesetz – StBetrG)

Landes-Verfassungsgesetz 2010 (L-VG)

Richtlinie 2003/9/EG DES RATES vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern in den Mitgliedsstaaten

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG)

ExpertInneninterviews

Interview 1: Günther Bauer, Leiter des Referats Flüchtlingswesen, 19.5.2011

Interview 2: Sabina Dzalto, Leiterin der Flüchtlingsquartiere der Caritas, 24.5.2011

Interview 3: Günther Polesnig, Leiter der Regionalbetreuung der Caritas, 19.5.2011

Interview 4: Bernhard Windhaber Leiter der Caritas-Einrichtung Mitterstraße; Christine, Aigner Sozialarbeiterin der Caritas-Einrichtung Mitterstraße, 27.5.2011

Interview 5: Ilse Hierzer, Leiterin der Flüchtlingsunterkunft der Diakonie, 1.6.2011

Interview 6: Gerald Ressi, Psychiater des Vereins OMEGA, 26.8.2011

Interview 7: Ulla Pils, Rechtsberaterin des Vereins Zebra, 22.11.2011

E-Mail Günther Bauer, Leiter des Referats Flüchtlingswesen, 19.5.2011

E-Mail Verein ZEBRA, 14.2.2011

LEBENS LAUF

Name	Pauline Reiner
E-Mail	pauline.reiner@gmx.at
Geburtsdatum	27 Oktober 1986
Staatsangehörigkeit	Österreich

AUSBILDUNG

Seit Herbst 2005	Diplomstudium der Politikwissenschaft an der Universität Wien Spezialisierung: Migrations- und Integrationsforschung und Zeitgeschichte
1997 – 2005	Bundesgymnasium G.I.B.S. (Grazer International Bilingual School) Gymnasium mit bilinguaem Unterricht (Deutsch – Englisch)

PUBLIKATION:

Kröll, Patricia / Reiner, Pauline / Wieser, Silvia-Maria / Winkler, Jakob (2010): Verwaltungsdominanz und politische Kontinuität: Die Grundversorgung von AsylwerberInnen in Tirol, in: Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Asylpolitik in Österreich: Unterbringung im Fokus. Wien: Facultas Verlag, 144-162

PRAKTIKA & ARBEITSERFAHRUNG:

April - Juli 2011	Mitarbeit beim Forschungsprojekt „ The Dark Side of the Web: Paterns of Right-Wing Political Radicalization using the Internet“ unter der Leitung von Manuela Caiani am Institut für Höhere Studien (IHS)
Jänner 2011	Präsentation der Forschungsergebnisse des Sammelbandbeitrages „Verwaltungsdominanz und politische Kontinuität: Die Grundversorgung von AsylwerberInnen in Tirol“ im Haus der Begegnung in Innsbruck
Mai - Sept. 2010	Praktikum beim Österreichischen Kulturforum in Istanbul
Juli 2009	Teilnahme an der Sommerakademie des Österreichisches Studienentrums für Frieden und Konfliktlösung in Schlaining

Feb. 2006, 2008, 2010	Mitarbeit im Organisationsbüro des Internationalen Kinder und Jugendtheaterfestival Spleen*graz www.spleengraz.at
Juni 2006	Mitarbeit bei der ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz Formulierungs- und Übersetzungsarbeiten für deren Homepage bei EU-weiten Projekten
August + Sept. 2005	Wahlhelferin für die Steirischen Grünen für die Landtagswahl 2005
April 2004	Praktikum bei der österreichischen Fernsehsendung des Senders ORF „Die Sendung ohne Namen“

ZUSÄTZLICHE FÄHIGKEITEN

Computer: Apple und Microsoft, MS Office
 Sprachen: Deutsch (Muttersprache)
 English (fließend)
 Französisch (Schulkenntnisse)