

# Wir ziehen an einem Strang, wir machen das!

Heide-Marie Fenzl, Leiterin der „Bosnier-Aktion  
1992–1998“ im Stimme-Gespräch

Die gebürtige Wienerin Heide-Marie Fenzl (Jg. 1945) arbeitete mehr als elf Jahre in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, bevor sie 1990 ins Innenministerium wechselte. Sie übernahm dort die Leitung der neu gegründeten Abteilung für Migration und Integration. In ihren Aufgabenbereich fiel unter anderem die Leitung und Koordination der „De-facto-Aktion“, mit der ab 1992 mehr als 90.000 Kriegsflüchtlingen aus Bosnien schnell und unbürokratisch Aufnahme und zunächst vorübergehender Schutz in Österreich ermöglicht werden sollte. 2003 wurde sie vom damaligen Innenminister Ernst Strasser in Pension geschickt. Mit der „Managerin der Flüchtlingshilfe“, wie Fenzl genannt wurde, sprach Vida Bakondy.



Fotos: Vida Bakondy

[Frau Fenzl, die aktuelle Flüchtlingsbewegung seit Sommer 2015 und die zivilgesellschaftlichen sowie politischen Reaktionen darauf lassen viele an den Jugoslawienkrieg vor 25 Jahren denken. Damals in den 1990er Jahren ist es Österreich gelungen, etwa 90.000 Geflüchtete aus Bosnien aufzunehmen. Wie war das möglich? War die österreichische Regierung auf den Zerfall Jugoslawiens und die daraus resultierenden Fluchtbewegungen vorbereitet?](#)

Ja, da die österreichische Landesverteidigung den Krisenherd Jugoslawien immer schon sehr genau beobachtet hat. Man rechnete damit, dass das Land zerbrechen könnte – mit Auswirkungen auf Österreich. Daher waren die Nachrichtendienste über die politischen Entwicklungen gut informiert. Dank dieses Frühwarnsystems konnte man dann auch schnell reagieren. Schon im Zuge der Slowenienkrise 1991 und des kroatisch-serbischen Kriegs fanden Kroaten bei ihren

Familienangehörigen in Österreich Unterschlupf. Sie wollten aber kein Asyl beantragen, sondern abwarten, wie sich die Lage im Herkunftsland entwickelt. Unter koordinierender Federführung des Innenministeriums (BMI) sollte für diese Menschen ein Hilfsinstrument geschaffen werden, ohne das Sozialsystem zu belasten. So entstand die „Bund-Länder-Unterstützungsaktion“, deren administrative Abwicklung meiner Abteilung übertragen wurde. Ein halbes Jahr später standen die

ersten bosnischen Flüchtlinge vor der österreichischen Grenze und warteten auf ein Visum für Großbritannien. Daraufhin errichtete Innenminister Löschnak einen Krisenstab. Als österreichische Interventionen beim englischen Innenminister erfolglos blieben – nur etwa acht der 120 wartenden Personen wurden aufgenommen – war Löschnak realistisch und sagte: „Es ist Winter und die Menschen stehen schon seit sechs Tagen an der Grenze. Wir müssen handeln!“ Vieles deutete damals schon auf größere Fluchtbewegungen hin, also hat man sich vorbereitet.

[Wie haben diese Vorbereitungen konkret ausgesehen?](#)

Damals gab es außer dem Asylverfahren kein rechtliches Unterstützungsinstrument. Für Flüchtlinge aus Kroatien war der „vorübergehende Schutz“ eingeführt worden, ein Aufenthaltsrecht von drei Monaten, das aus humanitären Gründen verlängert werden konnte. Dieses Instrument hatte sich bewährt. Also fand es auch für bosnische Flüchtlinge Anwendung. Auch hier kamen viele zuerst zu ihren Familienangehörigen. Ich finde es grundsätzlich sinnvoll, wenn Menschen dorthin gehen, wo sie Angehörige haben. Wenn private Netzwerke vorhanden sind, sind die erforderlichen Unterstützungs- und Integrationsmaßnahmen von staatlicher Seite wesentlich einfacher und kostengünstiger. Leider hat uns die Geschichte in den 1990er Jahren das Dublin-Abkommen eingebrockt, wodurch Asylwerber das Asylland nicht mehr aussuchen können.

Zu Beginn der sogenannten Bosnier-Aktion waren kaum größere Quartiere erforderlich. Erst mit stetig zunehmender Fluchtbewegung musste eine umfassende Struktur aufgebaut werden. Das BMI entwickelte gemeinsam mit dem Finanzministerium und dem Verteidigungsministerium die Grundlage für ein Konzept zur Bund-Länder-Unterstützungsaktion. Die Aufnahme der Kriegsvertriebenen war politischer Konsens. Zwischen allen an der Unterbringung und Unterstützung der Flüchtlinge Beteiligten wurden privatrechtliche Verträge abgeschlossen. Das Bundesministerium für

Landesverteidigung stellte Kasernen zur Verfügung. Als begleitendes Gremium wurde die Bund-Länder Koordinierungsgruppe unter dem Vorsitz des Innenministeriums eingerichtet, die ich dann jahrelang leitete.

[Es gab also eine gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern?](#)

Eine heute schwer vorstellbare gute Zusammenarbeit! Während der neunjährigen Laufzeit dieser Aktion wurde aus meiner Abteilung ein Mitarbeiter ausschließlich für die intensive Koordination zwischen Bund und Ländern abgestellt. Wenn die Quartiere in einem Bundesland voll waren, haben wir umverteilt.

Das waren über weite Strecken 16-Stunden-Arbeitstage. Wenn kurzfristig 40.000 Menschen zu versorgen waren, ging niemand heim! Das hat perfekt funktioniert und war nur mit Engagement und gegenseitiger Unterstützung möglich. Untereinander hätten es die Länder nicht geschafft, über unseren Weg gemeinsam schon.

[Warum hat das damals so gut funktioniert – auch vor dem Hintergrund des massiven Widerstands mancher Bundesländer gegen eine Umverteilung von Flüchtlingen im Jahr 2015?](#)

Ich will jetzt nicht den Eindruck erwecken, als hätte es damals keine Probleme gegeben. Aber es gab einen politischen Grundkonsens, der hieß: Die Menschen sind an unseren Grenzen und wir müssen etwas tun. Die Devise lautete: Wir nehmen die bosnischen Flüchtlinge auf. Und wir tun dies so schonungsvoll wie möglich, um Widerständen in der Bevölkerung vorzubeugen. Natürlich gab es auch Widerstände. Aber Fremdenfeindlichkeit war tabu – das war Konsens. Die Ausscherecher waren eher auf der politischen Ebene. Auf der Beamtenebene konnten wir uns aufeinander verlassen. Wir hatten Marathonsitzungen, sind nicht aufgestanden, bis es einen Konsens gab. Natürlich sind da auch die Fetzen geflogen. Es war aber klar, wir ziehen an einem Strang, wir machen das. Österreich war damals beispielgebend in Europa. Ich bin oft zu Vorträgen in die Schweiz, nach Schweden

und Deutschland eingeladen worden, um über unsere Bosnier-Aktion zu berichten. Die haben alle gesagt: Euer Weg, die Leute nicht ins Asylverfahren zu nehmen, ist toll.

[Das wurde positiv aufgenommen? Es gibt auch Kritik, etwa von der NGO-Seite, dass den Flüchtlingen der Zugang zum regulären Asylverfahren eigentlich verwehrt wurde.](#)

Es hat Asylanträge gegeben, aber die Menschen wurden nicht dazu ermutigt. Wenn die Person nicht glaubwürdig machen konnte, persönlich verfolgt zu werden, war die Aussicht auf einen positiven Bescheid nicht gegeben. Ein individuelles Verfahren ist aufwendig und dauert lange. Eine Massenfluchtbewegung ist eine Managementangelegenheit. Wenn es sich an der Grenze staut, kann ich nicht Asylverfahren für 100.000 Leute durchführen.

Bei den Bosniern ging es daher zuerst einmal um den primären Schutz vor Verfolgung, die selten eine individuelle war, sondern überwiegend eine ethnisch begründete Massenverfolgung. Damit war die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) nicht das ideale Instrument. Auch der UNHCR war damit einverstanden, ein neues Regime einzuführen – den subsidiären Schutz. Natürlich war die langfristige Perspektive derjenigen mit positivem Asylbescheid besser, weil sie rechtlich bessergestellt waren als subsidiär Schutzberechtigte. Gemäß der GFK hat der anerkannte Flüchtling die gleichen Rechte wie ein Staatsbürger. Und das sind ein direkter Zugang zum Arbeitsmarkt, Anspruch auf Sozialhilfe etc.

[Was hat der subsidiäre Schutz für die geflüchteten Menschen auf der individuellen Ebene bedeutet?](#)

Natürlich war das Leben hier kein Honiglecken für sie. Ich habe alle Großquartiere besucht, mit den Menschen gesprochen – das war nicht schön. Wer so etwas noch nie gesehen hat, der ist schwer betroffen aus diesen Quartieren gegangen. Zeltlager, Massenquartiere ... Aus der Perspektive der Betroffenen betrachtet war das furchtbar. Ohne Intimsphäre. Aber was wir sehr wohl mit Hilfe der Zivilgesellschaft geschafft haben

– wenn auch mit Verzögerungen – war die schrittweise private Unterbringung der Menschen. Wir haben ermöglicht, dass nicht nur Familienangehörige Flüchtlinge aufnehmen konnten und dafür finanzielle Unterstützung erhielten, sondern auch alle anderen. Die Zivilgesellschaft hat sich bei der Unterbringung, Betreuung und Integration unglaublich engagiert und Enormes geleistet. Natürlich hätten die betroffenen Menschen gerne mehr Geld gehabt und mehr Möglichkeiten, das kann man nicht bestreiten. Aber wenn man realistisch ist und das zur Verfügung stehende Budget mitbedenkt ... Man muss immer auch die Gesamtheit sehen.

#### Konnten die Menschen dann auch in Österreich arbeiten?

Wir hatten Verhandlungen mit dem Sozialministerium bezüglich Arbeitsmarktzugang für bosnische Flüchtlinge. Das waren mühsame Verhandlungen! Das Sozialministerium und die Sozialpartner haben das sogenannte Inländerprimat vertreten: Schutz des österreichischen Arbeitnehmers über allem! Das ist ja bis heute so. Von Solidarität keine Rede.

Uns war klar, die Leute brauchten Arbeit und Hoffnung. Das Erlebte, die Perspektivenlosigkeit, der unstrukturierte Tag in den Großquartieren führte zu psychischen Erkrankungen. Neben der grundsätzlichen Versorgung förderten wir eine Reihe von Projekten wie Deutschkurse, Beschäftigungstherapie, Psychotherapie. Viele Menschen waren traumatisiert, hatten keinen Lebenswillen mehr, brauchten etwas, um wieder ins Leben zurückzufinden. Zum Glück bestand Schulpflicht für die Kinder.

#### Was ist dann bei den Verhandlungen mit dem Sozialministerium herausgekommen?

Nach vielen Vorstößen wurden die Restriktionen schrittweise aufgehoben – auch auf Basis der politischen Einschätzungen des Verteidigungsministeriums zur Entwicklung in Bosnien. Zuerst durften Flüchtlinge Gartenarbeiten oder Ähnliches machen, später fanden sie Zugang in andere Branchen. Ich bin entsetzt, wenn ich mir heute private Diskussionen anhöre. Die



vielen falschen Informationen, die über Leistungen an Flüchtlinge, Asylwerber etc. kursieren. Ohne Differenzierung werden alle „Flüchtlinge“ zu Sozialschmarotzern, zur persönlichen Bedrohung abgestempelt! Ich sehe diese Bedrohung nicht. Ich sehe sie dann, wenn ich die Mindestsicherung kürze. Was sollen die Leute dann tun? Aber soweit denken die meisten nicht.

#### 60.000 Geflüchtete aus Bosnien blieben dann doch dauerhaft in Österreich. Warum?

Wir haben schrittweise Integrationsleistungen gesetzt – das war teilweise

zäh, aber es ist gelungen. Heute lässt man Menschen verkommen. Die Asylverfahren dauern drei, vier Jahre. Das ist verantwortungslos! Und dann setze ich sie von einem Tag auf den anderen auf die Straße und sag: Geht heim. Und wo sollen sie bitte hingehen? Die meisten Herkunftsstaaten geben keine Dokumente heraus oder die Menschen wollen und können selber nicht mehr zurück. Und dann stehen sie auf der Straße. Das haben wir nicht gemacht, auch wenn wir aus Sicht anderer zu wenig getan haben!

Wer sich bis zu einem bestimmten Zeitpunkt integriert hatte, bekam ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht. Wer sich

nicht integrieren konnte, erhielt Rückkehrhilfe auch im Rahmen mehrjähriger Projekthilfe in Bosnien.

#### Was bedeutete damals „integriert“?

Integriert war, wer Arbeit hatte. Das Gesetz von 1998<sup>[1]</sup> war dann der letzte Schritt zur Integration. Der Weg dorthin war kein einfacher. Eine gleichwertige Integration der Bosnienflüchtlinge in den Arbeitsmarkt wie bei den anerkannten Flüchtlingen – also die Öffnung des Arbeitsmarktes für alle Sparten – war aus der damaligen politischen Haltung heraus schwer vorstellbar. Wer dies verlangt hatte, war ein Fantast.

Die angebotenen Jobs waren den mitgebrachten Ausbildungen nicht äquivalent. Ingenieure wurden zu Hilfsarbeitern. Die Frauen waren die ersten, die in den Arbeitsmarkt integriert wurden. Sie waren oft die viel Flexibleren. Sie sind jedoch nur im Niedriglohnbereich untergekommen – als Bedienerinnen und Putzfrauen. Viele Männer waren apathisch. Frauen übernahmen die Rolle der Erhalterinnen, auch wenn mit sehr geringem Einkommen. Die Männer haben mit ihrem veränderten Rollenbild nichts anfangen können. Das erzeugte viel Konfliktpotential in den Familien.

#### Welche Rolle spielten die bereits ansässigen Migrant\_innen damals?

Eine sehr stark integrative. Die Netzwerke haben gut funktioniert. Diese Gruppen waren aber größtenteils nicht finanzkräftig. Sozialhilfe kam für die Flüchtlinge nicht in Frage, also wurden sie über die Bund-Länder-Aktion unterstützt. Auch wenn das keine großen Summen waren, keineswegs. Die Menschen haben schon in ziemlicher Armut gelebt.

#### Wie war insgesamt das gesellschaftspolitische Klima damals gegenüber Flüchtlingen?

Gemessen an heute sehr positiv. Bosnien war ehemaliges Kronland, Jugoslawien ein häufiges Urlaubsziel

Zu dieser Region hat es eine andere Grundhaltung gegeben als heute zu Syrien. Obwohl viele Flüchtlinge aus Bosnien Muslime waren, war die Religion kein Thema. Persönliche Erfahrungen und familiäre Bindungen haben überwogen.

#### Aber damals war ja auch die Zeit des Anti-Ausländervolksbegehrens der FPÖ, des Lichtermeers und Briefbombenterrors.

Das stimmt. Unter anderen hat Maria Loley, die in Poysdorf Flüchtlinge unterstützt hat, eine Briefbombe erhalten. Ich war vorher schon einige Male bei ihr, hab an den Versammlungen mit Ortsbewohnern teilgenommen, um die Stimmung einzufangen. Da war eigentlich kein Widerstand zu spüren.

Rechtsextreme und Fremdenfeindlichkeit hat es natürlich gegeben. Die FPÖ hat immer wieder dafür gesorgt. Obwohl – direkt gegen die Bosnier? Daran kann ich mich nicht erinnern, aber vielleicht blende ich auch etwas aus.

#### In der zeitgenössischen Berichterstattung ist von Seiten der Politik schon Mitte 1992 die Rede, dass das Boot voll sei, wir können nicht mehr aufnehmen...

Für mich hat das Aufenthaltsgesetz von 1993 den Grundstein für die Gesellschaftsfähigkeit der Fremdenfeindlichkeit gelegt. Es war ein politisches Zugeständnis an die wachsende Fremdenfeindlichkeit in Österreich. Zuwanderung sollte noch stärker reguliert werden. Durch das Gesetz wurde zwar die rechtliche Grundlage für die Bosnier-Aktion geschaffen, aber der ganze Geist des Gesetzes war restriktiv.

Doch ein Ergebnis der Bosnier-Aktion war – und darauf bin ich stolz – die Einführung der EU-Verordnung zum subsidiären Schutz 2004. Und ein weiteres Gesetz in Österreich, die Artikel-15a-Vereinbarung nach dem Bundes-Verfassungsgesetz, die im Zusammenwirken mit den Ländern

die Bundesbetreuung weiter fasste und ermöglichte, dass auch subsidiär Schutzberechtigte staatliche Unterstützung bekommen.

Warum die EU-Richtlinie zum subsidiären Schutz im Jahr 2015 nicht aktiviert wurde, ist mir ein Rätsel. Nachdem 2003 ein politischer Umbau des Innenressorts mit Austausch des Personals erfolgte, ging viel Know-how verloren. Ich vermute auch, dass sich niemand mit den vorhersehbaren Flüchtlingsbewegungen aus Syrien oder Nordafrika auseinandersetzen wollte. Ich mag mich täuschen, aber in den EU-Staaten war weder ein Problembewusstsein noch ein politischer Wille erkennbar. Man dachte offenbar, das Problem sei von einzelnen Mitgliedsländern wie Italien und Griechenland alleine zu lösen.

#### Wie hätten Sie im Sommer 2015 gehandelt?

Es wäre lächerlich zu glauben, wir hätten alles besser gemacht. Erstens ist die Dimension der aktuellen Fluchtbewegung viel größer, zweitens kommen die Menschen von ganz woanders her.

Vielleicht wenn man die Strukturen aus der Bosnier-Aktion beibehalten und an die Situation angepasst hätte ... Wenn man wirklich Interesse gehabt hätte, Fluchtbewegungen zu managen ... Wenn man nicht nur durchgewunken, sondern sofort mit der Registrierung begonnen hätte ... Es tut mir leid, aber ich muss allen folgenden Regierungen diesen Willen absprechen, sie wollten es einfach nicht.

Es ist ein Irrtum zu glauben, Migration ginge uns nichts an, wir könnten einfach die Grenzen schließen. Das ist banal! Das kann nicht funktionieren. Entsprechend vorbereitet zu sein, die frühen Signale zu erkennen, das wäre wichtig. Hätte man vor 25 Jahren begonnen, auf der EU-Ebene ein solidarisches Prinzip durchzusetzen, wäre es heute nicht so weit gekommen. Davon bin ich zutiefst überzeugt. Aber ohne Vorbereitung plötzlich überrollt zu werden? Da hätten wir mit unserer alten Struktur samt meinem Team auch nichts machen können.

<sup>[1]</sup> Bundesgesetz, mit dem integrierten Vertriebenen aus Bosnien und Herzegowina das weitere Aufenthaltsrecht gesichert wird.