

# Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht

# ZIAS

1/2015

29. Jahrgang  
Seiten 1–148

*Aus dem Inhalt*

**Sozialer Schutz für Flüchtlinge im Rechtsvergleich:  
Auf dem Weg zu gemeinsamen Standards für Schutzsuchende in der EU  
– Einführung und Auswertung –**

*Von Ulrich Becker/Michael Schlegelmilch, München*

**Sozialer Schutz von Flüchtlingen in Spanien**

*Von Hans-Joachim Reinhard, München/Fulda*

**Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Italien**

*Von Eva Maria Hohnerlein, München*

**Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Griechenland**

*Von Dafni Diliagka, München*

**Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Frankreich**

*Von Otto Kaufmann, München*

**Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Österreich**

*Von Daniela Schweigler, Darmstadt*

**Social Protection for Asylum Seekers in the Netherlands**

*Von Tineke Dijkhoff, München*

**Nachruf auf Hans F. Zacher**

*Von Ulrich Becker, München*



C.F. Müller

# Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)

---

Heft 1, 29. Jahrgang 2015, Seiten 1–148

## Inhalt

### Abhandlungen

<b>Sozialer Schutz für Flüchtlinge im Rechtsvergleich: Auf dem Weg zu gemeinsamen Standards für Schutzsuchende in der EU – Einführung und Auswertung –</b> <i>Von Ulrich Becker/Michael Schlegelmilch, München</i> .....	1
<b>Sozialer Schutz von Flüchtlingen in Spanien</b> <i>Von Hans-Joachim Reinhard, München/Fulda</i> .....	41
<b>Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Italien</b> <i>Von Eva Maria Hohnerlein, München</i> .....	54
<b>Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Griechenland</b> <i>Von Dafni Diliagka, München</i> .....	83
<b>Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Frankreich</b> <i>Von Otto Kaufmann, München</i> .....	95
<b>Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Österreich</b> <i>Von Daniela Schweigler, Darmstadt</i> .....	108
<b>Social Protection for Asylum Seekers in the Netherlands</b> <i>Von Tineke Dijkhoff, München</i> .....	119
<b>Nachruf</b>	
<b>Hans F. Zacher</b> <i>Von Ulrich Becker, München</i> .....	139
<b>Mitarbeiter dieses Heftes</b> .....	148

---

### Ausblick auf die nächsten Hefte

*Misztal/Przybyłowicz, Wrocław:* Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Polen  
*Hack, München:* Der Schutz von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Schweden  
*Wilman, München:* Sozialer Schutz für Flüchtlinge im Vereinigten Königreich  
*Fichtner-Fülöp, München:* Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Ungarn  
*Sredkova, Sofia:* Social Protection of Refugees in Bulgaria  
*Körtek, Mannheim:* Sozialer Schutz für Flüchtlinge in der Türkei  
*Chesalina, München/Minsk:* Sozialer Schutz für Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber  
und Personen mit vorübergehendem Asyl in der Russischen Föderation  
*Kahssay, München:* Social Protection for Forced Migrants in the United States

**Sozialer Schutz für Flüchtlinge im Rechtsvergleich:  
Auf dem Weg zu gemeinsamen Standards für Schutzsuchende  
in der EU – Einführung und Auswertung –**

- I. Vorbemerkung: Überblick und Fragestellung
- II. Hintergrund: Die derzeitige Situation der Flüchtlingsaufnahme in Europa
  1. Zunahme der Schutznachfrage
  2. Europäisierung des Asylrechts
    - a) Unionsverfassungsrechtliche Grundlagen
    - b) Sekundärrecht
    - c) Reservfunktion des grundgesetzlichen Asylrechts
  3. Gemeinsame Standards für die Aufnahme von Flüchtlingen
    - a) Mit einem Schutzstatus verbundene Rechte
    - b) Rechte während des Verfahrens (Aufnahme-RL)
  4. Unzulänglichkeiten des derzeit bestehenden Systems
    - a) Versagen der Zuständigkeitsregelungen
    - b) Mängel in der Aufnahme als Überstellungshindernisse
    - c) Folgerungen für das Funktionieren des sog. gemeinsamen Asylsystems
- III. Deutsche Perspektive: Entwicklung und Stand der rechtlichen Situation in Deutschland
  1. Rechtsgrundlagen für den sozialen Schutz von Flüchtlingen
  2. Leistungen nach den jüngsten Reformen
- IV. Methodik: Anlage des Projekts
  1. Zur Länderauswahl
  2. Gliederung der Landesberichte
  3. Material und Untersuchungstiefe
- V. Auswertung
  1. Vorbemerkung
  2. Unterbringung
  3. Sicherung des Lebensunterhalts
  4. Gesundheitsversorgung
  5. Zugang zum Arbeitsmarkt
- VI. Fazit: Auf dem Weg zu gemeinsamen Standards?

**I. Vorbemerkung:  
Überblick und Fragestellung**

Die Aufnahme von Flüchtlingen in Europa steht derzeit vor nicht zu übersehenden Schwierigkeiten: Seit einiger Zeit nimmt die Wanderung in die EU-Mitgliedstaaten zu, besonders stark in den letzten Monaten, die Nachfrage nach Schutz steigt stark an (II.1.). Die Rechtsgrundlagen des Asylrechts sind zwischenzeitlich weitgehend europäisiert worden (II.2.), auch für die Behandlung von Flüchtlingen in den EU-Mitgliedstaaten bestehen gewisse Mindeststandards (II.3.). Es zeigt sich aber: Das sog. Gemeinsame Europäische Asylsystem ist schlecht angelegt und lückenhaft ausgestaltet (II.4.). Praktisch versagt es in Zeiten, in denen es sich bewähren müsste. Die Europäische

Union ist insofern nicht ausreichend auf die Bewältigung der Flüchtlingsaufnahme vorbereitet: Von der in Art. 80 AEUV ausdrücklich hervorgehobenen Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten<sup>1</sup> ist wenig bis nichts zu erkennen. Und viele Mitgliedstaaten sind offensichtlich kaum in der Lage oder nicht willens, in rechtsstaatlich geordneten Verfahren über die Anträge auf internationalen Schutz zeitnah zu entscheiden.

Zu der Aufnahme von Flüchtlingen gehören nicht nur Verteilung, Zugang zum Verfahren und dessen Durchführung, um die Voraussetzungen eines Bleiberechts festzustellen. Dazu gehört ebenso die angemessene Versorgung der Schutzsuchenden in den Aufnahmeländern. Sie hat auch während des Aufnahmeverfahrens dem Gebot der Beachtung der Menschenwürde, das an der Spitze der Europäischen Grundrechtecharta (GRC) steht,<sup>2</sup> zu entsprechen. Soll die Europäische Union als eine auf rechtsstaatlichen, demokratischen und freiheitsrechtlichen Grundsätzen basierende Gemeinschaft<sup>3</sup> bestehen bleiben, dann wird sie sich nicht nur daran messen lassen müssen, wie sie Finanz- und Schuldenkrisen löst, sondern auch daran, wie sie mit Fragen der Flüchtlingsaufnahme umgeht.

Angesichts dessen ist es von besonderem Interesse zu untersuchen, welche sozialen Rechte die Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, in den Aufnahmestaaten (zur Auswahl der einbezogenen Länder IV.1.) besitzen. Die Frage bezieht sich sowohl auf die politisch Verfolgten (Flüchtlinge i. e. S.) wie auch auf die Personen, die einen subsidiären Schutz<sup>4</sup> in Anspruch nehmen wollen.<sup>5</sup> Es geht also bei der folgenden Untersuchung um den sozialen Schutz der Antragsteller, oder anders gefasst, um die Rechte während eines Anerkennungsverfahrens. Hingegen werden diejenigen, die Asyl oder einen anderen Schutzstatus mit einem entsprechenden Aufenthaltsrecht zugesprochen bekommen haben, nur als Vergleichsgruppe mit erwähnt. Denn grundsätzlich sollten die Flüchtlinge i. e. S., so wie es die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)<sup>6</sup> vorsieht,<sup>7</sup> im Aufnahmestaat den eigenen Staatsangehörigen gleichgestellt werden, und auch anderen Schutzberechtigten, d. h. Personen, denen subsidiärer oder vorübergehender Schutz zuerkannt worden ist (zu den verschiedenen Schutzkategorien unten, II.2.b)), stehen unionsrechtlich vorgegebene Mindestrechte im Aufenthalt zu (vgl. unten, III.a.)). Bezogen auf die sozialen Rechte bzw. den im Titel angesprochenen sozialen Schutz, konzentriert sich die Untersuchung auf die wichtigsten Bedarfe für die Sicherung einer Existenz: Sie umfasst (1) die Unterbringung, (2) die Sicherung des

1 Danach gilt für die Politik im Bereich »Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung« und deren Umsetzung »der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht.«

2 Art. 1 GRC (ABl. C 83/2010, S. 389). Zum Asylrecht auch Art. 18 GRC.

3 Vgl. zu den Werten und Zielen Art. 2 und 3 EUV.

4 Vgl. zu der Differenzierung Art. 78 Abs. 1 AEUV. Man könnte insofern auch von einem A- und B-Status bzw. einem »großen« und »kleinen« Asyl und dem Status als Kontingentflüchtling sprechen.

5 Vgl. zu den Begriffsbestimmungen auf der Grundlage des sekundären Unionsrechts unten, II.2.

6 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 28.07.1951 mit Protokoll v. 31.01.1967 (UNTS Vol. 189, S. 137 und BGBl. 1953 II, S. 560 bzw. UNTS Vol. 606, S. 267, und BGBl. 1969 II, S. 1294).

7 Art. 17 ff. und 23 ff. GFK.

Lebensunterhalts, (3) die Gewährung von Gesundheitsleistungen und (4) den Zugang zum Arbeitsmarkt. Flankierende Maßnahmen zur Integration in die Aufnahmegesellschaft wie Sprachkurse und der Schulbesuch von minderjährigen Flüchtlingen werden ergänzend angesprochen (zur Gliederung der Landesberichte IV.2.).

Was nach deutschem Recht an Sozial- und Gesundheitsleistungen für Asylbewerber vorgesehen ist, wird im Anschluss kurz beschrieben (III.). Diese Darstellung soll den Lesern nur als eine knappe Orientierung dienen, verzichtet aber auf Vollständigkeit und eigene Stellungnahmen. Bei ihr geht es nicht um einen umfassenden Landesbericht, sondern eine kurze Erinnerung an die wichtigsten Regelungsansätze in der deutschen Rechtsordnung. Ein deutscher Leser wird die Berichte über die ausländischen Rechtsordnungen vor dem Hintergrund der mit der eigenen Rechtsordnung erlebten Erfahrungen lesen, selbst wenn die vergleichende Perspektive immer von einer bestimmten positivrechtlichen Ausgestaltung abstrahieren und sich an der Funktionalität der rechtlichen Regelungen orientieren muss.<sup>8</sup>

Das Projekt will keinen weiteren Beitrag über das tatsächliche Versagen der Flüchtlingsaufnahme bieten. Darüber ist derzeit in allen Medien zu lesen, zu hören und zu sehen. Das Projekt will vielmehr die normative Basis der Flüchtlingsaufnahme ausleuchten: Es soll klarstellen, welchen Vorgaben die künftige Praxis genügen muss. Dabei werden zwei Unterziele verfolgt: Zunächst geht es um eine aktuelle Bestandsaufnahme der Regelungen, die in den verschiedenen Ländern zum sozialen Schutz von Flüchtlingen im vorstehenden Sinn bestehen (V.1.–4.).<sup>9</sup> Aus den Landesberichten wird zugleich deutlich, welche Änderungen in der letzten Zeit vorgenommen worden sind, in welcher Hinsicht besondere Schwierigkeiten bei der Schaffung angemessener Lebensumstände für Flüchtlinge bestehen und ob Neuregelungen auch zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben geplant sind. Zweitens und darüber hinausgehend soll die Studie einen Beitrag dazu leisten, gemeinsame Standards für den sozialen Schutz von Flüchtlingen herauszuarbeiten (V.5.). Denn in den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften kommen zugleich die normativen Vorgaben zum Vorschein, an denen sich die Vergleichsländer orientieren. Diese sind zwar auch am Unionsrecht zu messen. Da die unionsrechtlichen Vorgaben aber Mindestbestimmungen für den sozialen Schutz von Flüchtlingen enthalten, lassen sich erst aus der Zusammenschau mit den mit-

---

8 Vgl. dazu nur Becker, Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, in: ders. (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht I, 2010, S. 11, 19 ff. m. w. N.

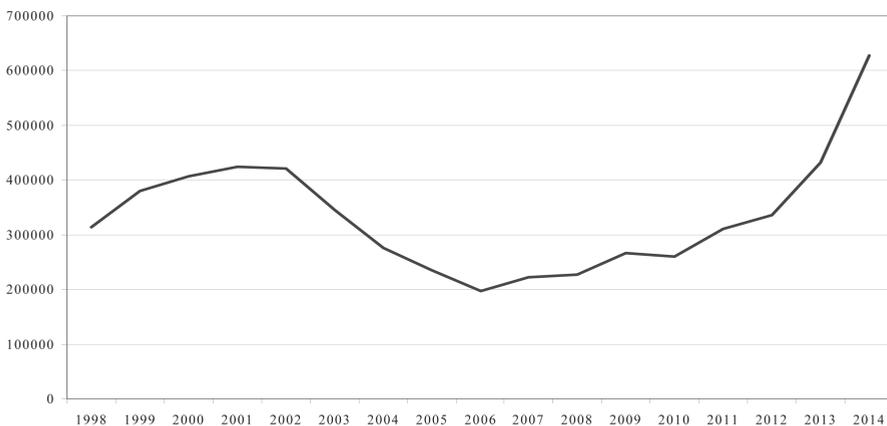
9 Landesberichte unterschiedlicher Aktualität, die auch Darstellungen der sozialen Rechte für Asylbewerber enthalten, finden sich auf den Internetseiten der Asylum Information Database (AIDA) (abrufbar unter: <http://www.asylumineurope.org/>). Die Aufnahmebedingungen in den EU-Mitgliedsstaaten waren Gegenstand einer rechtsvergleichenden Studie aus dem Jahr 2006 zum Stand der Umsetzung der Aufnahme-Richtlinie 2003/9/EG, vgl. Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states (abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/odysseus\\_synthesis\\_report\\_2007\\_en\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/odysseus_synthesis_report_2007_en_en.pdf)).

gliedstaatlichen Vorschriften die gemeinsamen Standards, die innerhalb der Europäischen Union gelten, erkennen.

## II. Hintergrund: Die derzeitige Situation der Flüchtlingsaufnahme in Europa

### 1. Zunahme der Schutznachfrage

Weltweit sind nach Angaben des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zurzeit knapp 60 Millionen Menschen auf der Flucht.<sup>10</sup> Seit dem Jahr 2011 hat sich die Zahl der Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Asylsuchenden vervierfacht. Ein Grund dieser Entwicklung ist der Bürgerkrieg in Syrien, durch den sich seit dem Jahr 2011 ca. 4 Millionen Menschen gezwungen sahen, ihr Heimatland zu verlassen. Dazu kommen neue Krisenherde in Afrika, dem Nahen Osten, Asien und Osteuropa. Zudem verlassen viele Menschen ihre Heimat, weil sie dort aufgrund der wirtschaftlichen Situation nur noch schlecht oder gar nicht mehr leben können. Die Zunahme der Wanderungsbewegungen erweist sich als ein globales Phänomen, wenn auch mit regionalen Differenzierungen. So ist in den USA die Zahl der Asylbewerber vor allem infolge von Bandengewalt in den zentralamerikanischen Staaten sprunghaft gestiegen. Am stärksten gefordert sind die Nachbarstaaten von Krisenregionen. Die Türkei nimmt derzeit weltweit die meisten Flüchtlinge auf, bedingt durch die Nähe zum benachbarten Syrien.<sup>11</sup>



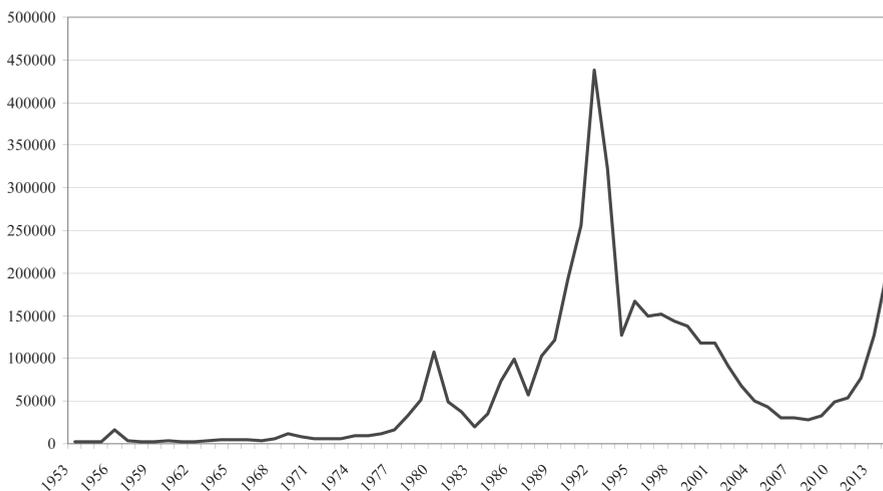
In den Mitgliedstaaten der EU lässt sich die zunehmende Nachfrage nach internationalem Schutz über die letzten Jahre an den in der vorstehenden Graphik veranschaulichten Zahlen der Erst- und Folgeanträge gut ab-

<sup>10</sup> UNHCR, Global Trends 2014, 2014, S. 2 (abrufbar unter: <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html>).

<sup>11</sup> Vgl. zu den größten Aufnahmestaaten: UNHCR, Global Trends 2014, a. a. O., S. 28.

lesen.<sup>12</sup> Diese sind seit 2010 (260 835) gestiegen, seit 2012 (336 015) stärker als zuvor (2014: 626 710). Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, dass die Zahlen nach Höchstständen im Jahr 1992 (670 000 in den damals 15 EU-Mitgliedstaaten) und im Jahr 2001 (424 200 Anträge in 27 Mitgliedstaaten) in den folgenden Jahren gesunken war (bis auf knapp 200 000 Anträge 2006).<sup>13</sup> Der zuletzt feststellbare Anstieg ist vor allem auf die Zunahme von Flüchtlingen aus Syrien zurückzuführen.<sup>14</sup>

Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen in Deutschland, in der nachfolgenden Graphik gemessen an den Erst- und Folgeanträgen, zeigt seit der Einführung der Asylverordnung im Jahr 1953<sup>15</sup> ebenfalls sehr deutlich die Bedeutung von Krisenherden für die Inanspruchnahme des Asylrechts.<sup>16</sup> Der Anstieg ab Mitte der 1970er Jahre war vor allem auf Flüchtlinge aus Asien und der Türkei zurückzuführen. Die bisher höchste Zahl von Anträgen im Jahr 1992 von 438 191 war eine Folge des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien. In beiden Fällen hat der Gesetzgeber auf den Anstieg der Asylbewerberzahlen reagiert.<sup>17</sup> Seit 2010 wird das Asylverfahren wieder vermehrt in Anspruch genommen, zuletzt in besonders starkem Maße. Im ersten Halbjahr 2015 betrug



12 Die Zahlen für 1998 bis 2007 einerseits und 2008 bis 2013 andererseits sind leicht unterschiedlich erfasst (abrufbar unter: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asytct&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asytct&lang=en) und unter: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)).

13 Eurostat, Statistiken über Asyl (abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics/de](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/de)).

14 Eurostat, newsrelease 53/2015 (abrufbar unter: [ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6751779/3-20032015-BP-EN.pdf/35e04263-2db5-4e75-b3d3-6b086b23ef2b](http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6751779/3-20032015-BP-EN.pdf/35e04263-2db5-4e75-b3d3-6b086b23ef2b)).

15 Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen v. 06.01.1953 (BGBl. I, S. 3).

16 BAMF, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe Juni 2015, S. 3 (abrufbar unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile)).

17 Nämlich zunächst durch sog. Beschleunigungsgesetze (BGBl. 1978 I, S. 1107 sowie BGBl. 1980 I, S. 1437) und durch die Einführung des AsylVfG v. 16.07.1982 (BGBl. I, S. 946), dann durch den sog. Asylkompromiss, der 1993 zur Änderung des grundgesetzlichen Asylrechts (BGBl. I, S. 1002) und zur Einführung des AsylBLG (vgl. unten, III.1.) führte.

die Zahl der Erst- und Zweitanträge bereits 179 037 (nach 202 834 Anträgen in 2014). Mit einem weiteren Anstieg ist zu rechnen.

Die Versorgung der Flüchtlinge auch nur mit dem Nötigsten stellt die Aufnahmestaaten vor umfassende Herausforderungen. Zudem sind schnelle Lösungen gefordert, um die humanitäre Hilfe für Asylbewerber sicherzustellen. Das schließt die lange Zeit umstrittenen Seenotrettungsmaßnahmen auf dem Mittelmeer mit ein. In der ersten Hälfte dieses Jahres musste Italien 54 000 Menschen aufnehmen; im krisengeschüttelten Griechenland sind im selben Zeitraum 48 000 Flüchtlinge angekommen.<sup>18</sup> Die aktuelle Finanzkrise verschärft die Situationen in den Aufnahmestaaten im Süden Europas. Aber auch in Deutschland, das zurzeit europaweit die meisten Flüchtlinge aufnimmt, bereitet der gestiegene Schutzbedarf Probleme, die durch eine verzögerte Reaktion auf die absehbar zunehmende Inanspruchnahme des Schutzes verstärkt werden. Allein die Unterbringung der Asylbewerber in geeigneten Quartieren führt zu erheblichen Kosten und ist in vielen Fällen nur provisorisch zu bewältigen. Der Bund hat sich bereit erklärt, die finanzielle Unterstützung der Länder für das laufende Jahr zu stärken,<sup>19</sup> womit vorerst der Streit um die Verteilung der Kosten beigelegt wäre. Zugleich steigt die Zahl der Flüchtlinge, die eines besonderen Schutzes bedürfen.<sup>20</sup> Überproportional angewachsen ist der Anteil unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge, deren Aufnahme auch den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention genügen muss.<sup>21</sup>

## 2. Europäisierung des Asylrechts

### a) Unionsverfassungsrechtliche Grundlagen

In den 1980er Jahren wurde ein neuer Anlauf zur Vertiefung der europäischen Integration gestartet. Er führte zu der Änderung des früheren EWG-Vertrags durch die Einheitliche Europäische Akte<sup>22</sup> und kommt vor allem in einem begrifflichen Wandel gut zum Ausdruck, nämlich dem vom »Gemeinsamen Markt« (*common market*)<sup>23</sup> zum »Binnenmarkt« (*internal market*)<sup>24</sup>. In einem Raum mit weitgehend freiem Personenverkehr wäre es von Beginn

18 Angabe des UNHCR, abrufbar unter: <http://www.unhcr.de/archiv/nachrichten/artikel/7095744f7d2dc6cba20cc204a8429a94/fluechtlingszahlen-auf-griechischer-insel-steigen-1.html>.

19 Dazu zunächst: Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 18.06.2015 (abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/06/2015-06-18-spitzentreffen-im-kanzleramt.html>). Zu der neuesten Planung jetzt der Beschluss v. 24.09.2015 (vgl. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Fluechtlings-und-Asylpolitik/Artikel/2015-09-24-fluechtlings-kanzleramt-sonderseite.html>).

20 Das sind nach Art. 21 RL 2013/33 (Aufnahme-RL, Fn. 87) »Personen wie Minderjährige, unbegleiteten Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien«.

21 Vgl. Art. 21 der Konvention über die Rechte des Kindes v. 20.11.1989 (deutsche Fassung BGBl. 1992 II, S. 121).

22 EEA v. 17.02.1986 (ABl. L 169/1987 S. 1).

23 Vgl. Art. 2 EWGV.

24 Vgl. neben Art. 8 (Gemeinsamer Markt) Art. 8a EWGV i. d. F. durch die EEA.

an angebracht gewesen, auch das Ausländerrecht, d. h. den Zugang und den Status von Personen, die nicht Unionsbürger sind, gemeinschaftlich zu regeln. Die Mitgliedstaaten wollten aber möglichst lange in dieser Hinsicht an ihrer Souveränität festhalten, zumal auch das Freizügigkeitsrecht für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten erst nach und nach ausgebaut worden ist.<sup>25</sup> Dementsprechend sind auch die Regeln zur Aufnahme von Flüchtlingen nur Schritt für Schritt und bis heute nicht vollständig harmonisiert worden.<sup>26</sup> Diese Entwicklung begann mit dem Abkommen von Schengen<sup>27</sup> und damit einem völkervertraglichen Instrument der differenzierten Integration<sup>28</sup>. Das dazu beschlossene Durchführungsabkommen (SDÜ) v. 19.06.1990<sup>29</sup> enthielt Vorschriften über die »Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren«<sup>30</sup>. Mit dem Vertrag von Maastricht<sup>31</sup> wurde die Asylpolitik zu einer Sache gemeinsamen Interesses und Teil der sog. dritten, einer intergouvernementalen Säule der neu geschaffenen EU<sup>32</sup>. Der nächste Schritt erfolgte durch die Einführung eines Titels über Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr mit dem Vertrag von Amsterdam<sup>33</sup>: Damit erfuhr das Asylrecht eine Vergemeinschaftung<sup>34</sup>, und auch das SDÜ wurde durch ein dem Vertrag beigefügtes Protokoll in Gemeinschaftsrecht überführt<sup>35</sup>, allerdings nicht ohne Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark.<sup>36</sup> Nach wie vor ist also im Bereich des Asylrechts von einer differenzierten Integration zu sprechen.

## b) Sekundärrecht

Wichtig sind vor allem die im Rahmen der gemeinsamen Asylpolitik entstandenen europäischen Gesetzgebungsakte. Bei ihnen ist zwischen einer ersten und einer zweiten Phase der gemeinsamen Asylpolitik zu unterscheiden. Im Kern handelt es sich um ein Paket aus einer Verordnung und drei Richtlinien, wobei drei Rechtsakte die Voraussetzungen des Schutzes, die Zuständigkeiten für die Prüfung von Anträgen und das Verfahren betreffen.<sup>37</sup>

25 Vgl. dazu nur *Becker*, Freizügigkeit in der EU – auf dem Weg vom Begleitrecht zur Bürgerfreiheit, EuR 1999, S. 522 ff.

26 Überblick über die Entwicklung bei *Progin-Theuerkauf*, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, vor Art. 77–80 AEUV, Rn. 1 ff.

27 Abkommen v. 14.06.1985 (GMBl. 1986, S. 79), dem dann weitere Staaten beigetreten sind.

28 Vgl. dazu und zur Entwicklung nur *Becker*, Differenzierungen der Rechtseinheit durch »abgestufte Integration«, EuR Beih. 1/1998, S. 29, 35 f.

29 SDÜ v. 19.06.1990 (BGBl. 1993 II, S. 1010).

30 Kap. 7 des SDÜ.

31 V. 07.02.1992 (ABl. C 191/1992, S. 1).

32 Art. K ff. EUV.

33 ABl. C 340/1997, S. 1.

34 Art. 73i ff. EGV.

35 Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union (ABl. C 340/1997, S. 93).

36 Protokoll Nr. 19 über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand, Protokoll Nr. 21 und 22 (ABl. C 326/2012, S. 290, 295, 299).

37 Der vierte Rechtsakt betrifft die nachfolgend beschriebenen Rechte während des Verfahrens. Zu erwähnen ist daneben insbesondere noch die RL 2008/115 über gemeinsame Normen und Verfahren in den

Dazu gehört erstens die RL 2011/95 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes<sup>38</sup> (sog. Qualifikations-RL).<sup>39</sup> Ihr Ziel ist es, in Weiterentwicklung der bis dahin bestehenden Vorschriften,<sup>40</sup> »eine stärkere Angleichung der Vorschriften zur Zuerkennung und zum Inhalt des internationalen Schutzes auf der Grundlage höherer Standards anzustreben.«<sup>41</sup> Sie legt die wesentlichen materiellen Voraussetzungen für die Schutzgewährung dar, wobei sie – in Anknüpfung an die GFK – zwei Gründe unterscheidet: die Eigenschaft als Flüchtling, d. h. einer Person, die politisch verfolgt wird,<sup>42</sup> und die Eigenschaft als »Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz«, der ein bestimmter ernsthafter Schaden<sup>43</sup> droht<sup>44</sup>. Für Personen, die im Rahmen von Kontingenten aufgenommen werden, gilt hingegen die RL 2001/55 über den sog. vorübergehenden Schutz.<sup>45</sup> Ferner enthält die RL 2011/95 nicht nur Vorschriften über einzelne Anerkennungsvoraussetzungen<sup>46</sup>, den Status<sup>47</sup>, sondern auch über die Prüfung von Anträgen und den Inhalt des sog. internationalen Schutzes<sup>48</sup>. Anträge sollen individuell und unter Berücksichtigung bestimm-

---

Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (RückführungsRL) v. 16.12.2008 (ABl. L 348/2008, S. 98).

38 V. 13.12.2011 (ABl. L 337/2011, S. 9).

39 Sie hat die RL 2004/83 v. 29.04.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304/2004, S. 12) abgelöst.

40 Vgl. auch Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem, KOM(2007) 301 endg.

41 Erwäg. Gr. 10 RL 2011/95.

42 Flüchtling ist nach Art. 2 lit. d) RL 2011/95 ein »Drittstaatsangehöriger, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will«, oder ein »Staatenloser, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will und auf den Artikel 12 keine Anwendung findet«.

43 Definiert in Art. 15 RL 2011/95: »Als ernsthafter Schaden gilt a) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe oder b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland oder c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.«

44 Dazu zählt nach Art. 2 lit. f) RL 2011/95 ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, »der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Artikel 15 zu erleiden, und auf den Artikel 17 Absätze 1 und 2 keine Anwendung findet und der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will«.

45 RL 2001/55 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten v. 20.07.2001 (ABl. L 212/2001, S. 12).

46 So hinsichtlich der Nachfluchtgründe, der Verfolger und des internen Schutzes (Art. 5 bis 7 RL 2011/95); ferner der Voraussetzungen für Flüchtlinge (Art. 9, 10 und 12 RL 2011/95) und für den subsidiären Schutz (Art. 15 und 17 RL 2011/95).

47 Für Flüchtlinge Art. 11, 13 und 14 RL 2011/95, für subsidiären Schutz Art. 16, 18 und 19 RL 2011/95.

48 Art. 20 ff. RL 2011/95.

ter Fakten geprüft werden.<sup>49</sup> Beim internationalen Schutz ist der Grundsatz der Familieneinheit zu wahren.<sup>50</sup> Für die Aufenthaltsrechte besteht eine Abstufung: Flüchtlingen i. e. S. sind sie auf mindestens drei Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit einzuräumen,<sup>51</sup> für Personen mit subsidiärem Schutz muss der »verlängerbare Aufenthaltstitel ... mindestens ein Jahr und im Fall der Verlängerung mindestens zwei Jahre gültig sein.«<sup>52</sup>

Ein zweiter unionaler Gesetzgebungsakt betrifft die Festlegung der Zuständigkeit für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz. Diese Festlegung stand am Beginn des europäischen Asylrechts im oben erwähnten SDÜ und ist jetzt in der sog. Dublin III-Verordnung, der VO 604/2013<sup>53</sup>, enthalten.<sup>54</sup> Kurz gesagt gilt danach, dass der Staat zuständig ist, in dem legal oder illegal die Grenze überschritten wird<sup>55</sup>, es sei denn, es ergibt sich aus dem Grundsatz der Wahrung der Familieneinheit eine Abweichung.<sup>56</sup> Der zuständige Staat ist zur Prüfung des Antrags auf Schutz<sup>57</sup> und zur Aufnahme bzw. nach Weiterreise eines Antragstellers auch zu dessen Wiederaufnahme verpflichtet.<sup>58</sup> Ein unzuständiger Staat kann innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung vom zuständigen Staat die Übernahme verlangen (sog. Aufnahmegesuch); tut er das nicht, so wird er selbst zuständig.<sup>59</sup> Auch in diesem Zusammenhang sind verfahrensrechtliche Verpflichtungen vorgesehen, nämlich zur Führung eines persönlichen Gesprächs mit dem Schutzsuchenden<sup>60</sup>, zur Beachtung von besonderen Garantien für Minderjährige<sup>61</sup> sowie zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten<sup>62</sup>.

Nähere Vorgaben über das Verfahren zur Prüfung des internationalen Schutzes enthält die RL 2013/32 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes<sup>63</sup> (sog. Verfahrens-RL).

49 Art. 4 RL 2011/95.

50 Art. 23 RL 2011/95.

51 Art. 24 Abs. 1 RL 2011/95.

52 Art. 24 Abs. 2 RL 2011/95. Abgestuft sind auch die Vorschriften über die Reisedokumente (Art. 25 RL 2011/95). Vgl. zu den Voraussetzungen eines Widerrufs EuGH v. 24.06.2015, Rs. C-373/13 (H. T. gegen Land Baden-Württemberg), n. v.

53 V. 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (ABl. L 180/2013, S. 31).

54 Mit Ablösung der sog. Dublin II-VO 343/2003 v. 18.02.2003 (ABl. L 50/2003, S. 1). Vgl. dazu Marx, Änderungen im Dublin-Verfahren nach der Dublin III-Verordnung, ZAR 2014, S. 5 ff.; Hruschka, The (reformed) Dublin III Regulation – a tool for enhanced effectiveness and higher standards of protection?, ERA Forum 2014, S. 469 ff.

55 Art. 3 i.V.m. Art. 13 und 14 VO 604/2013 (einschließlich der Zuständigkeit für den internationalen Transitbereich eines Flughafens, Art. 15 VO 604/2013), ferner ein Staat, der ein Visum oder Aufenthaltstitel ausgestellt hat, Art. 12 VO 604/2013.

56 Art. 7 i.V.m. 8 ff. VO 604/2013. Zu abhängigen Personen Art. 16 VO 604/2013.

57 Der das Verfahren der Zuständigkeitsbestimmung auslöst, vgl. Art. 20 VO 604/2013.

58 Art. 18 VO 604/2013.

59 Art. 21 VO 604/2013. Vgl. zur Überstellungsentscheidung und zu dem Rechtsschutz der Betroffenen Art. 26 und 27, zur Überstellung Art. 28 ff. VO 604/2013. Vgl. dazu auch EuGH v. 10.12.2013, Rs. C-394/12 (Abdullahi), n. v. Rn. 55 ff.

60 Art. 5 VO 604/2013.

61 Art. 6 VO 604/2013.

62 Art. 34 ff. VO 604/2013.

63 V. 26.06.2013 (ABl. L 180/2013, S. 60).

Auch bei ihr handelt es sich um eine Neufassung<sup>64</sup>, mit der die zweite Phase der gemeinsamen Asylpolitik durchgeführt werden soll. Sie regelt neben dem Zugang und dem Verbleiberecht<sup>65</sup> insbesondere die Anforderungen an das Verfahren<sup>66</sup> und die Entscheidung einschließlich der Verfahrensrechte der Betroffenen<sup>67</sup>, nicht ohne auch nähere Vorgaben für die Modalitäten der persönlichen Anhörung<sup>68</sup> und die Rechtsbehelfe<sup>69</sup> niederzulegen. Ferner enthält sie Vorschriften über sichere Herkunfts- und Drittstaaten<sup>70</sup> sowie über Folgeanträge<sup>71</sup>.

### c) Reservefunktion des grundgesetzlichen Asylrechts

Insgesamt wird mit diesen EU-Gesetzen und den nachfolgend genannten Rechten im Aufenthalt das Asylrecht weitgehend europäisiert. Damit wird zugleich Art. 16a GG als verfassungsrechtliche Grundlage der Asylgewährung in Deutschland unionsrechtlich überlagert. Eigenständige Bedeutung kann Art. 16a GG vor allem dort zukommen, wo er weitergehende Garantien enthält.<sup>72</sup> Das hat praktisch kaum Bedeutung für die Voraussetzungen des Schutzes, aber in letzter Zeit für den Zugang zu ihm. Das verfassungsrechtlich verbürgte Asylrecht entfaltet eine Reservefunktion, wenn und soweit sich das gemeinsame Asylsystem der EU als unzureichend erweist.<sup>73</sup> Diese Funktion spielt mittlerweile wieder eine spürbare Rolle. Davon zeugt die in letzter Zeit zunehmende Entscheidungstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts.<sup>74</sup>

## 3. Gemeinsame Standards für die Aufnahme von Flüchtlingen

### a) Mit einem Schutzstatus verbundene Rechte

Die vorstehend genannten Vorschriften geben für die folgende Untersuchung insofern einen Rahmen ab, als sie die Berechtigung zum Erhalt eines internationalen Schutzes, das zur Feststellung dieser Berechtigung erforder-

64 Der früheren Richtlinie 2005/85 v. 01.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. L 326/2005, S. 13).

65 Art. 6 und 9 RL 2013/32.

66 Das sog. Prüfungsverfahren soll innerhalb von sechs Monaten nach förmlicher Antragstellung zum Abschluss gebracht werden, Art. 31 Abs. 3 RL 2013/32, wobei allerdings verschiedene Verlängerungsgründe vorgesehen sind. Zum Verfahren an der Grenze Art. 43 RL 2013/32. Vgl. zur Prüfung von Ereignissen und Umständen, die eine behauptete sexuelle Ausrichtung eines Asylbewerbers betreffen, im Lichte der Grundrechte der Betroffenen EuGH v. 02.12.2014, Rs. C-148/13 bis C-150/13 (A, B und C gegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), n. v.

67 Art. 10 ff. RL 2013/32.

68 Art. 14 ff. RL 2013/32.

69 Art. 46 RL 2013/32.

70 Art. 36 bis 39 RL 2013/32.

71 Art. 40f. RL 2013/32.

72 Vgl. Becker, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2010, Art. 16a Rn. 24, und näher Fröhlich, Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts, 2011, S. 331 ff.

73 Vgl. unten, II.4.

74 Dazu und zu den damit verbundenen verfahrensrechtlichen Problemen Neidhardt/Ehrbeck, Das BVerfG als Beschwerdeinstanz in Dublin-Eilsachen?, NVwZ 2015, S. 761 ff.

liche Verfahren mit der Festlegung der Zuständigkeiten und die Aufenthaltsrechte, die den Schutz in der Sache realisieren, regeln. Wichtig ist dabei insbesondere die Unterscheidung von Flüchtlingen i. e. S. oder Asylberechtigten auf der einen Seite und von Personen, die nicht politisch verfolgt sind, aber subsidiären Schutz genießen (z. T. als »kleines Asyl« bezeichnet) auf der anderen Seite. Dazu kommen Personen, die vorübergehenden Schutz erhalten<sup>75</sup> und in der Sache als Kontingentflüchtlinge bezeichnet werden können.

Sowohl hinsichtlich der Aufenthaltsrechte<sup>76</sup> wie der Rechte im Aufenthalt wird zwischen beiden Kategorien Schutzberechtigter unterschieden.<sup>77</sup> Als Grundsatz gilt, dass Flüchtlinge eigenen Staatsangehörigen gleichgestellt werden sollen, für Personen mit subsidiärem Schutz hingegen gewisse Einschränkungen bestehen.<sup>78</sup> Das wird durch die Qualifikations-RL geregelt, und zwar bezogen auf den Zugang zur Beschäftigung<sup>79</sup>, den Zugang zur Bildung<sup>80</sup> und die Sozialhilfeleistungen, die im Falle des subsidiären Schutzes auf »Kernleistungen beschränkt« werden können.<sup>81</sup> Keine Differenzierung ist vorgesehen für die medizinische Versorgung<sup>82</sup>, den Zugang zu Wohnraum<sup>83</sup> und die Freizügigkeit<sup>84</sup>. Besondere Vorschriften gelten für unbegleitete Minderjährige.<sup>85</sup> Zudem müssen die Mitgliedstaaten den Zugang zu »Integrationsprogrammen, die sie als den besonderen Bedürfnissen von Personen mit Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutzstatus angemessen erachten«, gewähren oder »die erforderlichen Voraussetzungen, die den Zugang zu diesen Programmen garantieren«, schaffen.<sup>86</sup>

#### b) Rechte während des Verfahrens (Aufnahme-RL)

Die hier besonders interessierenden Rechte im Aufenthalt während des Antragsverfahrens richten sich hingegen nach der RL 2013/33 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen,<sup>87</sup> der sog. Aufnahme-RL.<sup>88</sup> Deren Bestimmungen sind im Wesent-

---

75 Auf der Grundlage der RL 2001/55 (Fn. 45).

76 Vgl. vorstehend II.2.

77 Vgl. für die Rechte bei vorübergehendem Schutz Art. 12 ff. RL 2001/55.

78 Wobei der Status des subsidiären Schutzes von dem Status eines Ausländers, dem wegen drohender Gesundheitsgefahren im Heimatstaat Abschiebungsschutz gewährt wird, zu unterscheiden sein kann, vgl. EuGH v. 18.12.2014, Rs. C-542/13 (Mohamed M'Bodj), n. v.

79 Art. 26 RL 2011/95.

80 Art. 27 RL 2011/95.

81 Art. 29 Abs. 2 RL 2011/95.

82 Mit dem Anspruch auf Zugang zu allgemeinen Leistungen und einer angemessenen Versorgung im Hinblick auf durch die Verfolgung eingetretenen Schäden, vgl. Art. 30 RL 2011/95.

83 Art. 32 RL 2011/95.

84 Art. 33 RL 2011/95.

85 Insbesondere für Betreuung und Unterbringung, Art. 31 RL 2011/95.

86 Art. 34 RL 2011/95.

87 V. 26.06.2013 (ABl. L 180/2013, S. 96).

88 Sie hat die RL 2003/9 v. 27.01.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. L 31/2003, S. 18) abgelöst.

lichen bis spätestens zum 20.07.2015 in nationales Recht umzusetzen.<sup>89</sup> Die Aufnahme-RL regelt zum einen Aufenthaltsbeschränkungen und Haft<sup>90</sup> und verpflichtet die Mitgliedstaaten zur weitestmöglichen Wahrung der Familieneinheit<sup>91</sup>. Zum anderen legt sie Mindestvorschriften für soziale Rechte einschließlich des Rechtsschutzes<sup>92</sup> fest mit dem grundsätzlichen Ziel, eine menschenwürdige Behandlung zu sichern – wobei diese Mindestvorschriften auch dann einzuhalten sind, wenn ein Asylbewerber einem anderen Mitgliedstaat zuständigkeitshalber überstellt werden soll.<sup>93</sup> Die Aufnahme-RL enthält auch insoweit Sondervorschriften für Minderjährige<sup>94</sup> und andere besonders Schutzbedürftige<sup>95</sup>.

Die einzuhaltenden Mindestbedingungen beziehen sich zum einen auf die schulische Bildung<sup>96</sup>, den Zugang zum Arbeitsmarkt, der spätestens neun Monate nach Stellung des Antrags zu gewähren ist,<sup>97</sup> und zur beruflichen Bildung<sup>98</sup>.

Zum anderen werden Sozial- und Gesundheitsleistungen in der Aufnahme-RL geregelt. Hinsichtlich der medizinischen Versorgung müssen die Mitgliedstaaten dafür »Sorge tragen«, »dass Antragsteller die erforderliche medizinische Versorgung erhalten, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten und schweren psychischen Störungen umfasst«, und sie haben »Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung« zu gewähren.<sup>99</sup> Allerdings sind dabei auch die Vorgaben zu beachten, die für die Unterhaltssicherung bestehen.<sup>100</sup> Das betrifft die Möglichkeit, Leistungen von der Bedürftigkeit abhängig zu machen und unter Umständen einen Eigenanteil der Antragsteller zu verlangen.<sup>101</sup> Und als allgemeiner Grundsatz gilt, dass Leistungen »einem angemessenen Lebensstandard entsprechen« müssen, »der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet.«<sup>102</sup> Geldleistungen und Gutscheine sollen »nach den Gepflo-

89 Art. 31 RL 2013/33.

90 Art. 7 bis 11 RL 2013/33.

91 Art. 12 RL 2013/33.

92 Vgl. Art. 26 RL 2013/33.

93 Vgl. (noch zur RL 2003/9) EuGH v. 27.09.2012, Rs. C-179/11 (Cimade und GISTI), n. v., Rn. 39.

94 Art. 23 und für unbegleitete Minderjährige Art. 24 RL 2013/33.

95 Sog. »schutzbedürftige Personen«, Art. 21, 22 und 25 RL 2013/33.

96 Mit dem Grundsatz, den Zugang zum Bildungssystem in ähnlicher Weise wie für eigene Staatsangehörige vorzusehen, näher Art. 14 RL 2013/33.

97 Er muss effektiv sein, kann aber nationalen Voraussetzungen und vor allem einem Vorrang für Unionsbürger und daueraufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige unterliegen, vgl. Art. 15 RL 2013/33.

98 Art. 16 RL 2013/33.

99 Art. 19 RL 2013/33.

100 Art. 17 RL 2013/33.

101 Art. 17 Abs. 3 und 4 RL 2013/33.

102 Art. 17 Abs. 2 RL 2013/33. Dazu, dass bei der Gewährung von Geldleistungen diese ausreichen müssen für ein menschenwürdiges Leben, »bei dem die Gesundheit und der Lebensunterhalt der Asylbewerber gewährleistet sind, indem sie insbesondere in die Lage versetzt werden, eine Unterkunft zu finden, gege-

genheiten« berechnet werden, die gelten, »um eigenen Staatsangehörigen einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten«,<sup>103</sup> allerdings mit einem wichtigen Vorbehalt: Verminderte Leistungen sind zulässig bei Sachleistungen und wenn die allgemein vorgesehenen Regelleistungen einen höheren Lebensstandard decken sollen.<sup>104</sup> Schließlich besteht eine relativ ausführliche Bestimmung über die Unterbringung, wenn diese in Form einer Sachleistung gewährt wird. Dabei wird zwar nicht eine bestimmte Raumgröße vorgesehen, aber es werden verschiedene Unterbringungsmöglichkeiten beschrieben, und für sog. »Unterbringungszentren« wird verlangt, dass diese »einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten«.<sup>105</sup> Für die Belegung von Räumlichkeiten gelten einige Vorgaben<sup>106</sup>, das in »den Unterbringungszentren eingesetzte Personal muss angemessen geschult sein«,<sup>107</sup> während Betroffenenbeiräte optional sind.<sup>108</sup> Auch für die allgemeinen Maßgaben zur Unterbringung existiert allerdings ein Vorbehalt:<sup>109</sup> »In begründeten Ausnahmefällen können die Mitgliedstaaten für einen angemessenen Zeitraum, der so kurz wie möglich sein sollte, andere Modalitäten« für die Leistungen vorsehen, nämlich wenn das zur Beurteilung besonderer Schutzbedarfe notwendig ist oder wenn »die üblicherweise verfügbaren Unterbringungskapazitäten vorübergehend erschöpft sind«. In diesen Fällen reduziert sich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf die Deckung der »Grundbedürfnisse«.<sup>110</sup>

#### 4. Unzulänglichkeiten des derzeit bestehenden Systems

##### a) Versagen der Zuständigkeitsregelungen

Die Zahlen belegen, dass die im sog. Gemeinsamen Europäischen Asylsystem vorgesehene Zuständigkeitsaufteilung in der Praxis regelmäßig nicht eingehalten wird. Die Flüchtlinge erreichen zwar zu großen Teilen im Süden und Südosten der EU europäischen Boden. Aber die meisten Asylanträge werden in den Ländern Mittel- und Nordeuropas verzeichnet.

---

benenfalls auf dem privaten Wohnungsmarkt«, EuGH v. 27.02.2014, Rs. C-79/13 (Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers) n. v. Rn. 42.

103 Art. 17 Abs. 5 S. 1 RL 2013/33.

104 Art. 17 Abs. 5 S. 2 RL 2013/33: »Die Mitgliedstaaten können Antragstellern in dieser Hinsicht eine weniger günstige Behandlung im Vergleich mit eigenen Staatsangehörigen zuteil werden lassen, insbesondere wenn materielle Unterstützung teilweise in Form von Sachleistungen gewährt wird oder wenn das, auf eigene Staatsangehörige anzuwendende, Leistungsniveau darauf abzielt, einen Lebensstandard zu gewährleisten, der über dem nach dieser Richtlinie für Antragsteller vorgeschriebenen Lebensstandard liegt.«

105 Art. 18 Abs. 1 RL 2013/33.

106 Art. 18 Abs. 2 bis 6 RL 2013/33.

107 Art. 18 Abs. 7 RL 2013/33.

108 Art. 18 Abs. 8 RL 2013/33.

109 Art. 18 Abs. 9 RL 2013/33.

110 Damit ist weiterhin möglich, dass Mitgliedstaaten bei Erschöpfung ihrer Unterbringungsstrukturen Asylbewerber auf die allgemeinen Sozialhilfeleistungen verweisen, vgl. zur Vorgänger-RL 2003/9 EuGH v. 27.02.2014, Rs. C-79/13 (Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers) n. v. Rn. 47 ff.

Asylanträge zwischen 2008 und 2014 in der EU (Erst- und Folgeanträge)<sup>111</sup>

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Belgien	15 940	22 955	26 560	32 270	28 285	21 215	22 850
Bulgarien	745	855	1025	890	1385	7145	11 080
Dänemark	2375	3775	5100	3985	6075	7230	14 715
Deutschland	26 945	33 035	48 590	53 345	77 650	126 995	202 815
Estland	15	40	35	65	75	95	155
Finnland	3770	5700	3675	2975	3115	3220	3625
Frankreich	41 845	47 625	52 725	57 335	61 455	66 265	64 310
Griechenland	19 885	15 925	10 275	9310	9575	8225	9435
Irland	3865	2690	1940	1290	955	945	1450
Italien	30 145	17 670	10 050	40 355	17 350	26 620	64 625
Kroatien						1080	450
Lettland	55	60	65	340	205	195	375
Litauen	520	450	495	525	645	400	440
Luxemburg	455	485	785	2155	2055	1070	1150
Malta	2605	2385	175	1890	2080	2245	1350
Niederlande	15 255	16 140	15 100	14 600	13 100	13 095	24 535
Österreich	12 750	15 815	11 060	14 455	17 450	17 520	28 065
Polen	8515	10 595	6540	6890	10 755	15 245	8025
Portugal	160	140	160	275	295	505	445
Rumänien	1180	965	885	1720	2510	1495	1545
Schweden	24 875	24 260	31 940	29 710	43 945	54 365	81 325
Slowakei	905	820	540	490	730	440	330
Slowenien	260	200	245	360	305	270	385
Spanien	4515	3005	2745	3420	2565	4495	5615
Tschechien	1650	1245	790	755	755	710	1155
Ungarn	3175	4670	2105	1695	2155	18 900	42 775
VK		31 695	24 365	26 940	28 895	30 820	31 945
Zypern	3920	3200	2875	1770	1635	1255	1745
<i>EU</i>	<i>226 330</i>	<i>266 395</i>	<i>260 835</i>	<i>309 820</i>	<i>336 015</i>	<i>432 055</i>	<i>626 710</i>

In Deutschland wird ungefähr ein Drittel der Asylanträge aller 32 Dublin-Staaten bearbeitet, gefolgt von Schweden. Deutlich geringer sind die Antragszahlen dagegen in den drei anderen großen Mitgliedstaaten Italien, Frankreich und Vereinigtes Königreich. Bei der Verteilung pro Einwohner zeigt sich ein ähnliches Bild. Schweden hat im Jahr 2014 die meisten Asylbewerber aufgenommen (8,4 Anträge pro tausend Einwohner in 2014). Deutschland steht mit 2,5 Asylbewerbern pro tausend Einwohner an siebter Stelle hinter Ländern wie der Schweiz, Dänemark und Norwegen; der EU-weite

111 Quelle: Eurostat (abrufbar unter: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)).

Durchschnitt liegt bei 1,2.<sup>112</sup> Die wirtschaftlich leistungsstarken Länder sind damit überproportional häufig Ziel der Flüchtlinge, obwohl gemäß der Dublin III-VO grundsätzlich der Erstaufnahmestaat in der Pflicht ist, das Asylverfahren durchzuführen.

Dafür gibt es mehrere Ursachen. Zum einen wird oftmals nach Ankunft der Flüchtlinge das Asylverfahren nicht ordnungsgemäß eingeleitet, und die Asylsuchenden werden nicht registriert. Das ist nicht zuletzt deshalb problematisch, weil die Erfassung der Personaldaten und Fingerabdrücke in der Eurodac-Datenbank ein überaus wirksames Mittel darstellt, um die Zuständigkeit für das Asylverfahren zu ermitteln.<sup>113</sup> Seit Einführung des Systems basieren fast 70 % der Dublin-Verfahren auf Eurodac-Treffern.<sup>114</sup> Die unterbliebene Registrierung kann auf einen illegalen Grenzübertritt zurückzuführen sein, in letzter Zeit kommt als Grund dafür aber offensichtlich und zunehmend auch die Überlastung der für die Grenzkontrollen zuständigen Behörden in Betracht. Zum anderen kann die Weiterwanderung von Asylbewerbern auch bei erfolgter Registrierung nur begrenzt kontrolliert werden. In diesen Fällen scheint eine Überstellung an den Erstzufluchtsstaat<sup>115</sup> auf Schwierigkeiten zu stoßen.<sup>116</sup> Das zeigt die Zahl der Übernahmeersuchen,<sup>117</sup> welche die Bundesrepublik gegenüber anderen Mitgliedstaaten im Rahmen der Dublin-VO gestellt hat. Deren Anteil, gemessen an den Asylerstanträgen, betrug für das Jahr 2014 lediglich ca. 20 %, wobei sich Rücküberstellungsgesuche weit überwiegend an Italien richteten.<sup>118</sup> Dabei ist zu bedenken, dass nach der Rechtsprechung des EuGH die Mitgliedstaaten darauf achten müssen, nicht durch ein unangemessen langes Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats eine Situation zu verschlimmern, in der die Grundrechte des Asylbewerbers ver-

112 Asylanträge per 1000 Einwohner im Jahr 2014, in: Eurostat newsreleases, 53/205 v. 20.03.2015, S. 2 (abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6751779/3-20032015-BP-EN.pdf/35e04263-2db5-4e75-b3d3-6b086b23ef2b>). Vgl. im Einzelnen:

Belgien	2.1	Irland	0.3	Österreich	3.3	Tschechien	0.1
Bulgarien	1.5	Italien	1.1	Polen	0.2	Ungarn	4.3
Dänemark	2.6	Kroatien	0.1	Portugal	0.0	VK	0.5
Deutschland	2.5	Lettland	0.2	Rumänien	0.1	Zypern	2.0
Estland	0.1	Litauen	0.2	Schweden	8.4	Island	0.5
Finnland	0.7	Luxemburg	2.1	Slowakei	0.1	Liechtenstein	1.8
Frankreich	1.0	Malta	3.2	Slowenien	0.2	Norwegen	2.6
Griechenland	0.9	Niederlande	1.6	Spanien	0.1	Schweiz	2.9

113 So das Ziel des Eurodac-Systems, Art. 1 VO 603/2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 v. 26.06.2013 (ABl. L 180/2013, S. 1).

114 Vgl. Antwort der Bundesregierung, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2014, BT-Drucks. 18/3850, S. 22.

115 Vgl. oben, II.2.

116 Auch auf rechtliche, weil seit Geltung der Dublin III-VO bei bereits anerkanntem subsidiärem Schutz und Migration in ein anderes EU-Land die ursprüngliche Zuständigkeitsverteilung nicht mehr anwendbar ist, vgl. BT-Drucks. 18/3850, S. 42.

117 Vgl. zu den Gesamtzahlen Angaben von Eurostat vom März 2014 (abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin\\_statistics\\_on\\_countries\\_responsible\\_for\\_asylum\\_application](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application)).

118 Vgl. zu den Zahlen und den betroffenen Ländern BT-Drucks. 18/3850, S. 22 ff., wonach nur ca. 35 000 Verfahren von 170 000 Erstanträgen betroffen waren.

letzt werden.<sup>119</sup> Auch wenn nach Angaben der Bundesregierung in Deutschland die Verfahrensdauer bis zum Überstellungsgesuch nur ca. 4–5 Monate beträgt,<sup>120</sup> erfordert das Dublin-Verfahren einen erheblichen Personalaufwand und Zeitaufwand, um zunächst die Fluchtrouten zu prüfen. Erst anschließend kann über das eigentliche Asylgesuch entschieden werden.

### b) Mängel in der Aufnahme als Überstellungshindernisse

Das sog. Dublin-System versagt aber nicht nur, weil und wenn die Zuständigkeit der Erstzufluchtsstaaten umgangen wird. Vielmehr scheitert eine Rücküberstellung zunehmend auch daran, dass diese Staaten die Mindeststandards für die Aufnahme von Flüchtlingen nicht einhalten. Dann entstehen rechtliche Überstellungshindernisse, die Überstellung eines weitergewanderten Asylbewerbers von dem Zweit- in ein Erstaufnahmeland kann einen Verstoß gegen Grund- und Menschenrechte darstellen.

Das gilt bei einem Komplettersagen eines nationalen Asylsystems, wie es Griechenland durch die Rechtsprechung attestiert worden ist. Wegen der dortigen mangelhaften Haft- und Aufnahmebedingungen hatte der EGMR mit seiner Entscheidung *M. S. S.* jegliche Dublin-Rücküberstellungen nach Griechenland als Verstoß gegen Art. 3 EMRK angesehen und für konventionswidrig erklärt.<sup>121</sup> Der Gerichtshof erkannte in der Behandlung des Beschwerdeführers keinen Einzelfall, sondern einen generellen Zustand, der eine Vielzahl an Antragstellern betraf und eine erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK darstellte.<sup>122</sup> Der EuGH hat sich dieser Rechtsprechung angeschlossen und auf der Grundlage des Art. 4 GRC den Begriff des systemischen Mangels geprägt.<sup>123</sup> Dieser Begriff hat mittlerweile in leichter Abwandlung Eingang in das EU-Zuständigkeitssystem gefunden. In Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 der Dublin III-VO ist von »systemischen Schwachstellen« die Rede, »die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung ... mit sich bringen«. Liegen wesentliche Gründe für die Annahme vor, dass solche »Schwachstellen« im an sich zuständigen Mitgliedstaat bestehen, gilt die Überstellung als unmöglich. Von der Relevanz eines »systemischen Versagens« als Überstellungshindernis geht auch der EGMR aus, der in seiner

119 EuGH v. 21.12.2011, Rs. C-411/10 und 493/10 (N.S), n. v., Rn. 108; vgl. auch etwa VG Düsseldorf v. 20.03.2015, 13 K 501/14.A.

120 So 2013 und 2014, aber mit abnehmender Zeitdauer, BT-Drucks. 18/3850, S. 16.

121 EGMR v. 21.01.2011, Nr. 30696/09 (HUDOC). Dazu *Bank/Hruschka*, Die EuGH-Entscheidung zu Überstellungen nach Griechenland und ihre Folgen für Dublin-Verfahren (nicht nur) in Deutschland, ZAR 2012, S. 182 ff.; *Hailbronner/Thym*, Vertrauen im europäischen Asylsystem, NVwZ 2012, S. 406 ff.; *Marx*, Solidarität im grundrechtskonformen europäischen Asylsystem, NVwZ 2012, S. 409 ff.

122 Urt. M. S. S./Griechenland und Belgien, a. a. O., Rn. 254 ff.

123 EuGH v. 21.12.2011, Rs. C-411/10 und 493/10 (N.S), Slg. 2011, S. 13 905, Rn. 75 ff., 89: »Das in jenem Urteil beschriebene Ausmaß der Beeinträchtigung der Grundrechte zeugt von einer systemischen Unzulänglichkeit des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in Griechenland zur Zeit der Überstellung des Beschwerdeführers M. S. S.« Krit. dazu *Labayle*, Droit d'asile et confiance mutuelle: regard critique sur la jurisprudence européenne, CDE 2014, S. 501 ff.

Rechtsprechung zu Italien<sup>124</sup> und Ungarn<sup>125</sup> allerdings ein solches Versagen im Ergebnis ablehnte.<sup>126</sup> Das Abstellen auf »systemische Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in einem Mitgliedstaat« mit der gleichzeitigen Beschränkung des Rechtsschutzes von Asylbewerbern gegen die Überstellung auf diesen Einwand<sup>127</sup> soll dazu dienen, das Verteilungssystem und die damit festgelegte Verantwortung der Mitgliedstaaten für eine ordnungsgemäße Prüfung der Asylverfahren nicht grundsätzlich in Frage zu stellen.

Nicht ganz eindeutig ist, inwieweit auch Verstöße im Einzelfall zu Überstellungshindernissen führen.<sup>128</sup> In der Rechtssache *Tarakhel* ist die Große Kammer des EGMR davon ausgegangen, dass eine Überstellung auch dann Art. 3 EMRK verletzen kann, wenn in einem Staat zwar nicht das Aufnahmesystem komplett versagt, aber doch eine »beachtliche Zahl von Asylbewerbern« unter nicht zumutbaren Bedingungen untergebracht wird<sup>129</sup> und wenn die individuelle Situation einen bestimmten Grad an Gefährdung erreicht, wobei besondere Schutzbedarfe von bestimmten Personengruppen zu berücksichtigen sind.<sup>130</sup> Daraus folgt zumindest die Unzulässigkeit der Überstellung besonders schutzbedürftiger Personen<sup>131</sup> in Mitgliedstaaten, in denen entspre-

124 EGMR v. 02.04.2013, Nr. 27 725/10 (Mohammed Hussein) (HUDOC), Rn. 62 ff., 78: »the Court does not find it established that the applicant's treatment in Italy, either as an asylum seeker or as an alien having been accepted as a person in need of international protection, can be regarded as having attained the minimum level of severity required for treatment to fall within the scope of Article 3.«

125 EGMR v. 03.07.2014, Nr. 71 932/12 (Mohammadi).

126 Ebenso das BVerwG zu Italien, Beschl. v. 15.04.2014, 10 B 17/14. Vgl. auch *Thym*, Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien, ZAR 2013, S. 331 ff.

127 EuGH v. 10.12.2013, Rs. C-394/12 (Abdullahi), n. v., Rn. 55.

128 In diesem Sinne *Wendel*, Menschenrechtliche Überstellungsverbote: Völkerrechtliche Grundlagen und verwaltungsrechtliche Konkretisierung, DVBl. 2015, S. 731, 735 f.; etwas anders *Lübbe*, »Systemische Mängel« in Dublin-Verfahren, ZAR 2014, S. 105 ff.; *dies.*, »Systemic Flaws' and Dublin Transfers: Incompatible Tests before the CJEU and the ECtHR?, International Journal of Refugee Law, 2015, S. 1 ff. Zusammenfassend zu den Überstellungshindernissen *Bergmann*, Das Dublin-Asylsystem, ZAR 2015, S. 81 ff.

129 EGMR v. 04.11.2014, Nr. 29 217/12 (HUDOC), Rn. 115: »While the structure and overall situation of the reception arrangements in Italy cannot therefore in themselves act as a bar to all removals of asylum seekers to that country, the data and information set out above nevertheless raise serious doubts as to the current capacities of the system. Accordingly, in the Court's view, the possibility that a significant number of asylum seekers may be left without accommodation or accommodated in overcrowded facilities without any privacy, or even in insalubrious or violent conditions, cannot be dismissed as unfounded.«

130 EGMR, a. a. O., Rn. 118: »The Court reiterates that to fall within the scope of Article 3 the ill-treatment must attain a minimum level of severity. The assessment of this minimum is relative; it depends on all the circumstances of the case, such as the duration of the treatment and its physical or mental effects and, in some instances, the sex, age and state of health of the victim (see paragraph 94 above). It further reiterates that, as a »particularly underprivileged and vulnerable« population group, asylum seekers require »special protection« under that provision.«

131 Zu Kindern EGMR, a. a. O., Rn. 119: »This requirement of »special protection« of asylum seekers is particularly important when the persons concerned are children, in view of their specific needs and their extreme vulnerability. This applies even when, as in the present case, the children seeking asylum are accompanied by their parents (see Popov, cited above, § 91). Accordingly, the reception conditions for children seeking asylum must be adapted to their age, to ensure that those conditions do not »create ... for them a situation of stress and anxiety, with particularly traumatic consequences« (see, mutatis mutandis, Popov, cited above, § 102). Otherwise, the conditions in question would attain the threshold of severity required to come within the scope of the prohibition under Article 3 of the Convention.«

chende Aufnahmebedingungen herrschen, soweit diese Mitgliedstaaten nicht im Einzelfall garantieren, ausreichende Aufnahmebedingungen einzuhalten.<sup>132</sup>

Die menschenrechtlichen Vorgaben für die Durchführung von Asylverfahren und die dabei zu beachtenden Aufnahmebedingungen sind in der Rechtsprechung des EGMR relativ offen formuliert.<sup>133</sup> Das Mindestmaß für die sozialen Rechte von Asylbewerbern wird innerhalb der EU insofern durch unionales Sekundärrecht festgelegt und damit auch im Hinblick auf die Beurteilung möglicher Überstellungs Hindernisse konkretisiert.<sup>134</sup> Tatsächlich dürften sich allerdings angesichts der Möglichkeit der Reduzierung des Unterhalts auf »Grundbedürfnisse« nach der Aufenthalts-RL<sup>135</sup> kaum Unterschiede zu den menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten ergeben.

### *c) Folgerungen für das Funktionieren des sog. gemeinsamen Asylsystems*

Die Regelung, nach der Erstzufluchtsstaaten primär für die Prüfung von Asylanträgen zuständig sind, folgt der Verantwortung für die Sicherung der Außengrenzen der EU. Allerdings werden die Grenzstaaten bei der Erfüllung dieser Aufgaben nur unzureichend von der EU insgesamt unterstützt. Wenn sie nicht willens oder in der Lage sind, die Verfahren ordnungsgemäß durchzuführen und den Asylbewerbern für die Dauer der Verfahren die nach der EMRK und dem Unionsrecht vorgesehenen Rechte einzuräumen, erweist sich die Verteilung nach der Dublin-Verordnung als rechtlich undurchführbar. Mit der steigenden Inanspruchnahme des internationalen Schutzes wächst diese Gefahr, zumal die primär zuständigen Staaten die Rechtsprechung zu den Mängeln des Asylsystems als Anreiz für Leistungseinschränkungen begreifen könnten. Zwar funktioniert die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der EU ohnehin faktisch nur in einem bestimmten Rahmen, illegale Grenzübertritte und Weiterwanderungen wirken wie ein Ventil, um Druck von den Erstzufluchtsstaaten zu nehmen. Das aber ist nur beschränkt hilfreich und stellt vor allem einen Zustand ständiger Rechtsverletzungen dar. Mit diesem Versagen der rechtlichen Steuerung wird eine am Grundsatz der Solidarität ausgerichtete Lastenverteilung eher erschwert als ermöglicht.

132 So etwa BVerfG v. 30.04.2015, 2 BvR 746/15 ([www.bverfg.de](http://www.bverfg.de)); OVG Lüneburg v. 25.06.2015, 11 LB 248/14 (juris), Rn. 55 f. Zu den Folgen der Entscheidung des EGMR auch *Tiedemann*, Rückführung von Asylbewerbern nach Italien, NVwZ 2015, S. 121 ff. Vgl. im Übrigen zu den Grenzen der Verpflichtung, die Familieneinheit zu berücksichtigen, EGMR v. 30.06.2015, Nr. 3935013 (A. S.).

133 EGMR v. 03.07.2014, Nr. 71932/12 (Mohammadi) (HUDOC), Rn. 68: »As regards the applicant's complaints directed against the detention practices applicable and the detention conditions for asylum-seekers in Hungary, the Court, referring to the information before it in that respect, acknowledges that they were at least arguable. The country reports showed that there is still a practice of detaining asylum-seekers, and that so-called asylum detention is also applicable to Dublin returnees. The grounds for detention are vaguely formulated, and there is no legal remedy against asylum detention. However, the reports also showed that there is no systematic detention of asylum-seekers anymore, and that alternatives to detention are now provided for by law. The maximum period of detention has been limited to six months. Turning to the conditions of detention, it is noted that while there are still reports of shortcomings in the detention system, from an overall view there seem to have been improvements.«

134 In diesem Sinn OVG Lüneburg v. 25.06.2015, 11 LB 248/14 (juris).

135 Vgl. vorstehend, II.3.

Nicht zu übersehen ist auch die fehlende Abstimmung bei der Durchführung der Asylverfahren zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Die nationalen Verfahren dauern unterschiedlich lange. Darauf weisen jedenfalls die Daten hin, auf die Zugriff besteht,<sup>136</sup> auch wenn es an einer gesicherten statistischen Grundlage fehlt. Von der Verfahrensdauer können Anreize für eine Sekundärmigration ausgehen.<sup>137</sup> Allerdings dürfte es kaum möglich sein, genauere Vorgaben für das Verfahrensrecht zu erlassen als sie in der Verfahrens-RL bereits enthalten sind.<sup>138</sup> Denn die tatsächliche Durchführung der Verfahren hängt von den dafür vorhandenen nationalen Ressourcen, vor allem dem Vorhandensein ausreichend geschulten Personals, ab. Angesichts der in einigen Mitgliedstaaten geplanten Schnellverfahren wird künftig vor allem die Bewahrung der Verfahrensrechte von Antragstellern zu einer Herausforderung.

Unterschiedlich sind auf dem gegenwärtigen Stand der Europäisierung auch die Anerkennungsquoten,<sup>139</sup> die für Asylbewerber aus einzelnen Herkunftsländern in den europäischen Aufnahmestaaten in den nationalen Verfahren erzielt werden.<sup>140</sup> So liegt bei Flüchtlingen vom westlichen Balkan die bereinigte Schutzquote in Deutschland anders als bei Asylsuchenden aus Syrien und dem Irak (je knapp 100 %) um 0 %, während etwa in Italien, Österreich, Dänemark und Frankreich die entsprechenden Quoten signifikant höher sind.<sup>141</sup> Ob das alleine mit der unterschiedlichen Zusammensetzung der Asylsuchenden zu erklären ist,<sup>142</sup> erscheint zweifelhaft. Zumindest nicht auszuschließen ist, dass dabei trotz der weitgehend vereinheitlichten Rechtsgrundlage für die Gewährung von internationalem Schutz<sup>143</sup> auch die jeweilige nationale Auslegungspraxis der Anerkennungs Voraussetzungen eine Rolle spielt.

Insgesamt gesehen besteht damit das sog. Gemeinsame Europäische Asylsystem aus einem in allen EU-Mitgliedstaaten geltenden rechtlichen Rahmen, der aber in diesen Staaten sehr unterschiedlich ausgefüllt wird. Da eine Harmonisierung der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren auf dem derzeitigen Stand der europäischen Integration nicht erreichbar ist, muss es Ziel weiterer Anstrengungen sein, die Anerkennungspraxis stärker zu vereinheitlichen und

---

136 Eine Reihe europäischer Staaten verfügt über Regelungen zur Dauer von Asylverfahren oder zumindest zur Festlegung des Zeitraums, in dem Asylanträge geprüft werden sollen (vgl. dazu die von AIDA veröffentlichten Landesberichte, Fn. 9).

137 Vgl. für Österreich: [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI/\\_news/BMI.aspx?id=54574B5148624932504F343D&page=7&view=1](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI/_news/BMI.aspx?id=54574B5148624932504F343D&page=7&view=1).

138 Vgl. oben, II.2.b).

139 Zu den Quoten insgesamt Angaben von Eurostat vom Mai 2015 (abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)).

140 Zu den uneinheitlichen europäischen Schutzquoten für Iraker, Somalier und Afghanen vgl. UNHCR, *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, 2011, S. 7 (abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/4e2d7f029.html>).

141 Vgl. BT-Drucks. 18/3850 S. 3. Zu den Push- & Pull-Faktoren bei Flüchtlingen vom westlichen Balkan, insbesondere von Roma, Stellungnahme des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), EASO-Report S. 48 (abrufbar unter: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf>).

142 Vgl. aber Bundeszentrale für politische Bildung, Europa: Ungleiche Verteilung der Asylsuchenden, 2014: »Die unterschiedliche Zusammensetzung der Asylsuchenden trägt zum Teil zu den stark unterschiedlichen Schutzquoten der einzelnen EU-Mitgliedstaaten bei.« (abrufbar unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/191066/europa-verteilung-der-asylsuchenden>).

143 Vgl. oben, II.2.b).

alle europäischen Staaten an der Aufnahme von Flüchtlingen angemessen zu beteiligen. Bei der Durchführung der Verfahren ist die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze zu garantieren. Und nicht zuletzt hängt die Zukunft eines europäischen Aufnahmesystems davon ab, dass die für Asylbewerber in allen Mitgliedstaaten vorgesehenen sozialen Rechte menschenrechtlichen Standards genügen.

### III. Deutsche Perspektive: Entwicklung und Stand der rechtlichen Situation in Deutschland

#### 1. Rechtsgrundlagen für den sozialen Schutz von Flüchtlingen

Mit der Schaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)<sup>144</sup> wurde im Jahr 1993 die Gewährung von Unterhalts- und Gesundheitsleistungen für Asylbewerber aus dem allgemeinen Sozialhilferecht herausgelöst<sup>145</sup> und auf eine eigene Rechtsgrundlage gestellt.<sup>146</sup> Der Gesetzgeber wollte damit Anreize für eine Flucht nach Deutschland vermindern.<sup>147</sup> Das ist zwar per se nicht verfassungswidrig, insbesondere auch nicht mit dem Argument, es würde das Sozialrecht für ausländerrechtliche Zwecke instrumentalisiert.<sup>148</sup> Denn grundsätzlich können Leistungen an dem jeweiligen Aufenthaltswortort ausgerichtet werden<sup>149</sup> und deshalb während eines Anerkennungsverfahrens unter dem allgemeinen Sozialhilfeniveau liegen. Es ist aber nur beschränkt wirksam und auch nur im Rahmen der unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben zulässig.

In den Jahren nach Erlass des AsylbLG wurde dessen zeitliche Geltung für die betroffenen Personen unverhältnismäßig ausgedehnt. Bis 1997 galten die Sonderregelungen nur für die Dauer von 12 Monaten, dann zunächst für einen maximalen Zeitraum von 36 Monaten. Dieser Zeitraum wurde 2007 auf 48 Monate verlängert,<sup>150</sup> und zwar mit dem Argument, es solle eine Harmonisierung mit dem gleichzeitig geänderten Arbeitnehmererlaubnisrecht<sup>151</sup> herbeigeführt werden, während es an jeglicher sachlicher Begründung für diese Ver-

144 V. 30.06.1993 (i. d. F. der Bek. v. 05.08.1997, BGBl. I, S. 2022).

145 Sie war zuvor geregelt in § 120 Abs. 2 BSHG.

146 Zum Sonderrecht und der Folge der Nichtanwendbarkeit allgemeiner Sozialhilferegeln auch BSGE 114, 292 = SozR 4-3500 § 25 Nr. 3.

147 Vgl. die Zusammenfassung aus der Beschlussvorlage, wonach der Gesetzentwurf das Ziel verfolgte, »keinen Anreiz zu schaffen, aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen«, BT Drucks. 12/5008, S. 13. Neutralere Umschreibung, sollte die Leistungsgewährung »vereinfacht und auf die Bedürfnisse eines hier in aller Regel nur kurzen, vorübergehenden Aufenthaltes abgestellt werden«, BT Drucks. 12/4451, S. 5.

148 Und auch nicht mit dem Argument, damit würden Asylbewerber zum Teil einer Abschreckungsstrategie gemacht und in ihrer Menschenwürde verletzt, vgl. aber *Stolleis/Schlamelcher*, Zur Verfassungsmäßigkeit des § 120 BSHG, NDV 1985, S. 309, 313.

149 So auch BVerfGE 116, 229 – Unvereinbarkeit der Anrechnung von Schmerzensgeld für Asylbewerber mit Art. 3 Abs. 1 GG.

150 Art. 6 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 19.08.2007 (BGBl. I, S. 1970).

151 Dem damals ebenfalls durch das vorstehend genannte Gesetz v. 19.08.2007 geänderten § 10 der Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV), wonach die Vorrangprüfung bei der Zustimmung der BA für

längerung fehlte.<sup>152</sup> Damit wurde die Herabsetzung der Sozialhilfeleistungen für asylsuchende und geduldete Ausländer auf einen unvertretbar langen Zeitraum ausgedehnt, während der Betrag der Leistungen seit dem Erlass des Gesetzes nicht ein einziges Mal erhöht wurde. Beide Umstände führten dazu, dass das AsylbLG mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, nämlich der Pflicht des Staates zur Gewährleistung eines Existenzminimums, nicht mehr vereinbar war. Das war spätestens seit der sog. Regelsatzentscheidung des BVerfG zum SGB II<sup>153</sup>, in der die Anforderungen an die Festlegung des Existenzminimums erstmals näher herausgearbeitet worden sind, offensichtlich geworden.<sup>154</sup> Tatsächlich entschied das BVerfG dann in diesem Sinne im Sommer 2012 auch zum AsylbLG und verpflichtete den Gesetzgeber zu einer Neuregelung. Es ordnete zugleich für eine Übergangszeit die Übernahme der im Sozialhilferecht zu berücksichtigenden Regelbedarfe an.<sup>155</sup> Dabei stellte es fest, dass es »auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland« nicht rechtfertigen könne, »den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken«.<sup>156</sup>

## 2. Leistungen nach den jüngsten Reformen

a) Seinem Neuregelungsauftrag ist der Gesetzgeber mit einer Änderung des AsylbLG im Dezember 2014<sup>157</sup> nachgekommen. Damit wurde zum einen der persönliche Anwendungsbereich etwas anders gefasst. Unter das AsylbLG fallen im Wesentlichen Asylantragsteller,<sup>158</sup> Kontingentflüchtlinge und aus humanitären bzw. tatsächlichen Gründen vorübergehend aufgenommene Ausländer<sup>159</sup>, geduldete Personen<sup>160</sup> sowie deren Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder<sup>161</sup>. Vor allem wird der persönliche Anwendungsbereich jetzt auf einen Zeitraum von 15 Monaten für die Leistungsberechtigten begrenzt.<sup>162</sup> Das ist immer noch eine relativ lange Zeit, die zusammen mit der

---

die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis von geduldeten Ausländern nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von vier Jahren entfiel.

152 Vgl. BT Drucks. 16/9018, S. 17.

153 BVerfGE 125, 175.

154 Vgl. *Kingreen*, Schätzungen »ins Blaue hinein«: Zu den Auswirkungen des Hartz IV-Urteils des Bundesverfassungsgerichts auf das Asylbewerberleistungsgesetz, NVwZ 2010, S. 558 ff.

155 BVerfGE 132, 134; zum Hintergrund *Rothkegel*, Das Gericht wird's richten – das AsylbLG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Ausstrahlungswirkungen, ZAR 2012, S. 357 ff.

156 BVerfGE 132, 134, 172.

157 Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes v. 10.12.2014 (BGBl. I, S. 2187).

158 Einschließlich derjenigen, die einreisen wollen und der Folgeantragsteller, näher § 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 7 AsylbLG.

159 Näher § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG.

160 Einschließlich derjenigen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist, § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AsylbLG.

161 § 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylbLG.

162 Das folgt als Grundsatz aus § 2 AsylbLG, wonach das SGB XII für diejenigen zur Anwendung kommt, »die sich seit 15 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben«.

Dauer der Anerkennungsverfahren verkürzt werden sollte, aber ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

b) Daneben ist in Reaktion auf die Entscheidung des BVerfG der Leistungskatalog verändert worden. Nach wie vor werden die bedürftigkeitsabhängigen<sup>163</sup> Grundleistungen bei einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen<sup>164</sup> weitgehend als Sachleistungen gewährt.<sup>165</sup> Dazu kommt aber jetzt ein Geldbetrag zur Deckung des sog. »Bargeldbedarfs« (sog. »Taschengeld«).<sup>166</sup> Dieser beträgt derzeit 143 Euro für alleinstehende Leistungsberechtigte und ist dann für Familienangehörige abgestuft.<sup>167</sup> Seit einer weiteren Änderung<sup>168</sup> sollen bei der Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen auch die Bedarfe für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts durch Geldleistungen erbracht werden, die Sätze sind entsprechend höher.<sup>169</sup> Damit wird für den Aufenthalt im Anschluss an die bis zu drei Monate dauernde Unterbringung<sup>170</sup> in einer Aufnahmeeinrichtung der Vorrang des »Geldleistungsprinzips« eingeführt.<sup>171</sup> Auch in diesem Fall ist die Gewährung von Sachleistungen nicht ausgeschlossen, allerdings nur zulässig, »soweit es nach den Umständen erforderlich ist«.<sup>172</sup> Insofern sind die Länder, die für die Unterbringung<sup>173</sup> wie für die Leistungsgewährung<sup>174</sup> zuständig sind, nicht mehr frei, nach der Verteilung von Asylbewerbern und der regelmäßig vorgesehenen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften<sup>175</sup> nach Belieben über die Form der Leistungs-

163 Vgl. zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen § 7 AsylbLG. Dazu und zur Nichtberücksichtigung einer Beschädigten-Grundrente nach dem Opferentschädigungsgesetz BSGE 111, 79 = SozR 4-3520 § 7 Nr. 1; ferner BSGE 114, 11 = SozR 4-3520 § 7 Nr. 2.

164 I. S. v. § 44 AsylVfG.

165 Die Deckung des physischen Existenzminimums durch Sachleistungen ist auch nach der Entscheidung des BVerfG (E 132, 134) weiterhin zulässig.

166 Gedeckt wird damit das »sozio-kulturelle Existenzminimum«. Nicht vorgesehen sind andere Geldbeträge, etwa zur Deckung eines Pflegebedarfs, vgl. BSG, SozR 4-3520 § 6 Nr. 1.

167 Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens bzw. des soziokulturellen Existenzminimums, § 3 Abs. 1 S. 4 und 5 AsylbLG: Er beträgt für zwei erwachsene Leistungsberechtigte in einer Haushaltsgemeinschaft je 126 Euro, ohne eigenen Haushalt 111 Euro, für Jugendliche 83 Euro, für Kinder zwischen dem 7. und 14. Lebensjahr 90 Euro, für jüngere Kinder 82 Euro. Die jährliche Anpassung des im Gesetz genannten Bedarfs ergibt sich aus der Anpassung der Regelsätze nach dem SGB II, vgl. § 3 Abs. 4 AsylbLG, für 2015 gilt § 14 AsylbLG. Die aktuellen Sätze betragen (nach der Bek- über die Höhe der Leistungssätze nach § 14 AsylbLG für die Zeit ab 1. März 2015 v. 16.01.2015, BGBl. I. S. 25) ab März 2015: 129, 113, 85, 92 und 84 Euro.

168 Durch Art. 3 des Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern v. 23.12.2014 (BGBl. I, S. 2439).

169 Nach Art. 3 Abs. 2 AsylbLG 212 Euro für alleinstehende Leistungsberechtigte und dann in der vorstehend genannten Abstufung 190, 170, 194, 154 und 130 Euro. Ab 2015 (vgl. Fn. 167): 216, 194, 174, 198, 157, 133 Euro.

170 Vgl. §§ 47 Abs. 1 und 48 AsylVfG.

171 BT Drucks. 18/3144, S. 16.

172 § 3 Abs. 2 S. 3 AsylbLG.

173 § 44 AsylVfG: »Die Länder sind verpflichtet, für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote die im Hinblick auf den monatlichen Zugang Asylbegehrender in den Aufnahmeeinrichtungen notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen.«

174 Vgl. §§ 10 ff. AsylbLG.

175 Vgl. §§ 50, 53 AsylVfG. Ist der Lebensunterhalt eines betroffenen Ausländers nicht gesichert (§ 2 Abs. 3 AufenthG), so wird ihm eine Wohnsitzauflage erteilt (§ 60 AsylVfG).

gewährung zu entscheiden.<sup>176</sup> Diskutiert wird zur Zeit als Reaktion auf die verstärkte Berufung von Flüchtlingen aus den Balkanstaaten auf Schutz eine Ausdehnung der Leistungskürzungen: Diese sind bis bis jetzt in Einzelfällen vorgesehen, soweit die Einreise nur zum Zweck des Leistungserhalts erfolgt oder die Nichtvollziehbarkeit der Abschiebung selbst verschuldet ist (§ 1a AsylbLG). Nachgedacht wird aber über eine allgemeinere Leistungskürzung für Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten<sup>177</sup> oder eine allgemeine Kürzung der Geldleistungen zu Beginn der Aufnahme<sup>178</sup>. Allerdings darf dadurch nicht die grundsätzliche Verpflichtung, auch ein soziokulturelles Existenzminimum zu gewähren, unterlaufen werden;<sup>179</sup> jedenfalls ist eine allgemeine Absenkung aus migrationspolitischen Gründen und damit auch eine Orientierung an Leistungen, die in anderen Ländern gewährt werden, verfassungsrechtlich unzulässig.<sup>180</sup>

c) Gesundheitsleistungen umfassen die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung »einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen«. Sie sind aber auf Fälle akuter Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkt.<sup>181</sup> Auch die »Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist.«<sup>182</sup> Keinen Einschränkungen unterliegen die Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt.<sup>183</sup> Zudem existieren Sondervorschriften, insbesondere für die Deckung der Bedarfe von Kindern,

176 Die jeweils geltenden Vorschriften sind in den Aufnahmegesetzen der Länder enthalten, die dem Bundesrecht nicht widersprechen dürfen (Art. 31 GG), aber in unterschiedlicher Weise insbesondere auch die Pflicht, in Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen, regeln.

177 Vgl. zu einem Vorschlag *Dietz*, Leistungseinschränkungen nach § 1a AsylbLG für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, DÖV 2015, S. 727, 732 ff.

178 So plant die Bundesregierung, den Bargeldbedarf in Erstaufnahmeeinrichtungen »so weit wie möglich durch Sachleistungen« zu ersetzen (vgl. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-07-koalitionsausschuss-fluechtlinge-merkel-gabriel.html>); vgl. auch Fn. 19.

179 Vgl. BVerfGE 132, 134, 172: »Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigte es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss (vgl. BVerfGE 125, 175 <253>). Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht. Ausländische Staatsangehörige verlieren den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten (vgl. Rothkegel, ZAR 2010, S. 373 <374>). Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden.«

180 BVerfGE 132, 134, 173: »Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie und Senioren <13. Ausschuss> vom 24. Mai 1993, BTDrucks 12/5008, S. 13 f.). Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.«

181 § 4 Abs. 1 S. 1 AsylbLG.

182 § 4 Abs. 1 S. 2 AsylbLG.

183 § 4 Abs. 2 AsylbLG; zu gewähren sind »ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung, Hebammenhilfe, Arznei-, Verband- und Heilmittel.«

von unbegleiteten Minderjährigen sowie von Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.<sup>184</sup> Ob die unverändert gebliebenen Gesundheitsleistungen den unionsrechtlichen Vorgaben genügen, ist seit langem umstritten.<sup>185</sup> Bemerkenswert ist zudem, dass sich auch bei der Gesundheitsversorgung Unterschiede zwischen den Ländern ergeben. Das folgt nicht nur aus den Auslegungsspielräumen, die in den bundesrechtlichen Vorgaben enthalten sind. Vielmehr bestehen auch verschiedene Regelungen hinsichtlich der bürokratischen Abwicklung, was im Ergebnis für den Zugang zu Behandlungsleistungen von großer praktischer Bedeutung ist.<sup>186</sup>

d) Eine Erwerbstätigkeit ist für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, ausgeschlossen.<sup>187</sup> Es sollen in dieser Zeit aber Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung gestellt werden.<sup>188</sup> Nach einem Aufenthalt von drei Monaten<sup>189</sup> kann eine »Beschäftigung erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist.«<sup>190</sup> Letzteres gilt für die Ausländer, die sich aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen in Deutschland aufhalten dürfen.<sup>191</sup> Für die meisten Tätigkeiten von Asylbewerbern und geduldeten Ausländern bleibt es aber bei einer Vorrangprüfung, d. h. die Zustimmung ist davon abhängig, dass Unionsbürger und gleichgestellte Personen für die Beschäftigung nicht zur Verfügung stehen<sup>192</sup>; diese Prüfung entfällt nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Monaten.<sup>193</sup> Grundsätzlich ist die Vorrangprüfung – anders als generelle Arbeitsverbote ab einer Dauer von spätestens neun Monaten Aufenthalt<sup>194</sup> – aus arbeitsmarktpolitischen Gründen zulässig.<sup>195</sup> Dass

184 Im Einzelnen § 6 AsylbLG. Vgl. zur Abgrenzung von § 4 AsylbLG und zu der umstrittenen Frage, ob der Leistungsträger Kenntnis von der Behandlung vor deren Abschluss haben muss: LSG NRW v. 06.05.2013, L 20 AY 145/11 ([www.juris.de](http://www.juris.de)), Rn. 50 ff., 58 ff. m. w. N. (und Ablehnung des »Kenntnisgrundsatzes«).

185 Zuletzt etwa krit. *Birk*, Das neue Asylbewerberleistungsgesetz, infoalso 2015, S. 51, 53. Näher dazu und zur Auslegung der gesetzlichen Vorschriften *Kaltenborn*, Die Neufassung des Asylbewerberleistungsgesetzes und das Recht auf Gesundheit, NZS 2015, S. 161 ff.

186 Das gilt vor allem in Bezug auf Genehmigungserfordernisse und die Zusammenarbeit mit den Krankenkassen; vgl. zu dem sog. »Bremer Modell« eine kurzgefasste Informationsbroschüre des Gesundheitsamtes der Freien Hansestadt Bremen von 2011 (abrufbar unter: <http://www.gesundheitsamt.bremen.de>). Die Übernahme der Krankenbehandlung gegen Kostenerstattung nach § 264 SGB V ändert allerdings nichts daran, dass sich der Leistungsanspruch nach dem AsylbLG richtet; dazu, dass das Sachleistungsprinzip der gesetzlichen Krankenversicherung nicht gilt, LSG Hamburg v. 18.06.2014, L 1 KR 52/14 B ER ([www.juris.de](http://www.juris.de)).

187 § 61 Abs. 1 AsylVfG.

188 Näher § 5 AsylbLG, und zu der zu gewährenden Aufwandsentschädigung § 5 Abs. 2 AsylbLG.

189 Die Wartezeit wurde von neun auf drei Monate herabgesetzt durch Art. 1 des Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer v. 31.10.2014 (BGBl. I, S. 1649).

190 § 61 Abs. 2 AsylVfG. Diese Bestimmung richtet sich nach der Beschäftigungsverordnung (BeschV) v. 06.06.2013 (BGBl. I, S. 1499 m. Änd.).

191 § 31 BeschV.

192 Vgl. dazu und zur Zustimmung im Übrigen § 39 AufenthG.

193 Im Einzelnen § 32 BeschV. Zu Ausschlussgründen § 33 BeschV.

194 Allerdings nur »sofern die zuständige Behörde noch keine erstinstanzliche Entscheidung erlassen hat und diese Verzögerung nicht dem Antragsteller zur Last gelegt werden kann«, Art. 15 Abs. 1 RL 2013/33.

195 Art. 15 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2013/33.

aber die Praxis der Arbeitserlaubniserteilung für Arbeitgeber und Asylbewerber je nach Fall unterschiedlich und auch für betroffene Arbeitgeber keineswegs immer transparent ist, lässt sich nicht übersehen.<sup>196</sup>

#### IV. Methodik: Anlage des Projekts

##### 1. Zur Länderauswahl

In die Untersuchung einbezogen wurden die südeuropäischen Staaten Spanien, Italien und Griechenland. Die wichtige Rolle, die diese Staaten für die Flüchtlingsaufnahme in Europa spielen, folgt schon aus deren Lage an der südlichen Grenze der EU. Aus Osteuropa wurden ferner Bulgarien und Ungarn als Grenz- bzw. als potentielle Transitländer berücksichtigt. Beide liegen auf bzw. an einer Zufluchtsroute von Flüchtlingen. Eine weitere Gruppe von EU-Mitgliedstaaten wurde einbezogen, weil es sich um wichtige Nachbarstaaten Deutschlands handelt. Gemeint sind Österreich, Frankreich, die Niederlande und Polen. Das Vereinigte Königreich und Schweden komplettieren den Überblick über die Rechtslage in der EU. Es handelt sich um EU-Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen Aufnahmequoten: im ersten Fall einer relativ geringen bei gleichzeitig starken politischen Reaktionen, im zweiten Fall mit der – gemessen an den Einwohnern – höchsten Aufnahmequote in Europa.

Daneben werden einige Staaten berücksichtigt, die nicht der EU angehören. Ihre Einbeziehung ist für eine vergleichende Betrachtung deshalb von Interesse, weil hier besondere Problemsituationen eine auch rechtliche Bewältigung erfordern. Das trifft auf die Türkei zu, die als Nachbarland Syriens aktuell ein wichtiges Aufnahmeland für Bürgerkriegsflüchtlinge darstellt. Die Situation in Russland spiegelt ebenfalls die Folgen bürgerkriegsähnlicher Zustände wider, wenn auch in kleinerem Umfang, bezogen auf die Lage in der Ostukraine. Etwas anders motiviert ist der Landesbericht über die USA. Er ermöglicht einen Einblick, wie in einem anderen Land, das in vielerlei Hinsicht mit der EU insgesamt vergleichbar ist, in der Größe wie in der Attraktion für eine Zuwanderung, die Aufnahme von Flüchtlingen geregelt wird.

##### 2. Gliederung der Landesberichte

Die folgenden Landesberichte beginnen mit einer Einführung, in der kurz die aktuelle Situation im Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen und die rechtlichen Grundlagen geschildert werden einschließlich der Entwicklung der politischen Haltung.

---

196 Vgl. etwa die Berichte des Tagesspiegels v. 13.04.2015 (abrufbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/fluechtlinge-in-berlin-asylbewerber-und-firmen-verzweifeln-gemeinsam-am-gesetz/11622416.html>) und der Wirtschaftswoche v. 15.06.2015 (abrufbar unter: <http://www.wiwo.de/erfolg/trends/arbeitsverbot-wie-fluechtlinge-in-deutschland-um-arbeit-kaempfen/11917364-all.html>).

Daran schließen sich Darstellungen der rechtlichen Regelungen der Aufnahmebedingungen für schutzsuchende Ausländer an. Sie konzentrieren sich auf die praktisch wichtigsten Bereiche, nämlich die Unterbringung, die Sicherung des Unterhalts, die Versorgung mit Gesundheitsleistungen und den Zugang zum Arbeitsmarkt. Diese Beschränkung war notwendig, um den Umfang der Landesberichte zu begrenzen und die Vergleichbarkeit der Ausführungen sicherzustellen. In den zusammenfassenden Teilen wird aber, kurz und in unterschiedlicher Dichte, auch auf sonstige Maßnahmen zur Integration von Asylbewerbern eingegangen.

### *3. Material und Untersuchungstiefe*

Es ist nicht Ziel der Untersuchung, die tatsächlich bei der Unterbringung von Asylbewerbern entstehenden Probleme darzustellen. Diese werden zwar in den Landesberichten angesprochen, aber nicht flächendeckend erhoben. Damit bleibt in gewisser Weise die Realität, bleibt das vielerorts sichtbare tatsächliche Versagen bei der Aufnahme von Flüchtlingen, über das in den Medien zur Zeit immer wieder anhand von Einzelfällen und allgemeinen Lageberichten informiert wird, weitgehend ausgeblendet.

Der Verzicht auf die nähere Schilderung der Anwendungspraxis beruht auf zwei ganz unterschiedlichen Gründen. Er ist zum einen dem Umstand geschuldet, dass eine methodisch ausreichend abgesicherte empirische Untersuchung der Anwendung des bestehenden Rechts den Rahmen des Projekts gesprengt hätte. Zum anderen folgt die Konzentration auf die Rechtslage aus dem eingangs genannten Untersuchungsziel: Weil es uns darum geht, die Standards für den sozialen Schutz von Asylbewerbern herauszuarbeiten, kommt es weniger auf die Praxis an, auch wenn diese insbesondere im Zusammenhang mit der Frage nach systemischen Mängeln große Bedeutung gewinnt.<sup>197</sup> Entscheidend sind für die Herausarbeitung von Standards vielmehr die normativen Vorstellungen, die sich den in den Untersuchungsländern anwendbaren einschlägigen Rechtsvorschriften entnehmen lassen. Diese normativen Vorgaben sind alles andere als irrelevant, selbst wenn sie gegenwärtig wohl oft missachtet werden. Sie bilden zusammen mit den unions- und menschenrechtlichen Vorgaben die Leitlinien, an deren Beachtung sich auch künftig die Praxis in den Aufnahmeländern und deshalb ebenso die Vorschläge zu deren Verbesserung messen lassen müssen.

## **V. Auswertung**

### *1. Vorbemerkung*

Die Aufnahmesituation von Flüchtlingen in den untersuchten Ländern ist zunächst von großer Vielfalt gekennzeichnet: Die nationalen Rechtsordnungen sehen unterschiedlichste Leistungsarten, Leistungsmodalitäten und Leis-

---

197 Vgl. oben, II.4.

tungsumfänge vor, die zudem je nach Stadium des Asylverfahrens oder auch der jeweils vorgesehenen Verfahrensart (beschleunigtes Verfahren, reguläres Verfahren, Dublin-Verfahren) variieren. Bei näherem Hinsehen offenbaren sich aber trotz dieser Leistungsvielfalt auch strukturelle Gemeinsamkeiten des sozialen Schutzes für Flüchtlinge.

So wird der Zugang einzelner Asylbewerber zu den Sozial- und Gesundheitsleistungen regelmäßig durch individuelle Ansprüche gewährleistet. Das gilt nicht nur für die Staaten des Dublin-Raums. Auch in der Türkei und in Russland wurden die Vorschriften zur Anerkennung des internationalen Schutzes in den letzten Jahren durch besondere Regelungen zum sozialen Schutz der Asylsuchenden flankiert.<sup>198</sup> In den USA haben Asylsuchende lediglich Zugang zu wenigen Leistungen, die zudem nicht durch den jeweiligen asylrechtlichen Status bedingt werden.<sup>199</sup>

Zumindest theoretisch sieht das nationale Recht Leistungen zur Deckung aller wesentlichen Bedarfe vor. Neben der Unterbringung der Asylbewerber und Hilfen zur Unterhaltssicherung können Leistungen der medizinischen Versorgung in Anspruch genommen werden. Auch ist in den untersuchten Ländern den Flüchtlingen der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet, wenn auch nur grundsätzlich und mit mehr oder weniger großen Einschränkungen.

Das Niveau der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen im Einzelnen und in der Praxis weicht jedoch in den Ländern erheblich voneinander ab. Insgesamt kann unterschieden werden zwischen der Situation in den Grenz- und Transitstaaten einerseits und den Ländern, die am Ende der Fluchtrouten liegen bzw. an deren Peripherie, andererseits. Die Ursachen dafür sind nicht allein mit den gestiegenen Zahlen an aufzunehmenden Flüchtlingen zu erklären, sondern können auch auf die jeweiligen normativen Vorgaben zurückgeführt werden, die im folgenden nach einzelnen Leistungsbereichen geordnet zusammengefasst werden.

## 2. Unterbringung

a) Um den in den meisten Vergleichsrechtsordnungen geregelten Anspruch von Asylbewerbern auf Unterbringung zu erfüllen,<sup>200</sup> sollen die Aufnahmestaaten geeignete Unterkünfte bereitstellen – wenn das auch in der Praxis nicht selten und zum Teil auf sehr große Schwierigkeiten stößt. Eine private

---

198 Vgl. *Körtek*, Sozialer Schutz für Flüchtlinge in der Türkei, Gliederungspunkt I. und II.1. Von größerer praktischer Relevanz ist im türkischen Recht eine andere Schutzberechtigung: Flüchtlingen aus Syrien als der in der Türkei zahlenmäßig größten Gruppe von Asylsuchenden wird vorübergehender Schutz zuerkannt. Für Russland vgl. *Chesalina*, Sozialer Schutz für Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl in der Russischen Föderation, Gliederungspunkt I.2. In Russland bestehen Sonderregelungen für Flüchtling aus der Ukraine.

199 Vgl. *Kahssay*, Social Protection for Forced Migrants in the United States, Gliederungspunkt II.3.

200 Nach türkischem Recht besteht grds. kein Anspruch des Asylbewerbers auf Unterbringung. Dort müssen sich Antragsteller selbst um eine Unterkunft kümmern. Allerdings kann der Staat Unterbringungszentren errichten, was er v. a. zur Beherbergung der syrischen Flüchtlinge getan hat (vgl. dazu *Körtek* [Fn. 198], Gliederungspunkt II.1.b), IV.). Auch in den USA besteht kein Anspruch auf Unterbringung (vgl. *Kahssay* [Fn. 199], Gliederungspunkt II.3).

Anmietung durch Antragsteller ist in der Regel nicht vorgesehen; diese sind grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern zugleich auch verpflichtet, das ihnen angebotene Obdach anzunehmen.<sup>201</sup> Allerdings dient die Gewährung von Sachleistungen insofern nicht zwangsläufig bzw. zumindest nicht vor allem der Aufenthaltskontrolle. Oft sind staatliche Gemeinschaftsunterkünften auch deutlich kostengünstiger zu beschaffen als am Markt zu akquirierende Privatunterkünfte.

b) Sowohl was die Vorgaben zur *regionalen Verteilung* als auch die *Arten an Unterkünften* angeht, so bestehen zwischen den Vergleichsländern erhebliche Unterschiede. Das hat Auswirkungen, wenn es um die Frage geht, ob Antragsteller angemessen untergebracht werden. In einigen Ländern sind Sammelunterkünfte vorgesehen, so in Frankreich und Italien.<sup>202</sup> In nicht wenigen beschränken sich diese auf Transit- und Erstaufnahmezentren, so insbesondere auch in Ungarn, Bulgarien und Griechenland.<sup>203</sup> Gerade in vielen Erstaufnahmestaaten ist allerdings die sehr überschaubare Zahl an Unterbringungseinrichtungen ganz offensichtlich unzureichend.<sup>204</sup> Da diese zunehmend überbelegt sind und deren Ausbau nur schleppend vorankommt, ist ein großer Teil der Asylbewerber oftmals auf Notquartiere und private Hilfen angewiesen.<sup>205</sup> Dass die Aufnahme in eine Einrichtung die Feststellung der Bedürftigkeit des Antragstellers voraussetzt, schafft praktisch keine Abhilfe, zumal diese Feststellung im Zweifel nicht einfach zu treffen ist.<sup>206</sup> Wird einem Asylbewerber kein Platz in einer Gemeinschaftsunterkunft angeboten, so sollen die Aufnahmestaaten die Unterbringung regelmäßig grundsätzlich als Geldleistung erbringen, was offensichtlich in unterschiedlichem Maße tatsächlich gewährleistet wird.<sup>207</sup>

Hingegen ist in Schweden und Österreich ebenso wie in Deutschland vorgesehen, die Asylbewerber nicht nur in Sammelunterkünften, sondern auch

- 
- 201 Keine Pflicht zur Unterbringung in einem Ausländerheim besteht in Polen, wobei die Antragsteller dann eine Geldleistung erhalten, vgl. *Misztal/Przybyłowicz*, Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Polen, Gliederungspunkt II.
- 202 Vgl. *Kaufmann*, Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Frankreich, Gliederungspunkt IV.1. In Italien ist trotz der Bemühungen, die dezentralen kleinteiligeren Unterbringungseinrichtungen (SPRAR-Zentren) auszubauen, der größte Teil der Asylsuchenden in größeren Sammelunterkünften untergebracht (vgl. *Hohnerlein*, Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Italien, Gliederungspunkt II.1. und *Asylum Information Database* [AIDA], Country Report Italia [Stand: Januar 2015], S. 51, 56).
- 203 Vgl. für Ungarn, das über fünf Zentren verfügt, *Fichtner-Fülöp*, Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Ungarn, Gliederungspunkt II.1.a. Vgl. für Bulgarien *Sredkova*, Social Protection of Refugees in Bulgaria, Gliederungspunkt II. und für Griechenland *Diliagka*, Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Griechenland, Gliederungspunkt II.
- 204 So in Griechenland (vgl. *Diliagka*, a. a. O., Gliederungspunkt II.) und in Italien (vgl. *Hohnerlein* [Fn. 202], Gliederungspunkte II.1. und VI.).
- 205 Für die Situation in Frankreich vgl. *Asylum Information Database* (AIDA), Country Report France (Stand: Januar 2015), S. 55 f. (abrufbar unter: <http://www.asylumineurope.org>).
- 206 Vgl. etwa zur Feststellung auf der Grundlage von Selbstauskünften und den dafür geltenden unsicheren Kriterien in Italien *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt II.2.a).
- 207 Vgl. für Frankreich *Asylum Information Database* (AIDA), Country Report France (Fn. 205), S. 55 f. und für Polen *Misztal/Przybyłowicz* (Fn. 201), Gliederungspunkt II. Das italienische Gesetz sah bisher Geldleistungen vor, wenn die Aufnahmeeinrichtungen keine freien Plätze mehr anbieten konnten. Allerdings wurde diese Vorschrift in der Praxis kaum durchgesetzt, vgl. *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt III.1. und Fn. 89.

dezentral unterzubringen. Dazu können die zuständigen Behörden private und damit oft auch kleinere Immobilien anmieten.<sup>208</sup> Die Bedürftigkeit des Antragstellers ist regelmäßig keine Voraussetzung für die Unterbringung. Jedoch können vermögende Asylbewerber an den Unterbringungskosten beteiligt werden.<sup>209</sup> Zudem erfolgt in den mittel- und nordeuropäischen Zielstaaten eine konsequentere landesweite Verteilung der Flüchtlinge auf der Grundlage nationaler Verteilungsschlüssel.<sup>210</sup> Dort ermöglicht die Rechtslage eine flächendeckende Verteilung der sich im Moment ihrer Antragstellung auf wenige Regionen des Landes konzentrierenden Asylsuchenden.<sup>211</sup>

c) Die Unterbringung erfolgt entsprechend den Vorgaben der Aufnahme-RL in allen Ländern für die gesamte *Dauer* des Asylverfahrens. In den meisten Staaten dürfen die Asylbewerber aber über den positiven Abschluss des Verfahrens hinaus auch für eine gewisse Übergangszeit in der Unterkunft bleiben.<sup>212</sup>

Die Art der Unterbringungseinrichtung bestimmt sich regelmäßig nach dem Verfahrensstadium. Hier finden sich im internationalen Vergleich verschiedenste Gestaltungsmöglichkeiten. Im Vereinigten Königreich ist der Asylbewerber bis zu einer Entscheidung über seinen Anspruch auf materielle Unterstützungsleistungen in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht. Anschließend wird er einem dezentralen Quartier zugewiesen.<sup>213</sup> In den Niederlanden werden die Antragsteller nach Abschluss des obligatorischen acht-tägigen beschleunigten Verfahrens von den spartanisch eingerichteten Erstaufnahmezentren, in denen zudem nur begrenzter Zugang zu den weiteren Leistungen des sozialen Schutzes besteht, in kleinere Asylbewerberzentren verlegt, die mehr Autonomie und Privatsphäre bieten.<sup>214</sup>

d) Um einen angemessenen *Standard der Unterkünfte* zu gewährleisten, sehen einige Vergleichsrechtsordnungen normative Vorgaben unterschiedlicher Rechtsnatur für die Errichtung und Ausgestaltung der Unterkünfte vor. In Ungarn wird die Einrichtung der Flüchtlingsunterkünfte per Rechtsverordnung geregelt.<sup>215</sup> Das geht bis zur Festlegung der Größe von Räumlichkeiten, die Asylbewerbern zu Verfügung zu stellen sind. In Italien wurden per Präzidentialdekret Mindestnormen für die Errichtung und den Betrieb der Aufnahmezentren (CARA) erlassen, die zudem anordnen, welche sozialen Dienste in

208 Vgl. *Hack*, Der Schutz von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Schweden, Gliederungspunkt II.1.a); *Schweigler*, Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Österreich, Gliederungspunkt II.

209 Vgl. *Dijkhoff*, Social Protection for Asylum Seekers in the Netherlands, Gliederungspunkt II.9.

210 Vgl. *Schweigler* (Fn. 208), Gliederungspunkt II. Vgl. zur landesweiteten Verteilung in Schweden *Hack* (Fn. 208), Gliederungspunkt III.1.a). Hingegen befinden sich in Italien viele Einrichtung im Süden des Landes, vgl. *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt VI.

211 Im Vereinigten Königreich erfolgt die landesweite Verteilung zudem unter Berücksichtigung der Wohnungsmarktsituation, vgl. *Wilman*, Sozialer Schutz für Flüchtlinge im Vereinigten Königreich, Gliederungspunkt III.1.

212 Vgl. *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt II.2.b).

213 Vgl. *Wilman* (Fn. 211), Gliederungspunkt III.1.

214 Vgl. *Dijkhoff* (Fn. 209), Gliederungspunkt II.2. und 3.

215 Vgl. *Fichtner-Fülöp* (Fn. 203), Gliederungspunkt II.1.a).

den Unterkünften vorzuhalten sind.<sup>216</sup> In den deutschen Bundesländern finden sich entsprechende Vorgaben zur Beschaffenheit von Flüchtlingsunterkünften in Gestalt von Verwaltungsvorschriften.<sup>217</sup> Diese Mindeststandards sind auch dann zu beachten, wenn die Einrichtungen nicht durch den Staat selbst, sondern durch private Erbringer oder Nichtregierungsorganisationen betrieben werden.<sup>218</sup> In diesem Falle kommen gewährleistungsstaatliche Steuerungsmechanismen zum Einsatz, Vorgaben zum Standard der Einrichtungen werden Gegenstand der mit den privaten Betreibern geschlossenen Vereinbarungen.<sup>219</sup> Eines allerdings ist nicht zu übersehen: Die Anwendung aller Qualitätsstandards, sowohl der für staatliche wie für private Unterkünfte, steht unter einem Vorbehalt des Möglichen, der angesichts der großen Flüchtlingszahlen mittlerweile vielerorts relevant wird.<sup>220</sup>

e) Unter dem Einfluss der unionsrechtlichen und sonstigen internationalen Vorgaben hat sich die Situation von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen und anderen *besonders schutzbedürftigen Gruppen* verbessert.<sup>221</sup> Auch wird die *Flüchtlingshaft* entsprechend den Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie und der Aufnahme-RL nunmehr deutlich restriktiver gehandhabt.<sup>222</sup> In den USA stellt dagegen die Inhaftierung für viele Asylsuchenden den Regelfall dar.<sup>223</sup>

### 3. Sicherung des Lebensunterhalts

a) Für die Existenzsicherung der Flüchtlinge sind neben der Unterbringung vor allem die weiteren materiellen Leistungen im Sinne des Art. 2g) RL 2013/33 wichtig, allen voran Verpflegung und Bekleidung. Was in dieser Hinsicht die Leistungsmodalitäten angeht, so ist die Regel eine Kombination aus Sach- und Geldleistungen.<sup>224</sup> Das eröffnet den Mitgliedstaaten zugleich die Möglichkeit, sich auf den in Art. 17 Abs. 5 RL 2013/33 geregelten Differenzierungsvorbehalt<sup>225</sup> zu berufen. Selbst wenn Asylbewerber in einer von den zuständigen Behörden bereitgestellten Unterkunft unterge-

216 Vgl. *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt II.1.c).

217 Vgl. die vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen als verwaltungsinterne Vollzugshinweise erlassenen Leitlinien zu Art, Größe und Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber vom 09.04.2010 (abrufbar unter: [http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl\\_files/PDF-Dokumente/10-05-06\\_Leitlinien\\_Fluechtlingslager.pdf](http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/PDF-Dokumente/10-05-06_Leitlinien_Fluechtlingslager.pdf)).

218 Im Vereinigten Königreich stehen sämtliche Einrichtungen unter privatem Management, vgl. *Wilman* (Fn. 211), Gliederungspunkt III.1.

219 Vgl. für Italien *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt II.

220 Das gilt derzeit insbesondere auch in Deutschland; vgl. allgemein Art. 18 Abs. 9 RL 2013/33 (dazu oben, II.3.b).

221 Das spielte insbesondere in Italien eine Rolle, vgl. *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt VI.; vgl. bereits oben, II.4.b).

222 Vgl. *Diliagka* (Fn. 203), Gliederungspunkt II.

223 Vgl. *Kahssay* (Fn. 199), Gliederungspunkt III.2.e).

224 Die konkrete Modalität der unterhaltssichernden Leistungen und der Umfang wird v. a. dadurch bestimmt, ob der Antragsteller in einem Unterbringungszentrum mit Sachleistungen versorgt wird oder Geldleistungen erhält, (vgl. u. a. *Schweigler* [Fn. 208], Gliederungspunkt III., und *Hack* [Fn. 208], Gliederungspunkt III.2.a).

225 Vgl. oben, II.3.b) und Fn. 104.

bracht sind, werden in den untersuchten Ländern regelmäßig einzelne Bedarfe durch Geldleistungen oder Gutscheine gedeckt. Das gilt nicht nur für die Versorgung mit Bekleidung<sup>226</sup> und mit Lebensmitteln,<sup>227</sup> sondern auch für den »täglichen Bedarf« der Flüchtlinge als der vierten Bedarfskategorie der Aufnahme-RL, die durch Geldleistungen zu decken ist.<sup>228</sup> Dazu weisen einige der Länder Geldleistungen oder Gutscheine für konkrete Bedarfe wie Hygieneartikel<sup>229</sup> aber auch für Freizeitaktivitäten<sup>230</sup> oder die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel<sup>231</sup> aus. Die meisten Länder gewähren Asylbewerbern zudem ein »Taschengeld« als Bargeldleistung für sonstige Ausgaben, das vor allem auch die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums bezwecken soll.<sup>232</sup> Das wird regelmäßig neben materiellen Leistungen zur Deckung des physischen Existenzminimums gezahlt.<sup>233</sup> Einige Länder sehen die Geldleistungen aber nur ausnahmsweise vor<sup>234</sup> oder in offensichtlich unzureichendem Umfang<sup>235</sup>, zudem werden diese Leistungen vermehrt für Fehlanreize in der (Sekundär-)Migration verantwortlich gemacht und zum Teil durch Sachleistungen ersetzt.<sup>236</sup>

b) Während die meisten der Unterhaltsleistungen unabhängig vom Verfahrensstadium, in dem sich Betroffene befinden, erbracht werden, sind Differenzierungen bei den zuletzt genannten Geldleistungen feststellbar, in den Niederlanden werden sie überhaupt erst nach Abschluss des obligatorischen

226 Das polnische Recht sieht eine einmalige Geldleistung für Bekleidung vor, (vgl. *Misztal/Przybyłowicz* [Fn. 201], Gliederungspunkt III.). Österreich gewährt Gutscheine für den Erwerb von Bekleidung, (vgl. *Schweigler* [Fn. 208], Gliederungspunkt III.).

227 Geldleistungen für Lebensmittel werden u. a. in Schweden, Polen, Bulgarien und auch in Ungarn gewährt. Für Schweden vgl. *Hack* (Fn. 208), Gliederungspunkt III.2.a); für Polen vgl. *Misztal/Przybyłowicz* (Fn. 201), Gliederungspunkt III.; für Bulgarien vgl. *Sredkova* (Fn. 203), Gliederungspunkt III. und für Ungarn vgl. *Fichtner-Fülöp* (Fn. 203), Gliederungspunkt III.1.

228 Vgl. Art. 2g) RL 2013/33.

229 Vgl. für Schweden *Hack* (Fn. 208), Gliederungspunkt III.2.a) und für Ungarn *Fichtner-Fülöp* (Fn. 203), Gliederungspunkt III.1.

230 Vgl. für Schweden *Hack* (Fn. 208), Gliederungspunkt III.2.a);

231 Unter anderem in Spanien (vgl. *Reinhardt*, Sozialer Schutz von Flüchtlingen in Spanien, Gliederungspunkt III.) und in den Niederlanden (vgl. *Dijkhoff* [Fn. 209], Gliederungspunkt III.).

232 Der Begriff des Taschengelds ist in der Aufnahme-RL ebenso wenig vorgesehen wie eine Differenzierung von physischem und soziokulturellem Existenzminimum, allerdings wird dort der »tägliche Bedarf« als eigene und in Geld abzudeckende Bedarfskategorie genannt (vgl. vorstehend zu Fn. 228).

233 So in Italien (vgl. *Hohnerlein* [Fn. 202], Gliederungspunkt II.3.), in Österreich (vgl. *Schweigler* [Fn. 208], Gliederungspunkt III.), in Polen (vgl. *Misztal/Przybyłowicz* [Fn. 201], Gliederungspunkt III.) und in Ungarn (vgl. *Fichtner-Fülöp* [Fn. 203], Gliederungspunkt III.1.).

Frankreich gewährt den Asylsuchenden Geldleistungen des täglichen Bedarfs ohne ein zusätzliches Taschengeld auszuweisen (vgl. *Kaufmann* [Fn. 202], Gliederungspunkt IV.2.). Gleiches gilt für die Niederlande (vgl. *Dijkhoff* [Fn. 209], Gliederungspunkt III.), das Vereinigte Königreich (vgl. *Wilman* [Fn. 211], Gliederungspunkt II.2.b)) und für Schweden (vgl. *Hack* [Fn. 208], Gliederungspunkt III.2.a.).

234 In der Türkei kann das zuständige Ministerium ein Taschengeld bewilligen, vgl. *Körtek* (Fn. 198), Gliederungspunkt III.1.b).

235 Zu den Ländern, die weder ein Taschengeld noch sonstige (ausreichende) Geldleistungen zur Deckung der Grundbedarfe gewähren, gehören Griechenland (vgl. *Diliagka* [Fn. 203], Gliederungspunkt III.), die USA (vgl. *Kahssay* [Fn. 199], Gliederungspunkt II.3.) und Russland (vgl. *Chesalina* [Fn. 198] Gliederungspunkt II.2.). Vgl. bereits oben Fn. 227 zu den in Bulgarien gewährten Geldleistungen, die nach Angaben des UNHCR unzureichend zur Deckung der grundlegenden Versorgung, insbesondere des Ernährungsbedarfs, sind (so *Asylum Information Database*, Country Report Bulgaria [Stand: Januar 2015], S. 40 f.).

236 Vgl. u. a. für Italien *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt II.3. Vgl. zur Situation in Deutschland oben, III.2.d).

beschleunigten Verfahrens gezahlt.<sup>237</sup> Äußerst umstritten war die französische Praxis, Antragstellern für die Dauer des Dublin-Verfahrens die vorübergehende Überbrückungsleistung (ATA) nicht auszubezahlen, wenn diese vom französischen Staat keine Unterbringung angeboten bekamen. Der EuGH hat jedoch klargestellt, dass die Mitgliedstaaten auch während der Prüfung ihrer Zuständigkeit nach der Dublin-Verordnung die Mindestbedingungen der Aufnahme-RL einzuhalten haben.<sup>238</sup>

c) Als typische Sozialhilfeleistungen setzen die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts regelmäßig die Bedürftigkeit von Antragstellern voraus. Die Leistungen sollten den Bedarf zur Erreichung eines »angemessenen Lebensstandards« decken und angelehnt sein an das, was eigene Staatsangehörige erhalten.<sup>239</sup> Dennoch löst insbesondere die Frage, wie hoch Geldleistungen sein sollen, in einigen Ländern Diskussionen aus.<sup>240</sup>

Dass in einigen Staaten die Leistungssätze für die Sicherung des Lebensunterhalts sehr knapp bemessen sind und Gefahr laufen, das Niveau einer angemessenen Unterstützung zu verfehlen, legt ein Vergleich mit dem Leistungsniveau der Mindestsicherung durch die allgemeinen Hilfesysteme nahe. Asylbewerber können im Vereinigten Königreich nur noch eine Geldleistung beanspruchen, die sich auf die Hälfte des Sozialhilfesatzes beläuft. Hier wird die Leistungshöhe aktuell anhand der durchschnittlichen Haushaltsausgaben der einkommensschwächsten 10 % der Bevölkerung ermittelt.<sup>241</sup> Auch in Schweden und in Österreich liegt die Höhe der umstrittenen Tagessätze deutlich unter dem Sozialhilfeniveau.<sup>242</sup> In Polen erhalten außerhalb von Ausländerheimen wohnhafte Asylbewerber Geldleistungen zum Lebensunterhalt, welche das physische Existenzminimum sicherstellen, das so genannte Sozialminimum, das der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums dient, aber nur zum Teil.<sup>243</sup> Hinzu kommt, dass Anpassungsvorschriften für die Geldleistung in vielen Ländern fehlen<sup>244</sup> oder unzulänglich sind<sup>245</sup>. Entscheidungen der nationalen Gerichte, die ebenso deutlich wie das BVerfG<sup>246</sup> die Leistungshöhe bemängelt haben, bleiben jedoch die Ausnahme.<sup>247</sup>

237 Vgl. *Dijkhoff* (Fn. 209), Gliederungspunkt III.

238 EuGH, Urteil vom 27.09.2012, Rs. C-179/11 (*Cimade und GISTI*), n. v., Rn. 36 ff.

239 Art. 17 Abs. 2 und 5 S. 1 RL 2013/33, vgl. oben, II.3.b).

240 Zur Situation und Diskussion in Schweden vgl. *Hack* (Fn. 208), Gliederungspunkt III.2.a).

241 Vgl. *Wilman* (Fn. 211), Gliederungspunkt II.2.b).

242 Vgl. für Schweden *Hack* (Fn. 208), Gliederungspunkt III.2.a). Vgl. für Österreich *Schweigler* (Fn. 208), Gliederungspunkte VI. und III.

243 Vgl. *Misztal/Przybyłowicz* (Fn. 201), Gliederungspunkte III. und VI.

244 Vgl. u. a. *Chesalina* (Fn. 198) Gliederungspunkt II.2.

245 In Österreich wurden die Kostenhöchstsätze erstmals im Jahr 2013 und damit neun Jahre nach ihrer Einführung angepasst. Diese Erhöhung blieb aber hinter der Inflation zurück, vgl. *Schweigler* (Fn. 208), Gliederungspunkt VI.

246 Vgl. BVerfGE 132, 134, und dazu oben III.1.

247 Vgl. die Entscheidung des High Court of Justice (England and Wales) *R (on the application of Refugee Action) v Secretary of State for the Home Department [2014] EWHC 1033 (Admin.)*. Das zuständige Ministerium hatte bei der Leistungsberechnung bestimmte, für die Deckung des persönlichen Lebensbedarfs erforderliche Leistungen nicht berücksichtigt, wie z. B. nicht verschreibungspflichtige Medikamente oder Säuglingsbedarf aber auch Ausgaben zur Ermöglichung der Teilnahme am sozialen, kulturellen und religiösen Leben, vgl. dazu *Wilman* (Fn. 211), Gliederungspunkt II.2.b).

In manchen Ländern existieren keine allgemeinen Sozialhilfesysteme. Dort scheidet die Anlehnung an daraus ableitbare allgemeine Leistungsstandards aus. Das ändert aber nichts an der Verpflichtung zur Einhaltung von Mindeststandards, die dann eigens für besonders schutzbedürftige Personengruppen zu bestimmen sind.<sup>248</sup>

Ein eingehender Vergleich der in den untersuchten Rechtsordnungen gewährten materiellen Leistungen ist an dieser Stelle kaum möglich, weil regelmäßig auf verschiedene Einzelbedarfe durch verschiedene Leistungsformen reagiert wird. Insbesondere ob Sachleistungen tatsächlich bedarfsdeckend erbracht werden, lässt sich ohne repräsentative Erhebung der Praxis nicht belegen. Anders und einfacher ist die Situation bei der Zahlung von Taschengeld (Bargeldbedarf): Hier wird erkennbar, dass die Regelsätze in den Ländern erheblich voneinander abweichen. So beträgt die monatliche Geldleistung, die alleinstehenden, in Unterbringungszentren aufgenommenen Leistungsberechtigten in Deutschland gewährt wird, 140 Euro, in Österreich 40 Euro und in Polen ca. 12,50 Euro.<sup>249</sup> Die Unterschiede im Leistungsniveau sind Folge der jeweils angewandten Berechnungsmethoden, sofern diese bekannt sind,<sup>250</sup> und sie spiegeln natürlich auch Unterschiede in den Lebenshaltungskosten und den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen wider, auf die sich die Sicherung des Existenzminimums beziehen muss. Aber als alleinige Erklärung reichen diese Unterschiede kaum aus, vielmehr dürften auch verschiedene Vorstellungen über die notwendigen Bestandteile eines Existenzminimums bestehen.

#### 4. Gesundheitsversorgung

a) In allen untersuchten Ländern haben Asylbewerber einen gesetzlich eingeräumten Zugang zu medizinischer Versorgung. Eine Bereitstellung von Leistungen durch spezifische Einrichtungen für Asylberechtigte, wie in den Niederlanden durch besondere medizinische Versorgungszentren<sup>251</sup> oder durch

248 Vgl. zu Griechenland *Diliagka* (Fn. 203), Gliederungspunkt III. sowie zu Bulgarien *Sredkova* (Fn. 203), Gliederungspunkt III.

249 Diese Geldleistungen sind weitgehend funktional vergleichbar, weil sie einen persönlichen Bedarf abdecken sollen; vgl. zur Rechtslage in Deutschland oben, III.2.d), und auch die vorstehenden Ausführungen unter V.3.a) m. w. N.

Auch Österreich gewährt ein »Taschengeld« neben der Unterbringung in den vom Staat bereitgestellten Quartieren und Pflegeleistungen (Ernährung) sowie den Leistungen zur Beschaffung von Bekleidung, vgl. *Schweigler* (Fn. 208), Gliederungspunkt III.

In Polen erhalten die in den Ausländerheimen untergebrachten Leistungsberechtigten neben dem »Taschengeld« zusätzliche Geldleistungen zur Verpflegung, Körperpflege sowie zur Anschaffung von Bekleidung, vgl. *Misztal/Przybyłowicz* (Fn. 201), Gliederungspunkt III.

250 Nach ungarischem Recht wird das Taschengeld, das allen Asylbewerbern in den staatlichen Unterbringungszentren gewährt wird, anteilig an der Mindesthöhe der staatlichen Altersrente ausgerichtet (vgl. *Fichtner-Fülöp* [Fn. 203], Gliederungspunkt III.1.). In Deutschland ist Grundlage der Leistungsbemessung des Bargeldbedarfs und des notwendigen Bedarfs gem. § 3 Abs. 5 AsylbLG die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die der Ermittlung des Existenzminimums dient.

251 In den Niederlanden sind *Gezondheidscentrum Asielzoekers* bei jedem Asylzentrum eingerichtet, in denen eine allgemeinärztliche Versorgung gewährleistet wird (vgl. *Asylum Information Database (AIDA)*, Country Report The Netherlands [Stand: Januar 2015], S. 51). Die dortige Gesundheitsversorgung der Antragsteller beruht auf besonderen Rechtsgrundlagen. Zudem werden die erbrachten ärztlichen Leistungen durch die Asylbehörde (COA) finanziert (vgl. *Dijkhoff* [Fn. 209], Gliederungspunkt IV.).

besondere Leistungsgesetze wie in Deutschland<sup>252</sup>, bleibt die Ausnahme. In der Regel sind die allgemeinen Gesundheitssysteme für die Versorgung zuständig, in die Asylbewerber nicht durch besondere Regelungen einbezogen werden.<sup>253</sup> Einen Sonderfall stellt Frankreich dar. Hier ist, je nachdem, ob über das Asylgesuch im regulären Verfahren oder aber im beschleunigten Verfahren bzw. im Dublin-Verfahren entschieden wird, entweder die universale Krankenversicherung (CMU) oder der Sozialhilfeträger (AME) zuständig.<sup>254</sup> Diese Differenzierung führt zu Unterschieden beim Zugang zu den Gesundheitsleistungen, da Gesundheitsleistungen des AME erst nach einer Mindestaufenthaltsdauer von drei Monaten gewährt werden.<sup>255</sup>

Aber auch in vielen anderen der untersuchten Staaten ist die medizinische Versorgung an weitere bürokratische Zugangsvoraussetzungen geknüpft, durch die Versorgungslücken entstehen können. So können Leistungen des italienischen Gesundheitsdiensts (SSN) nur nach Einschreibung beim SSN in Anspruch genommen werden, was den Nachweis der aufenthaltsrechtlichen Registrierung voraussetzt.<sup>256</sup>

b) Hinsichtlich des Leistungsumfangs lassen sich unterschiedliche, am Aufenthaltsstatus orientierte Regelungsansätze feststellen, die im Ergebnis zu drei verschiedenen Situationen führen. Erstens können in einigen Vergleichsrechtsordnungen Asylsuchende die gleichen Leistungen der Krankenbehandlung in Anspruch nehmen wie Staatsbürger. Eine solche Gleichstellung findet sich in Italien, Polen und dem Vereinigten Königreich (VK).<sup>257</sup> Zweitens kann innerhalb der allgemeinen Grundversorgung Asylbewerbern auch nur der Zugang zu einer medizinischen Grundversorgung gewährt werden.<sup>258</sup> Diese muss nicht immer deckungsgleich sein mit nationalen Basisleistungskatalogen, wie dies in Bulgarien der Fall ist.<sup>259</sup> Drittens existiert mancherorts eine Begrenzung des Behandlungsanspruchs auf eine Akutversorgung. Das gilt in Schweden.<sup>260</sup> In Ungarn kann sich der Asylbewerber nur im Notfall in ambulant fachärztliche oder stationäre Behandlung begeben. Damit wird der Zugang auf Behandlungen beschränkt, ohne die Gefahren für das Leben bestehen oder schwere bzw. bleibende Gesundheitsschädigungen drohen würden.<sup>261</sup>

252 Vgl. oben, III.2.c).

253 In Österreich sind Asylsuchende per Rechtsverordnung in den Kreis der Leistungsberechtigten einbezogen worden, um die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung beanspruchen zu können (vgl. *Schweigler* [Fn. 208], Gliederungspunkt IV.). In Bulgarien sind Asylbewerber in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert, (vgl. *Sredkova* [Fn. 203], Gliederungspunkt IV.). Vgl. für Schweden *Hack* (Fn. 208), Gliederungspunkt III.1.

254 Vgl. *Kaufmann* (Fn. 202), Gliederungspunkt IV.3.

255 Vgl. *Asylum Information Database* (AIDA), Country Report France (Fn. 205), S. 55 f., 72 (abrufbar unter: <http://www.asylumineurope.org/>).

256 Andernfalls erfolgt nur eine Not- bzw. Grundversorgung, vgl. *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt IV.

257 Vgl. für Italien *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt IV.; für Polen mit einigen Ausnahmen *Misztal/Przybyłowicz* (Fn. 201), Gliederungspunkt IV.; für das VK *Wilman* (Fn. 211), Gliederungspunkt IV.

258 So u. a. in Bulgarien (vgl. *Sredkova* [Fn. 203], Gliederungspunkt IV.), Russland (vgl. *Chesalina* [Fn. 198] Gliederungspunkt III.1.) und Griechenland (vgl. *Diliagka* [Fn. 203], Gliederungspunkt D.).

259 Für Bulgarien vgl. *Sredkova* (Fn. 203), Gliederungspunkt IV.

260 Vgl. *Hack* (Fn. 208), Gliederungspunkt III.1.

261 Vgl. *Fichtner-Fülöp* (Fn. 203), Gliederungspunkt IV.

Den unionsrechtlichen Vorgaben in Art. 21 RL 2013/33 entsprechend gewähren die meisten Länder über allgemeine Leistungen der Krankenbehandlung hinaus zusätzliche Therapie- und Rehabilitationsmaßnahmen für schutzbedürftige Personengruppen, insbesondere eine psychologische und psychotherapeutische Betreuung für Opfer von Folter und Gewalt. Allerdings bleibt offen, ob in der Praxis alles Erforderliche geleistet wird. Denn immerhin würde dies zunächst eine Identifikation der schutzbedürftigen Personen voraussetzen, über die nur in einigen Ländern berichtet wird und die zumindest in Ungarn nicht stattfindet.<sup>262</sup>

c) Grundsätzlich wird die Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen nicht von der Bedürftigkeit der Asylsuchenden abhängig gemacht.<sup>263</sup> Auch können Leistungen in der Regel kostenfrei in Anspruch genommen werden. In Polen und Italien sind die Asylbewerber von der Pflicht zur Zuzahlung zu Leistungen befreit, was eine Besserstellung gegenüber den regulär Krankenversicherten bzw. den sonst vom Gesundheitssystem geschützten Personen darstellt.<sup>264</sup> Eine Pflicht der Flüchtlinge, sich wie in Schweden finanziell zu beteiligen, bleibt die Ausnahme.<sup>265</sup>

Der Zugang zur medizinischen Versorgung besteht in allen Ländern für die Dauer des Asylverfahrens. Nach Ablehnung des Asylantrags reduziert sich der Behandlungsanspruch regelmäßig auf Leistungen der Notfallversorgung.<sup>266</sup>

### 5. Zugang zum Arbeitsmarkt

Die Aufnahme einer Beschäftigung könnte Asylbewerbern die Möglichkeit verschaffen, sich selbst zu versorgen. Aber lediglich Schweden als einziges der untersuchten Länder erlaubt Flüchtlingen, bereits ab Stellung des Asylgesuchs und ohne Arbeitserlaubnis einer regulären Beschäftigung nachzugehen.<sup>267</sup> Zudem ist in Schweden nach Aufnahme einer Beschäftigung die Möglichkeit der Änderung des ausländerrechtlichen Status vom Asylbewerber hin zum Arbeitsmigrant zumindest vorgesehen. In allen anderen Vergleichsrechtsordnungen gibt es Hürden. Das gilt zunächst hinsichtlich der Aufenthaltsdauer: Regelmäßig ist eine Beschäftigungsaufnahme erst sechs bis neun Monate nach Antragstellung zulässig, falls die zuständigen Behörden bis dahin keine Entscheidung über das Asylgesuch getroffen haben. Die nationalen Vor-

262 In Schweden konkretisiert eine Richtlinie der schwedischen Einwanderungsbehörde (Migrationsverket) die Pflichten der Behörden zur Ermittlung von Traumata in Anschluss an EGMR, RC v. Sweden, (Application no. 41 827/07), Urteil vom 9. Juni 2010 (vgl. *Hack* [Fn. 208], Gliederungspunkt III.1.). Einheitliche Richtlinien kennt auch das italienische Recht (vgl. *Hohnerlein* [Fn. 202], Gliederungspunkt IV.). Vgl. für Ungarn *Fichtner-Fülöp* (Fn. 203), Gliederungspunkt IV.

263 Anders in der Türkei, vgl. *Körtek* (Fn. 198), Gliederungspunkt III.1.c).

264 Vgl. zur Zuzahlung zu Arzneimitteln in Polen *Misztal/Przybyłowicz* (Fn. 201), Gliederungspunkt IV.; zu allgemeinen Zuzahlungen in Italien *Hohnerlein* (Fn. 202), Gliederungspunkt IV.

265 In Schweden haben Asylsuchende grds. eine Zuzahlung pro Arztbesuch zu leisten, vgl. *Hack* (Fn. 208), Gliederungspunkt III.3.

266 Vgl. für die Niederlande *Dijkhoff* (Fn. 209), Gliederungspunkt IV., und das Vereinigte Königreich *Wilman* (Fn. 211), Gliederungspunkt IV.

267 Mit Einschränkungen für Asylsuchende im Dublin-Verfahren, vgl. *Hack* (Fn. 208), Gliederungspunkt IV.1.

schriften entsprechen insofern den unionsrechtlichen Vorgaben,<sup>268</sup> wobei sich immer mehr Staaten für eine Reduzierung der Wartezeit entscheiden. Dem Unionsrecht vergleichbare Fristen finden sich auch in der Türkei und in den USA.<sup>269</sup> In Griechenland kann dagegen unmittelbar nach der Registrierung des Asylantrags eine Arbeitserlaubnis beantragt werden.<sup>270</sup>

Dazu kommen weitere Zugangshürden, die sich auf die Modalitäten und Voraussetzungen der Arbeitsaufnahme beziehen. Art. 15 Abs. 2 RL 2013/33 überlässt es den Mitgliedstaaten, die Beschäftigungsvoraussetzungen zu regeln. Davon haben viele Länder insofern Gebrauch gemacht, als sie den Zugang restriktiv ausgestaltet haben. So wird die Arbeitserlaubnis regelmäßig die Arbeitserlaubnis regelmäßig zeitlich befristet für die Dauer des Asylverfahrens ausgestellt oder, wie in den Niederlanden, für maximal 24 Wochen pro Jahr.<sup>271</sup> Auch dürfen Asylbewerber in einigen Staaten nur bestimmten Beschäftigungen nachgehen, wie Saisontätigkeiten<sup>272</sup> oder ausgewählten Mangelberufen.<sup>273</sup> Ihnen wird zwar eine Beschäftigung innerhalb der Asylunterkunft gestattet. Die Zahl dieser Beschäftigungsmöglichkeiten bleibt jedoch äußerst beschränkt, und die Verdienstmöglichkeiten sind mehr als bescheiden. Im Übrigen sehen einige der untersuchten Länder, wohl wegen eines als angespannt wahrgenommenen Arbeitsmarktes bzw. einer hohen Arbeitslosenquote, vor, dass eine Arbeitserlaubnis nur erteilt wird, wenn diese mit der Arbeitsmarktlage vereinbar ist.<sup>274</sup> Andere kennen, vergleichbar der zwischenzeitlich immerhin etwas gelockerten Rechtslage in Deutschland,<sup>275</sup> eine Vorrangprüfung zu Gunsten der Unionsbürger und Angehöriger assoziierter Staaten, so Österreich und Griechenland.<sup>276</sup> Ganz offensichtlich bezwecken die einschlägigen nationalen Regelungen eher nicht, einer möglichst großen Zahl an Asylbewerbern die Aufnahme einer Beschäftigung zu ermöglichen.

Ein effektiver Arbeitsmarktzugang im Sinne der Richtlinie bräuchte vor allem auch rechtliche Vorgaben zur Anerkennung von in den Herkunftsländern erworbenen Bildungsabschlüssen. Daran fehlt es aber in vielen Staaten. Zugang zur Schulbildung für Kinder und Jugendliche wird zwar gewährt. Maßnahmen zur Eingliederung von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt sowie Sprach- und Integrationskurse sind dagegen in vielen Staaten nicht vorgesehen.<sup>277</sup>

268 Vgl. Art. 15 Abs. 1 RL 2013/33 und oben, II.3.b).

269 Vgl. für die USA *Kahssay* (Fn. 199), Gliederungspunkt V. und für die Türkei *Körtek* (Fn. 198), Gliederungspunkt III.1.d).

270 Vgl. *Diliagka* (Fn. 203), Gliederungspunkt V.

271 Vgl. *Dijkhoff* (Fn. 209), Gliederungspunkt V.4.

272 Vgl. für Österreich *Schweigler* (Fn. 208), Gliederungspunkt V.

273 Vgl. für das Vereinigte Königreich *Wilman* (Fn. 211), Gliederungspunkt V.

274 Für Frankreich vgl. *Kaufmann* (Fn. 202), Gliederungspunkt V.1.; für die Türkei vgl. *Körtek* (Fn. 198), Gliederungspunkt III.1.d).

275 Dazu oben, III.2.d).

276 Vgl. für Österreich *Schweigler* (Fn. 208), Gliederungspunkt V. und für Griechenland *Diliagka* (Fn. 203), Gliederungspunkt V.

277 In Italien ist es den zuständigen Trägern freigestellt, ob sie entsprechenden Leistungen der beruflichen (Weiter-) Bildung anbieten, vgl. *Hohnerlein* [Fn. 202], Gliederungspunkt V. Für Ungarn vgl. *Asylum Information Database* (AIDA), Country Report Hungary (Stand: Februar 2015), S. 47. In Polen ist kein

## VI. Fazit: Auf dem Weg zu gemeinsamen Standards?

1. Formal halten die EU-Mitgliedstaaten die unionsrechtlichen Mindeststandards grundsätzlich ein, ohne über diese Standards wesentlich hinauszugehen und ohne dass sich ein gemeinsames Niveau der Leistungen abzeichnen würde.

Hinsichtlich der Unterbringung sind die unionsrechtlichen Vorgaben sehr offen. Anders als es der in der Aufnahme-RL niedergelegte Grundsatz nahelegt, sind Aufenthaltsbeschränkungen während des Verfahrens die Regel.<sup>278</sup> Von den drei Unterbringungsmöglichkeiten – »Räumlichkeiten für die Dauer der Prüfung eines an der Grenze oder in Transitzonen gestellten Antrags«, »Unterbringungszentren« und privaten oder »anderen für die Unterbringung von Antragstellern geeigneten Räumlichkeiten«<sup>279</sup> – wird in unterschiedlichem Maße in den Vergleichsländern Gebrauch gemacht. An die Räumlichkeiten zu stellende Anforderungen bleiben weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen, als allgemeine normative Richtschnur ist nur die Gewährleistung eines »angemessenen Lebensstandards« vorgeschrieben; im übrigen ist das Unionsrecht vor allem um die Regelung einiger Unterbringungsmodalitäten bemüht.<sup>280</sup> In den Vergleichsländern existieren zwar Qualitätsvorschriften, die ganz offensichtlich vorhandenen Schwierigkeiten, tatsächlich eine angemessene Unterbringung zu ermöglichen, sind aber unübersehbar. Insofern hilft die rechtliche Ausgestaltung wenig weiter, auch wenn bei Kapazitätserschöpfungen der Standard vorübergehend auf die Gewährung von »Grundbedürfnissen« abgesenkt werden darf:<sup>281</sup> Es fehlt an Unterkünften in ausreichender Zahl. Das ist Folge einer unzureichenden Vorbereitung auf die starke Inanspruchnahme des internationalen Schutzes in vielen Ländern. Dahinter steht zugleich aber auch zumindest in der Europäischen Union das Grundproblem einer nicht funktionsgerechten Verteilung der Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme.

Was die sonstigen materiellen Leistungen angeht, gilt ebenfalls ein »angemessener Lebensstandard« als unionsrechtliche Vorgabe, der insofern etwas näher umschrieben wird, als dessen Einhaltung die Gewährleistung des Lebensunterhalts sowie des Schutzes der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern voraussetzt.<sup>282</sup> Beim Unterhalt sehen nicht wenige Länder eine – grundsätzlich mögliche<sup>283</sup> – Differenzierung gegenüber einem

---

Anspruch geregelt, vgl. *Asylum Information Database* (AIDA), Country Report Poland (Stand: Januar 2015), S. 53. In Frankreich ist Voraussetzung für den Zugang zu Leistungen der beruflichen (Weiter-) Bildung der Erhalt einer Arbeiterlaubnis, vgl. *Asylum Information Database* (AIDA), Country Report France (Fn. 205), S. 70.

Gleichen Zugang zu Leistungen der beruflichen (Weiter-) Bildung wie Staatsbürger haben Asylsuchende in Bulgarien, vgl. *Sredkova* (Fn. 203), Gliederungspunkt V.1.; ebenso in Griechenland, vgl. *Diliakka* (Fn. 203), Gliederungspunkt V.

278 Zu deren Zulässigkeit, soweit die »unveräußerliche Privatsphäre nicht beeinträchtigt« wird, Art. 7 RL 2013/33.

279 Art. 18 Abs. 1 RL 2013/33.

280 Art. 18 Abs. 2– 8 RL 2013/33.

281 So Art. 18 Abs. 9 lit. b) RL 2013/33.

282 Art. 17 Abs. 2 RL 2013/33.

283 Art. 17 Abs. 5 RL 2013/33.

allgemeinen Hilfeniveau vor. Vor allem mit unterhaltssichernden Geldleistungen, die unter dem Sozialhilfeniveau liegen, ist ganz offensichtlich die Gefahr verbunden, die Einhaltung des Existenzminimums zu verfehlen, insbesondere soweit es dessen soziokulturelle Komponente betrifft. Bislang sind die hier zu wahren Grenzen kaum Gegenstand einer richterlichen Kontrolle gewesen. Die Entscheidungen des BVerfG<sup>284</sup> und des High Court<sup>285</sup> bleiben bis heute Ausnahmen.

Etwas günstiger scheint die Situation bei der Versorgung mit Gesundheitsleistungen zu sein, weil nicht wenige Staaten Asylbewerber in ihr allgemeines öffentliches Gesundheitssystem einbeziehen. Es bleibt aber bei dem schon mehrfach betonten Vorbehalt einer ordnungsgemäßen Registrierung, dessen Einhaltung in mehreren Ländern ganz offensichtlich zumindest in der Vergangenheit nicht immer garantiert war. Im Übrigen bewegt sich das Leistungsangebot der untersuchten Länder innerhalb der weiten Vorgaben der Richtlinie, die eine medizinische Notversorgung und unbedingt erforderliche Behandlungen von Krankheiten genügen lässt. Auch insofern zeigen die Erfahrungen mit der Situation in Deutschland, dass es vor allem auf die tatsächliche Versorgungspraxis ankommt, über die hier keine näheren Untersuchungen angestellt worden sind.

Soweit es schließlich um den Zugang zum Arbeitsmarkt geht, sind die dafür bestehenden Hürden in den meisten Mitgliedstaaten nicht zu übersehen. Das Unionsrecht hält den Mitgliedstaaten dafür viele Möglichkeiten offen, obwohl die Kompetenz der Union zur Regelung der Teilnahme am Arbeitsleben wenig fraglich ist.<sup>286</sup> Der Zugang muss Asylbewerbern erst nach neun Monaten eröffnet werden, und auch das steht unter dem Vorbehalt, dass über den Schutzantrag noch nicht entschieden worden ist.<sup>287</sup> Zudem kann sich das Erfordernis, Antragstellern einen »effektiven Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren« aus arbeitsmarktpolitischen Gründen<sup>288</sup> nur auf das Verfahren beziehen. Soweit eine Vorrangprüfung für Unionsbürger und daueraufenthaltsberechtigte Ausländer vorgesehen ist, lassen sich dagegen kaum grundsätzliche Einwände erheben. Allerdings bedürfte es einer schnellen und effektiven Prüfung, um unnötige, d. h. nicht dem Arbeitsmarkt geschuldete Zugangshürden zu vermeiden.

2. Die Herausbildung von Aufnahmestandards steht ganz offensichtlich erst am Anfang. Die unionsrechtlichen Zielvorgaben sind insofern offen formuliert, der Spielraum, den die Aufnahme-RL den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge einräumt, bleibt auch

---

284 BVerfGE 132, 134, dazu oben, III.1.

285 Vgl. die Entscheidung des High Court of Justice (England and Wales) R (on the application of Refugee Action) v Secretary of State for the Home Department [2014] EWHC 1033 (Admin.). Vgl. dazu dazu Wilman (Fn. 211), Gliederungspunkt II.2.b).

286 Schon früher positiv dazu Becker/Landauer, Beschäftigungs- und bildungspolitische Gehalte der EU-Einwanderungspolitik, RdJB 2004, S. 91, 105.

287 Art. 15 Abs. 1 RL 2013/33.

288 Vgl. Art. 15 Abs. 2 RL 2013/33.

nach der Neufassung erheblich.<sup>289</sup> Unterschiedliche Ergebnisse sind vorprogrammiert, wenn jeder Mitgliedstaat die Angemessenheit des Lebensstandards der Geflüchteten bestimmt oder darüber entscheidet, was deren konkreten Grundbedürfnisse sind. Es fehlt ein gemeinsames Verständnis darüber, was unter einem Existenzminimum zu verstehen ist und welche Bestandteile dafür zu berücksichtigen sind.

Strebt die Union nach den Erwägungen zur Aufnahme-RL eine »Vergleichbarkeit« dieser Lebensbedingungen für Asylbewerber an,<sup>290</sup> dann kann das allerdings nicht einheitliche Leistungen des sozialen Schutzes meinen. Dass die Europäische Union die Aufenthaltsstandards für Flüchtlinge insgesamt gesehen bis heute sehr offen gefasst hat, entspricht den primärrechtlichen Vorgaben in Art. 78 Abs. 2 Buchst. f) AEUV<sup>291</sup>, und hinter dieser Offenheit steht die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Gewährung von Sozialleistungen. Die Tatsache, dass einheitliche Leistungen für Asylbewerber in Europa nicht vorgesehen werden können, bleibt schon den unterschiedlichen Lebensbedingungen in den Mitgliedstaaten geschuldet.

Aber es bleibt notwendig, die ebenfalls nur in den Erwägungsgründen,<sup>292</sup> nicht aber in der Richtlinie selbst ausdrücklich festgelegte allgemeine normative Vorgabe für die Aufnahmebedingungen von Flüchtlingen hervorzuheben: Die an der Spitze der Grundrechtecharta stehende Menschenwürde. An ihrer Wahrung muss sich die Union und müssen sich alle Staaten messen lassen, gerade auch in Zeiten, in denen die Bewahrung dieses Ziels wegen der großen Zahl der Flüchtlinge auf praktische Schwierigkeiten stößt. Entscheidungen des EGMR, des EuGH und einiger nationaler Gerichte geben erste Anstöße für die Standardbildung. Eine weitere Konkretisierung ist aber unumgänglich, auch wenn sie notwendigerweise auf die allgemeinen Schwierigkeiten der Bestimmung leistungsrechtlicher Inhalte stoßen wird.<sup>293</sup>

3. Nicht übersehen werden darf aber eines: Nämlich dass das Recht vielfach den praktischen Schwierigkeiten nicht auf ganzer Linie Stand halten kann. Das bedarf der Korrektur. Dringend erforderlich bleibt auch dafür eine europäische Asylpolitik, die aktiv Schritte unternimmt, um die im AEUV versprochene Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flücht-

289 Kritisch dazu schon der Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, KOM (2007) 745.

290 Erwäg.Gr. 11 zur RL 2013/33.

291 Dazu, dass diese Vorgabe erlaubt, den Mitgliedstaaten weite Spielräume bei der Umsetzung offen zu halten, *Grafhof*, in: Schwarze u. a. (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 78 AEUV, Rn. 20.

292 Erwäg.Gr. 11, 18, 25 und 35 zur RL 2013/33.

293 Weder der EGMR noch der EuGH haben sich damit, auch im Zusammenhang mit Abwehrrechten, eingehender befasst, der EGMR allerdings immerhin eine entsprechende Grenze für den Eingriff in soziale Rechte angenommen, vgl. dazu nur *Becker*, Neuere Entwicklung der Alterssicherungssysteme in Europa – Reformen, Resilienz und rechtliche Aufarbeitung, DRV 2014, S. 159, 175. Ob im Ergebnis eine leistungsrechtliche Dimension statt aus Art. 1 GRC aus Art. 34 Abs. 3 GRC folgt, so *Steffen Augsburg*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 1 GRC, Rn. 7, ist eine zweitrangige Frage.

lingen<sup>294</sup> einzufordern. Dafür bedarf es eines Bündels an Maßnahmen. Erstens werden die Grenzstaaten, wenn denn der einheitliche europäische Raum nicht aufgegeben werden soll, für erste Kontrollen und eine erste Dokumentation zuständig bleiben müssen, sie bedürfen dafür aber der Unterstützung durch die Union insgesamt. Eine EU-weite Verteilung der Asylsuchenden auch zur Durchführung des Verfahrens wird zweitens erforderlich sein, die einerseits auf der Grundlage der Möglichkeiten jedes einzelnen Mitgliedstaates erfolgt, aber auch den Grundsatz der Familieneinheit und nach Möglichkeit die Voraussetzungen und Wünsche der Flüchtlinge berücksichtigen muss. Dabei würde es für alle Betroffenen eine wesentliche Entlastung darstellen, in Zeiten bestimmter Krisensituationen – wie der derzeitigen Bürgerkriegssituation in Syrien – von dem zur Bewältigung dieser Situationen vorgesehenen Instrument der Aufnahme von Kontingenten auf europäischer Ebene stärker als bisher Gebrauch zu machen. Drittens ist es von zentraler Bedeutung, Flüchtlingen die Möglichkeit zur Integration in den Aufnahmestaaten und in diesem Rahmen vor allem zur Beteiligung am Arbeitsmarkt einzuräumen. Auch wenn es auf absehbare Zukunft bei einer Unterscheidung zwischen der Aufnahme von Ausländern aus humanitären Gründen einerseits und einer gezielten Arbeitsmigration andererseits bleiben wird: Jeder sollte in die Lage versetzt werden, sich den Lebensunterhalt durch Arbeit verdienen zu können. Das ist schon deshalb sinnvoll, um die Inanspruchnahme von Sozialleistungen möglichst weitgehend zu vermeiden. Es ist darüber hinausgehend aber auch eine Regel, die zum Fundament der auf die Realisierung von Freiheit und Gleichheit gerichteten europäischen Gesellschaftsordnungen gehört.<sup>295</sup>

---

294 Vgl. oben, I.

295 Vgl. *Becker*, Sozialstaatlichkeit in der Europäischen Union, Verfassungszustand und Verfassungsentwicklung in der Europäischen Union, EuR Beih. 2/2015, S. 19, 31 ff.

## **Sozialer Schutz von Flüchtlingen in Spanien**

### **Inhaltsübersicht**

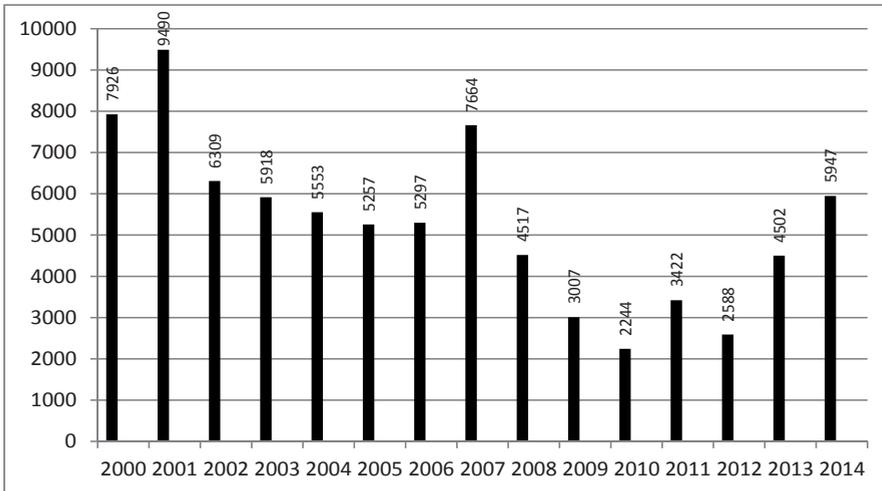
- I. Einleitung
  - 1. Dimension der Zuwanderung
  - 2. Politische Diskussion über Migranten
- II. Verwaltungsverfahren
- III. Unterbringung
- IV. Deckung des Lebensunterhalts
- V. Gesundheitsversorgung
- VI. Zugang zum Arbeitsmarkt
- VII. Zugang zur Bildung und weitere Integrationsleistungen
  - 1. Beihilfen für Aktivitäten der Erziehung, Bildung und Freizeit
  - 2. Beihilfen für den Erwerb von Verwaltungsdokumenten
  - 3. Dolmetscher- und Übersetzungsdienste
  - 4. Ausgaben bei Todesfall
  - 5. Beihilfen zur Erleichterung der Autonomie der Begünstigten bei Verlassen des CAR
  - 6. Subsistenzbeihilfen
- VIII. Schlussbemerkung

### **I. Einleitung**

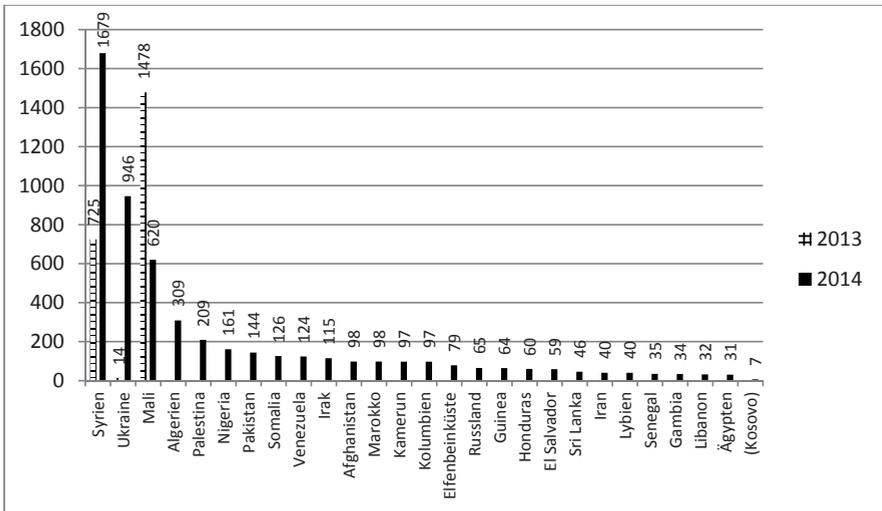
#### *1. Dimension der Zuwanderung*

Spanien ist das einzige Land der Europäischen Union, das eine Landaußengrenze mit einem anderen Kontinent hat. Die beiden spanischen Exklaven Ceuta und Melilla liegen auf afrikanischem Boden und sind Hauptziel der Migranten, die dort versuchen über den mit Hilfe der EU errichteten Zaun zu klettern. Inzwischen greift Marokko aufgrund einer Vereinbarung viele Migranten auf und transportiert sie zurück in die Wüste, wo einige von ihnen umkommen. Ein weiteres Einfallstor ist die strömungsreiche Meerenge bei Gibraltar, wo immer wieder Leichen von Ertrunkenen am Strand von Tarifa, dem südlichsten Punkt Kontinentaleuropas angeschwemmt werden. Die früher häufige Route, sich mit der Strömung in seeuntauglichen Kähnen von Westafrika zu den Kanarischen Inseln treiben zu lassen, wird kaum noch benutzt. Offenbar hat sich in den Herkunftsländern herumgesprochen, dass die Wogen des Atlantiks bei Entfernungen von bis zu 500 km oder mehr kaum eine Überlebenschance bieten. Zudem gab es auch hier erfolgreiche Verhandlungen mit den Ländern, in denen die Boote ausliefen, Migranten zurückzuhalten.

## Entwicklung der Zahl der Antragsteller um internationalen Schutz in Spanien<sup>1</sup>



2014 kamen die Schutzsuchenden vornehmlich aus folgenden Staaten:



Insgesamt ersuchten 5947 Personen im Jahr 2014 um internationalen Schutz. Die meisten Migranten (3961) baten im Land um internationalen Schutz, 1033 an den Grenzstationen, 587 in Auffangeinrichtungen (CIE) und 314 Personen

<sup>1</sup> Sämtliche Zahlen auf der Grundlage der Angaben des Innenministeriums von Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEA[R]), einer 1979 gegründeten Nichtregierungsorganisation, die sich der Verteidigung der Rechte des Asylrechts verschrieben hat in: Las personas refugiadas en España y Europa, Informe 2015, S. 215 ff., www.cear.es.

in Botschaften. Im Jahre 2013 wurde 206 Personen der Status als Flüchtling (refugiado) zuerkannt. Subsidiärer Schutz wurde 357 Personen zuerkannt, 1210 Verfahren negativ entschieden. 2014 wurden 3614 Verfahren entschieden, davon 2029 (56,2 %) negativ. Von den 1585 (43,8 %)² positiven Entscheidungen wurde 384 Personen der Status als Flüchtling (refugiado) zuerkannt, die überwiegend aus Palästina, Pakistan und dem Iran stammten und subsidiärer Schutz an 1199 Personen vorwiegend aus Syrien, Somalia und Afghanistan. 2 Verfahren wurden aus humanitären Gründen positiv entschieden³. Auffällig war der drastische Anstieg der Zahl der Antragsteller aus der Ukraine von 14 auf 946, während hingegen die Zahl der Schutzsuchenden aus Mali sich mehr als halbiert hat (2012: 99; 2013: 1478; 2014: 620).

4235 Personen erreichten 2013 irregulär Ceuta und Melilla. Von insgesamt 107365 Personen gelangten über die sogenannte Westroute über südspanisches Gebiet 6838 Personen (6 %) irregulär in die Europäische Union.<sup>4</sup> Trotz der geographischen Exposition Spaniens sind die Zugänge offenbar relativ gut zu überwachen und die Zahl der Personen, die in Spanien internationalen Schutz suchen, ist vergleichsweise niedrig. Allerdings hat sich im Jahr 2014 der Ansturm auf den Grenzzaun in Ceuta verstärkt und am 6. Februar 2014 versuchten zwischen 200–400 Personen in einer gemeinsamen Aktion zunächst den Grenzposten zu stürmen und dann über den Wasserweg nach Ceuta zu gelangen. Die Guardia Civil schickte 23 Personen sofort zurück, ob schon diese bereits spanisches Territorium erreicht hatten. Diese Verletzung internationalen Rechts führte zu einer parlamentarischen Debatte über den Umgang mit Flüchtlingen.

Inzwischen wurde diese Praxis der »Abschiebung auf der Stelle« (devolución en caliente) durch das am 1. Juli 2015 in Kraft getretene Gesetz über den Schutz der Sicherheit der Bürger<sup>5</sup>, welches in der Öffentlichkeit als »Knebelgesetz« (Ley de Mordaza) verspottet wird, verschärft und legalisiert. In einer eigens an das Ausländergesetz<sup>6</sup> angefügten Schlussbestimmung wird die Abweisung (rechazo) von Personen ermöglicht, die in Ceuta und Melilla die Grenzbefestigungen überqueren um illegal nach Spanien einzureisen.<sup>7</sup> Nach Ansicht des Kommissars für Menschenrechte beim Europarat haben die Migranten, die den letzten Grenzzaun überwunden haben und einen Fuß

2 Die Anerkennungsquote hat sich gegenüber 2013 verdoppelt.

3 Im Vergleich wurden in Deutschland 2013 126 705 Anträge gestellt und 76 165 Verfahren durchgeführt, von denen 26 % positiv und 74 % negativ verbeschieden wurden.

4 Im Vergleich nahmen 2013 40 304 Migranten (37 %) die Zentralroute über Malta und Italien, 24 799 Migranten (23 %) die Ostroute über Griechenland und 19 951 Migranten (19 %) die Balkanroute.

5 Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, BOE 31 de marzo de 2015, Sec. I. Pág. 27216.

6 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y s. u. integración social.

7 Disposición adicional décima Ley Orgánica 4/2000 Spezielles System für Ceuta und Melilla:

»1. Die Ausländer, die auf der Grenzlinie des Territoriums von Ceuta oder Melilla entdeckt werden, während sie versuchen die Grenzbefestigungen irregulär zu überschreiten können abgewiesen werden mit dem Ziel ihren illegalen Zutritt nach Spanien zu verhindern.

2. In jedem Fall erfolgt die Zurückweisung unter Respektierung der internationalen Normen der Menschenrechte und des internationalen Schutzes, in denen Spanien Partei ist.

auf spanisches Territorium gesetzt haben das Recht einen Asylantrag zu stellen. Eine sofortige Rückführung, ohne die Möglichkeit einen Asylantrag zu stellen, verstieße gegen das internationale Recht.<sup>8</sup> Der Kommissar soll sogar geäußert haben, dass er viele Fälle einer »Abschiebung auf der Stelle« aus anderen Ländern kenne, Spanien aber das erste Land sein werde, welches die »Abschiebung auf der Stelle« ins Gesetz aufnimmt. Angesichts von etwa 5000 versuchten illegalen Grenzübertritten in Melilla hielt er das Problem auch ohne Anwendung von Zwangsmitteln für handhabbar<sup>9</sup>.

Inzwischen wurden in Ceuta und Melilla besondere Grenzposten errichtet, in denen die Flüchtlinge um internationalen Schutz ersuchen können und die auch mit Anwälten und Dolmetschern ausgestattet sein sollen. Von Hilfsorganisationen wird aber kritisiert, dass wegen der marokkanischen Polizeikontrollen Flüchtlinge aus den Ländern südlich der Sahara diese Grenzposten überhaupt nicht erreichen können.<sup>10</sup> Eine Besonderheit sind die in den Schiffen entdeckten »blinden Passagiere« (polizones). Vor allem Minderjährige verstecken sich häufig unter gefährlicher oder toxischer Ladung um die Straße von Gibraltar zu überqueren. Es wird immer wieder über tragische Todesfälle, meist durch Ersticken, berichtet. Im Jahr 2014 wurden von der Guardia Civil 6746 Personen auf Schiffen und in Häfen aufgegriffen, davon 3327 Minderjährige, die versuchten als polizones nach Spanien zu gelangen<sup>11</sup>.

## 2. Politische Diskussion über Migranten

Eine breite politische Diskussion in der Öffentlichkeit über den Zuzug von Migranten findet in Spanien hingegen kaum statt. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Zahl der illegalen Einreisen relativ gering ist. Spanien hatte 2013 etwa die Hälfte der Einwohnerzahl von Deutschland, aber im Vergleich nur etwa 3,5 % an Antragsverfahren (4502 zu 126 705). Die Anträge konzentrieren sich neben Madrid (1777), Valencia (401), Barcelona (342) und Ceuta (321) nur noch auf wenige weitere Provinzen an der Mittelmeerküste, während in Zentral- und Nordspanien überhaupt keine Anträge gestellt werden oder allenfalls 1 oder 2 jährlich. Das Migrationsproblem beschränkt sich für viele auf die Meldungen über den Ansturm auf die afrikanischen Exklaven, ertrunkene Flüchtlingen an den Stränden und die große Zahl von Händlern afrikanischer Herkunft mit nachgemachten Uhren, Handtaschen und CDs, die

3. Die Anträge auf internationalen Schutz werden formal an dafür geeigneten Orten an den Grenzübergängen gestellt und werden gemäß den festgelegten Normen im Bereich des internationalen Schutzes behandelt.«

8 Press release January 16, 2015 – Commissioner for Human Rights Nils Muižnieks: Migrant law changes would put Spain in »clear breach« of human rights standards, <http://www.humanrightseurope.org/2015/01/nils-muiznieks-migrants-law-changes-would-put-spain-in-clear-breach-of-human-rights-standards/>.

9 Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEA[R]), Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa, S. 66.

10 Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEA[R]), Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa, S. 68.

11 Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEA[R]), Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa, S. 79.

die Straßen der Großstädte und der Tourismusburgen bevölkern. Zudem hat Spanien schon immer eine starke Zuwanderung aus Lateinamerika gehabt, die aber wegen der engen kulturellen Verbindungen nicht negativ konnotiert war. Schließlich wissen viele Spanier aus eigener Erfahrung oder der Familiengeschichte, was es heißt, seine Heimat aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen verlassen zu müssen. Überdies ist bekannt, dass die wenigsten Migranten in Spanien bleiben wollen, sondern bei einer internen Arbeitslosenquote von etwa 20 % wegen der besseren Arbeitsmöglichkeiten weiter nach Mittel- und Nordeuropa streben.

Dies zeigt sich auch an der extrem niedrigen Zahl der Anträge auf Asyl. Im Jahr 2014 stellten nur etwa 8 % der in den Internierungszentren für Ausländer untergebrachten Personen (CIE) einen Asylantrag, immerhin eine Steigerung von 2 % (2011), 1 % (2012) und 3 % (2013). Von den Flüchtlingsorganisationen wird moniert, dass die Asylverfahrensrichtlinie 2013/32 EU nicht immer umgesetzt wird, weil mangels ausreichender Information der Zugang zum Asylverfahren erschwert wird. Auf Betreiben von Flüchtlingsorganisationen gibt es mehrere Urteile, die die Leitungen zur Bereitstellung von Informationen in den Sprachen der Herkunftsländer verpflichten.<sup>12</sup>

## II. Verwaltungsverfahren

Das Verwaltungsverfahren, welches zusammen mit den Gründen für Asyl und subsidiären Schutz im Asylgesetz<sup>13</sup> und einer älteren Verordnung<sup>14</sup> geregelt ist, zeichnet sich durch verhältnismäßig kurze Verfahrensfristen aus. Bei Antragstellung an Grenzpunkten (z. B. Flughafen) muss innerhalb von 72 Stunden über die Unzulässigkeit (*inadmisión*) oder Ablehnung (*denegación*) des Antrags entschieden werden, ansonsten innerhalb eines Monats. Wurde das Verfahren als zulässig eingeleitet, muss in dringlichen Verfahren (*tramitación urgencia*) binnen 3 Monate, im gewöhnlichen Verfahren (*procedimiento ordinario*) binnen 6 Monate entschieden werden. Das Amt für Asyl und Flucht (*Oficina de Asilo y Refugio*) untersucht den Fall (*estudio*), die Interministerielle Kommission für Asyl und Flucht (*Comisión Interministerial de Asilo y Refugio*) trifft die Entscheidung (*decisión*) und das Innenministerium (*Ministerio del Interior*) erlässt den Bescheid (*resolución*) der den Flüchtlingsstatus (*estatuto de refugiado*), subsidiären Schutz (*protección subsidiaria*) oder humanitäre Gründe (*razones humanitarias*) zuerkennt. Bei einer Ablehnung besteht die Möglichkeit des Widerspruchs (*recurso revisión*). Wurde ein in einem Grenzpunkt oder einer Auffangeinrichtung (CIE) gestellter Antrag abgelehnt, steht der Weg zu den Verwaltungsgerichten (*recurso contencioso ad-*

---

12 Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEA[R]), Informe 2015: Las personas refugiadas en España y Europa, S. 72.

13 Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria. Es ersetzt die Ley 5/1984, de 26 de marzo.

14 Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, del 26 de marzo. Diese Verordnung bleibt bis zum Erlass einer neuen Verordnung in Kraft, soweit sie nicht dem neuen Asylgesetz widerspricht.

ministrativo) offen. Dieser Rechtsweg muss effektiv in Anspruch genommen werden können, weshalb der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auf Betreiben von Flüchtlingsorganisationen Spanien verurteilt hat bis zur Rechtskraft Abschiebungen wegen des Verstoßes gegen Art. 13 Europäische Menschenrechtskonvention auszusetzen.<sup>15</sup>

Wurde dem Antrag auf Asyl oder subsidiären Schutz stattgegeben, genießen die Antragsteller die gleichen sozialen Rechte wie Spanier hinsichtlich Unterstützung bei der Arbeitssuche, Bildung, Gesundheitsfürsorge, Wohnraum, Sozialhilfe, soziale Dienstleistungen, Schutz vor häuslicher Gewalt und Sozialversicherung<sup>16</sup>.

### III. Unterbringung

Die Unterbringung der antragstellenden internationalen Schutz suchenden Migranten ist in verschiedenen Rechtsakten geregelt. Personen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis können zunächst bis zu 60 Tage in einem der acht Internierungszentren für Ausländer (Centros de Internamiento de Extranjeros – CIE) untergebracht werden, die dem Innenministerium unterstehen. Die Unterbringung war bislang in einer ministeriellen Verwaltungsvorschrift<sup>17</sup> geregelt, die 2005 durch ein Urteil des Obersten Gerichts<sup>18</sup> in einigen Punkten für nicht anwendbar erklärt wurde. 2014 trat ein Dekret in Kraft<sup>19</sup>, gegen welches sogleich von drei Flüchtlingshilfsorganisationen<sup>20</sup> Klage zum Obersten Gerichtshof erhoben wurde. Im Februar 2015 erklärte der Oberste Gerichtshof einige Bestimmungen für unanwendbar<sup>21</sup>, weil sie gegen die Verfassung oder europäisches Recht verstießen. Insbesondere die Vorschriften, wonach Familien nur dann zusammenbleiben können, wenn das CIE über die entsprechenden Möglichkeiten verfügt, wurden verworfen, weil in jedem Fall dafür zu sorgen ist, dass Familien nicht getrennt werden.

Die Centros de Internamiento de Extranjeros haben einen schlechten Ruf. Immer wieder wird von Übergriffen des Personals berichtet und den schlechten baulichen und hygienischen Zuständen, sowie dem beengten Platz. Die CIE gelten als Gefängnisse außerhalb des Strafsystems für Personen, deren Vergehen nur ein Verstoß gegen Verwaltungsvorschriften, nämlich der Auf-

15 Sentencia 22 de abril de 2014, A.C y otros contra España (Demanda n° 6528/11).

16 Art. 36 lit. e und lit. f) Ley 12/2009 (Asylgesetz).

17 Orden del Ministerio de Presidencia de 22 de febrero de 1999.

18 Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2005.

19 Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior.

20 Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía, Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado Español, Federación Andalucía Acoge.

21 Tribunal Supremo, Sentencia de 10 de febrero de 2015, del Pleno de la Sala Tercera del tribunal Supremo, por la que se declara inaplicable el inciso »y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar« del artículo 62 bis 1.i) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero; y se anulan diversos incisos de los artículos 7.3, segundo párrafo, 16.2k), 21.3 y el apartado 2 del artículo 55 del Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros, Boletín Oficial del Estado, 19 de mayo de 2015, Sec. I Pág. 42414.

enthalt ohne gültige Papiere ist. Inzwischen wird gefordert, die CIE zu schließen und das Parlament von Katalonien hat im Juli 2015 in einer Entschliebung (resolución) mit großer Mehrheit von der gesamtspanischen Regierung die Schließung der Einrichtung in Barcelona verlangt.<sup>22</sup>

Personen, die einen Antrag auf Asyl oder internationalen Schutz gestellt haben, werden in Unterbringungscentren für Flüchtlinge (Centros de Acogida a Refugiados – CAR) aufgenommen. Dies sind öffentliche Einrichtungen<sup>23</sup>, die dazu bestimmt sind die Unterbringung, den Unterhalt und dringende psychosoziale Hilfe und Grundversorgung zu gewährleisten sowie andere soziale Dienstleistungen, die das Zusammenleben und die Integration in die Gemeinschaft erleichtern für Personen, die Asyl in Spanien beantragt haben oder die den Status als Flüchtling oder Entwurzelter (desplazado) in Spanien erlangt haben und denen die wirtschaftlichen Mittel fehlen um ihre Bedürfnisse und die ihrer Familie zu befriedigen. Die CAR unterstehen der Dirección General de Migraciones, welche wiederum der Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social untersteht. Neben den eigenen Einrichtungen des Ministeriums bestehen Einrichtungen von Nichtregierungsorganisationen (z. B. CEAR), die dafür Subventionen erhalten.<sup>24</sup>

In den CAR werden Personen untergebracht, die internationalen Schutz in Spanien beantragt oder erhalten haben und die nicht über hinreichende Finanzmittel verfügen. Die Dauer des Aufenthaltes ist auf sechs Monate, längstens bis zur Entscheidung über den Antrag beschränkt. Im Falle einer Ablehnung muss das Zentrum innerhalb von 15 Tagen verlassen werden. In Ausnahmefällen kann die Frist einmalig bis zur Zustellung des Bescheides verlängert werden. Es existieren vier CAR, zwei in Madrid, eines in Sevilla und eines in Valencia. Unbegleitete Minderjährige werden in eigenen Jugendschutzeinrichtungen untergebracht, die von den Comunidades Autónomas verwaltet werden.

In Ceuta und Mellilla wurde wegen der besonderen geographischen Lage jeweils noch ein Zentrum für vorübergehenden Aufenthalt (Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) eingerichtet, die vergleichbare Aufgaben haben wie die CAR.

---

22 La Generalitat pedirá al Gobierno el cierre de los CIE, 23 de julio 2015, [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/07/02/catalunya/1435869174\\_682098.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/07/02/catalunya/1435869174_682098.html). Zu den Überlebensstrategien im CIE vgl. Zapf, Yannick, *Die Bierverkäufer von Barcelona – Irreguläre Immigranten im Spannungsfeld zwischen Verfolgung und Existenzsicherung*, Springer, Wiesbaden 2013.

23 Art. 264.4 Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y s. u. integración social, Orden Ministerial de 13 de enero de 1989 que regula los Centros de Acogida a Refugiados y Asilados, Resolución de 6 de julio de 1998 que aprueba el Estatuto Básico de los CAR y desarrolla la Orden 13-1-1989.

24 Art. 31 Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria.

#### IV. Deckung des Lebensunterhalts

Für Personen in den CIE gibt es keine gesonderten Geldleistungen, sondern sie erhalten nur Verpflegung, ggf. über Hilfsorganisationen wie dem Roten Kreuz Ersatzbekleidung oder andere notwendige persönliche Dinge.

Für Personen, die sich in den CAR aufhalten sowie für Personen, die außerhalb eines CAR leben, für die aber ein Verfahren als Bewohner eingeleitet wurde, sind verschiedene Geldleistungen vorgesehen, wenn die finanziellen Mittel nicht ausreichen.<sup>25</sup> Die Leistungen sind seit 2011 nicht erhöht worden. Sie stehen unter dem Vorbehalt, dass die entsprechenden Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Für das Jahr 2015 verfügt das Ministerium für Beschäftigung und Soziale Sicherheit im Titel 07 des Generalsekretariats für Immigration und Emigration im Programm 231H »Hilfen für Bewohner in Zentren« über ausreichende Finanzmittel.<sup>26</sup>

1. Beihilfen für die Deckung persönlicher Grundbedürfnisse
  - Einzelperson: 51,60 €/Monat
  - Kinder unter 18 Jahren: 19,06 €/Monat
  - Ausgaben für die Geburt eines Kindes: 181,70 €/Kind/Jahr
2. Transportbeihilfen
  - Monatskarte für die Provinz, in der der Antragsteller wohnt
  - Kosten für Bus oder Bahn bei Reisen zu einem anderen CAR
  - Kosten für notwendige Pflichten wie Erlangung von Dokumenten und Durchführung von Verfahren zur Erlangung des internationalen Schutzes
  - Ausnahmsweise Taxikosten, wenn keine anderen Verkehrsmittel zur Verfügung stehen
3. Kleiderbeihilfen
  - 181,70 €/Jahreszeit/Person maximal

Es handelt sich um Maximalleistungen, die gekürzt werden, wenn das jährliche Einkommen des Begünstigten den IPREM<sup>27</sup>, bei kinderreichen Familien 125 % des IPREM übersteigt. Mindestens werden aber 70 % der Höchstbeträge gewährt.

25 Resolución de 27 de febrero de 2015, de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, por la que se establecen para el año 2015 las cuantías máximas y mínimas de las ayudas económicas para los beneficiarios de los Centros de Acogida a Refugiados integrados en la red de Centros de Migraciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, B. O. E. 4 de abril de 2015, p. 28904.

26 Resolución de 27 de febrero de 2014 (Fn. 18) Prámbel.

27 IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples. Er beträgt 17,75 € täglich, 532,51 € monatlich und 6390,13 € jährlich, Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, Disposición Adicional Octogésima. Er wurde seit 2010 nicht mehr erhöht.

## V. Gesundheitsversorgung

In den CIE sollen Einrichtungen vorhanden sein, die die medizinische Versorgung der Insassen sicherstellen sollen<sup>28</sup>. Es wird aber selbst vom Volksanwalt (Defensor del Pueblo) moniert, dass dies nicht immer in ausreichendem Maße der Fall ist.

In den CAR erhalten die Begünstigten im Einzelfall eine Geldleistung in Höhe der Kosten des Gutes oder der Dienstleistung, sofern für Hilfsmittel oder Dienstleistungen drei Angebote eingeholt wurden. Die Pflicht zur Einholung von Angeboten entfällt bei verschriebenen Medikamenten, Produkten der Kinderernährung und der Kinderhygiene.

- Für pharmazeutische Produkte ist eine Verschreibung erforderlich, außer in Notfällen
- Für Brillen und Prothesen ist eine Verschreibung erforderlich
- Produkten der Kinderernährung und der Kinderhygiene müssen pädiatrisch begründet sein.

Ebenso ist es Aufgabe der CAR eine angemessene medizinische und medizinische Hilfe zu vermitteln. Diese wird über den öffentlichen Gesundheitsdienst der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft gewährleistet. Wenn die Anerkennung als Schutzbedürftiger positiv verbeschieden und ein Aufenthaltsrecht zuerkannt wird, gilt die Person als im spanischen Gesundheitssystem versichert und erhält die entsprechenden Gesundheitsleistungen.

Mit der Reform von 2012<sup>29</sup> hat sich aber die Situation der Gesundheitsversorgung für Personen drastisch verschlechtert, die keinen dauerhaften Aufenthaltstitel erlangt haben (indocumentados). Während dieser Personenkreis vormals Zugang zu sämtlichen Leistungen der öffentlichen Gesundheitsdienste hatte, wurde die Gesundheitskarte ab 1. September 2012 für ungültig erklärt. Die Maßnahme soll 840 000 Personen betroffen haben. Nuncmehr werden diesen Personen nur noch Notfallleistungen, Leistungen bei Schwangerschaft und Entbindung sowie an Kinder unter 18 Jahre gewährt. Andalusien und Asturien haben dieses Gesetz nie angewandt und erbringen weiterhin Leistungen an Ausländer. Das Baskenland und Navarra erließen entsprechende Gesetze, die durch das Verfassungsgericht bestätigt wurden. Extremadura und Galizien richteten besondere Systeme für die Behandlung von Ausländern ein.<sup>30</sup> Bei den Regionalwahlen 2015 hat es erdrutschartige Verluste für die traditionellen Parteien gegeben und den Einzug von Alternativparteien in die Regionalparlamente. Diese haben auch versprochen, sich sozialen Problemen anzunehmen. So erhalten seit 20. Juli 2015 auf Beschluss der Regionalregierung die »indocumentados« wieder Leistungen des Gesundheitsdienstes der Comunidad Valenciana. Zunächst wurde nur eine interne Verwaltungsanweisung (instrucción) erlassen, später soll ein formel-

28 Art: 7.4 Real Decreto 162/2014.

29 Real Decreto Ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

30 El País, 17 de julio de 2015, S. 20.

les Gesetz der Autonomen Gemeinschaft folgen. Berechtigt sind Personen, die seit mindestens drei Monaten in einer Gemeinde der Comunidad Valenciana gemeldet sein (empadronado), über keine private Versicherung verfügen und nicht aus einem Staat kommen, mit dem Spanien ein Abkommen hat, welches die Kostenübernahme regelt. Diese Maßnahme soll 30 000 Illegale begünstigen, es können aber auch bis zu 100 000 sein.<sup>31</sup> Fraglich ist, ob dies dauerhaft finanziert werden kann, weil die Autonome Gemeinschaft Valencia die höchste Verschuldung in Spanien aufweist und durch nationale Vorgaben, die wiederum auf Vorgaben der Europäischen Institutionen an Spanien aufgrund der Finanzkrise beruhen, gehalten ist, ihren Haushalt in Ordnung zu bringen. Die Autonome Gemeinschaft der Balearen will eine vergleichbare Ausweitung vornehmen und inzwischen wird sogar auf gesamtspanischer Ebene diskutiert, die Maßnahme von 2012 insgesamt wieder rückgängig zu machen und auch an indocumentados haus- und fachärztliche Leistungen zu erbringen.

## VI. Zugang zum Arbeitsmarkt

Wird einer Person Asyl oder subsidiärer internationaler Schutz gewährt, geht damit das Recht auf dauerhaften Aufenthalt und Arbeit einher.<sup>32</sup> Mit einer Arbeitslosenquote von 25 % bei Erwachsenen und über 40 % bei Jugendlichen ist der Zugang zum Arbeitsmarkt schon für ausgebildete Einheimische schwierig und für Migranten ist ein fester Arbeitsplatz fast nicht zu erreichen. Viele schlagen sich mit Gelegenheitsarbeiten oder als Selbständige durch oder wandern in andere EU-Länder weiter. Manche kehren auch frustriert in ihre Herkunftsstaaten zurück, wenn sich die politische Lage dort verändert hat.

Nach Ansicht der Flüchtlingsorganisation CEAR hat sich durch die jüngste Arbeitsmarktreform<sup>33</sup> die Situation der Flüchtlinge und Asylbewerber nochmals verschlechtert. Es ist nunmehr vorgesehen, dass private Agenturen bis zu 3000 € erhalten, wenn sie einer arbeitslosen Person eine Beschäftigung vermitteln. Im Staatshaushalt 2014 sind dafür 30 Mio. € vorgesehen. Nach Ansicht von CEAR kümmern sich die privaten Agenturen nicht um die schwer vermittelbaren Flüchtlinge; andererseits erhalten Organisationen wie CEAR auch dann keine Prämie, wenn sie einem Flüchtling einen Arbeitsplatz verschafft haben, weil sie nicht als Arbeitsvermittlungsagentur registriert sind.<sup>34</sup>

---

31 El Gobierno valenciano devuelve la asistencia sanitaria gratuita a los 30 000 inmigrantes excluidos <http://www.20minutos.es/noticia/2515183/0/sanidad-inmigrantes/consell/valencia/>.

32 Art. 36 Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria, Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y s. u. integración social.

33 Real-Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero.

34 CEA[R], La situación de las personas refugiadas en España, Informe 2014, [www.cear.es](http://www.cear.es), S. 110 ff.

## VII. Zugang zur Bildung und weitere Integrationsleistungen

Begünstigte können in den CAR weitere Geldleistungen zur Integration erhalten.

### *1. Beihilfen für Aktivitäten der Erziehung, Bildung und Freizeit<sup>35</sup>*

#### a) Erziehungsbeihilfen

Erziehungsbeihilfen werden gewährt, sofern die Kosten des Materials oder der Dienstleistung nicht von einer anderen öffentlichen Verwaltung oder Organisation gedeckt werden

- Kindergarten: abhängig von den Kosten für das Kind
- Schuluniform<sup>36</sup>, Schulversicherung, Beiträge für Elternvereinigungen, Schulspeisung, außerschulische Aktivitäten einschließlich Erweiterung des Stundenplans sowie spielerisch-erziehende oder therapeutische Maßnahmen (Workshops für Selbstbewusstsein, Hilfguppen oder ähnliches): tatsächliche Kosten des Gutes oder der Dienstleistung
- Didaktisches Schulmaterial (Kindergarten, Vorschule, Grundschule, Mittelschule): Kosten für den Kurs/Kind
- Schulmaterial für Abitur/Realschule/Fachoberschule: Kosten für den Kurs/Schüler
- Material für Universitätsstudium: 250,13 € je Kurs/Student
- Studieneinschreibgebühr: tatsächlicher Betrag nach den Vorgaben des Erziehungs- und Kultusministeriums

#### b) Kosten von Material oder Dienstleistungen für die Ausbildung

Die Kosten werden ersetzt, sofern nicht dieselbe Ausbildung öffentlich angeboten wird, gemäß der folgenden Auflistung und den Höchstbeträgen je Person während der gesamten Teilnahme im Programm, unabhängig vom Wirtschaftsjahr:

- Vorausbildung: Kurse zum Erlernen der Sprache, von Computerkenntnissen, Sprachfertigkeit und sozialen Fähigkeiten, technische Kompetenzen
  - Einschreibgebühr und/oder Monatsbetrag: 1364,31 € maximal je Person
  - Kursmaterial: 250,13 €/Person
 Ausbildung: Berufliche Ausbildung und Auffrischung von Berufskenntnissen:
  - Einschreibgebühr und/oder Monatsbetrag: 1364,31 € maximal je Person
  - Kursmaterial: 250,13 €/Person
  - Pflichtversicherung für Ausbildungspraktika (Kosten der Versicherung)
- Erwerb von Dokumentationen: Kosten der Gebühren und des Verfahrens

<sup>35</sup> Es werden mindestens 50 % der Höchstbeträge gewährt.

<sup>36</sup> Es besteht Schulpflicht zwischen dem sechsten und sechzehnten Lebensjahr.

c) Aktivitäten der Muße und der Freizeit

Die tatsächliche Kosten des Materials oder der Dienstleistung werden übernommen für:

- Spielerisch-erzieherische Aktivitäten
- Kulturelle Aktivitäten
- Ausflüge und Sommerferienlager für Kinder und Jugendliche
- Sportliche Aktivitäten

*2. Beihilfen für den Erwerb von Verwaltungsdokumenten*

- Ausstellung von Dokumenten: Kosten der Gebühren und des Verfahrens
- Reisen und Aufenthalt in einer anderen Stadt für die Durchführung von Verfahren bezüglich des Antrags auf Asyl des Begünstigten: Reisekosten (Bus oder Zug) und gegebenenfalls Unterkunft und Verpflegung gemäß Gruppe III der Reisekostenentschädigung für Beamte bei Dienstreisen

*3. Dolmetscher- und Übersetzungsdienste*

- Dolmetscher- und Übersetzungsdienste: Kosten der Dienstleistung

*4. Ausgaben bei Todesfall*

- Ausgaben anlässlich der Beerdigung oder Einäscherung gemäß dem Tarif der Wohnsitzgemeinde, sofern nicht eine andere Stelle für die Kosten aufkommt

*5. Beihilfen zur Erleichterung der Autonomie der Begünstigten bei Verlassen des CAR<sup>37</sup>*

Einmalige Leistungen. Der Höchstbetrag wird ab einem Aufenthalt von 3 Monaten in einem CAR gezahlt. War der Begünstigte eine geringere Zeit in einem CAR, so wird nur der anteilige Betrag gewährt.

- |  |          |
|--|----------|
| – Einzelperson:  | 347,60 € |
| – Gemeinschaft aus zwei zusammenlebenden Personen:   | 520,73 € |
| – Gemeinschaft aus drei zusammenlebenden Personen:   | 557,73 € |
| – Gemeinschaft aus vier zusammenlebenden Personen:   | 594,73 € |
| – Gemeinschaft aus fünf oder mehr zusammenlebenden Personen:   | 792,73 € |
| – Gemeinschaft bei Alleinerziehung oder einem Mitglied mit Behinderung:                              |          |
| der Höchstbetrag kann der oben festgesetzte Betrag sein, welcher der Zahl der Mitglieder entspricht. |          |

---

<sup>37</sup> Diese Beihilfen erhalten nicht die Begünstigten, für deren Verfahren ein anderer Mitgliedstaat gemäß Verordnung (EU) 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 verantwortlich ist. Die Beihilfen sind nicht kompatibel mit dem gleichzeitigen Bezug von Leistungen nach Abs. 10 (entsprechen im Manuskript den nachfolgend unter 6 aufgeführten Leistungen).

### 6. Subsistenzbeihilfen

Subsistenzbeihilfen werden zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Personen gewährt, die als Bewohner eines Zentrums einen Ausbildungskurs begonnen haben und dieser Ausbildungskurs bei Beendigung des Aufenthalts im Zentrum noch nicht abgeschlossen ist. Diese Beihilfen können bis zur Beendigung der Ausbildung gewährt werden.

#### a) Befriedigung der Grundbedürfnisse

Monatliche Höchstbeträge

- Einzelperson: 347,60 €
- Gemeinschaft aus zwei zusammenlebenden Personen: 520,73 €
- Gemeinschaft aus drei zusammenlebenden Personen: 557,73 €
- Gemeinschaft aus vier zusammenlebenden Personen: 594,73 €
- Gemeinschaft aus fünf oder mehr zusammenlebenden Personen: 792,73 €
- Gemeinschaft bei Alleinerziehung oder einem Mitglied mit Behinderung: der Höchstbetrag kann der oben festgesetzte Betrag sein, welcher der Zahl der Mitglieder entspricht.

#### b) Transportbeihilfen

Personen, deren Aufenthalt in einem Zentrum beendet ist und die sich weiterhin in Ausbildung befinden: Transportkosten wie oben C.2.

#### c) Kindergarten, Schulspeisung und Ausweitung der Schulzeiten<sup>38</sup> der Kinder des Begünstigten

## VIII. Schlussbemerkung

Die Leistungen für Asylbewerber und internationalen Schutz suchende Personen sind zeitlich sehr begrenzt und dürften nur wenig Anreiz bieten, allein aus wirtschaftlichen Gründen nach Spanien zu kommen. Zudem wurden die Geldleistungen seit 2011 nicht mehr angepasst. Nach 6 Monaten, längstens nach Abschluss eines begonnenen Ausbildungskurses sind die Geldleistungen ausgeschöpft. Da es in Spanien keine allgemeinen Sozialhilfeleistungen gibt, haben auch Asylbewerber keine weiteren Leistungsansprüche. Für den Bezug einer nicht beitragsbezogenen Rente (*pensión no contributiva*) bei Erwerbsunfähigkeit und Alter fehlt es an einem vorangehenden fünfjährigen Aufenthalt als Leistungsvoraussetzung. Der Gedanke, dass der Staat verpflichtet ist, für jeden ein Mindestexistenzminimum zu garantieren, hat bislang keinen Eingang in die spanische Sozialgesetzgebung gefunden. Auch viele Spanier müssen sich mit Gelegenheitsjobs oder Zuwendungen von Verwandten über Wasser halten. Für Asylbewerber gilt nichts anderes. Einzig die medizinische Versorgung in einigen Autonomen Gemeinschaften kann eine Verbesserung ihrer sozialen Lebenssituation gegenüber ihren Herkunftsländern darstellen.

<sup>38</sup> Gemeint ist die wohl verlängerte Betreuung nach dem Unterricht.

## Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Italien

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
  - II. Soziale Leistungen bei Unterbringung in Aufnahmezentren
    - 1. Typologie und Mindeststandards der Zentren zur Unterbringung von Flüchtlingen
      - a) Ersthilfe- und Aufnahmezentren (CPSA)
      - b) Aufnahmezentren (CDA)
      - c) Aufnahmezentren für Asylsuchende (CARA)
      - d) Zweitaufnahmeeinrichtungen (SPRAR)
      - e) Ad-hoc Noteinrichtungen (CAS)
      - f) Private Aufnahmeeinrichtungen
    - 2. Voraussetzungen und Dauer der Unterbringung
      - a) Voraussetzungen
      - b) Dauer der Unterbringungsmaßnahmen
      - c) Sonderfälle der Unterbringung
    - 3. Sozialleistungen während der Unterbringung
  - III. Sozialleistungen für Flüchtlinge außerhalb von Aufnahmezentren
    - 1. Während des Asylverfahrens
    - 2. Nach dem Asylverfahren
  - IV. Gesundheitsversorgung im Rahmen des öffentlichen Gesundheitsdienstes (SSN)
  - V. Zugang zum Arbeitsmarkt
  - VI. Zusammenfassung und Ausblick
  - VII. Anhang
- Tabelle 1: Einreise per Schiff/Boot und Asylanträge in Italien (1997–2014)  
Tabelle 2: Asylanträge und Schutzstatus in der ersten Instanz (2013–2014)

### I. Einführung

Innerhalb Europas zählte Italien lange Zeit zu den Auswanderungsländern. Abgesehen von sehr begrenzten Erfahrungen mit Flüchtlingen aus Indochina (Vietnam, Kambodscha und Laos) zwischen 1979–1982 war Italien erst ab ca. 1990 mit der Aufnahme von Flüchtlingen konfrontiert. Es handelte sich zunächst um albanische Flüchtlinge, etwas später folgten Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, vor allem im Zuge des Kosovokonflikts. Damals fehlte jede Regelung über soziale Schutzmaßnahmen für die Ankommenden. Ihre Aufnahme basierte weitgehend auf improvisierten Aktionen, bei denen die katholische Kirche, der dritte Sektor und die Zivilgesellschaft eine große Rolle spielten. Spontane Initiativen wie das Projekt »*Azione Comune*« von 1999 und 2000 fungierten als Pilotprojekt für den späteren *Piano Nazionale Asilo* (PNA). Dieses 2000 zwischen dem Verband der italienischen Kommunen (ANCI), dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) und dem Innenministerium vereinbarte nationale Asylprogramm setzte sich zum Ziel, unter Mitwirkung von über 200 Kommunen und 63 örtlichen

Initiativen einen integrierten Verbund an Maßnahmen zur Unterbringung und Unterstützung bei der Eingliederung von Flüchtlingen zu schaffen. Das Programm wurde in das 2002 eingeführte Schutzsystem für Asylsuchende und Flüchtlinge (*Sistema di Protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati, SPRAR*)<sup>1</sup> übernommen. Dieses Schutzsystem mit Programmen zur Unterbringung, Unterstützung und Integration von Flüchtlingen wird durch einen Zentralen Dienst koordiniert, dessen Verwaltung dem italienischen Kommunalverband (ANCI) übertragen ist.

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Einreise von Flüchtlingen, die über das Mittelmeer nach Italien gelangen, zu einem dauerhaften strukturellen Phänomen geworden. Inzwischen zählt Italien zu den wichtigsten Zutrittsländern für Flüchtlinge auf dem Weg nach Europa. 2014 sind über das Mittelmeer 170 100 Personen (davon waren ca. 30 % Frauen und Kinder) eingereist, seit Jahresbeginn 2015 hat sich die Zahl der Neuankömmlinge im Vergleich zum Vorjahr erneut intensiviert.<sup>2</sup>

Nur ein Teil der über das Mittelmeer ankommenden Flüchtlinge beantragt Asyl oder internationalen Schutz in Italien.<sup>3</sup> Viele tauchen unter, um sich der Registrierung in Italien zu entziehen und ihren Asylantrag lieber nördlich der Alpen zu stellen, weil sie dort mit der Unterstützung durch Freunde oder Familienangehörige, besseren Arbeitsmöglichkeiten und besserem sozialen Schutz rechnen. Die rechtlichen Regelungen zu den Aufnahmebedingungen und dem sozialen Schutz von Flüchtlingen sind in Italien immer noch lückenhaft. Italien hat zwar das Grundrecht auf Asyl anerkannt (Art. 10 Abs. 3 Verfassung), verfügt jedoch weder über ein Asylverfahrensgesetz,<sup>4</sup> noch über ein einheitliches Leistungsgesetz für die Asylsuchenden,<sup>5</sup> vielmehr finden sich verstreute Vorschriften, die teilweise durch regionalgesetzliche Regelungen<sup>6</sup> ergänzt werden, etwa beim Zugang zu öffentlich gefördertem Wohnraum, bei Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt und sozialer Fürsorge. Die vorhandenen Einrichtungen sind oft inadäquat und auf die große Zahl

1 Art. 1-sexies Decreto-Legge (D. L. Nr. 416 vom 30.12.1989 (*Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*), umgewandelt in Gesetz Nr. 39 vom 28.02.1990, in der Fassung durch das Ausländergesetz von Bossi-Fini, Art. 32 Gesetz Nr. 189 vom 30.07.2002 (*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*). Das Schutzsystem wird überwiegend aus Mitteln des Nationalen Fonds für Asylpolitik (*Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo*, FNPSA) finanziert.

2 Ministero dell'Interno (Innenministerium), Presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza in Italia, Stand: 02.03.2015 ([http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati\\_statistici\\_marzo\\_2015.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_statistici_marzo_2015.pdf)).

3 Zur Entwicklung der Asylanträge vgl. die Tabellen in Anhang 1.

4 Regeln zum Asylverfahren finden sich zum Teil im autonomen Recht (D. L. Nr. 416/1989 umgewandelt in Gesetz Nr. 39/1990; Präsidialdekret D. P. R. Nr. 136 vom 15.05.1990; Gesetz Nr. 146 vom 17.10.2014) und vor allem in den Gesetzen zur Implementierung des europäischen Asylrechts. Zum Asylverfahren vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Leitfaden Italien, Stand Oktober 2014, S. 5 ff.

5 Zur Entwicklung des Flüchtlingsrechts in Italien: Petrovic, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, 2011, aktualisierte Ausgabe 2013; Codini/D'Odorico/Gioiosa, *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*, 2009.

6 Zur Rolle der Regionen für den sozialen Schutz von Flüchtlingen vgl. Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano 2012; vgl. auch die Liste regionaler Gesetze im Anhang 2, deren Adressatenkreis regelmäßig auch Asylsuchende und Flüchtlinge umfasst.

der Seenot-Rettungsfälle<sup>7</sup> wie auch die Ausschiffung der Flüchtlinge über die Küstenstreifen nicht hinreichend vorbereitet.

Gleichwohl hat sich die Zahl der Asylanträge auch in Italien seit 2010 drastisch erhöht: Während 2010 insgesamt nur 4406 Asylanträge gestellt wurden, stieg die Zahl im Jahr des arabischen Frühlings 2011 auf 37 350, sank 2012 wieder auf 17 354, und nimmt seither wieder kontinuierlich zu: von 27 930 Anträgen im Jahr 2013 auf 64 886 im Jahr 2014. Davon entfielen 59 870 (92,3 %) auf Männer, 5016 (7,7 %) auf Frauen, 1942 (3 %) auf begleitete Kinder und 2584 (4 %) auf unbegleitete Minderjährige.<sup>8</sup>

Diese Entwicklung wirkt sich nicht nur auf die Dauer des Anerkennungsverfahrens für Asylsuchende und international Schutzberechtigte aus, die bis zur Prüfung der Anträge oft deutlich über 12 Monate warten müssen.<sup>9</sup> Sie überfordert v. a. die vorhandenen Aufnahmeeinrichtungen mit ihren viel zu geringen Kapazitäten. Bis heute finden viele Asylsuchende und international Schutzberechtigte Unterschlupf in besetzten Gebäuden oder sie bleiben obdachlos.<sup>10</sup> Selbst anerkannte Flüchtlinge haben oftmals Mühe, eine geeignete Unterkunft zu finden. Diese Zustände sind Folge einer lange Zeit nicht existenten Asylpolitik. Italien hatte zwar auch früher schon in internationalen humanitären Katastrophen Flüchtlinge aufgenommen, allerdings auf der Basis improvisierter örtlicher Hilfsaktionen mit freiwilligen Helfern, ohne ein koordiniertes System zu entwickeln. Im Juni 2012 richtete die UN Flüchtlingsorganisation UNHCR an die italienischen Behörden Empfehlungen zu wichtigen Aspekten des Flüchtlingsschutzes, um das Asylsystem zu stärken und die italienische Asylpolitik und Asylpraxis mit internationalen und europäischen Standards in Einklang zu bringen.<sup>11</sup> Im Januar 2013 veröffentlichte die UN-Flüchtlingsorganisation ein Dokument, das die anhaltenden Lücken im italienischen Asylsystem anprangerte, insbesondere in Hinblick auf die Aufnahme und Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen.<sup>12</sup> Die an-

7 Die Zahl ist z. B. während der von Italien finanzierten Rettungsaktion »Mare Nostrum« (18.10.2013–31.10.2014) deutlich gestiegen.

8 Zur Statistik 2013 und 2014 vgl. Asylum Information Database (AIDA), Country Report Italy, Januar 2015, S. 6, unter <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>. In den ersten beiden Monaten des Jahres 2015 wurden bereits über 11 000 Asylanträge gestellt, davon entfielen 626 auf unbegleitete Minderjährige.

9 Als Beispiel für die Bearbeitungskapazität: Im Januar 2015 wurden 2500 Asylanträge (aus dem Bestand) geprüft, während im gleichen Monat 5480 neue Asylanträge eingingen, darunter 282 von unbegleiteten Minderjährigen. 48 % der im gleichen Monat geprüften Asylanträge wurde abgelehnt, 6 % führten zur Anerkennung als Flüchtling, 20 % zur Anerkennung einer subsidiären Schutzberechtigung, in 23 % der Fälle wurde ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen und in 3 % der Fälle aus sonstigen Schutzgründen anerkannt.

10 Fälle von Gebäudebesetzungen sind aus verschiedenen italienischen Städten (Rom, Florenz und Turin) bekannt. Im Salam Palace in der Peripherie Roms hausen 1200 anerkannte Flüchtlinge, darunter mindestens 300 Frauen und 70 Kinder, unter prekären Bedingungen. Zu den Okkupationen vgl. ANCI et al. (Hrsg.), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2014, S. 31; zum Problem der Obdachlosigkeit unter Flüchtlingen vgl. Ambrosini, *Better than our fears? Refugees in Italy: between rhetorics of exclusion and local projects in inclusion*, in: Kneebone/Stevens/Baldassar (eds), *Refugee Protection and the Role of Law. Conflicting Identities*, 2014, S. 235–250 (242); AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 51.

11 »Recommendations on important aspects of refugee protection in Italy«, (<http://www.refworld.org/docid/5003da882.html>).

12 »Italia paese di protezione?«, (<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Italia%20paese%20di%20protezione.pdf>).

gesprochenen Schutzlücken betrafen u. a. den Zugang zu Asylverfahren, die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende, die örtliche Integration von Flüchtlingen und den Schutz für unbegleitete Minderjährige oder von ihren Familien getrennte Kinder.

In der jüngeren Vergangenheit hat Italien beträchtliche Anstrengungen unternommen, um die Situation der Flüchtlinge zu verbessern und die Aufnahmekapazitäten zu erhöhen. Mit der Umsetzung der europäischen Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU durch D. Lgs. Nr. 18/2014<sup>13</sup> verbesserte sich u. a. der Schutz für subsidiär Schutzberechtigte, die nun Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer von fünf Jahren haben und in ihren Rechten auf Familienzusammenführung mit den anerkannten Asylsuchenden gleichgestellt sind. Zugunsten der subsidiär Schutzberechtigten verzichtete Italien auf die Möglichkeit, den Gesundheitsschutz auf »wesentliche Leistungen« zu beschränken. Hinsichtlich der sozialen Rechte im Zusammenhang mit beruflicher Bildung sind subsidiär Schutzberechtigte nun ebenfalls mit anerkannten A-Flüchtlingen gleichgestellt. Zusätzlich sind zwei weitere Formen der Schutzgewährung nach italienischem Recht möglich:<sup>14</sup> Flüchtlinge, deren Asylantrag oder Antrag auf subsidiären Schutz abgelehnt wurde, können einen Aufenthaltstitel aus Gründen des humanitären Schutzes (insbes. aus gesundheitlichen Gründen) erhalten, wobei die Aufenthaltserlaubnis allerdings nur für einen kürzeren Zeitraum erteilt wird.<sup>15</sup> Eine zweite innerstaatliche Kategorie betrifft Flüchtlinge, denen eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des temporären Schutzes aus »relevanten humanitären Gründen« erteilt wird<sup>16</sup>. Dieser Aufenthaltstitel wurde in den Jahren 1998–2000 sowie 2011 während des arabischen Frühlings häufig verwendet. Der soziale Schutz für diese beiden »nationalen« Kategorien von Flüchtlingen ist geringer als für Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge, aber beide Aufenthaltstitel erlauben die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung. Generell war es früher für Flüchtlinge oft einfacher, in Italien einen Aufenthaltstitel zum Zwecke der Arbeitsaufnahme oder eines Studiums zu erhalten, als das Verfahren einer Asylanerkennung zu durchlaufen.<sup>17</sup> Zudem konnten Flüchtlinge ohne Aufenthaltserlaubnis in Fällen nicht registrierter Beschäftigung von den wiederholt praktizierten Legalisierungskampagnen profitieren; allerdings be-

13 Legislativdekret (Decreto Legislativo, D. Lgs.) Nr. 18 vom 21.02.2014 (*Attuazione della direttiva 2011/95/UE*), in Kraft seit 22.03.2014.

14 Vgl. UNHCR, SPRAR, ASGI, ANCI, Ministero dell'Interno (Hrsg.), *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore*, Ausgabe 2011, S. 30 ff.

15 Die Schutzgewährung aus humanitären Gründen ergibt sich aus dem Ausländerrecht und gilt auch unabhängig von einem Asylgesuch, vgl. Art. 5 Abs. 6 D. Lgs. Nr. 286 vom 25.07.1998 (*Testo Unico delle disposizioni dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero = Konsolidiertes Einwanderungsgesetz*), Art. 32 Abs. 3 D. Lgs. Nr. 25 vom 28.01.2008.

16 Nach Art. 20 Abs. 1 D. Lgs. Nr. 286/1998. Dieser innerstaatliche Status einer zeitweiligen Schutzberechtigung ist nicht zu verwechseln mit analogen Möglichkeiten nach europäischem Recht gem. D. Lgs. Nr. 85 vom 07.04.2003 auf der Basis der Richtlinie 2001/55/EG vom 20.07.2001.

17 Ambrosini, *Better than our fears? Refugees in Italy: between rhetorics of exclusion and local projects in inclusion*, in: Kneebone/Stevens/Baldassar (eds), *Refugee Protection and the Role of Law. Conflicting Identities*. 2014, S. 235–250 (241).

schränkte sich die letzte »Amnestie« im Wesentlichen auf informelle Pflege- und Haushaltshilfen.<sup>18</sup>

Am 10. Juli 2014 unterzeichneten alle Institutionen, die auf unterschiedlichen Ebenen mit der Aufnahme von Flüchtlingen in Italien befasst sind, ein nationales Programm (»*Piano Nazionale*«), um in koordinierter Weise dem außergewöhnlichen Zustrom von Flüchtlingen aus Drittstaaten zu begegnen.<sup>19</sup> So befindet sich auch das reguläre Aufnahmesystem mit seinen verschiedenen Typen staatlicher Einrichtungen seit Mitte 2014 in einer Phase der Reorganisation und des Ausbaus – insbesondere das dezentrale Schutzsystem für Flüchtlinge (SPRAR).<sup>20</sup> Zudem haben die Präfekturen zahlreiche temporäre Not-Aufnahmeplätze in »außerordentlichen« Einrichtungen (*Centri di accoglienza straordinaria* = *CAS*) aktiviert, die über ganz Italien verteilt sind und die Aufnahmekapazitäten der verschiedenen staatlichen Einrichtungen vorübergehend aufstocken sollen.<sup>21</sup> Insgesamt beherbergten die unterschiedlichen Aufnahmeeinrichtungen Ende Februar 2015 67 128 Flüchtlinge.<sup>22</sup> Die meisten (37 028) waren in temporären Notaufnahmезentren für die Seenotrettungsfälle untergebracht. In den staatlichen Erstaufnahmезentren (CARA/CDA und CPSA/CSA), die oft Massenlagercharakter haben, waren insgesamt 9504 Flüchtlinge untergebracht, wobei einige Zentren ihre Aufnahmekapazität erheblich überschritten.<sup>23</sup> In den deutlich kleineren Projekten des dezentralen Schutzsystems für Asylsuchende und Flüchtlinge (SPRAR), das seine Aufnahmekapazität Ende 2014 auf rund 19 900 Plätzen erweitert hatte, wur-

18 Vgl. die Legalisierung gem. Art. 5 D.Lgs. Nr. 109 vom 16.07.2012. Ein sehr viel umfangreicherer Legalisierungsprozess fand im Zuge der Amnestiegesetze Nr. 189/2002 und Nr. 222/2002 statt. Vgl. Istituto Nazionale di Statistica (= Istat), *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti, Anni 2013–2014*, statistische report, 05.08.2014.

19 Vgl. »Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati«, verabschiedet in der Sitzung der *Conferenza Unificata* vom 10. Juli 2014.

20 Unter den regulären staatlichen Aufnahmезentren sind folgende drei Typen zu unterscheiden: 1) die Aufnahmlager in Küstennähe zur Ersthilfe für die aus Seenot geretteten Flüchtlinge (*Centri di Primo Soccorso ed Accoglienza*, CPSA bzw. seit der Vereinbarung der Conferenza Unificata vom 10.07.2014 sog. *Centri di Soccorso e Assistenza*, CSA) in Apulien, Sardinien und v. a. in Sizilien, 2) Zentren zur Erstunterbringung von Migranten (*Centri di Accoglienza*, CDA), die mit den Zentren zur Unterbringung von Asylsuchenden (*Centri di Accoglienza per i Richiedenti Asilo*, CARA) assoziiert sind sowie 3) die kleiner dimensionierten Aufnahmeprojekte des SPRAR-Systems, an denen alle Regionen beteiligt sind. Zu Bedingungen und Dauer der Aufnahme vgl. unten.

21 Ein erhöhter Bedarf ergibt sich v. a. in den Monaten April–Oktober, in denen die Zahl der Bootsflüchtlinge jeweils stark zunimmt.

22 Ministero dell'Interno (oben Fn. 2). Die meisten Flüchtlinge waren 2014 in Sizilien (22 %) untergebracht, gefolgt von Lazio (13 %), sowie Apulien und Kampanien (jeweils 9 %), vgl. Ministero dell'Interno, *Presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza in Italia*, Stand Dezember 2014, <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/presenze-dei-migranti-nelle-strutture-accoglienza-italia>.

23 Notorische Überfüllung herrscht v. a. in den süditalienischen CARA-Zentren Bari Palese, Crotone, Catania Mineo, die 2014 teilweise um ca. 1000 bzw. ca. 800 Personen und auch 2015 um ca. 400 Personen überbelegt waren; aber sogar das norditalienische Aufnahmезentrum in Gorizia (Friaul) mit einer theoretischen Kapazität von 138 Plätzen hatte im Februar 2015 knapp 300 Flüchtlinge untergebracht, vgl. Aida, *Country Report Italy*, Stand Januar 2015, S. 58; ANCI et al. (Hrsg.) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, S. 72; sowie die Statistik des italienischen Innenministeriums, *Presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza in Italia*, Stand Februar 2015, online: [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati\\_statistici\\_marzo\\_2015.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_statistici_marzo_2015.pdf), S. 8.

den 20 596 Personen betreut (die meisten in den Regionen Lazio, Sizilien und Apulien).<sup>24</sup> Nicht zu den Aufnahmeeinrichtungen zählen die speziellen Haftzentren für Migranten (CIE).<sup>25</sup>

Trotz der Verbesserungen sind daher auch im Jahr 2015 Schutzlücken in Bezug auf die Aufnahme von Asylsuchenden und die Integration von Flüchtlingen und Schutzberechtigten vorhanden, wodurch ein Teil dieser Menschen faktisch ohne hinreichenden sozialen Schutz bleiben. Speziell die Zustände in den großen Aufnahmezentren außerhalb des SPRAR-Systems, namentlich in den informellen Erstaufnahmezentren, gelten als problematisch. Inzwischen ist die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu einem Geschäftszweig der italienischen Mafia geworden, die die Vergabe öffentlicher Aufträge in diesem Bereich, u. a. in Rom, immer wieder zu beeinflussen sucht.<sup>26</sup>

Nach dem Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs vom 04.11.2014<sup>27</sup> weist das italienische Aufnahmesystem einige strukturelle Defizite auf; dies kann in bestimmten Fällen erhöhter Schutzbedürftigkeit eine besondere Einzelfallprüfung vor einer Rückschiebung von Flüchtlingen erforderlich machen: Familien mit Kindern dürfen nur dann nach Italien abgeschoben werden, wenn zuvor eine konkrete Zusicherung über die kind- und familiengerechte Unterbringung eingeholt wurde.<sup>28</sup> Kurz nach diesem Urteil beschloss die italienische Abgeordnetenkammer am 17.11.2014 die Einsetzung eines parlamen-

24 Ministero dell'Interno, Presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza in Italia, Stand: Dezember 2014, online: <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/presenze-dei-migranti-nelle-strutture-accoglienza-italia>, zum Stand 02.03.2015: [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati\\_statistici\\_marzo\\_2015.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_statistici_marzo_2015.pdf).

25 Es gab Ende 2014 insgesamt fünf Haftzentren zur Identifizierung und Abschiebung von Migranten (*Centri di Identificazione ed Espulsione, CIE*), vgl. D. Lgs. Nr. 92/2008. In ihnen werden auch Asylsuchende unter engen Voraussetzungen und für begrenzte Zeit festgehalten werden, darunter Asylsuchende, die den Asylantrag erst nach einer Abschiebeverfügung gestellt haben. Nach der Statistik waren 2013 150 Asylsuchende in Haftzentren untergebracht, vgl. AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 74 f.

26 Zur Bekämpfung der mafiosen Strukturen und manipulierter öffentlicher Vergabeverfahren bei der Unterbringung von Flüchtlingen in Rom und Mineo vgl. zuletzt die Berichte in der Tageszeitung »Il Messaggero«, Mafia Capitale, dirigente allontanata: rimossa Isabella Cozza, capo delle Politiche sociali, vom 23.03.2015; Sergio Rizzo, Mafia Capitale: Odevaine e il mistero del contratto al centro rifugiati Mineo, »Corriere«, 07.04.2015.

27 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), (Tarakhel v. Switzerland), Urteil Nr. 29217/12 vom 04.11.2014, vgl. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-148070> (betreffend eine afghanische Familie mit sechs minderjährigen Kindern). Einige deutsche Gerichte sind dem EGMR in seiner Einschätzung der strukturellen Defizite italienischer Aufnahmeeinrichtungen gefolgt, vgl. zuletzt etwa Verwaltungsgericht (VG) Schwerin, Beschluss vom 24.02.2015, 3 B 1023/14 As; VG Hannover, Beschl. vom 04.02.2015 – 3 B 388/15. In einer neueren Dublin-Entscheidung vom 15.01.2015 zur erzwungenen Rückkehr nach Italien hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Beschwerde eines allein stehenden jungen Flüchtlings aus Somalia, der keiner schutzbedürftigen Risikogruppe angehörte, für unzulässig (offensichtlich unbegründet) erklärt, vgl. Beschwerde A. M. E. gegen die Niederlande, Nr. 51428/10 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152295#%22itemid%22:%22001-152295%22>).

28 In einem Eilverfahren hat auch das Bundesverfassungsgericht die Abschiebung einer somalischen Familie mit Kleinkind nach Italien untersagt, sofern bei der Abschiebung nicht eine konkrete und einzelfallbezogene Zusicherung der italienischen Behörden vorliegt, dass alle Familienmitglieder eine gesicherte Unterkunft erhalten, vgl. Beschluss vom 17.04.2015 (2 BvR 602/15).

tarischen Untersuchungsausschusses, der sich 2015 mit den Zuständen in den Erstaufnahmezentren und den Haftzentren für Migranten befassen soll.<sup>29</sup>

Nachfolgend soll der soziale Schutz von Flüchtlingen in Italien in vier Bereichen erläutert werden:<sup>30</sup> Soziale Leistungen bei Unterbringung in einem Aufnahmezentrum (1); Leistungen außerhalb von Aufnahmezentren (2); Gesundheitsfürsorge (3); Zugang zum Arbeitsmarkt (4). Der Schlussteil verweist auf diverse Hindernisse und Probleme für den sozialen Schutz von Asylsuchenden und die soziale Integration von Flüchtlingen sowie auf anstehende Reformen.

## II. Soziale Leistungen bei Unterbringung in Aufnahmezentren

Erste Regelungen zum sozialen Schutz von Asylsuchenden enthielt die Notverordnung D. L. Nr. 416 vom 30.12.1989 (*Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, umgewandelt in Gesetz Nr. 39 vom 28.02.1990*). Sie ermächtigte den Innenminister – in den Grenzen der dafür vorgesehenen Haushaltsmittel – Asylsuchenden, die nach Italien eingereist sind, eine Geldleistung zur Erstunterstützung für die Dauer von maximal 45 Tagen zu gewähren. Die Leistung war für Flüchtlinge ohne eigene Mittel oder ohne Unterkunft in Italien gedacht, die ihre Anerkennung als Flüchtling beantragt hatten.<sup>31</sup> Bei Unterbringung in einer der Erstaufnahmeeinrichtungen wurde die Unterstützungsleistung ausgesetzt.

Weitergehende Regelungen schuf der italienische Gesetzgeber jeweils nur bei der Umsetzung europäischer Richtlinien zum Schutz von Vertriebenen<sup>32</sup> und speziell zum Schutz von Asylsuchenden<sup>33</sup>. Diese Umsetzungsgesetze

29 Zur Einsetzung der »Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione« s. Beschluss vom 17. November 2014, G. U. Nr. 275 vom 26.11.2014, [http://www.camera.it/leg17/465?tema=centri\\_di\\_identificazione\\_ed\\_espulsione](http://www.camera.it/leg17/465?tema=centri_di_identificazione_ed_espulsione).

30 Stand der Darstellung ist die Rechtslage am 20.07.2015. Das geplante Legislativdekret zur Umsetzung der revidierten europäischen Aufnahmerrichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU) war erst am 20.05.2015 dem Parlament zur Stellungnahme zugeleitet worden und bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist am 20.07.2015 nicht verabschiedet. Der Entwurf betrifft u. a. eine Neuordnung der Unterbringung von Asylsuchenden in Haftzentren, Erstaufnahme- und Zweitaufnahmeeinrichtungen, verändert den Bedürftigkeitsparameter und einige Vorschriften zu Sozialleistungen für Asylsuchende. Zum Entwurf des Legislativdekrets vgl. Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. Atto n. 170, <http://documenti.camera.it/apps/nuovovisito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0170.pdf&leg=XVII#pagemode=none>; weitere Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens unter <http://www.camera.it/leg17/682?atto=170&tipoatto=Atto&leg=17&tab=1#inizio>.

31 Art. 1-sexies Abs. 3 lett. c) des D. L. 416/1989, in der Fassung durch Art. 32 Abs. 1 lett. b) Gesetz Nr. 189 vom 30.07.2002.

32 D. Lgs. Nr. 85 vom 07.04.2003. *Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario*, G. U. serie generale (= s. g.) Nr. 93 vom 22.04.2003.

33 D. Lgs. Nr. 140 vom 30.05.2005 (*Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, G. U. s. g. Nr. 168, 21.07.2005); Gesetz Nr. 13 vom 06.02.2007 (*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle*

sind bis heute die tragenden Säulen auch für den sozialen Schutz von Asylsuchenden. Es fehlt an einem einheitlichen Leistungsgesetz hinsichtlich der Unterbringung und der Sozialleistungen für Asylsuchende und Flüchtlinge. Die Bedingungen der Unterkunft hängen stark von der Art des Aufnahmezentrums sowie von den örtlichen Verhältnissen ab. Die Mindeststandards für die materiellen Unterbringungsbedingungen in den staatlichen Aufnahmezentren sind durch Dekret des Innenministeriums vom 21.11.2008 festgelegt und werden Bestandteil der Verträge mit den Betreibern der Einrichtungen. Die Einhaltung der Mindeststandards wird allerdings nicht systematisch kontrolliert.

### 1. Typologie und Mindeststandards der Zentren zur Unterbringung von Flüchtlingen

Die zur Umsetzung der europäischen Richtlinien geschaffenen Regelungen wurden seit dem Jahr 2008 mehrfach durch Notstandsmaßnahmen ergänzt, um die Aufnahmekapazitäten zu erhöhen. Damit entwickelte sich ein Mischsystem aus institutionell vorgesehenen Einrichtungen zur regulären Erstaufnahme von Asylsuchenden zum einen, und temporären informellen Zentren mit Plätzen zur notfallmäßigen Unterbringung unterschiedlicher Art und Ausstattung.<sup>34</sup> Die Einrichtungen zur Erstunterbringung bestehen aus großen Gebäuden für eine Vielzahl an Migranten und Asylsuchenden, befinden sich abseits der urbanen Zentren und bieten im Vergleich zu den Zweitaufnahmeeinrichtungen eine äußerst bescheidene Grundversorgung.<sup>35</sup> Das Innenministerium unterscheidet zwischen den folgenden regulären Einrichtungen:

#### a) Ersthilfe- und Aufnahmezentren (CPSA)

Ersthilfe- und Aufnahmezentren CPSA (*Centri di Primo Soccorso e Accoglienza*) wurden durch interministerielle Verordnung vom 16.02.2006 als Übergangslager zur Unterbringung von Flüchtlingen geschaffen, die aus Seenot gerettet und an Land gebracht wurden. Die Flüchtlinge sollen dort für 24

---

*Comunità europee- Legge comunitaria 2006, (Art. 12: Attuazione della direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 01.12.2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato); D. Lgs. Nr. 251 vom 19.11.2007 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), G. U. s. g. Nr. 3 vom 04.01.2008, zuletzt modifiziert durch D. Lgs. Nr. 18 vom 21.02.2014 (Umsetzung der Richtlinie 2011/95/UE), in Kraft seit 22.03.2014; sowie D. Lgs. Nr. 25 vom 28.02.2008 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), G. U. s. g. Nr. 40 vom 16.02.2008, in Kraft seit 02.03.2008; mit Inkrafttreten des geplanten Legislativdekrets zur Umsetzung der revidierten europäischen Aufnahmerichtlinie und der revidierten europäischen Verfahrensrichtlinie im Jahr 2015 werden die früheren Vorschriften zur Aufnahme von Flüchtlingen, insbesondere die Regelungen von D. Lgs. Nr. 140/2005, aufgehoben.*

34 Zur Heterogenität der Zentren vgl. Carlini, La protezione sociale di richiedenti asilo e rifugiati, in: Hein (Hrsg.), *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto dell'asilo in Italia*, 2010, S. 229 ff. (233 ff.).

35 Vgl. AIDA, *Country Report Italy*, Januar 2015, S. 55 f.

bis 48 Stunden bleiben, ehe sie auf andere (staatliche) Zentren verteilt werden, manchmal dauert die Unterbringung allerdings auch länger als 48 Stunden. Die Verordnung von 2006 formulierte keinerlei Bedingungen oder Standards für diese Form der Unterbringung. 2014 bestanden vier dieser Übergangslager mit insgesamt 742 Plätzen; das größte und bekannteste befindet sich auf der Insel Lampedusa mit 381 Plätzen, wurde jedoch Anfang 2015 nicht von Asylsuchenden bewohnt<sup>36</sup>, ein Zentrum mit 220 Plätzen befindet sich auf Sardinien (Cagliari Elmas), eines auf Sizilien in Ragusa Pozzallo und eines in Apulien bei Lecce.

#### b) Aufnahmezentren (CDA)

Aufnahmezentren CDA (*Centri di prima accoglienza*)<sup>37</sup> wurden 1995 während des Zustroms der Flüchtlinge aus Albanien und Ex-Jugoslawien als erste staatliche Auffanglager eingeführt. Sie dienen der kurzzeitigen Erstversorgung und -aufnahme von Flüchtlingen, ehe sie in andere Zentren verlegt werden, je nachdem ob eine Ausweisung oder ein Asylverfahren eingeleitet wird. Eine Höchstverweildauer ist nicht geregelt, ebenso wenig die Modalitäten, die Rechte der Flüchtlinge, etwa die Möglichkeit, das Zentrum zu verlassen. Die CDA-Zentren sind in 7 Regionen vertreten und mit CARA-Zentren assoziiert.

#### c) Aufnahmezentren für Asylsuchende (CARA)

Die Aufnahmezentren für Asylsuchende CARA (*Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo*) wurden 2008 geschaffen (Art. 20 D. Lgs. Nr. 25/2008) und dienten ursprünglich als Auffangort für Flüchtlinge ohne Ausweispapiere oder für Flüchtlinge, die sich den Grenzkontrollen bei der Einreise entzogen haben. Der Aufenthalt sollte die Identifizierung und die Eingliederung in das Anerkennungsverfahren als Flüchtling ermöglichen. Derzeit sind 10 CARA-Zentren für Flüchtlinge in Betrieb, die einen Asylantrag gestellt haben und auf die Entscheidung der örtlich zuständigen Asylkommission warten.<sup>38</sup> In den CDA/CARA-Zentren mit einer Kapazität von insgesamt 7866 Plätzen waren Anfang 2015 9071 Asylsuchende untergebracht, wobei mindestens vier der Aufnahmeeinrichtungen für ihre permanente erhebliche Überbelegung bekannt sind. Die isolierte, abgelegene Lage und die überdimensionierten Aufnahme-

36 Zum Stand Anfang 2015 s. AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 58. Die ursprüngliche Aufnahmekapazität betrug 850 Personen, die Zahl der offiziellen Plätze wurde häufig um mehrere hundert überschritten, vgl. Ambrosini, La questione dei rifugiati, in: Fondazione ISMU (Hrsg.), Ventesimo Rapporto sulle Migrazioni: 1994–2014, 2014, S. 191 ff (199).

37 Vgl. D. L. Nr. 451 vom 30.10.1995, umgewandelt in Gesetz Nr. 563/1995. Gem. Art. 9 Abs. 2 des Präsidialdekrets D. P. R. Nr. 21 vom 12.01.2015 können diese Zentren – auch teilweise – durch Beschluss des Innenministeriums die Aufgaben von CARA-Zentren übernehmen.

38 Die CDA/CARA-Zentren befinden sich in Sizilien (Mineo bei Catania; Caltanissetta, Trapani), Apulien (Bari, Brindisi, Foggia), Kalabrien (Crotone), Lazio (Roma-Castelnuovo di Porto), Sardinien (Cagliari – Elmas), Friaul (Gorizia), Marken (Ancona). Die Einrichtungen werden von unterschiedlichen Organisationen geführt, und unterscheiden sich dementsprechend hinsichtlich ihrer Kompetenzen, Erfahrungen und organisatorischen Strukturen.

kapazitäten der CARA-Zentren (v. a. in Bari, Crotone und Mineo) sind emblematisch für die fehlende Eignung als Aufnahmeeinrichtung für Asylsuchende. Nach den Recherchen von Journalisten, aber auch von Mitgliedern einer parlamentarischen Delegation im Jahr 2014 sind die Aufnahmebedingungen in diesen Einrichtungen von unterstem Niveau.<sup>39</sup>

Eine Verordnung des Innenministeriums vom 21.11.2008 definierte über die Vergabebedingungen (»capitolato«) landesweit einheitliche Mindeststandards für den Betrieb von CARA-Zentren, die in den Verträgen mit den Betreibern enthalten sind. Eigentlich sollten öffentliche Gebietskörperschaften und andere auf Flüchtlingshilfe spezialisierte öffentliche oder private Organisationen als Betreiber fungieren. In der Praxis waren die Betreiber jedoch private Firmen oder Konsortien von Sozialkooperativen oder von Unternehmen der Sozialwirtschaft.<sup>40</sup> Die Qualität der Dienste und die Einhaltung der Standards (z. B. hinsichtlich des einzusetzenden Personals) waren höchst unterschiedlich. Problematisch war häufig auch die fehlende oder unzureichende Schulung und Weiterbildung des Personals. Eine systematische Kontrolle der Aufnahmebedingungen durch die Behörden fand nicht statt und Beschwerden der Flüchtlinge blieben häufig ohne Antwort.

Im Rahmen der Neuordnung der Anerkennungsverfahren des internationalen Schutzes von Flüchtlingen von 2015 sind neue Mindestnormen für die Errichtung und den Betrieb von und die Aufenthaltsdauer in den CARA-Zentren in Kraft getreten.<sup>41</sup> Bei der Errichtung eines CARA-Zentrums sind u. a. geeignete Räume für die Aktivitäten der Anerkennungskommission, Dienste zur Information, Rechtsberatung und zur psychologischen Betreuung, für Besucher der Asylsuchenden, Räume für allgemeinmedizinische Betreuung und sonstige personenbezogene Betreuung, für Freizeitaktivitäten, Lernen und für die Ausübung der Religion vorzusehen.<sup>42</sup> Flüchtlinge, die in einem CARA-Zentrum untergebracht sind, unterliegen einer partiellen Residenzpflicht: Sie können tagsüber die Einrichtung verlassen, müssen jedoch in den Nachtstunden zurückkehren, darüber hinausgehende Abwesenheiten müssen vorab vom zuständigen Präfekten genehmigt werden.<sup>43</sup> Der Präfekt kann Gebietskörperschaften, öffentliche oder private Einrichtungen, die im Bereich der Flüchtlings- und Migrantenhilfe oder auch auf dem Gebiet sozialer Dienste

39 Vgl. Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Il sistema Dublino e l'Italia: Un rapporto in bilico*, 2015, S. 16 ff. (<http://www.immigrazione.it/docs/2015/Sistema-Dublino-e-Italia-un-rapporto-in-bilico.pdf>); der Bericht zitiert die Meldung der Tageszeitung »Il fatto quotidiano« vom 19.04.2014 über die Unterkünfte im europaweit größten Aufnahmезentrum in Mineo (Sizilien) als »die dunkle Seite der Hölle«: »Die zweigeschossigen Häuschen, ursprünglich für eine Familie gedacht, sind in 4 oder 5 Zimmer aufgeteilt, in denen jeweils bis zu 7 Personen schlafen. ... Die Luft ist stickig, überall liegen Abfälle, Fetzen, Essensreste, man kann nur mühsam atmen, da die Innentemperatur viel höher als die Außentemperatur ist«.

40 AIDA, *Country Report Italy*, Januar 2015, S. 59.

41 Vgl. Präsidentialdekret (D. P. R.) Nr. 21 vom 12.01.2015 (*Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*), in Kraft seit 20.03.2015. Zu den Mindeststandards vgl. Art. 11 D. P. R. Nr. 21/2015.

42 Art. 9 D. P. R. Nr. 21/2015.

43 Art. 10 D. P. R. Nr. 21/2015.

und sozialer Wohlfahrt tätig sind, mit dem Betrieb eines CARA-Zentrums betrauen. Die Vergabe der Aufträge für die zum Betrieb erforderlichen Güter und Dienste erfolgt in einer Ausschreibung nach dem öffentlichen Vergaberecht, hierzu beschließt das Innenministerium eine Mustervereinbarung mit festgelegten Mindeststandards.<sup>44</sup> Die neuen Vorgaben lassen das Bemühen erkennen, die Standards in den Erstaufnahmezentren den Standards im SPRAR-Schutzsystem anzunähern.

In einigen CARA-Zentren ist die Beachtung des Prinzips der Familieneinheit ein Problem, da die Räumlichkeiten und Aufnahmebedingungen als nicht kindeswohlkonform eingeschätzt werden, wie etwa in Gorizia (Friaul). Dort werden Familien in der Regel getrennt untergebracht (die Mutter mit den Kindern in einer Einrichtung, die Väter in einer anderen).<sup>45</sup> Die Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger ist Aufgabe der Kommunen auf der Basis einer Entscheidung des Jugendgerichts. Nach dem Gesetz dürfen sie nicht in CARA-Zentren aufgenommen werden, weil dort kein ausreichender Schutz gewährleistet ist.

#### d) Zweitaufnahmeeinrichtungen (SPRAR)

Die kleineren, dezentralen SPRAR-Zentren sind als Zweitaufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende und für anerkannte Flüchtlinge gedacht. Dieses System bildet das Herzstück der Maßnahmen zum Schutz von Flüchtlingen und besteht aus einer Galaxie von lokalen, sehr heterogenen Aufnahmeprojekten, die in der Verantwortung der jeweiligen Region, in Kooperation mit den Provinzen, Kommunen und Akteuren der Zivilgesellschaft liegen. Die meisten Projekte nehmen gewöhnliche Flüchtlinge auf, einige sind auf die Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger oder auf Flüchtlinge mit einer Behinderung oder psychischen Erkrankung spezialisiert.<sup>46</sup> Im Allgemeinen werden

---

44 Die Mindeststandards sollen insbesondere folgende Dienste umfassen (Art. 11 D.P.R. Nr. 21/2015): a) Behördendienst zur Registrierung bei Aufnahme und Entlassung, sowie die Abwesenheiten; b) Mensa und notwendige Gebrauchsgüter für den Aufenthalt; c) Krankenhilfe, einschließlich einer ärztlichen Eingangsuntersuchung, Patientenblatt, ärztliche Notfallhilfe für dringende ambulante Behandlungen; d) Dolmetschendienst für sprachliche und kulturelle Vermittlung in den wichtigsten Sprachen der untergebrachten Asylsuchenden; e) Rechtsberatung für Ausländer- und Asylrecht; f) italienischer Sprachunterricht und Vermittlung von landeskundlichen Grundinformationen einschließlich zum Zugang zu örtlichen öffentlichen Diensten; g) geeignetes und geschultes Fachpersonal auch während der Nacht und an Feiertagen, um den Bedürfnissen der Asylsuchenden, einschließlich der Minderjährigen, der Frauen und der schutzbedürftigen Personen Rechnung zu tragen; für die Leitung des Zentrums kommen nur Personen mit einem bestimmten Universitätsabschluss (z. B. in Sozialarbeit; Sozialarbeit und Sozialpolitik; Psychologie; oder einem gleichwertigen Abschluss) und einer bestimmten Berufserfahrung auf dem Gebiet der Flüchtlings- und Migrantenhilfe in Betracht. Die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Unterbringungsstandards und die Wahrung der Menschenrechte der Asylsuchenden sollen mindestens vierteljährlich überprüft werden.

45 Vgl. AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 60.

46 2014 waren im Rahmen der regulären SPRAR-Projekte mit insgesamt ca. 13 020 Plätzen 253 Plätze für psychisch erkrankte oder behinderte Flüchtlinge sowie 691 Plätze für unbegleitete Minderjährige verfügbar, vgl. ANCI et al. (Hrsg.), Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014, S. 77 ff. (104). Die Engpässe bei der Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger werden 2015 wieder zunehmen, nachdem allein in den Monaten Januar und Februar 2015 626 unbegleitete Minderjährige in Italien Asyl beantragt haben.

asylsuchende unbegleitete Minderjährige primär in den speziellen Projekten des SPRAR-Systems (Art. 26 D. Lgs. Nr. 25/2008) oder in speziellen Kinderheimen untergebracht.<sup>47</sup> Beide Formen der Unterbringung sollen auch für Kinder, die kein Asyl beantragen, geöffnet werden.<sup>48</sup>

Die jeweilige Aufnahmekapazität variiert zwischen 10 Personen und größeren Personengruppen mit durchschnittlich 22 betreuten Personen. Entsprechend unterschiedlich sind auch die Arten der Unterbringung, die von Mini-Apartments, Wohngemeinschaften bis zu kollektiven Unterbringungsformen reichen.<sup>49</sup> Nach der Vereinbarung vom Juli 2014 sollen die Aufnahmekapazitäten im Zeitraum 2014–2016 auf bis zu 20 000 Plätze aufgestockt werden. Im Februar 2015 war diese Zahl bereits um ca. 600 Plätze überschritten.<sup>50</sup>

#### e) Ad-hoc Noteinrichtungen (CAS)

Außerhalb der genannten regulären Einrichtungen wurden auf Anordnung des Innenministeriums<sup>51</sup> wiederholt flexible ad-hoc Not-Einrichtungen (CAS-Zentren)<sup>52</sup> geschaffen, um die vor allem in den Sommermonaten stark ansteigende Zahl der aus Seenot geretteten Flüchtlinge aufzunehmen. Die Präfekturen schließen dazu Vereinbarungen mit den Kommunen und anderen Gebietskörperschaften sowie mit nichtstaatlichen Organisationen wie der Caritas und Sozialkooperativen als Betreiber; die Laufzeit der Vereinbarungen wird je nach Bedarf verlängert. Im Vordergrund stehen zumeist nur Unterkunft und Verpflegung, für die bislang keine Mindeststandards ersichtlich

47 Zu den Garantien, die auf unbegleitete Minderjährige spezialisierte SPRAR-Zentren bieten müssen, um eine öffentliche Förderung zu erhalten, vgl. Ministero dell'Interno, Dekret vom 27.04.2015 (*Modalità di presentazione delle domande di contributo, da parte degli enti locali, per i servizi finalizzati all'accoglienza nella rete SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) di minori stranieri non accompagnati*). Das geplante Legislativdekret zur Umsetzung der revidierten europäischen Aufnahmerrichtlinie verbietet die Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger in Erstaufnahmezentren und sieht primär die Unterbringung in spezialisierten Aufnahmezentren, hilfsweise in kommunalen Einrichtungen der Jugendhilfe vor (Art. 18). Allgemein zum Phänomen der unbegleiteten Minderjährigen in Italien und den institutionellen Maßnahmen zu ihrem Schutz vgl. Pizzi, *Migrare da soli*, Milano 2014; Zamarchi (a cura di), *Minori stranieri non accompagnati. Modelli di accoglienza e strategie educative. Il caso Venezia*, Milano 2014.

48 Vgl. Art. 1 Abs. 181, 183 Gesetz Nr. 190 vom 23.12.2014 (Stabilitätsgesetz für 2015), G. U. 29.12.2014; zur Ausweitung der Kategorie aufnahmeberechtigter Kinder vgl. AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 61.

49 Vgl. SPRAR, Rapporto Annuale 2012/2013, S. 40; AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 64 f.

50 AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 12. Zur Entwicklung der Plätze in den Aufnahmezentren des SPRAR-Schutzsystems vgl. Rapporto Annuale SPRAR, Atlante SPRAR 2014, April 2015 (<http://www.immigrazione.it/docs/2015/Atlante-Sprar-2014.pdf>).

51 Vgl. die Rundschreiben vom 08.01.2014, 19.03.2014, 09.04.2014, Nr. 11225 vom 19.09.2014 und Rundschreiben Nr. 14906 vom 17.12.2014.

52 Es handelt sich um ein »Parallelsystem« informeller Einrichtungen, darunter Sportstätten von Universitäten wie in Messina, verlassene Wohnsiedlungen früherer amerikanischer Militärstützpunkte auf Sizilien, oder Zeltstädte, die übergangsweise zur Aufnahme von Flüchtlingen aktiviert werden, zumeist ohne klare rechtliche Grundlage und mit den unterschiedlichsten Betreibern (z. B. eine Reinigungskooperative in Siracusa). Vgl. Ambrosini, *La questione dei rifugiati*, in: Fondazione ISMU (Hrsg.), *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni: 1994–2014*, 2014, S. 191 ff. (201).

sind. Verschiedene Quellen belegen die absolute Untauglichkeit dieser informellen Strukturen für die Aufnahme von Flüchtlingen.<sup>53</sup>

#### f) Private Aufnahmeeinrichtungen

Schließlich gibt es neben den staatlichen Strukturen noch ein Netzwerk privater Aufnahmeeinrichtungen, mit denen vor allem kirchliche Organisationen oder Freiwilligenorganisationen Asylsuchende unterstützen. Sie dienen überwiegend der Aufnahme in Notfällen und der Unterbringung von Familien und werden statistisch nicht erfasst.<sup>54</sup>

Das Unterschreiten menschenwürdiger Mindeststandards ist vor allem in den Notaufnahmезentren, aber auch in einigen der staatlichen CARA-Zentren verbreitet. Dies wiegt umso schwerer, als nur ein Teil der Flüchtlinge, die in den überdimensionierten Aufnahmезentren oder den informellen Notaufnahmезentren unterkommen, diese Stätten nach wenigen Tagen wieder verlassen können.<sup>55</sup>

Eine Verbesserung der Zustände in den Aufnahmeeinrichtungen wird mit dem geplanten Legislativdekret zur Umsetzung der revidierten europäischen Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinie angestrebt:<sup>56</sup> Die CDA- und CARA-Zentren in ihrer bisherigen Form sollen in Zukunft durch regionale oder interregionale Erstaufnahmезentren mit einheitlichen Mindeststandards ersetzt werden (sog. Knotenpunkte), von denen aus die Asylsuchenden – nachdem ihr rechtlicher Status geklärt ist – zügig in die dezentralen Zweitaufnahmeeinrichtungen des SPRAR-Systems kommen sollen. Die künftigen Erstaufnahmезentren sollen teils durch Umwandlung der bestehenden CARA- und CDA-Zentren mit einer Kapazität von landesweit ca. 8600 Plätzen, teils durch Neugründungen mit zusätzlichen ca. 2000 Plätzen geschaffen werden. Die neuen Einrichtungen sollen besser als bisher den Schutz der Privatsphäre (insbesondere auch für Frauen), altersspezifische Bedürfnisse, Gesundheitsschutz, Schutz der Familieneinheit für Ehegatten und Verwandte des ersten Grades sowie die Bereitstellung notwendiger Maßnahmen für Personen mit besonderer Schutzbedürftigkeit gewährleisten.<sup>57</sup>

53 Über diese Einrichtungen, ihre Standorte, Betreiber oder ihre Strukturmerkmale ist wenig bekannt. Zu den desolaten Zuständen mangels öffentlicher Kontrollen am Beispiel verschiedener CAS-Zentren in Kalabrien vgl. Cosentino, *Nell'inferno dei Centri di accoglienza straordinaria, »Tanto, chi controlla?«*, in *La Repubblica*, 23.03.2015.

54 AIDA, *Country Report Italy*, Januar 2015, S. 62; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Leitfaden Italien*, 2014, S. 14.

55 Ein nicht unerheblicher Teil der Flüchtlinge – in Sizilien etwa 30 % der Fälle – verbleibt während des gesamten Anerkennungsverfahrens in den staatlichen Ersthilfезentren oder in den informellen Noteinrichtungen.

56 Vgl. Art. 8 und 9 des geplanten Legislativdekrets (Camera dei Deputati, Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), oben Fn. 30.

57 Eine kurzzeitige Notunterbringung in ad-hoc-Einrichtungen ohne die genannten Mindeststandards bleibt auch in Zukunft nach Art. 10 des geplanten Legislativdekrets möglich.

## 2. Voraussetzungen und Dauer der Unterbringung

Bei Ankunft in Italien werden die meisten Asylsuchenden entweder direkt in einem CARA-Zentrum untergebracht oder nach einem kurzzeitigen Aufenthalt in einem Ersthilfe- oder Durchgangslager (CPSA; CDA) in ein CARA-Zentrum oder eine SPRAR-Einrichtung verlegt. Im Verhältnis zu den anhängigen Asylverfahren und der Zahl der Flüchtlinge fehlt es nach wie vor an Plätzen ausreichender Qualität. Viele Asylsuchende bleiben länger als die vorgesehene Zeit in den Erstaufnahmeeinrichtungen, da eine Verlegung in die besser ausgestatteten SPRAR-Projekte an fehlenden Plätzen scheitert.

### a) Voraussetzungen

Asylbewerber\_innen ohne ausreichende Mittel, um den Lebensunterhalt für sich und ihre Familienangehörigen zu bestreiten, können gleichzeitig mit dem Asylgesuch die Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung beantragen.<sup>58</sup> Die Aufnahme in einem Zentrum für Asylsuchende setzt neben dem Antrag auf Unterbringung voraus, dass der Antragsteller bedürftig ist. Die Feststellung der Bedürftigkeit ist nach den für touristische Aufenthaltszwecke geltenden Kriterien zu bestimmen.<sup>59</sup> Der Antrag über Aufnahme in einer Einrichtung wird an die Präfektur weitergeleitet, die über die Bedürftigkeitsprüfung auf der Grundlage einer Eigenauskunft der Asylsuchenden entscheidet.

Des Weiteren muss der Asylantrag innerhalb von 8 Tagen nach der Einreise gestellt worden sein.<sup>60</sup> Nach dem Gesetz soll der Zugang zu einem Aufnahmezentrum innerhalb von 15 Tagen ab Stellung des Asylantrags gewährt werden.<sup>61</sup> Zuständig für die Suche nach einem Platz in einem Aufnahmezentrum ist ebenfalls die Präfektur.

58 Art. 5 Abs. 2 D. Lgs. Nr. 140/2005. Zuständig ist die *Questura* als örtliche Ausländerpolizeibehörde.

59 Art. 5 Abs. 3 D. Lgs. Nr. 140/2005 gemäß der Richtlinie des Innenministeriums vom 01.03.2000 zur Umsetzung von Art. 4 Abs. 3 des D. Lgs. Nr. 286/1998. Nach Art. 3, Tabelle A dieser Richtlinie setzt ein Touristenvisum zur Einreise nach Italien bei einer Aufenthaltsdauer von über 20 Tagen einen Geldbetrag von 206,58 € für eine Einzelperson (bzw. 118,79 € pro Person bei zwei oder mehr Reisenden) voraus. Nach der geplanten Neuregelung zur Umsetzung der revidierten europäischen Aufnahmeleitlinie ist für die Unterbringung in einer Zweitaufnahmeeinrichtung des SPRAR-Systems ein neuer Bedürftigkeitsparameter vorgesehen: die Sozialhilfe im Alter (*assegno sociale*), vgl. Art. 13 Abs. 3 des geplanten Legislativdekrets. Die Bedürftigkeitsgrenze nach diesem Sozialhilfesatz beträgt täglich 15,97 € und liegt damit um ca. 13 € niedriger als der frühere Parameter. Die Bedürftigkeitsprüfung betrifft in Zukunft nicht die Unterbringung in Erstaufnahmezentren.

60 Art. 5 Abs. 4 D. Lgs. Nr. 140/2005 i. V. m. Art. 5 Abs. 2 D. Lgs. Nr. 286/1998 (Konsolidiertes Einwanderungsgesetz), vgl. auch Gioiosa, Strumenti e soggetti dell'accoglienza agli asilanti, in: Codini/D'Odorico/Gioiosa, Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo, Milano 2009, S. 145.

61 Die *Questura* soll die Flüchtlinge über die Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung informieren (Art. 3 D. Lgs. Nr. 140/2005). Tatsächlich verzögert sich die Mitteilung über die Unterbringung erheblich, da sie nicht bei Antragstellung, sondern erst nach formeller Registrierung des Asylantrags erfolgt, teilweise erst einige Monate nach der ersten erkennungsdienstlichen Erfassung (*fotosegnalamento*). In dieser Zwischenzeit haben die Asylsuchenden keinen Anspruch auf Zugang zu einer geschützten Unterkunft oder zur Versorgung innerhalb des Aufnahmesystems, sondern sie müssen selbst alternative Unterkunftsmöglichkeiten finden. Auch der Zugang zum Gesundheitsdienst (jenseits einer Notfall- und Basisversorgung) ist in dieser Zwischenphase, die je nach *Questura* unterschiedlich lange dauert, nicht gewährleistet. Nach dem geplanten Legislativdekret zur Umsetzung der revidierten europäischen Aufnahmeleitlinie soll die Unterbrin-

Die Aufnahme in den dezentralen Aufnahmeeinrichtungen des SPRAR-Systems richtet sich nach der Verfügbarkeit von Plätzen, nach der Dringlichkeit und der besonderen Schutzbedürftigkeit im Einzelfall.<sup>62</sup> Der Großteil der Plätze entfällt in der Praxis auf anerkannte Flüchtlinge, sodass Asylsuchende im Allgemeinen nur in Fällen besonderer Schutzbedürftigkeit Zugang zu entsprechend spezialisierten Einrichtungen haben. Die Unterbringung in den SPRAR-Zentren dauert in der Regel 6 bis 12 Monate, zum Teil auch länger.<sup>63</sup>

In einem CARA-Zentrum<sup>64</sup> sollen Flüchtlinge zu Zwecken der Identitätsfeststellung untergebracht werden, wenn sie keine oder gefälschte Reise- oder Identitätsdokumente besitzen, wenn sie sich zuvor den Grenzkontrollen entzogen haben,<sup>65</sup> oder wenn sie zuvor in Italien wegen illegalen Aufenthalts aufgegriffen wurden. In den übrigen Fällen sucht die Präfektur primär nach einer Unterbringungsmöglichkeit im SPRAR-System, das aus klein dimensionierten Aufnahmeeinrichtungen mit Betreuungs- und Integrationsangeboten besteht. Falls aber dort keine Kapazitäten frei sind, werden die Asylsuchenden an ein CARA-Zentrum verwiesen.<sup>66</sup> Viele Asylsuchende sind infolgedessen nicht nur kurzfristig zur Identifizierung, sondern während des gesamten Asylverfahrens in einem der großen, abgelegenen CARA-Zentren untergebracht. Auch in Zukunft ist ein Verbleib in den neuen Erstaufnahmezentren vorgesehen, wenn in den SPRAR-Einrichtungen keine freien Plätze vorhanden sind.<sup>67</sup>

## b) Dauer der Unterbringungsmaßnahmen

Die Aufenthaltsdauer in einem CARA-Zentrum beträgt grundsätzlich maximal 35 Tage (bzw. 20 Tage für Asylbewerber ohne oder mit gefälschten Ausweispapieren).<sup>68</sup> In dieser kurzen Zeit ist das Asylverfahren aber fast nie

---

gung in einer Aufnahmeeinrichtung erfolgen, sobald ein Flüchtling seinen Willen äußert, internationalen Schutz zu verlangen (Art. 1 Abs. 2).

62 Zu den schutzbedürftigen Personengruppen zählen insbes. Kinder, Behinderte, Senioren, Schwangere, allein erziehende Eltern mit minderjährigen Kindern, Folteropfer bzw. Personen, die Opfer schwerer Gewalt waren, Art. 8 Abs. 1 D. Lgs. Nr. 140/2005 (in Zukunft: Art. 16–18 des geplanten Legislativdekrets zur Umsetzung der revidierten europäischen Aufnahmerichtlinie). Besondere Regelungen sind für die Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger vorgesehen, wobei die Jugendschutzgerichte einbezogen sind, Art. 8 Abs. 4 und 5 D. Lgs. Nr. 140/2005 (vgl. in Zukunft: Art. 18 des geplanten Legislativdekrets zur Umsetzung der revidierten Aufnahmerichtlinie. Eine Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger in Erstaufnahmezentren oder gar in einem Haftzentrum ist untersagt).

63 Eine verlängerte Aufenthaltsdauer ist v. a. für Familien in objektiv schwierigen Verhältnissen, für schutzbedürftige Personen und speziell auch für unbegleitete Minderjährige vorgesehen.

64 Art. 20 D. Lgs. Nr. 25/2008 (künftig: Unterbringung in einem der neuen Erstaufnahmezentren gem. Art. 8 des geplanten Legislativdekrets zur Umsetzung der revidierten europäischen Aufnahmerichtlinie).

65 Die meisten Flüchtlinge, die mit dem Schiff ankommen, werden wegen versuchter Umgehung der Grenzkontrollen in CARA-Zentren eingewiesen.

66 Art. 6 Abs. 2 und 3 D. Lgs. Nr. 140/2005.

67 Vgl. Art. 8 Abs. 5 des geplanten Legislativdekrets zur Umsetzung der revidierten Aufnahmerichtlinie.

68 Das Gesetz sieht vor, dass die persönliche Anhörung durch die territoriale Asylkommission innerhalb von 30 Kalendertagen nach Eingang des förmlich registrierten Asylantrags stattfindet und die Entscheidung über den Asylantrag binnen weiterer drei Arbeitstage nach der Anhörung zu treffen ist (Art. 27 D. Lgs. Nr. 25/2008). In der Praxis dauert das Anerkennungsverfahren deutlich länger (in Rom etwa 6 bis 10 Monate), obwohl die Zahl der Anerkennungskommissionen 2014 von zuvor 10 auf 20 territoriale Kommissionen – mit der Möglichkeit der Errichtung weiterer 30 Unterkommissionen – erheblich ausgeweitet wurde, vgl. D. Lgs. Nr. 119/2014, Art. 5; AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 20.

abgeschlossen, so dass die Flüchtlinge entsprechend länger in der Aufnahmeeinrichtung bleiben.

In bestimmten Fällen ist ein beschleunigtes Anerkennungsverfahren vorgesehen, wobei präzise Fristen nur für die in Abschiebehafenzentren untergebrachten Flüchtlinge vorgeschrieben sind. Das beschleunigte Verfahren wird daher hauptsächlich in den Abschiebehafenfällen und teilweise bei den schutzbedürftigen Personen angewendet, sofern sie als solche identifiziert wurden.<sup>69</sup> Die Unterbringungsmaßnahmen enden erst mit der Mitteilung der Entscheidung über den Asylantrag durch die zuständige Anerkennungskommission.<sup>70</sup> Damit sind die Asylbewerber berechtigt, für die gesamte Dauer des Asylverfahrens bis zur Entscheidung der Asylkommission in der Einrichtung zu verbleiben.<sup>71</sup>

Das Bleiberecht kann auch während eines gerichtlichen Rechtsschutzverfahrens fort dauern, wenn das Rechtsmittel automatischen Suspensiveffekt hat oder der Eintritt der aufschiebenden Wirkung gerichtlich verfügt wurde.<sup>72</sup> Selbst wenn ein Rechtsmittel ohne aufschiebende Wirkung eingelegt wurde, haben Asylsuchende weiterhin Anspruch auf Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung, solange sie keine Arbeitserlaubnis haben oder aus physischen Gründen nicht arbeitsfähig sind. Die Rechtsprechung hat diese verlängerte Verweildauer bestätigt und über die Fälle der Arbeitsunfähigkeit hinaus auf Fälle der Arbeitslosigkeit erstreckt.<sup>73</sup> Das Recht, in der Aufnahmeeinrichtung zu bleiben, endet in der Regel, wenn die Entscheidung über den Asylantrag rechtskräftig geworden ist. Die Verfahren bis zur erstinstanzlichen Entscheidung dauern zwischen 6 bis 18 Monaten, im Einzelfall auch länger.<sup>74</sup> Auch nach Abschluss des Asylverfahrens ist es unter bestimmten Voraussetzungen möglich, den Aufenthalt zu verlängern, z. B. um einen Ausbildungskurs abzuschließen oder aus anderen persönlichen Gründen. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens ist kein Grund, die Unterbringung zu beenden.<sup>75</sup> Nach der geplanten Reform der Aufnahmevorschriften zur Umsetzung der revidierten europäischen Aufnahmerichtlinie sollen die

69 Opfer von Folter und extremer Gewalt werden oft erst zu einem späteren Zeitpunkt identifiziert und haben selten Zugang zum beschleunigten Verfahren. In der Praxis sind auch unbegleitete Minderjährige oft vom beschleunigten Verfahren ausgeschlossen, da die Einschaltung des Vormundschaftsgerichts zur Einsetzung eines gesetzlichen Vertreters zu Verzögerungen führt. Vgl. AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 21.

70 Nach Art. 5 Abs. 6 D. Lgs. Nr. 140/2005.

71 Art. 5 Abs. 6 D. Lgs. Nr. 140/2005. Gioiosa, in: Codini/D'Odorico/Gioiosa, *Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo*, 2009, S. 144. Zur Verlängerung der Verweildauer im Aufnahmeeinrichtung auch für international Schutzberechtigte vgl. zuletzt das Rundschreiben des Innenministeriums vom 20.02.2015.

72 Art. 5 Abs. 7 D. Lgs. Nr. 140/2005. Die geplanten Neuregelungen reproduzieren diese Vorschriften.

73 Vgl. SPRAR et al. (Hrsg.), *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore* (2012), S. 106 f. unter Verweis auf das Verwaltungsgericht der Region Friaul Julisch Venetien, Tribunale Amministrativo Regionale (= TAR) Friuli Venezia Giulia, sez. I. Ur. vom 23.02.2011, Nr. 51 und Ur. vom 11.03.2011, Nr. 156.

74 AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 22.

75 Ggf. ist ein Kostenbeitrag für die Unterbringung zu leisten, Art. 11 Abs. 4 D. Lgs. Nr. 140/2005, der jedoch in der Praxis keine Rolle spielt. In Zukunft ist für den fortgesetzten Verbleib im SPRAR-Aufnahmeeinrichtung grundsätzlich Bedürftigkeit erforderlich, vgl. Art. 13 Abs. 4 S. 2 des geplanten Legislativdekrets zur Umsetzung der revidierten Aufnahmerichtlinie.

Asylsuchenden möglichst bald in eine dezentrale Zweitaufnahmeeinrichtung des SPRAR-Systems wechseln und können dort ebenfalls für die Dauer des Asylverfahrens bleiben, bei ablehnendem Bescheid bis zum Ablauf der Rechtsmittelfristen.<sup>76</sup>

Die örtlich zuständige Präfektur kann die Unterbringung in einem Aufnahmезentrum aus folgenden Gründen widerrufen:<sup>77</sup> wenn Asylsuchende sich nicht bei der zugewiesenen Einrichtung eingefunden oder sie das Zentrum ohne Mitteilung an die zuständige Präfektur verlassen haben; wenn sie trotz Ladung nicht zum Anhörungstermin der Asylkommission erscheinen; wenn sie bereits früher einen Asylantrag in Italien gestellt haben; oder wenn die Asylsuchenden über ausreichende Eigenmittel verfügen.

Ein Widerruf kommt außerdem bei schwerwiegenden oder kontinuierlichen Verstößen gegen die Hausordnung des Aufnahmезentrums oder bei ernsthaft gewalttätigem Verhalten in Betracht.

Im Jahr 2013 verließen 25 % der Asylsuchenden die Einrichtung aus eigener Initiative, 35 % wegen Fristablaufs, bei knapp 4 % wurde die Aufnahmeberechtigung widerrufen und 36 % beendeten ihren Aufenthalt im Aufnahmезentrum wegen erfolgreicher Integration.

### c) Sonderfälle der Unterbringung

Unbegleitete Minderjährige werden prioritär in den Projekten des Schutzsystems für Flüchtlinge (SPRAR) oder in besonderen Jugendhilfeeinrichtungen untergebracht. Der Schutz beschränkt sich nicht auf Minderjährige, die internationalen Schutz beantragt haben oder als schutzberechtigt anerkannt sind, sondern gilt inzwischen für alle unbegleiteten Minderjährigen.<sup>78</sup> Bei Unterbringung in einem SPRAR-Projekt für Jugendliche können sie bis zu 6 Monate nach der Volljährigkeit in den Aufnahmееinrichtungen bleiben, unabhängig von den sonstigen Gründen für eine Verlängerung der Verweildauer.<sup>79</sup>

Ein weiterer Sonderfall betrifft die Unterbringung von Flüchtlingen, die unter dem Dublin-Regime nach Italien zurückgeschickt werden. Je nach Vorgeschichte können sie mit erhöhten Schwierigkeiten beim Zugang zu einem Aufnahmезentrum konfrontiert sein. Rückkehrende, die während ihres früheren Aufenthalts in Italien bereits in einer Aufnahmееinrichtung für Flüchtlinge untergebracht waren, haben keinen Anspruch auf weitere Aufnahme

---

76 Vgl. Art. 13 Abs. 4 des geplanten Legislativdekrets zur Umsetzung der revidierten Aufnahmєrichtlinie. Asylsuchende, die einen ablehnenden Bescheid vor Gericht anfechten, sind berechtigt, bis zum erstinstanzlichen Gerichtsurteil in der Aufnahmееinrichtung zu verbleiben, sofern das Rechtsmittel automatisch eine aufschiebende Wirkung gegenüber der angefochtenen Entscheidung auslöst.

77 Art. 12 D. Lgs. Nr. 140/2005, weitgehend inhaltsgleich übernommen durch das geplante Legislativdekret zur Umsetzung der revidierten Aufnahmєrichtlinie (Art. 22).

78 Vgl. oben Fn. 48.

79 Art. 28 Abs. 2 D. Lgs. Nr. 251/2007. Am 01.08.2014 waren im SPRAR-Schutzsystem 658 Plätze für unbegleitete Minderjährige vorhanden und 395 Jugendliche untergebracht. Vgl. ANCI et al., Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014, 2014, S. 115.

etwa in einem Zentrum für Flüchtlinge<sup>80</sup>. International Schutzberechtigte und Flüchtlinge mit humanitärem Aufenthaltsrecht können zwar grundsätzlich in SPRAR-Zentren aufgenommen werden, allerdings ist die Zahl der Plätze begrenzt und die Verweildauer auf 12 Monate befristet.<sup>81</sup>

Angesichts der zahlreichen Abschiebungen nach Italien unter dem Dublin-Regime wurden in den letzten Jahren spezifische Aufnahmeeinrichtungen zur Unterbringung von Dublin-Rückkehrern geschaffen. Im Jahr 2014 waren 11 durch den Europäischen Flüchtlingsfonds finanzierte Projekte für die Aufnahme von Rückkehrern nach den Dublin Bestimmungen mit insgesamt 443 Plätzen in Betrieb,<sup>82</sup> wobei 7 der Einrichtungen auf die Aufnahme besonders schutzbedürftiger Personen spezialisiert waren.<sup>83</sup>

### 3. Sozialleistungen während der Unterbringung

In den Aufnahmeeinrichtungen werden die materiellen Grundbedürfnisse der Asylbewerber durch entsprechende Dienste und Leistungen gedeckt. Die Basisversorgung umfasst Nahrung, Unterkunft, Kleidung, Information inkl. Rechtsberatung. Die Modalitäten der Leistungserbringung – v. a. bei der Versorgung mit Essen und Nahrungsmitteln – variieren je nach Art und Organisation der Aufnahmeeinrichtung.<sup>84</sup> Die Versorgung mit Bekleidung, Bettzeug und persönlichen Hygieneartikeln erfolgt in den meisten Einrichtungen überwiegend durch Sachleistungen, teilweise durch Geldleistungen oder Gutscheine.<sup>85</sup>

Die qualitativen Standards der Unterbringung sind in den dezentralen SPRAR-Projekten deutlich besser als in den CARA-Zentren und mehr darauf ausgerichtet, die Autonomie der Flüchtlinge zu unterstützen als in den großen CARA-Zentren. Die Flüchtlinge im SPRAR-System sind zumeist in normalen Wohnungen untergebracht, teilweise in kleinen Aufnahmezentren oder in Wohngemeinschaften.<sup>86</sup> Zusätzlich erhalten die Asylbewerber\_innen ein tägliches Taschengeld für den persönlichen Bedarf, das in den staatlichen CA-

---

80 AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 31.

81 AIDA, a. a. O., S. 31.

82 3 Projekte am römischen Flughafen Fiumicino, 3 Projekte am Mailänder Flughafen Malpensa, 2 Projekte am Flughafen Venedig, 1 Projekt am Flughafen Bari, sowie 2 Projekte (STEP Italy und STEP V Italy) am Flughafen Bologna. Darüber hinaus gibt es weitere Aufnahmezentren für Dublin-Rückkehrer, z. B. in Rom, das von Domus Caritatis betrieben wird. Vgl. AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 59. Bis Mitte 2015 werden mehrere dieser Projekte eingestellt oder zurückgefahren, so dass sich die Zahl der Aufnahmeplätze für Dublin-Rückkehrer auf 250 verringern wird, vgl. ASGI, Il Sistema Dublino e l'Italia: Un rapporto in bilico, S. 27 f.

83 AIDA, a. a. O., S. 31.

84 Teilweise gibt es kollektive Mensadienste oder Catering innerhalb der Einrichtung, teilweise Essensgutscheine für externe Mensen. Autonome Essenszubereitung ist gewöhnlich nur bei Unterbringung in Wohnungen möglich, wobei in der Praxis zumeist Sachleistungen (Direktausgabe von Lebensmitteln) oder Geldleistungen bzw. Einkaufsgutscheine für Lebensmittel gewährt werden. Zu den Details vgl. AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 62 ff.

85 SPRAR, Manuale operativo, ohne Jahr, S. 17.

86 In größeren Einrichtungen gibt es Vierbettzimmer, in den Wohnungen sind 2–3 Personen in einem Zimmer untergebracht.

RA-Zentren 2,50 € pro Person bzw. maximal 7,50 € pro Familie und in den SPRAR-Projekten ca. 1,50–2 € pro Person beträgt.<sup>87</sup>

Bereits seit Erlass von Präsidentialdekret D. P. R. Nr. 303/2004 garantieren die SPRAR-Zentren u. a. Übersetzungsdienste, sprachlich-kulturelle Mediation, Rechtsberatung, Gesundheitsfürsorge und sozial-psychologische Unterstützung. Teil der sozialpädagogischen Betreuung im Rahmen des SPRAR-Systems ist die Information und Orientierung der Flüchtlinge über den Zugang zu den öffentlichen Diensten, Leistungen und infrastrukturellen Angeboten. Diese umfassen die Beschulung schulpflichtiger Kinder<sup>88</sup>, Einschreibung in Kurse der Erwachsenenbildung, Zugang zu Sprachkursen und Integration in den Sozialraum. In der Praxis bestehen Probleme beim Schulbesuch zum einen wegen der Vorbehalte einiger Schulen, eine große Zahl ausländischer Kinder aufzunehmen, zum anderen wegen der Verweigerung des Schulbesuchs durch die Familie oder das Kind; teilweise gibt es zu wenige Plätze in Schulen nahe der Aufnahmeeinrichtung, oder die abgelegene Lage des Aufnahmezentrums steht dem Schulbesuch entgegen.

### III. Sozialleistungen für Flüchtlinge außerhalb von Aufnahmezentren

#### 1. Während des Asylverfahrens

Falls keine Plätze in den offiziellen Aufnahmeeinrichtungen verfügbar sind, soll die Präfektur eine Geldleistung gewähren. Die Leistung zur Sicherung des Existenzminimums beträgt 27,89 € pro Tag und wird in zwei Tranchen gezahlt (557,80 € für die ersten 20 Tage, und 418,35 € für weitere 15 Tage).<sup>89</sup> Auf den Monat umgerechnet liegt der Tagessatz höher als in den kategoriellen Mindestsicherungssystemen, die landesweit für bestimmte bedürftige Personengruppen zur Verfügung stehen.<sup>90</sup> Allerdings wird die Leistung für Asylsu-

87 Teilweise erhalten Asylsuchende in CARA-Zentren Wertgutscheine oder Waren anstelle von Bargeld; in den SPRAR-Projekten variiert die Höhe des Taschengeldes von Ort zu Ort, vgl. AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 56, Fn. 187.

88 Alle Kinder, ob begleitet oder unbegleitet, haben Zugang zu allen Schulen und Bildungsgraden unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status und unterliegen der Schulpflicht gemäß Art. 38 des Immigrationsgesetzes. Eine Ausnahme von der Schulpflicht gilt bei Unterbringung in einem Zentrum zur Identifizierung (CARA-Zentrum) während der ersten drei Monate gem. Art. 10 Abs. 2 D. Lgs. Nr. 140/2005; diese Einschränkung hat das geplante Legislativdekret zur Umsetzung der revidierten Aufnahmerichtlinie beseitigt (Art. 20 Abs. 2). Die Schul- bzw. Ausbildungspflicht besteht vom 6. bis zum 18. Lebensjahr.

89 Art. 6 Abs. 7 D. Lgs. Nr. 140/2005 i. V. m. Art. 1-sexies Abs. 3 lett. c) D. L. Nr. 416/1989 in der Fassung durch Gesetz Nr. 189/2002. Die Höhe der Leistung sollte durch das jährliche Dekret über die Finanzierung des Schutzsystems SPRAR bestimmt werden. Eine entsprechende Geldleistung sieht das geplante Legislativdekret zur Umsetzung der revidierten Aufnahmerichtlinie ausdrücklich nicht mehr vor, sondern nur noch Sachleistungen.

90 Landesweite Leistungen zur Sicherung eines minimalen Existenzminimums erhalten v. a. behinderte Erwachsene mit einer Erwerbsminderung von mindestens 74 % in Gestalt der Behindertenrenten für sog. »Zivilinvaliden« in Höhe von 12 × 279,75 € im Jahr (2015) sowie bedürftige Senioren ab dem Alter von 65 Jahren 3 Monaten in Gestalt der sog. Sozialhilfe im Alter in Höhe von 13 × 448,52 € im Jahr (2015). Eine bescheidene Unterstützung erhalten außerdem bedürftige Haushalte mit einem Kleinkind unter drei Jahren oder mit einem älteren Familienmitglied (über 65 Jahre) durch ein monatliches Einkaufsguthaben (*carta acquisto ordinaria*) in Höhe von 40 €, das für Lebensmittel, Gesundheitsbedarf und Energiekosten verwendet werden kann. 2015 wurde das Modell in modifizierter Form auf Arbeitssuchende ausgeweitet.

chende in der Praxis offenbar nicht gezahlt,<sup>91</sup> vielmehr schicken die Präfekturen die Flüchtlinge immer in die Erst-Aufnahmezentren, auch wenn diese ihre Aufnahmekapazität bereits überschritten haben. Angesichts dieser Umstände versuchen einige der Flüchtlinge, in selbst organisierten Unterkünften (z. B. in Abbruchhäusern) unterzukommen. Eine Unterstützung während einer solchen Notunterkunft ist nicht vorgesehen. Illegale Hausbesetzungen können den Zugang zu bestimmten Fürsorgeleistungen auf kommunaler oder regionaler Ebene gefährden, da diese einen melderechtlichen Wohnsitz voraussetzen.

## 2. Nach dem Asylverfahren

Nach Art. 27 D. Lgs. 251/2007 haben die Flüchtlinge, die als asylberechtigt bzw. international schutzberechtigt anerkannt sind, Anspruch auf Gleichstellung mit italienischen Staatsangehörigen in Bezug auf Fürsorgeleistungen und soziale Dienste (*assistenza sociale*). Dies gilt auch für den Zugang zu Leistungen bezüglich der Unterkunft (Wohnbeihilfen).<sup>92</sup> Öffentliche Sozialwohnungen (*edilizia residenziale pubblica*) sind rar und nur für die Bedürftigsten gedacht. Flüchtlinge, die das SPRAR-System verlassen, können eine Geldleistung für die Kosten im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Mietvertrages (Maklergebühren, Kaution, Registrierungskosten, erste Monatsraten etc.) erhalten. Auch für den Erwerb von Haushaltsgegenständen ist eine Geldleistung (maximal 2000 €) vorgesehen.<sup>93</sup> Schließlich wird zur Unterstützung für Flüchtlinge, die eine Aufnahmeeinrichtung des SPRAR-Systems verlassen, ein einmaliger Pauschalbetrag zur Integration für die ersten Tage (bis zu maximal 250 € pro Kopf für Reisekosten, Essen und Unterkunft) bezahlt.<sup>94</sup>

Der italienische Gesetzgeber hat den Zugang zu Sozialleistungen für Nicht-EU-Bürger in vielen Fällen an eine qualifizierte Aufenthaltsdauer gebunden. Solche Beschränkungen finden sich auch auf regionalgesetzlicher Ebene. Generell sind Flüchtlinge, die nur eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen besitzen, nicht gleichberechtigt. Sie haben Zugang zu Leistungen für Behinderte (Leistungen bei Zivilinvalidität), ansonsten hängt der soziale Schutz durch Fürsorgeleistungen/soziale Dienste vom Besitz einer Daueraufenthaltsberechtigung ab. Diese Einschränkung betrifft auch den Zugang zu sozialen Diensten und etwaige Gebührenermäßigungen. In der Praxis kann

---

Im Rahmen eines Pilotprojekts erhalten sie für 12 Monate eine aufladbare »Einkaufskarte« (*Social card* oder *carta d'acquisti straordinaria*), deren monatlicher Betrag je nach Familiengröße zwischen 231 und 404 € betragen kann. Das Pilotprojekt wurde auf Bürger mit Wohnsitz in den Regionen Sardinien, Sizilien, Kalabrien, Basilikata, Apulien, Abruzzen, Kampanien und Molise, sowie in den Städten Bari, Bologna, Catania, Florenz, Genua, Mailand, Neapel, Palermo, Rom, Turin, Venedig und Verona begrenzt. Voraussetzung ist, dass im Familienhaushalt ein Kind unter 18 Jahren und eine arbeitslose Person im Erwerbsalter (15–66 Jahren) leben. Im Übrigen bestehen Unterstützungsprogramme auf regionaler oder kommunaler Ebene.

91 Zur Praxis der Nichtzahlung: SPRAR et al. (Hrsg.). *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore* (2012), S. 107; AIDA, *Country Report Italy*, Januar 2015, S. 56.

92 Art. 40 Abs. 6 D. Lgs. Nr. 286/1998 in Verbindung mit Art. 29 Abs. 3-ter D. Lgs. Nr. 251/2007 in der Fassung durch Art. 1 Abs. 1 lett. u) D. Lgs. Nr. 18/2014.

93 SPRAR, *Manuale operativo*, o. J., S. 41.

94 SPRAR, *Manuale operativo*, o. J., S. 42.

das Fehlen eines melderechtlichen Wohnsitzes in einer Gemeinde auch nach erfolgter Anerkennung den Zugang zu Sozialleistungen infrage stellen.<sup>95</sup>

Insgesamt hat sich der Zugang zu sozialen Fürsorgeleistungen und Diensten durch die Sparprogramme im Zuge der Wirtschaftsrezession verschlechtert. Auch anerkannte international Schutzberechtigte sind häufig mit Hürden beim Zugang zu Wohnraum konfrontiert, sowohl im Hinblick auf Wohnbeihilfen wie auf Sozialwohnungen. Eine besondere Hürde besteht hinsichtlich der Sozialhilfe im Alter (*assegno sociale*), die seit 2009 auch für italienische Staatsangehörige eine 10-jährige Wohnsitzdauer in Italien voraussetzt.<sup>96</sup>

#### IV. Gesundheitsversorgung im Rahmen des öffentlichen Gesundheitsdienstes (SSN)

Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge sowie international Schutzberechtigte haben ein Recht auf volle Gleichberechtigung mit italienischen Staatsangehörigen in Bezug auf den Zugang zu medizinischer Versorgung (Art. 27 Abs. 1 D. Lgs. 251/2007). Asylsuchenden und ihren Angehörigen steht dieses Recht auf medizinische Versorgung ab dem Augenblick der offiziellen Registrierung ihres Asylantrags zu. De facto setzt eine inländergleiche Versorgung mit Gesundheitsleistungen die Einschreibung voraus: Sie ist für Asylsuchende und international Schutzberechtigte obligatorisch<sup>97</sup>, unabhängig davon, ob sie in einem Aufnahmезentrum untergebracht sind oder nicht. Die Einschreibung ist jeweils an die Dauer der Aufenthaltserlaubnis gebunden und erfolgt beim örtlich zuständigen Gesundheitsbetrieb (ASL) entsprechend dem in der Aufenthaltserlaubnis genannten Wohnsitz. Hierfür sind die Vorlage der Aufenthaltserlaubnis und die Steueridentifikationsnummer (*codice fiscale*) erforderlich.<sup>98</sup> Die Einschreibung erlaubt die Ausstellung des Gesundheitsausweises (*tessera sanitaria*) mit Angabe des Hausarztes bzw. des Kinderarztes, Zugang zu ambulanten und fachärztlichen Leistungen sowie zur stationären Behandlung. Asylsuchende und ihre Angehörigen, die im Rahmen des SPRAR-Systems betreut werden, werden durch den Betreiber der jeweiligen Aufnahmeeinrichtung automatisch beim staatlichen Gesundheitsdienst angemeldet. Die automatische Anmeldung gilt auch bei Aufnahme in einer Erstaufnahmeeinrichtung für Asylsuchende (CARA-Zentrum).<sup>99</sup>

95 Zum »Recht auf einen Meldewohnsitz« für anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende vgl. Servizio Centrale dello SPRAR et al., Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, Dezember 2014.

96 Voraussetzung für die Sozialhilfe im Alter (*assegno sociale*) ist seit 2013 ein Alter von 65 Jahren und 3 Monaten (ab 2018: 66 Jahre) sowie Bedürftigkeit. Gem. Art. 20 Abs. 10 Gesetz Nr. 133/2008 ist seit 2009 ein rechtmäßiger und kontinuierlicher Aufenthalt in Italien von mindestens 10 Jahren erforderlich.

97 Art. 34 Abs. 1 lett. b) D. Lgs. Nr. 286/1998 nennt unter den einschreibepflichtigen Ausländern u. a. Asylberechtigte, aus humanitären Gründen Schutzberechtigte und Asylsuchende.

98 In der Praxis herrscht Konfusion beim Zugang zu Gesundheitsleistungen, teils werden fiktive, teils temporäre Steuernummern zugeteilt.

99 Art. 10 Abs. 1 D. Lgs. Nr. 140/2005. Das künftige Legislativdekret zur Umsetzung der revidierten Aufnahmelinie reproduziert die bisherige Vorschrift (Art. 20 Abs. 1).

Ohne die Einschreibung ist die medizinische Versorgung auf »dringende und essentielle« Maßnahmen der ambulanten medizinischen und der Krankenhausversorgung – einschließlich der Weiterbehandlung – beschränkt (Art. 35 D. Lgs. Nr. 286/1998). Die Beschränkung auf eine Not- und Grundversorgung kann z. B. in der Phase zwischen Einreise und Asylgesuch, zwischen Asylgesuch und offizieller Registrierung des Asylantrags und Begründung eines melderechtlichen Wohnsitzes (*residenza*, z. B. durch effektive Unterbringung in einem Aufnahmezentrum für Asylbewerber\_innen) eintreten. Welche Gesundheitsleistungen im Rahmen der Notversorgung als »essentiell« zu gewähren sind, bleibt jedoch unklar: Ein Rundschreiben des Ministeriums definiert sie als »Diagnose- und Behandlungsleistungen, in Bezug auf nicht unmittelbar und nicht kurzfristig bedrohliche Erkrankungen, die aber im Zeitablauf größeren Schaden für die Gesundheit oder Risiken für das Leben (Komplikationen, Chronifizierungen, Verschlechterungen) nach sich ziehen können«. <sup>100</sup> Diese Formulierung impliziert eine Ausweitung der Leistungen für (noch) nicht registrierte Flüchtlinge über eine reine Notfallversorgung hinaus, da aus medizinischer Sicht potentiell alle Erkrankungen sich verschlimmern können. In jedem Fall garantiert das Gesetz für Schwangere und für Kinder die gleichen Leistungen wie für italienische Staatsangehörige; auch Impfungen im Rahmen kollektiver Präventionsmaßnahmen sind uneingeschränkt auch für Asylsuchende zugänglich. <sup>101</sup>

In den ersten 6 Monaten nach dem formellen Asylantrag sind Asylsuchende von den Zuzahlungen (*ticket*) zu den Gesundheitsleistungen befreit (da sie in dieser Zeit nicht erwerbstätig sein dürfen). Nach 6 Monaten erhalten die Asylsuchenden eine Arbeitserlaubnis und die Befreiung von der Zuzahlung entfällt, sofern sie nicht als arbeitssuchend bei der Arbeitsvermittlung (*Centro per l'Impiego*, *CIP*) registriert sind. <sup>102</sup> Die Meldung beim CIP ist auch für Flüchtlinge und Personen unter humanitärem und subsidiärem Schutz erforderlich, um von der Zuzahlung befreit zu bleiben.

Im Zuge der Regionalisierung des Gesundheitsdienstes haben die Regionen die Möglichkeit, die staatlichen Regeln bezüglich der Eigenbeteiligung zu modifizieren und bestimmte Personengruppen von der Zuzahlung zu befreien. So haben zahlreiche Regionen im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit alle minderjährigen Flüchtlinge unabhängig vom Besitz einer Aufenthaltserlaubnis von der Zuzahlung befreit. <sup>103</sup> Demgegenüber sind italienische

100 Rundschreiben Nr. 5/2000, zitiert nach Gentilini, *La tutela della salute dei migranti*, in: Ronchetti (Hrsg.), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, 2012, 195 ff. (200).

101 Art. 35 Abs. 3 D. Lgs. Nr. 286/1998.

102 SPRAR, *Manuale operativo*, o. J., S. 23. Nach dem geplanten Legislativdekret zur Umsetzung der revidierten Aufnahmerichtlinie wird die Wartezeit bis zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis künftig auf zwei Monate verkürzt. Dementsprechend soll die Befreiung von der Zuzahlung künftig auf zwei Monate ab dem Asylantrag verkürzt werden, vgl. Art. 20 Abs. 1, Satz 2 im Änderungsvorschlag der Conferenza Unificata.

103 Grundlage ist eine Vereinbarung zwischen Staat-Regionen und öffentlicher Verwaltung über die Hinweise zur korrekten Anwendung der medizinischen Versorgung für Migrant/-innen vom 21.09.2011, die die einzelnen Regionen und autonomen Provinzen durch formalen Rechtsakt übernehmen. Vgl. zuletzt Beschluss der Regionalregierung Piemont, Nr. 34 1198 vom 16.03.2015.

Minderjährige bis zum Alter von 6 Jahren italienweit von der Zuzahlung zu fachärztlichen Behandlungen nur befreit, wenn bestimmte Einkommensgrenzen im Familienhaushalt nicht überschritten werden; einige Regionen haben eine weitergehende Befreiung für Kinder bis zum 14. Lebensjahr und unabhängig von Einkommensgrenzen eingeführt. Im Vergleich hierzu sind die Befreiungstatbestände für die auf internationalen Schutz angewiesenen Kinder großzügiger.

Zwischen 2007 und 2012 wurden spezielle Therapie- und Reha-Programme zur Betreuung von Folteropfern und Flüchtlingen mit psychischen Problemen angeboten, deren Finanzierung am 01.03.2013 eingestellt wurde.<sup>104</sup> Mit der Umsetzung der revidierten europäischen Qualifikationsrichtlinie durch D.Lgs. Nr. 18/2014 wurde das Gesundheitsministerium verpflichtet, einheitliche Richtlinien für die Behandlung und Rehabilitation von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu schaffen, die Folter oder andere Formen schwerer physischer, psychischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.<sup>105</sup>

## V. Zugang zum Arbeitsmarkt

Asylbewerber\_innen, über deren Asylantrag nicht innerhalb von 6 Monaten entschieden worden ist, haben – wenn sie die Verzögerung nicht verschuldet haben – Anspruch auf eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis um weitere 6 Monate, die mit einer Arbeitserlaubnis verbunden ist. Damit haben Asylsuchende grundsätzlich nach einer Wartezeit von 6 Monaten ab der formellen Registrierung des Asylgesuches bis zum Abschluss des Verfahrens freien Zugang zum Arbeitsmarkt.<sup>106</sup> Die in einem SPRAR-Projekt aufgenommenen Asylbewerber\_innen können auch an Kursen der beruflichen Ausbildung teilnehmen, wenn die Kommune oder Gebietskörperschaft ein entsprechendes Programm anbietet.<sup>107</sup> Die Aufenthaltserlaubnis für das Asylverfahren kann nicht in eine Aufenthaltserlaubnis zu Arbeitszwecken umgewandelt werden.

Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte haben ein Recht auf Gleichbehandlung mit Inländern in Bezug auf abhängige Beschäftigung, selbstständige Beschäftigung, Einschreibung in Berufsregister (*albi professionali*), berufliche Bildung, inklusive Weiterbildung, Berufspraktikum (*tirocinio*) und Dienste der Arbeitsvermittlung gem. Art. 4 D.Lgs. Nr. 469/1997.<sup>108</sup> Gleichstellung gilt auch beim Zugang zu Ausbildungseinrichtungen (Art. 26

104 Vgl. AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 72 f.

105 Vgl. Art. 27 Abs. 1-bis D.Lgs. Nr. 251/2007 in der Fassung durch D.Lgs. Nr. 18 vom 21.02.2014.

106 Art. 11 Abs. 1 D.Lgs. Nr. 140/2005. In Zukunft verkürzt sich die Wartezeit bis zur Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Asylsuchende von 6 auf 2 Monate (60 Tage gemäß Art. 21 Abs. 1 des geplanten Legislativdekrets zur Umsetzung der revidierten Aufnahme richtlinie, Art. 21 Abs. 1).

107 Art. 11 Abs. 5 D.Lgs. Nr. 140/2005. Die Vorschrift wurde in Art. 21 Abs. 3 des geplanten Legislativdekrets zur Umsetzung der revidierten Aufnahme richtlinie reproduziert. Für Asylsuchende, die nicht einem SPRAR-Projekt sondern in einem Asylzentrum (CARA-Zentrum) untergebracht sind, fehlt eine ausdrückliche Regelung zur beruflichen Ausbildung.

108 Art. 25 D.Lgs. Nr. 251/2007 in der Fassung durch D.Lgs. Nr. 18/2014.

D. Lgs. Nr. 251/2007). Beim Zugang zum öffentlichen Dienst gelten die gleichen Beschränkungen wie für EU-Bürger (Art. 25 Abs. 2 D. Lgs. Nr. 251/2007). Flüchtlinge mit humanitärem Schutzstatus haben ebenfalls Anspruch auf Zugang zu abhängiger und selbständiger Beschäftigung. Sie können zudem ihre Aufenthaltserlaubnis in eine Arbeitserlaubnis für Arbeitszwecke umwandeln, was sie unabhängig vom Schutzstatus macht (in diesem Fall ist für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis allerdings der Besitz eines Passes erforderlich). Obwohl der Arbeitsmarkt theoretisch offen steht, sind die Chancen auf eine effektive Arbeitsmarktintegration und der Zugang zu existenzsichernder Arbeit und regulärer Beschäftigung zum Teil beschränkt, weil es an bedarfsgerechten spezifischen Unterstützungsmaßnahmen für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt fehlt. Durch die Wirtschaftskrise haben sich die Probleme seit 2008 verschärft.

## VI. Zusammenfassung und Ausblick

Die Ankunft von mehreren Tausend Flüchtlingen über das Meer innerhalb kurzer Zeit und auf geographisch sehr engem Raum (wie auf Lampedusa) stellt Italien vor beträchtliche humanitäre und organisatorische Herausforderungen. In der jüngsten Vergangenheit wurden die Aufnahmekapazitäten immer wieder sowohl im Rahmen der staatlichen Strukturen, aber auch durch temporär aktivierte informelle Einrichtungen ausgeweitet. Gleichzeitig sind die Standards der verschiedenen Einrichtungen je nach Art, Ort und Betreiber immer noch sehr heterogen. Einige der Aufnahmezentren sind stark überbelegt. Die Überbelegung führt v. a. in den von vornherein überdimensionierten Einrichtungen zu menschenunwürdigen Zuständen. So stellten Abgeordnete und Ärzte bei ihrer Inspektion des größten Aufnahmezentrums in Europa, dem CARA-Zentrum Mineo bei Catania, im Mai 2015 gravierende Verstöße gegen die Menschenwürde fest.<sup>109</sup> Auch in anderen Einrichtungen klagen Flüchtlinge immer wieder über die schlechte Essensqualität oder defizitäre Infrastruktur (defekte Toiletten oder Heizungen). Die meisten Asylsuchenden (55 %) sind zudem in Zentren der besonders strukturschwachen süditalienischen Regionen wie Sizilien untergebracht.

Konzertierte Aktionen aller staatlichen Ebenen zur kontinuierlichen Verbesserung der Situation wurden seit Mitte 2014 eingeleitet. Dazu gehören die gleichmäßigere Beteiligung sämtlicher Regionen an der Aufnahme von Flüchtlingen, die Einführung von qualitätssichernden Maßnahmen bei Errichtung und Betrieb der Erstaufnahmezentren, die Errichtung einer koordinierenden nationalen Arbeitsgruppe beim Innenministerium und v. a. der Ausbau des dezentralen Schutzsystems für Asylsuchende und Flüchtlinge. Eine weitere Verbesserung der Zustände in den verschiedenen Erstaufnahmeeinrich-

---

109 Vgl. Ruta, Cara di Mineo, medici e deputati in visita: »Struttura per i migranti incompatibile con la dignità umana«, in: La Repubblica, 26.05.2015, [http://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/05/26/news/\\_cara\\_di\\_mineo\\_incompatibile\\_con\\_la\\_dignita\\_umana\\_-115318612/](http://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/05/26/news/_cara_di_mineo_incompatibile_con_la_dignita_umana_-115318612/)

tungen steht durch einheitliche Richtlinien und Mindeststandards für die CARA-Zentren zu erwarten, wie sie in der Präsidentialverordnung Nr. 21/2015 umrissen sind. Darin wird die Gewährleistung der Privatsphäre, die Würde und Gesundheit der Asylsuchenden sowie die Beachtung der Familieneinheit bei der Unterbringung besonders betont (Art. 12 Abs. 1 DPR Nr. 21/2015). Für Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen, die in den CARA-Zentren bisher kaum berücksichtigt wurden, sollen die notwendigen Maßnahmen bereitgestellt werden.

Eine Stärke des italienischen Aufnahmesystems sind die Integrationsprojekte des SPRAR-Systems, dessen Plätze jedoch trotz massiver Aufstockung noch nicht einmal für die Hälfte der Asylsuchenden ausreichen. Entsprechende Aufnahmezentren waren 2014 nur in ca. 500 von insgesamt 8092 Kommunen vertreten. Mit ihrer Grundidee, die Flüchtlinge mit Maßnahmen einer qualifizierten Integration zu begleiten, stoßen diese Projekte jedoch an Grenzen in der Umsetzung: Zum einen kann während der zeitlich begrenzten Aufenthaltsdauer der Prozess der sozialen Integration und vor allem die Integration in den Arbeitsmarkt oft nicht abgeschlossen werden. Zum anderen wird das Risiko der Prekarisierung womöglich verstärkt, wenn sich 50 % der Flüchtlinge, die in Projekten des SPRAR-Schutzsystems betreut werden, auf fünf Regionen im notorisch strukturschwachen Südsüditalien konzentrieren.<sup>110</sup>

Defizite bestehen insoweit nicht nur durch die Überfüllung der vorhandenen Strukturen für neu ankommende Flüchtlinge, sondern ebenso für die bereits anerkannten Flüchtlinge. Viele unter ihnen, gerade wenn sie nicht in einem Projekt des SPRAR-Schutzsystems Aufnahme finden, bleiben ohne Unterstützung und haben Probleme, eine angemessene Unterkunft und existenzsichernde Erwerbsarbeit<sup>111</sup> zu finden, selbst wenn sie rechtlich mit Inländern gleich gestellt sind.

Obwohl anerkannte Flüchtlinge inländergleichen Anspruch auf Zugang zu Leistungen der sozialen Fürsorge und zu sozialen Diensten haben, stößt die Durchsetzung solcher sozialer Rechte in der Praxis häufig auf Barrieren. Viele Sozialleistungen sind an den Wohnsitz in einer Gemeinde gebunden, welche die Einschreibung in das Melderegister erfordert. Für Flüchtlinge ist es oft schwierig, die erforderlichen Nachweise zu erbringen.<sup>112</sup>

Der italienische Gesetzgeber konzentriert sich gegenwärtig auf zwei Reformerfahrungen: Die erste betrifft die Verbesserung des sozialen Schutzes für unbegleitete Minderjährige in Italien und war 2014 Gegenstand eines Gesetz-

110 Ministero dell'Interno, Presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza in Italia, Stand: 02.03.2015.

111 In Südsüditalien ist oft nur schlecht bezahlte landwirtschaftliche Hilfsarbeit verfügbar.

112 Teilweise verlangen die Kommunen für die Aufnahme in das Melderegister (*iscrizione anagrafica*) die Vorlage eines im Herkunftsland ausgestellten Passes, auch wenn dies gerade für Flüchtlinge schwierig wenn nicht unmöglich sein kann. Hinzu kommt eine erst kürzlich eingeführte Vorschrift (Art. 5 des D. L. Nr. 47/2014, umgewandelt in Gesetz Nr. 80/2014), die die melderechtliche Registrierung weiter erschwert, indem eine Antragstellung den Flüchtlingen verwehrt wird, die in einem besetzten Haus wohnen. Zu den melderechtlichen Barrieren für Flüchtlinge beim Zugang zu Sozialleistungen vgl. Ronchetti, L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza, in: Ronchetti (Hrsg.), I diritti di cittadinanza dei migranti, 2012, S. 185 ff.; zum Recht auf »residenza« vgl. [www.serviziocentrale.it/file/server/file/QuadernoSC\\_LineeGuida.pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/QuadernoSC_LineeGuida.pdf)

entwurfs im italienischen Parlament.<sup>113</sup> Die zweite Reformaufgabe betrifft die Umsetzung der revidierten europäischen Aufnahmerichtlinie nach dem sog. europäischen Ermächtigungsgesetz Nr. 154/2014,<sup>114</sup> das außerdem den Erlass eines konsolidierten Gesetzestextes über das gesamte Asylrecht bis zum 20.07.2019<sup>115</sup> vorsieht. Das Verfahren zur Verabschiedung des Legislativdekrets zur Implementierung der revidierten Aufnahmerichtlinie war zum Stichtag des 20.07.2015 nicht abgeschlossen. Der Schwerpunkt des dem Parlament zugeleiteten Gesetzentwurfs, der neben der Umsetzung der Aufnahmerichtlinie auch die Umsetzung der Verfahrensrichtlinie 2013/32/EU zum Gegenstand hat, liegt bei der Aufnahmerichtlinie und der angestrebten Neuordnung des italienischen Aufnahmesystems für Asylsuchende.<sup>116</sup> Mit Inkrafttreten der neuen Regelungen zur Aufnahme von Asylsuchenden treten die Vorschriften von D. Lgs. Nr. 140/2005 außer Kraft, ausgenommen die Vorschrift über die Finanzierung.

Bereits im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zur Verabschiedung des europäischen Ermächtigungsgesetzes Nr. 154/2014 forderten die Flüchtlingshilfeorganisationen nicht nur ein verbessertes und vor allem kohärentes Aufnahmesystem für Asylsuchende durch kleine und mittelgroße Wohneinheiten, sondern wiesen auf den besonderen Schutzbedarf mittelloser Flüchtlinge unmittelbar *nach* der Anerkennung hin. Nach ihrer Einschätzung sollte im Hinblick auf die fehlende finanzielle Autonomie der Flüchtlinge auf die Anerkennung eine Periode von mindestens 12 Monaten folgen, in denen sozialer Schutz durch Unterbringung, Unterstützung bei der beruflichen Aus- und Weiterbildung, Sprachförderung sowie finanzielle und soziale Unterstützung zur sozialen Integration gewährt werden. Der Zeitraum für diese Integration sollte in Fällen besonderer Schutzbedürftigkeit auch verlängert werden können. Diese Forderungen, den sozialen Schutz zur Integration auf einen bestimmten Zeitraum *nach* erfolgreicher Anerkennung auszuweiten, fanden im bisherigen Gesetzgebungsverfahren zur Implementierung europäischer Asylrechtsrichtlinien kaum Gehör.<sup>117</sup>

113 A. C. 1658/XVII, vgl. Camera dei deputati. Servizio Studi, Dossier N. 172, Misure di protezione di minori stranieri non accompagnati, 28.05.2014.

114 Vgl. Art. 1 Ermächtigungsgesetz Nr. 154 vom 07.10.2014 (*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre*); das Ermächtigungsgesetz Nr. 154/2014, das am 12.11.2014 in Kraft trat, verzichtete auf jede inhaltliche Präzisierung zur Umsetzung der Aufnahmerichtlinie, vgl. AIDA, Country Report Italy, Januar 2015, S. 12 f.

115 Art. 7 Abs. 1 Gesetz Nr. 154/2014.

116 23 der insgesamt 29 Artikel des geplanten Legislativdekrets sind der Umsetzung der Aufnahmerichtlinie gewidmet, vgl. Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. Atto n. 170 (Capo I, Art. 1–23). Die Neuregelungen sollen kostenneutral für die öffentlichen Haushalte sein und allein durch Umschichtung verfügbarer Mittel finanziert werden.

117 Zu den Vorschlägen von ASGI (Associazione studi giuridici sull'immigrazione) vgl. Godio, »Procedure« e »Accoglienza« in Italia: Un DDL, un'occasione di civiltà, 26.05.2014, <http://viedifuga.org/procedure-e-accoglienza-in-italia-un-ddl-un-occasione-di-civilta/>. Auch der Entwurf für ein Legislativdekret zur Um-

Selbst wenn es Italien also gelingen würde, die Situation für Asylsuchende zu verbessern, vor allem im Hinblick auf den sozialen Schutz bei der Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen und die Einhaltung menschenwürdiger Mindeststandards, so verbleiben gravierende Schutzlücken vor allem für die Zeit nach der Anerkennung einer internationalen Schutzberechtigung: Italien verfügt im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern nur über sehr rudimentäre Mindestsicherungssysteme und gewährt Unterstützung auf gesamtstaatlicher Ebene nur ausgesuchten Personengruppen. Die soziale Integration von Flüchtlingen wird hierdurch nicht erleichtert. Gewisse Verbesserungen bei der Integration von Flüchtlingen mit anerkannter Schutzberechtigung sind einmal mehr der Umsetzung europäischer Richtlinien geschuldet: Die Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU durch Legislativdekret Nr. 18/2014 beflügelte die Idee eines nationalen Integrationsplanes, in dem das Innenministerium alle zwei Jahre die Leitlinien in Bezug auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, den Zugang zu sozialen Diensten, zur Gesundheitsversorgung, Wohnung, Ausbildung und die Bekämpfung von Diskriminierungen festlegen soll. Eine integrationsfördernde Wirkung wird im Übrigen auch der Richtlinie 2011/51/EU zugeschrieben, die Italien durch das Legislativdekret Nr. 12 vom 13.02.2014 implementiert hat. Sie erstreckt den Status der »Langzeitaufenthalter« für Drittstaatsangehörige auf Personen mit internationaler Schutzberechtigung und ermöglicht dadurch die tendenzielle Gleichstellung mit italienischen Staatsbürgern beim Zugang zu sozio-ökonomischen Kernleistungen.

## VII. Anhang

Tabelle 1: Einreise per Schiff/Boot und Asylanträge in Italien (1997–2014)<sup>118</sup>

Jahr	Ausgeschifftete Personen	Asylanträge	Wichtigste Herkunftsländer
1997	22 343	2595	Albanien, Irak, Türkei
1998	38 134	18 496	Ex-Jugoslawien, Irak, Türkei
1999	49 999	37 318	Dito.
2000	26 817	24 296	Irak, Türkei, Ex-Jugoslawien
2001	20 143	21 575	Ex-Jugoslawien, Irak
2002	23 719	18 754	Irak, Ex-Jugoslawien
2003	14 331	15 274	Somalia, Eritrea, Liberia
2004	13 635	10 869	Ex-Jugoslawien, Rumänien
2005	22 939	10 704	Ex-Jugoslawien, Eritrea

setzung der revidierten europäischen Richtlinien wurde dem Parlament zugeleitet, ohne zuvor die Expertise der Flüchtlingsorganisationen einzuholen.

118 Quelle: Quaderno statistico 1990/2013 – Dipartimento Libertà civili e Immigrazione. Ministero dell'Interno, 2013; Ministero dell'Interno, Presenze dei migranti nelle strutture di accoglienza, Dezember 2014; März 2015.

Jahr	Ausgeschifft Personen	Asylanträge	Wichtigste Herkunftsländer
2006	22 016	10 026	Eritrea, Ex-Jugoslawien
2007	20 455	13 310	Eritrea, Elfenbeinküste
2008	36 951	31 723	Nigeria, Somalia, Eritrea
2009	9 573	19 090	Nigeria, Somalia
2010	4 406	12 121	Ex-Jugoslawien, Nigeria
2011	62 692	37 350	Nigeria, Tunesien, Ghana
2012	13 267	17 352	Pakistan, Nigeria, Afghanistan
2013	42 925	26 620	Nigeria, Pakistan, Somalia
2014	170 100	64 886 (AIDA)	Nigeria, Mali, Gambia

Tabelle 2: Asylanträge und Schutzstatus in der ersten Instanz (2013–2014)<sup>119</sup>

	Gesamt- zahl Anträge	Flüchtlings- Status	Subsidiärer Schutz	Humanitärer Schutz	Abgelehnte Anträge
Insgesamt					
2013	27 930	3310 (12 %)	5550 (20 %)	7525 (27 %)	6765 (29 %)
2014	64 886	3649 (10 %)	8121 (22 %)	10 091 (28 %)	13 327 (37 %)
Verteilung nach Herkunftsländern (2013)					
Nigeria	3580	65 (2 %)	205 (6 %)	1425 (40 %)	1850 (52 %)
Pakistan	3310	240 (9 %)	370 (14 %)	705 (27 %)	1345 (51 %)
Somalia	2885	330 (21 %)	1210 (76 %)	15 (1 %)	45 (3 %)
Eritrea	2215	940 (62 %)	420 (28 %)	60 (4 %)	95 (6 %)
Afgha- nistan	2175	285 (16 %)	1170 (66 %)	185 (10 %)	140 (8 %)
Mali	1870	10 (1 %)	1025 (60 %)	48 (28 %)	200 (12 %)
Gambia	1825	20 (3 %)	10 (1 %)	355 (52 %)	300 (44 %)
Senegal	1060	40 (5 %)	30 (4 %)	275 (33 %)	490 (59 %)
Ägypten	975	100 (20 %)	55 (11 %)	205 (41 %)	135 (27 %)
Syrien	695	260 (33 %)	150 (19 %)	0	370 (47 %)

119 Quelle: Asylum Information Database, National Country Report Italy, April 2014, S. 5; Januar 2015, S. 6

## Anhang 2: Regionalgesetzliche Normen

- L. R. Abruzzo 46/2004**, recante »Interventi a sostegno degli stranieri immigrati«
- L. R. Emilia-Romagna 5/2004**, recante »Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21.02.1990, n. 14 e 12.03.2003, n. 2«
- L. R. Liguria 7/2007**, recante »norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati«
- L. R. Lazio 10/2008**, recante »disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati«
- L. R. Marche 13/2009**, recante »disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati«, così come modificata dalla L. R. 28/2009
- L. R. Toscana 29/2009**, recante »Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana«
- L. R. Puglia 32/2009, recante** »norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia«
- L. R. Calabria 18/2009**, recante »norme per Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali«
- L. R. Campania 6/2010**, recante »Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania« (Art. 17–21).

## **Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Griechenland**

### **Inhaltsübersicht**

- I. Einführung
- II. Unterbringung
- III. Deckung des Lebensunterhalts
- IV. Gesundheitsversorgung
- V. Zugang zum Arbeitsmarkt
- VI. Schlussbemerkungen

### **I. Einführung**

Im Schatten der Schuldenkrise ist die humanitäre Lage in Griechenland für Flüchtlinge prekär. Aufgrund der finanziellen und geografischen Lage Griechenlands ist das griechische Asylsystem hoch belastet. Fast eine Million (909 020) Flüchtlinge sollen zwischen 2006 und 2014 in das krisengeschüttelte Land eingereist sein,<sup>1</sup> während innerhalb der ersten acht Monate des Jahres 2015 204 954 Flüchtlinge über Griechenland in die Europäische Union gelangten.<sup>2</sup>

Gemäß der griechischen Gesetzgebung sowie Griechenlands internationalen vertraglichen Verpflichtungen genießen die Flüchtlinge in Griechenland das Recht, Asyl zu beantragen.<sup>3</sup> Allerdings sollen trotz der hohen Flüchtlingszahlen nur ungefähr 126 000 Flüchtlinge zwischen 2005 und 2014 einen Asylantrag gestellt haben<sup>4</sup> und 7469 von Januar bis Juli 2015.<sup>5</sup> Im Laufe der Jahre war die Zahl der Asylanträge deutlich gesunken. Im Jahr 2007 wurden 25 113 Asylanträge gestellt, während von Januar 2014 bis Oktober 2014 nur 7806 Asylanträge beim Amt für Asyl gestellt wurden.<sup>6</sup> Dieser Rückgang war

---

1 *Hellenische Polizei*, Anzahl der festgenommenen illegalen Einwanderer im Zeitraum von 2006 bis 2014, [http://www.astynomia.gr/images/stories//2014/statistics14/allod2014/statistics\\_all\\_2014\\_all&dia\\_apo2006.JPG](http://www.astynomia.gr/images/stories//2014/statistics14/allod2014/statistics_all_2014_all&dia_apo2006.JPG) (Stand 04.03.2015).

2 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Greece UNHCR Operational Update, August 2015, [http://www.unhcr.org/fileadmin/Greece/Extras/Arrivals/operational/Greece\\_Operational\\_Update\\_2.pdf](http://www.unhcr.org/fileadmin/Greece/Extras/Arrivals/operational/Greece_Operational_Update_2.pdf) (Stand: 07.09.2015).

3 Präsidentenerlass Nr. 113/2013, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 146 A vom 14.06.2013 (Der Präsidentenerlass Nr. 113/2013 hat die Richtlinie Nr. 2005/85/EG des Rates vom 01.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft umgesetzt); Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951.

4 *Hellenische Polizei*, Anzahl der Asylanträge im Zeitraum von 2005 bis 2012, <http://www.astynomia.gr/images/stories//2012/statistics2012/06032012-aitiseis.jpg>; *Amt für Asyl*, Anzahl der Asylanträge im Zeitraum von 2013 bis 2014, [http://www.ytp.gr/images/stories//2014/asylo/asylum\\_statisticaldata2013\\_gr.pdf](http://www.ytp.gr/images/stories//2014/asylo/asylum_statisticaldata2013_gr.pdf) und [http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/11/Greek-Asylum-Service-statistical-data-Jan14-Oct14\\_gr.pdf](http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/11/Greek-Asylum-Service-statistical-data-Jan14-Oct14_gr.pdf) (Stand 23.04.2015).

5 Amt für Asyl, Anzahl der Asylanträge im Zeitraum von Januar 2015 bis Juli 2015, [http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2015/08/Greek-Asylum-Service-statistical-data-July-2015\\_gr.pdf](http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2015/08/Greek-Asylum-Service-statistical-data-July-2015_gr.pdf) (Stand 07.09.2015).

6 *Hellenische Polizei*, Anzahl der Asylanträge im Zeitraum von 2005 bis 2012, <http://www.astynomia.gr/images/stories//2012/statistics2012/06032012-aitiseis.jpg> (Stand 23.04.2015). *Amt für Asyl*, Anzahl der Asylanträge im Zeitraum von Januar 2014 bis Oktober 2014, [http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/11/Greek-Asylum-Service-statistical-data-Jan14-Oct14\\_gr.pdf](http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/11/Greek-Asylum-Service-statistical-data-Jan14-Oct14_gr.pdf) (Stand: 23.04.2015).

darauf zurückzuführen, dass immer weniger Flüchtlinge im Zeitraum von 2005 bis 2014 Griechenlands Grenzen überschritten hatten.<sup>7</sup> Die niedrige Zahl der Asylanträge ist außerdem auf den problematischen Zugang zum Asylantragsverfahren, sowie auf eine mangelhafte Information über die Rechte der Flüchtlinge in einer Sprache, die sie verstehen, zurückzuführen.<sup>8</sup> Darüber hinaus ziehen es viele Flüchtlinge vor, Asyl in Deutschland oder Schweden zu beantragen, wo sie sich bessere Bedingungen erhoffen.<sup>9</sup> Daher lebt ein nicht unerheblicher Teil der Menschen, der die griechische Grenze überschreitet, in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität unter teils prekären Verhältnissen.<sup>10</sup> Die Herkunftsländer der meisten Asylantragssteller waren im Jahr 2014 Afghanistan (1380) und Pakistan (1322) und in den ersten sieben Monaten des Jahres 2015 kamen die meisten Antragsteller aus Syrien (2158).<sup>11</sup> Nach den offiziellen Zahlen erhielten von Januar 2014 bis Oktober 2014 18,1 Prozent der Erstanträge eine Anerkennung als Asylberechtigte und 8,1 Prozent den subsidiären Schutz, während die Gesamtschutzquote der Folgeanträge bei 16,9 Prozent lag.<sup>12</sup>

Die Bearbeitung des Asylantrags dauert allerdings zu lang. Der griechische Ombudsmann hat regelmäßig über das extrem lange Verfahren berichtet, das in manchen Fällen fünf oder zehn Jahre dauern kann.<sup>13</sup> Griechenland wurde oft wegen eines mangelhaften und unfairen Asylverfahrens von dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verurteilt, weil Asylsuchende Behinderungen bei der Einreichung ihrer Asylanträge feststellten, sowie wegen der Verletzung des Rechtes auf wirksame Beschwerde, da keine wirksames Rechtsmittels gewährleistet war.<sup>14</sup>

7 Zum Beispiel wurden im Jahr 2008 146 337 Flüchtlinge von der hellenischen Polizei festgenommen, während es im Jahr 2014 77 163 Flüchtlinge waren: *Hellenische Polizei*, Anzahl der illegalen Einwanderer im Zeitraum von 2006 bis 2014, [http://www.astynomia.gr/images/stories/2014/statistics14/allod2014/statistics\\_all\\_2014\\_all&dia\\_apo2006.JPG](http://www.astynomia.gr/images/stories/2014/statistics14/allod2014/statistics_all_2014_all&dia_apo2006.JPG).

Dieser Rückgang ist auf die bessere Überwachung, auf den 12 Kilometer langen Zaun entlang der Grenzen zur Türkei und auf die Beschäftigung von ergänzendem Personal im Gebiet von Evros zurückzuführen: *Frontex*, Fran Quarterly, Quarter 1: January-March 2014, Warsaw, July 2014, S. 11, [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Fran\\_Q1\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q1_2014.pdf) (Stand: 23.04.2015).

8 Schreiben von Nichtregierungsorganisationen an die Abteilung für Ausländer der hellenischen Polizei vom 15.02.2010, <http://www.hlhr.gr/index.php?MDL=pages&SiteID=473> (Stand: 23.04.2015).

9 News orf.at vom 03.02.2015, UNO fordert bessere Verteilung der Flüchtlinge in Europa, <http://orf.at/stories/2263811/>. (Stand 20.07.2015).

10 Vgl. unten VI.

11 Vgl. oben Fn. 5 und 6.

12 Vgl. Fn. 5. Wenn die Asylbewerber bereits früher einen Asylantrag gestellt haben, dürfen sie erneut einen Asylantrag (Folgeantrag) stellen (Artikel 23, Präsidentenerlass Nr. 113/2013), der auf neues Vorbringen gestützt sein muss.

13 *Griechischer Ombudsmann*, Asylbewerber in Geiselhaft – Extreme Verzögerung der Prüfung von Asylanträgen, Athen vom 26.04.2010 und 24.01.2011.

14 Bsw. R. U. gg. Griechenland, Urteil vom 07.09.2011, Bsw. Nr. 2237/08; Bsw. M. S. S. gg. Belgien und Griechenland, Urteil vom 21.01.2011, Bsw. Nr. 30696/09. Bsw. Ahmade. gg. Griechenland, Urteil vom 25.12.2012, Bsw. Nr. 50520/09; Bsw. R. U. gg. Griechenland, Urteil vom 07.09.2011, Bsw. Nr. 2237/08; Bsw. Rahimi gg. Griechenland, Urteil vom 05.04.2011, Bsw. Nr. 8687/08; Bsw. M. S. S. gg. Belgien und Griechenland, Urteil vom 21.01.2011, Bsw. Nr. 30696/09.

Um die lange Asylverfahrensdauer zu verringern, wurde das Amt für Asyl sowie ein spezielles Amt für Flüchtlingsbeschwerde gegründet.<sup>15</sup> Das neue Amt für Asyl übernahm ab 7. Juni 2013 die Überprüfung der Asylanträge in erster Instanz von der hellenischen Polizei. Das Amt für Flüchtlingsbeschwerde ist zuständig für das Berufungsverfahren der Asylanträge. Wenn das Amt für Asyl den Asylantrag ablehnt, dürfen die Asylbewerber einen Widerspruch (Verwaltungsbeschwerde) gegen diese Entscheidung einlegen<sup>16</sup>, dessen Prüfung dem speziellen Amt für Flüchtlingsbeschwerde obliegt.<sup>17</sup> Außerdem muss gemäß einer neuen Regelung die Bearbeitung eines Asylantrags innerhalb von drei Monaten (zügiges Verfahren) oder sechs Monaten (ordentliches Verfahren) abgeschlossen werden.<sup>18</sup> Wenn die Verfahrensdauer mehr als sechs Monate beträgt, müssen die zuständigen Behörden die Asylbewerber über die Verzögerung informieren. Seit der Gründung dieser neuen Asyldienste soll laut der griechischen Regierung der Zeitraum von der Stellung des Asylantrags bis zur Zustellung des Bescheids nur noch 66 Tage dauern.<sup>19</sup>

Während der Bearbeitung des Antrags sind die Asylbewerber zum Verbleib in Griechenland berechtigt und dürfen nicht abgeschoben werden.<sup>20</sup> Aus dieser Bleibeberechtigung ergibt sich allerdings kein Anspruch auf einen Aufenthaltstitel.<sup>21</sup> Die Bleibeberechtigung gilt grundsätzlich vier Monate und kann verlängert werden, wenn der Zeitraum der Bearbeitung des Antrags länger dauert.<sup>22</sup> An diese Bleibeberechtigung knüpft die Leistungsberechtigung für die Sozialleistungen der Flüchtlinge an. Zum Beispiel haben die Asylbewerber Anspruch auf kostenlose Gesundheitsversorgung sowie Zugang zum öffentlichen Bildungssystem<sup>23</sup> solange das Asylverfahren dauert.

15 Das Amt für Asyl gehört zum Ministerium der öffentlichen Ordnung und für Bürgerschutz und wurde im Jahr 2011 gegründet (Artikel 1, Gesetz Nr. 3907/2011 über die Gründung des Amtes für Asyl und des Amtes der Erstaufnahmeeinrichtung, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 7 A vom 26.01.2011).

16 Artikel 25, Präsidentenerlass Nr. 113/2013. Für mehr Informationen zur Überprüfung eines Asylantrags: *Georgiadis, Patroklos*, The Reform of Greece's Asylum and Migration Management System, in: *Foukas, Theodoros/Tsevrenis, Vassileios* (Hrsg.), *Contemporary Immigration in Greece: A Sourcebook*, Athens 2014, S. 87 ff., 91–92.

17 Gegen eine ablehnende Entscheidung des Amtes für Flüchtlingsbeschwerde dürfen die Asylbewerber eine Klage vor dem Oberverwaltungsgericht erheben (Artikel 28, Präsidentenerlass Nr. 113/2013 in Kombination mit Artikel 49(3), Gesetz Nr. 3900/2010, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 213 A vom 17.12.2010). Gegen die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts ist eine Berufung vor dem Staatsrat möglich.

18 Artikel 16, Präsidentenerlass Nr. 113/2013.

19 *Committee of Ministers of the Council of Europe*, General Measures Regarding Asylum Procedure and Conditions of Detention for the Execution by Greece of the Judgments of the European Court – Memorandum Prepared by the Department for the Execution of Judgment of the European Court of Human Rights vom 06.06.2014, Rn. 16, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Docs\\_exec/H-Exec\(2014\)4\\_M.S.S.\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Docs_exec/H-Exec(2014)4_M.S.S._en.pdf) (Stand 23.04.2015).

20 Artikel 5(1), Präsidentenerlass Nr. 113/2013.

21 Artikel 5(3), Präsidentenerlass Nr. 113/2013 sowie Artikel 7 der Richtlinie 2005/85/EG.

22 Entscheidung der Leiterin des Amtes für Asyl Nr. 3966, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 1267 B vom 09.05.2014. Laut der gleichen Entscheidung gilt die Bleibeberechtigung der Asylbewerber aus Ägypten, Albanien, Georgien, Bangladesch und Pakistan 45 Tage.

23 Zugang zum öffentlichen Bildungssystem haben die minderjährigen Kinder von Asylbewerbern und Asylberechtigten und minderjährige Asylbewerber und Asylberechtigte, solange keine Rückführungsmaßnahme gegen sie selbst oder ihre Eltern vollstreckt wird [Artikel 72, Gesetz Nr. 3386/2005, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 212 A vom 23.08.2005 (betrifft die Asylberechtigten) und Artikel 2, Präsidentenerlass Nr. 220/2007 (betrifft die Asylbewerber)].

In diesem Beitrag wird der soziale Schutz von Asylbewerbern und anerkannten Flüchtlingen in Griechenland beschrieben. Die Sozialrechte<sup>24</sup> und das Sozialstaatsprinzip<sup>25</sup> sind in der griechischen Verfassung gewährleistet. Die Sozialleistungen für Flüchtlinge, die die Verfassung als Rechtsgrundlage haben, werden in verschiedenen nationalen Regelungen bestimmt.<sup>26</sup>

Die Personen, die einen Antrag zur Anerkennung des subsidiären Schutzstatus und des Schutzstatus aus humanitären Gründen<sup>27</sup> stellen, werden hierbei wie Asylbewerber behandelt. Ebenso werden sowohl die subsidiär Schutzberechtigten als auch die Schutzberechtigten aus humanitären Gründen wie anerkannte Flüchtlinge behandelt. Die Gleichbehandlung ist aus der gesamten Gesetzgebung abzuleiten.<sup>28</sup>

## II. Unterbringung

Alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, sowie ihre Familienangehörigen, die Asyl beantragen, können einen Antrag bei den zuständigen griechischen Behörden auf Unterkunft stellen.<sup>29</sup> Die griechischen Behörden sind dann dazu verpflichtet, den Asylbewerbern Unterkunft in Unterbringungszentren zu gewähren, wenn die Asylbewerber ihre Unterkunft nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Die Gewährung von Unterkunft erfolgt also nicht automatisch und unmittelbar nach dem Antrag auf Asyl, sondern nach einer speziellen Antragsstellung auf Unterkunft. Wenn die Unterbringung in einem Unterbringungszentrum nicht möglich ist, müssen die zuständigen Behörden den Asylbewerbern andere geeignete Räumlichkeiten, wie z. B. Hotelzimmer zur Verfügung stellen.<sup>30</sup> Zusätzlich sind die Behörden dazu verpflichtet, unbegleitete minderjährige Asylbewerber in geeigneten Unterbringungszentren und minderjährige Kinder von Asylbewerbern zusammen mit ihren Eltern oder dem erwachsenen Familienmitglied unterzubringen.<sup>31</sup> Wenn die Asylbewerber internationalen Schutz erhalten, haben sie keinen Anspruch auf Unterkunft.

Eine Residenzpflicht für die Dauer des Genehmigungsverfahrens, die die Asylbewerber dazu verpflichtete, sich nur an dem von ihnen gemeldeten Aufenthaltsort oder in dem von den zuständigen Behörden festgelten Bereich auf-

24 Artikel 21 (z. B. Das Recht auf Schutz der Familie, der Gesundheit, der Jugend, des Alters) und Artikel 22 (Das Recht auf Arbeit).

25 Artikel 25(4) der griechischen Verfassung.

26 Z. B. Präsidentenerlass Nr. 220/2007, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 251 A vom 13.11.2007.

27 Artikel 1, Erlas Nr. 30651 (Hellenisches Gesetzblatt Nr. 1453 B vom 05.06.2014) bestimmt, dass Personen Anspruch auf die Anerkennung des Schutzstatus aus humanitären Gründen haben, die z. B. Opfer von Trafficking oder häuslicher Gewalt sind oder unter schweren gesundheitlichen Problemen leiden.

28 Z. B. Gesetz Nr. 3989/1959, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 201 A vom 19–26.09.1959; Artikel 28(6), Präsidentenerlass Nr. 114/2010, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 195 A vom 22.11.2010.

29 Artikel 6, Präsidentenerlass Nr. 220/2007. Mit diesem Präsidentenerlass wurde die Richtlinie Nr. 2003/9/EG des Rates vom 27.01.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten umgesetzt.

30 Artikel 13, Präsidentenerlass Nr. 220/2007.

31 Artikel 7, Präsidentenerlass Nr. 220/2007.

zuhalten, wurde aufgehoben.<sup>32</sup> Während der Bearbeitung des Asylantrags sind die Asylbewerber allerdings dazu verpflichtet, in Griechenland zu bleiben<sup>33</sup> und sich persönlich zu einem bestimmten Zeitpunkt bei den zuständigen Behörden zu melden.<sup>34</sup>

Die für Asylbewerber geeigneten Unterbringungseinrichtungen reichen aber leider in Griechenland nicht für alle Asylbewerber aus. Laut Informationen des Ministeriums für Gesundheit und Soziale Solidarität waren im Jahr 2015 nur für 383 unbegleitete Minderjährige und für nur 660 Asylbewerber Einrichtungen vorhanden.<sup>35</sup> Für das Jahr 2014 wurde die Einrichtung von sieben weiteren Unterbringungszentren für Asylbewerber geplant.<sup>36</sup> Die Unterbringungseinrichtungen werden von Nichtregierungsorganisationen verwaltet und aus öffentlichen Haushaltsmitteln (auf nationaler und regionaler Ebene) sowie aus dem europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und aus dem Programm SOAM finanziert.<sup>37</sup>

Aufgrund des Mangels an ausreichend Unterbringungszentren, nehmen die griechischen Behörden nach Befehl vom Staatsanwalt viele Asylbewerber sowie auch viele unbegleitete minderjährige Asylbewerber als illegal eingereiste Personen in Haft.<sup>38</sup> Laut dem EGMR sei die systematische Haft der Asylsuchenden eine verbreitete Praxis der griechischen Behörden.<sup>39</sup>

Aufgrund dieser systematischen Praxis sowie der unmenschlichen Haftbedingungen der Asylsuchenden wurde Griechenland vielfach vom EGMR wegen Verletzung von Artikel 3 (Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verurteilt.<sup>40</sup> Unmenschliche Haftbedingungen, wie Überbelegung, keine hinreichende Ernährung und mangelhafte hygienische Verhältnisse, unzureichende Heizung und Warmwasser sowie die Untätigkeit der griechischen Behörden, für die Zeit nach der Freilassung eine Unterkunft für die Asylbewerber zu besorgen, stellten eine erniedrigende Behandlung dar.

32 Die Residenzpflicht wurde in Artikel 2(8), Präsidentenerlass Nr. 61/1999 (Hellenisches Gesetzblatt Nr. 63 A vom 06.04.2010) geregelt. Diese Regelung wurde durch Präsidentenerlass Nr. 114/2010 aufgehoben.

33 Artikel 5, Präsidentenerlass Nr. 113/2013.

34 Artikel 9, Präsidentenerlass Nr. 113/2013.

35 Unterbringungszentren des Ministeriums für Gesundheit und Soziale Solidarität für Asylbewerber und unbegleitete Minderjährige vom Februar 2015, <https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/Greece/Reception2015.pdf> (Stand 23.04.2015).

36 *Amt der Erstaufnahmeeinrichtung*, Jahresbericht 2013, S. 39.

37 Vgl. Fn. 34.

38 *Stiftung Heinrich Böll*, Bericht zur Anwendung des Asylrechts, Integration der Flüchtlinge und Asylbewerber in Thessaloniki, August 2013, S. 10, <http://gr.boell.org/sites/default/files/report.pdf> (Stand 23.04.2015).

39 EGMR, Bsw. M. S. S. gg. Belgien und Griechenland, Urteil vom 21.01.2011, Bsw. Nr. 30696/09, Rn. 226.

40 EGMR, Bsw. Horshill. gg. Griechenland, Urteil vom 01.11.2013, Bsw. Nr. 70427/11; Bsw. A. F. gg. Griechenland, Urteil vom 07.10.2013, Bsw. Nr. 53709/11; Bsw. Chkhartishvili. gg. Griechenland, Urteil vom 02.08.2013, Bsw. Nr. 22910/10; Bsw. Ahmade. gg. Griechenland, Urteil vom 25.12.2012, Bsw. Nr. 50520/09; Bsw. R. U. gg. Griechenland, Urteil vom 07.09.2011, Bsw. Nr. 2237/08; Bsw. Rahimi gg. Griechenland, Urteil vom 05.04.2011, Bsw. Nr. 8687/08; Bsw. M. S. S. gg. Belgien und Griechenland, Urteil vom 21.01.2011, Bsw. Nr. 30696/09; Bsw. A. A. gg. Griechenland, Urteil vom 22.10.2010, Bsw. Nr. 12186/08; Bsw. S. D. gg. Griechenland, Urteil vom 11.09.2009, Bsw. Nr. 53541/07.

Die unmenschlichen Aufnahmebedingungen der Asylbewerber hatten negative Auswirkungen auf die richtige Anwendung der Verordnung Nr. 343/2003<sup>41</sup> (Dublin-II-Verordnung) und auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH). In drei auf Vorlage eines deutschen, eines britischen und eines irischen Gerichts entschiedenen Fällen widersetzten sich die Asylbewerber gegen eine Überstellung nach Griechenland, weil das Asylverfahren und die Bedingungen für Asylbewerber in Griechenland unmenschlich seien.<sup>42</sup> Das Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass der Mitgliedstaat, in dem sich der Asylbewerber befindet, den Asylbewerber nicht an den gemäß der Verordnung Nr. 343/2003 zuständigen Mitgliedstaat überstellen darf, wenn in dem zuständigen Mitgliedstaat das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen systemische Mängel aufweisen, so dass der Asylbewerber Gefahr läuft, unmenschlich oder erniedrigend behandelt zu werden.<sup>43</sup>

Im Hinblick auf die Rechtsprechung des EGMR und des EuGH traf der griechische Staat einige Maßnahmen, um die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber zu verbessern, damit Griechenland die Verpflichtungen aus den internationalen Gerichtsurteilen erfüllt. Insbesondere wurde im Jahr 2011 das Amt der Erstaufnahmeeinrichtung eingerichtet,<sup>44</sup> das für die Gründung von geeigneten Unterbringungszentren für Asylsuchende und schutzbedürftige Personen zuständig ist.<sup>45</sup> Die Asylbewerber dürfen für die Dauer der Prüfung eines gestellten Asylantrags, aber maximal 25 Tage, in den Erstaufnahmeeinrichtungen für sich illegal aufhaltende Drittstaatsangehörige bleiben.<sup>46</sup> Wenn die Prüfung des Asylantrags länger als 25 Tage dauert, müssen die Asylbewerber in geeigneten Unterbringungszentren für Asylsuchende und schutzbedürftige Personen<sup>47</sup> untergebracht werden. Derzeit gibt es keine Leitlinie zu Art, Größe und Ausstattung der Unterkünfte für Asylbewerber sowie keine Urteile nationaler Gerichte, welche ein Recht der Flüchtlinge auf angemessene Unterbringung festschreiben.

Darüber hinaus hat der griechische Gesetzgeber die maximale Dauer der Inhaftierung der Asylbewerber nach den Vorgaben des Artikel 18 der Richtlinie Nr. 2005/85/EG vom 01.12.2005 neu festgesetzt. Grundsätzlich dürfen die

41 Verordnung Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines Drittlandes in einem Mitgliedstaat gestellt hat.

42 EuGH, Urteil Puid, C-4/11, EU:C:2013:740; Urteil M. E. u. a., C-493/10, EU:C:2011:610; Urteil N. S. u. a., C-411/10, EU:C:2011:865. Im Hinblick auf diese Rechtsprechung setzte das Deutsche Bundesministerium des Innern eine Überstellung nach Griechenland bis zum 12. Januar 2015 aus. Bundesministerium des Innern, Schreiben vom 16.12.2013, AZ MI5-21003/84#5, <http://www.frsh.de/fileadmin/beiboot/BB6/BB6-6-Anlage.pdf> (Stand 23.04.2015).

43 EuGH, Urteil Puid, C-4/11, EU:C:2013:740, Rn. 35; Urteil M. E. u. a., C-493/10, EU:C:2011:610, Rn. 94; Urteil N. S. u. a., C-411/10, EU:C:2011:865.

44 Gesetz Nr. 3907/2011.

45 Artikel 110, Gesetz Nr. 4172/2013, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 167 A vom 23.07.2013.

46 Artikel 11, Gesetz Nr. 3907/2011.

47 Gemäß Artikel 11(2), Gesetz Nr. 3907/2011 sind schutzbedürftige Personen die unbegleiteten Minderjährigen, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Trafficking, Folter, Vergewaltigung oder sonstigen schweren Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt.

Asylbewerber nicht in Hafteinrichtungen gebracht werden, nur weil sie illegal nach Griechenland eingereist sind.<sup>48</sup> Nur in äußersten Fällen kann Haft eingesetzt werden, insbesondere (a) zur Überprüfung und Feststellung der wirklichen Identität der Asylbewerber, oder (b) wenn die Asylbewerber eine Gefahr für die innere Sicherheit und Ordnung darstellen; oder (c) wenn die Inhaftierung erforderlich für eine schnellere Überprüfung des Asylantrags ist.<sup>49</sup> Gemäß der neuesten Gesetzgebung beträgt die maximale Dauer der Haft drei Monate, aber sie kann um weitere zwölf Monate verlängert werden, wenn der Ausländer vor der Asylantragsstellung inhaftiert worden war und unter die oben in den Fällen (a) und (b) genannten Ausnahmen fällt. In Fall (c) kann die maximale Dauer der Haft um drei Monate verlängert werden.<sup>50</sup> Die Inhaftierung erfolgt in speziellen Hafteinrichtungen, nämlich den Erstaufnahmeeinrichtungen.<sup>51</sup> Minderjährige Asylbewerber sowie Schwangere dürfen nicht in Haft genommen werden.<sup>52</sup>

### III. Deckung des Lebensunterhalts

Der griechische Staat gewährleistet keine Grundsicherung für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge. Ein gesetzliches, nationales und allgemeines Sicherheitsnetz, das die Grundsicherung der erwerbsfähigen Inländer gewährleistet, ist ebenso nicht vorgesehen.<sup>53</sup> Asylbewerber, die in den Erstaufnahmeeinrichtungen und Unterbringungszentren untergebracht sind, erhalten im Rahmen der Unterbringung nur Sachleistungen in Form von Ernährung, Heizung, Verpflegung und Bekleidung zur Deckung des täglichen Bedarfs. Es sind keine zusätzlichen Bargeldleistungen für die Asylbewerber zur Deckung des persönlichen Bedarfs vorgesehen.

Sozialhilfe erhalten nur Asylbewerber mit einem Grad der Behinderung von mindestens 67 Prozent während der Dauer der Prüfung ihres Asylantrags und nur wenn sie nicht in Unterbringungszentren untergebracht sind.<sup>54</sup> Diese Sozialhilfe beträgt 290 Euro pro Monat. Sie wird auch Inländern entsprechendem Grad der Behinderung gewährt.<sup>55</sup> Darüber hinaus haben die unbegleiteten Minderjährigen sowie minderjährige Kinder von Asylbewerbern, die zusammen mit ihren Eltern oder einem Elternteil oder dem erwachsenen Familienmitglied untergebracht werden, Anspruch auf die sogenannte »Sozialhilfe für ungeschützte Kinder«, in Höhe von 44 Euro pro Monat.<sup>56</sup> Voraussetzungen

48 Artikel 12(1), Präsidentenerlass Nr. 113/2013.

49 Artikel 12(2), Präsidentenerlass Nr. 113/2013.

50 Artikel 12(6), Präsidentenerlass Nr. 113/2013.

51 Artikel 31, Gesetz Nr. 3907/2011.

52 Artikel 12(8), Präsidentenerlass Nr. 113/2013.

53 *Angelopoulou, Olga*, Country Report: Greece, in: *Becker, Ulrich/Pieters, Danny/Ross, Friso/Schoukens, Paul* (Hrsg.), *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*, München 2009, S. 147, 189.

54 Artikel 12(2), Präsidentenerlass Nr. 220/2007.

55 Gesetz Nr. 2646/1998, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 236 A vom 20.10.1998.

56 Artikel 2, Gesetz 4051/1960, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 68 A vom 11–20.05.1960, wie geändert durch Artikel 1, Präsidentenerlass Nr. 108/1983, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 49 A vom 23.03./20.04.1983 und Artikel 2, Präsidentenerlass Nr. 148/1997, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 127 A vom 20.06.1997.

dafür sind, dass die Kinder das 16. Lebensjahr nicht vollendet haben, das Familieneinkommen sehr niedrig ist und dass der Vater entweder gestorben oder schwer behindert ist.<sup>57</sup>

Wird der Antragsteller als Asylberechtigter, subsidiär Schutzberechtigter oder Schutzberechtigter aus humanitären Gründen anerkannt, hat er Anspruch auf Sozialleistungen, die die Inländer gleichermaßen erhalten.<sup>58</sup> Zum Beispiel haben Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte oder Schutzberechtigte aus humanitären Gründen Anspruch auf das »Minimum Sozialeinkommen«, das im November 2014 eingeführt worden ist.<sup>59</sup> Das »Minimum Sozialeinkommen« gewährleistet ihre Grundsicherung allerdings nicht. Die Hilfeleistung beläuft sich auf 100 Euro monatlich pro Erwachsenen und 50 Euro pro Kind. Ziel der Leistung ist, die prekäre finanzielle Lage der Leistungsberechtigten zu verbessern sowie die Vermittlung in Arbeit.

Darüber hinaus können Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte und Schutzberechtigte aus humanitären Gründen Sozialhilfe für Familien mit drei oder mehr Kindern erhalten.<sup>60</sup> Die Sozialhilfe beläuft sich auf 500 Euro jährlich und ist einkommensabhängig.<sup>61</sup> Nach früherer Gesetzgebung durften nur griechische Mütter, die mehr als vier Kinder mit griechischer Staatsangehörigkeit haben, eine monatliche Sozialleistung erhalten.<sup>62</sup> Diese Regelung, die den Flüchtlingen die Sozialhilfe für Mütter mit mehr als vier Kindern vorenthalten hat, wurde vom griechischen Staatsrat als verfassungsmäßig erklärt.<sup>63</sup> Der Staatsrat befand, dass Artikel 21 Absatz 1 der griechischen Verfassung, welcher Großfamilien fördert, nur der Erhaltung und Förderung der griechischen Nation dient und sich dieser Artikel nicht auf ausländische Familien bezieht. Zusätzlich hat sich das Gericht auf die Begründung des Gesetzes berufen, in der steht, der Zweck dieser Sozialleistung bestehe darin, dass Griechenland seine demografischen Herausforderungen angeht.<sup>64</sup> Griechenland wurde von EGMR aufgrund der Verweigerung dieser Hilfeleistung an Asylberechtigte verurteilt (Verletzung des Rechtes auf Achtung des Famili-

57 Die Voraussetzungen dieser Sozialhilfe wurden vom griechischen Ombudsmann aus folgenden Gründen stark kritisiert: 1. Die Kinder, die weiter studieren möchten, werden nicht finanziell unterstützt. 2. Die Einkommensgrenzen sind seit dem Jahr 1997 nicht mehr angepasst worden. 3. Kinder, deren Mutter gestorben oder schwer behindert ist, haben keinen Anspruch auf diese Sozialhilfe: *Griechischer Ombudsmann*, Bericht zu Voraussetzungen der Sozialhilfe für ungeschützte Kinder, Athen, März 2003.

58 Gesetz Nr. 3989/1959, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 201 A vom 19–26.09.1959.

59 Der Gesetzgeber hat im November 2014 ein allgemeines Hilfesystem als soziales Auffangnetz eingeführt. Dazu Artikel 1(I.A.3), Gesetz Nr. 4093/2012, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 222 A vom 12.11.2012 in Kombination mit Erlass Nr. 39892, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 3018 B vom 07.11.2014. Das »Minimum Sozialeinkommen« ist für sechs Monate in 13 Gemeinden Griechenlands in Kraft getreten.

60 Artikel 40(5), Gesetz Nr. 4141/2013, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 81 A vom 05.04.2013.

61 Das Familieneinkommen für eine Familie mit drei Kindern muss unter 45 000 Euro liegen (Artikel 40(1), Gesetz Nr. 4141/2013).

62 Artikel 63, Gesetz Nr. 1892/1990 (Hellenisches Gesetzblatt Nr. 101 A vom 31.07.1990). Dieser Artikel wurde ab 01.01.2012 abgeschafft (Artikel 1(I.A.2.12), Gesetz Nr. 4093/2012, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 222 A vom 12.11.2012).

63 *Staatsrat*, Rs. Nr. 1489/2006 und Nr. 771/2007, online Datenbank Nomos (<https://lawdb.intrasoftnet.com/>).

64 In Abgrenzung dazu stellte die Mindermeinung fest, dass die Asylberechtigten Anspruch auf diese Familienleistung haben.

enlebens (Artikel 8) und des Diskriminierungsverbots (Artikel 14 EMRK)).<sup>65</sup> Der Gerichtshof erklärte die griechische Regelung als diskriminierend, da den Flüchtlingen die Leistung nur aufgrund der fehlenden griechischen Staatsangehörigkeit verweigert wurde. Der EGMR begründete seine Entscheidung mit Artikel 23 des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention). Gemäß diesem Artikel müssen die vertragschließenden Staaten den Flüchtlingen auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren.

#### IV. Gesundheitsversorgung

Sowohl die Asylbewerber<sup>66</sup> als auch Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft, der subsidiäre Schutzstatus oder der Schutzstatus aus humanitären Gründen zuerkannt worden ist,<sup>67</sup> haben Zugang zu einer kostenfreien medizinischen Versorgung. Diese Regelung beruht auf dem Prinzip der Menschenwürde, dem Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, dem Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit und dem Sozialstaatsprinzip.<sup>68</sup> Zugang zur kostenfreien medizinischen Versorgung genießen auch griechische Staatsangehörige, deren Jahreseinkommen unter 6000 Euro liegt.<sup>69</sup> Wegen der Auswirkungen der Wirtschaftskrise (z. B. hohe Arbeitslosigkeit) haben allerdings seit dem Jahr 2014 alle griechischen Staatsbürger Anspruch auf kostenfreie medizinische Versorgung, sofern sie nicht krankenversichert sind oder die Gesundheitsleistungen wegen hoher Schulden bei ihren Krankenkassen nicht in Anspruch nehmen dürfen.<sup>70</sup>

Die medizinische Versorgung umfasst die stationäre und ambulante Behandlung in Krankenhäusern (ärztliche Behandlung, Laboruntersuchungen, Versorgung mit Arzneimitteln und Unterkunft) sowie die Notversorgung. Operationen und die Versorgung mit Arzneimitteln zur Behandlung chronischer Erkrankungen werden nur in schwerwiegenden Fällen gewährt.<sup>71</sup>

Die Flüchtlinge erhalten diese Leistungen unmittelbar nach Anzeige des Asylantrags oder der Aufenthaltsgenehmigung. Voraussetzungen für die Gesundheitsversorgung beider Personengruppen sind, dass sie nicht krankenver-

---

65 EGMR, Bsw. Fawsie gg. Griechenland, Urteil vom 28.10.2010, Bsw. Nr. 40080/07; Bsw. Saidoun gg. Griechenland, Urteil vom 22.10.2010, Bsw. Nr. 40083/07; Bsw. Zeibek gg. Griechenland, Urteil vom 09.07.2009, Bsw. Nr. 46368/06.

66 Artikel 14, Präsidentenerlass Nr. 220/2007.

67 Artikel 29, Präsidentenerlass Nr. 96/2008, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 152 A vom 30.07.2008. Dieser Präsidentenerlass hat die Richtlinie Nr. 2004/83/EG des Rates vom 29.04.2004 zu Mindestnormen für die Anerkennung und den Schutz von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und zum Inhalt des zu gewährenden Schutzes, umgesetzt.

68 *Papargiopolou-Pexlivanidi, Patrina*, Schutz der Gesundheit der Ausländer (auf Griechisch), Die Review des Ausländerrechts 2013, S. 29–34, 31.

69 Artikel 1. A, Erlass Nr. 139491, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 1747 B vom 30.11.2006. Artikel 1. A sieht allerdings Ausnahmen vor.

70 Artikel 3, Erlass Nr. 48985, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 1465 B vom 05.06.2014.

71 Leitfaden des Gesundheitsministeriums Nr. Y4a/oik 70456 vom 25.07.2013.

sichert sind und sich in einer schwierigen finanziellen Lage befinden.<sup>72</sup> Allerdings hat der Gesetzgeber keine Einkommensgrenzen festgelegt und in der Praxis verlangen die Behörden keinen Nachweis der finanziellen Lage von den oben genannten Personengruppen.

### V. Zugang zum Arbeitsmarkt

Den Asylbewerbern wird nach der Einreichung des Asylantrags eine vorläufige Arbeitserlaubnis gewährt, unter der Voraussetzung, dass keine bevorrechtigten Bewerber zur Verfügung stehen.<sup>73</sup> Bevorrechtigt sind griechische Bürger, Unionsbürger und anerkannte Flüchtlinge. Asylbewerber erhalten also keine vorrangige Behandlung, was ihren Zugang zum Arbeitsmarkt betrifft. Diese Vorrangprüfung, die von der Arbeitsagentur (OAED) durchgeführt wird, verhindert einen schnellen Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber. Zusätzlich ist die Erteilung einer Arbeitsgenehmigung aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit in Griechenland<sup>74</sup> nicht immer leicht.<sup>75</sup> Früher hatten die Asylbewerber, die in einem Unterbringungszentrum untergebracht waren, keinen Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis.<sup>76</sup> Mit dem reformierten Asylsystem spielt der Aufenthalt in einem Unterbringungszentrum keine Rolle mehr, der Asylbewerber muss nur die Leitung des Zentrums über seine Beschäftigung informieren.<sup>77</sup>

Die Rechtsvorschriften für den Arbeitsmarktzugang der Asylberechtigten sehen ein vereinfachtes Verfahren vor. Unmittelbar nach der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, des subsidiären Schutzstatus oder des Schutzstatus aus humanitären Gründen erhalten die Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der Schutzstatus zuerkannt worden ist, eine Arbeitserlaubnis und dürfen also eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.<sup>78</sup> Die Dauer der Arbeitserlaubnis hängt von der Dauer der Aufenthaltsgenehmigung ab. Die aus humanitären Gründen Schutzberechtigten erhalten eine Arbeitserlaubnis für bis zu ein Jahr unmittelbar nach der Zustellung der begrenzten Aufenthaltsgenehmigung.<sup>79</sup> Die nationalen Rechtsvorschriften über das Arbeitsentgelt, den Zugang zu Systemen der sozialen Sicherheit sowie sonstige Arbeitsbedingungen finden Anwendung.<sup>80</sup> Außerdem dürfen die anerkannten Flüchtlinge und die Asylbewerber an Bildungsangeboten für Erwachsene zu gleichwertigen Bedingungen teilnehmen wie die eigenen Staatsangehörigen.

72 Artikel 15, Präsidentenerlass Nr. 266/1999, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 217 A vom 30.11.1999.

73 Artikel 4, Präsidentenerlass Nr. 189/1998, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 140 A vom 25.06.1997.

74 Nach Angaben der griechischen Statistikbehörde (ELSTAT) belief sich die Arbeitslosenquote im Jahr 2014 auf 27,3 Prozent: Bericht von ELSTAT, Griechenland mit Zahlen, 2014, S. 6, [http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/General/ELLAS\\_IN\\_NUMBERS\\_GR.pdf](http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/General/ELLAS_IN_NUMBERS_GR.pdf) (Stand: 23.04.2015).

75 *Stiftung Heinrich Böll*, Bericht zur Anwendung des Asylrechts, Integration der Flüchtlinge und Asylbewerber in Thessaloniki, August 2013, S. 15, <http://gr.boell.org/sites/default/files/report.pdf> (Stand: 23.04.2015).

76 Artikel 4(1a), Präsidentenerlass Nr. 189/1998.

77 Artikel 10(2), Präsidentenerlass Nr. 220/2007.

78 Artikel 26, Präsidentenerlass Nr. 96/2008 sowie Artikel 1, Präsidentenerlass Nr. 189/1998.

79 Artikel 1, Erlas Nr. 30651, Hellenisches Gesetzblatt Nr. 1453 B vom 05.06.2014.

80 Artikel 26, Präsidentenerlass Nr. 96/2008.

## VI. Schlussbemerkungen

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der griechischen Verfassung genießen alle, die sich innerhalb der Grenzen des griechischen Staates aufhalten, ohne Unterscheidung nach Nationalität, Rasse oder Sprache und religiösen oder politischen Anschauungen den unbedingten Schutz ihres Lebens, ihrer Ehre und ihrer Freiheit. In der Praxis ist Griechenland aber ein Land, in dem Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge völlig sich selbst überlassen werden und die Mehrheit davon ohne Unterbringung und andere soziale Leistungen bleibt.<sup>81</sup> Die größte Herausforderung für Flüchtlinge in Griechenland ist eine Unterkunft zu finden. Der Staat hat nicht ausreichend Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen. Viele Flüchtlinge (ca. 20 000–40 000) sind obdachlos.<sup>82</sup> Außerdem arbeitet die Mehrheit illegal, unter schwierigen Arbeitsbedingungen und verdient minimal.<sup>83</sup> Zusätzlich werden sie mit Ausländerfeindlichkeit konfrontiert. Der Rassismus hat wegen der Finanzkrise zugenommen.<sup>84</sup> Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat über die zunehmende rassistische Gewalt gegen Flüchtlinge Bericht erstattet und empfiehlt den griechischen Behörden einen vollständigen Aktionsplan gegen Rassismus zu entwickeln.<sup>85</sup>

Die Koalitionsregierung in Griechenland (die linke Partei »Syriza« und die rechte Anti-Memorandum Partei »Unabhängige Griechen«) hat ihre Absicht angekündigt, die Situation der Asylbewerber und der anerkannten Flüchtlinge zu verbessern. Die Einwanderungsministerin stellte die graduelle Schließung der Erstaufnahmeeinrichtungen, die als Flüchtlingsgefängnisse fungieren, und die Gründung mehrerer Unterbringungszentren für Asylbewerber in Aussicht.<sup>86</sup> Außerdem hat sich die griechische Regierung im April 2015 entschlossen, allen Asylbewerbern aus dem Kriegsland Syrien sofort Asyl zu ge-

81 *Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS)/Norwegian Helsinki Committee/Greek Helsinki Monitor*, A Gamble with the Right to Asylum in Europe: Greek Asylum Policy and the Dublin II Regulation, Oslo und Athens, 2008, S. 38, [http://www.evasp.eu/attachments/099\\_A%20gamble%20with%20the%20right%20to%20asylum%20in%20Europe,%20Greek%20asylum%20policy%20and%20the%20Dublin%20II%20Regulation.pdf](http://www.evasp.eu/attachments/099_A%20gamble%20with%20the%20right%20to%20asylum%20in%20Europe,%20Greek%20asylum%20policy%20and%20the%20Dublin%20II%20Regulation.pdf) (Stand 23.04.2015).

82 Als obdachlos gelten die Flüchtlinge, die auf der Straße, in Pensionen oder vorläufig in Nichtregierungsorganisationen wohnen: *Stiftung Heinrich Böll*, Bericht zur Anwendung des Asylrechts, Integration der Flüchtlinge und Asylbewerber in Thessaloniki, August 2013, S. 11 und 13, <http://gr.boell.org/sites/default/files/report.pdf> (Stand 23.04.2015).

83 Vgl. Fn. 80; *Fouskas, Theodoros*, »Community« found or Lost in the City? The Consequences of Precarious, Low-Status Work on Association Participation of Nigerian Immigrant Workers in Greece, in: *Fouskas, Theodoros/Tseveris, Vassileios* (Hrsg.), *Contemporary Immigration in Greece: A Sourcebook*, Athens 2014, S. 143 ff., 145–146.

84 *European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*, Report on Greece, Straßburg, verabschiedet am 10. Dezember 2014 und veröffentlicht am 25. Februar 2015, S. 9, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Greece/GRC-CbC-V-2015-001-ENG.pdf> (Stand 23.04.2015).

85 *Ibid.*, S. 41.

86 *United Nations Regional Information Centre for Western Europe*, UN Human Rights Regional Office for Europe welcomes Greece's envisaged changes in migration policy, vom 18. Februar 2015, <http://www.unric.org/en/latest-un-buzz/29649-un-human-rights-office-welcomes-greeces-envisaged-changes-in-migration-policy> (Stand: 23.04.2015).

währen.<sup>87</sup> Zudem fordert der griechische Staat die gleichmäßige Verteilung der Flüchtlinge auf alle europäischen Staaten.

Abschließend muss betont werden, dass die rechtliche Reaktion des Gesetzgebers ab dem Jahr 2011, insbesondere die Gründung des Amtes für Asyl und die Schaffung geeigneter Unterbringungsmöglichkeiten für Asylbewerber, die richtigen Weichen gestellt hat. Durch diese Maßnahmen könnten die Aufnahme- und Unterbringungsbedingungen für Asylbewerber verbessert werden. Außerdem hat der griechische Gesetzgeber durch die Umsetzung wichtiger europäischer Richtlinien begonnen,<sup>88</sup> die Asylbewerber als verletzte Gruppe zu betrachten, die eines besonderen Schutzes bedarf. Allerdings ist die Umsetzung der neuen Gesetzgebung wegen unzulänglicher oder versagernder Strukturen des griechischen Staates nicht so einfach. Das Asylverfahren bleibt daher mangelhaft und die Aufnahme- und Lebensbedingungen der Flüchtlinge in Griechenland sind weiterhin unangemessen. Außerdem hat der griechische Staat den Bedarf der Asylbewerber an sozialem Schutz noch nicht angemessen anerkannt.

Obwohl die Ankunft und der Aufenthalt in Griechenland weder Sicherheit noch angemessenen sozialen Schutz bedeutet, treffen dennoch immer mehr Flüchtlinge die Entscheidung, die südöstlichen europäischen Außengrenzen zu überschreiten, weil Griechenland für diese Menschen das Tor nach Europa geworden ist.<sup>89</sup>

---

87 *Deutsche Welle*, Flüchtlingsströme überfordern Griechenland, vom 16. April 2015, <http://www.dw.de/fl%C3%BCchtlingsstr%C3%B6me-%C3%BCberfordern-griechenland/a-18387170> (Stand: 23.04.2015).

88 Z. B. Richtlinie Nr. 2005/85/EG. Die Umsetzung der Richtlinie Nr. 2013/33/EU vom 26.06.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, in griechisches Recht ist noch nicht abgeschlossen.

89 *Kopp, Karl*, Flüchtlinge – griechisches Problem und europäische Herausforderung, in: *Klemm, Ulf-Dieter/Schultheiß, Wolfgang* (Hrsg.), *Die Krise in Griechenland: Ursprünge, Verlauf, Folgen*, Frankfurt am Main, 2015, S. 269 ff., 269.

## **Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Frankreich**

### **Inhaltsübersicht**

- I. Einführung
- II. Statistische Angaben
- III. Status der Flüchtlinge und Verfahren
  1. Rechtsstellung der Flüchtlinge und Asylbewerber
  2. Antragstellung auf Asyl und Verfahren
- IV. Soziale Rechte und Hilfen
  1. Unterbringung
  2. Deckung des Lebensunterhalts
    - a) Die Überbrückungsleistung
    - b) Die monatliche Geldleistung für den Lebensunterhalt
  3. Gesundheitsversorgung
    - a) Das staatliche medizinische Hilfssystem
    - b) Notfallmedizin
    - c) Der universale Krankenversicherungsschutz
    - d) Krankenversicherung des allgemeinen Systems
  4. Familienleistungen
  5. Aktives Solidareinkommen; Mindestsicherungsleistung für Erwerbsfähige
- V. Zugang zu Arbeitsmarkt und Bildung
  1. Zugang zum Arbeitsmarkt
  2. Schulbildung der Kinder von Asylbewerbern
- VI. Zusammenfassung

### **I. Einführung**

Die folgenden Ausführungen haben in erster Linie die Skizzierung der Rahmenbedingungen des Asylverfahrens in Frankreich zum Ziel, wobei dabei die sozialen Schutzmechanismen im Vordergrund stehen. Das sind nationale und internationale Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Asylbewerber dienen. Der Hinweis auf die tatsächlich oft schwierige Situation der betroffenen Asylbewerber und sonstiger Flüchtlinge darf jedoch nicht unerwähnt bleiben. Denn deren Situation ist trotz dieser Schutzbestimmungen oft prekär. Dazu kommt der starke Anstieg der Anzahl der Asylanträge, was wiederum eine Ursache der Verschlechterung der Lage der einzelnen Antragsteller sein kann, weil die Aufnahmebedingungen dadurch beeinträchtigt und erschwert werden.

## II. Statistische Angaben

Die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber in absoluten Zahlen ist in Frankreich niedriger als in manchen anderen vergleichbaren Ländern. Jedoch sagt das wenig über die tatsächliche Anzahl von Personen aus, die sich den Einreisebestimmungen entziehen und sich ohne Erlaubnis auf französischem Territorium aufhalten. Es ist in diesem Zusammenhang auf die ab und zu vorgenommene Regularisierung der rechtlichen Situation illegaler Einwanderer aus Nicht-EU-Staaten hinzuweisen, die nirgendwo registriert sind und auch keinen Asylantrag gestellt haben und deren Anzahl daher nur geschätzt werden kann. Solche Regularisierungsmaßnahmen sind gleichsam eine Tradition und sind im Übrigen im Gesetz ausdrücklich vorgesehen.<sup>1</sup>

Die zuständige Asylbehörde OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides), die über die Asylanträge entscheidet, erstellt auch umfassende Statistiken. Im Jahr 2014 hat OFPRA 52 004 Entscheidungen gefällt. So ist eine Steigerung im Vergleich zum Vorjahr von 10,7 % festzustellen. Diese Zahl berücksichtigt nicht die den Asylantragsteller begleitenden Minderjährigen. Von diesen Anträgen wurden 8738 positiv beschieden. Insgesamt, alle Flüchtlingssituationen berücksichtigend, wurden von OFPRA und dem nationalen Gerichtshof für Asylrecht CNDA (Cour nationale du droit d'asile) 14 564 Entscheidungen gefällt.<sup>2</sup> Im Vergleich mit den Vorjahren lassen die Zahlen erkennen, dass, wie in anderen EU-Staaten auch, die Anzahl der Asylanträge steigt.

Nachstehende Tabelle gibt die Anträge auf Asyl bzw. positive oder ablehnende Entscheidungen dieser Anträge durch OFPRA und CNDA wider.<sup>3</sup>

<b>Anträge bzw. Entscheidungen OFPRA oder CNDA</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Erstanträge: Antragsteller und begleitende Minderjährige	48 074	60 461	59 025
Zweit'anträge (nach Ablehnung)	4688	5790	5511
<b>Anträge insgesamt</b>	<b>52 762</b>	<b>66 251</b>	<b>64 536</b>
Entscheidungen CNDA	23 868	38 540	39 115
Positive Bescheide aller Anträge inklusive subsidiärer Schutz	10 377	11 428	14 564

1 Art. L. 313–14 Gesetzbuch über Einreisebestimmungen und Aufenthalt der Ausländer und das Asylrecht, Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, *CESEDA*.

2 *OFPRA – CNDA*, 15. Januar 2015.

3 *OFPRA – CNDA*, 15. Januar 2015.

### III. Status der Flüchtlinge und Verfahren

Der Status der Flüchtlinge ist von Bedeutung, weil bestimmte soziale Rechte, wie z. B. die Möglichkeit, in einer Einrichtung Unterkunft zu erhalten oder die Genehmigung zur Beschäftigungsaufnahme, davon abhängen können.

#### 1. Rechtsstellung der Flüchtlinge und Asylbewerber

Die Anerkennung als Flüchtling kann auf folgende Rechtsgrundlage gestützt werden:

- Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951.<sup>4</sup>
- nach den Kriterien der französischen Verfassung<sup>5</sup>, nämlich Punkt 4. der geltenden Präambel der Verfassung von 1946: Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d’asile sur les territoires de la République (jedermann, der wegen seines Handelns für die Freiheit verfolgt wird, genießt in den Territorien der Republik Recht auf Asyl).
- Artikel 53-1 der Verfassung von 1958 nimmt Bezug auf internationale Abkommen über Asylfragen und es wird dort festgeschrieben, dass Frankreich unabhängig jeglicher Abkommen aufgrund seines Einsatzes für die Freiheit jedem Verfolgten Asyl gewähren kann.

Das Gesetzbuch zum Ausländerstatus, Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA), sieht den Schutz von Flüchtlingen vor und unterscheidet zwischen zwei Gruppen.<sup>6</sup> Es gibt die Flüchtlinge (réfugiés) und die Personen, die subsidiären Schutz (protection subsidiaire) beantragen.<sup>7</sup>

Ausländer, die als Flüchtlinge anerkannt sind und die einen Vertrag über Aufnahme und Eingliederung (intégration)<sup>8</sup> unterschrieben haben, haben Anspruch auf personalisierte Betreuung mit dem Ziel eine Beschäftigung aufzunehmen und eine Unterkunft zu erhalten.<sup>9</sup> Eine Person, die diesen Status und die damit verbundenen Rechte nicht erhalten hat, kann dennoch als Schutzsuchender anerkannt werden, wenn sie von der Todesstrafe in ihrem Land bedroht ist oder wenn sie Folter oder unmenschlichen und entwürdigenden Maßnahmen ausgesetzt ist, oder, falls es sich um eine Zivilperson handelt, sie einer direkten Gefahr ausgesetzt ist, die durch einen bewaffneten Konflikt entstanden ist. Eine solche Person erhält subsidiären Schutz (protection subsidiaire)<sup>10</sup>, es sei denn sie hat ein Verbrechen bestimmter Art begangen, oder hat gegen die Ziele der Vereinten Nationen verstoßen oder ihr Verhalten

4 Vgl. Gesetz Nr. 52-893 vom 25.07.1952.

5 Art. L. 741-1 CESEDA.

6 Art. L. 711-1 und L. 712-1 CESEDA.

7 Art. L. 712-1 CESEDA.

8 Art. L. 311-9 CESEDA.

9 Art. L. 711-2 CESEDA.

10 Art. L. 712-1 CESEDA.

auf französischem Territorium stellt eine Bedrohung dar.<sup>11</sup> Asylbewerber sind Personen, die bei der zuständigen Stelle Asyl beantragen (siehe unten).<sup>12</sup>

## 2. Antragstellung auf Asyl und Verfahren

Asylanträge werden bei der zuständigen staatlichen Behörde gestellt. Das ist die Präfektur (in Paris die Polizeipräfektur) oder, außerhalb des Staatsgebiets, das Konsulat. Der illegale Grenzübertritt steht der Prüfung des Antrags nicht entgegen, doch kann der Flüchtling sehr wohl zur Grenze geführt und ausgewiesen werden. Dem OFPRA, einer finanziell und von der Verwaltung unabhängigen öffentlich-rechtlichen Einrichtung, wird der Antrag zur Prüfung der Erfüllung der Antragsvoraussetzungen und zur weiteren Bearbeitung vorgelegt.<sup>13</sup> OFPRA obliegt auch die Anwendung der französischen und europäischen Rechtsvorschriften sowie die Einhaltung der Bestimmungen internationaler Übereinkommen über die Anerkennung des Flüchtlingsstatus, der Staatenlosigkeit und der Zuerkennung subsidiären Schutzes. Bei dieser Einrichtung können sich Asylbewerber mittels spezifischer, auch periodischer Veröffentlichungen insbesondere über einzuhaltende Formalitäten beim Asylantrag kundig machen. OFPRA ist eine Behörde des »service public«, die Flüchtlinge auch berät und dafür, sowie zur Bearbeitung der Anträge im Gegensatz zu anderen Behörden nicht nur auf der Anwendung der Amtssprache besteht, sondern einen Sprach- bzw. Übersetzerdienst unterhält.<sup>14</sup> Der beim OFPRA gestellte Antrag wird von der Behörde geprüft, die feststellt, welcher Kategorie der Antragsteller zugeordnet wird (Asyl oder subsidiär Schutzberechtigte). Die Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011<sup>15</sup> wurde in Frankreich nicht ausdrücklich umgesetzt, doch wurden einige Vorschriften in Einzelgesetzen bzw. im Gesetzbuch zum Ausländerstatus<sup>16</sup> übernommen. Das ist z. B. der Fall für die Vorschriften zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an Personen bei Langzeitaufenthalt.<sup>17</sup>

Bis zur Entscheidung über den Antrag<sup>18</sup> auf Anerkennung als Asylbewerber wird zugunsten des Antragstellers eine provisorische Aufenthaltsgenehmigung erteilt.<sup>19</sup> Ein drei Monate gültiger Ausweis wird mit dem Vermerk »anerkannter Flüchtling« ausgestellt.<sup>20</sup> Der Antragsteller muss eine Adresse benen-

11 Art. L. 712-2 CESEDA.

12 *Plein droit* n° 6, Januar 1989 « Les demandeurs d'asile ».

13 Philippe Léon, *L'OFPRA: analyse d'une dégradation*, *Plein droit* n° 6, janvier 1989. Die Artikel R 722-1 ff CESEDA enthalten Vorschriften zur Organisation von OFPRA.

14 Siehe Léon, a. a. O.

15 Richtlinie 2011/95/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, *Abl. EU* 20.12.2011, L 337/9.

16 Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, *CESEDA*.

17 Art. L. 314-7-1 *CESEDA*.

18 Art. 723-1 *CESEDA*.

19 Zum Verfahren s. Art. R. 723-1 ff. *CESEDA*. Ebenso Asylum Information Database *aida*: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/France/asylum-procedure/procedures/regular-procedure>.

20 Art. R. 742-5 *CESEDA*.

nen. Die Verfahrensdauer ist nicht ausdrücklich geregelt. Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag 2013 bei 204 Tagen.<sup>21</sup> Schweigen seitens OFPRA hat keine Auswirkungen auf die Antragstellung, insbesondere eröffnet das keine Anerkennung als Asylbewerber und auch kein Bleiberecht. Das Verfahren vor dem Gericht CNDA dauerte im Jahr 2013 durchschnittlich 266 Tage.<sup>22</sup>

Das Parlament hat am 29. Juli 2015 ein Gesetz zur Reform des Asylrechts verabschiedet.<sup>23</sup> Das Ziel des Gesetzes ist, die französischen Rechtsvorschriften konform zum europäischen Recht auszugestalten, wobei ein Schwerpunkt des Gesetzes auf die Verkürzung der Dauer des Verfahrens abstellt (siehe unten).

Im Fall der Anerkennung als Flüchtling erhält der Antragsteller eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer von 10 Jahren.<sup>24</sup> Diese Benachrichtigung wird ihm an die von ihm angegebene Anschrift übermittelt. Es ist somit unumgänglich, eine auffindbare Anschrift anzugeben.

Ein Asylsuchender, dessen Antrag von OFPRA abschlägig beschieden wurde und der daraufhin kein Rechtsmittel einlegt, hat im Normalfall jedoch kein Bleiberecht mehr in Frankreich. Die Präfektur teilt ihm daraufhin mit, dass er kein Aufenthaltsrecht hat und fordert ihn zum Verlassen des Territoriums auf. Bei Nichtanerkennung bzw. Ablehnung des Antrags findet nicht unbedingt ohne Zuzwarten eine Ausweisung statt, sondern es kann zugunsten des Flüchtlings subsidiär ein Bleiberecht in französischem Hoheitsgebiet erteilt werden (*protection subsidiaire*).<sup>25</sup> Im Übrigen verlässt nur eine verschwindend kleine Minderheit das französische Territorium nach abschlägigem Bescheid.<sup>26</sup> Die abschlägig beschiedenen Antragsteller berufen sich häufig auf Situationen, die einer Abschiebung oder Ausweisung entgegenstehen.

Das Recht auf Familienzusammenführung wird unter der Voraussetzung bestimmter Einkommens- und Wohnverhältnisse auch in solchen Fällen anerkannt. Unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen werden für die Durchführung des Verfahrens Betreuer zugeteilt.<sup>27</sup>

Eine besondere Gerichtsbarkeit für Asylrechtsfragen, der nationale Gerichtshof für Asylrecht (*Cour nationale du droit d'asile*), ist im Übrigen eingerichtet und ein Asylbewerber, dessen Antrag abschlägig beschieden wurde, kann ihn anrufen.<sup>28</sup> Er ist somit insbesondere für die Anfechtung abgewiesener Anträge auf Asyl zuständig.<sup>29</sup> Allerdings weisen Rechtsanwälte und

---

21 Cour des comptes, Relevé d'observations provisoires. L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, Februar 2015, Seite 99.

22 Cour des comptes, Relevé d'observations provisoires. L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, Februar 2015, Seite 101.

23 Gesetz Nr. 2015-925 über die Reform des Asylrechts. JORF 30. Juli.

24 Art. L. 314-11 8° *CESEDA*.

25 Gesetz vom 10. Dezember 2003.

26 Cour des comptes, Relevé d'observations provisoires. L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, Februar 2015.

27 Art. L. 751-1 *CESEDA*.

28 Art. L. 731-1 *CESEDA*; früher hieß diese Instanz *Commission des recours des réfugiés*.

29 Art. L. 732-2 *CESEDA*.

Organisationen, die sich für die Belange von Flüchtlingen einsetzen, auf unzureichende Lösungen hin und fordern Änderungen bzw. Verbesserungen insbesondere bezüglich der Rechtshilfe, der Dolmetschung während des Verfahrens, und Änderungen des beschleunigten Verfahrens, der *procédure prioritaire*.<sup>30</sup> Im beschleunigten Verfahren entscheidet OFPRA innerhalb von 15 Tagen. Das ist vorgesehen, wenn der Antragsteller aus einem als sicher eingestuften Land kommt, wenn er eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt oder wenn der Asylantrag mißbräuchlich oder betrügerisch ist und nur dazu dient, die Abschiebung zu verhindern.<sup>31</sup> Allerdings bemängeln manche Hilfsorganisationen und Rechtsanwälte die Zuständigkeit des Innenministeriums für das Gericht, wie auch für OFPRA.<sup>32</sup> Allerdings sieht das vom Parlament verabschiedete Gesetz die vollständige Unabhängigkeit von OFPRA vor.<sup>33</sup> Im Übrigen ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Auslegung der anzuwendenden Vorschriften, insbesondere der Vorschriften des Gesetzbuches CESEDA, zuständig und der Staatsrat als oberstes Gericht hat eine Reihe wichtiger Entscheidungen gefällt.

#### IV. Soziale Rechte und Hilfen

Ausländer haben in Frankreich soziale Rechte und insbesondere auch Rechte auf soziale Sicherheit.<sup>34</sup> Das gilt auch für Asylbewerber. Allerdings sind Einschränkungen rechtlicher Art vorgesehen und es ist festzustellen, dass gerade Flüchtlinge große Schwierigkeiten haben, die ihnen zustehenden aber oft verwehrt Rechte erfolgreich einzufordern. Die Rechtsgrundlagen finden sich insbesondere im Sozialgesetzbuch (*code de la sécurité sociale*), im Gesetzbuch über soziale Aktionen und Familie (*code de l'action sociale et des familles*). Diverse Rundschreiben enthalten Durchführungsbestimmungen.

##### 1. Unterbringung

Nach Annahme des Antrags auf Aufenthalt und Asyl in Frankreich durch die Präfektur wird dem Antragsteller auf Asyl eine Unterkunft in einer speziellen Einrichtung (Sammelunterkunft oder auch kleine Strukturen) für Asylbewerber während der Zeit der Bearbeitung des Asylantrags angeboten (*hébergement en centre d'accueil pour demandeur d'asile*, CADA).<sup>35</sup> Die

30 Vgl. Ligue des droit de L'Homme, 2012, OFPRA et CNDA: des institutions aux dépens des demandeurs d'asile? ([www.ldh-france.org/Ofpra-et-CNDA-des-institutions-aux/](http://www.ldh-france.org/Ofpra-et-CNDA-des-institutions-aux/)).

31 Wenn sich der Antragsteller in Abschiebehaf befindet, wird die Frist auf 96 Stunden vermindert.

32 Siehe oben Fn. 30.

33 Siehe oben Fn. 18.

34 Allgemein dazu, siehe Kaufmann, Soziale Sicherheit für Ausländer in Frankreich, in: Kaufmann/Kessler/von Maydell, Arbeits- und Sozialrecht bei grenzüberschreitenden Sachverhalten. Droit social et situations transfrontalières, Baden-Baden, 1998, 217. Kaufmann, Sozialrechtliche Stellung von Ausländern in Frankreich, in Barwig: e. a., Sozialer Schutz von Ausländern in Deutschland, (Kolloquium Hohenheimer Tage, 1996), Baden-Baden, 1997, 395.

35 Art. L. 348-1 ff. Code de l'action sociale et des familles, CASF.

CADA sind Teil der sozialen Aktion<sup>36</sup> und werden vom Staat finanziert. Die Verwaltung wird einem Unternehmen oder einer Vereinigung übertragen. Eine besondere Behörde, das Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), ist mit der Koordinierung bei der Erstunterbringung beauftragt und übernimmt auch die Finanzierung. Neben den allgemeinen Unterkünften gibt es auch Strukturen für die Notunterbringung. Karitative und andere privatrechtliche Institutionen, über das ganze Land verteilt, tragen zur Betreuung der Menschen bei. Es gibt über 270 Einrichtungen CADA, die Unterkunft für über 21 000 Asylbewerber bieten,<sup>37</sup> insgesamt stehen etwa 25 000 Plätze zur Verfügung<sup>38</sup> und es ist geplant, im Jahr 2015 zusätzlich 5000 Plätze zu schaffen.<sup>39</sup> Die benötigten Kapazitäten sind aber viel höher. So finden zahlreiche Flüchtlinge keinen Unterkunftsplatz und müssen sich anderweitig behelfen. Die Wartezeit bis zur effektiven Aufnahme in die Einrichtung kann jedoch relativ lang sein und kann auch in den verschiedenen Departements unterschiedlich sein. Nach positivem Bescheid des Asylantrags, muß der Antragsteller die Unterkunft innerhalb von drei Monaten verlassen, bei Nichtanerkennung verbleibt ihm eine Frist von einem Monat.

Das vom Parlament am 29. Juli 2015 verabschiedete Gesetz<sup>40</sup> zum Asylrecht berücksichtigt auch Vorschriften der EU-Richtlinie 2013/33/EU.<sup>41</sup> Dazu ist auch eine Verteilung der Asylbewerber auf das ganze Land vorgesehen, damit die Ile de France (Gegend um Paris) nicht mehr die Hälfte aller Antragsteller aufzunehmen hat. Die Asylbewerber sind zudem künftig verpflichtet, eine ihnen angebotene Unterkunft anzunehmen.

## 2. Deckung des Lebensunterhalts

Zwei unterschiedliche Geldleistungen werden zu verschiedenen Zeitpunkten geleistet:

Nach Eingang des Antrags auf Asyl erhält der Antragsteller eine finanzielle Unterstützung (allocation temporaire d'attente, ATA) und nach der Aufnahme des Asylbewerbers in der besonderen Unterbringungseinrichtung CADA hat er Anspruch auf eine monatliche Geldleistung zur Deckung des Lebensun-

---

36 Die »action sociale« stellt ein vielfältiges Maßnahmenbündel dar und wird in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen angeboten. Sie kann öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert werden. Die öffentlich-rechtlich organisierte »action sociale publique« beinhaltet einerseits Sozialhilfleistungen (aide sociale), andererseits Leistungen und Maßnahmen, die vom Staat oder den Gebietskörperschaften freiwillig durchgeführt werden.

37 Quelle: Office français de l'immigration et de l'intégration. [http://www.ofii.fr/la\\_demande\\_d\\_asile\\_51/demandeurs\\_d\\_asile\\_335.html](http://www.ofii.fr/la_demande_d_asile_51/demandeurs_d_asile_335.html).

38 Vgl. <http://www.gouvernement.fr/action/le-droit-des-etrangers-et-la-reforme-de-l-asile>.

39 Vgl. <http://www.forumrefugies.org/fr/s-informer/actualites/quelles-perspectives-en-2015-pour-les-centres-d-accueil-pour-demandeurs-d-asile>.

40 Vgl. Fn. 18.

41 Die Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 (ABl. EU L 180/96, 29.06.2013) zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) ersetzt die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. EU L 31/18, 06.02.2003, die bereits für einige gesetzliche Bestimmungen Berücksichtigung gefunden hat.

terhalts (allocation mensuelle de subsistance, AMS), die von der Einrichtung getragen wird.

Wenn jedoch der Asylbewerber das ihm unterbreitete Unterbringungsangebot ausschlägt, hat er keinerlei Anspruch auf eine finanzielle Hilfe gleich welcher Art durch den französischen Staat.

#### a) Die Überbrückungsleistung

Die im Jahr 2005 durch Gesetz<sup>42</sup> geschaffene befristete Überbrückungsleistung (allocation temporaire d'attente, ATA) richtet sich nach den Vorgaben der EU-Richtlinie von 2003 über die Mindestnormen bei Asylantragsstellung.<sup>43</sup> Wenn der Asylbewerber das Angebot auf Unterbringung in einer Einrichtung annimmt, hat er Anspruch auf eine bis zum effektiven Einzug in die Wohnung der Einrichtung befristete Geldleistung. Die Höhe dieser Geldleistung ist unabhängig von der familiären Situation und der Unterhaltsverpflichtung des Empfängers. Anerkannte Flüchtlinge, die diesen Status nachweisen, können im Übrigen einen Antrag auf eine Sozialwohnung stellen, allerdings müssen sie dafür bestimmte Einkommensbedingungen erfüllen. Wohnbeihilfen können gegebenenfalls nach denselben Voraussetzungen wie für den Bezug von Familienleistungen bezogen werden. Asylantragsteller erhalten diese Geldleistung während der Dauer des Asylverfahrens. Sie wird an jene erwachsenen Asylbewerber gezahlt, die in keiner speziellen Unterbringungseinrichtung (CADA) aufgenommen werden können, die aber ein entsprechendes Angebot zum Zeitpunkt der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis angenommen haben. Asylantragsteller, für deren Antrag ein beschleunigtes Verfahren angewendet wird oder auch solche, deren Antrag von neuem geprüft wird, können diese Leistung ebenfalls bis zum Bescheid durch die Behörde (OFPRA) erhalten. Die Höhe der Leistung ist einkommensabhängig<sup>44</sup> und beläuft sich im Jahr 2015 auf 11,45 Euro am Tag (340,50 Euro monatlich). Das Überbrückungsgeld dient auch als Ausgleich zum einjährigen Beschäftigungsverbot für Asylbewerber. Die Entscheidung über Zusage oder Verweigerung der Überbrückungsleistung obliegt einer Einrichtung der Arbeitslosenversicherung (pôle emploi), die auch die Auszahlung vornimmt.

#### b) Die monatliche Geldleistung für den Lebensunterhalt

Die monatliche Leistung für den Lebensunterhalt (allocation mensuelle de subsistance, AMS) wird nach Aufnahme des Asylbewerbers in die Unterbringungseinrichtung anstelle der bis dahin geleisteten ATA gezahlt. Die Höhe der einkommensabhängigen Leistung AMS beträgt zwischen 91 und 718 Euro im

42 Gesetz 2005-1719 vom 30. Dezember 2005. Art. L. 5423-8 und 5423-9 code du travail (C. T.).

43 Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. EU L 31/18, 06.02.2003.

44 Das Einkommen muss niedriger sein als die Mindestleistung *RSA* (513,88 Euro für eine alleinstehende Person, 770,82 Euro für Zusammenlebende).

Monat<sup>45</sup> und hängt im Einzelnen von den Leistungen ab, die der Asylbewerber von CADA bezieht. Auch die Familienverhältnisse des Leistungsempfängers zeitigen Einfluss die Höhe der Leistung.<sup>46</sup>

Ein Asylbewerber, dessen Einkommen gleich hoch oder höher ist als das *revenu de solidarité active* (RSA), das an jede in Frankreich wohnhafte Person für den Lebensunterhalt geleistet werden kann<sup>47</sup> und dessen Höhe nach bestimmten Kriterien berechnet wird und von der Anzahl der zu versorgenden Familienmitglieder abhängt,<sup>48</sup> hat für Unterbringung und Verpflegung einen Eigenbeitrag zu leisten. Der Präfekt setzt diesen Selbstbeitrag des Asylbewerbers anhand einer ministeriellen Liste und unter Berücksichtigung vorgenannter Kriterien fest.<sup>49</sup>

### 3. Gesundheitsversorgung

Die französischen Rechtsvorschriften sehen eine medizinische Versorgung vor.<sup>50</sup>

#### a) Das staatliche medizinische Hilffsystem

Mit der Einführung des universalen Krankenversicherungsschutzes (*couverture maladie universelle*, CMU) verlor das staatliche medizinische Hilffsystem (*aide médicale d'État*, AME) sein Wirkungsfeld und wurde abgeschafft. Eine staatsfinanzierte »*aide médicale*« wurde jedoch beibehalten, um die medizinische Versorgung von Personen sicherzustellen, die die sozialrechtlichen Vorschriften, nach denen jede Person, die sich ständig und regelmäßig in Frankreich aufhält, dem allgemeinen System unterliegt<sup>51</sup>, nicht erfüllen.<sup>52</sup> Dabei handelt es sich um Personen, die sich illegal in Frankreich aufhalten, aber auch um Asylbewerber (*demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou en procédure » Dublin «*), deren Status z. B. noch nicht geklärt ist. Die *aide médicale* ist eine Sozialhilfeleistung und eröffnet Zugang zu Gesundheitszentren und Krankenhäusern sowie zu Arztpraxen.

#### b) Notfallmedizin

Bis der Asylantragsteller Anspruch auf Leistungen aus der allgemeinen Krankenversicherung hat (siehe unten), kann er verschiedene Hilfen in Anspruch nehmen. In bestimmten Krankenhäusern bestehen Aufnahmestellen

45 Arrêté 31. März 2008; [www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte).

46 Art. R. 318-4 II code de l'action sociale et des familles, CASF.

47 Art. L. 262-1 CASF.

48 Art. L. 262-2 CASF. Der Höchstbetrag des RSA beläuft sich für eine alleinstehende Person auf 513,88 Euro im Monat (für ein Zweipersonenhaushalt 770,82 Euro) und wird je nach Anzahl der Familienmitglieder unter 25 Jahren erhöht. Eine alleinstehende Person mit vier zu versorgenden Personen bezieht 1336,08 Euro und für jede weitere 205,55 Euro.

49 Art. L. 348-4 CASF.

50 Das ist im Übrigen auch in Artikel 19 der Richtlinie von 2013/33/EU vorgesehen.

51 Art. L. 380-1 code de la sécurité sociale, CSS.

52 Art. L. 251-1 CASF.

für medizinische Hilfe, wo Hilfesuchende ärztlich versorgt werden und auch unentgeltlich Medikamente erhalten können. Bestimmte Vereinigungen bieten Hilfe bei der Suche nach medizinischen Leistungen an, die auch Personen in Anspruch nehmen können, die nicht sozialversichert sind. Einrichtungen für die medizinische Betreuung von Kindern und für den Schutz von Müttern und Kleinkindern gibt es auf Departementsebene. In diesen Einrichtungen wird die notwendige Versorgung inklusive Impfungen unabhängig von sozialer Absicherung im sozialen Sicherungssystem angeboten. Schließlich gibt es Einrichtungen für Familienplanung und Erziehung (*centres de planification et d'éducation familiale, CPEF*).

### c) Der universale Krankenversicherungsschutz

Der universale Krankenversicherungsschutz (*couverture maladie universelle, CMU*) besteht seit dem Jahr 2000.<sup>53</sup> Die CMU hat zum Ziel die Exklusion von Menschen zu verhindern, denn jede Person in Frankreich ist für den Fall der Krankheit versichert. Sie ist ein Grundrecht. Die CMU ersetzt das bestehende System nicht, sondern ergänzt es lediglich, um für alle in Frankreich lebenden Personen einen effektiven Schutz im Krankheitsfall zu realisieren und um in jedem Fall den tatsächlichen Leistungszugang zu garantieren. Zum einen geht es um die Realisierung der Versicherteneigenschaft aller Einwohner in Frankreich in einem Basissicherungssystem, zum anderen soll allen Personen die Möglichkeit eröffnet werden, auch bei Bedürftigkeit durch ein Zusatzversicherungssystem geschützt zu sein, um vollständigen Krankenversicherungsschutz zu gewährleisten.

Die Organisation des sozialen Sicherungssystems wurde in keiner Weise verändert, alle Krankenversicherungsverhältnisse in der Krankenversicherung bleiben unverändert bestehen. Jede Person, die in keinem bestehenden Krankenversicherungssystem versichert oder mitversichert ist, wird im allgemeinen System pflichtversichert. Die wichtigste Voraussetzung und das entscheidende Kriterium für die Versicherung in der CMU ist der regelmäßige und legale Aufenthalt in Frankreich. Der Zugang zu den Leistungen steht erst nach einem dreimonatigen Aufenthalt in Frankreich offen. Dies gilt allerdings nicht für Flüchtlinge oder für Personen, die einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling im regulären Verfahren gestellt haben.<sup>54</sup> Diese Personen sind somit ohne Wartezeit versichert und haben Anspruch auf Leistungen.<sup>55</sup> Allerdings müssen sie in der Lage sein darzulegen, dass sie sich rechtmäßig in Frankreich aufhalten.<sup>56</sup> Ihr jährliches Einkommen darf eine bestimmte Höhe nicht überschreiten. Außerdem besteht kein Leistungsanspruch, wenn der Asylbewerber Überbrückungsleistung (*allocation temporaire d'attente*) bezieht.

53 Kaufmann, *Gesundheitsschutz für alle Bürger, Soziale Sicherheit*, 1999, 363.

54 Art. R. 380-1 CSS.

55 Art. L. 161-2-1 CSS.

56 Z. B. durch Vorlage eines Schriftstückes der Präfektur oder von OFPRA.

Alle Personen, die über die CMU versichert sind oder die in einem Krankenversicherungssystem versichert sind, aber aus finanziellen Gründen keine Zusatzversicherung abgeschlossen haben und deren Einkommen einen bestimmten Betrag nicht übersteigt, haben Anspruch auf eine beitragsfreie Zusatzkrankensversicherung aus der *couverture complémentaire*, CMU-C. Diese Zusatzleistung übernimmt die Kosten für Gesundheitsausgaben, die nicht über die Basisversicherung CMU abgedeckt sind. Der Leistungsanspruch besteht, anders als für Leistungen aus der Basis – CMU, einen Monat nach der Antragstellung auf die Zusatzversicherung. Mit der CMU und der CMU-C kann der Asylbewerber auch stationäre und nicht stationäre medizinische Leistungen ohne Geldzahlung in Anspruch nehmen.<sup>57</sup>

#### d) Krankenversicherung des allgemeinen Systems

Wenn der Asylbewerber die Überbrückungsleistung (*allocation temporaire d'attente*) bezieht, gilt er als Sozialversicherter und bezieht keine Leistungen aus der CMU. Er ist dann obligatorisch wie jeder andere Arbeitnehmer in der Krankenversicherung (*assurance maladie*) des allgemeinen Systems<sup>58</sup> der sozialen Sicherheit sozialversichert.

### 4. Familienleistungen

Flüchtlinge haben nach Anerkennung ihres Status Anspruch auf Familienleistungen.<sup>59</sup> Allerdings stehen der Realisierung dieses Grundsatzes einige Schwierigkeiten insbesondere verwaltungstechnischer Art entgegen.

### 5. Aktives Solidareinkommen; Mindestsicherungsleistung für Erwerbsfähige

Diese Mindestsicherungsleistung für Erwerbsfähige ist ein aktives Solidareinkommen, das gegebenenfalls den Eintritt in den Arbeitsmarkt fördern kann. Flüchtlinge, die älter als 25 Jahre sind, können nach ihrer Anerkennung als solche das *revenu de solidarité active* (RSA) beziehen.<sup>60</sup>

Das RSA ersetzt als Ausgleichsleistung im europäischen Frankreich das RMI (*revenu minimum d'insertion*). RSA-Empfänger müssen sich aktiv um einen Arbeitsplatz bemühen. Die Höhe des RSA entspricht der früheren Sozialhilfeleistung RMI. Bei einer Arbeitsaufnahme wird die Leistungshöhe um einen bestimmten Prozentsatz pro 100 Euro vermindert. Die Départements übernehmen die Zahlung des Grundanspruchs des RSA (ohne Erwerbsarbeit), der Zentralstaat trägt die Kosten, die durch die nur teilweise Anrechnung eines Arbeitseinkommens entstehen. Die Auszahlung des RSA erfolgt über die örtlich zuständige Familienkasse.

57 Kaufmann, Gesundheitsschutz für alle Bürger, Soziale Sicherheit, 1999, 363.

58 Kaufmann, Soziale Sicherheit in Frankreich. Das allgemeine System. Soziale Sicherheit, 1998, 241.

59 Art. L. 512-2 und D. 512-1 CSS.

60 Art. L. 262-4 CASF.

## V. Zugang zu Arbeitsmarkt und Bildung

### 1. Zugang zum Arbeitsmarkt

Asylbewerber haben seit 1991 nicht mehr ohne weiteres das Recht, eine Beschäftigung aufzunehmen. In jedem Fall benötigt der Antragsteller einen der verschiedenen Erlaubnisscheine.<sup>61</sup> Die Arbeitserlaubnis kann je nach Arbeitsmarktsituation erteilt oder verweigert werden.<sup>62</sup> Eine Beschäftigungsaufnahme ist erst nach einem Jahr erlaubt. Das neue Asylgesetz<sup>63</sup> sieht vor, dass ein Asylbewerber nach neun Monaten die Genehmigung zur Beschäftigungsaufnahme erhalten kann, wenn sein Antrag nach neun Monaten noch nicht beschieden ist.

Anerkannte Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz genießen (B-Flüchtlinge), haben das Recht, eine Beschäftigung auszuüben.

Asylbewerber können eine Arbeitserlaubnis beantragen, wenn ihr Asylantrag nicht fristgerecht beschieden worden ist. Das daraufhin eingeleitete Verfahren ist identisch mit dem für andere ausländische Arbeitnehmer. Wenn ein Asylbewerber Partei in einem laufenden Verfahren vor dem nationalen Gerichtshof für Asylsachen ist, kann er ebenfalls eine Arbeitserlaubnis beantragen. Während des laufenden gerichtlichen oder administrativen Verfahrens steht ihm dann der Arbeitsmarkt wie allen anderen ausländischen Arbeitssuchenden offen. Im Übrigen können Asylbewerber ein Studium weiterführen oder eine berufliche Weiterbildung absolvieren.

Die Überbrückungsleistung ATA kann unter Einhaltung bestimmter Bedingungen hinsichtlich der Beschäftigungsdauer und des erzielten Einkommens während eines Zeitraums von höchstens zwölf Monaten mit einem Arbeitseinkommen kumuliert werden.

### 2. Schulbildung der Kinder von Asylbewerbern

Kinder von Asylbewerbern können ab dem dritten Lebensjahr einen Kindergarten besuchen, allerdings besteht darauf kein Anspruch. Ab dem 6. bis zum 16. Lebensjahr ist der Schulbesuch hingegen allein aufgrund des Alters des Kindes Pflicht.<sup>64</sup> Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden über die Kindersozialhilfe entsprechend betreut.<sup>65</sup> CADA leistet bei der Suche nach einem Kindergarten und bei der Einschulung Unterstützung.

---

61 Art. L. 313-10 *CESEDA*.

62 Art. R. 341-4 C. T.

63 Vgl. Fn. 32.

64 Art. L. 131-1 code de l'éducation.

65 GISTI, Groupe d'information et de soutien des immigrés, *La scolarisation des enfants étrangers*, 3. Auflage, 2007.

## VI. Zusammenfassung

Die sich aus der sehr starken Zunahme der Flüchtlingsströme ergebenden politischen, sozialen und nicht zuletzt auch moralischen Probleme und Pflichten können wohl nur auf EU-Ebene zufriedenstellend geklärt werden. Dazu ist es notwendig, über die Vorschriften der Richtlinie hinausgehende Lösungen zu suchen. Es scheint aber der Wille zu einer umfassenden Lösung zu fehlen. Möglicherweise wird sich die Situation der Flüchtlinge verschlechtern, die starke Zunahme der Flüchtlinge hat auch strengere Grenzkontrollen zur Folge, die im Übrigen wiederum zur Abwehr terroristischer Aktionen durchgeführt werden. Vielleicht werden Wirtschaftsflüchtlinge schneller und früher als bislang zurückgewiesen.<sup>66</sup> Doch wäre das keine Lösung der Herausforderung, die der Staat meistern muss.

---

66 Zum Problem der Wirtschaftsflüchtlinge in Frankreich vor der aktuellen sich zuspitzenden Situation, siehe Interview des ehemaligen Direktors von OFPRA, Jean Brouste, in der Zeitung *Libération* vom 12. Juli 1988, abgedruckt in Plein droit »Les demandes d'asile«.

## Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Österreich

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Unterbringung
- III. Deckung des Lebensunterhalts
- IV. Gesundheitsversorgung
- V. Zugang zum Arbeitsmarkt
- VI. Zusammenfassung und Ausblick

### I. Einführung

In Österreich ist die Zahl der Asylanträge mit 28 027 im Jahr 2014 um gut 60 % gegenüber dem Vorjahr (17 503 in 2013) gestiegen.<sup>1</sup> In 2014 ergingen 27 178 Entscheidungen nach dem Asylgesetz, 39 % der Asylentscheidungen in 2014 fielen positiv aus, was vor allem auf den Bürgerkrieg in Syrien zurückzuführen war.<sup>2</sup>

Die geltenden asylrechtlichen Rechtsgrundlagen (u. a. Asylgesetz, Grundversorgungsvereinbarung und Grundversorgungsgesetze der Länder<sup>3</sup>) stammen in ihrer Grundstruktur im Wesentlichen aus dem Zeitraum 2003 bis 2005. Die damals ausgeprägte gesetzgeberische Aktivität der Regierung aus ÖVP und FPÖ im Asyl- wie auch in anderen Bereichen des »Fremden«-Rechts stand vor dem Hintergrund eines spannungsgeladenen politischen Diskurses um die EU-Osterweiterung 2004.<sup>4</sup> In diesem politischen Umfeld erfolgte mit der Asylgesetznovelle 2003<sup>5</sup> eine Verschärfung des Asylrechts, welche nach einer teilweisen Kassation durch den Verfassungsgerichtshof<sup>6</sup> durch das »Fremdenrechtspaket 2005«<sup>7</sup> überarbeitet wurde. Seither gab es eine Reihe weiterer Reformen, zuletzt wurde zum Zwecke der Umsetzung der Aufnahmerrichtlinie 2013/33/EU das »Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015«<sup>8</sup> beschlossen.

Zum 01.05.2004 trat die »Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde« – kurz Grundversorgungsvereinbarung – in Kraft.<sup>9</sup> Diese zielte auf die »Vereinheitlichung der vorübergehenden

---

1 Vgl. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, <http://www.bfa.gv.at/files/Statistiken/BFA%20Jahresbilanz%202014.pdf>.

2 Vgl. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Fn. 1. Angaben zur Zahl der anhängigen Asylverfahren enthält die Statistik nicht. Auch bei Eurostat sind hierzu keine Angaben zu Österreich vorhanden, vgl. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tps00190&plugin=1>.

3 Auch der sog. »Bartensteinerlass« stammt aus dem Jahr 2004, vgl. zu diesem unten V.

4 Vgl. *Geden, Oliver*, Diskursstrategien im Rechtspopulismus, Wiesbaden, 2006, S. 67 ff., 74 ff.

5 BGBl. I Nr. 101/2003.

6 Vgl. VfGH, Erkenntnis v. 15.10.2004, Geschäftszahl G237/03 u. a.

7 BGBl. I Nr. 100/2005.

8 Nr. 582 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XXV. GP.

9 BGBl. I Nr. 80/2004.

Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde in Bund und Ländern« durch die Regelung eines Grundversorgungsmodells.<sup>10</sup> Außerdem erfolgte eine Aufteilung der Kostentragung nach einem Kostenschlüssel von 60 (Bund) zu 40 (Länder).<sup>11</sup> Die Grundversorgungsvereinbarung ist jedoch nicht Anspruchsgrundlage für die Einzelnen; sie betrifft allein die Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Ländern.<sup>12</sup> In der Folge erließen der Bund und alle Länder einzelne Grundversorgungsgesetze<sup>13</sup>, wobei der Bund für die Asylwerber/innen im Zulassungsverfahren<sup>14</sup> und die Länder ab Zulassung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens<sup>15</sup> zuständig sind.

Die Grundversorgungsvereinbarung erfasst als Zielgruppe unter anderem »Fremde, die einen Asylantrag gestellt haben (Asylwerber), über den noch nicht rechtskräftig abgesprochen ist«<sup>16</sup> und »Fremde mit Aufenthaltsrecht gemäß § 8 i. V. m. § 15 AsylG«<sup>17</sup>, dies sind Personen, denen der Status als subsidiär Schutzberechtigte zuerkannt worden ist. Darüber hinaus sind neben aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abschiebbaren Personen<sup>18</sup> auch Asylberechtigte während der ersten vier Monate nach Asylgewährung erfasst.<sup>19</sup> Diese Personengruppen sind auch vom persönlichen Anwendungsbereich der meisten Grundversorgungsgesetze der Länder erfasst.<sup>20</sup> Eine Besonderheit findet sich im Burgenländischen Landesbetreuungsgesetz, dessen Zielgruppe für die Grundversorgung ausdrücklich auch »Fremde, die Opfer von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel sind oder waren, auch dann, wenn sie illegal nach Österreich eingereist sind«<sup>21</sup>, umfasst. Damit greift die Burgenländische Regelung die Forderung in Art. 21 der Aufnahmerrichtlinie 2013/33/EU, die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen wie unter anderem Opfern des Menschenhandels, zu berücksichtigen, ausdrücklich auf und geht in ihrer Reichweite sogar über das europarechtlich

10 Vgl. Materialien, Nr. 412 der Beilagen, XXII. GP-Vereinbarung Art. 15a B-VG, S. 1.

11 Art. 10 Abs. 1 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9); dauert das Asylverfahren länger als 12 Monate, trägt der Bund die Kosten bis zu seinem rechtskräftigen Abschluss allein, vgl. Art. 11 Grundversorgungsvereinbarung.

12 Vgl. Materialien (Fn. 10), S. 8; *Grüner, Antonia*, Der verfassungsrechtliche Anspruch auf Gewährleistung des Existenzminimums (Teil 1), *Journal für Rechtspolitik* 2009, 97, 105.

13 Vgl. für den Bund BGBl. I Nr. 100/2005 (»Fremdenrechtspaket 2005«), Art. 6; in diesem Zuge wurde der Tites des vormaligen Bundesbetreuungsgesetzes in Grundversorgungsgesetz Bund geändert; zur umstrittenen kompetenzrechtlichen Einordnung der Grundversorgung vgl. *Krysl, Veronika*, Sozialhilfe- und Pflegegerecht, in: *Poier, Klaus/Wieser, Bernd* (Hrsg.), *Steiermärkisches Landesrecht, Band 3 Besonderes Verwaltungsrecht*, Wien, 2010, S. 169, 176 f. m. w. N.

14 § 2 Abs. 1 GVG-Bund (Fn. 13). Das Zulassungsverfahren ist der erste Teil des Asylverfahrens. Das Verfahren ist zuzulassen, wenn der Antrag auf internationalen Schutz voraussichtlich nicht zurückzuweisen ist, vgl. §§ 17 Abs. 4, 28 AsylG.

15 Vgl. z. B. § 1 Abs. 3 Nr. 1 Wiener Grundversorgungsgesetz, LGBl. Nr. 46/2004.

16 Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9).

17 Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9).

18 Art. 2 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 4 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9).

19 Art. 2 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 6 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9).

20 Eine Ausnahme bilden die Länder Tirol und Vorarlberg, in denen Asylberechtigte in den ersten vier Monaten nach Asylgewährung und subsidiär Schutzberechtigte nicht zum grundversorgungsberechtigten Personenkreis gehören, vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 und S. 3 lit. b) i. V. m. § 1 Abs. 4 Mindestsicherungsgesetz – MSG Vorarlberg, LGBl. Nr. 64/2010, sowie § 4 Tiroler Grundversorgungsgesetz, LGBl. Nr. 21/2006.

21 § 2 Abs. 1 S. 3 Nr. 6 Bgl. LBetreuG, LGBl. Nr. 42/2006.

Geforderte hinaus. Die Grundversorgungsgesetze anderer Länder wie auch das des Bundes belassen es hingegen bei allenfalls sehr allgemein gehaltenen Gewährleistungen zur Berücksichtigung besonderer Schutzbedarfe. So wurde durch das »Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015« in § 2 Abs. 1 des Grundversorgungsgesetzes des Bundes lediglich ein neuer Halbsatz aufgenommen, wonach »im Rahmen der Aufnahme in die Grundversorgung etwaige besondere Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen – so weit als möglich – berücksichtigt werden«. Der Gesetzgeber geht dabei davon aus, hierdurch die Vorgaben der Richtlinie 2013/33/EU umzusetzen.<sup>22</sup>

Auch über den persönlichen Anwendungsbereich hinaus unterscheiden sich die Grundversorgungsgesetze der Länder trotz der beabsichtigten Vereinheitlichung nicht unerheblich. Während etwa in Vorarlberg die Regelungen zur Grundversorgung in das Gesetz über die Mindestsicherung<sup>23</sup> integriert sind und im Wesentlichen in einem Verweis auf die Grundversorgungsvereinbarung bestehen<sup>24</sup>, haben etwa die Länder Kärnten, Oberösterreich und Niederösterreich umfangreiche Kataloge von Tatbeständen geregelt, die zur Einschränkung, Einstellung oder Verweigerung der Grundversorgung führen können.<sup>25</sup> Darüber hinaus hat eine Reihe von Ländern in ihren Grundversorgungsgesetzen festgeschrieben, dass die Leistungen ganz oder teilweise im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung erbracht werden.<sup>26</sup> Zu dieser Gestaltung hat der OGH allerdings klargestellt, dass sie nicht geeignet ist, einen Rechtsanspruch auf die Leistungen auszuschließen, da es sich bei den entsprechenden Regelungen des Grundversorgungsgesetzes um Selbstbindungsgesetze handelt, bei deren Ausführung das Land an den Gleichheitssatz gebunden ist.<sup>27</sup>

## II. Unterbringung

Die Grundversorgungsvereinbarung regelt auch die Verteilung der Asylwerber/innen auf die Länder. Gemäß Art. 1 Abs. 4 der Grundversorgungsvereinbarung wird hier jährlich ein Verteilungsschlüssel ermittelt, der sich am Verhältnis der Wohnbevölkerung in den Bundesländern orientiert. Die konkrete Zuteilung übernimmt eine vom Bund eingerichtete Koordinationstelle (Art. 3

22 Vgl. Nr. 582 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XXV. GP – Regierungsvorlage – Erläuterungen, S. 2; anders sieht dies etwa die Menschenrechtsorganisation Amnesty International in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf, vgl. [https://www.amnesty.at/de/view/files/download/showDownload/?tool=12&feld=download&sprach\\_connect=280](https://www.amnesty.at/de/view/files/download/showDownload/?tool=12&feld=download&sprach_connect=280), S. 11.

23 MSG Vorarlberg (Fn. 20).

24 Vgl. § 3 Abs. 4 i. V. m. § 7 MSG Vorarlberg (Fn. 20).

25 Vgl. etwa § 3a Kärntner GrvG, LGBl Nr. 43/; § 8 NÖ Grundversorgungsgesetz, LGBl. 9240-0; § 3 Abs. 2 Oö. Grundversorgungsgesetz, LGBl.Nr. 12/2007.

26 Vgl. etwa § 9 Abs. 3 Kärntner GrvG (Fn. 25); § 12 Abs. 1 Salzburger Grundversorgungsgesetz, LGBl Nr. 35/2007. Art. 17 der Österreichischen Bundesverfassung (B-VG) bildet den Kompetenztitel für den Erlass von Gesetzen, die in Privatwirtschaftsverwaltung bzw. von Bund oder Land als Träger von Privat-rechten vollzogen werden; sie verfügen eine Selbstbindung des Rechtsträgers. Der Rechtsschutz gegen Akte iRd. Privatwirtschaftsverwaltung erfolgt vor den ordentlichen Gerichten. Vgl. hierzu *Grabenwarter, Christoph/Holoubek, Michael*, Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien, 2009, Rn. 715 ff., 1024; *Kneihls, Benjamin*, Verfassungs- und Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Wien, 2008, S. 135.

27 Vgl. OGH v. 27.3.2012, 4 Ob 213/11v, JBl. 2012, 453, 455.

Abs. 2 Nr. 1 der Grundversorgungsvereinbarung). Der Bund selbst führt nach Art. 3 Abs. 1 die Erstaufnahmestellen. Vor Neuerrichtung oder Schließung einer Bundes-Betreuungsstelle muss der Bund das Einvernehmen mit dem jeweiligen Bundesland herstellen. Mit dem »Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015« wurde in § 2 des Grundversorgungsgesetzes-Bund ein neuer Absatz 1a eingeführt, der klarstellt, dass kein Anspruch der Asylwerber/innen auf Versorgung in einer bestimmten Betreuungseinrichtung des Bundes oder in einem bestimmten Bundesland besteht. Bei Bedarf soll ferner eine Verlegung von Asylwerber/innen, die bereits in einer Betreuungseinrichtung des Bundes versorgt werden, in eine andere Betreuungseinrichtung des Bundes zulässig sein. Nach einer formlosen Mitteilung, in welcher Betreuungseinrichtung des Bundes die Grundversorgung künftig gewährt werde und der Ermöglichung der kostenlosen Anreise zu dieser soll es den Asylwerber/innen nicht mehr gestattet sein, sich in der vormals zuständigen Einrichtung aufzuhalten.

Das Bundesbetreuungsgesetz von 1991 enthielt noch eine Regelung, wonach »Asylwerber [...] möglichst in privaten Unterkünften, ausnahmsweise und nur im unbedingt notwendigen Ausmaß in Betreuungsheimen des Bundes unterzubringen« waren.<sup>28</sup> Nach geltendem Recht gewährt der Bund – also bis eine Entscheidung im Zulassungsverfahren ergeht – eine »Unterbringung, in der die Versorgung der Grundbedürfnisse eines Asylwerbers faktisch gewährleistet wird«<sup>29</sup> und auch die Grundversorgung durch die Länder umfasst nur mehr die »Unterbringung in geeigneten Unterkünften«<sup>30</sup>, was in der Regel organisierte Quartiere sind.<sup>31</sup>

Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit der Unterbringung in individuellen, von den »Fremden« selbst gemieteten Unterkünften.<sup>32</sup> Praktisch überwiegt die Unterbringung in organisierten Quartieren.<sup>33</sup> In Tirol ist sogar ausdrücklich ein Vorrang der Unterbringung in organisierten Unterkünften festgeschrieben.<sup>34</sup> Niederösterreich hat klargestellt, dass kein Anspruch auf Gewährung einer individuellen Unterkunft besteht.<sup>35</sup> Im Burgenland ist eine Unterbringung in Privatquartieren grundsätzlich nur bei Bestehen eines mittels Vertrages nachgewiesenen Hauptmietverhältnisses möglich. Bei Vorlage eines Untermietvertrages ist die Zulässigkeit der Untervermietung nachzuweisen.<sup>36</sup> Dabei sind jedoch organisierte Quartiere nicht zwingend mit Mas-

28 Vgl. BGBl. 1991 I, 405, § 4; diese Regelung wurde durch Bundesgesetz vom 27.04.2004 (BGBl. 2004 I, 32, Art. 2) geändert.

29 § 2 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 4, Nr. 5 GVG-Bund (Fn. 13).

30 Vgl. Art. 6 Abs. 1 Nr. 1 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9); ebenso in den Landesgesetzen.

31 Vgl. zu diesen *Pehm, Raimund*, Provisorien als Dauereinrichtung. Zur Wahl organisierter Unterkünfte für Asylsuchende durch die öffentliche Hand, ÖZS 2006, 66 ff.

32 Vgl. dazu etwa Art. 6 Abs. 1 Nr. 3, Art. 9 Nr. 2 und Nr. 3 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9); ebenso in den meisten Landesgesetzen.

33 Vgl. Asylkoordination Österreich (Hrsg.), *Knapp, Anny*, Leben im Flüchtlingsquartier. Standards in der Versorgung und Betreuung von Asylsuchenden, Dezember 2010, [http://www.asyl.at/fakten\\_2/leben\\_im\\_fluechtlingsquartier.pdf](http://www.asyl.at/fakten_2/leben_im_fluechtlingsquartier.pdf), S. 13.

34 Vgl. § 2 Abs. 2 Tiroler Grundversorgungsgesetz (Fn. 20).

35 Vgl. § 7 Abs. 2 NÖ Grundversorgungsgesetz (Fn. 25).

36 § 4 Abs. 1 Nr. 1 Bgld. LBetreuG (Fn. 21).

senunterkünften gleichzusetzen. So bestehen insbesondere in Vorarlberg sehr viele organisierte Unterkünfte in Ein- und Zweifamilienhäusern.<sup>37</sup>

Für die Grundversorgungsberechtigten dürfte es praktisch auch deshalb schwierig sein, in individuelle Unterkünfte zu ziehen, weil die hierfür vorgesehenen Kostenhöchstsätze für die Miete regelmäßig kaum ausreichend sein dürften. Sie betragen 120 Euro für eine Einzelperson und 240 Euro für Familien ab zwei Personen.<sup>38</sup>

Die Grundversorgungsvereinbarung und die Landesgesetze enthalten – wie von Art. 19 der Aufnahme-RL 2003/9/EG bzw. in der Neufassung Art. 24 Abs. 2 RL 2013/33/EU verlangt – Sonderregelungen für unbegleitete minderjährige »Fremde«. Ihre Unterbringung hat in Wohngruppen, Wohnheimen, einer sonstigen geeigneten organisierten Unterkunft, in betreutem Wohnen oder in individueller Unterbringung zu erfolgen. Weiter sind spezielle Betreuungsleistungen wie etwa eine Tagesstrukturierung und die Erarbeitung eines Integrationsplanes sowie Maßnahmen zur Durchführung von Schul-, Ausbildungs- und Berufsvorbereitungsaktivitäten vorgesehen.<sup>39</sup>

Nach Anerkennung ihres Asylanspruchs können Asylberechtigte innerhalb der ersten vier Monate<sup>40</sup> noch die im Rahmen der Grundversorgung zur Verfügung gestellte Unterbringung in Anspruch nehmen. Anschließend müssen sie sich eigenständig um eine Unterkunft bemühen, im Bedarfsfall erhalten sie wie österreichische Staatsangehörige die bedarfsorientierte Mindestsicherung.<sup>41</sup> Sogenannten Kontingentflüchtlingen ist gemäß § 3a AsylG von Amts wegen und ohne weiteres Verfahren der Status als Asylberechtigte zuzuerkennen, insofern gilt für sie dasselbe. Subsidiär Schutzberechtigte können entweder weiter in der Grundversorgung verbleiben<sup>42</sup> oder ebenfalls – sofern sie bedürftig sind – Mindestsicherung beantragen.

### III. Deckung des Lebensunterhalts

Die Kostenhöchstsätze in der Grundversorgungsvereinbarung, auf die die meisten Landesgesetze Bezug nehmen, sehen für individuell untergebrachte

37 Vgl. *Al-ataby, Khaldon/Singer, Raffaella*, Die Grundversorgung in Vorarlberg: Ein Beispiel politischer Kontinuität, in: *Rosenberger, Sieglinde* (Hrsg.), *Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus*, Wien, 2010, S. 125, 136.

38 Vgl. Art. 9 Nr. 3 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9) (i. V. m. der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über eine Erhöhung ausgewählter Kostenhöchstsätze des Art. 9 der Grundversorgungsvereinbarung, BGBl. I Nr. 46/2013), auf den viele Landesgesetze verweisen; einige Länder haben auch eigene Kostenhöchstsätze geregelt, die aber jenen in der Grundversorgungsvereinbarung entsprechen, vgl. § 6 Abs. 1 lit. c Kärntner GrVG (Fn. 25), ebenso § 1 Abs. 1 Nr. 2 der Salzburger Kostenhöchst- und Freibetrags-Verordnung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde, LGBl. Nr. 53/2013.

39 Vgl. Art. 7 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9) und die entsprechenden Regelungen in den Landesgesetzen.

40 Anders in Tirol und Vorarlberg, vgl. oben Fn. 20.

41 Vgl. zu dieser die frühere Sozialhilfe ablösenden Leistung die Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung, BGBl. I Nr. 96/2010; zu Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten vgl. Art. 4 Abs. 3 Nr. 2 dieser Vereinbarung sowie die einzelnen Landesgesetze.

42 Anders in Tirol und Vorarlberg, vgl. oben Fn. 20.

Personen für die Verpflegung monatlich 200 Euro für Erwachsene, 90 Euro für Minderjährige und 190 Euro für unbegleitete Minderjährige vor.<sup>43</sup> Für Personen in organisierten Unterkünften sind für Unterbringung und Verpflegung pro Person und Tag 19 Euro vorgesehen.<sup>44</sup> Diese Personen erhalten außerdem ein »Taschengeld« von 40 Euro pro Monat.<sup>45</sup> Für unbegleitete Minderjährige gelten für Unterbringung, Verpflegung und Betreuung je nach Art der Unterbringung und Betreuungsschlüssel unterschiedliche Kostenhöchstsätze.<sup>46</sup>

Für Freizeitaktivitäten in organisierten Quartieren ist pro Person ein monatlicher Höchstbetrag von 10 Euro vorgesehen, für Bekleidung jährlich pro Person 150 Euro.<sup>47</sup> Die Bekleidungshilfe kann als Sach- oder Geldleistung erbracht werden<sup>48</sup>, in der Praxis werden regelmäßig Gutscheine ausgegeben.<sup>49</sup> Für Schüler/innen sieht die Grundversorgungsvereinbarung die Übernahme der für den Schulbesuch erforderlichen Fahrtkosten nach den Tarifsätzen der jeweiligen Verkehrsunternehmen und die Bereitstellung des Schulbedarfs bis zu einem Umfang von 200 Euro pro Kind und Jahr vor.<sup>50</sup>

Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte können, sofern sie bedürftig sind, nach Maßgabe der jeweiligen Landesgesetze die bedarfsorientierte Mindestsicherung beanspruchen.<sup>51</sup> Hinsichtlich weitergehender Leistungen sind subsidiär Schutzberechtigte hingegen den Asylberechtigten nicht umfassend gleichgestellt. Insbesondere die dem deutschen Kindergeld entsprechende Familienbeihilfe und das dem deutschen Elterngeld entsprechende pauschale Kinderbetreuungsgeld können subsidiär Schutzberechtigte nur beanspruchen, wenn sie keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten und unselbständig oder selbständig erwerbstätig sind.<sup>52</sup>

Bis 2013 existierte überdies eine restriktive Verwaltungspraxis, die zu einer zusätzlichen Erschwernis für subsidiär Schutzberechtigte bei der Beanpruchung dieser Familienleistungen führte. So wurde bei der Prüfung, ob Leistungen aus der Grundversorgung bezogen werden, eine gesetzlich nicht vorgesehene »Familienbetrachtung« vorgenommen und die Familienleistung

43 Vgl. Art. 9 Nr. 2 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9) i. V. m. der Vereinbarung über eine Erhöhung ausgewählter Kostenhöchstsätze (Fn. 38), sowie die entsprechenden Landesregelungen.

44 Vgl. Art. 9 Nr. 1 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9) i. V. m. der Vereinbarung über eine Erhöhung ausgewählter Kostenhöchstsätze (Fn. 38), sowie die entsprechenden Landesregelungen.

45 Vgl. Art. 9 Nr. 4 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9) sowie die entsprechenden Landesregelungen.

46 Bei Wohngruppen (mit Betreuungsschlüssel 1:10) pro Person und Tag 77 Euro, in Wohnheimen (mit Betreuungsschlüssel 1:15) 62 Euro und in betreutem Wohnen (mit Betreuungsschlüssel 1:20), oder in sonstigen geeigneten Unterkünften 39 Euro, vgl. Art. 9 Nr. 7 der Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9) i. V. m. der Vereinbarung über eine Erhöhung ausgewählter Kostenhöchstsätze (Fn. 38).

47 Art. 9 Nr. 12, Nr. 14 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9) und die entsprechenden Regelungen in den Landesgesetzen.

48 Vgl. Art. 6 Abs. 1 Nr. 12 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9) und die entsprechenden Regelungen in den Landesgesetzen.

49 Vgl. bspw. für Salzburg: <http://www.salzburg.gv.at/grundversorgung.pdf>, S. 10.

50 Vgl. Art. 6 Abs. 1 Nr. 10, Art. 9 Nr. 10, Nr. 11 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9) und die entsprechenden Regelungen in den Landesgesetzen.

51 Vgl. Fn. 41.

52 Vgl. zur Familienbeihilfe § 3 Abs. 4 Familienlastenausgleichsgesetz, BGBl. Nr. 376/1967 i. d. F. d. BGBl. I Nr. 53/2014, sowie für das Kinderbetreuungsgeld § 2 Abs. 1 Nr. 5 lit. c) Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG), BGBl. I Nr. 103/2001.

nur zuerkannt, wenn die gesamte Familie keine Leistungen aus der Grundversorgung oder der Mindestsicherung beanspruchte. Zudem wurde nicht nur auf den tatsächlichen Bezug, sondern auch auf die bloße Berechtigung zum Bezug von Grundversorgungsleistungen abgestellt. Diese Verwaltungspraxis wurde auf Druck der Volksanwaltschaft<sup>53</sup> Anfang 2013 dahingehend geändert, dass nur noch der tatsächliche Bezug von Grundversorgungsleistungen durch den antragstellenden Elternteil oder das Kind dem Anspruch auf die Familienleistungen entgegensteht.<sup>54</sup>

#### IV. Gesundheitsversorgung

Die Gesundheitsversorgung im Rahmen der Grundversorgung erfolgt durch Einbeziehung in die gesetzliche Krankenversicherung. Gemäß § 9 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales »Gruppen von Personen, die keinem Erwerbe nachgehen [...] und einer gesetzlichen Pflichtversicherung für den Fall der Krankheit nicht unterliegen, aber eines Versicherungsschutzes bedürfen«, durch Verordnung in die gesetzliche Krankenversicherung einbeziehen. Diese Einbeziehungsverordnung<sup>55</sup>, die unter anderem Teilnehmer/innen an Lehrgängen der Arbeitsmarktverwaltung oder Auszubildende in bestimmten sozialen Einrichtungen auflistet, bezieht seit 1991 auch Asylwerber/innen in Bundesbetreuung<sup>56</sup> und seit 2004 auch »Fremde« in der Grundversorgung<sup>57</sup> ein. Die Beitragszahlung erfolgt im Rahmen der Grundversorgung durch den Bund bzw. das Land.<sup>58</sup>

Damit sind Grundversorgungsberechtigte im Wesentlichen den übrigen Versicherten gleichgestellt. Eine Besonderheit besteht in Bezug auf die e-card, die – vergleichbar mit der Elektronischen Gesundheitskarte in Deutschland – als Teil des Elektronischen Verwaltungssystems der Sozialversicherung als »Schlüssel« für den Zugang zu diesem dient.<sup>59</sup> Gemäß § 3 Abs. 9 Nr. 4 der Musterkrankenordnung (MKO)<sup>60</sup>, welche das Nähere zur e-card regelt, lehnen die Krankenkassen die Ausstellung der e-card für Personen ab, deren Versicherungsschutz auf § 1 Nr. 17 oder Nr. 19 der Einbeziehungsverordnung beruht. Diese Personen erhalten nach § 3 Abs. 8 MKO einen e-card-Ersatzbeleg. Von der grundsätzlich für jedes verordnete Heilmittel fälligen Rezept-

53 Vgl. zur Volksanwaltschaft Art. 148a ff. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i. d. F. d. BGBl. I Nr. 102/2014.

54 Vgl. hierzu die Pressemitteilung der Volksanwaltschaft: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/78t14/Presseausendung%20subsidi%C3%A4r%20Schutzberechtigte.pdf>.

55 BGBl. Nr. 420/1969 i. d. F. d. BGBl. II Nr. 262/2010.

56 Vgl. § 1 Nr. 17, eingeführt durch BGBl. Nr. 669/1991.

57 Vgl. § 1 Nr. 19, eingeführt durch BGBl. II, Nr. 165/2004.

58 Vgl. Art. 6 Abs. 1 Nr. 5 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9) sowie die entsprechenden Landesregelungen.

59 Vgl. §§ 31a ff. ASVG.

60 Rechtsgrundlage für den Erlass der MKO durch den Hauptverband der Träger der Krankenversicherung ist § 456 Abs. 2 ASVG; die MKO ist abrufbar unter [https://www.avsv.at/avi/dokument/binaerdokument\\_download.pdf?dokid=2011%3D106&dokStat=0&contTyp=application%2Fpdf](https://www.avsv.at/avi/dokument/binaerdokument_download.pdf?dokid=2011%3D106&dokStat=0&contTyp=application%2Fpdf).

gebühr i. H. v. 5,55 Euro<sup>61</sup> sind Asylwerber/innen und »unterstützungswürdige Fremde« befreit.<sup>62</sup>

Soweit Asylberechtigte oder subsidiär Schutzberechtigte die bedarfsorientierte Mindestsicherung beziehen, sind sie in diesem Rahmen ebenfalls in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen.<sup>63</sup>

## V. Zugang zum Arbeitsmarkt

Für die Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit durch Asylwerber/innen gelten die Regelungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG).<sup>64</sup> Nach § 4 Abs. 1 AuslBG ist einem Arbeitgeber auf Antrag eine Beschäftigungsbewilligung für die Beschäftigung eines/einer Asylwerber/in zu erteilen, wenn die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die Beschäftigung zulässt und wichtige öffentliche und gesamtwirtschaftliche Interessen nicht entgegenstehen. Voraussetzung ist ferner, dass die betreffende Person seit drei Monaten zum Asylverfahren zugelassen ist<sup>65</sup> und über einen faktischen Abschiebeschutz<sup>66</sup> oder ein Aufenthaltsrecht<sup>67</sup> verfügt. Im Rahmen der Arbeitsmarktprüfung, auf die § 4 Abs. 1 AuslBG verweist, ist gemäß § 4b AuslBG zu prüfen, ob für die zu besetzende Stelle weder ein/e Inländer/in noch ein/e am Arbeitsmarkt verfügbare/r Ausländer/in zur Verfügung steht. Unter den verfügbaren Ausländer/innen sind dabei Personen mit Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, EWR-Bürger/innen, Schweizer/innen, türkische Assoziationsarbeitnehmer/innen und Ausländer/innen mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang<sup>68</sup> zu bevorzugen.

Diese gesetzlichen Vorgaben dürften in der Praxis bereits für sich genommen Asylwerber/innen die Aufnahme einer regulären Beschäftigung häufig unmöglich machen. Ungeachtet dessen existiert ein Erlass des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit an den österreichischen Arbeitsmarktservice vom April 2004, wonach für Asylwerber/innen während eines laufenden Asylverfahrens nur befristete Beschäftigungsbewilligungen im Rahmen der Saisonkontingente gemäß § 5 Abs. 2 AuslBG zu erteilen sind.<sup>69</sup> Nach dieser Regelung kann das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz bei einem vorübergehenden zusätzlichen Arbeitskräftebedarf durch Verordnung zahlenmäßige Kontingente für eine zeitlich befris-

61 Vgl. § 136 Abs. 3 ASVG.

62 Vgl. § 7 der Richtlinien für die Befreiung von der Rezeptgebühr des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger gemäß § 31 Abs. 5 Nr. 16 ASVG (RRZ 2008), [https://www.avsv.at/avi/dokument/binaerdokument\\_download.pdf?dokid=2008%3D5&dokStat=0&confTyp=application%2Fpdf](https://www.avsv.at/avi/dokument/binaerdokument_download.pdf?dokid=2008%3D5&dokStat=0&confTyp=application%2Fpdf).

63 Vgl. § 1 Nr. 20 der Einbeziehungsverordnung (Fn. 55).

64 BGBl. Nr. 218/1975 i. d. F. d. BGBl. I Nr. 72/2013.

65 Zum Zulassungsverfahren vgl. oben Fn. 14.

66 Dieser gilt ab Stellung des Asylantrags bis zur Erlassung einer durchsetzbaren Entscheidung, vgl. § 12 Abs. 1 AsylG.

67 Vgl. zum Aufenthaltsrecht während des Asylverfahrens §§ 12, 13 AsylG.

68 Vgl. hierzu § 17 AuslBG.

69 GZ 435.006/6-II/7/04; nicht kundgemacht, abrufbar unter [http://www.asyl.at/fakten\\_2/EU-Erweiterungs-Erlass\\_Bartensteinerlass.pdf](http://www.asyl.at/fakten_2/EU-Erweiterungs-Erlass_Bartensteinerlass.pdf).

tete (längstens sechs Monate) Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in einem bestimmten Wirtschaftszweig oder für die kurzfristige (längstens sechs Wochen) Zulassung ausländischer Erntehelfer/innen festlegen.<sup>70</sup> Der nach dem damaligen Minister für Wirtschaft und Arbeit benannte sog. »Bartensteinerlass« ist politisch wie rechtlich hoch umstritten. Politische Bemühungen zu seiner Abschaffung blieben bislang erfolglos.<sup>71</sup> Da der Erlass über eine bloße konkretisierende Auslegung der Regelungen des AuslBG hinausgeht, diese vielmehr für Asylwerber/innen contra legem einschränkt, wird seine Rechtmäßigkeit bestritten.<sup>72</sup>

Jenseits der Saison- und Erntehilfetätigkeiten bleibt Asylwerber/innen nur die Annahme von Hilfsarbeiten in der Unterkunft oder im öffentlichen Raum. So sehen einige Grundversorgungsgesetze vor, dass sie mit ihrem Einverständnis zu Hilfstätigkeiten im unmittelbaren Zusammenhang mit ihrer Unterbringung – z. B. Reinigung, Küchenbetrieb, Transporte oder Instandhaltung – und zu gemeinnützigen Hilfstätigkeiten für Bund, Land oder Gemeinde – z. B. Landschaftspflege und -gestaltung, Betreuung von Park- und Sportanlagen, Unterstützung in der Administration – herangezogen werden können.<sup>73</sup> Der für solche Hilfstätigkeiten zu gewährende »Anerkennungsbeitrag« gilt nicht als Entgelt i. S. d. ASVG und unterliegt nicht der Einkommensteuerpflicht.<sup>74</sup>

Nach der Anerkennung als Asylberechtigte/r oder als subsidiär Schutzberechtigte/r erhalten diese Personengruppen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt, sie sind dann nicht mehr vom Geltungsbereich des AuslBG erfasst.<sup>75</sup> Für subsidiär Schutzberechtigte galt bis Ende 2007 im ersten Jahr nach der Anerkennung dieses Status noch das AuslBG mit der Folge, dass eine Arbeitsmarktprüfung durchzuführen war. Seit 2008 sind sie den Asylberechtigten gleichgestellt.<sup>76</sup>

Nach § 46a Fremdenpolizeigesetz (FPG)<sup>77</sup> »geduldete« Personen erhalten gemäß § 57 Abs. 1 Nr. 1 AsylG nach einem Jahr »Duldung« die »Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz«, mit der sie zur Aufnahme einer Beschäftigung noch eine Beschäftigungsbewilligung nach dem AuslBG benötigen. Erst bei einer Verlängerungsmitteilung frühestens drei Monate vor Ablauf der Gültigkeitsdauer dieses Aufenthaltstitels erhalten sie, wenn die Voraussetzungen der »Duldung« gemäß § 46a FPG weiterhin vorliegen, die sogenannte »Rot-

70 Vgl. bspw. die Verordnung für die befristete Beschäftigung von AusländerInnen in der Land- und Forstwirtschaft für das Jahr 2015, BGBl. II Nr. 366/2014.

71 Vgl. den Ausschussbericht zu einem Entschließungsantrag v. 17.2.2009, Nr. 1189 der Beilagen, XXIV. GP.

72 Vgl. *Ammer, Margit*, Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende aus menschenrechtlicher Perspektive, Juridikum 1/2013, 28, 29.

73 Vgl. etwa § 7 Abs. 3 GVG-Bund (Fn. 13), § 3 Abs. 8 Kärntner GrvG (Fn. 25); § 4 Abs. 6 Steiermärkisches Betreuungsgesetz, LGBl. Nr. 101/2005.

74 § 7 Abs. 5 GVG-Bund (Fn. 13); § 4 Abs. 8 Steiermärkisches Betreuungsgesetz (Fn. 73) stellt klar, dass die Tätigkeiten kein Dienstverhältnis begründen.

75 § 1 Abs. 2 lit. a AuslBG.

76 BGBl. I Nr. 78/2007.

77 Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetiteln (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG), BGBl. I Nr. 100/2005.

Weiß-Rot – Karte plus«, mit der sie gemäß § 17 Nr. 1 AuslBG unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben.<sup>78</sup>

## VI. Zusammenfassung und Ausblick

Insgesamt bewegt sich die österreichische Grundversorgung deutlich unter dem Niveau der bedarfsorientierten Mindestsicherung.<sup>79</sup> Die erstmalige Anpassung der Kostenhöchstsätze für Unterbringung und Verpflegung im Jahr 2013 blieb mit rund 10 % deutlich hinter der Inflation gegenüber 2005 (ca. 18 %<sup>80</sup>) zurück. Das »Taschengeld« iHv. monatlich 40 Euro blieb seit Einführung der Grundversorgung gänzlich unverändert.

Wenn die bedarfsorientierte Mindestsicherung als System zur Gewährung eines zu einem menschenwürdigen Leben erforderlichen Mindeststandards den Zweck hat, dem betroffenen Personenkreis das Existenzminimum zu gewähren<sup>81</sup>, so muss davon ausgegangen werden, dass die Grundversorgung dieses Existenzminimum nicht deckt. Damit kann die Republik Österreich die unterschiedliche Behandlung von Asylsuchenden und eigenen Staatsangehörigen vor Art. 17 Abs. 5 der RL 2013/33/EU allenfalls dadurch rechtfertigen, dass den Asylwerber/innen materielle Unterstützung teilweise in Form von Sachleistungen gewährt wird. Dort, wo die Unterstützung jedoch nicht in Form von Sachleistungen gewährt wird, insbesondere im Falle der individuellen Unterbringung in privat angemietetem Wohnraum, ist ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung nicht ersichtlich. Die Höchstsätze für die individuelle Unterbringung sind in der Praxis zumeist zu niedrig, um auf dem Wohnungsmarkt eine Unterkunft anmieten zu können, was die selbständige Lebensführung der Asylwerber/innen deutlich erschwert.<sup>82</sup>

Durch die angesichts des »Bartensteinerlasses« faktische Unmöglichkeit, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen, bleiben die Betroffenen damit während des gesamten Asylverfahrens<sup>83</sup> von der Grundversorgung und nicht

78 Vgl. §§ 57 Abs. 1 Nr. 1, 59 Abs. 4 AsylG i. V. m. § 41a Abs. 3 Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG), BGBl. I Nr. 100/2005.

79 So beträgt beispielsweise in Wien der Mindeststandard für eine volljährige alleinstehende Person 827,82 Euro, vgl. § 1 Abs. 1 der Verordnung der Wiener Landesregierung zum Gesetz zur bedarfsorientierten Mindestsicherung in Wien (WMG-VO), LGBl. Nr. 39/2010, i. V. m. § 8 Wiener Mindestsicherungsgesetz (WMG), LGBl. Nr. 38/2010.

80 Vgl. *Bundesanstalt Statistik Österreich*, Inflationsraten und Indizes des VPI von 1999 bis 2014, [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/preise/verbraucherpreisindex\\_vpi\\_hvpi/023344.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/preise/verbraucherpreisindex_vpi_hvpi/023344.html).

81 So ausdrücklich der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 12.10.2012 (Geschäftszahl: G56/11 u. a.) zur plötzlichen Kürzung der Mindestsicherung in Kärnten um rund ein Fünftel.

82 Zwar beträgt auch iRd. Mindestsicherung der Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs nur 25 % des Mindeststandards, z. B. für Wien 206,96 Euro, vgl. § 1 Abs. 1 lit. a) WMG-VO (Fn. 79); jedoch wird bei einem darüber hinausgehenden Bedarf eine Mietbeihilfe zuerkannt, vgl. § 9 WMG (Fn. 79) i. V. m. § 2 WMG-VO.

83 Nach Angaben des Innenministeriums beträgt die Dauer bis zur Entscheidung über einen Antrag auf Asyl in erster Instanz in Österreich durchschnittlich vier Monate, vgl. <http://diepresse.com/home/politik/innen/politik/4753488/MikLLeitner-stoppt-Asylverfahren-ab-sofort>. Die Asylstatistiken des Bundesministeriums für Inneres enthalten jedoch keine offiziellen Angaben zur Verfahrensdauer, vgl. [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Asylwesen/statistik/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Asylwesen/statistik/start.aspx).

selten von der dauerhaften Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften abhängig.

Zumindest teilweise verbessert wurden zuletzt die Möglichkeiten für junge Asylwerber/innen, eine Lehrausbildung aufzunehmen. Durch Ministerialerlass (sog. »Lehrlingserlass«) wurde der sog. »Bartensteinerlasses« im Juni 2012 dahingehend gelockert, dass bei Vorliegen der allgemeinen Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 AuslBG – eine Arbeitsmarktprüfung bleibt also erforderlich – für jugendliche Asylwerber/innen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres Beschäftigungsbewilligungen außerhalb der Saisonkontingente für die gesamte Dauer der Lehrzeit erteilt werden können.<sup>84</sup> Erforderlich ist aber, dass es sich um eine Ausbildung zu einem Lehrberuf handelt, in dem »ein nachgewiesener Lehrlingsmangel besteht«. Zur Begründung führt das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) aus, man halte es »im Hinblick auf die inzwischen geänderten arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Rahmenbedingungen für vertretbar«, den Betroffenen »für die Dauer ihres Asylverfahrens eine Ausbildung und eine sinnvolle Beschäftigung zu ermöglichen, die später – auch bei negativem Verfahrensausgang – anderswo nutzbringend eingesetzt werden kann.«<sup>85</sup> Durch ergänzenden Erlass vom März 2013 wurde die Altersgrenze auf 25 Jahre angehoben, da sich »die Altersgrenze von 18 Jahren als zu einschränkend erwiesen [habe], um die Zielgruppe ausreichend zu erfassen.«<sup>86</sup> Letztlich bleibt die Verwaltungspraxis aber auch damit hinter den gesetzlichen Vorgaben des AuslBG zurück, da die gesetzlich nicht vorgesehene Beschränkung auf Lehrberufe mit »nachgewiesenem Lehrlingsmangel« fortbesteht.

Auch im Übrigen setzt das österreichische Asyilleistungsrecht wenig auf Unterstützung der Asylsuchenden bei Integration und Selbständigkeit. So ist etwa ein Kostensatz für Deutschkurse nur für unbegleitete minderjährige »Fremde« vorgesehen.<sup>87</sup> Die übrigen »Fremden« sind auf die kostenlosen Angebote beispielsweise von Caritas und Nichtregierungsorganisationen angewiesen.

---

84 GZ: BMAK-435.006/0005-VI/AMR/7/2012; nicht kundgemacht, abrufbar unter [http://www.asyl.at/fakten\\_2/Lehrlingserlass.pdf](http://www.asyl.at/fakten_2/Lehrlingserlass.pdf).

85 Vgl. Lehrlingserlass (Fn. 84), S. 1.

86 GZ: BMAK-435.006/0005-VI/B/7/2013; nicht kundgemacht, abrufbar unter [http://www.asyl.at/fakten\\_2/2013\\_lehrlingserlass\\_ergaenzung.pdf](http://www.asyl.at/fakten_2/2013_lehrlingserlass_ergaenzung.pdf).

87 Vgl. Art. 9 Nr. 13 Grundversorgungsvereinbarung (Fn. 9): 3,63 Euro pro Unterrichtseinheit pro Person bei maximal 200 Einheiten.

Tineke Dijkhoff

## Social Protection for Asylum Seekers in the Netherlands

### Table of Content

- I. Introduction
  - 1. Legal framework and procedures
  - 2. Institutional framework
  - 3. Facts and figures
- II. Reception facilities
  - 1. Central Reception Location: all asylum seekers who have entered the country over land
  - 2. Process Reception Locations: all asylum seekers after their stay in the CRL
  - 3. Asylum Seekers' Centre: most asylum seekers after the completion of the regular procedure
  - 4. Application Centre Schiphol and Border Detention Centre: asylum seekers who have entered the country by plane or boat
  - 5. Housing of Unaccompanied Minors
  - 6. Housing after asylum has been granted
  - 7. Freedom restricting location: asylum seekers whose applications are rejected
  - 8. Family locations
  - 9. Income and means test
- III. Financial support
- IV. Health care
- V. Access to the labour market
  - 1. Work permit
  - 2. Lawful stay
  - 3. Eligible to benefits
  - 4. Maximum number of weeks
  - 5. General labour market conditions
  - 6. Financial contribution to the COA
- VI. Recent developments and discussions
  - 1. »Administrative departure« of rejected asylum seekers
  - 2. Detention of asylum seekers
- VII. Concluding remarks

### I. Introduction

Until 1987, asylum seekers generally had to arrange for their own housing, often assisted by volunteer workers. After arrival in the Netherlands, they had to apply for a residence permit, which was valid for one year, with the alien's police. With this permit they were entitled to a cash benefits on the basis of the General Social Assistance Act (*Algemene bijstandswet*).<sup>1</sup> The Dutch Association for Refugees supported the asylum seekers by organising temporary housing, often in buildings that were temporarily made available by the

---

<sup>1</sup> For the history of aliens policy, see: F. Alink, *Crisis als kans? (Opportunity to reform?)* (diss.), Amsterdam University Press 2006.

municipalities; from there they could search for more permanent places to live. Most asylum seekers moved to bigger cities, where they often had to live with too many people in small rooms with insufficient facilities. The situation worsened during the early 80s, when large numbers of Tamils from Sri Lanka sought asylum in the country. Because of the dire living conditions, many incidents of violence occurred, which turned asylum policies into a hot topic in society and politics. As a result, in 1985 the government adopted a temporary regulation on the reception of Tamils and organised provisional reception centres spread throughout the country. From that time on, Tamils constituted a separate group among asylum seekers. They were no longer entitled to a cash benefit as other asylum seekers were. The conditions in the Tamil centres were very poor and social unrest continued to grow.

Finally, in November 1987, the Reception of Asylum Seekers Regulation came into force, which put an end to ad-hoc reception policies and private initiatives. The regulation provided for a decentralised reception model. Where possible, asylum seekers obtained housing from a municipality. Four collective reception centres were created as supplementary reception possibilities in case of a sudden increase in the influx of asylum seekers or if housing in a municipality was not yet available. In 1994, the next reform took place. The new Aliens Act came into force, involving far-reaching changes for both the asylum procedures and the reception of asylum seekers. The Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (*Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, COA*), responsible for the reception of all asylum seekers, was established by law.<sup>2</sup> The Immigration and Naturalisation Service became the one organisation responsible for the implementation of the asylum procedures. It was an extremely turbulent period, since in 1994 the Netherlands was also confronted with 52 000 asylum applications, which is the highest number ever in Dutch history. This peak has been attributed to the decrease in the inflow of asylum seekers in Germany at that time, caused by a tightening of the German asylum policy.<sup>3</sup> Not surprisingly, the coincidence of the reform with the high numbers of asylum seekers caused long waiting times in the procedures and overcrowded reception centres. Moreover, expulsion of rejected asylum seekers appeared to be difficult, often because the respective countries of origin refused to take them back. In 2000, the Aliens Act was replaced by the Aliens Act 2000. The new act was meant to reduce the number of asylum seekers by providing clear and stricter requirements for asylum, shorter procedures, and stricter expulsion policies. Partly as a result of the new rules, in 2001 the inflow of asylum seekers started to decrease, a trend that continued until 2004, in which 9782 asylum applications were submitted. During the subsequent decade, the number fluctuated between 10 000 and 15 000 applicants.

---

2 *Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers* (Central Agency for the Reception of Asylum Seekers Act) of 19 May 1994.

3 *VluchtelingenWerk Nederland, Vluchtelingen in getallen* (Refugees in numbers) 2013, p. 6.

Since 2013, the number of asylum applications has sharply risen again, especially in 2014, mainly due to the stream of asylum seekers from Syria and Eritrea. Still, the number of asylum seekers in 2014 was only half of that of the year 1994 (see Table I). Of the total number of asylum applications in 2014, 984 were from unaccompanied minor asylum seekers. Next to these numbers, around 500 refugees per year are invited by the Dutch government to settle in the Netherlands as a part of a programme of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) that aims at the resettlement of refugees who are not able to return to their countries of origin and who are also not safe in the region where they are actually staying. These refugees obtain a residence permit without having submitted an asylum application. In December 2014, the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) ran 59 reception locations spread throughout the country, altogether housing 25 000 asylum seekers, of which 21 % lived there for more than one year.<sup>4</sup>

### 1. Legal framework and procedures

The legal framework for asylum procedures and the reception of asylum seekers in the Netherlands is based on the Aliens Act 2000.<sup>5</sup> This act has been further elaborated by the Aliens Decree 2000<sup>6</sup> and the Aliens Act 2000 Implementation Guidelines. According to the Aliens Act, aliens who are waiting for a decision on their asylum applications are entitled to provisions and benefits.<sup>7</sup> These entitlements as well as the duties of asylum seekers are laid down in the Regulation for the Provisions for Asylum Seekers and Other Categories of Foreign Nationals (Provisions for Asylum Seekers Regulation), the implementation of which has been assigned to the COA<sup>8</sup>. The specific regulation for asylum seekers regarding social benefits implies that asylum seekers are excluded from the Dutch general social security system. This also counts for healthcare. The right to healthcare for asylum seekers has been elaborated in the Healthcare for Asylum Seekers Regulation (*Regeling Zorg Asielzoekers*) drawn up by the COA.<sup>9</sup> The various laws and regulations, in principle, take into account the common European asylum system, which includes the Asylum Procedures Directive,<sup>10</sup> the Qualification Directive,<sup>11</sup> the Reception

---

4 *Rapportage Vreemdelingenketen* (Immigration Chain Report), State Secretary of Safety and Justice, period January-December 2014, p. 27.

5 *Vreemdelingenwet* 2000 (Aliens Act 2000), Stb. 2000, 495, in force since 1 April 2001.

6 *Vreemdelingenbesluit* 2000 (Aliens Decree 2000), Stb. 2000, 497, in force since 1 April 2001.

7 Aliens Act 2000, Art. 10 in conjunction with Art. 8.

8 *Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen* 2005 (Provisions for Asylum Seekers Regulation), Artt. 9 and 14.

9 Website: ([www.rzasielzoekers.nl](http://www.rzasielzoekers.nl)). See further section 4.

10 Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.

11 Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.

Conditions Directive,<sup>12</sup> and the Dublin Regulation.<sup>13</sup> Furthermore, the 1951 UN Convention relating to the Status of Refugees plays a role as a universal interpretation of the concept of »refugee«.

The asylum procedure underwent substantive reform in 2010. Since then, according to the Aliens Act 2000, the regular asylum procedure in the Netherlands takes eight working days. There are a few grounds on which this can be prolonged to 14 days, including the weekends. This regular procedure is applicable to all asylum seekers who enter the country, irrespective of the grounds for their requests. Before an asylum application can be issued, asylum seekers have an obligatory »rest and preparation period« of at least six days during which they can calm down a bit, prepare their applications and get legal assistance. The regular procedure commences on receipt of the application. Within eight days, the competent authority takes a decision. The decision may involve the following four outcomes: a granting of the application, a rejection, an extension of the regular procedure to 14 days maximum, or a reference to the extended procedure. The latter will be decided if the INS is of the opinion that a proper consideration of the case was not possible within 8 or 14 days. An »extended asylum procedure« may take six months maximum. For asylum seekers who enter the country by airplane or boat instead of over land, there is a fifth option, namely, reference to a »closed extended procedure«, which in principle may take six weeks maximum. This practice has been put in place in view of the protection of the external borders of the European Union.<sup>14</sup>

If an asylum application has been rejected in the regular or extended procedure, an appeal can be lodged at the court of first instance within the very short term of one week after the decision in regular procedures, and within four weeks in extended procedures. Appeals against decisions in extended procedures have suspensive effect, that is to say, if it concerns a first extended asylum procedure and if the Dublin Regulation is not applicable.<sup>15</sup> Appeals against decisions in regular procedures do not have suspensive effect. Therefore, in most cases, the asylum seeker requests for an injunctive relief involving suspension of eviction until the decision has been taken.<sup>16</sup> If suspensive effect applies, the asylum seeker is allowed to stay in the Netherlands pending the appeal procedure. In 2014, the average duration of appeal procedures concerning regular cases amounted to 6 weeks, and concerning extended cases to 26 weeks.<sup>17</sup>

---

12 Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection.

13 Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person.

14 Aliens Act 2000, Artt. 3 and 6, 59.

15 Aliens Act 2000, Art. 82.

16 A. G. M. Böcker et al., *Evaluatie herziene asielprocedure* (Evaluation of the revised asylum procedure), WODC 2014, p. 134.

17 *Rapportage Vreemdelingenketen* (Immigration Chain Report), State Secretary of Safety and Justice, January-December 2014, p. 27.

A further appeal can be lodged with the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State (*Raad van State*), which does not have suspensive effect. Also in these cases, an injunctive relief involving suspension of eviction until the decision has been taken can be requested. If the request is allowed, the appellants retain their legal stay in the Netherlands. The average duration of procedures in the second instance is shorter than of those in the first instance: in 2014, it was 9 weeks for regular cases and 15 weeks for extended cases.<sup>18</sup>

Asylum seekers whose evictions have not been suspended during the court procedure and those who have exhausted all legal procedures without having been granted asylum have to leave the country, in principle, within 28 days.<sup>19</sup> In some cases, asylum seekers can submit an asylum application for the second and subsequent time, for example, if new facts have appeared that are relevant for the assessment of the application or if the situation in the country of origin has changed.

Asylum seekers whose applications have been granted obtain the status of »refugee«. They first receive a temporary residence permit for the duration of 5 years, which is the same for everyone irrespective of the grounds for asylum: protection on the basis of the Refugee Convention, subsidiary protection, or humanitarian grounds. After a period of five years of legal residence, aliens can apply for a permanent residence permit.

## 2. Institutional framework

The body responsible for the implementation of the Aliens Act 2000 is the Immigration and Naturalisation Service (*Immigratie- en naturalisatiedienst*, INS), an agency under assignment of the Ministry of Security and Justice.<sup>20</sup> The INS assesses all applications from foreign nationals who (want to) stay in the Netherlands or become Dutch citizens. As mentioned above, the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) has been designated to provide the materiel and immaterial care to asylum seekers, under assignment of the State Secretary for Security and Justice.<sup>21</sup> The COA offers asylum seekers accommodation and other benefits at locations throughout the Netherlands. The total expenses of the COA amounted to € 485 546 000 in 2014, paid from the general state budget.<sup>22</sup> On the basis of the Aliens Act 2000, the COA does not distinguish between refugees as defined by the UN Convention on Refugees (1951), persons eligible of subsidiary protection, persons requesting asylum on humanitarian grounds, or Dublin claimants.<sup>23</sup> The Repatriation

---

18 *Ibid.*

19 *Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005* (Provisions for Asylum Seekers Regulation), Art. 7 (1)(m).

20 INS website (<https://ind.nl/>).

21 *Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers* (Central Agency for the Reception of Asylum Seekers Act) of 19 mei 1994; COA website (<https://www.coa.nl/>).

22 COA, *Financiële verantwoording 2014* (Financial Accounts 2014). p. 36.

23 Aliens Act 2000, Art. 29 par. 1.

and Departure Service (*Dienst Terugkeer en Vertrek*), operating under the Ministry of Security and Justice, is responsible for the voluntary or forced departure of aliens who are no longer allowed to stay in the Netherlands.<sup>24</sup> The Service coordinates and executes the repatriation policies of the government. It operates in close connection with the other parties in the immigration chain.

### 3. Facts and figures

The number of asylum applications as a percentage of the population is not very high in comparison with surrounding EU member states (see Table II); in 2013, the Netherlands received 1 application per 1000 inhabitants. The INS dealt with many applications in a regular procedure. In 2013, around 73 % of the 17 189 asylum applications were completed in the regular procedure, thus within 8 days after receipt of the application (Table I).<sup>25</sup> The remaining 27 % of the applications have been dealt with in the extended procedure. In 2011, one year after the latest major reform of the procedures, 56 % applications were completed in the regular procedure, 22 % were granted and 34 % rejected.<sup>26</sup> Of the applications turned in during the first half of 2013 and dealt with in the extended procedure, 50 % had a total duration of less than 4 months, 20 % of 4–6 months, and 30 % of more than 6 months.<sup>27</sup> Table III shows the number of asylum applications categorised by the grounds for asylum and by how many applications are rejected, while Table IV gives an overview of the number of appeals in the first and second instance.

**Table I:** Number of asylum applications (first and subsequent applications)

Asylum applications	First applications*	Applications total number	Completed in the regular procedure**
1994		52 576	
1997		34 443	
2000		43 895	
2003		13 402	
2006		14 465	
2009	14 905	16 163	
2012	9 714	13 170	64 %
2013	14 399	17 189	73 %
2014	23 970	26 124	

Source: Immigratie- en Naturalisatiedienst IND Information and Analysis Centre Asylum Trends December 2014.

\* Separate registration of first and subsequent applications was only started in August 2006.

\*\* Source: A. G. M. Böcker et al., *Evaluatie herziene asielprocedure (Evaluation of the revised asylum procedure)* WODC 2014 p. 108.

<sup>24</sup> *Dienst Terugkeer en Vertrek website* (<http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/>).

<sup>25</sup> A. G. M. Böcker et al., *Evaluatie herziene asielprocedure (Evaluation of the revised asylum procedure)*, WODC 2014, p. 108.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 51.

**Table II:** Asylum applications as a proportion of the total population in 2013

2013	Inhabitants	asylum applications	percentage of the total population
Netherlands	16 780 000	17 160	0.10
Germany	81 147 000	126 995	0.16
United Kingdom	63 396 000	30 110	0.05
France	62 814 000	66 265	0.11
Denmark	5 556 000	7230	0.13
Belgium	11 162 000	21 215	0.19

Source: figures taken from »Vluchtelingen in getallen 2014« (Refugees in numbers 2014), VluchtelingenWerk Nederland, October 2014.

**Table III:** First instance (INS) decisions (regular and extended procedures); positive decisions by status.

first instance decisions		asylum granted on the basis of				asylum rejected	
year	decisions total number	UN convention	subsidiary protection	humanitarian grounds	total positive decisions	total negative decisions	
						number	%
2008	10 925	515	1610	3550	5675	5245	48 %
2009	17 565	695	3270	4280	8245	9320	53 %
2010	17 580	810	4010	3180	8005	9575	54 %
2011	15 790	710	4065	2050	6830	8965	57 %
2012(p)	13 670	630	3325	1550	5505	8165	60 %
2013	12 215	1150	3355	1465	5970	6245	51 %

Source: Eurostat

(p) provisional

**Table IV:** In- and outflow of appeals in the first and last instance (including injunctive reliefs) in 2013 and 2014

		Appeal first instance		Appeal second instance	
		influx	concluded	influx	concluded
<b>2013</b>	<b>Total</b>	10 660	11 470	3360	4190
	Regular	4940	4910	1430	1820
	Extended	3440	4530	1930	2380
	Dublin	2280	2040	*	*
<b>2014</b>	<b>Total</b>	10 470	11 070	3070	3280
	Regular	5240	5210	1490	1550
	Extended	3280	3630	1580	1730
	Dublin	1950	2230	*	*

Source: Rapportage Vreemdelingenketen 2014, p. 26, table 3.5.

\* The Dublin cases in appeal in the second instance are included in the regular and extended procedures.

## II. Reception facilities

The COA runs different types of reception centres, depending on the phase of the asylum procedure and on the family status of the asylum seeker.<sup>28</sup> The centres are often placed in vacant buildings such as former nursing homes, monasteries, barracks, prisons, etc. A distinction is made between asylum seekers who enter the country over land on the one hand and those who enter the country via airplane or boat. The former are transferred to the relatively open COA centres, the latter are placed in border detention or closed centres to prevent persons who are not, in fact, asylum seekers to enter the European Union. The closed centres do not fall under the responsibility of the COA, but under the Custodial Institutions Agency (*Dienst Justitiële Inrichtingen*).

### 1. Central Reception Location: all asylum seekers who have entered the country over land

After arrival in the Netherlands, the COA receives asylum seekers who have entered the Netherlands over land in the Central Reception Location (CRL), which is located in Ter Apel in the province of Groningen. In this location, basic needs are provided, notably a bed, collective meals, and access to emergency medical care. Here, the asylum seekers start their short period of rest and they can start with the preparation of their asylum applications. During their stay in the CRL, the Aliens Police complete the investigation of their identity and their registration. Furthermore, the Municipal Health Service carries out a mandatory tuberculosis screening. After these first checks, the asylum seekers are transferred to one of the currently five Process Reception Locations (PRL), generally after three days.<sup>29</sup>

### 2. Process Reception Locations: all asylum seekers after their stay in the CRL

In the PRLs, the asylum seekers continue their 6-day rest and preparation period and prepare their asylum applications for which the COA facilitates support from the Dutch Council for Refugees (*VluchtelingenWerk Nederland*). The COA also provides transport to and from the nearest Application Centre of the Immigration and Naturalisation Service (INS) for the asylum seekers to be able to submit their applications. The PRLs are always close to the INS's Application Centres that process the asylum seekers' requests for asylum. The latter are provided with a certificate of legal stay for the duration of the asylum procedure, and receive information about living in a reception location. The living conditions in the PRLs are very frugal, similar to the

28 COA website; Aida Asylum Information Database, *National Country Report, The Netherlands*, 28 March 2014, pp. 37–46; EMN Focused Study, *The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in Different Member States, The Netherlands*, 2013.

29 A. G. M. Böcker et al., *Evaluatie herziene asielprocedure* (Evaluation of the revised asylum procedure), WODC 2014, p. 74.

conditions in the CRLs. People have very little privacy, collective meals are provided, and no activities are organised. They stay in the PRLs until the INS has processed their applications in the regular procedure. At the end of this 8-day procedure, the INS informs the asylum seekers whether their requests have been granted or refused, or whether an extended asylum procedure will be started.

In principle, the duration of a stay in the PRLs should not be more than about 14 days, comprising the last days of the rest and preparation period plus 8 days for the regular procedure. In practice, however, things are different. According to an evaluation report on the revised asylum procedures published in 2014, asylum seekers generally stayed in the PRLs for around 5 weeks in the beginning of 2014 because of the increased influx that had started in 2013.<sup>30</sup> The INS was, and increasingly is, incapable of handling all applications and of starting the regular procedures that require careful and quick investigations. This lack of capacity causes long waiting times between the rest and preparation period and the actual start of the regular asylum procedure. There were cases of unaccompanied minors and Dublin claimants who stayed even longer in the PRLs. The regular procedure for Dublin claimants, comprising 12 % of all applications,<sup>31</sup> commences only if the responsible member state has confirmed that it will receive the asylum seeker concerned. Until then, the latter will have to stay in the PRLs. Even in the quiet period before 2013, Dublin claimants stayed for an average of 8 weeks in the PRLs. Waiting times also tend to mount up if an attorney requests medical evidence, for example if there are signs of torture or trauma, or if there is no specialized interpreter available. Such long stays in the PRLs are problematic in view of the poor facilities, the absence of medical care (only emergency care is available) and the lack of privacy. In order to handle the increasing number of PRL residents, a number of »pre-PRLs« have been put in place where the asylum seekers can wait for admission into a PRL. This implies another stressful move from one place to another.

### *3. Asylum Seekers' Centre: most asylum seekers after the completion of the regular procedure*

After receipt of the decision of the INS in the regular procedure – irrespective of the content of the decision – the asylum seeker is transferred from the PRL to an asylum seekers' centre (ASC), which is suitable for a longer stay. For unaccompanied minors there are separate facilities (see .5). In the ASC, the next phase of the asylum procedure begins, involving either preparing for integration, preparing for return, or following the extended asylum procedure. At the ASC, the asylum seekers are free to leave the centre, but they are obliged, among other things, to report weekly. The asylum seekers live in small units together with usually five to eight people. They cook their own meals

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 69.

and clean their units themselves. At arrival, they receive a so called »emergency package« containing a few basic necessities such as a pan, a cup and plate, and some cutlery.

During their stay, the COA provides assistance focused on their future. This may involve either preparations for their departure or, if asylum has been granted, for their integration into the Netherlands. Asylum seekers whose asylum applications are rejected are entitled to another 28 days of reception at the ASC. The target term for appeal procedures amounts to four weeks, implying that people can wait in the ASC for the decision on their appeal. In practice, however, the courts do not manage to keep the target term in many cases (see section 1.1), which means that the asylum seekers in question have to leave the centre before the decision has been taken. Some ASCs nevertheless allow them to stay until the completion of the appeal procedure, but others strictly enforce the 28-day rule.<sup>32</sup> Dublin claimants stay in the ASC until their transfer to the member state responsible for their asylum application has been realised or until the transfer term has expired. The average length of stay in ASCs amounted to around 12 months in 2014.<sup>33</sup>

#### *4. Application Centre Schiphol and Border Detention Centre: asylum seekers who have entered the country by plane or boat*

Asylum seekers from non-Schengen countries who have arrived in the Netherlands by plane or boat must lodge their application for asylum at the INS Application Centre Schiphol (Amsterdam Airport).<sup>34</sup> This is a closed centre; the asylum seekers are not allowed to leave the centre. They are also not transferred to a Process Reception Location (PRL) during the regular asylum procedure as is the case for asylum seekers who have entered the Netherlands by land and reported themselves to the Central Reception Location. They have to wait for the decision in the regular procedure in detention.<sup>35</sup> If the application cannot be dealt with within the regular procedure, the case is referred to the extended procedure, or, if the INS thinks that the asylum seeker may refuse supervision, to the »closed extended asylum procedure«.

If the application is rejected in the regular procedure or if the case is referred to the closed extended procedure, the asylum seekers are transferred to the Border Detention Centre, also located at Amsterdam Airport, where they are kept in detention for, in principle, a maximum of six weeks. However, if the INS is not able to make a decision within six weeks, the »closed extended asylum procedure« can be extended, which implies an extension of the detention. The same counts for asylum seekers who lodge an appeal against a

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>33</sup> State Budget 2014, Table 37.3: *Prestatie-indicator Centraal Orgaan opvang Asielzoekers* (Performance indicator COA) [http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting.kst186612\\_12.html](http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting.kst186612_12.html).

<sup>34</sup> Aliens Act 2000, Art. 6 under b.

<sup>35</sup> See EMN Focussed Study 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in the Netherlands*.

rejection of their asylum application. Also after the court has rejected the appeal, the asylum seeker can be kept in detention if there is a prospect of their eviction. In practice this means that some asylum seekers are detained during their entire stay in the Netherlands.<sup>36</sup>

### 5. *Housing of Unaccompanied Minors*

The reception of minor asylum seekers who come to the Netherlands without a family to request asylum depends on their age and circumstances. Unaccompanied minors, irrespective of the outcome of their asylum procedure, are always entitled to reception until they reach the age of 18 years. As of their 18th birthday they are governed by the procedure for adult asylum seekers. In most cases, minors between the age of 13 and 18 years are housed in a campus, where they usually live in supervised small units with the necessary support from the COA. Vulnerable minors who are victims (or at risk of becoming victims) of human trafficking are provided protected reception, which is available at four unaccompanied minors campuses. Unaccompanied minors under the age of 13 are placed in a shelter family by a guardianship agency, where they stay until they have reached the age of 18.

### 6. *Housing after asylum has been granted*

If the request for asylum has been granted, the asylum seeker obtains the status of »refugee« and receives a residence permit. The COA links the former asylum seeker to a municipality, mostly in the vicinity of the asylum seekers' centre. The municipality is responsible for the provision of a suitable home. Former asylum seekers may stay at the ASC until they can move into their self-contained homes, which should be offered by the municipality within a period of twelve weeks. In practice, the average waiting time for housing amounted to 3.5 months in 2014.<sup>37</sup> Because of the large number of asylum applications in 2014 and 2015 of asylum seekers from Syria, which are often approved within the regular procedure, the waiting time much longer in 2015. According to a letter of the Minister for Housing and the Central Government Sector of 9 April 2015, more than 50 % of the available reception places were taken by refugees with a residence permit.<sup>38</sup> During the waiting time, the COA offers a course on the »knowledge of Dutch society«.

---

36 For more information, see Asylum Information Database (AIDA), Country Report, *The Netherlands*, pp. 63–62; A. G. M. Böcker et al., *Evaluatie herziene asielpprocedure* (Evaluation of the revised asylum procedure), WODC 2014, pp. 123–124.

37 State Budget 2014, Table 37.3: *Prestatie-indicator Centraal Orgaan opvang Asielzoekers* (Performance indicator COA) [http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting,kst186612\\_12.html](http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting,kst186612_12.html).

38 Letter of the Minister for Housing and the Central Government Sector of 9 April 2015, 2015-0000214767, p. 2.

*7. Freedom restricting location:  
asylum seekers whose applications are rejected*

As mentioned above, the right to reception at an ASC of asylum seekers whose applications have been rejected continues to exist 28 days after the decision date. If they have not realised their departure within this period, they are offered reception in a centre of restricted movement. Conditional to a stay in this centre is that they collaborate on their eviction from the Netherlands. In principle, they can stay at this location for a maximum of twelve weeks. In practice, however, this period is often extended, especially if there is a chance that a return to the country of origin will be possible in the (near) future.<sup>39</sup> The COA and the Repatriation and Departure Service assist the asylum seekers with their departures.

The facilities at this location are very frugal and the house rules are more stringent than at an ASC. The asylum seekers are allowed to leave the location, but their freedom is restricted in that they must stay within the boundaries of the location's municipality (Freedom Restricting Centre) and they are obliged to report daily. If the Repatriation and Departure Service is of the opinion that they do not cooperate or they cannot return, for example, because they do not have (the proper) identity documents, they are turned out into the street without entitlement to any provisions. Their departure is registered as »administrative return« or »departure without supervision«. Of the total outflow of rejected asylum seekers in 2014, amounting to 15 950 persons, 7440 left without supervision. This growing population of illegal immigrants who often stay in the Netherlands, especially in larger cities, has recently been subject to international criticism and public debates (see section VI.1).

*8. Family locations*

Also families with minor children whose requests for asylum have been refused must, in principle, leave the country; they no longer have a right to reception. However, in view of the protection of children, such families cannot be turned out into the street. These families can stay at special Family Locations. These centres have very sober facilities, notably a bed, food and emergency medical care. They are located in isolated places. The supervision focuses exclusively on repatriation. Housing at a Family Location can be terminated only if the family leaves the Netherlands or the youngest child in the family turns eighteen.

---

<sup>39</sup> A. G. M. Böcker et al., *Evaluatie herziene asielpprocedure* (Evaluation of the revised asylum procedure), WODC 2014, p. 158.

### 9. Income and means test

According to the Provisions for Asylum Seekers Regulation, an asylum seeker who has an income is obliged to report her or his income to the COA, which may determine a contribution to the reception costs to be paid by the asylum seeker.<sup>40</sup> This contribution may not exceed the economic value of the reception services actually provided. The same counts when an asylum seeker has other means or assets exceeding the amount of € 5895 (for a single person, 2015), which is based on the maximum amount that single persons normally may have in order to qualify for social assistance.<sup>41</sup> The COA is also allowed to claim the reception costs back if it discovers afterwards that an asylum seeker had an income or assets during the stay in a COA reception location.<sup>42</sup> In practice, the COA levies a contribution if it knows that an asylum seeker earns an income from work; this is connected with the fact that asylum seekers are only allowed to work if the COA issues a work permit.<sup>43</sup> Means tests however are not systematically performed. It incidentally happens that the COA claims reception costs back,<sup>44</sup> but there seems to be no general policy on that and no standard control mechanism. In 2014, the regulation on personal contributions yielded € 0.2 million against the total COA expenses of more than € 485.5 million.<sup>45</sup>

## III. Financial support

From the day asylum seekers are transferred from the Process Reception Locations to the asylum seekers' centres and have received their temporary certificates of legal stay for the duration of their procedures, they are given a weekly allowance by the COA on the basis of the Regulation for Provisions for Asylum Seekers. This allowance is meant for food, clothes and other personal expenses. The amounts are not based on regular social assistance benefit amounts or any other basic income provisions, but annually determined by the government. If an asylum seeker has an income from work, the allowances are cut in accordance with the Personal Contribution Asylum Seekers Regulation.<sup>46</sup>

---

40 *Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005* (Provisions for Asylum Seekers Regulation), Art. 20(1); further elaborated in the *Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008* (Personal Contribution Asylum Seekers with Income and Other Means Regulation 2008) of 12 November 2008.

41 *Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005* (Provisions for Asylum Seekers Regulation), Art. 20(2).

42 *Ibid.*, Art. 20(3).

43 For the method of working, see for example: National Ombudsman, Report of 29 October 2003, No. 2003/392, p. 7.

44 Asylum Information Database (AIDA), National Report, The Netherlands, 16 January 2015, p. 40.

45 COA, *Financiële verantwoording 2014* (Financial Accounts 2014), p. 75.

46 *Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008* (Personal Contribution Asylum Seekers with Income and Other Means Regulation 2008) of 12 November 2008.

**Table V:** Financial allowances in 2014<sup>47</sup>

Financial allowance per week	Food		Clothing and other expenses
	Adult	Child < 18 yrs	
1- or 2-person household, p. p.	€ 44.66	€ 34.86	€ 12.95
3-person household, p. p.	€ 37.07	€ 28.93	€ 12.95
4- or more person household, p. p.	€ 33.05	€ 25.80	€ 12.95

Other financial support is provided in the form of tickets for public transport to travel to the legal aid services for the preparation of their (extended) asylum applications and in the form of a liability insurance.<sup>48</sup> In locations where the main meal is provided by COA, the food allowance is reduced by about one-third. The financial allowance for a child is withdrawn once the child receives a regular child allowance according to the National Child Benefit Act (*Algemene Kinderbijslagwet*). All persons with children who legally reside in the Netherlands are entitled to child benefit,<sup>49</sup> which amounts to a sum of between € 192 and € 274 quarterly in 2015, depending on the age of the child. Legal residence in this respect does not include the periods during which the asylum procedures take place. This means that only asylum seekers (with children) who have obtained the status of refugee qualify for child benefit, also if they are still living in an ASC. In 2011 the Central Appeals Tribunal (*Centrale Raad van Beroep*) took a decision that allowed for exceptions in certain cases. The court decided that families with children, who are known by the authorities and have stayed in the Netherlands for a longer period of time and who have such ties with the Netherlands that they can be considered as residents, may have the right to child benefit.<sup>50</sup> However, the court of cassation, the Supreme Court (*Hoge Raad*), set this decision aside by ruling that illegal residents (with children) do not qualify for child benefit, without any exceptions.<sup>51</sup> No allowances are granted to asylum seekers during their stay in the Collective Application Centre and a Process Reception Location, until they receive their certificate of legal stay for the duration of the asylum procedure.

There is also no legal obligation for the provision of financial allowances to asylum seekers who have exhausted all legal means and whose applications have been rejected, which includes those who live in a Freedom Restricting Centre. The same counts for families at Family Locations, since they also no longer fall under the scope of the Provisions for Asylum Seekers Regulation. In practice, however, those families receive basic financial support and an al-

47 *Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005* (Provisions for Asylum Seekers Regulation), Artt. 9 and 14.

48 *Ibid*, Art. 9.

49 *Algemene Kinderbijslagwet*, Art. 6(2).

50 CRvB, LJN-No. BR1905, case No. 08/6595 AKW) d. d. 15-07-2011. XXX.

51 *Hoge Raad van 23 november 2012*, ECLI:NL:HR:2012:BW7740.

lowance for the children.<sup>52</sup> Asylum seekers who have obtained the status of refugee have access to the general Dutch social security system, including social assistance and other national social provisions such as child allowances, housing benefit, compensation for the healthcare insurance premium, and certain tax returns.

#### IV. Health care

The right to healthcare benefits in kind for asylum seekers has been laid down in the Provision for Asylum Seekers Regulation and further elaborated in the Healthcare for Asylum Seekers Regulation (*Regeling Zorg Asielzoekers*).<sup>53</sup> This regulation has been set up by the COA – responsible for the implementation of the Provision for Asylum Seekers Regulation – and describes all healthcare provisions available for asylum seekers. These provisions largely coincide with the obligatory basic insurance package under the Health Insurance Act<sup>54</sup> and the Long Term Care Act<sup>55</sup> for all Dutch citizens. The COA has delegated the implementation of the Healthcare for Asylum Seekers Regulation to one of the various healthcare insurers. The regulation covers all forms of healthcare including general practitioners' visits, hospital care, nursing, medicines, medical devices, maternity care, consultations with a psychologist, and emergency dental care. In case of a registered mental disorder, the asylum seeker can be referred to a mental hospital, either for in- or outpatient care. As is the case with the economy versions of the basic health insurance packages on the basis of the Health Insurance Act, the freedom of choice for particular healthcare providers is limited to those providers who are contracted by the responsible healthcare insurer.

All asylum seekers who qualify for entitlements on the basis of the Provision for Asylum Seekers Regulation are entitled to healthcare provisions on the basis of the Healthcare for Asylum Seekers Regulation. This implies that asylum seekers whose application has been rejected and whose eviction is not officially suspended receive emergency care only. For asylum seekers, healthcare is free of charge. The total expenses on healthcare for asylum seekers in the Netherlands amounted to 72 million euros in 2012.<sup>56</sup> After asylum has been granted, the refugee has to take out an obligatory healthcare insurance on the basis of the Health Insurance Act.

---

52 EMN Focused Study 2013: *The Organisation of Reception Facilities for Asylum Seekers in Different Member States. The Netherlands*, pp. 27–28.

53 Website: ([www.rzasielzoekers.nl](http://www.rzasielzoekers.nl)).

54 *Zorgverzekeringswet* (Health Insurance Act) of 16 June 2005.

55 *Wet langdurige zorg* (Long-Term Care Act) of 3 December 2014.

56 Answers to questions of members of parliament on medical care for aliens by the State Secretary of Safety and Justice, 6 March 2014, ref. 2014-484861.

## V. Access to the labour market

Pending the decision of the INS on the asylum application asylum seekers are allowed to work; however, this is subject to several conditions.<sup>57</sup>

### 1. Work permit

A work permit must be requested at the COA and may only be granted if the asylum application has been lodged at least six months before and the decision is still pending.

### 2. Lawful stay

A work permit is granted only to asylum seekers who can prove that they are allowed to stay in the Netherlands pending their procedure.

### 3. Eligible to benefits

The applicant of a work permit must be eligible to benefits on the basis of the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers Act or underlying regulations.

### 4. Maximum number of weeks

If the work permit has been granted, the asylum seeker is allowed to work for a maximum of 24 weeks per year.

### 5. General labour market conditions

The work has to be performed under normal labour market conditions.

### 6. Financial contribution to the COA

Working asylum seekers have to pay a contribution to the COA for the reception costs and the financial benefit they receive. The first 25 percent may be kept, subject to a maximum.<sup>58</sup>

In practice, asylum seekers with a work permit encounter great difficulties in finding work, due to many obstacles such as language, non-recognition of qualifications from their home countries, lack of relevant work experience, cultural differences, reluctance of employers to hire asylum seekers, and administrative hurdles.

---

57 *Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen* (Decree on the implementation of the Labour Act for Aliens), Art. 2a(1).

58 Website of the Dutch Council for Refugees (*VluchtelingenWerk Nederland*) ([www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl)).

## VI. Recent developments and discussions

### 1. »Administrative departure« of rejected asylum seekers

As mentioned above, asylum seekers who are no longer entitled to reception by the COA are turned out into the street. The same counts for asylum seekers who are detained and have exhausted all legal procedures, but who are, for some reason, not able to leave the country, or not willing to cooperate on their eviction. Such a departure is registered as an »administrative departure« or »departure without supervision«. According to the Immigration Chain Reports of 2012 and 2013, published by the Ministry of Security and Justice, the number of administrative departures amounted to 10 610 in 2011, to 10 710 in 2012 and to 7210 in 2013.<sup>59</sup> According to an evaluation report on the asylum system, almost 32 % of the total outflow concerned administrative departures.<sup>60</sup>

Many of these »administratively departed« persons remain in the Netherlands. They do not enjoy any social protection – except emergency medical care – since they are illegal residents and no longer covered by the Provisions for Asylum Seekers Regulation. In 2014, there was a public discussion about the lack of human rights protection of asylum seekers who have been denied residency but who are often not able to return to their country of origin also if they would be willing to cooperate on their eviction. The immediate cause of the discussion was a decision of the European Committee of Social Rights of the Council of Europe stating that it is in breach with the European Social Charter to leave people who actually live in the country without »access to facilities relevant to the fulfilment of their basic needs (shelter, clothing and food).«<sup>61</sup>

Following this decision, the highest administrative court has decided in interim proceedings instituted by a group of rejected asylum seekers in Amsterdam, that the municipality of Amsterdam has to provide them shelter and food pending the decision in the proceedings on the merits.<sup>62</sup> The Minister communicated that he would not review the rules regarding asylum seekers whose asylum application had been rejected and who had exhausted all legal remedies, until the European Committee of Ministers had endorsed the decision of the European Committee of Social Rights by an official resolution.<sup>63</sup> In the meantime, several municipalities – generally responsible for the care of homeless people – continued to provide shelter and food to rejected asylum seekers who lived on the streets.

---

59 *Rapportage Vreemdelingenketen* (Immigration Chain Report), State Secretary of Safety and Justice, 2012 and 2013, par. 6.2.

60 A. G. M. Böcker et al., *Evaluatie herziene asielprocedure* (Evaluation of the revised asylum procedure), WODC 2014, p. 64.

61 European Committee of Social Rights, Decision on immediate measures of 25 October 2013 in the case of the Conference of European Churches (CED) v. the Netherlands, Complaint No. 90/2013.

62 *Centrale Raad van Beroep* (Central Appeals Tribunal) of 17 December 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178 and CLI:NL:CRVB:2014:4179.

63 *Kamerstukken II* (Parliamentary Papers), 2014–2015, 19637 No. 1940.

## 2. Detention of asylum seekers

In 2013, a total of 780 asylum seekers who applied for asylum at the Dutch border were detained. This number had increased to 600 asylum seekers in the first half of 2014. In many cases, this concerns Dublin claimants. The increase corresponded to the increase in the number of asylum applications.<sup>64</sup> The legal grounds for denying access to the Dutch territory at the border are laid down in the Aliens Act 2000.<sup>65</sup> The grounds upon which detention is based most often include the absence of valid documents to cross the border and insufficient means to cover the expenses of a stay in the Netherlands. In practice, all asylum seekers at the border are detained and the detention lasts throughout the asylum procedure; often even extended detention is effected.<sup>66</sup>

In 2012, the National Ombudsman criticised the detention of irregular migrants and asylum seekers in the Netherlands.<sup>67</sup> Also the UNHCR and the Dutch Council for Refugees have stressed that in all cases, an individual assessment needs to take place, weighing the grounds for detention against the circumstances of the individual.<sup>68</sup> Such individual assessment does not take place.<sup>69</sup> Especially condemned in the various reports was the fact that less restrictive measures are hardly being used. The conditions in border detentions have been described as follows: »Asylum seekers are not detained with criminals; however, they are »treated« like them. Even in some situations detained asylum seekers have fewer rights than criminals. Adults are detained at the Justitieel Complex Schiphol and families with children are detained for a maximum period of up to 14 days. During this period they are staying in a separate wing at the detention centre. Unaccompanied children are not detained when there is still doubt about their age. There is, however, no official age assessment procedure and the INS follows the information which it gathers throughout the procedure. As to single women, they are not detained in separate facilities or floors. [...] Asylum seekers do have access to open space.«<sup>70</sup>

In 2014, the Netherlands Institute for Human Rights has published an advice to the government on border detention in the light of human rights in which it concludes that the practice of automatically detaining all asylum seekers who do not have valid travel documents or sufficient means and enter the Netherlands by airplane or ship is in breach of human rights and applicable

64 Asylum Information Database (AIDA), *National Country Report, The Netherlands*, 28 March 2014, p. 53.

65 Article 3 section 1 sub a–d in conjunction with Article 6 sections 1 and 2.

66 Aida Asylum Information Database (AIDA), *National Country Report, The Netherlands*, 28 March 2014, p. 54.

67 The National Ombudsman, *Immigration detention: penal regime or step towards deportation, about respecting human rights in immigration detention*, 2012, p. 37.

68 Dutch Council for Refugees and UNHCR, *Pas nu weet ik: vrijheid is het hoogste goed*, Gesloten Verlengde Asielprocedure 2010–2012 (The Extended Closed Border Procedure in the Netherlands: a survey by UNHCR and the Dutch Council for Refugees), April 2013; AIDA, p. 56.

69 Netherlands Institute for Human Rights, *Grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen* (Border detention in the light of human rights standards), May 2014, p. 14.

70 Aida Asylum Information Database AIDA), *National Country Report, The Netherlands*, 28 March 2014, p. 58.

EU directives.<sup>71</sup> In a response to parliamentary questions about the conclusions of the Institute for Human Rights, the State Secretary of Justice and Safety defended the current practice but he also announced that the procedure at the Application Centre Schiphol will be changed in the course of 2015 in view of the implementation of the new Asylum Procedures Directive.<sup>72</sup> According to the directive, detention is only allowed if the asylum application is inadmissible or manifestly unfounded.

## VII. Concluding remarks

The Netherlands used to have a reputation for its hospitality and tolerance towards aliens, including asylum seekers. For more than a decade now, the country has not lived up to its reputation any longer. With the rise of right wing – and anti-Islamic – political parties at the beginning of this century, the opposition in politics and in society against the increasing influx of immigrants has grown. This has resulted in more stringent and discouraging immigration policies. To illustrate, the number of asylum applications as a percentage of the total population amounted to 0.27 percent in 2000 against 0.10 percent in 2013, while the total number of asylum applications submitted in EU countries was larger in 2013 (484 600) than in 2000 (452 000).<sup>73</sup> During the entire asylum procedure, the Dutch policy is focused on possible eviction. The social benefits granted in this context aim at humane but very basic living conditions tailored to a short stay in the Netherlands only.<sup>74</sup> Although the stay in an asylum seekers' centre may last, in certain cases, several years, provisions and support do not anticipate on integration, but merely on a return to the home countries.

The limited possibilities for asylum seekers to work and provide for themselves are exemplary for the policy focus on eviction. The same counts for education. In principle, adult asylum seekers residing legally in the Netherlands have the right to education. However, the COA only offers very basic language courses, after which the knowledge of the Dutch language is not sufficient to follow education at a Dutch school.<sup>75</sup> The rules for children are different; they have to follow normal compulsory education, which ends when

---

71 Netherlands Institute for Human Rights, *Grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen* (Border detention in the light of human rights standards), May 2014.

72 State Secretary of Justice and Safety, Letter to Parliament on border detention of 4 August 2014, ref. 2014Z09028/2014D18518.

73 UNHCR, Asylum Trends 2000 and 2013.

74 See also K. Kapuy, Irregular Migrant Workers and Social Security, in G. Vonk (ed.), *Cross-Border Welfare State: Immigration, Social Security and Integration*, Antwerp: Intersentia 2012, p. 71: »Based on immigration policy considerations, migrants without permission to stay or to work in the country are almost completely excluded from protection under Dutch social security law. With this policy it was the intention of the Dutch legislators, on the one hand, to prevent unlawfully staying foreign nationals from continuing their unlawful stay and, on the other hand, to prevent foreign nationals who are not (yet) admitted to the Netherlands from getting a semblance of complete legality, which would make expulsion more difficult.«

75 Minister for Immigration and Asylum, Answers to questions of members of parliament on education for adult asylum seekers, 31 August 2012, ref. 2012-0000499855.

they reach the age of 18. If they have started their education before the age of 18, they are, in principle, allowed to finish their schooling unless their eviction is realised before their education is completed. The limited possibilities to learn the language and the Dutch culture for adult asylum seekers during their stay in an asylum seekers' centre implies that integration into Dutch society starts only after asylum has been granted.

The implementation of the Asylum Procedures Directive No. 2013/32/EU and the Reception Conditions Directive No. 2013/33/EU has led to several changes in the Aliens Act 2000 and underlying regulations that came into force on 20 July 2015. However, these changes do not affect the reception facilities in the different COA centres or the benefits for asylum seekers. The most substantial changes relate to the Asylum Procedures Directive, notably the introduction of a full and *ex nunc* judicial review in appeal proceedings (instead of a marginal assessment *ex tunc*) and the general rule that asylum seekers automatically have the right to await the outcome of appeal against a rejection in the regular procedure.<sup>76</sup> At the same time, this suspensive effect of appeal proceedings in first instance has been limited through the introduction of new grounds for rejection of the application by the INS – such as unfounded and inadmissible applications – for which the Regulation allows for exceptions on the main rule of suspensive effect of appeal proceedings. In practice, it is not to be expected that this change will lead to a substantial increase of ASC's populations, since in most cases suspension of eviction already used to be realised through summary proceedings, that is, if the court did not find the application apparently unsuccessful.

Another change of the Aliens Act 2000 relates to the closed extended procedure, which in fact is a Dutch version of the border procedure as described in the Asylum Procedures Directive, because at this point the Act was not in line with the Asylum Procedures Directive and the Reception Conditions Directive.<sup>77</sup> According to the latter, in principle, asylum seekers »may move freely within the territory of the Member State,«<sup>78</sup> and detention is allowed on a limited number of grounds only, for example, during the border procedure.<sup>79</sup> According to the Directive, the border procedure should take not more than four weeks. The closed extended procedure generally takes much longer. Therefore, the implementation of the Regulation will lead to a more restrictive application of the closed extended procedure and (partly) meet the criticism of the National Ombudsman, the UNHCR, the Dutch Council for Refugees, and the Dutch Council for Human Rights.

---

76 *Kamerstukken II* (Parliamentary Documents), Explanatory Memorandum to the changes in the Aliens Act 2000 to implement Directive 2013/32/EU of the European Parliament and the Council of 26 June 2013, 2014–2015, 34088, No. 3, p. 8.

77 *Ibid.*, p. 28–31.

78 Reception Conditions Regulation, Art. 7.

79 *Ibid.*, Art. 8.

*Ulrich Becker, München*

## **Nachruf auf Hans F. Zacher**

Am Aschermittwoch, dem 18. Februar 2015, verstarb der Begründer der Zeitschrift für ausländisches und internationales Sozialrecht (ZIAS) Prof. Dr. Dr. h. c. mult. *Hans F. Zacher*.

Damit fand ein Leben seinen Abschluss, das ertragreicher und erfüllt kaum hätte sein können. *Zacher* war ein herausragender Wissenschaftler, ein erfolgreicher Wissenschaftspolitiker und ein beeindruckender Mensch, der verwurzelt und aufgehoben in seiner bayerischen Herkunft, in seinem katholischen Glauben und in seiner Familie Großartiges geleistet hat.

### **Leben**



*Hans F. Zacher* wurde am 22. Juni 1928 in Erlach am Inn in Niederbayern geboren. Er war der einzige Sohn eines Volksschullehrers und erlebte den Nationalsozialismus zunächst in der relativen Geborgenheit einer katholischen Familie auf dem Lande, wurde dann eingezogen als Flakhelfer und zum Reichsarbeitsdienst, geriet kurz in Kriegsgefangenschaft, bevor er im Alter von 18 Jahren in Passau sein Abitur ablegen konnte. *Zacher* selbst hat diesen Start in sein Leben im Rückblick als »durch den Gang der Geschichte privilegiert« empfunden: Weil er das nationalsozialistische Regime und dessen Unrecht wie den Krieg selbst noch erlebte, die Not der Nachkriegszeit, aber auch die Anfänge der deutschen Demokratie und eines deutschen Rechtsstaats, bei dessen Gestaltung die Politiker »zuerst an die Notwendigkeiten des Gemeinwohls dachten«.<sup>1</sup> Die in der Jugend geknüpften Kontakte führten ihn zu einem Studium der Rechtswissenschaft, das er an der Philosophisch-Theologischen Hochschule in Bamberg begann, in Erlangen fortführte und in München beendete.<sup>2</sup> Nach sechs Semestern legte er 1951 sein Referendarexamen ab.

- 
- <sup>1</sup> *Zacher*, Die gute Geschichte unserer achtzig Jahre, Ansprache zum 80. Geburtstag von Franz Xaver Kaufmann, in: Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Tätigkeitsbereich 2012–2014, i. E.
  - <sup>2</sup> Zu den Hintergründen der Studienortwahl *Zacher*, Sechs Jahrzehnte Rechtsgeschichte, in: Wissenschaft und Universität, Wolfgang Frühwald zum 70. Geburtstag, 2005, S. 95 f.

Im Studium hatte er *Hans Nawiasky* kennen gelernt, der in die Schweiz emigriert und Professor in St. Gallen geworden war, aber 1946 begonnen hatte, auch wieder in München Vorlesungen anzubieten.<sup>3</sup> *Nawiasky* sollte der akademische Mentor von *Hans Zacher* werden. Er schlug nach Ablegung des Ersten Staatsexamens das Thema einer Doktorarbeit vor: »Die Erneuerung des parlamentarischen Systems in Deutschland nach dem 2. Weltkrieg«. Schon ein Jahr später konnte *Zacher* die dann mit *summa cum laude* bewertete Arbeit vorlegen, was einerseits dem damals sehr mageren Material zu verdanken war, zu dem aus München Zugang gefunden werden konnte,<sup>4</sup> aber andererseits ebenso ein frühes Zeugnis der ungeheuren Schaffenskraft, die *Zacher* sein Leben lang auszeichnete. *Nawiasky* war es auch, der *Zacher* im Anschluss die Idee einer Habilitation unterbreitete und ihm 1953 als Thema »Das Verfassungsrecht der sozialen Intervention des Staates nach dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung« vorschlug. *Zacher* nahm das Thema an, begann aber, da sich nach einer kurzen Zeit als Assistent am Institut für Völkerrecht (1954/55) keine Stelle an der Universität finden ließ, eine praktische Tätigkeit in der bayerischen Verwaltung. Die Umstände dieser Tätigkeit sind gerade aus heutiger Sicht bemerkenswert: Denn Habilitanden galten damals nicht als praxisferne Theoretiker, sondern als willkommene Nachwuchskräfte, die bei der großen Aufgabe, »dem Rechtsstaat eine neue Radikalität zu geben«<sup>5</sup>, eingesetzt werden konnten und gefördert wurden. So startete *Zacher* seine Zeit in der bayerischen Verwaltung als Assistent des Präsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (1955/56), wurde wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht (1956–59), um dann bei der Regierung von Oberbayern zu arbeiten. In dieser Phase hat er seine Frau *Annemarie* geheiratet (1956) und eine Familie gegründet, die ersten seiner sieben Kinder kamen auf die Welt. Die Habilitationsschrift musste an Abenden und am Wochenende geschrieben werden. Sie wuchs bis zum Abschluss im Sommer 1961 auf 1600 Seiten an. Die Habilitation erfolgte 1962. Die Schrift aber konnte erst 1980, nachdem die Landesverfassung angesichts der nicht still stehenden Tätigkeit des Bundesgesetzgebers weitgehend an Bedeutung für das Sozialrecht eingebüßt hatte, in einem Umfang von 1200 Seiten mit einer Einführung von über 100 Seiten unter dem Titel »Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland« veröffentlicht werden. Zuvor blieb keine Zeit. Denn schon 1963 wurde der Oberregierungsrat *Zacher* auf einen Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Kirchenrecht an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes berufen, an eine junge, interdisziplinär ausgerichtete Fakultät, an der aus Sicht des neu Angekommenen »Bereitschaft und Freiheit« zu erleben

3 Zu der damaligen Studiensituation an der Münchener Fakultät *Zacher*, Erinnerungen an Professor Hans Nawiasky, in: Ehrenzeller/Schindler (Hrsg.), *Hans Nawiasky – Leben, Werk und Erinnerungen*, 2012, S. 39, 40 f.

4 Nach eigenem Bekunden war die Dissertation »so kahl wie ein Laubbaum im Winter«, so *Zacher*, a. a. O., S. 52.

5 *Zacher*, a. a. O., S. 59: »Es war eine einzigartige Symbiose von Rechtswissenschaft und Praxis«.

waren, im Recht »zwischen der strukturellen Notwendigkeit und der Beliebigkeit seiner Einzelheiten zu unterscheiden.«<sup>6</sup> Im Jahr 1971 wechselte *Zacher* zurück nach München und übernahm an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität den Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht.<sup>7</sup>

Die Max-Planck-Gesellschaft beschloss im Jahr 1974 auf eine Anregung des früheren Präsidenten des Bundessozialgerichts, *Georg Wannagat*, die Errichtung einer »Projektgruppe für internationales und vergleichendes Sozialrecht«. *Hans Zacher* wurde mit ihrer Leitung betraut. Er begann seine Arbeit auf einem gänzlich unbestellten Feld mit seinem großen Sinn für das Aufspüren systemischer Zusammenhänge, in dem er verschiedene, nach Inhalten, Rechtsordnungen und dem Einfluss internationaler Organisationen gegliederte Schwerpunkte setzte, um so die »Grundlagen für die Ziele, Organisationsformen, Techniken und Methoden der weiteren Forschung« legen zu können.<sup>8</sup> Der Erfolg bestand in der 1980 folgenden Gründung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, dessen Gründungsdirektor *Hans Zacher* wurde. Schnell hinterließ er auch in der Max-Planck-Gesellschaft sichtbare Spuren. Er wurde, als bisher einziger »Nicht-Naturwissenschaftler«, ihr Präsident. Seine Präsidentenzeit, die von 1990 bis 1996 dauerte, war vor allem durch die Herausforderung geprägt, nach der deutschen Wiedervereinigung in den neuen Ländern die außeruniversitäre Forschung zu etablieren.<sup>9</sup> Dabei bestand die Schwierigkeit, den Verlockungen eines allzu schnellen Aufbruchs zu widerstehen und Einrichtungen zu gründen, die den Ansprüchen und Grundsätzen der Max-Planck-Gesellschaft entsprachen – ohne das allgemeine Ziel, die optimale Entwicklung aller Institute zu fördern und strukturelle Reformen innerhalb der MPG durchzuführen, aus dem Auge zu verlieren.<sup>10</sup> Hier halfen niederbayerischer Charme und Eigensinn, eine ganz eigene Kombination aus Pragmatismus und Prinzipientreue und die Fähigkeit, ebenso wohlklingend wie klar die entscheidenden Argumente auf den Punkt zu bringen. In einem Sofortprogramm wurden 27 Arbeitsgruppen errichtet, und am Ende der Amtszeit des Präsidenten *Hans Zacher* waren 18 Institute in den neuen Ländern aufgebaut worden. Dazu kam die Grundsteinlegung für den neuen Sitz der Generalverwaltung, über deren Verbleib in München wohl nicht ganz zufällig in der Amtszeit eines aus Bayern stammenden Präsidenten entschieden worden war.

Ab 1996 arbeitete *Zacher* dann wieder am MPI für Sozialrecht als Emeritus und begab sich, vielfach ausgezeichnet und geehrt, dort wie in der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Päpstlichen Akademie für Sozialwissenschaften, erneut auf die Suche nach Erkenntnissen über die recht-

6 *Zacher*, Mein 20. Jahrhundert im Recht, *Rechtshistorisches Journal* 19 (2000), S. 682, 685.

7 Dazu *Zacher*, in: *Wissenschaft und Universität* (Fn. 2), S. 99 f.

8 *Zacher*, Projektgruppe für internationales und vergleichendes Sozialrecht, *VSSR* 1975, S. 388, 389.

9 Auf der Grundlage von Art. 38 des Einigungsvertrags v. 31.08.1990 (BGBl. 1990 II, S. 889).

10 Zu dieser Zeit *Zacher*, in: *Wissenschaft und Universität* (Fn. 2), S. 132 ff.

liche Ordnung des Sozialen<sup>11</sup>. Es gelang ihm, seinen Rat anzubieten, ohne sich in die Belange der neuen Institutsleitungen einzumischen, aber auch ohne in grundlegenden Fragen seine eigene Position zu verhehlen. Besonders bewundernswert war seine nie ermüdende Bereitschaft, sich – trotz der vielen und vielfältigen Aufgaben, die sich weiterhin stellten – mit Wissenschaftlern aller Generationen über deren sozialrechtliche Projekte auszutauschen. *Hans Zacher* war ein wunderbarer Vermittler seines Wissens und ein inspirierender Gesprächspartner.

### Werk

Als *Hans Nawiasky* seinem Habilitanden *Hans Zacher* das Thema der sozialen Interventionen zur Bearbeitung antrug, tat er das mit den Worten: »Wenn Sie sich dieses Thema vornehmen, arbeiten Sie lange Zeit in einem dunklen Loch«. <sup>12</sup> *Zacher* fand Mittel und Wege, dieses Loch zu füllen, nicht ohne immer wieder neu nachzugraben. Er wurde zum Begründer der Sozialrechtswissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg. Diese Wissenschaft hatte in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts in Deutschland zwar schon einmal Fuß gefasst und auch beachtliche Fortschritte aufzuweisen,<sup>13</sup> war aber – wie viele intellektuelle und wissenschaftliche Errungenschaften – im Nationalsozialismus untergegangen. Sie musste in den 1950er und 1960er Jahren ganz neu starten. *Zacher* konnte dabei auch auf neuere Vorarbeiten zurückgreifen. Er selbst hat *Walter Bogs* als »den wahren Gründervater der deutschen Sozialrechtswissenschaft« bezeichnet.<sup>14</sup> Tatsächlich war *Bogs*, Senatspräsident am BSG und 1965 bis 1967 dessen Vizepräsident, wirkmächtig nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf vielen sozialpolitischen Bühnen tätig, etwa auch im Rahmen der 1964 eingesetzten Sozialenquôte-Kommission,<sup>15</sup> und hatte sich zusammen auch mit *Zacher* durch die Gründung des Deutschen Sozialrechtsverbands<sup>16</sup> Verdienste um einen engeren Austausch zwischen Sozialrechtswissenschaft und Praxis erworben. *Zachers* wissenschaftliche Arbeiten reichten jedoch weit über die vorhandenen Ansätze hinaus. Sie waren grundsätzlicher, geprägt durch das stete Bemühen um systematisierende Aufarbeitung und theoretische Fundierung des schnell und wild wachsenden Sozialrechts. Und sie waren breiter angelegt, weil sie eine international vergleichende und eine interdisziplinäre Perspektive einbezogen. Nicht umsonst wurden seine Arbeiten in Deutschland wie im Ausland schnell aufgenommen und stießen auf große

11 *Zacher*, Das »Soziale« als Begriff des deutschen und europäischen Rechts, in: Das Soziale in der Alterssicherung, DRV-Schriften Bd. 66, 2006, S. 11 ff.

12 *Zacher*, in: Ehrenzeller/Schindler, Hans Nawiasky (Fn. 3), S. 53.

13 Vgl. *Mikešić*, Sozialrecht als wissenschaftliche Disziplin, 2002.

14 *Zacher*, Sozialstaat und Rechtsschutz, in: Durchsetzung sozialer Rechtspositionen, SDSRV 54 (2006), S. 7, 13.

15 Soziale Sicherung in der Bundesrepublik, Bericht der Sozialenquete-Kommission, verfasst von ihren Mitgliedern Bogs, Achinger, Meinhold, Neundörfer und Schreiber, o. J. (1966). Vgl. dazu *Zacher*, Walter Bogs – 90 Jahre alt, ZIAS 1989, S. 69 ff.

16 Gegründet als Deutscher Sozialgerichtsverband, dazu *Zacher*, 25 Jahre Deutscher Sozialrechtsverband, SDSRV 34 (1991), S. 7 ff.

Anerkennung auch in den Geschichts- und Sozialwissenschaften.<sup>17</sup> Dabei lassen sich verschiedene Phasen der Entwicklung unterscheiden. *Zachers* wissenschaftliches Werk spiegelt insofern die Stationen seines vorstehend wiedergegebenen Werdegangs wider.<sup>18</sup>

Grundlegend war zunächst die bereits erwähnte Habilitationsschrift. In ihr wird der unübersichtliche Stoff des positiven Sozialrechts erstmalig umfassend geordnet, indem dessen verfassungsrechtlicher Rahmen minutiös entfaltet und die Zusammenhänge und verbindenden Linien zwischen den Schichten des Rechts offen gelegt werden. Im Vordergrund steht insofern die Ordnungsfunktion des deutschen Verfassungsrechts, wie überhaupt diese erste Phase durch Arbeiten in der Kerndisziplin des öffentlichen Rechts geprägt war. Zu nennen sind neben verwaltungsrechtlichen Beiträgen<sup>19</sup> die Auseinandersetzungen mit der Landesverfassung<sup>20</sup>, der Staatsrechtslehrevortrag<sup>21</sup> sowie Aufsätze zur Bedeutung des Gleichheitssatzes in der Praxis<sup>22</sup>, zur Umverteilung<sup>23</sup> und zur Wirtschaftsverfassung<sup>24</sup>.

Eine zweite Phase des wissenschaftlichen Werks *Zachers* begann am Ende der 1960er Jahre, auf der »Wendeltreppe gesellschaftlichen Glücks ..., entlang derer Westeuropa sich über Jahrzehnte hinauf entwickeln sollte«<sup>25</sup>. Hier trafen sich der expandierende Sozialstaat und die Notwendigkeit, seine Ordnung herauszuarbeiten. »Der Wohlfahrtsstaat geriet um so mehr in Irritationen, je mehr er sich entfaltete. Daneben wurde deutlich, daß es nicht mehr nur um die Verteilung des Verteilbaren, sondern auch um die Wahrung des Unverteilbaren gehen mußte«.<sup>26</sup> *Zacher* konnte einen wesentlichen Beitrag zur Herstellung einer rechtlichen Ordnung leisten. Bei ihrem zweiten Anlauf nahm die Kodifikation des Sozialrechts »bei begrenzter Sachreform«<sup>27</sup> Fahrt auf, und *Zacher* wurde der Gründungsvorsitzende der die Umsetzung vorbereitenden Sachverständigenkommission. Mit dem Erlass des SGB I gelang 1974 die Schaffung eines Allgemeinen Teils, der für alle Teile des Sozialrechts gilt. Die Verabschiedung der weiteren Sozialgesetzbücher geriet schon wegen vieler Reformnotwendigkeiten bald ins Stocken und ist bis heute nicht abgeschlos-

17 Lesenswert *Kaufmann*, Denker des Sozialstaats: Hans F. Zacher 80 Jahre, Zeitschrift für Sozialreform 54 (2008), S. 419 ff.

18 Dokumentiert sind diese Entwicklungen auch in den beiden großen Zusammenstellungen der Publikationen: Abhandlungen zum Sozialrecht, 1993; Abhandlungen zum Sozialrecht II, 2008.

19 Entschädigungslose Enteignung von Verkehrsflächen?, BayVBl. 1956, S. 66 ff. und 109 ff.; Zum Erlöschen öffentlichrechtlicher Erstattungsansprüche, BayVBl. 1958, S. 107 ff.

20 Etwa Bayern als Sozialstaat, BayVBl. 1961, S. 257 ff.; Verfassungsentwicklung in Bayern 1946 bis 1964, JöR n. F. 15 (1966), S. 321 ff.; Zur sozialen Programmatik der Bayerischen Verfassung, in: FS zum 25jährigen Bestehen des BayVerfGH, 1972, S. 95 ff.

21 Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL H. 25 (1967), S. 308 ff.

22 Soziale Gleichheit, AöR 93 (1968), S. 341 ff.

23 Zur Rechtsdogmatik sozialer Umverteilung, DÖV 1970, S. 3 ff. Hingegen blieb *Zachers* Beschäftigung mit der Einnahmenseite staatlichen Handelns beschränkt, vgl. aber: Rechtsfragen des süddeutschen Süßbierstreites, BayVBl. 1955, S. 203 ff.

24 Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: FS für Böhm, 1965, S. 63 ff.

25 *Zacher*, Die gute Geschichte unserer achtzig Jahre (Fn. 1).

26 *Zacher*, Rechtshistorisches Journal 19 (2000) (Fn. 6), S. 686.

27 *Zacher*, Zum Sozialgesetzbuch. Stand und Probleme der Kodifikation des Sozialrechts, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 5 (1974), S. 1, 15.

sen, der ursprünglich entwickelte Plan für die Anlage in zehn Büchern erwies sich schnell als überholt.<sup>28</sup> Aber die Fundamente waren gelegt. *Zachers* Aufsätze aus dieser Zeit enthalten grundlegende Erkenntnisse für die Anatomie des Sozialrechts. So haben etwa die von ihm zum sozialen Entschädigungsrecht aufgeworfenen Fragen<sup>29</sup> bis heute, in einer Zeit, in der ein neuer Kodifikationsversuch gestartet werden soll, nichts an ihrer Aktualität eingebüßt.

Mit der Übernahme der Projektgruppe und des daraus hervorgegangenen Max-Planck-Instituts verbindet sich eine dritte Phase des wissenschaftlichen Wirkens. Die Grundfragen nach der Entwicklung des Sozialstaats<sup>30</sup> und nach den Eigenheiten des Sozialrechts<sup>31</sup> werden nun erstmalig mit Hilfe der Rechtsvergleichung und stärker als zuvor unter Einbeziehung von Nachbardisziplinen entfaltet.<sup>32</sup> Zu den von *Zacher* geleisteten Pionierarbeiten gehören die Beschäftigung mit den Besonderheiten des Rechtsvergleichs im Sozialrecht,<sup>33</sup> die insbesondere darin begründet liegen, dass der weite Vorrat möglicher sozialrechtlicher Lösungen nur vor dem Hintergrund der sozialpolitisch aufzuarbeitenden Nachfragen und der historischen Bedingtheit der Antworten verstanden werden kann. Zu ihnen gehört auch die Einbeziehung von Entwicklungsländern in die Vergleiche,<sup>34</sup> obwohl diese wegen des dünnen sozialrechtlichen Substrats und der kulturellen und institutionellen Eigenheiten von Modernisierungsprozessen bis heute mit ganz eigenen Schwierigkeiten verbunden sind. Von Beginn an wurden in dem neuen Forschungsumfeld Grundlagenfragen mit sachthematischen Aspekten verbunden und etwa auf bestimmte schutzbedürftige Gruppen, auf besondere soziale Situationen oder auf Faktoren sozialer Gestaltung und Leistung bezogen. Die Früchte dieser Verknüpfung lassen sich am Beispiel der Alterssicherung in den Ergebnissen des letzten großen, von *Zacher* am Institut durchgeführten Projekts erkennen.<sup>35</sup>

Nach der Emeritierung erfuhr das wissenschaftliche Werk noch einmal eine bemerkenswerte Ausweitung. Erstens konnte *Zacher* nun auf einen reichen Erfahrungsschatz zurückgreifen, der insbesondere erkennbar wird, wenn die großen, monographisch angelegten Bestandsaufnahmen zum Sozialstaatsprinzip im Handbuch des Staatsrechts<sup>36</sup> sowie zu Grundlagen der Sozialpolitik und zur Geschichte der soziale Leistungen<sup>37</sup> einerseits mit der ersten Bestands-

28 Vgl. *Zacher*, Das Sozialgesetzbuch – Stand und Entwicklung, BayVBl. 1991, S. 529 ff.

29 *Zacher*, Die Frage nach der Entwicklung eines sozialen Entschädigungsrechts, DÖV 1972, S. 461 ff.

30 Grundlegend dazu *Zacher/Köhler* (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, 1981.

31 Maßgeblich für die Systematisierung *Zacher*, Grundtypen des Sozialrechts, in: FS für Zeidler, 1987, S. 571 ff.

32 Näher *Zacher*, Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, in: FS für Lorenz, 1991, S. 847, 849 ff.

33 *Zacher* (Hrsg.), Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977.

34 *Zacher*, Die Entwicklungsländer-Forschung in den ersten Jahrzehnten des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, ZIAS 2008, S. 1 ff.

35 *Zacher* (Hrsg.), Alterssicherung im Rechtsvergleich, 1991.

36 *Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: HStR Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 28, S. 659 ff.

37 *Zacher*, Grundlagen der Sozialpolitik, in: BMAS (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1, 2001, S. 333 ff.; *ders.*, Gemeinsame Fragen der Organisation und des Rechts der sozialen Leistungen, in: BMAS (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 11, 2007, S. 491 ff.

aufnahme in der Habilitationsschrift andererseits verglichen werden. In den jüngeren Werken scheinen Zusammenhänge, Gestaltungsmöglichkeiten und Leitvorstellungen auf, deren Herausarbeitung auf der jahrzehntelangen Beschäftigung mit der Sozialstaatlichkeit beruht. Zweitens drängen in Zeiten des sozialstaatlichen Umbaus neue Fragen in den Vordergrund, die vielfältig miteinander verbunden sind: Der »Einschluss« ausländischer Personen in eine pluralistischer werdende Gesellschaft,<sup>38</sup> die demographischen Veränderungen<sup>39</sup>, die Europäisierung<sup>40</sup> und die Globalisierung<sup>41</sup>. Drittens empfand Zacher zunehmend die Notwendigkeit, sozialstaatliche Interventionen im Rahmen einer umfassend verstandenen rechtlichen Ordnung zu verorten. Ausdruck dessen sind auch die Themenstellungen, die er im Rahmen der Päpstlichen Akademie für Sozialwissenschaften verfolgte: die Komplementarität von Demokratie und Rechtsstaat; die Spannung zwischen der positivistischen Beliebigkeit der Demokratie und der Verantwortung des Menschen für die Werte, die er für wahr hält; die Verantwortung der Zivilgesellschaft für den demokratischen Staat und des demokratischen Staats für die Zivilgesellschaft; die Notwendigkeit, die Werte der Demokratie international zu verwirklichen.<sup>42</sup> Zacher griff seine Arbeiten zur Wirtschaftsordnung wieder auf,<sup>43</sup> auch weil diese Ordnung in enger Verbindung zur Sozialstaatlichkeit steht. Vor allem aber war es sein Anliegen, die Bedeutung und Eigenheit sozialstaatlicher Interventionen tiefer gründend theoretisch zu erklären. Er hob, auf der Suche nach der das Sozialrecht »selbst tragenden Ordnung«<sup>44</sup>, als dessen Grundnorm die Gleichheit hervor, auch im Sinne einer Grundlage, um das Individuum zur Freiheit zu befähigen. Er wusste zugleich, dass das richtige Maß der immer nur relativ möglichen Gleichheit nicht allgemeingültig zu bestimmen und das Soziale als Annäherung an die Gleichheit durch eine künstliche, weil die natürlichen Verhältnisse korrigierende Lebensordnung der politischen und historischen Kontingenz ausgesetzt ist.<sup>45</sup> Angesichts dieser notwendigen Offenheit blieb nur, die Strukturen der Herausforderung und die Ansätze möglicher Lösungen zu erfassen.<sup>46</sup> Der Gegenstand selbst muss sich fast zwangs-

38 Vgl. Zacher, Die Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat: eine Geschichte des sozialen Einschlusses in Zeichen von Nationalisierung und Internationalisierung, ZIAS 2002, S. 193 ff.; ders., Deutschland den Deutschen? Die wechselvolle Geschichte des sozialen Einschlusses im Deutschland des 19. und 20. Jahrhunderts, ZIAS 2004, S. 639 ff.

39 Zacher, Kinder und Zukunft, in: FS für Heldrich, 2005, S. 1211 ff.; ders., Kinderrechte: Ein Beispiel für die globale Herausforderung des Rechts, in: FS für Scholz, 2007, S. 413 ff.

40 Zacher, Wird es einen europäischen Sozialstaat geben?, EuR 2002, S. 147 ff.; ders., Der europäische Sozialstaat, Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 52 (2008), S. 1 ff.

41 Zacher, Globale Sozialpolitik – Einige Zugänge, in: FS für Herzog, 2009, S. 537 ff.

42 Vgl. Zacher (ed.), Democracy – Reality and Responsibility, 2001; Glendon/Zacher (eds.), Universal Rights in a World of Diversity – The Case of Religious Freedom, 2012.

43 Zacher, Geburt, Entwicklung und Krise der Marktwirtschaft, und: Freiburger Kreise – ihr Ort in der europäischen Geschichte, jeweils in: Die Freiburger Kreise, Akademischer Widerstand und Soziale Marktwirtschaft, 2014, S. 195 ff. und 245 ff.

44 Zu diesem eigenen Verständnis von Rechtsdogmatik: Zacher, Sozialrecht und Rechtsdogmatik, in: FS für Mestmäcker, 2006, S. 529, 531; ders., Entwicklung einer Dogmatik des Sozialrechts, in: FS für Krause, 2006, S. 3, 12.

45 In diesem Sinne Zacher, § 26: Sozialstaat, in: FS für P. Kirchhof, 2013, S. 285, 287 ff.

46 Zacher, Annäherungen an eine Phänomenologie des Sozialrechts, in: FS für Papier, 2013, S. 435, 447 ff.

läufig in der Unvollständigkeit des Wissens über seine Voraussetzungen und Wirkungsweisen verflüchtigen. Auch wie eine Absicherung des Sozialstaats durch die Schaffung eines neuen Sachverständigenrats möglich sein könnte,<sup>47</sup> bleibt eine offene Frage. *Zacher* hat diese Schwierigkeiten natürlich gesehen: »Immer mehr erfuhren wir dabei, wie sehr die Wahrheit des Sozialen vor uns herläuft. Wann und wo immer wir meinen, sie fassen zu können, sehen wir zugleich, dass das Ganze weiter reicht.«<sup>48</sup>

Diese späte Einsicht ist einerseits getragen von einem hohen wissenschaftlichen Ethos, weil *Zacher* meinte, die Wissenschaft habe »eine eigene Verantwortung für die Richtigkeit des Rechts«<sup>49</sup>. Sie ist andererseits geprägt durch die großen tatsächlichen Herausforderungen, denen sich weltweit betrachtet die Sozialstaatlichkeit aktuell ausgesetzt sieht. Sie bringt das harte Ringen um wissenschaftliche Erkenntnis zum Ausdruck und weist in Demut auf die Beschränktheit unseres Wissens hin. Das alles ist kein Anlass zur Resignation, sondern ein Aufruf zur Fortsetzung der Forschung auf den Grundlagen dessen, was *Zacher* in seinem wissenschaftlichen Leben erarbeitet hat. Ein großes Vermächtnis, eine große Aufgabe.

---

47 Dafür *Zacher*, a. a. O., S. 462 f.; näher dazu frühere Überlegungen, vgl. etwa *Zacher*, Der deutsche Sozialstaat am Ende des Jahrhunderts, in: Leibfried/Wagschal (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat, 2000, S. 53, 79 ff.

48 *Zacher*, Die gute Geschichte unserer achtzig Jahre (Fn. 1).

49 *Zacher*, Rechtshistorisches Journal 19 (2000) (Fn. 6), S. 688.



**Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Heftes**

Becker, Ulrich, Prof. Dr., Direktor des May-Planck-Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik, München · Dijkhoff, Tineke, PhD, wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München · Diliagka, Dafni, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München · Hohnerlein, Eva Maria, Dr., wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München · Kaufmann, Otto, Dr. (HDR), wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München · Reinhard, Hans-Joachim, Prof. Dr., Hochschule Fulda, wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München · Schlegelmilch, Michael, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München · Schweigler, Daniela, Dr., Rechtsanwältin, Darmstadt

## **Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)**

---

Herausgegeben von

Prof. Dr. Ulrich Becker,

Direktor am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik,  
Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht

*Beirat:* Prof. Dr. *Ingwer Ebsen*, Universität Frankfurt a. M. · Prof. *Matthew W. Finkin*, University of Illinois · Prof. Dr. *Maximilian Fuchs*, Universität Eichstätt-Ingolstadt · Prof. Dr. *Thomas Gächter*, Universität Zürich · Prof. Dr. *Peter Mankowski*, Universität Hamburg · Prof. Dr. *Franz Marhold*, Wirtschaftsuniversität Wien · Prof. Dr. *Andreas Hänlein*, Universität Kassel

Mitglied der International Association of Labour Law Journals Publications  
Around the World

**Redaktionsanschriften:** Prof. Dr. Ulrich Becker, Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, Abteilung für ausländisches und internationales Sozialrecht, Postfach 34 01 21, 80098 München, Telefon (089) 3 86 02-4 28, e-mail: reinhard@mpisoc.mpg.de.

**Bezugsbedingungen:** Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (Zitierweise: ZIAS) erscheint halbjährlich (zwei Hefte ergeben einen Band) und ist durch den Buchhandel oder vom Verlag zu beziehen. Abonnementsbedingungen/Bezugspreise: jährlich € 149,99 (einschl. 7 % Mehrwertsteuer) zuzüglich Versandkosten ab Verlag von € 8,- Inland und € 10,- Ausland. Einzelheft € 74,99 zuzüglich Versandkosten. Der Abonnementsvertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Kündigungen sind jeweils zwei Monate vor Ende des Kalenderjahres möglich und dem Verlag schriftlich mitzuteilen, ansonsten verlängert sich das Abonnement um ein Jahr. Die Abonnementgelder werden jährlich im voraus in Rechnung gestellt. Über Postgiroämter und Bankinstitute ist eine Teilnahme am Lastschriftabbuchungsverfahren und vierteljährliche Abbuchung möglich. Bei Neubestellungen kann der Abonnent seine Bestellung innerhalb von sieben Tagen schriftlich durch Mitteilung an die Verlagsadresse widerrufen. Zur Fristwahrung genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs (Datum des Poststempels).

**Urheber- und Verlagsrechte:** Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten.

*C. F. Müller GmbH*; Waldhofer Straße 100, 69123 Heidelberg. Geschäftsführer: Dr. Karl Ulrich. Anzeigen: Judith Hamm, Telefon (06221) 48 94 16. Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 23 vom 1. Januar 2015. Vertrieb: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, Abonnementsservice, Frau Jutta Müller, Hultschiner Str. 1, D-81877 München, Telefon (089) 21 83-71 10, Fax (089) 21 83-76 20, e-mail: aboservice@hjr-verlag.de. Satz: Strassner ComputerSatz, Heidelberg. Druck: Westermann Druck, Zwickau.



**Hans F. Zacher**  
**Abhandlungen**  
**zum Sozialrecht II**

Anlass: 80. Geburtstag

Herausgegeben von Ulrich Becker  
und Franz Ruland

Mit einer Auswahl von 24 Veröffentlichungen seit 1993

Themen u.a.: Europäisierung des Sozialrechts, Folgen der Globalisierung für die nationalen Sozialstaaten, Generationensolidarität, Kinderrechte, Arbeitslosigkeit

**Eine Bilanz der politischen und sozialrechtlichen Entwicklungen der letzten fünfzehn Jahre!**

2008. XII, 723 Seiten. Gebunden. € 198,- ISBN 978-3-8114-7721-6



Weitere Informationen und Bestellung unter: [www.cfmueller.de/Juristische-Wissenschaft](http://www.cfmueller.de/Juristische-Wissenschaft)

C.F. Müller GmbH, Waldhofer Str. 100, 69123 Heidelberg  
Kundenservice: Bestell-Tel. 089/2183-7923, Bestell-Fax  
089/2183-7620, E-Mail: kundenservice@cfmueller.de



C.F. Müller