

Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht

ZIAS

2/2015

29. Jahrgang
Seiten 149–290

Aus dem Inhalt

Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Polen

Von Kinga Misztal/Ariel Przybyłowicz, Wrocław

Der Schutz von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Schweden

Von Melanie Hack, München

Sozialer Schutz für Flüchtlinge im Vereinigten Königreich

Von Nikola Wilman, München

Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Ungarn

Von Viktória Fichtner-Fülöp, München

Social Protection of Refugees in Bulgaria

Von Krasimira Sredkova, Sofia

Sozialer Schutz für Flüchtlinge in der Türkei

Von Yasemin Körtek, Mannheim

Sozialer Schutz für Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl in der Russischen Föderation

Von Olga Chesalina, München/Minsk

Social Protection for Forced Migrants in the United States

Von Jihan A. Kahssay, München

Asbjørn Kjønstad (1943–2015)

Von Eberhard Eichenhofer, Jena



C.F. Müller

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

Heft 2, 29. Jahrgang 2015, Seiten 149–290

Inhalt

Abhandlungen

Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Polen <i>Von Kinga Misztal/Ariel Przybyłowicz, Wrocław</i>	149
Der Schutz von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Schweden <i>Von Melanie Hack, München</i>	157
Sozialer Schutz für Flüchtlinge im Vereinigten Königreich <i>Von Nikola Wilman, München</i>	181
Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Ungarn <i>Von Viktória Fichtner-Fülöp, München</i>	199
Social Protection of Refugees in Bulgaria <i>Von Krasimira Sredkova, Sofia</i>	219
Sozialer Schutz für Flüchtlinge in der Türkei <i>Von Yasemin Körtek, Mannheim</i>	235
Sozialer Schutz für Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl in der Russischen Föderation <i>Von Olga Chesalina, München/Minsk</i>	249
Social Protection for Forced Migrants in the United States <i>Von Jihan A. Kahssay, München</i>	267

Nachruf

Asbjørn Kjønstad (1943–2015) <i>Von Eberhard Eichenhofer, Jena</i>	285
--	-----

Rezension

Scheiwe/Krawitz (Hrsg.), (K)eine Arbeit wie jede andere? Die Regulierung von Arbeit im Privathaushalt <i>Von Eva-Maria Hohnerlein, München</i>	287
--	-----

Mitarbeiter dieses Heftes	290
--	-----

Ausblick auf die nächsten Hefte

Verschiedene Beiträge zum Gedenken an Dr. Bernd Schulte

Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Polen

Inhaltsübersicht

- I. Einführung – statistische Angaben
- II. Unterbringung
- III. Deckung des Lebensunterhalts
- IV. Gesundheitsversorgung
- V. Zugang zum Arbeitsmarkt
- VI. Zusammenfassung

I. Einführung – statistische Angaben

Die statistischen Angaben werden jedes Jahr durch das Ausländeramt veröffentlicht. Nach diesen Angaben wächst seit dem Jahr 2010 die Anzahl der Ausländer, die sich als Flüchtlinge anerkennen lassen wollen. Es wächst auch die Zahl derjenigen, die als Flüchtlinge anerkannt werden oder denen subsidiärer Schutz¹ verliehen wird. Im Jahr 2010 wurden insgesamt 5634 Anträge gestellt, im Jahr 2011 stieg die Zahl auf 6887 Anträge, im Jahr 2012 auf 10 753 und im Jahr 2013 auf 15 253 Anträge.² In nur vier Jahren hat sich also die Antragszahl fast verdreifacht. Im Jahr 2013 wurden auch ca. 10 000 Anträge gem. der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 gestellt, für die das polnische Ausländeramt zuständig war.

Etwa 85 % aller Antragsteller im Jahr 2013 waren Bürger der Russischen Föderation. Etwa 8 % kamen aus Georgien, etwa 2 % aus Syrien und etwa 1 % aus Armenien und Kasachstan. Der Chef des Ausländeramtes hat 2013 etwa 19 000 Verwaltungsakte erlassen. In 85 % der Fälle wurde das Verfahren eingestellt, zu 12 % wurde abschlägig beschieden und in 1,5 % der Fälle wurden Bescheide über den sog. tolerierten Aufenthalt erlassen.³ Nur 1 % der Antragsteller sind als Flüchtlinge anerkannt worden und 0,5 % der Antragsteller wurde subsidiärer Schutz verliehen. Der Ausländerrat hat als die zweite Instanz etwa 1200 Widerspruchsbescheide erlassen, wobei in 80 % der Fälle die Bescheide des Chefs des Ausländeramtes aufrechterhalten wurden⁴.

Erwähnenswert ist hier auch die Entwicklung der Zahl der Antragsteller aus der Ukraine, die wegen der Krise in diesem Land stark gestiegen ist. Nach dem Sonderbericht des Ausländeramtes vom 01.03.2015 haben Ukrainer im Jahr 2014 insgesamt 2318 Anträge gestellt und im ersten Halbjahr des Jahres

1 In der polnischen Fassung der Richtlinie 2011/95/EU ist von »Ergänzungsschutz« die Rede.

2 Es wurden bisher keine Angaben für das Jahr 2014 veröffentlicht.

3 Entspricht der deutschen vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung (Duldung).

4 Alle Angaben nach <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/Komentarz-do-danych-dotycz%C4%85cych-zestawienia-za-2013-rok.pdf>

2015 bereits 1345 Anträge.⁵ Die Ukrainekrise hat die Flüchtlingsproblematik aktuell und bedeutender gemacht.

Wie bereits erwähnt, gibt es nach der polnischen Gesetzgebung mehrere Schutzformen für Hilfe suchende Ausländer. Nach dem Gesetz über die Gewährung des Schutzes für Ausländer in der Republik Polen⁶ (im Folgenden Ausländerschutzgesetz) kann der Antragsteller als Flüchtling anerkannt werden. Es kann ihm auch subsidiärer Schutz sowie Asyl oder vorläufiger Schutz zuerkannt werden (Art. 3 Ausländerschutzgesetz). Jeder Antrag wird grundsätzlich als Antrag auf Anerkennung als Flüchtling geprüft.⁷ Im Fall der Ablehnung wird von Amts wegen geprüft, ob die Voraussetzungen für die Zustimmung zum tolerierten Aufenthalt erfüllt sind, bevor ein Bescheid über die Abschiebung des Ausländers erlassen wird. Im Folgenden wird die Rechtslage der im polnischen Recht als Flüchtlingsbewerber⁸ bezeichneten Asylbewerber sowie der anerkannten Flüchtlinge und der Ausländer, denen subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, vorgestellt. Detaillierte Fragen werden auch in Verordnungen geregelt, die aufgrund des Ausländerschutzgesetzes erlassen worden sind (beispielsweise die Höhe der sozialen Leistungen).⁹

Die Rechtslage der Flüchtlingsbewerber wird im Ausländerschutzgesetz geregelt. Für anerkannte Flüchtlinge und Ausländer unter subsidiären Schutz findet das polnische Sozialhilfegesetz¹⁰ Anwendung. Beide Gesetze wurden 2014 novelliert, um sie an die Vorschriften der Richtlinie 2011/95/EU anzupassen.

Die Bescheide über die Gewährung des Schutzes (Anerkennung als Flüchtlinge) werden grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten nach der Antragstellung erteilt. Ist die Frist nicht eingehalten worden, und zwar aus Gründen, die der Antragsteller nicht zu vertreten hat, erteilt der Chef des Ausländeramtes eine spezielle Bescheinigung. Zusammen mit der Identitätsbescheinigung berechtigt diese den Antragsteller und seinen Ehepartner (wenn der Antragsteller auch im Namen des Ehepartners handelt) zur Aufnahme einer legalen Arbeit in Polen. Die Internationale Helsinki-Föderation für Menschenrechte weist darauf hin, dass der Chef des Ausländeramtes relativ oft die Möglichkeit nutzt, das Verfahren zu verlängern. Die Begründung dazu lautet i. d. R., es müssten noch Beweise gesammelt und eingehend geprüft werden oder es seien besondere zusätzliche Tätigkeiten notwendig. Es gibt auch Einzelfälle, in denen das Verfahren bereits in der ersten Instanz 3–4 Jahre dauert. Negative

5 Vgl. <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/UKRAINA-30.06.2015-r.pdf>.

6 Gesetz vom 13.06.2003 r., Gesetzblatt vom 2013, Nr. 128, Pos. 1176 mit Änderungen.

7 Es sei denn, der Antragsteller bewirbt sich um Asyl oder die Schutzforderung folgt aus dem Urteil des Gerichtes/Bescheid des Justizministers über die Unzulässigkeit einer Abschiebung.

8 Die Anerkennung als Flüchtling ist die Hauptform des Schutzes für Ausländer. Asyl ist eine besondere Schutzform für Ausländer nach dem Gesetz, ist aber eher die Ausnahme (Art. 90 ff) – Asyl kann gewährt werden, wenn es für den Schutz des Ausländers notwendig ist und wichtige Interessen der Republik Polen dafür sprechen.

9 Verordnung des Ministers des Inneren und für Verwaltung vom 10.12.2011 über die Höhe der Leistungen für Flüchtlingsbewerber, Gesetzblatt von 2011, Nr. 261, Pos. 1564.

10 Gesetz vom 12.03.2004, Gesetzblatt von 2004, Nr. 64, Pos. 593 mit Änderungen.

Bescheide, in denen der Antrag als völlig unbegründet beurteilt wird, werden aber innerhalb von 30 Tagen nach der Antragstellung erteilt. Die Bescheide sind Verwaltungsakte im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzbuchs.¹¹

II. Unterbringung

Flüchtlingsbewerbern wird Hilfe gewährleistet, die u. a. die Unterbringung in einem Ausländerheim umfasst. Diese Form von Hilfe ist zwar nicht obligatorisch, aber die meisten Antragsteller wählen die Unterbringung im Heim. Die Flüchtlingbewerber, die sich außerhalb eines Ausländerheimes aufhalten, bekommen eine Geldleistung (Unterhaltsgeld), damit sie die Kosten des Aufenthaltes in Polen, auch der Unterkunft, selbst finanzieren können. Die Aufnahme in ein Ausländerheim erfolgt aufgrund einer Identitätsbescheinigung. Bei der Aufnahme in das Heim werden die Ausländer über ihre Rechten und Pflichten, über die Vorschriften zur Ausländerhilfe und über die Heimordnung in verständlicher Sprache belehrt. Die Ausländer in Ausländerheimen haben u. a. das Recht auf Aufrechterhaltung ihrer kulturellen und nationalen Sitten sowie auf Ausübung ihrer religiösen Praktiken. Sie dürfen auch besucht werden.

In Heimen werden die Ausländer in Gemeinschaftszimmern unterbracht, wobei Familien grundsätzlich ein eigenes Zimmer zur Verfügung steht. Die Zimmer sind mit Betten, Tisch, Stühlen und Schränken ausgestattet. Sanitäre Einrichtungen werden gemeinschaftlich genutzt, in manchen Zimmern gibt es auch eigene Bäder. Den Bewohnern stehen auch Sportplätze, Kinderspielplätze und Gemeinschaftsräume zur Verfügung. Es gibt drei kostenlose Mahlzeiten pro Tag. Die Ausländer im Heim bezahlen auch keine Nebenkosten, z. B. für die Strom- oder Wasserversorgung. Die Gemeinschaftsräume und andere allgemein zugängliche Plätze werden von Reinigungsfirmen geputzt.

Der Aufenthalt im Ausländerheim ist für die Dauer des Verfahrens über die Anerkennung als Flüchtling zulässig. Die Bewohner dürfen jedoch bis zu zwei Monate nach Zugang des bestandskräftigen Bescheids (oder 14 Tage im Falle der Einstellung des Verfahrens) im Heim bleiben.

Aktuell gibt es in Polen insgesamt zwölf Ausländerheime, die vom Ausländeramt betrieben werden. Die meisten befinden sich in Ostpolen. Vier Heime sind Eigentum des Ausländeramtes, die anderen sind nur gemietet. Am 09.02.2015 bewohnten insgesamt 1364 Personen die Ausländerheime. 2510 Ausländer erhielten stattdessen die Geldleistung, mit der sie die Kosten des Aufenthaltes in Polen selbstständig bestreiten. Etwa 47 % aller Ausländer, die oben beschriebene Leistungen erhielten, waren Ukrainer. Nach Presseinformationen des Chefs des Ausländeramtes verfügten die Heime in dieser Zeit über etwa 1000 freie Plätze.

11 Gesetz vom 14.06.1960, konsolidierte Fassung: Gesetzblatt von 2013, Pos. 267 mit Änderungen.

Ausländer, die als Flüchtlinge anerkannt wurden sowie diejenigen, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde, sind verpflichtet innerhalb von 2 Monaten nach Zugang des bestandskräftigen Bescheides des Chefs des Ausländeramtes das Ausländerheim zu verlassen und sich selbst um Unterkunft zu kümmern. Sie können aber Sozialleistungen beantragen. Im Sozialhilferecht sind sie den polnischen Bürgern gleichgestellt. Es sind sowohl Geldleistungen, als auch Sachleistungen für die Gewährung der Unterkunft vorgesehen. Sachleistungen sind hierbei entweder die Gewährung einer Wohnung oder Hilfe bei der Wohnungssuche.

Nichtregierungsorganisationen, die sich mit der Flüchtlingshilfe beschäftigen, weisen auf die tatsächlichen Probleme in diesem Bereich hin. Zwar sind die Flüchtlinge den polnischen Bürgern gleichgestellt, wenn es um die Sozialhilfeberechtigung geht, aber wegen der hohen Mietpreise und der eher niedrigen Sozialhilfeleistungen ist es für sie schwierig, eine Wohnung zu finden. Daran ist auch die staatliche Wohnungspolitik schuld. Wegen des Mangels an kommunalen Wohnungen dauert es manchmal jahrelang, bis man eine solche Wohnung bekommt. Deshalb sind alle Initiativen lobenswert, die dazu beitragen, dass öffentlicher Wohnraum geschaffen wird, beispielsweise das Programm der Stadt Lublin, im Rahmen dessen Sozialwohnungen für Ausländer gebaut werden. Das Programm wird vom Europäischen Flüchtlingsfond unterstützt und mitfinanziert.

III. Deckung des Lebensunterhalts

Die Deckung des Lebensunterhalts der Flüchtlingsbewerber wird in Kapitel 5 des Ausländerschutzgesetzes geregelt. Wer sich im Ausländerheim aufhält, erhält Hilfe zum Lebensunterhalt. Es wird insbesondere Verpflegung gewährt, entweder als Sachleistung oder als Bargeldleistung für selbst zu beschaffende Verpflegung (9,- PLN = ca. 2,20 EUR/Tag). Die Flüchtlingsbewerber haben auch Anspruch auf Geldleistungen (für die Beschaffung von Produkten) für die Körperpflege (20,- PLN = ca. 5,- EUR/Monat) sowie auf eine einmalige Geldleistung für die Anschaffung von Kleidung und Schuhen (140,- PLN = ca. 35,- EUR). Außerdem erhalten sie Taschengeld in Höhe 50,- PLN (ca. 12,50 EUR) pro Monat. Es kann auf bis zu 100,- PLN (etwa 25,- EUR) erhöht werden, wenn bestimmte Tätigkeiten im Heim ausgeführt werden, wie z. B. Aufräumarbeiten, Hilfe bei der Kommunikation zwischen Bewohnern und Heimangestellten sowie Kultur- und Bildungsaktivitäten für die Bewohner. Für Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln aus bestimmten Anlässen werden auch die Kosten erstattet, z. B. für Fahrten im Zusammenhang mit dem Verfahren über die Anerkennung als Flüchtling, zu bestimmten ärztlichen Untersuchungen, sowie in anderen begründeten Fällen.

Die Flüchtlingsbewerber außerhalb der Heime bekommen Geldleistungen und müssen davon ihren Lebensunterhalt bestreiten. Die Höhe der Leistung ist von der Anzahl der Familienmitglieder abhängig. Sie beträgt 25,- PLN (ca. 6,- EUR) pro Tag für Alleinstehende, 20,- PLN (ca. 5,- EUR) pro Tag

und pro Familienmitglied bei der Zweipersonenfamilie, 15,- PLN (etwa 3,70 EUR) pro Tag und pro Familienmitglied bei der Dreipersonenfamilie und 12,50 PLN (etwa 3,- EUR) pro Tag und pro Familienmitglied bei der Vier- und Mehrpersonenfamilie. Die Höhe der monatlichen Leistungen für Alleinstehende beträgt daher 750,- PLN (etwa 180,- EUR) und für die Vierpersonenfamilie 1500,- PLN (etwa 360,- EUR). Verglichen mit dem Mindestlohn in Polen im Jahr 2015 i. H. v. 1750,- PLN brutto bzw. 1283 PLN netto (ca. 416,- bzw. 305,- EUR) pro Monat erscheinen die Leistungen einerseits als zu niedrig, andererseits aber sind sie an die finanziellen Möglichkeiten des polnischen Staatshaushalts angepasst.¹² Man muss hier auch erwähnen, dass die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Sozialhilfegesetz mit max. 529,- PLN (ca. 126,- EUR) pro Monat deutlich niedriger ist; wobei diese Leistung insofern nicht ganz vergleichbar ist, als daneben bei entsprechendem Bedarf noch zusätzliche Geld- und Sachleistungen gewährt werden können.

Unabhängig von der Form der Hilfe (Unterbringung im Heim oder selbst beschaffte Unterbringung), haben alle Flüchtlingsbewerber Zugang zu öffentlichen Schulen; es werden auch notwendige Lernhilfen gewährleistet sowie die Möglichkeit, an kostenlosen Kursen zur Erlernung der polnischen Sprache teilzunehmen.

Die genannten Leistungen werden für die Dauer des Verfahrens gewährt, d. h. ab dem Tag der Aufnahme ins Heim und nicht länger als zwei Monate nach Zugang des bestandskräftigen Bescheids (oder 14 Tage im Falle der Einstellung des Verfahrens).

Der Lebensunterhalt der Flüchtlinge und der Ausländer unter subsidiären Schutz wird im Rahmen der Sozialhilfe gedeckt. Genauso wie bei der Unterkunft, sind sie nach den sozialhilferechtlichen Vorschriften den polnischen Bürgern gleichgestellt. Wenn sie die allgemeinen Voraussetzungen erfüllen, erhalten sie Geld- oder Sachleistungen, die den Lebensunterhalt decken, insbesondere Unterhaltsgeld.

IV. Gesundheitsversorgung

Die Flüchtlingsbewerber haben auch Anspruch auf kostenlose Behandlungsleistungen, unabhängig davon, ob sie sich im Ausländerheim oder außerhalb dessen aufhalten. Der Umfang der Gesundheitsversorgung bestimmt sich nach den Vorschriften des Gesetzes über die aus den öffentlichen Mitteln finanzierten Leistungen der Gesundheitsfürsorge (im Folgenden GesLeistG).¹³ Es werden alle Leistungen gewährleistet, die den Versicherten in der Gesundheitsversicherung¹⁴ zustehen, mit Ausnahme der Leistungen der Kurbehand-

12 J. Wojnowska-Radzińska, Zasady przyznawania pomocy socjalnej cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy, *Studia Biura Analiz Sejmowych* nr 4/2014, s. 234–235.

13 Gesetz vom 27.08.2004, konsolidierte Fassung Gesetzblatt vom 2008, Nummer 164, Position 1027 mit Änderungen.

14 Die Gesundheitsversicherung in Polen ist eine Volksversicherung und gewährleistet in der Regel nur Sachleistungen, die zum Schutz der Gesundheit notwendig sind. Sie ist kein Teil der Sozialversicherung im

lung und -rehabilitation. Die Leistungen werden aufgrund zivilrechtlicher Verträge gewährt, die der Chef des Ausländeramtes mit den Leistungserbringern der Gesundheitsversicherung abschließt. Hier ist zu erwähnen, dass die Ausländer vor Aufnahme ins Ausländerheim verpflichtet sind, sich von einem Arzt untersuchen zu lassen. Nach Angaben des Ausländeramtes machen die Ausgaben für die Behandlungsleistungen etwa 25 % der Gesamtausgaben für die Realisierung der gesetzlichen Aufgaben des Amtes aus.¹⁵ Die Organisation der Gesundheitsversorgung besteht parallel zur allgemeinen Versorgung in den Heimen; dort gibt es einen Allgemeinarzt, der für die Versorgung der Bewohner zuständig ist. Auch Krankenpflege wird in den Heimen gewährleistet. Falls es notwendig ist, haben die Ausländer auch Zugang zu Fachärzten. Alle Medikamente werden kostenlos gewährt, was sogar einen Vorteil gegenüber den Versicherten darstellt; im Rahmen der allgemeinen Gesundheitsversicherung werden kostenlose Medikamente in sehr begrenztem Umfang zur Verfügung gestellt, meistens ist eine Eigenbeteiligung notwendig.

Die Flüchtlinge und die Ausländer, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, sind gemäß den Vorschriften des GesLeistG grundsätzlich in der Gesundheitsversicherung versicherungspflichtig bzw. versicherungsbe-rechtigt. Falls sie nicht gesundheitsversichert sind, haben sie Anspruch auf ärztliche Behandlungsleistungen nach dem Sozialhilfegesetz, wenn sie ihren Wohnort in Polen haben und bestimmte Voraussetzungen nach dem Sozialhilfegesetz erfüllen. Kinder unter 18 Jahren, Schwangere und Frauen im Wochenbett erhalten Behandlungsleistungen unabhängig davon, ob sie diese zusätzlichen Voraussetzungen nach dem Sozialhilfegesetz erfüllen.

V. Zugang zum Arbeitsmarkt

Flüchtlinge und Ausländer unter subsidiären Schutz dürfen nach den Vorschriften des Gesetzes über die Förderung der Beschäftigung und die Institutionen des Arbeitsmarkts¹⁶ eine Beschäftigung in Polen aufnehmen, ohne eine zusätzliche Arbeitserlaubnis (Art. 87 Abs. 1 Ziffer 1 und 2) erhalten zu haben. Sie sind also auch am Arbeitsmarkt den polnischen Bürgern gleichgestellt. Nach den Vorschriften des Gesetzes über die Gewerbefreiheit dürfen sie entsprechend auch Gewerbe treiben.

Die Flüchtlingbewerber dürfen eine Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis aufnehmen, wenn sie über eine Bescheinigung nach Art. 36 des Ausländer-schutzgesetzes verfügen. Die Bescheinigung wird auf Antrag vom Chef des Ausländeramtes erteilt, wenn der Flüchtlingsbescheid sechs Monate nach der Antragstellung noch nicht erlassen wurde und zwar aus Gründen, die der Antragsteller nicht zu vertreten hat. Die Bescheinigung ist bis zu dem Tag gültig, an dem der Flüchtlingsbescheid bestandskräftig wird.

Sinne der Vorschriften über die Sozialversicherungen. Dagegen ist die Krankenversicherung ein Teil der Sozialversicherung und gewährt nur Geldleistungen bei krankheitsbedingtem Lohnausfall.

15 9 391 744,- PLN im Jahr 2013 bei Gesamtausgaben in Höhe von 40 270 249,- PLN.

16 Gesetz vom 20.04.2004, Gesetzblatt von 2004, Nummer 99, Pos. 1001 mit Änderungen.

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man sagen, dass Flüchtlingsbewerber gegenüber polnischen Bürgern nicht wesentlich schlechter gestellt sind. Sie haben keine Ansprüche auf Leistungen der Sozialhilfe, ihre Lebensbedürfnisse (Unterkunft, Lebensunterhalt, Gesundheitsversorgung) werden aber durch das Ausländeramt nach den Vorschriften des Ausländerschutzgesetzes befriedigt. Diese Regelungen sind teils günstiger als die Sozialhilfavorschriften, da nicht geprüft wird, ob der Bedarf tatsächlich besteht. Soziale Leistungen stehen jedem Flüchtlingsbewerber ab dem Zeitpunkt der Meldung im Heim von Amts wegen zu. Die Flüchtlingsbewerber haben auch ein Recht auf Unterricht der polnischen Sprache und erhalten dazu notwendige didaktische Materialien; die Kinder, die die polnische öffentliche Schule besuchen, erhalten auch notwendige didaktische Hilfen und haben ein Recht auf Teilnahme an den zusätzlichen Sport-, Rekreations- und anderen Veranstaltungen außerhalb des Unterrichts. Die Bewohner der Ausländerheime erhalten auch Taschengeld und Kostenerstattung für bestimmte Fahrten mit den öffentlichen Verkehrsmitteln. Der Umfang der Leistungen des sozialen Schutzes ist daher als komplex zu bewerten. Der Leistungskatalog für Flüchtlingsbewerber ist sogar umfangreicher als der Leistungskatalog der Sozialhilfe für polnische Bürger sowie für Flüchtlinge und Ausländer unter subsidiären Schutz. An dieser Stelle muss man auch erwähnen, dass das Unterhaltsgeld für Flüchtlingsbewerber, die sich außerhalb von Heimen aufhalten, höher ist als Unterhaltsgeld nach dem Sozialhilfegesetz.¹⁷

Deshalb ist die Konklusion begründet, dass der soziale Schutz der Flüchtlingsbewerber höher ist als das Existenzminimum und eher mit dem Sozialminimum verglichen werden kann. In Polen wird zwischen diesen beiden Begrifflichkeiten unterschieden. Beide Richtwerte werden vom Institut für Soziales und Sozialpolitik bestimmt. Das Sozialminimum ist der Richtwert der Unterhaltskosten in den „nicht vermögenden“ Haushalten und soll Lebensbedingungen sichern, mit denen kulturelle und soziale Bedürfnisse auf niedrigem Niveau befriedigt sind. Unter dieser Grenze spricht man von Armut. Das Sozialminimum beträgt gegenwärtig 1070,99 PLN (ca. 255,- EUR) im Ein-Person-Haushalt pro Monat.¹⁸

Das Existenzminimum (auch als biologisches Minimum bezeichnet) ist die Befriedigung der Bedürfnisse auf dem niedrigsten möglichen Niveau, unterhalb dessen die psychische und physische Entwicklung des Menschen und

17 Das Unterhaltsgeld beträgt 750,- PLN (ca. 180,- EUR) pro Monat für alleinstehende Flüchtlingsbewerber außerhalb des Heims und 30,- bis 529,- PLN für alleinstehende Sozialhilfeberechtigte.

18 Das Sozialminimum betrug im Jahr 2014 monatlich 886,- PLN/Kopf im 2-Personen-Haushalt (ca. 210,- EUR), 880,- PLN/Kopf (ca. 209,- EUR) oder 935,- PLN/Kopf (ca. 222,- EUR) im 3-Personen-Haushalt (abhängig vom Alter des Kindes), 852,- PLN/Kopf (ca. 203,- EUR) im 4-Personen-Haushalt und 835,- PLN/Kopf (ca. 199,- EUR) im 5-Personen-Haushalt (betrifft Arbeiter-/Angestellte; bei Rentnern sind es 1070,- PLN (ca. 255,- EUR) im 1-Person-Haushalt und 889,- PLN/Kopf (ca. 212,- EUR) im 2-Personen-Haushalt).

dessen Leben bedroht sind. Die Höhe des Existenzminimums beträgt gegenwärtig 544,- PLN (ca. 130,- EUR) im Ein-Person-Haushalt.¹⁹

Bei den Sozialleistungen für Flüchtlingsbewerber sind zwar die Konsumbedürfnisse auf ziemlich niedrigem Niveau gedeckt, die Leistungen im Allgemeinen sind aber komplex und entsprechen den anerkannten wissenschaftlichen, Gesellschaft und Brauchtum betreffenden Normen, wenn es beispielsweise um Ausbildungs- oder Gesundheitsversorgung geht, was bedeutet, die Bedürfnisse sind auf höherem Niveau als dem Existenzminimum befriedigt.

Der soziale Schutz der Flüchtlinge und der Ausländer unter subsidiären Schutz gleicht im Wesentlichen dem sozialen Schutz der polnischen Bürger. Die polnische Gesetzgebung gewährleistet die gleichen Ansprüche, wenn es um soziale Leistungen der Unterkunft, des Lebensunterhalts, der Gesundheitsversorgung sowie des Arbeitsmarktzugangs geht. Die Vorschriften der Sozialhilfe sehen sogar spezielle Leistungen für Flüchtlinge bzw. Ausländer unter subsidiären Schutz vor, auf die polnische Bürger keine Ansprüche haben. Das Ziel dieser Leistungen ist die Unterstützung der Integration der Ausländer. Die Integrationshilfe ist auf Antrag durch den zuständigen Kreisrat zu gewährleisten. Der Antrag ist innerhalb von 60 Tagen nach Zugang des Flüchtlingsbescheides zu stellen. Die Leistungen werden nicht länger als zwölf Monate erbracht. Sie umfassen Geldleistungen für Unterkunft und Verpflegung, Körperpflege, Erwerb von Kleidung und Schuhen sowie die Finanzierung von Polnischunterricht. Es werden auch die Beiträge für die Gesundheitsversicherung bezahlt sowie soziale Arbeit und Beratung erbracht. Die Integrationshilfe wird aufgrund eines individuellen Integrationsplanes erbracht.

Die polnische Gesetzgebung ist im Bereich des sozialen Schutzes für Ausländer mit der EU-Richtlinie 2011/95 konform. Es werden bereits auch die Richtlinien 2013/32 und 2013/33 in die polnische Rechtsordnung umgesetzt. Am 10. Juli 2015 wurde von der ersten Kammer des polnischen Parlaments (Sejm) ein Gesetz verabschiedet, das u. a. das Ausländerschutzgesetz novelliert, mit dem Ziel es an die Vorschriften der genannten Richtlinien anzupassen. Der Kern der Novellierung beruht auf der Neuregulierung der Verfahrenssachen, es werden aber auch einige Leistungsvorschriften geändert. Das Gesetz wurde an den Senat weitergeleitet und nach der Verabschiedung muss es noch vom Staatspräsidenten unterzeichnet werden. Dies wird vermutlich bis Ende des Sommers 2015 passieren.

Am Ende möchten wir noch erwähnen, dass es zu diesem Thema in der polnischen juristischen Literatur kaum Beiträge gibt. Es gibt sehr wenige Aufsätze und keinen einzigen Kommentar zum Ausländerschutzgesetz.

19 Das Existenzminimum betrug im Jahr 2014 im 2-Personen-Haushalt 456,- PLN/Kopf (ca. 109,- EUR), 440,- PLN/Kopf, im 3-Personen-Haushalt oder (abhängig vom Alter des Kindes) 482,- PLN/Kopf (ca. 115,- EUR), im 4-Personen-Haushalt 463,- PLN/Kopf (ca. 110,- EUR), im 5-Personen-Haushalt 477,- PLN/Kopf (ca. 114,- EUR), bei allein lebenden Rentnern 515,- PLN/Kopf (ca. 123,- EUR), bei Rentnern im 2-Personen-Haushalt 428,- PLN/Kopf (ca. 101,- EUR).

Der Schutz von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Schweden

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
 1. Überblick Gesetzeslage
 2. Gründe für den Erhalt einer Aufenthaltsgenehmigung
 - a) Anerkennung als Flüchtling
 - b) Anerkennung als subsidiär Schutzbedürftiger
 - (1) Anerkennung als »alternativt skyddsbehövande«
 - (2) Anerkennung als »övrig skyddsbehövande«
 - c) Quotenflüchtlinge
 - d) Ausnahmefall: synnerligen ömmande omständigheter
 - e) temporäre Aufenthaltserlaubnis
 3. Asylverfahren
- II. Sozialer Schutz
 1. Unterbringung
 - a) Asylsuchende
 - b) Asylberechtigte
 2. Deckung des Lebensunterhalts
 - a) Asylsuchende
 - b) Asylberechtigte
 - c) Flüchtlinge mit Abschiebungsbescheid – Finanzielle Unterstützung für Rückkehrer
- III. Gesundheitsversorgung
 1. Asylsuchende
 2. Asylberechtigte
- IV. Zugang zum Arbeitsmarkt
 1. Asylsuchende
 2. Asylberechtigte
- V. Zusammenfassung und Ausblick

I. Einleitung

Allen nordischen¹ Ländern gemein ist, dass sie in den vergangenen Jahren einen starken Anstieg von Asylsuchenden zu verzeichnen hatten. Unter den im Asylum Trends Report 2013 der vom UNHCR untersuchten Regionen Europas, verzeichneten die fünf nordischen Länder einen einheitlichen jährlichen Anstieg von 22 % der Asylanfragen.² Schweden sticht dadurch hervor, dass es zum zweiten Mal in Folge (nach 1992) die höchste Zahl an Anfragen

1 Vom Begriff der nordischen Länder sind im folgenden Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden umfasst, siehe hierzu auch UNHCR, Asylum Trends 2013, S. 11; Siehe grundsätzlich zu einem Vergleich der Länder Dänemark, Norwegen und Schweden, d. h. der sog. skandinavischen Länder hinsichtlich ihrer Einwanderungszahlen: *Pettersen/Østby*, Innvandrere i Norge, Sverige og Danmark, Samfunnspeilet 5/2013, S. 76–82, S. 77, Figur 1.

2 Diese Länder erhielten allein im Jahr 2013 zusammen 76 400 Anfragen, siehe UNHCR, Asylum Trends 2013, S. 2, 7, siehe ferner auch S. 11.

zu verzeichnen hatte.³ Mit 54 300 Asylanträgen war Schweden das Hauptziel-land und stand alleine für 70 % aller neuen Asylanträge die in dieser Region gestellt wurden.⁴ Die Zahl der Asylsuchenden stieg in Schweden 2013 im Vergleich zum Vorjahr um 24 %.⁵ Im internationalen Vergleich stand Schweden damit an vierter Stelle der 44 im UNHCR-Bericht evaluierten Industrienationen.⁶ Laut UNHCR-Bericht gehörte Schweden zusammen mit Deutschland, den USA, Frankreich und der Türkei, zu den Top-5 der Empfängerländer, die zusammen für annähernd 6 von 10 Asylanträgen, die in den 44 Industrienationen eingereicht wurden, stehen.⁷

Einer der Gründe für den starken Anstieg von Asylsuchenden in Schweden wird in der immensen Zunahme syrischer Asylsuchender gesehen. Seit dem Ausbruch des syrischen Bürgerkrieges Anfang 2011 hat sich die Zahl der Anträge von syrischen Asylsuchenden in Schweden mehr als verdoppelt,⁸ was Schweden damit in Europa zum Haupt-Aufnahmeland syrischer Asylsuchender machte.⁹ Die Anzahl der Asylsuchenden, die vom schwedischen *Migrationsverket* – der Einwanderungsbehörde – als staatenlos erfasst wurden hat sich sogar im selben Zeitraum verdreifacht.¹⁰ Auch die Zahl Asylsuchender aus Eritrea hat sich im Vergleich zum Vorjahr verdoppelt (4800 zu 2400 Asylanträge), während die Anzahl der Anträge somalischer und afghanischer Asylsuchender mit –31 % bzw. –37 % signifikant abnahm.¹¹

Setzt man im Rahmen eines internationalen Vergleichs die Zahl der Asylgesuche in Relation zur nationalen Bevölkerungszahl¹² so liegt Schweden für den Zeitraum 2009–2013 gar an zweiter Stelle mit 19,2 Gesuchen pro 1000 Einwohnern.¹³ Die USA und Deutschland, die zwar in dieser Zeitspanne die zwei Hauptempfängerländer von Asylgesuchen darstellten, rangierten nach dieser

3 Im Rekordjahr 1992 ersuchten mehr als 84 000 Personen, die aus dem ehemaligen Jugoslawien geflohen waren um Asyl in Schweden, siehe a. a. O., S. 11.

4 Daneben waren im skandinavischen Raum Norwegen mit 11 500 Asylgesuchen und Dänemark mit 7500 Anträgen weitere wichtige Empfängerländer a. a. O., S. 2, 7.

5 *Justitiedepartementet*, Faktablad Migrationspolitik, 2014, abrufbar unter: <http://www.regeringen.se/sb/d/2675/>; Im Jahre 2012 ersuchten 43 887 Personen um Asyl in Schweden was gegenüber dem Vorjahr einen signifikanten Anstieg von 48 % bedeutet, siehe hierzu *Regeringskansliet*, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik, 2014, abrufbar unter: <http://www.regeringen.se/sb/d/2675/a/15002/>; sowie a. a. O., S. 11.

6 UNHCR, *Asylum Trends 2013* (Fn. 2), S. 11.

7 Diese Top-5 verzeichneten gemeinsam 357 100 Asylanträge, siehe a. a. O., S. 9. Auch in den Jahren 2009 bis 2013 lag Schweden im internationalen Vergleich an 4. Stelle. In diesem Zeitraum verzeichneten die USA die höchste Anzahl Asylsuchender (311 700 Anträge), gefolgt von Deutschland (288 800 Anträge), Frankreich (257 500 Anträge), Schweden (183 800 Anträge) und schließlich an fünfter Stelle Großbritannien (136 400 Anträge), siehe S. 13.

8 Die Zahl stieg von 7800 im Jahr 2012 auf 16 300 im Jahr 2013, siehe a. a. O., S. 11.

9 A. a. O.

10 Von 2300 auf 6900 Anträge, siehe a. a. O.

11 A. a. O.

12 Laut UNHCR erlaubt dieser Indikator eine genauere Darstellung der Beteiligung eines Landes in Bezug auf die Aufnahme von Asylsuchenden, siehe a. a. O. S. 14 f.

13 In diesem Zeitraum verzeichnete Malta durchschnittlich die höchste Zahl an Asylgesuchen in Relation zur Bevölkerungszahl mit 20,2 Gesuchen pro 1000 Einwohner. Nach Schweden folgte an dritter Stelle Liechtenstein (17,3 Asylanträge per 1000 Einwohner), Luxembourg (11,9 Asylanträge per 1000 Einwohner) an vierter Stelle, gefolgt von der Schweiz (11,5 Asylanträge per 1000 Einwohner), siehe a. a. O., S. 14 f., insbesondere S. 15 Figur 4.

Darstellung lediglich auf den Plätzen 29 bzw. 16, mit durchschnittlich einem bzw. 3,5 Asylsuchenden pro 1000 Einwohnern.¹⁴

Auch im EU-Vergleich liegt Schweden bei den Flüchtlingszahlen vorn. Von den 10 EU-Mitgliedstaaten, die 2013 am meisten Flüchtlingen aufgenommen haben, liegt Schweden an dritter Stelle nach Deutschland (1. Stelle) und Frankreich (2. Stelle).¹⁵ Im Jahre 2007 war Schweden sogar der ‚Hauptempfänger‘ von Asylanträgen in Europa.¹⁶ Im Vergleich zu seinen skandinavischen Nachbarn, zeichnet sich Schweden grundsätzlich eher durch eine liberalere Flüchtlingspolitik aus.¹⁷ So hat Schweden bspw. mehr Flüchtlinge aus dem Irak oder dem früheren Jugoslawien Aufenthalt gewährt als dies Dänemark oder Norwegen getan hat. Im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung liegt der Anteil der Flüchtlinge aus dem Irak in Schweden bei 1,3 %, während er bei lediglich 0,4 % bei den Nachbarn Norwegen und Dänemark liegt.¹⁸ Bemerkenswert ist außerdem das starke Engagement Schwedens in der Aufnahme sog. Quoten- oder Kontingentflüchtlinge. Im Zeitraum 2010–2013 hat Schweden mit einer Quote von 1900 Flüchtlingen pro Jahr im weltweiten Vergleich den vierten Platz eingenommen. Lediglich, die USA, Kanada und Australien haben mehr Quotenflüchtlinge aufgenommen. In der Gesamtsumme stand Schweden 2012 für fast ein Drittel aller Quotenplätze innerhalb der EU.¹⁹

1. Überblick Gesetzeslage

Zentrales Gesetz ist das *utlänningslag (2005:716)* (UtlL) welches u. a. Bestimmungen zu Flüchtlingen und sog. anderen Schutzbedürftigen (*andra skyddsbehövanda*) enthält.²⁰ Zugang zu Beschäftigung sowie das Recht auf finanzielle Unterstützung für Asylsuchende ist daneben im *lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m. fl.* (LMA) geregelt. Aspekte der Gesundheitsversorgung für Asylsuchende sind im *lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m. fl.* niedergelegt.²¹ Konkretisiert werden diese Gesetze in sog. *förordningar*, wie etwa der *utlänningsförordning (2006:97)* oder der *förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m. fl.*

Die unionsrechtlichen Vorgaben der Qualifikationsrichtlinie 2011/95 sollen in schwedisches Recht umgesetzt werden. Da der bis dato gewährte soziale Schutz bspw. in punkto Zugang zu Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung und Unterkunft jedoch bereits mindestens dem von der Richtlinie intendierten

14 A. a. O., S. 14 f.

15 Zur Verteilung im Detail: *Justitiedepartementet*, Faktablad Migrationspolitik (Fn. 5) mit Verweis auf Migrationsverket.

16 Siehe hierzu UNHCR, *Asylum Trends 2013* (Fn. 2), S. 14.

17 *Petersen/Østby*, *Innvandrere i Norge, Sverige og Danmark* (Fn. 1), S. 78.

18 A. a. O.

19 *Regeringens Skrivelse 2013/14:73*, Migration och asylpolitik, S. 28, abrufbar unter: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Migration-och-asylpolitik_H10373/?html=true.

20 Siehe etwa Kap. 4 UtlL.

21 Siehe grundsätzlich für einen Überblick über die nationalen Gesetze im schwedischen Asylrecht: *Seidlitz*, *Asylrätt*, *En praktisk introduktion*, 2014, S. 44–49.

Schutzniveau entspricht, sind nur wenige diesbezügliche Gesetzesänderungen vorzunehmen.²² Dies geschieht primär durch entsprechende Änderungen des UtL.²³ Die sog. Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU ist ebenfalls in schwedisches Recht umzusetzen. Da schwedisches Recht allerdings auch mit Blick auf die Aufnahmerichtlinie bereits größtenteils den Richtlinienerfordernissen entspricht, sind von Gesetzgeberseite auch hier keine weiteren Gesetzesänderungen geplant.²⁴

2. Gründe für den Erhalt einer Aufenthaltsgenehmigung

Die Aufenthaltsgenehmigung und damit die Aufnahme in das schwedische Bevölkerungsregister ist maßgeblich für den Zugang zu Leistungen im Hinblick auf Unterbringung, Lebensunterhalt, Gesundheitsversorgung sowie des Zuganges zum Arbeitsmarkt und damit grundsätzlich der Gewährung sozialen Schutzes. Personen mit Aufenthaltsgenehmigung sind prinzipiell bei Gewährung eines solchen sozialen Schutzes schwedischen Staatsbürgern gleichgestellt.

Im schwedischen Recht wird prinzipiell nach fünf Kategorien unterschieden wonach ein Asylsuchender eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten kann.²⁵ Erstens als Flüchtling entsprechend der Genfer UN Flüchtlingskonvention²⁶, zweitens als »*alternativt skyddsbehövande*«²⁷ (alternativer Schutzbedürftiger) oder drittens als »*övrig skyddsbehövande*«²⁸ (sonstiger Schutzbedürftiger). Die Mehrzahl der Asylanträge fällt unter diese Kategorie.²⁹ Einen Sonderfall stellt darüber hinaus viertens die Kategorie der sog. Quotenflüchtlinge dar sowie fünftens der Ausnahmefall der Asylgewährung aufgrund »*synnerligen ömmande omständigheter*«³⁰, was sinngemäß mit außerordentlich belastende Umstände übersetzt werden kann.

22 Siehe ausführlich Ds 2013:72, Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

23 A. a. O., S. 19 ff., 39.

24 Laut Auskunft der Abteilung für Migrationsrecht (Enheten för migrationsrätt) des schwedischen Justizministeriums sind Gesetzesänderungen einzig im Hinblick auf die Inhaftierung von Asylsuchenden entsprechend den Richtlinienvorgaben geplant. Ferner soll Förordning (1994:361) gemäß den Vorgaben in Art. 5 (2) RL 2013/33/EU zum Recht auf Information auf einer für den der Asylsuchenden verständlichen Sprache angepasst werden. Eine diesbezügliche Änderung wird für den Herbst 2015 erwartet.

25 Siehe grundsätzlich zum Asylbegriff des UtL: Kap. 1, § 3 UtL sowie Kap. 1, § 12 UtL mit Verweis auf Kap. 4, § 2a UtL; siehe zum Begriff des Asylgesuches nach schwedischem Recht Prop 2009/10:31, Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet, S. 171 sowie ausführlich Kommentar zu Kap. 1, § 3 UtL von *Wikréni/Sandesjö*, Utlänningslagen med kommentarer, 2014, 1 kap. 3 §, Asyldefinitionen i 3 §.

26 Siehe zur Definition des Flüchtlings kap. 4, § 1 UtL sowie diesbezüglicher Kommentar von *Ankerstedt* abrufbar unter lagen.nu

27 Kap. 4, § 2 UtL.

28 Kap. 4, § 2a UtL.

29 Siehe zur prozentualen Verteilung im Detail: *Justitiedepartementet*, Faktatabl Migrationspolitik (Fn. 5) mit Verweis auf Migrationsverket; so auch Kommentar zu Kap. 4, § 1 UtL von *Ankerstedt* (Fn. 26).

30 Kap. 5, § 6 UtL. Mit der Reform des UtL im Jahre 2006 wurde der bis dato geltende Begriff der humanitären Gründe (*»humanitära skäl«*) durch *synnerligen ömmande omständigheter* ersetzt. Siehe zu dieser Kategorie *European Migration Network*, The Practices in Sweden concerning the granting of non-EU harmonised protection statuses, 2010, S. 21 abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/non-eu-harmonised-protection-status/26_sweden_national_report_non-eu_harmonised_forms_of_protection_final_version_6apr10_en.pdf;

Personen können in Schweden auch dann um Asyl suchen, selbst wenn es sich um einen sog. Dublin-Fall handelt, vorausgesetzt, dass bereits ein Familienmitglied in Schweden einen Asylantrag gestellt hat.³¹

a) Anerkennung als Flüchtling

Nach Kap. 4, § 1 (1) UtIL gilt als Flüchtling wer sich aufgrund der wohlbegründeten Furcht vor Verfolgung aus Gründen der Rasse, Staatsangehörigkeit, politischen Auffassung, des Geschlechts oder der sexuellen Orientierung oder einer anderen Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe der Gesellschaft, außerhalb des Landes befindet indem er Staatsbürger ist und sich nicht in den Schutz dieses Landes begeben kann oder dies aufgrund der Furcht nicht will. Diese Bestimmung hat ihren Ursprung in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951.³² Mit der expliziten Aufnahme der Verfolgung aus Gründen des Geschlechts oder der sexuelle Orientierung ist der Anwendungsbereich Kap. 4, § 1 UtIL jedoch weiter als die zu Grunde liegende Konventionsbestimmung Art. 1 (A).

b) Anerkennung als subsidiär Schutzbedürftiger

Entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben kann dem Asylsuchenden auch subsidiärer Schutz gewährt werden.

(1) Anerkennung als »*alternativt skyddsbehövande*«

Personen die nicht von obigem Flüchtlingsbegriff umfasst sind, können in Schweden als sog. *alternativt skyddsbehövande* um Asyl ersuchen. Diese Kategorie entspricht im Wesentlichen den Vorgaben durch die RL 2011/95. Davon umfasst sind Personen, die dem Risiko einer Todesstrafe, körperlicher Bestrafung, Tortur oder anderen Formen unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung ausgesetzt sind oder die als Zivilperson mit dem ernsthaften Risiko aufgrund eines bewaffneten Konflikts zu Schaden zu kommen, konfrontiert sind.³³ Dies setzt auch voraus, dass diese Personen sich nicht in den Schutz ihres Heimatlandes begeben können oder dies aufgrund des bestehenden Risikos nicht wollen.³⁴ Bei der Beurteilung ob ein solcher Fall vorliegt ist unerheblich, ob die Behörden des Heimatlandes des Asylsuchenden sich selbst für dieses Risiko verantwortlich zeichnen, oder ob ein solches Risiko daraus resultiert, dass von behördlicher Seite kein Schutz gegenüber Handlungen Dritter gewährt werden kann.³⁵

sowie ausführlich Kommentierung von *Wikrén/Sandesjö*, Utlänningslagen med kommentarer (Fn. 25), 5 kap. 6 §.

31 *Abraha*, A handbook for asylum seekers in Sweden, 2007, S. 10 und zu Sonderregelungen für unbegleitete Minderjährige S. 11.

32 Siehe Kommentar von *Ankerstedt* (Fn. 26).

33 Kap. 4, § 2 Nr. 1 UtIL; siehe hierzu auch *Regeringskansliet*, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik, (Fn. 5).

34 Kap. 4, § 2 Nr. 2 UtIL; *Regeringskansliet*, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik (Fn. 5).

35 *Regeringskansliet*, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik (Fn. 5).

(2) Anerkennung als »övrig skyddsbehövande«

Sind die Voraussetzungen für eine Anerkennung als alternativer *skyddsbehövande* nicht vorliegend, kommt eine Anerkennung als *övrig skyddsbehövande* in Betracht.³⁶ Hiervon umfasst sind Fälle in denen der Flüchtling nicht in sein Heimatland zurückkehren kann und schutzbedürftig ist aufgrund eines äußeren oder inneren bewaffneten Konflikts, oder aufgrund schwerer Gegensätze im Heimatland die wohl begründete Furcht besteht ernsthaften Übergriffen ausgesetzt zu werden.³⁷ Dies gilt wie im Fall der alternativen *skyddsbehövande* unabhängig davon, ob die Behörden des Heimatlandes unmittelbar verantwortlich sind, dass der Asylsuchende diesem Risiko ausgesetzt ist oder ob dieses Risiko Resultat dessen ist, dass dem Asylsuchenden von behördlicher Seite nicht ausreichend Schutz gegenüber Handlungen Dritter gewährt werden kann.³⁸

Auch Flüchtlinge, die aufgrund einer Umweltkatastrophe nicht in ihr Heimatland zurückkehren können sind hiervon erfasst.³⁹

Mit der Etablierung der Kategorie der sonstigen Schutzbedürftigen geht das schwedische Recht über die Vorgaben des EU Rechts hinaus.⁴⁰

c) Quotenflüchtlinge

Die vergangenen Jahre hatte Schweden – als einer von 13 EU Mitgliedsstaaten – eine jährliche Quote von 1900 Personen die von der sog. *vidarebosättning* umfasst sind, d. h. diesen Personen wird Schutz in Schweden als sog. Quotenflüchtling angeboten.⁴¹ Unter *vidarebosättning* ist die Auswahl und organisierte Überführung von Flüchtlingen aus anderen Ländern nach Schweden zu verstehen.⁴² Auch für diese Flüchtlinge ist das *Migrationsverket* zuständig welches nach Vorschlag des UN Flüchtlingskommissariats und unter Zusammenarbeit mit und im Auftrag des Justizministeriums entscheidet welche Flüchtlingsgruppen von der Quote umfasst sind.⁴³ So hat Schweden in den vergangenen Jahren etwa Flüchtlinge und andere Schutzbedürftige aus Ländern wie Kenia, Ägypten, Djibouti, Sudan oder Iran im Rahmen dieses Kontingentes aufgenommen.⁴⁴

36 Kap. 4, § 2a (1) Nr. 1 UtLL; siehe ausführlich zu den Voraussetzungen: *Wikrén/Sandesjö*, Utlänningslagen med kommentarer (Fn. 25), 4 kap. 2a §.

37 Kap. 4, § 2a (1) Nr. 1 UtLL.

38 Kap. 4, § 2a (2) UtLL.

39 Kap. 4, § 2a (1) Nr. 2 UtLL; siehe auch *Regeringskansliet*, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik (Fn. 5).

40 Siehe hierzu Prop. 2009/10:31, Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet, S. 1, S. 18 f.; siehe ferner *Migrationsverket*, Asylregler, 2014, abrufbar unter: <http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Asylregler.html.printable>.

41 Siehe Kap. 5, § 2 UtLL sowie grundlegend *Justitiedepartementet*, Faktablad Migrationspolitik (Fn. 5); *Regeringskansliet*, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik (Fn. 5).

42 *Regeringskansliet*, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik (Fn. 5).

43 *Justitiedepartementet*, Faktablad Migrationspolitik (Fn. 5); *Regeringskansliet*, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik (Fn. 5); *Regeringens Skrivelse* 2013/14:73, Migration och asylpolitik (Fn. 19), S. 28.

44 *Regeringskansliet*, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik (Fn. 5); siehe auch generell Kommentierung von *Wikrén/Sandesjö*, Utlänningslagen med kommentarer (Fn. 25), 5 kap. 2 §.

d) Ausnahmefall: *synnerligen ömmande omständigheter*

Ist keine der bereits genannten Kategorien vorliegend, können diese außerordentlich belastenden Umstände zu einer Aufenthaltsgenehmigung führen.⁴⁵ In der Beurteilung, ob solch ein Ausnahmefall vorliegt, sind insbesondere der Gesundheitszustand des Asylsuchenden, etwa das Vorliegen einer ernsthaften lebensbedrohlichen physischen Erkrankung, die nicht im Heimatland behandelt werden kann, dessen Adaptierung an das Leben in Schweden sowie die Situation im Heimatland zu berücksichtigen.⁴⁶

Dieser Anerkennungsgrund ist nicht von den EU-Richtlinien erfasst und restriktiv anzuwenden.⁴⁷

e) temporäre Aufenthaltserlaubnis

In der Mehrzahl der Fälle wird eine permanente Aufenthaltserlaubnis erteilt.⁴⁸ Die Voraussetzungen für eine temporäre Aufenthaltserlaubnis sind in Kap. 5, §§ 7–15d UtlLG niedergelegt.

3. Asylverfahren

Derzeit werden 54 % der Fälle innerhalb von 4 Monaten entschieden.⁴⁹ Ein signifikanter Bearbeitungsrückstand besteht nach aktuellen Berichten nicht.⁵⁰ Dennoch ist nicht außer Acht zu lassen, dass seit 2013, die durchschnittliche Wartezeit bis zur erstinstanzlichen Entscheidung von 3,5 Monate auf 7 Monate gestiegen ist.⁵¹ Prozentual entfallen 67 % der Anträge auf Männer, 32 % auf Frauen und 8 % der Anträge werden von unbegleiteten Minderjährigen gestellt.⁵² Von den in 2014 gestellten Anträgen wurden 35,6 % abgelehnt.⁵³

Das *Migrationsverket* priorisiert die Klärung und Bearbeitung von Anträgen, die von Staatsbürgern aus Syrien und Eritrea, in manchen Fällen auch aus Somalia, stammenden Staatsbürgern eingereicht werden. In den meisten Fällen führt dies zu einem positiven Entscheid.⁵⁴ Im Jahre 2014 wurden 58 % der in Schweden zu bearbeitenden Verfahren von diesem Schnellverfahren er-

45 Siehe Regeringskansliet, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik (Fn. 5).

46 Siehe Kap. 5, § 6 S. 2 UtlL sowie Kommentierung von *Ankerstedt* (Fn. 26).

47 Siehe hierzu Kommentar *Ankerstedt* (Fn. 26) mit Verweis auf Rspr. des *Migrationsöverdomstolen* MIG 2007:48 und MIG 2010:23. Siehe ferner *European Migration Network* (Fn. 30), S. 24. Siehe zu den Beurteilungsschwierigkeiten in der Frage, ob ein Fall ernsthafter Erkrankung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes des Asylsuchenden vorliegt und diesbezüglicher Kritik *Westberg*, in: *European Migration Network*, S. 24, die auch die restriktive Anwendung dieser Ausnahmekategorie auf Kinder nach Kap. 5 § 6 (2) und die diesbezügliche Unvereinbarkeit mit der UN-Kinderrechtskonvention kritisiert.

48 Siehe Kap. 5, § 1 (3) S. 1 UtlL, wonach die Aufenthaltserlaubnis permanent oder mindestens für drei Jahre erteilt werden soll; siehe auch *European Migration Network* (Fn. 30), S. 15.

49 *Asylum Information Database (AIDA)*, Country Report Sweden, 2015, S. 15.

50 A. a. O.

51 A. a. O.

52 A. a. O. S. 7; Table 2 „Gender/age breakdown of the total numbers of applicants in 2014“ mit Verweis auf Swedish Migration Agency.

53 A. a. O., S. 6, Table 1.

54 A. a. O., S. 15.

fasst.⁵⁵ Die durchschnittliche Anerkennungsrate für die drei hiervon erfassten Nationalitäten lag bei 77 %.⁵⁶ Im Februar 2015 modifizierte Schweden jedoch die Erfordernisse die bei Beurteilung von somalischen Antragsstellern vorliegen, so dass Asylsuchende aus Somalia nun explizit den Nachweis erbringen müssen, dass sie individuell von dem südsomalischen Konflikt betroffen sind.⁵⁷

Das Instrument des beschleunigten Anerkennungsverfahrens findet auch in Fällen Anwendung, die unter die Kategorie ‚offensichtlich unbegründet‘ fallen.⁵⁸ Darunter fallen derzeit alle Anträge von Personen, die aus Ländern des westlichen Balkan stammen.⁵⁹

Grundsätzlich wird Antragsstellern freier und kostenloser Zugang zu Rechtsberatung gewährt.⁶⁰ Bei Dublin-Fällen und offenkundig unbegründeten Anträgen wird im Regelfall keine freie Rechtsberatung gewährt.⁶¹

II. Sozialer Schutz

Alle Personen, die eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten, die über ein Jahr gültig ist und die beabsichtigen für ein Jahr oder darüber hinaus in Schweden wohnhaft zu sein, werden im schwedischen Bevölkerungsregister bzw. Melderegister erfasst.⁶² Diese Registrierung hat maßgebliche rechtliche Konsequenzen. Mit dem Erhalt der Aufenthaltserlaubnis und eben jener Registrierung wird Asylberechtigten sozialer Schutz unter den gleichen Bedingungen wie schwedischen Bürgern gewährt.⁶³

Die Hauptverantwortlichkeit für die Gewährung sozialen Schutzes für Asylsuchende obliegt dem *Migrationsverket*. Dies ist primär im LMA geregelt. Eine entscheidende Rolle für die Inanspruchnahme sozialen Schutzes für Personen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist spielt die zu erwartende Dauer des Verfahrens.⁶⁴

55 A. a. O., S. 9.

56 A. a. O., S. 9.

57 Siehe ausführlich hierzu a. a. O., 9

58 A. a. O., S. 9, siehe ausführlich zu diesem Verfahren auch die Darstellung auf S. 24 mit weiteren Verweisen.

59 A. a. O., S. 24, siehe ferner auch S. 9.

60 Siehe ausführlich zu den Möglichkeiten einer Rechtsberatung insbesondere zum Projekt „Kortare väntan“ (kürzere Wartezeit): a. a. O., S. 19.

61 Siehe ausführlich zu den Dublin-Fällen und die diesbezügliche Wartezeit a. a. O., S. 19.

62 Ausgenommen hiervon sind nach Kap. 21 UtIL jedoch Ausländer mit lediglich temporärer Aufenthaltserlaubnis aufgrund Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen i. S. d. RL 2001/55/EG. Ebenso ausgenommen sind Diplomaten, siehe Kap. 21 UtIL; siehe hierzu *European Migration Network* (Fn. 31), S. 15.

63 *European Migration Network* (Fn. 31), S. 3, 16.

64 Siehe hierzu AIDA (Fn. 49), S. 15 f sowie *Regeringskansliet, Frågar & svar: Migrations- och asylpolitik* (Fn. 5) und *Regeringens skrivelse 2013/14: 73* (Fn. 19), S. 7 f.

1. Unterbringung

a) Asylsuchende

Grundsätzlich organisiert das *Migrationsverket* die Unterbringung der Flüchtlinge, die unmittelbar nach der Ankunft zunächst in sog. *ankomstboende* und dann in sog. *anläggningsboende* untergebracht werden bis der Asylsuchende das Land verlässt oder im positiven Fall eine Aufenthaltserlaubnis erhält und dann von einer Kommune aufgenommen wird.⁶⁵

Die vom *Migrationsverket* angebotenen Unterkünfte sind entweder Apartments in einem normalen Wohngebiet oder Unterkünfte in einem Asylzentrum.⁶⁶ In Zeiten besonders hoher Zuströme an Asylgesuchen, schließt die Migrationsbehörde kurzfristige Verträge mit bspw. Hotels, Campingplätzen und Feriendörfern ab, um den erhöhten Bedarf nach Unterbringung zumindest vorübergehend decken zu können.⁶⁷ Bei einer Unterbringung in vom *Migrationsverket* angemieteten Wohnungen gilt es zu berücksichtigen, dass die generellen Bestimmungen über die zulässige Anzahl an Personen pro Raum, keine Anwendung auf Asylsuchende finden. Dies hat zur Konsequenz, dass bspw. mehr Menschen in einer Drei-Zimmer-Wohnung unterkommen können, als dies sonst der Fall ist wenn Kommunen Unterkünfte für Bürger bereitstellen.⁶⁸

Im Hinblick auf die vom *Migrationsverket* angebotenen Unterkünfte steht es dem Asylsuchenden nicht frei den Ort selbst auszusuchen. Da jedoch keine Residenzpflicht besteht, kann sich der Asylsuchende alternativ auf eigene Kosten eine andere Unterbringung zu suchen.⁶⁹ Formen der Unterbringung und damit zusammenhängende finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten sind näher im LMA geregelt. Von bspw. im April 2015 registrierten Asylsuchenden wohnten 63 % in den vom *Migrationsverket* gestellten Unterkünften, während ca. 34 % die Unterbringung selbst geregelt hatten.⁷⁰ Ungefähr 3 % waren in besonderen Unterkünften aus gesundheitlichen oder anderen Gründen untergebracht.⁷¹ Asylsuchende Familien erhalten in der Regel Selbstversorger-Apartments, während Singles sich oft die Unterkunft mit anderen Asylsuchenden gleichen Geschlechts teilen müssen.⁷² Für die Unterbringung in den von dem *Migrationsverket* gestellten Unterkünften ist keine Miete zu zahlen. Ebenso kostenfrei sind Strom und Wasser.⁷³

Asylsuchende werden primär in privaten Häusern und Apartments untergebracht, die von der Einwanderungsbehörde über ganz Schweden verteilt, in

65 Siehe *Seidlitz*, Asylrätt (Fn. 21), S. 124; *European Migration Network* (Fn. 30) S. 15, 17.

66 AIDA (Fn. 49), S. 36.

67 Im März 2015 gab es 180 solcher Verträge zur kurzfristigen Unterbringung für bis zu 17800 Asylsuchende, siehe hierzu a. a. O., S. 37.

68 Siehe hierzu a. a. O., S. 38.

69 Siehe *Seidlitz*, Asylrätt (Fn. 21), S. 124; *European Migration Network* (Fn. 30), S. 15.

70 AIDA (Fn. 49), S. 37 f.

71 A. a. O., S. 37.

72 A. a. O., S. 37.

73 AIDA (Fn. 49), S. 37.

180 Kommunen angemietet werden.⁷⁴ Der durchschnittliche Verbleib in diesen Unterkünften beträgt 334 Tage.⁷⁵ Im schwedischen System werden diese Apartments als Aufnahmezentren kategorisiert, selbst wenn dies auf individueller Unterbringung in einem Apartmentkomplex basiert.⁷⁶ In Schweden gibt es somit kaum größere Aufnahmezentren für Asylsuchende, die einzig zu diesem Zwecke errichtet wurden.⁷⁷ Für die Asylsuchenden bedeutet dies, dass sie für die Organisation des täglichen Lebens ein höheres Maß an Eigenverantwortung tragen, wie bspw. Sorge tragen müssen für die eigene Essensversorgung und Reinigung der individuellen Unterkünfte. Diese erhöhte Eigenverantwortung hat Vor- und Nachteile. Als de facto problematisch kann etwa bei dieser Selbstversorgung die Höhe der finanziellen Unterstützung zum Lebensunterhalt, die Asylsuchenden zur Verfügung steht, angesehen werden.⁷⁸ Die Bedingungen der Unterbringung wurde nicht nur dahingehend vielfach kritisiert. Die Kritik gilt insbesondere auch der Art und Qualität der Essensverpflegung durch das *Migrationsverket*, dem Mangel an Freizeitangeboten, sowie generell dem Mangel an organisierten Aktivitäten während des Asylverfahrens. Viele Unterkünfte verfügen nur über eine Minimalbesetzung an Personal, so dass Probleme und Fragen selten zeitnah geklärt werden können, so die weitere Kritik.⁷⁹ Das *Migrationsverket* evaluiert derzeit inwieweit das Angebot sinnvoller (Freizeit-) Beschäftigung für Asylsuchende im Asylverfahren verbessert werden kann.⁸⁰

Unter den Voraussetzungen des § 16 i. V. m. § 1 (1) Nr. 1 und 3 LMA haben Asylsuchende,⁸¹ die sich selbst eine Unterkunft suchen in besonderen Fällen ein Recht auf finanzielle Unterstützung für Wohnungskosten sog. *bostadersättning*.⁸² Grundsätzlich gilt, dass Personen, die in den Anwendungsbereich des LMA fallen, wie in dessen § 1 (2) S. 1 klargestellt, kein Recht auf (finanzielle) Unterstützung nach Kap. 4, § 1 des *socialtjänstlagen* (2001:453) haben wie es schwedische Staatsbürger zusteht. Ein solches Recht ist nach S. 2 auch für Unterbringungskosten ausgeschlossen. Nach § 4 der *Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.* wird jedoch *bostadersättning* i. S. d. § 16 LMA unter den folgenden kumulativen Voraussetzungen bewilligt: erstens muss die Person entweder über eine Arbeitserlaubnis verfügen oder von einem diesbezüglichen Erfordernis befreit worden sein. Zweitens muss sie ein Stellenangebot für mindestens drei Monate erhalten haben und drittens um die Stelle antreten zu können an einen Ort

74 A. a. O., S. 37.

75 A. a. O., S. 36.

76 AIDA (Fn. 49), S. 37.

77 A. a. O.

78 A. a. O., S. 37.

79 Siehe zu den Kritikpunkten Bericht a. a. O., S. 38.

80 A. a. O.

81 Flüchtlinge und Schützbedürftige i. S. d. Kap. 4, § 1 bzw. §§ 2, 2a UTL.

82 Der in § 1 (1) LMA genannte Personenkreis umfasst grundsätzlich nach neuester höchstrichterlicher Rspr. auch Personen, die bereits einen Abschiebungsbescheid erhalten haben und sich dessen Realisierung entziehen und sich damit illegal in Schweden aufhalten, siehe HFD 2013 ref. 83, Högsta förvaltningsdomstolen, 2013-12-16, Mälnummer 3353-13.

umziehen müssen, an dem das *Migrationsverket* keine Unterkunft bereitstellen kann. Die Unterstützung (350 SEK pro Monat, ca. 38 Euro) wird für die Dauer des Arbeitsverhältnisses gewährt. Für den Fall, dass die Familie mit zum Arbeitsort umzieht wird der Satz auf 840 SEK (ca. 90 Euro) pro Monat erhöht. Personen, die um *bostadersättning* ersuchen sind nach § 8 S. 2 *Förordning (1994:361)* verpflichtet auf Ehre und Gewissen eine Erklärung abzugeben, dass die Angaben zu den ökonomischen und persönlichen Verhältnissen richtig sind.⁸³

Für unbegleitete Minderjährige gibt es nach § 1 (5) i. V. m. §§ 2 (2), 3 (2) S. 2 LMA Sondervorschriften. Gelegentlich können unbegleitete Minderjährige bei Pflegefamilien untergebracht werden, die auch nahe Verwandte sein können. Diese Familien und die materiellen Bedingungen unter denen sie leben, sind von einem lokalen *social welfare office* zu prüfen.⁸⁴ Grundsätzlich gilt, dass unbegleitete Minderjährige, niemals zusammen mit Erwachsenen untergebracht werden.⁸⁵ Seit einer Gesetzesreform im Jahre 2006 ist die Verantwortung für die Aufnahme der unbegleiteten Minderjährigen vom *Migrationsverket* auf die Kommunen übertragen worden.⁸⁶ Da eine ursprünglich vorgesehene freiwillige Verpflichtung der Kommunen zur Aufnahme nicht erfolgversprechend war, kann die Migrationsbehörde nun unbegleitete Minderjährige den Kommunen zuordnen.⁸⁷ Den Aufnahme-Kommunen obliegt dann die Verantwortlichkeit dafür dem Minderjährigen Fürsorge und Unterkunft zu gewähren, sowie einen sog. *god man* – eine Art Vormund – auszuwählen und schließlich dem Kind einen Schulbesuch zu ermöglichen.⁸⁸ Derzeit wird von Seiten der *Riksrevision* eine Rezension der Situation unbegleiteter asylsuchender Minderjähriger durchgeführt.⁸⁹ Eine dementsprechende Publikation ist für den Oktober 2015 anvisiert. Zielsetzung der Begutachtung ist offenzulegen in welchem Ausmaß von staatlicher Seite de facto die Voraussetzungen in den Kommunen zum Wohle der Kinder dafür geschaffen wurden die unbegleiteten Minderjährigen aufzunehmen.⁹⁰ Unter Voraussetzungen sind zum einen diesbezügliche rechtliche Rahmenbedingungen für die Kommunen, ihre Erstattungsansprüche gegenüber dem Staat sowie generell Unterstützung und Informationsaustausch im Hinblick auf die Situation unbegleiteter Minder-

83 Sämtliche diesbezügliche Änderungen, die Recht oder Höhe der Unterstützung beeinflussen könnten, sind nach § 8a der entsprechende Behörde zu melden, siehe § 8a *Förordning (1994:361)*.

84 AIDA (Fn. 49), S. 37.

85 A. a. O.

86 Siehe für einen Überblick zu den involvierten Akteuren und die jeweiligen Verantwortlichkeiten: *Hessle, Ensamkommande men inte ensamma*, 2009, S. 23–25, abrufbar unter: <http://s.u.diva-portal.org/smash/get/diva2:234312/FULLTEXT01>.

87 §§ 2 (2), 3 (2) S. 2 LMA.

88 Die Voraussetzungen für die Auswahl eines *god man* sind näher in *Lag (2005:42) om god man för ensamkommande barn* geregelt.

89 Umfasst von dieser Rezension sind unbegleitete asylsuchende Minderjährige während des Asylverfahrens bis hin zum endgültigen Bescheid über ihren Aufenthaltsstatus, siehe *Riksrevisionen, Ensamkommande asylsökande barn*, abrufbar unter: <http://www.riksrevisionen.se/sv/GRANSKNINGAR/Planering-och-uppfoljning/Pagaende-granskningar/Pagaende-granskningar/Ensamkommande-asylsökande-barn/>.

90 A. a. O.

jähriger zu verstehen.⁹¹ Dies betrifft laut *Riksrevision* auch die Frage welche Handlungsfreiheit dieser Rahmen gewährt in einer Situation in der immer mehr Kommunen unbegleitete Minderjährige aufnehmen.⁹²

Die Bedarfe besonders schutzbedürftiger Personen werden berücksichtigt bei der Suche nach einer geeigneten Unterkunft. Bei entsprechend bestehendem Bedarf wird versucht diese so unterzubringen, dass sich benachbart Institutionen befinden die Expertenhilfe anbieten können. Das *Migrationsverket* verfügt über besondere Wohnungen für Menschen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind.⁹³ Ferner wird versucht, besondere Rücksicht auf die Situation von Homo- Bi-, Trans- und Intersexuellen (sog. LGBTI-Personen) bei der Unterbringung zu nehmen. Hier hat der schwedische Verband der Schwulen und Lesben (*Riksförbundet för homosexuella, bisexuella och transpersoners rättigheter*) sich erfolgreich für die Interessen der LGBTI-Personen eingesetzt, so dass inzwischen mehr Anstrengungen unternommen werden um angemessene Lösungen zu finden, die etwa in der Unterbringung von studentenähnlichen Wohngemeinschaften bestehen können.⁹⁴ Besondere Unterbringungsmöglichkeiten für traumatisierte Personen sind nicht vorgesehen.⁹⁵

Als Teil des Implementierungsprozesses der in schwedisches Recht umzusetzenden Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EG und der Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EG befasst sich aktuell eine spezielle Arbeitsgruppe der Einwanderungsbehörde mit der Situation besonders gefährdeter Gruppen unter den Asylsuchenden im Hinblick auf verschiedenste Bereiche.⁹⁶ Zielsetzung ist zeitnah eindeutiger Indikatoren herauszuarbeiten wie das bisherige System den unionsrechtlichen Vorgaben gerecht werden kann.⁹⁷

b) Asylberechtigte

Wie bereits schon als Asylsuchende, genießen auch Asylberechtigte Freizügigkeit. Primär obliegt es der *Arbetsförmedlingen* (Arbeitsvermittlungsbehörde bzw. Arbeitsamt) den sog. *nyanlända flyktingar*, d. h. Asylberechtigten und deren Angehörigen eine Unterkunft zu vermitteln.⁹⁸ Personen, die als Quotenflüchtlinge Schutz (*vidarebosättning*) erhalten haben, sowie Personen die kein Recht auf einen sog. *etableringsplan*, eine Art Integrationsplan zur Eingliederung in den schwedischen Arbeitsmarkt haben, werden von Seiten des *Migrationsverket* einer Kommune zugewiesen.⁹⁹ Asylberechtigte bzw. *nyanlända*, die bestimmte Integrationsmaßnahmen für den Arbeitsmarkt er-

91 A. a. O.

92 A. a. O.

93 Siehe ausführlich zur Unterbringung von Personen mit Behinderungen AIDA (Fn. 49), S. 39.

94 A. a. O.

95 A. a. O.

96 AIDA (Fn. 49), S. 39.

97 A. a. O.

98 Siehe: <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Projekt-och-samarbeten/Etablering-av-vissa-nyanlanda.html>.

99 A. a. O.; Siehe zur grundsätzlichen kommunalen Verantwortlichkeit in Wohnungsfragen: Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

halten und damit unter das *lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare* fallen, können Unterstützung bei der Wohnungssuche erhalten.¹⁰⁰ Dementsprechend sollte die *Arbetsförmedling* den Asylberechtigten an eine Kommune verweisen, die über einen für diesen möglichst attraktiven Arbeitsmarkt verfügt.¹⁰¹ Für den Zeitraum der Teilnahme an solchen Integrationsmaßnahmen können die Asylberechtigten finanzielle Unterstützung erhalten sog. *etableringsersättning*.¹⁰² Die bis dahin geltende *bostadersättning* entfällt dann.¹⁰³ Unter bestimmten Voraussetzungen kann nach § 8 (3) LMA auch bis zu einem Monat nach Erhalt der Asylberechtigung für Personen, die außerhalb eines Asylbewerberheimes untergebracht sind Unterstützung nach den §§ 13–19 LMA – worunter auch die *bostadersättning* nach § 16 LMA fällt – gewährt werden.

Grundsätzlich können Personen deren Aufenthaltsersuchen positiv ausgefallen ist als Immigranten schneller in Kommunen untergebracht werden. Dennoch gilt es zu berücksichtigen, dass viele der von der Migrationsbehörde zur Verfügung gestellten Apartments von Personen besetzt werden, die bereits einen rechtlich durchsetzbaren Abschiebebescheid erhalten haben – ca. 11 000 Personen.¹⁰⁴ Diesen stehen ca. 12 000 Personen gegenüber, die über eine permanente Aufenthaltserlaubnis verfügen und auf die Zuweisung eines Platzes als Immigrant in einer Kommune warten.¹⁰⁵ Um den entstandenen logistischen Druck zu minimieren wurde die schwedische Polizei von der Regierung angewiesen ihre Anstrengungen hinsichtlich der Abschiebung von Personen, die im Besitz eines rechtlich durchsetzbarem Abschiebebescheids sind und die sich noch immer in einer Unterkunft des *Migrationsverket* befinden, zu erhöhen, um auf diese Weise Neuankömmlingen Platz zu schaffen.¹⁰⁶

2. Deckung des Lebensunterhalts

a) Asylsuchende

Personen, die sich noch im laufenden Asylverfahren befinden und weder arbeiten können noch über ausreichende eigene finanzielle Mittel verfügen, erhalten laut § 17 LMA i. V. m. § 5 der *Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.* die sog. *dagersättningen*, eine Art Tagegeld.¹⁰⁷ Diese soll die Kosten für Lebensmittel, Kleidung, Schuhe, Hygienartikel, Dinge des

100 Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare; siehe grundlegend *Arbetsförmedlingen*, Etablering av vissa nyanlända, abrufbar unter <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Projekt-och-samarbeten/Etablering-av-vissa-nyanlanda.html>.

101 Siehe grundlegend a. a. O.

102 Siehe § 15 Lag (2010:197).

103 Siehe § 8 (4) LMA.

104 Siehe hierzu AIDA (Fn. 49), S. 33 mit Verweis auf *Government of Sweden*, Establishment of New Arrivals in Sweden to be reformed, abrufbar unter: <http://www.government.se/opinion-pieces/2015/02/establishment-of-new-arrivals-to-sweden-to-be-reformed/>.

105 A. a. O.

106 A. a. O.

107 Siehe § 5 (1) Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.; siehe hierzu auch *Seidlitz*, Asylrätt (Fn. 21), S. 125 f.

täglichen Bedarfs und auch Freizeitaktivitäten decken. Ebenso grundsätzlich umfasst sind anfallende Kosten im Rahmen der Gesundheitsversorgung (*hälso-og sjukvård*), Zahnbehandlung und Kosten für Medikamente, sofern sich nicht ein anderes aus *förordningen (1994:362) om vårdavgifter m. m. för vissa utlänningar* ergibt.¹⁰⁸ Asylsuchende mit eigenem Einkommen müssen sowohl für Unterkunft wie Verpflegung selbst aufkommen.¹⁰⁹ Bei der *dagersättning* handelt sich um eine Geldleistung. Sie wird unabhängig davon ausgezahlt, ob der Asylsuchende in einer Asylunterkunft des *Migrationsverket* oder in einer eigenen Wohnung untergebracht ist. In Abhängigkeit davon, ob freie Mahlzeiten bereits ein Bestandteil der Unterbringung sind, reduziert sich diese Geldleistung. Für Singles liegt der Tagessatz (inkl. Essenszuschlag) bei 71 SEK (ca. 7,50 Euro) pro Person, für Paare bei 61 SEK (ca. 6,50 Euro) pro Person, für Kinder altersabhängig bei 37–50 SEK (ca. 4–5,30 Euro) pro Person. Für zu Hause bleibende Personen (*hemmavarande*) liegt er bei 61 SEK.¹¹⁰ Für kinderreiche Familien mit mehr als zwei Kindern gilt, dass nur den beiden älteren Kindern der volle Satz gewährt wird, während für die jüngeren Kinder, der entsprechend ihrer Altersgruppe geltende Satz um 50 % gekürzt wird.¹¹¹

Über die *dagersättning* hinaus kann in Einzelfällen noch die *bostadsersättning* (Wohngeld)¹¹² und *särskilt bidrag* (Sonderzahlung) für Kosten im Zusammenhang mit besonderen Bedarfen geleistet werden.¹¹³ Umfasst sind Kosten die notwendig sind für eine erträgliche Lebensführung (*dräglig livsföring*), wie z. B. Kosten für Winterkleidung, Brillen, Ausstattung für Behinderte und Kleinkinder.¹¹⁴ In gewissen Fällen sind auch Sonderkosten im Rahmen der Gesundheitsversorgung erstattungsfähig.¹¹⁵

Für unbegleitete Minderjährige unter 16 Jahren ersucht der ausgewählte *god man* um *dagersättning* und eventuell *särskilt bidrag* und verwaltet die Finanzen zum Wohle des Kindes.

Die Auskunftspflicht nach §§ 8, 8a *Förordning (1994:361)* zu Änderungen der ökonomischen oder persönlichen Verhältnisse besteht auch im Falle der *dagersättning* und des *särskilt bidrag*.

Der Tagessatz kann unter bestimmten Voraussetzungen nach § 10 LMA gekürzt werden. Gründe für eine Kürzung können sein sich ohne triftigen Grund zu weigern an Beschäftigungsmaßnahmen i. S. v. § 4 LMA teilzunehmen, nicht an der Aufklärung der eigenen Identität mitzuwirken oder die

108 Siehe § 5 (2) *Förordning (1994:361)* mit Verweis auf *förordningen (1994:362)*.

109 Siehe zur Verpflichtung zunächst die eigenen finanziellen Ressourcen zu verwenden: § 15 LMA.

110 Siehe im Detail Tabelle in § 6 (1) *Förordning (1994:361)*.

111 § 6 (2) *Förordning (1994:361)*.

112 § 16 LMA.

113 Siehe zu den Voraussetzungen § 18 LMA i. V. m. § 7 (1) S. 1 *Förordning (1994:361)* sowie § 7 (1) s. 2 *Förordning (1994:361)*; Erstattung von im Rahmen einer Beerdigung anfallender Kosten gehört nicht zu diesen Sonderzahlungen. Eine Kommune kann daher diesbezüglich angefallene Kosten nicht vom *Migrationsverket* rückerstattet bekommen, siehe: Regeringsrätten, RÅ 2009 ref. 29, Urteil vom 27.05.2009, mÅlnummer 7126-07.

114 § 7 (1) s. 2 *Förordning (1994:361)*.

115 § 7 (2) s. 2 *Förordning (1994:361)* unter Verweis auf *Förordningen (1994:362) om vårdavgifter m. m. för vissa utlänningar*.

Untersuchung des eigenen Falles durch Fernbleiben zu behindern.¹¹⁶ Liegen diese Gründe auch nach bereits erfolgter Kürzung des Satzes noch vor, kann die *dagersättning* schließlich gänzlich bis auf den Teil gekürzt werden den der Asylsuchende für Lebensmittel benötigt.¹¹⁷ Für minderjährige Asylsuchende ist eine derartige Kürzung nicht gestattet.¹¹⁸ Das niedrigste Kürzungslevel liegt bei 24 SEK (ca. 2,55 Euro) pro Tag.¹¹⁹ Von einem mittleren Wert von 42 SEK (ca. 4,45 Euro) wird am häufigsten Gebrauch gemacht.¹²⁰ Solche Kürzungen werden phasenweise vorgenommen und führen letztlich zu einer Kürzung bis auf 35–40 % der ursprünglichen Tagessätze.¹²¹ Wie in einem aktuellen Bericht zur Flüchtlingslage in Schweden deutlich gemacht, leben einige Menschen, die Schweden nicht des Landes verweisen kann, über Jahre hinweg auf diesem niedrigen Niveau.¹²²

Die Höhe der Tagessätze stand bereits mehrfach unter Kritik. Hauptkritikpunkt gilt der Tatsache, dass die Sätze seit ihres Inkrafttretens im Jahre 1994 unverändert sind und nicht inflationsbereinigt wurden.¹²³ So erhält ein erwachsener Single bei Unterbringung mit Selbstverpflegung lediglich 2130 SEK (ca. 226 Euro) monatlich. Bei kinderreichen Familie findet gar ab dem 3. Kind eine Halbierung des Satzes statt.¹²⁴ Wie kürzlich in einer Gesetzesvorlage der Abgeordneten *Carlsson* und *Heydari* angeführt ist es »*unrealistisch, dass ein Mensch mit solch geringen Summen zurechtkommen soll angesichts des heute geltenden allgemeinen Preisniveaus in Schweden.*«¹²⁵ Ferner so die Kritik, führe eine solch niedriger Satz dazu, dass Asylsuchende, seien es Kinder oder Erwachsene, unter elendigen Verhältnissen auf dem schwedischen Arbeitsmarkt ausgenutzt würden.¹²⁶ Auch das Komitee »*Aktiv väntan – asylsökande i Sverige*« hat sich in seinem Reformvorschlag mit den Tagessätzen befasst und schlug eine Erhöhung auf einen Mindestsatz von 80 SEK (ca. 8,50 Euro) pro Tag für Singles vor mit der Möglichkeit diesen um eine

116 Siehe § 10 (1) Nr. 1–3 LMA. Nach § 10 (2) LMA bleibt von einer Kürzung nach (1) der Teil des Satzes unberührt, der für Lebensmittel vorgesehen ist.

117 Siehe zu den Voraussetzungen § 10 (3) LMA; siehe zu Kritik und Problemen mit der derzeitigen Regelung: SOU 2009:19 *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige*, S. 167 f. sowie zu Reformvorschlägen S. 175.

118 AIDA (Fn. 49), S. 38.

119 A. a. O.

120 A. a. O.

121 A. a. O.

122 Derzeit befinden sich annähernd 11 000 Personen in solch einer Situation, siehe a. a. O.

123 Siehe zur Kritik Gesetzesvorlage Motion 2014/2015:2172, Ökad *dagersättning för asylsökande* von *Heydari* und *Carlsson*: Während die Höhe des Tagessatzes seit 1994 unverändert ist, stieg der Preisindex um 26 % bis 2012, siehe hierzu und zur Kritik: *Williams*, »Asylsökandes ersättning har blivit skamligt låg«, *Dagens Nyheter*, 03.08.2012; siehe grundsätzlich zur Gesetzesbegründung von 1994 im Hinblick auf die grundsätzliche Einführung eines niedrigeren Satzes für Asylsuchende: Prop 1993/94:94, *Mottagande av asylsökande m. m.*, S. 47.

124 Siehe zur Kritik an der Höhe des Tagessatzes SOU 2009:19 (Fn. 117), S. 170 f.; siehe für eine Übersicht der Monatssätze: AIDA (Fn. 49), S. 36.

125 Motion 2014/2015:2172 (Fn. 123); siehe zur Kritik auch folgender Bericht: *Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Vårfor blir det fel? Orsaker til felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen, resultat från expertseminarier*, Rapport 5, 2007, S. 175 indem explizit konstatiert wird, dass man von einem Tagessatz von 71 SEK nicht leben kann (»*Det är inte möjligt att leva på maximalt 71 kronor per person och dygn.*«; kritisch auch *Williams*, *Dagens Nyheter*, 03.08.2012 (Fn. 123).

126 Motion 2014/2015:2172 (Fn. 123).

Art Aktivitätsbonus zu erhöhen, vorausgesetzt der Asylsuchende nimmt aktiv an Integrations- und Arbeitsförderungsmaßnahmen teil.¹²⁷ Seit Veröffentlichung der Reformvorschläge ist jedoch nichts weiter von Gesetzgeberseite unternommen worden.¹²⁸

Vergleicht man den genannten Tagessatz für Asylsuchende mit der sog. *riksnorm för försörjningsstöd*, d. h. dem Sozialhilfesatz (*försörjningsstöd*), so ist der niedrige Satz der *dagersättning* für Asylsuchende besonders augenfällig. Die *riksnorm* umfasst Kosten für Lebensmittel, Bekleidung, Freizeit, Gesundheits- und Hygieneartikel, sowie Tageszeitung, Telefon und TV-Gebühren.¹²⁹ Der jeweilige Satz wird jährlich festgesetzt¹³⁰ und ist in der *Socialtjänstförordning* (2001:937) näher konkretisiert. Im Jahr 2015 lag er für einen erwachsenen Single bei 2950 SEK (ca. 313 Euro) pro Monat. Besonders deutlich wird der Unterschied zur Situation Asylsuchender wenn man Familien mit Kindern in den Blick nimmt. Laut Vergleichsberechnungen aus dem Jahr 2012 erhielt nach der *risknorm* eine Familie bestehend aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern im Alter von 1 und 8 Jahren 11 100 SEK (ca. 1177 Euro) im Monat, während eine vergleichbare Familie von Asylsuchenden lediglich 6006 SEK (ca. 637 Euro) erhielt.¹³¹

Weitere Kritik gilt der Tatsache, dass viele Asylsuchende, die sich ihre Unterkunft selbst organisieren, sich in bestimmten Kommunen konzentrieren, wo sie oft in überbelegten Wohnungen auf engstem Raum und meist ausgeschlossen von der Außenwelt leben.¹³² Dies sei insbesondere im Hinblick auf dort untergebrachte Kinder ein unhaltbarer Zustand, so die Kritik.¹³³ Um die bestehende Wohnungsnot und die Ausnutzung der prekären Lage Asylsuchender auf dem Wohnungsmarkt durch Adresshändler etc. zu reduzieren, wurde bereits die Streichung der *dagersättning* für außerhalb von Asylunterkünften lebende Asylsuchende gefordert.¹³⁴ Dadurch solle Missbrauch begegnet werden und Anreize geschaffen werden die Zahl der in Asylunterkünften Untergebrachten zu erhöhen.¹³⁵ Der Fokus solle verstärkt auf den Ausbau von Unterkünften durch das *Migrationsverket* und die Einführung einer Mietgarantie

127 Siehe zum Reformvorschlag im Detail: SOU 2009:19 (Fn. 117), S. 168 ff., insbesondere zur Einführung eines Aktivitätsbonus, S. 173 f.

128 siehe zur Kritik Williams, Dagens Nyheter, 03.08.2012 (Fn. 123).

129 Siehe zum *försörjningsstöd* Kap. 4, § 1 i V.m. § 3 (1) Nr. 1. Socialtjänstlag (2001:453) (SoL); ausführlich zum *försörjningsstöd*: Fahlgren, Socialtjänstlagarna, 13. Auflage, 2012, S. 65–67.

130 Kap. 4, § 3 (2) S. 1 SoL.

131 Williams, Dagens Nyheter, 03.08.2012 (Fn. 123); siehe auch Andersson, Flyktingar får 61 kr om dagen, Sydsvenskan 29. Oktober 2012, abrufbar unter: <http://www.sydsvenskan.se/sverige/flyktingar-far-61-kr-om-dagen/>; siehe ferner zur Differenz von *riksnorm* und *dagersättning*: AIDA, National Country Report Sweden, 2013 S. 36, abrufbar unter: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_sweden_-_update_-_29-1-2014_-_final.pdf.

132 Hägglund, »Skrota stödet till eget boende för asylsökande«, Dagens Nyheter, 21.02.2015, abrufbar unter: <http://www.dn.se/debatt/skrota-stodet-till-egget-boende-for-asylsokande/>; siehe zu den Vor- und Nachteilen bei privater Unterkunft auch: *Migrationsverket*, The organisation of reception facilities for asylum seekers in Sweden, Report from EMN Sweden 2013:2, S. 6, 27.

133 A. a. O.

134 A. a. O.

135 A. a. O.

liegen sowie einer gleichmäßigeren Verteilung der Asylsuchenden auf die Kommunen, so die Forderung.¹³⁶

b) Asylberechtigte

Nach Erhalt der Aufenthaltsgenehmigung haben Personen, die in einer Asylbewerberunterkunft leben Recht auf finanziellen Beistand, sofern sie noch nicht einer Kommune zugewiesen wurden oder von einem solch zugewiesenen Platz noch keinen Gebrauch machen konnten.¹³⁷ Personen, die nicht in einer Asylbewerberunterkunft leben, haben ein Recht auf finanziellen Beistand bis zu einem Monat nach Erhalt der Aufenthaltsgenehmigung.¹³⁸

Asylberechtigte, die aktiv an der Erstellung ihres *etableringsplans* zur Integration in den Arbeitsmarkt mitwirken, haben einen Anspruch auf sog. *etableringsersättning* nach dem *lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrarare*.¹³⁹ Diese ersetzt bis dato geltende kommunale finanzielle Unterstützung zur Integration sowie die Mehrzahl anderer Unterstützungsformen für *nyanlända*.¹⁴⁰ Die monatliche Berechnung und Kontrolle dieses Rechts auf finanzielle Unterstützung obliegt dem Arbeitsamt. Über diese *etableringsersättning* hinaus kann ein Zuschuss (*etableringstillägg*) sowie Wohngeld (*bostadersättning*) gewährt werden.¹⁴¹

c) Flüchtlinge mit Abschiebungsbescheid – Finanzielle Unterstützung für Rückkehrer

Auch Flüchtlinge, die bereits einen Bescheid zur Abschiebung nach Kap. 5 § 1 UtL erhalten haben oder sich selbstbestimmt zu einer Rückkehr in ein Land entschließen, das nur über begrenzte Möglichkeit zur Unterstützung verfügt, können in Schweden nach der *Förordning (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningar* finanzielle Unterstützung erhalten, das sog. *återetableringsstöd*.¹⁴² Vom *återetableringsstöd* umfasst sein können auch Ehepartner oder Lebenspartner des Antragstellers sowie Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.¹⁴³ In besonderen Einzelfällen kann die Unterstützung auch mitreisenden Angehörigen die in Schweden in einer Haushalts-

136 A. a. O.; anderer Auffassung hingegen *Sanandaji*, der in seiner Replik zu *Hägglund* vielmehr individuelle Unterstützung bei der Wohnungssuche auf dem freien Wohnungsmarkt und grundsätzlich eine sozialere Wohnungspolitik in Schweden fordert, siehe *Sanandaji* »Hägglund måste skilja på orsak och verkan«, *Dagens Nyheter*, 22.01.2015, abrufbar unter: <http://www.dn.se/debatt/repliker/hagglund-maste-skilja-pa-orsak-och-verkan/>.

137 § 8 (2) LMA.

138 § 8 (3) LMA.

139 Siehe § 8 (4) LMA mit Verweis auf *lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrarare*.

140 Siehe § 8 (4) LMA.

141 Siehe für einen Überblick *Arbetsförmedlingen*, *Etablering av vissa nyanlända* (Fn. 100).

142 Siehe zu den Voraussetzungen § 1 *Förordning (2008:778)*; Siehe für einen Überblick *Justitiedepartementet* Faktablad *Migrationspolitik* (Fn. 5).

143 § 3 S. 1 und 2 *Förordning (2008:778)*.

gemeinschaft mit dem Antragsteller leben, gewährt werden.¹⁴⁴ Für Personen über 18 Jahre beträgt die Unterstützung 30 000 SEK (ca. 3210 Euro), für Kinder bis 18 Jahre 15 000 SEK (ca. 1605 Euro), jedoch höchstens 75 000 SEK (ca. 8025 Euro) pro Familie.¹⁴⁵

III. Gesundheitsversorgung

1. Asylsuchende

Bereits bei Erstkontakt wird der Asylsuchende einem allgemeinen »*medical check up*« unterzogen. Die diesbezüglichen Kosten werden vom *Migrationsverket* getragen.¹⁴⁶ Die Gesundheitsversorgung Asylsuchender ist im *lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.* geregelt. Danach gilt grundsätzlich, dass es dem *landsting* (Provinziallandtag) obliegt den Asylsuchenden Gesundheitsversorgung samt zahnmedizinischer Versorgung anzubieten.¹⁴⁷ Erwachsene Asylsuchende erhalten danach medizinische Hilfe (*vård*) inkl. zahnmedizinische Behandlung, die nicht aufgeschoben werden kann, sowie Schwangerschaftsvorsorge, medizinische Hilfe im Rahmen einer Abtreibung und generell Verhütungsberatung.¹⁴⁸ Umfasst ist ferner medizinischer Schutz vor Infektionskrankheiten nach dem *smittskyddslag (2004:168)*.¹⁴⁹ Asylsuchende haben damit zwar Zugang zur Gesundheitsversorgung, das ihnen zustehende Leistungsangebot ist jedoch im Vergleich zu schwedischen Staatsbürgern eingeschränkt und auf eine Akutversorgung begrenzt.¹⁵⁰ Pro Arztbesuch ist grundsätzlich ein Eigenanteil von 50 SEK (ca. 5,30 Euro) zu leisten.¹⁵¹ Übersteigen die Kosten im Rahmen der Gesundheitsversorgung innerhalb eines Zeitraumes von 6 Monaten 400 SEK (ca. 42 Euro), so besteht die Möglichkeit hierfür um gesonderte finanzielle Unterstützung zu ersuchen.¹⁵²

144 § 3 S. 3 Förordning (2008:778).

145 § 6 Förordning (2008:778); siehe ferner *Regeringens Skrivelse* 2013/14:73, Migration och asylpolitik (Fn. 19), S. 24.

146 *Abraha*, A handbook for asylum seekers in Sweden (Fn. 31), S. 12, 24.

147 Der *landsting* und die Kommunen können nach der förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande vom schwedischen Staat Erstattung der im Zusammenhang mit der Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen entstandenen Kosten verlangen. Siehe grundsätzlich zur Organisation und Aufgabenverteilung der *landsting* und Kommunen: *Finansdepartementet*, Kommuner och landsting – organisation, verksamhet och ekonomi, 2008, abrufbar unter: <http://www.regeringen.se/sb/d/10244/a/99736>.

148 § 6 *lagen* (2008:344); siehe auch grundsätzlich SOU 2009:19 (Fn. 117), S. 179.

149 Siehe hierzu *Seidlitz*, Asylrätt (Fn. 21), S. 125 mit Verweis auf *Smittskyddslag* (2004:168).

150 Siehe für einen grundsätzlich Überblick zur Gesundheitsversorgung: <https://sweden.se/wp-content/uploads/2013/06/Healthcare-High-Res.pdf>; Zentrales Gesetz ist das *Hälso- och sjukvårdslag* (1982:763). Um Zugang zur Gesundheitsversorgung zu erhalten müssen Asylsuchende ihre sog. LMA-Kort (Asylum Seeker Card) vorweisen.

151 Siehe § 2 Förordning (1994:362); siehe zu den zahlenden Eigenanteilen pro Arztbesuch Übersicht bei AIDA (Fn. 49), S. 42.

152 § 7 Förordning (1994:362) mit Verweis auf die Regelung zum *särskilt bidrag* in § 18 LMA; Siehe grundsätzlich *Seidlitz*, Asylrätt (Fn. 21), S. 125.

Asylsuchende Kinder sind grundsätzlich schwedischen Kindern beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen (inkl. Zahnbehandlungen) gleichgestellt sein.¹⁵³ Dies gilt auch für Kinder, die bereits eine Ablehnung des Asylantrages erhalten haben, sich jedoch der Abschiebung entziehen.¹⁵⁴

Asylsuchende, die unter einer psychischen Behinderung leiden und infolgedessen nicht in der Lage sind selbst ihre Rechte wahrzunehmen, müssen einen Vormund haben. Eine medizinische Untersuchung kann erst dann vorgenommen werden, wenn solch ein Vormund ernannt wurde.¹⁵⁵ Das UtIL enthält keine näheren Vorschriften wie medizinische Untersuchungen durchzuführen sind. Es gibt etwa bislang keine standardisierten Verfahren wonach Traumaopfer einer medizinischen Untersuchung unterzogen werden können. Das schwedische Asylverfahren funktioniert grundsätzlich nach dem Prinzip, dass jede Art von Beweis zur Unterstützung des Asylgesuches zugelassen werden kann. Das Gesetz verweist daher auch nicht explizit auf die Möglichkeit des Erhaltens einer medizinischen Bescheinigung zur Unterstützung der im Asylantrag vorgebrachten erlittenen Verfolgung und schwerer Verletzungen in der Vergangenheit des Asylsuchenden.¹⁵⁶ Der EGMR hat jedoch Schweden im Urteil *RC v Sweden* dahingehend ermahnt, dass die schwedischen Behörden verpflichtet sind eine medizinische Untersuchung vorzunehmen, wenn Indizien vorliegen, dass der Asylsuchende ein Opfer von Folter ist.¹⁵⁷ Die Rechtsabteilung des *Migrationsverket* verabschiedete schließlich 2012 Richtlinien, wann ein solcher medizinischer Bericht von den Behörden einzuholen ist.¹⁵⁸

153 § 5 lag (2008:344); Siehe grundsätzlich *Seidlitz*, Asylrätt (Fn. 21), S. 125.

154 Siehe grundsätzlich *Regeringskansliet*, Mottagandande av asylsökande (Fn. 5); Die Gesundheitsversorgung für Personen, die sich illegal in Schweden aufhalten ist gesondert im lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd geregelt, siehe § 1a lag (2008:344) mit Verweis auf lag (2013:407).

155 *Migrationsverket*, Rättsligt ställningstagande angående handläggning av psykiskt funktionshindrades vuxnas ansökningar om uppehållstillstånd när det gäller förordnande av förvaltare eller god man, 16. Februar 2012, RCI 05/2012, abrufbar unter: <http://lifos.migrationsverket.se/sokning.html?baseQuery=RCI+05%2F2012>; siehe hierzu auch AIDA, Country report Sweden, 2015, S. 29.

156 AIDA (Fn. 49), S. 30.

157 EGMR, *RC v Sweden*, (Application no. 41827/07), Urteil vom 9. Juni 2010, siehe insbesondere para. 53; siehe hierzu auch AIDA, Country report Sweden, 2015, S. 30.

158 *Migrationsverket*, Rättsligt ställningstagande angående medicinska utredningar av åberopade skador, RCI 20/2012, abrufbar unter: <http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=27933>; siehe zur Beweislast des Antragstellers bei Fragen der Altersfeststellung Entscheidung der *Migrationsöverdomstol* vom 11.02.2014, UM2437-13, MIG 2014:1 sowie diesbezügliche Stellungnahme des *Migrationsverket*: Rättsligt ställningstagande angående åldersbedömning, RCI 13/2014, abrufbar unter: <http://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=32500>. Siehe ferner zur Altersbestimmung bei Minderjährigen auch die Empfehlungen des *Socialstyrelsen* (National Social Welfare Agency): Medicinsk åldersbedömning för barn i övre tonåren, abrufbar unter <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer/2012/2012-6-54>; Laut Rechtsprechung des *Migrationsöverdomstols*, UM 6147-11, 13.10.2011, ist bei der Altersbestimmung ein ganzheitlicher Ansatz zu verfolgen. Siehe zur Frage der Altersbestimmung auch Überblick bei AIDA (Fn. 49), S. 31 mit weiteren Nachweisen.

2. Asylberechtigte

Mit Erhalt der Aufenthaltsgenehmigung und der Registrierung im Bevölkerungsregister erhält der Aufenthaltsberechtigte unterschiedslos Zugang zur Gesundheitsversorgung wie schwedische Staatsbürger.¹⁵⁹

IV. Zugang zum Arbeitsmarkt

1. Asylsuchende

Primär gilt, dass Asylsuchende für die Zeit der Bearbeitung ihres Asylantrages die Möglichkeit der finanziellen Selbstversorgung durch Arbeit erhalten sollen.¹⁶⁰ Für die Dauer des Asylverfahrens kann der Asylsuchende daher ein Praktikum ausüben oder arbeiten. Asylsuchende, die in Schweden um eine Aufenthaltsgenehmigung als Flüchtling, alternativer oder sonstiger Schutzbedürftiger nach Kap. 4 §§ 1, 2 oder 2a UtIL ersucht haben, sind von dem Erfordernis einer Arbeitsgenehmigung ausgenommen.¹⁶¹ Diese Ausnahme gilt jedoch nicht für Ausländer, die sich der Aufklärung ihrer Identität entziehen, bei denen nach der Dublinverordnung eine Rückführung in einen anderen EU-Staat oder der unmittelbare Vollzug einer Abschiebung wahrscheinlich ist.¹⁶² Unter engen Voraussetzungen können Asylsuchende, die eine Arbeit erhalten haben und deren Arbeitgeber ihnen einen Arbeitsvertrag von mindestens 12 Monaten Dauer anbietet, den Status eines *labour market migrant* erhalten.¹⁶³

Mögliche Formen organisierter Beschäftigungsmaßnahmen für Asylsuchende sind in den §§ 4–7 LMA festgelegt. Das *Migrationsverket* soll § 4 LMA zufolge den von § 1 (1) und (2) LMA umfassten Asylsuchenden, in geeigneter Form Beschäftigung anbieten. Dies kann, die Möglichkeit eines Sprachunterrichts in Schwedisch, Mitarbeit beim Erhalt/Pflege der Asylbewerberunterkunft oder eine andere Tätigkeit, die dazu beiträgt den Aufenthalt sinnvoll zu gestalten, sein. Asylsuchende, die einer Beschäftigung i. S. d. § 4 LMA nachgehen sind nach § 5 nicht als Arbeitnehmer zu betrachten. Dennoch sind sie hinsichtlich der Anwendung arbeitsschutzrechtlicher Bestimmungen des *arbetsmiljölagen* Arbeitnehmern weitestgehend gleichgestellt.¹⁶⁴ Die Einwanderungsbehörde arbeitet dabei mit lokalen Non-Profit Organisationen zusammen, die dem Antragsteller behilflich sind entsprechende Kontakte in

159 *European Migration Network* (Fn. 30), S. 17.

160 Siehe hierzu *Migrationsverket*, Arbete eller praktik i Sverige om du är eller har varit asylsökande, Faktabald om Arbete i Sverige, April 2011, abrufbar unter: http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6313eef/1421681693665/atasylosokande_sv.pdf.

161 Kap. 5, § 4 S. 1 utlänningsförordning (2006:97). Asylsuchende, die arbeiten wollen müssen einen sog. Nachweis über die Ausnahme vom Erfordernis einer Arbeitsgenehmigung vorlegen, den sog. AT-UND Nachweis (*Undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd*); siehe hierzu im Detail *Migrationsverket*, Arbete eller praktik i Sverige om du är eller har varit asylsökande (Fn. 160).

162 Siehe zu den Ausnahmefällen Kap. 5, § 4 S. 2 Nr. 1–3 utlänningsförordning (2006:97).

163 Siehe zu den weiteren Voraussetzungen AIDA (Fn. 49), S. 41.

164 § 5 (3) LMA.

der jeweiligen Gemeinde herzustellen, die dann sowohl Sprachunterstützung sowie die Möglichkeit eines Praktikums oder einer Arbeit anbieten können.

2. Asylberechtigte

Asylberechtigte mit permanenter Aufenthaltserlaubnis bedürfen keiner gesonderten Arbeitserlaubnis, da sie unter den gleichen Konditionen wie schwedische Staatsbürger berechtigt sind Arbeit aufzunehmen.¹⁶⁵ Auch Selbstständige bedürfen keiner Arbeitserlaubnis.¹⁶⁶ Für Asylberechtigte mit temporärer Aufenthaltserlaubnis, die sie zur Registrierung im Melderegister berechtigt, gilt, dass sie entsprechend auch eine Arbeitserlaubnis für diesen Zeitraum erhalten.¹⁶⁷

Zentrale Integrationsmaßnahmen für Asylberechtigte im Hinblick auf den schwedischen Arbeitsmarkt sind im *lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare* verankert. Zielsetzung des Gesetzes sind erhöhte Eigenverantwortung, eine Stärkung der aktiven Teilnahme im Arbeits- und Gesellschaftsleben, Wahlfreiheit für Asylberechtigte sowie die Schaffung eines sog. Integrationslotsen (*etableringslots*), der arbeitssuchenden Asylberechtigten bessere Voraussetzungen geben soll um schnellst möglichst Schwedisch zu lernen, Arbeit zu erhalten und in der Lage zu sein sich selbst zu versorgen.¹⁶⁸

V. Zusammenfassung und Ausblick

Eine wichtige Rolle bei der Integration von Asylsuchenden und Asylberechtigten in die schwedische Gesellschaft spielt neben etwa der Verwirklichung des Rechtes auf Arbeit der Zugang zu (Aus-)bildung. Dieser integrative Aspekt ist besonders ein zentraler bei Kindern. Grundsätzlich ist der Schulbesuch für alle Kinder im Alter von 7 bis 16 Jahren in Schweden obligatorisch. Dies gilt unabhängig davon ob diese Kinder über eine Aufenthaltserlaubnis verfügen oder nicht.¹⁶⁹ In Schweden wohnhafte Kinder verfügen auch über das Recht eine weiterführende Schule zu besuchen.¹⁷⁰ Auch Kinder, die sich noch im laufenden Asylverfahren befinden, haben das Recht und erhalten die Möglichkeit des Schulbesuchs. Dieser ist jedoch nicht obligatorisch.¹⁷¹ Seit dem 1. Juli 2013 sind von dem Recht auf Schulbesuch auch sog. »papperslösa

165 Kap. 6, § 1 (2) i. V. m. Kap. 2, §§ 7, 8c Nr. 3 UtL.

166 *European Migration Network* (Fn. 30), S. 17.

167 A. a. O.

168 Siehe § 1 sowie zum *etableringslotsen* §§ 11–13 Lag (2010:197); sowie grundlegend *Heldahl*, LOV – lagen om valfrihetssystem, 2011, S. 21–23.

169 Kap. 9, § 5 skollag (SFS 2010:800); *European Migration Network* (Fn. 30), S. 17.

170 Grundsätzlich haben Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres das Recht auf einen Schulbesuch. Dies gilt bei Besuch eines Gymnasiums auch darüber hinaus bis zur Vollendung der gymnasialen Ausbildung. Von diesem Recht können auch asylsuchende Kinder Gebrauch machen. Siehe hierzu *Seidlitz*, Asylrätt (Fn. 21), S. 125.

171 *European Migration Network* (Fn. 31), S. 17; siehe hierzu insbesondere die kritische Studie der *Skolinspektionen*, Asylsökande barns rätt till utbildning, 2013, Dnr: 402-2013:2272, 2 (24), die den tatsächlichen Schulbesuch und die Geltendmachung des Rechtes auf Bildung von asylsuchenden Kindern evaluiert hat.

och gömda« (papierlose und versteckte) Kinder umfasst.¹⁷² Grundsätzlich gilt, dass die Kommune an die das asylsuchende Kind verwiesen wird, verantwortlich ist dem Kind einen Platz zur (Aus-)bildung zuzuweisen. Dies hat spätestens einen Monat nach der Ankunft des Kindes in Schweden zu erfolgen.¹⁷³ Das Recht auf Bildung gilt trotz des Erhalts eines Abschiebungsbescheides und bis das Kind das Land verlassen hat fort.¹⁷⁴ Außen vor bleiben jedoch Kinder, die sich in Schweden aufgrund einer temporären Aufenthaltsgenehmigung aufhalten, die kürzer als ein Jahr ist.¹⁷⁵

Eine Aufenthaltsgenehmigung ist nicht erforderlich für Studiengänge an Universitäten und postgraduierten Ausbildung. Dies gilt bspw. auch für staatenlose Personen.¹⁷⁶

Mit Reformen der vergangenen Jahre hat der schwedische Gesetzgeber die Rechte Asylsuchender im Hinblick auf die Gewährung sozialen Schutzes hinsichtlich Zugangs zum Arbeitsmarkt und Gesundheitsversorgung gestärkt. Erheblicher Handlungsbedarf besteht jedoch nach wie vor hinsichtlich des Niveaus finanzieller Unterstützung bei der Deckung des Lebensbedarfes sowie in Fragen der Unterbringung. In beiden Bereichen gilt es einer zunehmende Spaltung der schwedischen Gesellschaft und einer damit verbundenen steigenden sozialen Exklusion von sowohl Asylsuchenden wie Asylberechtigten entgegenzuwirken.

Derzeitige Reformbestrebungen geben jedoch Anlass zur Hoffnung. Im Februar 2015 teilte die schwedische Regierung mit, dass sie an einem Maßnahmenkatalog zu Reformen in vier Bereichen arbeite um den bereits lange bestehenden Defiziten des aktuellen Asylsystems gerade auch mit Blick auf Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft zu begegnen.¹⁷⁷ Der erste Reformbereich gelte Asylsuchende schneller in Arbeit zu bringen, da Arbeit Schlüssel zur Integration in die schwedische Gesellschaft sei. Erforderlich hierfür seien u. a. Sprachkurse, ein effizienterer Anerkennungsprozess von Berufsqualifikationen und bessere Möglichkeiten des Erlangens von Zusatzausbildungen in Kombination mit Praktika und schließlich Jobs. Dies beinhalte auch Antidiskriminierungsmaßnahmen im Arbeitsleben. Den Sozialpartnern käme mit Blick auf eine schnellere Eingliederung in den Arbeitsmarkt

172 Darunter sind Kinder zu verstehen die nie ein Asylgesuch eingereicht haben und aufgrund dessen auch nicht beim *Migrationsverket* erfasst sind, daher der Name »*papperslösa*«. »*Gömda barn*« bezeichnet asylsuchende Kinder, die einen Abschiebungs- oder Ausweisungsbeschluss erhalten haben, sich aber im Verborgenen halten um der Abschiebung zu entgehen. Siehe grundsätzlich *Skolinspektionen*, Asylsökande barns rätt till utbildning (Fn. 171), S. 5 mit Verweis auf *Utbildningsutskottets betänkande 2012/13:UbU12* sowie Beilage »Bilaga 2« der Studie. Bis 30. Juni 2013 waren diese Kinder nicht vom Recht auf Bildung erfasst und es stand den Kommunen frei diesen Kindern Bildungsangebote zu machen oder nicht, siehe Kap. 29, §§ 2–4 skollag (SFS 2010:800).

173 Kap. 4, § 1a skolförordningen (SFS 2011:185); siehe auch zur Verantwortlichkeit der jeweiligen Kommune: Kap. 29, § 6 skollagen; *Skolinspektionen*, Asylsökande barns rätt till utbildning (Fn. 171), S. 5.

174 Kap. 29, § 4 skollag (SFS 2010:800).

175 Siehe hierzu *Skolinspektionen*, Asylsökande barns rätt till utbildning (Fn. 171), S. 5.

176 *European Migration Network* (Fn. 31), S. 17; siehe ferner zur Erwachsenenbildung: AIDA (Fn. 49), S. 42.

177 Vgl. <http://www.government.se/opinion-pieces/2015/02/establishment-of-new-arrivals-to-sweden-to-be-reformed/>

dabei eine Schlüsselrolle zu. Reformen in diesem Zusammenhang zielen auch auf die Unterbringung. Hier seien Maßnahmen nötig, die sicherstellten, dass mehr Unterkünfte gebaut würden, sowohl kurz- wie langfristig. Der Bedarf sei insbesondere in Regionen mit einem starken Arbeitsmarkt hoch. Der zweite Reformbereich gilt der Bildung, insbesondere von Kindern und Jugendlichen. Neben der Weiterentwicklung der eigenen Muttersprache, sei das rasche Erlernen der schwedischen Sprache hierbei zentral. In punkto Bildung sollen Kommunen hierbei Unterstützung erhalten um Neuankömmlingen eine gute Bildung anbieten zu können. Drittens wird betont, dass alle Kommunen Asylsuchende aufnehmen müssen. Dies sei ein Belang von nationalem Interesse. Alle Kommunen müssten ihren Teil dazu beitragen, dass sichergestellt werden kann, dass Neuankömmlinge so schnell wie möglich sesshaft werden können. Gleichzeitig solle den Kommunen bessere Möglichkeit der Planbarkeit gewährt werden, wenn Neuankömmlinge verteilt werden. Sie sollen angemessene und stabile ökonomische Bedingungen erhalten. Als vierten Reformpunkt verweist die Regierung auf die Schlüsselrolle die die Gesellschaft als solche einzunehmen habe. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere Nichtregierungsorganisationen Unterstützung erhalten.¹⁷⁸

178 A. a. O.

Sozialer Schutz für Flüchtlinge im Vereinigten Königreich

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
 - 1. Allgemeines
 - 2. Rechtsgrundlagen
- II. Deckung des Lebensunterhalts
 - 1. Allgemeines
 - 2. Leistungen für die Dauer des Asylverfahrens
 - 3. Leistungen nach Ablehnung des Asylantrags
 - 4. Sonstige Leistungen
 - 5. Unbegleitete Minderjährige
 - 6. Kürzung bzw. Entzug der Leistungen
- III. Unterbringung
 - 1. Allgemeines
 - 2. Aufenthaltsbestimmungsrecht/Bewegungsfreiheit
- IV. Gesundheitsversorgung
- V. Zugang zum Arbeitsmarkt
- VI. Sozialer Schutz von anerkannten Flüchtlingen (Refugees) bzw. subsidiär Geschützten (Humanitarian Protection)
- VII. Zugang zu Schulen/Bildung
- VIII. Zusammenfassung und Ausblick

I. Einführung

1. Allgemeines

Mit dem drastischen Anstieg der Zahl der Asylanträge im Vereinigten Königreich (United Kingdom, UK) in den 1990er Jahren¹ kletterte die Zuwanderungsthematik an die Spitze der politischen Tagesordnung: »(...) the discourse surrounding refugees altered markedly... Thereafter it became the norm to describe asylum seekers as ›manifestly bogus‹, ›economic migrants‹ or even ›liars, cheats and queue jumpers‹.«²

In Folge führte die UK eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen ein, die der Abschreckung von Asylsuchenden dienen sollten: neben der zeitlichen Begrenzung der Antragstellung, der Einschränkung von Einspruchsrechten sowie der Einführung von »Schnellverfahren« gehörte dazu auch die Einschränkung von Sozialleistungen.³ Der ursprünglich bestehende Zugang von

1 Während im Jahr 1984 nur 2905 Menschen Asyl im Vereinigten Königreich beantragten, erreicht die Zahl der Asylanträge im Jahr 2002 mit 84 132 Anträgen ihren vorläufigen Höhepunkt. Siehe *Home Office Immigration Statistics*, July to September 2014, Asylum Tables Volume 1, Table as_01.

2 *Stevens*, UK Asylum Law and Policy, 2004, S. 97.

3 Siehe hierzu, *Stevens*, (Fn. 2), S. 163 ff.; *O'Sullivan*, The Intersection between the International, the Regional and the Domestic: Seeking Asylum in the UK, in: *Kneebone* (Hrsg.), *Asylum Seekers and the Rule of Law*, 2009, S. 228, 237.

Asylbewerbern zu nationalen Sozialhilfeleistungen wurde in den 1990er Jahren schrittweise abgebaut.⁴ In ihrem »*Fairer, Faster and Firmer*« *White Paper*, das schließlich zum *Immigration and Asylum Act 1999* führte, deutete die damalige Regierung an, dass Sozialleistungen für Asylbewerber einen Anreiz für Wirtschaftsmigranten darstellten, das Asylsystem für ihre Zwecke zu missbrauchen: »People living in countries with weaker economies receive daily images of the potential economic and other social benefits available in richer countries across the globe. The knowledge of such opportunities provides an incentive to economic migration.«⁵

In den letzten Jahren ist die Zahl der Asylanträge drastisch gesunken, mit einem vorläufigen Tiefstand von 17 916 Anträgen im Jahr 2010. 2013 kam es mit 23 584 Asylanträgen wieder zu einem leichten Anstieg.⁶ Von den getroffenen Asylentscheidungen (Erstverbescheidung) fielen 37 % positiv aus.⁷ Die häufigsten Herkunftsländer waren Pakistan (14 %) Iran (10 %), Sri Lanka (8 %) und Syrien (7 %).⁸ Im EU 28-Vergleich erhielt die UK 7 % der Asylanträge⁹.

Im dritten Quartal 2014 wurden 74 % der Anträge innerhalb von 36 Monaten verbeschieden.¹⁰

Zudem hat die UK über ihr *Resettlement-Programm (Gateway Protection Programme, GPP¹¹)* im Jahr 2013 935 sog. Kontingent-Flüchtlinge aufgenommen.¹²

Asylbewerber sind auch im Rahmen der durch die Koalitionsregierung geplanten Sozialreform, eingeleitet mit dem *Welfare Reform Act 2012*, nach wie vor von »normalen« nationalen Sozialleistungen ausgeschlossen.¹³ Sie erhalten Sozialleistungen weiterhin unter dem Sondersystem des sog. *national*

4 Vor 1993 erhielten Asylbewerber Sozialhilfeleistungen (*Income Support* nach dem *Social Security Contributions and Benefits Act 1992*) sowie staatliche Arbeitslosenunterstützung (*Jobseeker's Allowance* nach dem *Jobseekers Act 1995*) in Höhe von 90 % (bzw. später 70 %) des Satzes für eigene Staatsangehörige. Siehe hierzu insgesamt *Bales, Asylum Seekers: Social Security Benefits*, Westlaw UK Insight, 2014, Rn. 5 f..

5 *Home Office, Fairer, Faster and Firmer: A Modern Approach to Immigration and Asylum*, 1998, S. 8. Siehe hierzu auch *Mayblin, Asylum, welfare and work*, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2014, S. 375, 377.

6 *Home Office Immigration Statistics*, July to September 2014, *Asylum Tables Volume 1*, Table as_01. Dazu kamen 6291 abhängige Familienangehörige der Antragsteller. Siehe hierzu *Home Office Immigration Statistics*, July to September 2014, *Asylum Tables Volume 1*, Tables as_01 and as_02.

7 Die Zahl der seit 2006 noch anhängigen Verfahren betrug Ende September 2014 22 879. Siehe *Home Office Immigration Statistics*, July to September 2014, *Asylum Tables Volume 1*, Table as_01_q.

8 *Home Office Immigration Statistics*, July to September 2014, *Asylum Tables Volume 1*, Table as_01.

9 *Home Office Immigration Statistics*, July to September 2014, *Asylum Tables Volume 2*, Table as_07.

10 UKVI *Asylum Transparency data quarter 3 2014 table ASY_7*.

11 S. 59 *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*.

12 Siehe hierzu ausführlich *European Resettlement Network*, *The UK resettlement programme at a glance*, http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/ICMC%20Europe-Welcome%20to%20Europe_UK.pdf (Stand: 23.03.2015). Zudem erfolgt die Zuweisung einer unbestimmten Anzahl von Flüchtlingen (2013: 32) mit familiären oder historischen Verbindungen zur UK durch das UN-Flüchtlingshilfswerk über das *Mandate Refugee Scheme (MRS)*. Seit Januar 2014 wird eine unbestimmte Anzahl (Ende 2014: 143) von Flüchtlingen aus Syrien über das *Vulnerable Person Relocation Scheme* aufgenommen. Siehe hierzu *British Refugee Council*, *The UK's role in the international refugee protection system*, August 2014.; *Smith/Gower*, *Syrian Refugees and the UK*, House of Commons Library, März 2015.

13 *Child Poverty Action Group*, *Welfare Benefits and tax credits handbook*, London, 2012, S. 41.

asylum support service, eingeführt durch die Labour Regierung in den 1990er Jahren und geregelt im *Immigration and Asylum Act 1999*.¹⁴

2. Rechtsgrundlagen

a) EU-Recht: Richtlinie 2003/9/EG¹⁵(Aufnahmerichtlinie)

Wesentlich für den sozialen Schutz von Asylbewerbern ist die Richtlinie 2003/9/EG (sog. Aufnahmerichtlinie), die Mindeststandards für die Aufnahme von Asylbewerbern festlegt. Die Richtlinie wurde durch die *Asylum Support (Amendment) Regulations 2005/11* sowie Ergänzungen zu *Part 11B* der *Immigration Rules* in nationales Recht umgesetzt. Aufgrund der im Protokoll 21¹⁶ über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingeräumten »opt-out«-Möglichkeiten, hat sich die Koalitionsregierung jedoch, insbesondere aus Kostengründen, gegen eine Annahme der Neufassung der Richtlinie (RL 2013/33/EU) entschieden. So ließ der damalige *Immigration Minister* Damien Green verlauten: »Unfortunately, rather than giving us the correct means by which to consider asylum claims effectively and to deter abuse, both directives subject member states' asylum systems to unjustified regulation and focus excessively on enhancing the rights of all asylum seekers whether their claims are valid or not. This would have significant cost implications for the UK.«¹⁷ Innerhalb der UK gelten daher weiterhin die Regelungen der alten Richtlinie 2003/9/EG.

b) Nationales Recht

- Schlüsselgesetze
 - Immigration Act 1971 (IA 1971)¹⁸
 - Immigration and Asylum Act 1999 (IAA 1999)¹⁹
 - Nationality Immigration and Asylum Act 2002 (NIAA 2002)²⁰
 - Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc.) Act 2004 (AITOCA 2004)²¹
 - Borders Citizenship and Immigration Act 2009 (BCIA 2009)²²
 - Immigration Act 2014 (IA 2014)²³.
- Untergesetzliche Normen

14 Bales, *Universal Credit: not so universal? Deconstructing the impact of the asylum support system*, *Journal of Social Welfare & Family Law*, 2013, S. 427.

15 Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.

16 Amtsblatt EU 2012, C 326, S. 295 ff.

17 House of Commons Deb [13 October 2011] vol. 533 co. 45WS.

18 Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77/contents> (Stand: 24.03.2015).

19 Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/33/contents> (Stand: 24.03.2015).

20 Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents> (Stand: 24.03.2015).

21 Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/19/contents> (Stand: 24.03.2015).

22 Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/contents> (Stand: 24.03.2015).

23 Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents> (Stand: 24.03.2015).

- Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005/7²⁴
- The Immigration Rules²⁵
- Asylum Support Regulations 2000/704²⁶
- Immigration and Asylum (Provision of Services or Facilities) Regulations 2007/3627²⁷
- Immigration and Asylum (Provision of Accommodation to Failed Asylum-Seekers) Regulation 2005/930²⁸.

II. Deckung des Lebensunterhalts

1. Allgemeines

Teil IV des *Immigration and Asylum Act 1999* sowie die *Asylum Support Regulations 2000* regeln die Voraussetzungen für staatliche Unterstützungsleistungen für Asylbewerber (*asylum seekers*) sowie von diesen abhängige Familienangehörige (*dependants*). Der Begriff des *asylum seeker* wird definiert in S. 94 (1) des *Immigration and Asylum Act 1999* als eine Person, die das 18. Lebensjahr vollendet hat und einen beim zuständigen Ministerium registrierten Antrag auf Asyl (*claim for asylum*) gestellt hat, der noch nicht verbeschieden wurde.

Claim for asylum wird dabei definiert als »a claim that it would be contrary to the United Kingdom's obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, or under art. 3 of the Convention (Human Rights Act 1998), for the claimant to be removed from, or required to leave, the United Kingdom.« Demnach umfasst der Begriff des *claim for asylum* jeden Antrag auf »territoriales Asyl« (*territorial asylum*), d. h. neben dem Antrag auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 in der Fassung des New Yorker Protokolls vom 31. Januar 1967 auch den Antrag auf humanitären Schutz (*Humanitarian Protection, HP*)²⁹ oder Aufenthaltsrecht nach Ermessen (*Discretionary Leave*).³⁰

Wird der Asylantrag abgelehnt, aber es können Rechtsmittel eingelegt werden bzw. es ist ein Rechtsbehelfsverfahren anhängig, gilt der Antragsteller

24 Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/7/contents> (Stand: 24.03.2015).

25 Vgl. <https://www.gov.uk/government/collections/immigration-rules> (Stand: 24.03.2015).

26 Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2000/704/contents> (Stand: 24.03.2015).

27 Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/3627/contents> (Stand: 24.03.2015).

28 Vgl. <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/930/contents> (Stand: 24.03.2015).

29 *Humanitarian Protection* bezeichnet das System Subsidiären Schutzes in der UK in Umsetzung der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 (Qualifikationsrichtlinie), siehe *Immigration Rules* Paras 339C-N. *Humanitarian Protection* wird dann gewährt, wenn die Ausweisung der Person einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK bedeuten würde. Siehe hierzu *Clayton*, Textbook on Immigration and Asylum Law, 2014, S. 402.

30 Die Gewährung von *Discretionary Leave*, für solche Personen, die weder die Voraussetzungen für die Gewährung des Flüchtlingsstatus noch des *Humanitarian Protection* erfüllen, liegt allein im Ermessen des Innenministers. Siehe zu den Voraussetzungen u.a. *Clayton*, (Fn. 29), S. 402 f.

weiterhin als *asylum seeker* im Sinne des *Immigration and Asylum Act 1999*.³¹ Ein abgelehnter Asylbewerber gilt auch dann weiterhin als *asylum seeker* i. S. d. Unterstützungsleistungen des *Immigration and Asylum Act 1999*, solange von ihm abhängige Familienangehörige unter 18 Jahren vorhanden sind und er keinen gültigen Aufenthaltstitel besitzt.³² Dies gilt jedoch dann nicht, wenn das Kind mehr als 21 Tage nach Ablehnung des Asylantrags geboren wurde. Dann erhält die Familie lediglich Unterstützung nach S. 4 *Immigration and Asylum Act 1999*. Zudem stehen Kinder gem. S. 55 *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009* unter besonderem rechtlichen Schutz: danach muss bei jeder Entscheidung, die in Bezug auf Kinder, die dem Immigrationssystem unterliegen, getroffen wird, deren Wohlergehen (*welfare*) besonders berücksichtigt werden.³³

2. Leistungen für die Dauer des Asylverfahrens

a) S. 98 Support

Für die Dauer der Anspruchsprüfung auf Unterstützungsleistungen nach S. 95 des *Immigration and Asylum Act 1999* besteht ein eventueller Anspruch auf vorübergehende Geldleistung und Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen (*Initial Accommodation Centres*) (sog. *S. 98 Support*)³⁴. Voraussetzung hierfür ist insbesondere die Registrierung des Asylantrags bei der *Asylum Intake Unit (AIU)* in Croydon (Südwest-England) bzw. am Einreisehafen (*port of entry*).³⁵

b) S. 95 Support

Zentrale Vorschrift für Unterstützungsleistungen während des Asylverfahrens ist S. 95 des *Immigration and Asylum Act 1999*. Für die Dauer des Asylverfahrens besteht ein Anspruch auf Unterbringung und/oder wöchentliche Geldleistung nach S. 95 des *Immigration and Asylum Act 1999*, wenn der Asylbewerber seine Mittellosigkeit/Bedürftigkeit (*destitution*) nachweisen kann (sog. *S. 95 Support*).

Mittellosigkeit (*destitution*) wird angenommen, wenn der Anspruchsteller keine angemessene Unterkunft hat bzw. keine Mittel, um diese zu erlangen oder aber keine ausreichenden Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts (*essential living needs*) hat bzw. diese innerhalb von 14 Tagen nach seiner Einreise aufgebraucht haben wird³⁶. Der Asylbewerber muss seine Mittellosigkeit

31 S. 17 UK Borders Act 2007.

32 S. 44 (3A) Nationality, Immigration and Asylum Act 2002.

33 Siehe hierzu auch Every Child Matters: Change for Children, Statutory Guidance to the UK Border Agency on making arrangements to safeguard and promote the welfare of children, November 2009; *ZH (Tanzania) v. Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC 4; [2011] 2 A. C. 166.

34 S. 98 Immigration, Asylum and Nationality Act 1999.

35 *Asylum Information Database (Aida)*, Country Report: The United Kingdom, Dezember 2014, S. 53.

36 S. 95 (2), (3) Immigration, Asylum and Nationality Act 1999, erweitert durch S. 44(6) of the Nationality, Immigration and Asylum Act 2002.

nachweisen; dabei wird jegliches verfügbare Einkommen und Vermögen (in der UK oder anderswo) berücksichtigt (Bargeld, Ersparnisse, Kapitalanlagen, Immobilien, Autos oder andere Fahrzeuge, für Geschäftszwecke oder andere Zwecke gelagerte Waren).³⁷ Verfügbares Vermögen und Einkommen muss vor Leistungsbeginn aufgebraucht werden. Verschweigt der Leistungsberechtigte Finanzmittel, können die Leistungen eingestellt und bereits erbrachte Leistungen zurückgefordert werden.³⁸

Der Anspruch auf Unterstützung nach S. 95 besteht bis zu 28 Kalendertage nach Erhalt eines Aufenthaltstitels (*form of leave*) oder, wenn der Asylantrag abgelehnt wurde, bis zu 21 Kalendertage nach Erlass eines nicht rechtsmittel-fähigen Ablehnungsbescheids bzw. bis zu 21 Kalendertage nach Ablauf der Rechtsmittelfrist (*Appeal Rights Exhausted, ARE*).³⁹

Der Antrag auf Unterstützung kann telefonisch über den *Asylum Support Application UK Service* (betrieben von der Wohltätigkeitsorganisation *Migrant Help*) oder online bei der zuständigen Behörde des Innenministeriums (*UK Visas and Immigration, UKVI*) eingereicht werden. Das Antragsformular umfasst 27 Seiten sowie vier Anhänge, ist nur in englischer Sprache und seit 1. April 2014 nur noch online verfügbar, was faktische Hindernisse für die Antragsstellung schafft.⁴⁰ Die Aufforderung, Beweismaterial für den Nachweis der Mittellosigkeit vorzulegen, kann umfassen: Kontoauszüge, Gehaltszettel, Beweise für Obdachlosigkeit.⁴¹ Kommt der Antragsteller der Aufforderung, weiteres Beweismaterial vorzulegen, nicht nach, kann das Innenministerium (*Home Office*) den Antrag ablehnen, ohne das Rechtsmittel gegen diese Entscheidung bestehen.⁴²

Die Bearbeitungsdauer des Antrags variiert stark zwischen den Regionen, mit einem Durchschnitt von 5 bis 32 Tagen.⁴³

Die Unterstützungsleistung umfasst Unterkunft und/oder eine wöchentliche Bargeldleistung, die unter Vorlage der sog. *Application Registration Card (ARC)*⁴⁴ in Postämtern ausgezahlt wird.

Die aktuelle Höhe der wöchentlichen Bargeldleistung beträgt £ 72,52 für verheiratete Paare oder eingetragene Lebenspartnerschaften, £ 43,94 für Alleinerziehende über 18 Jahre, £ 36,62 für Alleinstehende über 18 Jahre, £ 39,80 für Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren sowie £ 52,96 für Kinder unter 16 Jahren.⁴⁵ Ursprünglich betrug die Höhe des S. 95 Support 70 % der Sozialhilfesätze für UK-Bürger. Diese Kopplung an die Sozialhilfesätze

37 Reg. 6 Asylum Support Regulations 2000/704.

38 Reg. 20 Asylum Support Regulations 2000/704 (as amended).

39 S. 94 (3) (B) Immigration and Asylum Act 1999.

40 *Aida*, (Fn. 35), S. 54.

41 A. a. O.

42 S. 57 Nationality Immigration and Asylum Act 2002.

43 *Independent Chief Inspector of Borders and Immigration*, An Inspection of Asylum Support, September 2013-January 2014, 1.11.

44 Diese wird zu Beginn des Asylverfahrens ausgestellt und dient als Nachweis der Identität sowie des Immigrationsstatus des Asylbewerbers.

45 Reg. 10 (2) und 10 A Asylum Support Regulations 2000/704.

wurde 2010/2011 aufgehoben und seitdem wurden die S. 95-Leistungssätze nicht angehoben. Aktuell entspricht der S. 95 *Support* eines alleinstehenden Erwachsenen ca. 52 % des Sozialhilfesatzes eines UK-Bürgers⁴⁶.

Die Angemessenheit der Leistungssätze bzw. ihre Nichtanpassung war Gegenstand von *R (on the application of Refugee Action) v Secretary of State for the Home Department [2014] EWHC 1033 (Admin.)*: Der High Court erklärte die Entscheidung von Innenministerin Theresa May, die Leistungssätze für 2013/14 auf dem Niveau von 2011 zu belassen, für ermessensfehlerhaft: »[Theresa May] failed to take reasonable steps to gather sufficient information to enable her to make a rational judgment in setting the asylum support rates for 2013/2014.« Insbesondere hätten bei der Bestimmung des Leistungssatzes bestimmte, für die Deckung des persönlichen Lebensbedarfs erforderliche Leistungen (essential living needs), wie z. B. nicht verschreibungspflichtige Medikamente oder Säuglingsbedarf aber auch Mittel, die eine Teilnahme am sozialen, kulturellen und religiösen Leben ermöglichten, keine Berücksichtigung gefunden. Die Innenministerin wurde verpflichtet, die Leistungssätze unter Berücksichtigung dieser Aspekte zu überprüfen.⁴⁷ Dabei kam das Innenministerium im August 2014 allerdings zu dem Ergebnis, dass die Leistungssätze angemessen seien und daher keiner Erhöhung bedürften. Hinsichtlich der Bewertung von »essential living needs« orientiert es sich dabei an den Zahlen der Office of National Statistics (ONS) in Bezug auf die Haushaltsausgaben der untersten Einkommensschicht der UK-Bevölkerung: »There is no perfect way of assessing what level of payment meets essential living needs or any direct domestic or international comparator. [...] The nearest comparator is survey data published by the Office of National Statistics (ONS) relating to household expenditure on the lowest 10 % income group among the UK population.«⁴⁸

3. Leistungen nach Ablehnung des Asylantrags

a) S. 4 Support

Eine Minderheit⁴⁹ von abgelehnten Asylbewerbern und die von ihnen abhängigen Familienangehörigen haben Anspruch auf sog. *S. 4 Support*. Dieser

46 *Bales*, 2013, (Fn. 14), S. 436. Nach einer 2010 durchgeführten Studie, war es 50 % der Asylbewerber nicht möglich, ausreichend Nahrungsmittel für sich und ihre Familie zu kaufen. Ganze 94 % gaben an, sich keine für die Witterungsverhältnisse in der UK angemessene Kleidung leisten zu können. Siehe *Refugee Action, Asylum Support Cuts*, London, 2010. Zur Unangemessenheit der Leistungssätze zur Deckung des täglichen Lebensbedarfs siehe auch *Hobson/Cox/Sagovski*, *Deserving dignity: The Independent Asylum Commissions' s Third Report of Conclusions and Recommendations*, London 2010; *Still Human Still Here, What is the minimum level of support an asylum seeker needs in order to meet their essential living needs and avoid destitution?*, London, 2010.

47 Siehe hierzu *Bales*, *The »essential living needs« of asylum seekers: Lessons learned from R (Refugee Action) v Secretary of State for the Home Department [2014] EWHC 1033*, *Journal of Social Welfare and Family Law* 2015 (online preprint).

48 Home Office correspondence to National Asylum Stakeholder Forum, 11 August 2014 (<http://www.nrpfnetwork.org.uk/Documents/Home%20Office%20letter%20asylum%20support%20August%202014.pdf>).

49 Ende 2013 lebten 3400 Haushalte von S. 4 Support. Siehe *Home Office Immigration Statistics*, 2013, table 18, Q4.

umfasst Unterkunft und Wertgutscheine in Höhe von £ 35,39 wöchentlich pro Person in Form der sog. *Azure Card*⁵⁰. Diese kann nur in bestimmten dafür ausgewiesenen Geschäften und nur für den Kauf bestimmter Artikel verwendet werden, so z. B. nicht für Tickets für den öffentlichen Nahverkehr. Zudem ist es verboten, mit der *Azure Card* Benzin, Diesel, Geschenkgutscheine, Alkohol oder Zigaretten zu kaufen. Die Höhe der Leistung steht dabei in politischem Ermessen.⁵¹ Der Erhalt der Leistung ist zudem abhängig von der Annahme und dem Aufenthalt in der zugewiesenen Unterkunft.

Um *S. 4 Support* zu erhalten, muss der abgelehnte Asylbewerber neben seiner Mittellosigkeit nachweisen, dass ihm aus humanitären oder faktischen Gründen, die er nicht zu vertreten hat, eine sofortige Ausreise nicht möglich ist, z. B. da er nicht reisefähig ist, seine Mitwirkung an der Ausreise unmöglich oder unzumutbar ist, ein Rechtsschutzverfahren (*judicial review*) anhängig ist oder, dass die Verweigerung des *S. 4 Supports* eine Verletzung seiner Menschenrechte i. S. der EMRK bzw. des *Human Rights Acts 1998* bedeuten würde⁵². Letzteres wird insbesondere dann angenommen, wenn ein erneuter Asylantrag aufgrund weiteren Vorbringens gestellt wurde und die Entscheidung über dessen Annahme noch aussteht.

Es besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Unterstützung für die Dauer der Entscheidung des Antrags auf *S. 4 Support*, allerdings kann eine erhebliche Verzögerung der Entscheidung einen Verstoß gegen die EMRK bedeuten.⁵³

b) S. 21 National Assistance Act 1948

Unter bestimmten Voraussetzungen besteht ein Anspruch nach S. 21 *National Assistance Act 1948* auf Unterstützung durch die zuständige Kommune (*local authority*). Dieser umfasst Unterkunft und eine Bargeldleistung von wöchentlich £ 39,50. Leistungsvoraussetzung ist der Nachweis der Mittellosigkeit sowie des Bedarfs von Pflege und Betreuung (*care and attention*) aufgrund körperlicher oder geistiger Erkrankung (*physical or mental ill health*), Behinderung, Alters oder Schwangerschaft⁵⁴. Der Begriff von *care and attention* geht dabei über den reinen Bedarf an Unterkunft hinaus und umfasst Hilfsbedarf in Bezug auf alltägliche Verrichtungen bzw. die Notwendigkeit der Beaufsichtigung.⁵⁵ Im Hinblick auf Asylbewerber regelt S. 21 (1A) des *National Assistance Act 1948* jedoch, dass Personen, die unter S. 115 *Immigration and Asylum Act 1999* fallen, dann keine Anspruch auf Unterkunft nach S. 21 haben, wenn ihr Bedarf an Pflege und Betreuung allein auf ihre Mittellosigkeit bzw. die physischen Konsequenzen der Mittellosigkeit zurück-

50 S. 4 (10) *Immigration and Asylum Act 1999*.

51 *Aida*, (Fn. 35), S. 56

52 S. 3(2) *Immigration and Asylum (Provision of Accommodation to Failed Asylum Seekers) Regulations 2005/930*.

53 *R. (on the application of Matembera) v Secretary of State for the Home Department* [2007] EWHC 2334 (Admin.).

54 *Aida*, (Fn. 35), S. 54; *Bales*, 2014, (Fn. 4), Rn. 19.

55 Siehe hierzu *R (on the application of M) v Slough BC* [2008] UKHL 52; [2008] 1 W. L. R. 1808.

zuführen sind. Zudem schließt S. 54 des Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 abgelehnte Asylbewerber, die sich illegal in der UK aufhalten, explizit von kommunalen Leistungen aus.

4. Sonstige Leistungen⁵⁶

Schwangere Leistungsberechtigte unter S. 95 oder S. 4 *Immigration and Asylum Act 1999* können eine zusätzliche wöchentliche Auszahlung von £ 3 sowie die einmalige Zahlung von Mutterschaftsgeld i. H. v. £ 250 (S. 4) bzw. £ 300 (S. 95) beantragen.

Nach S. 4 leistungsberechtigte Eltern können zusätzliche £ 5 auf der *Azure Card* pro Woche für Kinder unter 12 Monaten sowie £ 3 pro Woche für Kinder zwischen 1 und 3 Jahren sowie Kleidergeld für Kinder unter 16 Jahren beantragen.

5. Unbegleitete Minderjährige

Unbegleitete minderjährige Asylbewerber fallen, auch schon vor Stellung des Asylantrags, in die Verantwortlichkeit der Kommunen.⁵⁷ Ist die behauptete Minderjährigkeit des Asylbewerbers strittig, wird er so lange als Erwachsener, auch im Hinblick auf Unterstützungsansprüche, behandelt, bis glaubhafte Dokumente oder medizinische Evidenz das Gegenteil beweisen⁵⁸.

Die Mehrheit der unbegleiteten Minderjährigen zwischen 16 und 17 werden in Wohnheimen (hostels) untergebracht; die meisten Kinder unter 16 in Pflegefamilien.⁵⁹

Darüber hinaus besteht kein gesetzlich geregelter Mechanismus zur Identifikation von besonders schutzbedürftigen Personen oder Personengruppen. Kann der Asylbewerber jedoch besondere Bedürfnisse, beispielsweise aufgrund eines medizinischen Attests, nachweisen, müssen diese bei der Zuweisung der Unterkunft Berücksichtigung finden.⁶⁰

6. Kürzung bzw. Entzug der Leistungen

Nach dem *Immigration and Asylum Act 1999* gewährte Leistungen können nicht gekürzt, aber unter bestimmten Umständen ausgesetzt bzw. entzogen werden.

Reg. 20 *Asylum Support Regulations 2000/704* nennt 11 (Ermessens-) Gründe für die mögliche Einstellung von Leistungen, u. a. grobe Verstöße gegen die Vorschriften der Unterbringungszentren, grob gewalttätiges Verhalten, Verlassen des von der zuständigen Behörde bestimmten Aufenthaltsortes, ohne

⁵⁶ Reg. 6 und 7 *Immigration and Asylum (Provision of Services or Facilities) Regulations 2007/3627*.

⁵⁷ S. 17 und S. 20 *Children Act 1989* (England und Wales); S. 22 und S. 93 *Children (Scotland) Act 1995*.

⁵⁸ Siehe hierzu *R. (on the application of C) v Merton LBC* [2005] EWHC 1753 (Admin); [2005] 3 F. C. R. 42.

⁵⁹ *Aida*, (Fn. 35), S. 59.

⁶⁰ *Asylum Seeker (Reception Conditions) Regulations SI 2005/7*.

diese davon zu unterrichten, Verletzung von Melde- und Auskunftspflichten das Asylverfahren betreffend. Nach eigenen Angaben des Innenministeriums wurde von dem Recht, die Leistung zu streichen seit 2010 kein Gebrauch mehr gemacht.⁶¹ Betroffene Asylbewerber können gegen die Entscheidung der Leistungsstreichung beim *First Tier Tribunal (Asylum Support)* in London Rechtsmittel einlegen.⁶²

Nach S. 55 *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* kann die Gewährung von Unterstützungsleistungen nach S. 98, 95 oder 4 *Immigration and Asylum Act 1999*, bei sonstiger Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen, versagt werden, wenn der Asylbewerber ohne berechtigten Grund nicht so bald wie vernünftigerweise möglich nach seiner Ankunft in der UK einen Antrag auf Asyl gestellt hat.⁶³ Nach aktueller Verwaltungspraxis erfüllt eine Antragstellung innerhalb von drei Tagen nach Ankunft in der UK die Voraussetzung des »so bald wie vernünftigerweise möglich«.⁶⁴ Ausnahmsweise kann trotzdem Unterstützung gewährt werden, wenn eine Verweigerung eine Verletzung von EMRK-Rechten des Asylbewerbers⁶⁵ bedeuten würde oder Kinder beteiligt sind⁶⁶.

III. Unterbringung

1. Allgemeines

Mit Ankunft in der UK werden die Asylbewerber und die von ihnen abhängigen Familienangehörigen während der Dauer der Anspruchsprüfung auf Unterstützungsleistungen in Erstaufnahmeeinrichtungen (*Initial Accommodation Centres*) mit voller Verpflegung untergebracht.⁶⁷ Aktuell existieren sechs solcher Erstaufnahmezentren mit jeweils ca. 200 Plätzen.⁶⁸ Die Aufenthaltsdauer in den Aufnahmezentren beträgt im Durchschnitt 2–3 Wochen, bis der Antrag auf Unterstützungsleistungen verbeschieden wurde.⁶⁹

61 *Home Office Immigration Statistics*, 2013, table 16, Q 4.

62 S. 103 *Immigration and Asylum Act 1999*.

63 Siehe hierzu *R. (on the application of Limbuela) v. Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66; [2006] 1 A. C. 396. Siehe hierzu im Detail *McDonald/Billings*, *The Treatment of Asylum Seekers in the UK*, *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2007, S. 49, 50 f.

64 Siehe *Policy Bulletin 75: Section 55 Guidance*.

65 Siehe insbesondere zu einer möglichen Verletzung von Art. 3 EMRK: *R. (on the application of O) v Secretary of State for the Home Department* [2003] EWCA Civ 364; [2004] Q. B. 36; *R. (on the application of S) v Secretary of State for the Home Department* [2003] EWCA Civ 1285; [2003] U. K. H. R. R. 1321; *R. (on the application of Limbuela) v Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66; [2006] 1 A. C. 396.

66 S. 55(5) *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*.

67 S. 98 *Immigration and Asylum Act 1999*. Siehe hierzu insgesamt *Bales*, 2014, (Fn. 4), Rn. 5 f. Asylbewerber, die unter das Asyl-Schnellverfahren fallen (*Detained Fast-Track Procedure*) werden in sog. *removal centres* in Gewahrsam genommen. Siehe hierzu insbesondere *Clayton*, (Fn. 29), S. 380 ff. 2012 waren dies 1168 Asylbewerber. Siehe *Home Office Research and Statistics Directorate*, *Immigration Statistics: Outcomes of main applicants accepted onto the Detained Fast Track Process*, Vol. 3 Table 12.

68 In London (2), Birmingham, Liverpool, Wakefield, Cardiff und Glasgow. Siehe hierzu: *Aida*, (Fn. 34), S. 58.

69 *Aida*, (Fn. 35), S. 58.

Nach Bejahung des Anspruchs nach S. 4 oder S. 95 werden die Leistungsberechtigten auf unterschiedliche Unterkünfte verteilt (sog. *dispersal*): gemeinschaftlich bewohnte Häuser oder Wohnungen, separate Wohnungen (*self-contained*) oder Wohnheime (*hostels*).⁷⁰ Seit Anfang 2001 stehen alle Unterkünfte für Asylbewerber unter privatem Management großer Unternehmen, die unter Vertrag mit dem Innenministerium stehen⁷¹: »Dispersal accommodation ist typically a flat or shared house in which the asylum seeker is provided with bedding and basic kitchen equipment as well as basic furniture and access to cooking and washing facilities.«⁷²

Gem. S. 97 *Immigration and Asylum Act 1999* muss der Antragsbearbeiter bei der Zuteilung die grundsätzliche Wohnungsmarktsituation in den unterschiedlichen Regionen berücksichtigen. Unterkünfte für Asylbewerber befinden sich daher hauptsächlich im Norden, den Midlands, Süd-West England, Wales und Schottland, faktisch aber nicht im Südosten von England und London.⁷³ Bei der Entscheidung über die Zuteilung zu einer Unterkunft muss der Antragsbearbeiter zudem die Leitlinien des *Policy Bulletin 31 Dispersal Guidelines* sowie die *Guidelines on Dispersing Asylum Seekers with Care Needs* berücksichtigen

Rechtsbeistände und Rechtsberater der Asylbewerber sowie Vertreter des Amts des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sowie Nichtregierungsorganisationen erhalten Zugang zu den Aufnahmezentren und sonstigen Unterkünften.

2. Aufenthaltsbestimmungsrecht/Bewegungsfreiheit

Grundsätzlich dürfen sich Asylbewerber im Hoheitsgebiet frei bewegen. Allerdings ist die vorläufige Aufenthaltsgestattung davon abhängig, dass der Asylbewerber seinen ordentlichen Wohnsitz sowie seinen gewöhnlichen Aufenthalt an der ihm von der zuständigen Behörde zugewiesenen Adresse hat; es besteht eine diesbezügliche Meldepflicht (von zweimal wöchentlich bis alle zwei Monate) beim örtlichen *Home Office Reporting Centre*. Das Innenministerium ist von jedem Wohnsitzwechsel in Kenntnis zu setzen⁷⁴.

Die Zuweisung des konkreten Wohnsitzes erfolgt durch das private Unternehmen, das in der relevanten Region für das Management der Unterkünfte zuständig ist.⁷⁵ Die Zuweisung zu einer bestimmten Region und dem dortigen

70 A. a. O., S. 56

71 Sog. *COMPASS*-Verträge (commercial and operational managers procuring asylum support services), siehe hierzu u.a. *Aida*, (Fn. 35), S. 59; *Gittins/Broomfield*, *The Organization of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*, National contribution from the United Kingdom, EMN (European Migration Network), 2013, S. 3. Seit März 2012 wurde die Anzahl der Verträge und Leistungserbringer stark reduziert. Aktuell existieren nur sechs regionale *COMPASS*-Verträge mit drei großen Leistungserbringern (G4S, Serco and Clearel).

72 *National Audit Office*, *COMPASS contracts for the provision of accommodation for asylum seekers*, HC 880 2014-14.

73 *Aida*, (Fn. 35), S. 58.

74 A. a. O., S. 64.

75 A. a. O., S. 65.

gen Aufnahmezentrum erfolgt nach einer ersten Anhörung (sog. *screening interview*) bei Stellung des Asylantrags.⁷⁶ Der Asylbewerber hat dabei grundsätzlich kein Aufenthaltsbestimmungsrecht (*no choice of location*), kann aber aufgrund außergewöhnlicher Umstände die Zuteilung zu einer bestimmten Region beantragen.⁷⁷

IV. Gesundheitsversorgung⁷⁸

Asylbewerber können sich in England, Wales und Schottland, bei einem Allgemeinarzt (*general doctor*) registrieren. Es steht im Ermessen des Arztes auch abgelehnte oder keine Unterstützung beziehende Asylbewerber zu registrieren, d. h. mit der Registrierung erhalten sowohl Asylbewerber als auch abgelehnte Asylbewerber kostenfreie ärztliche Grundversorgung (*primary care*).⁷⁹ Es besteht keine Verpflichtung der Arztpraxen, die Identität oder den Migrationsstatus ihrer Patienten zu überprüfen sowie keine Verpflichtung der Patienten entsprechende Nachweise zu erbringen.⁸⁰ In Nordirland ist der »gewöhnliche Aufenthalt« (*ordinary residence*) in Nordirland grundsätzlich Voraussetzung für den Zugang zu *family health services*. Asylbewerber, als Personen mit legalem Aufenthaltsstatus, gelten als *ordinarily resident*.⁸¹ Dies gilt nicht für abgelehnte Asylbewerber, aber auch in Nordirland steht die Registrierung von Patienten grundsätzlich im Ermessen des Allgemeinarztes.⁸²

In Wales, Schottland und Nordirland wurden Rezeptgebühren (*prescription charges*) abgeschafft, d. h. Patienten haben kostenfreien Zugang zu Arzneimitteln. In England besteht die Möglichkeit der Befreiung von Zuzahlungen für Asylbewerber und abgelehnte Asylbewerber unter den gleichen Voraussetzungen wie für andere Patienten.⁸³ Zudem können Asylbewerber, die staatliche Unterstützungsleistungen beziehen, finanzielle Unterstützung für Krankheitskosten, inkl. Rezeptgebühren, beantragen (*HC2 exemption certificate*).⁸⁴

76 A. a. O.

77 A. a. O., S. 58; *Bales*, 2014, (Fn. 4), Rn. 15.

78 Der britische nationale Gesundheitsdienst (NHS) wird in den einzelnen Regionen England, Schottland, Wales und Nordirland eigenständig organisiert und ist den jeweiligen dezentralen Landesregierungen unterstellt. Somit gibt es den NHS England, den NHS Wales, den NHS Scotland und den NHS Northern Ireland, die sich in Teilbereichen unterscheiden, deren Grundstruktur jedoch ähnlich ist. Aus diesem Grund wird die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen, wo erforderlich, separat dargestellt.

79 *British Medical Association*, Access to health care for asylum seekers and refused asylum seekers – guidance for doctors, April 2012, S. 2.

80 A. a. O.

81 *Department of Health Social Services and Public Safety*, Family health services for persons not ordinarily resident in Northern Ireland, Circular HSS (PCD) 10/2000, DHSSPS, Belfast.

82 Zu diesem Widerspruch siehe *Northern Ireland Human Rights Commission*, Access Denied – or paying when you shouldn't, 2011, NIHRC, Belfast.

83 Kostenfreien Zugang zu Arzneimitteln haben Personen unter 16 Jahren, Personen unter 19 Jahren in Vollzeitausbildung, Personen über 60 Jahren sowie Personen die aufgrund Schwangerschaft oder bestimmten medizinischen Gründen von der Zuzahlung befreit werden. Siehe The National Health Service (Charges for Drugs and Appliances) Amendment Regulations 2011/55.

84 *British Medical Association*, (Fn. 79), S. 4.

In der UK besteht Anspruch auf kostenfreie Krankenhausbehandlung (*secondary care*) für Asylbewerber, abgelehnte Asylbewerber, die S. 95 oder S. 4 Support bzw. Unterstützung nach S. 21 National Assistance Act 1948 beziehen sowie unbegleitete minderjährige Asylbewerber.⁸⁵ Kostenfreie Krankenhausbehandlung steht daher abgelehnten Asylbewerbern, die keinen S. 95 oder S. 4 Support beziehen, grundsätzlich nicht zur Verfügung. In England sind Krankenhäuser allerdings dazu angehalten, ohne zeitliche Verzögerung erforderliche bzw. dringende Behandlungen (*immediately necessary*⁸⁶ oder *urgent*⁸⁷) unabhängig von der Zahlungsfähigkeit des Patienten vorzunehmen, müssen diese aber grundsätzlich in Rechnung stellen.⁸⁸ Bereits begonnene Behandlungen sollten zum Zeitpunkt der Ablehnung nicht abgebrochen werden (sog. *easement clause*).⁸⁹ In Schottland haben alle Asylbewerber Anspruch auf kostenfreie medizinische Versorgung, auch abgelehnte Asylbewerber, die keinen S. 4 Support beziehen sowie von ihnen abhängige Kinder.⁹⁰

In Wales wurde eine Reihe von Verordnungen, die die finanzielle Inanspruchnahme von abgelehnten Asylbewerbern für medizinische Leistungen vorsahen, erlassen, aber aufgrund intensiver Proteste und Lobbyarbeit wieder aufgehoben.⁹¹

In Nordirland haben abgelehnte Asylbewerber keinen Anspruch auf Krankenhausbehandlung.⁹²

Unfall- und Notfallversorgung, die Behandlung meldepflichtiger Erkrankungen (*listed diseases*), z. B. Masern oder Tuberkulose sowie von Geschlechtskrankheiten (inkl. HIV⁹³), der Zugang zu Familienplanungsdiensten sowie die Behandlung psychischer Erkrankungen aufgrund gesetzlicher oder gerichtlicher Anweisung ist kostenfrei für alle, d. h. auch für abgelehnte Asylbewerber, die keine staatliche Unterstützung beziehen.⁹⁴

Es besteht zudem die Möglichkeit des Zugangs zu spezialisierter Behandlung für Opfer von Folter oder traumatisierte Asylbewerber, allerdings ist diese nur sehr begrenzt vorhanden; sie wird von Wohlfahrtsorganisationen

85 Reg. 11 National Health Service (Charges to Overseas Visitors) Regulations 2011/1556. Am 6. April 2015 treten die neuen National Health Service (Charges to Overseas Visitors) Regulations 2015/238 in Kraft, die aber hinsichtlich des Zugangs von Asylbewerbern zur NHS-Versorgung keine ersichtlichen Neuerungen aufweisen.

86 »Immediately necessary treatment is that which a patient needs to save their life, or to prevent a condition from becoming immediately life threatening or promptly to prevent permanent serious damage from occurring.«, siehe *Department of Health*, Guidance on implementing the Hospital Charging Regulations, 2011, paras. 4.5.–4.7.

87 »Urgent treatment is that which clinicians do not consider immediately necessary, but which nevertheless cannot wait until the person can be reasonably expected to return home.«, siehe a. a. O. para. 4.8.

88 A. a. O., Chapter 4.

89 A. a. O., para. 3.65.

90 Scottish Government Healthcare Policy & Strategy Directorate (April 2010) CEL 9 (2010) Overseas Visitors' Liability to Pay Charges for NHS Care and other Services.

91 NHS (Charges to Overseas Visitors) (Amendment) (Wales) (Regulations 2009).

92 *Aida*, (Fn. 35), S. 68.

93 *Department of Health*, HIV treatment for overseas visitors – guidance for the NHS, 2012.

94 Reg. 6 National Health Service (Charges to Overseas Visitors) Regulations 2011/1556.

(charities) zur Verfügung gestellt, u. a. *Freedom from Torture, the Helen Bamber Foundation and the Refugee Therapy Centre*.⁹⁵

V. Zugang zum Arbeitsmarkt

Asylbewerber dürfen grundsätzlich keiner bezahlten Arbeit nachgehen, solange ihr Asylverfahren anhängig ist.⁹⁶ Ist 12 Monate nach Einreichung des Asylantrags keine Entscheidung in erster Instanz ergangen und ist diese Verzögerung nicht durch das Verschulden des Asylbewerbers bedingt, kann dieser einen Antrag beim Innenministerium auf Zugang zum Arbeitsmarkt stellen.⁹⁷ Gleiches gilt, wenn ein Asylbewerber aufgrund weiteren Vorbringens einen neuen Asylantrag stellt, wenn der ursprüngliche Antrag mindestens 12 Monate nach Antragsstellung verbeschieden wurde.⁹⁸

Wird nach 12 Monaten eine Arbeitserlaubnis erteilt, kann sich der Asylbewerber nur auf freie Stellen für bestimmte gelistete Mangelberufe bewerben (*Tier 2 Shortage Occupation List*). Dabei handelt es sich um genau umschriebene Stellen, mehrheitlich für Spezialisten oder Fachkräfte, für die in der UK ein Mangel besteht, z. B. Ärzte, Ingenieure, Biochemiker, Balletttänzer (nach dem Standard des Birmingham Royal Ballet), ausgebildete Köche, Musiker (nach dem Standard des London Symphony Orchestra)⁹⁹, was faktisch die Mehrheit der Asylbewerber vom Zugang zum Arbeitsmarkt ausschließt.¹⁰⁰ Freiberuflichkeit ist untersagt.¹⁰¹ Bis Juli 2002 bestand eine nur 6-monatige Wartezeit für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Die damalige Regierung argumentierte, dass die Beschleunigung des Asylverfahrens sowie das Erfordernis, Wirtschaftsflüchtlinge von Asylsuchenden differenzieren zu können, eine Einschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber rechtfertige.¹⁰²

VI. Sozialer Schutz von anerkannten Flüchtlingen (Refugees) bzw. subsidiär Geschützten (Humanitarian Protection)¹⁰³

Die Qualifikationsrichtlinie RL 2004/83/EG regelt die sich aus der Anerkennung als Flüchtling bzw. subsidiär Schutzbedürftigem ergebenden (sozialen) Statusrechte.¹⁰⁴ Subsidiärer Schutz wird in der UK als humanitärer Schutz

95 *Aida*, (Fn. 35), S. 68.

96 Sch. 2, para. 21 (2) sowie Sch. 3, para. 2 (5) Immigration Act 1971.

97 Para. 360 Immigration Rules.

98 *R. (on the application of ZO (Somalia)) v Secretary of State for the Home Department* [2010] 1 W.L.R. 1948.

99 Para. 360 D Immigration Rules.

100 Siehe hierzu *R. (on the application of Rostami) v Secretary of State for the Home Department* [2013] EWHC 1494 (Admin.); *Phillimore, J./Goodson, L.*, Problem or opportunity?, *Asylum seekers, refugees, employment and social exclusion in deprived urban areas*, *Urban Studies*, 2006, S. 1715 ff.

101 Para. 360 D Immigration Rules.

102 *Mayblin*, (Fn. 5), S. 377.

103 Die folgenden Ausführungen gelten auch für Flüchtlinge, die über die *Resettlement-Programme (Gateway Protection Programme und Mandate Refugee Scheme)* ein Aufenthaltsrecht in der UK erhalten haben.

104 Die Umsetzung der Richtlinie in der UK erfolgte durch die »The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006/2525. Die UK beteiligte sich allerdings nicht an der Annahme der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie RL 2011/95/EU.

(*humanitarian protection*) bezeichnet, geregelt in den *Immigration Rules* Paras 339C-N. Nach den *Immigration Rules* haben sowohl anerkannte Flüchtlinge als auch subsidiär Geschützte unbeschränkten Zugang zu selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit (*Immigration Rules* Para. 344B). Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte erhalten Sozialhilfeleistungen unter denselben Bedingungen wie eigene Staatsangehörige (Art. 28 Abs. 1 RL 2004/83/EG).¹⁰⁵ Die Leistungen für subsidiär Geschützte können dabei jedoch auf Kernleistungen beschränkt werden. (Art. 28 Abs. 2 RL 2004/83/EG). Das Gleiche gilt für die medizinische Versorgung (Art. 29 Abs. 1 und Abs. 2 RL 2004/83/EG).

Zusätzliche können anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte einen sog. *Refugee integration loan*¹⁰⁶ beantragen, ein zinsloses Darlehen, mit dem die Integration des Flüchtlings erleichtert werden soll. Die Höhe des Darlehens beträgt zwischen £ 100 und £ 1000 und kann beispielsweise für Mietkautionen, berufsbedingte Aufwendungen, Ausbildung etc. beantragt werden.¹⁰⁷

Flüchtlinge unter dem *Resettlement-Programm Gateway Protection Programme* erhalten zudem spezielle Integrations-Hilfe in Form eines individuell erarbeiteten *Personal Integration Plan (PIP)*.¹⁰⁸

VII. Zugang zu Schulen/Bildung¹⁰⁹

In der UK besteht Schulpflicht für Kinder von 5–16 Jahren; dies gilt grundsätzlich auf für Asylbewerber-Kinder, die normale Schulen in ihrer Region unter denselben formellen Bedingungen wie andere Kinder besuchen.¹¹⁰ Allerdings bestehen häufig faktische Hindernisse für den Schulbesuch, so werden z. B. für Kinder unter *S. 4 Support* die Kosten für Schulmahlzeiten nicht übernommen.¹¹¹

Asylbewerber gelten grundsätzlich als sog. *oversee students* und müssen daher für den Zugang zu Universitäten (*higher education*) hohe Studiengebühren von £ 8500 bis £ 29 000 pro Jahr bezahlen. In England, Wales und Nordirland behandeln einige Universitäten Asylbewerber generell oder nach individueller Prüfung als *home students* mit entsprechend geringeren Studien-

105 Darunter fallen *Income Support, Jobseeker's Allowance, Housing Benefit, Community Care Grants, Child Benefit* und *Child Tax Credit*. Siehe hierzu *Child Poverty Action Group*, *Refugees and benefits*, April 2010.

106 S. 13 *The Asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act 2004*, ergänzt durch S. 45 des *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*; siehe zudem *Statutory Instruments 2007 No. 1598, The Integration Loans for Refugees and Others Regulations 2007*.

107 Siehe hierzu näher http://www.findlaw.co.uk/law/immigration_emigration/asylum/asylum_policy/23562.html (Stand: 04.03.2015).

108 Siehe *European Resettlement Network*, *The UK resettlement programme at a glance*, http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/ICMC%20Europe-Welcome%20to%20Europe_UK.pdf (Stand: 23.03.2015)

109 Siehe hierzu *Bloch*, *Refugees' opportunities and barriers in employment and training*, Department for Work and Pensions, Research Report No. 179, 2002.

110 *Aida*, (Fn. 35), S. 66.

111 A. a. O.

gebühren¹¹²; in Schottland werden die Kinder von Asylbewerbern oder junge Asylbewerber (unter 25) als *home students* behandelt, wenn sie bestimmte Aufenthaltsbedingungen, insbesondere 3 Jahre Aufenthalt in Schottland¹¹³, erfüllen.

Für den Zugang zu beruflichen Bildungseinrichtungen (*further education*) werden junge Asylbewerber unter bestimmten Bedingungen als *home students* behandelt: In England Asylbewerber zwischen 16 und 18 Jahren oder solche, die schon über sechs Monate auf eine Entscheidung ihres Asylantrags warten bzw. Bezieher von S. 4 Support oder anderer gesetzlicher Unterstützung; in Wales Bezieher staatlicher Unterstützungsleistungen nach dem *asylum support system*; in Nordirland Asylbewerber und ihre Familien; in Schottland gilt das für den Zugang zu Universitäten Gesagte.¹¹⁴

VIII. Zusammenfassung und Ausblick

Eine Reihe von in den letzten Jahren durchgeführten Untersuchungen bemängelt die Leistungen für Asylbewerber als für die Deckung des notwendigen Lebensbedarfs nicht ausreichend.¹¹⁵ Aktuell beträgt die finanzielle Unterstützung für einen erwachsenen alleinstehenden Asylbewerber ca. 52 % des Sozialhilfesatzes für Personen über 25 Jahren.¹¹⁶ Besonders leidtragend sind dabei Kinder und Familien: »(...) systematic failures from successive governments are leaving many destitute – some who have no access to any support at all and many others where the level of support is inadequate to meet basic living needs. Parents told us they went without food to buy basic items for their family, and even then struggled to provide healthy food, winter coats and school uniforms for their children. We met families whose children had experienced this poverty for their entire lives.«¹¹⁷

In seinem Gutachten *The Treatment of Asylum Seekers*¹¹⁸ kritisiert das *Joint Committee on Human Rights (JCHR)* die Möglichkeit des Ausschlusses von Leistungen nach S. 55 *Nationality, Immigration and Asylum Act* und empfiehlt dessen Aufhebung. Das Committee schlussfolgerte: »The treatment of asylum seekers in a number of cases reaches the Article 3 threshold of inhuman and degrading treatment. This applies at all stages of the asylum process.«¹¹⁹ Das *JCHR* bemängelte zudem die bewusst in Kauf genommene bzw. gar beabsichtigte Verelendung von abgelehnten Asylbewerbern, jenen unter

112 A. a. O.

113 The Higher Education (Fees) (Scotland) Regulations 2011 SI 339 reg. 4 and schedule 1.

114 *Aida*, (Fn. 35), S. 67.

115 Siehe u. a. *Pinter*, »I don't feel human«: Experiences of destitution among young refugees and migrants, The Children's Society, London, 2012; *Refugee Action*, *Asylum Support Cuts*, London, 2010; *Williams/Kaye*, *At the end of the line: Restoring the integrity of the UK's asylum system*, London, 2010.

116 *Bales*, 2013, (Fn. 14), S. 436.

117 *Teather/Carmichael/Dakin* et al., Report of the parliamentary inquiry into asylum support for children and young people, 2013, S. iii.

118 *Joint Committee on Human Rights*, *The Treatment of Asylum Seekers*, März 2007.

119 A. a. O., S. 41.

S. 4 Support aber insbesondere jenen, die sich nach der Ablehnung ohne jegliche Unterstützung finden aber illegal in der UK verbleiben: »We have been persuaded by the evidence that the government has indeed been practicing a deliberate policy of destitution of this highly vulnerable group.«¹²⁰

Die Untersuchung des *Home Affairs Select Committee* kritisiert insbesondere die Fremdvergabe der Unterbringung von Asylbewerbern an multinationale Konzerne, die zu einer erheblichen Verschlechterung der Wohnstandards, fehlenden Unterkünften sowie einer schlechten Beschwerdepraxis geführt hätten¹²¹. Zudem plädiert es für eine Abschaffung des *S. 4 Supports* als inhumanes aber auch wenig rentables Parallelsystem.¹²²

Der politische Wille, an diesen Umständen etwas zu ändern, scheint jedoch äußerst gering. Dafür spricht insbesondere die Weigerung der Regierung, die aktuellen Unterstützungssätze anzuheben.¹²³

120 A. a. O.

121 *Home Affairs Select Committee, Inquiry into Asylum*, 2013, Para. 90 ff..

122 A. a. O., Para. 82.

123 Siehe oben S. 6.

Sozialer Schutz für Flüchtlinge in Ungarn

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
 1. Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen
 2. Personengruppen
 3. Asylverfahren
 4. Gemeinsame Voraussetzung der Leistungen für Flüchtlinge
- II. Unterbringung
 1. Aufnahmeeinrichtungen
 - a) Unterbringung von Asylbewerbern
 - b) Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen
 2. Flüchtlingshaft
- III. Deckung des Lebensunterhalts
 1. Leistungen für Asylbewerber
 2. Leistungen für anerkannte Flüchtlinge
- IV. Gesundheitsversorgung
- V. Zugang zum Arbeitsmarkt
- VI. Zusammenfassung und Ausblick
 1. Zusammenfassung
 2. Ausblick

I. Einführung

1. Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Zwar gewährte die ungarische Verfassung schon vor der Wende das Recht auf Asyl¹, das Asylverfahren war jedoch durch willkürliche und diktatorische Entscheidungen gekennzeichnet.²

Die Änderung kam mit der politischen Wende. Ungarn trat im Jahr 1989 der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Protokoll von 1967 bei.³ Damals wurde gemäß Artikel 1 B (1) der Konvention erklärt, dass das Land keine nichteuropäischen Flüchtlinge als Konventionsflüchtlinge anerkennt. Der nach der politischen Wende geänderte Verfassungstext entsprach in Anbetracht der Regelung des Rechts auf Asyl (§ 65 Abs. 1 Verf.) der Flüchtlingsdefinition der Genfer Konvention.⁴

1 § 65 (1) 1949:XX. tv. (Verf.).

2 Timoránszky, Péter, A menedékjog alkotmányos alapjai, Magyar Közigazgatás 1994/1, S. 27; Bényei, Noémi, A menedékjog magyar és külföldi szabályozása, JURA, A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja, 2009/1, S. 156.

3 § 1–2 1989:15 tvr.; Papp, Imre, A szuverenitás területi hatálya alatt álló személyek (külföldiek), Kukorelli, István (Hrsg.), Alkotmánytan I., Alapfogalmak, alkotmányos intézmények, 2. Aufl., Budapest, 2007, S. 295.

4 Papp, Imre, A szuverenitás területi hatálya alatt álló személyek (külföldiek), Kukorelli, István (Hrsg.), Alkotmánytan I., Alapfogalmak, alkotmányos intézmények, 2. Aufl., Budapest, 2007, S. 295.

Die junge Demokratie wurde Anfang der 90-er Jahre mit Flüchtlingsströmen, vor allem aufgrund des Balkankonflikts, konfrontiert. Zwischen 1988 und 1995 wurden über 130 000 Flüchtlinge von den Asylbehörden registriert.⁵

Die o. g. territoriale Einschränkung der Genfer Flüchtlingskonvention wurde erst während der Verhandlungen zum Beitritt in die Europäische Union durch das erste Flüchtlingsgesetz bzw. einen Parlamentsbeschluss im Jahr 1997 abgeschafft.⁶ Die Verfahrensvorschriften und die Leistungen für Asylbewerber wurden durch Regierungsverordnung aufgrund der Ermächtigung des Flüchtlingsgesetzes geregelt.⁷

2007 wurde das neue Flüchtlingsgesetz (FlüchtIG) verabschiedet, das auch das Asylverfahren und die Leistungen für Flüchtlinge regelte.⁸ Zur näheren Ausgestaltung wurde ergänzend dazu eine neue Regierungsverordnung (FlüchtIV)⁹ erlassen.

Die Verfassung Ungarns (Ungarns Grundgesetz) vom 25. April 2011 hat keine wesentlichen Änderungen gebracht, da der Verfassungstext fast wortwörtlich übernommen wurde.¹⁰

Die wichtigste Änderung seit der Verabschiedung des FlüchtIG war die Einführung der Flüchtlingshaft¹¹ und die neue Förderung der Eingliederung der internationalen Schutzberechtigten¹² im Jahr 2013. Vor allem die erste Änderung war notwendig, da vor der Gesetzesänderung Flüchtlinge überwiegend in ausländerrechtliche Haft genommen wurden. Dies wurde von verschiedenen Stellen (dem ungarischen Helsinki Komitee, dem UNHCR und der Europäischen Kommission, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in drei Entscheidungen¹³, sowie in Entscheidungen vieler nationaler Gerichte,

5 Fullerton, *Maryellen*, Menedékjog vagy hazatérési törvény, Beszélő 1997/4, S. 14 ff.

6 *Ambros Agnes*, Menedékjog és Magyarország – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága szemszögéből, Fundamentum 2013/2, S. 64 f.; *Bényei, Noémi*, A menedékjog magyar és külföldi szabályozása, JURA, A Pécsi Tudományegyetem Állam – és Jogtudományi Karának tudományos lapja, 2009/1, S. 156 f.; Parlamentsbeschluss über die Abschaffung der Einschränkung: 113/1997 (XII. 17.) OGY. határozat; § 2 1997:CXXXIX. tv. (Flüchtlingsgesetz aus dem Jahr 1997) <http://www.parlament.hu/iromany/tvkih.htm>, Stand: 23.07.2015.

7 § 60 (1) (2) 1997:CXXXIX. tv.; 24/1998. (II. 18.) Korm. rendelet; 25/1998. (II. 18.) Korm. Rendelet.

8 2007:LXXX. tv. a menedékjogról (Im Weiteren FlüchtIG).

9 301/2007. (XI.9.) Korm.rend. a menedékjogról szóló törvény végrehajtásáról (Im Weiteren FlüchtIV).

10 Vgl. § 65 Abs. 1 Verf. und Art. XIV. Abs. 3 Ungarns Grundgesetz (UGG); *Küpper, Herbert*, Ungarns Verfassung vom 25. April 2011, Frankfurt am Main, 2012, S. 427. Texte: »Die Republik Ungarn gewährt unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen – wenn weder ihr Ursprungsland noch ein anderes Land ihnen Schutz gewährleistet – denjenigen nicht ungarischen Staatsbürgern Asyl, die in ihrer Heimat bzw. in dem Land ihres gewöhnlichen Aufenthaltsorts wegen ihrer rassischen oder nationalen Zugehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, ihrer religiösen oder politischen Überzeugung verfolgt werden oder deren Furcht vor Verfolgung begründet ist.« § 65 Abs. 1 Verf., Übersetzung: *Küpper*, o. g., S. 400; »Ungarn gewährleistet denjenigen nicht ungarischen Staatsbürgern – falls weder ihr Ursprungsland noch ein anderes Land Schutz gewähren – auf Antrag Asylrecht, die in dem Vaterland oder in dem Land ihres gewöhnlichen Aufenthaltsorts wegen ihrer rassischen oder nationalen Zugehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe, ihrer religiösen bzw. politischen Überzeugung verfolgt werden oder deren Angst vor Verfolgung begründet ist« Art. XIV. Abs. 3 UGG, Übersetzung: *Küpper*, o. g., S. 213.

11 §§ 31/A-31/H FlüchtIG, eingeführt durch § 92 2013:XCIII.tv.

12 § 15 2013:CXCVIII tv.

13 *Lokpo et Touré v. Hungary*, Application no. 10816/10, 20 September 2011; *Hendrin Ali Said and Aras Ali Said v. Hungary*, Application no. 13457/11, 23 Oktober 2012; *Al-Tayyar Abdelhakim v. Hungary*, Applica-

die Rückführungen nach Ungarn im Rahmen des Dublin-II-Verfahrens untersagen) kritisiert.¹⁴ Nach damaliger Rechtslage war die ausländerrechtliche Haft für Ausländer, die illegal nach Ungarn eingereist sind, anwendbar. Da über 90 % der Asylbewerber auf illegalem Wege nach Ungarn kamen, waren die Asylbewerber überwiegend in ausländerrechtlicher Haft untergebracht. Problematisch war zudem, dass die Haft auch nach der Asylantragstellung des Flüchtlings bestehen blieb.¹⁵

Das Jahr 1989 war auch unter einem weiteren Aspekt wichtig für Ungarn. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) gründete sein erstes osteuropäisches Büro in Budapest. Das Büro bearbeitete die Asylanträge nichteuropäischer Flüchtlinge bis zur Aufhebung der territorialen Einschränkung der Genfer Konvention und stellte den Flüchtlingen zur Integration notwendige Leistungen aufgrund von Kooperationsvereinbarungen bereit.¹⁶ 2005 wurde aus dem Büro in Budapest die Regionale Vertretung für Osteuropa (Regional Representation for Central Europe).¹⁷ Seit 2008 hat UNHCR mehrere Organisationseinheiten nach Ungarn verlegt und eröffnete zudem das neue Global Service Center in Budapest.¹⁸ Durch die stetig wachsende Präsenz des UNHCR in Ungarn kommen Probleme des Flüchtlingsverfahrens und in der Versorgung der Flüchtlinge schneller ans Tageslicht. Im Jahr 2012 zeigte UNHCR einen härteren Auftritt als die übliche »soft advocacy« und veröffentlichte einen kritischen Länderbericht¹⁹ bzw. eine Stellungnahme²⁰ über Ungarn. Einige Monate nach der Veröffentlichung des UNHCR Berichts wurde die ausländerrechtliche Haft im Fall von Asylbewerbern größtenteils nicht mehr angewandt und der Oberste Gerichtshof Ungarns (Kuria) schuf eine Arbeitsgruppe, um die umstrittene Rechtsprechung hinsichtlich des Asylverfahrens zu analysieren.²¹ *Ambrus* beschrieb die Lage so, dass Anfang 2013

tion no. 13058/11, 23 Oktober 2012; aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 52, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

- 14 *Klenner, Zoltán*, A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége, <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/klennerz.pdf>, Stand: 23.07.2015; *Bayer, Marion/ Speer, Marc*, Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit, Aktualisierung und Ergänzung des Berichts vom März 2012, Bordermonitoring, 2013, S. 9, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2013/Ungarn_Update_Oktober_2013.pdf, Stand: 23.07.2015.
- 15 Vgl. *Klenner, Zoltán*, A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége, <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/klennerz.pdf>, Stand: 23.07.2015; *Bayer, Marion/ Speer, Marc*, Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit, Aktualisierung und Ergänzung des Berichts vom März 2012, Bordermonitoring, 2013, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2013/Ungarn_Update_Oktober_2013.pdf, Stand: 23.07.2015; aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 52, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.
- 16 *Ambrus Ágnes*, Menedékjog és Magyarország – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága szemszögéből, *Fundamentum* 2013/2, S. 64 f.
- 17 Vgl. <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/about-us/unhcr-in-central-europe.html>, Stand: 23.07.2015.
- 18 Vgl. <http://www.unhcr.org/47c84dd24.html>, Stand: 23.07.2015.
- 19 UNHCR, Hungary as a country of asylum – Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary, 12. April 2012, <http://www.refworld.org/docid/4f9167db2.html>, Stand: 24.07.2015.
- 20 Note on Dublin transfers to Hungary of people who have transited through Serbia, Oktober 2012, <http://www.refworld.org/docid/507298a22.html>, Stand: 23.07.2015.
- 21 *Ambrus Ágnes*, Menedékjog és Magyarország – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága szemszögéből, *Fundamentum* 2013/2, S. 64 f.; *Kúria*, Menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport, Összefoglaló vélemény, 13. Oktober 2014, http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/menekultuyi_jecs_osszefoglalo_velemeny_2014okt20.pdf, Stand: 23.07.2015.

ein Gleichgewicht zwischen Migrationskontrolle und Achtung der menschenrechtlichen Verpflichtungen des Landes entstand.²²

Dieses Gleichgewicht hielt jedoch nicht lange. Im Jahr 2015 steht die Flüchtlingsfrage in Ungarn wieder im Mittelpunkt der Schlagzeilen sowohl im Inland als auch im Ausland. Aufgrund des Wachstums der Flüchtlingszahlen kündigte Regierungschef Orban am 23. Juni 2015 die Außer-Kraft-Setzung des Dublin-III-Verfahrens an und traf Vorbereitungen für den Bau eines Zauns an der Grenze zu Serbien.²³

Gemäß den Angaben des Amtes für Einwanderung und Staatsbürgerschaft (*Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*) wurden im Jahr 2013 18 900 Asylanträge gestellt. 2014 stieg die Anzahl der Asylanträge auf 42 777.²⁴ Wenn man die aktuelle Anzahl der Asylanträge für das Jahr 2015 auf die Einwohnerzahl bezieht, ist Ungarn im europäischen Vergleich Spitzenreiter in der Statistik.²⁵ Es ist jedoch festzustellen, dass Ungarn nicht Zielland der Flüchtlinge ist. Die Mehrheit der Antragsteller verlässt das Land noch bevor ihr Asylverfahren beendet wird.²⁶ Aus diesem Grund ist die Zahl der abgeschlossenen Asylverfahren im europäischen Vergleich gering: 2013 wurden 198 Personen als Asylberechtigte und 217 als subsidiär Schutzberechtigte anerkannt. 2014 sind die Zahlen ähnlich: 240 bzw. 236 Personen in der obigen Reihenfolge.²⁷

Die Mehrheit der Asylbewerber reist illegal nach Ungarn. 2013 kamen nur 310, 2014 im Verhältnis etwas mehr, 856 Antragsteller auf legalem Wege an.²⁸ Im Jahr 2014 kamen die Antragsteller in erster Linie aus dem Kosovo (21 453), aus Afghanistan (8796) und aus Syrien (6857).²⁹

22 *Ambrus Ágnes*, Menedékjog és Magyarország – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága szemszögéből, *Fundamentum* 2013/2, S. 67.

23 Vgl. <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/hirek/magyarorszag-felfuggeszi-az-illegalis-bevandorlok-visszafogadasat-mas-eu-s-orzagokbol>, Stand: 23.07.2015.

24 *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*: Sajtóanyag a 2014. évi migráció alakulásáról, http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=177:mukodesre-vonatkozoz-statisztikak&Itemid=1232&lang=hu, Stand: 23.07.2015.

25 Eurostat Pressemitteilung, Asyl in der EU im ersten Quartal 2015 185 000 erstmalige Asylbewerber in der EU im ersten Quartal 2015, 11/2015 – 18. Juni 2015, S. 2, Tabelle Erstmalige Asylbewerber in den Mitgliedstaaten der EU, Spalte Zahl der Bewerber pro Million Einwohner, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6888001/3-18062015-CP-DE.pdf/5a819c5c-6c72-4a90-bf5b-e5456610ffda>, Stand: 23.07.2015.

26 Központi Statisztikai Hivatal (Zentralamt für Statistik, im Weiteren KSH), *Menekültügyi világnap*, 2015. június 20., *Statisztikai tükör* 2015/47, S. 3.

27 KSH, *Menekültügyi világnap*, 2015. június 20., *Statisztikai tükör* 2015/47, S. 5.

28 *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*: Sajtóanyag a 2014. évi migráció alakulásáról, http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=177:mukodesre-vonatkozoz-statisztikak&Itemid=1232&lang=hu, Stand: 23.07.2015.

29 KSH, *Menekültügyi világnap*, 2015. június 20., *Statisztikai tükör* 2015/47, S. 4.

2. Personengruppen

In Ungarn gibt es neben den unionsrechtlich bestimmten Personengruppen (Asylbewerber)³⁰ (*elismerését kérő*), Personen mit subsidiärem Schutz (*oltalmazott*) gemäß der RL 2011/95/EU und vorübergehendem Schutzstatus (*menedékes*) gemäß der RL 2001/55/EG) weitere vier Personengruppen, für welche, teilweise als zusätzlicher Status, national-rechtliche Schutzkategorien existieren. Diese sind: 1. Aufgenommene (*befogadott*), 2. Opfer von Menschenhandel (*emberkereskedelem áldozata*), 3. unbegleitete Minderjährige (*kísérő nélküli kiskorú*)³¹, 4. Staatenlose (*hontalan*).³²

Asylberechtigte (*menekült*) genießen gleiche Rechte und Pflichten wie ungarische Staatsbürger mit der Ausnahme, dass sie außer der regionalen Wahlen nicht wahlberechtigt sind und keine Aufgaben wahrnehmen oder Stellen besetzen können, für welche die ungarische Staatsbürgerschaft gesetzlich vorgeschrieben ist. Zudem haben Asylberechtigte gemäß der Genfer Konvention einen Anspruch auf Reisedokumente und auf staatliche Leistungen, Unterkunft und besondere Unterstützung zur Eingliederung.³³

Die nicht harmonisierten Personengruppen genießen einen schwächeren Schutz als die unionsrechtlich bestimmten Gruppen. Dies zeigt sich vor allem in der Möglichkeit der selbstständigen Lebensgestaltung und der Integration. In der Praxis werden von den ungarischen Behörden auch die vier nicht harmonisierten Schutzkategorien angewandt. Davon wird am häufigsten der Aufgenommenenstatus gewährt.³⁴

Im Rahmen dieses Berichts wird sich auf diejenigen Leistungen konzentriert, welche Asylbewerbern und subsidiär Schutzberechtigten gewährt werden. Auf die Leistungen für vorübergehend Schutzberechtigten bzw. Asylberechtigten wird lediglich hingewiesen.

3. Asylverfahren

Obwohl der Fokus der Untersuchung auf den staatlichen Leistungen liegt, bedarf es eines kurzen Überblicks über das Asylverfahren, da die gewährten Leistungen vom jeweiligen Verfahrensabschnitt abhängig sind.

30 Wenn Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur in der männlichen oder weiblichen Form verwendet werden, schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

31 Dieser ausländerrechtliche Schutzstatus aus humanitären Gründen gemäß § 29 Abs. 1 Buchstabe d) 2007:II. tv. (im Weiteren: *AufenthG*) existiert neben den asylrechtlichen Schutzkategorien. Demnach muss für unbegleitete Minderjährige ein humanitärer Aufenthaltsstatus gewährt werden. Im Jahr 2014 kamen 603 (1,41 % der Flüchtlinge) unbegleitete Minderjährige nach Ungarn. Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 7, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

32 Gyulai, Gábor, *A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formái Magyarországon*, Budapest, 2009, http://helsinki.hu/wp-content/uploads/books/hu/A_nemzetkozi_vedelem_nem-EU-harmonizalt_formai.pdf, Stand: 23.07.2015.

33 § 10 Abs. 1–3 *FlüchtIG*; Nóra, Chronowski, 8. fejezet, *A menedékjog*, Chronowski, Nóra/Drinóczi, Tímea/Petrétei, József/Tilk, Péter/Zeller, Judit (Hrsg.) *Magyar alkotmányjog III., Alapvető jogok*, S. 192–193.

34 Gyulai, Gábor, *A nemzetközi védelem nem EU-harmonizált formái Magyarországon*, Budapest, 2009, S. 4–5.

Das Asylverfahren beginnt mit der persönlichen Antragstellung des Flüchtlings.³⁵ Das Verfahren besteht aus einer sog. Voruntersuchung (*előzetes vizsgálati eljárás*) und einer sog. ausführlichen Untersuchung (*részletes vizsgálati eljárás*). Im Rahmen der Voruntersuchung findet die persönliche Anhörung statt und wird untersucht, ob die Voraussetzungen der Dublin-Verordnungen vorliegen.³⁶ Die Einwanderungsbehörde entscheidet innerhalb von 30 Tagen. Gegen den Bescheid kann der Asylbewerber innerhalb von 3 Tagen nach Zustellung die gerichtliche Überprüfung (*felülvizsgálati eljárás*) beantragen. Die Antragstellung hat keine aufschiebende Wirkung. Das Gericht hat innerhalb von acht Tagen nach Eingang des Antrags ohne Anhörung nach Aktenlage zu entscheiden.³⁷

Wenn die Voraussetzungen des Dublin-Verfahrens nicht vorliegen, entscheidet die Einwanderungsbehörde über die Zulässigkeit und die offensichtliche Unbegründetheit des Antrags. Wenn der Antrag zulässig und nicht offensichtlich unbegründet ist, wird die ausführliche Untersuchung eingeleitet.³⁸

Im Rahmen der ausführlichen Untersuchung wird festgestellt, ob die Voraussetzungen einer Anerkennung als Asylberechtigter oder als subsidiär Schutzberechtigter vorliegen und keine Ausschlussgründe bestehen.³⁹

Gegen den Bescheid der Asylbehörde kann der Asylbewerber innerhalb von acht Tagen nach dessen Zustellung Klage erheben. Die Klageerhebung hat auf die Vollstreckung des Bescheids aufschiebende Wirkung. Die Anhörung des Klägers ist zwingend vorgeschrieben. Das Gericht entscheidet innerhalb von 60 Tagen.⁴⁰ In der Praxis dauert das Gerichtsverfahren jedoch 3–5 Monate.⁴¹

Die Gesamtlänge des Asylverfahrens, also das Verwaltungsverfahren vor der Asylbehörde und das Gerichtsverfahren zusammen gerechnet, beträgt in der Regel 5–12 Monate.⁴²

4. Gemeinsame Voraussetzung der Leistungen für Flüchtlinge

Der *Asylbewerber* hat nur dann einen Anspruch auf staatliche Leistungen und Unterstützungen während der Aufnahme, wenn er bedürftig ist. Bedürftigkeit liegt vor, wenn der Asylbewerber oder seine mit ihm im selben Haushalt lebende Ehegattin oder Verwandte in gerader Linie kein Vermögen in Ungarn haben, das den Lebensunterhalt sichern könnte und das monatliche Gesamteinkommen der im Haushalt lebenden Personen (einbezogen sind: Einkommen des Antragstellers, seiner Ehegattin und der Verwandten in gerader

35 § 35 Abs. 1–2 FlüchtlG.

36 § 49 Abs. 1 FlüchtlG.

37 § 49 Abs. 6–9 FlüchtlG.

38 §§ 51, 55 FlüchtlG.

39 § 58 Abs. 1 und 2 FlüchtlG.

40 § 68 FlüchtlG.

41 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 12, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

42 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 14, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

Linie) pro Person die Mindesthöhe der Altersrente nicht übersteigt.⁴³ Die Mindesthöhe der Altersrente beträgt im Jahr 2015 28 500 HUF (91,35 Euro)⁴⁴

Wenn der Asylbewerber nicht als bedürftig betrachtet werden kann, insbesondere im Fall einer regelmäßigen Beschäftigung, verlangt die Asylbehörde die vollständige oder die teilweise Erstattung der gewährten Leistungen.⁴⁶

Subsidiär Schutzberechtigte, Asylberechtigte und vorübergehend Schutzberechtigte haben dann Anspruch auf die in der Verordnung geregelten Leistungen, wenn sie bedürftig sind und sich zum Zeitpunkt der Anerkennung nicht länger als drei Jahre auf dem Staatsgebiet von Ungarn aufhalten.⁴⁷ Die Bestimmung der Bedürftigkeit für diese Gruppen wird gesondert geregelt. Inhaltlich stimmt sie jedoch größtenteils mit dem bereits erörterten Bedürftigkeitsbegriff für Asylbewerber überein. Einziger Unterschied ist, dass der Gesetzgeber bei Asylberechtigten, subsidiär Schutzberechtigten und vorübergehend Schutzberechtigten die Unterscheidung „alleinstehend – nicht alleinstehend“ eingeführt hat. Demnach sind alleinstehende Personen dann bedürftig, wenn ihr Einkommen 150 % der Mindesthöhe der Altersrente (42 750 HUF = 137,01 Euro) nicht übersteigt. Für nicht Alleinstehende (wortwörtlich übersetzt Personen mit Familie = »családos személy«) gelten dieselben Sätze wie für Asylbewerber: Das pro Person gerechnete Einkommen im Haushalt (die oben genannten Personen werden dabei berücksichtigt) darf die Mindesthöhe der Altersrente, also 28 500 HUF (91,35 Euro) nicht übersteigen.⁴⁸ Ein Grund für diese Unterscheidung ist nicht ersichtlich.

II. Unterbringung

Als Grundsatz gilt, dass während der Aufnahme der körperlichen und geistigen Gesundheit des Asylbewerbers entsprechende und die Grundbedürfnisse erfüllende Voraussetzungen geschaffen werden müssen.

Die Unterkunft wird im Rahmen der Leistungen der sog. finanziellen Voraussetzungen der Aufnahme (*befogadás anyagi feltételei*) gewährt.⁴⁹

Die Unterbringung erfolgt in Aufnahmeeinrichtungen der Asylbehörde (*befogadó állomás*), in sog. Vertragsunterkünften (*szerződés alapján működött szálláshely*) und in Form von Flüchtlingshaft (*menekültügyi őrizet*). Die Entscheidung, in welcher Einrichtung der Asylbewerber untergebracht wird,

43 § 18 FlüchtlV i. V. m. § 26 Abs. 2 FlüchtlG.

44 Im gesamten Bericht wurde der folgende Wechselkurs zugrunde gelegt: 312 HUF = 1 Euro.

45 § 11 168/1997. (X.6.) Korm.rend.

46 Die Rückforderung ist bei den Leistungen der sog. finanziellen Voraussetzungen der Aufnahme und bei den Gesundheitsleistungen gesetzlich vorgeschrieben, § 26 Abs. 3 FlüchtlG.

47 § 38 Abs. 4 FlüchtlV.

48 § 39 Abs. 1 FlüchtlV.

49 Die Leistungen der sog. finanziellen Voraussetzungen der Aufnahme decken die Grundbedürfnisse der bedürftigen Asylsuchenden ab. Unter diesem Sammelbegriff werden Unterkunft, Leistungen für den Lebensunterhalt, Taschengeld, Vergünstigungen für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel und die Übernahme der Bestattungskosten gewährt; § 15 Abs. 2 FlüchtlV.

trifft die Asylbehörde.⁵⁰ Sondervorschriften gelten, falls der Flüchtling seinen Antrag auf einem internationalen Flughafen vor dem Betreten von Ungarns Staatsgebiet stellt. In diesem Fall wird er auf dem Transitgelände des Flughafens untergebracht.⁵¹

Die Asylbehörde kann als Sanktion eine andere Unterkunft bestimmen, wenn der Asylbewerber schwerwiegend gegen Verhaltensregeln der Einrichtung verstößt oder stark gewalttätiges Verhalten zeigt.⁵²

1. Aufnahmeeinrichtungen

a) Unterbringung von Asylbewerbern

Das Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft unterhält fünf Aufnahmeeinrichtungen: in Debrecen, Balassagyarmat, Bicske, Vámoszabadi und Nagyfa. In Debrecen, im Osten Ungarns, befindet sich das größte Aufnahmezentrum. Ursprünglich hat das Zentrum Kapazität für die Aufnahme von 773 Asylbewerbern. In Balassagyarmat, im Norden Ungarns, in der Nähe der slowakischen Grenze, hat die Gemeinschaftseinrichtung Platz für 111 Asylbewerber. In der Nähe von Budapest, in Bicske können 464 Personen untergebracht werden. Das Aufnahmezentrum in Vámoszabadi, im Nord-Westen des Landes, wurde im August 2013 eröffnet und hat Kapazität für 216 Personen. Die neueste Aufnahmeeinrichtung wurde im Januar 2015 in Nagyfa eröffnet, im Süden Ungarns. Hier wird eine vorläufige Unterkunft für 300 Personen angeboten. Nach einigen Tagen werden die Asylbewerber in die Aufnahmezentren weitergeleitet.⁵³

Gemäß § 3 der Verordnung über das Organisationssystem des Flüchtlingswesens⁵⁴ müssen die Aufnahmeeinrichtungen insbesondere Folgendes zur Verfügung stellen: einen Schlafplatz, Bettutensilien und Bettwäsche; für die grundlegenden hygienischen Bedürfnisse Hygieneartikel oder einen entsprechenden Hygienezuschuss; ein verschließbares Fach für persönliche Gegenstände; ununterbrochene Warmwasserversorgung und eine Möglichkeit zur Toilettenbenutzung; Zugang zu Medien und Telekommunikationsgeräten. Zudem muss gesichert werden, dass Asylbewerber an kulturellen und Freizeitangeboten sowie an Sportprogrammen teilnehmen können. Der Zugang zu Medien und Kommunikationsgeräten sowie die Teilnahme an kulturellen und Sportangeboten muss mindestens zehn Stunden am Tag gewährleistet werden. Auch für die Ausübung der Religion muss ein Raum vorhanden sein.⁵⁵

50 § 12 Abs. 1–4 FlüchtlV.

51 § 72 Abs. 1–3 FlüchtlG.

52 § 30 Abs. 2 FlüchtlG.

53 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 42, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

54 52/2007. (XII.11.) IRM rend. a menekültügy szervezeti rendszeréről.

55 § 3 Abs. 1 52/2007. (XII.11.) IRM rend. a menekültügy szervezeti rendszeréről eingeführt durch § 5 Abs. 1 69/2013 (XII.11.) BM. rend. In Kraft seit 01.01.2014.

Für die Gemeinschaftsunterkunft in Balassagyarmat gelten andere Vorschriften, da diese Unterkunft ausländischer Vorschriften unterfällt. Wesentlicher Unterschied ist, dass § 131 der Regierungsverordnung zum AufenthG die Größe des persönlich zugeteilten Raums vorschreibt. Demnach müssen 15 m² Raum und zusätzlich 5 m² Raum für Bewegung pro Person vorhanden sein⁵⁶

Die Asylbehörde ist verpflichtet, bei der Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung die Einheit der Familie aufrecht zu erhalten und die Familienmitglieder zusammen unterzubringen.⁵⁷ Gemäß dem Länderbericht des ungarischen Helsinki Komitees werden Familien während des Asylverfahrens nicht getrennt.⁵⁸

Für Personen mit besonderen Bedürfnissen (*különleges bánásmódot igénylő személy*) gelten Sondervorschriften. Falls die persönliche Situation des Asylbewerbers es erfordert, ist die Asylbehörde verpflichtet, eine Einzelunterkunft zu sichern. Auch in solchen Fällen muss nach Möglichkeit die Einheit der Familie gewahrt werden.⁵⁹ Da die Aufnahmeeinrichtungen weit überfüllt sind, wird es wohl in der Praxis fast unmöglich sein, Einzelunterkünfte zu gewähren.⁶⁰

Gemäß § 33 FlüchtlV müssen die Bedürfnisse minderjähriger Asylbewerber bei der Unterbringung besonders berücksichtigt werden. Unbegleitete Minderjährige werden gemäß den Vorschriften des Kinderschutzgesetzes in Einrichtungen des Kinderschutzsystems untergebracht – vorausgesetzt, die Minderjährigkeit des Antragstellers wurde von der Asylbehörde festgestellt. Die Minderjährigen werden in den Kinderheimen in Fót (35 Plätze) und in Hódmezővásárhely (18 Plätze) untergebracht.⁶¹ Es besteht die Möglichkeit unbegleitete Minderjährige bei Verwandten unterzubringen, wenn der Verwandte die Unterbringung und Versorgung des Minderjährigen schriftlich zusichert und aufgrund der persönlichen Beziehung des Minderjährigen zu seinem Verwandten offensichtlich ist, dass die Unterbringung im Interesse des Asylbewerbers ist. Die Unterkunft des unbegleiteten Minderjährigen darf nur in Ausnahmefällen und im Interesse des Minderjährigen geändert werden. Die Einheit der Familie muss bei der Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger durch die gemeinsame Unterbringung der Geschwister mit Rücksicht auf deren Alter und Entwicklungsstand gewährleistet werden.⁶²

Die Verhältnisse in den Aufnahmeeinrichtungen variieren je nach Einrichtung. Alle Einrichtungen werden durch Fachkräfte geputzt. In Debrecen und

56 § 131 114/2007. (V.24) Korm.rend. A menekültügy szervezeti rendszeréről.

57 § 21 Abs. 6 FlüchtlV.

58 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 43, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

59 § 33 Abs. 1 und 2 FlüchtlV i. V.m. § 29 FlüchtlG.

60 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 43, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

61 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 43, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

62 § 33 Abs. 4–7 FlüchtlV.

Bicske wurden jedoch Beschwerden über die Sauberkeit aufgenommen. Alle Einrichtungen verfügen über ausreichende Toiletten und Duschen. Familien werden in Familienzimmern untergebracht und auch in Zeiten der Überfüllung hat jeder ein eigenes Bett oder zumindest eine eigene Matratze. Es ist nicht vorgekommen, dass Asylbewerber wegen Platzmangel nicht aufgenommen worden sind. Alle Einrichtungen haben Computer, Gemeinschaftsräume und Sportplätze. Einige von den Unterkünften verfügen auch über Spielplätze. Zudem werden von Sozialarbeitern Freizeitangebote, wie Filmklubs, Koch- und Sportevents usw. organisiert. In Vámoszabadi wurde sogar eine kleine Bibliothek von Sozialarbeitern eingerichtet. Auch medizinische Versorgung ist in jeder Einrichtung verfügbar. Nur in Bicske und in Vámoszabadi wurde darüber berichtet, dass diese an den Wochenenden nicht in der Einrichtung in Anspruch genommen werden kann und dadurch die Behandlung in Notfällen erschwert wird. Auch psychologische Versorgung wird begrenzt gewährleistet. Das ungarische Helsinki Komitee hat eine Vereinbarung mit dem Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft über die Gewährung von Rechtsbeistand für Asylbewerber abgeschlossen. In Debrecen arbeitet sogar eine Vollzeitkraft des Helsinki-Komitees in der Einrichtung und bietet Hilfe in rechtlichen Angelegenheiten an.⁶³

b) Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen

Subsidiär Schutzberechtigte und Asylberechtigte können bis zu 60 Tage nach der Anerkennung unentgeltlich in der Aufnahmeeinrichtung wohnen, wenn die Unterbringung anderweitig nicht gesichert ist. Asylberechtigte und subsidiäre Schutzberechtigte sind verpflichtet während des Aufenthalts in der Aufnahmeeinrichtung an dem Auszug aus der Aufnahmeeinrichtung (Wohnungssuche und Erfüllung weitere Voraussetzungen) mitzuwirken.⁶⁴

Personen mit vorübergehendem Schutzstatus können während der Zeit des vorübergehenden Schutzes unentgeltlich in der Aufnahmeeinrichtung wohnen.⁶⁵

Wenn der subsidiär Schutzberechtigte, der Asylberechtigte bzw. der vorübergehend Schutzberechtigte die Aufnahmeeinrichtung ohne schriftliche Meldung so verlässt, dass er dort nicht mehr dauerhaft wohnt oder die gemeldete Abwesenheit 30 Tage übersteigt, hat er keinen Anspruch auf Wiederaufnahme in die Einrichtung.⁶⁶

63 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 45, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

64 § 41 Abs. 1–2 FlüchtlV i. V.m. § 32 FlüchtlG.

65 § 41 Abs. 3 FlüchtlV.

66 § 41 Abs. 4 FlüchtlV.

2. Flüchtlingshaft

Um die Ziele des Asylverfahrens bzw. die Übergabe entsprechend dem Dublin-Verfahren zu sichern, kann die Asylbehörde den Asylbewerber, vorausgesetzt sein Aufenthaltstitel beruht ausschließlich auf seinem Asylantrag, gemäß §34/A FlüchtlG in Flüchtlingshaft nehmen, wenn

- a) die Identität bzw. Staatsbürgerschaft des Asylbewerbers nicht geklärt ist, um dies zu bestimmen,
- b) der Asylbewerber sich vor der Asylbehörde versteckt hält oder das Asylverfahren anderweitig hindert,
- c) anzunehmen ist, dass der Asylbewerber das Verfahren behindert, bzw. die Möglichkeit einer Flucht besteht, zum Zwecke der Sicherung relevanter Daten für das Asylverfahren,
- d) es für die nationale Sicherheit oder für die öffentliche Sicherheit und Ordnung notwendig ist,
- e) der Antrag im »Flughafenverfahren« gestellt wurde,
- f) der Asylbewerber seine Pflicht zum Erscheinen vor der Behörde nach Aufforderung verletzt und damit das Dublin-Verfahren behindert.⁶⁷

Nach Angaben des ungarischen Helsinki Komitees wird als Begründung für die Haftanordnung in der Regel die Möglichkeit einer Flucht, eventuell in Kombination mit der Notwendigkeit der Klärung der Identität des Asylbewerbers angegeben.⁶⁸

Die Asylbehörde kann die Flüchtlingshaft für 72 Stunden anordnen. Die Verlängerung kann innerhalb von 24 Stunden nach der Anordnung beim zuständigen Amtsgericht (járásbíróóság) beantragt werden. Das Gericht kann die Flüchtlingshaft für 60 Tage verlängern.⁶⁹ Die Asylbehörde hat die Möglichkeit die Verlängerung noch zwei Mal zu beantragen, für je maximal 60 Tagen. Im Fall von unbegleiteten Minderjährigen kann keine Flüchtlingshaft angeordnet werden.⁷⁰

Die FlüchtlV regelt, welche Voraussetzungen das Haftgebäude erfüllen muss. Es müssen mindestens 15 m² Raum und zusätzlich 5 m² (bei Familien mit Kindern 8 m²) für Bewegung pro Person zur Verfügung stehen. Darüber hinaus müssen Räume für Mahlzeiten, Freizeit, Spielen und für das Empfangen von Besuchern bereit stehen. An die Bewohnerzahl angepasste, nach Geschlechtern getrennte und mit Warm- und Kaltwasser versehene Duschen und Toiletten müssen vorhanden sein. Zudem sind ein Behandlungszimmer für die hausärztliche Behandlung und ein Isolierzimmer vorgeschrieben. Auch die Bewegung an der freien Luft, durchgehend Strom, Beleuchtung, Belüf-

67 § 34/A Abs. 1 FlüchtlG.

68 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 54, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

69 § 31/A Abs. 6 FlüchtlG.

70 § 31/B Abs. 2 FlüchtlG.

tung, Internet- und Telefonnutzung muss gesichert sein.⁷¹ Männer und Frauen, Ehegatten und Familien mit Kindern müssen in getrennten Gebäuden bzw. Gebäudeteilen untergebracht werden.⁷²

In Békéscsaba, Debrecen und Nyírbátor befinden sich Flüchtlingshaftanstalten, sog. überwachte Aufnahmezentren.⁷³ In den drei Aufnahmezentren können 499 Asylbewerber inhaftiert werden.⁷⁴ Nach Angaben des Amtes für Einwanderung und Staatsbürgerschaft wurden im Jahr 2013 in 1762 und im Jahr 2014 in 4829 Fällen die Flüchtlingshaft angeordnet. Somit waren 10 % der Asylbewerber in Flüchtlingshaft.⁷⁵

Es kann festgestellt werden, dass die obige gesetzliche Regelung größtenteils genug Sicherheit für ausreichende Haftbedingungen bietet. Dass die Einführung der Flüchtlingshaft, wie es erwartet wurde, eine abschreckende Wirkung auf die Flüchtlinge ausübt, ist angesichts der steigenden Flüchtlingszahlen zu bezweifeln.⁷⁶ Wichtiger Kritikpunkt ist jedoch, wie das ungarische Helsinki Komitee betont, dass die aktuelle gesetzliche Regelung die Inhaftierung von Kindern⁷⁷ ermöglicht, und zwar, wenn sie gemeinsam mit ihren Eltern inhaftiert werden. Dies widerspreche nach der Auffassung des ungarischen Helsinki Komitees nicht nur der UN-Kinderrechtskonvention, sondern auch der Rechtsauslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.⁷⁸ Zudem sind die Haftbedingungen nicht für Kinder geeignet, da die Anwesenheit bewaffneten Wachpersonals und der Mangel an kindgerechten Freizeitangeboten, Spielsachen und kleinen Außenanlagen traumatisierend wirken können. Den Kindern wird die Teilnahme an Schulunterricht oder an anderen Bildungsprogrammen vorenthalten.⁷⁹

Die Arbeitsgruppe an der Kúria stellte bei der Analyse der Rechtsprechung fest, dass die Voraussetzungen der Anwendbarkeit der Flüchtlingshaft in Ungarn nicht erfüllt sind. Die Flüchtlingshaft sollte als letzte Lösung in Ausnah-

71 § 36/D Abs. 1 FlüchtlV.

72 § 36/D Abs. 3 FlüchtlV.

73 Vgl. http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=390&Itemid=459&lang=hu, Stand: 23.07.2015.

74 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 51, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

75 Alapjogokért Központ, Menekültügy: továbbbővíthető a magyar szabályozás, http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2015/02/Menek%C3%BClt%C3%BCgy_tov%C3%A1bb-b%C5%91v%C3%ADthet%C5%91-a-magyar-szab%C3%A1lyoz%C3%A1s.pdf, Stand: 23.07.2015.

76 *Klenner, Zoltán*, A menekültügyi őrizet és bevezetésének szükségessége, <http://www.pecshor.hu/periodika/XIV/klennerz.pdf>, Stand: 23.07.2015.

77 Vgl. Art. 11 RL 2013/33/EU, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF>, Stand: 23.07.2015.

78 UNHCR Comments and Recommendations on the Draft Modification of Certain Migration-Related Legislative Acts for the Purpose of Legal Harmonisation, <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/nemzeti-menekultugyi-szabalyozas/unhcr-eszreveltek-es-ajanasok-a-migracios-targyu-torvenyek-tervezett-modositasarol-2013.-aprilis.html>, Stand: 23.07.2015; *Bayer, Marion/ Speer, Marc*, Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit, Aktualisierung und Ergänzung des Berichts vom März 2012, Bordermonitoring, 2013, http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2013/Ungarn_Update_Okober_2013.pdf, Stand: 23.07.2015.

79 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 61, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

mesituationen angewandt werden. Zwar beinhaltet die gesetzliche Regelung alternative Lösungen, wie die Pflicht zum Erscheinen vor der Behörde, die Bestimmung des Aufenthaltsortes durch die Asylbehörde sowie die Zahlung von Flüchtlingskaution.⁸⁰ Diese Möglichkeiten werden jedoch von der Asylbehörde im Einzelfall nicht in Erwägung gezogen. Ein weiteres Problem stellen die Begründungen der Anträge auf Verlängerung der Flüchtlingshaft dar. Sie sind oft schematisch und automatisiert. Den Richtern werden zur Haftverlängerung keine Akten weitergeleitet. Die Richter haben keine Möglichkeit individualisierte Begründungen zu den Urteilen zu verfassen. Daher bleiben auch die Gerichtsentscheidungen schematisch.⁸¹

III. Deckung des Lebensunterhalts

1. Leistungen für Asylbewerber

Die Deckung des Lebensunterhalts der Asylbewerber erfolgt durch Leistungen der sog. finanziellen Voraussetzungen der Aufnahme (*befogadás anyagi feltételei*).⁸²

Die finanziellen Voraussetzungen der Aufnahme beinhalten über die oben bereits erörterte Gewährung der Unterkunft hinaus Mahlzeiten (oder einen entsprechenden Verpflegungszuschuss), Essbesteck und Hygieneartikel für den persönlichen Gebrauch (oder ein entsprechender Hygienezuschuss) und Kleidung.⁸³ Für die Mahlzeiten wurden Standards festgelegt: täglich drei, für Minderjährige unter 14 Jahren müssen täglich fünf Mahlzeiten oder ein entsprechender Zuschuss gewährt werden. Im Rahmen der Sachleistung muss der Energiegehalt der Tagesportion Lebensmittel mindestens 10 900 Joule erreichen. Gesundheitszustand, Alter und religiöse Regeln der Asylbewerber müssen beachtet werden. Für Schwangere und für Mütter mit Kleinkindern sowie für Minderjährige unter 14 Jahren müssen täglich Milchprodukte und Obst, bzw. wenn es aus gesundheitlichen Gründen begründet ist, andere gleichwertige Lebensmittel gewährt werden.⁸⁴

Der Verpflegungszuschuss und der Hygienezuschuss können auf Antrag des Asylbewerbers dann gewährt werden, wenn die Voraussetzungen der Selbstversorgung in der Aufnahmeeinrichtung vorliegen. Personen in Flüchtlingshaft können keinen Antrag auf Zuschussleistungen stellen.

80 Kúria, Menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport, Összefoglaló vélemény, 13. Oktober 2014, S. 65 ff, http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/menekultugyi_jecs_osszefoglalo_velemeny_2014okt20.pdf, Stand: 23.07.2015.

81 Kúria, Menekültügyi joggyakorlat-elemző csoport, Összefoglaló vélemény, 13. Oktober 2014, S. 87 ff, http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/menekultugyi_jecs_osszefoglalo_velemeny_2014okt20.pdf, Stand: 23.07.2015.

82 Siehe oben; § 26 Abs. 1 und 2 FlüchtlG, § 15 Abs. 1 Buchstabe a), Abs. 2 FlüchtlV, § 21 FlüchtlV.

83 § 21 Abs. 1 FlüchtlV.

84 § 3 Abs. 1a 52/2007. (XII.11.) IRM rend. a menekültügyi szervezeti rendszeréről eingeführt durch § 5 Abs. 2 69/2013 (XII.11.) BM. rend. In Kraft seit 01.01.2014.

Des Weiteren erhalten Asylbewerber Vergünstigungen für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Diese Vergünstigungen dürfen Asylbewerber zur Erledigung behördlicher Angelegenheiten im Rahmen des Asylverfahrens oder zur Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen örtlich zuständiger Leistungsanbieter verwenden. Die Vergünstigung ist auch zu gewähren, wenn der Asylbewerber an Programmen von zivilen Hilfsorganisationen, die staatliche Aufgaben übernehmen, teilnimmt oder deren Hilfe in Anspruch nimmt.⁸⁵ Die Höhe der Vergünstigung beträgt 100 % der Fahrtkosten für die in der Bescheinigung der Asylbehörde bestimmten Strecken und Fahrten.⁸⁶

Zwar wird die Übernahme der Bestattungskosten im Rahmen der finanziellen Voraussetzungen der Aufnahme geregelt, es handelt sich dabei aber nicht um eine Grundleistung für Asylbewerber. Es besteht lediglich ein Erstattungsanspruch der zuständigen Gemeinde, welche für die Bestattung des Asylbewerbers sorgen muss, wenn die zur Bestattung verpflichtete Person nicht auffindbar ist oder nicht für die Bestattung sorgt.⁸⁷

Im zweiten Teil des Asylverfahrens während der sog. ausführlichen Untersuchung hat der Antragsteller im Fall der Bedürftigkeit einen Anspruch auf Taschengeld. Die Höhe des Taschengeldes beträgt monatlich:

- a) bei Minderjährigen bzw. bei Volljährigen bis zur Beendigung der Ausbildung, wenn sie in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind, 25 % der Mindesthöhe der Altersrente (7125 HUF = 22,84 €)
- b) bei volljährigen in Aufnahmeeinrichtungen unterbrachten Personen 10 % der Mindesthöhe der Altersrente (2850 HUF = 9,13 €)
- c) bei einem alleinerziehenden Elternteil bzw. bei Personen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, sowie denjenigen, die wegen andauernden und irreversiblen Gesundheitsschädigungen, Schwangerschaft, Krankheit oder Betreuung eines Kindes unter sechs Monaten nicht arbeiten können, und bei Personen in Flüchtlingshaft 25 % der Mindesthöhe der Altersrente (7125 HUF = 22,84 €)⁸⁸

2. Leistungen für anerkannte Flüchtlinge

Subsidiär Schutzberechtigte, Asylberechtigte und vorübergehend Schutzberechtigte haben Anspruch auf den Lebensunterhalt deckende Leistungen in den Aufnahmeeinrichtungen über den gleichen Zeitraum, wie bei der Unterbringung bereits erörtert wurde.⁸⁹ Die Form der den Lebensunterhalt deckenden Leistungen entspricht den Leistungen, welche bei den Asylbewerbern erörtert wurden. Auch diese Personen haben Anspruch auf Taschengeld und Vergünstigungen für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in der oben

85 § 24 FlüchtlV.

86 § 6 Buchstabe a) 85/2007. (IV.25.) Korm.r.

87 § 25 FlüchtlV.

88 § 22 FlüchtlV.

89 § 41 FlüchtlV.

genannten Höhe.⁹⁰ Wichtig ist es auch an dieser Stelle hervorzuheben, dass diese Leistungen nur dann gewährt werden können, wenn der Asylberechtigte, der subsidiär Schutzberechtigte oder der vorübergehend Schutzberechtigte in einer Aufnahmeeinrichtung der Asylbehörde untergebracht ist.⁹¹

IV. Gesundheitsversorgung

Wenn *Asylbewerber* nicht anderweitig krankenversichert sind, haben sie gemäß § 26 Abs. 1 FlüchtlV bei einer Erkrankung Anspruch auf zuzahlungsfreie

- a) hausärztliche Versorgung
- b) ambulante fachärztliche Versorgung in Notfällen (Untersuchung, Heilbehandlung, Medikamente und Verband während der Behandlung, Nachuntersuchung und Nachbehandlung bis zur Heilung bzw. Stabilisierung des Zustandes)
- c) stationäre fachärztliche Versorgung in Notfällen (Untersuchung, Heilbehandlung, operative Eingriffe, Medikamente, Hilfsmittel und deren Reparatur)
- d) zahnärztliche Versorgung in Notfällen und Zahn erhaltende Maßnahmen in der untersten Kostenkategorie
- e) Schwangerschaftsvorsorgeuntersuchungen, Leistungen während und nach der Geburt und bei Schwangerschaftsabbruch
- f) gebührenfreie oder zu 90 % bzw. zu 100 % bezuschusste Medikamente und Verbandsmaterialien gemäß den Vorschriften der sog. öffentlichen Gesundheitsversorgung
- g) Krankentransporte, falls der Transport wegen des Gesundheitszustandes anderweitig nicht möglich ist
- h) Schutzimpfungen.

Als Notfall wird gemäß § 26 Abs. 2 FlüchtlV die Veränderung des Gesundheitszustandes definiert, bei der der Patient ohne sofortige Gesundheitsversorgung in unmittelbare Lebensgefahr geraten würde oder eine schwere bzw. bleibende Gesundheitsschädigung erleiden würde.

Die hausärztliche Versorgung erfolgt in der Aufnahmeeinrichtung bzw. in der Flüchtlingshaft. Die fachärztliche Versorgung kann der Flüchtling beim Facharzt bzw. beim Gesundheitsdienstleister in Anspruch nehmen, der der örtlichen Versorgungspflicht unterliegt. Die Nachuntersuchungen bzw. Nachbehandlungen werden nur dann zuzahlungsfrei gewährt, wenn dies vom behandelnden Facharzt angeordnet wurde.⁹² Die Asylbewerber haben zwar Zu-

90 § 40 FlüchtlV; § 48 FlüchtlV i. V. m. § 6 und Anlage 1 (I sz. Melléklet) 85/2007. (IV.25) Korm.r.

91 § 40 FlüchtlV.

92 § 27 FlüchtlV.

gang zu ärztlicher Behandlung, oft behindern jedoch sprachliche Probleme eine effektive Behandlung.⁹³

Bei *minderjährigen Flüchtlingen*, die wegen Vergewaltigung, Verwahrlosung, Ausnutzung, Folter, grausamer erniedrigender Behandlung, sowie wegen bewaffneten Konflikts traumatisiert sind, ist vorgeschrieben, dass die Asylbehörde dem zuständigen Gesundheitsdienst den vorhandenen Bedarf an psychosozialen Leistungen und Rehabilitation melden muss.⁹⁴

Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen haben Anspruch auf zuzahlungsfreie psychologische, stationäre fachpsychologische und psychotherapeutische Behandlung sowie auf Rehabilitation.⁹⁵ In der Praxis wurden jedoch keine Richtlinien erlassen, wie man Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen identifiziert. Problematisch ist, dass es an spezialisierten Fachkräften fehlt, nur wenige Experten Fremdsprachen sprechen und noch weniger Erfahrungen mit traumatisierten Folteropfern haben. Die einzige Organisation, die eine entsprechende psychologische Behandlung anbieten kann, ist die Cordelia Stiftung, jedoch mit begrenzten Kapazitäten. Die Stiftung bietet verbale und non-verbale Einzel-, Familien- und Gruppentherapien sowie psychologische und soziale Beratung an.⁹⁶

Subsidiär Schutzberechtigte und Asylberechtigte haben ein Jahr lang, nachdem der Anerkennungsbescheid bestandskräftig geworden ist, Anspruch auf Gesundheitsleistungen, wenn sie nicht anderweitig krankenversichert sind.⁹⁷ Vorübergehend Schutzberechtigte haben unbefristet Anspruch auf Gesundheitsleistungen, soweit sie nicht anderweitig krankenversichert sind.⁹⁸ Der Umfang der Gesundheitsleistungen entspricht den Leistungen für Asylbewerber.⁹⁹

V. Zugang zum Arbeitsmarkt

Während der sog. ausführlichen Untersuchung kann die Asylbehörde dem *Asylbewerber* ermöglichen, innerhalb der Aufnahmeeinrichtung zu arbeiten. Die Arbeitszeit darf 80 Stunden pro Monat nicht übersteigen.¹⁰⁰ Diese interne Beschäftigung kann die Renovierung oder Instandhaltung der Aufnahmeeinrichtung oder die Versorgung der Flüchtlinge umfassen. Der Asylbewerber erhält dafür einen Lohn von max. 80 % der Mindesthöhe der Altersrente. (22.800 HUF = 73,08 €) Einen richtigen Zugang zum Arbeitsmarkt stellt diese Möglichkeit also nicht dar, da die Asylbewerber nur innerhalb der Einrichtung

93 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 50, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

94 § 33 Abs. 8 FlüchtlV.

95 § 34 Abs. 1 FlüchtlV.

96 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 50, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

97 § 44 Abs. 1 FlüchtlV.

98 § 44 Abs. 2 FlüchtlV.

99 § 44 Abs. 1, 2 FlüchtlV.

100 § 21 Abs. 3 und 4 FlüchtlV.

arbeiten dürfen. Die zur Verfügung stehenden Stellen innerhalb der Einrichtungen sind gering: in Vámoszabadi sind sechs Stellen für 216 Asylbewerber und in Debrecen 25 Stellen für 773 Bewohner vorhanden. Das ist eindeutig nicht ausreichend.¹⁰¹

Der Zugang für Asylbewerber zum Arbeitsmarkt wird ab dem zweiten Jahr des Asylverfahrens ermöglicht. Nach den allgemeinen Regeln für Ausländer dürfen Asylbewerber nach Ablauf des ersten Jahres arbeiten.¹⁰²

Subsidiär Schutzberechtigte und *Asylberechtigte* haben direkten Zugang zum Arbeitsmarkt, sie dürfen ohne Arbeitserlaubnis arbeiten.¹⁰³

Personen mit vorübergehendem Schutzstatus dürfen gemäß den allgemeinen Vorschriften für Ausländer arbeiten.¹⁰⁴

VI. Zusammenfassung und Ausblick

1. Zusammenfassung

Ungarn verfügt über die notwendigen Einrichtungen, um die Grundversorgung der Flüchtlinge zu gewährleisten. Die gesetzliche Regelung kann als ausreichend betrachtet werden. In der Praxis ist es aufgrund der hohen Anzahl der Flüchtlinge schwierig, besondere Bedürfnisse von Einzelpersonen zu berücksichtigen. Es ist positiv zu bewerten, dass Ungarn sogar Taschengeld für Flüchtlinge zur Verfügung stellt, was eine individuelle wirtschaftliche Freiheit für die Flüchtlinge in den überfüllten Aufnahmeeinrichtungen bedeutet.

Kritisiert werden die Bedingungen der Flüchtlingshaft und die Tatsache, dass auch Minderjährige in überwachten Haftanstalten untergebracht werden. Sowohl während des Asylverfahrens als auch nach der Anerkennung erschweren sprachliche Hindernisse die optimale Versorgung und die Integration der Flüchtlinge.

Neben den oben erörterten Leistungen sind weitere Unterstützungen gesetzlich geregelt. Die Asylbehörde übernimmt Schul- und Kindergartenkosten und gewährt Einschulungsunterstützung, um zu ermöglichen, dass Flüchtlingskinder die Schule besuchen können.¹⁰⁵ Leider erfolgt der Unterricht in den meisten Fällen in Spezialklassen, wodurch die Integration eher als begrenzt betrachtet werden kann.¹⁰⁶ Über erfolgreiche Berufsausbildungsprogramme kann leider auch nicht berichtet werden.

101 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 47, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

102 Papp, Imre, A szuverenitás területi hatálya alatt álló személyek (külföldiek), *Kukorelli, István (Hrsg.)*, Alkotmánytan I., Alapfogalmak, alkotmányos intézmények, 2. Aufl., Budapest, 2007, S. 300.

103 § FlüchtlG; Nóra, Chronowski, 8. fejezet, A menedékjog, *Chronowski, Nóra/Drinóczi, Tímea/Petrétei, József/Tilk, Péter/Zeller, Judit (Hrsg.)* Magyar alkotmányjog III., Alapvető jogok, S. 193.

104 § 22 Abs. 1 Buchstabe d) FlüchtlG.

105 §§ 29, 30, 45 FlüchtlV.

106 Vgl. aida, Asylum Information Database, Country Report Hungary, S. 48–49, <http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary>, Stand: 23.07.2015.

Als wichtige Integrationsmaßnahme wurde der Integrationsvertrag eingeführt. Der Integrationsvertrag soll die Integrierung der internationalen Schutzberechtigten in die Gesellschaft über einen Zeitraum von zwei Jahren begleiten. Er umfasst zwei staatliche Instrumente: eine Geldleistung (Integrationsunterstützung) und eine Dienstleistung der Familienhilfestelle (*családsegítő szolgálat*). Letzteres umfasst vor allem Hilfe bei der Kontaktaufnahme zu anderen Ämtern und bei der Arbeitssuche sowie bei der Suche nach einer Ausbildung.¹⁰⁷

Darüber hinaus wird für subsidiär Schutzberechtigte und Asylberechtigte Wohnunterstützung (*lakáscélú támogatás*) in Form eines zinsfreien Darlehens für Kauf, Bau oder Renovierung der ersten Wohnung bzw. des ersten Hauses gewährt.¹⁰⁸

2. Ausblick

Als weitere Maßnahme nach der Außer-Kraft-Setzung der Dublin-III-Verordnung hat das ungarische Parlament am 6. Juli 2015 ein Gesetz über die vorübergehende Grenzschließung und die Änderung von Gesetzen in Zusammenhang mit Migration verabschiedet. Das Gesetz tritt am 1. August 2015 in Kraft.¹⁰⁹

Dieses Änderungsgesetz ist in vielen Punkten problematisch¹¹⁰ und es wird, wie der Bericht des ungarischen Helsinki Komitees formuliert, in Verbindung mit anderen Vorschriften eine „juristische Grenzschließung“ vorbereitet.¹¹¹

Aufgrund eines vorangehenden Änderungsgesetzes wird Serbien durch Regierungsverordnung als sicheres Drittland anerkannt.¹¹² Da die Asylbewerber zu 99 % über Serbien nach Ungarn kommen, wird die Asylbehörde 99 % der Asylanträge ohne sachliche Prüfung ablehnen und die Asylbewerber nach Serbien zurückschicken. Serbien ist jedoch aus flüchtlingsrechtlicher Sicht kein sicheres Drittland. Dies wird sowohl in Berichten des UNHCR als auch von Amnesty International begründet.¹¹³ Nach den neuen Regeln werden verfahrensrechtliche Garantien für ein faires Verfahren fehlen, da der Asylbewerber

107 § 61/G-K FlüchtIV i. V. m. § 32/C FlüchtIG.

108 §§ 55-58 FlüchtIV.

109 2015:CXXVII.tv., (im Weiteren: ÄndFlüchtIG), T/5416, <http://www.parlament.hu/irom40/05416/05416.pdf>, § 54 ÄndFlüchtIG.

110 Hier werden nur einige der Punkte aus dem Bericht des ungarischen Helsinki Komitees zusammengefasst.

111 Magyar Helsinki Bizottság, *Itt hamarosan „jogi határzár“ épül*, http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Itt-hamarosan-jogi-hatarzar-epul_-Helsinki-Biz-menekultugy-jogszabalyvaltozas.pdf, Stand: 24.07.2015.

112 § 2 191/2015. (VII. 21.) Korm. rend. a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról i. V. m. § 1 2015:CVI.tv. a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény módosításáról.

113 *Ambrus, Ágnes*, *Menedékjog és Magyarország – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság szemszögéből*, *Fundamentum* 2013/2, S. 66; UNHCR, *Serbia as a country of asylum – Observations on the situation of asylum-seekers and beneficiaries of international protection in Serbia*, August 2012, <http://www.refworld.org/docid/50471f7e2.html>, Stand: 23.07.2015.

ohne jegliche juristische Beihilfe beweisen muss, dass er keine Möglichkeit hatte in Serbien den Asylstatus zu erlangen.¹¹⁴

Die Erweiterung der Möglichkeit des beschleunigten Verfahrens innerhalb von 15 Tagen wird wohl eine tatsächliche Überprüfung und Untersuchung der Sachlage nicht ermöglichen.¹¹⁵

Ein weiteres Problem stellt die Änderung dar, dass Asylbewerber nicht mehr in Aufnahmeeinrichtungen aufgenommen werden müssen. Gemäß § 31 ÄndFlüchtlG kann die Asylbehörde nur das Gebiet eines Komitats (regionale Verwaltungseinheit in Ungarn) als Aufenthaltsort statt einer bestimmten Aufnahmeeinrichtung bestimmen. Weder das ÄndFlüchtlG noch die Verordnung zum ÄndFlüchtlG¹¹⁶ regelt, welche Leistungen Asylbewerber erhalten, für die als Aufenthaltsort das Gebiet eines Komitats bestimmt wird, denn die Leistungen im Rahmen der sog. finanziellen Voraussetzungen der Aufnahme werden gemäß § 20 FlüchtlV nur dann gewährt, wenn der Asylbewerber in einer Aufnahmeeinrichtung oder in Flüchtlingshaft untergebracht wird. Auch die Begründung zum ÄndFlüchtlG behandelt diese Frage nicht.¹¹⁷ Sollten keine weiteren Vorschriften erlassen werden, kommt die Verletzung von Art. 17, 18 RL 2013/33/EU in Betracht. Zwar könnten in Ausnahmefällen gemäß Art. 18 Abs. 9 RL 2013/33/EU andere Aufnahmemodalitäten als in der Richtlinie vorgesehen bestimmt werden. Voraussetzung ist jedoch, dass dadurch die Grundbedürfnisse der Asylbewerber gesichert werden. Wie dies in dem oben genannten Fall gewährleistet werden soll, ist noch unklar. Nach der aktuellen Rechtslage ist daher die Prognose des Helsinki Komitees, dass die Gefahr der Obdachlosigkeit der Flüchtlinge durch die neuen Vorschriften wachsen wird, korrekt.¹¹⁸

Es ist also abzuwarten, ob sich Vorteile aus der Grenzschießung ergeben, oder Flüchtlinge einen Weg finden, den Zaun zu »überwinden«. Auch in Zukunft wird Ungarn wohl als Eintrittsland in die Europäische Union fungieren und nur für eine begrenzte Zeit Aufenthaltsort für die Mehrzahl der eingereisten Flüchtlinge sein, da sprachliche, wirtschaftliche und kulturelle Rahmenbedingungen eine schnelle Integration erschweren.

114 Magyar Helsinki Bizottság, Itt hamarosan „jogi határzár“ épül, http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Itt-hamarosan-jogi-hatarzar-epul-_Helsinki-Biz-menekultugy-jogszabalyvaltozas.pdf, Stand: 24.07.2015.

115 § 30 ÄndFlüchtlG.

116 204/2015. (VII. 23.) Korm. rend. a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, valamint az egyes migrációs, illetve menekültügyi tárgyú és más kormányrendeletek jogharmonizációs célú módosításáról (ÄndFlüchtlV).

117 Vgl. <http://www.parlament.hu/irom40/05416/05416.pdf>, Stand: 30.07.2015.

118 Magyar Helsinki Bizottság, Itt hamarosan „jogi határzár“ épül, http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Itt-hamarosan-jogi-hatarzar-epul-_Helsinki-Biz-menekultugy-jogszabalyvaltozas.pdf, Stand: 24.07.2015.

Krasimira Sredkova, Sofia

Social Protection of Refugees in Bulgaria

Table of Content

- I. Introduction
 - 1. Statistics
 - 2. Key features
 - 3. Legal framework
 - a) Constitution
 - b) International Acts
 - c) EU-Law
 - d) Current Legislation
 - (1) Special Statutory Acts
 - (2) General Law
- II. Shelter
- III. Maintenance
- IV. Healthcare
- V. Access to the Labour Market and Education
 - 1. Access to the Labour Market
 - 2. Education
- VI. Conclusion

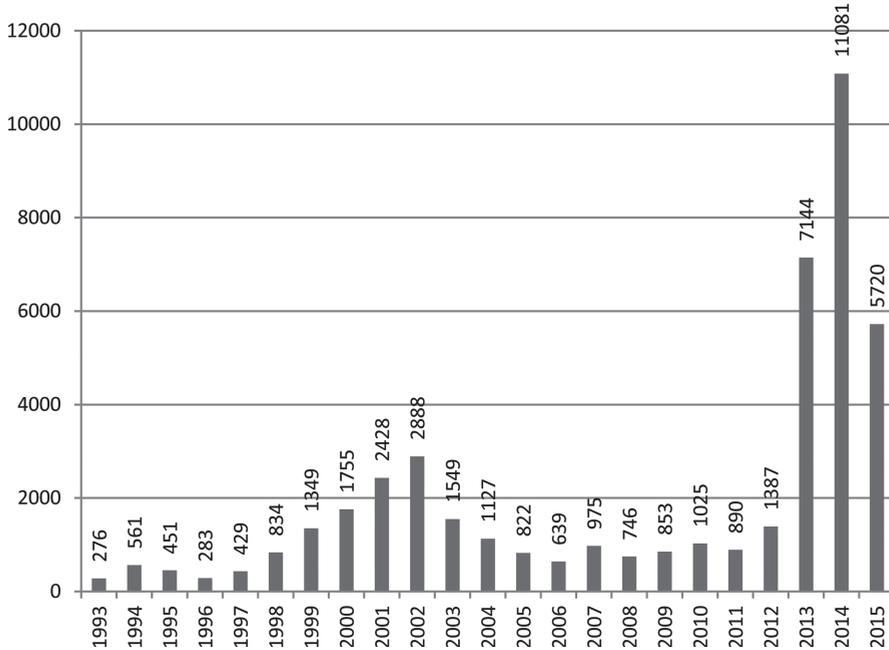
I. Introduction

Asylum and refugee policies are relatively new issues to Bulgaria. The tendency for persons to seek asylum in Bulgaria saw its start at the beginning of the 21st century and it developed especially after the so-called Arab Spring. Until then, the refugees in our country were relatively few in number.

1. Statistics

Since the spring of 2013, Bulgaria experienced an unforeseen influx of refugees from the Middle East and in particular from Syria. The Bulgarian State proved unprepared to receive more than 7000 persons looking for protection, food and shelter. In 2013, their number was 7144 and in 2014 it had increased to 11 081.¹ Data about the number of persons who have applied for refugee status is given in the table 1 below, developed by the State Agency for Refugees (SAR).

¹ See SAR information „Окуражаващи стъпки и първи резултати. Преди година започна бежанската вълна (»First steps and encouraging results. A year ago the influx of refugees began.«) – <http://www.aref.government.bg/?cat=21-chart>.

Table 1² Total Number of Applications for Asylum 01.01.1993–31.05.2015

In the period from 1 January 1993 to 31 May 2015 the biggest number of refugees arriving in Bulgaria by country of origin were from Syria (14 104 persons), Afghanistan (10 511), Iraq (7291 persons, 1967 of which stateless), Armenia (1908). Only during the period from 1 January to 31 May 2015 were they, respectively, from Syria (2544 persons), Afghanistan (1410), Iraq (1151), Pakistan (305), and Iran (66).³

2. Key features

Currently, the refugee situation in Bulgaria may be characterized by several key features:

- Lack of enough experience in regulating and implementing international and national legal systems. Particularly in the field of social protection there is also no case law available. The case law at hand is related mainly to the procedure of granting the respective status;
- Lack of the necessary sociological, psychological, economic and other research to identify the problems and offer tools for solving them;
- Very difficult economic situation in the country, which does not even allow efficient social protection to »regular« Bulgarian citizens;

² See <http://www.aref.government.bg/?cat=21-chart>.

³ See <http://www.aref.government.bg/?cat=21-chart>.

- Influx of a huge number of refugees, and individuals who claim to be such, without their fulfilling the requirements as laid down in the Convention relating to the Status of Refugees;
- Huge number of persons entering the country illegally;
- Use of Bulgarian territory only as a means to transfer to other countries in Central and Western Europe.

One may say that in Bulgaria there is no solid social policy with respect to these persons. The government institutions and civil society organisations are in a constant process of searching for efficient statutory and practical solutions. The implementation of the Emergency Measures for Addressing the Crisis created the first conditions for resolving the most pressing problems. The required infrastructure was established to accommodate about 6000 persons. The conditions were created for meeting the main needs of those accommodated in the respective facilities (sanitary-hygiene, basic public utility services, food), medical care was provided and access to the procedure for being granted asylum was given. With the acquired mobile facilities and technical equipment it is possible to prepare places for accommodation outside the SAR Centres.⁴ This, however, is only the beginning of a lengthy and complex process, which for the Bulgarian State is difficult to handle on its own.

3. Legal framework

The legal framework for refugees, in particular with a view to their social protection, is set out in several categories of statutory acts:

a) Constitution

Its *constitutional basis* is formed by a number of provisions in the Constitution of the Republic of Bulgaria (Const.) with respect to the nature of the Bulgarian State and the fundamental rights of citizens. This refers first of all to the objective, as proclaimed in the Preamble to the Constitution, for Bulgaria to be built as a *welfare state*.⁵ Besides that, the provisions of Art. 27 Const. with respect to the rights of foreign nationals should be specifically indicated, and in particular the right of asylum. Social protection is mentioned in Art. 16 referring to the protection of labour, Art. 47 referring to the right of children to special protection and support, Art. 48 referring to the right to work, Art. 51 referring to the right to social security and social assistance, Art. 52 referring to the right to health insurance and medical care, Art. 53 referring to the right to education, *etc.*

4 See the information of the SAR First steps and encouraging results. A year ago the refugee's wave began – <http://www.aref.government.bg/?cat=21-chart>.

5 See Мръчков, В. Осигурително право. 6. изд. С.: Сиби, 2014, 49–50.

b) International Acts

Under Art. 5, para. 4 Const., *the international acts*, ratified by Bulgaria, implemented for Bulgaria and promulgated in the State Gazette, have direct effect and precedence over the possibly contradicting acts of Bulgarian national law, with the *UN Convention on the Status of Refugees* bearing the main significance in this context.

c) EU-Law

As an EU Member State, Bulgaria is bound also by *EU law*. Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (Qualification Directive), 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, were transposed into the Bulgarian legislation via the Law on Asylum and Refugees.

Since the beginning of 2014, Bulgaria has applied Regulation (EU) No. 604/2013 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 (Dublin III Regulation).

The implementation of Regulation (EU) No. 603/2013 of the European Parliament and of the Council (EURODAC Regulation) should start in mid-2015. With this in view, an inter-institutional working group has been established with the aim to assess the readiness of Bulgaria to introduce the new requirements of this Regulation, as well as to make proposals for amendments in the legislation where necessary;

d) Current Legislation

The legal acts of the *current legislation* concerning the legal status of refugees in Bulgaria may be divided into two main groups.

(1) Special Statutory Acts

One group constitutes the *special* statutory acts. They refer to the procedure for admission, accommodation and general legal status of refugees. Essential among them is *the Law on Asylum and Refugees (LAR)*. Special rules have been established also in *the Law on Bulgarian Identification Documents* and *Implementing Regulations for the Law on Bulgarian Identification Documents*.

(2) General Law

Social protection of refugees has been regulated by the general laws concerning the different forms of such a protection. These are the Employment Promotion Act, the Social Assistance Act (SAA), The Health Insurance Act (HIA), etc.

4. State Agency for Refugees

The main specialised government authority with competency of the admission, accommodation etc., of refugees is the *State Agency for Refugees* with the Council of Ministers. Its activity, structure, organisation of activity and its composition is laid out in the Rules of Procedure, adopted by the Council of Ministers.

As referred to in Art. 53 LAR, the main functions of the Agency include: organisation of the admission and temporary accommodation of foreign nationals who have applied for being granted a status or who have been granted protection within the territory of the Republic of Bulgaria, and assistance to applicants with adapting to Bulgarian conditions; organisation of Bulgarian language courses and vocational training courses; organisation of the investigation and clarification of the facts and circumstances relating to an asylum application lodged; issuance of documents for certification purposes; organisation of activities relating to the provision of social, medical and psychological assistance to foreign nationals who have applied for status or who have been granted protection; assistance with the integration of foreign nationals who have been granted protection; execution of public awareness activities on refugee issues, and organisation of fundraisers and in-kind aid charitable events, etc. A lot of these activities are carried out in cooperation with the Bulgarian Red Cross (BRC), charity organisations and other NGOs.

The territorial units of the SAR are:

- *Transit centres*: they deal with registrations, accommodation, medical examinations; they also conduct proceedings for determining whether the State has jurisdiction to deal with applications as well as accelerated proceedings for illegally residing foreign nationals. These centers organize and prepare the activities for the registration and accommodation of aliens asking for international protection; they organize and coordinate the activities for obligatory medical tests, effect accelerated procedures, etc.
- *Registration-and-admission centres*: for registration, accommodation, *medical* examination, social and medical support; these centres conduct also proceedings for determining whether the State has jurisdiction to deal with the application for being granted a status, and the proceedings for granting a status to foreign nationals;
- *Integration centres*: they are competent to provide Bulgarian language training, vocational training and other activities necessary for the integration of foreign *nationals* seeking protection or who have been granted protection in the Republic of Bulgaria.

Alongside these specialised bodies, the *general authorities in the field of social protection* are also competent in the area of social protection of refugees – i. e. the National Employment Agency (NEA), the Social Assistance Agency (SAA), etc.

5. *Types of special protection*

According to the Law on Asylum and Refugees in Bulgaria, four types of special protection to foreign nationals and stateless persons are being granted:

a) Asylum (Art. 27, para. 2–3 Const.; Art. 7 LAR)

It is being granted by the President of the Republic to foreign nationals persecuted due to their convictions or activity in advocating internationally recognised rights and freedoms, as well as in cases where, in the President's judgement, this is necessitated by State interests or special circumstances;

b) Refugee status (Art. 8 and Art. 10 LAR)

It is being granted to a foreign national who has a well-founded fear of persecution due to his/her race, religion, nationality, affiliation with a specific social group or political opinion and/or belief, who is outside his/her country of origin, and who, for those reasons, cannot or does not wish to avail him/herself of the protection of that country or return there. Refugee status shall also be granted to any foreign national who is within the territory of the Republic of Bulgaria and has been recognised as refugee under the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees. The spouse of a foreign national who has been granted refugee status and their children, if they are minors or underage and are not married, insofar as this is compatible with their personal status, shall also be considered as refugees. Refugee status is granted by the Chairperson of the State Agency for Refugees (Art. 48, para. 1, item 1, LAR). In the 1993–2015 period, 7133 persons received refugee status in Bulgaria;

c) Humanitarian status (Art. 9 LAR)

It is granted by the Chairperson of the SAR to a foreign national forced to leave, or to stay outside his/her country of origin because of facing a real danger of severe encroachment in such state, such as death penalty or execution; torture or inhumane or degrading treatment, or punishment; severe and personal threats to his/her life or his/her person as an individual with civil legal status as a result of violence arising out of situations of a domestic or international armed conflict, as well as for other reasons of humanitarian nature. Humanitarian status is being granted also to the spouse of a foreign national who has been granted humanitarian status and to their children who are minors or underage and are not married, insofar as this is compatible with their personal situation. This is subsidiary protection according to the EU Directive

(Art. 2, »c« and »e«). In the 1993–2015 period such status has been given to 8905 persons;

d) Temporary protection (Art. 11 LAR)

It is being granted in the event of a mass influx of foreign nationals who are forced to leave their country of origin or residence as a result of an armed conflict, civil war, foreign aggression, large-scale violations of human rights or violence within the territory of that state or in a specific area thereof and who, for those reasons, cannot return there. Temporary protection shall be provided for the duration specified under the Resolution of the Council of the European Union.

In general, persons who have been granted asylum, been given refugee status or humanitarian status are equal in terms of legal status in Bulgaria.

6. Procedure

The procedure for granting the respective status of special protection is regulated in Chapter VI of LAR. It is launched upon application by the interested person and is processed in the SAR. The respective status is granted by the Chairperson of SAR, and the right of asylum is granted by the President of the Republic.

Persons who have been granted asylum or refugee status in Bulgaria have the same rights and obligations as ‘regular’ Bulgarian nationals.

According to Art. 46 of the Law on Bulgarian Identification Documents, foreign nationals who have been granted refugee status, humanitarian status or asylum and who have completed 14 years of age shall be issued with Bulgarian identification documents on the basis of an application filed with the respective Ministry of the Interior’s Directorate stating the permanent address of the applicant.

II. Shelter

Bulgaria is facing serious difficulties in providing suitable shelter to its refugees due to insufficient and not always appropriate facilities. As mentioned above, the number of asylum applications in 2013 was 7144, and in 2014 it had increased to 11 081. According to data as per beginning of July, 30–40 persons seeking to receive the corresponding status were placed in the respective centres on a daily basis.⁶

6 See <http://pik.bg>

Foreign nationals are accommodated mainly in three categories of centres:

1. Transit centre

The purpose of these centres is registration, accommodation, and conducting the proceedings for granting a refugee status in border regions. In Bulgaria there is one such centre at the Bulgarian-Turkish border – in the village of Pastrogor, Haskovo Region.

2. Registration-and-admission centre

In these centres, registrations are carried out, accommodation is provided, and the proceedings for granting a refugee status within Bulgaria are conducted.

3. Temporary accommodation centre

Only applicants for acquiring status are accommodated there, while the procedures are implemented in the registration-and-admission centres in Sofia. These centres do not perform procedures for giving the correspondent status.

There is a growing number of asylum seekers who come directly to the SAR Centres without documents, i. e. have not been detained at the border. They are not listed with the National Service Border Police and are not registered under such terms. This tendency increased in August 2014: some 162 foreign nationals who had illegally crossed the border submitted applications for protection directly in the centres.

After expiry of the six-month period for obligatory measures, a large group of detainees get released from the Centres of the Migration Agency. A couple of days prior to that most of them file applications for protection, in order not to be moved out. This places an additional burden on the SAR in cases where big groups arrive in its centres, as the asylum seekers are obliged to stay in the centres.

III. Maintenance

The accommodation of persons in the different centres is financed from the State budget. Pursuant to the Council of Ministers Decree No. 13/2014, BGN 4 750 000 were provided for purchasing foodstuffs by the end of 2014. In case the allocated funds are exhausted, provisioning with foodstuffs is effected based on a contract for donation signed with the BRC – the BRC endows the centres with foodstuffs.

The main source of funds for covering the living costs in Bulgaria, like in all modern states, is work within the context of an employment relationship or a different form of legal relationship. But this is only possible after receiving

an acknowledged status. Therefore, the refugees are also given the opportunity to start employment, which will be covered below (see item 15).

The State Agency for Refugees assists aliens seeking protection with the solving of social and psychological problems after their accommodation. During the status determination procedure, refugees receive monthly food benefits in the amount equal to the approved guaranteed minimum monthly income in the Republic of Bulgaria. At the moment, this is BGN 65 (32,50 Euro).

Funds for covering the subsistence costs in difficult life situations are provided also through the social assistance system. It is a tool to guarantee the social security of individuals, families and cohabitants who, due to health, age, social and other reasons beyond their control, are unable to meet their basic necessities of life on their own through their work or through income accruing from property they own, or with the help of persons whose dependants they are by law, as well as persons who – following a needs assessment – have been found to require guaranteed support as regards social inclusion and independent living (Art. 3 SAA).

Social assistance for asylum seekers is ensured by the State Agency for Refugees under the conditions and procedure applicable to Bulgarian nationals. Social benefits are granted on the basis of a social interview whose purpose is the assessment of the individual needs of each refugee. The support rendered to asylum seekers is aimed at securing the social protection of the most vulnerable groups – the sick, the disabled, the elderly, young children, single parents, etc. The needy are granted lump-sum benefits funded from the State budget and in-kind aid (food, clothes, shoes, bed linen, etc.) provided as humanitarian aid by charity organisations (BRC, »CARITAS – Bulgaria«, etc.).

For the purpose of coordinating the efforts made by the organisations working with refugees, the State Agency, jointly with UNHCR, the Refugee-and-Migration Service of BRC, the Bulgarian Helsinki Committee and the Council of Refugee Women, has introduced a refugee assistance card on which each organisation enters information about the assistance provided: aid, medicines, social services, Bulgarian language courses, and vocational training.

Besides Bulgarians and foreign nationals with a long-term or permanent residence permit in the Republic of Bulgaria, Art. 2, para. 1 and 6 SAA explicitly also covers – among those entitled to social assistance – foreign nationals who have been granted asylum, refugee status or humanitarian status, and persons entitled to temporary protection. Like Bulgarian nationals and under the same conditions the considered categories of individuals are entitled to receiving cash benefits or in-kind assistance for meeting their basic necessities of life and for the provision of social services.⁷ The terms and con-

7 See Средкова, Кр. Социално подпомагане. С.: Сиби, 1998, 9–54.

ditions for this are laid out in the Implementing Regulations for the Social Assistance Act.

Monthly *cash benefits* are provided to individuals who have finances below a specific minimum income as set by the government and are unable to meet their basic necessities of life on income accruing from property they own, or with the help of the persons whose dependants they are by law. The amount of these benefits is defined as the difference between the specific minimum income, defined by the Rules on the Implementation of the Social Assistance Act (taking into consideration age, family status, health condition, etc.) and the actual income of the assisted individual. Furthermore, lump-sum benefits may be provided for meeting incidental needs – due to illness, natural disasters, etc.

Refugees who have a certified level of disability have the right to resort to social benefits, disability aids (wheelchairs, crutches, hearing aids, etc.) and services envisaged for Bulgarian nationals, including a disability pension. For the purpose of supporting the integration of newly recognized refugees or humanitarian status holders in the Republic of Bulgaria, a variety of support measures and services are provided to these persons: information, social counselling, etc. An important component of the Refugee-and-Migration Service of the Bulgarian Red Cross (RMS of the BRC) is the granting of financial aid for a 10-month period to aliens who have been granted refugee or humanitarian status and who meet the conditions for being granted assistance that is granted to socially disadvantaged Bulgarian nationals. The financing of activities is ensured by funds under the UNHCR Programme. The humanitarian aid (financial integration aid included) provided by the SA Refugees and the BRC are not considered as income when establishing the access to social and family benefits under the Law on Social Assistance and the Law on Family Allowances.

Aliens who have been granted refugee or humanitarian status have the right to family allowances under the Law on Family Allowances, the conditions and procedure applicable to Bulgarian nationals.

Social services are provided to individuals who due to health, age, and other reasons, are unable to meet their basic everyday necessities. Such services include soup kitchens, meals-on-wheels, etc. They are provided after assessment of the social situation of persons in question.

In order to organise the social assistance activities for refugees, a *Social Activities and Adaptation Directorate* was established at the beginning of 2014 in SAR, with 9 social workers in Sofia and several social workers and psychologists in the regional admission centres in the town of Harmanli and the village of Pastrogor. Measures have been taken for speedy training of social workers under the UN High Commissioner for Refugees and BRC, and later also with the help of the Israeli Humanitarian Organisation IsraAID. Training by the European Asylum Support Office is also envisaged.

Special attention is paid to children. Professional assistance, individual work and specialised intercultural training is provided to persons working with unaccompanied refugees who are minors or underage. In order to create a favourable environment meeting the best interests of the child, respecting the rights of children and limiting contact with risk groups, the Registration-and-Admission Centre in Banya village has been designated as a specialised centre for unaccompanied children and women with children (single parent families). In the Centre, unaccompanied minors and underage children are accommodated separately and are subject to specialised care.

IV. Healthcare

According to Art. 52, para. 1 Const., Bulgarian citizens have the right to health insurance guaranteeing them affordable medical care, and to the use, at no charge, of medical services under the terms of and according to a procedure established by law. The issues of ensuring access to medical assistance for aliens who seek or have been granted protection are of key importance in terms of their health status and the quality of their life in the host country. The Bulgarian legislation in this area requires regular payment of health insurance contributions in order to avoid any discontinuation of the rights of health-insured persons. The health insurance rights and obligations of aliens who seek or have been granted protection are linked to their health insurance situation during the status determination procedure.

The State Agency for Refugees, following the accommodation of asylum seekers in the Registration-and-Reception Centres for Refugees, conducts compulsory medical checks and examinations in conformity with a Letter by the Ministry of Health (AIDS, syphilis, parasitoses, malaria). These medical examinations are aimed both at preserving the health and life of aliens who seek or have been granted protection and at ensuring the protection of public health. There are medical facilities at the Registration-and-Reception Centres, with isolation wards for persons with contagious diseases and asylum seekers who need everyday medical care and observation. Where necessary, medicines for the treatment of urgent cases are secured.

There is an agreement between the SAR and the Infectious Diseases Hospital regarding the diagnosis and treatment of asylum seekers whose state of health requires specific medical assistance. The State Agency for Refugees provides the “social assistant” service for the purpose of accompanying aliens to hospitals. In rare cases, when additional payment for medical services has to be made outside the basic package guaranteed with the budget of the National Health Insurance Fund, the SAR seeks the support of various sponsors.

Besides Bulgarian nationals and foreign nationals with a long-term or permanent residence permit in Bulgaria, also refugees or persons who have been granted humanitarian status or a right of asylum are *covered by the compulsory health insurance* (Art. 33, para. 1, item 4 HIA). The obligation for health insurance coverage for these persons starts as of *the date of initiation of a pro-*

cedure for granting the respective status (Art. 34, para. 1, item 3 HIA). The particularity of this insurance coverage is that *the health insurance contributions* for these persons shall be paid from the State budget (Art. 40, para. 3, item 7 HIA).⁸

In their capacity as health-insured persons, the refugees, persons with humanitarian status and persons with a right of asylum shall be entitled *to receive medical care within the scope of the basic package of health care measures* guaranteed by the budget of the National Health Insurance Fund; *to choose a doctor* from a primary medical care facility; *to receive emergency care wherever they may need it, etc.* (Art. 35, para. 1 HIA).⁹

Besides the indicated health insurance protection, it should be noted that since 15 May 2014 the initial medical care services to refugees in the new admission centres Harmanli and Voenna Rampa have been provided by the international organisation *Doctors without Borders*. In all other centres there are also *doctors and nurses*, some of whom are of Arab origin. Doctors without Borders have refurbished and provided equipment for the medical units in Harmanli, Vrajdebna and Voenna Rampa, which are in very good condition. In line with a Council of Ministers' Decree in May 2015, BGN 343 000 were allocated for the provision of medical staff in the new centres. There are four teams already working, including a psychologist, a doctor, nurses and a dentist.¹⁰

Besides that, two special motor vehicles with medical equipment have been provided for the regional admission centres in Sofia and Harmanli; packages with the basic essentials (baby food, diapers, etc.) to the amount of BGN 79 197 have also been provided; as well as medicinal products and medical consumables to the amount of BGN 78 760.¹¹

In order to improve the conditions in the SAR Centres, to strengthen the health of the persons accommodated there and to promote sports activities and open air activities, playgrounds and sports grounds have been built.

V. Access to the Labour Market and Education

I. Access to the Labour Market

One of the major goals in the process of integration of refugees in Bulgaria is to ensure the conditions in order for refugees to achieve self-sufficiency, self-subsistence, the capacity to contribute, by means of their potential, labour and skills, to the overall development of the society in which they live. In accordance with the Asylum and Refugees Act, the SAR, either independently

8 See on these issues Средкова, Кр. Осигурително право. 4. изд. С.: Сиби, 2012, р. 227; Мръчков, В. Ор. cit., р. 450.

9 See Средкова, Кр. Осигурително право, 525–534; Мръчков, В. Ор. cit., 470–476.

10 See in details <http://www.aref.government.bg/?cat=2>.

11 Ibidem.

or jointly with the local authorities and administration, the BRC and other NGOs, can organize auxiliary labour activities, by means of which aliens who seek or have been granted protection are offered access to training with a vocational and labour performance focus. Pending the status determination procedure, aliens who have applied for refugee or humanitarian status are entitled to labour activities at the centres of the SAR. In the area of employment and professional qualification, the Refugee Integration Centre facilitates the refugees' integration into the Republic of Bulgaria by means of Bulgarian language training; professional training and re-training courses; assisting refugees with finding a job through the employment offices. The Centre ensures access to training for both aliens who have been granted protection and to those who are still undergoing the status determination procedure.

As indicated above, the main source for acquiring funds to cover the living costs is the work performed by the person. Therefore, the Bulgarian State is making efforts to provide an opportunity for refugees to access the labour market. They may be employed in the same way as Bulgarian nationals. Pursuant to Art. 70 (3) and Art. 18 (3) of the Employment Promotion Act, there is no requirement for a work permit to be held by aliens who have been granted asylum or refugee or humanitarian status.

After receipt of the decision granting the status and the identity document, aliens who have been granted refugee or humanitarian status have the right to register as unemployed at the »Employment Office« directorates. This registration has to be effected in person either at the address of permanent residence indicated on the person's ID or at the current address indicated on a document issued by the municipality.

Individuals, who actively seek employment, including aliens who have been granted protection, are entitled to: mediation services for the purpose of information and finding a job; involvement in employment programmes and measures; professional counselling and development; vocational and motivation training; grants for training aimed at acquiring professional qualifications. Concerning the professional and employment performance of refugees the Agency for Refugees together with the Employment Agency (EA) has been organising information meetings, where the NES acts as a job broker, creates profiles in line with the educational and qualification characteristics of those interested and organises specialised job fairs in order to facilitate direct negotiation between employers and refugees. The staff of the National Employment Agency are present on a permanent basis in the accommodation centres, they deliver information campaigns in several languages, study the opportunities and the needs of the refugees, organise job fairs and meetings with individual businessmen. Unfortunately, not many refugees have, so far, shown any particular interest in starting a job. As per end of August 2014, only 48 refugees registered with the labour offices as jobseekers. In the last four months of 2014, 19 refugees signed employment contracts in different municipalities across the country. They were, for instance, hired as tailors,

knitting machine operators, cutters, sewing machine mechanics, cooks and bellhops in a hotel.

The problems in the area of employment related to aliens who have been granted refugee or humanitarian status are very specific and concern a variety of aspects governing their lives: lack or insufficient knowledge of Bulgarian; lack of documents certifying their educational background or professional qualification; lack of documents certifying years of service and, above all, years of service in Bulgaria; discriminatory attitude by some employers; cultural and religious differences, in particular with regard to the employment of women in Muslim families; insufficient knowledge of the rights and obligations set forth in the labour legislation.

2. Education

Special attention is paid to the education of refugees, and especially to the education of children. It is important for later being able to take part in the labour market, and primarily for their personal development. The access to and active involvement of refugees in the variety of forms and degrees of education is a guarantee for their successful adaptation and integration in Bulgaria. While in most cases education is perceived as related to children, in the case of refugees the access to education – basic, secondary, vocational or higher, concerns, to the same extent, both refugee children and refugee adults. Since the beginning of 2014, there have been separate class rooms in all centres for refugees. Suitable conditions for training have been created, and all children and adults willing to receive training are included in **Bulgarian language courses**. In some accommodation units, children who are not of school age may attend **daycare facilities**.

Pursuant to Article 53, para. 3 of the Bulgarian Constitution, basic and secondary education at state and municipal schools is free of charge. The right of refugee children to education is recognized in Art. 26 LAR and in Ordinance No. 3 of 2000 of the Minister of Education and Science. Refugee children aged up to 18 are entitled to full access, training and education at state and municipal schools in the Republic of Bulgaria. Pending the status determination procedure and after being granted refugee or humanitarian status, refugee children do not pay tuition fees and have the same rights as Bulgarian nationals in respect of training at state and municipal schools.

The regulation of the procedure for the referral of refugees to schools and their enrolment takes into account some specific aspects of their education that are related to: the differences between the Bulgarian educational system and the one in the country of origin; the lack of knowledge or insufficient knowledge of the Bulgarian language; the lack of documents certifying the educational degree completed. Upon completion of the Bulgarian language training and the examination at the Integration Centre for Refugees, refugee children sit for an examination at the Regional Education Inspectorate, which is aimed at determining their level of knowledge and referring them to en-

rolment in Bulgarian schools. Commissions of experts, representatives of the Pedagogical Consultation Offices and the SAR are set up with the Regional Education Inspectorates of the Ministry of Education and Science for the purpose of certifying the level of knowledge acquired by refugee children. These commissions hold interviews with the refugees; determine the conformity of the refugee children's competence with the educational minimum for the relevant school year; refer them to a certain school taking into account the district of residence, their wishes, capacity, age and health status.

The Refugee-and-Migration Service of the BRC renders financial support and assistance to refugee children and their parents for the provision of the necessary textbooks, training aids and materials. In addition, the following have been secured within the framework of the projects implemented by RMS with BRC: tuition for subject areas which the children have difficulties with; monthly food allowances for refugee children attending Bulgarian schools; summer children camps with intensive Bulgarian language learning; preparation for the admission exams for Bulgarian higher schools, and other services.

After graduating from secondary schools, refugees have the right to continue their education at higher educational establishments under the same conditions and procedure as Bulgarian nationals.

As far as the higher education schools are concerned, the training of foreign nationals has been arranged for in the Regulation on the State requirements for the admission of students to higher education schools in the Republic of Bulgaria dating from 2000. Pursuant to Art. 11, para. 2, item 2 of this Regulation, also persons with a refugee status are entitled to apply for training under the terms and conditions for admission of Bulgarian nationals to Bulgarian higher education schools.

VI. Conclusion

As can be seen from the above, Bulgaria has little experience in receiving and integrating refugees into its society. The State makes regulatory and other efforts to solve this major problem – by building more and better facilities, by educating Bulgarians in a way to properly receive refugees, etc. It will also need to establish legal standards for accommodation. This however, will take time and, above all, requires the relevant economic capacity.

The tasks to be tackled by the Bulgarian State in this area have been defined in a specific document, namely the Objectives of the State Agency for Refugees with the Council of Ministers in 2015¹². As public policy objectives the following targets have been set:

- Improve the quality of implementing the procedure for granting protection by reaching the common European protection standards through

12 Вж. <http://www.aref.government.bg/?cat=8>.

- implementation of the EU recommendations set out in the Stockholm Programme;
- Increase the capacity for admission and accommodation of persons seeking protection and reach the common European protection standards;
 - Improve the living conditions of persons accommodated in the SAR territorial units;
 - Harmonize national legislation with EU standards;
 - Organize a series of measures to support the adaptation process and initial integration of foreign nationals seeking or having been granted protection;
 - Efficient cooperation with the European Asylum Support Office;
 - Active participation in the activities of EU institutions in the field of asylum and practical cooperation with the Member States;
 - Efficient management and absorption of funds from the European Refugee Fund;
 - Participate in the implementation of activities of the Multiannual programme of the »Asylum, Migration and Integration« Fund 2014–2020;
 - Improve the monitoring and analysis of the situation under the aspect of corruption risk at the SAR.

For the implementation of each one of the objectives specific measures have been planned, based on the requirements of Directive 2013/33/EU.

One important condition for achieving the objectives is good knowledge of the legislations and practices of other European countries, and in particular of countries experiencing a major influx of refugees, as is the case with Bulgaria.

Sozialer Schutz für Flüchtlinge in der Türkei

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Rechtslage
 - 1. Begriffsbestimmung
 - a) Internationaler Schutzstatus
 - b) Vorübergehender Schutzstatus
 - 2. Antrag und Verfahren
- III. Sozialer Schutz und Zugang zum Arbeitsmarkt
 - 1. Internationaler Schutzstatus
 - a) Bildung
 - b) Deckung des Lebensunterhalts und ergänzende Leistungen
 - c) Gesundheitsversorgung
 - d) Zugang zum Arbeitsmarkt
 - 2. Vorübergehender Schutzstatus
- IV. Unterbringung
- V. Zusammenfassung und Ausblick

I. Einleitung

In den letzten Jahren hat die Zuwanderung in die Türkei zugenommen. Während die Zahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse im Jahr 2010 noch bei 182 301 lag¹, war im Jahr 2013 ein Anstieg auf 352 643 zu verzeichnen.² Darüber hinaus haben die jüngsten politischen Entwicklungen und Veränderungen in den Nachbarstaaten dazu geführt, dass die Türkei verstärkt als Transit- wie auch Aufnahmeland für Flüchtlinge und Asylsuchende in Erscheinung getreten ist. So hat die Türkei im Jahr 2014 die meisten Flüchtlinge aufgenommen.³ Der Großteil der Flüchtlinge kommt aus Syrien:⁴ Nach den offiziellen Zahlen der UNHCR für Juni 2015 liegt die Zahl der syrischen Flüchtlinge insgesamt bei 1 773 709.⁵

1 Beispielsweise für Aufenthaltszwecke wie Familienzusammenführung und Arbeitsaufnahme. Statistiken zu entnehmen unter: http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri_363_378.

2 *European Commission*, Turkey Progress Report 2014, S. 64.

3 Vgl. UNHCR, Global Trends 2014, S. 2.

4 Im Jahr 2014 sind 78 703 Flüchtlinge und Asylsuchende aus anderen Ländern (größtenteils aus dem Irak, Iran und Afghanistan) in die Türkei eingereist. Vgl. UNHCR, Turkey, External Update 28 January 2015, S. 4, zu entnehmen unter: [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/unhcr_turkey_operational_update_2015_01_28_\(3\).pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/unhcr_turkey_operational_update_2015_01_28_(3).pdf) (13.07.2015).

5 Vgl. UNHCR, Turkey, External Update 30 June 2015, S. 1, zu entnehmen unter: http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/unhcr_turkey_external_update_-_june_2015.pdf (03.08.2015).

Im Zeitraum 4/2011–11/2014 sind der Türkei Ausgaben i.H.v. \$ 4,5 Mrd. entstanden, die Höhe ausländischer Hilfen liegt für diesen Zeitraum bei \$ 245 Mio. Vgl. *ORSAM*, Bericht Nr. 195, 1/2015, S. 7, zu entnehmen unter: http://www.orsam.org.tr/tr/trUploads/Yazilar/Dosyalar/201518_rapor195tur.pdf (13.07.2015). Aktuell liegen die Ausgaben bei \$ 5,6 Mrd. (internationale Hilfen: \$ 399 Mio.), vgl. <https://www.afad.gov.tr/tr/IcerikDetay1.aspx?IcerikID=747&ID=16> (03.08.2015).

Das bestehende türkische Rechtssystem war den neuen Herausforderungen, die mit der stetig steigenden Zuwanderung einhergingen, nicht gewachsen. Insbesondere wurden die einschlägige Ausländer- und Migrationsgesetzgebung einschließlich der untergesetzlichen Regelungen⁶ den von der Türkei in völkerrechtlichen Verträgen eingegangenen Verpflichtungen sowie den Verpflichtungen im Rahmen des Beitrittsprozesses in die EU hinsichtlich der Übernahme des Besitzstandes nicht gerecht.

Die Grundlage für eine Umgestaltung des bestehenden Rechts wurde mit dem Nationalen Aktionsplan zur Übernahme des *acquis* im Bereich Asyl und Migration⁷ gelegt, der im Rahmen des Nationalen Programms zur Übernahme des Besitzstandes der EU von 2003⁸ erarbeitet wurde. Zudem stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in mehreren Flüchtlings- und Asylangelegenheiten Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention fest, so dass auch die Rechtsprechung des EGMR Einfluss auf die neuere Gesetzgebung ausgeübt hat.⁹

Am 04.04.2013 schließlich verabschiedete das türkische Parlament das *Gesetz über Ausländer und Internationalen Schutz*, Gesetz Nr. 6458, welches am 11.04.2013 im Gesetzblatt veröffentlicht wurde.¹⁰ Das Gesetz hat insbesondere zum Ziel, ein Migrationssystem einzuführen, das internationalen Standards gerecht wird. Darüber hinaus sollen die zur Bekämpfung irregulärer Migration erforderlichen Rechtsgrundlagen gestärkt sowie ein effektives und widerspruchslloses Verwaltungsverfahren bei regulärer Migration geschaffen werden.¹¹

Mit dem Gesetz Nr. 6458 wurde nicht nur ein reformiertes Ausländerrecht sowie eine neue Rechtsgrundlage für Asylangelegenheiten geschaffen, sondern es wurde mit der Generaldirektion für Migrationsverwaltung¹² auch eine neue, dem Innenministerium zugeordnete Behörde errichtet, in deren Zuständigkeit die Anwendung und die Umsetzung des neuen Rechts liegen.

II. Rechtslage

Zweck des Gesetzes ist es, die Einreise, den Aufenthalt und die Ausreise von Ausländern¹³ sowie die Grundsätze und das Verfahren hinsichtlich des

6 Hierzu im Überblick vgl. *Uyanık*, Das neue türkische Ausländer- und internationale Schutzgesetz, Informationsbrief der DTJY, Jhrg. 23 (2013), S. 21, 22 f.

7 İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, zu entnehmen unter: [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(1\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(1).pdf) (13.04.2015).

8 Beschluss 2003/5930 des Ministerrats v. 23.06.2003, Resmi Gazete v. 24.07.2003, Nr. 25178 (Mük).

9 *Ekşi*, The New Turkish Law on Foreigners and International Protection: An Overall Assessment, 2014, S. 26 f.

10 *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*, Resmi Gazete v. 11.04.2013, Nr. 28615. Das Gesetz ist in seiner Gesamtheit ein Jahr nach seiner Veröffentlichung, nämlich am 11.04.2014 in Kraft getreten, vgl. Art. 125. Für die deutsche Übersetzung siehe *Meray-Tümer*, ZAR 2013, S. 1 ff.

11 Vgl. Allgemeine Gesetzesbegründung, S. 10.

12 *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*.

13 Gemäß Art. 3d des Staatsbürgerschaftsgesetzes (Gesetz Nr. 5901, Resmi Gazete v. 29.05.2009, Nr. 27256) sind Ausländer Personen, die nicht die türkische Staatsbürgerschaft besitzen. Vgl. auch § 3ü Gesetz

Umfangs und der Umsetzung des Schutzes für Ausländer, die in der Türkei internationalen Schutz beantragt haben, zu regeln (Art. 1¹⁴). Letztere sind Flüchtlinge, bedingte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus (Art. 3r). Vom Anwendungsbereich des Gesetzes werden neben Personen, die den Status als Flüchtling, als bedingter Flüchtling oder den subsidiären Status innehaben, auch solche Personen erfasst, denen ein vorübergehender Schutzstatus verliehen wurde (Art. 2 I). Schließlich enthält das Gesetz Regelungen zur Errichtung sowie den Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion für Migrationsverwaltung (Art. 1, 103 ff.).

Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen sind die Regelungen betreffend Ausländer, die in der Türkei internationalen Schutz beantragt haben, und Ausländer, die einen vorübergehenden Schutzstatus haben.¹⁵ Die soziale Absicherung dieses Personenkreises ist an den jeweiligen Status geknüpft. Daher erfolgt zunächst eine nähere Beschreibung der im Gesetz unterschiedenen Gruppen von Flüchtlingen. Sodann wird ein Überblick über das Verfahren gegeben. Im Anschluss werden die jeweiligen Sozialleistungen, der Zugang zum Arbeitsmarkt und Bildungssystem sowie die Regelungen hinsichtlich der Unterbringung von Flüchtlingen aufgezeigt.

1. Begriffsbestimmung

a) Internationaler Schutzstatus

Der Begriff *Flüchtling* orientiert sich am Art. 1 A der *Genfer Konvention*¹⁶. Als *Flüchtling* erfasst das Gesetz solche Ausländer aus europäischen Staaten, die sich als Folge von Ereignissen „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ außerhalb dieser Staaten befinden und nicht in diese zurückkehren können oder wollen (Art. 61).¹⁷

Nr. 6458 und im Umkehrschluss: Art. 66 I der türkischen Verfassung. Im Folgenden: TrV.

14 Artikel ohne Gesetzesangabe sind solche des Gesetzes Nr. 6458. Für die Türkei verbindliche Internationale Abkommen bleiben neben dem Gesetz Nr. 6458 anwendbar (Art. 2 II).

15 Einreise, Aufenthalt und Ausreise von Ausländern allgemein (sog. *reguläre Migration*) bleiben außer Betracht. Hierzu *Eksi* (Fn. 9), S. 53 ff.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass das Gesetz sechs verschiedene Arten des Aufenthalts geregelt hat: Dauerhafter und (bis zu einem Jahr) befristeter Aufenthalt, Aufenthalt wegen Familiennachzug, aus humanitären Gründen und zu Ausbildungszwecken sowie Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel. Vgl. Art. 30. Auch werden die Regelungen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel, Staatenlose, Personen mit Sonderbedürfnissen und unbegleitete Minderjährige nicht behandelt. Im Hinblick auf Staatenlose ist anzumerken, dass die Türkei im März 2015 das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28.09.1954 (BGBl. 1976 II S. 474) ratifiziert und diese damit den Rang eines einfachen Gesetzes hat. Denn völkerrechtliche Verträge erfordern zu ihrer Verbindlichkeit der Ratifikation seitens des Parlaments und erlangen anschließend den Rang eines einfachen Gesetzes (Art. 90 I, V TrV).

16 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951, BGBl. II 1953 S. 560.

17 Vgl. Art. 2d der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 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. L 337 v. 20.12.2011, S. 9.

Die Türkei ist der Genfer Konvention beigetreten, erkennt jedoch Flüchtlinge aus nicht-europäischen Staaten nicht als Konventionsflüchtlinge an.¹⁸ Letztere sind sog. *bedingte Flüchtlinge* i. S. d. Gesetzes, d. h. solche Personen, die wegen bestimmter Ereignisse, in deren Folge die Furcht vor Verfolgung begründet ist, ein außer-europäisches Land verlassen müssen und nicht dorthin zurückkehren können. Diese Personen erhalten bis zu ihrer Unterbringung in einem sicheren Drittland die Erlaubnis, sich in der Türkei aufzuhalten (Art. 62).

Personen, die weder die Eigenschaft als Flüchtling noch als bedingter Flüchtling erfüllen, aber bei einer Rückführung in ihr Herkunftsland nicht dessen Schutz genießen, weil die Verurteilung oder Vollstreckung einer Todesstrafe, Folter oder sonstige erniedrigende Behandlung oder wegen eines bewaffneten Konflikts Gefahr für die Unversehrtheit droht, gehören zum Personenkreis mit Anspruch auf *subsidiären Schutz* (Art. 63). Dieser Schutzstatus ist neu in das türkische Recht eingeführt worden. Dies kann auch als Folge der Rechtsprechung des EGMR angesehen werden, welche die Türkei bis dato verpflichtete, solche Personen nicht in ihre Herkunftsstaaten abzuschieben.¹⁹ In diesem Zusammenhang hat der türkische Gesetzgeber in Art. 4 ein Verbot der Abschiebung in solche Länder aufgenommen, in denen eine Gefahr für die körperliche Unversehrtheit der abgeschobenen Person zu befürchten ist.

b) Vorübergehender Schutzstatus

Daneben regelt das Gesetz die Rechtstellung von Personen, denen ein *vorübergehender Schutzstatus* zu verleihen ist. Die Gewährung vorübergehenden Schutzes i. S. d. Gesetzes bedarf eines Zustroms von Menschen, die in Massen gezwungen werden, ihr Land zu verlassen, in dieses nicht zurückkehren können und eines dringenden sowie temporären Schutzes bedürfen (Art. 91 I). Die Türkei ist nicht Mitglied der Europäischen Union, hat dennoch bei der Ausarbeitung des Gesetzes europäische Vorgaben beachtet und im Wesentlichen die diesbezügliche Definition in der Richtlinie 2001/55/EG²⁰ in das türkische Recht übernommen.

Auf Grundlage der Ermächtigung in Art. 91 II hat der Ministerrat in einer Durchführungsverordnung Regelungen zu dem Verfahren und der Umsetzung

¹⁸ Die Ratifikation erfolgte am 30.03.1962, in Kraft ab dem 28.06.1962, BGBl. II 1962 S. 1522.

¹⁹ *Ekşi* (Fn. 9), S. 91. Anzumerken ist, dass die Türkei auch vor Aufnahme dieses Schutzstatus in das Gesetz Personen, die einer ernsthaften Bedrohung ausgesetzt waren (z. B. Folter, Todesstrafe), nicht abgewiesen hat, vgl. *Demir*, Das Asyl- und Flüchtlingsrecht der Türkei, Informationsbrief der DTJV, Jhrg. 24 (2015), S. 19, 21.

²⁰ Vgl. Art. 1, 2 der Richtlinie 2001/55/EG des Rates v. 20.07.2001 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, ABl. L 212 v. 07.08.2001, S. 12.

des vorläufigen Schutzes getroffen.²¹ So sind Personen, denen vorläufiger Schutz durch den Ministerrat gewährt wurde, entsprechende Identifikationsnachweise auszustellen, die ein Aufenthaltsrecht zwar vermitteln, jedoch nicht mit einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsgenehmigung gleichzusetzen sind (Art. 9 I, 22, 25 DVO). Eines gesonderten Asylverfahrens bedarf es nicht. Anders als in Art. 6 RL 2001/55/EG ist nach türkischem Recht der vorübergehende Schutzstatus nicht befristet. Die Beendigung dieses Schutzstatus erfolgt – wie auch dessen Verleihung – durch einen Beschluss des Ministerrats oder durch die jeweilige Person selbst, z. B. durch Ausreise (Art. 11, 12 DVO). Für die Dauer des vorübergehenden Schutzstatus werden Anträge auf internationalen Schutz nicht bearbeitet (Art. 16 DVO). D. h. anders als in Art. 3 I RL 001/55/EG ist zugleich die Anerkennung als Flüchtling i. S. d. Gesetzes nicht möglich.

Der Großteil der in die Türkei eingereisten Flüchtlinge stammt aus Syrien. Dieser Personenkreis hat den vorübergehenden Schutzstatus mit Wirkung ab dem 28.04.2011 erhalten.²² Damit haben syrische Flüchtlinge bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes den Status des vorübergehenden Schutzes in Beachtung des europäischen Rechts.²³

2. Antrag und Verfahren

In die Türkei eingereiste Personen, die *internationalen Schutzstatus* erlangen wollen, müssen persönlich einen entsprechenden Antrag bei den Gouverneurämtern (*valilik*) stellen (Art. 65 I), wobei Anträge in Vertretung für Familienmitglieder gestellt werden können.²⁴ Anträge, die bei der Einreise an den Grenzübergängen oder bei der Polizei gestellt werden, sind umgehend an die zuständigen Gouverneurämter weiterzuleiten (Art. 65 II). Diese sind für die Registrierung zuständig und erteilen den Betroffenen ein entsprechendes Dokument, das 30 Tage Gültigkeit besitzt, für weitere 30 Tage verlängert werden kann und den Betroffenen den Aufenthalt in der Türkei erlaubt (Art. 69 I, VII).

Die antragstellenden Personen, die zur Angabe der für die Beurteilung erforderlichen Informationen verpflichtet²⁵ und innerhalb von 30 Tagen ab Registrierung anzuhören sind (Art. 75 I), müssen über ihre Rechte und Pflichten sowie den Ablauf des Anerkennungsverfahrens informiert werden, bei Bedarf

21 Beschluss Nr. 2014/6883 des Ministerrats v. 13.10.2014, Resmi Gazete v. 22.10.2014, Nr. 29 153. Im Folgenden: DVO.

22 Bei Einreisen in die Türkei als Folge der Ereignisse in Syrien seit dem 28.04.2011. Vgl. Übergangsartikel I DVO.

23 Demir (Fn. 19), S. 19, 22.

24 Bei volljährigen Personen hat die Behörde deren Zustimmung einzuholen, Art. 65 III 2.

25 Angabe der Personalien, Vorlage von Identitäts- und Reisedokumenten, Angabe der Gründe, die die antragstellende Person zum Verlassen des bisherigen Aufenthaltslandes veranlasst haben, sowie Umstände der Einreise und ggf. Vorlage von Dokumenten vorheriger Anträge auf internationalen Schutz in einem anderen Land, vgl. Art. 69 II 1, IV. Bei der Registrierung wird ein Termin zur Anhörung vereinbart, Art. 69 V.

ist ein Übersetzer hinzuzuziehen (Art. 70). Zudem besteht die Verpflichtung, sich bei dem zuständigen Einwohnermeldeamt zu melden und dem zuständigen Gouverneuramt eine entsprechende Mitteilung über den Aufenthaltsort zu machen. Auch kann der antragstellenden Person der Aufenthalt an einem bestimmten Ort und die Meldung in bestimmten zeitlichen Abständen zur Auflage gemacht werden (Art. 71). Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, erhalten nach der erfolgten Anhörung einen – zunächst auf sechs Monate begrenzten – Identifizierungsausweis, der zugleich als Aufenthaltsgenehmigung gilt (Art. 76).²⁶

Über den Antrag ist innerhalb von sechs Monaten zu entscheiden.²⁷ Ist abzusehen, dass das Anerkennungsverfahren länger als sechs Monate dauern wird, ist eine entsprechende Mitteilung zu machen (Art. 78 I). Die Entscheidung ist der antragstellenden Person, ihrem gesetzlichen Vertreter oder Anwalt²⁸ mitzuteilen. Wird der Antrag abgelehnt, dann ist die Entscheidung unter Angabe der gesetzlichen Grundlagen zu begründen. Die ablehnende Entscheidung ist mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen, wenn die betroffene Person nicht anwaltlich vertreten ist (Art. 75 VI). Gegen die Ablehnung kann innerhalb von zehn Tagen ab Zustellung Einspruch eingelegt werden.²⁹ Zuständig ist der Bewertungsausschuss für Internationalen Schutz. Wird der Einspruch zurückgewiesen, kann innerhalb von 30 Tagen Klage bei den Verwaltungsgerichten erhoben werden (vgl. Art. 80).

Den vorübergehenden Schutzstatus betreffend sieht das Gesetz kein formelles Asylverfahren vor. Dieser Schutzstatus wird durch einen Beschluss des Ministerrats auf Empfehlung des zuständigen Ministeriums verliehen (Art. 9 I DVO). In der Durchführungsverordnung ist ein Registrierungsverfahren geregelt, der mit der Erteilung eines Identifikationsnachweises abgeschlossen wird (Art. 22 DVO).

26 Ausgenommen sind Personen, deren Anträge unzulässig sind oder einer beschleunigten Bewertung unterliegen (vgl. Art. 76 i. V. m. 72, 79).

27 In gesetzlich vorgegebenen Fällen – beispielsweise, wenn gefälschte Dokumente vorgelegt werden, durch Vernichtung von Papieren die Feststellung der Identität erschwert wird oder eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit bejaht wird – ist der Antrag im beschleunigten Verfahren (*hızlandırılmış değerlendirime*) zu entscheiden. Die Anhörung hat innerhalb von drei Tagen nach Antragstellung zu erfolgen und die abschließende Entscheidung über den Antrag ist spätestens fünf Tage nach der Anhörung zu treffen, vgl. Art. 79.

28 Grundsätzlich müssen etwaige Kosten der anwaltlichen Vertretung selbst gedeckt werden, es sei denn, der Rechtsweg gegen eine ablehnende Entscheidung wird bestritten. In diesen Fällen kann auf Grund der Art. 176 ff. Rechtsanwaltsgesetzes, Gesetzes Nr. 1136 (Resmi Gazete v. 07.04.1969, Nr. 13168, zuletzt geändert mit Gesetz Nr. 6552 v. 10.09.2014), Prozesskostenhilfe (*adli yardım*) beantragt werden (Art. 81). Im Unterschied zum deutschen Recht sind nicht die Gerichte, sondern eigens hierfür bei den Rechtsanwaltskammern eingerichtete Prozesskostenhilfebüros zuständig, die bei Bewilligung der Verfahrenshilfe einen Rechtsanwalt beordnen (Art. 177–179 Gesetz Nr. 1136).

29 Ausgenommen sind Entscheidungen, die die Unzulässigkeit des Antrags feststellen, die den Gewahrsam anordnen und die im beschleunigten Bewertungsverfahren ergangen sind. Gegen diese Entscheidungen ist unmittelbar der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten zu beschreiten. Die Klagefrist bei Unzulässigkeit des Antrags und gegen Entscheidungen im beschleunigten Bewertungsverfahrens beträgt 15 Tage (Art. 80 I ç).

III. Sozialer Schutz und Zugang zum Arbeitsmarkt

Besondere Vorschriften zur sozialen Absicherung von Asylbewerbern in seinem Anwendungsbereich enthält das Gesetz Nr. 6458 nicht. In Art. 89 wird jedoch allgemein der Zugang zu Leistungen von Personen geregelt, die internationalen Schutzstatus beantragt oder diesen bereits erhalten haben.³⁰

In diesem Zusammenhang normiert das Gesetz auch bestimmte Mitwirkungspflichten: So sind gemäß Art. 90 I aktuelle Informationen zum Beschäftigungsstatus und zu Einkommens- sowie Vermögensverhältnissen innerhalb von 30 Tagen, Änderungen des Wohnorts oder des Familienstands dagegen innerhalb von 20 Arbeitstagen mitzuteilen. Unrechtmäßig bezogene Leistungen sind zu erstatten, sofern eine diesbezügliche Feststellung erfolgt ist. Schließlich ist den Aufforderungen der zuständigen Behörde nachzukommen. Andernfalls können die im Gesetz geregelten Rechte – mit Ausnahme des Rechts auf Bildung und Gesundheitsversorgung – eingeschränkt werden (Art. 90 II).

Die soziale Absicherung von Personen mit *vorübergehendem Schutzstatus* einschließlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt wird in der DVO geregelt. Auch für diesen Personenkreis sind ähnliche Mitwirkungsobliegenheiten normiert, bei deren Nichtbefolgung und im Vorfeld erfolgter diesbezüglicher Belehrung vorgesehene Rechte, mit Ausnahme von Bildungsleistungen und Notbehandlungen, beschränkt werden können (Art. 33, 35 DVO).

1. Internationaler Schutzstatus

a) Bildung

Antragstellende Personen haben Zugang zu Schulbildung der Primär- und Sekundärstufe. Gleiches sieht das Gesetz für anerkannte und bedingte Flüchtlinge sowie Personen mit subsidiärem Schutzstatus und ihre Familienangehörigen (vgl. Art. 89 I).³¹

Dies ist bereits aus Art. 42 I TrV zu folgern, wonach niemandem das Recht auf Bildung und Erziehung verweigert werden darf. Ebenso ist im türkischen Schulbildungssystem eine Diskriminierung aus Gründen der Sprache, Rasse, Geschlecht und Religion verboten.³² Schließlich hat die Türkei die UN-Kinderrechtskonvention vom 20.11.1989³³ ratifiziert, in deren Art. 28 das Recht auf Bildung niedergelegt ist.

Das Kultusministerium hat den Zugang ausländischer Schüler zur Schulbildung einschließlich der hierfür zuständigen Stellen in einer Bekanntmachung näher geregelt. So besteht ein Antragserfordernis. Dem Antrag sind Zeugnisse beizufügen, damit der Bildungsstand ermittelt werden kann. Die eigens von

30 Dieser Personenkreis ist vom Gegenseitigkeitsprinzip ausgenommen (Art. 88 I).

31 Das türkische Schulsystem besteht aus einer vierjährigen Primär- und einer weiteren vierjährigen Sekundärausbildung, an die sich ein Studium an einer Hochschule oder Universität anschließt. Es besteht Schulpflicht.

32 Art. 4 Nationales Bildungsgesetz (*Milli Eğitim Temel Kanunu*, Resmi Gazete v. 24.06.1973, Nr. 14 574).

33 United Nations, Treaty Series, Volume 1577, S. 3 (No 27 531).

der regionalen Unterrichtsverwaltung hierzu einzurichtende Kommission hat bei Flüchtlingen, die keine Dokumente vorlegen können, den angegebenen Bildungsstand durch Gespräche, eine mündliche oder schriftliche Prüfung festzustellen und im Anschluss an die zuständige Schule weiterzuleiten. Auch wird bei Flüchtlingen eine Aufenthaltserlaubnis von mindestens sechs Monaten verlangt.³⁴

b) Deckung des Lebensunterhalts und ergänzende Leistungen

Des Weiteren ist Asylbewerbern der Zugang zum System der Sozialhilfe und der sozialen Dienste zu gewährleisten (Art. 89 II). Zudem kann das zuständige Ministerium mit Zustimmung des Finanzministeriums bedürftigen Personen ein Taschengeld bewilligen (Art. 89 V).

Das System der Sozialhilfe und sozialen Dienste ist Teil des Reformprozesses des Systems der sozialen Sicherung, der in den 1990er Jahren eingeleitet wurde.³⁵ Das Ziel ist es, die verschiedenen Hilfesysteme zusammenzufassen und damit Transparenz auf diesem Gebiet herzustellen. Im Jahr 2011 wurde ein neues Ministerium für Familie und Sozialpolitik (*Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı*) errichtet, in dessen Zuständigkeit der Bereich der Sozialhilfe und der sozialen Dienste nun fällt.³⁶

Art. 89 II schreibt den Zugang zum System der Sozialhilfe und der sozialen Dienste vor, sofern *Bedürftigkeit* vorliegt, nennt jedoch kein bestimmtes Gesetz, dessen Regelungen einschlägig sind. Das türkische System kennt keine „klassische“ Sozialhilfe wie das deutsche Recht mit laufenden, bestimmte Bedarfe deckenden Leistungen. Der Gesetzgeber hat vielmehr für bestimmte Personengruppen eigene gesetzliche Regelungen geschaffen.³⁷

Aus dem Zusammenhang ist zu schließen, dass die Sozialhilfe betreffend die Regelungen des Gesetzes zur Förderung gegenseitiger sozialer Hilfe und Solidarität, Gesetz Nr. 3294³⁸, Anwendung finden. Zuständig für die Erbringung der Leistungen sind Stiftungen, die zu diesem Zweck in jedem Regierungs- und Provinzbezirk gegründet werden (Art. 7 Gesetz Nr. 3294). Insgesamt gibt es 1000 Stiftungen, die das Gesetz umsetzen.³⁹ Die Finanzierung der Leistungen erfolgt über den eigens hierfür errichteten Fonds (Art. 4 Gesetz Nr. 3294). In den Anwendungsbereich des Gesetzes Nr. 3294 nach Art. 1 fallen türkische Staatsbürger und erforderlichenfalls sonstige Personen, die in

34 Vgl. Bekanntmachung des Kultusministeriums vom 16.08.2010, Nr. 2010/48, B.08.0.OGM.0.72.02.010.06.01/6544.

35 Allgemein zum Sozialhilfesystem *Akın*, Das System der Sozialhilfe und der sozialen Dienste in der Türkei, ZIAS 2008, 256 ff.

36 *Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*, Sayı 633, Resmi Gazete v. 08.06.2011, Nr. 27 958.

37 Beispielsweise das System der Grundsicherung im Alter und bei Behinderung, vgl. hierzu *Körtek*, Grundsicherung im Alter und bei Behinderung im türkischen Sozialhilferecht, *SozSich* 2011, S. 333 ff.

38 *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu*, Resmi Gazete v. 14.06.1986, Nr. 19 134 (zuletzt geändert mit Gesetz Nr. 6529 v. 02.03.2014, Resmi Gazete v. 13.13.2014, Nr. 28 940).

39 Allgemeine Informationen zu den Stiftungen unter: <http://www.sosyalyardimlar.gov.tr/sosyal-yardimlasma-ve-dayanisma-vakiflari> (10.07.2015).

die Türkei eingereist sind. Hierzu gehören Personen, die Asyl in der Türkei beantragt haben und denen ein solcher Status bereits verliehen wurde.⁴⁰

Bedürftige Personen, die sonst über keine soziale Absicherung verfügen, können Geld- und Sachleistungen beantragen.⁴¹

Zu diesen Leistungen gehören Familienhilfen, Gesundheitshilfen, wenn keine sonstige Absicherung im Krankheitsfall besteht, Bildungshilfen⁴², Hilfen an Menschen mit Behinderung sowie Hilfen für besondere Zwecke⁴³. Beispielsweise gehören zu den Familienhilfen Lebensmittel- und Kleidungshilfe, die zweimal im Jahr vor den religiösen Feiertagen erfolgen, Hilfen zur Beheizung⁴⁴ und zur Unterkunftserhaltung.⁴⁵

Die Höhe der Hilfen ist im Gesetz nicht vorgegeben und wird unter Berücksichtigung des jeweiligen Bedarfs ermittelt. Laufende und monatliche Leistungen gibt es nach dem anwendbaren Recht jedenfalls nicht. Auch ist die Bedürftigkeit nicht näher geregelt. Vielmehr wird die Bedürftigkeitsgrenze in der Sozialhilfe – gekoppelt an den gesetzlich festgeschriebenen Mindestlohn⁴⁶ sowie den Steigerungen der Gehälter im öffentlichen Dienst – jedes Jahr neu ermittelt. Demzufolge liegt die Bedürftigkeitsgrenze für den Zeitraum 01.07.2015–31.12.2015 bei 313,48 TL. Gegenwärtig gibt es keine aktuellen Erhebungen dahingehend, wie viele Flüchtlinge in welcher Höhe Sozialhilfe nach dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 6458 in Anspruch genommen haben.⁴⁷

c) Gesundheitsversorgung

Die Gesundheitsversorgung von Personen, die nicht über eine Absicherung im Krankheitsfall verfügen und bedürftig sind, erfolgt nach den Regelungen des Gesetzes Nr. 5510⁴⁸, wobei die Versicherungsbeiträge von der Generaldirektion für Migrationsverwaltung getragen werden (Art. 89 III a).⁴⁹ In der Folge unterfallen Personen, die internationalen Schutz beantragt oder diesen

40 Vgl. hierzu auch die Bekanntmachung der Generaldirektion für Sozialhilfe und Solidarität vom 20.05.2009, Nr. 8237, B.02.1.SYD.0.08.300.5990/8237.

41 Die Liste aller Leistungen findet sich u. a. im Tätigkeitsbericht des Ministeriums für Familie und Sozialpolitik für 2014, S. 75.

42 Beispielsweise Kosten der Mittagsverpflegung, Kosten für Schulbedarf wie Bücheranschaffung und Transporthilfe für Schüler mit Behinderung.

43 Lebensmittel und Hilfen zur Entschädigung von Terror- bzw. Kriegsfolgen oder bei Naturkatastrophen.

44 So werden seit 2003 zur Beheizung von Unterkünften 500 kg Kohle an bedürftige Haushalte verteilt.

45 Vgl. *Dodurka*, Türkiye’de Merkezi Devlet Eliyle Yapılan Sosyal Yardımlar – Çalışma Raporu 2014, S. 7 f., zu entnehmen unter: http://www.spf.boun.edu.tr/docs/faaliyet_raporlari/Sosyal_Yardim_Raporu_-_Aralik_2014.pdf (13.07.2015).

46 In dem Zeitraum 01.07.2015–31.12.2015 beträgt der gesetzliche Mindestlohn 1273,50 TL/brutto bzw. 1.000,54 TL/netto. Vgl. Resmi Gazete v. 31.12.2014 Nr. 29 222.

47 Nach den Daten für 2007 leisteten die zuständigen Stiftungen Hilfen i. H. v. 478 385,83 TL an Asylsuchende, während 2001 die Zahl noch bei 2256,00 TL lag. Vgl. *Küçükçavuş*, Ülkemiz Vatandaşı Olmayanlara Yapılan Sosyal Yardımlar, 2009, S. 164 (zu entnehmen unter: <http://sosyalyardimlar.aile.gov.tr/yayinlar/uzmanlik-tezleri>, 13.07.2015).

48 *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*, Resmi Gazete v. 16.06.2006, Nr. 26 200 (zuletzt geändert mit Gesetz Nr. 6552 v. 10.09.2014, Resmi Gazete v. 11.09.2014, Nr. 29 116).

49 Vgl. auch Art. 87c, 88 III, V Gesetz Nr. 5510.

Status schon erhalten haben, und Staatenlose dem Versichertenkreis der *allgemeinen Krankenversicherung*, so dass die Gesundheitsversorgung nach den Regelungen des Gesetzes Nr. 5510 zur allgemeinen Krankenversicherung erfolgt. Diesem Personenkreis ist damit der Leistungskatalog der allgemeinen Krankenversicherung eröffnet wie sonstigen Personen, die in der allgemeinen Krankenversicherung versichert sind, einschließlich etwaiger Verpflichtungen.⁵⁰ So besteht keine Ausnahme von der Verpflichtung zur Beteiligung an den Heilbehandlungskosten.⁵¹

Wird jedoch nachträglich festgestellt, dass eine anderweitige Absicherung im Krankheitsfall besteht, die Bedürftigkeit nicht vorliegt oder die Person einen Antrag auf internationalen Schutz nur wegen Erlangung einer Krankenbehandlung gestellt hat, dann hat innerhalb von zehn Tagen eine Mitteilung an die Anstalt für Soziale Sicherheit als zuständige Leistungsträgerin der Krankenversicherung zu erfolgen, damit der Versicherungsschutz in der allgemeinen Krankenversicherung beendet wird. Bereits entstandene Aufwendungen für Heilbehandlung und Arzneimittel sind von den betroffenen Personen zurück zu erstatten (Art. 89 III b).

d) Zugang zum Arbeitsmarkt

Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Ausländern in der Türkei erfordert grundsätzlich eine Arbeitserlaubnis.⁵² Die rechtliche Grundlage bilden das Gesetz betreffend die Arbeitserlaubnis für Ausländer, Gesetz Nr. 4817,⁵³ und die hierzu erlassene Durchführungsverordnung.⁵⁴ Es gibt vier verschiedene Arten von Arbeitserlaubnissen: Befristete Arbeitserlaubnis, unbefristete Arbeitserlaubnis, Erlaubnis für Selbständige, Arbeitserlaubnis in Ausnahmefällen. Zuständig ist das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit.⁵⁵ Das Verfahren und die Grundsätze, die bei der Beschäftigung von Personen mit internationalem Schutzstatus zu beachten sind, legt das Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit fest. Die Stellungnahme des Innenministeriums ist hierbei einzuholen (Art. 89 IV ç).

50 Vgl. zur allgemeinen Krankenversicherung u. a. *Körtek*, in: Krüger/Körtek (Hrsg.), Beiträge zum türkischen Recht, 2010, Die Einführung der allgemeinen Krankenversicherung in der Türkei, S. 51 ff.

51 Bei Bedürftigkeit können diese Ausgaben durch die Sozialhilfe übernommen werden, müssen aber durch die Staatskasse an den Fonds erstattet werden. Vgl. Art. 2 II Gesetz Nr. 3294.

52 Hierzu u. a. *Töre*, *Türkiye'de Yabancıların Çalışma Şartları*, TISK Akademi, 2014/II, S. 155 ff.

53 *Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun*, Resmi Gazete v. 27.02.2003, Nr. 25 040 (zuletzt geändert mit Gesetz Nr. 6552 v. 10.09.2014, Resmi Gazete v. 11.09.2014, Nr. 29 116).

54 *Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği*, Resmi Gazete v. 29.08.2003, Nr. 25 214 (letzte Änderung Resmi Gazete v. 22.01.2015, Nr. 29244).

55 Im Jahr 2014 wurden insgesamt 52 304 Arbeitserlaubnisse an Ausländer erteilt, während im Jahr 2004 die Zahl der erteilten Arbeitserlaubnisse noch bei insgesamt 7302 lag. Vgl. die diesbezüglichen Statistiken des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit für 2014, S. 5: <http://www.csgeb.gov.tr/csgebPortal/ShowProperty/WLP%20Repository/csgeb/dosyalar/istatistikler/Yabanci-Izinleri-2014> (10.07.2015). Die Arbeitserlaubnis kann ausnahmsweise ein Aufenthaltsrecht bei regulär einreisenden Ausländern begründen: Eine wirksam erteilte Arbeitserlaubnis und die Bescheinigung über die Freistellung vom Erfordernis einer Arbeitserlaubnis nach den Regelungen des Gesetzes Nr. 4817 gilt als Aufenthaltserlaubnis, vgl. Art. 27 I 1.

Antragsteller und bereits als bedingte Flüchtlinge anerkannte Personen können einen Antrag auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis nach Ablauf von sechs Monaten ab Beantragung des internationalen Schutzstatus stellen (Art. 89 IV a). Bei Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus gilt der Identifizierungsausweis nach Art. 76 als Arbeitserlaubnis (Art. 89 IV b). Der Zugang zum Arbeitsmarkt kann zeitlich auf bestimmte Branchen, Berufs- und Arbeitsgebiete oder geographisch beschränkt werden, sofern der Arbeitsmarkt oder die wirtschaftlichen Entwicklungen dies erfordern. Diese Einschränkungen gelten jedoch nicht für Personen, die sich seit drei Jahren in der Türkei aufhalten, mit einem/r türkischen Staatsbürger/in verheiratet sind oder Kinder haben, die die türkische Staatsbürgerschaft besitzen (Art. 89 IV c).

2. Vorübergehender Schutzstatus

Vorgaben für diejenigen Leistungen, die Personen mit vorübergehendem Schutzstatus bewilligt werden, finden sich nicht unmittelbar im Gesetz, sondern in der DVO. Die Koordinierung der vorgesehenen Leistungen liegt in der Zuständigkeit einschließlich Verantwortung des *Präsidioms für Katastrophen und Notfälle*⁵⁶ (Art. 26 IV DVO). Zu diesen Leistungen gehören insbesondere die Gesundheitsversorgung, ebenso ist der Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zum System der Sozialhilfe und sozialen Dienste (Art. 26 I DVO) wie auch zum Bildungssystem geregelt (Art. 28 DVO). Die Umsetzung der in der DVO vorgesehenen Leistungen regelt die Bekanntmachung 2014/4 vom 18.12.2014 zur DVO.⁵⁷

Die *Sozialhilfe* betreffend enthält die DVO einen ausdrücklichen Verweis auf die im Gesetz Nr. 3294 vorgesehenen Leistungen, sofern die Bedürftigkeit vorliegt (Art. 30 I DVO).⁵⁸ Des Weiteren ist Personen mit vorübergehendem Schutzstatus der Zugang zu den Leistungen der *sozialen Dienste* zu ermöglichen (Art. 30 II DVO). Die Zuständigkeit liegt beim Ministerium für Familie und Sozialpolitik und ihren Dienststellen, die monatlich Daten und Statistiken hinsichtlich der Hilfen an AFAD übermitteln muss. Zu den Dienstleistungen gehören u. a. auch psychologische Unterstützungsleistungen. So wurden im Jahr 2014 in 23 Aufnahmezentren etwa 23 000 Personen einschließlich Kinder psychologisch unterstützt.⁵⁹

Personen, die den vorübergehenden Schutzstatus innehaben, unterfallen nicht dem Versichertenkreis der allgemeinen Krankenversicherung. Denn diese sind in Art. 60c Nr. 2 Gesetz Nr. 5510 nicht gesondert genannt. Auch enthält das Gesetz Nr. 6458 keine entsprechende Zuweisung in das Leistungs-

56 *Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*. Im Folgenden: AFAD.

57 Bekanntmachung des Präsidioms für Katastrophen und Notfälle (*T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*) vom 18.12.2014, 34202324-010.06.02-27767.

58 Das zuständige Ministerium für Familie und Sozialpolitik erbringt zudem Dienstleistungen für schutzwürdige Gruppen wie Personen mit Behinderung, Kinder und Frauen (vgl. Bekanntmachung Nr. 2014/4, S. 7).

59 Tätigkeitsbericht Ministerium für Familie und Sozialpolitik 2014, S. 127 f.

system der allgemeinen Krankenversicherung wie in Art. 89 III a für Personen mit internationalem Schutzstatus. Daher wurde für diesen Personenkreis eine gesonderte Regelung in Art. 27 DVO getroffen: Die Gesundheitsversorgung orientiert sich wiederum an den Vorgaben der allgemeinen Krankenversicherung.⁶⁰ So stehen Personen mit vorläufigem Schutzstatus keine Leistungen zu, die nicht auch Versicherten der allgemeinen Krankenversicherung bewilligt und entsprechend der diesbezüglichen Durchführungssatzung⁶¹ übernommen werden. Die Aufwendungen für die Kranken- und Heilbehandlung werden von der Provinz, bei der die Person mit vorübergehendem Schutzstatus gemeldet ist, getragen. Das Verfahren bei der Erbringung von Leistungen wird vom Gesundheitsministerium unter Beachtung der Vorgaben der Bekanntmachung Nr. 2014/4 näher geregelt.⁶²

Schließlich können Personen, denen nach Abschluss des Registrierungsverfahrens eine Identifizierungskarte erteilt wurde, die *Arbeiterlaubnis* für die Aufnahme von Tätigkeiten in durch den Ministerrat zu bestimmenden Berufszweigen und Orten beantragen (Art. 29 II DVO). In dem Zeitraum 2011–2014 wurden 2786 syrischen Flüchtlingen Arbeiterlaubnisse – mit der Beschränkung auf 998 Arbeitsstellen – erteilt, lediglich 117 Anträge wurden abgelehnt.⁶³

Auch ist der Zugang zu *Bildungs- und Erziehungseinrichtungen* möglich, nähere Regelungen trifft das Kultusministerium (Art. 28 DVO).⁶⁴ So hat das Kultusministerium in der Bekanntmachung betreffend den Bildungsdienstleistungen an Ausländer die Möglichkeit vorgesehen, *vorübergehende Bildungszentren* zu errichten.⁶⁵ Zweck dieser Bildungszentren ist es, durch erforderliche Bildungsangebote zu gewährleisten, dass schulpflichtige Flüchtlinge, die ihre Schulausbildung in ihren Ländern aufgeben mussten, keine Nachteile wie Verlust eines Schuljahres entweder bei Rückkehr in ihre Herkunftsländer oder Einstufung in das türkische Schulsystem erleiden. Von dieser Möglichkeit wird insbesondere für syrische Flüchtlinge Gebrauch gemacht. Es gibt mittlerweile 220 kommunale Bildungszentren und weitere in den jeweiligen Aufnahme- und Unterkunftseinrichtungen. Nach den Zahlen von UNHCR und UNICEF befinden sich in der Türkei etwa 576 000 syrische Kinder im schulpflichtigen Alter. Etwa 81 000 dieser schulpflichtigen Kinder sind in vorübergehenden Bildungseinrichtungen in den Aufnahme- und Unterkunftseinrichtungen und etwa 99 000 in den kommunalen Bildungszentren einge-

60 Voraussetzung ist aber, dass das in Art. 21 DVO vorgesehene Registrierungsverfahren abgeschlossen wurde. Nach Abschluss dieses Registrierungsverfahrens wird eine Identifizierungskarte ausgestellt, Art. 22 I DVO.

61 *Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği*, Resmi Gazete v. 25.03.2010, Nr. 27 532 (letzte Änderung siehe Resmi Gazete v. 24.03.2013, Nr. 28 597).

62 Vgl. Bekanntmachung Nr. 2014/4, S. 3 ff.

63 Hierzu *Erdem*, Suriye Uyruklu Yabancıların Çalışma Hayatına Katılması, İŞVEREN, Sept.-November 2014, S. 47, 48.

64 Es können auch gesonderte Bildungseinrichtungen – unter Berücksichtigung der Anzahl der Personen mit vorübergehendem Schutzstatus und den Zugangsmöglichkeiten zu bestehenden Bildungseinrichtungen in den betroffenen Bezirken – errichtet werden. Hierzu vgl. Bekanntmachung Nr. 2014/4, S. 5 f.

65 Bekanntmachung des Kultusministeriums vom 23.09.2014, Nr. 2014/21, 10230228/235/4145933.

schrieben. Die Primär- und Sekundärstufe besuchen dagegen 30 000, wobei der Großteil auf die Schulen der Primärstufe entfällt.⁶⁶

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Regelungen in der DVO bezüglich der Unterhaltssicherung, des Zugangs zum Arbeitsmarkt und Bildungssystem sowie der Gesundheitsversorgung den Anforderungen in Art. 12, 13 und 14 der RL 2001/55/EG gerecht werden.

IV. Unterbringung

Grundsätzlich sind Personen, die internationalen Schutzstatus beantragt oder einen solchen erlangt haben, verpflichtet, sich selbst um ihre Unterkunft zu kümmern (Art. 95 I). Die Generaldirektion für Migrationsverwaltung kann jedoch Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen⁶⁷ errichten, um die Unterkunft, Verpflegung, Gesundheitsversorgung, soziale Sicherung oder andere Bedarfe dieses Personenkreises zu decken, wobei Personen mit besonderen Bedürfnissen der Vorrang einzuräumen ist. Errichtung, Verwaltung und Betrieb dieser Einrichtungen wird in einer Rechtsverordnung geregelt.⁶⁸ Diese Einrichtungen werden von den Provinzverwaltungen betrieben, wobei diese Aufgabe auch auf Institutionen, die auf dem Gebiet der Migration tätig sind, übertragen werden kann. Personen, die nicht in diesen Einrichtungen untergebracht sind, kann der Zugang zu Dienstleistungen, die dort erbracht werden, gewährt werden (vgl. Art. 95 II, III, IV, V, VIII).

Bisher sind 25 Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen in zehn Städten⁶⁹ errichtet. In diesen Einrichtungen leben gegenwärtig über 280 000 syrische Flüchtlinge.⁷⁰ Der Großteil der Flüchtlinge aus Syrien lebt in der Folge außerhalb dieser Einrichtungen in Privatunterkünften.⁷¹ Die Bedarfe für Nahrung, Unterkunft, Gesundheitsversorgung, Sozialhilfe oder Bildung der Bewohner in den Einrichtungen sind, sofern möglich, zu decken. Auch Flüchtlinge außerhalb der Einrichtungen können gegebenenfalls von diesen Leistungen profitieren (Art. 38 I, II VO). In den Aufnahmezentren wurden soziale Institutionen eingerichtet wie beispielsweise Schulen, verschiedene Kurse für Erwachsene, Gebetshäuser, Spielplätze, Supermärkte oder Gesundheitszentren. So werden Lebensmittelkarten ausgegeben, mit denen die Flüchtlinge ihre Einkäufe erledigen können.⁷²

66 Vgl. zum Ganzen UNHCR, Turkey, External Update 31 May, 2015, S. 2, 3 (zu entnehmen unter: http://www.unhcr.org/tr/uploads/root/may_external_update_2015.pdf, 13.07.2015).

67 Für Ausländer, deren Ausreise angeordnet wurde und die sich in deren Folge in administrativem Gewahrsam befinden, werden Ausreiseeinrichtungen in der Zuständigkeit des Innenministeriums errichtet, Art. 58.

68 *Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşletirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik*, Resmi Gazete v. 22.04.2014, Nr. 28 980. Im Folgenden: VO.

69 Adana, Adıyaman, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Mardin, Osmaniye, Şanlıurfa.
70 Stand 03.06.2015: 281 196 (zu entnehmen unter: <https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay1.aspx?ID=16&IcerikID=848>, 03.08.2015). In diesen Einrichtungen leben zudem über 16 000 irakische Flüchtlinge.

71 Ca. 85 %. Vgl. *ORSAM* (Fn. 5), S. 7, 14; AIDA, Country Report Turkey, 18 May 2015, S. 73.

72 Zu den aktuellen Entwicklungen vgl. <https://www.afad.gov.tr/tr/IcerikDetay1.aspx?IcerikID=747&ID=16>.

V. Zusammenfassung und Ausblick

Die Türkei hat eine umfassende gesetzliche Grundlage für Personen geschaffen, die internationalen Schutz in der Türkei beantragen. Entsprechende untergesetzliche Durchführungsvorschriften zur Umsetzung des Gesetzes Nr. 6458 sind mittlerweile erlassen. Da sich sowohl das Gesetz als Grundlage der neuen Ausländer- und Asylpolitik als auch die untergesetzlichen Normen zu dessen Umsetzung nicht wesentlich mehr als ein Jahr in Anwendung befinden, können zum jetzigen Zeitpunkt keine abschließenden Aussagen getroffen werden. Jedenfalls wird der soziale Schutz von Flüchtlingen gewährleistet, indem bei Bedürftigkeit der Zugang zur Sozialhilfe wie auch zur Gesundheitsversorgung eröffnet ist. Ebenso können Bildungseinrichtungen besucht und eine Erwerbstätigkeit bei Erfüllung formaler Voraussetzungen aufgenommen werden.

Die Türkei befindet sich gegenwärtig in einem Lern- und Entwicklungsprozess. Unbestritten stellt die steigende Anzahl von Flüchtlingen die Politik und die Gesellschaft vor große Herausforderungen. Die zukünftigen Entwicklungen bleiben nun abzuwarten.

Sozialer Schutz für Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl in der Russischen Föderation

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
 - 1. Statistik
 - 2. Rechtslage
 - 3. Terminologie
 - a) Flüchtling
 - b) Flüchtlingsbewerber
 - c) Vorübergehendes Asyl
- II. Unterbringung und Hilfen zum Lebensunterhalt
 - 1. Recht auf Unterkunft
 - a) Flüchtlingsbewerber und Personen, die vorübergehendes Asyl erhalten haben
 - b) Anerkannte Flüchtlinge und Familienmitglieder
 - 2. Hilfen zum Lebensunterhalt
 - 3. Weitere soziale Leistungen
 - a) Föderales Gesetz Nr. 442
 - b) Föderales Gesetz Nr. 81
 - c) Föderales Gesetz Nr. 178
- III. Gesundheitsversorgung
 - 1. Föderales Gesetz Nr. 326
 - 2. Antragsteller auf vorübergehendes Asyl
 - 3. Bürger der Ukraine und Staatenlose
- IV. Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Bildung
 - 1. Zugang zum Arbeitsmarkt
 - a) Flüchtlingsbewerber
 - b) Flüchtlinge und Personen mit vorübergehendem Asyl
 - c) Registrierung als arbeitslos
 - 2. Zugang zu Bildung
- V. Integrationsmöglichkeiten
- VI. Zusammenfassung

I. Einführung

1. Statistik

Nach Angaben der EU-Kommission wurden im Zeitraum 2006–2011 in der Russischen Föderation (weiter – RF) von rund 13 000 Antragsstellern 7 % (2011: 9 %) als Flüchtlinge anerkannt. 40 % der Antragsteller erhielten das sog. »vorübergehende Asyl«.¹

¹ Erster Fortschrittsbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen im Hinblick auf visumfreie Kurzaufenthalte der russischen Bürger und der Bürger der Europäischen Union durch Russland im Rahmen des Visumdialogs zwischen Russland und der EU vom 18. Dezember 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52013DC0923>.

Im Jahr 2013 haben von 4238 Personen 1997 einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling und 2241 Personen einen Antrag auf vorübergehendes Asyl gestellt. Mehr als 60 % der Antragssteller stammten aus Syrien, ca. 20 % – aus Afghanistan, ca. 7 % – aus Georgien. Im Jahr 2013 haben 40 Personen aus 7 Ländern einen Flüchtlingsstatus und 1657 Personen aus 59 Ländern vorübergehendes Asyl erhalten. Stand 1. Januar 2014 haben in der RF insgesamt 632 Personen aus 7 Ländern einen Flüchtlingsstatus erhalten und 2777 Personen aus 59 Länder ein vorübergehendes Asyl.²

Seit Ausbruch des Ukraine-Konflikts im Jahr 2014 hat sich die Flüchtlingssituation grundlegend geändert. Laut UNHCR verzeichnete Russland 2014 rund 265 400 Anträge aus der Ukraine auf vorübergehendes Asyl und 5800 Anträge auf einen Flüchtlingsstatus.³

2. Rechtslage

Am 19. Februar 1993 wurde das Föderale Gesetz Nr. 4528-1 »Über Flüchtlinge«⁴ (weiter – Flüchtlingsgesetz) verabschiedet. Das Flüchtlingsgesetz enthält Aufzählungen von Rechten, auf welche Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl Anspruch haben (Art. 6 und 8 Flüchtlingsgesetz). Allerdings hängt die tatsächliche Realisierung der im Flüchtlingsgesetz vorgesehenen sozialen Rechte davon ab, ob in dem entsprechenden Fachgesetz (z. B. im Föderalen Gesetz »Über die Krankenpflichtversicherung in der Russischen Föderation«) die im Flüchtlingsgesetz vorgesehenen soziale Leistungen für diese Personen geregelt sind (siehe nachfolgend III; VI.1).

Am 24. September 1993 hat die RF mit dem Föderalen Gesetz Nr. 40 das Abkommen der GUS-Staaten »Über Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene« vom 23. September 1993⁵ ratifiziert. Am 13. November 1993 trat die RF dem UN-Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (weiter – UN-Abkommen) und dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 bei.⁶ Am 12. Dezember 1993 wurde die Verfassung der RF verabschiedet. Obwohl es zu diesem Zeitpunkt in der RF bereits die vorgenannten rechtliche Normen betreffend Flüchtlinge gab, wurden Flüchtlinge in der Verfassung der RF nicht erwähnt. Die Verfassung der RF enthält lediglich die Garantie politischen Asyls⁷ für Ausländer und Staatenlose

2 Bericht über die Ergebnisse und Hauptaktivitäten des Föderalen Migrationsamts der RF im Jahr 2013 und im Planungszeitraum 2014–2016, <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/details/81732/2>.

3 Vgl. http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/pressemitteilungen/PM20150326_asylumtrends2014.pdf.

4 Russische Zeitung Nr. 126 vom 3. Juni 1997, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 46 vom 22. Dezember 2014 (SZ RF 2014 Nr. 52, Teil I, Art. 7557).

5 Vgl. <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/asylum/Rcis3.6.1.html>; Für die RF ist dieses Abkommen am 1. September 1995 in Kraft getreten.

6 Bulletin der internationalen Abkommen (Bjulleten' mezhdunarodnyh dogovorov), 1993 Nr. 9, S. 6–28.

7 Siehe auch Erlass des Präsidenten RF vom 21. Juli 1997 Nr. 746 »Über das Verfahren der Anerkennung politischen Asyls in der RF« (SZ RF 1997 Nr. 30, Art. 3601), zuletzt geändert durch Erlass Nr. 978 vom 12. Juli 2012 (SZ RF 2012 Nr. 29, Art. 4073).

entsprechend den allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts (Art. 63 Teil 1). In der Literatur wird eine Ergänzung von Art. 63 Teil 1 um Garantien für Flüchtlinge vorgeschlagen.⁸

Infolge des durch den Ukraine-Konflikt ausgelösten Flüchtlingszustroms wurden im Jahr 2014 in der RF und in den Subjekten der RF Sonderregelungen für Flüchtlinge aus der Ukraine erlassen, wie z. B.:

- »Über die Gewährung vorübergehenden Asyls in der RF für Bürger der Ukraine im vereinfachten Verfahren« (weiter – Verordnung Nr. 690).⁹ Nach dieser Verordnung sollen Asylanträge von Bürgern der Ukraine und Staatenlosen aus der Ukraine im vereinfachten Verfahren geprüft werden: Die örtliche Migrationsbehörde entscheidet über die Gewährung vorübergehenden Asyls innerhalb von drei Werktagen nach Eingang des Antrages. Bei einer positiven Entscheidung stellt die örtliche Migrationsbehörde innerhalb eines Werktages den Ausweis über die Gewährung des vorübergehenden Asyls und das Zeugnis über die durchgeführte medizinische Pflichtuntersuchung aus. Dieses vereinfachte Verfahren kann man als Migrationsanreiz sehen.
- »Über die Verteilung von Bürgern der Ukraine und Staatenlosen, die einen ständigen Aufenthalt in der Ukraine hatten, und die dringend und massenhaft gezwungen waren, das ukrainische Hoheitsgebiet zu verlassen und in das russische Hoheitsgebiet eingereist sind, auf die Subjekte der RF.«¹⁰
- »Über den Transfer von Mitteln aus dem Staatshaushalt des Jahres 2015 an die Haushalte der Subjekte der RF für die Finanzierung der vorläufigen Versorgung von Bürgern der Ukraine und von Staatenlosen, die einen ständigen Aufenthalt in der Ukraine hatten, und die dringend und massenhaft gezwungen waren, das ukrainische Hoheitsgebiet zu verlassen und sich in den Aufnahmeeinrichtungen der vorläufigen Unterbringung befinden.«¹¹

3. Terminologie

Das Flüchtlingsgesetz definiert die Begriffe »Flüchtling«, »Flüchtlingsbewerber« und »vorübergehendes Asyl« wie folgt:

8 Litvinova, G./Mihaleva, N., Rechtsschutz von Flüchtlingen und Vertriebenen in Russland (Pravovaja zashchita bezhencev i vynuždennyh pereselencev v Rossii), Zeitschrift »Staat und Recht« (Gosudarstvo i pravo) 1992 Nr. 4, S. 31; Iskanderov, R., Rechtstellung von Flüchtlingen in der Russischen Föderation (Pravovoj status bezhencev v Rossijskoj Federacii), Autoreferat der Doktorarbeit, 2006. S. 6.

9 Verordnung der Regierung der RF Nr. 690 vom 22. Juli 2014 (SZ RF 2014 Nr. 30, Teil II, Art. 4326), zuletzt geändert durch Verordnung der Regierung RF Nr. 1118 vom 29. Oktober 2014 (SZ RF 2014 Nr. 44, Art. 6080).

10 Verordnung der Regierung der RF Nr. 691 vom 22. Juli 2014 (SZ RF 2014 Nr. 30, Teil II, Art. 4327), zuletzt geändert durch Verordnung der Regierung RF Nr. 1545 vom 26. Dezember 2014 (SZ RF 2015 Nr. 3, Art. 579).

11 Verordnung der Regierung der RF Nr. 1516 vom 26. Dezember 2014 (SZ RF 2015 Nr. 1, Teil II, Art. 299).

a) Flüchtling

Flüchtling ist eine Person, die keine russische Staatsbürgerschaft besitzt und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will (Art. 1 Flüchtlingsgesetz). Dieser Begriff stimmt überein mit dem Begriff des Flüchtlings im UN-Abkommen (Art. 1).

b) Flüchtlingsbewerber

Flüchtlingsbewerber ist ein Ausländer oder Staatsloser, der in russisches Hoheitsgebiet einreisen will oder eingereist ist oder sich dort aufhält und der keine russische Staatsbürgerschaft besitzt und einen Flüchtlingsantrag gestellt hat (Art. 1 Flüchtlingsgesetz). Das Flüchtlingsverfahren ist zweistufig: Zunächst erfolgt ein vorläufiges Flüchtlingsverfahren, das fünf Arbeitstage dauert.¹² Danach folgt das »Flüchtlingsverfahren in der Hauptsache«. Nach einem positiven vorläufigen Flüchtlingsverfahren erhält der Flüchtlingsbewerber ein Zeugnis über ein laufendes Flüchtlingsverfahren. Flüchtlingsbewerber stehen erst dann Rechte nach dem Flüchtlingsgesetz zu, wenn sie dieses Zeugnis erhalten haben (Art. 4 und 6 Flüchtlingsgesetz). Das »Flüchtlingsverfahren in der Hauptsache« dauert drei Monate. Diese Frist kann für weitere drei Monate verlängert werden (Art. 7 Punkt 1 Flüchtlingsgesetz).

c) Vorübergehendes Asyl

Das vorübergehende Asyl bedeutet die Möglichkeit für einen Ausländer oder Staatenlosen sich vorläufig auf dem russischen Hoheitsgebiet aufzuhalten, wenn er oder sie:

- die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling erfüllt, aber nur einen Antrag auf vorübergehendes Asyl stellt;
- die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, aber aus humanitären Gründen nicht aus dem russischen Hoheitsgebiet ausgewiesen werden kann (Art. 1, 12 Punkt 2 Flüchtlingsgesetz).

12 Falls der Flüchtlingsantrag außerhalb des russischen Hoheitsgebiets gestellt wurde, dauert das vorläufige Flüchtlingsverfahren einen Monat (Art. 4 Flüchtlingsgesetz). Während des vorläufigen Flüchtlingsverfahrens wird eine Akten angelegt, dann wird geprüft, ob offensichtliche Ablehnungsgründe vorliegen. (siehe Punkte 79–85 des Erlasses des Föderalen Migrationsamts der RF Nr. 352 vom 19. August 2013 (Rechtsdatenbank »Konsultant Plus«).

Das Flüchtlingsgesetz enthält keine Definition und keine weitere Konkretisierung der »humanitären Gründe«. In der Verordnung der Regierung RF Nr. 274 vom 9. April 2001 »Über die Gewährung vorübergehenden Asyls auf russischem Hoheitsgebiet«¹³ (weiter – Verordnung Nr. 274) ist der Gesundheitszustand nur beispielhaft als humanitärer Grund genannt (Punkt 7 Verordnung Nr. 274). In der Entscheidung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation Nr. 1317-O-II vom 30. September 2010 hat das Verfassungsgericht geklärt, dass das vorübergehende Asyl nach Art. 12 Punkt 2 Unterp. 2 Flüchtlingsgesetz seiner Rechtsnatur nach eine Maßnahme des komplementären Schutzes ist. Es ist eine außerordentliche Maßnahme. Das vorübergehende Asyl kann nicht als Alternative zu dem allgemeinen Verfahren zur Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Erlaubnis zum zeitweiligen Wohnsitz in der Russischen Föderation betrachtet werden. Die Gewährung des vorübergehenden Asyls ist nur in Fällen möglich, in denen alle anderen Möglichkeiten einen Aufenthaltstitel zu erhalten, ausgeschöpft sind.¹⁴

Die Statistik zeigt, dass vorübergehendes Asyl öfter gewährt wird als der Flüchtlingsstatus. Die Verordnung Nr. 690 sieht vor, dass vorübergehendes Asyl Bürgern der Ukraine und Staatenlosen, die einen ständigen Aufenthalt in der Ukraine hatten, gewährt wird, wenn sie in die RF auf der Suche nach Asyl eingereist sind. Diese Vorschrift zeigt, dass die Begriffe »vorübergehendes Asyl« und »humanitäre Gründe« sehr weit ausgelegt werden. Das Föderale Migrationsamt hat einen Entwurf für ein Gesetz »Über die Asylgewährung auf dem Gebiet der RF« ausgearbeitet, in dem folgende Definition vorgeschlagen wird: Vorübergehendes Asyl ist das Recht, für bestimmte Zeit auf dem Gebiet der Russischen Föderation zu leben, das einer Person gewährt wird, die Asyl sucht bei Vorliegen ernsthafter Gründe, die dafür sprechen, dass der betreffenden Person eine reale Gefahr im Fall ihrer Rückkehr in ihr Herkunftsland droht, Opfer von Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Bestrafung zu werden.¹⁵ Diese Definition ist vergleichbar mit den Gründen für die Gewährung des subsidiären Schutzes gemäß Art. 15 Richtlinie 2011/95/EU.

Die Entscheidung über die Gewährung vorübergehenden Asyls wird durch die örtliche Migrationsbehörde innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung getroffen. Die Rechte von Bewerbern um vorübergehendes Asyl sind nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. Während des Verfahrens erhalten die Bewerber um vorübergehendes Asyl nur eine Bescheinigung über dessen Durchführung. Diese Bescheinigung gewährt noch keine Rechte nach dem Flüchtlingsgesetz, was bedeutet, dass diese Personen Ausländern gleichgestellt sind. Anderes gilt jedoch für Personen, die ursprünglich einen Flüchtlingsantrag gestellt haben, der abgelehnt wurde. Wenn diese Personen nach Ablehnung ihres Flüchtlingsantrags einen Antrag auf Gewährung vorüberge-

13 (SZ RF 2001 Nr. 16, Art. 1603), zuletzt geändert durch Verordnung der Regierung RF vom 22. Juli 2014 (SZ RF 2014 Nr. 30, Teil II, Art. 4326).

14 Vgl. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision46671.pdf>.

15 Siehe Rechtsdatenbank »Konsultant Plus«.

henden Asyls in der RF stellen, wird das ihnen ausgestellte Zeugnis über ein laufendes Flüchtlingsverfahren verlängert (Punkt 4 Verordnung Nr. 274).¹⁶ Das bedeutet, dass in diesem Fall diese Personen während der Prüfung ihres Antrags auf vorübergehendes Asyl weiter die Rechte von Flüchtlingsbewerbern genießen. Ein sachlicher Grund für diese Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Bewerber um vorübergehendes Asyl ist nicht ersichtlich.

Das vorübergehende Asyl wird für eine Frist bis zu einem Jahr gewährt mit der Möglichkeit einer Verlängerung für ein weiteres Jahr (Punkt 12 Verordnung Nr. 274). Eine Person, die vorübergehendes Asyl erhalten hat, hat – mit Ausnahme des Anspruchs auf einmalige Unterstützungsleistung – die gleichen Rechte und Pflichten wie eine Person, die ein Zeugnis über ein laufendes Flüchtlingsverfahren gemäß Art. 6 Flüchtlingsgesetz erhalten hat (Punkt 13 Verordnung Nr. 274).

Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl können eine zeitweilige Aufenthaltserlaubnis erhalten.¹⁷ Flüchtlinge und Personen mit vorübergehendem Asyl können ferner eine Erlaubnis zum zeitweiligen Wohnsitz in der RF erhalten. Wenn ein Flüchtling einen ständigen Wohnsitz in der RF erlangt, verliert er den Flüchtlingsstatus.

II. Unterbringung und Hilfen zum Lebensunterhalt

1. Recht auf Unterkunft

a) Flüchtlingsbewerber und Personen, die vorübergehendes Asyl erhalten haben

Flüchtlingsbewerber und Personen, die vorübergehendes Asyl erhalten haben, haben Anspruch darauf, durch die örtlich zuständigen Migrationsbehörden in eine Aufnahmeeinrichtungen der vorläufigen Unterbringung eingewiesen zu werden und dorthin begleitet zu werden (Art. 6 Punkt 1 Unterp. 4 Flüchtlingsgesetz). Neben der Unterbringung (die erst nach medizinischer Untersuchung erfolgt), erfüllt die Aufnahmeeinrichtung auch andere Aufgaben: Sie organisiert die Ernährung (dazu bekommen Flüchtlingsbewerber Gutscheine) und Verpflegung von untergebrachten Flüchtlingsbewerbern. Sie stellt sicher, dass Flüchtlingsbewerber medizinisch untersucht werden und erste Hilfe erhalten.¹⁸ Stand 1. Januar 2014 waren in Aufnahmeeinrichtungen

16 Der Asylbewerber erhält eine Bescheinigung auch in den Fällen, wenn sein Zeugnis über ein laufendes Flüchtlingsverfahren beschlagnahmt wurde oder nach einem negativen vorläufigen Flüchtlingsverfahren (da er in diesem Fall kein Zeugnis über ein laufendes Flüchtlingsverfahren erhält), vgl. <http://www.vnl-migrant.ru/peoplehelp/2012-05-04-10-57-40/668-prodlenie-spravki-o-rassmotrenii-zayavleniya-o-pre-dostavlenii-vremennogo-ubezhishha-v-rf.html>.

17 Schwächerer Status als zeitweiliger Wohnsitz.

18 Verordnung der Regierung der RF Nr. 679 »Über die Aufnahmeeinrichtungen der vorläufigen Unterbringung von Personen, die einen Flüchtlingsantrag gestellt haben« vom 30. Juni 1998, (SZRF 1998 Nr. 27, Art. 3196), in der Fassung vom 24. Dezember 2008 (SZ RF 2009 Nr. 2, Art. 211).

in der gesamten RF lediglich Kapazitäten für 139 Personen¹⁹ vorgesehen. Dort waren 131 Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl untergebracht. Diese Zahlen zeigen, dass nur ein sehr kleiner Teil von ihnen in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht wird.²⁰ Es besteht keine Pflicht für Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl, dort zu leben. Allerdings erhalten sie außerhalb der Aufnahmeeinrichtung keine weitere Unterstützung wie z. B. Essensgutscheine.²¹

b) Anerkannte Flüchtlinge und Familienmitglieder

Anerkannte Flüchtlinge und die zusammen mit ihnen angekommenen Familienmitglieder haben demgegenüber ein Recht auf Nutzung von Wohnraum aus dem spezialisierten Wohnungsbestand für vorläufige Nutzung (Art. 8 Punkt 1 Unterp. 6 und Art. 11 des Gesetzes, Art. 97 des Wohnungsgesetzbuches RF). Dieser Anspruch ist allerdings begrenzt auf den vorhandenen Wohnungsbestand. Die Verteilung erfolgt im Wesentlichen nach dem Prioritätsprinzip (es werden Listen geführt).²²

2. Hilfen zum Lebensunterhalt

Flüchtlingsbewerber und ihre Familienmitglieder haben einen Anspruch auf eine einmalige Unterstützungsleistung in Höhe von 100–150 Rubel pro Person (ca. 1,50 bis 2,50 Euro) (Art. 6 Punkt 1 Unterp. 3 des Gesetzes, Verordnung der Regierung RF Nr. 484 vom 23. Mai 1998)²³. Diese Beträge sind evident unzureichend. Sie wurden im Januar 2001 festgelegt und seitdem niemals geändert und bislang keiner verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterzogen.

Dass das Verfassungsgericht der RF die Leistungshöhe beanstanden würde, ist allerdings nicht sehr wahrscheinlich, wenn man die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts bei der Überprüfung der Höhe anderer sozialer Leistungen, wie z. B. der Rentenhöhe als Maßstab heranzieht. So hat das Verfassungsgericht der RF die Beschwerde der invaliden Rentnerin, P. F. Enborisova abgelehnt, die geltend machte, sie werde in ihrer Menschenwürde verletzt und ihr werde praktisch das Recht auf Leben entzogen, da ihre Altersarbeitsrente

19 Laut aktuellen Angaben des Föderalen Migrationsamts der RF gibt es heute Kapazitäten für 180 Personen, vgl. http://www.fms.gov.ru/government_services/asylum/; außerdem wurden mehrere vorläufige Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge aus der Ukraine eingerichtet, vgl. z. B. <http://www.interfax.ru/photo/2111>.

20 Vgl. <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/details/81732>.

21 Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52013DC0923>.

22 Verordnung Nr. 83 des Ministers für Föderale Angelegenheiten, Nationale und Migrationspolitik der Russischen Föderation »Über das Verfahren der Erfassung von wohnraumbedürftigen Flüchtlingen und Verfahren der Zurverfügungstellung der Wohnräume aus dem spezialisierten Wohnungsbestand für vorläufige Nutzung« vom 5. Oktober 2001, Russische Zeitung Nr. 222 vom 31. November 2001.

23 Verordnung der Regierung der RF Nr. 484 vom 23. Mai 1998 »Über die Höhe der einmaligen Unterstützungsleistung und das Verfahren ihrer Auszahlung an eine Person, die ein Zeugnis über ein laufendes Flüchtlingsverfahren erhalten hat ...« (SZ RF 1998 Nr. 22, Art. 2457), zuletzt geändert durch Verordnung der Regierung RF vom 23. August 2008 (SZ RF 2008 Nr. 14, Art. 1412).

unterhalb des Existenzminimums in ihrem Föderationssubjekt liege.²⁴ Das Verfassungsgericht führte zur Frage, ob die Rentenhöhe verfassungsgemäß sei aus, dass Art. 2 der Verfassung bestimme, dass der Mensch, seine Rechte und Freiheiten die höchsten Werte bildeten und der Staat zu ihrer Anerkennung, ihrer Wahrung und ihrem Schutz verpflichtet sei. Art. 21 Teil 1 der Verfassung bestimme weiter, dass die Menschenwürde vom Staat geschützt werde und nichts ihre Schmälerung begründen könne. Hieraus folge, dass Invalide, die keine Möglichkeit haben aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, in dem Umfang einen Rechtsanspruch auf materielle Unterstützung haben, in dem sie diese zur Befriedigung ihrer grundlegenden Lebensbedürfnisse benötigen. Daher folge aus diesen Artikeln der Verfassung die Pflicht des Staates einen entsprechenden Rechtsmechanismus zu schaffen, der den »jeweiligen wirtschaftlichen Möglichkeiten« der Gesellschaft entspricht.²⁵ In allen Bereichen der Gesetzgebung habe der Gesetzgeber die Menschenwürde zu achten. Der Gesetzgeber müsse daher ein Mindestniveau der Altersarbeitsrenten festsetzen, durch das »gemeinsam mit anderen Arten von sozialen Unterstützungsleistungen« ein menschenwürdiges Leben für Rentner möglich ist.²⁶ Abschließend geklärt ist die Frage, ob aus der Menschenwürdegarantie des Art. 21 der Verfassung ein Anspruch auf einen sozialen Mindeststandard abgeleitet werden kann, jedoch noch nicht. Zum einen hatte die Beschwerde im konkreten Fall keinen Erfolg, weil die Beschwerdeführerin noch Anspruch auf andere soziale Unterstützungsleistungen hatte, durch die sie insgesamt ein Versorgungsniveau über dem gesetzlich festgelegten Existenzminimum erreichte. Zum anderen enthält die Entscheidung mit dem Verweis auf die »wirtschaftlichen Möglichkeiten der Gesellschaft« Anhaltspunkte für einen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum.

Dass der Europäische Menschenrechtsgerichtshof sich näher mit der Fragen der Höhe von Leistungen für Flüchtlingsbewerber in der RF befassen wird, ist nach den ablehnenden Entscheidungen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs in den Sachen Larioshina²⁷ und Budina²⁸ ebenfalls nicht wahrscheinlich.²⁹ In beiden Verfahren, in denen Rentnerinnen aus Russland geltend gemacht hatten, dass die Höhe ihrer Rente unzureichend bemessen sei, lag nach Ansicht des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs keine Verletzung der Konvention vor. Eine Verletzung des Eigentumsrechts nach Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK wäre nur dann in Betracht kommen, wenn die gesetzlich vorgesehene Rente unpünktlich gezahlt worden wäre. Soweit die

24 Entscheidung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation Nr. 117-O vom 15. Februar 2005, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision33348.pdf>.

25 Ibid, Punkt 2 Abs. 4.

26 Ibid, Punkt Nr. 2.1 Abs. 3 und 4.

27 Larioshina v Russia (Application no. 56679/00), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-22359>.

28 Budina v Russia (Application no. 45603/05), <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-93434>.

29 Dr. Liam Thornton, Law, dignity and socio-economic rights: the case of asylum seekers in Europe (Draft Paper), <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/materiale/w-papers/Law-Dignity-Socio-Economic-Rights-The-Case-of-Asylum-Seekers-in-Europe.pdf>, p. 17.

Beschwerden eine unzureichende Höhe von Renten- oder anderen sozialen Leistungen geltend machen, käme allenfalls eine Verletzung von Art. 3 EMRK (Verbot »unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung«) in Betracht. Auf Grundlage des Vortrags der Beschwerdeführer, sei allerdings nicht erkennbar, dass die Höhe der Rentenleistungen zu psychischen oder physischen Leiden geführt hätte. Im Übrigen könne der Europäischen Menschenrechtsgerichtshof die Einschätzung der nationalen Behörde betreffend das Niveau von sozialen Leistungen nicht durch seine eigene Einschätzung ersetzen.

3. Weitere soziale Leistungen

Auf weitere soziale Leistungen haben Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehenden Asyl in der Regel keinen Anspruch, vorbehaltlich dessen, dass sie ggf. einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen (siehe zum Arbeitsmarktzugang nachfolgend VI.1). Dagegen stehen Flüchtlinge hinsichtlich Ansprüchen auf soziale Leistungen Inländern grundsätzlich gleich. Flüchtlinge haben dieselben Rechte wie russische Bürger auf sozialen Schutz, einschließlich sozialer Versorgung (*social'noe obespechenie*),³⁰ es sei denn etwas anderes ist in der Gesetzgebung der RF oder in internationalen Verträgen der RF geregelt (Art. 8 Punkt 1 Unterp. 10 Flüchtlingsgesetz).

a) Föderales Gesetz Nr. 442

Unter anderem haben gemäß Art. 1 Punkt 2 des Föderalen Gesetzes Nr. 442 »Über die Grundlagen der sozialen Betreuung«³¹ in der Russischen Föderation« vom 28. Dezember 2013³² Bürger der RF, ausländische Bürger und Staatenlose, die eine Erlaubnis zum ständigen Wohnsitz in der RF haben, sowie Flüchtlinge einen Anspruch auf soziale Betreuung, wenn ein Tatbestand des Art. 15 erfüllt ist (insgesamt 8 Tatbestände sind genannt), wie z. B. vollständiger oder teilweiser Verlust der Fähigkeit oder der Möglichkeit, sich selbst zu versorgen, Mobilitätsverlust in Folge einer Krankheit, Unfalls, Alters oder Invalidität; aber auch Arbeitslosigkeit und Mittellosigkeit. Zu den sozialen Dienstleistungen gehören z. B. Versorgung mit kostenloser warmer Ernährung und Lebensmitteln, Kleidung, Hilfe bei der Beschaffung von Notunterkünften, Hilfe bei der Beschaffung von Rechtshilfe und psychologischer Hilfe usw. (Art. 21).

Da Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl keinen ständigen Wohnsitz erhalten können, sind sie von Leistungen der sozialen Betreuung ausgeschlossen.

30 Hierunter werden in der RF verstanden: Rentenversorgung und Rentenversicherung, soziale Unterstützungsleistungen, Soziale Hilfe, soziale Betreuung und soziale Förderung.

31 Soziale Betreuung ist die Erbringung sozialer Dienste (Art. 3 Punkt 1 des Gesetzes Nr. 442).

32 (SZRF 2013 Nr. 52, Teil I, Art. 1929), zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 256 vom 21. Juli 2014, (SZRF 2014 Nr. 30, Teil I, Art. 7007).

b) Föderales Gesetz Nr. 81

Art. 1 des Föderalen Gesetzes Nr. 81 »Über staatliche Unterstützungsleistungen für Familien mit Kindern« vom 19. Mai 1995³³ legt fest, dass Flüchtlinge in den Geltungsbereich des Gesetzes eingeschlossen sind. Ausländische Bürger und Staatenlose, die nur einen zeitweiligen Wohnsitz haben, haben nur dann einen Anspruch auf Unterstützungsleistungen, wenn sie für den Fall vorübergehender Arbeitsunfähigkeit und für den Fall von Mutterschaft sozialversichert sind.

Flüchtlingsbewerber sind von Unterstützungsleistungen für Familien mit Kindern daher ausgeschlossen, da sie keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben (vgl. nachfolgend VI.1) und daher nicht sozialversichert sind. Außerdem haben Flüchtlingsbewerber nicht den notwendigen Aufenthaltstitel. Personen, die vorübergehendes Asyl erhalten haben, können hingegen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen (vgl. nachfolgend VI.1).

c) Föderales Gesetz Nr. 178

Weiter ist zu erwähnen, dass das Föderale Gesetz Nr. 178 »Über staatliche soziale Hilfe« vom 17. Juli 1999³⁴ in bestimmten Fällen für bedürftige Familien und für bedürftige allein wohnende Bürger staatliche soziale Hilfe vorsieht. In den Geltungsbereich des Gesetzes fallen nur Bürger der RF. Obwohl Flüchtlinge nach dem Flüchtlingsgesetz dieselben Rechte wie russische Bürger auf sozialen Schutz haben, sind sie nicht ausdrücklich in den Geltungsbereich des Gesetzes Nr. 178 eingeschlossen.

III. Gesundheitsversorgung

Flüchtlingsbewerber und Personen, die einen Antrag auf vorübergehendes Asyl gestellt haben, sollen eine medizinische Pflichtuntersuchung absolvieren (Art. 6 Punkt 2 Unterp. 3 Flüchtlingsgesetz). Ziel der Untersuchung ist es, den Gesundheitszustand der Bewerber einzuschätzen und negative gesundheitliche Folgen zu vermeiden. Was die medizinische Versorgung selbst betrifft sind Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen, die vorübergehendes Asyl erhalten haben – zumindest nach der Rechtslage – Inländern gleichgestellt. Im Einzelnen:

33 (SZ RF 1995 Nr. 21 Art. 1929), zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 145 vom 4. Juni 2014 (SZ RF 2014 Nr. 23, Art. 2930).

34 (SZ RF 1999 Nr. 29, Art. 3699), zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 216 vom 21. Juli 2014 (SZ RF 2014 Nr. 30, Teil I, Art. 4217).

1. Föderales Gesetz Nr. 326

Nach Art. 10 Teil 1 des Föderalen Gesetzes Nr. 326 »Über die Krankenpflichtversicherung in der Russischen Föderation« vom 29. November 2010 (weiter – »Krankenversicherungsgesetz«) zählen Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber, Personen mit vorübergehenden Asyl zu den Versicherten im System der Krankenpflichtversicherung.³⁵ Versicherte haben einen Anspruch auf kostenlose medizinische Leistungen bei Eintritt des Versicherungsfalles. Der Anspruch besteht auf dem ganzen Gebiet der RF – im Umfang der Basisleistungen der Krankenpflichtversicherung und auf dem Gebiet des Subjekts der RF, wo der Versicherungsschein ausgegeben wurde – im Umfang der Leistungen nach dem örtlichen Leistungskatalog der Krankenpflichtversicherung (Art. 16 Punkt 1 Krankenversicherungsgesetz). Nach dem Wortlaut des Gesetzes sind sie in diesem Bereich den Inländern gleichgestellt. Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen, die vorübergehendes Asyl erhalten haben, sollten aber auch einen Versicherungsschein der Krankenpflichtversicherung beantragen. Denn es kommt manchmal in der Praxis vor, dass ohne Versicherungsschein trotz Vorlage des Flüchtlingsausweises medizinische Leistungen versagt werden.³⁶ Ebenfalls werden medizinische Leistungen in der Praxis versagt, falls keine rechtsgültige Registrierung nachgewiesen werden kann (vgl. nachfolgend VI.1.c).³⁷ In diesen Fällen werden Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen, die vorübergehendes Asyl erhalten haben wie andere ausländische Bürger behandelt. Das Problem ist, dass der Umfang der kostenlosen medizinischen Leistungen nach den allgemein für ausländische Bürger geltenden Regelungen viel enger ist als für versicherte Personen im System der Krankenpflichtversicherung (zu denen sie eigentlich gehören).³⁸

2. Antragsteller auf vorübergehendes Asyl

Personen, die einen Antrag auf vorübergehendes Asyl gestellt haben, zählen dagegen ebenso wie andere ausländische Bürger/Staatenlose nicht zu den versicherten Personen i. S. d. Art. 10 Krankenversicherungsgesetz. Für diese Personengruppe gelten daher »die Regeln der Erbringung der medizinischen Hilfe für ausländische Bürger in der Russischen Föderation«³⁹, die auf Grundlage von Art. 19 Punkt 4 des Föderalen Gesetz der RF Nr. 323 »Über die Grundlagen des Gesundheitsschutzes der Bürger in der Russischen Fö-

35 (SZ RF 2010 Nr. 49, Art. 6422), zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 418 vom 1. Dezember 2014 (SZ RF 2014 Nr. 49, Teil VI, Art. 6927).

36 Gericht des Gebiets Irkutsk, Appellationsbeschluss vom 28. Oktober 2013, Nr. 33-8775/13 (Rechtsdatenbank »Konsultant Plus«).

37 Siehe: Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights/Russian Federation, p.4 (E/C.12/RUS/CO/5).

38 Shurshalova, E., Verfassungsrechtliche Regulierung und Rechtsschutz von Flüchtlingen und Vertriebenen in der Russischen Föderation (Konstitucionno-pravovoe regulirovanie i zashhita prav bezhencev, vyzhdennyh pereselencev v Rossijskoj Federacii), 2013, S. 41.

39 Verordnung der Regierung der RF Nr. 186 »Über die Regeln der Erbringung der medizinischen Hilfe für ausländische Bürger in der Russischen Föderation« vom 6. März 2013 (SZ RF 2013 Nr. 10, Art. 1035).

deration« vom 21. November 2011⁴⁰ erlassen wurden. Gemäß der Punkte 3–6 dieser Regeln wird medizinische Notfallhilfe in dringenden Fällen und Notfallhilfe, einschließlich spezialisierter medizinischer Hilfe, in staatlichen und kommunalen Gesundheitseinrichtungen, ausländischen Bürgern kostenlos geleistet. Andere medizinische Hilfe wird auf Grundlage von Verträgen über kostenpflichtige medizinische Leistungen bzw. Verträgen über eine freiwillige Krankenversicherung erbracht.

3. Bürger der Ukraine und Staatenlose

Auch hinsichtlich der Gesundheitsversorgung gelten Besonderheiten für Bürger der Ukraine und Staatenlose, die einen ständigen Aufenthalt in der Ukraine hatten, und die dringend und massenhaft gezwungen waren, das ukrainische Hoheitsgebiet zu verlassen, jedoch keinen Flüchtlingsstatus erhalten haben. Für diese Personen werden medizinische Leistungen auf Grundlage der »Regeln der Erbringung der medizinischen Hilfe für ausländische Bürger in der Russischen Föderation« erbracht mit der Besonderheit, dass sie einen Anspruch auf deutlich mehr kostenlose medizinischen Leistungen haben, wie z. B. Impfungen, medizinische Erstversorgung und spezialisierte medizinische Hilfe durch Fachärzte einschließlich der Untersuchung und Behandlung durch »hochtechnologische« Geräte, die in das jährliche Programm staatlicher Garantien der kostenlosen medizinischen Hilfe für Bürger der Russischen Föderation eingeschlossen sind.⁴¹

IV. Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Bildung

1. Zugang zum Arbeitsmarkt

Was den Zugang zum Arbeitsmarkt betrifft, werden auf Flüchtlingsbewerber in der Praxis die allgemein für Ausländer geltenden Rechtsvorschriften angewandt. Personen, die vorübergehendes Asyl erhalten haben, sind dagegen hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt anerkannten Flüchtlingen und damit Inländern im Wesentlichen gleichgestellt. Im Einzelnen:

40 SZ RF 2011 Nr. 48, Art. 6724, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 419 vom 1. Dezember 2014 (SZ RF 2014 Nr. 49, Teil VI, Art. 6928).

41 Verordnung der Regierung der RF Nr. 1134 vom 31. Oktober 2014 »Über die Erbringung medizinischer Leistungen in der RF für Bürger der Ukraine und Staatenlose, die einen ständigen Aufenthalt in der Ukraine hatten und die dringend und massenhaft gezwungen waren, das ukrainische Hoheitsgebiet zu verlassen sowie über den Ausgleich der Mittel für die medizinische Leistungen aus dem Staatshaushalt« (SZ RF 2014 Nr. 45, Art. 6227), zuletzt geändert durch Verordnung der Regierung der RF Nr. 136 vom 18. Februar 2015 (SZ RF 2015 Nr. 9 Art. 1321); siehe auch Verordnung der Regierung der RF Nr. 2481-p vom 6. Dezember 2014 »Über den Transfer von Mitteln aus dem Staatshaushalt des Jahres 2014 an die Haushalte der Subjekte der RF für die Finanzierung von medizinischen Leistungen und Impfungen für Bürger der Ukraine und Staatenlose, die einen ständigen Aufenthalt in der Ukraine hatten und die dringend und massenhaft gezwungen waren, das ukrainische Hoheitsgebiet zu verlassen« (SZRF 2014 Nr. 50, Art. 7241).

a) Flüchtlingsbewerber

Obwohl nach dem Flüchtlingsgesetz Flüchtlingsbewerber einen Anspruch auf Förderung der Berufsausbildung in der Aufnahmeeinrichtungen der vorläufigen Unterbringung und einen Anspruch auf Arbeitsvermittlung nach Maßgabe der Gesetzgebung der RF (Art. 6 Punkt 1 Unterp. 8) haben, ist ihnen – wie anderen ausländischen Bürgern auch – laut dem Föderalen Gesetz Nr. 115 »Über den Rechtsstatus von Ausländern in der RF« vom 25. Juli 2002⁴² (weiter – Ausländergesetz) die Ausübung von unselbstständiger Arbeit nur bei Vorhandensein einer Arbeitserlaubnis oder eines sog. »Patents« möglich. Eine Arbeitserlaubnis benötigen alle Ausländer, die mit einem Visum eingereist sind. Ein sog. »Patent« benötigen demgegenüber ausländische Bürger, die im visafreien Verfahren nach Russland eingereist sind, wenn sie einer Beschäftigung nachgehen wollen.⁴³ Der Unterschied zwischen Arbeitserlaubnis und »Patent« besteht insbesondere darin, dass die Arbeitserlaubnis auf Grundlage von Quoten erteilt wird (Art. 18.1 Punkt 1 Ausländergesetz).⁴⁴ Für das »Patent« sind hingegen keine Quoten vorgesehen (Art. 13.3 Ausländergesetz).⁴⁵ Arbeitserlaubnis und Patent gelten jeweils nur für ein Subjekt der RF.

b) Flüchtlinge und Personen mit vorübergehendem Asyl

Flüchtlinge und Personen, die vorübergehendes Asyl erhalten haben, haben nach dem Flüchtlingsgesetz das gleiche Recht wie russische Bürger auf Erwerbstätigkeit (Art. 6 Punkt 1 Unterp. 8 Flüchtlingsgesetz, Art. 13 Punkt 4 Ausländergesetz). Obwohl das Flüchtlingsgesetz dies seit Langem festlegt, ist die praktische Durchsetzung erst seit der Änderung des Art. 13 Punkt 3 Unterp. 11 und 12 Ausländergesetz zum 16. Mai 2014 möglich. Vor diesem Zeitpunkt war die Ausübung von unselbstständiger Arbeit nur bei Vorhandensein einer Arbeitserlaubnis bzw. eines »Patents« möglich. Seit dem 16. Mai 2014 dürfen ausländische Bürger eine unselbstständige Arbeit ohne Arbeitserlaubnis bzw. »Patent« ausüben bzw. eingestellt werden, wenn sie einen Flüchtlingsstatus oder vorübergehendes Asyl erhalten haben – bis dieser Status/das Asyl erloschen bzw. entzogen ist. Diese Änderung wurde dadurch begründet, dass durch den Arbeitsmarktzugang diese Personen für sich selber sorgen können. Der Arbeitsmarktzugang sei deswegen wichtig, weil die russische

42 SZ RF 2002, Nr. 30, Art. 3032, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 508 vom 31. Dezember 2014 (SZ RF 2015 Nr. 1 (Teil I), Art. 61).

43 Länder, aus denen man ohne Visum nach Russland einreisen kann, siehe <http://www.visahouse.com/ger/visafreecountries.asp>.

44 Z. B. liegt diese Quote in 2015 im Einzelhandel bei 15 %, Arzneimittelhandel – 0 %, siehe Verordnung der Regierung RF Nr. 1420 vom 19. Dezember 2014 (SZ RF 2015 Nr. 1, Teil II, Art. 220).

45 Ab dem 1. Januar 2015 wurde das Patentsystem auf alle Arbeitgeber und alle Arten Erwerbstätigkeit erweitert.

Gesetzgebung keine Geldleistungen aus dem Staatshaushalt für diese Personen vorsehe. Der Arbeitsmarktzugang gestatte legale Beschäftigung und erleichterte damit die soziale Anpassung.⁴⁶

c) Registrierung als arbeitslos

Theoretisch können Flüchtlinge/Personen mit vorübergehendem Asyl als arbeitslos registriert werden und Arbeitslosengeld beanspruchen. Gemäß Art. 2 des Föderalen Gesetzes Nr. 1032-1 »Über die Beschäftigung der Bevölkerung in der RF« vom 19. April 1991⁴⁷ werden als Arbeitslose (unabhängig von der Staatsbürgerschaft) Personen anerkannt, die keine Arbeit bzw. kein Einkommen haben, nicht zu den Beschäftigten i. S. d. Art. 2 des Gesetzes »Über die Beschäftigung der Bevölkerung in der RF« gehören und sich beim Arbeitsamt mit dem Ziel, eine passende Arbeit zu finden, gemeldet haben. In der RF gibt es keine Arbeitslosenversicherung und das Arbeitslosengeld wird unmittelbar aus dem Staatshaushalt an die Arbeitslosen ausgezahlt. Die Erfüllung einer Anwartschaftszeit oder einer Wartezeit ist für die Anerkennung als arbeitslos nicht vorgesehen.

In der Praxis entstehen Probleme bei der Registrierung beim örtlich zuständigen Arbeitsamt. Eine Person kann sich nur in ihrem Wohnort beim Arbeitsamt arbeitslos melden. In Russland wird der Wohnort eines ausländischen Bürgers in erster Linie durch die Adresse, an der er rechtmäßig registriert ist,⁴⁸ bestimmt. Ohne rechtgültige Registrierung ist die Realisierung dieses Rechts praktisch unmöglich. In der Verordnung des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation Nr. 1868-O vom 21. November 2013 hat das Verfassungsgericht entschieden, dass es keine Verletzung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit darstellt, wenn die Meldung als arbeitslos nur am Wohnort erfolgen kann. Ziel der Regelung sei, den Missbrauch von Sozialleistungen durch doppelte Inanspruchnahme zu verhindern. Unter Wohnort sei allerdings nicht ausschließlich die Adresse, an der jemand registriert ist, zu verstehen. Der tatsächliche Wohnort könne erforderlichenfalls von den Gerichten bestimmt werden.⁴⁹

Obwohl die russische Arbeitsgesetzgebung nicht vorsieht, dass man bei einer Einstellung ein Dokument über eine rechtgültige Registrierung am Wohnort vorzeigen muss, verlangen dennoch viele Arbeitgeber ein solches

46 Anmerkung zu dem Gesetzentwurf »Über die Änderung des Art. 13 des Föderalen Gesetzes «Über den Rechtsstatus von Ausländern in der RF«, <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=445048-6&02>.

47 Zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 419 vom 1. Dezember 2014 (SZ RF 2014 Nr. 49, Teil VI, Art. 6928).

48 Art. 14 des Föderalen Gesetzes Nr. 109 »Über die Migrationsregistrierung ausländischer Bürger und Staatenloser in der Russischen Föderation« vom 18. Juli 2006 (SZ RF 2006 Nr. 30, Art. 3285), zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 446 vom 22. Dezember 2014 (SZ RF 2014 Nr. 52, Teil I, Art. 7557).

49 Vgl. <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision147848.pdf>.

Dokument. Ohne rechtsgültige Registrierung besteht daher rein faktisch eine Behinderung beim Arbeitsmarktzugang.⁵⁰

2. Zugang zu Bildung

Nach dem Föderalen Gesetz Nr. 273 »Über die Ausbildung in der Russischen Föderation« vom 29. Dezember 2012⁵¹ (weiter – Ausbildungsgesetz) besteht das russische Bildungssystem aus folgenden Stufen der allgemeinen Bildung: die vorschulische Bildung, die Grundschulausbildung, die allgemeine Mittelschulbildung und die allgemeine Berufsausbildung. Die Fachausbildung und die Hochschulausbildung bilden die Stufen der Berufsbildung (Art. 10 Punkte 4 und 5 Ausbildungsgesetz). Gemäß Art. 43 Teil 4 Verfassung RF ist in Russland die allgemeine Mittelschulbildung obligatorisch. Die Eltern oder die sie ersetzenden Personen haben zu gewährleisten, dass die Kinder die allgemeine Mittelschulbildung erhalten. Die Bildungsdauer der allgemeinen Mittelschulbildung beträgt fünf Jahre. Zusammen mit der vierjährigen Grundschulausbildung ergibt sich damit ein obligatorischer Schulbesuch von neun Jahrgangsstufen.

Als Ausländer haben Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl – wie andere Ausländer auch – nach Art. 78 Punkt 2 Ausbildungsgesetz die gleichen Rechte wie russische Bürger auf kostenlose vorschulische, schulische Bildung und allgemeine Berufsausbildung. Russische Bürger haben hingegen darüber hinausgehend das Recht auf kostenlose Fachausbildung und in bestimmten Fällen auf kostenlose Hochschulausbildung.

Außerdem haben Flüchtlinge ein Recht auf Förderung der Aufnahme ihrer Kinder in staatlichen und kommunalen vorschulischen Bildungseinrichtungen und Bildungseinrichtung aller Stufen (Art. 8 Punkt 1 Unterp. 11 Flüchtlingsgesetz). Das Flüchtlingsgesetz konkretisiert allerdings nicht, was unter »Förderung der Aufnahme« zu verstehen ist. Das Ausbildungsgesetz sieht keine Regelungen zur Förderung von Flüchtlingen bzw. Personen mit vorübergehendem Asyl vor. Insbesondere ist kein Anspruch auf Sprachförderung vorgesehen. Diese wäre jedoch von entscheidender Bedeutung, da Ausbildungssprache Russisch ist (Art. 14 Ausbildungsgesetz). Da Sprachförderung in den öffentlichen Schulen Russlands nur ausnahmsweise durchgeführt wird, weisen Zuwandererkinder wegen des Sprachmangels große Bildungsdefizite auf.⁵² In einigen Großstädten wird Sprachunterricht durch nicht staatliche Einrichtungen organisiert.⁵³ Beispielsweise besteht in Moskau seit 1996 das

50 Vgl. <http://www.pro-personal.ru/journal/946/530673/>.

51 SZ RF 2012, Nr. 53, Teil I, Art. 7598, zuletzt geändert durch Föderales Gesetz Nr. 160 vom 29. Juni 2015.

52 Syuzjukina, O., Eckpunkte der Ausländerintegration in Deutschland und Russland im Vergleich, in: Fadeev/Schulze (Hrsg.) Verfassungsentwicklung in Russland und Deutschland, 2014, S. 141–142.

53 Siehe <https://www.etnosfera.ru/center-etnosfera/about>.

Zentrum für Adaptation und Ausbildung von Flüchtlingskindern (im Rahmen des Freiwilligen-Projekts »Komitee Bürgerbeteiligung«).⁵⁴ Die nicht staatlichen Angebote sind allerdings nicht ausreichend.

V. Integrationsmöglichkeiten

Im Flüchtlingsgesetz sind keine speziellen Integrationsmaßnahmen vorgesehen. Einige Integrationsinitiativen und Integrationsprogramme für Flüchtlingsbewerber werden in Aufnahmeeinrichtungen angeboten. Für diejenigen, die nicht in Aufnahmeeinrichtungen leben, werden keine speziellen Integrationsmaßnahmen angeboten.⁵⁵ Als Integrationsmaßnahme für Flüchtlinge und Personen mit vorübergehendem Asyl kann man allerdings den Zugang zu Arbeitsmarkt und Ausbildung betrachten.

Im Konzept der staatlichen Migrationspolitik der RF für den Zeitraum bis zum Jahr 2025⁵⁶ wird ferner auf die Notwendigkeit der Verbesserung des Verfahrens zur Feststellung des Flüchtlingsstatus und vorübergehenden Asyls hingewiesen. Neben der bereits erwähnten Rückkehrzielsetzung zählt zu den Aufgaben der staatlichen Migrationspolitik die Erfüllung der humanitären Verpflichtungen gegenüber Zwangs-Migranten sowie die Ausarbeitung von Programmen der sozialen Unterstützung von Zwangs-Migranten.

VI. Zusammenfassung

Flüchtlinge haben laut dem Flüchtlingsgesetz aus dem Jahr 1993 dieselben Rechte wie russische Bürger auf Gesundheitsversorgung, soziale Versorgung, Förderung der Berufsausbildung, Erwerbstätigkeit und Unternehmertätigkeit, es sei denn etwas anderes ist in der Gesetzgebung der RF oder in internationalen Abkommen der RF festgelegt. Tatsächlich wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge (und auch für Personen mit vorübergehendem Asyl) aber erst im Jahr 2014 geöffnet. Darüberhinaus haben Flüchtlinge und die zusammen mit ihnen angekommene Familienmitglieder ein Nutzungsrecht auf Wohnraum aus dem spezialisierten Wohnungsbestand für vorläufige Nutzung.

Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl haben einen Anspruch auf Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung. Es besteht allerdings weder für Flüchtlingsbewerber, noch für Personen mit vorübergehendem Asyl eine Verpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen zu leben. Allerdings werden, wie der Bericht der EU-Kommission⁵⁷ zeigt, Versorgung mit Klei-

54 Siehe: <http://kids.refugee.ru>.

55 Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52013DC0923>.

56 Genehmigt durch den Präsidenten RF, <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf>.

57 Siehe Fußnote 1.

dung und Essengutscheinen in erster Linie innerhalb von Aufnahmeeinrichtungen organisiert. Die Kapazitäten der Aufnahmeeinrichtungen sind allerdings so gering, dass nur ein kleiner Teil dieser Personen dort untergebracht und versorgt werden könnte. Nur für Flüchtlinge aus der Ukraine wurden zahlreiche vorläufige Aufnahmeeinrichtungen bereitgestellt.

Für Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl sind keine relevanten Geldleistungen zur Deckung des Lebensunterhalts vorgesehen (mit Ausnahme eines einmaligen, der Höhe nach unbedeutenden, Unterstützungsgelds). Was weitere soziale Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts betrifft, sind Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl Ausländern gleichgestellt. Der Zugang zu den entsprechenden Leistungen hängt von dem Aufenthaltstitel bzw. davon, ob die Person sozialversichert ist. Da Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl keinen ständigen Wohnsitz erhalten können, sind sie von Leistungen der sozialen Betreuung ausgeschlossen.

Personen mit vorübergehendem Asyl können allerdings staatliche Unterstützungsleistungen für Familien mit Kindern beanspruchen, wenn sie einen zeitweiligen Wohnsitz haben und einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Flüchtlingsbewerber haben keinen Anspruch auf Unterstützungsleistungen für Familien mit Kindern.

Im Bereich der Gesundheitsversorgung sind Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl genauso wie Flüchtlinge im System der gesetzlichen Krankenpflichtversicherung versichert und in diesem Bereich den Inländern gleichgestellt.

Was den Arbeitsmarktzugang betrifft, dürfen Personen mit vorübergehendem Asyl ebenso wie Flüchtlinge seit 2014 eine Erwerbstätigkeit ohne Arbeitserlaubnis bzw. »Patent« ausüben (sie sind also Inländern gleichgestellt). Flüchtlingsbewerber sind hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs Ausländern gleichgestellt, d. h. sie benötigen eine Arbeitserlaubnis bzw. ein »Patent«.

Im Bildungsbereich sind Flüchtlingsbewerber, Personen mit vorübergehendem Asyl und Flüchtlinge Ausländern gleichgestellt.

Wie die durchgeführte Untersuchung zeigt, garantiert das Flüchtlingsgesetz für Flüchtlinge (und in bestimmten Bereichen auch für Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl) dieselben sozialen Rechte wie für russische Bürger. Der russische Gesetzgeber hat es allerdings teilweise unterlassen, die jeweiligen Fachgesetze und Verordnungen den Vorgaben des Flüchtlingsgesetzes entsprechend anzupassen. Obwohl die Garantien des Flüchtlingsgesetzes unmittelbar wirken und daher bei der Anwendung des jeweiligen Fachrechts zu beachten wären, geschieht dies im Vollzug häufig nicht. Insbesondere der vom Flüchtlingsgesetz garantierte Zugang zum Arbeitsmarkt lief lange Zeit in der Praxis – vor Anpassung des Ausländergesetzes – ins Leere. Bis heute besteht die gleiche Situation hinsichtlich des im Flüchtlingsgesetz verankerten Rechts von Flüchtlingen auf Förderung der Aufnahme ihrer Kinder in Bildungseinrichtungen und auf staatliche soziale

Hilfe. Im Ergebnis werden daher Flüchtlinge in diesen Bereichen nicht wie russische Bürger behandelt, sondern wie ausländische Bürger so lange das jeweilige Fachrecht nicht geändert ist.

Ein weiteres Problem bei der Ausübung sozialer Rechte durch Flüchtlinge, Flüchtlingsbewerber und Personen mit vorübergehendem Asyl sind bürokratische Hindernisse. Der Zugang zu einigen sozialen Rechten (Arbeitslosengeld, Zugang zum Arbeitsmarkt und Gesundheitsversorgung) hängt in der Praxis von einer rechtsgültigen Registrierung am Wohnort ab.

Social Protection for Forced Migrants in the United States

Contents

- I. Background on Immigration Status
- II. Federally-funded Social Protection
 1. Refugees
 2. Asylees and Asylum Seekers
 3. Minimal Protection for Asylum Seekers
 4. Recipients of Withholding of Removal
 5. Un-removable Migrants with Deportation Orders
- III. An Overview of Access to Federal Benefits
 1. The Structure of the Refugee Resettlement Program
 2. Essential Services
 - a) Eligibility Criteria for Cash and Medical Assistance
 - b) Cash Assistance
 - c) Medical Assistance
 - d) Accommodations
 - e) Mandatory Detention of Asylum Seekers
- IV. Social Services and Access to Public Education
- V. Employability Services and Work Authorization
- VI. Social Protection for Asylum Seekers in California
- VII. Summary and Concluding Remarks

I. Background on Immigration Status

A noncitizen's degree of access to public benefits depends upon two factors. The first factor is whether the benefit is provided by federal funds, State funds or local funds. On the federal level, social, employment and resettlement services, such as cash assistance, medical assistance, vocational training and English-language training, are generally available to certain forced migrants through the U.S. Refugee Resettlement Program. Additionally, some forced migrants have access to the same federal benefits that are made available to U.S. citizens. Asylum seekers, however, do not benefit from such programs until their applications for asylum have been granted. Instead, they may receive limited emergency services. This paper will primarily evaluate the services available to forced migrants on the federal level.

On the level of the States, each State is free to provide asylum seekers broader social protection than they receive from the federal programs. Thus, the degree of protection that asylum seekers enjoy varies among the States. As an example, this paper will explain the benefits available to asylum seekers in California, which is widely regarded as being friendly to persons living in the United States without lawful immigration status.

The second factor that affects a noncitizen's access to public benefits is his or her particular immigration status. The following section will provide an

overview of the various immigration statuses that forced migrants are likely to possess in the United States, as well as the degree of social protection that corresponds to each status.

II. Federally-funded Social Protection

1. Refugees

To benefit from the Refugee Resettlement Program, an applicant must either be a refugee or an »asylee«. The term »refugees« refers to individuals who were admitted to the United States through the Refugee Resettlement Program only after their refugee statuses had already been recognized abroad.¹ In 2014, the United States admitted 69 986 refugees; most were nationals of Iraq, Burma, and Somalia.² Each year, the federal government sets a new ceiling for refugee admissions. For the years 2013 and 2014, each annual ceiling was set at 70 000 admissions.³

2. Asylees and Asylum Seekers

Asylees meet the legal criteria for refugee protection,⁴ but are distinguished under U.S. immigration law because they were not admitted as refugees. Instead, asylees are individuals who submitted their applications for asylum after they had already entered the United States or upon reaching a U.S. border.⁵

Before asylees are granted asylum, they are referred to as »asylum seekers«. An individual may seek asylum in the United States either affirmatively (by submitting an application to the U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS)), or defensively (during removal proceedings before an immigration judge). In 2014, the United States received 121 200 asylum claims,⁶ and 88 400 in 2013.⁷ During 2013, USCIS granted 15 266 affirmative applications

1 8 Code of Federal Regulations [hereinafter CFR] § 400.43 (a)(2)(assistance available to one who is »admitted as a refugee under section 207 of the [Immigration and Nationality] Act«); *see generally* Immigration and Nationality Act [hereinafter INA] § 207 (on the annual admission of refugees). *See also* INA § 101 (a)(45)(defining a refugee as one possession a reasonable fear of persecution on account of his or her race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion).

2 Office Refugee Resettlement, Fiscal Year 2014 Refugee Arrivals (2015), *available at* <http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/resource/fiscal-year-2014-refugee-arrivals>.

3 Exec. Office of the President, Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 2015: Report to Congress (2014), *available at* <http://www.state.gov/documents/organization/232029.pdf>.

4 *See* Immigration and Nationality [hereinafter INA] § 101 (a)(45)(defining a refugee as one possession a reasonable fear of persecution on account of his or her race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion).

5 *Asylee* is defined as »an individual who has been granted asylum under section 208 of the [Immigration and Nationality] Act.« (45 CFR § 400.41.)

6 United Nations High Commissioner for Refugees [hereinafter UNHCR], *Asylum applications in industrialized world soar to almost 900 000 in 2014*, Mar. 26, 2015, <http://www.unhcr.org/5512c51e9.html>.

7 UNHCR, *Asylum Trends 2013: Levels and Trends in Industrialized Countries 3* (2014), *available at* http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/06_service/zahlen_und_statistik/UNHCR_Asymlum_Levels_and_Trends2013released.pdf.

for asylum.⁸ In 2014, the immigration courts received 41 920 applications for asylum, completed 36 614 applications, and granted 8775 applications (49 % grant rate).⁹ Chinese applicants represented nearly half of those granted asylum (45 %); the second and third largest categories of grantees were from India (4 %) and Ethiopia (4 %).¹⁰

3. Minimal Protection for Asylum Seekers

While awaiting a final decision on their applications for asylum, applicants for asylum are not eligible for assistance under the Refugee Resettlement Program,¹¹ or other federal public benefits programs.¹² Asylum seekers may only access a few federally-funded emergency and public health services because these services are not conditioned upon any immigration status. These benefits include necessary emergency medical treatments, short-term non-cash emergency disaster relief, public health assistance to protect against communicable diseases, community-level in-kind services necessary for the protection of life or safety (such as soup kitchens or short-term shelter), and continued public housing benefits for those who were already receiving such benefits on August 22, 1996.¹³ Emergency medical services are only available when there is a reasonable risk of serious impairment, jeopardy or dysfunction of health or body, but such services exclude organ transplants.¹⁴ Asylum seekers, asylees and refugees who are survivors of torture may receive comprehensive rehabilitative services (including medical, psychological, social and legal assistance) through federal funds authorized by the Torture Victims Relief Reauthorization Act of 2014.¹⁵

The dire situation of asylum seekers is compounded by administrative delays and growing backlogs. USCIS and immigration courts should adjudicate asylum applications within 180 days after they are filed, absent »exceptional circumstances«. ¹⁶ With USCIS, however, lengthy delays are common¹⁷ and should be expected. On its website, USCIS advises applicants,

-
- 8 Daniel C. Martin & James E. Yankay, Office Imm. Stat., U.S. Dep't. Homeland Sec., Refugees and Asylees: 2013, 1 (2014), available at http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_rfa_fr_2013.pdf.
- 9 Office of Planning, Analysis & Tech., U.S. Dep't. Just., FY 2014 Statistics Review, J2 & K1 (2015), available at <http://www.justice.gov/eoir/pages/attachments/2015/03/16/fy14syb.pdf>.
- 10 *Id.* at L1.
- 11 45 CFR § 400.44.
- 12 Refugees are considered »nonqualified immigrants«. (See Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, Dep't Health & Human Services, *Overview of Immigrants' Eligibility for SNAP, TANF, Medicaid and CHIP*, ASPe Issue Brief 10 (March 2012), available at <http://aspe.hhs.gov/hsp/11/ImmigrantAccess/Eligibility/ib.pdf>).
- 13 8 United State Code [hereinafter USC] § 1611 (b)(1).
- 14 42 USC § 1396b(v).
- 15 Torture Victims Relief Reauthorization Act of 2014, 22 U.S.C. § 2152 (2014) (originally enacted as Torture Victims Relief Act of 1998).
- 16 INA § 208 (d)(5)(A)(iii).
- 17 See Citizenship and Immigration Services Ombudsman, Annual Report 2014, viii (June 27, 2014) available at <http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/cisomb-annual-report-2014-508compliant.pdf> (in 2014, asylum applicants are experiencing »lengthy delays for affirmative asylum processing and a significant increase in asylum case referrals to the Immigration Courts«).

»Due to expanding caseloads, the USCIS Asylum Division is presently unable to interview most applicants within 45 days of filing ... For asylum applications presently pending interview scheduling, we are unable to predict how long the process will take at this time.«¹⁸

Similarly, the immigration courts struggle with severe backlogs. As of April 2015, the average immigration case had been pending before an immigration judge for nearly 600 days.¹⁹ Many asylum seekers may request an expedited hearing, in which an immigration judge should adjudicate their cases within 180 days, excluding »applicant-caused« delays.²⁰ »If a hearing was adjourned because of an applicant-caused delay,« states an agency memorandum, »the [180-day] clock is stopped until the next hearing«; for example, »if an applicant requests that a hearing be adjourned to retain an attorney, then the clock is stopped until the next hearing...«²¹ This means that, in reality, asylum proceedings before an immigration judge can take much longer than 180 days to resolve, during which time asylum seekers may not receive benefits, assistance, or – as is discussed later – accommodations (other than detention) or permission to work in the United States.

4. Recipients of Withholding of Removal

Some noncitizens are barred from seeking asylum in the United States. This includes, for example, certain noncitizens who have previously been deported,²² and those who failed – without good cause – to apply for asylum within one-year of entering the United States.²³ If removal proceedings are initiated against such noncitizens, they may seek partial protection from deportation through a form of relief called withholding of removal.

Withholding of removal may be granted to noncitizens in removal proceedings whose life or freedom would be threatened in the intended country of removal.²⁴ The threat to life or liberty must be based on race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion.²⁵ As such, these noncitizens resemble refugees or asylees. In 2014, the immigration courts granted 1463 applications for withholding of removal (12 % grant rate).²⁶ In granting withholding of removal, the immigration courts enjoined the government from removing these applicants to the countries that threaten

18 USCIS, webpage, available at <http://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/asylum/faq/how-long-does-process-take> (last visited Apr. 20, 2015).

19 TRAC Immigration, Immigration Court Backlog Tool, http://trac.syr.edu/phptools/immigration/court_backlog/ (webpage visited Apr. 4, 2015).

20 See Office of the Chief Immigration Judge, U.S. Dep't Justice, Operating Policies and Procedures Memorandum 13-02: The Asylum Clock, 8-11 (Dec. 2, 2013), available at <http://www.justice.gov/eoir/efoia/ocij/opm13/13-02.pdf>.

21 See *id.* at 11.

22 See 8 CFR §§ 208.2 (c)(2)(i) & 241 (a)(5)(a noncitizen »who is the subject of a reinstated removal order« after illegally reentering the United States may only seek withholding of removal).

23 INA § 208(a)(2)(B) & (D).

24 *Id.* § 241 (b)(3); 8 CFR § 1206.16.

25 INA § 241 (b)(3)(A).

26 Office of Planning, Analysis & Tech., *supra* note 9 at K5.

them; however the government may still attempt removal to third countries.²⁷ Since they may not adjust to become lawful permanent residents or U.S. citizens,²⁸ recipients of withholding of removal remain deportable, even as they are permitted to work and live in the United States. In general, they enjoy access to fewer services than refugees and asylees, but more services than asylum seekers.

5. Un-removable Migrants with Deportation Orders

If an asylum application is denied and a deportation order is issued against an applicant, he or she is mandatorily detained during a statutory 90-day removal period.²⁹ In some instances, however, the government is unable to remove the applicant within the removal period. This may happen, for example, if the country of removal will not accept the applicant or issue him or her required travel documents. In these cases, the government may continue to detain the applicant beyond the removal period if the applicant is inadmissible (i. e., he or she was never officially admitted into the United States) or violated the terms of his or her visa.³⁰ This population may include forced migrants whose claims did not fit them squarely into the statutory definition of a refugee (e. g., climate refugees, those fleeing general violence or forcible gang recruitment, etc.). Two chief concerns for un-removable migrants are indefinite detention and social protection.

Acknowledging that »in these circumstances, [the law] permits an indefinite, perhaps permanent, deprivation of human liberty without any such protection,«³¹ the U.S. Supreme Court decided in *Zadvydas v. Davis* that discretionary detention beyond the 90-day removal period was constitutionally limited to a presumptively³² reasonable duration of approximately six months.³³ However, this limitation only protects those who were previously admitted to the U.S., such as a noncitizen whose continued presence violated the terms of his or her visa.³⁴ As such, this case does not limit the duration of post-removal detention for the classic asylum seeker who sought refuge at a U.S. border

27 8 CFR § 208.24(b)(1) & (e).

28 The Attorney General may adjust the status of certain noncitizens who have been »inspected, admitted or paroled« into the United States. (See INA § 245(a).) A grant of withholding of removal does not amount to an »inspection, admission or parole« since the noncitizen remains removable to a safe third country. In contrast, asylees and refugees may be adjusted to lawful permanent residents. (See INA § 209(a) & (b).)

29 8 USC § 1231(a)(1) & (2).

30 *Id.* § 1231(a)(6).

31 *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678, 692 (2001).

32 Detention may last longer if a »significant likelihood of removal [is present] in the reasonably foreseeable future.« (*Id.* at 692.)

33 *Id.* at 700. Specifically, the Court noted,

After this 6-month period, once the alien provides good reason to believe that there is no significant likelihood of removal in the reasonably foreseeable future, the Government must respond with evidence sufficient to rebut that showing ... This 6-month presumption, of course, does not mean that every alien not removed must be released after six months. (Id.)

34 *Id.* at, 682 (2001) (»We deal here with aliens who were admitted to the United States but subsequently ordered removed. Aliens who have not yet gained initial admission to this country would present a very different question«).

without being admitted.³⁵ Astonishingly, there appears to be no constitutional limitation on how long the government may detain un-removable asylum seekers, unless they were originally admitted to the United States (e. g., with a visa) prior to submitting their applications for asylum.

If the government discretionarily releases an un-removable migrant from detention, it may also issue him or her employment authorization, although it is not obligated to do so.³⁶ And as to his or her social protection, the released migrant remains ineligible to receive federal assistance because he or she lacks lawful immigration status.

III. An Overview of Access to Federal Benefits

Refugees, asylees and recipients of withholding of removal may enjoy the same federal public benefits³⁷ as qualifying immigrants³⁸ and U.S. citizens.³⁹ Refugees and asylees may also receive federal assistance through the Refugee Resettlement Program, but recipients of withholding of removal and asylum seeker may not.⁴⁰ The Refugee Resettlement Program offers refugees and asylees cash and medical assistance if they would not otherwise qualify for such benefits under those federal programs that are generally available to U.S. citizens and all qualifying immigrants.⁴¹ Before they are granted asylum, asylum seekers are ineligible for virtually all federally-funded assistance pro-

35 *Id.*

36 8 USC § 1231(a)(7).

37 *Id.* § 1611(a), (c) (defining »Federal public benefit« as including »any retirement, welfare, health, disability, public or assisted housing, postsecondary education, food assistance, unemployment benefit, or any other similar benefit« for which assistance is provided by federal funding).

38 *Id.* § 1641(b) & (c) list the following noncitizens as being qualified for federal public benefits:
 »... an alien who is lawfully admitted for permanent residence ... an alien who is granted asylum ... a refugee who is admitted to the United States ... an alien who is paroled into the United ... an alien whose deportation is being withheld ... an alien who is granted conditional entry ... an alien who is a Cuban and Haitian entrant ... [and] certain battered aliens [or parents thereof]«
 Certain aliens who have been victims of human trafficking in the United States are also qualified to receive federal public benefits. *Id.*

39 *Id.* § 1611(a) (»an alien who is not a qualified alien is not eligible for any Federal public benefit« (internal parentheses omitted)). In general, however, qualifying recipients of withholding of removal may only receive supplemental disability income during the seven-year period after their deportation is withheld. (*Id.* § 1612(a)(1) & (a)(2)(A)(iii).)

40 The Refugee Resettlement Program may only assist a noncitizen who is
 »... [p]aroled as a refugee or asylee ... [a]dmitted as a refugee ... [g]ranted asylum ... [a] Cuban and Haitian entrant[] ... [among] [c]ertain Amerasians from Vietnam who are admitted to the U. S. as immigrants ... or [a]dmitted for permanent residence, provided the individual previously held one of the statuses identified above«. (See 45 CFR § 400.43.)

See also Office Refugee Resettlement, Dep't Health & Human Services, Annual Report to Congress FY 2013, 7 (2014) [hereinafter Annual Report to Congress] available at https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/orr/arc_2013_final_022714.pdf (listing »Iraqi and Afgani Special Immigrants« and »other categories« as being eligible to receive assistance through the Refugee Resettlement Program).

41 45 CFR § 400.100(a)(1) (limiting refugee medical assistance to those refugees and asylees who are »ineligible for Medicaid or SCHIP« but who still meet certain income eligibility criteria); *see also id.* § 400.2 (defining »Refugee cash assistance« as that which is only provided to »refugees who are ineligible for [the following federal benefits:] TANF, OAA, AB, APTD, AABD or SSI«).

grams, except for certain emergency, pregnancy and public health services. Similarly, un-removable migrants lack access to federal benefits.

This paper will examine how the benefits available to refugees and asylees through the Refugee Resettlement Program compare to similar federal benefits that are made available to U.S. citizens and qualified aliens (which refugees, asylees and grantees of withholding of removal). It will also highlight the areas in which access to federal services and assistance is limited for asylum seekers and grantees of withholding of removal.

1. *The Structure of the Refugee Resettlement Program*

Refugees and asylees are entitled to certain social benefits through the Refugee Resettlement Program. The program is administered by the Office of Refugee Resettlement, which was established by the Refugee Act of 1980,⁴² and housed within the Department of Health and Human Services. The purpose of the Refugee Resettlement Program is »to provide for the effective resettlement of refugees and to assist them to achieve economic self-sufficiency as quickly as possible.«⁴³ To reach its objective, the Refugee Resettlement Program establishes »the provision of employment services and English language training as a priority.«⁴⁴ The intent of Congress is to place employable refugees in jobs as soon as possible; to focus social service funds primarily on employment-related and management services, as well as English language training; and to ensure that local voluntary agencies conduct their activities in cooperation with the State.⁴⁵ In fiscal year 2013, the program had a budget of \$ 999.4 million USD and benefited approximately 70 000 refugees and 26 000 asylees.⁴⁶

Federal funding is made available to States in the form of grants.⁴⁷ To receive funding, States must submit an application, within which they explain how they plan, inter alia, to »promote [swift] economic self-sufficiency« and »insure language training and employment services are made available to refugees receiving cash assistance.«⁴⁸ Funding is proportionally allocated to each State in accordance with the total number of refugees arriving and living therein, and by taking into account the secondary migration of refugees who move from one State to another.⁴⁹ Federal funds are available for the following objectives: (1) medical screenings and initial medical treatments; (2) targeted assistance projects that make additional funds available to States that have »unusually large refugee populations...and [experience] high use of

42 Public Law 96–212.

43 45 CFR § 400.1(b).

44 *Id.* § 400.1(c).

45 INA § 412(a)(1)(B).

46 Annual Report to Congress, *supra* note 40, at 1–2.

47 45 CFR § 400.11(a).

48 INA § 412(a)(6)(A).

49 *Id.* § 412(c)(1)(B).

public assistance by refugees«;⁵⁰ (3) assistance for refugee children; and (4) employment and social services to promote economic self-sufficiency.⁵¹

Benefits under the Refugee Resettlement Program are limited to applicants who were admitted or paroled⁵² into the United States as asylees or as refugees, and to those who were granted asylum in the United States.⁵³ Applicants who were admitted for permanent residence are also eligible to receive benefits and services if previously they were refugees or asylees.⁵⁴

2. Essential Services

The Refugee Resettlement Program funds the provision of necessary health (including mental health), social, educational and other services.⁵⁵ The following sub-sections will focus on cash and medical assistance.

a) Eligibility Criteria for Cash and Medical Assistance

In addition to possessing the necessary immigration status,⁵⁶ applicants for cash and medical assistance must fulfill time and financial eligibility criteria. As to time eligibility, federal funds are available to cover the full cost of cash and medical assistance for up to thirty-six months after an applicant enters the United States or is granted asylum.⁵⁷ However, the Office of Refugee Resettlement determines the exact length of the eligibility time period.⁵⁸ Currently, qualifying applicants may receive medical and cash assistance from the Refugee Resettlement Program for up to eight months.⁵⁹ Afterwards, they may receive assistance through other federal- or state-funded programs, such as Medicaid or state-run General Assistance programs, which are available to U.S. citizens and other qualifying immigrants.

The financial eligibility criteria vary among the States; but within a State, it must match the same criteria used for similar federally funded programs. For example, in administering cash assistance through the Refugee Resettlement Program, States must apply the same financial criteria that they use to determine the eligibility of U.S. citizens and qualifying aliens for the feder-

⁵⁰ *Id.* § 412 (c)(2)(A); 45 CFR § 400.311.

⁵¹ INA § 412 (a)(4)(B).

⁵² Certain refugees and asylees can be paroled under INA § 212 (d)(5). (45 CFR § 400.43 (a.) A »paroled« individual is only permitted to remain in the United States temporarily »for urgent humanitarian reasons or significant public benefit«, and has not been »admitted« for immigration purposes. (INA § 212 (d)(5).)

⁵³ 45 CFR § 400.43 (a).

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ INA § 412 (c)(1)(A)(iii)

⁵⁶ See *supra* note 40 and accompanying text; see also 45 CFR § 400.150.

⁵⁷ INA § 412 (e)(1); Office of Refugee Resettlement, Dep't Health & Human Services, *Asylee Eligibility for Refugee Resettlement Program Benefits*, State Letter 00-12 (June 15, 2001), available at <http://www.acf.hhs.gov/programs/ort/resource/state-letter-00-12> (announcing a change in policy so that »... asylees will be eligible for refugee assistance and services beginning on the date that they are granted asylum«).

⁵⁸ 45 CFR § 400.203–400.204 (the eligibility time period is determined annually and depends on the availability of resources).

⁵⁹ Annual Report to Congress, *supra* note 40, at 2.

ally funded TANF⁶⁰ program, which provides temporary cash assisting to low income families with minor children.⁶¹ However, States may not consider any of the following resources in determining financial eligibility under the Refugee Resettlement Program: (1) any resources remaining in the country of origin, (2) any cash granted to applicants by government agencies through initial reception and placement programs,⁶² and (3) a sponsor’s income.⁶³

b) Cash Assistance

Cash assistance funded through the Refugee Resettlement Program is only available when an applicant does not already qualify for cash assistance through the federally funded public benefits programs available to U.S. citizens and qualifying immigrants.⁶⁴ In this way, the Refugee Resettlement Program acts as an additional funding source of last resort for refugees and asylees. States are free to administer cash assistance programs themselves, or to partner with local public or private resettlement agencies that provide cash assistance.⁶⁵ Applicants who are still within the time eligibility period may also receive emergency cash assistance in times of urgent need.⁶⁶

Cash assistance may not exceed the following monthly payment ceilings:⁶⁷

Size of Family Unit	Monthly Payment Ceiling (in U.S. Dollars)
1 person	\$ 335
2 persons	\$ 450
3 persons	\$ 570
4 persons	\$ 685

The payment ceiling increases by \$ 70 for every additional family member in a refugee’s family.⁶⁸ To provide employment incentives, States are permitted to make payments above the monthly ceiling amount during earlier months of eligibility and then decrease payments during later months, so long as they do not exceed the maximum allowed payments over the 8-month eligibility period.⁶⁹ These levels are based on 50 % of the 1998 federal poverty guidelines.⁷⁰ In 2015, they amount to 34 % of the federal poverty guidelines.⁷¹ At minimum, however, the payments to refugees and asylees must match

60 TANF is an abbreviation for federal benefit program »Temporary Assistance for Needy Families«.
 61 45 CFR § 400.66 (a).
 62 See *infra* notes 91 – 94 and accompanying texts (on the Reception and Placement Program of the Department of State).
 63 45 CFR § 400.66 (b).
 64 *Id.* § 400.53.
 65 *Id.* § 400.56 (a).
 66 *Id.* § 400.52.
 67 *Id.* § 400.60.
 68 *Id.*
 69 65 Federal Register [hereinafter FR] 15410 (2000).
 70 *Id.* at 15415.
 71 See 80 FR 3237 (2015)(annual update of the federal poverty guidelines).

those payments made to U.S. citizens and qualifying immigrants through the federally funded TANF program, even if the TANF payment levels within a State exceed the Refugee Resettlement Program payment ceilings.⁷² This means that some refugees and asylees may receive more cash than the maximum payment ceiling amount.

Cash assistance is unavailable for refugees or asylees who are »full-time students in institutions of higher education.«⁷³ Employable applicants may not benefit from cash assistance unless they cooperate with the State in obtaining employment.⁷⁴ For refugees who refuse appropriate employment, or refuse to cooperate with the State in obtaining the same, cash assistance will be terminated for a period of three or six months.⁷⁵

For low-income U.S. citizens, federally funded cash assistance⁷⁶ is made available under the Social Security Act only for those who are old-aged individuals,⁷⁷ individuals with minor children,⁷⁸ blind individuals,⁷⁹ or permanently or totally disabled adults.⁸⁰ These payment levels vary across the country as they are set by each State's »defined standard of assistance.«⁸¹ For example, during 2012, maximum monthly cash payments to needy families with minor children ranged from \$ 170 in Mississippi (11 % of poverty-level income) to \$ 770 in New York (48 % of poverty-level income).⁸² While refugees and asylees have the same access to these federal programs as U.S. citizens,⁸³ they also have access to the Refugee Resettlement Program, which provides cash assistance to low-income adults without the additional requirement that they are aged, blind, disabled or responsible for the care of dependents.

Many refugees and asylees who enter the Refugee Resettlement Program become economically self-sufficient and rely less on the program for cash assistance. In 2013, among those receiving refugee cash assistance, 49 % entered into employment and 53 % of those who entered employment terminated cash assistance due to their earnings, while 15 % saw a reduction in cash assistance due to earnings.⁸⁴ Moreover, unemployed refugees who were not looking for work in 2013 did so primarily due to training or attending school.⁸⁵

72 45 CFR § 400.60 (b). *See also* 65 FR 15415 (2000) (»ORR [Office of Refugee Resettlement] will reimburse States at the higher TANF payment levels in such instances«).

73 INA § 412 (e)(2)(B); 45 CFR § 400.53 (a)(4).

74 INA § 412 (e)(2)(A).

75 *Id.* § 412 (e)(2)(C).

76 45 CFR §§ 233.50 (a) & 234.11.

77 42 USC §§ 301 & 306.

78 *Id.* § 608 (a)(1).

79 *Id.* §§ 1201 & 1206.

80 *Id.* §§ 1351, & 1355.

81 45 CFR § 233.20 (b).

82 Gene Falk, Congressional Research Service, Temporary Assistance for Needy Families (TANF): Eligibility and Benefit Amounts in State TANF Cash Assistance Programs, Summary (July 22, 2014), *available at* <http://fas.org/sfp/crs/misc/R43634.pdf>.

83 45 CFR § 233.50 (b).

84 Annual Report to Congress, *supra* note 40, at 26–27.

85 *Id.* at 89.

c) Medical Assistance

Entitlement to medical assistance depends largely upon financial eligibility.⁸⁶ In general, refugees who earn less than 200% of the federal poverty guidelines may benefit from medical assistance.⁸⁷ States must provide at least the same services to refugees as are provided through their Medicaid programs, which are the same program that provide for low-income U.S. citizens and qualified immigrants.⁸⁸ Consequently, refugees, asylees and grantees for withholding of removal may benefit directly from the Medicaid program as »qualifying immigrants«, however refugees and asylees who do not qualify for federally funded Medicaid may still qualify for the same services through the Refugee Resettlement Program.⁸⁹ States may provide additional services to refugees up to the same extent as they would for other »destitute residents« of the State »through public facilities, such as county hospitals«.⁹⁰

d) Accommodations

Refugees receive accommodation assistance upon arrival to the United States through the Initial Reception and Placement Program administered by the U.S. Department of State.⁹¹ Through these services, »all refugees are met at the airport ... taken to their apartment, which has basic furnishings, appliances, climate-appropriate clothing, and some food typical of the refugee's culture.«⁹² Although the refugees are not restricted as to where they may reside,⁹³ government-contracted resettlement agencies »place refugees in about 190 communities throughout the United States« prior to their arrival, and pay for their living expenses, including rent, for their first few months in the United States.⁹⁴ Afterwards, refugees may receive benefit through the Refugee Resettlement Program administered by the Department of Health and Human Services. Asylees, on the other hand, may receive housing assistance directly from the Refugee Resettlement Program, through which States may offer housing assistance and cash assistance.

e) Mandatory Detention of Asylum Seekers

As federal funding is generally unavailable to assist asylum seekers in securing shelter, federal law does not provide regular accommodations to asy-

86 See 45 CFR § 400.100.

87 *Id.* § 400.101.

88 *Id.* § 400.105.

89 See *supra* notes 39, 40, 41 and accompanying texts.

90 45 CFR § 400.106.

91 *Id.* § 400.56(b) (federal funding used to »provide[] initial resettlement services under the terms of the Department of State Cooperative Agreement for Reception and Placement«).

92 U.S. Dep't State, *The Reception and Placement Program*, <http://www.state.gov/j/prm/ra/receptionplacement/> (last visited April 9, 2015).

93 Annual Report to Congress, *supra* note 40, at 83 (»Refugees need not stay in the community of initial resettlement, and many leave to build a new life elsewhere«).

94 U.S. Dep't State, *supra* note 92.

lum seekers.⁹⁵ Instead, immigration law mandates that asylum seekers whose presence in the U.S. is otherwise unlawful⁹⁶ »shall be detained for further consideration of the application for asylum.«⁹⁷ Prolonged detention is an ongoing concern for asylum seekers. According to a government report, although »USCIS strives to complete the reasonable fear process within 90 days«,⁹⁸ an asylum seeker »may be detained by ICE [Immigration and Customs Enforcement] for a significant period of time before and after making a request for a reasonable fear interview«.⁹⁹

Under certain circumstances, and subject to the unreviewable discretion of the Attorney General, asylum seekers may be released from detention on a bond of at least \$1,500 USD or on conditional parole.¹⁰⁰ If they are not detained, asylum seekers find it difficult to secure accommodations. Human Rights Watch reports,

»It is often very difficult for asylum seekers who are barred from work authorization to find accommodation because they cannot legally make enough money to pay for housing and transportation. Some fortunate asylum seekers may be able to find organizations that can provide shelter or assist them in finding housing. Other asylum seekers stay with family or friends.«¹⁰¹

IV. Social Services and Access to Public Education

States may provide outreach services »to familiarize refugees with available services« as well as social adjustment services, including, inter alia, emergency counseling, health-related referrals and appointments, and instruction in home maintenance, nutrition, household budget management, tenants' rights, and consumer education.¹⁰² Social services are available to refugees and asylees who are at least 16 years of age and who are not full-time students.¹⁰³ Services are only available during the first 60 months that a refugee lives in the United States.¹⁰⁴

95 Except for the funding that is available on an emergency basis for all non-qualifying immigrants, such as short-term shelters operated at the local level. *See supra* note 13 and accompanying text.

96 »Unlawful presence« is defined as being »present in the United States after the expiration of the period of stay authorized by the Attorney General or [being] present in the United States without being admitted or paroled.« (INA § 212(a)(9)(B)(ii).) *See also* U.S. Dep't State, 9 Foreign Affairs Manual 40.92(a) (»an alien would generally be unlawfully present if he or she entered the United States without inspection, or stayed beyond the date specified on the Form I-94, Arrival and Departure Record, or was found by the Department of Homeland Security (DHS) or an immigration judge (IJ) or the Board of Immigration Appeals (BIA) to have violated status«).

97 *See* INA § 235(b)(1)(B)(ii) & (iii)(IV).

98 Citizenship and Immigration Services Ombudsman, *supra* note 17, at 38.

99 *Id.* at 40.

100 *See* INA § 236.

101 Human Rights Watch, *At Least Let Them Work: The Denial of Work Authorization and Assistance for Asylum Seekers in the United States*, 31 (2013), available at <http://www.hrw.org/es/node/120344>.

102 45 CFR § 400.155.

103 *Id.* § 400.152(a); *see also id.* § 400.150.

104 *Id.* § 400.152(b); *see also id.* § 400.150.

The Refugee Resettlement Program does not fund »educational programs that are not intended to lead to employment within a year.«¹⁰⁵ Alternative federal funding is available to assist U.S. citizens, permanent residents, refugees and asylees who are enrolled in institutions of higher education.¹⁰⁶ Notably, asylum seekers and those granted withholding of removal may not receive student assistance through federal funds.¹⁰⁷

All children, including asylum seekers and undocumented children, may attend primary education from kindergarten to grade 12 without charge. In *Plyer v. Doe*, the Supreme Court of the United States held that denying free public education to undocumented immigrant children was a violation of the Constitution's Equal Protection clause. In part, the court reasoned that

»public education is not a »right« granted to individuals by the Constitution. But neither is it merely some »benefit« indistinguishable from other forms of social welfare legislation. Both the importance of education in maintaining our basic institutions, and the lasting impact of its deprivation on the life of the child, mark the distinction.«¹⁰⁸

The Refugee Resettlement Program also provides services directly to refugee children. Children benefit from necessary English language training and child welfare services.¹⁰⁹ Welfare services include foster care and health care services.¹¹⁰ Federal funding is available to fund these services for the first thirty-six months that the child refugee is in the United States.¹¹¹ If, however, the child is unaccompanied by a close adult relative, then these funds are available until his or her eighteenth birthday.¹¹²

V. Employability Services and Work Authorization

One of Congress's core funding objectives is to provide various employment services and social benefits to refugees that promote their economic self-sufficiency. Federal funds are made available for (1) enhancing a refugee's employability through »job training, employment services, day care, professional refresher training, and other recertification services«,¹¹³ as well as assistance with transportation, vocational training, and case management services;¹¹⁴ and (2) providing him or her English language training.¹¹⁵ Refu-

105 *Id.* § 400.146.

106 20 USC § 1091(a)(5).

107 *Id.* § 1091(a)(5). Since withholding of removal grantees may neither adjust their status to permanent residents nor become U.S. citizens, they do not qualify for federal student assistance. (See 34 CFR § 668.33(a)(ii).)

108 *Plyer v. Doe*, 457 U.S. 202, 221 (1982) (internal citation omitted).

109 INA § 412(d).

110 *Id.* § 412(d)(2)(A).

111 *Id.*

112 *Id.* § 412(d)(2)(B)(i).

113 *Id.* § 412(c)(1)(A)(i).

114 45 CFR § 400.154.

115 INA § 412(c)(1)(A)(ii).

gees and asylees are authorized to work in the United States, and, in general, must cooperate with State-run or -appointed employment services agencies as a condition for receiving cash assistance.¹¹⁶

Having been excluded from the Refugee Resettlement Program, asylum seekers do not benefit from employment services. Moreover, the law precludes asylum seekers from requesting work authorization until after their asylum applications have been pending without a decision for 150 days, at which point an applicant may wait an additional 30 days while his or her request for work authorization is processed.¹¹⁷ However, the work-authorization clock can be stopped for any delays caused by the applicant, resulting in longer delays.¹¹⁸ Human Rights Watch reports,

»[a]sylum seekers often wait much longer than 180 days before receiving work authorization. Sometimes, asylum seekers wait months or years before they either win their asylum case or their clock starts up again. In extreme cases, applicants have been without work authorization for nearly a decade while their cases are adjudicated in various stages of appeals.«¹¹⁹

VI. Social Protection for Asylum Seekers in California

California is regarded as having some of the nation's most progressive immigration policies.¹²⁰ In some areas, such as access to education, asylum seekers are better off under State-funded protection than federally funded programs. In other areas, state-level protection does not offer much more to asylum seekers than what is already available at the federal level.

At the State level, asylum seekers may receive the same State benefits that are available to persons without lawful immigration status. Federal law prohibits State agencies from providing State- or locally-funded public benefits to unauthorized noncitizens (including, but not limited to, »retirement, welfare, health, disability, public or assisted housing, postsecondary education, food assistance [and] unemployment benefit[s]«).¹²¹ However, a State may override this prohibition by enacting affirmative legislation that provides such

116 45 CFR § 400.75.

117 8 CFR § 1208.7(a)(1).

118 *Id.*

119 Human Rights Watch, *supra* note 101, at 6.

120 In announcing new state laws that integrate unauthorized noncitizens more fully into Californian society, the State's Governor criticizes U.S. Congress for failing to reform federal immigration law. The Governor states, »While Washington waffles on immigration, California's forging ahead ... I'm not waiting.« (Press Release, *Governor Brown Signs Immigration Legislation*, Cal. Office of Gov. Oct. 5th, 2013 (http://cert1.mail-west.com/Vyj4l/tmyuzjanmc7rm4/fssde114Vg/2oo5yfnb/14Vqvnq4V/qdl1fe1/vc7ancaixw?_ce=d|ze7pzanwmhlzgt|11rs1yqdnpan7pi&_ce=1380991416.1c9fa448deba833a4214fb3062814372)). See also, e.g., Jr.Alex Dobuzinskis, *California sets up fund for legal representation of immigrant children*, REUTERS, Sept. 27th, 2014 (<http://www.reuters.com/article/2014/09/28/us-usa-immigration-california-idUSKCN0HN00B20140928>); Clark Mindock, *Immigration Reform 2015: California Health Care For Undocumented Immigrant Children Could Start With New Budget Deal*, Int'l Business Times, June 16th, 2015 (<http://www.ibtimes.com/immigration-reform-2015-california-health-care-undocumented-immigrant-children-could-1970319>) (»California has some of the most progressive immigration policies in the country«);

121 8 USC § 1621(c).

services to unauthorized noncitizens.¹²² Thus, all States begin from the position of withholding public benefits from unauthorized noncitizens.

In California, persons without lawful immigration status may benefit from a limited range of services. In education, the State of California provides financial support to school districts for the primary and secondary schooling of foreign children, without regard to their immigration status.¹²³ In postsecondary education, State universities and colleges may exempt unauthorized students from paying expensive nonresident tuition if they have already completed three years of high school in California.¹²⁴ However, this may not benefit many asylum seekers – who must apply for asylum within one year of their arrival in the United States – since they would be less likely to have attended a Californian high school for three years. University students without lawful immigration status may receive State-funded financial aid, fee waivers, and private scholarships.¹²⁵

In employment, all workers, »regardless of immigration status«, benefit from almost all employment protections and remedies available under California labor laws.¹²⁶ As to mobility, since January 2015, unauthorized noncitizens in California may be granted licenses to drive.¹²⁷

Regarding public benefits, California law grants noncitizens the same protections that are available through federally-funded programs.¹²⁸ Persons without lawful immigration status may not enjoy full medical benefits under California's State-funded Medi-Cal program, although they may receive emergency medical services and pregnancy-related services through federal funds, as well as necessary long-term medical care through State funds.¹²⁹ Emergency medical services are limited to addressing »acute symptoms of sufficient severity, including severe pain« that is reasonably expected to cause serious impairments of bodily functions, serious jeopardy to health, or serious dysfunctions of organs or parts.¹³⁰ Most notably, in June 2015, California set aside \$ 40 million in its state budget for 2015–2016 to provide full-scope Medi-Cal coverage to all low-income children, regardless of their immigration status.¹³¹ This expansion should cover low-income asylum seekers under the age of 19, if they would otherwise qualify for Medi-Cal coverage.

122 *Id.* § 1621 (d).

123 Cal. Edu. Code § 42950–42950.4 (2015).

124 *Id.* § 68130.5.

125 *Id.* §§ 66016.3, 66021.6, 66021.7 & 76300.5.

126 Cal. Health & Safety Code § 24000 (2015).

127 Cal. Veh. Code § 12801.9(c)(5)(2015) (requiring that the Department of Motor Vehicles accepts a copy of one's application for asylum as proof of his identity and/or state residency instead of requesting proof that he lawfully resides in the United States).

128 Cal. Welfare & Institutions Code § 11104.

129 *Id.* § 14007.5 (d), 14007.7, 14007.65; 22 California Code of Regulations [hereinafter CCR] § 50302 (a).

130 Cal. Welfare & Institutions Code § 14007.5 (d)

131 Cal. Office of the Gov., California 2015–16 State Budget, p. 26 (2015) <http://www.ebudget.ca.gov/2015-16/pdf/Enacted/BudgetSummary/FullBudgetSummary.pdf>.

Asylum seekers are not eligible for food assistance under California's Cal-Fresh program, although such assistance is made available to noncitizens granted withholding of removal.¹³² The federal government funds States that provide supplemental food assistance to pregnant, postpartum and breastfeeding women, infants and children.¹³³ Federal law permits States to restrict eligibility for such programs to qualified aliens, thereby excluding unauthorized noncitizens.¹³⁴ California, however, does not impose any immigration status restrictions upon the participants of its food assistance program for women, infants and children; thus, asylum seekers in California may benefit from such assistance.¹³⁵ Likewise, emergency food assistance is available to Californian residents without regard to the participant's immigration status.¹³⁶ However, emergency cash assistance is unavailable to unauthorized noncitizens, unless the applicant is pregnant and provides medical verification of her pregnancy.¹³⁷ Similarly, undocumented families, except for pregnant women, may not benefit from temporary homelessness relief.¹³⁸

At the local level, California law permits counties, cities and district hospitals the discretion to provide charitable aid to persons living without lawful immigration status.¹³⁹ As such, beyond emergency services, pregnancy services, and Medi-Cal for children, low-income asylum seekers in California must rely upon the availability of local charity for subsistence while their applications for asylum are being adjudicated.

VII. Summary and Concluding Remarks

The Refugee Resettlement Program is intended to promote swift economic self-sufficiency. To do so, the program offers cash and medical assistance, but conditions the receipt of cash assistance upon cooperative participation in employability services. Additionally, states may offer refugees and asylees social and outreach services. Envisioned as a comprehensive resettlement plan, the program simultaneously encourages assimilation. However, the goal of assimilation is not cultural expungement. Instead, the preservation and protection of refugees' cultural integrity is also envisioned to a certain extent. For instance, except for »vocational or job skills training ... or English language training«,

132 See *id* § 18930(b)(1)(2012). See also 7 CFR §§ 253.6(a)(1)(iv) (federal funds for food assistance unavailable for persons living in the U.S. without lawful status) & 273.4 (listing immigration status as a condition for eligibility under federally funded food assistance programs).

133 7 CFR § 246.7(c)(3).

134 *Id.*

135 See 22 CCR. § 40671.

136 7 CFR §§ 251.5(b) (eligibility criteria for federal Emergency Food Assistance Program) & 250.64(d)(8)(i) (federal funding unavailable to service organizations that impose citizenship or durational residence requirements as conditions of eligibility for emergency food assistance); Cal. Welfare & Institutions Code § 18995 (California State Emergency Food Assistance Program).

137 Cal. Welfare & Institutions Code § 11266(a)(2).

138 *Id* § 11450(f)(2).

139 *Id* §§ 17850–17851.

all other federally funded refugee services »must be refugee-specific ... and designed specifically to meet refugee needs«. ¹⁴⁰

Beyond the Refugee Resettlement program, refugees, asylees and grantees of withholding of removal have access to the same federal public benefits available to U.S. citizens. Such benefits, however, are not as extensive as those offered to refugees and asylees through the Refugee Resettlement Program. For instance, federal public benefits do not provide general cash assistance to able-bodied, low-income adults, but refugees and asylees may receive federally-funded monthly cash assistance through the Refugee Resettlement Program. Similarly-situated U.S. citizens may rely upon the availability of state-funded general assistance programs for low-income adults. In this way, refugees and asylees enjoy broader access to federally-funded social protection, although refugee cash and medical assistance is only available for eight months.

Notably, grantees of withholding of removal and asylum seekers are excluded from the Refugee Resettlement Program and may not benefit from federally funded student assistance for higher education. Moreover, asylum seekers and un-removable migrants with deportation orders are blocked from all forms of federal assistance, except for very few services, such as emergency, pregnancy and public health services. Many asylum seekers face mandatory detention because they lack lawful status in the United States, and some un-removable migrants lack any constitutional protection against indefinite or permanent detention. For asylum seekers who are not detained, work authorization is unavailable for at least 150 days, although delays are common practice.

Federal law permits States to provide broader social protection to asylum seekers through their own funds. However, this is a discretionary authority, and the availability of additional services will vary among the States. In California – a state celebrated for being particularly friendly to undocumented or unauthorized noncitizens – social protection for asylum seekers does not expand much further than those benefits provided by the federal government. However, some notable exceptions include expanded access to higher education and the issuance of driver's licenses to people without lawful immigration status.

In an administrative environment characterized by growing backlogs and delays in the immigration courts and the immigration agency, it is difficult to imagine how asylum seekers are expected to endure without work authorization or the availability of essential services. In describing the dire situation in which asylum seekers find themselves, one commentator stated, »The US government leaves many asylum seekers little choice other than begging or working illegally to survive«. ¹⁴¹ As the number of asylum applications

140 45 CFR § 400.156(d).

141 Human Rights Watch, *US: Catch-22 for Asylum Seekers*, Nov. 12, 2013, <http://www.hrw.org/news/2013/11/12/us-catch-22-asylum-seekers> (quoting Bill Frelick, Director of the HRW Refugee Program).

rises, the condition of asylum seekers continues to grow increasingly more urgent. The current legal environment is ill-suited to address this problem in the United States. Mandatory detention, for instance, is an expensive and potentially inhumane response. Instead, lawmakers should move towards broadening access to essential services, granting work authorization earlier for asylum seekers, and protecting un-removable migrants against permanent detention.

Eberhard Eichenhofer, Jena

**Nachruf auf
Asbjørn Kjøenstad (1943–2015)**

Am 14. Februar 2015 verstarb Asbjørn Kjøenstad in Oslo. In jener Stadt wirkte er über Jahrzehnte hinweg als Professor für Sozialrecht an der dortigen Universität. Zugleich war er als Ratgeber und politischer Wegbegleiter der norwegischen Sozialpolitik über Jahrzehnte tatkräftig wirksam. Im Europäischen Institut für soziale Sicherheit vertrat er die norwegische Sektion. Er forschte und lehrte auch an vielen Universitäten außerhalb Norwegens – namentlich in Boston, Lund, Leuven, Tel Aviv und Uppsala. Neben zahlreichen Funktionen im Rahmen der akademischen Selbstverwaltung hatte er auch das Amt des Vizepräsidenten der Norwegischen Königlichen Akademie der Wissenschaften inne. Er war Herausgeber mehrerer wissenschaftlicher Zeitschriften und in vielen Regierungskommissionen mit nahezu allen Fragen der norwegischen Sozialgesetzgebung befasst.

Als Vertreter eines in der sozialpolitischen Entwicklung weit fortgeschrittenen, aber an Bevölkerung kleinen Staates hatte er eine singuläre Stellung im akademischen Leben seines Landes inne. Er war dort über viele Jahrzehnte einer der führenden Sozialrechtler. Diese Stellung brachte es mit sich, dass er sich des Faches in seiner ganzen Breite und Tiefe anzunehmen hatte. Seine wissenschaftliche Arbeit nahm ihren Ausgang beim Schadensersatzrecht und bei den Bemühungen um den Schutz der Kinder, also bei den Defiziten des Zivilrechts, die nur durch angemessene sozialrechtliche Gestaltungen überwunden werden können. So überraschte es nicht, dass ihn auch die Tragweite der Eigentumsgarantie für soziale Rechte besonders faszinierte. Hier suchte er Kontakt zur deutschen Rechtsordnung. Das dort entwickelte vermögensrechtliche Verständnis der sozialen Sicherheit, das auf subjektive Rechte konkrete Ansprüche mit Verfassungsrang stützt, war ihm vor dem Hintergrund der parlamentarischen, an angelsächsischen Vorstellungen anknüpfenden Traditionen seines Landes fremd. Kjøenstad richtete seine wissenschaftliche Arbeit stets konkret, oft bezogen auf die Praxis und auf überschaubare Reformvorhaben, aus. Er verstand es auch, das Sozialrecht in den Kontext der Rechtspolitik zu stellen. Er entging damit von vornherein der weit verbreiteten Gefahr einer Selbstabschließung durch Spezialisierung. In den Kernmaterien des Sozialrechts trug er wesentlich zur Entwicklung von Patientenrechten, Aufwertung der Rechtsstellung von Pensionären und Einbettung der Sozialarbeit in den Kontext des Rechts bei; die rechtsstaatliche Sozialverwaltung zu sichern, war dabei sein zentrales Ziel.

Er war ein anregender, an der wissenschaftlichen Klärung von Grund- wie Einzelfragen des Sozialrechts interessierter und engagierter Fachvertreter. Er hatte einen weiten internationalen Horizont, an dessen Verbreiterung ihm sehr gelegen war. Er wusste auch um die Bedeutung der internationalen Zu-

sammenarbeit, sei es unter den nordischen Staaten, Europas und weltweit. Er war ein offener, mitreißender, verständnisvoller, körperlich wie geistig gleichermaßen beweglicher Mensch, der seinem Fach nicht nur hervorragende Einsichten gab und Perspektiven aufzeigte, sondern daran auch bis in die letzten Jahre seiner schweren und ihn zeichnenden Krankheit wie an einer Heimat hing.

Rezension

Scheiwe, Kirsten, Krawitz; Johanna (Hrsg.), (K)eine Arbeit wie jede andere? Die Regulierung von Arbeit im Privathaushalt. Berlin/Boston, De Gruyter, 2014. 288 S. ISBN 978-2-11-035887-2; ebook: ISBN 978-3-11-035896-4. (Bd. 20 der Reihe Juristische Zeitgeschichte, Abteilung 2: Forum Juristische Zeitgeschichte), Preis € 99,95.

Die Organisation gesellschaftlich notwendiger Care-Arbeit stellt eine weltweite politische Herausforderung dar. Die soziale und ökonomische Bedeutung von Haushaltsdienstleistungen hat vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) mit dem Abkommen Nr. 189 (2011) »Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte«¹ auf die internationale Agenda gesetzt. Bezahlte Arbeit im Privathaushalt zeichnet sich vor allem durch zwei Merkmale aus: Sie ist zum einen arbeits- und sozialrechtlich wenig abgesichert und gehört damit in aller Regel zu den prekären Formen der Erwerbsarbeit, die nicht nur stark vom Modell des »Normalarbeitsverhältnisses« abweichen, sondern oft auch Teil des informellen Sektors sind. Zum anderen handelt es sich bei diesen bezahlten Dienstleistungen in der Regel um einen bedeutsamen Sektor weiblicher Erwerbstätigkeit, in dem Migrantinnen (nicht selten mit prekärem Aufenthaltsstatus) überrepräsentiert sind. Selbst wenn man Auswüchse moderner Sklavenarbeit im Haushalt, wie sie aus einigen Ländern bekannt geworden sind, außer Acht lässt, so zeigt ein Blick auf die Realität dieser Dienstleistungen, dass es sich selten um gute Arbeit im Sinne rechtlich abgesicherter und sozial anerkannter Arbeit mit angemessenem Verdienst handelt. Stattdessen sind die Arbeitsbedingungen oft nicht geregelt, die Qualifikationsanfordernisse sind unklar, und das Arbeitsverhältnis ist von beiden Seiten formlos kündbar. Arbeit im Privathaushalt hat sich damit von einer weithin unsichtbaren unbezahlten Tätigkeit von Müttern, Töchtern und Ehefrauen als Teil privater Sorgetätigkeit zu einer Tätigkeit entwickelt, die zwar sichtbar geworden ist, deren rechtliche und finanzielle Anerkennung aber weiterhin beschränkt bleibt.

Mit dem Thema der Arbeit im Privathaushalt greift die vorliegende Publikation, erschienen in der Reihe Juristische Zeitgeschichte, aus einer interdisziplinären Perspektive einen weithin vernachlässigten Bereich der Regulierung von Arbeit auf, der für die Möglichkeiten eigenständiger Erwerbssicherung von Frauen bis heute von zentraler Bedeutung ist. Die rechtswissenschaftlichen wie die sozialwissenschaftlichen Beiträge analysieren rechtliche und soziale Veränderungen in der Regulierung von Arbeit im Privathaushalt seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts und schlagen den Bogen vom Arbeits- und Sozialrecht (früher die Gesindeordnungen) über das Steuer- und Gewerbe-recht hin zur ILO-Konvention Nr. 189, wobei der Wandel der Regulierung

1 Das Übereinkommen ist am 05.09.2013 mit der 10. Ratifikation in Kraft getreten, zu den Vertragsstaaten gehören derzeit außer Deutschland, Irland und Italien zahlreiche südamerikanische Länder sowie Mauritius und die Philippinen. Insgesamt 22 Staaten haben das Abkommen bisher ratifiziert (Stand: 01.08.2015).

nicht allein aus juristischer, sondern auch aus ökonomischer, haushaltswissenschaftlicher, sozialpädagogischer und vor allem auch aus sozialpolitischer Perspektive betrachtet wird. Dabei steht im Zentrum der Untersuchungen, wie die Kosten für die Care-Arbeit am Ende verteilt werden, wie Ungleichbehandlungen legitimiert werden, und ob bzw. inwieweit die Verantwortung für Care-Arbeit der Familie, dem Staat oder weiteren Akteuren zugewiesen wird.

Die Publikation entstand im Rahmen des Forschungsprojekts »Die Regulierung des Arbeitsplatzes Haushalt – Verrechtlichung und Ausdifferenzierung haushaltsnaher Tätigkeiten und sozialer Dienste« am Institut für Sozial- und Organisationspädagogik der Universität Hildesheim und ist in drei thematische Blöcke mit je vier Beiträgen gegliedert. **Teil I** »Vom Gesinderecht zum Arbeits- und Sozialrecht« zeichnet aus rechtswissenschaftlicher Perspektive die Entwicklung vom Gesinderecht als Teil des Familienrechts (*Thomas Vormbaum*, Gesinderecht und Politik im 19. Jahrhundert, S. 23 ff.; *Stephan Meder*, Gesinderecht als Familienrecht: »Versorgung gegen Gehorsam« statt »Lohn gegen Arbeit«, S. 41 ff.) hin zur Arbeitszeitregulierung für Beschäftigte in Privathaushalten nach, deren verfassungsrechtliche Brisanz bei der Praxis der 24-Stunden-Pflege durch sog. *Live-Ins* verdeutlicht wird (*Kirsten Scheiwe*, Arbeitszeitregulierung für Beschäftigte in Privathaushalten – entgrenzte Arbeit, ungenügendes Recht?, S. 60 ff.; *Eva Kocher*, Die Ungleichbehandlung von Hausangestellten in der 24-Stunden-Pflege gegenüber anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – eine Frage des Verfassungsrechts, S. 85 ff.).

Teil II »Familiale Arbeit, Hauswirtschaftliche Tätigkeiten und Dienstleistungen – Recht, Ökonomie, Politik« befasst sich mit der rechtlichen Anerkennung von Familienarbeit im deutschen Recht insbesondere durch das Familienrecht und seinen inhärenten Beschränkungen im Kontext ehelicher und anderer Unterhaltsverbände (*Harry Willekens*, Die rechtliche (Nicht-) Anerkennung der Familienarbeit, S. 111 ff.) und mit der ökonomischen Bewertung von Familienarbeit und hauswirtschaftlichen Tätigkeiten – mit einem besonderen Augenmerk auf den Grundannahmen der gängigen androzentrischen Wirtschaftsmodelle in der Mainstream-Ökonomie und den Implikationen der »Verberuflichung« personenbezogener Dienstleistungen (*Uta Meier-Gräwe*, Hauswirtschaftliche Tätigkeiten als produktive Arbeit. Eine kurze Geschichte aus haushaltswissenschaftlicher Perspektive, S. 135 ff.; *Eva M. Welskop-Def-faa*, Share Economy und Care Economy zusammen denken: Gute Arbeit im Privathaushalt, S. 165 ff.; *Johanna Krawitz*, Kontroversen um den Haushalt zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Deutschland – Ambivalenzen der Haushaltsrationalisierung und die Zementierung der Hausfrauenarbeit, S. 180 ff.).

Teil III steht unter der Überschrift »Personale Dienstleistungen und Carearbeit im »eigenen zu Hause« und greift zwei brisante Felder sozialpolitischer Interventionen auf: die Regulierung der Pflege pflegebedürftiger Angehöriger (*Heike Hoffer*, Häusliche Pflege im Privathaushalt – von familiärer Sorgearbeit zum Pflegemix, S. 205 ff.; *Helga Spindler*, Grenzen für die Ablösung familiärer Sorgearbeit durch die Leistungsstruktur der Pflegeversicherung –

Thesen und Lösungsvorschläge, S. 222 ff.) und die Erziehung und Betreuung familienfremder Kinder durch Tageseltern oder durch Pflegeeltern (*Margarete Schuler-Harms*, Heimarbeit in einem hochregulierten Sozialleistungsbereich: Professionalisierungstendenzen in der Kindertagesbetreuung, S. 238 ff.; *Florian Eßer und Tobias Studer*, Professionalisierung von Familie? Pflegefamilien zwischen Erwerbsarbeit und Ehrenamt, S. 262 ff.). Sowohl in der Altenpflege wie auch bei der Kindererziehung und -betreuung haben sich die Trennlinien zwischen privater, beruflicher oder auch ehrenamtlicher Tätigkeit der Dienstleistungen stark verändert.

Die von *Scheiwe* und *Krawitz* eingeleitete und sorgfältig redigierte Publikation verknüpft gekonnt unterschiedliche rechtliche und sozialwissenschaftliche Diskussionsstränge zu Geschichte und Gegenwart von bezahlter und unbezahlter Arbeit im privaten Haushalt. Dabei erlaubt es vor allem der historische Rückblick in den Analysen zur Bewertung weiblicher Fürsorgearbeit, den Hintergrund für anhaltende Diskriminierungen in diesem Betätigungsfeld besser zu verstehen und die Kontinuitäten im Wandel der rechtlichen Regulierung wahrzunehmen. Das gut lesbare Buch bietet eine Fülle an Anregungen und Einsichten über die Mechanismen, die die Bewertung von Fürsorgearbeit im Haushalt beeinflussen, wie auch über die rechtspolitischen Reformbedarfe und die zentralen sozialpolitischen Gestaltungsaufgaben, die mit einer zukunftsfähigen Neubewertung von Care-Arbeit verknüpft sind. Die Lektüre ist allen sozialpolitisch Interessierten wärmstens zu empfehlen, aber auch rechtswissenschaftlich Arbeitende in Forschung und Praxis können aus der Lektüre Nutzen und Erkenntnisgewinn ziehen.

*Eva Maria Hohnerlein,
München*

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Heftes

Chesalina, Olga, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München Jena · Eichenhofer, Eberhard, Prof. Dr., ehem. Lehrstuhl für Sozialrecht und Bürgerliches Recht, Universität Jena · Fichtner-Fülöp, Viktória, Dr., Rechtsanwältin, München · Hack, Melanie, PhD., wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München · Hohnerlein, Eva Maria, Dr., wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München · Kahssay, Jihan, Doktorandin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München · Körtek, Yasemin, Prof. Dr., Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim · Misztal, Kinga, mgr, Doktorandin, Universität Wrocław · Przybyłowicz, Ariel, mgr, Doktorand, Universität Wrocław · Sredkova, Krasimira, Prof. Dr., Sofia University »St. Kliment Ohridsky«, Sofia · Wilman, Nikola, LL. M, MJur, wissenschaftliche Referentin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

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.

Die unverzichtbare Rechtssammlung zum Europäischen Arbeits- und Sozialrecht

Europäisches Arbeits- und Sozialrecht EAS

**Rechtsvorschriften, Systematische
Darstellungen, Entscheidungssammlung**

Herausgegeben von Prof. Dr. Hartmut Oetker
und Prof. Dr. Ulrich Preis.

Loseblattwerk in 16 Ordnern.

Rund 25.000 Seiten. € 279,99

zur Fortsetzung für mind. 12. Monate.

ISBN 978-3-8114-3534-6

Der Einfluss des europäischen Arbeits- und Sozialrechts auf das nationale Recht gewinnt immer mehr an Bedeutung. So haben in der Vergangenheit insbesondere die Entscheidungen des EuGH in der arbeitsrechtlichen Fachwelt für lebhaftere Diskussionen gesorgt und Maßstäbe gesetzt. Auch in Zukunft werden richtungsweisende Entscheidungen aus Brüssel die Praxis intensiv beschäftigen.

Das vorliegende Standardwerk EAS bietet Ihnen hierzu das notwendige Rüstzeug.

EAS gliedert sich übersichtlich in:

- **Eine Textsammlung** mit allen maßgeblichen Rechtsvorschriften des primären Gemeinschaftsrechts, Abkommen und Erklärungen von



allgemeiner Bedeutung sowie Verordnungen und Richtlinien der EU in chronologischer Reihenfolge,

- **Systematische Darstellungen** mit fundierten und umfassenden Erläuterungen der Rechtsvorschriften durch ein namhaftes Autorenteam und
- **eine Entscheidungssammlung** mit der gesamten einschlägigen Rechtsprechung des EuGH, BVerfG sowie praxisrelevante Entscheidungen anderer Gerichte.

www.cfmuller.de

C.F. Müller GmbH, Waldhofer Straße 100, 69123 Heidelberg
Kundenservice: Bestell-Tel. 089/2183-7923, Bestell-Fax 089/2183-7620,
E-Mail: kundenservice@cfmuller.de



C.F. Müller