

# Die beanspruchte soziale Infrastruktur geflüchteter Menschen

Dostal, Pia Valerie

---

Der vorliegende Artikel fasst die wesentlichen Inhalte der Diplomarbeit *Erhebung, Analyse und Monetarisierung der von geflüchteten Menschen direkt beanspruchten sozialen Infrastruktur, die durch freiwillige Initiativen auf kommunaler Ebene in Niederösterreich bereitgestellt wurde* zusammen. Anlass für diese Arbeit war die große Fluchtbewegung im Jahr 2015/2016 und die damit verbundene Hilfsbereitschaft der Zivilbevölkerung und NGOs in unzähligen Bereichen.

---

Im Zusammenhang mit der Fluchtbewegung nach Österreich ab 2015 war Österreich gefordert Maßnahmen zu setzen, um die Ausnahmesituation zu bewältigen. Im Rahmen der Arbeit galt es festzustellen, in welchem Ausmaß soziale Infrastruktur von Flüchtlingen in einem gewählten Zeitraum in Anspruch genommen und im speziellen welcher Aufwand im Rahmen der Flüchtlingsbetreuung von freiwilligen Initiativen erbracht wurde. Zusätzlich wurden die erbrachten Leistungen finanziell dargestellt. Abschließend wurde anhand der gewonnenen Erkenntnisse, die Verantwortlichkeit der Bedürfnisbefriedigung, also die Aufteilung der Zuständigkeiten erläutert und auf die notwendige Rolle der Raumplanung hingewiesen.

## 1 Definition des Begriffs „Soziale Infrastruktur“

Der Begriff Infrastruktur ist viel verbreitet und wird in den unterschiedlichsten Sektoren als Synonym für einen Unterbau, Vorleistung bzw. Basis für eine Superstruktur verwendet. Der Begriff Soziale Infrastruktur kann als Unterbau für das Gemeinwohl oder die Basishilfe für (wirtschaftlich) Schwächere der Gesellschaft verstanden werden.<sup>1</sup> Eine weitere Definition ist dem Handwörterbuch der Raumordnung zu entnehmen, das die soziale Infrastruktur als unpräzisen „[...] Sammelbegriff für sehr verschiedenartige Einrichtungen, Leistungen und Dienste in den Kommunen“<sup>2</sup> definiert. Aufgrund dieser vielfältigen Interpre-

tationsmöglichkeiten des Begriffes, musste für die Arbeit erst einmal erhoben werden, welche Dienstleistungen und Einrichtungen von den Flüchtlingen in Anspruch genommen wurden und eine Abgrenzung getroffen werden.

### Bereitstellung und Finanzierung der sozialen Infrastruktur

Ein weiteres Thema im Bereich der Sozialen Infrastruktur ist die Bereitstellung und Finanzierung. Diese kann einerseits durch den formellen Sektor (öffentliche Hand bzw. privater Sektor) und andererseits durch den autonomen Sektor (z.B. Freiwillige, NGOs etc.) erfolgen. Der autonome Sektor weist im Vergleich zum formellen Sektor einen wesentlich höheren Grad an Selbstbestimmung auf. Die erstellten Waren und Leistungen unterliegen weder marktwirtschaftlicher noch staatlichen Organisationsprinzipien. Die Tätigkeiten, die meist durch Freiwillige bereitgestellt werden, sind jene Tätigkeiten, die durch den formellen Sektor nicht angeboten werden. Der autonome Sektor kommt daher vor allem dann zum Einsatz, wenn die Versorgung durch den Staat und Markt als ungenügend befunden wird. Dennoch ist er kein Garant für die Lösung des Problems.<sup>3</sup> Es ist kein Nachteil, wenn sich die drei Sektoren gegenseitig ergänzen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der autonome Sektor nicht wie der Markt in Massen produzieren oder wie der Staat seine Güter und Dienstleistungen der Allgemeinheit zur Verfügung stellen kann. Er hat dafür den Vorteil auf Bedürfnisse flexibel eingehen zu können und bietet Güter und Dienstleistungen eher in kleinen Mengen an.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> vgl. Duden, online

<sup>2</sup> Ritter et al. S. 1.025

<sup>3</sup> vgl. Matzner 1982, S.164f

<sup>4</sup> vgl. Glatzer, Schmitt, online S. 240

Im Zuge der großen Fluchtbewegung 2015/2016 zeigte sich, dass ein großes Engagement der Freiwilligen stattfand, um bei der Bewältigung der Situation zu helfen. Der Staat war in dieser Zeit vor allem in den Medien starker Kritik bzgl. unzureichenden Handelns ausgesetzt. Die Kompetenz und Verantwortung der Bereitstellung der sozialen Infrastruktur sollte, um der Allgemeinheit ein standardisiertes Angebot zu gewährleisten, im Idealfall durch den Staat basieren.

## 2 Ergebnisse der Leitfadengestützte Experteninterviews

Aufgrund von fehlenden Datensätzen im Bereich der Tätigkeiten und Bereitstellung der Sozialen Infrastruktur zum damaligen Zeitpunkt wurden leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. Für die empirische Auswertung wurden 8 durchgeführte Interviews von freiwilligen Initiativen auf kommunaler Ebene in Niederösterreich herangezogen.

Der Gesprächsleitfaden gliederte sich in drei Abschnitte und setzte sich mit folgenden Bereichen auseinander:

### 2.1 Allgemeine Informationen

Der erste Teil des Interviews erfasste die Entstehungsgeschichte der freiwilligen Initiativen, die Anzahl der Flüchtlinge und der Freiwilligen, sowie die Kooperationspartner mit denen auf unterschiedliche Art zusammengearbeitet wurde oder ein Austausch stattfand.

Als Ergebnis der Erhebung der Anzahl der Flüchtlinge und Freiwilligen konnte unter anderem eine Gegenüberstellung der Freiwilligenquote zur Anzahl der Einwohner erfolgen. Abbildung 1 veranschaulicht trotz lokaler Spezifika und kleinen Abweichungen, dass je kleiner die Bevölkerungszahl in den untersuchten Gemeinden ist, desto größer ist der Anteil an Freiwilligen. Dieses Ergebnis der allgemeinen Information der interviewten, freiwilligen Initiativen unterstreicht die Erkenntnis einer Studie des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über das Freiwilligenengagement in Österreich.

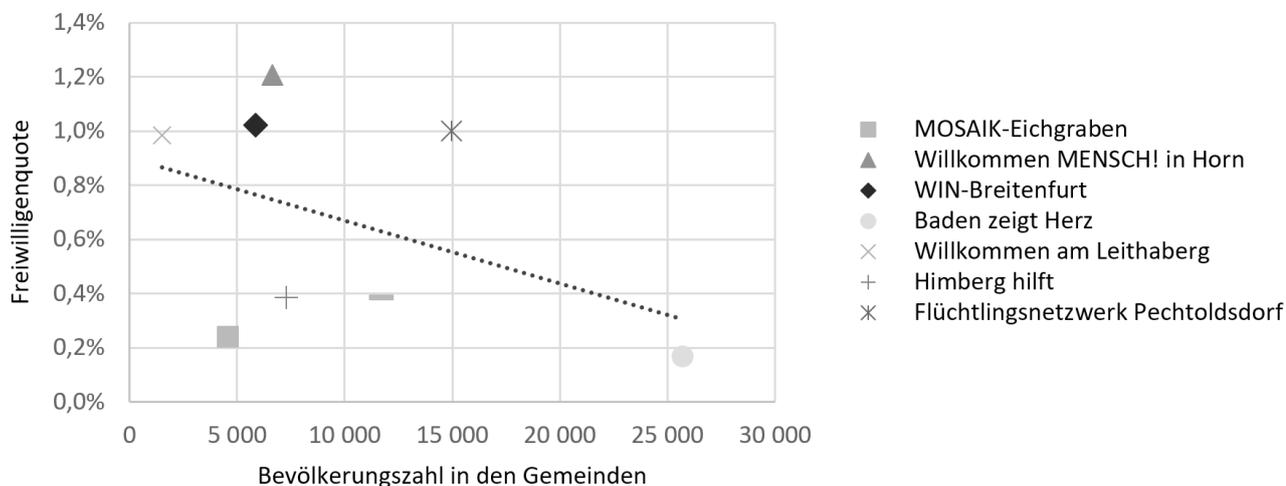
Der höhere Anteil der Freiwilligenquote in kleineren Gemeinden kann vermutlich auf die strengere soziale Kontrolle innerhalb der Gemeinschaft zurückgeführt werden. Der oftmals bessere soziale Zusammenhalt und das vorhandene Vertrauen, dass jeder einen Beitrag leistet, ist oftmals in kleineren Einheiten stärker gegeben und reduziert somit die Anzahl der einzelnen Trittbrettfahrer.<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang versteht man unter Trittbrettfahrern Personen, die von den Dienstleistungen der Freiwilligen, die in diesem Zusammenhang auch als öffentliche Güter verstanden werden, profitieren.

Ein weiterer Teil des ersten Abschnittes war die Erfassung bestehender Kooperationen. Die befragten Initiativen arbeiten mit einigen anderen Institutionen und Vereinen zusammen.

Die Art der Zusammenarbeit wurde in folgende Kategorien gegliedert:

- i. **Informationsaustausch:** Wiederkehrende Kommunikation über Erfahrungsaustausch, Beratung und Absprache allfälliger Tätigkeiten

Abbildung 1: Gegenüberstellung Bevölkerung und Freiwilligenquote



Quelle: Eigene Darstellung

<sup>5</sup> vgl. Bogumil, online S.12

- ii. **Räumlichkeiten:** Zur Verfügungsstellung von Räumlichkeiten für Veranstaltungen und regelmäßige Tätigkeiten von Freiwilligen
- iii. **Sonstige Hilfestellung:** Job-Vermittlung für die Flüchtlinge (z.B. Remunerationstätigkeiten), Sach- und Lebensmittelspenden, Abhaltung von Veranstaltungen udgl.

Die folgende Tabelle 1 bietet einen Überblick über die jeweilige Art der Zusammenarbeit zwischen den Initiativen und den Kooperationspartnern.

**Tabelle 1:** Zusammenarbeit zwischen den Initiativen und den Kooperationspartnern

Kooperationspartner	Art der Zusammenarbeit
Wohlfahrtsorganisationen	Informationsaustausch Räumlichkeiten
Institutionen auf kommunaler Ebene	Informationsaustausch Räumlichkeiten Sonstige Hilfestellung
Sonstige öffentl. Institutionen	Informationsaustausch Sonstige Hilfestellung
Privatrechtliche Institutionen	Räumlichkeiten Sonstige Hilfestellung
Sonst. Institutionen	Informationsaustausch Sonstige Hilfestellung

Quelle: Eigene Darstellung

Alle Initiativen weisen in unterschiedlicher Form und Intensität eine Kooperation mit Wohlfahrtsinstitutionen auf. In den meisten Fällen findet ein Austausch an Informationen statt, bei dem die Initiativen auf das Wissen der einzelnen Wohlfahrtsinstitutionen im Bereich der Flüchtlingsthematik zurückgreifen. Bei einigen Initiativen kam es anfänglich zu einer Absprache, wer welche Tätigkeiten übernehmen soll und kann. In der Tabelle wurden die Pfarren in der Gemeinde den Wohlfahrtsinstitutionen zugeordnet. In allen Fällen stellt die Pfarre Räumlichkeiten zur Verfügung.

Auf kommunaler Ebene findet die intensivste Kooperation mit den Gemeinden statt. Sie arbeitet mit allen Initiativen in unterschiedlichen Kategorien zusammen. Ein wesentlicher Beitrag der Gemeinden findet sich in der Kategorie der sonstigen Hilfestellungen, etwa durch das Angebot von Remunerationstätigkeiten. Außerdem werden den Initiativen gemeindeeigene Einrichtungen als Räumlichkeiten für ihre Tätigkeiten angeboten. Aufgrund der freiwilligen Lernhilfe für die Flüchtlingskinder stehen einige Initiativen im Austausch mit den ortsansässigen Bildungseinrichtungen. Teilweise stellen die Bildungseinrichtungen auch ihre Räumlichkeiten für diese und andere Tätigkeiten zur Verfügung. Die Initiativen kooperieren in der Gemeinde außerdem mit ortsansässigen Vereinen und Initiativen, die einen sozialen oder migrationsrelevanten Schwerpunkt

aufweisen. Die Kooperation basiert auf Sachspenden, kreative Beschäftigungsarbeit, Remunerationstätigkeiten u.Ä.

Die Zusammenarbeit mit privatrechtlichen Institutionen bezieht sich auf den Bereich ‚Sonstige Hilfestellung‘ (Personalbereitstellung, Sachleistungen, Lebensmittelspenden). Ausgenommen sind die Quartiergeber, die ausschließlich vorhandene Räumlichkeiten für freiwillige Tätigkeiten zur Verfügung stellen.

Sonstige Institutionen stellen den Initiativen in der Regel Informationen zur Verfügung, die auch im Rahmen von Veranstaltungen für Flüchtlinge vorgetragen werden.

## 2.2 Mitbenutzung bestehender Einrichtungen

Im zweiten Teil des Interviews wurde die Anzahl der Flüchtlinge, die bereits vorhandene Einrichtungen in der Gemeinde nutzen, erfragt. Es ist darauf hinzuweisen, dass ausschließlich jene geflüchteten Menschen erfasst wurden, die von den befragten Initiativen betreut wurden.

Es wurde eine Unterteilung in folgende Kategorien vorgenommen:

- i. **Bildungseinrichtungen** (z.B. Volksschule, Neue Mittelschule, Musikschule usw.)
- ii. **Vereine** (Sport, Kultur, usw.)
- iii. **Kultur- und Freizeiteinrichtungen** (Theater, Sport- und Spielplatz, usw.)
- iv. **Gesundheitseinrichtungen** (Spital, Rehab-Einrichtungen, Ärzte, Apotheken, usw.)

Die folgende Tabelle 2 veranschaulicht, den prozentuellen Anteil an Flüchtlingen in den Gemeinden, die die angeführten Einrichtungen im Untersuchungszeitraum nutzten und in wie vielen Gemeinden (ausgedrückt durch die Anzahl der Initiativen) eine Mitbenutzung der Einrichtungen stattfand. Ersichtlich ist, dass die Einrichtungen nur von einem geringen Anteil der Flüchtlinge verwendet wurden. Der höchste Anteil ist aufgrund der Mitbenutzung von Sport- und Spielflächen als auch Freibädern im Sommer in der Kategorie Kultur- und Freizeiteinrichtungen ersichtlich.

**Tabelle 2:** Anteil an Flüchtlingen an Einrichtungsnutzung

	Anteil an Flüchtlingen in der Gemeinde	Anzahl der Initiativen
Bildungseinrichtungen	1–6 %	8
Vereine	3 %	6
Kultur- und Freizeiteinrichtungen	1–15 %	7

Quelle: Eigene Darstellung

### 2.3 Zeitliche Aufwendungen der Tätigkeiten der freiwilligen Initiativen

Im dritten Teil des leitfadengestützten Experteninterviews galt es herauszufinden, welche Tätigkeiten überhaupt von den freiwilligen Initiativen übernommen und welcher Zeitaufwand dafür erbracht wurde.

#### Berechnung des Vergleichswertes

Abbildung 2: Formel für den Vergleichswert

$$\frac{\text{Personenstunden}}{\text{Jahr} \times 100 \text{ Flüchtlinge}} = \frac{\frac{\text{Wochen}}{\text{Jahr}} \times \frac{\text{Einheit}}{\text{Woche}} \times \frac{\text{Stunden}}{\text{Einheit}} \times \text{Personen}}{\text{Anzahl Flüchtlinge}} \times 100$$

Quelle: Eigene Darstellung

In den Interviews wurden die aufgewendeten Stunden pro Einheit, die Einheiten pro Woche und die Anzahl der Wochen, in denen die Tätigkeit im Untersuchungszeitraum ausgeübt wurde, erhoben. Dies wurde anschließend mit der Anzahl der freiwilligen Personen, die die Tätigkeiten während einer Einheit betreut haben, multipliziert und so die Summe der aufgewendeten Personenstunden pro Jahr berechnet.

In der Regel erfolgten die Angaben innerhalb eines Schwankungsbereichs. Für die Auswertung wurde in diesen Fällen ein einfacher Durchschnittswert aus dem Minimal- und Maximalwert gebildet. Um die Ergebnisse der einzelnen Initiativen vergleichen zu können, wurden sie auf eine gemeinsame Einheit „Personenstunden im Jahr pro 100 Flüchtlinge“ umgerechnet.

Auf Basis der angeführten Formel wurde der Durchschnittswert für die erhobenen Tätigkeiten der Initiativen im Untersuchungszeitraum mit fast 7.500h/a/100 Flüchtlinge errechnet, also wurden rund 75h/a pro Flüchtling erbracht.

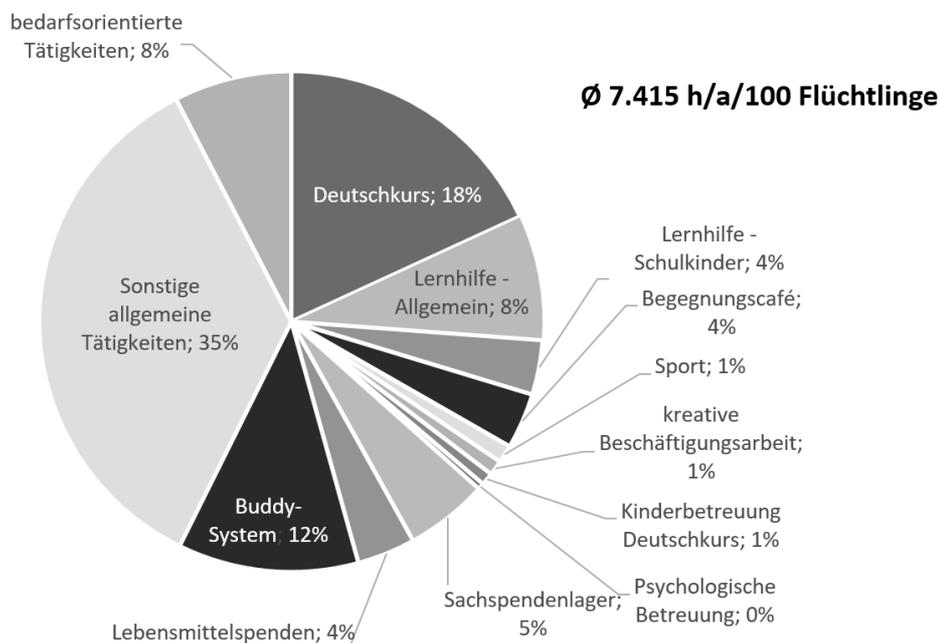
#### Tätigkeiten der freiwilligen Initiativen

Die errechneten Stunden teilen sich auf verschiedene Tätigkeitsbereiche auf. Die im Interview angeführten Tätigkeiten wurden in zwei Kategorien geteilt:

- » **Regelmäßiges Angebot:** Das sind jene Tätigkeiten, die in regelmäßigen Abständen über den Untersuchungszeitraum stattgefunden haben bzw. angeboten wurden. Unter diese Kategorie fallen z.B. die Deutschkurse, Begegnungscafés, Lernhilfen u.v.m.
- » **Bedarfsorientiertes Angebot:** Das sind einmalige Veranstaltungen, die durch eine geringfügige Anzahl an Wiederholungen abgeschlossen wurden. Darunter fällt z.B. die FSME Impfkation, für die zwei Tage notwendig waren. Es gab einzelne Tätigkeiten, die zwar im Einzelfall ein paar Mal wiederholt wurden (z.B. Übersiedelung, Wohnungssuche, Familienzusammenführung usw.) jedoch nicht regelmäßig durchgeführt wurden.

Das folgende Kreisdiagramm veranschaulicht die Verteilung der zeitlichen Aufwendung. Die Tätigkeiten des regelmäßigen Angebots werden einzeln dargestellt. Da der gesamte Anteil des bedarfsorientierten Angebots einen verhältnismäßig kleinen Anteil der gesamten aufgewendeten Zeit ausmacht, werden die einzelnen Tätigkeiten dieser Kategorie in der Grafik nicht separat dargestellt. Ersichtlich ist, dass die meisten Personenstunden – mehr als ein Drittel des Gesamtaufwandes – den sonstigen allgemeinen Tätigkeiten zugeordnet werden kann. Das betrifft vor allem jegliche Tätigkeiten, die die geflohenen Personen im Alltag unterstützten. Ebenso ist der Zeitaufwand im Bereich der Bildung (Deutschkurs und Lernhilfen) hervorzuheben, der ebenfalls fast ein Drittel des zeitlichen Gesamtaufwandes beansprucht.

Abbildung 3: Verteilung der zeitlichen Aufwendung nach Tätigkeitsbereichen



Quelle: Eigene Darstellung

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Werte nur ein grober Anhaltspunkt sein können, jedenfalls aber den Mindestaufwand präsentieren. Je nach Tätigkeit wäre der Zeitaufwand durch Freiwillige vermutlich wesentlich höher anzusetzen. Die Unsicherheit der Werte ist auf folgende Gründe zurückzuführen:

- » Bei vielen Tätigkeiten sind Vorbereitungsarbeiten, Recherche-, Organisations- und Koordinierungsarbeiten u.v.m. notwendig. Diese zeitlichen Aufwendungen wurden bei den Angaben der Interviewpartner nicht berücksichtigt und sind somit nicht in der Berechnung enthalten.
- » Grundsätzlich kann auch aus eigener Erfahrung festgestellt werden, dass der Zeitaufwand, der tatsächlich erforderlich war, um eine Tätigkeit auszuführen, in der Regel zu gering eingeschätzt wird, um sich den tatsächlichen Zeitaufwand nicht eingestehen zu müssen. In manchen Fällen wird der Zeitaufwand aber auch sehr hoch dargestellt, um seine Leistung gut zu präsentieren.
- » Die Angaben wurden von der wahrscheinlich am besten informierten Person der Initiative gegeben. Es ist jedoch trotzdem davon auszugehen, dass auch sie nicht über alle Tätigkeiten in vollem Ausmaß informiert war.

### Beanspruchte Räumlichkeiten

Im Zuge des Interviews wurde ebenso die Inanspruchnahme von Räumlichkeiten der Initiativen erhoben.

Anhand der folgenden Tabelle 3 ist ersichtlich WER Räumlichkeiten für WELCHE Tätigkeiten zur Verfügung gestellt hat. Der Zahlenwert zeigt die Anzahl der Initiativen, die im Interview angaben, die jeweiligen Räumlichkeiten für die angeführte Tätigkeit in Anspruch zu nehmen.

Vor allem die Pfarre als auch die Gemeinde wurden bei der zur Verfügungstellung von Räumlichkeiten häufig genannt. In einigen Fällen werden auch die Gemeinschaftsräume in den Unterkünften der Flüchtlinge genutzt. Unter sonstige Räumlichkeiten fallen angemietete Räume Dritter, wie z.B. Museen, Räumlichkeiten anderer Vereine, aber auch Privathäuser, die von den Einheimischen zur Verfügung gestellt werden.

Weiters ist ersichtlich, dass überwiegend Orte für die regelmäßigen Angebote benötigt wurden. Die Deutschkurse sind jene Tätigkeit der freiwilligen Initiativen, die den größten Anspruch auf Räumlichkeiten haben. Die Zahl der genannten Inanspruchnahme von Räumlichkeiten ist deshalb so hoch, da es oft mehrere Orte gibt, an denen Deutschkurse abgehalten werden.

**Tabelle 3:** Verwendung von Räumlichkeiten nach Tätigkeit

Tätigkeit	Pfarre	Schulen	Räumlichkeiten der Gemeinde	Unterkunft der Flüchtlinge	Sonstige Räumlichkeiten
Deutschkurs	4	3	2	3	3
Lernhilfe – Allgemein	1				
Lernhilfe – Schulkinder		1		2	2
Begegnungscafé	5		1	1	2
Sport		1	2		
kreative Beschäftigungsarbeit	3			3	2
Kinderbetreuung Deutschkurs	1		1	1	
Psychologische Betreuung					1
Sachspendenlager	1		5		

Quelle: Eigene Darstellung

## 3 Monetarisierung

Anschließend an die Auswertung wurde eine vereinfachte Monetarisierung ausschließlich für die Personenstunden des regelmäßigen Angebotes durchgeführt. Die erhobenen Personenstunden des bedarfsorientierten Angebots konnten sehr selten abgeschätzt werden und wurden nur sehr vereinzelt von ein paar wenigen Initiativen zum Teil in sehr unterschiedlichem Ausmaß angeboten. Zudem ist die Summe der erhobenen Personenstunden des bedarfsorientierten Angebots unter 8 % des Gesamtstundenaufwandes und wurde wegen der unsicheren Datenlage nicht berücksichtigt.

Anzumerken ist, dass es für die Tätigkeit von Freiwilligen keinen Marktpreis gibt, der für eine Monetarisierung üblich wäre. Daher wurden zwei mögliche Geldäquivalente für eine Stundenentlohnung der Freiwilligen herangezogen. Einerseits handelte es sich um die Herleitung des politisch diskutierten Brutto-Mindestlohns und andererseits um Reisezeitkosten nach den Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen (idF. RVS).

Die Herleitung aus dem Brutto-Mindestlohn ergab einen effektiven Stundenlohn von 15,88 €/h. Der RVS-Kostensatz für Ausbildungs-, Freizeit-, Einkaufs-, und Erledigungsverkehr wurde anhand des Verbraucherpreisindex an die Jahre 2015 und 2016 angepasst und mit 9,06 €/h für die Monetarisierung herangezogen.

Der Geldwert der aufgewendeten Personenstunden pro Jahr pro Flüchtling lag im Untersuchungszeitraum zwischen 621 €/a pro Flüchtling (gem. RVS) und 1.088 €/a pro Flüchtling (gem. Brutto-Mindestlohn).

Zusätzlich wurde eine Hochrechnung für Niederösterreich durchgeführt. Dabei wurde auf Basis der Asylanträge für gesamt Österreich, der durchschnittlichen Dauer der Asylverfahren und der niederösterreichischen Grundversorgungsquote (Stand 2016) errechnet, dass sich im Untersuchungszeitraum 12.500 Personen in Niederösterreich im Asylverfahren befanden. Dieser hergeleitete Wert wurde mit dem errechneten Geldwert [€/a pro Flüchtling] multipliziert. In Summe ergibt sich daraus ein Wert zwischen 7,8 Mio. € und 13,6 Mio € für die regelmäßigen Tätigkeiten der Freiwilligen im Untersuchungszeitraum in Niederösterreich.

Die Werte dienen lediglich der Veranschaulichung eines Teiles der regelmäßigen aufgewendeten Zeit der Freiwilligen in einem Geldäquivalent. Es ist jedoch auch festzuhalten, dass die Freiwilligen das Budget der öffentlichen Hand entlasten. Denn es wird z.B. davon ausgegangen, dass der Staat durch das Engagement der Freiwilligen weniger Deutschstunden zur Verfügung stellen muss, da die Asylwerber bereits gewisse Sprachkenntnisse vorweisen können.

Es ist hervorzuheben, dass die angeführten Werte keine Ersparnis des Staates durch freiwilligen Arbeit darstellen, sondern lediglich ein mögliches Entgelt für die geleisteten Personenstunden anhand eines angenommenen Mindestlohnes sind. Im Ergebnis kam es zu keiner Monetarisierung der Nutzen bzw. der Wirkung der Tätigkeiten. Ebenso wurden keine Vergütungen von Auslagenersatz, Material- und Fahrtkosten im Ergebnis berücksichtigt.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Monetarisierung bzw. finanzielle Bewertung von Freiwilligenarbeit stark umstritten ist. Die richtige Methode der Berechnung und die Berücksichtigung des Nutzens sind oftmals im Diskurs. In der Literatur wird auf allfällige Risiken einer solchen finanziellen Bewertung hingewiesen.

## 4 Bereitstellung der sozialen Infrastruktur

Die Arbeit erhob und analysierte vor allem jene Tätigkeiten, welche durch freiwillige Initiativen für geflüchtete Menschen auf kommunaler Ebene bereitgestellt wurden. Es ist jedoch darauf zu verweisen, dass die öffentliche Hand auch einen wesentlichen Beitrag bei der Unterstützung für das Leben von Flüchtlingen anbietet, welcher auch gesetzlich u.a. in der Grundversorgungsvereinbarung geregelt ist.

Es wird daher eine Einschätzung gegeben, wer welche Bedürfnisse der Zielgruppe in einem Land befriedigt bzw. befriedigen kann und die dementsprechenden Leistungen finanzieren und bereitstellen sollte. Um die Bedürfnisse herzuleiten, wird die Bedürfnishierarchie von Maslow verwendet und auf Flüchtlinge umgelegt. Ergänzend zu Maslow wurden die flüchtlingsspezifischen Bedürfnisse und der Bedarf, welche im Zuge der deutschen Forschungsarbeit „Was sind die Bedürfnisse von Flüchtlingen und inwieweit werden diese durch Angebote im ländlichen und städtischen Raum Sachsens abgedeckt?“ ermittelt worden sind, für die Arbeit herangezogen.

Die Bedürfnishierarchie von Maslow beschreibt eine Rangfolge von menschlichen Bedürfnissen. Beginnend bei den Grundbedürfnissen strebt der Mensch nach einer immer höheren Stufe der Bedürfnisbefriedigung bis hin zur Selbstverwirklichung.<sup>6</sup>

Abbildung 4: Maslows Bedürfnispyramide



Quelle: vgl. Maslow 1989; eigene Darstellung

Je höher man sich in der Bedürfnishierarchie befindet, desto spezifischer ist das Bedürfnis dem Menschen zugeordnet. Für die Befriedigung der physiologischen Bedürfnisse handeln Menschen sehr ähnlich, sie müssen z.B. essen. Anders hingegen ist es jedoch bei der Selbstverwirklichung, dort sind die Ziele sehr individuell gesetzt. Niedrigere Bedürfnisse sind lokalisierter, greifbarer und begrenzter als höhere. Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass die Befriedigung der höheren Bedürfnisse länger aufgeschoben werden kann, da diese nicht für das bloße Überleben notwendig sind.<sup>7</sup>

Im Fall der angekommenen Menschen haben sie je nach Zeit, die sie bereits in Österreich sind, und je nach Phase im Asylverfahren unterschiedliche Bedürfnisse. Anzunehmen ist, dass die Tätigkeiten der Freiwilligen mit der Zeit

<sup>6</sup> vgl. Maslow, 1989 S.82

<sup>7</sup> vgl. Maslow, 1989 S.127ff

**Abbildung 5:** Maslow Bedürfnispyramide inkl. Darstellung der Zuständigkeiten der Bedürfnisbefriedigung

Quelle: Eigene Darstellung

andere Schwerpunktsetzungen bekommen und die Aufgaben sich teilweise verändern.

Im Zuge der Recherchen von Literatur und Gesetzestexten, den Erkenntnissen aus den Interviews und den eigenen Überlegungen, wurde ersichtlich, dass der Staat für die Befriedigung der unteren Bedürfnisse, welche vor allem durch Sach- und Geldleistungen gedeckt werden können, die Verantwortung übernimmt. Da die unteren Bedürfnisebenen sehr allgemein sind, kann der Staat durch geregelte Handlungen, die Bedürfnisse der Leute gut befriedigen.

Anders hingegen ist es, wenn man sich etwas höher in der Bedürfnispyramide befindet. Die Bedürfnisse, die befriedigt werden sollen, sind sehr individuell und je nach Person unterschiedlich. Dies macht es für den Staat nahezu unmöglich, diese zu befriedigen. Daher übernehmen Freiwillige die Aufgabe und unterstützen den Staat. Freiwillige können durch ihre gespendete Zeit, getätigte Dienstleistungen und teilweise durch Sachspenden helfen.

Abbildung 5 ordnet die verantwortlichen Akteure und Angebotsart für die Befriedigung der Bedürfnisse der Bedürfnispyramide nach Maslow zu. Es wird darauf hingewiesen, dass diese Gegenüberstellung nicht durch eine exakte empirische Analyse, sondern durch die durchgeführten Recherchen, Interviews und eigenen Überlegungen entstanden ist. Es findet sich auch keine exakte empirische Aussage, in wie weit der Grad der Abdeckung im Detail tatsächlich erfolgt. Es wird bei der Deckung der Bedürfnisse von geflüchteten Menschen eine sinnvolle Aufteilung zwischen Staat und Freiwilligen empfohlen.

## Die Rolle der Raumplanung

Die Raumplanung kann ebenso in einem gewissen Ausmaß unterstützend zur Befriedigung der Bedürfnisse beitragen. Bei Herausforderungen im Bereich von Notquartieren, Unterkünften in der Grundversorgung, Zwischennutzungen von Flächen und Gebäuden sowie Wohnräume für einen längerfristigen Aufenthalt kann die Raumplanung mit ihrer Expertise bei den Lösungsoptionen weiterhelfen. Ebenso können Fragen zur Standorteignung der Unterkünfte durch Standortkriterien, Widmungen, Bebauungsplänen etc. durch sie beantwortet werden.

Aber nicht nur die Thematik der Unterkünfte alleine spielt eine zu berücksichtigende Rolle in der Planung, auch die technische sowie soziale Infrastruktur sollte analysiert und in der Planung berücksichtigt werden. Durch den z.T. schnellen temporären Nachfrageanstieg nach bestimmten Infrastrukturen, welche aber auch nachhaltig bestehen bleiben können, sind die vorhandenen Ressourcen zu erheben, zu überprüfen und allenfalls notwendige Ausbaumaßnahmen anzudenken und umzusetzen. Es gilt diese Nachfrage nicht nur im Jetzt zu decken, sondern auch in der langfristigen Planung zu berücksichtigen. Ebenso sind Nachnutzungskonzepte bereits bei der Planung der Objekte zu berücksichtigen.

Gemeinden haben unterschiedliche Ressourcen zur Verfügung. Aus raumplanerischer Sicht ist es aber notwendig, nicht auf kommunaler Ebene die Grenze der Planung zu ziehen, sondern darüber hinaus zu gehen. Eine kommunikative Abstimmung zwischen Gemeinden, die sich in dem Bereich gegenseitig unterstützen können, erscheint als sinnvoll. Dies könnte auf einer kleinregionalen Ebene mit entsprechenden Konzepten erarbeitet werden.

Allgemein ist auch zu überlegen, wie eine Regelung auf überregionaler Ebene aussehen kann. In den Interviews wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass Flüchtlinge nach Erhalt eines positiven Asylbescheids, aufgrund des überlasteten Wohnungsmarktes und den Unterschieden beim Bezug der Mindestsicherung in den Bundesländern, nach Wien ziehen. Daraus ergibt sich eine politische Aufgabe, die nach der ersten Phase des Zustroms an geflüchteten Menschen zu klären wäre. Jedoch stellt die Verteilung der geflüchteten Menschen auch eine Herausforderung an die Raumplanung.

Man kann sagen, dass die Raumplanung in der Flüchtlingsthematik anhand ihrer Expertise einen wesentlichen Beitrag leistet und die Gebietskörperschaften auf allen Ebenen unterstützen kann. Sie ist ein wichtiger Vermittler zwischen Politik, Verwaltung und den Menschen, da sie in diesem Bereich auch in ihren regulären Tätigkeiten entsprechende Qualitäten und das nötige Knowhow aufweist.

## 5 Mögliche weitere Schritte

Die untersuchten freiwilligen Initiativen befinden sich alle in Niederösterreich, in klein- bis mittelgroßen Gemeinden. Als weiteren Schritt könnte man den Untersuchungsraum auf Städte oder stark urban geprägte Gemeinden legen. Dies würde veranschaulichen, ob es dabei zu einer unterschiedlichen Aufgabenverteilung gekommen ist und ob diese stärker durch die öffentliche Hand geleitet wurden.

Aus der volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Sicht wäre es interessant, herauszufinden, welcher Nutzen durch solche freiwilligen Initiativen und deren Tätigkeiten entstehen bzw. welche Entwicklungsmöglichkeiten sich im Gemeindegebiet durch die außergewöhnlichen Umstände ergeben.

Aus raumplanerischer Sicht stellt sich die Frage, wie es nach dieser ersten Phase in den Gemeinden weitergeht. Geht die aufgebaute Infrastruktur wieder zurück, nachdem die Asylberechtigten keinen Wohnraum in den Gemeinden finden oder bleiben sie und kommt es zu einem früheren Ausbau der Infrastrukturen, als ursprünglich in den örtlichen Entwicklungskonzepten geplant war.

## Quellen

- Bogumil, J. (n.b.): Veränderung in Kräfterdreieck zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung. Online im Internet: <http://homepages.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/Bogumil2003e.pdf>. Datum des Zugriffs: 07.07.2017
- Duden (n.b.): Die deutsche Rechtschreibung, Bedeutungsübersicht und Herkunft- sozial. Online im Internet: <http://www.duden.de/rechtschreibung/sozial>. Datum des Zugriffs: 12.04.2017
- Glatzer, W.; Berger-Schmitt, R. (n.b.): Die unterschätzten Haushalte – Das Leistungspotential der privaten Haushalte und der informellen sozialen Netze. Online im Internet: <http://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1987/1987-04-a-239.pdf>. Datum des Zugriffs: 10.09.2017
- Maslow, A.H. (1989): Motivation und Persönlichkeit. Rowohlt, Hamburg.
- Matzner, E. (1982): Der Wohlfahrtsstaat von morgen – Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen. Österreichische Bundesverlag, Wien.
- Ritter, E. et al. (2005): Handwörterbuch der Raumordnung (4. neu bearbeitete Auflage), Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover