

Schweizerisches **Forum** suisse pour l'étude des migrations  
für Migrationsstudien  
svizzero per lo studio delle migrazioni  
Swiss **Forum** for Migration Studies

Forschungsberichte  
14/ Februar 2001

Denise Efionayi-Mäder

## **Sozialhilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich**

**Dänemark, Deutschland, Frankreich,  
Grossbritannien, Niederlande, Italien,  
Österreich, Schweiz, Spanien**

Leitung: Andreas Wimmer

Forschungsbericht Nr. 14  
des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien

Autorin: Denise Efionayi-Mäder

Lektorat: Christoph Schwager

Umschlaggestaltung: SG Design

Druck: Imprimerie POT – Genève

Auftraggeber: Bundesamt für Flüchtlinge  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bern

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 by Schweizerisches Forum für Migrationsstudien

Rue des Terreaux 1

CH – 2001 Neuchâtel

Tel.: ++41 32 718 39 20

Fax: ++41 32 718 39 21

E-mail: [secretariat.fsm@fsm.unine.ch](mailto:secretariat.fsm@fsm.unine.ch)

URL: <http://www.unine.ch/fsm>

## Welfare assistance for asylum seekers in a European comparison

At the suggestion of the National Council Finance Committee, the Federal Office for Refugees asked the Swiss Forum for Migration Studies in 1998 to carry out a comparative analysis of welfare assistance granted to asylum seekers in Europe. The following countries were included in the comparison: Denmark, Germany, France, Great Britain, the Netherlands, Italy, Austria, Switzerland and Spain. The survey was effected in two phases between July 1998 and June 1999. This text summarizes the main results of the concluding overall report. (It is a slightly modified version of the German summary.)

For several years, the number of people in the sphere of asylum has constantly increased. Against this background, and in view of recent developments in the sphere of refugees, rising welfare costs represent a cause of increasing concern to the competent authorities. One of the assumptions heard in political debates is that the amount of assistance given in Switzerland is (also) responsible for the relatively high level of immigration. Although similar thoughts have also been expressed in other European countries, so far there have been hardly any founded studies of the significance of welfare benefits as a motive in the choice of a target country. A factual examination of the subject mostly fails already at the point when welfare is to be assessed in a supranational comparison.

In June 1998, in order to make a contribution in this direction, the Federal Office for Refugees asked the SFM to carry out a comparative analysis of welfare assistance in Europe. After careful deliberations and contacts with experts, it was decided to examine benefits rather than costs in the form of a bottom-up approach, i.e. starting from the perspective of the individual recipients. **The main question was to what extent and over what period of time “average” asylum seekers draw welfare benefits.** Extraordinary support given to refugees with specific needs (the sick, the young, etc.) were excluded from the analysis as was the quality of the benefits, which could only have been registered by interviewing the recipients of assistance. Neither does the analysis deal with other facilities directly connected with asylum proceedings (such as legal counsel). As there is only a limited amount of literature on the subject and the current practice of granting benefits was more of interest than legislation, it was essential to collect most of the information by means of personal interviews in situ. My main interview partners were the responsible officials as well as leading representatives of refugee organizations or charitable institutions and experts from the research sector. Of course, legal texts, administrative norms and similar documents were also consulted wherever possible. The collection of data was effected in two phases, whereby the results of an initial research report on Denmark, Germany, Italy, Austria and Switzerland were included as an integral part of the extended overall version (France, Great Britain, the Netherlands, Spain).

The fact that admission facilities vary in some countries proved to be particularly problematic. In order to tackle this problem, two constituent states were more closely examined in Germany, Austria and Switzerland.

### ***Welfare assistance with limited benefits ensuring a basic standard of living in Italy and Austria***

**In Europe, welfare assistance for asylum seekers still varies very widely, the deviations being both of a fundamental and subsidiary nature.** The most substantial difference from the perspective of the recipient is without doubt the discrepancy between the various admission systems. Some guarantee benefits ensuring a basic standard of living for all asylum seekers and for the whole duration of asylum proceedings, whereas others only grant limited support, mostly on a discretionary basis.

Austria and Italy fall in the second category. Austria provides centralized state-guaranteed accommodation and support only for a minority of asylum seekers (20-30%). The persons concerned are selected on the basis of criteria determined by the aliens police and also on procedural and humanitarian grounds. They are then admitted to so-called Federal care for the length of first-instance proceedings. In addition, they are also largely provided with free access to basic medical care. All other refugees have no alternative but to apply to humanitarian organizations or regional welfare offices as welfare legislation falls within the competence of the Federal Austrian states. In individual states, however, the right to support is limited to Austrian nationals so that the state welfare authorities categorically refuse to grant any help to asylum seekers. This applies in Kärnten and in Vienna, where almost three-quarters of the asylum seekers are based. The situation is different, for example in the Steiermark, where asylum seekers can claim basic support, albeit to the exclusion of money benefits. Other Federal states, among them Salzburg, have introduced optional provisions allowing an ad hoc treatment of applications for support. As a rule, the welfare offices also pay the costs of basic medical care.

In Italy the Federal Ministry grants all asylum seekers applying for support initial financial assistance to cover all living costs including accommodation; however, this is limited to a period of 45 days. Refugees apply to the local offices of the Ministry for Home Affairs and, after a waiting period, are granted support. Subsequently, those in need of support have to apply to the local authorities or humanitarian organizations, whereby the help available also varies greatly from one region to another. The situation of these persons may then be compared with that of refugees not under Federal care in Austria. Apart from the treatment of pregnancies, medical care is exclusively restricted to emergencies. This means that sick refugees are dependent on treatment by voluntary institutions, unless admitted to a state hospital in an emergency. The Asylum Law, however, due to enter into force in the course of this year (1999), foresees free access to the state health system for asylum seekers.

**In Italy and Austria, besides individual regional authorities, humanitarian organizations also play an important role in ensuring a basic standard of living;** thus asylum seekers are

not left totally to their own resources. However, the assistance offered varies very widely and it is basically impossible for refugees to make any claims in the private sector. Moreover, private support is seen as a provisional emergency measure and thus limited to a few months. The recipients of this help are mostly urged from the start to aim at leading an autonomous existence, or to look for alternative means of support.

The support provided by the private sector in the cities of Vienna and Rome shows that there is a need for more comprehensive case studies to record the situation in the non-governmental sector. The collection of data is not only rendered more difficult by regional and institutional differences, but also by the fact that charitable institutions often give their support on an individual basis after a thorough examination of the applicant's personal situation. On the basis of this study, therefore, it is impossible to say whether the help provided by NGOs in the humanitarian sphere is to be generally classified as secondary. At least it may not be ruled out that a flexible, individual provision of support for certain (groups of) persons would bring advantages over state welfare. For example, the care and counselling in private residential homes is sometimes more comprehensive than in the state sector. Furthermore, women with families are mostly given priority care.

### ***Welfare assistance with graduated support modalities in France and Spain***

France and Spain take up a kind of intermediary position between the above-mentioned models of “Débrouillez-vous” and a comprehensive form of state welfare assistance as known in Central and North European countries. They could thus be described as mixed systems. **Comprehensive support in state-financed admission centres is only granted to a minority of asylum seekers, while numerous people are only given partial support and others hardly receive any benefits at all.** In France, the proportion of persons concerned is, in a rough estimate<sup>1</sup>, 10% of all new arrivals, in Spain approximately 25%. As the admission capacity of state centres is limited, certain categories are given preferential treatment in admission procedure on the basis of social criteria (lone parents, sick and elderly people, families with small children). Besides relatively generous financial support, Spanish admission centres also offer numerous integration and further education programs. The French state also provides, albeit to a limited extent, funds for occupational programs and socio-cultural activities.

Most refugees, however, cannot count on receiving state-organized accommodation and an adequate level of basic support; they receive monthly cash benefits, which only cover a part of their total maintenance costs so that they have to apply to friends or NGOs. In both countries, moreover, cash payments are limited to 1 year, whilst asylum proceedings including appeal often take longer in France. In principle, all welfare recipients – inside or outside admission centres – have free access to basic medical care, whereby asylum seekers not living in French state admission facilities must frequently overcome administrative hurdles before they receive treatment. Finally worth mentioning is the fact that certain

---

<sup>1</sup>As there are unfortunately no exact figures indicating the level of persons in the sphere of asylum, the number of home residents is divided by the number of new asylum applications.

categories of asylum seekers remain totally excluded from all state support in both countries: among them are so-called “pre-asylum seekers”, who have not (yet) been admitted to regular proceedings (Spain) or are undergoing priority proceedings (France).<sup>2</sup> In these cases, medical care is limited to access to treatment in French hospitals and to Red Cross facilities (Spain).

### ***Comprehensive state welfare assistance in Central and Northern Europe***

In Denmark, Germany, the Netherlands, Great Britain and Switzerland, as well as in the Steiermark (Austria), asylum seekers – as other persons in need of support – are entitled to claim the basic standard of living, at least so long as they are staying legally in the host country. Correspondingly, state-funded welfare assistance is regulated globally for the whole category of people in the sphere of asylum. Besides accommodation, money or noncash contributions for food, clothing and hygiene, basic support also comprises medical care. With the exception of Great Britain, all the countries listed have gradually developed specific structures, parallel to general welfare assistance, for the admission and accommodation of asylum seekers: the competent authorities allocate them to a place of residence on arrival, provide them with accommodation, mostly in communal centres initially. The minimum standards for personal living space in admission facilities are similar in all the countries. Moreover, French and Spanish accommodation and care standards are in no way inferior to those in Central European countries. In Great Britain, refugees without children have to find their own accommodation, and, if they have not filed their application at the border on arrival, they have to report to the social welfare office in their place of residence to claim support.

In addition to accommodation, asylum seekers receive regular contributions for food, clothing hygiene, transport etc. in the form of noncash benefits or in cash. The relevant amounts, which I call basic support, are relatively clearly determinable in all the countries, although a detailed comparison can only be made on the basis of a certain degree of simplification and mathematical compromises, which are specified in the research report. All financial amounts have been converted into CHF and weighted according to purchasing power parity to make them directly comparable. In most countries, the standard rates remain constant during the length of asylum proceedings. Only in Switzerland are they raised in the second admission phase as soon as the asylum seekers leave the asylum centres and move to private accommodation after 8 to 12 months.

As shown by the values recorded, **the level of benefits varies only slightly between countries with comprehensive welfare assistance.** The basic monthly support for a single person amounts to an average of CHF 464.-, fluctuating between a tightly calculated amount, i.e. to the exclusion of any supplementary benefits, from CHF 356.- in Dutch admission facilities and CHF 600.- for asylum seekers who are privately accommodated in Great Britain and have to pay for everything from this amount, including energy and heating costs. In Berne, at CHF 361.- in the first and CHF 383.- in the second admission phase, the standards

---

<sup>2</sup> In France, also those waiting for territorial asylum, who are incidentally not very numerous, must largely do without state support.

are lower than the international average, which corresponds almost exactly to the Geneva standard rate for the first year of residence (CHF 481.-). Considerably higher, however, is the rate during the second admission phase (CHF 715.-).

The Netherlands also record a low rate (CHF 853.-) in the case of a four-person family. In the other countries, the standard rates with an average of CHF 1364.- are relatively close, again with the exception of Great Britain, where child benefit, unlike assistance for adults, is not calculated according to reduced welfare assistance norms. In Switzerland, the corresponding values amount to an average of CHF 1430.- for Berne and CHF 1482.- for Geneva, whereby the differences are just between admission phases. Summarizing, we can deduce that, if we take into account specific conditions related to the granting of benefits, international differences are relatively slight, which can most easily be explained by the fact that welfare assistance in the sphere of asylum is calculated according to reduced norms and approaches the material subsistence level. It seems obvious that this should be fixed at a similar level everywhere, with due consideration to purchasing power parity.

The **form of benefit** is not taken into consideration in a quantitative comparison, although it is presumably of importance to the recipients. It seems that noncash benefits are rather more widely granted at present, whilst many countries provide both cash and noncash benefits. In all support regimes, however, at least pocket money is paid in cash. With the exception of Switzerland, moreover, none of the countries surveyed requires reimbursement of welfare benefits during or on completion of asylum proceedings. This may be linked to the fact that only in Switzerland do native recipients of welfare assistance also have to pay this back as far as possible.

For several years, **integration measures** for asylum seekers have been increasingly limited. According to the information at our disposal, the availability of educational and further educational courses and socio-cultural activities is most comprehensive in Denmark and the Netherlands. Besides language courses, Swiss cantons promote other activities for the education and further education resp. occupation of asylum seekers. As, however, the necessary funds are limited, primarily (very) young people are supported. In the other countries, comparable facilities only exist as a result of private initiative if at all.

As far as **medical care** is concerned, we can roughly distinguish between three types of situation. From the perspective of the refugee, this is almost optimally regulated in Great Britain, the Netherlands and Switzerland (as well as for certain categories of persons also in France, Spain and Austria): asylum seekers have a largely free choice of doctors and have virtually the same right to treatment as insured nationals of these countries, although in certain cases preliminary investigations or limitations are required by the authorities. In Denmark, on the other hand, refugees are obliged to have themselves treated by home- or contractually designated doctors. In contrast, the German government basically foresees a free choice of doctor for the treatment of acute illnesses. However, as the refugees are not insured, they have to collect a medical certificate from the authorities before each visit to the doctor. Depending on the practice of the welfare office concerned, this document is either issued without any substantial reservations or only after detailed grounds have been given. In Italy, and for

asylum seekers not under Federal care in Austria, only the treatment of emergency admission to hospital is paid for by the state.

### ***Gainful employment for asylum seekers as an alternative to welfare assistance?***

Contrary to expectations, there is no direct link between types of support and opportunities for employment, i.e. not all countries with a ban on work for asylum seekers necessarily grant comprehensive welfare benefits. In this respect, the current trend is towards an increased exclusion of asylum seekers from working life: **at present, none of the countries surveyed allows them free access to the labour market.** The most liberal country with regard to the granting of work permits is Great Britain; however, only for main applicants who have been in the country for at least six months: there are no conditions regarding the field of activity or the course of asylum proceedings. The reform of asylum legislation, however, foresees the prohibition of gainful activity for newly arriving refugees from the year 2000. Until the enactment of a one-year ban on work for new arrivals from 1<sup>st</sup> September 1999, the Swiss Asylum Act fixed the minimum length of the ban on work to three months, whereby most cantons extended this period to six months and still only issue permits for certain branches. Furthermore, employers have to be able to prove that there are no Swiss applicants for the vacancy in question. Similar to the situation in Switzerland, access to the labour market in Spain varies regionally and is exclusively reserved to persons who have filed their asylum application over six months previously.

In all the other countries, there is either a formal ban on work (Denmark, Italy, the Netherlands) or no (more) work permits are issued (Austria, Germany since 1997, France since 1991). Last year, a new regulation was introduced in the Netherlands, whereby asylum seekers are allowed to exercise a seasonal occupation for a maximum of 12 weeks per year. With this innovation, it is hoped, inter alia, to combat the presumed spread of illegal activities. In this context, it is interesting to note that above all in the countries without comprehensive welfare assistance, the humanitarian organizations and often even the responsible authorities tolerate undeclared activities to a certain extent if the refugees are thus able to support themselves better. Within the framework of campaigns for legalization that took place in France, Italy and Spain, persons exercising a regular occupation had the greatest chance of seeing their residence status regulated. It is known that, besides other categories of people, rejected asylum seekers are also affected by such measures.

The following table contains the main characteristics of the three types of welfare considered.



## ***Conclusions***

The present results show that, in spite of certain deviations in partial areas of welfare support, the level of benefits between related welfare assistance systems only vary very slightly on the whole. In particular, we can refute the claim that Switzerland grants outstanding support benefits, as we can show that the lower standard rates in the Canton of Berne are closer to international standards than those in Geneva. In an international comparison, however, the structural differences between welfare assistance systems may not be overlooked. In this connection, it is relevant to ask whether there is a right to benefits ensuring a basic existential support or at least the prospect of limited support during asylum proceedings. Comprehensive state support is guaranteed in Denmark, Germany, Great Britain, the Netherlands and Switzerland, while France and Spain grant partial benefits to a majority of asylum seekers for a limited period of 1 year. Asylum seekers in Italy and Austria (Vienna) have a comparatively small chance of support extending further than short-term emergency support. However, humanitarian organizations play an important role in the provision of basic needs in both countries, whereby it was not possible to draw a general conclusion with regard to the situation of privately supported asylum seekers within the framework of this analysis.

However, the differences shown between the systems should not be interpreted without looking at national welfare assistance, whose organization and legal bases also considerably influence the support of refugees, although most countries have, in the meantime, enacted specific conditions governing welfare support in the sphere of asylum according to reduced benefit norms. Furthermore, when interpreting the present results, we should not ignore other developments in the sphere of migration. Thus, there are, for example, numerous parallels between Italy, Austria and Spain: until the end of the 80s, all these states were considered to be typical transit countries for refugees, only admitting a limited number of immigrants. It is only in the past few years that the legal bases and infrastructures for the admission and stay of asylum seekers have been further extended. The integration of immigrants has been less often regulated via asylum and more frequently by means of solutions involving residence provisions, with the state only granting subsidiary help. Thus, for example, numerous Bosnians fleeing from civil war were admitted to both Austria and Italy outside “classic” asylum structures.

However, the increasing exclusion of asylum seekers from the labour market and burgeoning co-ordination of asylum policies within the EU may emphasize the need to synchronize the regulation of welfare assistance in coming years, particularly as ensuring a basic standard of living by means of state support or legal employment represents a prerequisite for the execution of asylum proceedings. Significantly, the standard rates of assistance in several states without a comprehensive and global admission system were raised last year (France, Italy, Austria). Moreover, the Italians are at present preparing a legislative reform that promises considerable material improvements for welfare practice. Whether differences in international systems will generally be adapted “upwards”, however, is open, as many states are increasingly endeavouring to use the level of welfare benefits as a steering instrument in the sphere of asylum migration.

<b>KURZFASSUNG (EXECUTIVE SUMMARY)</b> .....	<b>7</b>
<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>17</b>
<i>Hintergrund</i> .....	17
<i>Problemstellung und Auftrag</i> .....	18
<i>Aufbau</i> .....	19
<b>I DIMENSIONEN DES VERGLEICHS</b> .....	<b>21</b>
1 PERSONENKREIS .....	21
2 GEGENSTAND .....	25
3 METHODE UND TABELLEN .....	26
<b>II LÄNDERBERICHTE</b> .....	<b>29</b>
1 DÄNEMARK.....	29
1.1 <i>Aufenthaltstitel</i> .....	29
1.2 <i>Aufnahme</i> .....	30
1.3 <i>Unterstützungsleistungen</i> .....	30
1.4 <i>Finanzierung</i> .....	32
2 DEUTSCHLAND .....	35
2.1 <i>Aufenthaltstitel</i> .....	35
2.2 <i>Aufnahme</i> .....	36
2.3 <i>Unterstützungsleistungen</i> .....	36
2.4 <i>Das Bundesland Brandenburg</i> .....	39
2.5 <i>Das Bundesland Hessen</i> .....	40
2.6 <i>Kurzvergleich der beiden Bundesländer</i> .....	42
3 ESPAGNE .....	45
3.1 <i>Titres de séjour</i> .....	45
3.2 <i>Accueil</i> .....	46
3.4 <i>Possibilités de travail (et d'insertion)</i> .....	49
3.5 <i>Organisations privées (ONG)</i> .....	50
3.6 <i>Financement</i> .....	51
4 FRANCE .....	53
4.1 <i>Titres de séjour</i> .....	53
4.2 <i>Accueil et prestations d'assistance</i> .....	54
4.3 <i>L'accueil d'autres catégories de personnes du domaine de l'asile</i> .....	58
4.4 <i>Possibilités de travail</i> .....	59
4.5 <i>Organisations ou associations non-gouvernementales</i> .....	59
4.6 <i>Financement</i> .....	60
5 GROSSBRITANNIEN .....	63
5.1 <i>Aufenthaltstitel</i> .....	63
5.2 <i>Aufnahme</i> .....	64
5.3 <i>Gegenwärtige Regelung</i> .....	65
5.4 <i>Unterstützungsleistungen</i> .....	66
5.5 <i>Die vorgesehene Asylreform</i> .....	69
5.6 <i>Erwerbstätigkeit</i> .....	71
5.7 <i>Nicht-staatliche Organisationen</i> .....	71
5.8 <i>Finanzierung</i> .....	72
6 ITALIEN .....	75
6.1 <i>Hintergrund</i> .....	75
6.2 <i>Aufenthaltstitel</i> .....	76

6.3 Aufnahme .....	76
6.4 Unterstützungsleistungen.....	78
6.5 Erwerbstätigkeit.....	79
6.6 Private Organisationen.....	80
6.7 Finanzierung.....	81
7 NIEDERLANDE.....	83
7.1 Aufenthaltsbewilligungen.....	83
7.2 Aufnahme .....	84
7.3 Unterstützungsleistungen und Unterkunft.....	85
7.4 Anstehende Reformen.....	87
7.5 Erwerbstätigkeit.....	88
7.6 Nicht-staatliche Organisationen.....	89
7.7 Finanzierung.....	90
8 ÖSTERREICH.....	91
8.1 Aufenthaltstitel.....	91
8.2 Aufnahme und Fürsorge unter der Kompetenz des Bundes.....	92
8.3 Flüchtlinge ausserhalb der Bundesbetreuung: Wien.....	96
8.4 Steiermark.....	97
8.5 Salzburg .....	99
8.6 Kurzvergleich der Situation in verschiedenen Bundesländern.....	101
8.7 Nicht-staatliche Organisationen.....	102
8.8 Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen .....	103
8.9 Erwerbstätigkeit.....	103
9 SCHWEIZ .....	107
9.1 Aufnahme .....	107
9.2 Aufenthaltstitel.....	107
9.3 Unterstützungsleistungen.....	108
9.4 Finanzierung.....	109
9.5 Der Kanton Bern.....	109
9.6 Der Kanton Genf.....	111
9.7 Vergleich der Unterstützungsleistungen in Bern und Genf.....	113
<b>III VERGLEICHENDER ÜBERBLICK .....</b>	<b>115</b>
1 TEILBEREICHE DER SOZIALHILFE.....	115
1.1 Methodische Vorbemerkungen.....	115
1.2 Regelmässige Leistungen zur existentiellen Grundsicherung.....	116
1.3 Unterbringung .....	124
1.4 Betreuung.....	127
1.5 Eingliederungs- und Beschäftigungsmassnahmen.....	130
1.6 Medizinische Versorgung.....	132
2 VERGLEICH VON EUROPÄISCHEN SOZIALHILFESYSTEMEN.....	135
2.1 Umfassende staatliche Sozialhilfe.....	136
2.2 Gemischte Aufnahmesysteme.....	137
2.3 Beschränkte staatliche Unterstützung und Bedeutung nicht-staatlicher Organisationen .....	138
2.4 Übersicht und Entwicklungstendenzen .....	140
2.5 Europäische Annäherung im Asylwesen.....	145
SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	147
<b>LITERATUR.....</b>	<b>151</b>

## ANHANG

## **Dank**

Der vorliegende Text basiert grösstenteils auf Daten und Hintergrundinformationen aus persönlichen oder telefonischen Gesprächen mit BeamtInnen, VertreterInnen von NGOs und anderen Fachpersonen aus dem Asylbereich. Manche haben eigens für die vorliegende Fragestellung zusätzliche Nachforschungen angestellt oder aufwendige Überprüfungen eingeleitet. Andere haben sich die Mühe genommen, einen Länderbericht gegenzulesen und zu kommentieren. Ich möchte mich bei ihnen und allen anderen GesprächspartnerInnen für die meist kurzfristig geplante und vielfach zeitaufwendige Beteiligung an diesem Projekt nochmals ausdrücklich bedanken.<sup>1</sup>

### **Dänemark**

Frau BONNESEN, Integrationsdienst des Danish Refugee Council, Kopenhagen

Herr HØM, Direktor des Sekretariats der Zentralverwaltung des Dänischen Roten Kreuzes, Kopenhagen

### **Deutschland**

Herr HAUK, Referatsleiter Ausländer und Aussiedlerangelegenheiten im Ministerium für Arbeit und Soziales, Potsdam, Brandenburg

Herr LAUERER, Ministerium für Umwelt und Soziales, Wiesbaden, Hessen

Herr MAHMOOD, Sachbearbeiter für Kostenerstattung, Ausländer und Aussiedleran-gelegenheiten im Ministerium für Arbeit und Soziales, Potsdam, Brandenburg

Frau RÖSELER, Juristin, Ministerium für Arbeit und Soziales, Potsdam, Brandenburg

### **Frankreich**

Frau BISSON, Responsable du Bureau des demandeurs d'asile et des réfugiés, Direction de la population et des migrations (DPM), Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris

Frau CASTAGNOS-SEN, Responsable des Actions Européennes, France Terre d'Asile, Paris

Frau KAPLER, Bureau des demandeurs d'asile et des réfugiés, DPM, Paris

Herr TREMOLIERES, Bureau des demandeurs d'asile et des réfugiés, DPM, Paris

Frau SIHARATH, Responsable CADA et centre de transit Créteil, France Terre d'Asile, Paris

### **Grossbritannien**

Frau BATTAGLIA, Policy Adviser (social care), Refugee Council, London

Herr GEBRESELASSIE, Project Worker, Refugee Arrival Project, Heathrow

Herr BOYLE, Chief Executive, Refugee Arrival Project, Heathrow

Herr LAUBACH, Asylum Seekers Support Project Team, Immigration Directorate, Croydon

Herr LUMLEY, Policy Adviser (protection), Refugee Council, London

Frau SIANNI, Policy Adviser, European Council on Refugees and Exile, London

Frau TEICHMANN, Information Officer, Refugee Council, London

### **Italien**

Frau CASTELLI, Koordinatorin des Sozialdienstes des Consiglio Italiano per i Refugiati

Herr COMPAGNUCCHI, Leiter Direzione Generale dei Servizi Civili, Divisione Assistenza ai Profughi, Ministero dell'Interno, Rom

Frau DILETTI, Praktikantin des Consiglio Italiano per i Refugiati, Rom

Frau FERRARI, Projektleiterin „Asylon“ des Consiglio Italiano per i Refugiati, Rom

---

<sup>1</sup> Die Titel der befragten Personen sind der Einheitlichkeit halber weggelassen worden.

Frau GIRO, Ufficio Speciale Immigrazione del Comune di Roma, Rom  
Herr HEIN, Direktor, Consiglio Italiano per i Refugiati, Rom  
Frau LANDI, Verwaltungsdienst des Consiglio Italiano per i Refugiati, Rom  
Herr VINCENZI, Direzione Generale dei Servizi Civili, Divisione Assistenza ai Profughi, Rom

### **Niederlande**

Frau BÖCKER, Dozentin, Universität Utrecht  
Frau DEN UYL, Policy Officer, Dutch Refugee Council, Amsterdam  
Herr MEDENDORP, European Affairs Officer, Central Orgaan opvang asielzoekers (COA), Rijswijk  
Herr PUTS, Justizministerium, Den Haag  
Herr VAN DER AA, Direktor der Aufnahmeeinrichtung de Lier, COA

### **Österreich**

Herr BERGER, Schubhaft-Beratung, Caritas, Wien  
Herr DEMEL, Leiter der Flüchtlingsbetreuung, Bundesministerium für Inneres, Wien  
Herr FEICHTNER, Leiter des Caritas-Flüchtlingshauses, Salzburg  
Frau FRIEDL, Beraterin, Ausländerberatungsstelle der Caritas, Wien  
Frau LAMINGER, AusländerInnenreferentin, Sozialamt, Graz  
Herr LEITNER, Flüchtlingsberater des Landes Salzburg, Salzburg  
Herr NEUMANN, Leiter der Ausländerberatungsstelle der Caritas, Wien  
Frau HELLMAYR, Leiterin eines Übergangwohnheims der Caritas, Wien  
Herr RAJAKOVICS, Caritas, Graz

### **Schweiz**

Herr BEERI, Leiter der Abteilung Asylwesen, Fürsorgedirektion, Bern  
Frau EGGGER, wissenschaftliche Beraterin, Bundesamt für Flüchtlinge, Bern-Wabern  
Herr EHRWEIN, Leiter des Flüchtlingssektors des Hospice Général, Genf  
Herr PRONINI, Direktor der AGECAS, Genf  
Herr ZÜRCHER, Vizedirektor, Bundesamt für Flüchtlinge, Bern-Wabern

### **Spanien**

Herr AMURRIO IÑIGO, Leiter des Flüchtlingsdepartements, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid  
Frau ARROYO, Centro de Ayuda al Refugiado, Madrid  
Frau DOMINGUEZ, IMSERSO, Madrid  
Herr CANARIAS, Centro de Ayuda al Refugiado, Madrid  
Frau DE LA ROCHA, Cruz Roja, Madrid  
Herr GUARDO, Leiter C.A.R. de Vallecas, IMSERSO, Madrid  
Frau JAMARD, Psychologin C.A.R. de Vallecas, IMSERSO, Madrid  
Frau LARRE, IMSERSO, Madrid  
Herr DE MARCOS SANZ, Director, Asociación Comisión Católica Española de Migración, Madrid  
Frau SANCHEZ, Centro de Ayuda al Refugiado, Madrid  
Herr ZAMORA ALONSO, Director del C.A.R. de Vallecas, IMSERSO, Madrid

## Terminologie

Um Missverständnisse hinsichtlich des Sprachgebrauchs zu vermeiden, soll vorab die Verwendung der folgenden Begriffe geklärt werden:

Der Einfachheit halber ist im Text einerseits von *Asylsuchenden* bzw. *AsylbewerberInnen* die Rede, wenn Personen mit laufendem Asylverfahren gemeint sind. Andererseits wird von *Personen unter TPS* (*temporary protected status*) oder Schutzbedürftigen gesprochen. Darunter fallen Personen, die aus humanitären Gründen aufgenommen sind oder allenfalls aufgrund des Non-Refoulement-Prinzips nicht abgewiesen werden können, obwohl ihr Antrag abgelehnt worden ist. **Alle Kategorien werden, in Anlehnung an den internationalen Sprachgebrauch, unter dem Begriff *Flüchtlinge* zusammengefasst.** Der Text geht kaum auf die Situation von Personen ein, denen im Rahmen der nationalen Rechtsgebung Asyl gewährt wurde. Sie werden ausschliesslich als *anerkannte Flüchtlinge* bezeichnet.

*Betreuung* wird in einem weiten Sinn verstanden, der auch die administrative Versorgung von hilfsbedürftigen Personen einschliesst. *Sozialhilfe*, *Fürsorge* und gelegentlich auch *Aufnahme* (z. B. Aufnahmmodell) werden weitgehend als Synonyme verwendet.

\*\*\*\*\*

Pour éviter des malentendus, il convient de préciser l'utilisation des termes suivants :

D'une part, il est question de *candidats à l'asile* ou *requérants d'asile* pour désigner des personnes avec une procédure d'asile en cours. D'autre part, le rapport traite également la situation de *personnes sous TPS* (*temporary protected status*) ou en quête de protection. Cette catégorie comprend les personnes admises pour des raisons humanitaires ou qui, sur la base du principe de non-refoulement, ne peuvent pas être renvoyées suite au rejet de leur demande. **Toutes ces personnes confondues sont appelées *réfugiés* selon la terminologie courante au niveau international (HCR).** La situation des réfugiés statutaires selon les législations nationales ne fait pas l'objet de ce projet. S'ils sont exceptionnellement mentionnés dans le texte ils seront toujours désignés comme *réfugiés reconnus* (anerkannte Flüchtlinge).



## ***Kurzfassung (Executive Summary)***

Seit einigen Jahren haben die Personenbestände im Asylbereich kontinuierlich zugenommen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der jüngsten Entwicklungen im Flüchtlingswesen geben die wachsenden Fürsorgekosten in verantwortlichen Kreisen zunehmend Anlass zu Beunruhigung. In politischen Debatten wird unter anderem die Vermutung laut, das Leistungsniveau in der Schweiz sei für die relativ starke Zuwanderung (mit)verantwortlich. Obwohl ähnliche Überlegungen auch in anderen europäischen Ländern angestellt werden, liegen bisher kaum fundierte Untersuchungen über die Bedeutung von Sozialleistungen als Beweggründe bei der Wahl eines Ziellandes vor. Eine sachliche Prüfung des Arguments scheitert meist bereits, wenn es darum geht, die Sozialhilfe in einem überstaatlichen Vergleich zu beurteilen. Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen Beitrag in dieser Richtung zu leisten, indem der Umfang der Unterstützung in europäischen Staaten verglichen wird – ohne allerdings auf die Frage einzutreten, ob und inwiefern das Leistungsniveau die Migrationsziele von Asylsuchenden bestimmt.

Die Datenerhebung erfolgte in zwei Etappen: Juli–September 1998 und Februar–Juni 1999. Die Ergebnisse des Erstberichts<sup>2</sup> sind als integraler Bestandteil in die vorliegende Gesamtfassung eingegangen. **In den Mittelpunkt wurde die Frage gestellt, in welchem Umfang „durchschnittliche“ Asylsuchende mit Sozialleistungen rechnen können und wie lange sie Hilfe beziehen.** Es sollten ausschliesslich Angebote berücksichtigt werden, die nicht direkt mit dem Asylverfahren in Verbindung stehen (also beispielsweise nicht der rechtliche Beistand). Aussergewöhnliche Hilfestellungen für Flüchtlinge in besonderen Lebenslagen oder mit spezifischen Bedürfnissen wurden ebenso aus der Analyse ausgeklammert wie die Qualität der Leistungen, die nur mittels einer Befragung der EmpfängerInnen hätte erfasst werden können. Obwohl vertiefende Nachforschungen über die Entwicklung der nationalen Sozialhilfesysteme und die Lage anderer Personengruppen (anerkannte Flüchtlinge, ArbeitsmigrantInnen, Einheimische usw.) zweifellos interessante Hinweise zum Verständnis der internationalen Unterschiede liefern könnten, war es unerlässlich, das Studienfeld konsequent einzugrenzen, zumal praktisch alle Informationen erst an Ort und Stelle erhoben oder zumindest überprüft werden mussten.

Dass bisher kaum Arbeiten über die Fürsorge im Asylbereich vorgelegt wurden, lässt sich zweifellos durch **methodische Schwierigkeiten** erklären: Das Thema ist vielfach innenpolitisch umstritten, und die Praxis wird immer häufiger unter starkem Handlungsdruck reformiert, wobei die betreffenden Änderungen und dahinter stehenden Konzepte kaum dokumentiert sind. Aus diesem Grund lassen sich zwischen der rechtlichen Situation und der Umsetzung oft wesentliche Diskrepanzen feststellen, welche eine systematische Lageerfassung zusätzlich erschweren. Da uns hier nicht die Gesetzgebung als solche

---

<sup>2</sup> Denise Efionayi-Mäder (Leitung: Andreas Wimmer). 1998. „Vergleich von Sozialleistungen an Asylsuchende in fünf europäischen Ländern“. SFM. Neuchâtel.

interessiert, sondern das tatsächliche Leistungsniveau, habe ich mich vorwiegend an verantwortliche Beamte sowie an leitende VertreterInnen aus Flüchtlingsorganisationen oder karitativen Vereinigungen gewendet, um Informationen zur aktuellen Praxis zu erhalten. Selbstverständlich wurden nach Möglichkeit auch Gesetzestexte, Verwaltungsnormen und ähnliche Dokumente konsultiert. Eine besondere Schwierigkeit ergab sich aus der Tatsache, dass die Aufnahmepraxis in mehreren Staaten regional sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Um diesem Problem zu begegnen, wurden in Deutschland, Österreich und der Schweiz je zwei Gliedstaaten näher beleuchtet.

### **Vielfalt der nationalen Sozialhilfesysteme**

Die Sozialhilfe für Asylsuchende ist in Europa nach wie vor sehr unterschiedlich ausgestaltet, wobei die Abweichungen sowohl fundamentaler als auch untergeordneter Art sind. Am erheblichsten ist aus der Perspektive der HilfebezieherInnen zweifellos die Diskrepanz zwischen Aufnahmesystemen, welche für den gesamten Personenkreis der Asylsuchenden und für die gesamte Dauer eines Verfahrens Leistungen zur Existenzsicherung garantieren, und solchen, die meist **auf diskretionärer Basis nur beschränkte Unterstützung** gewähren.

Unter die zweitgenannte Kategorie fallen Österreich und Italien. **Österreich** sichert eine zentralstaatlich garantierte Unterbringung und Unterstützung allein einer Minderheit von Asylsuchenden (20–30%) zu. Die betreffenden Personen werden aufgrund fremdenpolizeilicher, verfahrensrechtlicher oder humanitärer Kriterien ausgewählt und für die Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens in die sogenannte Bundesbetreuung aufgenommen. Sie erhalten auch weitgehend freien Zugang zur medizinischen Grundversorgung. Allen übrigen Flüchtlingen bleibt die Möglichkeit, sich an humanitäre Organisationen oder regionale Sozialämter zu wenden, da in Österreich die Gesetzgebung der Sozialhilfe ähnlich wie in der Schweiz in die Kompetenz der Bundesländer fällt. In einzelnen Ländern ist das Recht auf Unterstützung aber an die österreichische Staatsangehörigkeit geknüpft, so dass der Sozialhilfeträger jegliche Hilfe an Asylsuchende grundsätzlich ablehnt. Dies gilt in Kärnten und Wien, wo sich fast drei Viertel der Asylsuchenden aufhalten. Anders ist die Lage beispielsweise in der Steiermark, wo Asylsuchende Anspruch auf Grundversorgung erheben können, allerdings unter Ausschluss von Geldleistungen. Andere Bundesländer, darunter Salzburg, haben fakultative Bestimmungen eingeführt, die eine *ad-hoc*-Behandlung der Unterstützungsanträge erlauben. In der Regel übernehmen die Sozialämter auch die anfallenden Kosten für die medizinische Grundversorgung.

Vergleichbar mit der Situation von unversorgten Asylsuchenden in Österreich ist die Lage von Flüchtlingen in **Italien**, wo das Bundesministerium zwar allen hilfsbedürftigen Personen auf Antrag einen Erstunterstützungsbeitrag auszahlt, der zur Abdeckung des gesamten Lebensunterhalts inklusive Unterkunft ausreichen soll; dieser ist aber auf die Dauer von 45 Tagen beschränkt. Die Unterstützung wird bei den Aussenstellen des Innenministeriums beantragt und nach einer Wartefrist bezogen. Danach müssen sich die Hilfsbedürftigen an lokale Behörden oder humanitäre Organisationen wenden, wobei das Angebot ebenfalls je nach Region sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Die medizinische Versorgung ist, abgesehen von der Behandlung im Fall von Schwangerschaften, ausschliesslich für Notfälle vorgesehen. Das bedeutet, dass kranke Flüchtlinge auf die Behandlung durch freiwillige Leistungserbringer angewiesen sind, sofern sie nicht notfallmässig in ein öffentliches Spital

eingeliefert werden müssen. Das Asylgesetz, welches im Lauf dieses Jahres (1999) in Kraft treten sollte, sieht indessen einen freien Zugang von Asylsuchenden zum nationalen Gesundheitssystem vor.

Da in Italien und Österreich neben einzelnen Gebietskörperschaften **humanitäre Organisationen** eine wichtige Rolle bei der existentiellen Grundsicherung spielen, bleiben die Asylsuchenden trotzdem nicht vollkommen auf sich selbst angewiesen. Allerdings ist festzuhalten, dass die entsprechenden Angebote sehr unterschiedlich ausgebaut sind und dass Flüchtlinge im Privatsektor prinzipiell keine Ansprüche geltend machen können. Ausserdem ist die private Unterstützung praktisch überall als eine **vorübergehende Nothilfe** gedacht und somit auf einige Monate beschränkt. Meistens werden die HilfeempfängerInnen schon zu Beginn angehalten, eine autonome Existenz anzustreben bzw. alternative Unterstützung zu suchen.

Die Hilfestellungen von privater Seite werden in den Länderberichten am Beispiel der Städte Wien und Rom dargestellt. Sie verdeutlichen, dass es umfassender Falluntersuchungen bedürfte, um die Situation im nicht-staatlichen Bereich zu erfassen. Die Datenerhebung wird dabei nicht nur durch die regionalen und institutionellen Leistungsunterschiede erschwert, sondern auch durch die Tatsache, dass gemeinnützige Vereinigungen ihre Unterstützung oft auf individualisierter Basis nach eingehender Abklärung der persönlichen Situation von GesuchstellerInnen gewähren. Deshalb können wir aufgrund dieser Studie nicht wissen, ob die Hilfestellungen im humanitären Bereich generell als zweitrangig einzustufen sind. Es darf zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass gerade ein flexibles, individualisiertes Angebot für bestimmte Personen(gruppen) gegenüber der staatlichen Fürsorge Vorteile bringt. Beispielsweise ist die Betreuung und Beratung in privaten Wohnheimen teilweise umfassender als in öffentlichen Stellen. Ferner werden Frauen oder Familien mit Kindern meist prioritär versorgt.

### **Gemischte Sozialhilfesysteme**

**Frankreich** und **Spanien** nehmen eine Art Mittelstellung ein zwischen den vorgenannten Modellen des „Débrouillez-vous“ und einer umfassenden staatlichen Sozialhilfe, wie sie mittel- und nordeuropäische Staaten kennen. Man könnte sie deshalb als Mischsysteme bezeichnen. Eine umfassende Unterstützung in staatlich finanzierten Aufnahmeeinrichtungen wird bloss einer Minderheit von Asylsuchenden gewährt. In Frankreich beträgt der Anteil der betreffenden Personen grob geschätzt<sup>3</sup> 10% aller Ankömmlinge, in Spanien ungefähr 25%. Da die Aufnahmekapazität der staatlichen Einrichtungen beschränkt ist, werden bei der Zulassung bestimmte Personenkategorien aufgrund sozialer Kriterien (alleinerziehende Eltern, kranke und alte Menschen, Familien mit kleinen Kindern) privilegiert. Spanische Aufnahmeeinrichtungen bieten neben relativ hohen Unterstützungsbeiträgen zahlreiche Eingliederungs- und Weiterbildungsprogramme an. Auch der französische Staat stellt, allerdings nur in beschränkter Masse, Mittel für Beschäftigungsprogramme und sozio-kulturelle Aktivitäten zur Verfügung.

Die meisten Flüchtlinge können jedoch nicht mit einer staatlich organisierten Unterbringung

---

<sup>3</sup> Da leider keine genauen Zahlen über die Bestände im Asylbereich verfügbar sind, wurde die Anzahl der HeimbewohnerInnen jeweils durch die Zahl der neuen Asylgesuche dividiert.

und einer kompletten Grundversorgung rechnen, sondern erhalten monatliche Barleistungen, die bloss einen Teil der gesamten Unterhaltskosten abdecken, so dass sie sich an Bekannte oder *NGOs* wenden müssen. In beiden Ländern bleibt die Barunterstützung ausserdem auf ein Jahr beschränkt, wobei das Asylverfahren inklusive Rekurs in Frankreich oftmals länger dauert. Alle HilfeempfängerInnen – in oder ausserhalb von Aufnahmezentren – haben prinzipiell freien Zugang zur medizinischen Grundversorgung, wobei in Frankreich Asylsuchende, die nicht in öffentlichen Aufnahmeeinrichtungen leben, vielfach administrative Hindernisse überwinden müssen, bevor sie sich behandeln lassen können. Nennenswert ist schliesslich der Umstand, dass in beiden Staaten gewisse Kategorien von Asylsuchenden von der staatlichen Unterstützung gänzlich ausgeschlossen bleiben: Darunter sind „Prä-Asylsuchende“ zu nennen, das heisst Personen, die (noch) nicht in ein reguläres Verfahren aufgenommen worden sind (Spanien) oder einem prioritären Verfahren unterzogen werden (Frankreich).<sup>4</sup> In diesen Fällen wird die medizinische Versorgung auf den Zugang zu spitalinternen Diensten in Frankreich und zu Einrichtungen des Roten Kreuzes (Spanien) beschränkt.

### **Geringe Leistungsunterschiede zwischen umfassenden Sozialhilfesystemen**

In **Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Grossbritannien** und der **Schweiz** sowie auch in der **Steiermark** (Österreich) können Asylsuchende – ebenso wie andere hilfsbedürftige Personen – Anspruch auf Existenzsicherung geltend machen, zumindest solange sie sich erlaubterweise im Gastland aufhalten. Dementsprechend wird die Sozialhilfe von staatlicher Seite her für den gesamten Personenkreis im Asylbereich flächendeckend geregelt. Die Grundsicherung umfasst neben der Unterbringung, Geld- oder Sachleistungen für Nahrung, Kleidung und Hygiene auch eine medizinische Grundversorgung.

Mit Ausnahme Grossbritanniens haben alle genannten Länder parallel zur allgemeinen Sozialhilfe allmählich spezifische Strukturen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden entwickelt: Die zuständigen Behörden weisen ihnen bei der Ankunft einen Aufenthaltsort zu und stellen ihnen eine Unterkunft, anfangs meist in Gemeinschaftszentren, zur Verfügung. Die minimalen Standards für den persönlichen Wohnraum in Aufnahmeeinrichtungen sind in allen Staaten ähnlich. Übrigens stehen die französischen und spanischen Unterbringungs- und Betreuungsstandards jenen in mitteleuropäischen Staaten keineswegs nach. In **Grossbritannien** müssen Flüchtlinge ohne Kinder selbständig eine Unterkunft finden und, falls sie ihr Gesuch nicht bei der Einreise an der Grenze eingereicht haben, an das Sozialamt ihres Wohnorts gelangen, um ein Recht auf Unterstützung geltend machen zu können.

Zusätzlich zur Unterbringung werden den Asylsuchenden regelmässige Leistungen für Nahrung, Kleidung, Hygiene, Transport usw. in Form von Sachleistungen oder in bar entrichtet. Die entsprechenden Wertbeträge, die ich als Grundunterstützung bezeichne, sind in allen Ländern relativ klar bestimmbar, obwohl ein detaillierter Vergleich erst aufgrund mehrerer Vereinfachungen und rechnerischer Kompromisse zustande kommt.<sup>5</sup> Um

---

<sup>4</sup> In Frankreich müssen auch AnwärterInnen auf territoriales Asyl, die allerdings nicht sehr zahlreich sind, auf staatliche Hilfe weitgehend verzichten.

<sup>5</sup> Für Details sei auf Kapitel III 1.2 verwiesen.

Fehlschlüsse zu vermeiden, sind Staaten, die nur einer Minderheit der Asylsuchenden umfassende Sozialhilfe gewähren, aus dem chiffrierten Leistungsvergleich ausgeklammert worden.

Alle in Tabelle I aufgeführten Geldbeträge wurden in CHF umgerechnet und kaufkraftparitätisch gewichtet, so dass sie unmittelbar vergleichbar sind. In den meisten Staaten bleiben die Richtsätze über die Dauer des Asylverfahrens hinweg konstant. Nur in der Schweiz werden sie in der zweiten Aufnahmephase angehoben, da die Asylsuchenden nach 8 bis 12 Monaten die Asylzentren verlassen, um in Privatwohnungen zu ziehen. In den Tabellen wurde der Mittelwert zwischen den Richtsätzen der beiden Aufnahmephasen aufgeführt. Weiter ist zu beachten, dass Asylsuchende in Privatwohnungen tendenziell höhere Unterstützungsbeiträge erhalten, da sie manchmal Energiekosten (nur in Grossbritannien) oder andere Ausgaben (Hygieneartikel, Bettwäsche, Geschirr, Fernsehgebühren usw.) abdecken müssen, welche in kollektiven Unterkünften nicht immer individuell angerechnet werden.

**Tabelle I – Regelmässige staatliche Leistungen an Asylsuchende: monatliche Beträge in CHF nach Kaufkraftparität gewichtet und Unterbringungsform**

Dänemark	Deutschland	Grossbritannien	Niederlande	Schweiz	
				Bern	Genf
Grundunterstützung für eine Einzelperson (* = inklusive Energie)					
425.–	432.–	* 601.–	356.–	361.– <sup>6</sup>   383.–	481.– <sup>6</sup>   715.–
Grundunterstützung für ein Ehepaar mit zwei 10jährigen Kindern					
1241.–	1502.–	* 1691.–	853.–	1430.–	1482.–
Häufigste Unterbringungsform					
Zentren	Zentren und Privatwohnungen	Privatwohnungen	Zentren	1. Aufnahmephase: Zentren 2. Aufnahmephase: Privatwohnung	

Ein Blick auf die Tabelle zeigt, dass die **Grundunterstützung für Einzelpersonen** in Grossbritannien und Genf höher bemessen ist als in den übrigen (Glieder-)Staaten, wobei im ersten Fall die Energieausgaben (Heizung, Strom) eingeschlossen sind. Der Genfer Richtsatz erklärt sich zumindest teilweise durch den erhöhten Standard ab dem zweiten Aufenthaltsjahr (CHF 715.–). Ausserdem ist in der Unterstützung ein Transportabonnement von CHF 70.– eingeschlossen. Im Kanton Bern ist die Differenz zwischen den Aufnahmephasen wesentlich geringer. Am tiefsten ist der niederländische Richtsatz, aber auch hier müssen wiederum Vorbehalte angebracht werden: Die holländischen Aufnahmeeinrichtungen sind relativ gut ausgestattet, und die BetreuerInnen haben die Möglichkeit, jeweils individuelle Zusatzleistungen für Transport, Weiterbildung, Sport usw. zu gewähren, wobei sich diese Vorteile nicht quantifizieren lassen. In Dänemark und Deutschland ist die Grundunterstützung

<sup>6</sup> Unterstützungsbetrag in der ersten Aufenthaltsphase.

praktisch identisch. Erstaunlicherweise sind somit die internationalen Unterschiede trotz der genannten Einschränkungen kaum grösser als die Differenz zwischen den beiden Schweizer Kantonen.

Auch im Fall einer vierköpfigen **Familie** zeichnen sich die Niederlande durch einen niedrigen Ansatz aus, was damit zusammenhängt, dass die Normen für Kinder weit unter jenen für Erwachsene angesetzt sind. In den übrigen Staaten liegen die Richtsätze relativ eng beieinander, wiederum mit Ausnahme Grossbritanniens, wo die Unterstützung für Kinder, anders als bei Erwachsenen, nicht nach abgesenkten Sozialhilfenormen berechnet wird. Zusammenfassend lässt sich folgern, dass **die internationalen Unterschiede unter Beachtung spezifischer Bedingungen der Leistungsgewährung relativ gering sind**, was sich am ehesten dadurch erklären lassen dürfte, dass die Fürsorge im Asylbereich nach abgesenkten Normen berechnet wird und dem materiellen Existenzminimum nahekommt. Dass dieses unter Berücksichtigung der Kaufkraftparität überall auf ähnlichem Niveau anzusetzen ist, scheint einsichtig.

Die **Leistungsform** bleibt im quantitativen Vergleich unberücksichtigt, obwohl sie für die EmpfängerInnen vermutlich von Bedeutung ist. Offenbar ist die Abgabe von Sachleistungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt etwas weiter verbreitet, wobei zahlreiche Staaten sowohl Bar- als auch Sachleistungen entrichten. In allen Unterstützungsregimen wird zumindest ein Taschengeld bar ausbezahlt. Mit Ausnahme der Schweiz fordert im übrigen keines der untersuchten Länder die Sozialleistungen während oder nach Abschluss des Asylverfahrens zurück. Dies mag damit zusammenhängen, dass nur in der Schweiz auch einheimische SozialhilfebezieherInnen die erhaltenen Beträge nach Möglichkeit zurückerstatten müssen.

**Eingliederungsmassnahmen** für Asylsuchende werden seit mehreren Jahren zunehmend eingeschränkt. Aufgrund der vorhandenen Informationen ist das Angebot an Aus- bzw. Weiterbildungskursen und sozio-kulturellen Aktivitäten in Dänemark und den Niederlanden am umfassendsten. Die Schweizer Kantone fördern zwar neben Sprachkursen weiterhin andere Aktivitäten zur Aus- und Weiterbildung bzw. Beschäftigung. Da die entsprechenden Mittel aber beschränkt sind, werden primär (sehr) junge Menschen unterstützt. In den übrigen Staaten kommen vergleichbare Angebote wenn überhaupt nur auf private Initiative hin zustande.

Hinsichtlich der **medizinischen Versorgung** lassen sich grob gesehen drei Situationstypen unterscheiden. Aus der Perspektive der Flüchtlinge nahezu optimal geregelt ist sie in Grossbritannien, den Niederlanden und der Schweiz (sowie für bestimmte Personenkategorien auch in Frankreich, Spanien und Österreich): Asylsuchende haben weitgehend freie Arztwahl und sind praktisch wie inländische Versicherte leistungsberechtigt, obwohl in bestimmten Fällen Vorabklärungen oder Einschränkungen von Seiten der Behörden angeordnet werden. In Dänemark sind Flüchtlinge hingegen verpflichtet, sich von heiminternen oder vertraglich designierten ÄrztInnen behandeln zu lassen. Im Unterschied dazu sieht die deutsche Regelung zwar prinzipiell freie Arztwahl für die Behandlung akuter Krankheiten vor. Da die Flüchtlinge aber nicht versichert sind, müssen sie vor jedem Arztbesuch bei der zuständigen Behörde einen Krankenschein einholen. Dieses Dokument wird offenbar je nach Praxis des betreffenden Sozialamtes entweder ohne massgebliche Vorbehalte oder erst auf umfassende Begründungen hin ausgestellt. In Italien und für nicht-bundesbetreute Asylsuchende in Österreich wird die Behandlung nur bei notfallmässiger Einlieferung in ein Spital vom Staat

übernommen.

### **Erwerbstätigkeit von Asylsuchenden als Alternative zur Sozialhilfe?**

Wider Erwarten besteht kein direkter Zusammenhang zwischen Unterstützungstypen und Erwerbsmöglichkeiten, das heisst, nicht alle Staaten mit Arbeitsverbot für Asylsuchende gewähren notwendigerweise umfassende Fürsorgeleistungen. Diesbezüglich geht die Tendenz gegenwärtig in Richtung eines vermehrten Ausschlusses der Asylsuchenden aus dem Erwerbsleben: Keiner der untersuchten Staaten gestattet ihnen gegenwärtig freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Am liberalsten ist die Bewilligungspraxis in Grossbritannien, jedoch nur für Hauptgesuchsteller, die sich seit mindestens sechs Monaten im Land aufhalten: Es werden keinerlei Auflagen bezüglich des Tätigkeitsfeldes oder des Verlaufs des Asylverfahrens gemacht. Die Asylreform sieht allerdings die Untersagung der Erwerbstätigkeit für neu einreisende Flüchtlinge ab dem Jahr 2000 vor. Vor der Einführung eines einjährigen Arbeitsverbots für Ankömmlinge ab dem 1. September 1999 legte das Schweizer Asylgesetz die Mindestdauer des Beschäftigungsverbots auf drei Monate fest, wobei die Mehrheit der Kantone diese Frist auf sechs Monate ausdehnte und nach wie vor nur für sogenannte Mangelberufe Genehmigungen erteilt. Ferner müssen ArbeitgeberInnen nachweisen können, dass für die betreffende Stelle keine ansässigen BewerberInnen zu finden sind. Ähnlich wie in der Schweiz sind in Spanien die Chancen im Zugang zum Arbeitsmarkt regional unterschiedlich und ausschliesslich Personen vorbehalten, die ihr Asylgesuch seit über sechs Monaten eingereicht haben.

In allen übrigen Ländern herrscht entweder ein formelles Arbeitsverbot (Dänemark, Italien, Niederlande), oder es werden keine Arbeitsbewilligungen (mehr) erteilt (Österreich, Deutschland seit 1997, Frankreich seit 1991). In den Niederlanden wurde letztes Jahr eine Regelung eingeführt, die es Asylsuchenden ermöglicht, während höchstens 12 Wochen jährlich einer saisonbedingten Beschäftigung nachzugehen. Mit dieser Neuerung will man unter anderem der vermuteten Verbreitung von illegalen Tätigkeiten entgegenreten. In diesem Kontext ist zu bemerken, dass vor allem in Staaten ohne umfassende Sozialhilfe humanitäre Organisationen und vielfach sogar zuständige Behörden undeklarierte Tätigkeiten bis zu einem gewissen Grad tolerieren, wenn die Flüchtlinge damit ihren Lebensunterhalt besser bestreiten können. Im Rahmen der Legalisierungskampagnen, die in Frankreich, Italien und Spanien stattfanden, hatten Personen, die einer regelmässigen Beschäftigung nachgingen, jeweils die grössten Chancen auf eine Regelung ihres Aufenthaltsstatus. Es ist bekannt, dass von solchen Massnahmen neben anderen Personenkategorien auch abgewiesene Asylsuchende betroffen sind.

Die nachfolgende Tabelle II hebt die wichtigsten Unterschiede in den Unterstützungsregimes für Asylsuchende hervor, gruppiert nach den drei Sozialhilfetypen:<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Genauere Angaben sind in den ausführlicheren Zusammenstellungen in Teil III des Berichts nachzulesen (siehe vor allem Tab. 2.2).

**Tabelle II -- Staatlich garantierte Sozialleistungen an Asylsuchende und Erwerbsmöglichkeiten**

Dänemark Deutschland Niederlande Schweiz Grossbritannien Steiermark Frankreich Spanien Salzburg Österreich/Wien Italien

Sozialifetypus	Umfassende staatliche Sozialhilfe										Gemischte Unterstützungssysteme			Beschränkte staatliche Hilfe			
	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	teilweise	weitgehend	nein	teilweise	nein	nein
Genereller Anspruch auf Unterstützung	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	teilweise	weitgehend	nein	teilweise	nein	nein
Unterbringung finanziert <sup>1</sup>	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	teilweise	weitgehend	weitgehend	teilweise	teilweise	sehr beschränkt	
Personenkreis: Leistungsdauer:	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	Minderheit <sup>2</sup> durchwegs	Minderheit <sup>2</sup> durchwegs	Mehrheit durchwegs	Minderheit <sup>2</sup> durchwegs	Minderheit <sup>2</sup> durchwegs	Minderheit <sup>2</sup> 45 Tage	
Grundunterstützung	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	weitgehend	weitgehend	weitgehend	weitgehend	teilweise	weitgehend	
Personenkreis: Leistungsdauer:	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	(PräAS: nein) extern 1 Jahr; int. durchwegs	(PräAS: nein) 1 Jahr	Mehrheit durchwegs	Minderheit 1. Asylverfahren <sup>5</sup>	Minderheit	prinzipiell alle 45 Tage	
Beschäftigungs- / Eingliederungs-massnahmen	ja	nein	ja	bedingt	bedingt	bedingt	bedingt	bedingt	bedingt	-	nein	bedingt	-	nein	nein	nein	
Medizinische Grundver-sorgung (ohne Notfälle)	bedingt	bedingt	ja	ja	ja	ja	ja	ja	bedingt	bedingt	bedingt	bedingt	bedingt	bedingt	bedingt	20-30% AS: ja	nein
Legale Erwerbs-möglichkeiten	nein	nein	nein (Ausnahmen)	ja	nein	nein	ja	nein	nein	nein	nein						

AS = Asylsuchende, durchwegs = inklusive Dauer des Rekursverfahrens, extern = ausserhalb von Aufnahmeeinrichtungen, PräAS = Asylsuchende, die nicht oder noch nicht zu einem regulären Asylgesuch zugelassen sind (zahlenmässig in Spanien und Frankreich bedeutend)

<sup>1</sup> Gemeint ist, dass eine Unterkunft zur Verfügung gestellt oder die Miete einer Wohnung bzw. eines Zimmers finanziert wird.

<sup>2</sup> In A, E und F wird nur ein Teil der Asylsuchenden vor allem aufgrund sozialer, teilweise verfahrensrechtlicher Kriterien zu staatlichen Aufnahmestrukturen zugelassen. Die Anteile dieser Minderheiten sind schwierig zu vergleichen: Sie können auf ungefähr 20-30% in A und E sowie 10% in F geschätzt werden. In Italien stehen staatlich finanzierte Unterkünfte nur in bestimmten Regionen zur Verfügung, wobei auch hier bei der Aufnahme zusätzlich soziale Kriterien berücksichtigt werden.

<sup>3</sup> Es ist beizufügen, dass die Asylverfahrensdauer in Spanien selten ein Jahr übersteigt.

<sup>4</sup> Damit ist die Verfahrensdauer ohne Rekurs gemeint.

<sup>5</sup> In Österreich wird die Minderheit der Asylsuchenden über das 1. Asylverfahren in die Aufnahmeunterkünfte aufgenommen.

**Fazit**

Die vorliegenden Ergebnisse verdeutlichen, dass das Leistungsniveau zwischen verwandten Sozialhilfesystemen in mittel- und nordeuropäischen Staaten – trotz gewisser Abweichungen in Teilbereichen der Sozialhilfe – insgesamt nur in geringem Masse variiert. Insbesondere lässt sich die Behauptung zurückweisen, dass die Schweiz herausragende Unterstützungsleistungen gewährt, zumal man davon ausgehen kann, dass die tieferen Richtsätze im Kanton Bern dem nationalen Durchschnitt näher kommen als die Genfer Standards. Nicht zu übersehen sind im internationalen Vergleich hingegen die strukturellen Unterschiede zwischen Sozialhilfesystemen. In diesem Zusammenhang ist die Frage relevant, ob während des Asylverfahrens ein Anspruch auf Leistungen zur existentiellen Grundsicherung oder immerhin Aussicht auf beschränkte Hilfestellungen besteht. Umfassende staatliche Unterstützung wird in Dänemark, Deutschland, Grossbritannien, den Niederlanden und der Schweiz garantiert, während Frankreich und Spanien einer Mehrheit der Asylsuchenden auf ein Jahr befristete Teilleistungen entrichten. Vergleichsweise geringe Chancen auf Unterstützung, die über eine kurzfristige Nothilfe hinausginge, haben Asylsuchende in Italien und Österreich (Wien). In beiden Staaten spielen allerdings humanitäre Organisationen bei der Grundversorgung eine wichtige Rolle, wobei es im Rahmen dieser Analyse nicht möglich war, generelle Schlüsse über die Lage der privat unterstützten Asylsuchenden zu ziehen.

Der zunehmende Ausschluss der Asylsuchenden aus dem Arbeitsmarkt und die sich abzeichnende Koordination der Asylpolitiken innerhalb der EU dürften die Notwendigkeit einer Synchronisierung der Sozialhilferegulungen in den kommenden Jahren stärker in den Vordergrund rücken, wenn man bedenkt, dass die Existenzsicherung durch öffentliche Unterstützung oder legale Erwerbstätigkeit eine Grundvoraussetzung für die Durchführung eines Asylverfahrens darstellt. Bezeichnenderweise sind die Unterstützungsrichtsätze in mehreren Staaten, die kein umfassendes und flächendeckendes Aufnahmesystem kennen, im vergangenen Jahr angehoben worden (Frankreich, Italien, Österreich). Ausserdem ist in Italien gegenwärtig eine Gesetzesreform in Vorbereitung, welche massgebliche materielle Verbesserungen der Fürsorgepraxis verspricht. Ob internationale Systemunterschiede in Zukunft generell „nach oben“ angepasst werden, ist allerdings eine offene Frage, da sich viele Staaten zunehmend bemühen, die Höhe der Fürsor geleistungen als Steuerungsinstrument im Bereich der Asy migration einzusetzen.



# Einleitung

## Hintergrund

In den vergangenen Jahren wurde von verschiedener Seite wiederholt Interesse an einem international vergleichenden Überblick über Ausgaben und Sozialleistungen im Asylbereich geäußert. Anlass zu Debatten gaben nicht allein die steigenden Gesamtkosten, sondern auch die Vermutung, das Leistungsniveau in der Schweiz induziere eine wachsende Zuwanderung von Flüchtlingen. Da internationale Studien ihre Aufmerksamkeit vorwiegend auf legale und praktische Aspekte des Asylverfahrens gerichtet haben, ist bisher kaum umfassendes und systematisches Datenmaterial über die Aufnahme und Unterstützung von Asylsuchenden zugänglich oder muss zu Vergleichszwecken grundlegend aufgearbeitet werden. Erschwerend wirkt sich bei solchen Unterfangen nicht nur die rege Reformtätigkeit auf diesem Gebiet, sondern auch die Vielschichtigkeit der Umsetzungspraxis innerhalb von und zwischen verschiedenen Staaten aus. Trotz einer Tendenz zur Angleichung der Leistungsniveaus bleibt die Ausgestaltung der Fürsorgeregime eine Angelegenheit von nationalen EntscheidungsträgerInnen, die sich einer überstaatlichen Diskussion entzieht.

Bemerkenswerterweise haben zwei Hilfswerke kürzlich zusammenfassende Darstellungen der sozial- und verfahrensrechtlichen Situation von Asylsuchenden in mehreren europäischen Ländern veröffentlicht.<sup>1</sup> Bereits 1995 wurde, im Auftrag des Bundesamts für Flüchtlinge, vom ICMPD in Wien ein internationaler Vergleich der gesamten öffentlichen Ausgaben im Flüchtlingswesen angestellt (Jandl 1995). In dieser Expertise, welche sämtliche skandinavischen Länder, Österreich und die Schweiz abdeckt, werden sowohl absolute Kosten für Fürsorge, Verwaltung und Prüfverfahren präsentiert, als auch Pro-Kopf-Ausgaben berechnet. Unter anderem stellt der Autor in allen untersuchten Ländern – teilweise trotz des damaligen Rückgangs der neuen Gesuche – einen steigenden Trend bezüglich der Gesamtkosten fest, den er auf die Zunahme der Personenbestände und entsprechende Aufwendungen zu Fürsorgezwecken zurückführt. Nach den vorgelegten Berechnungen beschränkte sich der durch das Verfahren verursachte Anteil an den Gesamtkosten je nach Land auf 5% bis 10%.

Wie die Ergebnisse zeigen, fallen die relativen (pro Person) Betreuungskosten in der Schweiz und in Österreich wesentlich tiefer aus als in Skandinavien, was sich möglicherweise durch die Verbreitung der Erwerbstätigkeit und Besonderheiten der Aufnahme- bzw. Budgetiersysteme erklären lässt. Aus ähnlichen Gründen erweisen sich auch die durchschnittlichen Kosten für anerkannte Flüchtlinge – deren berufliche und soziale Eingliederung vielfach gezielt gefördert wird – in denselben Ländern als vergleichsweise bescheiden. Nebenbei sei bemerkt, dass im Rahmen dieser Kostenanalyse auf volkswirtschaftliche Auswirkungen der Aufnahme von Flüchtlingen sowie auf Einnahmen und Leistungen von Seiten privater Organisationen nicht zusätzlich eingegangen werden

---

<sup>1</sup> Danish Refugee Council (Liebaut & Hughes) 1997 und France Terre d'Asile 1997.

konnte.

Mit Recht verweist die österreichische Studie auf eine Reihe von methodischen Problemen, die sich aus dem Mangel an verlässlichem Datenmaterial, aus der Vielfalt der Asyl- und Budgetiersysteme und aus der ungenügenden Abgrenzung der für den Asylbereich relevanten Kosten ergeben. So zeigte sich beispielsweise, dass sich die Ausgaben für verschiedene Statusgruppen (Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge) nicht auseinanderhalten oder aus den Fürsorgeaufwendungen für InländerInnen nicht herauslösen liessen. In den skandinavischen Ländern wurden Schul- und Gesundheitskosten in die Abrechnungen einbezogen, während die gleichen Posten anderswo unter dem öffentlichen Haushalt der Gliedstaaten abgerechnet wurden. Zutreffend ist auch der Hinweis auf ein weitgehendes Fehlen von (veröffentlichten) Vorarbeiten, auf die vergleichende Analysen zurückgreifen könnten.

### **Problemstellung und Auftrag**

Ein erneuter Versuch, Kosten oder Leistungen im Asylbereich auf internationaler Ebene zu vergleichen, wurde letztes Jahr in einem Auftrag der Finanzkommission des Nationalrats angeregt.<sup>2</sup> Zweck des vorliegenden Berichts ist es, einen Beitrag in dieser Richtung zu leisten. Aufgrund mehrfacher Abklärungen ist in Abstimmung mit dem Bundesamt für Flüchtlinge ein Ansatz gewählt worden, der nicht auf die Kostenseite, sondern auf die Leistungen im Fürsorgebereich abzielt. Im Unterschied zu der oben erwähnten Studie, welche die Ausgaben mittels eines Top-down-Zugangs berechnet, das heisst vom Gesamtbudget ausgehend auf die Pro-Kopf-Auslagen schliesst, wird in der vorliegenden Analyse nach dem Bottom-up-Prinzip von der Perspektive der BezieherInnen ausgegangen: Dabei steht die Frage im Vordergrund, mit welchen Dienst-, Sach- oder Geldleistungen einzelne Asylsuchende oder Familien während ihres Aufenthalts rechnen können, über welchen Zeitraum und wo sie diese Hilfen beziehen. Es sollen ausschliesslich Angebote berücksichtigt werden, die nicht direkt mit dem Asylverfahren in Verbindung stehen. Darunter fallen sowohl Geld- als auch Sach- und Dienstleistungen für Unterkunft, Nahrung, Kleidung, soziale Betreuung sowie spezifische Massnahmen zur Beschäftigung oder Eingliederung der Asylsuchenden. Aus praktischen Gründen nur am Rande erwähnt werden ausserordentliche Hilfestellungen und Angebote, die Personen in bestimmten Lebenslagen oder mit spezifischen Bedürfnissen benötigen, wie medizinische Behandlung, Pflege, Erziehung von Minderjährigen oder Schulausbildung von Kindern und Jugendlichen. Entsprechende Leistungen variieren je nach Population. In den meisten Aufnahmesystemen können die anfallenden Kosten ausserdem kaum von anderen staatlichen Ausgaben abgegrenzt werden.

Eine vergleichende Darstellung der üblichen Sozialleistungen der nationalen Asylregime ist mindestens in dreifacher Hinsicht von Interesse:

- Die Fürsorgeausgaben machen einen wesentlichen Anteil des materiellen Aufwandes im Flüchtlingswesen aus. Wie erwähnt zeigt die Analyse des ICMPD, dass der aufgewendete Betrag – rund 93% der Gesamtkosten<sup>3</sup> im Asylbereich – gegenüber den Verfahrens-

---

<sup>2</sup> In der Sitzung vom 17. April 1998.

<sup>3</sup> Die Zahlen betreffen das Jahr 1994 und folgende Aufnahmeländer: Dänemark, Finnland, Norwegen, Österreich, Schweden

ausgaben besonders stark ins Gewicht fällt. Man mag einwenden, dass aufgrund der erbrachten Sozialleistungen nicht unmittelbar auf die effektiven Kosten geschlossen werden kann, welche je nach Qualität, Effizienz und Umfang der Aufnahmestrukturen (größenbedingte Kosteneinsparungen) variieren können. Trotzdem wird kaum jemand bestreiten, dass zwischen beiden Dimensionen zumindest ein Zusammenhang besteht.

- Seit Anfang der 90er Jahre haben mehrere Staaten Schritte unternommen, um den Umfang der Unterstützung im Asylbereich zu beschränken. Neben budgetären Beweggründen steckt hinter diesen Reformen die Überlegung, dass die Ausgestaltung und der Umfang der Unterstützung für die Wahl des Asyllandes bedeutungsvoll sind, obwohl andere Einflussfaktoren – Aussicht auf einen dauerhaften Aufenthalt Möglichkeit, bei Verwandten zu leben, Schlepperangebote usw. – ausschlaggebender sein mögen. In diesem Sinn stehen weniger die Kosteneffizienz und Funktionsweise der Asylregime zur Debatte als die Einschätzungen von Seiten der (potentiellen) BezieherInnen. Wie wichtig dieser Aspekt gegenüber anderen Überlegungen ist, wird vom SFM gegenwärtig in einer Studie über die „Determinanten der Wahl eines Asyllandes“ erforscht.<sup>4</sup>
- Schliesslich stellt der Leistungsvergleich im Hinblick auf eine umfassende Kosten-Nutzen-Evaluation eine wichtige erste Analyse-Etappe dar, die ausserdem Hinweise für das praktische Vorgehen und auf voraussichtliche methodische Schwierigkeiten liefern kann.

Einerseits bleibt weitgehend unbestritten, dass die Abdeckung des notwendigen Lebensunterhalts nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für die Durchführung eines fairen Asylverfahrens ist, sondern auch hinsichtlich einer späteren Integration für die Asylsuchenden einige Bedeutung hat. Andererseits geben gerade sozialrechtliche Bedingungen des Aufenthalts und vermuteter Missbrauch von staatlichen Mitteln in besonderem Masse Anlass zu öffentlichen Debatten und führen oft zu politisch motivierten Kontroversen, während fundierte Vergleichsmöglichkeiten für eine sachliche Entscheidungsfindung fehlen. Es ist Ziel der vorliegenden Analyse, einen Beitrag zu einer Versachlichung der Diskussion zu leisten.

## Aufbau

Die Datenerhebung fand in zwei Etappen statt: Juli–September 1998 und Februar–Juni 1999. Die Ergebnisse der 1998er Untersuchungsphase sind im Erstbericht<sup>5</sup> dargestellt, der als integraler Bestandteil in die vorliegende Gesamtfassung aufgenommen worden ist. Es war nicht möglich, die Befunde dieser ersten Erhebung nochmals systematisch auf ihre Aktualität hin zu überprüfen, aber es sind kaum Hinweise auf kürzlich eingetretene fundamentale Änderungen der Unterstützungsbedingungen in den damals untersuchten Staaten (Dk, D, I, CH) aufgetaucht. Der Teilbericht über Österreich wurde um die Lagedarstellung in zwei Bundesländern (Salzburg und Steiermark) erweitert. Zwei Länderberichte – Frankreich und Spanien – wurden **französisch** verfasst, um eine Diskussion des Inhalts mit den HauptinformantInnen zu erleichtern. In allen übrigen Staaten konnte die Teilanalyse mindestens einer deutschsprachigen Person zur kritischen Lektüre vorgelegt werden (vgl. Methode).

---

und die Schweiz.

<sup>4</sup> Im Juni 1998 wurde die Machbarkeitsstudie dieses Projekts abgeschlossen (Piguet 1998).

<sup>5</sup> „Vergleich von Sozialleistungen in fünf europäischen Ländern“ Oktober 1998.

Im ersten Teil werden die Hauptdimensionen des Vergleichs kurz aufgezeigt und einige Hinweise über den untersuchten Personenkreis geliefert. Obwohl das Hauptgewicht eindeutig auf der Situation von Asylsuchenden liegt, werden ebenfalls Hinweise auf die Lage von schutzbedürftigen Personen mit „*temporary protected status*“ geliefert, die in einer Übersichtstabelle am Ende des Berichts zusammengefasst sind. Die beiden nachfolgenden Unterkapitel sind grundsätzlichen Überlegungen zum Vorgehen, zum Inhalt der Expertengespräche sowie thematischen Schwerpunkten gewidmet. Unter dem Titel „Methode und Tabellen“ werden konkrete Erläuterungen zur Lektüre der Tabellen, die am Ende der Länderanalysen angeschlossen sind, präsentiert.

Im zweiten Teil wird die Fürsorgepraxis in den einzelnen Ländern und Gliedstaaten dargestellt. Die neun Teilberichte sind relativ einheitlich, aber nicht identisch aufgebaut, da je nach Lage spezifische Aspekte eingehender behandelt wurden. Demzufolge ist der Umfang der einzelnen Kapitel von der Komplexität der nationalen Verhältnisse abhängig. Was historische oder politische Aspekte des jeweiligen Umfelds von Asylnmigrationen betrifft, wird auf eine relativ umfangreiche Fachliteratur und internationale Statistiken verwiesen. Entwicklungen im Flüchtlingsbereich und verfahrenstechnische Fragen können nur soweit beleuchtet werden, als sie die Aufnahme und sozialrechtliche Situation von Asylsuchenden in der Gegenwart direkt tangieren. Nur kurz wird jeweils auf allgemeine gesetzliche sowie aufenthalts- bzw. sozialrechtliche Bedingungen verwiesen. Im Rahmen der Aufnahmeorganisation werden vorwiegend Fragen der Wohnortszuteilung und Unterbringung angesprochen, bevor die Form und Modalitäten der Unterstützungsleistungen näher betrachtet werden. In der Regel werden auch die gesundheitliche Versorgung sowie Fragen der Ausbildung von Jugendlichen erwähnt. Abschliessend geht der Text je nachdem auf die Bedeutung von privaten Organisationen, auf Erwerbsmöglichkeiten oder auf die Finanzierung der Fürsorge im Asylbereich ein.

Der dritte Teil präsentiert vorab die Hauptergebnisse der Länderstudien in einem Querschnittvergleich, der nach Teilbereichen - Unterbringung, Grundleistungen, Betreuung usw. - gegliedert ist. Um zu übergreifenden Aussagen zu gelangen, müssen mehrere Schematisierungen und rechnerische Vereinfachungen vorgenommen werden, die in den entsprechenden Unterkapiteln kurz dargestellt und diskutiert werden. Die vergleichenden Resultate beziehen sich ausschliesslich auf die staatlich garantierten Leistungen. Das folgende Kapitel ist einer Typologie der nationalen Aufnahmesysteme gewidmet. Ferner werden einige grundsätzliche Überlegungen über die Fürsorge im Asylbereich und neuere Entwicklungstendenzen angestellt sowie Fragen in Zusammenhang mit der europäischen Integration aufgeworfen. Eilige LeserInnen werden die Schlussfolgerungen und das *Executive Summary* verwiesen, das die Hauptergebnisse des Vergleichs zusammenfasst.

# I Dimensionen des Vergleichs

## *1 Personenkreis*

Wie jüngere Untersuchungen mehrfach zeigen,<sup>6</sup> sind aussagekräftige Vergleiche um so schwieriger zu ziehen, je unterschiedlicher die nationalen Sozialsysteme aufgebaut und je vielfältiger die Statusgruppen bzw. möglichen Asylverläufe innerhalb eines Landes sind. Obwohl seit Anfang der 90er Jahre in mehrfacher Hinsicht Schritte zur internationalen Koordinierung unternommen werden (Zulassungspolitik, Dubliner Abkommen für die Zuständigkeit des Asyllandes), haben sich bisher kaum wesentliche Massnahmen zur Harmonisierung der Aufnahme und Betreuung durchsetzen lassen.

Gerade bezüglich des wachsenden Anteils von De-facto-Flüchtlingen, welche nicht unter den Genfer Konventionsstatus<sup>7</sup> fallen, driften die sozialrechtlichen Regelungen (zunehmend) auseinander. Die meisten europäischen Staaten haben in den vergangenen Jahren neben dem klassischen Asylverfahren für schutzsuchende Personen andere Aufenthaltsgrundlagen geschaffen, die jeweils mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten verbunden sind. Darunter der sogenannte „*temporary protected status*“ (TPS), der in den meisten Staaten erst mit Beginn der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien mittels bereits bestehender bzw. neuer gesetzlicher Grundlagen oder Verordnungen eingeführt wurde.<sup>8</sup> Gelegentlich wurden mehrere Aufenthaltsgruppen mit jeweils unterschiedlichem sozialrechtlichem Status begründet. Deutschland beispielsweise erteilt mindestens vier<sup>9</sup> verschiedene Aufenthaltsbewilligungen für Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge. Da im Rahmen der vorliegenden Erhebung auf spezifische Situationen von bestimmten Personenkategorien nicht im Einzelnen eingegangen werden kann, wurde in jedem Land ein zahlenmässig bedeutsamer Kreis von temporär aufgenommenen Personen beleuchtet.

Es sei auch erwähnt, dass die Beziehungen zwischen Statusgruppen und entsprechenden Betreuungsstandards unterschiedlich ausgestaltet sind – ein zusätzlicher Hinweis dafür, dass nationale EntscheidungsträgerInnen (weiterhin) selbständig über Reformen der Asylregime entscheiden. Beispielsweise haben gewisse Länder den gleichzeitigen oder nachträglichen Zugang der Personen unter TPS zum Asylverfahren erlaubt bzw. ermutigt, während andere (A, I) diese Möglichkeit faktisch weitgehend unterbunden haben.

Angesichts der genannten Gründe schien es sinnvoll, neben der Situation von **Asylsuchenden**, deren Recht auf den Flüchtlingstitel nach nationaler Gesetzgebung in einem „klassischen“ Verfahren geprüft wird, auch die sozialrechtliche Lage von schutzbedürftigen

---

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise die vergleichenden Berichte des IGC („Blue book“ oder „Purple book“) oder Jandl 1995.

<sup>7</sup> Für anerkannte Flüchtlinge sieht das internationale Recht auch im Bereich der sozialen Sicherung Mindestgarantien vor, die sich an der Situation von länger ansässigen Ausländern oder Einheimischen orientieren.

<sup>8</sup> Eine Ausnahme bildet der exceptional-leave-to-remain-Status in Grossbritannien, der bereits Anfang der 80er Jahre errichtet wurde.

<sup>9</sup> Aufenthaltsgestattung, Aufenthaltsbefugnis, Duldung und Bescheinigungen gestützt auf § 69 AuslG oder ohne Rechtsgrundlagen.

Personen in die Studie aufzunehmen. Die ursprüngliche Projektumschreibung sah daher eine detaillierte Aufführung der Fürsorgestandards für schutzbedürftige **Personen unter TPS** vor. Diese Absicht erwies sich im Verlauf der Untersuchung als wenig sinnvoll und zwar aus folgenden Gründen: Erstens wurde der TPS in drei Ländern inzwischen für die überwiegende Mehrheit der Betroffenen in eine reguläre Aufenthaltsbewilligung überführt, oder es wurde Asyl gewährt. Demzufolge werden jeweils dieselben sozialrechtlichen Regelungen angewendet, die bei ArbeitsmigrantInnen oder Staatsangehörigen gelten. Zweitens sind fürsorgerische Richtlinien für Schutzbedürftige in Deutschland und der Schweiz praktisch identisch mit jenen, die für (andere) Asylsuchende gelten, weshalb es sich erübrigt, diese gesondert aufzuführen.

Da dieser Bericht die gegenwärtige Lage der Flüchtlinge und nicht vergangene Entwicklungen zum Gegenstand hat, wurde deshalb auf eine ausführliche Beschreibung der Fürsorgepraxis im TPS-Bereich in allen Ländern verzichtet und nur dort eine zweite Kategorie von Personen erfasst, wo eine solche gegenwärtig relevant ist: Für Deutschland, das wie erwähnt mehrere Aufenthaltstitel für Schutzbedürftige kennt, die sozialrechtlich unterschiedlich geregelt sind, wurde die Situation von AusländerInnen mit einer sogenannten „Duldung“ beleuchtet.<sup>10</sup> In Italien steht die spezifische Lage der vertriebenen BosnierInnen (*sfollati*) – im Unterschied zu anderen Gruppen unter TPS (aus Somalia, Albanien usw.) – im Vordergrund. Beide Titel kommen aufgrund ihrer Verbreitung dem TPS in den übrigen Ländern am nächsten.

Um das Leistungsniveau zu erfassen, sind alle in den Tabellen aufgeführten Angaben sowohl mit Bezug auf **alleinstehende Personen** als auch auf **Ehepaaren mit zwei 10jährigen Kindern** berechnet. Nicht eingegangen wird auf die Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen, für die in mehreren Ländern Sonderregelungen bestehen. Bei der Ausarbeitung des Forschungsplans wurde beabsichtigt, unter anderem die Situation von Flüchtlingen zu beleuchten, die bereits seit mehreren Jahren im Empfangsland leben und allenfalls sozialrechtlich bessergestellt sind als Ankömmlinge. Im Verlauf der Arbeit hat sich aber herausgestellt, dass die berücksichtigten Länder gegenwärtig kaum mehr Änderungen des Sozialhilfeniveaus nach der Aufenthaltsdauer vorsehen.<sup>11</sup> Demzufolge rechtfertigte sich eine Unterscheidung nach Aufenthaltsstufen nur für die Schweiz, wo in der Praxis mindestens **Aufenthaltsphasen** mit jeweils (leicht) unterschiedlichem Versorgungsniveau zu beobachten sind.

Aus forschungsökonomischen Gründen wurden die materiellen und sozialen Aufenthaltsbedingungen von Flüchtlingen, die sich im Rahmen der „Flughafenverfahren“ in Transitzonen aufhalten oder unter administrativer bzw. strafrechtlicher Haft stehen, ignoriert. In beiden Fällen beziehen die betreffenden Personen in der Regel entweder abgesenkte oder gar keine Leistungen. Während die erste Situation meist auf eine Dauer von einigen Tagen beschränkt bleibt, kann die administrative Haft je nach Staat bis zu 18 Monaten dauern, betrifft allerdings nur eine Minderheit der Asylsuchenden. Im Text erwähnt, aber in den Tabellen nicht aufgeführt werden die Sozialhilferegime in Erstaufnahmeeinrichtungen, wo die

---

<sup>10</sup> Der Vollständigkeit halber muss präzisiert werden, dass die (sozialrechtlich vorteilhaftere) „Aufenthaltsbefugnis“ hinsichtlich der Rechtslage dem TPS-Konzept besser entspricht, in der Praxis aber nur auf eine sehr beschränkte Zahl von Schutzbedürftigen (rund 8000 Personen) angewendet wird und daher für unseren Vergleich weniger relevant ist.

<sup>11</sup> In Deutschland ist die Verbesserung der Leistungen ab dem 2. Aufenthaltsjahr Mitte 1997 abgeschafft worden. Eine ähnliche Verbesserung des Fürsorgenniveaus für Personen unter TPS in Dänemark ist ebenfalls nicht mehr aktuell.

Flüchtlinge manchmal nur wenige Stunden bis zu höchstens drei Monaten leben.<sup>12</sup> Meistens unterscheiden sie sich nur in einzelnen Punkten von den späteren Aufnahmebedingungen.

---

<sup>12</sup> Es stimmt zwar, dass in Dänemark der Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung bis zu 46 Wochen dauern kann, aber nur in seltenen Fällen (durchschnittliche Aufenthaltsdauer: 4 Wochen).



## 2 Gegenstand

In ähnlichen Expertisen wurde mehrfach betont, dass methodisch einwandfreie Gegenüberstellungen der Asylsysteme oft bereits am Fehlen vergleichbarer Parameter und international verbindlicher Definitionen von Schlüsselbegriffen scheitern. Um umständliche Beschreibungen zu umgehen, mag man daher versucht sein, ausschliesslich auf quantifizierbare Grössen zurückzugreifen, die auf Anhieb vergleichbar scheinen. Es ist somit naheliegend, dem Kostenwert der Unterstützung besondere Beachtung zu schenken, ohne auf Begleitumstände der Gewährung öffentlicher bzw. privater Fürsorgeleistungen oder deren Qualität einzugehen. Das ist schon aus praktischen Gründen auch in den Übersichten dieses Berichts der Fall, zumal die Qualität der Fürsorge nicht beleuchtet werden kann. Immerhin wurde aber versucht, die Vergleichsgrössen soweit als möglich vor dem Hintergrund des nationalen Kontexts darzustellen. Gerade deshalb dürfen die Tabellen mit den Leistungsniveaus nur in Verbindung mit den Lagebeschreibungen der entsprechenden (Glied-)Staaten interpretiert werden.

Aus zeitlichen und methodischen Gründen wurden ausschliesslich **Umfang und Form der direkten Sozialleistungen** sowie Modalitäten der Finanzierung eingehender behandelt. Bezüglich der Leistungen im Bereich der medizinischen Versorgung und der Ausbildung von Jugendlichen sollten lediglich Grundsatzfragen abgeklärt werden. Der entsprechende „Leistungsumfang“ bzw. Kostenaufwand könnte nur unter Berücksichtigung der Funktionsweise und Finanzierung der nationalen Schul- und Gesundheitssysteme angemessen geschätzt werden, was einen beträchtlichen Arbeitsaufwand voraussetzen würde.<sup>13</sup>

Drittens sei bemerkt, dass in den Länderberichten die **Unterstützungspraxis** gegenüber Prinzipfragen oder rechtlichen Regelungen ohne praktische Auswirkungen im Vordergrund steht. Für jene Länder, wo die Vollzugsorgane von Gebietskörperschaften über einen wesentlichen Handlungsspielraum bei der Bemessung und Abgabe der Leistungen verfügen, wurde deshalb exemplarisch die Praxis in einer oder zwei Regionen bzw. Städte betrachtet. Diese Fallbeschreibungen sollen Komplementärinformationen über die Fürsorgepraxis in Bereichen liefern, die nicht in die Kompetenz des Zentralstaats fallen und daher nur auf der regionalen Ebene beobachtet werden können. Sie sind vor allem auch für die Frage der Finanzierung bedeutungsvoll und interessieren unter anderem im Hinblick auf eine spätere umfassende Kostenanalyse. Aus zeitlichen Gründen musste auf eine streng wissenschaftlich abgestützte Auswahl der Gliedstaaten, welche aufwendige Vorabklärungen und Kontakte mit zahlreichen regionalen oder lokalen Behörden erfordert hätte, verzichtet werden.

Bei der Lektüre mag der Eindruck entstehen, dass die Angaben über **Finanzierungshintergründe** aus dem Rahmen der übrigen Ausführungen fallen, da sie die Situation der LeistungsbezieherInnen kaum direkt berühren. Ziel dieser Informationen ist es, im Hinblick auf eine umfassendere Studie erste Hinweise auf Möglichkeiten und Grenzen

---

<sup>13</sup> Da es in Dänemark eine gesonderte medizinische Betreuung für Asylsuchende gibt und Kinder während des ersten Aufenthaltsjahres meist heiminterne Schulen besuchen, dürfte es in diesem Fall eventuell leichter sein, die entsprechenden Kosten für Flüchtlinge zu schätzen.

einer Erfassung der Kostenseite zu liefern. In diesem Zusammenhang interessiert, welche staatlichen Ebenen bzw. Stellen oder privaten Organisationen an der Aufnahme und Betreuung von Asylsuchenden finanziell beteiligt sind. Aus zeitlichen und forschungspraktischen Gründen konnten aber nur summarische Angaben geliefert werden.

Zu komparativen Zwecken schien es sinnvoll, möglichst **typische, verbreitete Situationen** aus dem jeweiligen Zusammenhang herauszulösen und in vereinfachender Weise darzustellen. Es versteht sich, dass dabei auf die nationalen Spezifitäten und Unterschiede des Kontexts nur eingegangen wird, soweit sie die Vergleichsmöglichkeiten direkt beeinflussen. Es wird absichtlich nicht die ganze Bandbreite der Aufenthaltssituationen für MigrantInnen im Asylbereich abgedeckt.

Da in mehreren Staaten ein rechtskräftiges oder faktisches Arbeitsverbot für Asylsuchende herrscht oder Erwerbslosigkeit aus wirtschaftlichen Gründen stark verbreitet ist, schien es sinnvoll, primär die Situation von Personen mit **Vollunterstützung** ins Auge zu fassen. Zum Zeitpunkt der Untersuchung lässt sich die rechtliche Situation hinsichtlich der Erwerbstätigkeit folgendermassen zusammenfassen: In Dänemark, Italien und den Niederlanden unterstehen AsylbewerberInnen einem formellen Arbeitsverbot; in Frankreich, Österreich und seit September 1997 in Deutschland werden praktisch keine Arbeitsbewilligungen mehr erteilt, obwohl kein formelles Arbeitsverbot gilt; in Grossbritannien und der Schweiz ist der Zugang zum Arbeitsmarkt unter wesentlichen Einschränkungen (Wartefristen, Prioritätenordnung usw.) weiterhin möglich. Inwiefern Verdienstmöglichkeiten durch undeklarierte Erwerbstätigkeit echte Alternativen zur Fürsorgeabhängigkeit darstellen, konnte selbstverständlich nicht erörtert werden.<sup>14</sup>

Da in den untersuchten Ländern nur eine regelmässige Erwerbstätigkeit – wenn überhaupt – einen rechtmässigen Zugang zu Sozialversicherungen (Arbeitslosenhilfe, Kinderzulagen, Unfallversicherung usw.) eröffnet, blieben entsprechende Unterstützungsformen unberücksichtigt. Eine Ausnahme bildet die obligatorische Krankenversicherung in der Schweiz und für bundesbetreute Flüchtlinge in Österreich.

---

<sup>14</sup> Obwohl verlässliche Angaben über die illegale Beschäftigung von Asylsuchenden nicht verfügbar sind, ist aufgrund übereinstimmender Angaben von Sachverständigen anzunehmen, dass die Schwarzarbeit in Dänemark und teils in der Schweiz weniger verbreitet ist als in Deutschland, Österreich und Italien.

### 3 Methode und Tabellen

Wie bereits angedeutet sind neben den erwähnten Kurzbeschreibungen kaum aktuelle und systematische Unterlagen über die Fürsorgepraxis im Asylbereich vorhanden. Um zu möglichst realitätsnahen und aktuellen Informationen zu gelangen, habe ich mich vorwiegend an verantwortliche Beamte sowie an leitende VertreterInnen aus Flüchtlingsorganisationen oder karitativen Vereinigungen gewendet. Selbstverständlich wurden nach Möglichkeit auch Gesetzestexte, Verwaltungsnormen und Weisungen für die Praxis konsultiert. In den Interviews wurden vor allem folgende Themen angesprochen:

- Gesetzliche und reglementarische Grundlagen der Aufnahme und Fürsorge (Aufenthaltstitel, Leistungsansprüche, Rechte usw.)
- Aufnahmeorganisation und Unterbringung
- Sozialleistungen: Form und Umfang
- Eingliederungsmassnahmen, Beschäftigungsprogramme
- Finanzierungsmodalitäten
- Soziale und administrative Betreuung
- Rolle privater Organisationen
- Zugang zum Gesundheitssystem
- Ausbildungsmöglichkeiten für Kinder
- Erwerbstätigkeit

Methodische Fragen und Limiten einer komparativen Analyse werden im letzten Teil kurz thematisiert. Teilweise kommen sie auch bereits in den Länderanalysen zur Sprache. Um den Vergleich zwischen Fürsorgesystemen zu erleichtern, wurden die wichtigsten Daten jeweils in einem Tabellenraster, dessen Grundstruktur für alle Länder identisch ist, vereinfachend dargestellt. **Der Tabelleninhalt sollte aber nur unter Berücksichtigung des dazugehörenden Texts interpretiert werden**, da es natürlich unmöglich ist, alle relevanten Hintergrundinformationen in die Raster zu „verpacken“. Praktisch alle Einzelberichte und Raster sind mindestens einer fachkundigen Person aus dem jeweiligen Land zur Gegenlektüre vorgelegt und anschliessend diskutiert worden, um allfällige Fehler zu korrigieren bzw. Ungereimtheiten auszuräumen. Aus Vertraulichkeitsgründen wurden die InformantInnen nur ausnahmsweise und mit ihrer ausdrücklichen Zustimmung zitiert. Selbstverständlich habe ich versucht, zu kontroversen Themen mehrere Meinungen einzuholen oder falls möglich schriftliche Unterlagen zu konsultieren. Eine systematische Überprüfung der Einzelangaben erwies sich in der kurz bemessenen Zeit aber als unmöglich.

Die in den Tabellen enthaltenen **Beträge** beziehen sich in der Regel auf die Dauer eines Monats, wobei Tagesansätze mit 30 (nicht mit 30,5) multipliziert und Kommastellen gerundet wurden. Ausländische Währungen wurden in CHF umgerechnet und nach **Kaufkraftparitäten** dem schweizerischen Standard angepasst. Die Kaufkraft wird von der OECD auf Grund

der Konsumentenpreise der vorangehenden Trimester berechnet. Verwendet wurden die Indikatoren, die mit dem Zeitpunkt der Datenerhebung korrespondieren (Mai 1998 und Februar 1999). Die Schwankungen der europäischen Indikatoren sind in der Regel relativ beschränkt.<sup>15</sup> Die Beträge in der jeweiligen Landeswährung sind aus den Tabellen der Länderberichte abzulesen.

Kaufkraft der Währung gegenüber CHF 100.- <sup>16</sup>	Währung gegenüber	Währung	nach Kaufkraftparität angepasste Wechselkurse zu CHF 1.- (UBS Sept. 1998 bzw. Mai 1999*)	Erhebungsdatum Kaufkraftparität	
Dänemark	98	DKK	<b>0.2124</b>	(0.2167)	Mai 98
Deutschland	119	DEM	<b>0.9816</b>	(0.8249)	Mai 98
Frankreich	121	FRF	<b>0.2957</b>	(0.2444)*	Februar 99
Grossbritannien	124	GBP	<b>3.0169</b>	(2.4330)*	Februar 99
Italien	144	ITL	<b>0.0012</b>	(0.0008)	Mai 98
Niederlande	130	NLG	<b>0.9456</b>	(0.7274)*	Februar 99
Österreich	118	ATS	<b>0.1383</b>	(0.1172)	Mai 98
Spanien	164	ESP	<b>0.0157</b>	(0.0096)*	Februar 99

<sup>15</sup> Zwischen Mai 1998 und Februar 1999 ist die grösste Abweichung hinsichtlich Grossbritanniens festzustellen (+9%).

<sup>16</sup> OECD (August 1998, May 1999) *Comparative price levels* (Secretariat estimates based on quarterly consumer prices) Main Economic Indicators.

## II Länderberichte

### 1 Dänemark

In der Vergangenheit kannte Dänemark vor allem Wanderungsbewegungen aus Nachbarstaaten, während die aussereuropäische Immigration bis vor einigen Jahren beschränkt blieb. Flüchtlinge und Immigranten machen gegenwärtig rund 4,2% der Bevölkerung aus. Mit Ausnahme der Jahre 1992 und 1993 hat sich das Land auch über die vergangenen Jahre hinweg durch relativ niedrige Zugangszahlen von Asylsuchenden und hohe Anerkennungsquoten ausgezeichnet. Im vergangenen Jahr wurden 5100 Gesuche registriert. Ausserdem ist es in Dänemark vermehrt zu öffentlichen Debatten über Flüchtlings- und Integrationspolitik gekommen.

Die aufenthalts- und sozialrechtliche Situation von Flüchtlingen wird grösstenteils durch das Ausländergesetz von 1983<sup>1</sup> geregelt, wobei die klar definierten Bestimmungen den Asylsuchenden ein hohes Mass an Rechtsklarheit verleihen. Die Modalitäten der Sozialhilfe für Personen im Asylbereich – soweit es sich nicht um anerkannte Flüchtlinge handelt – sind institutionell und rechtlich vom (bekanntlich gut ausgebauten) nationalen Fürsorge- und Sozialversicherungssystem abgetrennt worden.<sup>2</sup> Aufnahmestandards sowie Umfang und Form der Hilfen werden grösstenteils in Übereinkommen zwischen dem Immigrationsdienst des Innenministeriums und dem benannten Leistungserbringer, dem Dänischen Roten Kreuz (DRK), festgelegt.

#### 1.1 Aufenthaltstitel

Der Aufenthalt während des Asylverfahrens wird durch das Ausländerrecht geregelt, wogegen für die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien im November 1992 eigens ein Status geschaffen wurde, der in einem Sonderrecht begründet liegt. Vereinfacht ausgedrückt kommt die sozialrechtliche Situation nach TPS einer Art Mittelposition zwischen Asylbewerbern und anerkannten Flüchtlingen gleich. Die Zahl der Personen, die weiterhin diesem Status unterstehen, ist inzwischen gering, da seit 1997 in den meisten Fällen (95%) permanente Aufenthaltbewilligungen erteilt wurden. Es scheint daher wenig sinnvoll, im Detail auf die Fürsorgesituation von vorläufig aufgenommenen Personen einzugehen.

---

<sup>1</sup> Die letzte Modifikation des Gesetzes fand im März 1997 statt. Eine grundlegende Neuregelung der Unterstützungsmassnahmen für anerkannte Flüchtlinge wird (voraussichtlich) 1999 in Kraft treten. Sie ist insofern umstritten, als eine Absenkung der Leistungen vorgesehen ist, die einer erstmaligen Ungleichbehandlung von anerkannten Flüchtlingen gegenüber Inländer/innen gleichkommt.

<sup>2</sup> Einheimische haben Anspruch auf Fürsorgeleistungen nach dem Sozialgesetz (Social Acts).

## 1.2 Aufnahme

Bei der Ankunft werden alle Asylsuchenden in das Empfangszentrum Sandholm geführt, das eine Aufnahmekapazität von 600–700 Plätzen aufweist und nördlich von Kopenhagen liegt. In dieser Phase werden auch die ersten Befragungen durchgeführt, und je nach Verlauf der Verfahrensabklärungen kann dieser Aufenthalt bis zu 46 Wochen dauern. Personen, deren Gesuch als offensichtlich unbegründet (Schnellverfahren) eingestuft wird, verbleiben bis zu ihrer Ausreise in Sandholm. Die durchschnittliche Verweildauer beträgt vier Wochen. Die Flüchtlinge werden in Kantinen verpflegt. Sie haben die Möglichkeit, sich mittels eines Wertpunktesystems in speziellen Läden mit Kleidern einzudecken. Die Einrichtung wird vom **Dänischen Roten Kreuz** betrieben, das bereits seit 1984 für den Empfang und die gesamte Betreuung der Asylsuchenden verantwortlich ist. Es handelt sich um die wichtigste bzw. umfangreichste Tätigkeit des dänischen Wohlfahrtsverbandes, der bereits in der Nachkriegszeit in der Flüchtlingsbetreuung aktiv war. Für die Begleitung und Integration von anerkannten Flüchtlingen ist dann – über jeweils 18 Monate hinweg – der Dänische Flüchtlingsrat zuständig, der zahlreiche beratende Funktionen bezüglich Verfahrensfragen und Asylpolitik übernimmt.

Nach dem Aufenthalt im Empfangszentrum werden die Asylsuchenden in 28 Gemeinschaftsunterkünfte<sup>3</sup> transferiert, die wie erwähnt ebenfalls vom DRK geführt werden. Die Organisation entscheidet selbständig über die Verteilung auf die verschiedenen Zentren, deren Kapazität zwischen 80 und 1000 Plätzen liegt. Gegenwärtig (Mitte 1998) betreut das DRK insgesamt ungefähr 4500 Flüchtlinge. Davon sind weniger als 1000 bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge, deren Aufenthaltsstatus (noch) nicht definitiv geregelt wurde; die übrigen sind AsylbewerberInnen. Neben „üblichen“ Unterkünften sind zwei Zentren für unbegleitete Minderjährige vorgesehen, in welchen die Betreuung intensiver ist. Ein weiteres mit 250 Plätzen ist für Asylsuchende eingerichtet, die unter schweren physischen oder psychischen Traumata leiden und daher ausserordentlicher Pflege bedürfen. Weniger als 5% der Personen sind in Privatwohnungen untergebracht: In den meisten Fällen handelt es sich um Flüchtlinge mit besonderen sozialen und psychologischen Störungen, die ausserdem schon längere Zeit in Dänemark leben.

Standards für die Ausgestaltung der (neueren) Gemeinschaftsunterkünfte (minimaler Wohnraum, sanitäre Einrichtungen, Küchen) stehen in baugesetzlichen Verordnungen festgeschrieben. Die minimale Wohnfläche in Schlafzimmern beträgt 5m<sup>2</sup> auf 2,5 m Höhe pro Person.

## 1.3 Unterstützungsleistungen

In den Gemeinschaftsunterkünften erhalten die InsassInnen monatlich einen Geldbetrag für die Verpflegung von DKK 1008.- pro erwachsene Person (bzw. DKK 628.- für Kinder und Jugendliche unter 18) und ein Taschengeld von DKK 832.- (bzw. DKK 132.-). Ab dem fünften Aufenthaltsmonat werden zusätzlich DKK 161.- (id. für Kinder) monatlich für Kleidung ausbezahlt, nachdem im Empfangszentrum die Möglichkeit bestand, sich erstmals

---

<sup>3</sup> Die Zahl der Gemeinschaftsunterkünfte ist beträchtlichen Schwankungen unterworfen. Bis 1996/97 betrieb das DRK noch 130 Unterkünfte, von denen ein Teil bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge aufnahm, deren Aufenthaltsstatus inzwischen reguliert worden ist. Die Angestelltenzahl des DRK wurde seither drastisch reduziert.

einzukleiden. Im März 1997 wurde das Ausländergesetz dahin geändert, dass Asylsuchenden, welche sich im Asylverfahren nicht kooperativ zeigen,<sup>4</sup> die Leistungen gekürzt werden: Das Kleider- und Taschengeld wird in diesem Fall gestrichen, und anstelle von Verpflegungsbeiträgen werden Nahrungspakete verteilt.

Der Umfang der Sozialleistungen bleibt über die ganze Verfahrensdauer hinweg identisch, mit Ausnahme des Kleidergeldes, das erst nach 5 Monaten ausbezahlt wird. Leistungsanspruch haben ausschliesslich bedürftige Personen. Unterstützungsleistungen werden – genau wie auch bei einheimischen SozialhilfeempfängerInnen – *nicht* zurückgefordert. Ein geringer Anteil von Asylsuchenden lebt bei Freunden oder Familienmitgliedern, wobei das Anrecht auf materielle Unterstützung erlischt.<sup>5</sup> Da die Sozialsysteme, speziell die Unterbringung, für Asylsuchende und Einheimische unterschiedlich aufgebaut sind, ist es sehr heikel, die Leistungsansätze zu vergleichen, die für erstere schätzungsweise (5 bis) 10% tiefer liegen.

Nach ihrer Ankunft werden alle Asylsuchenden erstmals ärztlich untersucht. In der Folge wird die **medizinische Versorgung** vom DRK in den Gemeinschaftsunterkünften sichergestellt. Es besteht auch die Möglichkeit, dass EinwohnerInnen kleinerer Zentren von privaten Ärzten untersucht und gepflegt werden, die unter Vertrag mit dem DRK stehen. Zugang zu Spitälern des nationalen Gesundheitssystems besteht lediglich in Notfällen. Bei grösseren (chirurgischen) Interventionen entscheiden die DRK-Ärzte in Absprache mit dem Immigrationsdienst über eine Spitalüberweisung. Geburten finden ebenfalls im Spital statt. Aufschiebbare Eingriffe und kosmetische Operationen werden prinzipiell nicht gestattet.

In den Gemeinschaftsunterkünften – nicht aber in Sandholm – wird eine Reihe von Kursen (Englisch, Dänisch, Zivilkunde, Informatik) und (sportlichen) **Beschäftigungsmöglichkeiten** angeboten, die auf Nachfrage organisiert werden. Die BewohnerInnen der acht Unterkünfte, welche in der näheren Umgebung der Hauptstadt liegen, haben ausserdem freien Zugang zu zahlreichen künstlerischen und weiterbildenden Aktivitäten eines grossen Kulturhauses in Kopenhagen, das ebenfalls vom DRK betrieben wird.<sup>6</sup> Neben dem festangestellten Personal sind vereinzelt auch freiwillige HelferInnen in den Aufnahmezentren tätig. Infolge der Vielfalt der Aktivitäten und aufgrund der Unterschiede zwischen verschiedenen Zentren ist es praktisch unmöglich, einen aussagekräftigen Betreuungsschlüssel zu errechnen.

Für juristische Belange, beispielsweise in Konfliktfällen, können sich Asylsuchende an Anwälte im Hauptsitz des DRK wenden, haben aber keinen Zugang zu freischaffenden AnwältInnen.

Die **Erwerbstätigkeit** ist während der ganzen Dauer des Verfahrens verboten. Illegale Arbeit ist nach mehreren Aussagen relativ selten; die Unterkunftszentren übernehmen aber keine Kontrollfunktionen in dieser Hinsicht.

Kinder von Asylsuchenden sind während des ersten Aufenthaltsjahres nicht ins öffentliche **Schulsystem** integriert, sondern werden in heiminternen Klassen unterrichtet. Die

<sup>4</sup> Bisher wurde diese Sanktion vor allem auf Personen angewendet, die sich nicht bemühten, bei der Identitätsfeststellung behilflich zu sein. Sie könnte aber auch bei asozialem Verhalten in den Aufnahmeeinrichtungen eingesetzt werden.

<sup>5</sup> Diese Personen werden vom DRK nicht registriert.

<sup>6</sup> Natürlich können auch Asylsuchende aus anderen Zentren anreisen; die relativ hohen Transportkosten müssen aber aus dem Taschengeld bestritten werden.

Mindeststundenzahl betrug früher 15 Stunden pro Woche, ist aber inzwischen den Anforderungen der öffentlichen Schulen angeglichen worden. Ab dem zweiten Aufenthaltsjahr werden die Kinder in lokale dänische Klassen aufgenommen.

**Flüchtlinge unter TPS** erhalten in der Regel dieselben Leistungen wie Asylsuchende. Sie sind zu Beginn ihres Aufenthalts ebenfalls in (gesonderten) Gemeinschaftsunterkünften,<sup>7</sup> dann aber zunehmend auch in Privatwohnungen untergebracht worden, die vom DRK gemietet werden. Ausserdem haben Bürgerkriegsflüchtlinge im Gegensatz zu AsylbewerberInnen freien Zugang zu Schulen und Universitäten. Für Personen mit TPS wurde ein beschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt – während der Ferienzeit und unter Priorität von einheimischen Arbeitssuchenden – eröffnet.

Ein grosser Teil der ex-jugoslawischen und bosnischen Schutzsuchenden (rund 20'000) haben inzwischen entweder Asyl erhalten, oder ihr Status wurde in eine permanente Aufenthaltsbewilligung überführt. Somit ist ihre Situation sozial- und arbeitsrechtlich wie die der anerkannten Flüchtlinge und der dänischen Staatsangehörigen geregelt. Ab 1999 wird allerdings eine Änderung des Ausländergesetzes in Kraft treten, die eine Absenkung der Sozialleistungen für anerkannte Flüchtlinge vorsieht.<sup>8</sup>

#### 1.4 Finanzierung

Die Kosten für die Aufnahme und Betreuung werden im Prinzip vollumfänglich vom Staat getragen, der mit dem DRK einen Leistungsvertrag abgeschlossen hat. Alljährlich handelt der Immigrationsdienst des Innenministeriums mit dem Hilfswerk eine Pro-Flüchtling-Kostenpauschale aus. Der Betrag, der aufgrund der Kostenpauschalen zusammenkommt, deckt alle Ausgaben des DRK ab, inklusive Verwaltungs-, Lohnkosten, Aufwendungen für Betreuung, Sozialleistungen, medizinische Versorgung, Schulen, Betreiben des Kulturhauses in Kopenhagen usw. Ausgeschlossen bleiben lediglich die Mietkosten für die Gebäude und Elektrizitäts- sowie Wasserkosten, die das Innenministerium übernimmt. Die Häuser werden direkt vom Immigrationsdienst aufgrund von Mietverträgen mit den Besitzern zur Verfügung gestellt.

Für 1998 beträgt die staatliche Kostenpauschale pro Flüchtling DKK 94'781.– pro Jahr. Aufwendungen des DRK, welche die veranschlagten Beträge übersteigen, muss die Organisation im nachfolgenden Haushaltsjahr einsparen, da keine privaten Gelder eingesetzt werden. Deshalb sind auch die Tätigkeiten im Asylbereich organisatorisch von anderen Aktivitäten des Roten Kreuzes abgetrennt. Falls die Ausgaben aus externen Gründen steigen, beispielsweise, weil die Anzahl von aidskranken Flüchtlingen zunimmt, verfügt das DRK immerhin über die Möglichkeit, vom Staat zusätzliche Mittel einzufordern. Über die letzten Jahre hinweg wurden die Richtsätze allerdings mehrmals reduziert, was zu notwendigen

---

<sup>7</sup> Das heisst, TPS-Flüchtlinge und Asylsuchende waren in getrennten Aufnahmезentren untergebracht, was gegenwärtig nicht mehr der Fall ist.

<sup>8</sup> Die Novellierung sieht ebenfalls eine 3jährige Wohnortszuweisung sowie Einschränkungen des Familiennachzugs vor. Als „Verbesserung“ kann die Absicht gedeutet werden, anerkannte Flüchtlinge nicht in provisorischen Unterkünften, sondern bereits in den ersten Monaten in Privatwohnungen unterzubringen.

Abstrichen im Betreuungsbereich führte.<sup>9</sup>

\*\*\*

Die Aufnahme und Unterstützung von Asylsuchenden und Personen unter TPS ist landesweit einheitlich strukturiert und wird vom Dänischen Roten Kreuz im Auftrag des Innenministeriums organisiert. Die Aufwendungen werden vom Staat vollständig zurückerstattet. Die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge wohnt in Gemeinschaftseinrichtungen, welche für die Abdeckung praktisch aller Lebensbereiche, von der medizinischen Grundversorgung über die Ausbildung der Kinder bis hin zu Freizeitaktivitäten, ausgestattet sind. Für die Versorgung von bosnischen Flüchtlingen, die inzwischen aufenthaltsrechtlich weitgehend integriert sind, galten abweichende Regelungen. Als Dachverband von privaten und humanitären Organisationen spielt ausserdem der Dänische Flüchtlingsrat eine wichtige Rolle in der Migrations- und Asylpolitik: Unter anderem nimmt er beratende Funktionen wahr und ist für die Betreuung der anerkannten Flüchtlinge zuständig.

---

<sup>9</sup> Obwohl die Zahl der betreuten Personen sich gegenüber dem Vorjahr drastisch reduziert hat (von 20'000 auf 4000 Personen), wurde 1998 die Pauschale gegenüber dem Vorjahr nicht angehoben.

Für nähere Angaben zur Lektüre der Tabellen sei auf Kapitel I.3 (Methode und Tabellen) verwiesen.

### Dänemark — Einzelperson — Asylbewerberstatus — Datum: August 1998<sup>1</sup>

#### Regelmässige staatliche Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Dauer	Beträge oder Wohnnormen	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Hausmiete Nebenkosten Energie	Sachleistung	variabel	ganzer Aufenthalt	min. 5m <sup>2</sup> bei 2,5 m Höhe/ Person in Schlafräumen	das Dänische Rote Kreuz (DRK)	Innenministerium (Immigrations- dienst)	Die Zentren werden vom Immigrations- dienst des Innenministeriums gemietet oder gekauft, aber vom DRK betrieben und unterhalten.	
Medizinische Versorgung	Sachleistung	variabel (je nach Bedarf)	id.		id.	id.	Gesamtpauscha- len/Person/ Jahr an DRK: DKK 94'781 / CHF 20'131 (Budget 1998).	medizinische Versor- gung intern
Kleider	bar (Sach- leistung)	Gutscheine bei der Ankunft	bar nach 5 Monaten	DKK 161 / CHF 34	id.	id.		Bei der Ankunft mit Punktesystem zu erwerben.
Nahrung	bar	Sachleistung in Erstaufnahme- zentren	id.	DKK 1008 / CHF 214	id.	id.	(Pauschalen schliessen Haus- mieten aus, aber Betriebskosten, Unterstützungs- leistungen, Löhne, medizinische Versorgung usw. ein.)	
Hygiene, Ähnliches	bar			/	id.			
Transport								
Taschengeld	bar		id.	✓DKK 832 / CHF 177	id.	id.	<b>= DKK 7898 / CHF 1678 per Monat</b>	
Juristischer Beistand	Dienstleistung	variabel	id.		id.	id.		begrenzter Zugang zu DRK-Beratung
Betreuung, Beratung	Dienstleistung	variabel, keine fixen Schlüssel	id.	je nach Zentrum	id.	id.		keine freie Wahl des Anwalts
Integrations- und Beschäf- tigungsmassnahmen	Dienstleistung	variabel	id.		id.	id.		Vielfalt von Sprach- und anderen Kursen, künstler. Aktivitäten

<sup>1</sup> Hinweise zur Lektüre der Tabellen sind in Kapitel I 3 nachzulesen.

## Dänemark — Familie — Asylbewerberstatus — Datum: August 1998

### Regelmässige staatliche Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Dauer	Beträge oder Wohnnormen	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Hausmiete Nebenkosten Energie	Sachleistung	variabel	ganzer Aufenthalt	min. 5m <sup>2</sup> + 2,5 m Höhe/ Person in Schlafräumen	das Dänische Rote Kreuz (DRK)	Innenministe- rium (Immi- grationsdienst)	Die Zentren werden vom Immigrations- dienst des Innenministeriums gemietet oder gekauft; aber vom DRK betrieben und unterhalten.	
Medizinische Versorgung	Sachleistung	nach Bedarf	id.		id.	id.		intern
Kleider	bar/Sach- leistung	Gutscheine bei der Ankunft	bar nach 5 Monaten	DKK 644 / CHF 136	id.	id.	Gesamtpauscha- len/Jahr/Person an DRK: DKK 94'781 / CHF 20'131 (Bud- get 1998). (Pau- schalen schliessen Hausmieten aus, aber	Bei der Ankunft mit Punktesystem zu erwerben.
Nahrung	bar	(Sachleistung in Erstaufnahmez. )	id.	DKK 3272 / CHF 695	id.	id.		
Hygiene, Ähnliches	bar			/	id.	id.	Betriebskosten, Un- terstützungs- leistungen, Löhne, medizin, Versor- gung usw. ein.)	
Transport								
Taschengeld	bar		id.	√DKK1928 / CHF 409	id.	id.	= <b>DKK 7898 / CHF 1678 per Monat</b>	
Juristischer Beistand	Dienstleistung	variabel	id.		id.	id.		begrenzter Zugang zu DRK-Beratung
Betreuung, Beratung	Dienstleistung.	variabel, keine fixen Schlüssel	id.	je nach Zentrum	id.	id.		keine freie Wahl des Anwalts
Integrations- und Beschäf- tigungsmassnahmen	Dienstleistung.	variabel	id.		id.	id.		Vielfalt von Sprach- und anderen Kursen, künstler Aktivitäten



## 2 Deutschland

Arbeits- und Asylmigrationen nach Deutschland sind kein neues Phänomen. Allein in den vergangenen 15 Jahren hat das Land ungefähr die Hälfte der in Europa eingereichten Asylgesuche registriert. Ein „Rekord“ ist mit 438'000 Anträgen 1992 verzeichnet worden. Am 1. Juli 1993 sind im Rahmen des sogenannten Asylkompromisses umfassende Gesetzesänderungen (Drittstaaten- und Flughafenregelung) in Kraft getreten. Letztes Jahr sind 104'300 Gesuche eingegangen.

Die aufenthalts- und sozialrechtliche Situation von Flüchtlingen wird auf Bundesebene durch das Ausländergesetz (für geduldete AusländerInnen), das Asylverfahrensgesetz und das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt. Letzteres setzt – für beide Personenkategorien geltend – spezifische Normen für die Unterbringung sowie Standards für Umfang und Höhe der Sozialleistungen fest. Die Modalitäten der Umsetzung und der Finanzierung werden von den Bundesländern eigenständig bestimmt. Der Bund übernahm lediglich einen Teil der Kosten, die durch die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen entstanden sind (800 BosnierInnen).

### 2.1 Aufenthaltstitel

Asylsuchenden wird während des Verfahrens eine **Aufenthaltsgestattung**<sup>10</sup> erteilt, die einen legalen Aufenthalt begründet (nicht aber einen rechtmässigen im Sinne des Ausländergesetzes). Personen, die weder im Besitz einer Aufenthaltsgestattung noch eines anderen regulären Aufenthaltstitels, das heisst einer Aufenthaltsgenehmigung, sind, kann aufgrund des Ausländergesetzes eine sogenannte **Duldung** erteilt werden, falls sie aus rechtlich-humanitären oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können. Somit etabliert dieser Status keinen Aufenthaltstitel, sondern setzt befristet eine Abschiebung aus. Die überwiegende Mehrheit der Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, aber auch abgewiesene Asylbewerber, kranke Menschen und solche, die aus anderen Gründen vorläufig nicht ausgewiesen werden, fallen unter diese Kategorie.

Nach mehreren Aussagen hat in den vergangenen Jahren die Zahl der Personen, die darauf verzichten, überhaupt ein Asylgesuch einzureichen, sich aber auf den Abschiebeschutz gemäss Ausländerrecht beziehen und direkt die Erteilung einer Duldung beantragen, stark zugenommen.<sup>11</sup> Ein Grund dafür mag die Tatsache sein, dass geduldete Personen im Gegensatz zu Asylsuchenden am Ort der Antragseingabe verbleiben können, das heisst nicht „umverteilt“ werden. Illegal eingereiste Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus sind prinzipiell bis zur Ausreise ebenfalls nach dem AsylbLG (§ 1) leistungsberechtigt. (Einschränkungen seit 1.9.1998 siehe Unterstützungsleistungen).

<sup>10</sup> Nach § 55 des Asylverfahrensgesetzes.

<sup>11</sup> Verlässliche und umfassende Daten über die Erteilung von Duldungen sind beschränkt vorhanden. Ein Teil der Anträge läuft über das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG: In diesem Fall wird meist ein Asylantrag abgelehnt und ein Abschiebungshindernis festgestellt). Wenn ein Duldungsantrag direkt bei der Ausländerbehörde gestellt wird, muss diese über Abschiebungshindernisse entscheiden. Neben den in § 53 genannten kommen z.B. tatsächliche Gründe wie Krankheit (§ 55 Abs. 2 AuslG) oder öffentliches Interesse (§ 55 Abs. 3) in Betracht.

Für die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen aus humanitären Gründen wurde 1993 im Ausländergesetz eine Sonderregelung („**Aufenthaltsbefugnis**“) getroffen, die aber mangels einer Einigung über die Kosten zwischen Bund und Ländern bisher nicht angewandt worden ist. Derselbe Aufenthaltstitel, basierend auf einer bestehenden ausländerrechtlichen Grundlage, wurde bei Ausbruch des Krieges in Ex-Jugoslawien (und nach damaliger Absprache der beteiligten Behörden) rund 8000 bosnischen Flüchtlingen erteilt.<sup>12</sup> In den meisten Fällen ist die Aufenthaltsbefugnis inzwischen zurückgezogen worden und hat deshalb zahlenmässig kaum noch Bedeutung, obwohl sie auch Asylsuchenden ausgestellt wird, die im Sinne des „kleinen Asyls“ anerkannt sind.<sup>13</sup> Dabei ist zu bemerken, dass dieser Status sozialrechtlich vorteilhaft ist, da er Sozialhilfeleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vorsieht.

## 2.2 Aufnahme

Die ankommenden AsylbewerberInnen werden vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge nach einem Verteilungsschlüssel den Ländern zugeteilt<sup>14</sup> und dort während maximal drei Monaten in sogenannten Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht. Kostenträger sind die Länder, welche die Einrichtungen teilweise selbst betreiben oder aber die Leitung an Wohlfahrtsverbände delegieren.

Nach dem Aufenthalt in einem Erstaufnahmezentrum werden die Asylsuchenden nach einem weiteren Schlüssel innerhalb der Länder auf die Landkreise verteilt. Sie wohnen fortan meist in kleineren Gemeinschaftsunterkünften, wo oft auch geduldete AusländerInnen untergebracht sind. Während Erstaufnahmezentren meist Verpflegung in Kantinen und Kleiderbörsen anbieten, haben die InsassInnen in Gemeinschaftsunterkünften oftmals die Möglichkeit, zu kochen und sich selbständig mit lebensnotwendigen Artikeln einzudecken. Für die Leistungsgewährung sind in der Regel die kommunalen Sozialämter, gelegentlich die Kreisbehörden verantwortlich. Geduldete AusländerInnen verbleiben meist in den Regionen und Lokalitäten, in welchen sie sich gemeldet haben. In Brandenburg sieht das Gesetz allerdings die Möglichkeit einer geographischen Verteilung der geduldeten Personen innerhalb des Bundeslandes vor.

## 2.3 Unterstützungsleistungen

Wie bereits angedeutet, wird der Umfang der Sozialleistungen durch das Asylbewerberleistungsgesetz festgelegt, das seit dem 1.11.1993 in Kraft ist und die Unterstützung an Asylsuchende aus dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) herausgelöst hat. Die Ansätze liegen rund 25–30% unter den Normen des Bundessozialhilfegesetzes, die bei Einheimischen, das heisst bei AusländerInnen mit Aufenthaltsgenehmigung und deutschen Staatsangehörigen, Anwendung finden.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Die „Aufenthaltsbefugnis“ wird durch §§ 32–35 des Ausländergesetzes geregelt. Die neue Sonderregelung von 1993 bezieht sich auf § 32a.

<sup>13</sup> Dabei kann es sich um Personen handeln, die nachgewiesenermassen politisch verfolgt sind, aber kein Anrecht auf Asyl im engen Sinn haben, weil sie beispielsweise über einen sicheren Drittstaat eingereist sind und dahin nicht abgeschoben werden können.

<sup>14</sup> Die computergesteuerte Zufallszuweisung der neueingehenden Gesuche erfolgt im 5-Minuten-Takt!

<sup>15</sup> Ursprünglich war eine Differenz von 20% festgelegt worden. Da allerdings die Ansätze des AsylbLG seit 1993 unverändert blieben, während die des BSHG der Teuerung angepasst wurden, hat sich die Abweichung auf rund 26% erweitert. Diese Zahlen beziehen sich allerdings allein auf die monatlichen Leistungen. Sie tragen der Tatsache, dass nur das

Bis zum Inkrafttreten der zweiten **Änderung des AsylbLG** am 1. Juni 1997 galten die Normen des BSHG auch für geduldete AusländerInnen ab dem zweiten Aufenthaltsjahr in Deutschland. Dies ist gegenwärtig nicht mehr der Fall. Erst mit Beginn des vierten Jahres, frühestens jedoch am 1. Juni 2000, also drei Jahre nach der Gesetzesänderung, wird das BSHG für geduldete AusländerInnen und Asylsuchende in Anwendung kommen. Diese Regelung gilt übrigens nicht nur für Asylsuchende, die vor dem 1. Juni 1997 bereits ein Jahr lang abgesenkte Leistungen erhalten haben, sondern auch für Flüchtlinge, deren Leistungen zu einem früheren Zeitpunkt unter das vorteilhaftere BSHG fielen.<sup>16</sup>

Nach mehreren Aussagen ist zu vermuten, dass die geplante Anwendung der BSHG-Standards noch vor der Umsetzung im Jahr 2000 erneut modifiziert wird. Daher scheint es wenig sinnvoll, die zukünftig vorgesehenen Ansätze für Asylbewerber und Geduldete ab dem vierten Aufenthaltsjahr im Detail tabellarisch aufzuführen. Es sei lediglich bemerkt, dass bis Mitte 1997 die sozialrechtliche Situation für geduldete AusländerInnen wesentlich vorteilhafter war als die von Asylsuchenden im ersten Aufenthaltsjahr. Das AsylbLG sieht vor, dass der „notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege (...) durch Sachleistungen gedeckt“ (§ 3) wird. Es hält aber gleichzeitig die Möglichkeit offen, die Unterstützung ausserhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen in Form von Wertgutscheinen oder Geldleistungen zu gewähren. Tatsächlich spricht die modifizierte Fassung vom 1. Juni 1997 den Ländern einen grösseren Ermessensspielraum bezüglich der Leistungsform zu. Der festgelegte Wert der sogenannten Grundleistungen ohne Unterkunftskosten beträgt DEM 360.– für Haushaltsvorstände oder alleinstehende Personen und DEM 310.– für Haushaltsangehörige ab Beginn des 8. Lebensjahres (DEM 220.– für jüngere Kinder).<sup>17</sup> Zusätzlich besteht ein Anspruch auf Taschengeld (bar) von monatlich DEM 80.– pro Person bzw. DEM 40.– für Kinder und Jugendliche bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres.

Eine erneute **Modifizierung des AsylbLG** ist am 1. September 1998 in Kraft getreten: All jene Asylsuchenden und Geduldeten, die nachweislich nach Deutschland eingereist sind, um Sozialleistungen zu beziehen, oder deren Abschiebung aus selbst verschuldeten Gründen nicht möglich ist (Verschleierung der Identität), „... erhalten Leistungen nach diesem Gesetz nur, soweit dies im Einzelfall unabweisbar geboten ist“. Faktisch wird die Neuerung wahrscheinlich einer Streichung des Taschengeldes gleichkommen. Erwähnenswert ist übrigens, dass diese Gesetzesänderung ursprünglich auf einen sehr breiten Personenkreis, nämlich praktisch auf alle geduldeten AusländerInnen, abzielte und erst nach heftigen politischen Auseinandersetzungen eingegrenzt wurde.<sup>18</sup> Flüchtlingsorganisationen befürchten, dass die Regelung je nach Auslegung der Behörden trotzdem breite Kreise von Bürgerkriegsflüchtlingen betreffen könnte, was durch erste Bescheide aus Sozialämtern

---

BSHG wiederkehrende Bekleidungshilfen vorsieht, nicht Rechnung.

<sup>16</sup> Dies trifft beispielsweise auf jene Personen zu, die im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis (vgl. Aufenthaltstitel) waren und diese inzwischen verloren haben.

<sup>17</sup> Genau genommen können Ausgaben für Warmwasser und Elektrizität vom Grundleistungsbetrag von DEM 360.– abgezogen werden, während Heizungs- und alle anderen Unterkunftskosten zu diesem Betrag hinzukommen werden. Nach diesem Modell wird beispielsweise in Brandenburg auch tatsächlich abgerechnet. Um die Übersichtlichkeit der Raster nicht zusätzlich zu strapazieren, wurde diese Überschneidung zwischen Unterbringung und übrigen Grundleistungen in den Tabellen nicht aufgeführt.

<sup>18</sup> Die Debatte erinnert an eine ähnliche Diskussion rund um das Thema Missbrauch, die etwa zum gleichen Zeitpunkt in der Schweiz stattfand, aber nicht den Zugang zu Fürsorgeleistungen, sondern zum Asylverfahren an sich betraf (vgl. DBB vom 1.7.1998).

offenbar bestätigt wird.

Erwerbstätige Flüchtlinge müssen je nach Einkommen Gebühren für Unterkunft leisten. Bei den laufenden Hilfen wird das Einkommen angerechnet. Sonst besteht keine Verpflichtung, Unterstützungsleistungen nach dem AsylbLG oder dem BSHG zurückerstatten.

Flüchtlinge haben Anrecht auf **medizinische Behandlung und Versorgung** bei akuten Erkrankungen oder Schmerzzuständen, Schwangerschaft und Geburt. Behandlungsgutscheine werden von der zuständigen Sozialbehörde ausgestellt. Obwohl im Prinzip freie Arztwahl herrscht, werden bei der Abgabe von Krankenscheinen gelegentlich Einschränkungen gemacht. Da die Flüchtlinge nicht ins Kranken- und Pflegeversicherungssystem<sup>19</sup> eingebunden sind, tragen die zuständigen Behörden die anfallenden Kosten. „Sonstige“ Leistungen müssen bei chronischen Leiden (Behinderung, Diabetes usw.) gewährt werden.

Ausserordentliche Hilfen werden zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern (Schulreisen, Lager usw.) oder für die Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht (Transportausgaben) ausbezahlt. In diesem Zusammenhang kann erwähnt werden, dass für die Versorgung minderjähriger unbegleiteter Kinder im Rahmen der Jugendhilfe (nach Sozialgesetzbuch 8) bundesweit eine Sonderregelung besteht. Kinder unter 16 Jahren müssen in gesonderten Einrichtungen untergebracht werden und bedürfen einer spezifischen Betreuung.

Schliesslich sei angemerkt, dass in Gemeinschaftsunterkünften manchmal die Möglichkeit besteht, Tätigkeiten zur Betreuung der Einrichtung oder **gemeinnützige Arbeiten** im öffentlichen Bereich gegen eine Entschädigung von DEM 2.– pro Stunde zu verrichten. Die Verpflichtung, übliche Tätigkeiten zur Selbstversorgung (Kochen, Waschen, Putzen der eigenen Räume usw.) zu übernehmen, bleibt davon unberührt. Die genannten Arbeitsgelegenheiten sind auf maximal 20 Stunden pro Woche beschränkt; sie können unter Umständen als Gefahr für potentielle Arbeitsplätze der einheimischen Bevölkerung verstanden werden. Bei unbegründeter Ablehnung von gemeinnützigen Tätigkeiten entfällt jeglicher Leistungsanspruch.<sup>20</sup>

Wie die folgenden Nachforschungen in zwei Bundesländern ergeben, werden Eingliederungsmassnahmen oder **Sprachkurse** für Asylsuchende gegenwärtig kaum mehr staatlich gefördert. Es bleibt auch der Initiative der Heimleitungen oder einzelner BetreuerInnen überlassen, Beschäftigungsprogramme oder Freizeitaktivitäten zu organisieren. Angesichts des relativen Mangels an Personal – ein/e Betreuer/in auf 78 bis 150 Flüchtlinge – wird meist auf das Engagement von Volontären und auf Geldspenden von Privatpersonen zurückgegriffen, wenn es um die Einrichtung einer Sporthalle, die Organisation von Weiterbildungskursen oder ähnliche Aktivitäten geht.

Um näher auf konkrete Situationen der LeistungsbezieherInnen und auf die Finanzierung des Aufnahmesystems einzutreten, schien es sinnvoll, die weitergehende Darstellung auf die Praxis der Länder abzustützen. Ausgewählt wurden zwei Länder, die sich in mehrfacher

---

<sup>19</sup> Die Krankenversicherung wird je zur Hälfte durch die Sozialpartner, die Pflegeversicherung durch die Arbeitnehmer, die Unfallversicherung durch die Arbeitgeber finanziert. Familienmitglieder sind in der Regel über erwerbstätige Angehörige versichert. Für Sozialhilfeempfänger werden entweder Versicherungsbeiträge geleistet oder nur entstehende Realkosten übernommen (Asylsuchende).

<sup>20</sup> Bis zur Novellierung vom 1.9.1998 bestand die Sanktion in einer Kürzung des Taschengeldes.

Hinsicht unterscheiden: Brandenburg und Hessen.<sup>21</sup>

## 2.4 Das Bundesland Brandenburg

Einwohner / Fläche	2,5 Mio. / 29'500 km <sup>2</sup>
Landeshauptstadt	Potsdam
Gebietskörperschaften	4 Städte u. 14 Landkreise
Regierung	SPD

Gegenwärtig nimmt das Land mit 2,5 Mio. Einwohnern rund 9000 Asylsuchende und Personen mit einer Duldung auf. Nach einem Aufenthalt von maximal drei Monaten in der von den Landesbehörden geleiteten Erstaufnahmeeinrichtung werden die Asylsuchenden auf Gemeinschaftsunterkünfte verteilt, für welche die Kreise zuständig sind. Diese Unterkünfte werden entweder von Kommunen, von Wohlfahrtsverbänden oder von anderen privaten Organisationen betrieben, wobei es sich um gewinnbringende Unternehmen handeln kann. Auch Geduldete werden praktisch ausschliesslich in Zentren untergebracht, obwohl in vereinzelten Fällen die Unterkunft in einer Privatwohnung nicht ausgeschlossen ist. (Zu Beginn des Aufenthalts werden auch Aussiedler und jüdische Emigranten in Gemeinschaftszentren eingerichtet.) Die Verteilung innerhalb des Landes wird im Landesaufnahmegesetz geregelt, das auch die Möglichkeit vorsieht, nötigenfalls geduldete Personen umzusiedeln. Gegenwärtig steht aber ein politisch umstrittenes Umlageverfahren zur Diskussion, das beabsichtigt, allenfalls Kosten anstelle von Menschen umzuverteilen.

Die konkreten Modalitäten der Aufnahme und Betreuung sind im Landesaufnahmegesetz, in einem Runderlass, zwei Rechtsverordnungen und einer Reihe von Einzelweisungen festgehalten. Die Erstattungsverordnung legt beispielsweise für den Wohnraum einen Mindeststandard pro Zimmer von 6 m<sup>2</sup> fest. Im Runderlass wird das Prinzip der Priorität von Sachleistungen und gemeinschaftlicher Unterbringung festgehalten. Für die Gewährung von Grundleistungen ist ein System von Wertgutscheinen, die in bestimmten Geschäften gültig sind, entwickelt worden, wobei der Kauf einzelner Artikel den Flüchtlingen untersagt ist (starker Alkohol, elektronische Geräte). Sachleistungen werden nach Aussagen des zuständigen Verantwortlichen insofern befürwortet, als sie einerseits Missbräuchen vorbeugen und andererseits dissuasiv wirken (sollen). Gemeinschaftsunterkünfte sind nicht zwingendermassen kostengünstiger, hätten aber den Vorteil, die Asylsuchenden für die Zustellung der Verfahrensunterlagen umgehend erreichbar zu machen. Geldbeträge dürfen prinzipiell nur an Personen in Privatunterkünften ausbezahlt werden. Die Sozialleistungen werden über die Sozialämter der Kommunen bezogen.

**Erwerbstätigkeit:** In Brandenburg, wo die offizielle Arbeitslosenquote bei über 16% liegt, ist allen Aussagen zufolge nur ein verschwindend kleiner Anteil von Asylsuchenden oder geduldeten Personen erwerbstätig. Solange die Flüchtlinge in Erstaufnahmeeinrichtungen leben, herrscht ein Arbeitsverbot. Für Geduldete werden je nach Grund der Duldung ebenfalls Einschränkungen der Arbeitsmöglichkeiten und Wartefristen (von einem Jahr) ausgesprochen. Aufgrund einer ministeriellen Weisung herrscht seit Juni 1997 für neu eingereiste Flüchtlinge faktisch ein Arbeitsverbot (Röseler 1997, Schumacher 1998).<sup>22</sup> Mehrere Gesprächspartner

<sup>21</sup> Konkret: beide Länder sind verwaltungspolitisch unterschiedlich organisiert (2- bzw. 3stufig); Brandenburg ist ein neues, Hessen ein altes Bundesland; das Volkseinkommen in Hessen ist doppelt so hoch wie in Brandenburg.

<sup>22</sup> Die Revision der Arbeitserlaubnisverordnung sieht ein zweijähriges Arbeitsverbot für Asylsuchende vor.

beteuern, dass die Gemeinschaftszentren mehrheitlich von Frauen und Kindern bewohnt werden, während alleinstehende Männer und Familienväter oft de facto ausserhalb der vorgesehenen Unterkünfte leben, obwohl sie den Landkreis nicht verlassen dürfen. Berufstätigen, die für ihren Lebensunterhalt selbst aufkommen können, werden entsprechende Leistungen gekürzt. Finanzielle Unabhängigkeit berechtigt nur Geduldete, nicht aber Asylsuchende, zum Verlassen der Gemeinschaftsunterkunft.

**Finanzierung:** Nach Bestimmungen der Kostenerstattungsverordnung<sup>23</sup> übernimmt das Land praktisch die gesamten Aufnahmekosten sowohl für Asylsuchende als auch für Geduldete. Bei Geduldeten werden die Kosten für maximal 4 Jahre getragen und gehen dann zur Last der Kommunen, bei Asylsuchenden über die ganze Dauer des Verfahrens hinweg.

Die Kostenerstattung an die Landkreise wird seit dem 1. Januar 1997 in Form von Pauschalen geleistet. Aufgrund der vorherigen Realkosten wurden Unterbringungspauschalen (Miete, laufende Kosten, Elektrizität), welche nach dem jährlichen Preisindex angepasst werden berechnet; ferner Personalkostenpauschalen (Betreuer, Heimleiter, Hausmeister), welche aufgrund der Tarifverhandlungen korrigiert werden, und solche für Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung. Da die Schwankungen der Sozialleistungen je nach Asylpopulation relativ gross sind und die Landesbehörden vermeiden wollen, dass die Gebietskörperschaften in diesem sensiblen Bereich sparen, werden die Sozialleistungspauschalen auf Nachweis den realen Kosten des Vorjahres angepasst. Die Richtsätze für die Unterbringungspauschalen sind je nach Landkreis unterschiedlich, was mit den realen Lebenshaltungskosten und bestehenden Verträgen mit Heimbetreibern sowie mit getätigten Investitionen zusammenhängt. (In mehreren Fällen wurden Garnisonskasernen zu Gemeinschaftsunterkünften umgebaut.) Über die nächsten Jahre ist eine zunehmende Angleichung der unterschiedlichen Normen vorgesehen.

## 2.5 Das Bundesland Hessen

Einwohner / Fläche	6 Mio. / 21'000 km <sup>2</sup>
Landeshauptstadt	Wiesbaden
Gebietskörperschaften	5 Städte u. 21 Landkreise
Regierungsparteien	SPD und Grüne

In Hessen werden gegenwärtig ungefähr 50'000 Asylsuchende und 22'000 geduldete bosnische Flüchtlinge registriert.<sup>24</sup> Rund die Hälfte der Personen, die an Ort und Stelle ein Asylgesuch einreichen (Flughafen Frankfurt), werden in der Folge anderen Bundesländern zugeteilt. Das hessische Gesetz über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge<sup>25</sup> sieht eine Verteilung der Asylsuchenden, nicht aber der geduldeten Personen auf die Landkreise und Gemeinden vor. Der Aufenthalt in Erstaufnahmezentren, die vom Land betrieben werden, bleibt in den meisten Fällen auf höchstens wenige Tage beschränkt.<sup>26</sup>

Im Unterschied zu Brandenburg lässt Hessen den Gebietskörperschaften einen relativ grossen

<sup>23</sup> Es handelt sich um eine Rechtsnorm, die durch die Exekutive des Landes erlassen wird.

<sup>24</sup> Die Statistiken bezüglich der Bestände sind lückenhaft und umfassen nur Asylsuchende, für die das Land einen Teil der Kosten übernimmt. Insgesamt wurden seit Kriegsausbruch ungefähr 35'000 bosnische Flüchtlinge in Hessen aufgenommen.

<sup>25</sup> Vom 15. Oktober 1980 und zuletzt geändert am 5. März 1996.

<sup>26</sup> Die Flüchtlinge sind während maximal einer Woche in Zweier-, Vierer- oder Sechserzimmer bei Vollverpflegung untergebracht.

Handlungsspielraum bei der Aufnahme und Betreuung. Einige Grundsätze für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sind in einem spezifischen Gesetz und einer ergänzenden Verordnung<sup>27</sup> festgehalten. Damit werden unter anderem Ausstattungsstandards der Wohnzentren, beispielsweise Mindestnormen der Wohnfläche pro Person, geregelt. Für die Unterbringung in Privatwohnungen hat das Land keine besonderen Vorschriften erlassen. Die Kommunen sind für die Einhaltung und Überprüfung allgemeiner baugesetzlicher Grundregeln verantwortlich. Es steht diesen auch weitgehend frei, den Flüchtlingen Sach- oder Geldleistungen für den Grundbedarf auszustellen. Während Kleider oft geliefert werden, zahlen die Gemeinden im Bereich der Nahrung in der Regel Barbeträge aus, die wesentlich einfacher zu verwalten sind als andere Leistungsformen. Ausserdem ist in Hessen rund ein Drittel der Asylsuchenden in Privatwohnungen untergebracht, was die Abgabe von Sachleistungen erschweren würde.

**Erwerbstätigkeit:** Während vor einigen Jahren ein beträchtlicher Teil der Flüchtlinge arbeitete, werden seit September 1997 auch in Hessen kaum mehr Arbeitsbewilligungen erteilt. Statistiken über die Anzahl von erwerbstätigen Flüchtlingen sind kaum verfügbar.

**Finanzierung:** Hessen hat seit Anfang 1996 progressiv – und seit Juli 1997 definitiv – ein Pauschalierungssystem zur Kostenabgeltung der Ausgaben im Asylbereich eingeführt. Dies gilt allerdings nur für die Aufwendungen, die den Gebietskörperschaften aus der Aufnahme von Asylsuchenden entstehen, während die Kosten für geduldete AusländerInnen vollständig von den Kommunen getragen werden. Die Pauschalen sind aufgrund der vorherigen Spitzabrechnungen bemessen. Für gewisse Landkreise werden sie in einer Übergangslösung jährlich reduziert. Ab dem Jahr 2000 sind nurmehr drei Ansätze für Landkreise und zwei für städtische Gemeinden vorgesehen. Zweck der abweichenden Normen ist es, den lokal unterschiedlichen Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen.

Das Land beabsichtigt, ungefähr 85% der effektiven Ausgaben der Kommunen abzudecken, wobei diese Grössenordnung nicht festgeschrieben steht. Die Pauschalen bewegen sich zwischen DEM 726.– und DEM 1026.– pro Person und Monat. Diese Beträge umfassen alle anfallenden Auslagen, inklusive Unterkunft, übrige Grundleistungen, Taschengeld und Betreuung. Für die Verwaltungskosten müssen die Kommunen aufkommen. Die Aufwendungen für die Unterbringung werden auf rund 45% der Gesamtpauschalen geschätzt; die Entlohnung der BetreuerInnen auf durchschnittlich 4%, was ungefähr einer Person auf 150 Flüchtlinge in städtischen bzw. auf 100 in ländlichen Gebieten gleichkommt.

Für Asylbewerber, deren Gesuch rechtskräftig abgelehnt worden ist, werden die Kosten noch über maximal zwei Jahre hinweg vom Land übernommen. Offenbar können aber die meisten Personen nach dieser Dauer zumindest teilweise für ihren Lebensunterhalt aufkommen, da sie erwerbstätig sind. Eine Ausnahmeregelung bezüglich der Finanzierung herrscht für unbegleitete Minderjährige, deren Unterhalts- und Betreuungskosten im Rahmen der Jugendhilfe vom Land vollumfänglich übernommen werden. Ferner erstattet das Land die Aufwendungen für die gesundheitliche Versorgung von Asylsuchenden zurück, soweit diese den Betrag von DEM 20'000.– je Person und Kalenderjahr übersteigen.

Es scheint noch etwas verfrüht, die Auswirkungen der Pauschalfinanzierung und die Zufriedenheit der Beteiligten mit dieser Regelung zu beurteilen. Nach Aussagen des

---

<sup>27</sup> März und November 1996.

verantwortlichen Informanten sind gewisse Kommunen mit dem System offensichtlich zufrieden, während andere es mit der Begründung ablehnen, die Pauschalen seien nicht ausreichend.

## 2.6 Kurzvergleich der beiden Bundesländer

Im Wesentlichen ist festzuhalten, dass der Handlungsspielraum der Länder durch das Bundesgesetz massgeblich beschränkt wird, da erstens für bedürftige Personen ein Anspruch auf Leistungen nach AsylbLG besteht und zweitens der Umfang der Leistungen vorgegeben ist. Darüber hinaus werden die Leistungs- und Unterkunftsformen bzw. -standards von den Ländern oder direkt von den Kommunen bestimmt. In Brandenburg wird die Aufnahmepraxis relativ präzise durch die Landesregierung bzw. -verwaltung bestimmt, während Hessen den Gebietskörperschaften bei der Umsetzung grössere Gestaltungsfreiheit einräumt. Entsprechend fällt die Praxis in Hessen vielfältiger aus als in Brandenburg, wo praktisch alle Flüchtlinge in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht und mit Sachleistungen „versorgt“ werden.

Im Unterschied zu Brandenburg übernimmt der hessische Staat – wie die meisten übrigen Bundesländer – nur einen Teil der anfallenden Kosten im Asylbereich, wobei für die Kreise und Kommunen die Betreuung der geduldeten AusländerInnen vollumfänglich, für die der AsylbewerberInnen teilweise aufkommen müssen. Beide Bundesländer haben im Verlauf des vergangenen Jahres unterschiedliche pauschalierte Kostenerstattungsformen eingeführt, welche die Abrechnung vereinfachen und die verantwortlichen Behörden zu einem sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln bewegen sollen. In diesem Zusammenhang bemerkenswert ist im brandenburgischen Modell die Erstattungsmodalität der Sozialleistungspauschale, die jeweils den Realausgaben des Vorjahres angepasst wird.

	<b>Brandenburg</b>	<b>Hessen</b>
Anteil der AS:	3,5% (nach Verteilungsschlüssel)	7,4%
Bestand:	9000 Asylsuchende und Geduldete	50'000 Asylsuch. u. 22'000 Geduldete
Regelungen:	Richtlinien Land (Landesaufnahmegesetz, Rund- erlass Erstattungs- und Verteilungsverordnung) TPS: Möglichkeit einer Verteilung (innerhalb Land)	Landesaufnahmegesetz, Verordnung weitgehende Freiheit der Kommunen TPS: kein Verteilungsschlüssel
Leistungsformen:	fast ausschliesslich Sachleistungen	überwiegend Geldleistungen für Nahrung
Unterkunft:	Gemeinschaftszentren	$\frac{2}{3}$ in Gemeinschaftszentren $\frac{1}{3}$ privat
Finanzierung:	vollständige Kostenerstattung durch das Land pauschalierte Finanzierung (1997) Kostenerstattung für AS und TPS	rund 85%ige Kostenerstattung durch das Land pauschalierte Finanzierung (id.) Kostenerstattung für AS

\*\*\*

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das AsylbLG bindende Mindestnormen<sup>28</sup> zur Unterstützung von Asylsuchenden und geduldeten Personen erlässt, die von den Anspruchsberechtigten prinzipiell eingeklagt werden können. Unterschiede bei der Umsetzung der Vorgaben ergeben sich aus der Perspektive der BezieherInnen hinsichtlich Unterkunftsbedingungen und der Leistungsformen. So lässt sich beispielsweise bei Essenspaketen der tatsächliche Wert der Waren nicht immer nachweisen. In Brandenburg

<sup>28</sup> Im Unterschied zu den Ansätzen des BSHG sind diese Normen landesweit einheitlich geregelt, das heisst., sie werden den ortsüblichen Lebenshaltungskosten nicht angepasst.

waren bis vor einem Jahr die Asylsuchenden teilweise verpflichtet, Lebensmittel und andere Artikel in heiminternen Geschäften oder Magazinen zu beziehen, wobei sich diese Versorgung als wenig effizient und für die KäuferInnen als zu teuer erwies.<sup>29</sup>

Im Allgemeinen spielen unabhängige private Organisationen hinsichtlich der Unterstützung eine untergeordnete Rolle. Sie bieten in der Regel kostenlose Beratung an und leisten in Ausnahmefällen auch finanzielle Hilfe. Im Auftrag des Staates übernehmen sie ausserdem oft Betreuungsaufgaben oder betreiben Aufnahmeeinrichtungen.

Die Kosten der Aufnahme von Asylsuchenden tragen zuerst die Landkreise und Kommunen. Nach unterschiedlichen Modalitäten erstatten die Bundesländer einen Teil der Kosten zurück. Demzufolge wird die Finanzierung auf Landesebene geregelt.

---

<sup>29</sup> Gerichtsurteile räumten ein, dass andere Sozialhilfeempfänger/innen im Unterschied zu Asylsuchenden die Möglichkeit haben, in Billigläden einzukaufen.

## Deutschland / Brandenburg — 1. bis 3. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Einzelperson — Datum: Juli 1998

### Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Wohnraum	Beträge	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität Insgesamt	Sachleistung	variabel	bis Ausreise oder Regelung des Aufenthalts	Wohnraum min. 6 m <sup>2</sup> pro Person	211 + 50 = DEM 261 / CHF 256 (Instandhal- :ungskosten) <sup>1</sup>	kommunale So- zialämter, gelegentlich Kreissozialamt	Praktisch 100% durch das Land Brandenburg, aber gesamte Kostenerstat- tung durch das Land auf max. 4 Jahre be- schränkt; da- nach tragen die Kreise/Kommu- nen die Kosten.	pauschaliert (Un- terkunftspauscha- le nach Landkreis unterschiedlich) <sup>2</sup>	
Krankenkasse/ Sozialversicherung	Dienstleistung		id.			id.		effektive Kosten (kein Versiche- rungsbeitrag)	Beträge nach AsylLG sind seit 1993 konstant
Kleider	Wertgutscheine (teils Sach- leistung)		id.	✓		id.		Sozialleistungs- pauschale mit Berücksichtigung der Realkosten	Grundleistungen nach AsylLG <sup>3</sup>
Nahrung	id.		id.	✓		id.			
Hygiene und Ähnliches	id.		id.	✓	✓DEM 360 / CHF 353	id.			
Transport	Sachleistung/ bar	variabel			CHF 432	id.	id.	Realkosten bei Behandlung	
Taschengeld	bar		id.	✓DEM 80 / CHF 79	/Σ DEM 440 (ohne Unterkr.)	id.	id.		
Juristischer Beistand <sup>4</sup>	Dienstleistung <sup>5</sup>								
Beratung/Betreuung	Dienstleistung			1 SozialberaterIn für 78 Flüchtlinge		id.	id.	Betreuungs- pauschale	
Andere: gelegentliche Sachleistungen, Hilfen	Sachleistung, gelegentlich bar	variabel nach Bedürfnis	id.		variabel	Sozialamt Ge- meinde/Kreis	Land Branden- burg	pauschaliert mit Anpassung	unter „Sonstiges“ <sup>6</sup> Schulfahrten usw. <sup>6</sup>
Andere: Arbeiten in Gemeinschaftsunter- künften <sup>7</sup>	bar	variabel	id.		DEM 2 / Std.	id.			Entschädigung für Ar- beit in Unterkünften (Taschengeldzusatz)

<sup>1</sup> Eigentlich handelt es sich um die laufenden Instandhaltungskosten (Mieten), die Investitionen in ehemalige Garnisonsunterkünfte nicht einbeziehen.

<sup>2</sup> Hier wird ein Durchschnittswert angegeben. Die nach Landkreis unterschiedlich hohen Unterkunftspauschalen ergeben sich vorwiegend aus der Situation der langjährigen Verträge, die mit den Betreibern der Gemeinschaftsunterkünfte ausgehandelt worden waren. Eine Angleichung der Unterschiede wird langfristig angestrebt.

<sup>3</sup> Dieser Betrag schliesst die Elektrizität/Nebenkosten ein, die abgezogen werden müssen, wenn sie unter den Unterhaltskosten aufgeführt werden.

<sup>4</sup> Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

<sup>5</sup> Nach der Rechtslage wird bei Aussicht auf Erfolg bei gerichtlichen Verfahren juristischer Beistand geleistet. In der Praxis wird diese Regel selten umgesetzt.

<sup>6</sup> Unter der Rubrik „Sonstiges“ wird den Landkreisen ein Betrag zu den Grundleistungen abgegolten, der für Personen mit besonderen Situationen, Bedürfnissen und Beschwerden vorgesehen ist (zusätzlich zu Gesundheitsabgaben).

<sup>7</sup> Je nach Betreuung können sportliche, kulturelle oder weiterbildende Massnahmen angeboten werden.

## Deutschland / Brandenburg — 1. bis 3. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Familie — Datum: Juli 1998

### Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Wohnraum min. 6m <sup>2</sup> pro Person	Beiträge	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität Insgesamt	Sachleistung	variabel	bis Ausreise oder Regelung des Aufenthalts		344 + 200 = DEM 1044 / CHF 1025 (Instandhaltungskosten) <sup>1</sup>	kommunale Sozialämter, gelegentlich Kreissozialamt	Praktisch 100% durch das Land Brandenburg, aber gesamte Kostenerstat- tung durch das Land auf max. 4 Jahre be- schränkt; da- nach tragen Kreise/ Kommu- nen die Kosten).	pauschaliert (Unterkunfts- pauschalen nach Landkreis unterschiedlich) <sup>2</sup>	
Krankenkasse/ Sozialversicherung	Dienstleistung		id.			id.	Brandenburg, aber gesamte Kostenerstat- tung durch das Land auf max. 4 Jahre be- schränkt; da- nach tragen Kreise/ Kommu- nen die Kosten).	effektive Kosten (kein Versiche- rungsbeitrag)	Beträge nach AsylLG sind seit 1993 konstant
Kleider	Wertgutscheine (teils Sach- leistung)		id.	✓		id.		Sozialleistungs- pauschale mit Berücksichtigung der Realkosten	Grundleistungen nach AsylLG <sup>3</sup>
Nahrung	id.		id.	✓		id.			
Hygiene und Ähnliches	id.	DEM 360 + 3 x DEM 310	id.	✓	/ DEM 1290 / CHF 1266	id.			DEM 360 für Fami- lienoberhaupt und je DEM 310 für Angehörige
Transport	Sachleistung/ bar	variabel			CHF 1502	id.	id.	Realkosten bei Behandlung	
Taschengeld	bar		id.	✓ DEM 240 / CHF 236	/ Σ DEM 1530 / (ohne Unterkunft)	id.	id.		für Kinder ab 10 Jahren DEM 40 / CHF 39 nach AsylbLG
Juristischer Beistand Beratung/Betreuung	Dienstleistung <sup>4</sup> Dienstleistung				1 SozialberaterIn für 78 Flüchtlinge	id.	id.	Betreuungs- pauschale	
Andere: gelegentliche Sachleistungen, Hilfen	Sachleistung, gelegentlich bar	variabel nach Bedürfnis	id.		variabel	Sozialamt Ge- meinde/Kreis	Land Brandenburg	pauschaliert mit Anpassung	unter „Sonstiges“; Schulfahrten <sup>5</sup>

<sup>1</sup> Eigentlich handelt es sich um die laufenden Instandhaltungskosten (Mieten), die Investitionen in ehemalige Garnisonsunterkünfte nicht einbeziehen.

<sup>2</sup> Hier wird ein Durchschnittswert angegeben. Die nach Landkreis unterschiedlich hohen Unterkunfts-pauschalen ergeben sich vorwiegend aus der Situation der langjährigen Verträge, die mit den Betreibern der Gemeinschaftsunterkünfte ausgehandelt worden waren. Eine Angleichung der Unterschiede wird langfristig angestrebt.

<sup>3</sup> Dieser Betrag schliesst die Elektrizität/Nebenkosten ein, die abgezogen werden müssen, wenn sie unter den Unterhaltskosten aufgeführt werden.

<sup>4</sup> Nach der Rechtslage wird bei Aussicht auf Erfolg bei gerichtlichen Verfahren juristischer Beistand geleistet. In der Praxis wird diese Regel selten umgesetzt.

<sup>5</sup> Unter der Rubrik „Sonstiges“ wird den Landkreisen ein Betrag zu den Grundleistungen abgegolten, der für Personen mit besonderen Situationen, Bedürfnissen und Beschwerden vorgesehen ist (zusätzlich zu Gesundheitsabgaben).

## Deutschland / Hessen — 1. bis 3. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Einzelperson — Datum: Juli 1998

### Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität Andere	Sachleistung	variabel	Ausreise oder Aufenthalts- regelung	6m <sup>2</sup> Wohnfläche + 3m <sup>2</sup> Bewegungs- fläche <sup>6</sup> DEM 384–543 <sup>7</sup> (CHF 377–533)	Unterbringung + Lebenkosten sind mit 45% der je- weiligen Pauscha- len bewertet.	Land (evtl. teilweise Kommune)	Pauschalen zwei- fachen DEM 726 und 1026 (CHF 713 und 1007) pro Pers./Monat werden vom Land erstattet (4 Pauschalansätze für 1998–2000). Die Kostener- stattung ist auf längstens 2 Jahre begrenzt. (Eine spezifische Regelung herrscht für unbegleitete Minderjährige, deren Un- terhaltskosten im Rahmen der Jugendhilfe vollumfänglich zu Lasten des Landes gehen.)	Ein Teil der Hei- zungs-, Energie- und Reinigungs- kosten sind in den Grundleistungen <sup>8</sup> enthalten.
Gesundheitsversorgung	Dienstleistung		id.		id.	Kommune (> DM 20'000: Land)		
Kleider	Sachleistung oder bar		id.	✓	Kommune	Land (evtl. teilweise Kommune)		
Nahrung	bar		id.	✓	id.	id.		
Hygiene und Ähnliches	id.		id.	✓	id.	id.		
Transport	–							
Taschengeld	bar		id.	✓ DEM 80 / CHF 79	id.			
Juristischer Beistand <sup>9</sup>			id.		private Organi- sationen	private Organi- sationen		
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.	1 BetreuerIn für 100–150 Flüchtlinge	Sozialämter der Kommunen	Land, Kommunen		kein fixer Betreuungs- schlüssel
Eingliederungs- massnahmen	–				private Organi- sationen	private Organi- sationen		

<sup>6</sup> „Zu den Bewegungsflächen zählen insbesondere Aufenthaltsräume, Küchen, Sanitäreinrichtungen und Flure.“ Quelle: Landesverordnung über die Unterbringung.

<sup>7</sup> Diese Beträge entsprechen 45% der Gesamtpauschalen (= vom Land übernommener Betrag + 15%).

<sup>8</sup> Daher wäre es auch falsch, generelle Unterkunfts-kosten und den Fixbetrag für Grundleistungen zu addieren.

<sup>9</sup> Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

**Deutschland / Hessen — 1. bis 3. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Familie — Datum: Juli 1998**

**Regelmässige Leistungen:**

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Siehe oben.	Beträge	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität Andere	Sachleistung	variabel	Ausreise oder Aufenthalts- regelung			Sozialämter der Kommu- nen	Land (evtl. Teil Kommune)		
Krankenkasse/ Sozialversicherung	Dienstleistung		id.			id.	Kommune (soweit > DEM 20 000 Land) CHF19632	Pauschalen zwei- schen DEM 726 und 1026 (CHF 713 und 1007) pro Pers./Monat werden vom Land erstattet (4 Pauschalansätze für 1998–2000). Die Kostenerstattung ist auf längstens 2 Jahre begrenzt. (Eine spezifische Regelung herrscht für unbegleitete Minderjährige, de- ren Unterhalts- kosten im Rahmen der Jugendhilfe voll- umfänglich zu Lasten des Landes gehen.	
Kleider	Sachleistung oder bar		id.	✓		id.	Land (evtl. Teil Kommune)		
Nahrung	bar		id.	✓		id.	id.		
Hygiene und Ähnliches	id.		id.	✓	/DEM 1290 / CHF 1266	id.	id.		
Transport	–								
Taschengeld	bar		id.	✓DEM 240 / CHF 236	/Σ DEM 1530 / CHF 1502 (cash)	id.			
Juristischer Beistand						private Or- ganisationen	private Organi- sationen		
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.	1 BetreuerIn für 100–150 Flüchtlinge		Sozialämter Kommunen	Land, Kommunen		
Eingliederungs- massnahmen	keine				private Organi- sationen	private Orga- nisationen	private Organi- sationen		kein fixer Betreuungs- schlüssel



### 3 Espagne

Comme d'autres Etats méditerranéens l'Espagne était jusqu'à la mort de Franco (1975) un pays d'émigration, avec des vagues d'expatriations vers l'Amérique du Sud et des migrations de travail en direction du Nord de l'Europe. Puis, à partir de la fin des années 80, de nombreux travailleurs migrants ont commencé à retourner en Espagne. Simultanément le pays perdait peu à peu son caractère de zone de transit qui le caractérisait en raison de sa situation géographique, à l'image de l'Italie et de la Grèce. Après un accroissement notable des requêtes d'asile au début des années 90, une diminution importante du nombre est intervenue depuis 1995, avec en moyenne de 5'000 requêtes par an. Elle est due à la fois à une modification de la loi sur l'asile, à des contrôles d'admission au territoire plus stricts et à l'introduction de règles d'immigrations plus flexibles (quotas) permettant notamment aux migrants (sud-américains ou d'autres origines) d'éviter la voie de l'asile pour s'installer en Espagne. En 1998, on observe une certaine augmentation par rapport à l'année précédente avec 6'639 demandes.

Les conditions générales de la procédure et le principe d'une assistance sociale aux candidats à l'asile sont inscrits dans la loi sur l'asile et sur le statut de réfugié de 1984<sup>30</sup>, modifiée en 1994 par l'introduction, entre autres, des dispositions de Schengen et Dublin<sup>31</sup>. La phase principale de la procédure d'asile est toujours précédée d'un examen d'admission durant lequel les autorités écartent les demandes manifestement infondées ou tombant sous la compétence d'un autre Etat. Le règlement d'application de la loi sur l'asile, datant de 1995<sup>32</sup>, prescrit que les requérants sans ressources, admis à la procédure puissent, bénéficier d'une assistance sociale et médicale dans les limites des moyens et des centres publics mis à disposition (§ 15).

#### 3.1 Titres de séjour

Après avoir présenté une demande d'asile à l'OAR (*Oficina de Asilo y Refugio*) ou auprès d'un poste de police, les candidats à l'asile séjournant sur le territoire espagnol reçoivent d'abord un document d'identification, intitulé « Asilo », leur garantissant le droit de résider en Espagne durant la période d'examen de l'admission, qui dure au maximum deux mois<sup>33</sup>. Suite à une décision de recevabilité de la demande, un **titre de séjour pour requérant d'asile** est délivré, valable en général pour une durée de six mois, mais pouvant être prolongé si nécessaire. Il convient de signaler que la recevabilité est refusée dans les deux tiers des cas (1997) ; les personnes sont alors priées de quitter le pays dans l'espace de 15 jours, un recours n'ayant en principe pas d'effet suspensif.

La législation sur les étrangers prévoit la possibilité d'octroyer des permis de résidence pour des raisons exceptionnelles (§ 53) sur une base collective. Une telle décision peut être

<sup>30</sup> Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado.

<sup>31</sup> Par ailleurs, cette modification limite l'asile au statut de la Convention de Genève.

<sup>32</sup> *Real Decreto* 203/1995 du 10 février.

<sup>33</sup> Moins de 5% des demandes sont déposées à la frontière ou dans une ambassade espagnole dans un autre pays que le pays d'origine. A la frontière le délai pour décider de l'admissibilité est de 72 heures. Le demandeur est logé et nourri dans un centre de rétention, où il peut bénéficier d'une aide médicale d'urgence.

prononcée par le Conseil des ministres. Mais depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile modifiée en 1995, cette possibilité n'a jamais été appliquée, bien que des discussions aient eu lieu concernant la situation des Algériens ou des Kosovars. En conséquence, aucune communauté ne jouit actuellement d'un statut d'admission temporaire (TPS), tel que celui accordé aux ressortissants de Bosnie: environ 2000 personnes avaient été accueillies sur initiative de l'Etat, de collectivités publiques régionales ou de certaines ONG.

Dans la pratique, il n'existe aucune voie alternative pour obtenir un statut de protection (ou de non-refoulement), sans passer par la procédure d'asile. En revanche, les autorités peuvent octroyer des **permis humanitaires** à des personnes dont la demande d'asile a été rejetée<sup>34</sup>. En regard de la protection sociale, les bénéficiaires de permis humanitaires jouissent de droits similaires à ceux des réfugiés reconnus, bien qu'à la différence de ces derniers, ils aient besoin d'une autorisation pour pouvoir travailler.

### 3.2 Accueil

Comme pour la procédure, il faut distinguer deux phases par rapport à la prise en charge sociale des réfugiés. Durant la période de l'examen d'admission, une **aide de première urgence** est prévue, accordée prioritairement aux personnes particulièrement vulnérables (malades, traumatisées, très âgées), aux familles « monoparentales », aux mineurs. Elle est fournie par la Croix-Rouge (*Cruz Roja*), qui dispose de logements prévus à cet effet et peut placer les réfugiés dans des pensions. Cette assistance est financée par *l'Instituto des Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO)*, dépendant du Ministère du travail et des affaires sociales, chargé de l'accueil et de l'insertion des personnes relevant du domaine de l'asile<sup>35</sup>.

Les réfugiés qui ne présentent pas de vulnérabilité particulière ou viennent de pays considérés comme « sûrs » sont exclus de cette assistance. En règle générale, ils se tournent alors vers des ONG, qui offrent des solutions transitoires en collaboration avec les services régionaux de l'assistance publique ou des associations d'aide aux personnes démunies. A titre d'exemple, on peut noter qu'à Madrid la *CEAR* entretient de bons rapports avec les services d'assistance municipale, qui propose des logements temporaires pour les réfugiés qui ne disposent d'aucune alternative. S'il n'existe donc pas de garantie d'assistance durant cette phase préliminaire, un hébergement provisoire (avec repas) peut souvent être organisé avec le concours de différents acteurs publics et privés.

Une fois que la demande est déclarée recevable, les réfugiés sont entendus à l'*OAR* par des assistants sociaux de l'*IMERSO*, qui décident, sur la base de leur situation individuelle ou familiale (et non en fonction de critères concernant la procédure) de les admettre – ce qui tend à être la règle – dans un **centre d'accueil (CAR)**<sup>36</sup>. Il est également possible que les centres proposent à l'*OAR* d'accueillir des réfugiés qui se sont directement adressés à eux. Les personnes qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent être placées dans un centre (p.ex. à cause d'une maladie contagieuse), sont confiées à des ONG qui offrent des possibilités d'hébergement plus individualisé.

<sup>34</sup> Selon § 17 2) de la loi sur l'asile. Ce statut n'est par contre jamais accordé aux personnes non admises à la procédure normale.

<sup>35</sup> L'*IMERSO* s'occupe également des personnes âgées et handicapées.

<sup>36</sup> *Centro de acogida a refugiados*.

Les candidats non admis dans un centre peuvent bénéficier d'une **aide monétaire**, allouée par la Croix-Rouge. Bien que le type d'assistance, de même que le centre ne puissent en principe pas être choisis par les bénéficiaires, un réfugié préférant habiter avec des proches obtiendra l'aide monétaire, si aucune raison valable ne s'y oppose. Comme le montant accordé ne couvre pas les frais de loyer, cette solution est moins coûteuse pour l'Etat que l'accueil en centre<sup>37</sup>. Les personnes, qui ne sont pas hébergées en *CAR*, choisissent librement leur domicile, mais doivent communiquer leur adresse aux autorités. Selon les indications d'une ONG, environ 1640 demandeurs d'asile ont été logés dans un *CAR*, tandis que 3812 ont reçu l'aide monétaire en 1998<sup>38</sup>.

L'*IMSERSO* gère quatre centres, dont chacun a une capacité d'environ 100 places. Deux se trouvent dans la région madrilène (Vallecas à Madrid et Alcobendas), un près de Valence (Mislata) et un à Séville. Un nombre comparable de places (375) est disponible dans les centres plus petits, dirigés pour le compte de l'*IMSERSO* par les ONG suivantes :

- Asociación Comisión Católica Española de Migración (*ACCEM*) avec 6 *CAR* et un total de 110 places (Fuenlabrada, Gijón, León, Gerone, Séville, Sigüenza)
- Centro de Ayuda al Refugiado (*CEAR*) avec 4 centres et 180 places (Barcelona, Las Palmas, Malaga, Valencia)
- Cruz Roja (*CR*) avec 3 centres et 75 places (Cordoue, La Rioja, Madrid)

Les places d'accueil sont distribuées en fonction des disponibilités et des lieux du précédent domicile<sup>39</sup>. L'*IMSERSO* édicte des règles générales de gestion, mais les centres ont également leurs spécificités. L'*ACCEM*, pour ne citer que cet exemple, a choisi une approche qui consiste à promouvoir des conditions de vie proches de la vie quotidienne «normale». Les habitants sont incités à mener une existence autonome. Ils vivent dans des centres de taille réduite ou dans des appartements groupés et préparent eux-mêmes leur repas. Par différentes mesures, le personnel d'encadrement tente de favoriser les échanges avec l'environnement et l'intégration dans le voisinage. Un des centres de la *CEAR* est également composé d'appartements, les autres fonctionnant davantage selon le mode d'un foyer (repas préparés).

Selon plusieurs témoignages, les centres publics disposent de davantage de moyens permettant une prise en charge spécialisée des personnes fragilisées. Dans chaque centre un/e assistant/e social/e s'occupe du suivi des dossiers, un/e autre employé/e spécialisé/e est chargée de l'insertion (formation, cours d'espagnol...) et un/e psychologue offre des services communautaires (médiation, coordination, activités de groupe) ou individualisés (suivi de la scolarité des enfants, thérapies, etc). Il est intéressant de noter que le travail psychologique, également destiné aux employés des centres, poursuit non seulement des fins thérapeutiques, mais aussi préventives (détecter des difficultés, gérer des conflits). Des employés préparent les repas et s'occupent de l'entretien des lieux.

Les centres publics ont été construits à partir de 1987, spécialement conçus dans le but d'accueillir des candidats à l'asile. Chaque *CAR* dispose de lieux communautaires : salle à

<sup>37</sup> On peut noter que les réfugiés reconnus sont logés dans d'autres structures et en général dans des appartements individuels.

<sup>38</sup> Ces chiffres n'ont pas pu être confirmés officiellement. La proportion des personnes aidées paraît élevée par rapport aux personnes admises à la procédure (proportion prélevée sur les dossiers et non sur les cas), mais le dénominateur devrait être calculé par rapport aux effectifs et non par rapport aux arrivées.

<sup>39</sup> Il n'existe donc aucune distinction systématique entre les candidats logés dans un centre public et ceux qui vivent dans les centres dirigés par les grandes ONG.

manger, salles de réunion avec TV, bibliothèque, buanderie etc. Deux à trois personnes célibataires partagent une chambre. Les familles sont logées ensemble et disposent de sanitaires individuels.

La **durée du séjour** dans un CAR est en principe de six mois et ne doit pas dépasser un an. La durée moyenne est d'environ 8 mois<sup>40</sup>. Signalons que la détermination de la procédure d'asile (en première instance) ne dépasse que rarement une année.

Relevons encore que d'autres places d'accueil, assez nombreuses, sont (ponctuellement) mises à disposition des réfugiés, qui ne sont pas admis dans un CAR, par de petites ONG, des associations ou des services municipaux.

### 3.3 Prestations d'assistance

Les barèmes de l'*IMSERSO* fixent le montant des prestations sociales, qui est de ESP 47'753 par personne seule et par mois, dont 37'280 pour la nourriture<sup>41</sup>, l'argent de poche (5'732) et deux fois par an une somme de ESP 22'443 pour les vêtements (cf tableau). Environ le double de cette somme est consacré à un couple avec deux enfants mineurs, à quoi s'ajoutent deux indemnités pour matériel scolaire de ESP 14'581 par enfant et par an. Dans les centres publics et dans nombre de centres gérés par les ONG, des repas sont proposés à la place de l'argent destiné à la nourriture. Pour les nouveaux-nés une aide unique supplémentaire de ESP 25'000 est prévue.

**L'assistance monétaire** dispensée par la Croix-Rouge aux réfugiés qui n'habitent pas dans un centre est d'environ ESP 40'000 pour une personne vivant seule, ce qui correspond à la pension minimale des personnes âgées. S'il s'agit de personnes particulièrement vulnérables qui devraient être logées dans un *CAR*, sans que cela soit possible, le montant du loyer sera également pris en charge par l'Etat. Pour une famille, les prestations peuvent atteindre au maximum le montant du SMIC<sup>42</sup>, qui est de d'environ ESP 70'000 ; soit un montant total de ESP 120'000 – 131'000, si le loyer s'y ajoute.

En ce qui concerne **l'encadrement** des réfugiés, la présence dans les centres – en plus du directeur et du responsable de foyer – d'un/e assistant/e social/e et d'un/e psychologue pour environ 100 réfugiés a déjà été mentionnée en rapport avec l'organisation de l'accueil. Un/e employé/e est chargé/e de l'organisation des cours de langue, d'instruction civique et des mesures d'insertion. Les cours d'espagnol et d'instruction civique sont obligatoires (pour les non-hispanophones). A ce sujet, il convient de noter que la réglementation concernant les centres d'accueil prévoit, entre autres, de favoriser toutes les mesures permettant de « *facilitar la convivencia e integración sociocomunitaria* »<sup>43</sup> des candidats à l'asile. La promotion d'une intégration effective et réelle constitue un objectif explicite de la politique d'accueil au même titre que le retour des personnes exilées, pour autant que les conditions dans le pays d'origine le permettent. Un responsable des services sociaux souligne que cette double approche permet de prendre en compte le fait qu'en pratique le retour des réfugiés

<sup>40</sup> Ceci est valable pour les centres de l'*ACCEM*. La durée moyenne de séjour peut varier d'un groupe de centres à un autre : une informatrice estime qu'elle serait environ une année pour les *CARs* de la *CEAR*.

<sup>41</sup> Dans les centres de la *CEAR* – à l'exception de celui qui est constitué d'appartements – des repas sont proposés comme dans les *CARs* gérés par l'*IMSERSO*. Les salaires du personnel sont alors payés par les économies d'échelle réalisées à partir des montants individuels pour la nourriture.

<sup>42</sup> Salaire interprofessionnel minimum.

<sup>43</sup> In § 1 *Orden de 13 de enero de 1989, sobre Centros de Acogida a Refugiados*.

s'avère souvent impossible.

Des programmes **d'insertion socioprofessionnelle** (INTEGRA pour 1998–1999)<sup>44</sup>, relayés par exemple par l'*ACCEM* ou la *CEAR* sont cofinancés par le fonds social de l'UE. Les responsables tentent notamment de promouvoir des formations professionnelles, adaptées aux besoins du marché de travail local et de créer des possibilités de rencontre entre des associations, des employeurs potentiels et les réfugiés. Certains programmes de formation et d'insertion sont également accessibles aux réfugiés qui ne vivent plus ou pas dans les centres, voire pour d'autres catégories de personnes ayant des difficultés d'insertion.

Les employés des centres s'occupent également du suivi des dossiers d'asile, même si d'autres services – entre autres, *CEAR*, *ACCEM* – sont mandatés pour assurer **l'assistance juridique** dans le domaine de l'asile.

Les réfugiés admis à la procédure jouissent, en principe, de droits similaires, en matière de **prise en charge médicale**, aux résidants espagnols. Ils passent tous un examen médical auprès de la Croix-Rouge, qui établit un dossier pour chaque personne. Les médecins généralistes de la Croix-Rouge ou d'autres prestataires agréés peuvent orienter les patients si nécessaire vers un hôpital de la Croix-Rouge<sup>45</sup> ou un hôpital public. Le personnel rattaché aux centres d'accueil est d'ailleurs formé pour orienter les personnes malades vers les services compétents et accompagner leur démarches. Durant la phase préliminaire de la procédure, les candidats à l'asile ont également la possibilité de consulter un médecin de la Croix-Rouge. Selon les témoignages recueillis, l'assistance médicale fonctionne de manière satisfaisante. En marge de ce chapitre, on peut toutefois mentionner l'introduction récente d'un carnet de santé, indépendant du statut de séjour, pour tous les enfants et adolescents de moins de 18 ans. Cette initiative est apparue suite à un scandale médiatique au début de 1999 autour d'un (prétendu) refus de prise en charge de plusieurs enfants séjournant clandestinement en Espagne.

Les enfants vont à **l'école** publique, qui est obligatoire pour ceux qui ont entre 3 et 16 ans. Dans les centres d'accueil, le personnel spécialisé organise des cours d'espagnol ou de leçons de soutien pour les enfants qui auraient des difficultés particulières. Une aide financière pour acheter le matériel scolaire est versé deux fois par an (cf. prestations).

### 3.4 Possibilités de travail (et d'insertion)

Les requérants d'asile au bénéfice d'une proposition d'emploi peuvent obtenir une **autorisation de travail** auprès des autorités provinciales<sup>46</sup> dépendant du ministère du travail et des affaires sociales. Selon un accord entre ce dernier et l'*OAR*, la permission n'est accordée qu'aux personnes qui ont déposé leur demande d'asile depuis plus de six mois et ne font l'objet d'aucun préavis négatif de la commission chargée de préparer les décisions concernant l'octroi de l'asile<sup>47</sup>. Il semblerait que l'octroi des autorisations varie en fonction de la province de domicile et du type d'emploi proposé. En raison du taux de chômage élevé, très

<sup>44</sup> Ce programme poursuit les objectifs de « Horizon » de 1996–1997. Les projets soutenus ont pour but de favoriser l'insertion professionnelle de personnes marginalisées sur le marché de l'emploi (chômeur de longue durée, prisonniers, toxicomanes, migrants, réfugiés). Le programme se caractérise par une approche globale, participative qui tente de lutter contre l'exclusion sociale sur le plan local.

<sup>45</sup> Les hôpitaux de la Croix-Rouge dépendent du service de santé public, mais ils ont leur propre personnel (les employés n'étant pas des fonctionnaires).

<sup>46</sup> *Direcciones provinciales de trabajo y asuntos sociales*.

<sup>47</sup> Le ministre de l'Intérieur prononce la décision sur proposition de la *Comisión Interministerial de Asilo y Refugio*.

peu de candidats à l'asile sont autorisés à exercer un travail régulier.

Selon divers témoignages, la majorité des réfugiés présents de longue durée travaillent pourtant illégalement, même si le marché noir n'a pas la même importance qu'en Italie par exemple. Selon des estimations, 40'000 à 100'000 personnes séjourneraient clandestinement en Espagne, parmi lesquels des requérants non admis à la procédure d'asile, d'autres migrants, mais également des personnes dont le permis de travail n'a pas été renouvelé (ce qui amène un informateur à constater que le système produit ses propres clandestins).

Il est intéressant de noter que l'Espagne fixe chaque année un **quota pour l'immigration** de travailleurs, visant à recruter à l'étranger des employés pour les secteurs qui ne trouvent pas toute leur main-d'oeuvre sur le marché européen<sup>48</sup>. Ainsi, entre février et avril 1999, 30'000 autorisations seraient accordées par le biais des employeurs. En réalité, nombre de ces permis sont délivrés à des personnes déjà présentes en Espagne, soit avec un statut qui ne leur permet pas de travailler ou à titre clandestin. En règle générale, les candidats à l'immigration doivent se rendre dans leur pays d'origine pour obtenir un visa avant d'occuper un emploi. Mais il est prévu d'exempter de visa certaines nationalités (pays touchés par l'ouragan Mitch) et des requérants d'asile déboutés. Un interlocuteur sceptique estime qu'en réalité cette mesure est davantage destinée à débusquer des clandestins qu'à insérer d'anciens réfugiés. Il est également possible d'obtenir des autorisations de travail et de résidence en dehors du quota, mais dans ce cas l'employeur doit démontrer qu'il lui est impossible de trouver des résidents prêts à occuper l'emploi en question. On peut encore ajouter que la dernière campagne pour légaliser la situation de personnes sans titre de séjour, mais en possession d'un emploi date de 1991.

On peut noter que la plupart des informateurs s'accordent à constater que la majorité des réfugiés qui transitent par les *CAR* finissent par trouver en fin de parcours un moyen de s'installer en Espagne de manière durable, grâce à un permis humanitaire, un permis de travail ou, plus rarement, grâce à l'obtention de l'asile<sup>49</sup>. Le suivi socio-administratif dans les *CAR* et le soutien des oeuvres d'entraide par rapport aux démarches d'insertion et de régularisation, de même que les mesures de formation, semblent être relativement décisifs à cet égard.

### 3.5 Organisations privées (ONG)

De nombreuses organisations privées ou caritatives sont actives par rapport à la politique d'asile en général et à l'assistance en particulier. Dans le domaine de l'accueil, les trois organisations citées précédemment – *ACCEM*, *CEAR* et Croix-Rouge – agissent principalement en tant que prestataires de service sur mandat gouvernemental. Très active dans l'aide aux réfugiés latino-américains depuis les années 1970 déjà, la *CEAR* est spécialisée dans l'assistance juridique et dispose également d'une agence de placement.

L'*ACCEM* a diversifié et professionnalisé ses activités plus récemment, mettant l'accent sur la collaboration active avec les réfugiés et migrants concernés. Comme la *CEAR*, elle offre des conseils juridiques et propose des programmes d'insertion socioprofessionnelle. Elle a

---

<sup>48</sup> Les syndicats soutiennent ce système de quota, car il s'agit surtout d'emplois peu convoités par les travailleurs résidents (agriculture, construction, services domestiques). De plus, le fait que la mobilité interne soit relativement faible ne facilite pas toujours l'insertion des nationaux.

<sup>49</sup> Le taux de reconnaissance était d'environ 10% des demandes admises en 1997, soit environ 3% par rapport à l'ensemble des demandes déposées (statistiques *ACCEM*).

mené des actions d'aide alimentaire (distribution de nourriture) aux réfugiés, elle a développé un programme d'aide à la réinstallation dans un autre pays (en collaboration avec l'IMSERSO et le HCR) et elle a été chargée de mener des recherches dans le domaine de l'asile. En dehors des activités d'information et de sensibilisation, les deux organisations proposent également des services de traduction.

*Last but not least*, la **Croix-Rouge** s'occupe non seulement du suivi médical des réfugiés, mais elle est également chargée de l'aide de première urgence pour les candidats en phase préliminaire de la procédure et de l'assistance monétaire aux personnes admises (à la procédure) qui ne sont pas logées dans un centre d'accueil.

L'évocation des principales organisations humanitaires sous contrat gouvernemental ne doit pas faire oublier que de nombreuses autres ONG sont actives dans le domaine de l'aide aux réfugiés. Elles assument à la fois un travail de sensibilisation et d'information, mais s'occupent parfois également de l'hébergement. N'en mentionnons que quelques-unes : *Amnestia Internacional*, *Caritas*, *Comite de defensa de los Refugiados Asilados e Inmigrantes en España* (COMRADE), *Federacion de Organizaciones de Refugiados y Asilados en España* (FEDORA), etc.

### 3.6 Financement

L'IMSERSO signe chaque année des contrats de prestations avec les organisations qui s'occupent de l'assistance aux réfugiés. Parmi les services énoncés dans ces conventions figure l'accueil dans les *CAR*, qui est financièrement (ou du moins largement) pris en entier en charge par le secteur public. Il rembourse les ONG sur la base d'un nombre déterminé de places, dont le prix varie en fonction du type de logement proposé et du lieu. Ce montant se situe entre **ESP 105'000 et 120'000 par personne** et par mois. Il comprend toutes les dépenses des ONG, y compris les frais de salaire pour tout le personnel et les loyers. Pour les places réservées dans les centres, mais non occupées, la moitié du montant prévu est facturée.

De même, la Croix-Rouge obtient chaque année, une somme globale pour la prise en charge médicale des réfugiés, avec toutefois la possibilité d'obtenir des moyens supplémentaires, suite à une sollicitation plus importante que prévue.

D'autres prestations telle que l'assistance juridique, accordée gratuitement aux candidats à l'asile, sont financées à part. Le plus important « fournisseur » dans ce domaine est la *CEAR*, qui cofinance une partie de ce service par des moyens propres (principalement des dons). En plus, les programmes d'insertion (*INTEGRA*) sont partiellement financés par les autorités espagnoles et le fond social de l'UE.

\*\*\*

Pour résumer la situation, on peut constater que des candidats à l'asile, dont la demande est déclarée recevable, bénéficient d'une prise en charge sociale – avec hébergement ou sous forme d'assistance monétaire – financée par le secteur public. Selon des estimations très grossières environ un quart des demandeurs d'asile bénéficient d'une prise en charge globale avec logement dans un centre d'hébergement officiel. L'assistance est en principe limitée à une année au maximum, durant laquelle la plupart des demandes sont déterminées. Dans bon nombre de cas, une alternative pour régulariser le séjour et assurer la subsistance peut être

trouvée, même si l'asile n'est pas accordé au bout de cette période.

Il convient néanmoins de noter que durant la phase préliminaire de la procédure, qui consiste à examiner la recevabilité de la demande et peut durer jusqu'à deux mois (au maximum), les réfugiés n'ont aucune garantie d'assistance. Cependant les personnes considérées comme les plus vulnérables – les femmes avec enfants, les personnes malades ou âgées – peuvent bénéficier d'une aide de première urgence de la part de la Croix-Rouge. Les autres candidats à l'asile sans ressources doivent faire eux-mêmes des démarches pour trouver des solutions transitoires avec l'aide des ONG spécialisées, qui les orientent fréquemment vers les services sociaux municipaux ou des organisations privées. Plus de la moitié des demandes déposées sont déclarées irrecevables, et les candidats sont alors priés de quitter le territoire dans l'espace de 15 jours, même s'il règne une certaine tolérance concernant ce délai. Ceux qui continuent à séjourner illégalement sur le territoire ne reçoivent bien entendu aucune assistance publique.

ACCEM – Asociación Comisión Católica Española de Migración

CAR – Centro de acogida a refugiados.

CEAR – Centro de Ayuda al Refugiado

CR – Cruz Roja

IMSERSO – Instituto de Migraciones y Servicios Sociales

OAR – Oficina de Asilo y Refugio

## Espagne — 1re année — candidat à l'asile — personne seule — date : février 1999<sup>1</sup>

*Prestations régulières fournies aux personnes logées dans un centre d'accueil (CAR) pendant la durée de la procédure (c'est-à-dire à partir de l'admission à la procédure)<sup>2</sup> :*

contenu de la prestation	type	modalités	durée	montants ou normes	fourni par	financé par	mode financement	remarques/type
loyer charges électricité, etc.	service	▶ prestations valables pour les personnes logées dans un CAR <sup>3</sup>	concerne la durée de séjour en CAR, en principe de 6 mois, prolongeable	dans les CAR gérés par IMSERSO 2 à 3 personnes/chambre	CAR gérés par IMSERSO ou par une ONG	IMSERSO <sup>4</sup> gère directement ses propres centres et par forfaits ceux gérés par des ONG	forfaits par personne versés par l'IMSERSO aux ONG gérant des CAR ↓	4 CAR gérés par IMSERSO (397 places); 13 CAR dirigés par des ONG (375 places à partir d'avril 99)
prise en charge médicale	service		id.		Croix Rouge (ou médecins sous contrats)	Coûts de la Croix Rouge pris en charge par l'IMSERSO ou directement par le service de santé.		
habillement	cash	ESP 22'443 versés deux fois par an selon le centre	id.	ESP 3741 / CHF 60	CAR	IMSERSO	ESP 105'000–120'000/personne selon le service et la région (ce forfait comprend toutes les dépenses, les loyers et les salaires).	dans 3 CAR de la CEAR, une partie prélevée pour les salaires du personnel de cuisine
nourriture	service / évt. cash		id.	ESP 37'280 / CHF 598	id.	id.		
hygiène, autres transport			id.		id.	id.		
argent de poche	cash		id.	✓ ESP 6732 / CHF 108	id.	id.		
assistance juridique	service		id.		surtout CEAR, aussi ACCEM, avocats, syndicats	CEAR et ACCEM sont subventionnés par l'Etat pour cette tâche et une partie est autofinancée par ces ONG.		
conseils/assistance non-matérielle	service		id.	selon ré- glementa- tion IMSERO)		IMSERSO	compris dans les forfaits versés par l'IMSERSO	1 assistant social et 1 psychologue pour environ 100 réfugiés.
mesures d'insertion	service		id.	1 conseiller socio-prof. / 100 réfugiés				Les mesures d'insertion n'entrent pas dans les forfaits, mais sont cofinancés par l'UE et le gouvernement (programme INTEGRÁ, HORIZON).

↗ Les personnes seules qui logent chez des parents ou des amis peuvent bénéficier d'une assistance monétaire de ESP 40'000.– / CHF 652.– par mois délivrée par la Croix Rouge et financée par l'IMSERSO.

<sup>1</sup> Tous les montants s'entendent par mois s'il n'y a pas d'autre indication.

<sup>2</sup> L'examen de l'admission à la procédure (admission à tramite) dure au maximum deux mois. Pendant cette période d'autres modalités d'aides (aide d'urgence) prévalent.

<sup>3</sup> Les centros de acogidas a refugiado (CAR) n'accueillent en principe que des candidats à l'asile et non des réfugiés reconnus.

<sup>4</sup> Instituto de Migraciones y Servicios Sociales du Ministère du travail et des affaires sociales (anciennement IMSERSO).

<sup>5</sup> En réalité le personnel est souvent plus nombreux, également dans les centres privés.

## Espagne — 1re année — candidat à l'asile — famille<sup>1</sup> — date : février 1999

Prestations régulières fournies aux personnes logées dans un centre d'accueil (CAR) pendant la durée de la procédure (c'est-à-dire à partir de l'admission à la procédure<sup>2</sup>) :

contenu de la prestation	type	modalités	durée	montants ou normes	fourni par	financé par	mode financement	remarques/type
loyer charges électricité, etc.		▶ prestations variables pour les personnes logées dans un CAR <sup>3</sup>	concerne la durée de séjour au CAR, en principe de 6 mois, prolongeable	dans les CAR gérés par l'IMESRSO 2 à 3 personnes par chambre	CAR gérés par IMESRSO ou par une ONG	IMESRSO <sup>4</sup> gère directement ses propres centres et par forfaits les autres.	forfaits par personne versés par l'IMESRSO aux ONG géant des CAR ↓	4 CAR gérés par IM-SERSO (397 places); 13 CAR dirigés par des ONG (375 places à partir de 4.99)
caisse-maladie/sécurité sociale			id.		CR (ou médecins sous contrats)	Coûts de la Croix Rouge pris en charge par l'IMESRSO ou directement par le service de santé.		
habillement	cash	= 4 x montant individuel <sup>5</sup>	id.	ESP 14'964 / CHF 240	CAR	IMESRSO	ESP 105'000-120'000/personne	dans 3 CAR de la CEAR, une partie prélevée pour les salaires du personnel de cuisine
nourriture	service ou cash	couple ESP 55'920 + (2 x 5000)	id.	ESP 65'920 / CHF 1058	id.	id.	selon le service et la région (ce forfait comprend toutes les dépenses, les loyers et les salaires).	
hygiène, autres			id.		id.	id.		
transport			id.		id.	id.		
argent de poche	cash	couple ESP 11'221 + (2 x 2444)	id.	ESP 16'109 / CHF 258	id.	id.		
assistance juridique <sup>6</sup>	service				CEAR, ACEEM, avocats, syndicats	CEAR et ACEEM sont subventionnés par l'Etat pour cette tâche et une partie est autofinancée par ces ONG.		
conseils/assistance non-matérielle	service			1 personne / 50 réfugiés		IMESRSO	compris dans les forfaits versés par l'IMESRSO	1 assistant social et 1 psychologue pour environ 100 réfugiés
mesures d'insertion	service			1 conseiller socio-prof. / 100 réfugiés				Les mesures d'insertion n'entrent pas dans les forfaits, mais sont cofinancés par l'UE et le gouvernement (programmes INTEGRA, HORIZON)
autres : argent pour matériel scolaire des enfants	service	2 x 14'581 / an		ESP 2430 / CHF 39		IMESRSO		

↳ Les familles qui logent chez des parents ou des amis peuvent bénéficier d'une assistance monétaire de ESP 70'000 / CHF 1123 par mois délivrée par la Croix Rouge et financée par l'IMESRSO. Si elles sont considérées comme particulièrement vulnérables, le loyer s'y ajoute (au total ESP 120'000 à ESP 131'000).

<sup>1</sup> Il s'agit d'un couple avec deux enfants de 10 ans.

<sup>2</sup> L'examen de l'admission à la procédure (admission à tramite) dure au maximum deux mois. Pendant cette période d'autres modalités d'aides (aide d'urgence) prévalent.

<sup>3</sup> Les centres de acogidas a refugiado (CAR) n'accueillent en principe que des candidats à l'asile et non des réfugiés reconnus.

<sup>4</sup> Instituto de Migraciones y Servicios Sociales du Ministère du travail et des affaires sociales (anciennement INSERSO).

<sup>5</sup> C'est-à-dire ESP 89'772 versés deux fois par an.

<sup>6</sup> Pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure.

## 4 France

Jusqu'au milieu du 20<sup>ème</sup> siècle, la France a favorisé l'immigration pour des raisons démographiques et économiques. Avec le droit du sol, l'accès à la nationalité était relativement aisé. Les migrants provenaient à la fois des anciennes colonies, de l'Algérie, de pays limitrophes, du Portugal ou encore d'Europe de l'Est. A partir des années 70, le gouvernement a commencé à mener une politique migratoire restrictive et a tenté de promouvoir le retour des immigrants algériens<sup>50</sup>. Après son arrivée au pouvoir, la gauche s'est attelée, entre autres, à régulariser le séjour de 130'000 personnes résidant illégalement dans le pays. D'autres opérations de régularisation se sont déroulées en 1991 et 1997, mais elles étaient nettement moins importantes. En 1990 (dernier recensement), les ressortissants étrangers constituaient le 6.2% de la population résidante.

La demande d'asile a nettement augmenté durant les années 80 pour atteindre un nombre culminant de 61'422 demandes en 1989 sans compter les enfants dépendants. Par la suite, le chiffre a progressivement diminué et s'est stabilisé autour des 20'000, avec 22'374 demandes en 1998.

La Loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et le séjour des étrangers en France et au droit d'asile – dite Chevènement ou RESEDA – retire de l'Ordonnance de 1945 (sur l'entrée et le séjour des étrangers) les dispositions relatives à l'asile, en les intégrant à la Loi du 25 juillet 1952 portant sur la création de l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Cette dernière, rebaptisée « Loi sur l'asile », contient désormais toutes les règles spécifiques au domaine de l'asile. Les grandes lignes de l'assistance aux demandeurs d'asile sont régies par l'aide sociale de droit commun et notamment par le Code de la famille et de l'aide sociale. Simultanément des mesures particulières sont contenues, entre autres, dans la Circulaire du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil (DNA) des réfugiés et des demandeurs d'asile et plus récemment, la Circulaire du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le DNA.

### 4.1 Titres de séjour

Pour commencer, il convient de préciser brièvement les compétences institutionnelles du domaine de l'asile. L'OFPRA, sous tutelle du Ministère des Affaires Etrangères, est essentiellement responsable du traitement des demandes d'asile. Quant à la Direction de la population et de migrations (DPM), responsable de l'assistance aux réfugiés, elle est rattachée aux Ministère de l'emploi et de la solidarité, tandis que les questions relatives au séjour sont traitées par les préfetures, représentant le Ministère de l'Intérieur dans chaque département.

A l'arrivée, les demandeurs d'asile se rendent d'abord à la préfeture, qui leur délivre une **autorisation provisoire de séjour** (APS), d'un mois leur permettant d'effectuer les démarches auprès de l'OFPRA. Les personnes dont le cas est traité de manière prioritaire selon l'article 10 de la loi sur l'asile font exception à cette règle, n'obtenant aucun titre de séjour (cas Schengen/Dublin, ressortissants de pays sous clause de cessation<sup>51</sup>, cas présumés

<sup>50</sup> Les Algériens bénéficient d'un régime d'immigration particulier au titre des accords franco-algériens.

<sup>51</sup> Parmi ces pays on peut citer la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, le Bénin, l'Argentine, etc.

de recours abusifs aux procédures d'asile et personnes menaçant l'ordre public). Par conséquent, elles n'ont peu ou pas de droits sociaux<sup>52</sup> et sont susceptibles d'être placées en rétention administrative pendant 12 jours<sup>53</sup>. Les candidats à l'asile sous convocation Schengen/Dublin peuvent éventuellement être logés dans des centres de transit, mais les places disponibles sont largement insuffisantes par rapport aux besoins d'hébergement.

Une fois que la demande d'asile est enregistrée, l'OFPRA remet aux candidats à l'asile un certificat de dépôt, qui doit être présenté à la préfecture pour l'obtention du **récépissé** de demande de titre provisoire de séjour au titre de l'asile, renouvelable tous les trois mois, jusqu'à la fin de la procédure d'asile. C'est ce document qui sera présenté auprès des services sociaux afin de pouvoir bénéficier de l'assistance, sauf pour l'allocation d'attente accordée sur présentation de l'APS (voir ci-après). Les réfugiés reconnus reçoivent une carte de résident avec mention « réfugié », valable pendant 10 ans, qui leur garantit l'accès à l'ensemble des droits sociaux et économiques des citoyens.

La modification de la législation relative à l'asile (1998) introduit ou officialise deux nouvelles formes de protection : d'une part, **l'asile constitutionnel**, qui se réfère au préambule de la Constitution française. Il est négligeable du point de vue quantitatif et ne modifie pas le type de traitement par l'OFPRA mais enrichit le contenu de la Convention de Genève<sup>54</sup>. D'autre part, **l'asile territorial** attribué par le Ministère de l'Intérieur sur une base discrétionnaire. Jusqu'à présent, ce type d'asile a été délivré principalement à des ressortissants algériens (relativement peu nombreux). Les bénéficiaires de ce dernier type d'asile peuvent continuer à obtenir la protection consulaire de leur Etat d'origine. Durant le traitement de la demande, les candidats à l'asile territorial ne bénéficient d'aucun titre de séjour et d'une prise en charge sociale très limitée<sup>55</sup>, c'est-à-dire de l'accès d'aide à l'aide médicale d'urgence et des prestations d'aide sociale à l'enfance et de l'hébergement d'urgence. L'octroi de l'asile territorial débouche sur une carte de séjour provisoire d'un an, assortie du droit au travail.

On peut encore préciser qu'à partir de 1992 la situation administrative des ressortissants de l'ex-Yougoslavie non-demandeurs d'asile avait été réglé par plusieurs circulaires ou télégrammes. Le maintien en France a été privilégié et le droit de séjour et de travail octroyé à certaines catégories de personnes (cf. le chapitre concernant l'accueil d'autres personnes du domaine de l'asile). Selon plusieurs critères, (provenance, visa, date d'entrée...), des APS de trois ou de six mois renouvelables étaient délivrées à ces personnes.

## 4.2 Accueil et prestations d'assistance

Munis d'une autorisation provisoire de séjour, les demandeurs d'asile se présentent généralement au Service social d'aide aux émigrants (SSAE), qui est chargé du premier accueil aux réfugiés, en collaboration avec les administrations et associations spécialisées. Si les demandeurs d'asile ne sont pas immédiatement hébergés dans un centre du dispositif

---

<sup>52</sup> A l'exception, bien sûr, des droits, limités, n'exigeant aucun titre de séjour en France (aide à l'enfance, aide hospitalière).

<sup>53</sup> Selon l'OFPRA, ce cas de figure s'appliquait à environ 1000 dossiers en 1998, sans compter les convocations Schengen/Dublin.

<sup>54</sup> Il est attribué, entre autres, à des victimes de persécutions non-étatiques ou reposant sur des motifs autres que ceux prévus par la Convention de Genève.

<sup>55</sup> Sauf si la personne a également déposé une demande d'asile auprès de l'OFPRA, qui suspend provisoirement la demande d'asile territorial.

national d'accueil, il peuvent obtenir une **allocation d'attente** unique de FRF 2000.– par adulte et FRF 700.– par enfant. Il s'agit d'une aide publique versée au nom d'une convention du SSAE avec la DPM, qui est responsable du volet social de la réception. Après cette première aide, deux possibilités d'accueil se présentent : l'assistance en «solution individuelle» ou l'hébergement dans un centre du dispositif national d'accueil.

### **L'assistance individuelle**

La plus fréquente est l'option individuelle qui permet de percevoir une **allocation d'insertion**, une sorte d'indemnité de survie, de FRF 1742.– par adulte pour 30 jours<sup>56</sup>, versée par les ASSEDIC après inscription à l'Agence Nationale de l'emploi (ANPE), pendant une durée de douze mois. Aucune allocation n'est versée pour les enfants ou au-delà d'une année (pour les adultes). L'implication des autorités de l'emploi s'explique par le fait que depuis la suppression de l'autorisation de travail par la Circulaire (Cresson) du 26 septembre 1991, des demandeurs d'asile sont inscrits en catégorie 4 de bénéficiaires, n'étant pas astreints à la recherche d'un emploi. A la différence de ce qui est la règle dans d'autres pays, l'allocation d'insertion n'est pas conditionnelle, c'est-à-dire qu'elle n'est pas réservée aux seules personnes démunies. On peut noter que le versement de l'allocation d'insertion ouvre directement droit au régime général de la Sécurité sociale – sous le régime de l'assurance personnelle – pour ce qui est des prestations en nature de l'assurance maladie - maternité.

En comparaison des prestations sociales accordées aux personnes résidentes en France, on peut notamment citer le Revenu d'insertion minimum (RMI), qui est de FRF 2500.– par mois<sup>57</sup>, sans mentionner d'autres aides sociales (logement, allocations familiales, etc.).

Les demandeurs d'asile, n'ayant pas de proches chez qui loger, doivent s'adresser aux services sociaux locaux, qui tenteront éventuellement de leur trouver un logis d'urgence dans des structures prévues, en principe, pour des personnes sans logement (entre autres, chômeurs en fin de droits, SDF, etc.), mais les places disponibles sont généralement rares, particulièrement en région parisienne. Il est à noter que ces services n'ont aucune obligation légale d'organiser un hébergement, sauf s'ils s'occupent de mineurs non-accompagnés. Les candidats à l'asile n'ont pas droit aux allocations logement, subordonnées à la détention d'un titre de séjour valable au moins six mois. Les travailleurs sociaux conseillent en général de faire appel à la solidarité de la communauté d'origine ou, si ce n'est pas possible, de se tourner vers des organismes caritatifs. Si les demandeurs d'asile ne sont donc pas condamnés à la rue, nombre d'entre eux font face à une situation matérielle et sociale, qui rend le suivi de la demande d'asile parfois aléatoire. Dans ce contexte on peut noter que France Terre d'Asile (FTDA) offre aux personnes sans logement fixe un service de domiciliation, pour qu'ils puissent effectuer leurs démarches administratives (OFPRA) et recevoir du courrier.

### **L'hébergement dans le dispositif national d'accueil**

La deuxième modalité d'assistance permet à des réfugiés sans logement et sans ressources suffisantes de bénéficier d'un **hébergement dans un centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA)**. La coordination des 62 CADA d'une capacité totale de 3678 places, répartis

<sup>56</sup> Le montant exact est de FF 58.06 par jour et varie en fonction du nombre de jours par mois.

<sup>57</sup> L'âge minimum est de 25 ans.

sur tout le territoire et gérés par des associations ou des établissements (semi)publics, comme la SONACOTRA, est assurée par FTDA par convention avec la DPM. Une Commission nationale d'admission, composée de représentants de l'Etat (DPM) et de FTDA, décide de l'accès des candidats en fonction des places disponibles. Une fois certaines conditions juridico-administratives remplies<sup>58</sup>, les critères d'acceptation prioritaire sont exclusivement d'ordre social<sup>59</sup>. Etant donné que l'offre est largement insuffisante par rapport aux demandes d'entrée, les délais d'attente pour les personnes admises sont souvent de plusieurs mois. Dans l'intervalle, les candidats sont placés dans des centres d'urgence ou dans un des deux centres de transit en régions parisienne et lyonnaise. Pour faire face à une augmentation importante des demandes de logements<sup>60</sup>, l'Etat a financé l'ouverture d'environ 200 places d'urgence en 1997 et 1998.

Des statistiques d'asile harmonisées n'étant pas disponibles – l'OFPRA comptabilise les dossiers de demandeurs d'asile adultes et FTDA les personnes – et en raison des délais d'admission, il est difficile de se prononcer sur la proportion précise des personnes admises en CADA par rapport à l'effectif des demandeurs d'asile. Selon certaines estimations, la proportion des réfugiés admis en CADA se situe en moyenne entre 8 et 10% environ. Tous les candidats à l'asile hébergés dans des centres d'accueil signent un contrat de séjour qui fixe les conditions de leur accueil. Ils reçoivent des moyens de subsistance et bénéficient d'un soutien administratif dans leur démarches auprès de l'OFPRA. Selon différents auteurs, le taux d'acceptation des demandes d'asile, en première ou deuxième instance, serait pour les occupants notablement plus élevé (40%) que la moyenne<sup>61</sup>, alors qu'ils sont sélectionnés en fonction de critères purement sociaux. Les réfugiés peuvent en principe rester dans les centres jusqu'à 30 jours à partir du rejet d'un recours de la demande d'asile auprès de la Commission de recours des réfugiés (CRR). Mais une proportion non-négligeable de places sont occupées par des personnes qui font recours contre la décision de la CRR et devraient en principe quitter les centres. La durée moyenne de séjour en CADA a augmenté en 1998, passant de 365 jours en 1997 à 447 jours en 1998.

Il n'existe pas de normes précises concernant la surface minimum par personne dans les CADA. Des standards concernant les logements privés prévoient un minimum de 9m<sup>2</sup> par chambre pour une à trois personnes selon la situation familiale. Il existe plusieurs types de centres : structures collectives en foyers ou structures dites éclatées en appartements. Selon les infrastructures en place, certains CADA servent des repas, tandis que d'autres disposent d'un système de « monétarisation » permettant aux occupants de préparer leurs propres repas.

---

<sup>58</sup> On notera, par exemple, que les ressortissants de pays auxquels s'applique une clause de cessation généralisée ne reçoivent aucune APS et ne sont officiellement pas considérés comme demandeurs d'asile. Par conséquent, ils ne peuvent pas être admis aux centres. Id. pour les demandeurs placés sous convocation « Schengen/Dublin ». Les personnes titulaires d'un visa d'établissement ou de long séjour sont admis en CPH.

<sup>59</sup> 1) Primo-arrivants (première demande d'asile), 2) familles avec enfants en bas-âge, 3) jeunes majeurs isolés (<20ans) 4) avis médical, 5) femmes seules, etc.

<sup>60</sup> L'augmentation s'expliquerait entre autres par un accroissement des demandes de personnes qui ne peuvent pas s'appuyer sur la présence de proches ou la solidarité de la communauté d'origine (Europe de l'Est). Cf. FTDA 1999.

<sup>61</sup> Cf. par exemple Bisson (1998) ou Henry (1998). A priori ce constat semble révéler une discrimination positive des demandeurs logés en CADA. Mais elle peut partiellement s'expliquer par le fait que les nationalités accueillies en CADA ne sont pas représentatives de la demande d'asile en général, les personnes disposant de réseaux de solidarités sollicitant moins l'hébergement. En 1998, par exemple, 26% de la population accueillie était d'origine ex-yougoslave, 12% du Rwanda, 12% d'ex-URSS et 12% du Congo-Kinshasa. Les dossiers de ces nationalités débouchaient relativement souvent sur des statuts d'asile. Il est également vrai que la précarité sociale et les difficultés à l'aide juridictionnelle défavorisent les demandeurs en « solution individuelle ».

Jusqu'à présent l'argent de poche et les montants pour la nourriture peuvent varier selon le centre, car le financement est négocié avec les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) sur le plan local. **A titre purement indicatif**, on peut chiffrer l'argent de poche d'un adulte à FRF 300.- par mois, à quoi s'ajoute un montant moyen de FRF 1050.- pour des repas préparés individuellement. Un couple avec deux enfants reçoit FRF 900.- (argent de poche), plus environ corriger FRF 2720.- pour les repas (norme en CADA éclaté SONACOTRA). Au CADA de Créteil-Paris, géré par FTDA, une personne isolée bénéficiant de la restauration individuelle reçoit actuellement en tout FRF 1371.-, une famille FRF 3348.-.

Il convient de noter qu'une circulaire d'harmonisation des prestations dans les CADA, issue d'un groupe de travail avec des représentants des centres, de FTDA et de la DPM est en cours de finalisation (juin 1999). Elle prévoit une **allocation sociale globale** (argent de poche inclus) de FRF 1425.- par mois pour une personne seule préparant ses propres repas, soit de FRF 600.- en restauration collective. Pour une famille de quatre personnes les montants sont de FRF 2789.- et de FRF 1140.- respectivement. L'harmonisation des prestations fera suite à celle des procédures et conditions d'admission dans le DNA, publiées dans la circulaire du 8 juillet 1999.

La plupart des centres disposent d'un budget limité pour l'achat de vêtements neufs, destinés aux demandeurs d'asile qui arrivent. Diverses organisations caritatives proposent gratuitement ou à prix réduits des habits usagés. Les frais de transport occasionnés par les démarches à l'OFPPA ainsi que ceux occasionnés par les enfants qui fréquentent l'école sont également pris en charge par les centres.

Il a déjà été mentionné que les occupants bénéficient d'une prise en charge sociale et administrative en ce qui concerne leur dossier OFPPA. L'encadrement socio-administratif est d'environ un emploi à temps plein pour 10 à 12 réfugiés. Selon le cahier des charges de FTDA, un CADA d'une capacité de 60 places, emploie une équipe composée d'un directeur, de 2 à 3 intervenants sociaux et d'un poste de secrétariat. Si on inclut les emplois techniques et d'entretien, on peut compter un poste pour dix occupants environ.

De façon non systématique, les centres d'accueil proposent des **cours de français**, de même que des **activités et animations diverses** (sorties, ateliers-couture, cuisine, etc.), avec le concours de personnes bénévoles. S'ils ne disposent pas de budget propre pour les cours de langue, l'Etat finance du moins une partie de ces occupations. Des activités sportives ou culturelles (cours de musique), destinées aux enfants et aux adolescents, sont parfois financées par les services sociaux locaux au même titre que celles des enfants d'autres citoyens démunis.

Les enfants des demandeurs d'asile fréquentent en principe l'**école** publique de leur domicile. L'école est gratuite et obligatoire entre 6 et 16 ans. Les jeunes qui vivent dans le CADA de Créteil bénéficient d'une préparation scolaire dans des classes internes au centre, avant d'être orientés vers l'école du quartier. Pour les autres, des classes d'adaptation peuvent être organisées par l'Education nationale en fonction du nombre d'enfants non-francophones dans les écoles. Par ailleurs, les adultes en possession des diplômes requis peuvent suivre des cours à l'université.

En ce qui concerne **la prise en charge médicale**, les demandeurs d'asile logés en CADA sont tenus d'effectuer deux examens médicaux obligatoires : le premier à l'arrivée, le second à trois mois d'intervalle. Certaines vaccinations sont obligatoires pour les enfants. Pour les réfugiés en « solution individuelle » aucun bilan de santé n'est prévu à l'arrivée. Certains grands CADA emploient des équipes médicales par vacation (médecins, psychiatres, pédiatres) ou fixes (infirmiers) pour soigner les habitants ou les orienter vers d'autres services. D'autres centres font appel à des cabinets et des dispensaires psycho-médicaux extérieurs. Les réfugiés sont libres de consulter hors CADA, les démarches préalables étant assurées dans le cadre du suivi socio-administratif.

Si la législation garantit en principe à tous les demandeurs d'asile démunis l'accès gratuit au système de soins, on constate que ceux qui ne vivent pas dans un CADA peuvent dans la pratique rencontrer une série de difficultés pour se faire soigner. Afin de bénéficier de la Sécurité sociale (qui rembourse les deux tiers des frais médicaux) et de l'aide médicale (qui paie le tiers restant ou dans certains cas, la totalité), plusieurs démarches administratives, imposant des délais parfois longs, doivent être au préalable effectuées (formalités séjour, inscription ANPE, information de l'assurance maladie, dont les cotisations sont prises en charge par l'aide sociale). Chaque service ou établissement de soins exige des justificatifs (attestations d'hébergement, ressources, etc.), car il doit s'assurer avant l'admission et hormis les cas d'urgence « de la solvabilité réelle des patients ou de la prise en charge des frais par tout organisme tiers »<sup>62</sup>. Face aux exigences administratives et l'ignorance, voire la réticence, de certains acteurs impliqués, les demandeurs d'asile, insuffisamment informés, préfèrent parfois s'adresser à des organismes charitables (consultations précarité), ce qui accrédite l'idée du non-droit de cette catégorie de personnes. Certaines de ces associations médicales (COMEDE) sont d'ailleurs financées par l'Etat.

Les personnes qui ne sont pas titulaires d'un récépissé valable durant trois mois, cas « Schengen/Dublin », requérants déboutés, candidats à l'asile territorial et autres « sans-papiers » ne bénéficient que d'une aide médicale en cas d'hospitalisation ou de consultation en milieu hospitalier.

### 4.3 L'accueil d'autres catégories de personnes du domaine de l'asile

En dehors des CADA et centres de transit déjà mentionnés, le dispositif national englobe également les **centres provisoires d'hébergement** (CPH), qui reçoivent les réfugiés reconnus pour une durée maximum de six mois, renouvelable exceptionnellement une fois.<sup>63</sup> Ces centres représentent, tout comme les CADA, une catégorie particulière de centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), ayant pour vocation d'accueillir des personnes sans logement et sans ressources. Les CPH ont essentiellement pour mission d'insérer les réfugiés au niveau de l'emploi et de les aider à trouver un logement individuel. Avant 1991, demandeurs d'asile et réfugiés étaient logés dans des structures identiques, qui avaient pour vocation de les intégrer à leur nouvel environnement.

On peut ajouter que depuis avril 1998, un dispositif d'accueil spécifique a été mis en place

---

<sup>62</sup> Circulaire du 10/9/96. Un rapport du COMEDE (1997) décrit les nombreux obstacles des exilés dans l'accès aux soins. Il relève, entre autres, que « le délit d'assistance aux étrangers sans-papiers créé par la loi de décembre 1994 est venu contrarier dès le début la mise en œuvre de la réforme de l'aide médicale ». (p.5)

<sup>63</sup> Au 31. 12. 1998, le dispositif comptait 28 CPH avec une capacité totale de 1018 places.

pour la prise en charge des **Albanais du Kosovo**, évacués des camps de Macédoine dans le cadre du programme HCR. Au 18 mai 1999, 3600 Kosovars avaient déjà été accueillis sur cette base. A la différence des demandeurs d'asile, ces réfugiés bénéficient d'une carte de séjour temporaire d'un an (ou de six mois s'il s'agit de personnes arrivées par leurs propres moyens) et sont autorisés à travailler. Ils conservent d'ailleurs l'autorisation de travail, s'ils décident conjointement de demander l'asile.

On peut noter que la France n'a jusqu'à présent pas connu de dispositif d'accueil temporaire très structuré. Pour les personnes déplacées d'ex-Yougoslavie des arrangements *ad-hoc* avaient été mis en place (asile territorial provisoire), même si la possibilité de faire une demande d'asile à l'OFPRA était parallèlement ouverte. Selon des estimations, environ 15'000 (dont 9'900 arrivées «officielles»<sup>64</sup>) Bosniaques ont obtenus l'asile. Les autres personnes déplacées d'ex-Yougoslavie qui avaient trouvé refuge en France – relativement peu nombreuses en comparaison internationale – ont pu rester. En d'autres termes, la levée de la protection temporaire ne concernaient que les nouveaux arrivants et non pas les personnes déjà présentes.

#### 4.4 Possibilités de travail

Suite à une augmentation importante des demandeurs d'asile, particulièrement de Turquie, depuis 1989, le gouvernement français décide en 1991 de supprimer les dispositions qui accordaient automatiquement une autorisation de travail aux demandeurs d'asile. La Circulaire (Cresson) du 26 septembre 1991 stipule que « les intéressés seront désormais soumis aux règles du droit commun applicable aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation de travail, la situation de l'emploi leur étant opposable ». Cette réglementation est souvent assimilée à une interdiction de travail, dans la mesure où très peu de demandeurs d'asile remplissent les conditions qui leur permettraient d'exercer une activité professionnelle (entrée légale, branche avec offre d'emploi dépassant la demande, conditions de travail conformes, etc.)

Comme l'allocation « insertion » est vraisemblablement insuffisante pour couvrir toutes les dépenses quotidiennes et qu'elle n'est délivrée que pendant une période de 12 mois, il est communément supposé que nombre de requérants d'asile exercent en réalité une activité non-déclarée.

#### 4.5 Organisations ou associations non-gouvernementales

Comme il a été souligné à plusieurs reprises dans le texte, **France Terre d'Asile** joue un rôle important, particulièrement en région parisienne, à la fois dans le domaine de l'accueil et de l'asile en général. Ses activités comprennent notamment la coordination du dispositif d'accueil, la direction de CADA, centres de transit et CPH près de Paris (Créteil, Senlis), service de domiciliation, conseils juridiques, formation, insertion, information, actions politiques, expertise, etc. Le 85% des activités de l'association est financé par les conventions avec l'Etat français, mais FTDA reçoit également des contributions (en baisse) du HCR pour la défense des demandeurs d'asile, de plus, elle réalise des projets cofinancés par l'UE et dispose de moyens propres (cotisations, publications, etc.).

<sup>64</sup> C'est-à-dire de personnes qui arrivent en France avec une autorisation préalable d'entrée et de séjour sur le territoire.

Comme son nom l'indique, le **Service social d'aide aux émigrants** – la branche française du Service social international – est une organisation professionnelle qui a pour mission d'organiser et d'assurer un service spécialisé pour des personnes d'origine étrangère vivant en France. Au titre d'une convention avec la DPM, elle est chargée du versement de l'allocation « attente » aux candidats à l'asile qui ne trouvent pas de place dans le dispositif d'accueil. A la fois sur le plan national et local, de nombreuses autres associations sont actives dans les domaines de l'accueil et de la défense des demandeurs d'asile. On peut citer, entre autres, la CIMADE (service œcuménique d'entraide), le GISTI (groupe d'information et de soutien des immigrés) qui proposent des informations spécialisées et des conseils juridiques. La CIMADE est chargée, par convention avec l'Etat, de l'enseignement du français dans les CPH. Elle est également la seule association présente dans des centres de rétention réservés aux étrangers en situation irrégulière avant expulsion. On mentionnera encore les organisations connues sur le plan international comme la section française d'*Amnesty International*, Croix Rouge, etc. Par ailleurs, plusieurs associations sont actives dans le domaine de l'aide médicale destinée aux réfugiés : le COMEDE qui assure une prise en charge globale des exilés, l'AVRE (Association pour les victimes de la répression en exil) ou l'association Primo Levi, spécialisées dans le soutien psychologique.

#### 4.6 Financement

La prise en charge sociale des demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus est financée par la DPM, qui dépend du Ministère de l'emploi et de la solidarité. (Comme la protection des enfants relève en principe des départements, la responsabilité pour l'assistance aux mineurs non-accompagnés n'est pas clairement établie.) L'allocation d'attente, versée par le SSAE aux arrivants qui ne peuvent pas être hébergés (immédiatement) dans le dispositif d'accueil<sup>65</sup>, est remboursée par le DPM. En 1998, 32.6 millions de FRF ont été consacrés à l'allocation d'attente, en dehors des frais administratifs pris en charge par le fond d'action sociale. Environ 5 millions de FRF supplémentaires ont été consacrés au SSAE pour l'aide d'urgence aux demandeurs d'asile et l'aide à la première installation des réfugiés reconnus ainsi que 6.5 millions à des associations d'aide aux réfugiés<sup>66</sup>.

De même le financement du dispositif national d'accueil (hébergement en centres) est entièrement pris en charge par l'Etat au titre de l'aide sociale. Le contrôle de la gestion est assuré les DDASS qui arrêtent les dotations globales de fonctionnement et approuvent les compte administratifs. La contribution de la DPM versée à FTDA pour la gestion du dispositif d'accueil s'élève à environ 8 millions de FRF en 1998. Les dépenses pour l'ensemble du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus logés en CPH se montent à environ 303 millions de FRF (loyers, salaires, assistance, gestion du dispositif, etc.). En moyenne, les dépenses pour un demandeur d'asile accueilli dans un CADA sont d'environ 155.– par jour (FRF 4650.– par mois) si on inclut les frais administratifs dans le domaine de l'assistance (c'est-à-dire sans les dépenses pour la procédure OFPRA), mais ils peuvent varier d'un centre à l'autre. Selon une convention préalable, la DPM rembourse les frais réels occasionnés par l'hébergement des personnes.

---

<sup>65</sup> Selon Roche (1998) environ 13'000 demandeurs d'asile ont bénéficié de cette allocation en 1997. L'OFPRA a enregistré 21'300 demandes (sans compter les enfants) durant la même période.

<sup>66</sup> C'est-à-dire réfugiés reconnus ou demandeurs d'asile.

Selon des estimations grossières, les dépenses de l'allocation d'insertion étaient de 250 millions de FRF en 1998 pour environ 12'000 bénéficiaires.<sup>67</sup> Au total, les dépenses pour la prise en charge sociale des demandeurs d'asile et réfugiés peuvent être estimées à environ 600 millions de FRF<sup>68</sup>, sans compter les frais de soins (hors centres), les frais scolaires et les aides d'insertion pour réfugiés reconnus qui relèvent d'autres budgets (RMI et autres aides d'insertions, allocations logements, familiales, etc.).

\*\*\*

Pour simplifier, on peut distinguer principalement trois situations dans la prise en charge sociale des réfugiés en France. Des conditions de vie précaires caractérisent les réfugiés dont les demandes d'asile sont traitées de manière prioritaire et les candidats à l'asile territorial. Les personnes issues de ces deux catégories, il est vrai d'un nombre relativement limité, ne bénéficient d'aucun titre de séjour et n'ont par conséquent que peu de droits sociaux; elles doivent faire appel à des associations caritatives. Une assistance minimale sous forme d'allocations et d'une affiliation à la sécurité sociale (accès aux soins) revient à la majorité des demandeurs d'asile, encouragés à faire parallèlement appel à la solidarité de leur communauté pour les soutenir. Cette aide étant limitée à la durée d'une année, ces personnes rejoignent la première catégorie décrite si la détermination de leur statut dépasse cette durée, ce qui est loin d'être rare. La prise en charge la plus complète est proposée aux demandeurs d'asile admis dans un centre du dispositif national d'accueil coordonné par FTDA, sur la base de critères sociaux et pour la durée de la procédure (recours compris). Ces personnes bénéficient à la fois d'un soutien matériel et d'un suivi socio-administratif. Leur proportion est estimée à environ 10% de l'ensemble des arrivants. Selon l'expression du directeur de FTDA, il existe donc un système de « discrimination positive en faveur des demandeurs d'asile les plus démunis ».

Suite à l'augmentation et à la mutation de la demande d'asile depuis deux ans, le dispositif d'accueil est très largement saturé et des structures d'accueil d'urgence ou de transit (attente) ont dû être mises en place, car les services sociaux ne sont plus en mesure de faire face aux personnes en quête de logement. Pour surmonter la gestion de la pénurie et les risques de ruptures de la solidarité, un groupe de travail *ad-hoc* a récemment publié une série de propositions pour sortir de cette crise.

ANPE – Agence nationale pour l'emploi  
 APS – Autorisation provisoire de séjour  
 ASSEDIC – Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce  
 AVRE – Association pour les victimes de la répression en exil  
 CADA – Centre d'accueil de demandeurs d'asile  
 CIMADE – Service œcuménique d'entraide  
 COMEDE – Comité Médical pour les Exilés  
 CHRS – Centre d'hébergement et de réadaptation sociale  
 CPH – Centre provisoire d'hébergement  
 CRR – Commission de recours des réfugiés  
 DDASS – Direction départementale des affaires sanitaires et sociales  
 DNA – Dispositif national d'accueil  
 DPM – Direction de la population et de migrations

<sup>67</sup> L'enveloppe budgétaire de l'allocation d'insertion est de 400 millions. Environ 60% des bénéficiaires sont des demandeurs d'asile.

<sup>68</sup> Dispositif national d'accueil (en millions): 303 + 32.6 (allocations attentes) + 250 (allocations insertions) + 6.5 (associations de réfugiés) + 5 (aide d'urgence et installation) = 598.

#### *4 France*

FTDA – France Terre d’Asile

GISTI – Groupe d’information et de soutien des immigrés

Loi RESEDA – Loi relative à l’entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d’asile

OFPRA – Office de protection des réfugiés et apatrides

SONACOTRA – Société nationale

SSAE – Service social d’aide aux émigrants

## France — demandeur d'asile — personne seule — date : mai 1999

*Prestations régulières fournies aux demandeurs d'asile logés dans un centre d'accueil (CADA – environ 10% des arrivants; les demandeurs en « solution individuelle » voir ci-dessous ↘)*

contenu prestation	type	modalités	durée	montants ou normes	fourni par	financé par	mode financement	remarques/type
loyer charges électricité, etc.	service	↗ prestations en CADA	jusqu'à un mois au maximum après le rejet de la demande	minimum 9 m <sup>2</sup> pour 1 à 2 pers.	associations agréées, coordonnées par France Terre d'Asile (FTDA)	Direction de la population et des migrations (DPM)	↓ (cf. ci-dessous)	accès aux CADA sur liste d'attente d'après décision de la Commission nationale d'admission
prise en charge médicale	service	affiliation à la sécurité sociale	mande par la Commission de recours des réfugiés (CRR)		équipes médicales internes ou externes	sécurité sociale		
habillement	nature, parfois cash	vêtements nouveaux ou usagés	id.	?	CADA ou associations caritatives	DPM	Conventions budgétaires, selon frais réels négociés au niveau local. Le coût moyen par réfugié remboursé aux associations gérant CADA est de FRF 4650/mois (FRF 155/jour) / CHF 1395.	Les vêtements offerts ne sont pas inclus dans les montants présentés.
nourriture	cash ou service	« monétarisation » ou repas collectifs	id.	✓ (montant moyen)	id.	id.		
hygiène, autres transport	cash ou nature service (entretiens OFPRA ou CRR)	variable, selon besoin	id.	✓	id.	id.		
argent de poche	cash (ou versé sur un compte épargne)		id.	✓ FRF 300 / CHF 90	id.	id.		montant moyen actuel
assistance juridique (ne concernant pas l'asile)	service		id.	✓ ∑ FRF 1350 / CHF 405	évt. équipe CADA, ONG	id. (ou financement aide juridictionnelle)		L'aide juridictionnelle est réservée aux personnes entrées régulièrement.
conseils/ assistance sociale	service		id.	1 poste pour 12 à 15 réfugiés	CADA	id.	id.	équipe socio-administrative
mesures d'insertion : cours sorties, animations, ateliers	service		id.	d. et bénévolat	CADA, associations privées	budget global ou bénévolat	–	pour les activités d'insertion

\* Une harmonisation des prestations destinées aux personnes hébergées en CADA est actuellement en discussion. Une circulaire non encore publiée prévoit l'introduction d'une allocation sociale globale de FRF 1426 (CHF 428) par adulte, comprenant à la fois l'argent de poche et les dépenses pour la nourriture.

↘ La majorité des demandeurs d'asile qui ne sont pas admis au dispositif d'accueil bénéficient d'une allocation d'insertion de FRF 1742 (CHF 522) par mois (soit FRF 58.06/jour) versée par les ASSEDIC, durant une période de 12 mois au maximum. A titre de versement unique, les nouveaux arrivants qui ne bénéficient d'aucun logement reçoivent également une allocation d'attente de FRF 2000 (CHF 600) par adulte. Les deux allocations cumulées et réparties sur une année s'élevaient à FRF 1925 (CHF 577) par mois.

## France — demandeur d'asile — famille<sup>1</sup> — date : mai 1999

Prestations régulières fournies aux demandeurs d'asile logés dans un centre d'accueil (CADA – environ 10% des arrivants; les demandeurs en « solution individuelle » voir ci-dessous <sup>1</sup>)

contenu prestation	type	modalités	durée	montants ou normes	fourni par	financé par	mode financement	remarques/type
loyer charges électricité, etc.	service	▶ prestations en CADA	jusqu'à un mois au maximum après le rejet de la demande	minimum 9 m <sup>2</sup> * pour 1 à 3 personnes d'une famille	associations agréées, coordonné par France Terre d'Asile (FTDA)	Direction de la population et des migrations (DPM)	↓ (cf. ci-dessous)	accès aux CADA sur liste d'attente d'après avis de la Commission nationale d'admission
prise en charge médicale		affiliation à la sécurité sociale	mande par la Commission de recours des réfugiés (CRR)		équipes médicales internes ou externes	sécurité sociale		
habillement	nature	vêtements nouveaux ou usagés			CADA ou associations caritatives	id.	Conventions budgétaires, selon frais réels négociés au niveau local. Le coût moyen par réfugié remboursé aux associations gérant CADA est de FRF 4650/mois (FRF 155/ jour) / CHF 1395.	Les vêtements offerts ne sont pas inclus dans les montants présentés.
nourriture	cash ou repas collectif	« monétarisation » ou repas collectifs	id.	✓ (montant moyen)		id.		
hygiène, autres	cash		id.	✓		id.		
transport	service (entretiens OFPRA ou CRR)	variable, selon besoin	id.			id.		
argent de poche	cash	enfants 4–15 ans : FRF 150 (0–3 ans : 300)	id.	✓ FRF 900 / CHF 270		id.		montant moyen actuel
assistance juridique (ne concernant pas l'asile)	service		id.				id. (ou financement aide juridictionnelle)	
conseils/assistance sociale	service		id.	1 poste pour 12 à 15 réfugiés		id.	id.	équipe socio-administrative
mesures d'insertion : cours sorties, animations, ateliers	service	informel	id.	d. et bénévolat	CADA, associations privées	budget global ou bénévolat	–	aucun budget propre pour les activités d'insertion

\* Une harmonisation des prestations destinées aux personnes hébergées en CADA est actuellement en discussion. Une circulaire non encore publiée prévoit l'introduction d'une allocation sociale globale de FRF 2789 (CHF837) par famille, comprenant à la fois l'argent de poche et les dépenses pour la nourriture.

Seuls les adultes bénéficient de l'allocation d'insertion de FRF 1742 (CHF 522), qui est donc de FRF 3484 (CHF 1044) par mois pour un couple avec deux enfants. L'allocation d'attente unique pour une famille est de FRF 5400 (CHF 1620) pour un couple avec deux enfants. Montant cumulé mensuel : FRF 3934 (CHF 1179).

<sup>1</sup> Un couple avec deux enfants âgés de 10 ans.

## 5 Grossbritannien

Infolge der frühen Industrialisierung und als (ehemalige) Kolonialmacht hatte Grossbritannien schon vor langer Zeit bedeutende Immigrationswellen zu verzeichnen. In diesem Kontext ist auch die Bedeutung verschiedener Kategorien von Staatsangehörigen zu nennen, die aus ehemaligen Hoheitsgebieten stammen und spezifische Einwanderungsrechte geniessen. Allerdings blieb die Asylmigration bis Ende der 80er Jahre relativ beschränkt. Seither hat jedoch das Land bezüglich der Asylgesuchszahlen immer einen der drei ersten Ränge in Europa belegt.<sup>69</sup> Trotz zahlreicher Vorkehrungen zur restriktiveren Gestaltung des Asylregimes wurden auch im vergangenen Jahr (1998) Asylanträge von rund 58'000 Personen, das heisst 46'000 Hauptgesuche, registriert.<sup>70</sup> Um die massiv ansteigenden Rückstände in der Bearbeitung – Ende 1998 waren 65'000 Gesuche erstinstanzlich hängig – zu überwinden, wurden die bis Mitte 1993 eingegangenen Anträge mit ausstehenden Entscheiden durch die Erteilung von permanenten Aufenthaltsbewilligungen geregelt. Auch ein Teil der neueren Fälle wurde auf provisorischer Basis aufenthaltsrechtlich geregelt.

Die Grundlagen für die Aufnahme von Asylsuchenden liefert der *Asylum and Immigration Act 1996*. Daneben kommen das allgemeine „Wohlfahrtsgesetz“ (*Welfare Law*) zur Anwendung sowie andere sozialrechtliche Regelungen, die den Aufenthaltsstatus der EmpfängerInnen gänzlich ignorieren (*National Assistance Act 1958, Children Act 1989*) oder nur für bestimmte Kategorien von Asylsuchenden gelten.

### 5.1 Aufenthaltstitel

Der Immigrationsdienst stellt Asylsuchenden bei der Einreise am (Flug-)Hafen ein sogenanntes *SALI*-Dokument (*Standard Acknowledgement Letter*) mit Photographie aus, sofern die vorgelegten Identitätsbelege als ausreichend betrachtet werden. Dieses Schriftstück, das den Asylantrag bescheinigt, dient gleichzeitig als Identitätsausweis gegenüber Sozialdiensten und anderen Behörden. Zusätzlich wird eine Bestätigung für die **vorläufige Aufnahme** (*IS96 – Temporary Admission*) ausgestellt, die alle Personen erhalten, welche mangels ausreichender Reisedokumente prinzipiell festgenommen werden könnten.<sup>71</sup> Ausnahmsweise erhalten die Asylsuchenden nur dieses Papier (*IS96*).

Flüchtlinge, die ihr Asylgesuch erst im Inland einreichen, erhalten eine *SAL2*-Bescheinigung. Dieses Dokument dient ebenfalls als Identitätspapier und als Bescheinigung für eine spätere Arbeitsbewilligung. Inland-GesuchstellerInnen sind prinzipiell nicht im Besitz einer vorläufigen Aufnahme.

Neben dem Flüchtlingsstatus gewährt Grossbritannien Asylsuchenden in gewissen Fällen auf kollektiver oder individueller Basis *Exceptional Leave to Remain (ELR)*,<sup>72</sup> eine Aufenthaltsbewilligung, die den InhaberInnen hinsichtlich der Sozialhilfe und der Erwerbstätigkeit praktisch identische Rechte wie britischen Staatsangehörigen zugesteht.<sup>73</sup> Sie

<sup>69</sup> Nur 1993 hatten neben Deutschland Schweden und die Niederlande mehr Asylgesuche zu verzeichnen als Grossbritannien.

<sup>70</sup> Die britischen Statistiken beziehen sich in der Regel auf die Zahl der HauptgesuchstellerInnen.

<sup>71</sup> *Immigration Act 1971 – Notification of temporary admission to a person who is liable to be detained.*

<sup>72</sup> 1998 wurden 65% der Asylanträge abgelehnt, 20% angenommen, und bei 15% wurde *ELR* erteilt.

<sup>73</sup> Eine Ausnahme bildet der Zugang zu Hochschulen.

wird erstmals für ein Jahr ausgestellt und kann zweimal um je drei Jahre verlängert werden, bevor sie in eine permanente Aufenthaltsbewilligung (*Indefinite Leave to Remain*) übergeht. Nur anerkannte Flüchtlinge können Sozialhilfe rückwirkend und in vollem Umfang einfordern. Nebenbei sei erwähnt, dass von den 1998 anerkannten Asylgesuchen rund 58% im Inland gestellt worden waren und 42% beim Grenzübertritt.<sup>74</sup>

Für **Kosovo-Flüchtlinge** wurde in Zusammenarbeit mit NGOs ein temporäres Aufnahmeprogramm unter *ELR* eingerichtet. Es steht ihnen prinzipiell frei, ein Asylgesuch einzureichen, doch ihre sozialrechtliche Situation ist gegenüber Asylsuchenden wesentlich vorteilhafter, und die meisten unter ihnen verzichten denn auch auf ein Asylgesuch. Es ist grundsätzlich denkbar, dass nach einer Stabilisierung der Lage in Kosovo eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen verweigert werden könnte. Bei den **bosnischen Kriegsflüchtlingen** ist dies nicht geschehen, so dass die meisten unter ihnen in Grossbritannien verblieben sind.

## 5.2 Aufnahme

Die Sozialhilfe an Asylsuchende ist seit 1996 mehrmals grundlegend modifiziert worden. Ausserdem steht gegenwärtig eine Gesamtreform des Asylregimes an, wobei erste Änderungen voraussichtlich noch Ende dieses Jahres umgesetzt werden sollen. Für das Verständnis der gegenwärtigen Situation scheint es im vorliegenden Fall sinnvoll, kurz auf die wichtigsten Aspekte der jüngsten Entwicklungen einzugehen.

### Rückblick

Bis 1996 wurden Asylsuchende hinsichtlich der Sozialhilfe (*welfare*) wie andere hilfsbedürftige BürgerInnen behandelt, das heisst, sie konnten unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus bei den zuständigen Behördenstellen Fürsorgebeiträge, Wohnungsgeld und Unterbringung in Sozialwohnungen beantragen. Da zahlreiche dieser Leistungen nicht beitragspflichtig sind, sondern über direkte Steuern finanziert werden, waren prinzipiell alle hilfsbedürftigen Personen leistungsberechtigt.

Angesichts der steigenden Zahl von Asylgesuchen stufte die damalige Regierung diese sozialrechtliche Lage als im internationalen Vergleich zu vorteilhaft ein. Sie beschloss daher, den Unterstützungsumfang ab Februar 1996<sup>75</sup> massgeblich einzuschränken<sup>76</sup> und denjenigen Personen vorzubehalten, die ihren Asylantrag bei der Einreise am (Flug-)Hafen stellen. Ferner sollte die Sozialhilfe eingestellt werden, sobald ein negativer Asylentscheid ausgesprochen wurde. All jene Personen, die ihr Gesuch nicht an der Grenze eingegeben oder nach einer erstinstanzlichen Ablehnung des Asylantrags einen Rekurs eingereicht hatten, sollten somit von der Unterstützung ausgeschlossen bleiben.

Im Juni desselben Jahres stellte ein Gerichtsentcheid den ursprünglichen Leistungsanspruch während sechs Wochen wieder her, bis eine zusätzliche Modifikation des Gesetzes eingeführt würde, welche die Reform untermauerte. Im Oktober 1996 sprach ein erneuter

<sup>74</sup> Quelle: Statistical analysis – January to December 1998, The Refugee Council.

<sup>75</sup> *Miscellaneous Amendments Regulations 1996*, bestätigt im *Asylum and Immigration Act 1996*.

<sup>76</sup> Vom Anspruch auf Kinderzulagen (*child benefit*), Invalidenrenten (*incapacity benefit*), Mutterschaftsgeld usw. wurden Asylsuchende zukünftig ausgeschlossen.

Gerichtssentscheid vier Asylsuchenden, die sich im Rekursverfahren befanden, ein Anrecht auf Unterstützung in Form von Dienst- oder Sachleistungen aufgrund des *National Assistance Act von 1948* zu. Dieses Gesetz sichert mittellosen Personen Leistungen auf Existenzsicherung von Seiten lokaler Behörden zu. Das Urteil wurde im Februar 1997 vom Appellationsgericht und im Juli 1997 vom Obersten Gerichtshof bestätigt. Als Pendant zum *National Assistance Act* für Erwachsene (ohne Kinder) sieht der *Children Act 1989* für Familien mit Kindern besondere Vorkehrungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor.

Diese Regelung ist gegenwärtig noch in Kraft, obwohl sie vor allem in den Londoner Stadtkreisen, wo sich die meisten Asylsuchenden niederlassen, inzwischen zu zahlreichen Problemen geführt hat.<sup>77</sup> Die lokalen Behörden waren nämlich auf die Unterstützung von Asylsuchenden kaum vorbereitet. In der Tat kam bis dahin der *National Assistance Act*, der als eine Art ultimes Sicherheitsnetz für abhängige Personen gedacht ist, praktisch ausschliesslich bei der Betreuung von älteren und behinderten Menschen (Altersheime) zur Anwendung.

### 5.3 Gegenwärtige Regelung

Nach der Einreichung eines Asylgesuchs werden Ankömmlinge vom Immigrationsdienst (*IND – Immigration and Naturalisation Directorate*) an das *Refugee Arrivals Project (RAP)* überwiesen, falls sie keine Bekannten in Grossbritannien haben, die ihnen provisorisch Unterkunft und Hilfe bei der Erledigung der notwendigen Formalitäten zur Beantragung der *Welfare*-Leistungen gewähren können.<sup>78</sup> Diese unabhängige Wohlfahrtsorganisation, die am Flughafen Heathrow einquartiert ist und über eine Aufnahmestelle in Hounslow verfügt, beschäftigt 16 festangestellte Personen und rund 60 sprachkundige MitarbeiterInnen, die je nach Bedarf beim Empfang der Flüchtlinge stundenmässig zum Einsatz kommen. Unmittelbar nach der Ankunft werden die Asylsuchenden während zwei Tagen in einem Hotel beherbergt und näher über ihre sozialen Rechte und Pflichten aufgeklärt.

Anschliessend vermittelt das *RAP* Zimmer oder Wohnungen für Einzelpersonen, oft ausserhalb Londons (Manchester). MitarbeiterInnen (*refugee support worker*) begleiten dann die Flüchtlinge auf das lokale Sozialamt, um sie in die notwendigen Formalitäten einzuführen und mit den zuständigen SozialberaterInnen bekannt zu machen. Für die Unterbringung von Familien mit Kindern sorgen die lokalen Behörden (*homeless persons unit*) gemäss der Obdachlosengesetzgebung. Damit die Zeit bis zur Auszahlung der ersten Leistungen nach ungefähr einer Woche überbrückt werden kann, wird beim Fürsorgeamt ein Vorschuss auf Kredit beantragt. Der Mietzins wird je nach Vereinbarung unter Umständen direkt an die VermieterInnen überwiesen. Zusätzlich organisiert das *RAP* in der Regel eine Registrierung und erste Konsultation bei einem Hausarzt des *National Health Service* (vgl. medizinische Versorgung).

Um Ankömmlinge, die ihren Antrag nach der Einreise bei Vertretungen des *IND* stellen,

<sup>77</sup> Der Gesetzestext bezieht sich auf die Betreuung von alten, kranken und behinderten Menschen, sieht aber gleichzeitig eine Rubrik für andere Situationen vor: „It shall be the duty of every local authority (...) to provide residential accommodation for persons who by reasons of age, infirmity or any other circumstances are in need of care and attention which is not otherwise available to them ...“

<sup>78</sup> Nach internen Schätzungen wenden sich rund 30% der Asylsuchenden an das *RAP*, das heisst etwas mehr als die Hälfte der *port applicants*.

kümmern sich andere Flüchtlingsorganisationen, vor allem der *Refugee Council*, der in der Hauptstadt eine umfassende Empfangs- und Beratungsstelle betreibt und in Notfällen auch Unterkünfte vermittelt.

#### 5.4 Unterstützungsleistungen

Gegenwärtig ist es weiterhin so, dass bezüglich der sozialrechtlichen Situation „Hafen-AntragstellerInnen“ (*port of entry applicants*) in erstinstanzlichem Verfahren einerseits und Inland-GesuchstellerInnen oder RekurantInnen andererseits differenziert werden müssen. Im vergangenen Jahr wurden 51% der Gesuche bei der Ankunft an der Grenze und 49% im Inland gestellt.<sup>79</sup> Ein weiteres Kriterium für die Sozialhilfe ist die Familienzusammensetzung: Eltern mit minderjährigen Kindern oder behinderte Menschen fallen unter die *Homelessness*-Gesetzgebung – nur für GrenzgesuchstellerInnen geltend –, welche die lokalen Sozialdienste verpflichtet, ihnen eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen. Besondere Vorkehrungen herrschen aber auch für Inland-GesuchstellerInnen mit Kindern gemäss *Children Act 1989* (beschränkte Barzahlungen und mögliche Unterbringung; obligatorische Unterbringung für unbegleitete Jugendliche).

#### Welfare-Unterstützung von Grenz-GesuchstellerInnen in erstinstanzlichem Verfahren

Grenz-AntragstellerInnen haben Anrecht auf eine Grundunterstützung, die 90% der üblichen Grundunterstützung (*income support*), die Begleichung der Kopfsteuer (*council tax benefit*) und die Bezahlung der Miete (*housing benefit*) umfasst. Die Richtsätze für den *income support* an Kinder und für das Wohnungsgeld sind nicht abgesenkt. Für eine Einzelperson über 25 Jahren beträgt die Einkommensunterstützung (*income support*) GBP 198.– pro Monat.<sup>80</sup> Aus diesem Betrag müssen prinzipiell sämtliche Lebenskosten, inklusive Elektrizität und individuelle Nebenkosten für die Wohnung, bezahlt werden. (Zusätzlich muss der sogenannte *council tax benefit* eingefordert werden, der zur Begleichung der entsprechenden Steuer dient.<sup>81</sup>) Bezogen wird die Unterstützung wöchentlich bei den zuständigen Sozialbehördenstellen (*Benefit Agencies*<sup>82</sup>), die dem *Department of Social Security (DSS)* unterstehen, und bei den lokalen Sozialämtern, was den *housing benefit* und den *council tax benefit* angeht.<sup>83</sup>

Gesunde Erwachsene ohne Kinder – das gilt für alle *Welfare*-Bezieherinnen – müssen selbst eine Wohnung finden, was bei der chronischen Wohnungsknappheit in London ein schwieriges Unterfangen sein kann. Aus diesem Grund vermittelt übrigens das *Refugee Arrivals Project* seinen KlientInnen vorwiegend Wohnungen ausserhalb der Londoner Agglomeration. Die Mietkosten werden vom Sozialamt übernommen, und zwar bei Einzelpersonen bis zu einem lokal geltenden Maximalniveau (*local reference rent*<sup>84</sup>) für eine Zweizimmerwohnung (Schlaf- und Wohnzimmer). In London kann der Standard bis zu GBP 600.– reichen, während günstige Zimmer (in Heimen oder bei Privaten) in „billigen“

<sup>79</sup> Quelle: Statistical analysis – January to December 1998, The Refugee Council.

<sup>80</sup> Die Richtsätze für Jugendliche zwischen 18 und 25 liegen etwas tiefer.

<sup>81</sup> Sie variiert je nach Wohnort und beträgt ungefähr GBP 30.–.

<sup>82</sup> In kleineren Stadtkreisen oder Gemeinden sind Sozialhilfe- und Arbeitsamt zusammengeschlossen.

<sup>83</sup> Finanziert wird der *housing benefit* aber ebenfalls über Steuergelder des *DSS*.

<sup>84</sup> Diese Durchschnittsmiete wird vom *rent officer service* in regelmässigen Abständen festgelegt und kann sogar innerhalb eines Stadtkreises je nach Quartier variieren.

Quartieren ab rund GBP 200.– monatlich zu finden sind. Unterkünfte in anderen Städten und Sozialwohnungen sind wesentlich preiswerter.

Einem Ehepaar mit zwei 10jährigen Kindern stehen GBP 546.– an *income support* inklusive Familienzulage zu. Aufgrund der sogenannten *Homelessness Regulations 1996*<sup>85</sup> haben Eltern mit Kindern unter 18 Jahren Anspruch auf öffentlich organisierte Unterbringung. Einer vierköpfigen Familie kann eine Dreizimmerwohnung zugesprochen werden, deren Referenzmiete von GBP 600.– bis über 1000.– monatlich reichen kann. Die Obdachlosengesetzgebung sieht immerhin vor, dass Familien öffentlich (mit)finanzierte Häuser zur Verfügung gestellt werden können.<sup>86</sup> Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die grosse Mehrheit der Asylsuchenden, die *welfare*-berechtigt sind, nach Erledigung der Formalitäten tatsächlich Sozialhilfebeiträge beziehen.<sup>87</sup>

### **Unterstützung von Inland-GesuchstellerInnen (nach dem *National Assistance Act 1948*)**

Etwas komplizierter sieht die Lage von Flüchtlingen aus, die ihr Asylgesuch im Inland stellen oder ein Rekursverfahren eingeleitet haben. Alle hilfsbedürftigen Personen haben zwar grundsätzlich Anrecht auf Leistungen nach dem *National Assistance Act 1948* oder nach dem *Children Act 1989* (Familien), werden aber ausschliesslich mit Dienst- und Sachleistungen (*bed and breakfast*, Einkaufs-Vouchers) nach Ermessen des zuständigen lokalen Sozialdienstes unterstützt. Nur für Kinder werden wie erwähnt in beschränktem Masse Geldbeträge entrichtet. Nach mehreren Aussagen ist die Situation dieser Kategorie von Asylsuchenden je nach zuständiger Behörde und individueller Situation recht unterschiedlich. Falls ein Flüchtling beispielsweise bei Bekannten untergebracht war, kann der Stadtkreis die Hilfe mit der Begründung verweigern, der/die GesuchstellerIn möge weiterhin am selben Ort wohnen. Dabei muss die hilfsbedürftige Person den Nachweis erbringen, dass diese Möglichkeit fortan ausgeschlossen ist. Ein lokales Sozialamt in London kann die Asylsuchenden auch in Pensionen ausserhalb ihres Hoheitsgebiets (z. B. nach Brighton) schicken. Wer ein Unterstützungsangebot ausschlägt, erhält allenfalls einen Verweis, der es ihm verunmöglicht, in einem anderen Stadtkreis Beistand zu suchen. Umgekehrt zeigen sich gewisse Lokalitäten verständnisvoll und ermöglichen beispielsweise Asylsuchenden, die sich in Rekursinstanz befinden, zumindest das Wohnungsgeld weiter zu beziehen, wobei zusätzlich Vouchers für die laufenden Ausgaben gewährt werden. Die Möglichkeit, den *housing benefit* trotz negativem Asylentscheid beizubehalten, besteht praktisch für alle *port applicants*, da diese in der Regel im Besitz einer vorläufigen Aufenthaltsbewilligung sind (*temporary admission*).<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Im Rahmen des *Housing Act 1996*. *In-country applicants* sind von der *Homelessness Legislation* ausgeschlossen, auch wenn sie Familie haben.

<sup>86</sup> Der *Housing Act* von 1996 macht aber die Unterbringung in regulären Sozialwohnungen von einer längeren Wartefrist (2 Jahre) abhängig. Vorher müssen sogenannte temporäre Unterkünfte belegt werden. Darunter ist die Unterbringung sowohl in Pensionen als auch in Häusern, die einer Genossenschaft oder lokalen Behörde gehören, zu verstehen. Begehrt sind „reguläre“ Sozialwohnungen daher, weil sie relativ günstig, in der Regel gut ausgestattet und mit einem grösseren Mieterschutz verbunden sind.

<sup>87</sup> Nach Aussage eines Verantwortlichen liegt die *take up rate*, ähnlich wie für andere SozialhilfebezieherInnen, bei rund 85%.

<sup>88</sup> Da allerdings der *income support* gestrichen wird, der eine Art Schlüssel zu zahlreichen anderen Leistungen für Hilfsbedürftige darstellt, muss die Behörde das Wohnungsgeld im Namen der BezieherInnen wieder beantragen. Aus Unwissenheit oder um die Formalitäten zu erleichtern, verzichten gewisse Asylsuchende in Rekursinstanz auf den *housing benefit*, um gänzlich in das Regime des *National Assistance Act* zu wechseln.

Weiter ist zu beachten, dass für mehrere Kategorien von Asylsuchenden Ausnahmeregelungen bestehen, die ihnen denselben Zugang zur Sozialhilfe wie GrenzgesuchstellerInnen – oder noch weitergehende Leistungen – sichern: Da die Nationalität ausschlaggebender ist als der Aufenthaltsstatus, haben Staatsangehörige aus Ländern, die mit dem U.K. oder der EU Sozialhilfeverträge abgeschlossen haben, spezifische Rechte.<sup>89</sup> Dasselbe gilt für Personen, deren Gesuch vor Februar 1996 erstinstanzlich hängig war, und solche, die aus einem Land stammen, in das sie aufgrund einer Ausnahmesituations-Erklärung (*upheaval declaration*) nicht zurückgeschickt werden können, usw.<sup>90</sup> Obwohl bestimmte Hilfen nicht direkt vom Aufenthaltsstatus abhängig sind, wie beispielsweise einmalige Leistungen des *Social Fund*,<sup>91</sup> ist es Inland-GesuchstellerInnen praktisch unmöglich, diese zu beziehen, weil sie andere Kriterien nicht erfüllen können. Ferner vermuten Beamte des *Home Office*, dass zahlreiche ehemalige Asylsuchende, die sich illegal in Grossbritannien aufhalten, von den Lokalbehörden mangels ausreichender Information weiterhin unterstützt werden.

Infolge der Vielfalt der lokalen Unterstützungspraktiken ist es praktisch unmöglich, sich ein genaues Bild über die soziale Situation der Inland-GesuchstellerInnen zu machen. Da nur Dienst- und Sachleistungen unter variablen Bedingungen erbracht werden, ist es praktisch ausgeschlossen, die Unterstützung in Form von Geldbeträgen zu quantifizieren. Fest steht zumindest, dass nicht alle hilfsbedürftigen Asylsuchenden staatlich unterstützt werden: Nach Angaben von lokalen Behörden wurden im Januar 1999 insgesamt 15'509 Einzelpersonen, 8234 Familien und 1648 Minderjährige – unter dem *National Assistance Act 1948* oder dem *Children Act 1989* – allein in London von lokalen Behörden unterstützt.

Nach offiziellen Schätzungen erhalten gegenwärtig rund weitere 33'000 Asylsuchende bzw. HauptgesuchstellerInnen *welfare*. Zählt man alle HauptbezieherInnen von *Welfare* oder lokalen Hilfeleistungen zusammen und stellt die Summe den rund 85'000 Fällen<sup>92</sup> mit erst- oder zweitinstanzlich laufenden Verfahren gegenüber, so kommt man auf eine Proportion von rund einem Drittel der Asylsuchenden, die keine staatliche Hilfe erhalten. Ich möchte aber unterstreichen, dass es sich hier um eine grobe Schätzung handelt, die eher hypothetischen als statistischen Charakter hat. Es ist nämlich ausserordentlich schwierig, die Angaben der verschiedenen Behördenstellen (*local authorities, benefits agencies, IND*) zu vergleichen, die ihre Informationen nach unterschiedlichen Kriterien (Dossiers oder Einzelpersonen) und Zeitpunkten erheben. Wie viele Asylsuchende ohne öffentliche Hilfe ihre Lebenskosten aus Erwerbseinkünften decken können oder möglicherweise von Bekannten unterstützt werden, bleibt offen. An dieser Stelle sei auch erneut betont, dass die erwähnten Zahlen Flüchtlinge unter *ELR* – beispielsweise die staatlich zugelassenen Flüchtlinge aus Kosovo oder früher aus Bosnien – nicht berücksichtigen.

<sup>89</sup> Darunter beispielsweise die EWR-Staaten, Algerien, Bulgarien, CSSR, Marokko, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tunesien, Türkei, Ungarn. Beispielsweise wird die *Homelessness Legislation* auf BürgerInnen aus Staaten, welche das Europäische Fürsorgeabkommen unterschrieben haben, angewendet.

<sup>90</sup> Allerdings muss der Antrag innerhalb von drei Monaten nach der Erklärung eingereicht werden.

<sup>91</sup> Beim *Social Fund* sind beispielsweise einmalige Beiträge für die Niederlassung (*community care grants*) in einem bestimmten Quartier zu beziehen.

<sup>92</sup> Diese Zahl umfasst rund 64'000 pendente Anträge (ohne Familienmitglieder) in erster und 20'000 in zweiter Instanz, das heisst rund 84'000 Dossiers (Dezember 1998). (Im April 1999 liegen die erstinstanzlichen Pendenzen bereits bei 74'000.) Demgegenüber erhalten rund 58'000 AntragstellerInnen (33'000 *Welfare*-Dossiers, 15'000 alleinstehende Erwachsene, 8230 Familien, 1650 Minderjährige) staatliche Unterstützung.

Bezüglich der **sozialen Betreuung** der Flüchtlinge ist zu bemerken, dass das öffentliche Fürsorgesystem sowie die lokalen Sozialämter über zahlreiche Beratungsdienste verfügen, die auch Asylsuchende, welche nicht *welfare*-berechtigt sind, beanspruchen können. Diese Stellen informieren über die erforderlichen Formalitäten zur Beantragung von Sozialleistungen oder Arbeitsbewilligungen, über den Zugang zum Gesundheitsdienst und zu Wohlfahrtsvereinen. Besonders wichtig ist beispielsweise die Wohnungsberatung, die auch jenen Flüchtlingen zugänglich ist, die keine Wohnungszulagen (*housing benefit*) beziehen. Was die spezifische Situation von Asylsuchenden angeht, so bieten vor allem *NGOs* wie der *Refugee Council*, das *Refugee Arrivals Project*, *Refugee Action* usw. vielfältige Hilfestellungen an (siehe *NGOs*). In London sind ausserdem zahlreiche ImmigrantInnen- und Diasporavereinigungen aktiv, die Einwanderer beraten und gelegentlich auch finanziell unterstützen.

Wohlfahrtsverbände bieten neben Beratung auch Aktivitäten zur **Eingliederung und Weiterbildung** von Asylsuchenden an: beispielsweise Englischkurse, Karriereberatung, Arbeitsberatung. Teilweise werden diese Massnahmen aus öffentlichen Mitteln mitfinanziert (Beiträge von lokalen Behörden, EU-Sozialfonds usw.). Somit stehen nicht nur anerkannten Flüchtlingen, sondern auch Asylsuchenden gewisse Weiterbildungsmöglichkeiten offen, die aber von staatlicher Seite nicht systematisch gefördert werden.

Im Rahmen der obligatorischen Schulpflicht bis zu 16 Jahren besuchen Kinder von Flüchtlingen öffentliche **Schulen**, wo sie übrigens kostenlos Milch und gelegentlich andere Mahlzeiten beziehen können. Die Ausgaben für die Schulkleidung werden allerdings nicht entschädigt. Zugang zu höheren Schulen haben Asylsuchende wie nicht-ansässige StudentInnen nur gegen Bezahlung der vollen Schulkosten.

Alle Asylsuchenden haben nach wie vor freien Zugang zu AllgemeinpraktikerInnen und Spitälern des **nationalen Gesundheitsdiensts** (*National Health Service*). In der Regel wird ankommenden Flüchtlingen empfohlen, sich sobald als möglich bei einem *NHS general practitioner* der näheren Umgebung registrieren zu lassen. Falls gewisse Kriterien erfüllt werden, besteht ferner ein Recht auf zahnärztliche Behandlung, Medikamente und Brillengläser oder Linsen. Die Berechtigung auf *income support* oder, für Asylsuchende, die keine *Welfare*-Leistungen beziehen, eine Bescheinigung (*exemption certificate HCI*) der zuständigen Behörde (*Health Benefits Division*) befreit von der Bezahlung eines Selbstbehalts. Nur Personen, die ihr Asylgesuch an der Grenze einreichen, werden bei der Ankunft einer obligatorischen medizinischen Untersuchung mit TB-Test und Radiographie unterzogen.

## 5.5 Die vorgesehene Asylreform

In einem Punkt sind sich sowohl die Behörden als auch Flüchtlingsorganisationen weitgehend einig, nämlich darin, dass die gegenwärtige Situation chaotisch, unfair und finanziell aufwendig ist.<sup>93</sup> Das Innenministerium hat deshalb eine umfassende Reformstrategie für die Aufnahme von Flüchtlingen ausgearbeitet. Der Strategieplan „*White Paper*“ wurde am 27.

<sup>93</sup> Bezüglich der Unterstützung von Asylsuchenden hält die Regierung fest: „The system which the Government inherited was a shambles which places unplanned burdens on local authority social services departments“ (Quelle: *Asylum Seekers Support*, S. 5).

Juli 1998 unter dem Titel „*Fairer, Faster And Firmer – A Modern Approach To Immigration And Asylum*“ veröffentlicht.<sup>94</sup> Die Änderungsvorschläge beziehen sich auf zahlreiche Fragen hinsichtlich der Einreise, des Asyl- und Rekursverfahrens sowie der Unterstützung von Asylsuchenden. Gerade diesem letzten Aspekt wurde besonderes Gewicht geschenkt.<sup>95</sup>

Nach der neuen Regelung sollen – voraussichtlich ab April 2000 – progressiv alle Asylsuchenden gleichermassen vom Zugang zu *welfare* ausgeschlossen werden, mit Ausnahme von alten oder behinderten Menschen sowie von Kindern (*Children Act 1989*)<sup>96</sup> und unbegleiteten Minderjährigen. Fortan wird eine neue Institution, das *Asylum Support Directorate*,<sup>97</sup> für die Versorgung von hilfsbedürftigen Asylsuchenden zuständig sein. Der Antrag auf Unterstützung kann gleich mit dem Asylgesuch oder danach eingereicht werden. Die Dienststelle wird abklären, ob lediglich eine Grundunterstützung geleistet werden kann, falls Verwandte oder Bekannte den/die GesuchstellerIn aufnehmen, oder ob eine Unterkunft zur Verfügung gestellt werden soll. Im zweiten Fall werden die Asylsuchenden in eigens zu diesem Zweck bereitgestellte Bleiben (Pensionen, Heime, Wohnungen) im ganzen Land geschickt.

Die Grundunterstützung soll im Umfang von 70% des *income support*,<sup>98</sup> aber ausschliesslich in Form von Sach- oder Dienstleistungen erfolgen (Supermarkt-Vouchers oder Verpflegung) und nur ein Taschengeld (von GBP 30.–/Monat) umfassen. Falls keine alternative Unterstützung möglich ist, wird die öffentliche Versorgung für die ganze Dauer des Asyl- und allfälligen Rekursverfahrens vorgesehen. Ab April 2001 soll die Verfahrensdauer in erster Instanz auf zwei Monate, in zweiter Instanz auf weitere 4 Monate verkürzt werden.<sup>99</sup> Während einer Übergangszeit werden voraussichtlich für einen Teil der Asylsuchenden die gegenwärtigen Unterstützungsmodalitäten beibehalten.

Der *Refugee Council* hat eine ausführliche Stellungnahme zu dem Reformprojekt publiziert.<sup>100</sup> Er spricht sich für eine generelle Wiederherstellung der ehemaligen Unterstützungsmodalitäten (vor 1996) sowie eine Beschleunigung der Behandlung der Verfahren aus und macht auf die organisatorischen Schwierigkeiten und anderen Nachteile aufmerksam, die eine Verteilung der Asylsuchenden über das ganze Land hinweg mit sich bringe, vor allem das Fehlen von Rechtsberatungsdiensten, das sich auf eine wirksame und zeitsparende Abwicklung der Verfahren negativ auswirken werde (ferner mangelnde Unterstützung durch Diasporavereinigungen, Ablehnung der Bevölkerung usw.). Ausserdem wird betont, dass die vorgeschlagene Reform insgesamt teurer ausfallen werde als die Regelung vor 1996. Dieser Argumentation entgegnet die Regierung, dass die Barleistungen

---

<sup>94</sup> Übliche Reformetappen: *Green Paper* in der Konsultationsphase (in diesem Fall übergangen), *White Paper* (Regierungsvorschlag), *Bill* (Gesetzesentwurf). Voraussichtlich sollte Ende Mai oder Anfang Juni 1999 die Diskussion in der unteren Kammer (*House of Commons*) abgeschlossen werden.

<sup>95</sup> Siehe Gesetzesentwurf (*Immigration and Asylum Bill*), den Bericht „*Asylum Seekers Support – An information document setting out proposals for the new support scheme for asylum seekers in genuine need and inviting expressions of interest from potential support providers*“ und das dazugehörige „*Process manual*“ des *Immigration and Nationality Directorate, Home Office, March 1999*.

<sup>96</sup> Dieses Gesetz gilt für alle Kinder, wobei der Aufenthaltsstatus irrelevant ist.

<sup>97</sup> Institutionell gehört sie zum *Immigration and Naturalisation Directorate (Home Office)* und wird der *Asylum Seekers Support Agency* übergeordnet, die für die Leistungserbringung zuständig ist.

<sup>98</sup> Das heisst GBP 35.25 wöchentlich für Erwachsene ab 25, bzw. 55.30 für Paare und 11.75 für Kinder unter 16 Jahren. Quelle: *Asylum Seekers Support*, S. 16.

<sup>99</sup> Sie lag bei durchschnittlich 20 Monaten im Januar 1999.

<sup>100</sup> *Briefing on the Government's new Immigration & Asylum Bill, March 1999*; <http://www.refugeecouncil.org.uk>

einen starken Pullfaktor für potentielle MigrantInnen darstellten.<sup>101</sup>

## 5.6 Erwerbstätigkeit

Für alle Asylsuchenden gilt während der ersten sechs Aufenthaltsmonate ein Arbeitsverbot. Danach kann beim *Home Office* eine Arbeitsbewilligung beantragt werden, die nach mehreren Aussagen in der Regel gewährt wird, selbst wenn bereits ein negativer Asylentscheid vorliegt. Die Erlaubnis bezieht sich nicht auf eine bestimmte Beschäftigung, sondern gilt generell so lange, bis ein Asylantrag letztinstanzlich abgelehnt wird. Allerdings wird die Bewilligung in der Regel nur dem Hauptgesuchsteller, nicht aber der Partnerin oder erwachsenen Kindern derselben Familie erteilt. Nach Angaben eines Vertreters des *Home Office* beantragt die Mehrheit der Asylsuchenden eine Arbeitserlaubnis.

Es gibt kaum zuverlässige Statistiken über die Erwerbsbeteiligung von Asylsuchenden. Eine Studie des *Home Office* von Dezember 1997 ergibt, dass rund 75% der anerkannten Flüchtlinge und Asylsuchenden nach zwei Jahren arbeitslos sind.<sup>102</sup> Seit Anfang 1997 sind ArbeitgeberInnen verpflichtet, bei Neueinstellungen den Aufenthaltsstatus der KandidatInnen zu überprüfen.<sup>103</sup> Flüchtlingsorganisationen sind der Meinung, dass diese Vorkehrungen den Zugang von MigrantInnen zum Arbeitsmarkt generell erschweren, da sie verschiedene Abklärungen erfordern. NGOs empfehlen deshalb Flüchtlingen, jeweils vorsorglich ein Gesuch auf Arbeitsbewilligung zu stellen. Mehrere GesprächspartnerInnen vertreten die Ansicht, dass undeklarierte Erwerbstätigkeit in bestimmten Branchen (Reinigung, Taxi usw.) relativ verbreitet sei.

Da Asylsuchende im Prinzip nicht verpflichtet sind, einer beruflichen Betätigung nachzugehen, beziehen sie, sofern sie leistungsberechtigt sind, Einkommensbeiträge (*income support*) und nicht Arbeitslosengelder (*jobseekers allowance*), auch wenn sie im Besitz einer Arbeitserlaubnis sind. Die beiden Unterstützungsformen sind im Umfang praktisch identisch.

## 5.7 Nicht-staatliche Organisationen

Die wichtigste Wohlfahrtsorganisation im Asylbereich ist der mehrfach erwähnte **Refugee Council**, der neben der rechtlichen Beratung in Verfahrensfragen viele weitere Bereiche abdeckt: Weiterbildung, Karriereberatung, *Drop-in*, Betreuung von Jugendlichen und älteren Asylsuchenden, politische Sensibilisierung und Vermittlung von Informationen über Sozialhilfe und Herkunftsländer, Publikation von Zeitschriften, Forschungsarbeiten usw. Die Organisation unterstützt ausserdem den Aufbau zahlreicher nationaler oder ethnischer **Immigranten- und Flüchtlingsvereinigungen** (*refugee community organisations*) durch Vermittlung von Know-how in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit, Buchführung, Fund Raising usw. Der *Refugee Council* beschäftigt ein Team mit rund 150 Fachleuten (Vollzeitstellen) und weiteren 100 freiwilligen MitarbeiterInnen. Die Gesamtausgaben betragen 1998 rund GBP 1'770'000.–. Ungefähr 50% der Einkünfte stammen aus Subventionen der lokalen Behörden und der Regierung.

<sup>101</sup> „The Government considers, however, that cash benefits represent a strong pull-factor and an encouragement to those who seek to come to this country to claim asylum in order to improve their economic well-being“ (*Asylum Seekers Support*, S. 17).

<sup>102</sup> A Report for Refugee Action (MBA, December 1997).

<sup>103</sup> Sektion 8 des *Asylum & Immigration Act 1996* (*restrictions on employment*).

Eingangs wurde bereits auf die Tätigkeiten des *Refugee Arrivals Project* hingewiesen, das eine ausgesprochen wichtige Rolle bei der Aufnahme und anfänglichen Betreuung von hilfsbedürftigen Hafen-GesuchstellerInnen spielt. Obwohl das *RAP* eng mit dem *IND* zusammenarbeitet und zu 80% von der Regierung subventioniert wird, ist es eine eigenständige Organisation, die von zahlreichen Wohlfahrtsvereinigungen mitgetragen wird.

Ferner zu erwähnen sind *Refugee Action* und zahlreiche internationale Organisationen (*Amnesty International*, Rotes Kreuz), die ebenfalls im Asylbereich tätig sind. Mehrere Vereinigungen bieten vor allem rechtliche Beratungsdienste an: *Immigration Advisory Service*, *Joint Council for the Welfare of Immigrants*, *Refugee Legal Centre*.

## 5.8 Finanzierung

Bis zu den Gesetzesänderungen von 1996 wurde die Unterstützung der Asylsuchenden weitgehend über das öffentliche *welfare*-System abgewickelt, das aus Steuergeldern finanziert wird. Seither sind die lokalen Behörden für die Betreuung eines Teils der Asylsuchenden verantwortlich, was vor allem in gewissen Stadtkreisen Londons zu massiven Schwierigkeiten geführt hat, da sie auf diese Aufgabe kaum vorbereitet waren. Obwohl ein Teil der anfallenden Kosten von der Regierung übernommen wird, decken die Entschädigungen besonders Aufwendungen für Familien mit Kindern nur sehr beschränkt ab. Nach groben Schätzungen wurden im vergangenen Jahr ungefähr GBP 350.– an Fürsorgekosten (ohne administrative Arbeit, Löhne, Asylverfahren) ausgegeben.<sup>104</sup>

\*\*\*

Bis 1996 war der Aufenthaltsstatus sozialrechtlich weitgehend irrelevant, so dass Asylsuchende identische beziehungsweise ähnliche *Welfare*-Leistungen wie andere SozialhilfeempfängerInnen beziehen konnten. Dazu gehört die Bezahlung der Miete sowie eine Grundunterstützung für laufende Lebenshaltungskosten. Diese Regelung besteht inzwischen prinzipiell nur noch für Flüchtlinge, die ihr Asylgesuch an der Grenze eingeben (50%) und bei denen kein negativer Entscheid vorliegt. Alle übrigen Asylsuchenden müssen sich an die Sozialämter der lokalen Behörden wenden, die aufgrund des *National Assistance Act* von 1948 verpflichtet sind, mittellosen Personen Leistungen zur Existenzsicherung, jedoch ohne Abgabe von Geldbeträgen zu gewähren.

Da sich die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge in London aufhält, sind zahlreiche Londoner Stadtkreise von dieser neuen Aufgabe offensichtlich überfordert. Angesichts der daraus resultierenden chaotischen und ungleichen Verhältnisse hat die Regierung letztes Jahr eine umfassende Reform des Aufnahmeregimes vorgeschlagen, welche die Verantwortung für die Betreuung aller hilfsbedürftigen Asylsuchenden gleichermassen dem Innenministerium übertragen soll. Das Projekt sieht vor, die Unterstützung von Asylsuchenden ähnlich wie in anderen europäischen Staaten aus der öffentlichen Sozialhilfe für Einheimische herauszulösen. Die Leitung soll einem eigens zu diesem Zweck geschaffenen Dienst des Innenministeriums übertragen werden.

Als Folge der (ehemaligen) sozialrechtlichen Integration von Asylsuchenden im *welfare*-System haben sich bisher kaum staatliche Dienste auf Hilfestellungen für diese

---

<sup>104</sup> Es sei daran erinnert, dass die Flüchtlinge aus Kosovo unter *ELR* in diese Berechnungen nicht einbezogen sind.

Personenkategorie spezialisiert. Flüchtlingsorganisationen und Diasporaverinigungen spielen hingegen – sowohl für Asylsuchende als auch für anerkannte Flüchtlinge – eine wichtige Vermittlerrolle hinsichtlich der sozialen oder materiellen Unterstützung (Zugang zu öffentlichen Diensten, Nothilfe) und lokalen Eingliederung (Wohnen, Weiterbildung). Erwähnenswert ist auch die Tatsache, dass Kriegsflüchtlinge aus Bosnien humanitäre Aufenthaltbewilligungen (*ELR*) erhielten und nur in Ausnahmefällen in das Herkunftsland zurückreisten. Ähnlich zeichnet sich gegenwärtig die Situation von staatlich zugelassenen Flüchtlingen aus Kosovo ab.

## United Kingdom — asylum seeker status — single person — date : May 1999

### Regular monthly benefits only for port of entry applicants (without negative asylum decision):

benefit	type	modality	duration	amounts	granted by	financed by	financing	notes
house rent communal costs	cash	variable according to house rent (paid to the tenant or landlord)	in principle only until a negative decision on the asylum case is taken <sup>1</sup>	housing benefit for a flat with maximum 2 rooms	local authority (electricity, water not covered by housing benefit)	Department of Social Security (DSS)	real costs of house rent (maximum cost according to area)	↘ This table is only valid for port of entry applicants eligible for welfare benefits. 100% of housing benefits for residents; 90% of income support; <sup>2</sup> homelessness legislation
social housing provided <sup>3</sup>	service	id.	id.	maximum determined by local reference rent, e.g. GBP 500 / CHF 1500	local authority	id.	id.	homelessness legislation
health insurance/social security contribution	service	free access to National Health Service (NHS)	during whole presence in U.K.		NHS	Department of Health		
clothes	cash	<b>income support:</b> person aged over 25 GBP 46.30/week (youth between 18 and 25: GBP 37); i.s. gives access to various other services (legal assistance, NHS, further education)	until negative decision taken	✓	Benefits Agency (Social Security Department)	DSS		Electricity, water is paid out of income support, not out of housing benefit, except from communal costs (light, electricity) in housing centres or hotels.
food	id.		id.	✓		id.		
hygiene, other	id.		id.	✓		id.		
pocket money	id.		id.	✓		id.		
transport	id.		id.	✓		id.		
legal assistance: <sup>4</sup> legal aid	service (cash)		during whole presence in U.K.	∑ GBP 199 / CHF 601		Lord Chancellor's Department	lawyers, NGOs	
care/social information: mostly informal	service	no state-organised specific care	id.		local councils, NGOs (RC), charity groups, communities, further education college	local councils, NGOs, charity groups, communities, government	Many NGOs are partly subsidised by local councils and government.	Refugee Council, World University, The Refugee Training Partnership, etc. EU funds for training.
integration programs: English, employment	service	id./informal	id.					

<sup>1</sup> There are numerous exceptions to this rule: for most port applicants (with temporary admission), for nationals of countries signatories of social agreements with the EU or the U.K., for cases pending in first instance before 1996, etc.

<sup>2</sup> The council tax benefit has to be claimed at the social service of the local authority and serves to pay the council tax.

<sup>3</sup> A room or flat is only provided for people in priority need (disabled, old people) under the homelessness legislation.

<sup>4</sup> General legal aid is meant. (It also covers assistance concerning the asylum processing, except from legal aid for representation at an asylum appeal hearing.)

## United Kingdom — asylum seeker status — family — date : April 1999

### Regular monthly benefits for port of entry applicants (without negative asylum decision):

benefit	type	modality	duration	amounts		granted by	financed by	financing	notes
				housing benefit for a flat with max. 3 rooms	maximum determined by local reference rent, e.g. GBP 300/1000				
house rent communal costs	Cash or service. Temporary social housing must be provided for families. <sup>1</sup>	variable according to house rent	until a negative decision on the asylum case is taken	✓		local authority (electricity, water not covered by housing benefit)	Department of Social Security (DSS)	real costs of house rent (maximum cost according to area)	↘ This table is only valid for port of entry applicants eligible for welfare benefits, homelessness legislation (social housing). <sup>2</sup>
health insurance/social security contribution	service	free access to NHS	during whole presence in U.K.			National Health Service (NHS)	Department of Health		
clothes	cash	<b>income support:</b> couple aged over 18 GBP 73/week + 2 x GBP 20.20 per child up to 11 + family premium GBP 13.90 = GBP 127/week (x 4,3 = GBP 546); income support for adults 90%, kids 100%.	until negative decision taken	✓		Benefits Agency (Social Security Department)	DSS		Electricity, water is paid out of income support, not out of housing benefit, except from communal costs (light, electricity) in housing centres or hotels.
food	id.		id.	✓			id.		
hygiene, other	id.		id.	✓			id.		
pocket money	id.		id.	✓			id.		
transport	id.		id.	✓			id.		
legal assistance: <sup>3</sup> legal aid	service (cash)		during whole presence in U.K.				Lord Chancellor's Department	lawyers, NGOs	
care/social information: mostly informal	service	no state organised specific care	id.			local councils, NGOs (RC), charity groups, communities, further education colleges	local councils, NGOs, charity groups, communities	Many NGOs are partly subsidised by local councils or government.	Refugee Council, World University, The Refugee Training Partnership, etc. EU funds for training.
integration programs: informal	service	id./informal	id.						

<sup>1</sup> Families with children belong to the categories of persons in priority need under homelessness legislation.

<sup>2</sup> The council tax benefit has to be claimed at the social service of the local authority and serves to pay the council tax. All residents in an area are eligible to council tax.

<sup>3</sup> General legal aid is meant. (It also covers assistance concerning the asylum processing, except from legal aid for representation at an asylum appeal hearing.)



## 6 Italien

### 6.1 Hintergrund

Zum Verständnis der italienischen Situation drängt sich ein Hinweis auf die jüngste Entwicklung im Asylbereich auf. Bis vor kurzer Zeit kannte Italien kaum spezifische Aufnahmestrukturen für Flüchtlinge, was sich vorwiegend dadurch erklären lässt, dass nur wenige MigrantInnen in Italien Asylgesuche einreichten. Nach italienischem Recht blieb der Flüchtlingsstatus nach Genfer Konvention bis 1989 aufgrund des geographischen Vorbehalts europäischen Asylsuchenden vorbehalten. Flüchtlinge aus anderen Ländern wurden direkt vom UNHCR betreut und meist in andere Aufnahmeländer (nach Übersee) weitervermittelt, wie übrigens auch zahlreiche europäische Asylsuchende. Teilweise wird Italien auch heute noch als Transitland betrachtet, und die Auffassung, dass das ehemalige Auswanderungsland zum Einwanderungsland geworden sei, bleibt umstritten, obwohl seit der Verabschiedung der *legge Martelli* (Nr. 39) im Februar 1990 die Grundlagen für eine Regelung der Arbeitsimmigration gelegt sind.

Dieses Gesetz, das sowohl die Arbeits- als auch die Asylummigration umfasste, ist im März 1998 durch ein neues Einwanderungsgesetz ersetzt worden, welches die reguläre Einwanderung von „Nicht-EU-Angehörigen“ sowie die vorläufigen Aufnahme aus humanitären Gründen – im Fall von Konflikten, Naturkatastrophen oder anderen gravierenden Ereignissen – erleichtert und gleichzeitig eine gezielte Bekämpfung der illegalen Einwanderung bezweckt. Gegenwärtig noch zur Debatte steht ein neues Asylgesetz, das voraussichtlich im Herbst 1998 verabschiedet wird.<sup>1</sup> Bis dahin bleiben im Asylbereich die generellen Richtlinien der *legge Martelli* (§ 1) und ergänzende Regierungsdekrete der letzten Jahre in Kraft. Dementsprechend wird in der folgenden Darstellung, neben vereinzelt Hinweisen auf die vorgesehenen Änderungen, ausschliesslich die gegenwärtige Rechtslage und Praxis berücksichtigt.

1997 hatte Italien lediglich 1700 Asylanträge zu verzeichnen. In den vergangenen Monaten haben aber die wachsenden Krisen in Kurdistan und Kosovo sowie die Anwendung des Dublin-Abkommens zu einer massiven Zunahme der Asylgesuche geführt, welche die im Umbruch stehenden Aufnahmestrukturen auf eine harte Probe stellt.<sup>2</sup> Nach aktuellen Angaben des Innenministeriums sind bis Ende Oktober rund 5000 Gesuche eingegangen. Die jüngsten Entwicklungen bewirken unter anderem eine Verlängerung der durchschnittlichen Verfahrensdauer. Es ist ausserdem mit einem Rückgang der bisher hohen Anerkennungsquoten zu rechnen.

---

<sup>1</sup> Die zwei ersten Artikel des Gesetzes wurden Ende Juli 1998 in einer der Parlamentskammern akzeptiert, aber die Senatsdiskussion musste wegen unzureichender Präsenz auf September verschoben werden. Mehrere Beobachter äussern die Befürchtung, dass die auf den Herbst angesetzte Diskussion des umstrittenen Steuergesetzes die Asyldebatte erneut „verdrängen“ könnte.

<sup>2</sup> In geringerer Masse hat möglicherweise auch die Umsetzung der neuen Immigrationsregelungen (ab Juli) zu diesem Anstieg beigetragen. Bis Ende Jahr wird mit 6000 Asylgesuchen gerechnet, was einer drei- bis vierfachen Zunahme im Vergleich zu den Vorjahren entspricht.

## 6.2 Aufenthaltstitel

Flüchtlinge, die von der Grenzpolizei zugelassen werden oder sich bei der Polizeibehörde der Provinz (*questura*) melden, erhalten eine provisorische Aufenthaltsbewilligung (*permesso di soggiorno*) mit einem Hinweis auf die Dublin-Konvention. Die Bescheinigung wird falls notwendig nach einem Monat verlängert und ermöglicht es, einen Antrag auf finanzielle Unterstützung zu stellen. Sobald das Innenministerium die Zuständigkeit Italiens für die Prüfung des Gesuchs bestätigt hat, wird ein Aufenthaltsausweis mit dem Vermerk Asylgesuch (*richiesta di asilo*) auf jeweils drei Monate ausgestellt.

Nach Aussagen mehrerer InformantInnen ist die Situation von Asylsuchenden im Rekursverfahren ausgesprochen prekär, da die Flüchtlinge nach erstinstanzlicher Ablehnung des Antrags ihren Aufenthaltsausweis abgeben müssen. Lediglich im Besitz einer Rekursbescheinigung, verlieren sie somit alle sozialen Rechte (Unterkunft, Sonderleistungen), obwohl ihre Präsenz faktisch toleriert wird und die Rekurszeit unter Umständen Jahre betragen kann.

Ab 1992 wurden mehrere Sondergesetze sowie Regierungsdekrete erlassen, welche den **humanitären Status** reglementierten und mit jeweils unterschiedlichen Rechten verbanden.<sup>3</sup> Den weitaus grössten betroffenen Personenkreis stellten nach Ausbruch des Kriegs die rund 80'000 Flüchtlinge (*sfollati*) aus dem ehemaligen Jugoslawien dar. Im Vergleich zu (anderen) Asylsuchenden wurden diese Personen sozial- und arbeitsrechtlich bessergestellt und reichten daher nur in Ausnahmefällen Asylanträge ein. Diese Sonderregelung ist Mitte 1997 offiziell erloschen, wobei den Flüchtlingen aber die Möglichkeit geboten wurde, eine reguläre Aufenthaltsbewilligung zu beantragen. Rund 50'000 Personen haben davon Gebrauch gemacht, während zahlreiche andere Italien inzwischen verlassen haben. Die progressive Integration von Bürgerkriegsflüchtlingen wurde ferner dadurch erleichtert, dass sie im Unterschied zu AsylbewerberInnen keinem Arbeitsverbot unterstanden.

Ein Aufenthaltsrecht aus humanitären Gründen wurde auch zahlreichen somalischen, albanischen (*protezione temporanea*) und kurdischen Flüchtlingen gewährt, allerdings ohne Unterstützungsleistungen. Dieser Status ist in vielen Fällen weiterhin gültig.

In der Vergangenheit wurden wiederholt Amnestien (*sanatorie*) ausgesprochen, die sowohl Asylsuchenden als auch illegal anwesenden Personen prinzipiell ermöglichten, ihre Situation zu regularisieren. In vielen Fällen war eine regelmässige Beschäftigung Voraussetzung für den Erhalt einer Bewilligung, oft konnten aber auch Arbeitssuchende ihren Aufenthalt (vorläufig) legalisieren.

## 6.3 Aufnahme

Aus der italienischen Verfassung wird der Grundsatz abgeleitet, dass der Staat mittellose

---

<sup>3</sup> Bis zur Verabschiedung des neuen Immigrationsgesetzes war eine gesetzliche Grundlage notwendig, wenn die Aufenthaltsregelung mit einer finanziellen Unterstützung verbunden war, wie beispielsweise im Fall der Ex-Jugoslawen. Das neue Gesetz sieht unter § 8 die Möglichkeit vor, dass der Ministerrat ohne Intervention des Parlaments über ausserordentliche Aufnahmen von Schutzbedürftigen entscheiden kann. Von dieser Möglichkeit ist bisher noch kein Gebrauch gemacht worden.

Personen unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen hat. Nach weiterhin gültiger Gesetzgebung wurde diese Verpflichtung 1977 den Gebietskörperschaften übertragen. Da die vorgesehenen Mittel aber nicht nach der Anzahl der tatsächlich bedürftigen Personen bemessen sind, wird diese Aufgabe von den lokalen Behörden in sehr unterschiedlichem Masse, wenn überhaupt, wahrgenommen. Während in grösseren Städten des Nordens (Mailand, Florenz, Bologna) kommunale Aufnahmestrukturen und beispielsweise auch Sozialwohnungen vorhanden sind, fehlen entsprechende Institutionen im Zentrum und im Süden des Landes, wo die meisten Flüchtlinge leben oder zumindest erstmals eintreffen. Soweit die zuständigen Polizeibehörden benachrichtigt werden, können Asylsuchende ihren Wohnort frei wählen. Erwartungsgemäss sind Konzentrationen vorwiegend in Grossstädten zu beobachten.

Die Lage in **Rom** scheint insofern von besonderem Interesse, als sich nach unterschiedlichen Schätzungen 45% bis 70% der Flüchtlinge in der italienischen Hauptstadt aufhalten. Der Mangel an staatlichen Aufnahmestrukturen wird hier ein Stück weit durch die Angebote einer Vielzahl von privaten Organisationen und karitativen Vereinen wettgemacht, die sich in irgendeiner Weise um bedürftige Menschen kümmern. Besondere Bedeutung kommt in dieser Hinsicht der Caritas zu, die Notschlafstellen betreibt und in Kantinen (mense) Mahlzeiten anbietet. Andere Vereine verteilen an bestimmten Wochentagen Kleider, Hygieneartikel, manchmal Taschengeld und Zigaretten, oder sie bieten die Möglichkeit an, kostenlos eine Dusche zu nehmen. Wer sich gut auskennt, kann auf eine ganze Reihe von Hilfen zurückgreifen, wobei die Inanspruchnahme der meisten Hilfeleistungen zeitlich beschränkt ist (z.B. das Essen in Caritas-Kantinen auf zwei Monate). Die grösste Schwierigkeit für bedürftige AusländerInnen besteht allerdings darin, eine Unterkunft zu finden, da die Wohnungsnot chronisch und die Zahl der Gratisschlafstellen beschränkt ist. Jede Organisation hat ihre eigene Reglementierung, die bestimmte Personenkategorien bevorzugen oder ausschliessen kann. Die Aktivitäten der Hilfswerke werden teilweise von der Stadt mittels Leistungsaufträgen finanziert.

Seit 1993 stellt das **Ufficio Speciale Immigrazione** der Gemeinde Rom Unterkünfte für AusländerInnen mit geregelter Aufenthaltsstatus – ausländische ArbeiterInnen, Studierende, anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende – zur Verfügung. Die mehrheitlich kleinen Gemeinschaftsunterkünfte (20–25 Plätze) werden ausschliesslich von (halb)privaten Organisationen betrieben.<sup>4</sup> Da die Aufnahmekapazität (rund 200 Plätze) beschränkt und die Wartelisten lang sind, werden die GesuchstellerInnen aufgrund eines ausführlichen Gesprächs je nach Dringlichkeit ihres Falles vom *Ufficio* plaziert. Die individuelle Situation ist weit ausschlaggebender als der Aufenthaltsstatus, das heisst Familien, Behinderte und Leute ohne Bezugspersonen werden prioritär behandelt. Der erste Aufenthalt in den Zentren beträgt zwei Monate und kann unter gewissen Bedingungen um weitere zwei Monate, bei Familien bis zu acht Monate, verlängert werden. Ein wichtiger Teil der Betreuung in den Aufnahmestellen besteht darin, die EinwohnerInnen durch verschiedene Massnahmen beim Aufbau einer autonomen Existenz zu unterstützen (Orientierung, Arbeitsuche, Weiterbildung, Kontakte usw.). Neuerdings wird auch versucht, den spezifischen Bedürfnissen von Flüchtlingen mehr

---

<sup>4</sup> Private Vereinigungen können sich auf öffentliche Ausschreibungen hin mit spezifischen Aufnahmekonzepten bewerben. Die Gemeinde Rom wählt die interessantesten Projekte aus und schliesst mit der Trägerschaft einen Leistungsvertrag ab.

Aufmerksamkeit zu schenken und allenfalls in Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingsrat (*Consiglio Italiano per i Rifugiati*) individuelle Lösungen zur Integration von Flüchtlingen zu suchen.

Auch im **Süden des Landes** sind die staatlichen Aufnahmestrukturen unausreichend, obwohl sich in den Regionen Apulien und Sizilien, die von der Immigration besonders betroffen sind,

in letzter Zeit sowohl private als auch staatliche Hilfeinitiativen mehren. Um auf Druck anderer EU-Staaten hin die Durchreise illegaler Einwanderer wirksamer zu bekämpfen, werden Personen ohne gültige Reisedokumente seit Juli 1998 in Administrativzentren aufgefangen und während maximal 30 Tagen festgehalten. Nach Möglichkeit schiebt die Polizei die Leute direkt an den Herkunftsort ab. Die Auffangzentren (Lampedusa, Sizilien, Triest ...) werden vom Innenministerium finanziert und unter teilweise schwierigen Bedingungen in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden oder dem Italienischen Roten Kreuz betrieben. Sobald ein Flüchtling ein Asylgesuch stellt, kann – oder muss – er nach Prüfung seiner Zulassung das Zentrum verlassen.<sup>5</sup> Das neue Asylgesetz sieht für die Zukunft eine getrennte Unterbringung von illegalen Einwanderern einerseits und Asylsuchenden andererseits vor.

#### 6.4 Unterstützungsleistungen

Nach offiziellen Vorgaben des Innenministeriums erhalten Asylsuchende entweder Unterstützungsleistungen von ITL 35'000/Tag während 45 Tagen zugesprochen *oder* werden während zwei bis maximal 4 Monaten in einer Gemeinschaftsunterkunft beherbergt, die Frühstück und Abendessen anbietet. Die Geldleistung (*contributo di prima assistenza*) wird nur auf Anfrage und Nachweis von Bedürftigkeit einmalig abgegeben. Bevor der Betrag am 1. September 1998 an die Lebenshaltungskosten angepasst wurde, betrug er ITL 25'000/Tag. Kinder erhalten identische Beträge wie Erwachsene. Flüchtlingen, die bei Familienmitgliedern oder Freunden wohnen können –, oder bereits in einem Zentrum untergebracht sind – wird die Hilfe verweigert. Da die administrativen Schritte zur Antragstellung relativ umständlich sind und zahlreiche Asylsuchende dabei die Unterstützung eingeweihter Personen benötigen, sieht die Praxis wesentlich vielfältiger aus, als die Reglementierung es erwarten liesse: Im ungünstigsten Fall erhalten die GesuchsstellerInnen überhaupt keine Hilfe, weil sie sich beispielsweise bei den Behörden nicht rechtzeitig melden oder eine Privatadresse von Bekannten angeben, die als vorläufige Unterkunft betrachtet wird. Umgekehrt können bei geschicktem Vorgehen unter Umständen beide Unterstützungsmodalitäten kumuliert werden, wenn etwa der Antrag auf finanzielle Hilfe vor dem Eintritt in eine Gemeinschaftsunterkunft gestellt wird, ohne dass die Heimleitung die Behörden über die spätere Aufnahme (zeitig) informiert.<sup>6</sup> Allerdings ist es unabhängig von der Länge des

---

<sup>5</sup> Flüchtlingsorganisationen hegen die Befürchtung, dass illegale Einwanderer oft gar keine Gelegenheit erhalten, überhaupt ein Asylgesuch einzureichen. Aus diesem Grund führt der Flüchtlingsrat (CIR) mit der finanziellen Unterstützung der Europäischen Kommission gegenwärtig ein Projekt („Asylon“) durch, das auf die Information der Flüchtlinge an Ort und Stelle abzielt. Trotz einer beträchtlichen Zunahme der Gesuche blieb der Anteil der Einreisenden, die um Asyl bitten, bisher relativ gering. Die Kurden stellen offenbar eine Ausnahme dar, während sich zunehmend die Frage stellt, ob die Regierung ihnen eine temporäre Aufnahme gewähren wird.

<sup>6</sup> Der Aufenthalt von Personen, die vom Ufficio Immigrazione in Rom plaziert werden, muss dem Innenministerium mitgeteilt werden. Oft wird Asylsuchenden von Heimverantwortlichen geraten, erst nach dem Bezug der Unterstützungsleistung in ein Zentrum einzutreten.

Verfahrens ausgeschlossen, den Betrag mehrmals zu beziehen.

Nach Angaben des Innenministeriums beantragen ungefähr 90–95% der Flüchtlinge Hilfeleistungen. VertreterInnen aus Behörden (Innenministerium) und Flüchtlingsorganisationen (CIR) gehen allerdings darin einig, dass der Umfang der Unterstützung selbst in günstigen Fällen ungenügend ist, da die Hilfe eine Zeitspanne abdeckt, die wesentlich kürzer ist als gegenwärtig die durchschnittliche Verfahrensdauer. Das neue Asylgesetz sieht daher eine Ausdehnung der Leistungsdauer über das ganze Verfahren hinweg vor. Zukünftig sollen aber vom Innenministerium keine Geldbeträge mehr direkt an Asylsuchende ausbezahlt werden. Vielmehr ist geplant, die Fürsorge gegen Entschädigung den Kommunen zu übertragen, wobei diese verpflichtet werden, die Flüchtlinge materiell zu unterstützen bzw. in Zusammenarbeit mit Hilfswerken oder selbständig Aufnahmemöglichkeiten bereitzustellen.

Abgesehen von der Behandlung im Fall einer Schwangerschaft ist die **medizinische Versorgung** (bisher) ausschliesslich für Notfälle gesichert, wobei die Kosten vom Staat (Gesundheitssystem) übernommen werden. Dazu sei bemerkt, dass bisher selbst ausländische ArbeiterInnen nicht ohne Weiteres in die staatliche Grundversorgung eingebunden werden konnten. Das neue Asylgesetz sieht die Aufnahme der Asylsuchenden ins nationale Gesundheitssystem vor.<sup>7</sup>

Die Kinder von Asylsuchenden sind bis zum 14. Altersjahr schulpflichtig und werden ins öffentliche **Schulsystem** integriert.

Für bedürftige **Bürgerkriegsflüchtlinge** aus dem ehemaligen Jugoslawien wurden höhere Unterstützungsleistungen – ITL 34'000.– pro Tag und Person – eingesetzt als für AsylbewerberInnen, und zwar über die gesamte Dauer ihres Aufenthalts hinweg. Die Beträge wurden aber den HilfeempfängerInnen nicht ausbezahlt, sondern den Kommunen angerechnet, die sich um Unterkunft und Verpflegung der Schutzbedürftigen zu kümmern hatten. Die Unterstützungsleistungen sind erst Mitte 1998 definitiv eingestellt worden. Es ist zu bemerken, dass zahlreiche Bürgerkriegsflüchtlinge bei Verwandten unterkommen konnten oder erwerbstätig waren und daher keine Hilfeleistungen einfordern konnten.

## 6.5 Erwerbstätigkeit

Obwohl für Asylsuchende – im Gegensatz zu schutzbedürftigen Personen mit humanitärer Aufenthaltsbewilligung – ein Arbeitsverbot herrscht, ist es ein offenes Geheimnis, dass viele Flüchtlinge einer undeklarierten Erwerbstätigkeit nachgehen. Diese Situation wird insofern toleriert, als die verantwortlichen Behörden sich durchaus bewusst sind, dass die betreffenden Personen meist auf eigene Einkünfte angewiesen sind. Und tatsächlich bietet die Schattenwirtschaft gerade in jenen Regionen des Zentrums und Südens, welche kaum über Aufnahmestrukturen verfügen, zahlreiche Einstellungsmöglichkeiten für sozialrechtlich

---

<sup>7</sup> Auf dem Papier besteht der Zugang der Asylsuchenden zum Gesundheitssystem bereits, konnte aber in der Praxis nicht umgesetzt werden (Schwierigkeiten bei der Adressregistrierung). Ein grosser Teil der italienischen Bevölkerung verfügt über private Zusatzversicherungen, da zahlreiche Einheimische die Wartezeiten im öffentlichen Gesundheitssystem als sehr lang und die Versorgung als unzureichend betrachten.

benachteiligte Personen wie Asylsuchende oder illegale AufenthaltInnen, und zwar vorwiegend in arbeitsintensiven Branchen wie der Landwirtschaft und dem Dienstleistungssektor. In diesem Zusammenhang wirft ein Artikel von Reyneri die Frage auf, inwiefern die Entwicklung des Schwarzmarkts Grund oder Folge heimlicher Migration ist.<sup>8</sup>

Bei Amnestien ist die Deklaration der Erwerbstätigkeit manchmal Voraussetzung für die Regularisierung des Aufenthaltsstatus, wobei ArbeitgeberInnen oft nicht bereit sind, bestehende Anstellungsverhältnisse zu officialisieren.

## 6.6 Private Organisationen

Auf die Bedeutung von privaten Organisationen wurde in Zusammenhang mit der Aufnahme bereits hingewiesen. Wohlfahrtsverbände, kirchliche und andere Vereinigungen spielen beispielsweise in Rom, wo staatliche Strukturen ungenügend entwickelt sind, subsidiär eine wichtige Rolle. In südlichen Landesteilen fehlen teilweise öffentliche Aufnahmemöglichkeiten vollkommen oder werden jeweils notfallmässig in Schulen oder Kasernen errichtet.

In Belangen des Asylbereichs hat der *Consiglio Italiano per i Rifugiati* (CIR) besondere Bedeutung. Neben der Betätigung in der Öffentlichkeitsarbeit kümmert er sich um juristische und soziale Unterstützung von Asylsuchenden oder anerkannten Flüchtlingen.<sup>9</sup> Die Vorlage für das neue Asylgesetz wurde nach eingehender Beratung mit dem CIR ausgearbeitet. Er ist 1990 auf Initiative des UNHCR hin entstanden. In bestimmten Fällen übernimmt er Teile der Unterkunftskosten für Asylsuchende, die von ihm betreut werden, und bemüht sich gelegentlich auch um die Umsiedlung von Einzelpersonen oder Familien in andere Landesteile, wo vorteilhaftere Aufenthaltsmöglichkeiten bestehen. Finanziert wird der CIR weiterhin vom UNHCR, aus Projekten der Europäischen Kommission, an denen auch italienische Gemeinden beteiligt sind,<sup>10</sup> sowie in bescheidenem Masse durch Mandate des Innenministeriums und durch Spenden (Gewerkschaften, Hilfswerke, Private). Obwohl das UNHCR beabsichtigt, seine Beiträge ab 2001 einzustellen, ist eine generelle Subventionierung des CIR durch die italienische Regierung bisher nicht vorgesehen.

Auch das Hilfswerk der katholischen Kirche, **Caritas**, spielt eine wesentliche Rolle; und zwar eher im Hinblick auf MigrantInnen und bedürftige Personen allgemein als im Besonderen hinsichtlich von Flüchtlingen. Es betreibt Gemeinschaftsunterkünfte, Kantinen für mittellose Personen, ist im Forschungsbereich und in der Öffentlichkeitsarbeit tätig. Ferner wäre eine ganze Reihe anderer nationaler und lokaler Institutionen zu erwähnen, auf deren Tätigkeiten nicht eingegangen wird: Internationaler Sozialdienst, Rotes Kreuz, Zivildienstvereine, Heilsarmee, *Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia*, *Senza Confine*, *Consorzio di Solidarietà*, *Centro Astalli* .... Nach Aussagen mehrerer Informantinnen sind die meisten

---

<sup>8</sup> Nachdem der Autor beide Erklärungsmöglichkeiten beleuchtet hat, tendiert er die erste zu bevorzugen. „The role of the underground economy in irregular migration to Italy: cause or effect?“ in *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 24 Nr. 2 April 1998.

<sup>9</sup> Die beiden Kategorien wurden bisher in Italien weniger unterschiedlich behandelt als in Ländern, wo nur die Integration von anerkannten Flüchtlingen gezielt gefördert wird.

<sup>10</sup> Die Europäische Kommission verlangt prinzipiell, dass die Projekte (zur Beratung, Unterbringung, Arbeitsintegration usw.) von öffentlichen oder privaten Partner/innen (Gemeinden, Hilfswerke usw.) mitfinanziert werden.

humanitären Vereinigungen bemüht, Asylsuchende – ebenso wie andere bedürftige Personen oder anerkannte Flüchtlinge – auf ein individuelles Integrationsziel bzw. eine Regularisierung des Aufenthalts hin zu unterstützen, wenn auch die sozialrechtliche Situation diese Möglichkeiten in vielen Fällen einschränkt.

### 6.7 Finanzierung

Die Geldleistungen werden vom Innenministerium finanziert und über die lokalen Vertretungen in den Regionen (*prefettura*) bezogen. Diese Abwicklung hat sich mehreren Aussagen zufolge als umständlich erwiesen; die Abklärungen bzw. Wartezeiten bis zur Auszahlung dauern oft (zu) lange. Problematisch scheint auch die mangelnde Koordinierung zwischen Zentralstaat und Kommunen, welche im Prinzip für die Bereitstellung von Unterkünften zuständig sind und für entstehende Kosten aufkommen müssen. In der Praxis überlassen gewisse Gebietskörperschaften die Flüchtlingsunterstützung allein der *prefettura*, andere bieten ergänzende Leistungen an. In Mailand beispielsweise wird den Asylsuchenden eine Unterkunft zur Verfügung gestellt, wobei sie verpflichtet sind, von den Geldleistungen des Zentralstaats ITL 6000.– pro Tag für die Unterbringung abzuliefern. Die übrigen ITL 19'000 können für Nahrung, Transport usw. aufgewendet werden. In Kalabrien hat die *prefettura* mit gewissen Gemeinden einen Vertrag zur zentralstaatlichen Finanzierung von Aufnahmezentren abgeschlossen.

Wie erwähnt sieht das neue Asylgesetz vor, dass die Unterstützungsgelder ausschliesslich an die Kommunen gehen sollen, die dann für die Unterbringung und Verpflegung der Asylsuchenden über die ganze Dauer des Verfahrens zuständig sind. Bereits nach diesem Modell wurden die Unterstützungsleistungen für humanitär aufgenommene Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien abgewickelt (ITL 34'000 pro Tag und Person bis 1997). Auch für andere Flüchtlingsgruppen wurden im Auftrage des Ministeriums von Wohlfahrtsverbänden oder Kommunen vorübergehend einzelne Gemeinschaftsunterkünfte betrieben (beispielsweise für AlbanerInnen von März bis Dezember 1997).

\*\*\*

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Sozialhilfe im Asylbereich gegenwärtig in einer Übergangphase steckt und Italien bisher über keine flächendeckende Aufnahmestruktur verfügt, die auf die Situation von Asylsuchenden zugeschnitten wäre. In den nördlichen Grossstädten sind die Infrastrukturen der öffentlichen Fürsorge insgesamt besser ausgebaut, als dies im Zentrum und im Süden der Fall ist, wo teilweise ausschliesslich private Organisationen aktiv sind. Die freie Wohnortswahl führt zwar zu Konzentrationen in gewissen Städten, bleibt aber im Prinzip insofern unbestritten, als die staatliche Hilfe bisher eher subsidiären Charakter hat und zahlreiche Asylsuchende auf Gelegenheitsjobs und die Unterstützung von Bekannten angewiesen bleiben. Obwohl mittellose Asylsuchende eine Finanzhilfe beantragen können, werden von staatlicher Seite nur in Ausnahmefällen, das heisst bei ausgesprochen kurzen Verfahren, genügend Fürsorgeleistungen zur Abdeckung des notwendigen Lebensunterhalts gewährt.

Mit der erstmaligen Einführung eines Asylgesetzes, das voraussichtlich im Februar 1999 in

Kraft treten wird, soll die Unterstützung im Asylbereich weitgehend dezentralisiert werden: Die Regierung wird den Kommunen zukünftig Mittel zur Verfügung stellen, die es ihnen erlauben, die Asylsuchenden über die ganze Dauer des Verfahrens hinweg unterzubringen oder materiell zu unterstützen.

**Italie — 1<sup>re</sup> année — requérant d'asile — personne seule — date : septembre 1998**

*Prestations courantes :*

	type	modalités	durée	montants	fourni par	financé par	mode financement	remarques
loyer charges entretien		En réalité il s'agit d'une sorte de forfait d'accueil = une somme déterminée, correspondant à <b>ITL 35'000/CHF 42 par jour pendant 45 jours</b> , soit une somme totale de ITL 1'575'000/CHF 1894 (soit ITL 131'250/CHF 158 par mois) sur demande.	limitée à 45 jours	✓/↓ (voir 3 <sup>e</sup> case)	↓	↓		
caisse-maladie/sécurité social	service en cas d'urgence				services d'urgence du système de santé (év. aide privée)	Etat	système de santé national	essentiellement traitement en cas d'urgence et d'accouchement
habillement				✓	les préfetures (offices régionaux du Ministère de l'Intérieur)	↓ Ministère de l'Intérieur; d'autres aides sont fournies par des communes/villes et des organisations privées en cash et en nature.	somme forfaitaire par le gouvernement central; autres aides par les communes ou des organisations privées (CIR, Caritas, Croix Rouge, HCR, etc.)	Possibilité de logement par des communes ou des organisations privées de <b>2 à 4</b> mois max., ce qui exclut en principe le versement de la somme d'assistance du ministère.
nourriture				✓				
hygiène, autres	cash			✓				
transport				✓				
argent de poche				✓				
assistance juridique <sup>1</sup>				✓	organisations privées		dons privés, contributions HCR au CIR, volontariat, etc.	Ces services sont offerts sur une base volontaire et selon les possibilités des organisations.
conseils/assistance non-matérielle		services selon possibilités privées						
mesures d'insertion								

<sup>1</sup> Pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure.

**Italie — 1<sup>re</sup> année — requérant d'asile — famille — date : septembre 1998**

*Prestations courantes :*

	type	modalités	durée	montants	fourni par	financé par	mode financement	remarques
loyer charges entretien		En réalité il s'agit d'une sorte de forfait d'accueil =		↕ (voir 3 <sup>e</sup> case)	↓	↓		↓
caisse-maladie/sécurité sociale	service en cas d'urgence	une somme déterminée, correspondant à <b>ITL 140'000 / CHF 168</b>			services d'urgence du système de santé (év. aide privée)	Etat	système de santé national	essentiellement traitement en cas d'urgence et d'accouchement
habillement		<b>pour quatre par jour pendant 45 jours</b> , soit une somme totale de ITL 6'300'000 / CHF 7579	limitée à 45 jours	↕		↓ Ministère de l'Intérieur;		Possibilité de logement par des communes ou des organisations privées <b>de 4 à 8 mois max.</b> , ce qui exclut en principe le versement de la somme d'assistance du ministère.
nourriture				↕ <i>contributo di prima assistenza</i>	les préfectures (offices régionaux du Ministère de l'Intérieur)		somme forfaitaire par le gouvernement central; autres aides par les communes ou des organisations privées (CIR, Caritas, Croix, Rouge, HCR: etc.)	
hygiène, autres				↕				
transport	cash	(soit ITL 525'000 / CHF 632 par mois) sur demande (= forfait/pers. x 4)		↕ moyenne mensuelle par année : <b>ITL 525'000 / CHF 632</b>				
argent de poche								
assistance juridique <sup>2</sup>	services selon possibilités				organisations privées		dons privés, contributions HCR au CIR, volontariat, etc.	Ces services sont offerts sur une base volontaire et selon les possibilités des organisations.
conseils/assistance non-matérielle								
mesures d'insertion								

<sup>2</sup> Pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure.

## 7 Niederlande

Als blühende Handelsnation, die seit der Renaissance für ihre Toleranz Andersdenkenden und Flüchtlingen gegenüber bekannt ist, haben die Niederlande wiederholt grössere Zahlen von Einwanderern aus Europa und anderen Weltteilen aufgenommen. Durch eine relativ liberale Integrations- und Einbürgerungspolitik wurde die Eingliederung zahlreicher Zuwanderer aus den ehemaligen Kolonien und von ArbeitsmigrantInnen aus Mittelmeerländern gefördert. Der Ausländeranteil im dichtest besiedelten europäischen Staat liegt bei ungefähr 4,4%.<sup>11</sup> Ähnlich wie die nordischen Staaten verfügt das Land über einen gut ausgebauten Wohlfahrtsstaat, trotz massgeblicher Reformen in den vergangenen Jahren. Übrigens haben sich die Behörden bei der Ausgestaltung der Fürsorge im Asylbereich nicht selten an skandinavischen Standards orientiert.

Seit Beginn des Jahrzehnts hat die Zahl der Asylsuchenden stark zugenommen, so dass die Niederlande gegenwärtig – nach Deutschland und Grossbritannien (1998) – die höchsten Gesuchszahlen innerhalb Europas registrieren. Eine Gegenüberstellung mit der Bevölkerungszahl (15,4 Mio.) plaziert Holland an zweiter Stelle nach der Schweiz. Im vergangenen Jahr wurden rund 42'000 Asylgesuche eingereicht.

Das Ausländergesetz bildet den legalen Rahmen für den Aufenthalt von Asylsuchenden, wobei Einzelheiten weitgehend auf Verordnungsebene geregelt werden. Seit Ende der 90er Jahre wurde die Aufnahmepraxis mehrmals grundlegend modifiziert.

### 7.1 Aufenthaltsbewilligungen

Der Immigrationsdienst *IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst)* stellt Asylsuchenden für die ganze Dauer des Asylverfahrens ein sogenanntes **w-Dokument** mit Photographie und Fingerabdruck aus, das bei der wöchentlichen Kontrolle in den Aufnahmeeinrichtungen jeweils vorgelegt werden muss.<sup>12</sup>

Zusätzlich zum Konventionsstatus (A) für anerkannte Flüchtlinge und zum humanitären Status (C) für Härtefälle oder Personen, die nicht alle Kriterien des Flüchtlingsstatus erfüllen, wurde 1994 eine temporäre Aufenthaltserlaubnis eingeführt (*v.v.t.v.*<sup>13</sup>), die jeweils für ein Jahr erteilt wird und nach einer Gesamtdauer von drei Jahren zu einer permanenten Bewilligung berechtigt. Für die Erteilung eines temporären Status ist weniger die individuelle Situation der GesuchstellerInnen als die allgemeine Lage im Herkunftsland ausschlaggebend (Afghanistan, Irak, Iran, Ex-Jugoslawien, Somalia). Im Jahre 1997 erhielt erstmals eine grössere Gruppe von Personen unter *v.v.t.v.*, vor allem bosnische Kriegsflüchtlinge, eine permanente Aufenthaltsbewilligung. Inzwischen wird der temporäre Status offenbar seltener erteilt und gelegentlich vor Ablauf der Frist aufgehoben. Im Unterschied zur „vorläufigen Aufnahme“ in

<sup>11</sup> 1996: OCDE Sopemi 1998.

<sup>12</sup> Die *IND*-Datenbank und das Aufnahmeregister der *COA* (siehe unten) sind verknüpft, so dass allfällige Änderungen bezüglich des Verfahrens (*IND*) oder das Verschwinden einer Person (*COA*) wechselseitig registriert werden.

<sup>13</sup> *V.v.t.v.* steht für „*voorwaardelijke vergunning to verblijf*“. Diese Bewilligung löst den ehemaligen *TROO*-Status ab, der für ex-jugoslawische Flüchtlinge geschaffen worden war und eine Umgehung des klassischen Asylverfahrens förderte.

der Schweiz oder der „Duldung“ in Deutschland wird die Integration von Personen mit *v.v.t.v.* bis zu einem gewissen Masse gefördert oder zumindest nicht vermieden, da die Behörden davon ausgehen, dass sich ein grosser Teil der betreffenden Personen definitiv in Holland niederlassen wird.<sup>14</sup>

## 7.2 Aufnahme

Die Aufnahme verläuft gegenwärtig in drei Phasen: Alle eintreffenden Asylsuchenden werden zunächst zur Einvernahme und Registrierung des Gesuchs in eines der drei Empfangszentren (*AC – Aanmeldcentrum*) geschickt, die seit 1995 in der Nähe der belgischen (*Zevenaar*) und deutschen (*Rijsbergen*) Grenze sowie am Flughafen *Schiphol*<sup>15</sup> in Betrieb sind und über eine Aufnahmekapazität von rund 10'000 Plätzen verfügen. Dort wird innerhalb von 24 Stunden über die Zulassung zum Asylverfahren oder eine Ausschaffung bei offensichtlich unbegründeten Gesuchen entschieden. Die überwiegende Mehrheit der GesuchstellerInnen – ungefähr 90% – wird anschliessend in eine sogenannte Untersuchungseinrichtung (*OC – Onderzoeks- en Opvangcentrum*) verlegt. Falls das Verfahren bis dahin nicht abgeschlossen ist, ziehen die Asylsuchenden nach ungefähr drei Monaten in ein Residenzzentrum (*AZC – Asielzoekerscentrum*) um, wo sie dann bis zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung oder einer anstehenden Ausreise verweilen. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in diesen Zentren beträgt 14 Monate, ist aber individuell sehr unterschiedlich.

In den Untersuchungszentren sind Vertretungen des Immigrationsdienstes, der Fremdenpolizei und des Niederländischen Büros für Rechtsbeistand untergebracht, deren MitarbeiterInnen die Flüchtlinge an Ort und Stelle befragen oder beraten.<sup>16</sup> Ferner sind in allen grösseren Aufnahmeeinrichtungen Teams des niederländischen Flüchtlingswerks tätig. (Die Lokalitäten werden von den Immigrationsbehörden und dem Flüchtlingswerk bei der Zentrumsleitung gemietet.)

Während die Empfangsstellen (*AC*) direkt vom Immigrationsdienst *IND* betrieben werden, der auch für die Asylverfahren zuständig ist, stehen alle übrigen Zentren unter der Leitung der *COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers)*. Diese Institution spielt für die Aufnahme und Unterstützung der Asylsuchenden eine zentrale Rolle, so dass es sinnvoll erscheint, sie näher zu beleuchten. Diese autonome Verwaltungseinheit ist – wie übrigens auch der *IND* – dem Justizministerium unterstellt und beschäftigt insgesamt 3250 Personen, wovon rund 250 im Hauptquartier in Den Haag tätig sind. Daneben arbeiten in den Zentren beinahe ebenso viele freiwillige HelferInnen,<sup>17</sup> die meist aus der Nachbarschaft der Aufnahmeeinrichtungen stammen.

Der Auftrag der *COA* wird folgendermassen definiert:

„Aufgabe der *COA* ist es, eine humane, aber einfache Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden in den Niederlanden, trotz fluktuierender Bestände, nach wirtschaftlichen Grundsätzen so zu organisieren, dass

<sup>14</sup> Vgl. zu der Frage A. Böcker & D. Vogel (1997).

<sup>15</sup> Seit 1996.

<sup>16</sup> Die legale Beratung der Asylsuchenden ist in den Niederlanden umfassend. Jedem Flüchtling wird kostenlos Beistand durch einen Juristen gewährt, der sich um das Dossier kümmert und allenfalls bei den Befragungen zugegen ist.

<sup>17</sup> Oft sind diese freiwilligen HelferInnen pensionierte Fachleute, ehemalige LehrerInnen, Kirchenmitglieder usw. Zu bemerken ist, dass unbezahlte Arbeit zu wohltätigen Zwecken in den Niederlanden relativ verbreitet ist.

ihr Empfang und der Aufenthalt sowohl für die Behörden als auch für die Bevölkerung tragbar sind.

1. Erleichtern der Behandlung der Asylverfahren.
2. Erwerbung, Verwaltung und Auflösung von Aufnahmestrukturen.
3. Einweisung (in OCs und AZCs) und Entlassung (in die öffentliche Fürsorge der Gemeinden) von Asylsuchenden und von Flüchtlingen, denen Asyl oder ein anderer Status gewährt wird.
4. Materielle Unterstützung.
5. Koordination der Versorgung, verschiedener Dienstleistungen usw.
6. Informieren und an zuständige Dienste verweisen.
7. Angebot eines Beschäftigungs- oder Weiterbildungsprogramms.
8. Förderung der Akzeptanz von Flüchtlingen in der Bevölkerung.
9. Auszahlung von staatlichen Beiträgen an die Gemeinden.<sup>18</sup>

Ende 1998 waren 16 Untersuchungseinrichtungen (*OC*) mit einer Kapazität von je 300 bis 800 Plätzen und ungefähr 180 Residenzzentren (*AZC*) in Betrieb, wovon das grösste 1300 Personen beherbergt. Zusätzlich werden bei ausserordentlichem „Zustrom“ wie 1998 vorübergehend kleinere Einrichtungen (Pensionen, ehemalige Schulen, Heime usw.) eröffnet. Insgesamt liegt das Aufnahmevermögen gegenwärtig bei rund 49'000 Plätzen. Am 1.1.1999 betreute die *COA* im Ganzen 53'000 Asylsuchende, wovon rund 6000 bei Verwandten oder Bekannten lebten.<sup>19</sup>

Für minderjährige Flüchtlinge stehen spezifische Aufnahmeeinrichtungen zur Verfügung, die eine intensive Betreuung und Beschäftigung der Jugendlichen erlauben. Anders als übliche Zentren ist auch die geschlossene Einrichtung *Ter Apel* konzipiert, die ausschliesslich abgewiesene Asylsuchende aufnimmt, die sich auf die baldige Ausreise vorbereiten müssen (Papierbeschaffung usw.).

Anerkannte Flüchtlinge sowie Personen mit einem humanitären oder TPS-Status (C-Bewilligung oder *v.v.t.v.*) werden in die Fürsorge der (rund 600) Gemeinden entlassen. Im Durchschnitt verbleiben sie allerdings nach Erteilung der Aufenthaltsbewilligung während vier bis fünf Monaten in den Zentren, bis sie mit Hilfe der *COA* eine geeignete Privatwohnung finden. Da vor der Einführung der neuen Aufnahmepolitik 1996 die Asylsuchenden jeweils nach sechs Monaten Aufenthalt auf die Gebietskörperschaften verteilt wurden, sind immer noch rund 7000 Flüchtlinge, die vor der Neuorientierung eintrafen, in Einzelunterkünften der Gemeinden untergebracht.

### 7.3 Unterstützungsleistungen und Unterkunft

Der zweiphasige Aufnahmeprozess – sukzessive Unterbringung in einem *OC*, dann in einem *AZC* – ist (gegenwärtig) eher durch die Asylverfahrenslogistik bestimmt als durch unterschiedliche Fürsorgestandards. Jedenfalls ist der Umfang der Grundunterstützung während beider Aufnahmephasen identisch, mit dem Unterschied, dass in den Untersuchungseinrichtungen (*OC*) üblicherweise Mahlzeiten in Kantinen zubereitet werden, während inzwischen fast alle Residenzzentren den EinwohnerInnen Geldbeträge für die selbständige Zubereitung von Mahlzeiten auszahlen. Dementsprechend werden die neuen Aufnahmestellen nach den Richtlinien der *COA* eher als gruppierte Wohnungen denn als

<sup>18</sup> Freie Übersetzung nach Broschüre (*COA Wijzer, november 1997, S. 9*).

<sup>19</sup> Ein Teil der Aufnahmestellen wird vorläufig von anerkannten Flüchtlingen belegt, die noch keine Wohnung gefunden haben.

Gemeinschaftsunterkünfte konzipiert. Als Beispiel ist das im Bau befindliche AZC de Lier in der Nähe von Den Haag zu nennen: Es verfügt über eine Gesamtkapazität von 360 Plätzen und besteht aus voll eingerichteten 5-Zimmer-Wohnungen – mit gemeinsamem Wohnraum mit TV, Küche, Bad –, die jeweils von 8 Personen geteilt werden. Das Zentrum ist wie die meisten grösseren Aufnahmeeinrichtungen mit Gemeinschaftsanlagen wie Sportplatz, Bibliothek, Krippe, Bastel- und Nähraum, Frauenzentrum ausgestattet.

Die Sozialhilfenormen für Asylsuchende sind vergleichbar mit den Standards für Einheimische bzw. dem Mindestlohn, soweit die Situation beider Kategorien von BezieherInnen überhaupt vergleichbar ist.<sup>20</sup> Für eine Einzelperson liegt der **Unterstützungsrichtsatz** bei NLG 375.– monatlich, inklusive Nahrungsgeld. Mitgerechnet ist ein einmalig ausbezahlter Betrag von NLG 80.– für die Einkleidung zu Beginn des Aufenthalts (auf monatlich NLG 6.– während eines Jahres umgerechnet).<sup>21</sup> Der entsprechende Richtsatz für ein Paar mit zwei zehnjährigen Kindern liegt bei NLG 898.–. Die Normen für die Grundunterstützung ohne Nahrungsgeld, das heisst bei Vollverpflegung in OCs, sind aus den nachfolgenden Tabellen abzulesen. Alle Unterstützungsbeiträge werden auf individuelle Bankkonten überwiesen und können an Bankautomaten ausgelöst werden.

Seit Oktober 1996 wird Asylsuchenden ohne Kinder unter Einwilligung des Immigrationsdienstes bzw. der Fremdenpolizei erlaubt, unter gewissen Bedingungen (Überprüfung der Adresse usw.) **bei Verwandten oder Bekannten** zu wohnen. Die Genehmigung wird von der zuständigen AZC-Leitung erteilt, oft erst nach mehrmonatigem Aufenthalt in einem Residenzzentrum. In diesen Fällen erhalten die betreffenden Personen zusätzlich zur zentrumsintern gewährten Grundunterstützung NLG 430.– monatlich als Beitrag für die Unterbringung. Ferner werden allfällige Transportspesen für die wöchentliche Meldung bei einem nahe gelegenen Aufnahmezentrum vergütet.

In den AZCs werden diverse **Beschäftigungsmöglichkeiten**, Weiterbildungskurse und Eingliederungshilfen angeboten, die unter der Bezeichnung „*dagstructuring*“ laufen. Neben Holländischkursen vermitteln freiwillige Lehrkräfte praktische Informationen über Verhaltensregeln in der holländischen Gesellschaft (öffentlicher Verkehr, Einkaufen, Umgang mit Behörden, Gesetze, Versicherungen usw.). Das *dagstructuring*-Programm ist in Zusammenarbeit mit dem holländischen Flüchtlingswerk von Fachpersonen entworfen worden; die Umsetzung baut aber weitgehend auf dem Engagement freiwilliger KursleiterInnen auf. Das Programm bezweckt einerseits eine reibungslose Anpassung der Flüchtlinge an den holländischen Alltag und die Erhaltung der individuellen Handlungskompetenzen; andererseits wird eine gezielte Vorbereitung auf eine mögliche Heimkehr in das Herkunftsland gefördert. Zahlreiche Zentren verfügen über ein internes Rückkehrbüro, das Informationen über Herkunftsländer und Rückkehrhilfen anbietet. Vielfach steht den BewohnerInnen der Residenzzentren ausserdem die Möglichkeit offen, nach Abklärung individueller Fähigkeiten und Interessen Weiterbildungskurse (Sprachen, Informatik usw.) ausserhalb der Residenzzentren zu besuchen, für welche die COA die Kosten

---

<sup>20</sup> Einheimische SozialhilfeempfängerInnen erhalten zwar höhere Barbeträge, müssen aber Kosten übernehmen, die bei Asylsuchenden nicht anfallen (Steuern, Miet-, Elektrizitäts-, Wasserkosten usw.).

<sup>21</sup> Der Gesamtbetrag setzt sich also folgendermassen zusammen NLG 86.– pro Woche mal 4,3 (pro Monat), plus NLG 6.–.

teilweise oder vollständig übernimmt.<sup>22</sup>

Die Asylsuchenden können nach Absprache mit der Zentrumsleitung kleinere Arbeiten (Basteln, technische Reparaturen, Reinigung) gegen eine Entschädigung von NLG 1.– pro Stunde und bis zu maximal NLG 25.– pro Woche übernehmen.

Alle Ankömmlinge werden nach ihrer Ankunft einem TB-Test und einer allgemeinen medizinischen Untersuchung unterzogen. Die **medizinische Versorgung** von Asylsuchenden wird mit Hilfe einer allgemeinen Krankenversicherung gewährleistet. Von der für Einheimische üblichen Deckung ausgenommen sind Geschlechtsoperationen, medizinisch unterstützte Fortpflanzung und entbehrliche zahnärztliche Behandlungen. Allen Aufnahmeeinrichtungen (*OC und AZC*) sind Ambulatorien mit einem Arzt, einer Ärztin und Krankenschwestern bzw. Pflegern angeschlossen. Das medizinische Team übernimmt mit Vorträgen, Einzelgesprächen usw. eine wichtige Rolle bezüglich der Prävention und bei der Aufklärung über Krankheiten und das Gesundheitssystem. Leichtere Behandlungen werden an Ort und Stelle vorgenommen, während in komplizierteren Fällen freischaffende AllgemeinpraktikerInnen konsultiert werden. In diesem Sinn übernimmt das interne Team eine *gatekeeper*-Funktion im Zugang zu anderen LeistungserbringerInnen. Gegenwärtig ist zwar geplant, die medizinischen Empfangsdienste institutionell mit den Gesundheitsdiensten der Gemeinden oder Stadtkreise (*G.G.D.*) zusammenzulegen, ohne jedoch die interne Versorgung einzustellen.

Grösseren Residenzzentren ist intern oder in der näheren Umgebung eine **Primarschule** für Kinder zwischen 4 und 12 Jahren angeschlossen. Die meisten jüngeren Kinder von Asylsuchenden werden also in Spezialklassen unterrichtet, die aber im öffentlichen Schulsystem integriert sind – die Lehrkräfte gehören dem öffentlichen Schulsystem an. Ältere Teenager besuchen bis zum Ende der obligatorischen Schulpflicht (16 Jahre) die Sekundar- oder Berufsschulen in nahe gelegenen Städten oder Dörfern.

Gewisse Dienstleistungen der Aufnahmeeinrichtungen werden auf Grundlage von Leistungsaufträgen an private Unternehmen delegiert, beispielsweise der Sicherheitsdienst (Besuchskontrolle) und ein Teil der administrativen Arbeiten. Es ist daher einigermaßen schwierig, einen allgemeinen Betreuungsschlüssel zu errechnen. Als Richtsatz könnte 1 zu 35 gelten, wobei ganz unterschiedliche Tätigkeiten eingeschlossen sind.<sup>23</sup> Bemerkenswert ist auch, dass durch die Zusammenarbeit mit Volontären Beziehungen zwischen der Nachbarschaft und den *COA*-Zentren geknüpft werden, die möglicherweise zu einer grösseren Akzeptanz der Flüchtlinge in der Umgebung beitragen. Tatsächlich betrachten die ZentrumsleiterInnen Öffentlichkeitsarbeit und Kontakt mit dem sozialen Umfeld als ein wichtiges Tätigkeitsfeld (Referate, Einladungen, Tage der offenen Tür usw.).

---

<sup>22</sup> Um das Engagement von Seiten der EmpfängerInnen zu optimieren, werden individuelle Zielsetzungen der Ausbildung vertraglich festgelegt.

<sup>23</sup> Für ein *AZC* von 350 Flüchtlingen: drei SozialberaterInnen, Zentrumsleiter, technische Leiterin, *PR*-Person, Verantwortlicher Reinigungsdienst, Ärztin, Techniker, Rezeptionistin.

#### 7.4 Anstehende Reformen

Ähnlich wie in anderen Staaten wurde auch in den Niederlanden die Aufnahmepolitik während der vergangenen 15 Jahre mehrmals grundlegend modifiziert. Die Reformbemühungen laufen zur Zeit weiter:

Einerseits bereitet angesichts der steigenden Gesuchszahlen die Koppelung zwischen Asylverfahren und Aufnahmemodalität – sukzessiver Aufenthalt in einem Untersuchungs- (*OC*) und dann Residenzzentrum (*AZC*) – beträchtliche Schwierigkeiten, da die Flüchtlinge die *OCs* meist verlassen müssen, bevor ein erstinstanzlicher Entscheid im Asylverfahren vorliegt. Der Ablauf des Asylverfahrens kommt deshalb mit der Aufnahmeorganisation in Konflikt. Es wird deshalb über alternative, vom Asylverfahren unabhängige Empfangsmodalitäten debattiert.

Andererseits werden die Möglichkeiten einer flexiblen, **zentral organisierten Unterbringung in Privatwohnungen** erörtert. Bisher wurden bereits 1700 Asylsuchende nach diesem Modell eingewiesen – vorgesehen sind bis zu 10'000. Die Lösung scheint sowohl administrativ als auch finanziell vorteilhaft (Einsparung der Unterbringungskosten), trifft aber teilweise bei den Gemeindeverwaltungen, die bereits anerkannte Flüchtlinge und solche unter humanitärem oder *v.v.t.v.*-Status betreuen, auf Skepsis oder sogar Ablehnung. Wie bereits erwähnt sind ausserdem rund 7500 Asylsuchende bei Verwandten untergebracht und werden gleichzeitig von der *COA* unterstützt.

#### 7.5 Erwerbstätigkeit

Grundsätzlich herrscht in den Niederlanden ein Arbeitsverbot für Asylsuchende. Seit Sommer 1998 wird ihnen allerdings erlaubt, bis zu maximal 12 Wochen jährlich einer saisonbedingten Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Bewilligung muss bei der *AZC*-Leitung und beim *IND* eingeholt werden und wird in der Regel nur nach einer Verfahrensdauer von mindestens sechs Monaten erteilt.<sup>24</sup> In diesen Fällen wird das Erwerbseinkommen bei der Berechnung der Grundunterstützung angerechnet, und gegebenenfalls müssen die Flüchtlinge Unterbringungskosten begleichen, wobei ihnen als Anreiz ein Betrag von maximal NLG 250.– frei zur Verfügung steht. Nach Aussagen eines Verantwortlichen wird mit diesen Vorkehrungen das Bestreben der Flüchtlinge, einer Beschäftigung nachzugehen, trotzdem „gebremst“, zumal sich undeklarierte Tätigkeiten beispielsweise in der Landwirtschaft als Alternative zu einer legalen Erwerbstätigkeit anbieten.

Flüchtlinge unter *v.v.t.v.*-Status geniessen ab dem dritten Aufenthaltsjahr freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Vorher gelten dieselben Bestimmungen wie für Asylsuchende. Gegenwärtig steht übrigens die Möglichkeit zur Diskussion, den Zugang zum Arbeitsmarkt progressiv weiter zu öffnen, wodurch Einsparungen der Fürsorgekosten zu bewirken wären.

In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist ein Gesetz (*Koppelingswet*), das 1998 nach mehrjährigen Debatten in Kraft gesetzt wurde, um sowohl die Erwerbsmöglichkeiten von illegal anwesenden MigrantInnen zu beschränken als auch abgewiesenen Asylsuchenden das

---

<sup>24</sup> Wenn eine Ausreisefrist hängig ist, wird die Arbeiterlaubnis verweigert.

Beziehen von Sozialleistungen zu verunmöglichen. Die Neuerung verpflichtet lokale Sozialdienste, den Aufenthaltsstatus vor einer Einstellung oder Hilfestellung genau abzuklären. Damit soll unter anderem die sogenannte „weisse Beschäftigung“ bekämpft werden, welche es illegal anwesenden Personen früher angeblich erlaubte, einer deklarierten Arbeit nachzugehen, Steuern und Sozialversicherungen zu bezahlen und sich damit entsprechende Sozialrechte zu erwerben. Indes bleibt umstritten, ob sich diese Neuregelung tatsächlich infolge erheblicher Missstände aufgedrängt hat oder ob sie aufgrund ihrer innenpolitischen Signalwirkung propagiert worden ist.

## 7.6 Nicht-staatliche Organisationen

Das niederländische Aufnahmesystem zeichnet sich durch eine einzigartige institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen staatlichen Organen, NGOs und freiwilligen HelferInnen aus der Bevölkerung aus. Eine herausragende Rolle spielt im Asylwesen das holländische **Flüchtlingswerk** (*Vluchtelingenwerk*), und zwar sowohl was Asylsuchende als auch was anerkannte Flüchtlinge angeht. Es beschäftigt 262 Fachpersonen im Hauptquartier (147) in Amsterdam, in fünf regionalen Stellen (80) und den Aufnahmeeinrichtungen (35). Ferner sind zahlreiche lokale Gruppen und rund 10'000 freiwillige MitarbeiterInnen im Namen des Flüchtlingswerks tätig, das überdies örtliche Initiativen koordiniert.

Neben der politischen Sensibilisierung und Informationstätigkeit (zentrales Telefon-*Helpdesk*) ist die Organisation in allen permanenten Aufnahmeeinrichtungen aktiv, um die Asylsuchenden kollektiv oder individuell in rechtlichen und administrativen Belangen zu unterstützen. Diese Aktivitäten haben nicht nur das Asylverfahren zum Gegenstand, sondern auch praktische Aspekte des täglichen Lebens und die Eingliederung der MigrantInnen in den Niederlanden (Weiterbildung, Familienzusammenführung, Wohnungssuche usw.). Bisher verfügte die Organisation über umfangreiche eigene Mittel aus einem Lotteriefonds<sup>25</sup> und wurde ausserdem für einen grossen Teil ihrer Tätigkeiten von der Regierung entschädigt (1998: ca. NLG 13 Mio.<sup>26</sup>). Ob diese Zusammenarbeit in Zukunft in bestimmten Bereichen eingeschränkt werden soll, steht gegenwärtig noch zur Diskussion, da die Verhandlungen über den Finanzierungsplan des laufenden Jahres nicht abgeschlossen sind.

Neben internationalen *NGOs*, die eng mit dem Flüchtlingswerk zusammenarbeiten (*Amnesty International*, Rotes Kreuz), sind verschiedene kleinere Vereinigungen und kirchliche Gruppierungen auf lokaler Ebene tätig. Zu erwähnen wäre beispielsweise die kirchliche Organisation *INLIA*, die sich um die Betreuung von abgewiesenen Asylsuchenden bemüht, die alle Rekursmöglichkeiten für einen legalen Aufenthalt ausgeschöpft haben und das Land verlassen müssten.

<sup>25</sup> Diese Quelle, aus der 1997 rund NLG 24 Mio. stammten, wird voraussichtlich an Bedeutung verlieren, und zwar infolge einer Gesetzesänderung, die öffentliche Institutionen anhält, ihre Spenden zu diversifizieren.

<sup>26</sup> Davon rund NLG 6,7 Mio. für das *head office* und die regionalen Stellen (Beratung Asylverfahren, Integration, Aufnahme), 4,3 Mio. für die erste Aufnahmephase (Beratung und Beistand bei Anhörungen, Information) und 2,6 Mio. für Eingliederungsmassnahmen in Aufnahmeeinrichtungen (Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge).

## 7.7 Finanzierung

Das Budget der COA betrug 1998 rund NLG 1,5 Mia. für die Betreuung von ungefähr 53'000 Asylsuchenden. Die Organisation erhält vom Justizministerium eine Pauschale von NLG 30'000 jährlich pro Person, wobei die gesamte Betreuung mit Unterbringung und Lohnkosten für die COA-MitarbeiterInnen eingeschlossen ist. Es versteht sich, dass die realen Betreuungskosten in spezialisierten Aufnahmestrukturen – beispielsweise für Minderjährige oder „AusreisekandidatInnen“ (*Ter Apel*)<sup>27</sup> – über dem durchschnittlichen Pro-Personen-Aufwand in anderen Zentren liegen. Die Versicherungsprämien von jährlich NLG 1400.– pro Person sind in den Pauschalen inbegriffen.<sup>28</sup> Sie decken die gesamten Krankenkosten ab, wenn von der Beratung und Behandlung innerhalb der Aufnahmeeinrichtungen abgesehen wird (COA-Lohnkosten).

Die Betreuungskosten, die das Innenministerium den Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen unter *v.v.t.v.*-Status zurückerstattet, werden ebenfalls über die COA ausbezahlt, sind aber im Budget nicht inbegriffen. Die Ausgaben für anerkannte Flüchtlinge werden vom Innenministerium direkt an die Gemeinden geleitet. Die Ausgaben des Immigrationsdienstes (*IND*), der für das Asylverfahren zuständig ist, werden auf NLG 8000.– jährlich geschätzt.

\*\*\*

Die Einzigartigkeit der niederländischen Asylpolitik wurde in der Vergangenheit mehrfach betont: Vor allem die enge Zusammenarbeit von Behörden, Flüchtlingsorganisationen und freiwilligen MitarbeiterInnen bietet offenbar gute Voraussetzungen für die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen und trägt wahrscheinlich zur Akzeptanz der Flüchtlinge in der Bevölkerung bei.

Für die Aufnahme und Betreuung von Asylsuchenden – über die ganze Dauer ihres Aufenthalts hinweg – ist die selbständige Verwaltungseinheit COA zuständig, die dem Justizministerium untersteht. In Absprache mit der Regierung legt sie einheitliche Betreuungsnormen fest und ist bestrebt, jeweils unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklungen im Asylbereich eine umfassende Aufnahmestrategie möglichst flexibel umzusetzen. Angesichts der steigenden Gesuchszahlen werden gegenwärtig neben dem Empfang in Aufnahmeeinrichtungen auch flexible Formen der Unterbringung in Wohnungen, die unter Mietvertrag mit der COA stehen, und bei Verwandten der Asylsuchenden gefördert. Nach Erhalt des Asylstatus oder einer temporären Aufenthaltsbewilligung werden die Flüchtlinge mit Unterstützung der COA-MitarbeiterInnen in die Gemeinden integriert.

---

<sup>27</sup> Diese Aufnahmeeinrichtung, die auch eine geschlossene Anstalt umfasst, nimmt Asylsuchende auf, deren Antrag abgelehnt worden ist. Falls sie sich bei der Beschaffung der Ausreisepapiere aktiv beteiligen, werden die EinwohnerInnen bei der Erarbeitung eines Rückkehrprojekts unterstützt (Weiterbildungskurse).

<sup>28</sup> Die COA steht gegenwärtig mit der Versicherungsgesellschaft in Diskussion, die eine höhere Prämie von NLG 1800.– fordert, da Asylsuchende grössere Gesundheitsrisiken hätten als andere Versicherte.

## Niederlande — Asylbewerberstatus — Einzelperson — Datum: April 1999

Regelmässige Leistungen an Asylsuchende, die in Untersuchungs- (OC – 3 Monate lang nach Ankunft) oder Residenzeinrichtungen (AZC) der Zentralorganisation für Asylsuchende (COA) leben

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge oder Normen	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität			bis Ausreise oder Änderung des Aufenthaltsstatus	5 m <sup>2</sup>	COA	COA im Kompetenzbereich des Justizministeriums	Die COA erhält jährlich pro Person eine Pauschale von NLG 30'000 / CHF 28'500, die alle Ausgaben im Fürsorgebereich abdeckt (Administration, Lohnkosten, Unterkunft, Gesundheit; jedoch ohne Schule für Kinder).	
Medizinische Versorgung	Dienstleistung	Grundversicherung	id.	Prämie	Hausärzte und zentrumsinterne Prävention	id. / Versicherungsprämie NLG 1400/Jahr	AS sind der Krankenversicherung angeschlosssen. <sup>1</sup>	
Nahrung	bar (AZC); Verpflegung (OC)	NLG 86 pro Woche (auf 30 Tage umgerechnet). Bei der Ankunft werden zusätzlich	id.	√NLG 219 / CHF 208	COA	id.		
Kleider	bar		id.	√NLG 156 / CHF 148	id.	id.		
Hygiene und Ähnliches	bar		id.		id.	id.		
Taschengeld	bar	NLG 80/Person für Kleidung ausbezahlt (auf ein Jahr umgerechnet). <sup>2</sup>	id.	√Σ NLG 375 / CHF 356 ↙ siehe unten	id.	id.		
Transport	bar, zusätzlich variabel	nach Bedarf, z. B. für Kursbesuche	id.		id.	id.		
Juristischer Beistand <sup>3</sup>	Dienstleistung		id.		Rechtsdienst, Hilfswerke (VW)	Justizministerium oder Hilfswerke		
Beratung/Betreuung	id.		id.	1 Person / 35 Flüchtlinge	COA, Volontäre, Hilfswerke (VW)	id.	Pauschale (siehe oben)	Betreuungsschlüssel ohne Volontäre und NGOs
Eingliederungsmassnahmen	id.	Grundangebot + variabel	nur in Residenzzentren (AZC)		id.	id.	id.	

↙ Einzelpersonen, die bei Verwandten oder Bekannten leben, erhalten zusätzlich NLG 430 für die Unterbringung, somit insgesamt NLG 805 pro Monat. (Den Wohngemeinden werden NLG 40 pro Person wöchentlich für administrative Entscheidungen erstattet.) Familien mit Schulkindern können aus logistischen Gründen prinzipiell nicht bei Verwandten leben.

<sup>1</sup> Von der üblichen Grundversicherung ausgenommen sind gewisse zahnärztliche Behandlungen, Eingriffe zur Änderung des Geschlechts und medizinisch unterstützte Fortpflanzung.

<sup>2</sup> Das heisst plus NLG 6 pro Monat.

<sup>3</sup> Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

## Niederlande — Asylbewerberstatus — Familie — Datum: April 1999

Regelmässige Leistungen an Asylsuchende, die in Untersuchungs- (OC – 3 Monate lang nach Ankunft) oder Residenzeinrichtungen (AZC) der Zentralorganisation für Asylsuchende (COA) leben

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beiträge oder Normen	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität			bis Ausreise oder Änderung des Aufenthaltsstatus	5 m <sup>2</sup>	COA	COA im Kompetenzbereich des Justizministeriums	Die COA erhält jährlich pro Person eine Pauschale von NLG 30'000 / CHF 28'500, die alle Ausgaben im Fürsorgebereich abdeckt (Administration, Lohnkosten, Unterkunft, Gesundheit, jedoch ohne Schule für Kinder).	
Medizinische Versorgung	Dienstleistung	Grundversicherung	id.		Hausärzte und zentrumsinterne Prävention	id.		AS sind der Krankenversicherung angeschlossen. <sup>1</sup>
Nahrung	bar (AZC); Verpflegung (OC)	(2 x NLG 375) + (2 x NLG 75). Kinder bis zu 11 Jahren erhalten NLG 16/Woche <sup>2</sup> + NLG 6 für Kleidung (vgl. Tabelle Einzelperson).	id.	√NLG 506 / CHF 481	COA	id.		
Kleider	bar		id.	√NLG 392 / CHF 372	id.	id.		
Hygiene und Ähnliches	bar		id.	CHF 853 / √Σ NLG 898	id.	id.		
Taschengeld	bar		id.		id.	id.		
Transport	bar, variabel	nach Bedarf, z. B. für Kursbesuche	id.		id.	id.		
Juristischer Beistand <sup>3</sup>	Dienstleistung		id.		Rechtsdienst, Hilfswerke (VW)	Justizministerium oder Hilfswerke		
Beratung/Betreuung	id.		id.	1 Person / 35 Flüchtlinge	COA, Volontäre, Hilfswerke (VW)	id.	Pauschale (siehe oben)	Betreuungsschlüssel ohne Volontäre und NGOs
Eingliederungsmassnahmen	id.	Grundangebot + variabel	nur in Residenzzentren (AZC)		id.	id.	id.	

<sup>1</sup> Von der üblichen Grundversicherung ausgenommen sind gewisse zahnärztliche Behandlungen, Eingriffe zur Änderung des Geschlechts und medizinisch unterstützte Fortpflanzung.

<sup>2</sup> Für Kinder zwischen 11 und 17 Jahren beträgt der Richtsatz NLG 25.

<sup>3</sup> Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

## 8 Österreich

Obwohl Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg zahlreiche MigrantInnen aus benachbarten Ländern aufgenommen hat und bis vor wenigen Jahren über eine relativ liberale Asylgesetzgebung verfügte, galt es aufgrund seiner geographischen Lage vor allem als Durchgangsstation für Flüchtlinge aus dem Osten oder Süden. Ähnlich wie in Italien überdauert bis heute das Selbstverständnis von Österreich als Transitland in breiten Kreisen der Bevölkerung. Nach Angaben von Sachverständigen ist es immer noch so, dass ein beträchtlicher Teil der Personen mit laufendem Asylverfahren innerhalb relativ kurzer Zeit „verschwindet“.

Nachdem gegen Ende der 80er Jahre die Zahl der Asylanträge massiv zugenommen hatte, führte der innenpolitische Druck 1991 zur Verabschiedung einer neuen Asyl- und Ausländergesetzgebung. In der Folge fielen die neu eingereichten Gesuche wieder auf das Niveau der frühen 80er Jahre (5000–6000) zurück.<sup>29</sup> Im vergangenen Jahr wurden 6700 Anträge registriert. Infolge der Notwendigkeit, internationale Verpflichtungen umzusetzen, lösten Anfang 1998 erneut ein modifiziertes „Asyl-“ sowie ein umfassendes „Fremdengesetz“ die geltende Legislation ab. Das geltende Fremdengesetz regelt sowohl die Einreise als auch den Aufenthalt von AusländerInnen.<sup>30</sup> Die zentralstaatlich organisierte Sozialhilfe stützt sich auf das Bundesbetreuungsgesetz. Subsidiär zur Regelung auf Bundesebene kommen die Sozialhilfegesetze der einzelnen Länder zur Anwendung.

### 8.1 Aufenthaltstitel

Die wichtigsten Aufenthaltsbestimmungen für **AsylwerberInnen**<sup>31</sup> stehen im Asylgesetz-1997 festgeschrieben, das seit Januar 1998 in Kraft ist. Es hat die Praxis im Fürsorgebereich nicht wesentlich berührt, obwohl eine bemerkenswerte Neuerung darin besteht, dass von nun an auch Asylsuchenden, die nicht in die Bundesbetreuung (siehe unten) aufgenommen werden, ein rechtmässiger Aufenthaltsstatus verliehen wird. Vorher war dies nicht der Fall, was wesentlich zur Unsicherheit des Aufenthalts von Asylsuchenden beitrug, die keine Rechte geltend machen und jederzeit festgenommen werden konnten.<sup>32</sup> Die „vorläufige Aufenthaltsberechtigung“ von AsylwerberInnen ist auf die Dauer des Verfahrens beschränkt, wobei die Bescheinigung jeweils mit einer Gültigkeitsdauer von höchstens drei Monaten versehen ist (§ 19 AsylG). Eine „befristete Aufenthaltsberechtigung“ wird Personen erteilt, deren Antrag rechtskräftig abgelehnt worden ist, ohne dass eine Abschiebung zulässig wäre.

Schubhaft bezeichnet eine „administrative“ Festnahme zwecks Abschiebung, deren Dauer sich über maximal sechs Monate erstreckt.<sup>33</sup> Sie wird auch während des laufenden Verfahrens

<sup>29</sup> Ein erster „Rekord“ war allerdings bereits 1981 mit der ausserordentlichen Zahl von 35'000 Asylgesuchen (Polen) erreicht worden. Zwischen 1982 und 1991 stieg die Zahl progressiv von 6000 auf 27'000 an.

<sup>30</sup> Es ersetzt sowohl das ehemalige „Fremden-“ (bis 1992 „Fremdenpolizeigesetz“) als auch das „Aufenthaltsgesetz“, das seit Juli 1993 in Kraft war.

<sup>31</sup> Dies ist die offizielle Bezeichnung für Asylsuchende in Österreich.

<sup>32</sup> Insbesondere Personen, die illegal eingereist waren und ihren Antrag nicht innerhalb weniger Tage eingereicht hatten, wurde vor 1998 keine Aufenthaltsbescheinigung ausgestellt.

<sup>33</sup> Die Schubhaft wurde vom UNHCR und anderen Flüchtlingsorganisationen kritisiert, die Österreich anklagten, durch seine

verhängt. Das UNHCR hat den Anteil von nicht-bundesbetreuten Flüchtlingen in Schubhaft für 1996 auf rund 15% geschätzt.<sup>34</sup> Obwohl der Trend seit Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes, nach einem kurzen Anstieg, abnehmend ist, bleibt der Anteil von Asylsuchenden, die bei Grenzübertritt oder nach Einreichung des Gesuchs in Haft genommen werden, im internationalen Vergleich hoch.<sup>35</sup> Es versteht sich, dass auf die Fürsorgeleistungen für Schubhäftlinge im Rahmen des vorliegenden Berichts trotzdem nicht zusätzlich eingegangen wird.

Die Lage bosnischer **Bürgerkriegsflüchtlinge** wurde auf Grundlage des Fremdenrechts sondergesetzlich bzw. auf dem Verordnungsweg geregelt. Im Rahmen der sogenannten Bundesländer-Aktion, die von 1992 bis Mitte 1998 dauerte, wurden zahlreiche bosnische Staatsangehörige nach verschiedenen Modellen materiell unterstützt (siehe 7.7). Nur ein geringer Teil der insgesamt rund 80'000 Kriegsvertriebenen reichte in der Folge ein Asylgesuch ein.

## 8.2 Aufnahme und Fürsorge unter der Kompetenz des Bundes

Österreich gewährt nur einem Teil der Asylsuchenden eine zentralstaatlich organisierte Unterstützung. Wer nicht in die Bundesbetreuung aufgenommen wird, muss sich entweder an humanitäre Organisationen oder an den Sozialdienst seines Wohnorts wenden. Da die Sozialhilfe in die Kompetenz der Bundesländer fällt und daher sehr unterschiedlich geregelt ist, wird in den nachfolgenden Kapiteln die Lage in drei ausgewählten Ländern (Wien, Salzburg, Steiermark) näher beschrieben.

**Das Prinzip der Bundesbetreuung:** Die Unterstützung von Asylsuchenden durch den Bundesstaat basiert auf dem Bundesbetreuungsgesetz von 1991. Es schliesst ausdrücklich jeden Rechtsanspruch von Seiten der Flüchtlinge aus, sofern die Fürsorge auf privatwirtschaftlicher Basis organisiert ist.<sup>36</sup> Über eine Aufnahme in die Bundesbetreuung entscheidet das Innenministerium unter Berücksichtigung asylverfahrensrechtlicher, fremdenpolizeilicher, humanitärer und politischer Überlegungen.<sup>37</sup> Flüchtlinge, deren Identität oder Hilfsbedürftigkeit ungenügend geklärt sind, kommen in der Regel *nicht* in die Bundesbetreuung, es sei denn, humanitäre Überlegungen überwiegen (Kinder, hohes Alter, Krankheit, Schwangerschaft). Bei der Beurteilung der Bedürftigkeit werden übrigens auch mögliche Leistungen Dritter und die Verweigerung einer zumutbaren Hilfstätigkeit berücksichtigt.<sup>38</sup> Prinzipiell hat der Ausschluss aus der Bundesbetreuung *an sich* keinen

---

abschreckende Aufnahmepraxis potenzielle Asylsuchende zur Rückkehr oder Weiterreise in Nachbarländer zu bewegen. Im neuen Asylgesetz wurde unter anderem die Zusammenarbeit mit dem UNHCR am Flughafen Wien geregelt; aufgrund des „Bundesgesetzes über den unabhängigen Bundesasylsenat“ (UBASG) wurde eine unabhängige Berufungsbehörde eingesetzt.

<sup>34</sup> UNHCR 1997.

<sup>35</sup> Nach Schätzungen des Innenministeriums liegt der Anteil bei ungefähr 10%. Genaue Statistiken über die nach wie vor beträchtliche Zahl von Asylsuchenden in Haft sind offenbar kaum verfügbar, da bei Schubhäftlingen nicht nach Aufenthaltsstatus unterschieden wird. In Schubhaft kommen mittellose Personen ohne Reisedokumente, wobei die Praxis an der Ostgrenze (wo die Mehrheit der MigrantInnen eintreffen) offenbar strikter ist als in den übrigen Landesteilen.

<sup>36</sup> Ob diese Rechtsformwahl für einen Teilbereich der öffentlichen Sozialhilfe angemessen ist, steht zur Debatte. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage, ob nicht auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung – gestützt auf ein Gleichbehandlungsgebot – Ansprüche (aus Kontrahierungszwang) erhoben werden könnten.

<sup>37</sup> Gegenwärtig steht zur Diskussion, ob das Bundesasylamt, welches für Verfahrensfragen zuständig ist, ein Mitspracherecht bei der Auswahl bundesbetreuer Asylsuchender erhalten soll.

<sup>38</sup> Vgl. BBetrVO des BMI vom 14.1.1992.

Einfluss auf den Verlauf des Verfahrens. Wenn sich Anerkennungsquoten von bundesbetreuten und anderen Flüchtlingen trotzdem unterscheiden, ist das darauf zurückzuführen, dass unter den Zulassungskriterien verfahrensrechtliche Aspekte mitberücksichtigt werden.

Nach Angaben des Innenministeriums befinden sich zum Zeitpunkt der Untersuchung rund 1150<sup>39</sup> Asylsuchende in Bundesbetreuung. Der Anteil an der Gesamtzahl von Flüchtlingen schwankt zwischen 20% und 30%.<sup>40</sup> In der Regel bleiben die Flüchtlinge bis zum Abschluss des Verfahrens, höchstens aber drei Monate darüber hinaus in den Aufnahmeeinrichtungen,<sup>41</sup> wobei sie aus disziplinarischen Gründen jederzeit aus der Bundesbetreuung entlassen werden können. Ungefähr ein Drittel der Asylsuchenden verlassen die Einrichtungen vorzeitig.<sup>42</sup> Die niedrige Zahl von Betreuten lässt sich unter anderem durch eine bisher relativ kurze Verfahrensdauer (3–6 Monate) bzw. eine niedrige Pendenzenzahl erklären. Seit der Einführung des neuen Asylgesetzes und der damit verbundenen Einsetzung einer unabhängigen Berufungsbehörde hat sich die Dauer der zweitinstanzlichen Verfahren offenbar verlängert, was möglicherweise zu einem Anstieg der Personenbestände führen könnte.

Über die Zulassung zur Bundesbetreuung wird aufgrund der Einvernahme im Asylverfahren entschieden. Nach Einräumung werden die Asylsuchenden in einer der vier Betreuungsstellen untergebracht, welche das Innenministerium betreibt.<sup>43</sup> Für die Zuteilung sind gegenwärtig vor allem verfügbare Plätze und der Eingabeort des Gesuchs ausschlaggebend. Eine bestehende Quotenverordnung für die geographische Verteilung von Asylsuchenden erlangt vor allem bei starker Zunahme der Gesuche (politisch) vermehrt Bedeutung. Das Bundesasylamt, welches für das Verfahren zuständig ist, verfügt über mehrere Aussenstellen, die selbständig oder in Absprache mit dem Zentralamt über die Anträge entscheiden. Die grösste Aussenstelle des Bundesasylamtes befindet sich in Traiskirchen, wo auch eine Aufnahmeeinrichtung angeschlossen ist. Falls in den staatlichen Betreuungsstellen nicht genügend Platz vorhanden ist, können Asylsuchende zusätzlich in einfachen Gasthöfen oder Pensionen untergebracht werden. Gegenwärtig stehen rund ein Dutzend Gasthöfe unter Vertrag mit dem Innenministerium.<sup>44</sup>

In allen Aufnahmeeinrichtungen erhalten die EinwohnerInnen den notwendigen Hausrat (Bettzeug, Besteck usw.) und werden dreimal täglich verpflegt. Tagsüber sind sie frei, die Heime zu verlassen, während unentschuldigtes Fernbleiben über mehrere Tage hinweg zum

<sup>39</sup> Die Zahl bezieht sich auf die Situation Mitte September 1998.

<sup>40</sup> Nach Statistiken des Innenministeriums wurden für das erste Halbjahr 1998 4528 Asylgesuche registriert. Während der gleichen Zeitspanne befanden sich 703 Asylsuchende – neben weiteren 216 anerkannten Flüchtlingen und 289 kriegsvertriebenen BosnierInnen – in Bundesbetreuung (Statistik des BMI Sektion III, 7.98).

<sup>41</sup> Auch anerkannte Flüchtlinge bleiben in der Regel während drei Monaten nach Abschluss des Verfahrens in den Betreuungsstellen.

<sup>42</sup> Verlässliche Statistiken über den Anteil von bundesbetreuten oder unversorgten Flüchtlingen, die das Land frühzeitig verlassen, sind nicht zugänglich.

<sup>43</sup> Traiskirchen ist die grösste Einrichtung ausserhalb Wiens. In der ehemaligen Kaserne sind gegenwärtig ungefähr 900 Personen untergebracht. Aus politischen Gründen können kaum mehr als 1000 Personen aufgenommen werden (Traiskirchen zählt insgesamt 13'000 Einwohner). Weitere Stellen befinden sich in Bad Kreuzen, Mödling und Thalham. Die kleinere Stelle Reichenau ist Traiskirchen angeschlossen.

<sup>44</sup> Im Jahr 1990 waren es immerhin 420 Gasthöfe! Gegenwärtig sind schätzungsweise 20% der bundesbetreuten Flüchtlinge in Gasthöfen untergebracht. Da der Zugang ansteigt und die Bundesbetreuungsstellen besetzt sind, dürfte dieser Anteil zunehmen.

Ausschluss aus der Betreuung führen kann. Die Unterkunfts- und Nahrungskosten in den staatlichen Stellen sind aufgrund der bestehenden Budgetierungssysteme kaum einzuschätzen.<sup>45</sup> Die präsentierten Angaben stützen sich daher auf Pro-Kopf-Pauschalbeträge, die Gasthof-VerwalterInnen für die gesamten Unterbringungskosten inklusive Vollverpflegung erhalten. Es wird davon ausgegangen, dass davon ungefähr ATS 3600.– für Nahrung und ATS 3150.– für Unterkunft aufgewendet werden (siehe auch Finanzierung). Nach Angaben des zuständigen Ministeriums dürften die effektiven Kosten in Aufnahmeeinrichtungen des Bundes aufgrund grössenbedingter Kosteneinsparungen unter den Gasthofpauschalen, das heisst bei schätzungsweise ATS 5000.–, liegen.<sup>46</sup>

Nach einer Verordnung des Bundesministeriums für Inneres vom 26.5.1998 beträgt das Taschengeld seit dem 1.7.1998 für alle Personen ATS 530.– monatlich – vorher waren es ATS 400.– und ATS 200.– für Kinder. Für notwendige Transporte werden vom Bund durchschnittlich ATS 33.– pro Person (ATS 390.– jährlich) aufgewendet (Beförderung zum Unterkunfts- oder Befragungsort). Flüchtlingen, die vor Einbruch des Winters in Österreich eintreffen, wird Winterkleidung im Sachwert von jährlich ATS 650.– für Erwachsene und ATS 800.– für Kinder angeboten.<sup>47</sup>

Das Bundesministerium für Inneres betreibt die Aufnahmeeinrichtungen selbst. Da die Wohnverhältnisse je nach Zahl der EinwohnerInnen schwanken und gelegentlich Notunterkünfte errichtet werden müssen, bestehen keine festen Normen für die Ausstattung der Zentren. Die Raumflächenstandards lehnen sich aber an die übliche Gewerbeordnung an, die auch für Gasthöfe und Pensionen gilt. Sprachkurse und ähnliche Aktivitäten werden nicht angeboten oder höchstens auf Eigeninitiative von HeimleiterInnen. Juristischer Beistand in Verfahrens- und anderen Belangen wird ausschliesslich von privaten Vereinigungen gewährt. Im Asylverfahren herrscht allerdings Manuduktionspflicht des Staates. Die Berechnung eines Betreuungsschlüssels erweist sich als heikel, da die verschiedenen Berufskategorien (Administrativpersonal, Handwerker usw.) nicht eigens aufgeführt werden. Als grösste Abteilung der Sektion III des Innenministeriums beschäftigt die Flüchtlingsbetreuung (III/14) insgesamt 170 Angestellte.

Die **medizinische Versorgung** ist durch eine vertragliche Vereinbarung gesichert, welche die bundesbetreuten Flüchtlinge an die Krankenversicherung anschliesst, die ihnen eine identische Versorgung wie österreichischen StaatsbürgerInnen sichert.<sup>48</sup> Diese Vereinbarung konnte 1992 nach längeren Verhandlungen mit den damals sehr skeptischen Sozialversicherungsverbänden ausgehandelt werden und hat sich inzwischen zur Zufriedenheit aller Beteiligten bewährt.<sup>49</sup> Der Bund übernimmt die Versicherungskosten von

<sup>45</sup> Diese Schwierigkeit ergibt sich unter anderem aus der Tatsache, dass die Finanzierung teilweise über die zuständigen Länder abgewickelt wird und Investitionen nicht auf laufende Ausgaben umgerechnet werden.

<sup>46</sup> Gesicherte Angaben liegen allerdings nicht vor. Bezüglich der Ausgaben von 1994 stellt auch Jandl (1995) fest, dass die Kosten von bundesbetreuten Personen in Gasthöfen/Pensionen und staatlichen Stellen nicht aufgeteilt werden können.

<sup>47</sup> Bei Asylsuchenden, die im Winter ankommen, wird angenommen, dass sie nach mehreren Zwischenstationen bereits Winterkleidung besitzen.

<sup>48</sup> In Österreich herrscht grundsätzlich Sozialversicherungspflicht.

<sup>49</sup> Bemerkenswert, dass die von Asylsuchenden verursachten Gesundheitskosten geringer als die der Allgemeinbevölkerung sind, obwohl gerade kranke Menschen eher in die Bundesbetreuung aufgenommen werden. Diese Erfahrungswerte erstaunen um so mehr, als eine Studie der schweizerischen Krankenkassen zum Ergebnis kommt, dass Asylsuchende trotz ihrer relativ günstigen Altersstruktur wesentlich höhere Kosten verursachen als die Allgemeinbevölkerung. (In Österreich besteht allerdings die Möglichkeit, Personen von der Bundesbetreuung auszuschliessen, wenn die Inanspruchnahme medizinischer

monatlich ATS 900.– pro Person, was dem Ansatz für StudentInnen entspricht.<sup>50</sup>

Gegen eine Entschädigung von ATS 40.– pro Stunde können gelegentlich Hilfstätigkeiten in den Betreuungsstellen (Reinigung, Küchen, Transport, Instandhaltung) verrichtet werden (BBG § 7). Kostenersatz für die Unterbringung und Verpflegung wird nur von Asylsuchenden verlangt, welche ein Arbeitseinkommen beziehen (Pauschalersatz von ATS 1000.– pro Monat). Die geleisteten Fürsorgekosten werden nach Entlassung aus der Bundesbetreuung nicht zurückgefordert.

Kinder von Asylsuchenden, bundesbetreuten und anderen, werden ab dem 6. Lebensjahr ins öffentliche **Schulsystem** als ordentliche oder ausserordentliche SchülerInnen aufgenommen.

**Finanzierung:** Die materielle Unterstützung von bundesbetreuten Asylsuchenden wird vollumfänglich vom Bund getragen. Das Innenministerium betreibt mit eigenem Personal die Aufnahmeeinrichtungen bzw. finanziert die Unterbringung in Gasthöfen aufgrund einer Pauschalabgeltung von monatlich ATS 6750.– pro Person.<sup>51</sup> Detaillierte Angaben über Unterkunftskosten sind nicht unmittelbar verfügbar. Insgesamt fällt die Unterbringung in bundeseigenen Einrichtungen etwas kostengünstiger als in Gasthöfen aus, wobei Verträge mit Privatunternehmen bei grösseren Zugangsschwankungen der Betriebsführung mehr Flexibilität verleihen. Für die Verpflegungs- und Instandhaltungskosten der Unterkünfte werden Pro-Kopf-Pauschalen von ATS 3600.– veranschlagt, was dem für Vollverpflegung vorgesehenen Betrag in Gasthöfen entspricht (Verordnung des BMI vom 26.5.1998).

Da wie erwähnt nur eine Minderheit der Flüchtlinge in die Bundesbetreuung aufgenommen wird, bleiben zahlreiche Asylsuchende von den genannten Unterstützungsleistungen ausgeschlossen, wie übrigens auch RekurantInnen oder ehemalige AsylwerberInnen, die aufgrund des Non-Refoulement-Prinzips befristet aufenthaltsberechtigt sind. Für diese Personen gestaltet sich die sozialrechtliche und faktische Situation je nach Aufenthaltsort unterschiedlich, weil das Sozialhilferecht – ähnlich wie in der Schweiz – unter die Hoheit der Länder fällt. Im Folgenden soll daher die Lage am Beispiel von drei Bundesländern dargestellt werden: Wien als wichtigster Aufenthaltsort von Asylsuchenden; die Steiermark, deren Sozialhilfesystem Garantien zur Absicherung der Grundexistenz von Asylsuchenden enthält; und das Land Salzburg, dessen System im österreichischen Vergleich als „durchschnittlich“ bezeichnet werden könnte.

---

Versorgung als offensichtlich exzessiv bewertet wird.)

<sup>50</sup> Personen, die aus der Bundesbetreuung entlassen werden, haben den Vorteil, einen Antrag auf Selbstversicherung stellen und ohne (sechsmonatige) Wartezeit Leistungen beziehen zu können.

<sup>51</sup> Die meisten Gasthöfe befinden sich im wirtschaftlich benachteiligten „Wein- und Waldviertel“ nördlich der Donau und nehmen ausschliesslich Flüchtlinge und keine Touristen auf. Da weder Akquisitions- noch namhafte Personalkosten anfallen, kann aufgrund der Pauschalen ein Gewinn erarbeitet werden. Obwohl § 4 des Bundesbetreuungsgesetzes festhält, dass sich die Betreuung „möglichst privater, humanitärer und kirchlicher Einrichtungen, Institutionen der freien Wohlfahrt“ und „nur im unbedingt notwendigen Ausmass ... Betreuungsheimen des Bundes“ zu bedienen hat, sind Wohlfahrtsverbände gegenwärtig kaum an der Bundesbetreuung beteiligt.

### 8.3 Flüchtlinge ausserhalb der Bundesbetreuung: Wien

EinwohnerInnen	1'606'843
Gebietskörperschaften	23 Bezirke
Verwaltung	Stadt und Bundesland integriert
(Ausländeranteil	17,6 %)

Da sich der wesentliche Teil der Asylsuchenden in der Hauptstadt aufhält,<sup>52</sup> wo soziale Unterstützung durch Landsleute, informelle Beschäftigungsgelegenheiten usw. eher vorhanden sind als in ländlichen Gebieten, soll die Situation von Flüchtlingen, die nicht unter Bundesbetreuung stehen, vorerst am Beispiel der Lage in Wien dargestellt werden: Nach dem Wiener Sozialhilfegesetz haben grundsätzlich nur österreichische und andere EU-Staatsangehörige sowie AusländerInnen, die gewisse Aufenthalts- oder Erwerbsbedingungen erfüllen, Anspruch auf Sozialleistungen. „Fremde, die nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Gewährung von Asyl einen Asylantrag gestellt haben, haben bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens keinen Anspruch auf Sozialhilfe“ (WSHG § 7a [4]).<sup>53</sup> Auch die fürsorgerische Praxis geht dahin, dass Asylsuchende von staatlicher Seite keine Unterstützungsleistungen erhalten. Dass dies auch auf illegal anwesende AusländerInnen zutrifft, ist einsichtig.<sup>54</sup>

Wichtigste private Ansprechpartnerin für unversorgte Flüchtlinge ist zweifellos die Caritas. Sie betreibt eine Ausländerberatungsstelle – mit Schwerpunkten Asyl, Fremdenrecht (Aufenthaltsrecht), Armut und Überlebenshilfe – und vier Aufnahmeeinrichtungen in der Stadt und im Raum Wien. Ferner sind mehrere Caritas-Sonderstellen für bestimmte Personenkategorien zuständig: psychisch bedürftige Personen, Transitpassagiere am Flughafen, Schubhäftlinge, Familien und BosnierInnen, die eine Rückkehr erwägen. Die Notherbergen nehmen vorwiegend Flüchtlinge und andere AusländerInnen in Notlage auf. Es handelt sich um niederschwellige Einrichtungen mit einer beschränkten Zahl von Plätzen (600), wo Einzelpersonen während maximal drei Monaten und Familien während höchstens acht Monaten beherbergt werden. Die Zulassung wird über die Ausländerberatungsstelle aufgrund der jeweiligen Aufnahmemöglichkeiten organisiert. Den EinwohnerInnen werden soziale Beratungs- und Orientierungsgespräche, Sprachkurse und nötigenfalls eine medizinische Versorgung bzw. Krankenversicherung angeboten. Ausserdem werden Mittel für Verpflegung, Hygieneartikel und Taschengeld<sup>55</sup> bereitgestellt. Als Beschäftigungsprogramme werden in bestimmten Heimen kleinere Dienstleistungs- oder Haushaltsarbeiten gegen eine Entschädigung von ATS 70.– pro Stunde verrichtet. Deklariertes Ziel der HeimleiterInnen ist es, in Notlagen vorübergehend Hilfe zu leisten und die Eigeninitiative der Betreuten gezielt zu fördern. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Einzelpersonen beträgt ungefähr eineinhalb Monate, ist aber aufgrund der grossen Varianz wenig aussagekräftig.<sup>56</sup> Abgesehen von Caritas-Herbergen wird in Wien ein Heim

<sup>52</sup> Nach Aussagen von Herrn Neumann, dem Leiter der Caritas-Ausländerberatungsstelle, halten sich rund zwei Drittel der Asylsuchenden in Wien auf.

<sup>53</sup> AsylwerberInnen, die nach rechtskräftiger Ablehnung des Gesuchs aufgrund des Non-Refoulement-Gebots nicht in ihr Land zurückgeschickt werden, können neuerdings in Wien unter gewissen Umständen Sozialhilfe erhalten.

<sup>54</sup> Wie in den meisten Ländern besteht eine Ausnahmeregelung für akute medizinische Notfälle.

<sup>55</sup> Das Taschengeld wird individuell angepasst und im Verlauf des Aufenthalts progressiv reduziert.

<sup>56</sup> Aus einem Tätigkeitsbericht einer Caritas-Notherberge von 1996 geht hervor, dass von 371 Personen, die das Haus verlassen haben, 238 mit „unbekanntem Ziel“ wahrscheinlich meist nach Deutschland oder in die Niederlande weitergereist sind. Nur vier Personen haben angegeben, in die Heimat zurückzukehren.

von der evangelischen Diakonie betrieben. Ansonsten ist es für Asylsuchende schwierig, in höherschwelligere Institutionen aufgenommen zu werden.

Zahlreiche Aussagen erwecken den Eindruck, dass sich im Bereich der Flüchtlingsfürsorge in Wien ein fragiles Gleichgewicht der staatlich–privaten Kosten- und Aufgabenteilung herausgebildet hat. Die Stadt unterstützt finanziell Hilfsorganisationen wie Caritas, ohne deren Hilfeleistungen und Einsatz die materielle Not der Flüchtlinge unter Umständen bedenkliche Ausmasse annehmen könnte. Gleichzeitig machen die Behörden gewisse Auflagen bezüglich der zu betreuenden Personenkategorien, während die Hilfsorganisationen bemüht sind, eine grösstmögliche Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Institutionen zu bewahren. So werden etwa bei Caritas Wien Tätigkeiten des Ausländerressorts zu rund einem Drittel von der Stadt Wien finanziert und zu zwei Dritteln aus anderen Mitteln bestritten (Spenden, kommunale Beiträge usw.).

Als „Gegenbeispiel“ zur sozialrechtlichen Lage von Asylsuchenden in der Hauptstadt wird oft die Fürsorgepraxis in der Steiermark genannt, nach der allen hilfsbedürftigen Personen – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – ein Recht auf Existenzsicherung gewährt wird.

#### 8.4 Steiermark

EinwohnerInnen	1'184'720
Hauptort	Graz
Gebietskörperschaften	17 Bezirke und 543 Gemeinden
Grenzstaat	Slowenien

Der Anspruch auf Leistungen setzt nach der steirischen Gesetzgebung grundsätzlich keine österreichische Staatsangehörigkeit voraus, wie das bei anderen Landesgesetzen der Fall ist.<sup>57</sup> Generell garantiert das Sozialhilfegesetz (SHG) der Steiermark, welches ursprünglich 1977 verfasst wurde, allen hilfsbedürftigen Personen Sach- und/oder Geldleistungen zur Existenzsicherung, wobei die Fürsorge-Richtsätze üblicherweise je nach individuellen und persönlichen Verhältnissen der AntragstellerInnen über- oder unterschritten werden können. Die Richtsätze werden jedes Jahr per Verordnung der Landesregierung festgelegt. Am 1. Mai 1998 trat allerdings eine Neuerung des SHG in Kraft, die den Anspruch auf richtsatzgemässe *Geldleistungen* von einer Bewilligung abhängig macht, die zu einem „mehr als dreimonatigen Aufenthalt“ (§ 4 [1]a) berechtigt. Diese Bedingung wird von Asylsuchenden in der Regel nicht erfüllt, da die vorläufige Aufenthaltsberechtigung (§ 19 AsylG) jeweils für eine Dauer von höchstens drei Monaten ausgestellt und nötigenfalls verlängert wird. Zu beachten ist auch die Tatsache, dass Flüchtlinge gelegentlich überhaupt keine Aufenthaltsbewilligung besitzen, wenn beispielsweise eine Aufnahme in ein ordentliches Verfahren noch aussteht oder gänzlich verweigert wird.<sup>58</sup> Trotz der Novellierung haben jedoch weiterhin alle Personen

<sup>57</sup> Dabei muss allerdings beachtet werden, dass anerkannte Flüchtlinge und EU-BürgerInnen österreichischen Staatsangehörigen jeweils gleichgestellt sind.

<sup>58</sup> Letztgenannte Situation tritt unter anderem dann ein, wenn die Asylsuchenden nachgewiesenermassen aus einem sicheren Herkunfts- oder Drittland (Ungarn, Slowenien) einreisen.

unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus ein Recht auf Grundversorgung (Unterbringung, Nahrung, notwendige Pflege und Krankenhilfe).<sup>59</sup>

Sozialhilfe wird durch die Städte oder Gemeinden, die zu Sozialhilfeverbänden zusammengeschlossen sind, gewährt. Die Richtsätze sind für das ganze Bundesland verbindlich. Im vergangenen Jahr unterstützte das Sozialamt Graz pro Monat durchschnittlich 483 Asylsuchende. Der weitaus grösste Teil der LeistungsempfängerInnen stammte 1998 aus dem Kosovo, gefolgt von Personen aus Nigeria, Liberia und der Türkei. Genaue Statistiken über die Gesamtzahl der Asylsuchenden, die sich in der Steiermark aufhalten, sind leider nicht verfügbar. Mehrere Gasthöfe und das „Franziskushaus“ in Graz stehen unter Vertrag mit dem Bund, das heisst, sie beherbergen Flüchtlinge im Rahmen der Bundesbetreuung. Das „Franziskushaus“ nimmt vorwiegend minderjährige Jugendliche auf.

**Aufnahme:** Die Asylanträge werden jeweils bei der lokalen Aussenstelle des Asylamtes eingegeben. Die Zentralstelle des Innenministeriums in Wien entscheidet dann aufgrund der mündlichen Einvernahme (vor Ort) über eine Aufnahme in die Bundesbetreuung.<sup>60</sup> Bis ein Beschluss gefällt ist, werden die Asylsuchenden in die **Notunterkunft** des Asylamtes Graz eingewiesen. Sie wird von der Caritas betrieben, wobei der Bund in der Regel die anfallenden Kosten für die Unterbringung, die Verpflegung und für medizinische Notfälle übernimmt. Bei einem positiven Entscheid über die Aufnahme in die Bundesbetreuung werden die Flüchtlinge anschliessend in eine Bundesstelle oder einen Gasthof verlegt. Die Sozialhilfe kommt nur subsidiär zur Anwendung, das heisst, sie kann der Bundesbetreuung nicht vorgezogen werden. Als Nachteil der Bundesbetreuung könnte beispielsweise die Umsiedlung in abgelegene Regionen (Gasthöfe, Bundesstellen) oder die mangelnde soziale Betreuung empfunden werden.

Für AntragstellerInnen, die vom Bund nicht unterstützt werden, hat die Caritas in Absprache mit dem Sozialamt in Graz und in Anlehnung an die Bundesbetreuung eigens eine Struktur zur **Grundversorgung** eingerichtet. Die Asylsuchenden werden in Caritas-Herbergen<sup>61</sup> untergebracht und erhalten einen Betrag von monatlich ATS 1200.– pro Person, der die Ausgaben für Nahrung (ATS 800.–) und ein Taschengeld (ATS 400.–) einschliesst. Für eine Familie mit zwei Kindern wird entsprechend der vierfache Betrag aufgewendet. Zusätzlich werden diverse Lebensmittel (Milch, Brot usw.) gratis geliefert. In einer der beiden grossen Herbergen wird den Asylsuchenden ausserdem wöchentlich eine warme Mahlzeit angeboten. Ferner können bei der Caritas kostenlos Kleider bezogen werden.

Zur **Betreuung** in den Herbergen beschäftigt die Caritas eineN hauptamtlicheN SozialberaterIn und eineN ZivildienereIn für rund 50 Asylsuchende.

Alternativ zur üblichen Grundversorgung entrichtet das Sozialamt in gewissen Fällen **Geldleistungen** – beispielsweise an Familien, deren Aufnahme in einer Gemeinschaftsunterkunft ungünstig erscheint. Für Einzelpersonen wendet das Sozialamt –

<sup>59</sup> Inwiefern die genannte Gesetzesänderung auf eine Rechtsbeschränkung für Asylsuchende oder für (andere) KurzaufhalterInnen abzielte, die Ansprüche auf Geldleistungen erhoben hätten, konnte nicht im Einzelnen erörtert werden.

<sup>60</sup> Der Zeitraum für den Entscheid kann bis zu drei Wochen dauern. Praktisch nie in Bundesbetreuung aufgenommen werden beispielsweise türkische StaatsbürgerInnen.

<sup>61</sup> In Graz werden von der Caritas fünf Herbergen betrieben.

ohne Mietkosten – ungefähr ATS 3000.– pro Monat (ATS 700.– pro Woche) auf; für jedes weitere Familienmitglied kommen ATS 1600.– hinzu.

Zur **medizinischen Versorgung** stellt das Sozialamt den SozialhilfeempfängerInnen bei Bedarf einen Krankenschein<sup>62</sup> für eine Konsultation bei einem praktischen Arzt oder einer Zahnärztin aus. Der Allgemeinpraktiker überweist den Patienten bzw. die Patientin an eine Fachärztin, sofern er dies als notwendig erachtet.

Grundsätzlich werden alle hilfsbedürftigen Flüchtlinge gleich behandelt – unabhängig davon, ob sie im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung sind oder nicht.<sup>63</sup> Wanderungen innerhalb Österreichs versucht das Bundesland zu begegnen, indem Asylsuchende nach Möglichkeit an den Ort der Erstantragsstellung zurückgesandt werden. Ferner erfolgen von verschiedenen Seiten (Sozialämter, NGOs usw.) immer wieder Vorstöße zu einem Ausbau der Bundesbetreuung.

**Finanzierung:** Die Unterstützung von nicht-bundesbetreuten Asylsuchenden wird aus dem Budget der Sozialhilfe bestritten und der Caritas aufgrund von monatlichen Pauschalen im Betrag von ATS 3000.– (3260.– inklusive Umsatzsteuer) pro HilfeempfängerIn zurückerstattet. Damit werden die Auslagen für Nahrung, den Betrieb der Herbergen und die Löhne der BetreuerInnen finanziert. Ein Teil der Ausgaben für die Aufnahmeeinrichtungen (Administration, Kleider, Rechtsdienst) wird von der Caritas aus eigenen Mitteln bestritten. Ferner werden die Häuser zur Verfügung gestellt.

Das Sozialamt übernimmt die Realkosten für die medizinische Versorgung. Im Jahr 1998 hat es rund ATS 24'186'000.– für Asylsuchende aufgewendet, wovon rund 7 Millionen für Krankenhilfe.

## 8.5 Salzburg

EinwohnerInnen	482'365 (1991)
Hauptort	Salzburg (rund 150 000 Einw.)
Gebietskörperschaften	6 Bezirke, 119 Gemeinden
Grenzstaat	Deutschland

Ähnlich wie in der Steiermark konnten MigrantInnen bis vor wenigen Jahren auch in Salzburg unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf Unterstützung nach dem SHG geltend machen. Nach längeren politischen Debatten wurde das Gesetz auf den 1. April 1995 dahin geändert, dass die Leistungen fortan nur noch von österreichischen Staatsbürgern eingefordert werden können.<sup>64</sup> Nach der neuen Regelung kann der Sozialhilfeträger („als Träger von Privatrechten“ [§ 6(4) SHG]) Drittstaatenangehörigen, die sich seit mehr als sechs Monaten legal in Österreich aufhalten, „... Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes, Krankenhilfe und Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen gewähren, wenn es auf

<sup>62</sup> Diese Art Krankenschein ist allerdings nicht mit den „üblichen“ Krankenscheinen von Personen zu verwechseln, die einer Krankenkasse angeschlossen sind.

<sup>63</sup> Eine „befristete Aufenthaltsberechtigung“ (nach § 15 AsylG) wird jenen MigrantInnen erteilt, deren Gesuch rechtskräftig abgelehnt worden ist, ohne dass eine Abschiebung zulässig wäre (Non-Refoulement-Gründe). Wenn einer Abschiebung nur technische Hindernisse (keine Papiere, keine Flugverbindung) im Weg stehen, sind die Asylsuchenden nicht im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung.

Grund ihrer persönlichen, familiären oder wirtschaftlichen Verhältnisse zur Vermeidung einer sozialen Härte geboten erscheint. Bei Nichterfüllung der Mindestaufenthaltsdauer kann in besonderen Ausnahmefällen eine Unterstützung gewährt werden“ (id.). Für die Novellierung war offenbar der Vergleich zur Situation von Asylsuchenden in anderen Bundesländern ausschlaggebend.

**Aufnahme und Unterstützung:** Bis ein Beschluss über die Aufnahme in die Bundesbetreuung vorliegt, werden die Asylsuchenden in ein Notquartier eingewiesen, das von privater Seite betrieben wird. Die Kosten werden vom Bund (Innenministerium) getragen.<sup>65</sup> Im Land Salzburg befinden sich ausserdem drei Gasthöfe der Bundesbetreuung, die organisatorisch der Aufnahmeeinrichtung Thalham (Oberösterreich) angeschlossen sind.<sup>66</sup>

Als sich im Dezember 1995 die Folgen der erwähnten Gesetzesänderung bemerkbar machten, schloss das Land mit der Caritas einen Vertrag ab zur Finanzierung von 30 Aufnahmeplätzen in einem **Flüchtlingsheim** für Angehörige von Schubhäftlingen, nicht schubhafffähige Personen<sup>67</sup> und andere Härtefälle (unbetreute Asylsuchende). Bis dahin waren in diesem Haus vor allem bosnische Kriegsflüchtlinge im Rahmen der Bund-Länder-Aktion aufgenommen worden.

Die Asylsuchenden werden in Zweibettzimmern untergebracht und gepflegt. Da das Heim seit einiger Zeit ständig überbelegt ist, müssen sich Familien mit drei Kindern auch mal ein Zimmer (von 12 m<sup>2</sup>) teilen. Dadurch lässt es sich vermeiden, weitere hilfsbedürftige Flüchtlinge abzuweisen. Im Caritas-Bazar können sich die HeimbewohnerInnen mit Altkleidern in gutem Zustand eindecken. Geldbeträge werden keine ausbezahlt. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer betrug letztes Jahr 28 Tage, wobei sich 83 von insgesamt 615 Personen über drei Monate hinaus im Flüchtlingshaus aufhielten. Zahlreiche HausbewohnerInnen reisen aber auch nach kurzer Zeit weiter, oft über die deutsche Grenze (oder in die Schweiz). Im vergangenen Jahr beherbergte die Caritas durchschnittlich 48 Personen in dem für 30 Personen eingerichteten Heim. Neben der Betreuung der HeimbewohnerInnen leistet die Caritas auch Asylsuchenden, die bei Verwandten oder Bekannten leben oder sich in Bundesbetreuung befinden, Beratung und materielle Einzelunterstützung.

Nach Ablauf eines erlaubten Aufenthalts von sechs Monaten können die Asylsuchenden bei dem zuständigen Sozialamt (der Stadt oder der Bezirke) einen Antrag auf **Sozialhilfe** stellen, obwohl wie gesagt kein Anspruch darauf besteht. In der Regel werden die Anträge, die meist mit der Unterstützung von BeraterInnen der Caritas eingereicht werden, angenommen. Die Flüchtlinge ziehen dann in einfache Privatwohnungen um und erhalten Leistungen in der Höhe von 80% der Richtsätze für einheimische SozialhilfeempfängerInnen bei Einzelpersonen bzw. in der Höhe von 85% der Richtsätze für Familien. Hinzu kommt eine

---

<sup>64</sup> Selbstverständlich sind auch EU-StaatsbürgerInnen, anerkannte Flüchtlinge und Fremde aus Staaten, die mit Österreich Staatsverträge abgeschlossen haben (z. B. die Schweiz), InländerInnen gleichgestellt, sofern sie sich erlaubterweise im Land aufhalten.

<sup>65</sup> Vgl. das Kapitel über die Steiermark.

<sup>66</sup> Im März 1999 befanden sich in Salzburg schätzungsweise 140 Asylsuchende in Bundesbetreuung (Gasthöfe), 60 im Flüchtlingshaus der Caritas, 25 bis 30 in Schubhaft, ungeachtet der Flüchtlinge, die bei Verwandten oder Bekannten leben oder Sozialhilfe beziehen.

<sup>67</sup> Frauen mit Kindern, Minderjährige oder kranke Personen werden nicht in Schubhaft genommen.

Strompauschale von ATS 300.– pro Person oder ATS 505.– pro Familie mit zwei Kindern. Für eine Einzelperson beläuft sich die Grundunterstützung auf monatlich 4897.–<sup>68</sup> für die gesamten Lebenskosten (inklusive Heizung und Elektrizität), aber ohne Miete (siehe Tabelle). Die Ausgaben von schätzungsweise ATS 5000.– für eine kleine Wohnung (20 m<sup>2</sup>) werden ebenfalls vom Sozialamt getragen. Für ein Ehepaar mit zwei Kindern müssen entsprechend ATS 12'398.– (Lebenskosten) und ATS 12'000.– (Wohnung) aufgewendet werden. Die Grundleistung wird aus praktischen Gründen in der Regel bar ausbezahlt, obwohl je nach Möglichkeit auch andere Unterstützungsformen (z. B. Unterbringung in Pensionen) gewählt werden können.

Bei Flüchtlingen, die seit über zwei Jahren erlaubterweise und ununterbrochen in Österreich leben oder seit mindestens sechs Monaten legal beschäftigt sind, wird die Sozialhilfe nach Richtsätzen für Einheimische bemessen. Da beide Bedingungen selten erfüllt werden, kommt diese Regelung nur in Ausnahmefällen zur Anwendung.

Die **medizinische Akutversorgung** von Asylsuchenden, die im Flüchtlingsheim wohnen oder Sozialhilfe beziehen, wird vom Land übernommen. Auf Anfrage gibt die Caritas bzw. das zuständige Sozialamt einen Krankenschein für die Konsultation bei einem praktischen Arzt oder einer praktischen Ärztin ab.

**Finanzierung:** Neben den Aufwendungen für SozialhilfeempfängerInnen übernimmt die Landesregierung die Finanzierung von 30 Plätzen im Flüchtlingsheim. Für diese Grundversorgung werden der Caritas jährlich rund ATS 2,7 Mio. (für Unterstützung, Lohn- und Betriebskosten<sup>69</sup>) entrichtet. Ausgaben für zusätzliche HauseinwohnerInnen muss die Caritas aus eigenen Mitteln bestreiten. Im letzten Jahr belief sich der dafür eingesetzte Betrag auf rund ATS 600'000.–. Weitere ATS 300'000.– wurden für die soziale Beratung (Einzelunterstützungen) von Asylsuchenden ausserhalb des Flüchtlingsheimes aufgewendet. Die Realkosten für die medizinische Versorgung übernimmt das Land. In Einzelfällen werden Krankenversicherungen für Asylsuchende mit ernsthafteren Beschwerden abgeschlossen.

## 8.6 Kurzvergleich der Situation in verschiedenen Bundesländern

Da sich die Regelungen im Bereich der Sozialhilfe beträchtlich voneinander unterscheiden und sich infolge der bundesgesetzlichen Änderungen im Ausländerrecht (1991, 1998) im Wandel befinden, ist es schwierig, eine aktuelle Übersicht über die gesamtösterreichische Situation zu geben. Ferner sind die lokalen Behörden oftmals nicht geneigt, sich öffentlich zu ihren Vorkehrungen im Fürsorgebereich zu bekennen, da sie befürchten, dadurch eine Praxis zu officialisieren, die den Bund ermutigen könnte, die Verantwortung für die Betreuung von Asylsuchenden noch vermehrt den Ländern zu überlassen. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die komplexe sozialrechtliche Situation in den Teilstaaten bisher kaum systematisch dokumentiert wurde.

Sachverständige verweisen in der Regel auf Länder, die vergleichsweise unkomplizierte

<sup>68</sup> Es handelt sich um die Richtsätze von 1999. Die Beträge werden in 14 Raten von ATS 3880.– (80% von ATS 4850.– für Einheimische) ausbezahlt.

<sup>69</sup> Die Lokalitäten werden von der Caritas zur Verfügung gestellt.

Rechtslagen kennen, wie beispielsweise **Wien** und **Kärnten**. In beiden Teilstaaten wird von öffentlicher Seite prinzipiell keine Unterstützung an Asylsuchende gewährt. In der österreichischen Hauptstadt sind allerdings mehrere Wohlfahrtsverbände aktiv, die Aufnahmeplätze anbieten und Überlebenshilfe leisten. Da die vorhandenen Mittel beschränkt sind, bleibt diese Art von Unterstützung aber je nach Situation im Asylbereich meist auf einige Monate beschränkt.

Am weitesten verbreitet sind offensichtlich Regelungen, welche die Flüchtlingsvorsorge wenigstens teilweise dem Ermessen der Behörden überlassen. Das erlaubt je nach Lage und Zahl der hilfsbedürftigen Personen Ad-hoc-Lösungen, obwohl grundsätzlich keine Ansprüche erhoben werden können. Beispielhaft für solche Vorkehrungen könnte das Land **Salzburg** sein, welches das Recht von Asylsuchenden (und bestimmten Kategorien von AusländerInnen) auf Sozialhilfe vor vier Jahren abgeschafft hat. Aufgrund der gegenwärtigen Regelung beherbergt ein Wohlfahrtsverband (Caritas) jene Flüchtlinge, die weder vom Bund betreut werden noch bei Bekannten leben können, während der ersten Aufenthaltsmonate, allerdings auch nur, sofern im Flüchtlingsheim noch Plätze verfügbar sind. Die anfallenden Kosten übernimmt grösstenteils das zuständige Sozialamt. Sobald Asylsuchende sich seit mehr als sechs Monaten erlaubterweise im Land aufgehalten haben, können sie einen Antrag auf Sozialhilfe stellen. Diese wird ihnen in der Regel gewährt, und zwar in der Höhe von 80% der Richtsätze für ansässige Einzelpersonen bzw. 85% der Richtsätze für ansässige Familien.

Aufgrund der vorhandenen Angaben liefert das **steirische** Sozialhilfegesetz die umfassendsten Garantien für Asylsuchende. Sie können Anspruch auf Grundversorgung – Unterkunft, Verpflegung, gesundheitliche Versorgung – geltend machen, falls sie nicht in die Bundesbetreuung aufgenommen werden oder nachdem sie aus dieser entlassen worden sind. Für die Aufnahme und Finanzierung ist das Sozialamt zuständig, während wiederum die Caritas die Unterbringung und Betreuung sowie einen Teil der anfallenden Kosten übernimmt. Aus den genannten Fallbeispielen wird ersichtlich, wie wichtig in Österreich die Rolle von nicht-staatlichen Organisationen bei der Aufnahme und Betreuung von Asylsuchenden ist.

### 8.7 Nicht-staatliche Organisationen

Besonders was die Unterstützung von Flüchtlingen betrifft, die nicht in die Bundesbetreuung aufgenommen werden, sind vorwiegend private Organisationen und kirchliche Institutionen tätig. Zu nennen wären *unter anderen* das Evangelische Hilfswerk, die Volkshilfe Österreich, SOS-Mitmensch und die **Caritas**, die bezüglich der Aufnahme und Beratung von Flüchtlingen (und anderen AusländerInnen) landesweit führend ist. Diese humanitäre Organisation steht zwar der katholischen Kirche nahe, bleibt aber organisatorisch unabhängig.<sup>70</sup> Sie betreibt eine Ausländerberatungsstelle und mehrere Aufnahmeeinrichtungen für hilfsbedürftige Personen im Raum Wien, ist aber auch in den übrigen Bundesländern in der Aufnahme und Betreuung von Asylsuchenden tätig, sei es auf selbständiger Basis oder im Auftrag der lokalen Behörden. Die Caritas verwaltet beispielsweise für die Stadt mehrere Flüchtlingsherbergen in Graz (Steiermark) und ein grösstenteils vom Land subventioniertes

---

<sup>70</sup> Nur ungefähr 1% der Einkünfte von Caritas stammen aus Kirchensteuern.

Heim in Salzburg.

In Linz ist SOS-Mitmensch in Zusammenarbeit mit Volkshilfe und Caritas für ein Heim mit 40–50 Plätzen verantwortlich, das unversorgte Flüchtlinge beherbergt. Die meisten privaten Flüchtlingsheime sind übrigens nach der Einführung des Asylgesetzes von 1991 eröffnet worden. Die Hilfswerke unterstützen teilweise auch Asylsuchende, die bei Bekannten leben. In gewissen Städten werden ausserdem regelmässig Mahlzeiten und Nahrungsmittel angeboten oder Kleiderbörsen organisiert.

Ebenfalls auf dem Gebiet des Asylwesens aktiv sind UNHCR, Asylkoordination Österreich, Wiener Integrationsfonds usw. Diese Vereinigungen konzentrieren sich aber eher auf Öffentlichkeitsarbeit und Rechtsberatung.

### **8.8 Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen**

Die Betreuung von bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen wurde sonderrechtlich geregelt, da man ursprünglich von einer zeitlich begrenzten Aufnahme ausging, wie sie bereits bei anderen Personenkreisen praktiziert worden war (Kroaten, Slowenen). Da diese Unterstützungsmassnahmen über mehrere Phasen hinweg geändert wurden und die Bund-Länder-Aktion Mitte 1998 offiziell abgeschlossen worden ist, soll hier nicht im Detail auf die verschiedenen Unterstützungsmodalitäten eingegangen werden. Schutzbedürftige, die nicht von Verwandten oder Bekannten in Österreich beherbergt wurden, waren entweder in Gasthöfen und Heimen oder in Unterkünften der Bundesbetreuung untergebracht. Die Behörden unterstützten in beschränktem Mass auch Personen, die bei Bekannten wohnen konnten. Das Aufnahmeprogramm basierte auf einer Kofinanzierung beider Verwaltungsebenen. Insgesamt kann die sozial- und aufenthaltsrechtliche Situation dieser Kriegsvertriebenen als vergleichsweise vorteilhaft bezeichnet werden.

Nach Abschluss des Dayton-Abkommens vertrat der Innenminister die Meinung, dass die Rückkehr der bosnischen Flüchtlinge nur auf freiwilliger Basis geschehen könne. Ein geringer Anteil der ursprünglich unterstützten Flüchtlinge befindet sich zurzeit noch in den staatlich finanzierten Aufnahmeeinrichtungen, aber in den meisten Fällen ist der temporäre Schutz inzwischen in eine Niederlassungsbewilligung überführt worden.

### **8.9 Erwerbstätigkeit**

Obwohl Asylsuchende keinem formellen Arbeitsverbot unterstehen, sind ihre Aussichten auf eine Arbeitsbewilligung – abgesehen beispielsweise vom hochspezialisierten Klaviermachermeister – praktisch inexistent, da sie, genau wie zahlreiche andere ausländische Personen mit Aufenthaltsbewilligung, dem Ausländerbeschäftigungsgesetz unterstehen und somit unter die Ausländerquotenregelung<sup>71</sup> fallen. Asylsuchende, denen das Non-Refoulement

---

<sup>71</sup> Nach dieser Regelung dürfen höchstens 9% der erwerbstätigen Personen quotenpflichtige AusländerInnen sein. Da sich aufenthalts- und erwerbsrechtliche – wie übrigens auch sozialrechtliche – Bestimmungen nur in bestimmten Fällen decken, ist es in Österreich wesentlich einfacher, einen legalen Aufenthaltsstatus als eine Arbeitsbewilligung zu erlangen. Folglich bleiben bedeutende Teile der ausländischen Wohnbevölkerung vom Arbeitsmarkt und von sozialen Rechten (Sozialversicherungen und -hilfe) ausgeschlossen, was wiederum Auswirkungen auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen haben kann. Das neue Fremdenengesetz sieht eine Aufenthaltsverfestigung nach achtjähriger

(§ 8 bis § 15 Asylgesetz 1997) zuerkannt wurde, haben eine geringe Chance, im Zuge der Bundeshöchstzahlüberziehungsverordnung (BGBl\_256\_1997) eine Beschäftigungsbewilligung zu erhalten. Ein Bewilligungsantrag muss zusammen mit der Arbeitgeberseite gestellt werden. Nach mehreren Aussagen sind Asylsuchende gelegentlich auf undeklarierte Arbeitsmöglichkeiten angewiesen, die offenbar in grösseren Städten verbreitet sind. Nach Schätzungen einer österreichischen Studie (Schneider 1998) lag der Umfang der Schattenwirtschaft 1998 bei rund 9% des „offiziellen“ Bruttosozialproduktes (Deutschland 15%, Schweiz 8%).

Sonderregelungen bezüglich der Erwerbstätigkeit gelten bzw. galten für schutzbedürftige BosnierInnen, deren berufliche Integration bereits seit 1992 gezielt erleichtert wird.<sup>72</sup>

\*\*\*

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Unterstützung von Asylsuchenden im Ermessensspielraum der Bundesregierung liegt und „privatwirtschaftlich“ geregelt wird. Die soziale Situation von Asylsuchenden muss unterschiedlich beurteilt werden, je nachdem, ob sie unter Bundesbetreuung stehen oder nicht. Besondere Rücksicht wird bei der Aufnahme in der Regel auf kranke Menschen und Familien mit kleinen Kindern genommen. Ferner sind vor allem verfahrensrechtliche und fremdenpolizeiliche Kriterien für die Zulassung zur Bundesbetreuung ausschlaggebend. Die ausgewählten Personen werden entweder in bundeseigenen Aufnahmeeinrichtungen oder in Gasthöfen untergebracht und vollverpflegt. Sobald ein negativer Entscheid zum Asylantrag vorliegt, muss die betroffene Person die Bundesbetreuung verlassen. In Ausnahmefällen wird eine zusätzliche Frist von drei Monaten gewährt. In den Bundesstellen werden auch anerkannte Flüchtlinge (während jeweils drei Monaten) sowie vereinzelt noch BosnierInnen unter TPS beherbergt. Da gesicherte Daten und Statistiken über die verschiedenen Statusgruppen nur beschränkt zugänglich sind, ist es schwierig, sich ein genaues Bild vom Umfang der öffentlichen Leistungen zu machen.

Als relativ prekär ist die Lage der nicht vom Bund versorgten Flüchtlinge zu bezeichnen, obwohl diese in vielen Fällen auf private Hilfe zurückgreifen können, wenn auch meist nur vorübergehend. In Wien und Kärnten besteht für Asylsuchende grundsätzlich kein Recht auf Sozialhilfe. Umgekehrt garantiert das Land Steiermark auch Flüchtlingen Leistungen zur Existenzsicherung. Immer weiter verbreitet sind inzwischen Versorgungsmöglichkeiten, die den Landesbehörden bezüglich der Unterstützung – ähnlich wie bei der Bundesbetreuung – einen grossen Ermessensspielraum belassen. In Salzburg beispielsweise subventioniert der zuständige Sozialdienst einerseits Notherbergen für Asylsuchende, die vom Bund nicht unterstützt werden, und gewährt andererseits Flüchtlingen, die sich seit über sechs Monaten im Land aufhalten, unter bestimmten Bedingungen Zugang zur Sozialhilfe. Nach übereinstimmenden Aussagen reisen zahlreiche AsylwerberInnen, darunter allerdings auch bundesbetreute, noch vor Abschluss ihres Verfahrens weiter.

Abschliessend sei noch erwähnt, dass Österreich im Rahmen von Partnerschaftsaktionen

---

ununterbrochener und rechtmässiger Niederlassung vor.

<sup>72</sup> Beim Bewilligungsverfahren fallen sie unter eine Kategorie dritter Priorität – nach anerkannten Flüchtlingen bzw. EU-BürgerInnen und ArbeitsmigrantInnen, die bereits längere Zeit in Österreich gelebt haben.

zwischen Bund und Ländern einer grossen Zahl von bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen Aufnahme und materielle Unterstützung gewährt hat. Gleichzeitig ist ihre berufliche Eingliederung gefördert worden, so dass von rund 80'000 aufgenommenen Personen inzwischen ungefähr 50'000 aufenthaltsrechtlich integriert sind. Nur eine verschwindende Minderheit dieser Personen hat gleichzeitig ein Asylgesuch eingereicht.

## Österreich — Asylbewerberstatus — Einzelperson — Datum: August 1998

### Regelmässige Leistungen in Bundesbetreuung:

	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge		Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität	Sachleistung	<b>✗ Raster gilt nur für Personen in Gasthöfen der Bundesbetreuung.</b>		ATS 3150 / CHF 436	= Gasthofpauschale ohne Nahungskosten	Betreuungsstellen des Bundesinneres (BMI) oder Gasthöfe	BMI	Gasthöfe erhalten eine <b>Pro-Kopf-Pauschale von ATS 6750 / CHF 934</b> (Vollverpflegung und Unterkunft eingeschlossen); nach Schätzung des BMI sind die entsprechenden den Kosten in Bundesstellen etwas tiefer, d.h., könnten auf rund <b>ATS 5000 / CHF 692</b> geschätzt werden.	Die Pauschalen an Gasthöfe liegen leicht über den realen Kosten in den BMI-geleiteten Stellen.
Krankenversicherungsbeitrag	Dienstleistung	Grundversicherung	Prinzipiell über die Dauer des Verfahrens und höchstens drei Monate über den Verfahrensabschluss hinaus oder bis zur Entlassung aus Bundesbetreuung.	ATS 900 / CHF 124		BMI	BMI		Die Grundversicherung garantiert freien Zugang zum Gesundheitssystem (Rezeptgebühren werden übernommen).
Kleider	Sachleistung, einmalig (ATS 650)	nur für Personen, die im Sommer eintreffen		ATS 55 <sup>1</sup> / CHF 8		id.	id.		
Nahrung	Sachleistung			ATS 3600 / CHF 498	/	id.	id.		
Hygiene und Ähnliches									
Transport	Sachleistung	nur nach Bedarf für Unterbringung und Anhörungen		ATS 33 <sup>2</sup> / CHF 5 (Durchschnitt)		id.	id.		
Taschengeld	bar			✓ATS 530 / CHF 73	✓Σ ATS 4130 / CHF 571	id.	id.		
Juristischer Beistand <sup>3</sup>	Dienstleistung	evtl. privat				private, kirchliche und andere Organisationen	private, kirchliche und andere Organisationen		Private, kirchliche Organisationen werden teilweise von Bund und Ländern subventioniert.
Beratung/Betreuung	id.	id.		schwer zu berechnen		d.	d.		
Eingliederungsmassnahmen	id.	id.				id.	id.		

<sup>1</sup> Wurde der Summe  $\checkmark\Sigma$  nicht angerechnet, da diese Hilfe nur einem Teil der Flüchtlinge zukommt.

<sup>2</sup> Wurde der Summe  $\checkmark\Sigma$  nicht zugerechnet, da mit diesem Durchschnittswert nur Beifahrtshilfen für „unfreiwillige“ Reisen (zur Unterkunft oder Befragung) abgedeckt werden.

<sup>3</sup> Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

## Österreich — Asylbewerberstatus — Familie — Datum: August 1998

### Regelmässige Leistungen in Bundesbetreuung

Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität	↙ <b>Raster gilt nur für Personen in Gasthöfen der Bundesbetreuung.</b>		ATS 4 x 3150 / CHF 4 x 436	Betreuungsstellen des Bundesministeriums für Inneres (BMI) oder Gasthöfe	BMI	Gasthöfe erhalten eine <b>Pro-Kopf-Pauschale von ATS 6750 / CHF 934</b> (Vollverpflegung und Unterkunft eingeschlossen); nach Schätzung des BMI sind die entsprechenden den Kosten in Bundesstellen etwas tiefer, d.h., könnten auf rund <b>ATS 5000 / CHF 692</b> geschätzt werden.	Die Pauschalen an Gasthöfe liegen leicht über den realen Kosten in den BMI-geleiteten Stellen. Die Grundversicherung garantiert freien Zugang zum Gesundheitssystem (Rezeptgebühren werden übernommen).
Krankenversicherungsbeitrag	Grundversicherung	Prinzipiell über die Dauer des Verfahrens und höchstens drei Monate über den Verfahrensabschluss hinaus oder bis zur Entlassung aus Bundesbetreuung.	ATS 3600 / CHF 498	BMI	BMI		
Kleider	nur für Personen, die im Sommer eintreffen		ATS 244 / CHF 34	id.	id.		
Nahrung			ATS 14'400 / CHF 1992	id.	id.		
Hygiene und Ähnliches							
Transport	nur nach Bedarf für Unterbringung und Anhörungen		ATS 132 / CHF 18 (Durchschnitt)	id.	id.		
Taschengeld	bar		√ATS 2120 / CHF 293	id.	id.		
Juristischer Beistand	evtl. privat		√Σ <b>ATS 16'520 / CHF 2285</b>	private, kirchliche und andere Organisationen	private, kirchliche und andere Organisationen		Private, kirchliche Organisationen werden teilweise von Bund und Ländern subventioniert.
Beratung/Betreuung	id.		schwer zu berechnen	id.	id.		
Eingliederungsmassnahmen	id.			id.	id.		

## Österreich — Steiermark — Asylbewerberstatus — Einzelperson — Datum: Februar 1999

Regelmässige Leistungen an Asylsuchende, die nicht in Bundesbetreuung aufgenommen werden oder aus der Bundesbetreuung entlassen worden sind:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge oder Normen	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität	Dienstleistung	Grundversorgung für nicht-bundesbetreute Asylsuchende	Dauer des Aufenthalts		Caritas-Herbergen	Sozialamt	Pauschalen des Sozialamtes an die Caritas: ATS 3000 / CHF 450 monatlich	Sogenannte Grundversorgung wird subsidiär zur Bundesbetreuung gewährt.
Medizinische Versorgung	Dienstleistung		id.		AllgemeinpraktikerIn	id.	pro Person (Sozialleistungen, Betriebskosten, Löhne usw.). Einen Teil der anfallenden Kosten für Beratung, Administration und Kleidung trägt die Caritas selbst.	Das Sozialamt stellt einen Krankenschein aus.
Kleider	Sachleistung	kostenlose Abgabe von Kleidern	id.			Caritas		
Nahrung	bar und Sachleistungen	Gratislieferung von Milch, Brot usw.	id.	ATS 800 (ohne Sachleistungen) ✓	Caritas-Herbergen	Sozialamt, NGOs (Sachleistungen)		kostenlose Lieferung von Nahrungsmitteln
Hygiene und Ähnliches				✓				
Transport				✓				
Taschengeld	bar		id.	ATS 400 ✓	Sozialamt	id.		
Juristischer Beistand <sup>2</sup>	Dienstleistung		id.		Caritas	Caritas		
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.	1 Sozialberater und 1 Zivildienstler auf rund 50 Flüchtlinge	Caritas	Sozialamt und Caritas		
Eingliederungsmassnahmen	Dienstleistung	nur private Initiativen	id.					

☞ Für Asylsuchende, die auf privater Basis und nicht in Caritas-Herbergen untergebracht sind, werden rund ATS 3000 / CHF 450 monatlich (ohne Mietkosten) aufgewendet.

<sup>1</sup> Die zusätzlichen Abgaben in Form von Sachleistungen für Kleider und Nahrung konnten in den aufgeführten Beiträgen nicht eingeschlossen werden.

<sup>2</sup> Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

## Österreich — Steiermark — Asylbewerberstatus — Familie — Datum: Februar 1999

Regelmässige Leistungen an Asylsuchende, die nicht in Bundesbetreuung aufgenommen werden oder aus der Bundesbetreuung entlassen worden sind:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge oder Normen	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität	Dienstleistung	Grundversorgung für nicht-bundesbetreute Asylsuchende	Dauer des Aufenthalts		Caritas-Herbergen	Sozialamt	Pauschalen des Sozialamtes an die Caritas: ATS 3000 / CHF 450 monatlich pro Person (Sozialleistungen, Betriebskosten, Löhne usw.).	Sogenannte "Grundversorgung" wird subsidiär zur Bundesbetreuung gewährleistet.
Medizinische Versorgung	Dienstleistung		id.		AllgemeinpraktikerIn	id.	Einen Teil der anfallenden Kosten für Beratung, Administration und Kleidung trägt die Caritas selbst.	Das Sozialamt stellt einen Krankenschein aus.
Kleider	Sachleistung	kostenlose Abgabe von Kleidern	id.			Caritas		
Nahrung	bar und Sachleistungen	Gratislieferungen von Milch, Brot usw. Die Beträge für weitere Familienmitglieder sind nicht degressiv berechnet.	id.	ATS 3200 (ohne Sachleistungen)	Caritas-Herbergen	Sozialamt, NGOs (Sachleistungen)		kostenlose Lieferung von Nahrungsmitteln
Hygiene und Ähnliches			id.	✓				
Transport			id.	✓				
Taschengeld	bar		id.	ATS 1600 ✓	Sozialamt	id.		
Juristischer Beistand <sup>2</sup>	Dienstleistung		id.		Caritas	Caritas		
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.	1 Sozialberater und 1 Zivildienstler auf rund 50 Flüchtlinge	Caritas	Sozialamt und Caritas		
Eingliederungsmassnahmen	Dienstleistung	nur private Initiativen	id.					

☞ Für Familien, die auf privater Basis und nicht in Caritas-Herbergen untergebracht sind, werden rund ATS 7800 / CHF 1170 monatlich (ohne Mietkosten) aufgewendet (ATS 3000 plus 1600 für jedes weitere Familienmitglied).

<sup>1</sup> Die zusätzlichen Abgaben in Form von Sachleistungen für Kleider und Nahrung konnten in den aufgeführten Beiträgen nicht eingeschlossen werden.

<sup>2</sup> Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

## Österreich — Salzburg — Asylbewerberstatus — Einzelperson — Datum: Richtsätze 1999

Regelmässige Leistungen an Asylsuchende, die seit mehr als sechs Monaten in Österreich leben und Sozialhilfe im Bundesland Salzburg erhalten:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität	Sachleistung	↘ Raster gilt nur für Personen, die sich seit mehr als 6 Monaten legal im Land aufhalten.	ab 6 Monaten legales Aufenthalt inhalts bis zur Ausreise	Heizung und Elektri- zität im Be- trag $\Sigma$ ein- geschlos- sen <sup>1</sup>	ATS 5000 / CHF 750 (geschätzter Mittelwert)	Sozialamt Salz- burg	Sozialamt über- nimmt die Realkosten.	Kleine Privat- wohnung, ca. 20 m <sup>2</sup> . Es besteht kein Anspruch auf Unterstützung.
Medizinische Versorgung			id.		Arzt (mit Sozial- amt unter Vertrag)	id.		
Kleider	bar (Sachleistungen möglich)	ATS 3940 werden 14mal jährlich ausbezahlt (Ur- laubs- und Weih- nachtsgeld zu- sätzlich zu den monatlichen Be- trägen); hinzu kommt eine Strompauschale von ATS 300 monatlich.	id.	Der Richtsatz entspricht 80% des Richtsatzes für einheimi- sche Sozial- hilfeempfän- ger.	id.	id.	id.	
Nahrung	id.		id.		id.	id.	id.	
Hygiene und Ähnliches	id.		id.		id.	id.	id.	
Transport					id.	id.	id.	
Taschengeld	bar			↘ $\Sigma$ ATS 4897 / CHF 735	id.	id.	id.	
Juristischer Beistand <sup>2</sup>					Caritas	Caritas	teilweise sub- ventioniert	
Beratung/Betreuung					id.	id.	teilweise sub- ventioniert	
Eingliederungs- massnahmen					id.	id.		

<sup>1</sup> Die Strompauschale (Licht, Kühlschrank) von ATS 300 ist in der Grundunterstützung eingerechnet.

<sup>2</sup> Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

## Österreich — Salzburg — Asylbewerberstatus — Familie — Datum: Richtsätze 1999

Regelmässige Leistungen an Asylsuchende, die seit mehr als sechs Monaten in Österreich leben und Sozialhilfe im Bundesland Salzburg erhalten:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beiträge	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität	Sachleistung	↘ Raster gilt nur für Personen, die sich seit mehr als 6 Monaten legal im Land aufhalten.	ab 6 Monaten legalen Aufenthalt enthaltens bis Ausreise	Heizung und Elektri- zität im Be- trag $\Sigma$ ein- geschlossen	Sozialamt Salzburg	Sozialamt Salzburg	Sozialamt über- nimmt die Realkosten.	Es besteht kein Anspruch auf Unterstützung.
Medizinische Versorgung			id.		Arzt (mit Sozialamt unter Vertrag)	id.		
Kleider	bar (Sachleistungen möglich)	ATS 10'192 <sup>1</sup> wer- den 14mal jährlich ausbezahlt (Ur- laubs- und Weih- nachtsgeld zu- sätzlich zu den monatlichen Be- trägen); hinzu kommt eine Strompauschale von ATS 505 monatlich (für 4 Personen)	id.	Der Richtsatz entspricht 85% des Richtsatzes für einheimi- sche Sozial- hilfeempfän- ger.	id.	id.	id.	
Nahrung	id.		id.		id.	id.	id.	
Hygiene und Ähnliches	id.		id.		id.	id.	id.	
Transport					id.	id.	id.	
Taschengeld	bar			/ $\Sigma$ ATS 12'396 / CHF 1859	id.	id.	id.	
Juristischer Beistand <sup>2</sup>					Caritas	Caritas	teilweise sub- ventioniert	
Beratung/Betreuung					id.	id.	teilweise sub- ventioniert	
Eingliederungs- massnahmen					id.	id.		

<sup>1</sup> Entspricht 85% von ATS 4095 für Hauptunterstützte plus dreimal ATS 2655 für Mitunterstützte. Die Strompauschale wird vollumfänglich abgegeben (nicht 85%).

<sup>2</sup> Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.



## 9 Schweiz

Die Schweiz kann bekanntlich auf eine relativ lange Tradition von Arbeits- und Asyلمigrationen zurückblicken. Der Ausländer- und Flüchtlingsanteil an der Wohnbevölkerung ist im internationalen Vergleich hoch. Allein 1997 wurden 24'300 Asylgesuche eingereicht.

Bedingt durch den föderalistischen Aufbau der öffentlichen Institutionen zeichnet sich die schweizerische Aufnahmepraxis – ähnlich wie die deutsche – durch eine Vielfalt der staatlichen Strukturen und Leistungen aus. Die Asylpolitik fällt zwar in die Kompetenz des Bundes; traditionsgemäss wird aber den Kantonen bei der Umsetzung von gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben ein relativ grosser Handlungsspielraum belassen.<sup>73</sup> Dieser wird allerdings indirekt dadurch beschränkt, dass die Kosten für die Fürsorge im Asylbereich weitgehend<sup>74</sup> vom Bund getragen werden, wobei es den Kantonen selbstverständlich freisteht, zusätzlich eigene Mittel aufzuwenden (siehe Finanzierung). Die Aufnahme und „Verteilung“ der Asylsuchenden sowie sämtliche Verfahrensfragen sind im Asylgesetz,<sup>75</sup> den Asylverordnungen und in einer Reihe von Verwaltungsweisungen für die Umsetzung geregelt. In Belangen, die durch diese Vorgaben nicht abgedeckt werden, kommen entweder das Ausländergesetz oder kantonale Regelungen zur Anwendung.

### 9.1 Aufnahme

Nach einem kurzen Aufenthalt in Empfangsstellen, welche die Bundesbehörden (Bundesamt für Flüchtlinge) zur Registrierung und Erstbefragung der Ankömmlinge betreiben, wird den Flüchtlingen aufgrund eines Verteilungsschlüssels ein Wohnkanton zugewiesen. Die Betreuung von Asylsuchenden, welche die Empfangsstellen verlassen haben, fällt in die Kompetenz der Kantone bzw. der Gemeinden. In einer ersten Aufnahmephase, die 6 bis 12 Monate dauert, werden die Flüchtlinge meistens in Asylzentren untergebracht. Während dieser Zeitspanne haben sie in der Regel die Möglichkeit, einen Sprachkurs zu besuchen, und werden über ihre Rechte und Pflichten im Aufnahmekontext informiert. Je nach Kanton werden Unterbringung und Betreuung direkt von den kantonalen oder kommunalen Sozialämtern organisiert oder aufgrund von Leistungsaufträgen Wohlfahrtsverbänden (in Luzern beispielsweise der Caritas) bzw. eigens zu diesem Zweck gegründeten Stiftungen (FAREAS bzw. AGECAS in den Kantonen Waadt und Genf) übertragen.

### 9.2 Aufenthaltstitel

AsylbewerberInnen erhalten für die Dauer des Verfahrens einen N-Ausweis, der ihren Aufenthalt im Sinn des Asylgesetzes begründet und ihnen einen Aufenthaltskanton zuweist. Daneben wird für schutzbedürftige Personen in bestimmten Fällen eine sogenannte

<sup>73</sup> Über den sogenannten Vollzugsföderalismus im Asylbereich siehe beispielsweise Spöndli et al. (1998).

<sup>74</sup> Nur die Unterstützungskosten für anerkannte Flüchtlinge, die seit mehr als 5 Jahren in der Schweiz leben, werden von den Kantonen getragen.

<sup>75</sup> Dieses Gesetz von 1979 wurde bisher mehrmals modifiziert. Ein letzter dringlicher Bundesbeschluss, der vorgesehene gesetzliche Modifizierungen vorwegnimmt, ist seit 1. Juli 1998 in Kraft.

„**vorläufige Aufnahme**“ (F-Bewilligung) erteilt, die auf ausländergesetzlichen Regelungen<sup>76</sup> basiert. Dieser Status kann entweder aufgrund eines Entscheids des Bundesrats (Bundesregierung) ganzen Gruppen von Schutzbedürftigen zugewiesen werden, wie dies im Fall der bosnischen Kriegsflüchtlinge geschah, oder nach Prüfung von Einzelsituationen auf individueller Basis zugesprochen werden. Dies geschieht vorwiegend dann, wenn eine Ausweisung trotz Ablehnung des Asylgesuchs vorläufig nicht vollziehbar ist. Nach derzeit noch gültigem Recht können vorläufig aufgenommene AusländerInnen ein Asylgesuch eingeben.<sup>77</sup> Die sozialrechtliche Stellung dieser Statusgruppe ist praktisch identisch mit der von AsylbewerberInnen, mit dem Unterschied, dass für letztere ein 3monatiges Arbeitsverbot zu Beginn des Aufenthalts herrscht.<sup>78</sup> Hinsichtlich der Fürsorgepraxis mit Asylsuchenden faktisch gleichgestellt sind auch abgewiesene Asylsuchende (ohne vorläufige Aufnahme), deren Wegweisung aber vorläufig nicht vollzogen werden kann.

In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass ein Anspruch auf Existenzsicherung in der Schweiz durch ungeschriebenes Verfassungsrecht gewährleistet ist und unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status der BezieherInnen gilt, also selbst für faktisch tolerierte AusländerInnen ohne Aufenthaltsbewilligung.<sup>79</sup> Ein gänzlicher Entzug von Fürsorgeleistungen stellt einen Grundrechtseingriff dar, der sich nur bei gezieltem Rechtsmissbrauch<sup>80</sup> von Seiten der EmpfängerInnen rechtfertigen lässt. Nach Erwägungen des Bundesgerichts „liegt eine solche Massnahme nicht im öffentlichen Interesse, führt sie doch dazu, dass der Betroffene mit erheblicher Wahrscheinlichkeit kriminell werden könnte, um seinen Lebensunterhalt zu bestreiten“ (id.). Die Möglichkeit von Beschränkungen der Fürsorgeleistungen mit disziplinarischem Charakter ist hingegen gesetzlich vorgesehen.

### 9.3 Unterstützungsleistungen

Das Asylgesetz sieht vor, dass Flüchtlinge, die ihren Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können, vom Wohnkanton die nötige Unterstützung erhalten. Weiter wird festgehalten, dass diese „nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen ausgerichtet werden“ soll (§ 20a). Mindestansprüche sind nicht festgelegt, da die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen dem kantonalen Recht untersteht, zumindest soweit der Bund keine abweichenden Bestimmungen erlässt. Da die aufgewendeten Leistungen für Asylsuchende vom Bund vergütet werden, richten sich die Ansätze aber weitgehend nach den Richtlinien des Bundes, wodurch das kantonale Recht faktisch nur subsidiär Anwendung findet. Wie die folgenden Fallbeispiele von Bern und Genf zeigen, werden Modalitäten und Bemessung der Fürsorgeleistungen kantonal unterschiedlich ausgelegt. Die Fürsorgepraxis kann selbst innerhalb der Kantone verschieden ausfallen, je nachdem, wie gross die Autonomie der Gemeinden (Gebietskörperschaften) in diesem Bereich ist. Vergleicht man die Unterstützungsrichtsätze im Asylbereich mit solchen, die für die ansässige

---

<sup>76</sup> Verordnung über die vorläufige Aufnahme und Internierung von Ausländern von 1987.

<sup>77</sup> Nach Inkrafttreten der gegenwärtig diskutierten Revisionen von Asyl- und Ausländergesetz wird dies voraussichtlich nicht mehr zutreffen.

<sup>78</sup> Ausserdem wird bei vorläufig aufgenommenen Personen, nicht aber bei Asylgesuchstellern, in gewissen Fällen Familienzusammenführung gestattet.

<sup>79</sup> Vgl. Bundesgerichtsentscheide vom 27. Okt. 1995 (BGE\_121\_I\_367) und vom 24. Mai 1996 (BGE\_122\_II\_193).

<sup>80</sup> „Rechtsmissbrauch liegt erst dann vor, wenn das Verhalten des Bedürftigen einzig darauf ausgerichtet ist, in den Genuss von Hilfeleistungen zu gelangen ...“ (BGE\_121\_I\_367).

HilfempfängerInnen gelten, stellt man fest, dass diese rund 40% oder mehr unter jenen liegen, die für die ansässige Bevölkerung gelten.<sup>81</sup>

#### 9.4 Finanzierung

Seit Januar 1995 entschädigt der Bund die kantonalen Vollzugsorgane für die Kosten im Asylbereich mit Pauschalabgeltungen. Nach einer diesbezüglichen Verordnung werden den Kantonen pro Flüchtling und pro Nacht CHF 18.48 für die Unterstützung und weitere CHF 12.80<sup>82</sup> für die Unterkunft ausserhalb der Zentren entrichtet. Die Betriebskosten für Gebäude, Versicherungen usw. sowie die Entlohnung des Fürsorgepersonals vergütet der Bund zusätzlich. Die Verwaltungs- und Betreuungspauschalen werden im Verhältnis zur Anzahl der Asylsuchenden und unabhängig vom jeweiligen Lohnniveau berechnet (Betreuungsstelle: CHF 80'000.– pro Jahr).<sup>83</sup>

Ferner werden die **Gesundheitskosten** vollumfänglich vom Bund übernommen,<sup>84</sup> und zwar auf der Basis der Krankenpflegeversicherung (KVG), die für die gesamte Wohnbevölkerung obligatorisch ist.<sup>85</sup> Die Asylsuchenden können die Leistungserbringer im Rahmen der Vereinbarungen der Kantone mit den Versicherern wählen.<sup>86</sup> Bei grösseren Eingriffen müssen Abklärungen mit dem Bundesamt für Flüchtlinge getroffen werden.

Die **Bildungskosten** für Kinder und Jugendliche gehen ausschliesslich zu Lasten der Kantone, die für das obligatorische Schulsystem zuständig sind.

#### 9.5 Der Kanton Bern

Einwohner	938'600
Hauptort	Bern
Gebietskörperschaften	400 Gemeinden

Dem zweitgrössten Kanton der Schweiz werden 14,4% der AsylgesuchstellerInnen zugewiesen. Anfang der 90er Jahre stand im Grossrat (Kantonparlament) ein kantonales Asylgesetz zur Debatte; schliesslich wurde das Projekt aber verworfen. Daher werden bisher die Richtlinien für die Unterstützung von Asylsuchenden durch Verwaltungsweisungen zum allgemeinen Fürsorgegesetz geregelt. Grundsätzlich sind die Gemeinden für das Sozialwesen zuständig, das heisst, der Kanton ist im Prinzip nicht ermächtigt, diesen eine Vorgehensweise

<sup>81</sup> Ragamey & Gropetti (1999) S.78-80.

<sup>82</sup> Dieser Ansatz (1998) wird aufgrund einer Schätzung der kantonalen Wohnungskosten unterschiedlich berechnet. Für den Kanton Zug wird eine Pauschale berechnet, die ungefähr 20% über dem Landesdurchschnitt liegt. Die Betreuungs- und Unterhaltungspauschalen sind landesweit identisch.

<sup>83</sup> Unter die Betreuungspauschalen fällt das gesamte Zentrumspersonal (Sozialberater, Sprachlehrer, Nachtwächter usw.). Die genauen Bestimmungen zur Finanzierung sind in der Verordnung 2 zum Asylgesetz (Fassung 1996) und den entsprechenden Weisungen der Bundesbehörden (Asyl 2) nachzulesen.

<sup>84</sup> Versicherungsgebühren, Franchise und Selbstbehalt.

<sup>85</sup> Nach Aussagen eines Fürsorgeverantwortlichen stehen die Krankenkassen der Aufnahme von Asylsuchenden eher skeptisch gegenüber, da nach eigenen Berechnungen Flüchtlinge rund 45% mehr Ausgaben verursachen als die Allgemeinbevölkerung. Ausserdem müssen die Krankenkassen wegen der Altersstruktur (viele junge Menschen) hohe Risikoausgleichsbeiträge bezahlen. Das Konkordat diskutiert gegenwärtig die Möglichkeit eines „burdensharing“, konnte sich aber bisher auf keine gemeinsame Lösung einigen.

<sup>86</sup> In den Kantonen Bern und Genf besteht freie Arztwahl, während in anderen Kantonen Versicherungsmodelle gewählt wurden, welche die Wahl des Leistungserbringers einschränken.

vorzuschreiben. Wie die Praxis zeigt, halten sich die meisten Gemeinden an die kantonalen Vorgaben.

Die **Aufnahme** von Asylsuchenden verläuft in drei Phasen: Eingangs werden die Flüchtlinge während vier Wochen in Erstaufnahmezentren (teilweise Zivilschutzräume mit insgesamt 350 Plätzen) untergebracht. Während dieser Zeitspanne findet im Prinzip auch die erste Befragung statt. Danach kommen sie für 6 bis 8 Monate, je nach „Zustrom“, in sogenannte Durchgangszentren, die von städtischen Ämtern (Bern, Biel, Thun, Köniz), der Heilsarmee oder anderen (privaten) Unternehmen geführt werden (HMI, ORS). Die Zentren werden platzproportional belegt, wobei jeweils auf die Zusammensetzung der Populationen Rücksicht genommen werden muss (Ethnien, Familien, Alleinstehende usw.). In der dritten Phase leben die meisten Flüchtlinge in Privatwohnungen, die von den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Während für die Ausstattung der Asylzentren die üblichen BFF-Vorgaben gelten, sind für die Privatwohnungen keine verbindlichen Standards festgelegt.

**Unterstützungsleistungen:** Seit der Einführung des Workfare-Modells vor einigen Monaten ist die Grundunterstützung für Nahrung, Hygieneartikel sowie Taschengeld zweistufig geregelt: Eine erste Stufe bezeichnet einen minimalen Ansatz gegenüber einem Kostendach zweiter Stufe (Differenz rund 35%), das für Personen gedacht ist, welche sich in den Durchgangszentren im Rahmen der Hausordnungen und Gemeinschaftsarbeiten „kooperativ“ verhalten. In den Gemeinden werden ebenfalls zwei Ansätze berechnet, wobei zu Beginn der Sozialhilfe auf Empfehlung des Kantons eine Unterstützungsnorm anzuwenden ist, die ungefähr in der Mitte zwischen der Grundunterstützung 1 und dem Maximalwert 2 liegt. Halten sich die unterstützten Personen nicht an die Abmachungen oder verwenden sie die Unterstützungsleistungen missbräuchlich, so können diese bis auf Grundunterstützung 1 (nur Nahrung und Körperpflege ohne Haushalt, Verkehr, Diverses) reduziert werden. Die Leistungsansätze sind aus den nachfolgenden Tabellen abzulesen. Ausserordentliche Hilfen werden bei Bedarf auf Gesuch hin ausgerichtet.

Da gegenwärtig die Frage des Sozialhilfemissbrauchs vielerorts thematisiert wird, haben die Gemeinden offenbar die Tendenz, den meisten Asylsuchenden eher die minimalen Ansätze zu gewährleisten. Umgekehrt geben vereinzelte Gemeinden (in touristischen Gegenden) Beträge nach SKOS-Ansätzen<sup>87</sup> ab, welche für einheimische Hilfsbedürftige gedacht sind. Sie finanzieren somit die Unterstützung im Asylbereich aus eigenen Mitteln mit. Die Leistungen für Nahrung, teils auch für Kleidung, werden in der Regel bar ausbezahlt, was aus organisatorischen Gründen vorteilhafter ist als die Verteilung von Sachleistungen.<sup>88</sup> Es ist allerdings schon vorgekommen, dass Gemeinden nur Naturalien (Kleider und Lebensmittel) abgaben, was meist bald zum Widerstand von Seiten der EmpfängerInnen führte.

Zu Beginn des Aufenthalts können die Flüchtlinge einen oder mehrere **Sprachkurse** besuchen. Der Deutschbasisunterricht wird jedoch schlecht besucht, und es ist daher vorgesehen, die Kurse obligatorischerweise in das Workfare-Modell aufzunehmen. Ferner werden, vor allem für jüngere Flüchtlinge, diverse Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten

---

<sup>87</sup> Die SKOS-Ansätze werden von einem Koordinationsteam der kantonalen Sozialämter festgelegt (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe).

<sup>88</sup> Die Beträge werden meist monatlich, in gewissen Gemeinden aber auch täglich ausbezahlt.

(fortgeschrittene Sprachkurse, Mechanik, Holz, Gastgewerbe, Informatik usw.), die sich einigen Erfolgen erfreuen, für deren Ausbau aber die Mittel fehlen.

**Finanzierung:** Der Kanton reicht die Finanzpauschalen des Bundes grösstenteils an die Betreiber der Aufnahmezentren bzw. an die Gemeinden weiter. Von den Unterstützungspauschalen werden CHF –.90 pro Person und Tag für die Aus- oder Weiterbildung der Asylsuchenden (Deutsch-, Weiterbildungskurse) zurückbehalten. Die Unterkunftspauschale beträgt CHF 363.– pro Person und Monat (12.09 pro Tag) für den Kanton Bern.<sup>89</sup> Nach Angaben des verantwortlichen Leiters reicht diese Summe aus, um die effektiven Kosten für die Unterkunft sowohl in Städten als auch in ländlichen Gemeinden (keine unterschiedliche Abgeltung) zu decken. Ein Teil der Verwaltungskostenpauschalen wird für die kantonale Verwaltung zurückbehalten und zwischen Polizeidiensten, KIGA (Arbeitsbewilligungswesen), übriger Administration und Zentrenverwaltung aufgeteilt. Von den Betreuungspauschalen für Durchgangszentren (9 Betreuer auf 100 Flüchtlinge während 6 Monaten) setzt der Kanton 90% des Lohnbetrags ein und finanziert mit den übrigen 10% in Gemeinden, die mindestens 50 Flüchtlinge beherbergen, jeweils eine halbe Betreuungsstelle (rund CHF 40'000 pro Jahr).<sup>90</sup> Die kleinen Gemeinden müssen sich mit Lösungen auf freiwilliger Basis behelfen. Den Erstaufnahmeeinrichtungen wird die gesamte Lohnsumme für Betreuung ausbezahlt.

Die Kontaktstellen der drei Landeskirchen werden vom Kanton mit CHF 600'000.– pro Jahr subventioniert. Sie fördern die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, indem sie beispielsweise Kurse für Flüchtlingsberatung organisieren. Abgesehen von dieser Subvention wendet der Kanton keine weiteren Gelder für den Asylbereich auf, der somit vollumfänglich aus den Bundespauschalen finanziert wird.

## 9.6 Der Kanton Genf

Einwohner	399'000
Hauptort	Genf
Gebietskörperschaften	45 Gemeinden

Als Stadt- und Grenzkanton hat Genf – 5,2% der Landesbevölkerung – zwischen 1980 und 1988, das heisst vor der Einführung des kantonalen Verteilungsschlüssels, an die 30% der Flüchtlinge in der Schweiz aufgenommen. Die verantwortlichen Behörden haben daher relativ früh Betreuungsstrukturen für Asylsuchende entwickelt. Das kantonale Asylgesetz von 1987<sup>91</sup> hält einige Grundprinzipien des Systems fest.

Die **Aufnahme** verläuft in zwei Phasen: Nach einem ungefähr einjährigen Aufenthalt in einer Gemeinschaftsunterkunft werden die Flüchtlinge anschliessend in Privatwohnungen untergebracht. Für die erste Aufenthaltsphase ist die AGECAS<sup>92</sup> zuständig, die 13 Asylzentren

<sup>89</sup> Sie liegt somit leicht unter dem Landesdurchschnitt von CHF 13.50 pro Tag.

<sup>90</sup> Die Finanzierung durch den Bund sieht pro Person lediglich eine Betreuung während einer Dauer von sechs Monaten vor.

<sup>91</sup> Loi d'application de la loi fédérale sur l'asile (LALA).

<sup>92</sup> „Association Genevoise des Centres d'Accueil pour Candidats à l'Asile“.

betreibt, darunter das landesweit grösste („Les Tattes“) mit über 500 Plätzen. Im Juni 1998 betrug die Besetzung der Gemeinschaftsunterkünfte nahezu 90%. Die Wohnraumstandards für Doppelzimmer liegen bei ungefähr 5–6 m<sup>2</sup> je Person, ohne sanitäre Anlagen und Küchen, welche für 10–12 Personen vorgesehen sind.

Von den 65 Vollzeitstellen der AGECAS werden 56 für die soziale bzw. administrative Beratung eingesetzt. Auf ungefähr 25 Flüchtlinge entfällt ein/e Sozialberater/in; schliesst man alle Begleitungsaktivitäten (Administration, Lehrer usw.) ein, so ist das Verhältnis ungefähr eine Stelle für 15 Flüchtlinge.<sup>93</sup> In den grossen Zentren wird jeweils an Wochentagen der Morgen der individuellen Beratung von Asylsuchenden gewidmet, während am Nachmittag kollektive Informations-, Schulungs- und Freizeitprogramme durchgeführt werden (Kinderprogramme, Sport, Kurse usw.). Gegen eine symbolische Bezahlung von CHF 25.– können die EinwohnerInnen zwei dreimonatige **Französischkurse** besuchen.<sup>94</sup> Sie werden gebeten, an gelegentlichen Unterhalts- und Gemeinschaftsarbeiten im Wohnzentrum teilzunehmen. Personen, welche ihren Beitrag grundlos verweigern, wird ein Teil der Unterstützungsleistungen gekürzt (CHF 20.– bis 200.– pro Monat).

Während der zweiten Aufnahmephase leben die Asylsuchenden in – zunehmend verbreitet: gruppierten – Privatwohnungen, welche in der Regel das kantonale Sozialamt, „Hospice Général“, mietet. Für ungefähr 3500 Flüchtlinge verfügt das HG über rund 1000 Mietverträge.<sup>95</sup> Einzelpersonen steht ein durchschnittlicher Wohnraum von rund 12–14 m<sup>2</sup> zu, inklusive Bad und Kochnische, die aber meist mit anderen Personen geteilt werden. Zur Erledigung der administrativen Angelegenheiten (Leistungsauszahlung, Krankenkasse usw.) wird jeder Asylsuchende mindestens einmal monatlich zu einem Gespräch vorgeladen. Für die soziale und behördliche Beratung entfällt während der zweiten Aufnahmephase ungefähr eine Vollzeitstelle auf 44 Asylsuchende.

**Unterstützungsleistungen:** Abgesehen von den Ausgaben für Unterkunft, Gesundheit und Transport (Busabonnement), werden alle Leistungen sowohl während der ersten als auch der zweiten Aufnahmephase bar ausbezahlt (siehe Tabellen). Die Ansätze werden mit zunehmender Zahl der Familienmitglieder, zum Teil bereits ab zwei Personen, degressiv berechnet. Für Einzelpersonen, die in Privatunterkünften leben, ist die Unterstützung wesentlich höher bemessen als für solche, die in Gemeinschaftsunterkünften wohnen (und mit anderen Flüchtlingen gemeinsame Mahlzeiten zubereiten können). Umgekehrt ist die Betreuung während der Erstaufnahmephase intensiver als danach. Ausserordentliche Hilfen werden gelegentlich auf Antrag hin geleistet (Schulmaterial, Gelder für Lager oder Schulreisen usw.). Ferner kann juristische Beratung, die nicht Verfahrensfragen betrifft, von Fachpersonen des HG gewährt werden. Bei komplexen Angelegenheiten kann auf staatlich finanzierten unentgeltlichen Rechtsbeistand (oder bei Strafsachen auf amtliche VerteidigerInnen) zurückgegriffen werden.

---

<sup>93</sup> In der Bundespauschale werden 9 Betreuer/innen auf 100 Asylsuchende vorgesehen, allerdings nur für eine Dauer von 6 Monaten.

<sup>94</sup> Die pädagogische Methode Gategno basiert auf Farben und ist deshalb für Personen mit unterschiedlichem sprachlichem und intellektuellem Hintergrund geeignet. Ungefähr die Hälfte der Anfänger/innen schliessen den dreimonatigen Grundkurs ab und rund ein Viertel besucht den Kurs für Fortgeschrittene.

<sup>95</sup> Durch besondere Vereinbarungen mit Hausverwaltungen (Serienverträge für ganze Häuser) können die Mieten unter den marktüblichen (relativ hohen) Preisen „gehandelt“ werden.

Kürzlich hat das HG als Experiment **Beschäftigungsprogramme**<sup>96</sup> lanciert, die vor allem für jüngere Flüchtlinge (unter 30) gedacht sind und in verschiedener Hinsicht „präventiv“ wirken sollen. Die Kurse werden auf freiwilliger Basis vielfach von anderen Flüchtlingen geleitet und von Angestellten des HG koordiniert.

Was ausserordentliche oder einmalige Hilfeleistungen angeht, lässt sich festhalten, dass in Genf das Netz von Hilfsorganisationen und privaten Vereinigungen, welche Asylsuchende und andere MigrantInnen in sozialen, juristischen und materiellen Belangen unterstützen, relativ dicht ist.

**Finanzierung:** Im Unterschied zu Bern spielen die Gemeinden in Genf bei der Flüchtlingsbetreuung, die praktisch durchwegs zentral organisiert ist, kaum eine Rolle. Die aufgeführten Unterbringungskosten (Tabellen) in Gemeinschaftszentren der AGECAS entsprechen nicht den Realkosten, da die Investitionsauslagen in der Berechnung nicht berücksichtigt werden. Die auf den Unterhalts- und Betriebskosten basierenden „Mieten“ schwanken zwischen CHF 150.– und 250.– pro Person und Monat (Nettobeträge ohne Heizung, Elektrizität usw.).

Die Unterkunftspauschale des Bundes für Asylsuchende, welche in privaten Wohnungen leben, beträgt CHF 382.– pro Person und Monat (12.71/Tag). Während der zweiten Aufnahmephase werden durchschnittlich ungefähr CHF 50.– für Energie- und Nebenkosten aufgewendet und weitere CHF 119.– für sämtliche Unterhalts-, Ausstattungs- und „Ausgleichsausgaben“ (beispielsweise bei Unterbesetzung vorhandener Wohnungen, frühzeitigem Verlassen), wobei die effektiven Mietkosten CHF 213.– pro Person im Durchschnitt nicht übersteigen sollten.<sup>97</sup>

Der Kanton Genf übernimmt einen Teil der anfallenden Kosten im Asylbereich: Wie aus der Jahresabrechnung der AGECAS hervorgeht, wurde beispielsweise 1997 die erste Aufnahmephase der Flüchtlingsbetreuung (1. Aufenthaltsjahr) zu rund 16% aus kantonalen Mitteln bestritten.

## 9.7 Vergleich der Unterstützungsleistungen in Bern und Genf

Insgesamt liegen die Richtsätze für Unterstützungsleistungen im Kanton Genf höher als die durchschnittlichen Normen in Bern. Beiderorts gehen die Beträge für privat untergebrachte Personen (2. bzw. 3. Aufnahmephase) über die, welche in Gemeinschaftsunterkünften abgegeben werden, hinaus, wobei die (innerkantonale) Differenz für Einzelpersonen in Genf beträchtlich, in Bern aber gering ist. Folglich erhält eine Einzelperson, die in einer Privatwohnung untergebracht ist, im Kanton Genf wesentlich höhere Hilfen für Nahrung, Kleidung usw., als dies in Bern der Fall ist: Wird der Wert des Busabonnements miteingerechnet, beträgt in Bern selbst die Maximalnorm nur 72% des entsprechenden Betrags in Genf. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten im Kanton Genf ebenfalls höher sind als im Kanton Bern, der viele

<sup>96</sup> Kurzausbildungen und Vermittlung von spezifischen Kenntnissen und Praktiken.

<sup>97</sup> Es versteht sich, dass die realen Miet- und Energiekosten für Einzelpersonen immer höher liegen und mit entsprechenden Einsparungen bei Familien kompensiert werden müssen.

ländliche Gebiete einschliesst. Ferner muss beachtet werden, dass die Asylsuchenden im Kanton Bern die Aufnahmezentren durchschnittlich früher verlassen (nach 7 bis 9 Monaten) als in Genf (nach einem Jahr). Betrachtet man die Sachlage einer vierköpfigen Familie, sieht die Situation wiederum anders aus: Hier sind die kantonalen Richtsätze (für die Unterstützungsleistungen) sowohl während der ersten als auch der zweiten Aufnahmeperiode sehr ähnlich, wobei die bernischen Maximalnormen die Genfer Richtsätze übersteigen.

\*\*\*

Die Fürsorge im Asylbereich wird nach einheitlichen Grundsätzen weitgehend vom Bund finanziert, aber unter Aufsicht der Kantonsbehörden umgesetzt. Die Verteilung auf die Gliedstaaten erfolgt im Proporz zur Bevölkerungszahl. Obwohl die Unterstützung Asylsuchender unter anderem durch die wachsende zentralstaatliche Reglementierung schrittweise aus den kantonalen Sozialhilferegimen, die für ansässige Personen gelten, herausgelöst wurde, sind die Kantone für die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen zuständig. Wie die zwei Fallbeispiele der Kantone Bern und Genf illustrieren, gestaltet sich die Fürsorgepraxis entsprechend vielfältig. Stellt man die Richtsätze im Asylbereich denen für die ansässige Bevölkerung gegenüber, stellt man bei Einzelpersonen mindestens einen Unterschied von 40% fest.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Im Kanton Genf erhält eine alleinstehende Person eine Unterstützung von wenigstens CHF 1210 monatlich (ohne Miete, Gesundheitskosten). In Bern werden die Richtsätze von den Gemeinden festgelegt.

## Schweiz / Bern — 1. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Einzelperson — Datum: Juli 1998

### Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität, Energie Andere	Sachleistung	je nach effektiver Miete, aber maximal CHF 363	Aufenthalt in Durchgangs- zentren (6–8 Monate)	Miete und Neben- kosten: (von der Grundunter- stützung ab- gezogen: CHF 199	Durchgangs- zentren	Bund (BFF)	Unterkunftspau- schale des Bun- des CHF 363/ Person (CHF 12.09/Tag/ Person)	CHF 368 = max. Kosten für Ge- meinde/Zentrum, aber ohne Energie- kosten, die von der Grundunterstützung abgezogen werden. mit CHF 400 Franchise
Krankenkasse/ Sozialversicherung	Dienstleistung		id.		id.	id.	Realkosten	
Kleider	Cash oder Naturalien			/	id.	id.	Eine erstmalige Einkleidung durch das Rote Kreuz im Wert von CHF 200/Pers. ist in der Grundleistung eingerechnet. <sup>1</sup>	
Nahrung	Cash (selten Naturalien)	Die „Grundunter- stützung“ bewegt sich zwischen einem Minimum von <b>CHF 284</b> und einem Maximum von <b>CHF 438</b> bei „kooperativen Personen“ (nach Richtlinien BE).		/	id.	id.	Unterstützungs- pauschale des Bundes an die Kantone CHF 554/Person/ Monat.	Das Workfare-Mo- dell sieht gestufte Ansätze vor.
Hygiene und Ähnliches	id.			/	id.	id.		
Transport	id.			/	id.	id.		
Taschengeld	Cash		id.	Durchschnitt: /Σ <b>CHF 361</b>	id.	id.		
juristischer Beistand (ohne Verfahrensfragen)	Dienstleistung				Hilfswerke und Kontakt- stellen der Kirchen	Privatspenden, freiwillige Hilfe, Kanton	Kontaktstellen (vom Bund subventioniert)	
Beratung, Betreuung	Dienstleistung		id.	3 BetreuerInnen / 100 Flüchtlinge	Durchgangs- zentren	Bund <sup>2</sup>	Betreuungspau- schalen des Bun- des	
Eingliederungs- massnahmen: Sprach- kurse Deutsch	Dienstleistung				id.	Bund	in Betreuungs- pauschale inbe- griffen	je nach Platz an- dere weiterbildende Kurse

<sup>1</sup> Von den Zentren wird CHF 1/Person/Tag in einen Pool einbezahlt, der zur Finanzierung der Kleiderbörse verwendet wird. Der Betrag kommt also nicht zusätzlich zu den ausbezahlten Leistungen hinzu.

<sup>2</sup> In Erstaufnahmезentren Lohnbetrag nach Asylverordnung (Betreuungspauschalen), in Durchgangszentren 90% des Betrags, der in der Asylverordnung vorgesehen ist.

## Schweiz / Bern — 1. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Familie — Datum: Juli 1998

### Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen	
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität, Energie Andere	Sachleistung	je nach effektiver Miete, aber maximal CHF 363	Aufenthalt in Durchgangs- zentren (6–8 Monate)	Miete und Nebenkosten: (von der Grundunter- stützung ab- gezogen: CHF 510)	max. CHF 1472	Durchgangs- zentren	Bund (BFF)	Unterkunftspau- schale des Bun- des CHF 363/ Person (CHF 12.09/Tag/ Person)	CHF 368 = max. Ko- sten für Gemeinde/ Zentrum, aber ohne Energiekosten, die von der Grundunterstüt- zung abgezogen werden.
Krankenkasse/ Sozialversicherung	Dienstleistung		id.		id.		Realkosten	mit CHF 400 Franchise	
Kleider	Cash oder Naturalien			/	id.	id.		Eine erstmalige Einkleidung durch das Rote Kreuz im Wert von CHF 200/Pers. ist in der Grundleistung eingerechnet.	
Nahrung	Cash (selten Naturalien)	Die „Grundunter- stützung“ bewegt sich zwischen einem Minimum von <b>CHF 1092</b> und einem Maxi- mum von <b>CHF</b>		/	id.	id.		Das Workfare-Modell sieht gestufte Ansätze vor.	
Hygiene und Ähnliches	id.	<b>1685</b> bei „koope- rativen Personen“ (nach Richtlinien BE).		/	id.	id.	Unterstützungs- pauschale des Bundes an die Kantone CHF 554/Person/ Monat.		
Transport	id.				id.	id.			
Taschengeld	Cash		id.	Durchschnitt: √Σ <b>CHF 1388</b>	id.	id.			
Juristischer Beistand <sup>1</sup>	Dienstleistung					Privatspenden, freiwillige Hilfe, Kanton	Subventionen von Bund/Kantonen an Hilfswerke		
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.	3 BetreuerInnen / 100 Flüchtlinge	Bund <sup>2</sup>	Bund <sup>2</sup>	Betreuungspau- schalen des Bun- des		
Eingliederungs- massnahmen: Sprach- kurse Deutsch	Dienstleistung		id.		Bund	Bund	in Betreuungs- pauschale inbe- griffen	je nach Platz andere weiterbildende Kurse	

<sup>1</sup> Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

<sup>2</sup> In Erstaufnahmezentren Lohnbetrag nach Asylverordnung (Betreuungspauschalen), in Durchgangszentren 90% des Betrags, der in der Asylverordnung vorgesehen ist.

## Schweiz / Bern — 2. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Einzelperson — Datum: Juli 1998

### Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	Bezogen bei (Sozialämtern der) Gemeinden	Finanziert durch Bund	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität, Energie Andere	Sachleistung	je nach effektiver Miete, aber maximal CHF 363	Aufenthalt in Gemeinden (bis Heimkehr oder Abschluss des Verfahrens)	Miete und Nebenkosten: (von der Grundunterstützung abgezogen: CHF 63)	max. CHF 368		Unterkunftspauschale des Bundes CHF 363/Person (CHF 12.09/Tag/Person)	CHF 368 = max. Kosten für Gemeinde/Zentrum, aber ohne Energiekosten, die von der Grundunterstützung abgezogen werden mit CHF 400 Franchise
Krankenkasse/ Sozialversicherung	Dienstleistung		id.	CHF 199	id.		Realkosten	
Kleider	Cash oder Naturalien			/	id.	id.	Eine erstmalige Einkleidung durch das Rote Kreuz im Wert von CHF 200/Pers. ist in der Grundleistung eingerechnet. <sup>1</sup>	
Nahrung	Cash (selten Naturalien)	Die „Grundunterstützung“ bewegt sich zwischen einem Minimum von CHF 301 und einem Maximum von CHF 464 bei „kooperativen Personen“ (nach Richtlinien BE)		/	id.	id.	Unterstützungspauschale des Bundes an die Kantone CHF 554/Person/Monat	Das Workfare-Modell sieht gestufte Ansätze vor; bei Beginn des Aufenthalts in Gemeinden meist ein mittlerer Richtansatz.
Hygiene und Ähnliches	id.			/	id.	id.		
Transport	id.			/	id.	id.		
Taschengeld	Cash		id.	✓Durchschnittswert				
Juristischer Beistand (ohne Verfahrensfragen)	Dienstleistung				Hilfswerke und Kontaktstellen der Kirchen	Privatspenden, Freiwillige, Kanton	Kontaktstellen vom Kanton subventioniert	
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.	1 BetreuerIn für 100 Flüchtlinge	Gemeinden oder private Organisationen	teilweise Gemeinden		in Gemeinden mit weniger als 50 Asylsuchenden keine staatlich finanzierte Betreuung
Eingliederungsmassnahmen: Sprachkurse Deutsch	Dienstleistung				id.	Bund	in Betreuungspauschale inbegriffen	je nach Platz andere weiterbildende Kurse

<sup>1</sup> Von den Zentren wird 1/Person/Tag in einen Pool einbezahlt, der zur Finanzierung der Kleiderbörse verwendet wird. Der Betrag kommt also nicht zusätzlich zu den ausbezahlten Leistungen hinzu.

## Schweiz / Bern — 2. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Familie — Datum: Juli 1998

### Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	Bezogen bei	Finanziert durch	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität, Energie Andere	Sachleistung	je nach effektiver Miete, aber maximal CHF 363	Aufenthalt in Gemeinden (bis Heimkehr oder Abschluss des Verfahrens)	Miete und Nebenkosten: (von der Grundunter- stützung abgezogen): CHF 510	max. CHF 1472  CHF 244)	(Sozialämter der) Gemeinden	Bund	Unterkunftspau- schalen des Bundes  Realkosten  Eine erstmalige Einkleidung durch das Rote Kreuz im Wert von CHF 200/Pers. ist in der Grundleistung eingerechnet. <sup>1</sup>  Unterstützungsbeiträge pauschale des Bundes an die Kantone CHF 554/Person/ Monat.
Krankenkasse/ Sozialversicherung	Dienstleistung		id.	CHF 510	id.	id.		mit CHF 400 Franchise (für Kinder kein Selbstbehalt)
Kleider	Cash oder Naturalien	Die „Grundunter- stützung“ bewegt sich zwischen einem Minimum von <b>CHF 1157</b> und einem Maxi- mum von <b>CHF</b> <b>1787</b> bei „koopere- rativen Personen“ (nach Richtlinien BE).		/	id.	id.		
Nahrung	Cash (selten Naturalien)			/	id.	id.		
Hygiene und Ähnliches	id.			/	id.	id.		
Transport	id.			/	id.	id.		
Taschengeld	Cash		id.		id.	id.		
Juristischer Beistand (ohne Verfahrensfragen)	Dienstleistung				Hilfswerke und Kontakt- stellen der Kirchen	Bund und Kanto- ne, Privatspen- den, Freiwillige, Kanton	Kontaktstellen vom Bund subventioniert	
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.		Gemeinden oder private Organisatio- nen	teilweise Gemeinde		in Gemeinden mit we- niger als 50 Asylsu- chenden keine staatl. finanzierte Betreuung
Eingliederungs- massnahmen: Sprachkurse Deutsch	Dienstleistung				id.	Bund	in Betreuungs- pauschale inbeg.	je nach Platz andere weiterbildende Kurse
				Durchschnitt: √Σ <b>CHF 1472</b>	id.	id.		

<sup>1</sup> Von den Zentren wird CHF 1/Person/Tag in einen Pool einbezahlt, der zur Finanzierung der Kleiderbörse verwendet wird. Der Betrag kommt also nicht zusätzlich zu den ausbezahlten Leistungen hinzu.

**Suisse / Genève — 1<sup>re</sup> année — requérant d'asile ou TPS — personne seule — date : juillet 1998**

*Prestations régulières :*

type	modalités	durée	montants	fourni par	financé par	mode financement	remarques
loyer net (charges/entretien/ équipement) électricité	en règle générale 2 personnes par chambre	1 <sup>re</sup> année de séjour	⇒ loyer théorique = ~ CHF 220, soit CHF 190 + charges/entretien <sup>1</sup> ;	AGECAS – canton	la Confédération	remboursement des frais effectifs par la Confédération	chiffres 1997
caisse-maladie/ sécurité sociale		id.	CHF 260	id.	id.	remboursement frais réels (de santé, primes)	montant de la prime avec franchise CHF 600
habillement		id.	✓CHF 21	id.		forfait assistance CHF 554 / personne	
nourriture		id.	✓CHF 300	id.			
hygiène, autres		id.		id.			
transport		id.	✓CHF 70	id.			
argent de poche		id.	✓CHF 90	id.			
assistance juridique <sup>3</sup>			✓Σ CHF 481 (Σ cash CHF 411)	id.			
conseils/ assistance non-matérielle	Selon besoins			id.			
mesures d'insertion : cours de français de 3 à 6 mois	selon intérêt (volontaire)	id.	1 poste pour 25 réfugiés <sup>4</sup>	id.			
autres : mise à disposition d'ateliers, salle sport, etc.	selon possibilités du centre			id.			
						forfaits d'encadrement; postes en fonction des effectifs (conseils et cours inclus dans les postes d'encadrement) compris dans les postes ou forfaits	conseils font partie de l'encadrement poste d'encadrement = 80'000 <sup>5</sup>

<sup>1</sup> Le loyer AGECAS fluctue entre CHF 150 et 250.

<sup>2</sup> Il s'agit là de moyennes de références très grossières.

<sup>3</sup>Pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure.

<sup>4</sup> Sans le personnel administratif, 1 sur 15, y compris tout le personnel administratif, de coordination, etc.

<sup>5</sup> Le financement des postes d'encadrement est limité à six mois.

## Suisse / Genève — 1<sup>re</sup> année — requérant d'asile ou TPS — famille — date : juillet 1998

### Prestations régulières :

	type	modalités	durée	montants	fourni par	financé par	mode financement	remarques
loyer net (charges et entretien) électricité	nature	(en règle générale 2 personnes par chambre)	1 <sup>re</sup> année de séjour	⇒ loyer théorique = ~ CHF 480, soit CHF 380 + charges/entretien	AGECAS – canton	la Confédération	remboursement des frais effectifs par la Confédération	chiffres 1997 (frais réels de loyer pour plusieurs personnes dégressifs)
caisse-maladie/ sécurité sociale	service		id.	CHF 674	id.	id.	remboursement frais réels (de santé, primes)	montant de la prime avec franchise CHF 600
habillement	cash		id.	✓ CHF 84	id.		forfait assistance CHF 554/personne	
nourriture	cash		id.	✓ CHF 960	id.			
hygiène, autres	cash		id.		id.			
transport	service		id.	✓ CHF 140 <sup>1</sup>	id.			
argent de poche	cash		id.	✓ CHF 180 <sup>2</sup>	id.	Confédération et participation cantonale (cf. tab. personne seule)		
assistance juridique <sup>3</sup> :	service	selon besoins		✓ Σ CHF 1364 (Σ cash CHF 1184)	id.		(cf. tab. personne seule)	conseils font partie de l'encadrement
conseils/ assistance non-matérielle	service		id.	1 poste pour 25 réfugiés <sup>4</sup>	id.			poste d'encadrement = 80'000 <sup>5</sup>
mesures d'insertion : cours de français de 3 à 6 mois	service	selon intérêt (volontaire)	en général au début du séjour		id.			
autres : mise à disposition d'ateliers, salle sport, etc.	service	selon possibilités du centre			id.			

<sup>1</sup> Aucun titre de transport est prévu pour les enfants sauf s'ils prennent le bus pour aller à l'école.

<sup>2</sup> Pour les enfants l'argent de poche est distribué à partir de 12 et jusqu'à 17 ans (CHF 36 puis 90).

<sup>3</sup> Pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure.

<sup>4</sup> Sans le personnel administratif ; 1 poste sur 15 y compris tout le personnel administratif, de coordination, etc.

<sup>5</sup> Le financement des postes d'encadrement est limité à six mois.

## Suisse / Genève — 2<sup>e</sup> année — requérant d'asile ou TPS — personne seule — date : juillet 1998

### Prestations régulières :

	type	modalités	durée max.	montants		fourni par	financé par	mode financement	remarques
logement net charges électricité	nature	modulable selon les personnes (personnes seules ont un loyer plus élevé que les familles)	jusqu'au départ régulier ou à l'obtention d'un titre de séjour	CHF 213 CHF 30 CHF 20 CHF 119 <sup>1</sup> ⇨	normes 12-14 m <sup>2</sup> d'espace/ pers. tout compris <sup>2</sup> ⇨ Σ CHF 382	Hospice Général canton	Confédération, correspond à CHF 12.72 à GE (forfait moyen suisse de CHF 13.50)	forfait hébergement par pers./nuit = CHF 12.72 (adultes et enfants id. <sup>3</sup> )	Le canton est en mesure de couvrir ses frais avec les forfaits.
caisse-maladie/ sécurité sociale	service		id.	CHF 260		id.	Confédération	frais réels remboursés	
habillement	cash		id.	CHF 55	/	id.		forfaits assistance de CHF 554 / pers.	Les frais sont en principe remboursés par les forfaits fédéraux, mais le canton participe au budget global des dépenses pour le secteur des réfugiés.
nourriture	cash		id.			id.			
hygiène, autres	id.		id.	CHF 500	/	id.			
transport	nature (abo)		id.	CHF 70	/	id.			
argent de poche	cash		id.	✓CHF 90	/Σ CHF 715(Σ 645 cash)	id.	Confédération avec éventuel- lement une participation du canton		
assistance juridique <sup>4</sup>	service		id.			œuvres et associations d'entraide <sup>5</sup>		associations partiellement subventionnées	l'assistance juridique pour petits délits
conseils/assistance non- matérielle	service		id.		1 poste / 44 réfugiés <sup>6</sup>	Hospice Général		nombre postes <sup>7</sup> en fonction effectifs	une expérience d'un programme d'occupation est en cours
autres : travaux d'occu- pation, cours divers		variable selon disponibilité de places				canton			

<sup>1</sup> Marge par rapport aux frais sur l'année: frais d'entretien, de sous-occupation, etc.; toutes les personnes sont actuellement logés dans des appartements loués ou possédés par l'HG; seuls quelques anciens cas restent dans des appartements trouvés par le propre soin.

<sup>2</sup> Une personne seule dispose d'une chambre et d'un espace environ 12-14m<sup>2</sup> avec sanitaires et coin cuisine – à partager – compris. Des couples (mariés ou non) sont en principe logés dans un studio relativement grand, mais il arrive également que deux personnes de même sexe soient logées ensemble. Un couple avec deux enfants de 10 ans sera hébergé dans un 3pièces ou 4pièces (notamment si les enfants ne sont pas de même sexe).

<sup>3</sup> Si les dépenses pour les enfants sont moindres dans le domaine de la prise en charge, il ne faut pas oublier que les frais scolaires sont à la charge des cantons.

<sup>4</sup> Pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure.

<sup>5</sup> Le service juridique de l'HG intervient en cas de petits litiges, par exemple, pour un appartement.

<sup>6</sup> Tout le personnel compris (administration, assistants sociaux, etc.).

<sup>7</sup> En fonction des effectifs de réfugiés.

## Suisse / Genève — 2<sup>e</sup> année — requérant d'asile ou TPS — famille — date : juillet 1998

### Prestations régulières :

	type	modalités	durée max.	montants		fourni par	financé par	mode financement	remarques
Logement net charges électricité	nature	modulable selon les personnes (personnes seules ont un loyer plus élevé que les familles)	jusqu'au départ régulier ou à l'obtention d'un titre de séjour	CHF 852 CHF 120 CHF 80 CHF 476 <sup>1</sup> ⇨	normes 12-14 m <sup>2</sup> d'espace/pers. tout compris <sup>2</sup> ⇨ $\Sigma$ CHF 1528 <sup>3</sup>	Hospice Général canton	Confédération, correspond à CHF 12.72 à GE (forfait moyen suisse de CHF 13.50)	forfait hébergement par pers./nuit = CHF 12.72 (adultes et enfants id. <sup>4</sup> )	le canton est en mesure de couvrir ses frais avec les forfaits
caisse-maladie/sécurité sociale	service	(2x77) + (2x260)	id.	← CHF 674		id.	Confédération	frais réels remboursés	
habillement	cash		id.	CHF 220	/	id.		forfaits assistance de CHF 554 / pers..	Les frais sont en principe remboursés par les forfaits fédéraux., mais le canton participe au budget global des dépenses pour le secteur des réfugiés.
nourriture	cash		id.			id.			
hygiène, autres	cash		id.	CHF1000 <sup>5</sup>	/	id.			
transport	nature (abo)	(2x70) + (2x30)	id.	← CHF 200	/	id.	Confédération, avec éventuellement une participation du canton		
argent de poche	cash		id.	✓CHF 180	/ $\Sigma$ CHF 1600 ( $\Sigma$ 1400.cash)	id.			
assistance juridique	service		id.			œuvres et associations d'entraide <sup>6</sup>		associations partiellement subventionnées	l'assistance juridique pour petits délits
conseils/assistance matérielle	service		id.			canton		nombre postes <sup>8</sup> en fonction effectifs	
autres : travaux d'occupation, cours divers	variable	parfois camps de vacances pour les enfants			1 poste / 44 réfugiés <sup>7</sup>	canton	canton	pr camps vacances enfants budget compl. (par exemple budget écoles)	une expérience d'un programme d'occupation est en cours

<sup>1</sup> Marge par rapport aux frais sur l'année: frais d'entretien, de sous-occupation, etc.. Toutes les personnes sont actuellement logés dans des appartements loués ou possédés par l'HG; seuls quelques anciens cas restent dans des appartements trouvés par le propre soin.

<sup>2</sup> Une personne seule dispose d'une chambre et d'un espace environ 12-14m<sup>2</sup> avec sanitaires et coin cuisine - à partager - compris. Des couples (mariés ou non) sont en principe logés dans un studio relativement grand, mais il arrive également que deux personnes de même sexe soient logées ensemble. Un couple avec deux enfants de 10 ans sera hébergé dans un 3pièces ou 4pièces (notamment si les enfants ne sont pas de même sexe).

<sup>3</sup> Il s'agit d'un montant théorique, car en réalité la plupart des familles ont des logements et charges moins importants, alors que pour les personnes seules, ces montants sont plus importants. Par exemple, il est impossible de s'en sortir avec 20 de frais d'électricité (abonnement) pour une personne seule.

<sup>4</sup> Si les dépenses pour les enfants sont moindres dans le domaine de la prise en charge, il ne faut pas oublier que les frais scolaires sont à la charge des cantons.

<sup>5</sup> Un couple seul en revanche touche moins de 1'000

<sup>6</sup> Le service juridique de l'HG intervient en cas de petits litiges, p.ex., pour un appartement,

<sup>7</sup> Tout le personnel compris (administration, assistants sociaux, etc.).

<sup>8</sup> En fonction des effectifs de réfugiés.

## **III Vergleichender Überblick**

### ***1 Teilbereiche der Sozialhilfe***

#### **1.1 Methodische Vorbemerkungen**

Die Vielfalt der Sozialhilferegime in den untersuchten Staaten erschwert einen fundierten Vergleich der Unterstützungspraxis für Asylsuchende. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, muss betont werden, dass nicht nur der Vergleich der vorhandenen Informationen, sondern vielfach schon die Verfügbarkeit der entsprechenden Daten Probleme bereiten (vgl. Jandl 1995). Sozialhilfestatistiken, Leistungsauffächerungen und periodengerechte Abrechnungen werden meist nur dann systematisch aufgezeichnet, wenn dies für die Arbeit der zuständigen Instanzen unerlässlich ist. Somit war es gelegentlich unmöglich, innerhalb nützlicher Frist alle für den internationalen Vergleich notwendigen Daten zu erheben. Noch schwieriger als bei staatlichen Organen ist übrigens die Leistungserfassung bei privaten oder humanitären Organisationen, deren Unterstützung oft subsidiär geleistet und selten flächendeckend einheitlich geregelt wird. Um trotz dieser Limiten auf übergreifende Aussagen zum Leistungsumfang nicht gänzlich zu verzichten, wurden die folgenden Gegenüberstellungen auf die zentralstaatlich garantierte Unterstützung ausgerichtet, wobei die ergänzenden Hilfestellungen von Seiten privater Organisationen und Gebietskörperschaften ignoriert werden. Das Verhältnis zwischen staatlicher und gemeinnütziger bzw. privater Fürsorge kommt im 2. Kapitel (Systemvergleich) nochmals zur Sprache.

Bei der vergleichenden Analyse musste eine Reihe von Schematisierungen und rechnerischen Kompromissen vorgenommen werden, deren Berechtigung selbstverständlich anfechtbar ist. Da die entsprechenden Schritte transparent vollzogen wurden, können die Schlussfolgerungen jederzeit relativiert werden. Drei Punkte sollten bei der Interpretation der nachfolgenden Vergleiche, vor allem aber hinsichtlich der Grundunterstützung, ständig beachtet werden:

- ♦ Um möglichst viele Staaten in den quantitativen Vergleich einbeziehen zu können, wurden auch Richtsätze von Sozialhilferegimen aufgeführt, die nur bestimmten Kategorien von Asylsuchenden Unterstützung gewähren. Es stehen also vorerst die individuell berechneten Fürsorgebeträge im Vordergrund, was keine Aussagen über das gesamte Fürsorgesystem zulässt, da gewisse Staaten ein Nebeneinander verschiedener Versorgungsmodelle kennen (A, E, F, GB). **In diesem Kapitel werden somit Unterstützungsbeiträge in einigermaßen ähnlichen Versorgungssituationen verglichen, ohne dass daraus Rückschlüsse auf das Gesamtmodell innerhalb eines Landes gezogen werden dürften.** Dies soll im nachfolgenden Systemvergleich näher beleuchtet werden.
- ♦ Bei der Berechnung der monatlichen Unterstützungsbeiträge mussten mehrere „Kunstgriffe“ vorgenommen werden, die in den Ländertabellen nachzulesen sind (z. B. Umrechnung von einmalig oder halbjährlich ausbezahlten Beträgen auf monatliche). Alle Beträge sind der Kaufkraftparität in der Schweiz entsprechend gewichtet und daher direkt

vergleichbar.<sup>1</sup> Die genauen Geldsummen in Landeswährung können aus den Tabellen der Länderberichte ersehen werden. Am schwierigsten waren die Ansätze dort zu berechnen, wo beispielsweise Lohn- oder Verwaltungskosten nicht präzise aus den Unterstützungsbeiträgen herausdividiert werden konnten (vgl. Bundesbetreuung in Österreich). Beispielsweise wird in Spanien das Nahrungsgeld entweder bar abgegeben oder für kollektive Verpflegung verwendet, wobei grössenbedingte Einsparungen möglich sind, die gelegentlich zur Entlohnung des Küchenpersonals eingesetzt werden können.

- ♦ Streng genommen müssten die **Unterstützungsbeiträge in Beziehung zur jeweiligen Unterbringungsform** beurteilt werden, da in zahlreichen Aufnahmeeinrichtungen Infrastrukturen und Dienstleistungen angeboten werden, die privat untergebrachte Personen aus dem Unterstützungsgeld bestreiten müssen: Dabei kann es sich um Elektrizitäts-, Heizungskosten,<sup>2</sup> TV-Gebühren, Kleiderwasch-, Sportmöglichkeiten, Geschirr und Hygieneartikel usw. handeln. In Aufnahmeeinrichtungen, wo die Betreuung relativ intensiv ist, haben Flüchtlinge ferner manchmal die Möglichkeit, zusätzliche Mittel beispielsweise für Kursgebühren, Transporttitel usw. zu beziehen. In diesem Sinn erhalten im Kanton Genf Asylsuchende in Aufnahmezentren eine wesentlich geringere Grundunterstützung als solche, die ab dem zweiten Aufenthaltsjahr in Privatwohnungen untergebracht werden.

Im folgenden Teil werden vorerst Querschnittvergleiche zu den wichtigsten thematischen Teilbereichen der staatlichen Fürsorge angestellt: Grundunterstützung für Nahrung und Hygiene, Unterbringung, Betreuung, Beschäftigungsmassnahmen und medizinische Versorgung (Kapitel 1.2 bis 1.6). Jedes Unterkapitel beleuchtet zunächst mit Verweis auf eine Übersichtstabelle die Hauptergebnisse bezüglich der Leistungssituation in den einzelnen (Glied-)Staaten. Gleichzeitig werden grundsätzliche Fragen diskutiert, welche ein fundierter Vergleich aus der Perspektive der HilfeempfängerInnen aufwirft. Sofern gesicherte Informationen über die Ausgaben vorhanden sind, wird jeweils am Ende der Kapitel auf die **Kostenseite** und zu erwartende Schwierigkeiten bei einer Erhebung der Ausgaben verwiesen. Das Aufzeigen von methodischen Einschränkungen und spezifischen Schwierigkeiten dient somit weniger dem Herausarbeiten von Grenzen der vorliegenden Arbeit als der Planung möglicher weiterer Untersuchungen. Das anschliessende Kapitel ist einer Typologie der nationalen Aufnahmesysteme gewidmet. Ferner werden einige grundsätzliche Überlegungen über die Fürsorge im Asylbereich und neuere Entwicklungstendenzen angestellt sowie Fragen in Zusammenhang mit der europäischen Integration aufgeworfen.

Im Anhang (A1) sind Angaben über geschätzte Kosten und Leistungen tabellarisch dargestellt. Tabelle A2 präsentiert in summarischer Form einige Grundzüge der nationalen Sozialhilfesysteme.

## 1.2 Regelmässige Leistungen zur existentiellen Grundsicherung

Wie eingangs erwähnt ist es vorerst naheliegend, Leistungen zu vergleichen, deren

<sup>1</sup> Präzise Angaben zur Kaufkraftparität und Gewichtung sind im ersten Teil unter Kapitel 3 (Methode und Tabellen) nachzulesen.

<sup>2</sup> Nach Möglichkeit wurden Energiekosten (Heizung, Licht, Strom, Wasser) vom Unterstützungsbeitrag abgezogen. In gewissen Fällen war dies aber nicht möglich: so in Grossbritannien (*welfare*) und in Salzburg.

Gebrauchszweck klar umschrieben und deren Kostenwert einheitlich definiert ist. Am ehesten scheint dies bei der Hilfe in Form von Geld- bzw. Sachleistungen unter Ausschluss der Unterbringung der Fall zu sein (in der Folge **Grundunterstützung** genannt). In den meisten Ländern sind die entsprechenden Aufwendungen relativ einfach bestimmbar, wobei eine weitergehende Aufgliederung nach Hilfen für Nahrung, Taschengeld usw. nicht immer möglich und insgesamt wenig sinnvoll ist. Vor der Gegenüberstellung der entsprechenden Beträge drängen sich einige Erklärungen zur Situation in bestimmten Ländern auf. Für detaillierte Ausführungen sei auf die Länderberichte verwiesen.

In **Dänemark, Deutschland, den Niederlanden** und der **Schweiz** sowie in der **Steiermark** (Österreich) erhalten prinzipiell alle Asylsuchenden während der gesamten Dauer ihres (regulären) Aufenthalts öffentliche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. **Grossbritannien** gewährt prinzipiell nur Flüchtlingen, die ihr Gesuch bei der Einreise an der Grenze einreicht und noch keinen negativen Asylentscheid erhalten haben, *welfare*-Leistungen in Höhe von 90% der Ansätze für Einheimische (100% für Kinder). Aus diesem Betrag müssen sämtliche Lebenskosten, abgesehen von der Hausmiete, bestritten werden. Die übrigen Asylsuchenden (ungefähr 50%) werden von den lokalen Behörden mit Sachleistungen (Unterkunft, Verpflegung, *vouchers*) unterstützt. Die Richtsätze sind je nach Stadtkreis/Gebietskörperschaft sehr unterschiedlich und können daher nicht in den Vergleich aufgenommen werden.

In **Frankreich** wird der Mehrheit der Asylsuchenden während zwölf Monaten ein sogenannter „Eingliederungsbeitrag“ von FRF 1742.– pro erwachsene Person (CHF 523.–) ausbezahlt, aus dem der gesamte Lebensunterhalt bestritten werden muss, inklusive Unterbringungskosten. Zusätzlich erhalten diese Personen in der Regel ein einmaliges Wartegeld (FRF 2000.–), das zum Eingliederungsbeitrag hinzugezählt wird.<sup>3</sup> Da dieser Beitrag Unterbringungsausgaben einschliesst (vgl. Italien), wurde nicht dieser Betrag sondern der Unterstützungsbeitrag an Flüchtlinge, die in den staatlichen Aufnahmestrukturen (*CADA*) beherbergt werden, in den Vergleich (Tab. 1.2.1) aufgenommen, obwohl nur eine Minderheit (rund 10%) der Flüchtlinge „vollversorgt“ werden. Die Richtsätze sind zwar je nach Aufnahmeeinrichtung variabel, mit einem geschätzten Mittelwert von CHF 405.– pro Einzelperson. Die Grundleistung für HeimbewohnerInnen sollte aber demnächst landesweit harmonisiert werden (auf monatlich CHF 428.– pro erwachsene Person). Eine sehr ähnliche Regelung kennt **Spanien**: Schätzungsweise 20–30% der Flüchtlinge werden nach sozialen Kriterien in staatliche Einrichtungen (*CAR*) aufgenommen, während den anderen Personen eine individuelle Geldunterstützung zukommt, die aber meist nicht die gesamten Lebenshaltungskosten zu decken vermag.

Ähnlich wie bei der *allocation d'insertion* in Frankreich (oder Spanien) schliesst der sogenannte Erstunterstützungsbeitrag, den in **Italien** prinzipiell alle hilfsbedürftigen Asylsuchenden einfordern können, die Ausgaben für die Unterkunft ein. Der Gesamtbetrag von CHF 1895.– (ITL 1'575'000.–) wird meist einmalig für eine Dauer von 45 Tagen ausbezahlt. Obwohl er möglicherweise ausreicht, alle Lebenskosten – einschliesslich der Ausgaben für die Unterkunft – über die vorgesehene Zeitspanne hinweg abzudecken, bleibt die Summe für all jene Personen unzureichend, deren Verfahren mehrere Monate bzw. Jahre dauert. Unter Umständen kann die zentralstaatliche Leistung allerdings durch kommunale

<sup>3</sup> Eingliederungsbeitrag CHF 523.– plus Monatsanteil des Wartegeldes CHF 50.– = CHF 573.–.

oder private Hilfen ergänzt werden, die aber landesweit so unterschiedlich ausfallen, dass sie hier nicht erfassbar sind. Ausserdem stellt sich beim Zusammentreffen von Leistungen aus verschiedenen Quellen jeweils die Frage, ob sie zusätzlich entrichtet oder von der Erstunterstützung abgerechnet werden. Auch hier ist die Praxis je nach Region unterschiedlich.

Da Italien in diesem *sample* das einzige Land ist, das eine solche Pauschalunterstützung kennt, wurde der Betrag zu Vergleichszwecken auf eine durchschnittliche Monatshilfe über ein ganzes Jahr hinweg umgerechnet, die vergleichsweise bescheiden ausfällt und nur der Situation von Flüchtlingen Rechnung trägt, die tatsächlich über ein Jahr in Italien verweilen (siehe Tabelle 1.2.1/a).<sup>4</sup> Es muss aber betont werden, dass der Entwurf für ein neues Asylgesetz vorsieht, die Leistungsdauer den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen. Damit dürfte sich die materielle Situation der Asylsuchenden nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung grundlegend verbessern.

Eine von der Praxis in anderen Staaten abweichende Situation kennt auch **Österreich**, wo nur eine Minderheit (20–30%) der Asylsuchenden in die zentralstaatliche Betreuung aufgenommen wird, während die übrigen Personen auf die Hilfe der Bundesländer bzw. Kommunen oder Wohlfahrtsverbände angewiesen sind. Eine zusätzliche Schwierigkeit ergab sich aus der Tatsache, dass die Unterstützungsleistungen, die für Personen in Bundesstellen aufgewendet werden, mit Ausnahme des Taschengeldes und der Bekleidungshilfen nicht nach der jeweiligen Verwendung (Unterbringung, Grundunterstützung) aufgegliedert und auch insgesamt nur geschätzt werden können. Eine Kompromisslösung bestand nun darin, die Vollverpflegungs- und Unterbringungspauschalen, die für die Aufnahme von Flüchtlingen in Gasthöfen (rund 20% der Bundesbetreuten) entrichtet werden, als Behelfsgrössen einzusetzen. Um die Personalkosten und den Gewinn der Pensionsbesitzer „auszuschalten“, wurden die jeweiligen Beträge um 20% reduziert, so dass sie den geschätzten Aufwendungen in Bundesstellen nahekommen.

Die Unterstützungsrichtsätze für Asylsuchende in Caritas-Herbergen in der **Steiermark** sind insofern schwer vergleichbar, als die Beträge regelmässig durch umsonst abgegebene Grundnahrungsmittel und Gratismahlzeiten ergänzt werden. Es mag daher sinnvoller sein, eher die Grundunterstützung (Tab. 1.2.1/a) von Asylsuchenden, die privat untergebracht werden, in die Berechnung aufzunehmen, obwohl diese in der Minderheit sind. In **Salzburg** können Asylsuchende erst nach sechs Monaten Aufenthalt Sozialhilfe beantragen. Vorher werden sie allenfalls in Notherbergen untergebracht und erhalten ausschliesslich Sachleistungen, deren Umfang unterschiedlich ausfällt.

### Vergleich der Beträge

Aus den erwähnten Gründen wurde Italien aus der komparativen Analyse der Grundleistungen ausgeschlossen (vgl. schraffierte Spalten in Tab. 1.2.1). Vergleicht man die Grundunterstützung für alleinstehende Flüchtlinge in den übrigen (Teil-)Staaten, fällt vor allem die Höhe des spanischen Richtsatzes von umgerechnet CHF 764.– für Asylsuchende in Aufnahmeeinrichtungen (*CAR*) auf, der deutlich über dem internationalen Durchschnitt von CHF 503.– liegt (siehe Tab. 1.2.1/a). Erstaunlicherweise erhalten in Spanien Personen, die

---

<sup>4</sup> Nach mehreren Aussagen beträgt bereits die Wartezeit für die Ausstellung des Beitrags oft mehrere Monate.

ausserhalb der offiziellen Strukturen leben, eine geringere Unterstützung, was damit erklärt werden könnte, dass im Prinzip nur besonders bedürftige Personen in staatlich finanzierten Heimen untergebracht werden.

An zweiter Stelle steht der Sozialhilfeansatz in Salzburg, der zwar gegenüber dem Richtsatz für Einheimische abgesenkt ist (80%), aber im internationalen Vergleich trotzdem relativ hoch ausfällt. Immerhin ist zu sagen, dass dieser Betrag Heizungs- und Stromkosten für Privatwohnungen umfasst, die sonst aus der Grundunterstützung ausgeschlossen wurden. Es sei ebenfalls daran erinnert, dass nur Asylsuchende, die seit längerer Zeit in Salzburg leben, einen Antrag auf Sozialhilfe stellen und in eine eigene Wohnung ziehen können. An dritter und vierter Stelle folgen Grossbritannien (90% des üblichen *income support*; auch hier sind Energiekosten mitgerechnet) und Genf. Bekanntlich nimmt dieser Kanton gegenüber anderen Regionen in der Schweiz eine gewisse Sonderstellung ein: Nach Aussagen der zuständigen Verantwortlichen sind in Genf die Hilfen für alleinstehende Personen in Privatwohnungen vergleichsweise hoch bemessen, weil dies angesichts der Lebenshaltungskosten unerlässlich erscheint (Stadtkanton).

Für die übrigen Länder liegen die entsprechenden Beträge relativ eng beieinander, mit einem Minimum in den Niederlanden, gefolgt vom Kanton Bern mit ähnlich niedrigem Richtsatz sowohl für Asylsuchende in Asylzentren als für privat untergebrachte.<sup>5</sup> Man beachte aber, dass die bernischen Grössen keine Fixbeträge, sondern Mittelwerte darstellen und dass die Situation je nach Gemeinde stark variieren kann. Wie einleitend bereits angedeutet wurde, sind niederländische Aufnahmezentren teils so ausgestattet, dass für die EinwohnerInnen wahrscheinlich gewisse Einsparungen gegenüber privat untergebrachten Personen in anderen Ländern anfallen.

Das Gesamtbild ändert sich, wenn man die Unterstützung für eine **Familie** mit 10jährigen Zwillingen betrachtet (Tab. 1.2.1/g). An erster Stelle stehen hier diejenigen (Glieder-)Staaten, welche die Leistungen bei zunehmender Familiengrösse nur schwach oder überhaupt nicht degressiv berechnen, das heisst Österreich (Bundesbetreuung und Salzburg) sowie Grossbritannien, das ungekürzte Richtsätze für Kinder anwendet (Tab. 1.2.2). Einen erstaunlich niedrigen Betrag leisten die Niederlande, die mit CHF 853.– wiederum wesentlich unter dem Mittelwert von CHF 1494.– liegen. In Deutschland und im Kanton Bern werden die Einzelansätze pro zusätzliches Familienmitglied nur leicht abnehmend angesetzt; in Dänemark und im Kanton Genf hingegen erhält eine vierköpfige Familie weniger als den dreifachen Betrag einer Einzelperson (in der zweiten Aufnahmephase in Genf sogar wesentlich weniger). Inwiefern die Unterschiede in der Behandlung von Einzelpersonen und Familien auf Spezifitäten der Lebensumstände, der Asylpopulationen und/oder auf Besonderheiten der nationalen Fürsorgesysteme zurückzuführen sind, konnte nicht im Einzelnen ermittelt werden.

### Abgabemodalitäten

Die Gewährung von **Fixbeträgen** oder Sachleistungen mit festgelegtem Wert ist in den staatlich finanzierten Fürsorgeregimen die Regel. Der Umfang der Unterstützung wird meist auf dem Verordnungsweg von den zuständigen Behörden festgelegt. In Deutschland und

<sup>5</sup> Angesichts der differenzierten Situation innerhalb der Schweiz scheint es wenig sinnvoll, die Ansätze der beiden Kantone zusammenzufassen.

Grossbritannien sind die genauen Beträge gesetzlich vorgegeben und können prinzipiell eingeklagt werden. Erwerbstätigen Asylsuchenden (in A,<sup>6</sup> CH, D, E, GB, NL) wird das Einkommen angerechnet und von der Unterstützung abgezogen. In allen Staaten sind die Sozialleistungen an die Voraussetzung der Hilfsbedürftigkeit geknüpft, wobei diese Bedingung unterschiedlich interpretiert werden kann. Die einzige Ausnahme von dieser Regel bildet die *allocation d'insertion* in Frankreich. Abgesehen von der Schweiz fordert keines der untersuchten Länder die geleisteten Hilfen während oder nach Abschluss des Asylverfahrens zurück.

Alle Staaten sehen übrigens die Streichung des Taschengelds sowie die Beschränkung der Grundleistungen aus disziplinarischen Gründen vor. Der Kanton Bern geht sogar noch einen Schritt weiter und institutionalisiert die Möglichkeit einer abgestuften Leistungsgewährung je nach Kooperationsbereitschaft der Asylsuchenden (*workfare*-Modell). Nach Aussagen des zuständigen Verantwortlichen besteht gelegentlich die Gefahr, dass Gebietskörperschaften das Leistungsmodell zu Sparzwecken einsetzen. In Brandenburg versuchen die Landesbehörden dem Risiko, dass Kommunen speziell bei den Sozialleistungen<sup>7</sup> sparen, dadurch zu begegnen, dass sie die Pauschalabgeltungen an die Kreise von Jahr zu Jahr den effektiven Ausgaben des Vorjahres anpassen.

Neben dem Umfang der Leistungen ist aus der Perspektive der Flüchtlinge die **Abgabeform** sicherlich von Interesse (Tab. 1.2/d, e): Man darf annehmen, dass die meisten HilfebezieherInnen Barbeträge gegenüber Wertgutscheinen und diese wiederum gegenüber Sachleistungen wie Nahrungspaketen und Vollverpflegung vorziehen. Gerade in den letztgenannten Fällen ist der Wert der Leistungen teilweise nur schwer zu überprüfen, sei es von Seiten der Behörden (Kostenträger) oder der BezieherInnen. Wird vom Taschengeld abgesehen, geben Österreich (Bundesbetreuung) und Brandenburg ausschliesslich Sachleistungen ab, während Dänemark und die Niederlande eher dazu neigen, auf breiter Basis Barleistungen zu gewähren. In Hessen und Bern entscheiden die Kommunen selbständig über die Abgabemodalitäten, in Frankreich und Spanien die Zentrumsdirektionen.

Da die Priorität von Sachleistungen, die manchmal gesetzlich abgestützt ist, meist nur für Asylsuchende, nicht aber für inländische SozialhilfeempfängerInnen gilt,<sup>8</sup> kann vermutet werden, dass in diesem Zusammenhang **dissuasive Absichten** eine wichtige Rolle spielen. So stellt beispielsweise der konsequente Übergang zum Sachleistungsprinzip – trotz allfälliger Mehrkosten – ein Kernstück der gegenwärtig diskutierten britischen Asylreform dar, weil die Regierung Barleistungen als „starken Anziehungsfaktor“ betrachtet.<sup>9</sup> In Grossbritannien existiert für SozialhilfeempfängerInnen auf lokaler Ebene (nicht *welfare*) ein Voucher-System für günstige Warenhäuser, das in die Asylreform einbezogen werden soll.

Vielfach entscheiden sich die zuständigen Behörden aus rein praktischen Gründen für die Abgabe von Barbeträgen. Ferner ist leicht einzusehen, dass die Verteilung von Naturalien in Gemeinschaftsunterkünften wesentlich einfacher zu organisieren ist als bei privater Unterbringung. Aber selbst in grösseren Aufnahmestrukturen hat die Abgabeform

<sup>6</sup> Diese Regelung gilt, obwohl Asylsuchende praktisch nie offiziell erwerbstätig sind.

<sup>7</sup> Gemeint sind zusätzliche Sozialleistungen, die über den gesetzlich festgelegten Grundbetrag hinausgehen.

<sup>8</sup> Vgl. AsylG bzw. SKOS-Richtlinien in der Schweiz; AsylbLG bzw. BSHG in Deutschland.

<sup>9</sup> «The Government considers, however, that cash benefits represent a strong pull-factor and an encouragement to those who seek asylum in order to improve their economic well-being» (Home Office 1999).

weitergehende Konsequenzen.

In diesem Sinne zeichnen sich **zwei gegenläufige Tendenzen** ab. Einerseits wird in gewissen Staaten versucht, die Eigenständigkeit der Asylsuchenden aufrecht zu erhalten, indem man ihnen die Möglichkeit belässt, einzukaufen, zu kochen und ihren Tagesablauf selbst zu bestimmen. Diese Position vertreten auch die meisten Flüchtlingsorganisationen, die Sachleistungen nur für ausserordentliche Notsituationen empfehlen (ECRE 1997, §41). Nach mehreren Aussagen haben besonders Eltern oft das Gefühl, ihrer sozialen Rolle teilweise enthoben zu werden, wenn sie alle Mahlzeiten mit den Kindern in Kantinen einnehmen müssen. In Dänemark, Frankreich, Genf, Holland und Spanien wurden oder werden deshalb selbst in grösseren Aufnahmezentren vermehrt individuelle Kochmöglichkeiten eingerichtet, was oftmals mit der Abgabe von Bargeld einhergeht. Umgekehrt sehen Verteidiger der „Kantinenlösung“ die Möglichkeit, Asylsuchende mit den kulinarischen Gepflogenheiten des Aufnahmelandes besser bekannt zu machen, den Austausch unter HeimbewohnerInnen zu fördern und einseitiger Ernährung vorzubeugen.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass **private Organisationen** eher individuell bemessene Leistungen gewähren, da sie kaum mit Ansprüchen von Seiten der EmpfängerInnen konfrontiert werden. Nicht nur zwischen humanitären Vereinen, sondern selbst zwischen Einrichtungen derselben Organisation können oft Unterschiede bezüglich der Höhe und der Modalitäten der Hilfen festgestellt werden. Darin besteht auch eine der Hauptschwierigkeiten, die Hilfstätigkeiten im (halb)privaten Sektor umfassend darzustellen.

### **Kostenanteil der Grundunterstützung**

Aufgrund der vorhandenen Kostenangaben (vgl. Tab. A1 im Anhang) beläuft sich die Grundunterstützung je nach Land auf rund 40–50% der gesamten Pro-Kopf-Ausgaben für unterstützte Asylsuchende, unter Ausschluss aller Lohn-, Verwaltungs- und Asylverfahrenskosten. Die Schätzungen konnten allerdings nicht für alle Staaten vorgenommen werden, da vielfach keine Gesamtausgaben pro Person vorliegen, weil Angaben über Aufwendungen für Unterkunft, Gesundheit usw. fehlen. Es kommt auch vor, dass in den Gesamtausgaben bereits Lohn- und Verwaltungskosten inbegriffen sind, was zum Beispiel in Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und Spanien der Fall ist.

Die höchsten Pro-Kopf-Aufwendungen (CHF 2375.–) verzeichnen die Niederlande, was sich dadurch erklärt, dass in diesem Fall alle Ausgaben mit der einzigen Ausnahme der Schulungskosten für Kinder eingeschlossen sind (Grundunterstützung, Unterkunft bzw. Betriebsausgaben, sämtliche Lohn- und Verwaltungskosten, Gesundheitskosten). An zweiter Stelle folgt Spanien (CHF 1805.–), wobei neben den Schul- die Gesundheitskosten *nicht* berücksichtigt sind. In allen anderen Staaten bewegen sich die *Per-capita*-Ausgaben um CHF 1000.– bis 1500.–, wenn keine Lohn- und Verwaltungskosten eingeschlossen werden. Letztere fallen verständlicherweise in Fürsorgeregimen mit kollektiven Aufnahmestrukturen höher aus als in anderen Versorgungsmodellen.

Selbstverständlich darf von den Pro-Kopf-Ausgaben nicht auf staatliche Gesamtkosten geschlossen werden, die je nach Zahl der unterstützten Asylsuchenden, der Leistungsdauer und erst nach Berücksichtigung der Einkünfte von Seiten der Flüchtlinge (Erwerbstätigkeit, Steuern) errechnet werden könnten.

**Tabelle 1.2.1 – Regelmässige staatliche Leistungen an Asylsuchende: monatliche Beträge in CHF nach Kaufkraftparität gewichtet (auf ein Jahr umgerechnet)**

	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien	
		Brandenburg	Hessen	Richtsätze für Personen in Zentren	Richtsätze nur für welfare-Empfänger	
<b>Grundunterstützung für eine Einzelperson (d. h. gesamte Unterstützung ohne Unterkunft)</b>						
a	425.–	432.–	432.–	405.– <sup>10</sup> (*523.–)	601.–	*158.–
b	Zentren	Zentren	Zentren/Privatw.	Zentren/*Privatw.	Privatwohnungen †	Zentren/Privat
Form der Grundunterstützung für 1) Nahrung, Hygiene usw. und für 2) Kleidung						
d	1) bar	Sachleistung (Gutscheine)	meist bar (je nach Gemeinde)	bar oder Sachleistung	bar	bar
e	2) bar (ausser Empfangsstellen)	id.	teils bar, teils Sachleistung	Sachleistung zusätzlich zum Betr.	bar	bar
Von der Grundunterstützung maximal ausbezahlter Barbetrag pro Monat						
f	425.–	79.– = Taschengeld	432.– variabel nach Gemeinde	405.– (*523.–)	601.–	*158.–
<b>Grundunterstützung für ein Ehepaar mit zwei 10jährigen Kindern und max. Barbetrag</b>						
g	1241.–	1502.–	1502.–	1086.– (*1179.–)	1691.–	632.–
Von der Grundunterstützung maximal ausbezahlter Barbetrag pro Monat						
i	1241.–	240.–	1502.–	1086.– (*1179.–)	1691.–	632.–

	Niederlande	Österreich	Schweiz	Spanien			
		Bund/Wien: nur bundesbetreute AS	Salzburg: nach 6 Monaten Aufenthalt	Steiermark: nur ausserhalb der Zentren	Bern 1.Phase   2.Phase	Genf 1.Phase   2. Phase	Richtsätze für Personen in Zentren
<b>Grundunterstützung für eine Einzelperson (d. h. gesamte Unterstützung ohne Unterkunft)</b>							
a	356.–	462.–	735.–	(180 + Sachl.) <sup>11</sup> 450.–	361.–   383.– 372.–	481.–   715.– 598.–	(* 641.–) 764.–
b	Zentren/Privatw.	Zentren	Privatwohn. †	Zentren	Zentren/Privat	Zentren/Privat	Zentren/Privat
Form der Grundunterstützung für 1) Nahrung, Hygiene usw. und für 2) Kleidung							
d	1) bar evtl. Sachleistung	Sachleistung Vollverpfleg.	bar	bar	bar (seltener Sachleistung)	bar (ausser Transporttitel)	Sachleistung oder seltener bar
e	2) bar	Sachleistung	bar, evtl. Sachleistung	bar, evtl. Sachleistung	teils bar, teils Sachleistung	bar	bar
Von der Grundunterstützung maximal ausbezahlter Barbetrag pro Monat							
f	356.–	73.– Taschengeld	735.–	450.– (60.–)	361.–   383.–	411.–   645.–	764.– (häufiger 168.–)
<b>Grundunterstützung für ein Ehepaar mit zwei 10jährigen Kindern und max. Barbetrag</b>							
g	853.–	(2285.–) 1828.–	1859.–	(720.– + Sachl.) 1170.–	1388.–   1472.– 1430.–	1364.–   1600.– 1482.–	(*1123.–) 1552.–
Von der Grundunterstützung maximal ausbezahlter Barbetrag pro Monat							
i	853.–	292.–	1859.–	1170.– (270.–)	1388.–   1472.–	1184.–   1400.–	1552.– (oft 497.–)

† Heizungs- und Stromkosten im Betrag eingeschlossen. \* Diese Beträge beziehen sich auf die gesamte Unterstützung inklusive Unterbringung.

<sup>10</sup> Es handelt sich um einen Mittelwert, aber die Unterstützungsrichtsätze sollten demnächst harmonisiert werden.

<sup>11</sup> Die Beträge in Klammern werden in Aufnahmeeinrichtungen abgegeben, wobei zusätzlich Lebensmittel usw. geliefert werden.

**Tabelle 1.2.2 – Berechnungsgrundsätze der Grundunterstützung an Familien**

Dänemark	Deutschland		Frankreich	Grossbritannien	Italien
	Brandenburg	Hessen			
Die Ansätze für Nahrung und Taschengeld sind wesentlich tiefer für Kinder als für Erwachsene.	1. Ansatz Haushaltsvorstand, andere Angehörige etwas tiefer; Kinder Taschengeld.	1. Ansatz Haushaltsvorstand, andere Angehörige etwas tiefer; Kinder Taschengeld.	Ansätze degressiv für zusätzliche Familienmitglieder.	Ansätze degressiv für zusätzliche Familienmitglieder.	Ansätze für alle Personen identisch.

  

Niederlande	Österreich		Schweiz		Spanien	
	Bund / Wien	Salzburg	Steiermark	Bern	Genf	
Ansätze für Kinder bis zu 11 Jahren wesentlich tiefer als für Erwachsene.	Ansätze für alle Personen identisch (id. Taschengeld); Kleiderwert höher für Kinder.	Hauptunterstützte u. nd degressive Ansätze für Familienmitglieder; Fam. 85% der SH-Richtsätze.	Ansätze für alle Personen identisch.	Leicht degressive Ansätze ab 4, stärker ab 5 Familienangehörigen.	Degressive Ansätze bereits ab 2 Personen (Kinder unter 12 kein Taschengeld).	Wesentlich tiefere Ansätze für Kinder (Nahrung, Taschengeld).

\*\*\*

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Richtsätze in vergleichbaren Aufnahmestrukturen insgesamt nicht allzu weit auseinander liegen und in den Extremen um höchstens ein Drittel vom Durchschnitt abweichen, der bei rund CHF 500.– für eine Einzelperson liegt. Einsichtigerweise ist zu beobachten, dass an Asylsuchende in Privatwohnungen tendenziell höhere Beiträge entrichtet werden, die manchmal Energiekosten (Grossbritannien, Salzburg) oder andere Ausgaben abdecken, welche in kollektiven Unterkünften nicht individuell beglichen werden (Hygieneartikel, Fernseher, Geschirr usw.). Die höchste Grundleistung an Einzelpersonen wird allerdings Asylsuchenden in staatlich finanzierten Aufnahmestrukturen Spaniens gewährt. Dazu lässt sich sagen, dass die Zulassung auf sozialen Auswahlkriterien beruht und dass die Mehrheit der HeimbewohnerInnen auf eine spätere Integration im Aufnahmeland vorbereitet wird. Die Genfer Richtsätze liegen im oberen Mittelfeld (Einzelperson) bzw. unteren Mittelfeld (Familie), während der Berner Ansatz für Einzelpersonen am unteren Ende, vor den Niederlanden anzusiedeln ist. Geht man davon aus, dass Bern dem nationalen Durchschnitt näher kommt als Genf, lässt sich die Behauptung, dass die Schweiz herausragende Unterstützungsleistungen gewährt, klar zurückweisen.

Was die Leistungsform betrifft, ist offenbar die Abgabe von Sachleistungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt etwas weiter verbreitet, wobei zahlreiche Staaten Mischsysteme zwischen Bar- und Sachleistungen eingeführt haben. In allen Unterstützungsregimen wird zumindest ein Taschengeld bar ausbezahlt.

### 1.3 Unterbringung

Zweifellos ist die Frage der Unterbringung von Asylsuchenden von zentraler Bedeutung, und zwar sowohl für die betreffenden Personen selbst als auch für die Aufnahmegesellschaft. Eine Diskussion verschiedener Unterbringungskonzepte und ihrer Implikationen für eine mögliche Integration der Flüchtlinge kann selbstverständlich im Rahmen dieser Studie nicht geführt werden.<sup>12</sup> Angesichts der Vielfalt von Aufnahmestrukturen und Unterbringungsformen scheint es praktisch unmöglich, die „Versorgung mit Wohnraum“ innerhalb nützlicher Frist auf einen Nenner zu bringen. Schliesslich war es beispielsweise nicht möglich, die staatlichen Aufnahmeeinrichtungen systematisch zu besuchen und aufgrund eines einheitlichen Massstabs auf ihren Komfort oder andere Vor- und Nachteile hin einzuschätzen.

Als vergleichbarer Indikator boten sich Standards für minimale Wohnraumflächen an, wobei erstens nicht alle Staaten solche Normen kennen und zweitens diese in der Regel nur für Gemeinschaftsunterkünfte Geltung haben, um von einer Diskrepanz zwischen Praxis und Vorschriften gar nicht erst zu sprechen. Immerhin kann festgehalten werden, dass die vorhandenen **Minimalvorgaben für den persönlichen Wohnraum** in Aufnahmezentren, welche für eine längere Aufenthaltsdauer eingerichtet sind, international nur gerade zwischen 5 m<sup>2</sup> und 6 m<sup>2</sup> schwanken (Tab. 1.3/b). Oft werden von staatlicher Seite zwar zusätzlich Auflagen bezüglich der Art und Beschaffenheit von Gemeinschaftsräumen gemacht. Diese Vorgaben sind aber nicht quantifizierbar. In allen Staaten geht die Regel dahin, dass zwei oder manchmal mehr Personen ein Zimmer teilen und Gemeinschaftsküchen sowie Waschräume benutzen. Vielerorts werden zunehmend gruppierte Kleinwohnungen mit Kochgelegenheit bevorzugt (Frankreich, Niederlande, Spanien), wobei auch gegenläufige Tendenzen festzustellen sind.

Praktisch ausschliesslich in **Gemeinschaftszentren** untergebracht sind die Asylsuchenden in **Brandenburg, Dänemark, Österreich (Bundesbetreuung, Steiermark)** und während der ersten Aufnahmephase (7–12 Monate) in den beiden **Schweizer Kantonen** (Tab. 1.3/a). Dies gilt grösstenteils auch für **Frankreich** und **Spanien**, wobei in diesen Staaten nur ein Teil der Asylsuchenden überhaupt mit einer staatlich finanzierten Unterbringung rechnen kann. Alle übrigen Asylsuchenden erhalten zwar einen Unterstützungsbeitrag, können oder müssen aber selbst eine Bleibe bei Verwandten, Bekannten oder Hilfsorganisationen finden.

In den **Niederlanden** wird seit kurzer Zeit neben der hauptsächlichen Aufnahme in Zentren auch die Unterbringung in zentral verwalteten Wohnungen und bei Bekannten von Asylsuchenden gefördert, meist aber erst in einer zweiten Aufenthaltsphase. Überall besteht immerhin die Möglichkeit, dass Flüchtlinge mit spezifischen Bedürfnissen oder Behinderungen schon zu Beginn des Aufenthalts in Privatwohnungen ziehen. In Hessen leben rund ein Drittel der Asylsuchenden in Privatunterkünften, während in Bern und Genf die Übersiedlung in Wohnungen, die von den lokalen Behörden zur Verfügung gestellt werden, prinzipiell nach der ersten Aufenthaltsphase stattfindet.

Keine staatlich finanzierten Aufnahmestrukturen für Asylsuchende kennt bisher **Grossbritannien**.<sup>13</sup> Das sollte sich aber mit der Umsetzung der Asylreform ändern.

<sup>12</sup> Einige interessante Beiträge zu diesem Thema wurden an einem europäischen Seminar von *France Terre d'Asile* in Paris gesammelt (FTDA 1998). Siehe auch Stellungnahme der ECRE (1997).

<sup>13</sup> Seit 1996 haben lokale Behörden allmählich Pensionen, ehemalige Altersheime usw. zur Beherbergung von Flüchtlingen umfunktioniert.

Hilfsbedürftige Flüchtlinge leben entweder wie andere SozialhilfeempfängerInnen in Privatwohnungen, die aus *welfare*-Beiträgen (*housing benefits*) bezahlt werden, bei Bekannten oder in Strukturen, die von lokalen Behörden zur Verfügung gestellt werden (Wohnungen, Pensionen, Heime). In **Italien** findet nur eine Minderheit der Asylsuchenden überhaupt in staatlich finanzierten Stellen Obdach. Die meisten Flüchtlinge müssen sich an private Organisationen wenden und können – wenn überhaupt – meist nur über eine beschränkte Zeit hinweg beherbergt werden.

Bemerkenswert ist immerhin die Tatsache, dass in Italien und Österreich eine grössere Zahl von **bosnischen Kriegsflüchtlingen** in staatlich finanzierten Zentren oder Privatunterkünften aufgenommen worden ist und dort teilweise bis heute lebt. Das gilt übrigens auch für Dänemark, wo Personen unter TPS im Unterschied zu Asylsuchenden oft privat untergebracht wurden. Es bliebe abzuklären, inwiefern (integrations)politische, finanzielle oder praktische Überlegungen (Familien) für die Unterbringungspraxis bei verschiedenen Statusgruppen ausschlaggebend waren.

Ferner stellt sich die Frage, ob für Asylsuchende nicht letztlich das **geographische Umfeld** und andere Aufenthaltsbedingungen ausschlaggebender sind als der Wohnkomfort *stricto sensu*. In zahlreichen Gesprächen wurde darauf hingewiesen, dass Flüchtlinge selbst unter unbequemen Wohnbedingungen eine (gross)städtische Umgebung gegenüber dem Land vorziehen. So wird beispielsweise in Österreich berichtet, dass Asylsuchende nicht selten die staatlichen Aufnahmeeinrichtungen, welche allesamt in ländlichen bzw. kleinstädtischen Regionen liegen, verlassen, um nach Wien zu ziehen, obwohl sie dadurch alle öffentlichen Unterstützungsleistungen verlieren. In Brandenburg beobachten zuständige Beamte, dass vorwiegend Frauen und Kinder in den Empfangseinrichtungen verbleiben, während jüngere Männer in die Städte ziehen, wo sie bessere Chancen haben, gelegentliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden. Umgekehrt ist kaum zu bestreiten, dass das Leben in geregelten Strukturen gewissen Asylsuchenden Sicherheit verleiht und eine Reihe von Vorteilen (Kontakte zu Landsleuten, gemeinsame Tätigkeiten, Kochen usw.) verschafft.

Obwohl der Wohnraum in grösseren Städten meist knapp ist, kann in allen Staaten, die Asylsuchenden Bewegungsfreiheit gewähren, beobachtet werden, dass sich ein Grossteil der Flüchtlinge in den Hauptstädten – London, Madrid, Paris, Rom, Wien – niederlässt, wo soziale Unterstützungsnetze und Arbeitsmöglichkeiten vorhanden sind (vgl. Kapitel III 2).

### **Staatliche Unterbringungskosten**

Ein Vergleich der effektiven Unterbringungskosten ist aus mehreren Gründen nicht unproblematisch: In vielen Fällen werden nicht die eigentlichen Mietausgaben, sondern bei Gemeinschaftsunterkünften generelle Betriebskosten, meist ohne Berücksichtigung der getätigten Investitionen, angegeben. Umgekehrt schliessen diese Beträge andere Ausgaben wie Mehrkosten für unbesetzte Plätze oder Wohnungen ein, die je nach Belegung stark schwanken. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass die durchschnittlichen Unterkunfts-kosten meist pro Person berechnet werden, aber bei zunehmender Haushaltsgrösse degressiv anfallen, ohne dass entsprechende Normen dafür vorliegen (wie etwa bei den Unterstützungsleistungen).

Um von den Minimalstandards für Wohnraum auf vergleichbare Mietkosten schliessen zu

können, wurden Ausgaben aufgrund des durchschnittlichen Quadratmeterpreises in der Schweiz berechnet.<sup>14</sup> Die so veranschlagten Mietkosten bewegen sich zwischen CHF 118.– und CHF 144.– pro Einzelperson (Tab. 1.3/c). Eine Gegenüberstellung mit den Zahlen, die von den zuständigen Behörden geliefert werden, zeigt, dass die effektiven Aufwendungen für die Unterbringung mindestens doppelt so hoch angesetzt werden: CHF 256.– bis 455.– (Tab. A1). Wie die Angaben in der Tabelle A1 veranschaulichen, können sie auf 30–45% der Gesamtausgaben – immer ohne Personalkosten – veranschlagt werden. Die Differenz erklärt sich im Wesentlichen dadurch, dass die theoretischen Ansätze weder Neben- noch „Fluktuationskosten“ bei Schwankungen oder andere Betriebskosten einschliessen: In Sozialhilfesystemen, welche die Unterbringung in Privatwohnungen vorsehen, ist der Kostenanteil je nach Wohnungsmarkt sehr unterschiedlich. In London kann der *housing benefit* die Grundunterstützung (*income support*) um einiges übersteigen.

Gleichzeitig ist leicht einzusehen, dass hohe Unterkunftskosten nicht zwingendermassen für grösseren Wohnkomfort sprechen: In mehreren Bundesländern Deutschlands ist beispielsweise die Unterbringung in Gemeinschaftszentren wesentlich teurer als in Privatwohnungen (Röseler 1998a). Dies lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass HeimbetreiberInnen einen Gewinn erwirtschaften (müssen) und dass sich umfangreiche Investitionen beispielsweise beim Umbau ehemaliger Kasernen (Österreich, Brandenburg) nicht in jedem Fall als wirtschaftlich erwiesen haben. Ausserdem sind die Nebenkosten für Energie und Wasser in Aufnahmezentren unverhältnismässig hoch. Unklar bleibt ausserdem, ob und inwiefern sich aus der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften Mehrkosten für Personal ergeben. In dieser Hinsicht wäre sicher ein systematischer Kostenvergleich zwischen unterschiedlichen Unterbringungsformen interessant. Allerdings müsste dabei berücksichtigt werden, dass die Unterbringung in Aufnahmezentren oft mit einer intensiveren sozialen und administrativen Betreuung einhergeht, falls sie primär für die anfängliche Aufenthaltszeit vorgesehen ist.

\*\*\*

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Dänemark, Brandenburg und Österreich (Bundesbetreuung, Steiermark) praktisch ausschliesslich kollektive Aufnahmestrukturen kennen, während in Frankreich, in den Niederlanden und in Spanien zunehmend die Unterbringung in meist gruppierten, teilweise unabhängigen Privatwohnungen gefördert wird. In Hessen, Salzburg und den beiden Schweizer Kantonen sind Misch- bzw. Phasensysteme (zuerst kollektive, später individuelle Unterbringung) vorherrschend. Aufgrund der vorhandenen Standards sind keine massiven Unterschiede des Wohnkomforts in Gemeinschaftsunterkünften festzustellen.

In Frankreich, Österreich und Spanien ist der Zugang zu staatlich finanzierten Strukturen einer Minderheit der Asylsuchenden vorbehalten, wobei meist soziale Kriterien ausschlaggebend sind. Die anderen Flüchtlinge müssen eine eigene Wohnmöglichkeit finden. Grossbritannien übernimmt zwar prinzipiell die Mietkosten von hilfsbedürftigen Asylsuchenden, stellt aber keine Unterkünfte zur Verfügung.

---

<sup>14</sup> Durchschnittlicher Mietpreis für Wohnungen in der Schweiz = CHF 13.10 pro m<sup>2</sup> und Monat, wobei zum minimalen persönlichen Wohnraum, wenn keine anderen Normen vorlagen, 5 m<sup>2</sup> Bewegungsfläche (Bad, Küche, Gemeinschaftsräume) zugerechnet wurden. Quelle: Mietpreis-Strukturerhebung 1996 – BFS (1997).

**Tabelle 1.3 – Unterbringungsform und -standards** (veranschlagte durchschnittliche Mietkosten: monatliche Beträge in CHF nach Kaufkraftparität gewichtet)

	Dänemark	Deutschland		Frankreich	Grossbritannien	Italien
		Brandenburg	Hessen		keine staatlichen Asylzentren	
a	Aufnahmeeinrichtungen (vom Roten Kreuz geführt)	Gemeinschaftseinrichtungen des Landes	<sup>2</sup> / <sub>3</sub> in Gemeinschaftseinrichtung und rund <sup>1</sup> / <sub>3</sub> in Privatwohnungen	ca. 10% in staatlichen Zentren, sonst Notunterkünfte oder vorwiegend bei Bekannten	vorwiegend Privatwohnungen für <i>welfare</i> -Empfänger, evtl. Heime, Hotels der <i>local councils</i>	evtl. in Zentren der Kommunen (Rom, Mailand), sonst bei Bekannten

**Minimale Wohnraumstandards für die Unterbringung in Gemeinschaftszentren oder Wohnungen**

b	5 m <sup>2</sup> (auf 2,5 m Höhe)	6 m <sup>2</sup> (und Vorgaben für Gemeinschaftsräume)	6 m <sup>2</sup> (+3 m <sup>2</sup> zusätzlicher Bewegungsraum)	prinzipiell keine, 9 m <sup>2</sup> für 2 Personen (4,5 m <sup>2</sup> )	keine Zentren; Wohnung: max. Zimmer und Küche	keine
---	--------------------------------------	---	--	--	---	-------

**Veranschlagte Mietkosten in Gemeinschaftseinrichtungen** (nach durchschnittlichen Mietkosten in der Schweiz 1 m<sup>2</sup> = CHF 13.10 pro Monat; ohne Berücksichtigung der Betriebskosten für Energie, Wasser usw.)

c	131.–	144.–	118.– (bei nur 3 m <sup>2</sup> Bewegungsraum)	(125. –)	328.– (Wohnung 25 m <sup>2</sup> )	–
---	-------	-------	---	----------	---------------------------------------	---

	Niederlande	Österreich		Schweiz		Spanien	
		Bund/Wien: nur Bundesbetreute	Salzburg: nach 6 Monaten Aufenthalt	Steiermark	Bern 1. Phase   2. Phase	Genf 1. Phase   2. Phase	Unterbringung für einen Teil der AS
a	Aufnahmezentren, seltener Privatwohnungen oder bei Bekannten	Bundstellen und (Vertrags-) Gasthöfe	Privatwohnung	Aufnahmezentrum, evtl. Privat	7–9 Monate in Zentren, dann in Privatwohnung	1 Jahr in Zentren, dann in Privatwohnung	Aufnahmezentren staatlich oder NGO, sonst bei Bekannten

**Minimale Wohnraumstandards für die Unterbringung in Gemeinschaftszentren oder Wohnungen**

b	5 m <sup>2</sup>	keine	kleine Wohnung von ca. 20 m <sup>2</sup>	–	nur BFF-Standards für Asylzentren	6 m <sup>2</sup> (10–12 Pers. / Bad u. Küche)	(2 bis 3 Personen pro Zimmer)
---	------------------	-------	--	---	-----------------------------------	--	-------------------------------

**Veranschlagte Mietkosten in Gemeinschaftseinrichtungen** (nach durchschnittlichen Mietkosten in der Schweiz 1 m<sup>2</sup> = CHF 13.10 pro Monat; ohne Berücksichtigung der Betriebskosten für Energie, Wasser usw.)

c	131.–	–	(262. –)	–	–	144.–	–
---	-------	---	----------	---	---	-------	---

**1.4 Betreuung**

Neben den materiellen Umständen der Unterbringung beeinflusst zweifellos auch die Ausgestaltung der Betreuung den Aufenthalt der Flüchtlinge. In einer rein quantitativen Perspektive wurden Informationen über die Betreuungsschlüssel in verschiedenen Ländern gesammelt. Da aber mehrere Staaten in diesem Bereich keine minimalen Standards wie beispielsweise für den Leistungsumfang kennen, war es ausserordentlich schwierig, verlässliche Grössenangaben zu erheben.<sup>15</sup> Schon der Begriff „Betreuung“ gibt Anlass zu Missverständnissen, wird er doch in Deutschland mit (psycho)sozialer Beratung gleichgesetzt,

<sup>15</sup> Bezeichnenderweise erlässt das deutsche AsylbLG zwar Normen bezüglich der Unterbringung und der Sozialleistungen, nicht aber hinsichtlich der Betreuung.

während in der Schweiz oder in Österreich so ungefähr alle Aktivitäten, die in Aufnahmezentren verrichtet werden, darunter fallen (Verwaltung, Sprachunterricht, Hausmeisterarbeit, Nachtwache usw.). In anderen Aufnahmesystemen (Dk, E, NL) ist die Aktivitätenpalette noch breiter, da in den Gemeinschaftseinrichtungen auch Volksschullehrer, Juristen, Ärzte und Pflegepersonal beschäftigt sind. Umgekehrt kennt Grossbritannien (bisher) kaum spezifische Betreuungsstrukturen für Flüchtlinge, wenn man vom nicht-staatlichen Sektor einmal absieht.

Offensichtlich verfügen in vielen Staaten Wohlfahrtsvereinigungen über Expertenwissen auf diesem Gebiet, was mit ein Grund bzw. eine Folge ihrer häufigen Tätigkeit im Bereich der Aufnahme und Begleitung von Asylsuchenden ist. Kaum zu übersehen ist ausserdem die Tatsache, dass die Beratungstätigkeit von humanitären Vereinigungen je nach Lage unterschiedlich wahrgenommen wird und gelegentlich Anstoss zu Interessenkonflikten mit den zuständigen Behörden liefern kann. In allen untersuchten Ländern lässt sich aber eine mehr oder weniger enge Zusammenarbeit von Wohlfahrtsverbänden und Behörden beobachten. In Deutschland und in der Schweiz werden Flüchtlingsheime bisweilen von profitorientierten Unternehmen betrieben. Anderswo wird aufgrund der vorliegenden Informationen die Betreuung von Asylsuchenden ausschliesslich an gemeinnützige Organisationen delegiert. Bemerkenswert ist die Arbeitsteilung in niederländischen Aufnahmeeinrichtungen, wo teils Staatsangestellte, Berufsleute aus Flüchtlingsorganisationen, verschiedene Kategorien von Volontären und Fachkräfte aus privaten Unternehmen (Sicherheitsdienste, Administration) nebeneinander tätig sind.

Nur eine Umfrage unter Asylsuchenden<sup>16</sup> könnte allenfalls Hinweise darüber liefern, wie sie ihre Betreuung erleben: als wichtige Hilfe bei der Orientierung im neuen Kontext, als moralische Unterstützung, als Kontrolle usw. Ob die Intensität der Betreuung als solche, ähnlich wie beispielsweise der Leistungsumfang, als Anziehungsfaktor gelten könnte, bleibe dahingestellt. Kaum zu bezweifeln ist hingegen, dass der Betreuung als Kostenfaktor Bedeutung zukommt. Wie aus Tabelle 1.4/b ersichtlich wird, liegen die **Betreuungsschlüssel** zwischen 1/11 in der ersten Aufnahmephase im Kanton Bern (6–8 Monate) und 1/150 für die soziale Begleitung in städtischen Gebieten Hessens, wo aber das administrative und übrige Personal, für das allein die Kommunen zuständig sind, nicht mitgezählt wird.

Die Begleitung in den Empfangszentren ist dann von besonderer Bedeutung, wenn es darum geht, die Flüchtlinge auf eine neue Umgebung vorzubereiten und über Erwartungen von Seiten der Heimleitung aufzuklären. In den französischen und den spanischen Aufnahmeeinrichtungen geniessen die Asylsuchenden gerade deshalb eine relativ umfassende Betreuung, weil die Zulassung besonders „verletzlichen“ Personen vorbehalten ist. In diesem Sinn kann in Frankreich von einer „positiven Diskriminierung“ (Henry 1998) der Personen in Flüchtlingsheimen (CADA) gesprochen werden, da die sozio-administrative Betreuung – unter anderem Beratung bezüglich des Asylgesuchs – relativ intensiv ist, was sich in den vergleichsweise hohen Anerkennungsquoten der HeimbewohnerInnen spiegelt.

---

<sup>16</sup> Je nach Behörde oder Organisation werden die Asylsuchenden als Klienten, Schützlinge, HeimbewohnerInnen, MigrantInnen usw. betitelt.

**Tabelle 1.4 - Soziale und administrative Betreuung (sehr beschränkte Vergleichbarkeit)**

		Dänemark	Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien
		Brandenburg	Hessen			
<b>Betreuungsschlüssel</b> (Anzahl Betreuungsstellen im Verhältnis zur Zahl der Flüchtlinge):						
a	keine gesicherten Angaben	1/78 AS soziale Betreuung	1/100–150 AS soziale Betreuung	1/12–15 AS soziale Betreuung	–	–
<b>Theoretische Lohnkosten nach Betreuungsschlüssel</b> (als Richtlinie dient eine Betreuungsstelle in der Schweiz mit jährlichen Lohnkosten = CHF 80'000.–)						
b		85.–	53.– (1/125)	494.–	–	–

		Niederlande	Österreich	Schweiz	Spanien	
		Bund / Wien	Salzburg	Steiermark	Bern	Genf
					1.Phase   2.Phase	1.Phase   2.Phase
<b>Betreuungsschlüssel</b> (Anzahl Betreuungsstellen im Verhältnis zur Zahl der Flüchtlinge):						
a	1/35*	–	–	1/50 AS soz. Betreuung	1/11*   1/100*	1/25   1/44*
<b>Theoretische Lohnkosten nach Betreuungsschlüssel</b> (als Richtlinie dient eine Betreuungsstelle in der Schweiz mit jährlichen Lohnkosten = CHF 80'000.–)						
b	190.–			606.–   67.–	267.–   151.–	133.–

Alle mit \* gekennzeichneten Angaben schliessen administratives und anderes Personal in Asylzentren mit ein.

### Betreuungskosten

In der Schweiz werden die Betreuungsstellen vom Bund nur für die ersten sechs Aufenthaltsmonate der Flüchtlinge finanziert. In der Praxis ist auch für spätere Aufenthaltsphasen eine minimale soziale Begleitung vorgesehen, die entweder von den Kantonen bzw. Gemeinden finanziert oder von privaten Organisationen und Kirchen freiwillig geleistet wird.

Die aufgeführten Betreuungsschlüssel sind insofern nur bedingt vergleichbar, als sie in der Schweiz – mit Ausnahme der ersten Aufnahmephase in Genf – das administrative Personal einschliessen, während sie sich in Deutschland auf die SozialberaterInnen beziehen. Trotzdem wurden die vorhandenen Angaben in die Tabelle aufgenommen und auf Basis der Betreuungspauschalen des Bundesamtes für Flüchtlinge (CHF 80'000.– pro Jahr für die gesamten Lohnkosten) in CHF-Beträge umgerechnet (Tab. 1.4/b). Aufgrund der errechneten Beträge lässt sich illustrieren, dass die entsprechenden Kosten auf die Pro-Kopf-Gesamtausgaben je nach Situation sehr unterschiedlich ausfallen. Es ist daher ausserordentlich wichtig, dass bei Kostenberechnungen die jeweilige Aufnahmephase sowie die Frage, welche Personalkosten eingeschlossen sind, einbezogen werden. So lassen sich übrigens die vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Pauschalbeträge erklären, die in den Niederlanden, Spanien, Dänemark und Frankreich für die Sozialhilfe aufgewendet werden (Anhang, Tab. A1). In den anderen Ländern lassen sich die effektiven Lohnkosten im Fürsorgebereich nur schwer einschätzen, weil sie von den lokalen Gebietskörperschaften getragen werden und/oder von Aufwendungen in anderen Bereichen der Verwaltung oder Sozialhilfe nicht abgegrenzt werden können.

## 1.5 Eingliederungs- und Beschäftigungsmassnahmen

Inzwischen haben alle untersuchten Staaten entweder ein zeitlich beschränktes oder generelles Arbeitsverbot für Asylsuchende verhängt (vgl. 2.4).<sup>17</sup> Ob sich daher jegliche Förderung von Eingliederungsmassnahmen wie Sprachkurse, beruflicher Aus- und Weiterbildung erübrigt oder als eine Alternative zur Berufstätigkeit gerade um so mehr aufdrängt, ist umstritten. Das gilt übrigens auch für die Frage, ob gemeinnützige Aktivitäten von Flüchtlingen ermutigt werden sollen oder ob solche die soziale Integration begünstigen und allenfalls die sogenannte „Rückkehrfähigkeit“ behindern könnten. Meines Wissens handelt es sich bei diesen Erwägungen um Spekulationen, die jeder systematischen Abklärung entbehren.

Da in der Regel von der Annahme ausgegangen wird, dass sich Asylsuchende nur vorübergehend im Aufnahmeland aufhalten werden, gelten meist auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung spezifische Vorgaben. Auf Grossbritannien, Italien und Spanien trifft diese Aussage allerdings nur bedingt zu, weil sich diese Staaten durch vergleichsweise hohe Anerkennungs- bzw. Bleibequoten auszeichnen (E, I) oder bisher über kein spezifisches Aufnahmeregime für Asylsuchende verfügen (GB, I). In diesem Sinn berücksichtigen die zuständigen Behörden hinsichtlich der Beschäftigungs- bzw. Weiterbildungsmöglichkeiten weniger den Aufenthaltsstatus als die individuelle Notlage, das heisst, sie schliessen Flüchtlinge aus bestehenden Hilfeleistungen und Initiativen zumindest nicht *a priori* aus, obwohl sie sie nicht spezifisch fördern.

In Spanien können die meisten Flüchtlinge nach Verlassen der Flüchtlingsheime in der Aufnahmegesellschaft integriert werden, was vorangehende sprachliche, berufliche und soziale Eingliederungsmassnahmen voraussetzt. Das Erleichtern der sozialen Integration (*integración sociocomunitaria*) gehört jedenfalls zu den expliziten Zielen der Betreuung in staatlich finanzierten Flüchtlingsheimen. Dabei muss allerdings bedacht werden, dass vor dem Zugang zu diesen Aufnahmestrukturen bereits eine „Selektion der KandidatInnen“ stattfindet. Dies trifft übrigens auch in Frankreich zu, aber anders als in Spanien werden hier erwachsenen Asylsuchenden nur sozio-kulturelle Aktivitäten, aber keine Sprach- oder sonstigen Ausbildungsprogramme angeboten. In den meisten Staaten wird die Integrationsfrage in Zusammenhang mit Asylsuchenden sorgfältig vermieden. Zumindest werden keine gezielten „Eingliederungsmassnahmen“ (mehr) staatlich gefördert, wenn von Sprach- und Weiterbildungskursen in Dänemark, den Niederlanden und den beiden Schweizer Kantonen einmal abgesehen wird. In Dänemark haben Flüchtlinge ausserdem zahlreiche Möglichkeiten, sich künstlerisch und kulturell zu betätigen (freier Zugang zum Kulturhaus in Kopenhagen).

Besonders erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang das holländische Beispiel: In den Aufnahmeeinrichtungen werden diverse Beschäftigungsmöglichkeiten, Sprach- und Kurse zur kulturellen Eingliederung angeboten, die unter der Bezeichnung „*dagstructurering*“ laufen. Freiwillige Lehrkräfte vermitteln zahlreiche praktische Informationen über Verhaltensregeln in der holländischen Gesellschaft (öffentlicher Verkehr, Einkaufen, Umgang mit Behörden, Gesetze usw.). Das Programm bezweckt einerseits eine reibungslose Anpassung der Flüchtlinge an den holländischen Alltag sowie die Erhaltung der individuellen

---

<sup>17</sup> In einigen Ländern herrscht zwar kein formelles Erwerbsverbot, aber in der Praxis werden keine Arbeitsbewilligungen erteilt (A, D, F).

Handlungskompetenzen. Andererseits wird aber auch eine gezielte Vorbereitung auf eine mögliche Heimkehr in das Herkunftsland gefördert. Vielfach steht den BewohnerInnen der Residenzzentren ausserdem die Möglichkeit offen, nach Absprache individueller Fähigkeiten und Interessen Weiterbildungskurse (Sprachen, Informatik usw.) ausserhalb der Residenzzentren zu besuchen.<sup>18</sup>

Die Kantone Bern und Genf bieten spezifische Weiterbildungsmöglichkeiten für Asylsuchende sowie neuerdings Beschäftigungsprogramme für länger anwesende Personen an (Genf). Das Ziel dieser Massnahmen könnte als therapeutisch-präventiver Art bezeichnet werden. Kurze Aus- oder Weiterbildungsmöglichkeiten sind für Jugendliche mit Hinblick auf eine spätere Tätigkeit im Herkunftsland vorgesehen. Da die vorhandenen Ausbildungsplätze meist beschränkt sind, haben jüngere Asylsuchende in der Regel Vorrang. In Österreich (Bundesbetreuung), in den beiden deutschen Bundesländern und in Italien werden von staatlicher Seite weder Sprachkurse noch andere vergleichbare Aktivitäten gefördert. Es bleibt somit der Initiative von NGOs oder Privaten vorbehalten, Schritte in diese Richtung zu unternehmen.

Soweit es die vorliegenden Informationen erlauben, wird der Umfang der staatlichen Initiativen in Tabelle 1.5 summarisch in drei Kategorien eingeteilt, wobei eine breite Massnahmenpalette durch drei ★ gekennzeichnet ist.

**Tabelle 1.5 – Staatlich finanzierte Beschäftigungs- und Eingliederungsmassnahmen**

	Dänemark		Deutschland		Frankreich	Grossbritannien	Italien
		Brandenburg	Hessen		in Aufnahmezentren		
Vielfalt von Aktivitäten: Sprachkurse, Staatskunde, künstlerische Tätigkeiten		nur privat initiiertes Angebot	nur privat initiiertes Angebot		sozio-kulturelle Aktivitäten, Sprachkurse nur aus NGO-eigenen Mitteln	vorwiegend privat initiiertes Angebot, aber auch lokale Behörden, Diaspora-Organisationen	nur privat initiiertes Angebot
★★★		★	★		★★	★★	★

  

	Niederlande		Österreich		Schweiz		Spanien
		Bundesbetreuung	Salzburg	Steiermark	Bern	Genf	in Aufnahmezentren
dagstructuring-Programm: Vielfalt von Aktivitäten: Sprachkurse, Weiterbildungsmöglichkeiten		keine Sprachkurse oder Eingliederungsmassnahmen	nur privat initiiertes Angebot	nur privat initiiertes Angebot	Sprachkurse, Ausbildungs- und Weiterbildungskurse für Junge (beschränkt)	Sprachkurse, diverse Aktivitäten; Beschäftigungsprogramme	Sprachkurse, gezielte soziale und berufliche Eingliederungsmassnahmen (z. B. INTEGRA)
★★★		★	★	★	★★	★★	(★★★)

★★★ umfassende Leistungen; ★★ relativ umfassend; ★ beschränkte Leistungen

<sup>18</sup> Um das Engagement von Seiten der EmpfängerInnen zu optimieren, werden individuelle Zielsetzungen der Ausbildung vertraglich festgelegt.

**Finanzierung:** Vielfach sind Flüchtlingsorganisationen bemüht, Beschäftigungs- und Weiterbildungsprogramme soweit als möglich aus eigenen Geldern zu fördern, wenn der Staat keine Mittel zur Verfügung stellt. In Dänemark werden alle Aktivitäten im kulturellen und künstlerischen Bereich vom Innenministerium über Pauschalbeträge finanziert. Auch der niederländische Staat fördert zahlreiche Initiativen auf diesem Gebiet. In der Schweiz müssen die Ausgaben für Aus- und Weiterbildung von den Kantonen aus eigenen Mitteln bestritten oder mit den üblichen Betreuungs- bzw. Unterstützungspauschalen finanziert werden. Das Gesetz sieht allerdings die Möglichkeit vor, Beschäftigungsprogramme finanziell zu fördern. In Spanien können Asylsuchende in Integrationsprogramme für Langzeitarbeitslose aufgenommen werden, welche teilweise vom europäischen Sozialfonds mitfinanziert sind.

## 1.6 Medizinische Versorgung

Die medizinische Versorgung von Asylsuchenden ist je nach Aufnahmeregime sehr unterschiedlich geregelt. Auch in diesem Teilbereich wird der internationale Vergleich dadurch erschwert, dass gewisse Staaten (A, E, F, I) nicht alle Kategorien von Asylsuchenden identisch behandeln. Im Rahmen der vorliegenden Analyse können daher nur einige grundsätzliche Hinweise geliefert werden.

In den meisten Ländern unterziehen sich Asylsuchende bei der Ankunft einer allgemeinen **medizinischen Untersuchung**, die unter anderem zum Ziel hat, ansteckende Krankheiten (besonders TB) zu diagnostizieren und zu bekämpfen. In Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz ist die Kontrolle obligatorisch. Frankreich schreibt die Arztvisite nur Personen in Flüchtlingsheimen vor, Spanien solchen, die zum ordentlichen Asylverfahren zugelassen sind, und Grossbritannien beschränkt das Obligatorium auf GrenzgesuchstellerInnen (Tab. 1.6/a). In allen Fällen haben die Asylsuchenden die Möglichkeit, auf eigene Initiative einen Arzt zu konsultieren.

Die vergleichenden Angaben über Leistungen im Gesundheitsbereich, die in Tabelle 1.6 unter Abschnitt b aufgeführt sind, müssen selbstverständlich in Beziehung zur medizinischen Versorgung der ansässigen Bevölkerung verstanden werden.<sup>19</sup> In diesem Sinne scheint die Regelung aus der Perspektive der betroffenen Flüchtlinge dann optimal, wenn ihr Zugang zum Gesundheitssystem unter gleichen Bedingungen wie für einheimische Personen gewährleistet ist. Dies trifft in Grossbritannien, den Niederlanden, der Schweiz sowie für bestimmte Kategorien von Asylsuchenden in Frankreich, Spanien und Österreich zu. Die betreffenden Personen sind jeweils einer öffentlichen Krankenversicherung bzw. dem nationalen Gesundheitssystem angeschlossen. Dadurch wird eine umfassende Grundversorgung abgedeckt, wenn auch möglicherweise Vorbehalte für ausserordentliche Eingriffe wie Geschlechtsumwandlungs-Operationen, medizinisch unterstützte Fortpflanzung und Zahnkorrekturen (vgl. NL) angebracht werden. Wie inländische SozialhilfeempfängerInnen haben Flüchtlinge somit die Möglichkeit, ihren Arzt (im Rahmen der konventionierten Tarife) frei zu wählen und sich kostenlos ambulant oder stationär behandeln zu lassen. Übrigens ist in niederländischen Aufnahmeeinrichtungen meist zusätzlich ein medizinisches

---

<sup>19</sup> Auf den absoluten Leistungsumfang bezüglich der medizinischen Versorgung im europäischen Vergleich konnte kaum eingegangen werden.

Team tätig, das als erster Ansprechpartner für Asylsuchende individuell und kollektiv über Krankheitsprävention und das nationale Gesundheitssystem orientiert. In gewissen Fällen übernimmt das Pflegepersonal eine Art *gatekeeper*-Funktion im Zugang zu Gesundheitsdiensten.

In Spanien können erwachsene Asylsuchende, die (noch) nicht ins ordentliche Asylverfahren aufgenommen sind, nur Gesundheitsdienste des Roten Kreuzes konsultieren, das heisst, sie haben keinen freien Zugang zum Gesundheitssystem wie „ordentliche“ Asylsuchende. Nach mehreren Aussagen von FlüchtlingsberaterInnen funktioniert aber die medizinische Versorgung insgesamt gut. Etwas komplexer ist die Situation in Frankreich: Personen mit prioritärem Asylverfahren und solche, die keine *allocation d'insertion* mehr beziehen, sind nur zu spitalinternen ambulanten oder stationären Diensten zugelassen. Alle übrigen Asylsuchenden haben grundsätzlich freien Zugang zum Gesundheitssystem. In der Praxis ist es aber offenbar für Flüchtlinge ausserhalb der Aufnahmeeinrichtungen schwierig, (innerhalb nützlicher Frist) alle administrativen Voraussetzungen zu erfüllen, um von praktizierenden ÄrztInnen behandelt zu werden. Da das medizinische Fachpersonal über die Rechte dieser Personenkategorie oft ungenügend informiert ist, kommt es häufig vor, dass Asylsuchende an sogenannte *consultations précarité* weiterverwiesen werden, die sich um Personen ohne Sozialversicherung kümmern.

In Dänemark werden die Flüchtlinge vom medizinischen Personal der Aufnahmeeinrichtungen behandelt und nur in Notfällen oder für Geburten in öffentliche Spitäler überwiesen. Das deutsche Asylbewerberleistungsgesetz berechtigt Flüchtlinge bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen, ärztliche Hilfe zu suchen. Da sie aber nicht versichert sind, müssen sie sich vom zuständigen Sozialamt, das die Kosten für die Behandlung trägt, einen Krankenschein ausstellen lassen. Die Praxis der Behörden gestaltet sich offenbar je nach Kommune sehr unterschiedlich. Jedenfalls herrscht über die Frage, was unter akuten Krankheiten zu verstehen sei, nicht immer Einigkeit. Ein ähnliches System mit Krankenscheinen kennen übrigens auch die österreichischen Bundesländer Salzburg und die Steiermark.

Vergleichsweise prekär ist die Situation von Flüchtlingen in Italien, obwohl ihr Zugang zum öffentlichen Gesundheitsdienst im Prinzip beschlossen, aber in der Praxis noch nicht umgesetzt worden ist. Somit sind kranke Flüchtlinge, sofern sie nicht notfallmässig in ein Spital eingeliefert werden, auf die Behandlung durch freiwillige LeistungserbringerInnen angewiesen. Ähnlich ergeht es in Österreich Asylsuchenden, die nicht unter Bundesbetreuung stehen. Immerhin haben Hilfswerke die Möglichkeit, gebrechliche „Schützlinge“ gegen Bezahlung der obligatorischen Krankenversicherung anzuschliessen, wobei eine lange Wartefrist bis zur erstmaligen Gewährung von Leistungen vorgegeben ist.

**Tabelle 1.6 – Medizinische Versorgung**

	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien
a	Medizinische Untersuchung bei Ankunft obligatorisch.	Medizinische Untersuchung bei Ankunft obligatorisch.	Medizinische Untersuchung obligatorisch für Personen in Aufnahmeeinrichtungen.	Medizinische Untersuchung bei Ankunft obligatorisch für Grenzgesuchsteller.	Medizinische Untersuchung nicht obligatorisch.
b	Behandlung bei DRK-Ärzten, in Notfällen Zugang zum nationalen Gesundheitsdienst.	Behandlung akuter Krankheiten nach Ausstellung eines Krankenscheins; prinzipiell freie Arztwahl, Praxis unterschiedlich.	Freier Zugang zum nationalen Gesundheitsdienst, ausser für Asylsuchende, deren Gesuch prioritär behandelt wird; in der Praxis zahlreiche adm. Hindernisse.	freier Zugang zum nationalen Gesundheitsdienst für alle Asylsuchenden.	Nur in Notfällen Zugang zum nationalen Gesundheitsdienst (Reform sieht freien Zugang vor).
c	★★	★★	(★★★★)	★★★	★

	Niederlande	Österreich			Schweiz	Spanien
a	Medizinische Untersuchung bei Ankunft obligatorisch.	Medizinische Untersuchung bei Ankunft nicht obligatorisch.			Medizinische Untersuchung bei Ankunft obligatorisch.	Medizinische Untersuchung bei Ankunft obligatorisch für „ordentliche“ AS.
		Bundesbetreuung	Salzburg	Steiermark		
b	Krankenversicherung; gleiche Leistungen wie für Einheimische (ohne Geschlechtsumwandlung, medizinisch unterstützte Fortpflanzung).	Obligatorische Krankenversicherung; gleiche Leistungen wie für Einheimische.	Medizinische Behandlung nach Ausstellung eines Krankenscheins.	Medizinische Behandlung nach Ausstellung eines Krankenscheins.	Obligatorische Krankenversicherung; weitgehend gleiche Leistungen wie für Einheimische.	Freier Zugang zum nationalen Gesundheitsdienst, ausser für Prä-Asylsuchende.
c	★★★	★★★	★★	★★	★★★	★★(★)

★★★ umfassende Leistungen; ★★ relativ umfassend; ★ beschränkte Leistungen

Die effektiven **Ausgaben** für Asylsuchende im Gesundheitsbereich sind äussert schwierig zu berechnen. Einigermassen verlässliche Daten liegen nur für Brandenburg vor. Sie beliefen sich 1997 auf monatlich CHF 142.– pro Person. Wie aus Tabelle A1 (Anhang) ersichtlich wird, schwanken die Krankenversicherungsprämien zwischen CHF 260.– im Kanton Genf und umgerechnet CHF 111.– in den Niederlanden, wobei die holländische Versicherung gegenwärtig eine Erhöhung der Prämie auf CHF 140.– anstrebt. Nach Aussagen eines verantwortlichen Leiters wurde in Österreich seit 1992 die Erfahrung gemacht, dass bundesbetreute Asylsuchende durchschnittlich weniger Gesundheitskosten verursachen als die österreichische Allgemeinbevölkerung.

## **2 Vergleich von europäischen Sozialhilfesystemen**

Im ersten Kapitel wurde die Höhe der staatlichen Leistungen unter Aufnahmebedingungen, welche sowohl die Unterbringung als auch eine Grundunterstützung für Nahrung und lebensnotwendige Artikel einschliessen, in verschiedenen Teilbereichen der Sozialhilfe verglichen. Dies war insofern möglich, als alle untersuchten Staaten mit Ausnahme Italiens über Vorrichtungen verfügen, die einem „Vollunterstützungsmodell“ nahekommen. Wie die vorangehenden Ausführungen verdeutlichen, variiert das Leistungsniveau der Grundunterstützung, von Ausnahmen abgesehen (Spanien), nur in beschränkter Masse, wenn man spezifischen Bedingungen der Leistungsgewährung ausreichend Rechnung trägt und beispielsweise die Richtsätze von Einzelpersonen vergleicht, die in kollektiven Einrichtungen leben. Unterschiede zwischen nationalen Aufnahmevorkehrungen sind eher bezüglich der Unterstützungs- bzw. Unterbringungsform, im Bereich der „Integrationsmassnahmen“ (Sprachkurse, Weiterbildung, Beschäftigung) sowie in der medizinischen Versorgung auszumachen.

Es wäre allerdings voreilig, aufgrund der relativ beschränkten internationalen Schwankungen in der Grundunterstützung auf eine Übereinstimmung der staatlichen Aufnahmesysteme im Asylbereich zu schliessen, und zwar deshalb, weil das Modell, das dem quantitativen Vergleich zugrunde lag, in mehreren Ländern bloss für einen beschränkten Teil der Asylsuchenden Geltung hat. Gesamthaft kann die Situation deshalb nur unter Berücksichtigung der Lebensbedingungen von Flüchtlingen, die aus der Vollunterstützung ausgeschlossen sind, beurteilt werden. Ferner ist zu betonen, dass sich die bisherigen Vergleiche ausschliesslich auf die (zentral)staatlich garantierte Unterstützung bezogen, ohne dass kommunale, kirchliche und nicht-staatliche Leistungen beachtet worden wären. In zwei Ländern spielen solche Leistungen hinsichtlich der Existenzsicherung aber eine bedeutende Rolle, da die zentralstaatlichen Leistungen nur für einen beschränkten Zeitraum erbracht werden (Italien) oder lediglich einer Minderheit der Asylsuchenden zustehen (Österreich, Wien). Teilweise trifft dies auch für Frankreich und Spanien zu. Aus der Perspektive der Flüchtlinge können kommunale oder private Leistungen, auf die kein Anspruch besteht, unverzichtbare Ergänzungen zur staatlichen Unterstützung darstellen. Im Folgenden soll die Ausgestaltung der nationalen Aufnahmesysteme jeweils als Ganzes und unter Berücksichtigung der Komplementarität von öffentlichen und privaten oder karitativen Hilfestellungen beleuchtet werden. Dabei wird zwischen drei Grundtypen von Sozialhilfesystemen unterschieden: nämlich zwischen einer umfassenden staatlichen Fürsorge, einem gemischten Aufnahmmodell und einer beschränkten öffentlichen Unterstützung.

### **2.1 Umfassende staatliche Sozialhilfe**

Obwohl die Leistungen an Asylsuchende – anders als bei anerkannten Flüchtlingen – inzwischen in zahlreichen Staaten Europas nach spezifischen Standards für einen kurzfristigen Aufenthalt bemessen sind, orientiert sich die Fürsorgepraxis im Asylbereich vielfach an Grundzügen der nationalen Sozialsysteme. Somit gilt, dass in Ländern, wo ein genereller Anspruch auf Existenzsicherung gesetzlich verankert ist oder zumindest als

ungeschriebenes Gesetz anerkannt und durchgesetzt wird, entsprechende Prinzipien mit einiger Wahrscheinlichkeit auch auf Asylsuchende ausgedehnt werden. Die Sozialhilfe für Asylsuchende wird in **Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, in Grossbritannien** und in der **Schweiz** sowie auch in der **Steiermark** (Österreich) von staatlicher Seite her flächendeckend und für den gesamten Personenkreis im Asylbereich geregelt. Dabei gelten landesweit oder zumindest innerhalb von Gliedstaaten (Steiermark, Bern, Genf) **verbindliche Leistungsnormen**, an denen sich die Flüchtlinge orientieren können. In Deutschland sind solche Normen sogar im Gesetz festgehalten, während sie in anderen Staaten meist auf der Ebene administrativer Vorschriften festgelegt sind, was den zuständigen Behörden einen relativ grossen Handlungsspielraum verschafft. Die durchschnittliche Grundunterstützung ist in Tabelle 2.1 nochmals aufgeführt; für Details bezüglich der Berechnung sei auf Kapitel 1.2 verwiesen.

**Tabelle 2.1 – Regelmässige staatliche Leistungen an Asylsuchende: monatliche Beträge in CHF nach Kaufkraftparität gewichtet (ohne Energiekosten ausser für GB)**

Dänemark	Deutschland	Grossbritannien	Niederlande	Schweiz	
				Bern	Genf
Grundunterstützung für eine Einzelperson					
425.–	432.–	§ 601.–	356.–	361.– <sup>20</sup>   383.–	481.– <sup>20</sup>   715.–
Grundunterstützung für ein Ehepaar mit zwei 10jährigen Kindern					
1241.–	1502.–	§ 1691.–	853.–	1430.–	1482.–

§ Heizungs- und Stromkosten im Betrag eingeschlossen.

Mit Ausnahme Grossbritanniens haben alle genannten Staaten parallel zum inländischen Sozialhilfesystem allmählich spezifische Strukturen für die Aufnahme von Asylsuchenden entwickelt. Bis Anfang der 90er Jahre wich das Leistungsniveau kaum von demjenigen für inländische HilfeempfängerInnen ab.<sup>21</sup> Inzwischen sind die Ansätze mit Blick auf die sozio-ökonomischen Verhältnisse in einigen Herkunftsstaaten von Asylsuchenden abgesenkt worden und liegen nach groben Schätzungen um 10–40% unter den Normen für InländerInnen (vgl. vorangehendes Kapitel).

Die gesamte Unterstützung von Asylsuchenden – wie übrigens auch von anderen hilfsbedürftigen Personen – wird jeweils vom Staat reglementiert und finanziert: Alle hilfsbedürftigen Asylsuchenden können, solange sie sich erlaubterweise im Gastland aufhalten, einen **Anspruch auf Mittel zur Existenzsicherung** erheben, und zwar ungeachtet ihrer sozialen oder verfahrensrechtlichen Situation. Eine Einschränkung ist bezüglich der britischen Situation anzubringen, da sich Asylsuchende, die ihren Antrag erst nach der Einreise gestellt oder bereits einen (erstinstanzlichen) negativen Bescheid erhalten haben, an

<sup>20</sup> Unterstützungsbetrag in der ersten Aufenthaltsphase in Aufnahmeeinrichtungen.

<sup>21</sup> Bis 1993 waren die Asylsuchenden in Deutschland wie Einheimische nach dem Bundessozialhilfegesetz leistungsberechtigt. In der Schweiz galten meist die üblichen kantonalen Vorgaben im Fürsorgebereich. In Dänemark und den Niederlanden ist der Vergleich zur inländischen Sozialhilfe kaum durchführbar.

die Gebietskörperschaften wenden müssen, um ihre Rechte geltend zu machen. Es kann deshalb vorkommen, dass Asylsuchende vorübergehend oder längerfristig unversorgt bleiben. In den übrigen Ländern ist der Leistungszugang in der Regel unproblematisch. Die umfassenden staatlichen Sozialhilfesysteme sind auf der nachfolgenden Übersichtstabelle 2.2 links eingetragen.

Alle umfassenden Sozialhilfesysteme garantieren eine **medizinische Grundversorgung** der Asylsuchenden. Dänemark, Salzburg, die Steiermark und teilweise die Niederlande kennen eine Art medizinisches *gatekeeping*-System, was bedeutet, dass zumindest die erste Konsultation bei einem vertraglich bestimmten Arzt oder einer heiminternen Ärztin stattfindet. In Deutschland funktionieren die Sozialämter bei der Ausstellung von Krankenscheinen als „administrative *gatekeeper*“. **Beschäftigungs- oder Eingliederungsmassnahmen** für Asylsuchende werden in allen Staaten mit Ausnahme Deutschlands gefördert – allerdings in sehr unterschiedlichem Masse. Eine relativ intensive Betreuung und vielfältige Beschäftigungs sowie Weiterbildungsmöglichkeiten wurden in Dänemark und in den Niederlanden verzeichnet, wo bis vor kurzem praktisch alle Asylsuchenden in mittleren bis grossen Aufnahmeeinrichtungen lebten. Soweit Angaben aus anderen Quellen<sup>22</sup> vorhanden sind, lässt sich die Unterstützung in den skandinavischen Staaten, Belgien und Irland<sup>23</sup> prinzipiell diesem umfassenden staatlichen Sozialhilfetypus zuordnen.

## 2.2 Gemischte Aufnahmesysteme

Die französischen, spanischen und in mancher Hinsicht auch die salzburgischen Unterstützungsregelungen könnten als Mischsysteme bezeichnet werden (siehe mittlerer Teil in Tab. 2.2): Nur einer Minderheit der Asylsuchenden wird eine Vollunterstützung in staatlich finanzierten Aufnahmeeinrichtungen gewährt, während die anderen Personen Barleistungen erhalten, die lediglich einen Teil der gesamten Unterhaltskosten abdecken. In **Frankreich** beträgt der Anteil der vollversorgten Personen rund 10% aller Ankömmlinge, in **Spanien** ungefähr 25%.<sup>24</sup> Da die Aufnahmekapazität der staatlichen Einrichtungen beschränkt ist, geniessen hinsichtlich der Unterstützungsvariante nur „sozial benachteiligte“ Personen (alleinerziehende Eltern, kranke und alte Menschen, Familien mit kleinen Kindern), die bei der Aufnahme Priorität haben, eine echte Wahlmöglichkeit.

Sowohl in Frankreich als auch in Spanien wird seit einigen Jahren eine steigende Nachfrage nach staatlicher Unterbringung (vor allem von Seiten europäischer Flüchtlinge) verzeichnet, wobei nicht alle Asylsuchenden diese Lösung bevorzugen. Als Vorteile der individuellen Variante mit Teilunterstützung können die freie Wahl des Wohnorts und das Barleistungsprinzip genannt werden. Umgekehrt sind die Unterstützungsbeträge meist ungenügend, um die Miete einer Wohnung oder eines Zimmers abzudecken, so dass zusätzliche Hilfen, beispielsweise von Bekannten oder von *NGOs*, erforderlich sind. In beiden Ländern bleibt die Barunterstützung ausserdem auf ein Jahr beschränkt, wobei das

<sup>22</sup> FTDA 1997, DRC 1997 und Crozet 1999.

<sup>23</sup> Irland verfügt zwar kaum über öffentliche Aufnahmestrukturen, gewährt aber Asylsuchenden Zugang zum Sozialhilfesystem für Einheimische. Infolge einer massiven Zunahme der Asylgesuche (freier Personenverkehr mit Grossbritannien) steht gegenwärtig eine Änderung dieses Unterstützungssystems zur Diskussion.

<sup>24</sup> Da leider keine genauen Zahlen über die Bestände im Asylbereich verfügbar sind, wurde die Anzahl der HeimbewohnerInnen jeweils mit der Zahl der neuen Asylgesuche (als Nenner) verglichen.

Asylverfahren (inklusive Rekurs) in Frankreich oftmals länger dauert. Die verfahrensrechtliche und administrative Beratung, welche Flüchtlinge in französischen und spanischen Aufnahmezentren beanspruchen können, wurde in diesem Bericht nicht untersucht, obwohl sie natürlich für die betroffenen Personen insofern bedeutend wird, als sie die Chancen auf Asyl beeinflussen kann.<sup>25</sup>

Spanische Aufnahmeeinrichtungen bieten neben vergleichsweise hohen Unterstützungsbeiträgen (vgl. 1.2) zahlreiche **Eingliederungs- und Weiterbildungsmaßnahmen** an, was damit zusammenhängen mag, dass Asylsuchende, welche für diese Einrichtungen ausgewählt werden, eher als zukünftige anerkannte Flüchtlinge denn als angehende AusreisekandidatInnen behandelt werden. Nach mehreren Aussagen sind die Bleibequoten (Personen, die sich in Spanien niederlassen) von HeimbewohnerInnen hoch. In Frankreich war die Situation übrigens bis zur Schaffung spezifischer Aufnahmestrukturen für Asylsuchende im Jahr 1991 ähnlich. Inzwischen geht die Tendenz – wie in anderen europäischen Staaten – dahin, dass Asylsuchenden vorwiegend provisorische Nothilfe unter Ausschluss längerfristiger Eingliederungsmassnahmen (Sprachkurse) gewährt wird. Immerhin stellt der Staat Mittel für Beschäftigungsprogramme und sozio-kulturelle Aktivitäten zur Verfügung. Jedenfalls wäre es irrig anzunehmen, dass die Aufnahme- und Betreuungsstandards in diesen Zentren jenen in mitteleuropäischen Staaten nachstünden.

Alle HilfeempfängerInnen (in- oder ausserhalb von Aufnahmezentren) haben grundsätzlich Zugang zu **freier medizinischer Grundversorgung**, wobei in Frankreich Asylsuchende, die nicht in öffentlichen Aufnahmeeinrichtungen leben, vielfach administrative Hindernisse überwinden müssen, bevor sie sich behandeln lassen können.

Abschliessend muss betont werden, dass in beiden Staaten gewisse Kategorien von Asylsuchenden von der staatlichen Unterstützung weitgehend ausgeschlossen bleiben: Darunter sind „Prä-Asylsuchende“ zu nennen, das heisst Personen, die (noch) nicht in ein reguläres Verfahren aufgenommen worden sind (Spanien) oder einem prioritären Verfahren unterzogen werden (Frankreich). In Frankreich müssen auch AnwärterInnen auf territoriales Asyl, die allerdings nicht sehr zahlreich sind, auf staatliche Hilfe weitgehend verzichten. In diesen Fällen wird jeweils auch die medizinische Versorgung auf den Zugang zu wenigen LeistungserbringerInnen beschränkt (spitalinterne Dienste in Frankreich und spanisches Rotes Kreuz).

### **2.3 Beschränkte staatliche Unterstützung und Bedeutung nicht-staatlicher Organisationen**

Die österreichische Aufnahmepraxis ist ausgesprochen schwierig einzureihen, da neben den Vorkehrungen auf Bundesebene subsidiäre Regelungen innerhalb gewisser Bundesländer zur Anwendung kommen: In diesem Sinn wurde das steirische Modell (Steiermark) unter den umfassenden Unterstützungstypus, das salzburgische unter den „Mischsystemen“ aufgeführt. In diesem Unterkapitel soll die Lage in der Hauptstadt Wien, wo sich an die 70% der Asylsuchenden aufhalten, in den Vordergrund gestellt werden. **Österreich** gewährt lediglich einer Minderheit von Asylsuchenden (20–30%) eine zentralstaatlich geregelte Unterstützung.

<sup>25</sup> Es ist oft schwierig auszumachen, inwiefern sich höhere Anerkennungs- oder Bleibequoten von Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen durch administrative und juristische Beratung oder andere Faktoren (Vorselektion bei der Aufnahme) erklären lassen.

Nur diese Personen werden für die Dauer des Verfahrens in die sogenannte Bundesbetreuung aufgenommen, wo sie eine Unterkunft, regelmässige Mahlzeiten und Taschengeld erhalten. Die Aufnahmekriterien sind fremdenpolizeilicher, humanitärer oder politischer bzw. verfahrensrechtlicher Art; Anspruch auf Betreuung kann folglich nicht erhoben werden. Bundesbetreute Flüchtlinge sind der Krankenversicherung angeschlossen, wodurch sie praktisch freien Zugang zur medizinischen Grundversorgung erhalten. Jenen Asylsuchenden, die nicht in die Bundesbetreuung aufgenommen oder nach Abschluss des Verfahrens aus dieser entlassen werden, bleibt die Möglichkeit, sich in gewissen Bundesländern an regionale Sozialämter, in Wien ausschliesslich an humanitäre Organisationen zu wenden.

In **Italien** wird hilfsbedürftigen Asylsuchenden vom Innenministerium auf Antrag hin ein sogenannter Erstunterstützungsbeitrag von rund CHF 1900.– pro Person ausbezahlt, der den gesamten Lebensunterhalt inklusive Unterbringung während 45 Tagen abdecken soll. Danach müssen sich aber die Hilfsbedürftigen, ähnlich wie die Mehrzahl der Asylsuchenden in Österreich, an lokale Behörden oder humanitäre Organisationen wenden, wobei das Angebot ebenfalls je nach Region sehr unterschiedlich ist. Die medizinische Versorgung ist, abgesehen von der Behandlung im Fall von Schwangerschaften, ausschliesslich für Notfälle vorgesehen. Das bedeutet, dass kranke Flüchtlinge auf die Behandlung durch freiwillige Leistungserbringer angewiesen sind, sofern sie nicht notfallmässig in ein öffentliches Spital eingeliefert werden. Das Asylgesetz, das noch im Verlauf dieses Jahres (1999) in Kraft treten sollte, sieht indessen den freien Zugang von Asylsuchenden zum nationalen Gesundheitssystem vor.

Der Hauptunterschied zwischen dem österreichischen bzw. italienischen und den übrigen Aufnahmeregimen besteht darin, dass erstere die Leistungsgewährung ausschliesslich einer Minderheit der Asylsuchenden vorbehalten bzw. zeitlich stark beschränken. Das bedeutet nun nicht, dass all jene Flüchtlinge, die vom Staat nicht unterstützt werden, vollkommen auf sich selbst angewiesen blieben, denn **humanitäre Organisationen** spielen in diesen Staaten eine wichtige Rolle bei der Gewährung von Leistungen zur existentiellen Grundsicherung. Gelegentlich wird die nicht-staatliche Unterstützung sogar aus öffentlichen Kassen subventioniert, meist müssen aber die NGOs zusätzlich eigene Mittel einsetzen. Im Gegensatz dazu übernehmen private und karitative Organisationen in den übrigen Staaten vorwiegend beratende Funktionen, engagieren sich in der Flüchtlingspolitik und betätigen sich bei der Grundversorgung allenfalls als Leistungserbringer in staatlichem Auftrag.

Die Fallbeschreibungen zu Italien und Österreich (vgl. Länderberichte) verdeutlichen, dass es umfassender Zusatzuntersuchungen bedürfte, um die Situation im nicht-staatlichen Bereich systematisch zu analysieren. Trotzdem wäre es zweifellos voreilig, die Hilfestellungen des Privatsektors gegenüber einer staatlich geregelten Aufnahme generell als zweitrangig einzustufen. Immerhin lassen sich aufgrund der vorliegenden Informationen einige grundsätzliche Unterschiede zwischen beiden Unterstützungsformen herausstreichen: Erstens gestaltet sich das nicht-staatliche Angebot sehr heterogen, da die verschiedenen Organisationen unterschiedliche Schwerpunkte bei der Betreuung setzen. Zweitens können Flüchtlinge gegenüber privaten Aufnahmestrukturen prinzipiell keine Ansprüche geltend machen. Die Unterstützung wird oft auf individualisierter Basis gewährt, allenfalls nach eingehender Abklärung der persönlichen Situation der einzelnen GesuchstellerInnen. Dabei tragen die Hilfswerke jeweils der momentanen Lage im Asylbereich Rechnung. (Dies ist

übrigens mit ein Grund, weshalb es ausgeschlossen ist, die Leistungen von humanitären Organisationen generell zu quantifizieren.) Die private Unterstützung ist zudem praktisch überall als vorübergehende Nothilfe gedacht und bleibt auf einige Monate beschränkt. Vielfach werden deshalb die HilfeempfängerInnen schon zu Beginn des Aufenthalts angehalten, eine autonome Existenz anzustreben bzw. alternative Hilfen zu suchen.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass Griechenland und Portugal, welche in diese Untersuchung nicht aufgenommen wurden, offenbar diesem beschränkten Unterstützungstypus zugeordnet werden müssten. Nach Angaben von Crozet (1999) und FTDA (1997) verfügt **Griechenland** über ein einziges Aufnahmezentrum (Lavrion), wo teilweise auch anerkannte Flüchtlinge und andere Personen untergebracht werden. Daneben wird keine Sozialhilfe geleistet. Auch in **Portugal** sind die öffentlichen Unterbringungsmöglichkeiten sehr beschränkt. AntragsstellerInnen, die zum normalen Asylverfahren zugelassen sind, können aber während rund vier Monaten einen beschränkten Unterstützungsbeitrag beziehen.

## 2.4 Übersicht und Entwicklungstendenzen

Um den Aufbau und die Entwicklung der dargestellten Unterstützungsmodelle eingehender analysieren zu können, wäre eine Gegenüberstellung mit den nationalen Sozialhilfesystemen angebracht, was den Rahmen der vorliegenden Untersuchung allerdings sprengen würde. Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse gehe ich trotzdem von der These aus, dass die Unterstützung von Asylsuchenden nicht allein – wie gelegentlich postuliert wird – durch das Geschehen im migrationspolitischen Feld, sondern primär durch die rechtlichen Grundlagen und die Ausgestaltung der nationalen Sozialhilfesysteme geprägt wird, obwohl die meisten Staaten die Versorgung im Asylbereich inzwischen nach abgesenkten Richtsätzen und spezifischen Regeln berechnen.

Relativ deutlich tritt in dieser Hinsicht der Systemunterschied zwischen der umfassenden Versorgung in mittel- oder nordeuropäischen Staaten und der Lage in südeuropäischen Ländern hervor, wo die Leistungen zeitlich beschränkt oder nur bestimmten Personenkategorien vorbehalten sind. Dass vergleichbare Differenzen auch hinsichtlich der allgemeinen sozialen Sicherung bestehen, kann durch europäische Vergleiche belegt werden, welche beispielsweise die Sozialausgaben in Relation zum BIP stellen.<sup>26</sup> Am tiefsten war der Anteil der Sozialausgaben 1993 in Griechenland und Portugal, gefolgt von Irland, Spanien und Italien; über dem EU-Mittelwert lag er hingegen in Deutschland, Dänemark, den Niederlanden und auch in Frankreich (Gilliand & Rossini 1997, S. 144).

Grossbritannien hebt sich von den mittel- und nordeuropäischen „Wohlfahrtsstaaten“ dadurch ab, dass es zwar eine Grundsicherung garantiert, bisher aber kein **spezifisches Aufnahmesystem** für Asylsuchende entwickelt hat. Infolgedessen müssen Flüchtlinge vielfach administrative Barrieren überwinden, um ihnen zustehende Sozialhilfeleistungen einzufordern. Die gegenwärtig diskutierte Asylreform zielt nun aber auf eine vollständige Ausgrenzung des Aufnahmesystems aus der allgemeinen Sozialhilfe ab. Auch in Frankreich, wo mit der Errichtung des *dispositif national d'accueil* 1991 ein erster Schritt in diese

---

<sup>26</sup> Dabei muss selbstverständlich bedacht werden, dass sich die Ausgaben für die soziale Sicherung keineswegs mit den Sozialhilfeausgaben decken, da Transfers im Bereich der Sozialversicherungen mitgerechnet werden.

Richtung gemacht wurde, fällt die individuelle Unterstützung ausserhalb der Aufnahmeeinrichtungen weiterhin unter die allgemeine Sozialhilfe, wobei Asylsuchende ebenfalls oft mit administrativen Hürden rechnen müssen. Wie bereits erwähnt wurde (siehe 2.1), haben ähnliche Entwicklungen in Richtung einer spezifischen Aufnahmeregelung bereits Anfang oder Mitte der 90er Jahre eingesetzt (CH, D, NL). Dänemark kennt sogar seit 1984 ein spezifisches Unterstützungskonzept für Asylsuchende.

Umfassende Sozialhilfe geht praktisch immer mit einer **Einschränkung der freien Wohnortswahl** einher (CH, Dk, D, NL, in GB vorgesehen). Dies gilt grundsätzlich auch für „vollversorgte“ Asylsuchende in Frankreich, Spanien und Österreich. Umgekehrt wird Flüchtlingen, die nur beschränkt unterstützt werden und folglich auf die zusätzliche Hilfe von Verwandten und Bekannten oder gelegentliche Erwerbseinkommen angewiesen sind, prinzipiell keine Wohnortspflicht auferlegt (A, E, F, I).

Wider Erwarten besteht hingegen kein direkter Zusammenhang zwischen Unterstützungstypen und **Erwerbsmöglichkeiten**, das heisst, nicht alle Staaten mit Arbeitsverbot für Asylsuchende gewähren notwendigerweise umfassende Fürsorgeleistungen. Diesbezüglich geht die Tendenz gegenwärtig in Richtung eines vermehrten Ausschlusses der Asylsuchenden aus dem Erwerbsleben: Keiner der untersuchten Staaten gestattet ihnen gegenwärtig freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Am liberalsten ist die Bewilligungspraxis in Grossbritannien, jedoch nur für Hauptgesuchssteller,<sup>27</sup> die sich seit mindestens sechs Monaten im Land aufhalten: Es werden keinerlei Auflagen bezüglich des Tätigkeitsfeldes oder des Verlaufs des Asylverfahrens gemacht. (Die Asylreform sieht allerdings ein Arbeitsverbot für neu einreisende Flüchtlinge ab dem Jahr 2000 vor.) Das Schweizer Asylgesetz legt die Mindestdauer des Beschäftigungsverbots auf drei Monate fest, wobei die Mehrheit der Kantone diese Frist auf sechs Monate ausdehnt.<sup>28</sup> Ferner müssen ArbeitgeberInnen nachweisen können, dass für die betreffende Stelle keine ansässigen BewerberInnen zu finden sind. Auch in Spanien sind die Chancen im Zugang zum Arbeitsmarkt regional unterschiedlich und ausschliesslich Personen vorbehalten, die ihr Asylgesuch seit über sechs Monaten eingereicht haben.

In allen übrigen Ländern herrscht entweder ein formelles **Arbeitsverbot** (Dk, I, NL), oder es werden keine Arbeitsbewilligungen (mehr) erteilt (A, D seit 1997, F seit 1991). In den Niederlanden wurde letztes Jahr eine Regelung eingeführt, die es Asylsuchenden ermöglicht, während höchstens 12 Wochen jährlich einer saisonbedingten Beschäftigung nachzugehen. Mit dieser Neuerung will man unter anderem der vermuteten Verbreitung von illegalen Tätigkeiten entgegenzutreten. In diesem Kontext ist zu bemerken, dass vor allem in Staaten ohne umfassende Sozialhilfe humanitäre Organisationen und vielfach sogar zuständige Behörden undeklarierte Tätigkeiten bis zu einem gewissen Grad tolerieren, wenn die Flüchtlinge damit ihren Lebensunterhalt besser bestreiten können. Im Rahmen der Legalisierungskampagnen, die in Frankreich, Italien und Spanien stattfanden, hatten Personen, die einer regelmässigen Beschäftigung nachgingen, jeweils die grössten Chancen auf eine Regelung ihres Aufenthaltsstatus. Es ist bekannt, dass von solchen Massnahmen neben anderen Personenkategorien auch abgewiesene Asylsuchende betroffen sind.

<sup>27</sup> Gemeint sind entweder Einzelpersonen oder Ehemänner bzw. Familienväter, die als erste ein Asylgesuch eingereicht haben.

<sup>28</sup> Der Jura verhängt ein einjähriges Arbeitsverbot. Andere Kantonsbehörden stellen offenbar keine Arbeitsbewilligungen mehr aus (Aargau, St. Gallen, Thurgau) oder erlauben die Erwerbstätigkeit nur einem Familienmitglied (Solothurn).

Um auf das bereits angesprochene „Nord-Süd-Gefälle“ bezüglich der Versorgung zurückzukommen, lässt sich hinsichtlich der **französischen** Situation festhalten, dass die soziale Grundsicherung selbst für einheimische Personen relativ beschränkt ist (*RMI*),<sup>29</sup> wenn man von den Leistungen aus beitragspflichtigen Sozialversicherungen absieht. Es ist daher nicht weiter erstaunlich, dass Frankreich eine Art Mittelstellung einnimmt zwischen den mittel- oder nordeuropäischen Unterstützungsmodellen und dem südeuropäischen Raum, in dem Aufnahmestrukturen weitgehend fehlen.

Weshalb die **spanische** Fürsorgepraxis eher der französischen als der italienischen nahekommt und ob dies auf migrationsstrategische Überlegungen zurückzuführen ist, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. Jedenfalls sind sowohl in Italien als auch in Spanien die Leistungen der staatlichen Sozialhilfe in gewissen Regionen selbst für ansässige Personen sehr beschränkt. Die soziale Sicherung stützt sich in beiden Fällen zu einem grossen Teil auf ein Versicherungssystem, das bisher nur einheimischen Staatsangehörigen offenstand.

In **Italien** werden Flüchtlinge nur in Grossstädten des Nordens, die über ein kommunales Fürsorgesystem verfügen, jeweils für einige Zeit staatlich versorgt, wobei nicht immer klar ist, ob sie dadurch das Anrecht auf den zentralstaatlichen Unterstützungsbeitrag verlieren, der prinzipiell allen hilfsbedürftigen Asylsuchenden zusteht. Seit dem Inkrafttreten des neuen Immigrationsgesetzes und mit der geplanten Einführung des Asylgesetzes dürfte sich die Lage aber ändern. Unter anderem wird beabsichtigt, die bisher auf 45 Tage beschränkte staatliche Unterstützung – in dezentralisierter Form – auf die effektive Dauer des Asylverfahrens auszu dehnen.

**Österreich** fällt insofern aus dem Rahmen, als es zwar ein umfassendes Sozialhilfesystem für Staatsangehörige kennt, mehrere Bundesländer aber den Zugang zur Fürsorge von der Nationalität abhängig machen, das heisst, selbst ansässigen MigrantInnen nur bedingt Leistungen gewähren. In den vergangenen Jahren sind ferner bestehende Rechtsansprüche für Asylsuchende abgeschafft oder eingeschränkt worden (Salzburg, Steiermark). Aus einer wissenschaftlichen Perspektive stellt das österreichische Modell der Bundesbetreuung eine Art Kombination dar zwischen einem umfassenden Fürsorgesystem und einem Modell des „*Débrouillez-vous*“. Die Berechtigung einer Regelung, die jeglichen Anspruch von Seiten der Flüchtlinge prinzipiell ausschliesst und nur einem Teil von ihnen staatliche Mittel zur Verfügung stellt, soll hier nicht diskutiert werden. Die gleiche Frage müsste teilweise auch im Zusammenhang mit dem französischen, dem italienischen und dem spanischen System aufgeworfen werden. Von Seiten der verantwortlichen Behörden wird in diesem Kontext oftmals darauf verwiesen, dass kirchliche und karitative Organisationen vielfach staatlich subventioniert werden und das Fehlen an öffentlichen Strukturen ein Stück weit zu „kompensieren“ vermögen.

In migrationspolitischer Hinsicht sind übrigens zahlreiche Parallelen zwischen Italien, Österreich und Spanien zu ziehen: Alle Staaten galten bis Ende der 80er Jahre als typische Transitländer für Flüchtlinge und nahmen nur eine beschränkte Zahl von ImmigrantInnen auf. Gesetzliche Grundlagen und Infrastrukturen für den Aufenthalt von Asylsuchenden wurden erst in den vergangenen Jahren vermehrt ausgebaut. Überhaupt wurde die Integration von Einwanderern seltener über den Asylweg und häufiger durch aufenthaltsrechtliche Lösungen

---

<sup>29</sup> *Revenu d'insertion minimum*.

geregelt, wobei der Staat jeweils nur subsidiäre Hilfe gewährte. Die Lage von bosnischen – und später kosovo-albanischen – **Bürgerkriegsflüchtlingen** ist in dieser Hinsicht exemplarisch: Während Staaten mit spezifischen Sozialhilfesystemen diese Statusgruppe in die „klassischen“ Asylstrukturen lenkten und auf vorläufiger Basis empfangen, entschieden sich andere Regierungen für eine weitgehende Gleichstellung mit anerkannten Flüchtlingen oder anderen MigrantInnengruppen, um die längerfristige sozio-ökonomische Eingliederung zu erleichtern (A, F, GB, I). Dabei ist zu bemerken, dass vor allem Italien und Österreich grösseren Zahlen von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien und Bosnien Schutz gewährt haben.

Man darf allerdings vermuten, dass die angesagte Zusammenarbeit in der EU in den kommenden Jahren für die Aufnahmepraxis in gewissen Staaten Konsequenzen zeitigen wird. Unter anderem wird sich die Frage stellen, inwiefern sich Staaten wie Italien und Österreich weiterhin auf eine subsidiäre Rolle bei der Betreuung von Flüchtlingen beschränken können. Bislang erzwingt das EU-Recht nur die Existenzsicherung von EU-Staatsangehörigen, nicht aber von Drittstaaten-Angehörigen.<sup>30</sup> Von der Genfer Flüchtlingskonvention könnte man jedoch mittelbar einen Versorgungsanspruch für die Dauer des Asylverfahrens herleiten. Da alle untersuchten Länder – mit Ausnahme der Schweiz – der EU angehören und sich trotzdem durch eine grosse Vielfalt ihrer Aufnahmebedingungen auszeichnen, drängen sich abschliessend einige generelle Erläuterungen zur europäischen Asylpolitik auf.

---

<sup>30</sup> Das Europäische Fürsorgeabkommen (Europarat) macht die Leistungsgewährung von der Rechtmässigkeit des Aufenthalts abhängig.

**Tabelle 2.2 – Staatlich garantierte Sozialleistungen an Asylsuchende und Erwerbsmöglichkeiten**

		Dänemark	Deutschland	Niederlande	Schweiz	Grossbritannien	Steiermark	Frankreich	Spanien	Salzburg	Österreich/Wien	Italien
		Umfassende staatliche Sozialhilfe (2.1)										
Sozialhilfetypus		ja	ja (Gesetz)	ja (Gesetz)	ja (Jurisprudenz)	ja (Jurisprudenz und Gesetz)	ja (Gesetz)	nein (mit Ausnahmen)	nein	nein	Beschränkte staatl. Hilfe (2.2)	Beschränkte staatl. Hilfe (2.3)
Rechtlicher Anspruch auf Unterstützung		ja	ja (Gesetz)	ja (Gesetz)	ja (Jurisprudenz)	ja (Jurisprudenz und Gesetz)	ja (Gesetz)	nein (mit Ausnahmen)	nein	nein	nein	nein <sup>1</sup>
Unterbringung finanziert <sup>2</sup>		ja	ja	ja	ja	weitgehend	ja	teilweise	teilweise	weitgehend	teilweise	sehr beschränkt
Personenkreis: Leistungsdauer:		alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	prinzipiell alle durchwegs	alle AS durchwegs	Minderheit <sup>3</sup> durchwegs	Minderheit <sup>3</sup> 1 Jahr <sup>4</sup>	Mehrheit durchwegs	Minderheit <sup>3</sup> 1. Asylverfahren <sup>5</sup>	Minderheit <sup>3</sup> 45 Tage
Grundunterstützung		ja	ja	ja	ja	weitgehend	ja	weitgehend	weitgehend	weitgehend	nur in Bundesstellen	weitgehend
Personenkreis: Leistungsdauer:		alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	prinzipiell alle AS durchwegs	alle AS durchwegs	(PräAS; nein) ext. 1 Jahr; int. durchwegs	(PräAS; nein) 1 Jahr	Mehrheit durchwegs	Minderheit 1. Asylverfahren <sup>5</sup>	prinzipiell alle 45 Tage
Beschäftigungs- und Eingliederungs-massnahmen		ja	nein	ja	bedingt	bedingt	–	intern: bedingt extern: nein	intern ja; extern bedingt	bedingt	nein	nein
Medizinische Grundversorgung		bedingt (heimintern)	bedingt	ja	ja	ja	bedingt	grundsätzlich ja (PräAS; bedingt)	ja (PräAS; bedingt)	bedingt	ja in Bundesbetreuung (20–30% der AS)	nein (nur Notfälle)
Erwerbstätigkeit		Arbeitsverbot	keine Bewilligungen	Arbeitsverbot mit Ausnahmen	ja, unter Einschränkungen	ja, unter Einschränkungen	keine Bewilligungen	keine Bewilligungen	ja, unter Einschränkungen	keine Bewilligungen	keine Bewilligungen	Arbeitsverbot

AS = Asylsuchende, durchwegs = inklusive Dauer des Rekursverfahrens, ext./extern = ausserhalb von Aufnahmeeinrichtungen, PräAS = Asylsuchende, die nicht oder noch nicht zu einem regulären Asylgesuch zugelassen sind (zahlenmässig in Spanien und Frankreich bedeutend)

<sup>1</sup> Prinzipiell haben zwar die Gebietskörperschaften die Verpflichtung, hilfsbedürftige Personen zu unterstützen; vielfach fehlen ihnen aber die notwendigen Mittel dazu.

<sup>2</sup> Gemeint ist, dass eine Unterkunft zur Verfügung gestellt oder die Miete einer Wohnung bzw. eines Zimmers finanziert wird.

<sup>3</sup> In A, E und F wird nur ein Teil der Asylsuchenden vor allem aufgrund sozialer, teilweise verfahrensrechtlicher Kriterien zu staatlichen Aufnahmestrukturen zugelassen. Die Anteile dieser Minderheiten sind schwierig zu vergleichen: Sie können auf ungefähr 20–30% in A und E sowie auf 10% in F geschätzt werden. In Italien stehen staatlich finanzierte Unterkünfte nur in bestimmten Regionen zur Verfügung, wobei auch hier bei der Aufnahme zusätzlich soziale Kriterien berücksichtigt werden.

<sup>4</sup> Es ist beizufügen, dass die Asylverfahrensdauer in Spanien selten ein Jahr übersteigt.

<sup>5</sup> Damit ist die Verfahrensdauer ohne Rekurs gemeint.

## 2.5 Europäische Annäherung im Asylwesen

Asyl- und Migrationsfragen gehörten bisher zum dritten Grundpfeiler des Maastrichter Vertrags (Justiz und Inneres). Es sei daran erinnert, dass unter den ersten Pfeiler Angelegenheiten des Binnenmarktes fallen, unter den zweiten die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Während Fragen des ersten Pfeilers gemeinschaftlich geregelt werden,<sup>31</sup> entscheiden in solchen des dritten Pfeilers weiterhin die Teilstaaten: Verbindliche Beschlüsse können vom Ministerrat nur im Konsens gefasst werden. Aus diesem Grund beschränkt sich die Zusammenarbeit im Asylwesen bisher auf gemeinsame Stellungnahmen und Empfehlungen, oder sie wird durch zwischenstaatliche Verträge wie das **Dubliner Übereinkommen** über die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylantrags geregelt, dem sämtliche EU-Staaten angeschlossen sind. Rechtskräftig seit September 1997, ist dieses Übereinkommen bisher das einzige juristisch verbindliche Instrument im Asylbereich, wobei die praktischen Vorkehrungen zur Bestimmung des Erstasyllandes noch nicht (vollständig) operativ sind. Norwegen und Island sind in ein Parallelabkommen zum Dubliner Übereinkommen eingebunden, dem sich die Schweiz seit Abschluss der bilateralen Verhandlungen zu nähern versucht, um dem Ausschluss aus einem europäischen Asylregime entgegenzusteuern.

Obwohl bislang kaum von einer gemeinsamen Asyl- oder Immigrationspolitik die Rede sein kann, bilden mehrere Stellungnahmen und Empfehlungen immerhin eine Grundlage für die weitere Annäherung der nationalen Gesetzgebungen (und dienen als minimale Standards für die Asylpolitik von Anwärterstaaten der EU). Ferner sieht der Vertrag von Amsterdam (Oktober 1997), der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, die **progressive Überleitung dieses Politikfeldes in den ersten Pfeiler** vor.<sup>32</sup> Anders ausgedrückt sollen Asyl und Immigration in Zukunft nicht mehr national, sondern gemeinschaftlich geregelt werden. Während einer Übergangszeit von fünf Jahren können Entscheidungen aber nur mit Einstimmung aller Mitgliedstaaten gefällt werden, und das Europäische Parlament wird ausschliesslich konsultativ kompetent sein. Nach Ablauf dieser Periode soll definitiv über einen Transfer in den Hoheitsbereich der EU entschieden werden. Dieser Schritt setzt eine progressive Angleichung der nationalen Gesetze voraus und sollte daher die Freizügigkeit von Drittstaatenangehörigen innerhalb der EU erleichtern. Ferner erhofft man sich von der Übertragung der Asylpolitik auf eine höhere Entscheidungsebene eine „Entdramatisierung“.

Aufgrund der gegenwärtigen Entwicklungen ist allerdings zu erwarten, dass sich die Harmonisierung auf Verfahrens- und Zulassungsfragen konzentrieren wird und die Ausgestaltung der Sozialhilfe erst in einer späteren Phase – wenn überhaupt – stärker vereinheitlicht wird. Ein erster Vorstoss in Richtung Harmonisierung bei der Sozialhilfe für Flüchtlinge wurde zwar bereits vor drei Jahren unternommen, aber diese umstrittene Absichtserklärung ist 1997 unter holländischer Präsidentschaft *ad acta* gelegt worden. Der EU-Aktionsplan von 1998 sieht den Entwurf einer Vorlage für die Vereinheitlichung von minimalen Aufnahmestandards innerhalb von zwei Jahren vor.<sup>33</sup> Bisher sind anscheinend

<sup>31</sup> Das bedeutet, dass die Beschlüsse im Ministerrat nicht der Einstimmigkeit, sondern nur einer qualifizierten Mehrheit bedürfen und dass das europäische Parlament über (Mit-)Entscheidungskompetenzen verfügt.

<sup>32</sup> Dänemark, Grossbritannien und Irland haben in einem Zusatzprotokoll den Ausschluss aus dieser Gesetzgebung beantragt, behalten aber die Möglichkeit, sich dem Übereinkommen zu einem späteren Zeitpunkt anzuschliessen.

<sup>33</sup> „Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam

kaum konkrete Vorbereitungen getroffen worden, und eine Einigung erscheint angesichts der sehr unterschiedlichen Sozialgesetzgebungen äusserst schwierig. Europäische Annäherungsbestrebungen in der Sozialpolitik blieben bisher auf klar umrissene Teilbereiche im Umfeld der Freizügigkeit von ArbeiterInnen beschränkt (Vorkehrungen bezüglich der Arbeitsbedingungen, Gleichstellung der Geschlechter usw.).<sup>34</sup> Flüchtlingsorganisationen befürchten, dass die EU-Staaten die Mindeststandards sehr tief ansetzen, d.h. sich bestenfalls auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen werden. Der *European Council on Refugees and Exile* hat deshalb im Juni 1997 zu dieser Frage offiziell Stellung genommen.<sup>35</sup>

Auch was praktische Massnahmen auf nationaler Ebene angeht, lassen sich bislang kaum Bemühungen zur Annäherung der Fürsorgeregime ausmachen, trotz der in mehreren Staaten eingeführten Angleichungen der sonstigen Asylgesetzgebung.<sup>36</sup> Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse kann sogar der Eindruck entstehen, dass die nationalen Neuerungen im Versorgungsbereich weniger auf eine europäische Harmonisierung ausgerichtet sind als auf innenpolitische Fronten. Zudem ziehen asylpolitische Reformen gelegentlich neue Differenzen hinsichtlich der sozialrechtlichen Behandlung von Flüchtlingen nach sich: So wurde beispielsweise aufgrund des Dubliner Übereinkommens eine neue Kategorie von Asylsuchenden geschaffen, deren Zugang zum Asylverfahren vorerst einer Prüfung unterworfen oder definitiv verweigert wird, weil sie beispielsweise aus einem sogenannt „sicheren Drittland“ eingereist sind. Aus eigener Initiative haben einzelne Staaten (Frankreich, Spanien, Österreich) die betreffenden Personen aus der im Asylbereich üblichen Sozialhilfe ausgeschlossen, was zu neuen Abweichungen in der sozialrechtlichen Behandlung von Flüchtlingen geführt hat. Ähnliche Tendenzen in Richtung dessen, was Levy (1999) treffend als *patchwork policies* bezeichnet, waren und sind bezüglich der Aufnahmebedingungen von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien zu beobachten.

Immerhin zeichnen sich aufgrund der vorliegenden Länderberichte **zwei konvergierende Entwicklungen** ab: die Absenkung des Leistungsniveaus gegenüber der allgemeinen Fürsorge in umfassenden Aufnahmesystemen und, vielfach damit verbunden, das zunehmende Herausbilden eines spezifischen Sozialhilferegimes für Asylsuchende mit staatlich organisierter Unterbringung. Man darf annehmen, dass die Ausgrenzung der Fürsorge für Asylsuchende aus der übrigen Sozialhilfe eine europäische Einigung in diesem Bereich erleichtern wird. Offen bleibt die Frage, ob internationale Systemunterschiede in Zukunft generell „nach oben“ angepasst werden: Denn europäische Staaten sind zunehmend bemüht, den Umfang ihrer Fürsor geleistungen als Steuerungsinstrument im Bereich der Asylummigration einzusetzen.

---

establishing an area of freedom, security and justice“. Brussels, December 1998.

<sup>34</sup> Bemühungen zur Harmonisierung wurden beispielsweise im Bereich der Sozialversicherungen unternommen, aber SozialhilfeempfängerInnen geniessen bekanntlich keine Freizügigkeit.

<sup>35</sup> „Position on the Reception of Asylum Seekers“ – ECRE, London.

<sup>36</sup> Als Gegenbeispiel wäre Italien zu nennen, wo eine Neuregelung der Sozialhilfe im Entwurf des neuen Asylgesetzes immerhin angesagt ist.

## ***Schlussfolgerungen***

Aus den vorliegenden Vergleichen geht zunächst klar hervor, dass nicht alle untersuchten Staaten im Asylbereich über ein umfassendes öffentliches Sozialhilfesystem mit rechtlichen Grundlagen und einer entsprechenden Infrastruktur verfügen. Die Vielfalt der nationalen Aufnahme- und Unterstützungsregelungen mag angesichts der europäischen Harmonisierungsbestrebungen in verfahrensrechtlichen Fragen tatsächlich zu erstaunen. Vereinfachend lassen sich aufgrund der erhobenen Länderberichte drei hauptsächliche Unterstützungstypen ausmachen:

- ♦ Eine **umfassende Sicherung des Lebensunterhalts** wird in Dänemark, Deutschland, weitgehend Grossbritannien, den Niederlanden und der Schweiz gewährt, wo die Fürsorge von staatlicher Seite jeweils flächendeckend für den gesamten Personenkreis der Asylsuchenden geregelt ist, so dass sich diese auf Leistungsnormen beziehen können, die landesweit oder zumindest innerhalb der Gliedstaaten (Österreich, Schweiz) Geltung haben.
- ♦ Als Gegenpol kann eine zeitlich beschränkte oder **minimale Unterstützung ohne Sicherstellung einer Unterkunft** – mit der Möglichkeit lokaler oder nicht-staatlicher Nothilfe – genannt werden. Bestimmte Kategorien von Asylsuchenden erhalten überhaupt keine Leistungen, und Leistungsansprüche sind in diesen Systemen ausgeschlossen. Beispiele dafür sind das italienische und das österreichische Modell (Wien).
- ♦ **Gemischte Unterstützungsmodelle** bieten sowohl eine „Vollversorgung“ mit Unterbringung für bestimmte Personenkategorien als auch individuelle Leistungen an, die aber meist nicht die gesamten Lebenskosten abdecken und zeitlich beschränkt sind. Die Kriterien für die Aufnahme in die umfassende Sozialhilfe sind vorwiegend sozialer, aber auch verfahrensrechtlicher Art. Frankreich und Spanien sowie unter gewissen Gesichtspunkten Österreich können diesem Modell zugeordnet werden.

Selbstverständlich müssen die erwähnten Systeme als Idealtypen betrachtet werden, deren Abgrenzung keinesfalls eindeutig ist und in Teilbereichen der Sozialhilfe divergieren kann. Soweit Informationen aus anderen Untersuchungen vorliegen, ist das erste Modell in einer Mehrzahl der europäischen Staaten mit Ausnahme der Mittelmeerländer und Österreichs vorherrschend: Alle hilfsbedürftigen Asylsuchenden können während der gesamten Asylverfahrensdauer, inklusive Rekurszeit, Leistungen zur Grundsicherung beantragen, wobei der Umfang der Unterstützung entweder auf Gesetzesebene (Deutschland) oder in administrativen Vorschriften vorgegeben ist.

Wie die vorliegenden Befunde verdeutlichen, variiert das Leistungsniveau zwischen den Staaten nur in geringem Masse, was sich dadurch erklären lässt, dass die Richtsätze für die Grundunterstützung gegenüber der allgemeinen Sozialhilfe abgesenkt sind und dem materiellen Existenzminimum nahekommen. Dass dieses bei Beachtung der Kaufkraftparität in allen Staaten auf ähnlichem Niveau anzusetzen ist, scheint einsichtig. Die monatliche

Grundunterstützung für eine Einzelperson schwankt zwischen einem knapp berechneten Betrag (der mögliche Zusatzleistungen ausschliesst) von CHF 356.– in niederländischen Aufnahmeeinrichtungen und CHF 600.– für Asylsuchende, die in Grossbritannien privat untergebracht sind und mit diesem Unterstützungsbeitrag sämtliche Ausgaben, inklusive Energie- und Heizungskosten, begleichen müssen.

Neben der Bereitstellung von Wohnraum schliesst die umfassende Sozialhilfe in der Regel auch eine medizinische Grundversorgung ein. Nur in Grossbritannien werden die meisten Flüchtlinge, abgesehen von Familien oder behinderten Personen, angehalten, selbst eine Unterkunft zu finden, wobei die Mietkosten vom Staat oder der Gebietskörperschaft übernommen werden. Vor allem Asylsuchende, die ihren Antrag erst im Inland gestellt haben und daher nicht *welfare*-berechtigt sind, müssen in Grossbritannien etliche administrative Hürden überwinden, um überhaupt Leistungen beziehen zu können. Ansonsten sind wohl internationale Abweichungen hinsichtlich der Umsetzung von Integrations- oder Beschäftigungsmassnahmen, der Unterbringungsformen und der Zugangsmodalitäten zu medizinischen Diensten zu verzeichnen, ohne dass sich daraus jedoch grundsätzliche Differenzen in der Ausgestaltung dieser umfassenden Fürsorgemodelle herleiten liessen. Wie bereits mehrfach betont wurde, ist der Stellenwert, den das Fürsorgeniveau bei der räumlichen Orientierung der Asylnigrationsströme gegenüber anderen Kriterien – soziale Kontakte, Asylverfahrensrecht, Einreise-, Erwerbsmöglichkeiten usw. – einnimmt, *nicht* Gegenstand dieser Studie. Sollte das Sozialhilfeniveau bei der Wahl des Ziellandes tatsächlich eine bedeutende Rolle spielen, so wäre es angesichts der relativ geringen Leistungsunterschiede selbst für ausserordentlich gut informierte Personen kaum möglich, im Vergleich der untersuchten mittel- und nordeuropäischen Staaten besonders vorteilhafte Destinationen auszumachen.

Von grundsätzlicherer Natur ist die Diskrepanz zwischen existenzsichernden und sogenannt gemischten Sozialhilfesystemen. Während Frankreich gerade etwa einem Zehntel der Flüchtlinge eine umfassende Unterstützung mit Unterkunft gewährt, liegt der entsprechende Anteil in Spanien bei schätzungsweise 20–30%. Mangels verlässlicher Statistiken müssen diese Proportionen allerdings mit grosser Vorsicht interpretiert werden. Bei der Aufnahme haben Familien, Jugendliche, kranke Menschen und alleinstehende Frauen Priorität, falls sie bestimmte fremdenpolizeiliche und verfahrensrechtliche Kriterien erfüllen. Alle übrigen GesuchstellerInnen erhalten entweder eine auf ein Jahr befristete Teilunterstützung oder müssen auf Hilfe weitgehend verzichten, falls sie nicht in ein reguläres Asylverfahren aufgenommen werden. Letzteres betrifft in Spanien einen wesentlichen, in Frankreich einen geringen Anteil aller Fälle. Immerhin haben alle Asylsuchenden prinzipiell Zugang zu medizinischer Grundversorgung.

Wesentlich beschränkter noch als in den genannten „Mischsystemen“ sind die Chancen auf Unterstützung in Italien und in Österreich, wobei ich mich auf den Raum Wien beziehe, wo 70% der Asylsuchenden des Landes leben. Betroffen sind vor allem alleinstehende, gesunde Männer, die bei der öffentlichen und nicht-staatlichen Leistungsgewährung in der Regel keinen Vorrang geniessen. Humanitäre Organisationen schliessen zwar gewisse Versorgungslücken, aber mangels ausreichender Mittel bleibt es in den meisten Fällen bei vorübergehender Nothilfe. Bezeichnenderweise galten sowohl Italien als auch Österreich bis Ende der 80er Jahre als typische Transitländer für Flüchtlinge. Gesetzliche Grundlagen und

Infrastrukturen für den Aufenthalt von Asylsuchenden wurden erst in den vergangenen Jahren vermehrt ausgebaut.

Den generellen Systemunterschieden in der Unterstützungspraxis kommt folglich wesentlich grössere Bedeutung zu als den vergleichsweise beschränkten Leistungsdifferenzen zwischen verwandten Sozialhilferegimen in mittel- und nordeuropäischen Staaten. In diesem Zusammenhang lässt sich feststellen, dass das Leistungsniveau in der Schweiz keineswegs herausragend ist: Die Genfer Richtsätze für Einzelpersonen liegen etwas über dem Mittelwert, während die Berner Ansätze am unteren Spektrum, vor jenen der Niederlande anzusiedeln sind. Die schweizerischen Grundunterstützungsstandards für Familien sind als durchschnittlich zu bezeichnen. Erstaunen mögen im internationalen Vergleich die regionalen, das heisst kantonalen Leistungsdifferenzen, wie sie sonst nur in Staaten ohne umfassende Sozialhilfesysteme zu beobachten sind (Österreich, Italien, teilweise Frankreich und Spanien).

Strukturelle Unterschiede in der Unterstützungspraxis sollten immer mit Blick auf die allgemeinen nationalen Sozialhilfesysteme und auf andere Entwicklungen im Migrationsbereich interpretiert werden. Dabei darf man nicht ausser Acht lassen, dass die Aufnahme von Einwanderern in Italien und Österreich sowie – allerdings in weit geringerem Masse – in Grossbritannien, Frankreich und Spanien seltener über den Asylweg, dafür öfter mittels anderer aufenthaltsrechtlicher Verfahren erfolgt, wobei der Staat meist nur subsidiäre Hilfe gewährt. Die Lage von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien ist in dieser Hinsicht exemplarisch: Italien und Österreich haben eine beträchtliche Zahl von Schutzsuchenden definitiv aufgenommen, die in den üblichen Asylstatistiken deshalb nicht auftauchen, während andere Staaten diese Statusgruppe in die „klassischen“ Asylstrukturen gelenkt und ihr nur vorläufigen Aufenthalt gewährt haben.

Sozialrechtliche Bedingungen des Aufenthalts von Asylsuchenden und vermuteter Missbrauch von staatlichen Mitteln haben in den vergangenen Jahren vielerorts immer wieder Anlass zu öffentlichen Diskussionen gegeben. Indes bleibt unbestritten, dass die Existenzsicherung hilfsbedürftiger Personen entweder durch öffentliche Sozialhilfe oder durch legale Erwerbstätigkeit eine Grundvoraussetzung für die Durchführung eines Asylverfahrens darstellt. Im Hinblick auf die Vergemeinschaftlichung der Asylpolitik und die Abschaffung der Grenzen innerhalb Europas dürfte deshalb auch im Rahmen der EU demnächst eine breite Debatte über Minimalstandards der Aufnahme und Unterstützung von Asylsuchenden anstehen. Dabei wird sich unter anderem zeigen, in welcher Richtung bestehende Systemunterschiede angepasst werden sollen und inwiefern europäische Staaten den Umfang von Fürsorgeleistungen weiterhin als Steuerungsinstrument im Bereich der Asyلمigration einsetzen können.



## Literatur

- ACHERMANN, A. & HAUSAMMANN C. (1992) *Handbuch des Asylrechts*; Paul Haupt, Bern.
- ADAM M. et al. (1999) *Die Flüchtlingspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Ein Vergleich der Betreuungsformen und Lebensbedingungen für Asylsuchende in der Grenzregion Thurgau/Konstanz*, Bericht Universität Konstanz.
- BISSON A. (1998) *L'Accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en France* in *Echanges santé-social*, no 91 septembre, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris.
- BLOCH, A. & LEVY, C. (ed.) *Refugees, Citizenship and social policy in Europe*, Macmillan Press Ltd, London.
- Deutsches Ausländerrecht (1997) 12. Auflage 1998, Beck-Texte im dtv, München.
- CIR Consiglio Italiano per i Rifugiati (1998) *Informazioni generali per i richiedenti asilo alla frontiera*, CIR con il contributo della Commissione Europea, Rom.
- COMEDE – Comité Médical pour les Exilés (1997) *Des difficultés des exilés à accéder au système de santé*. Paris.
- CROZET, A. (1999) *L'accueil des demandeurs d'asile en Europe* in *Pro Asile* no 1, FTDA, Paris.
- ECRE – European Council on Refugees and Exiles (1997) *Position on the Reception of Asylum Seekers*. London.
- FTDA – Réseau d'Accueil (1999) *Le livre blanc du dispositif national d'accueil en centres des demandeurs d'asile et des réfugiés* Paris.
- FTDA - France Terre d'Asile (1998) *L'hébergement des demandeurs d'asile en Europe - Diversité des expériences nationales et harmonisation européenne*, Paris.
- FTDA - France Terre d'Asile (1997) *Conditions sociales de l'accueil des demandeurs d'asile en Europe*, Paris.
- GILLIAND, P. & ROSSINI, S. (1997) *La protection sociale en Suisse*, Réalités sociales, Lausanne.
- HENRY, P. (1998) *France Terre d'Asile – Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés* in *Echanges santé-social*, no 91 septembre, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris.
- HOLZER, T. & SCHNEIDER, G. (1998) *Convergence towards exclusion - The Schengen agreement and the asylum regime in the OECD area* (forthcoming).
- IGC Inter-governmental Consultations on Asylum (1995) *Report on Temporary Protection in States in Europe, North America*, Secretariat of the IGC, Geneva.
- IGC Inter-governmental Consultations on Asylum (1997) *Report on Asylum Procedures*, Secretariat of the IGC, Geneva.
- ICMPD International Centre for Migration Policy Development (1994) *A comparative analysis of entry and asylum policies in selected western countries*, prepared by Jonas Widgren; Vienna.
- JANDL, M. (1995) *Structure and Costs of the Asylum Systems in seven European Countries*, ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), Wien.
- JANDL, M. (1995) *Struktur und Kosten der Asylsysteme in Österreich und der Schweiz*, ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), Wien.

- KEPLINGER, R. (Hrsg.) (1997) *Fremdenrecht - Fremdengesetz 1997, Asylgesetz 1997, Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat*; Linde, Wien.
- LAMBERT, H. (1995) *Seeking Asylum - Comparative Law and Practice in Selected European Countries*, Martinus Nijhoff Publ., Dordrecht, NL.
- LIEBAUT, F. & HUGES J. (1997) *Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries*; Danish Refugee Council, Copenhagen.
- LEVY, C. (1999) *European asylum and refugee policy after the Treaty of Amsterdam: the birth of a new regime?* in "Refugees, Citizenship and social policy in Europe" ed. by Bloch, A. & Levy, C., Macmillan Press Ltd, London.
- HOME OFFICE (1999) *Asylum Seekers Support – An information document setting out proposals for the new support scheme for asylum seekers in genuine need and inviting expressions of interest from potential support providers*. March 1999, London.
- ODR (1994) Office fédéral des réfugiés en collaboration avec le ICMPD *L'asile en Europe - L'asile en Suisse*, Bern.
- PARINI, L. (1997) *La politique d'asile en Suisse - une perspective systémique*, L'Harmattan, Paris.
- PIGUET, E. (1998) *Déterminants du choix d'un pays d'asile – Etude de faisabilité*, Forum suisse pour l'étude des migrations sur mandat de l'Office fédéral des réfugiés.
- REGAMEY, C. & GROPETTI, H. (1999) *Minimum pour vivre – Etude de diverses normes* Association des Centres sociaux protestants, Lausanne.
- REYNERI, E. (1998) *The role of the underground economy in irregular migration to Italy: cause or effect?* in Journal of Ethnic and Migration Studies Vol. 24 Nr. 2 April.
- ROCHE F. (1998) *L'asile cherché en France* in Echanges santé-social, no 91 septembre, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris.
- RÖSELER, S. (1998a) *Sozialstaat und Konventionsflüchtlinge - Mehr Soll als Haben*, (im Druck)
- RÖSELER, S. (1998b) *Deutschland: Geplante Änderungen zum Asylbewerberleistungsgesetz*, in „Migration und Bevölkerung“, Lehrstuhl Bevölkerungswissenschaft, Humboldt-Universität Berlin, Mai.
- SPÖRNDLI, M., HOLZER, T. & SCHNEIDER, G. (1998) *Diener dreier Herren: Kantonalbehörden und die Vollzugsvielfalt im schweizerischen Asylrecht* (in Vorbereitung).
- SCHNEIDER, F. (1998) *Der Umfang der Schwarzarbeit in Deutschland, Österreich und der Schweiz in den neunziger Jahren*. Universität Linz.
- SCHUMACHER, C. (1998) *Social Benefits of Asylum Seekers, de facto Refugees and Illegal Immigrants* Migration.ucdavis.edu.
- UNHCR (1997) *Country Profiles – Europe: Austria*, www.unhcr.ch/world/euro, Updated in March 1997.

# ANHANG

**Tabelle A1 – Regelmässige staatliche Ausgaben pro Person und Monat in CHF nach Kaufkraftparität gewichtet (vgl. staatliche Kostenabgeltung)<sup>1</sup>**

	Dänemark	Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien	Niederlande	Österreich	Schweiz	Spanien	
wichtigster Kostenträger	Zentralstaat	Brandenbg Bundesland	Zentralstaat (Realkosten an NGOs für Aufnahme in Zentren)	Zentralstaat (Welfare)	Zentralstaat, Kommunen, NGOs	Zentralstaat (Pauschalen an COA)	Bundesbetr Bundesland Sozialhilfe für Einzelp.	Steiermark Bundesland (Sozialamt)	Bern Bund (Pauschalen an Kantone)	Genf Zentralstaat (Pauschalen an NGOs)
zweitrangige Kostenträger		Kommunen	lokale Behörden (councils)				NGOs (Caritas)	Gemeinden Kanton		
geschätzte Ausgaben Hauptkostenträger	1678	818	1620	1500	1263	2375	1485	917	936	* 1805 (1685 bis 1925)
zusätzliche staatl. Ausgaben		+ ~15% Ausgaben der Komm. ⇒ 1012		als Beispiel für Einzelpers. £300 Miete u. 199 income support	+ gelegentlich Ausgaben der Kommunen			+ gelegentlich Ausgaben Kommunen ⇒ 1101 <sup>2</sup>		
davon geschätzter Anteil Unterkunft an Gesamtkosten	–	256= 31%		Beispiel = 60% (kann in London bis zu 80% gehen)	–	–	750 = 50%	max. 368 = 33% (Privatunterkunft)	max. 382 = 28% (Privatunterkunft)	–
+ Krankenversicherungsgebühren	effektive Ausgaben 1997 = 142	Anteil effektive Kosten?	Gesundheitskosten?	Gesundheitskosten?	Anteil effektive Kosten?	Versgebühr (1998) = 111		199	260	Gesundheitskosten?
geschätztes Total	1678	962	–	–	1263	2375	1485	1116	1361	–
<b>Wichtige Bemerkungen :</b>	– inkl. Lohn-, Gesundheits-, Schul-, Freizeitkosten, aber ohne Miet- und Energiekosten <sup>3</sup>	– inkl. effektive Lohn- u. Verwaltungskosten, aber ohne Lohn- u. Verwaltungskosten	*gilt lediglich für Personen in Aufnahmезentren (CADA); Verwaltungskosten eingerechnet (FF 180/Tag/Pers)	gilt nur für Welfare-Berzieher ohne Betreuung u. Verwaltungsk. u. Gesundheitsk.	nur während 45 Tagen (Bund), sonst 2-8 Monate (Gemeinden u. private)	– inkl. Lohn-, Verwaltungs-, Gesundheits-, Miet- und Energiekosten; alles eingeschlossen	nur für Sozialhilfepersonen nach 6 Monaten (80% Richtsatz Einheim.); ohne Gesundheitsk.	ohne Lohn- u. Verwaltungskosten (Verwaltungs-, Betreuungspauschalen) und ohne Selbstbehalt, bzw. Französisen im Gesundheitsbereich	ohne Lohn- u. Verwaltungskosten (Verwaltungs-, Betreuungspauschalen) und ohne Selbstbehalt, bzw. Französisen im Gesundheitsbereich	*gilt lediglich für Personen in Aufnahmезentren (CAR); alles ohne zentrale Verwaltungskosten eingeschlossen

<sup>1</sup> Die Daten beziehen sich auf die Rubrik „Kostenabgeltung“ der Ländertabellen. Die Leistungen sind zwar in diesen Beträgen enthalten, aber nicht direkt daraus ablesbar.

<sup>2</sup> Diese Berechnung „hinkt“ insofern, als die Pauschale auf die zweite Aufnahmephase (Privatunterkunft), die 15% Mehrkosten aber auf die erste Aufnahmephase bezogen sind.

<sup>3</sup> Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass in dieser Pauschale, welche das Dänische Rote Kreuz vom Innenministerium erhält, sämtliche Lohn- und Verwaltungsauslagen für die Unterbringung (nicht für das Verfahren) sowie Schulkosten, Gesundheitsausgaben und Lohnkosten (für DRK-Ärzte, Lehrer usw.) und Kulturausgaben (Kulturhaus in Kopenhagen) enthalten sind. Nicht inbegriffen sind hingegen Miet- und Energiekosten, welche direkt vom Innenministerium beglichen werden.

**Tabelle A2 – Grundzüge der Aufnahmeorganisation in den neun untersuchten Staaten**

Dänemark	Deutschland	Frankreich	Grossbritannien	Italien
<b>Rechtliche Grundlagen und administrative Organisation</b>				
Grundsätzliches Recht auf Gewährung von Leistungen zur Abdeckung des notwendigen Lebensunterhalts; Höhe der Leistungen wird zwischen Leistungserbringern und zuständigen Behörden ausgehandelt. Für Unterbringung und Betreuung ist im Auftrag des Innenministeriums das Dänische Rote Kreuz verantwortlich.	Der Umfang der Leistungsansprüche ist im AsylbLG festgesetzt. Die Länder sind für die Unterkunft und Leistungen zuständig, aber die Richtlinien sind bundesweit geregelt.	Die Unterstützung wird in Form einer Starthilfe ( <i>allocation d'attente</i> ) und abgesenkter Leistungen der allgemeinen Sozialhilfe ( <i>allocation d'insertion</i> ) oder über eine „Vollversorgung“ ( <i>dispositif national d'accueil</i> ) für rund 10% der (nach sozialen Kriterien) ausgewählten AS gewährt. Diese wird von France Terre d'Asile koordiniert.	Recht auf Grundsicherung; Grenzsuchssteller in erstinstanzlichem Verfahren haben Zugang zu teilweise abgesenkten allgemeinen <i>Welfare</i> -Leistungen für Grundunterstützung und Miete. Andere AS müssen Sachleistungen bei Gebietskörperschaften (aufgrund des <i>National Assistance Act</i> ) einfordern.	Die Kommunen sind im Prinzip zu Leistungen an Hilfsbedürftige verpflichtet; die vorhandenen Mittel aber oft ungenügend. Gewisse Städte und Kommunen stellen Unterkünfte zur Verfügung, die nur einen Teil der AS aufnehmen können und zeitlich bechränkt sind. Das Innenministerium erbringt einen einmaligen Unterstützungsbeitrag, der die Grundsicherung über 45 Tage abdeckt.
<b>Dauer der staatlichen Unterstützung</b>				
bis zur Erteilung eines Aufenthaltsstatus oder Abschiebung	prinzipiell bis zur Erteilung eines Aufenthaltsstatus oder Abschiebung	1 Jahr für Teilunterstützte, ganze Verfahrensdauer für AS im DNA	<i>Welfare</i> -Leistungen während erstinstanz. Verfahren, Leistungen der Gebietskörperschaften bis Abschluss des Rekursverfahrens. Id. für Inland-Gesuchsteller.	während 45 Tagen sofern keine erstinstanzliche Ablehnung vorliegt
		AS in prioritärem Asylverfahren u. Anwärter auf territoriales Asyl erhalten kaum Unterstütz.		aufenthalts u. sozialrechtlich besonders prekäre Situation von AS in Rekursinstanz
<b>Staatliche Finanzierung</b>				
Kosten werden vom Staat vollumfänglich übernommen.	Die Finanzierung wird auf der Ebene der Bundesländer nach unterschiedlichen Modalitäten geregelt. In Brandenburg werden die Kosten den Kreisen/Kommunen vollumfänglich zurückerstattet, in Hessen zu 80%.	Die Finanzierung des Aufnahmesystems und der Teilleistungen wird vollumfänglich vom Staat getragen.	<i>Welfare</i> -Ausgaben werden über das staatliche Steuersystem finanziert. Auslagen der Gebietskörperschaften werden teilweise vom Staat zurückerstattet (spezifisches Abkommen).	Neben den Leistungen des Innenministeriums tragen die Kommunen Kosten für die Aufnahmestrukturen.
<b>Bedeutung und Funktionen privater Organisationen</b>				
Neben der Rolle als Leistungserbringerin in staatl. Auftrag, vor allem juristische Beratung und Öffentlichkeitsarbeit.	Vor allem juristische Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. Gelegentlich Leistungsaufträge für Bundesländer zur Betreuung der AS.	Vor allem juristische Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. Ferner Leistungsaufträge zur Koordination der Aufnahme und Betreuung der AS.	Vor allem juristische bzw. soziale Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. Teilweise auch Gewährung von Grundleistungen (Notherbergen). Staatliche Leistungsaufträge.	Bedeutend hinsichtlich der Gewährung der existentiellen Grundsicherung. Auch juristische und beraterische Funktionen. Teilweise staatlich subventioniert.

**Tabelle A2 – Fortsetzung**

Niederlande	Österreich	österreich.	Schweiz	Spanien
<b>Rechtliche Grundlagen und administrative Organisation</b>				
Grundsätzliches Recht auf Gewährung von Leistungen zur Abdeckung des notwendigen Lebensunterhalts; Höhe der Leistungen wird vom staatlichen Leistungserbringer (COA) und den zuständigen Behörden festgelegt.	Der Bund übernimmt auf diskretionärer Basis die Betreuung für eine Minderheit der Asylsuchenden. Im Übrigen sind die Länder als Hoheitsgebiete für die Sozialhilfe zuständig.	Gewisse Länder gewähren keine Leistungen an Personen ohne österreichische Staatsangehörigkeit (Kärnten, Wien). Andere kennen diskretionäre Sozialhilfeleistungen an AS (Salzburg und die Mehrheit der Länder). In der Steiermark können AS Rechtsanspruch auf Sachleistungen zur Grundversicherung geltend machen.	Grundsätzlicher Anspruch Hilfsbedürftiger auf Gewährung von Leistungen zur Abdeckung des notwendigen Lebensunterhalts durch Bundesverfassung gewährleistet. Die Kantone und Gemeinden übernehmen die Unterbringung und Betreuung, aber Grundsatzzfragen sind auf Bundesebene geregelt.	Die Unterstützung wird einerseits durch Teilunterstützungsleistungen und andererseits durch eine „Vollversorgung“ für rund 25% der nach sozialen Kriterien ausgewählten AS gewährt (vgl. F). Die Aufnahmezentren werden vom Staat und von NGOs geleitet.
<b>Dauer der staatlichen Unterstützung</b>				
bis zur Erteilung eines Aufenthaltsstatus oder Abschiebung	Bundesbetreuung bis höchstens 3 Monate nach rechtmässiger Ablehnung des Gesuchs	in der Steiermark durchwegs, sonst je nach Landesgesetzgebung	bis zur Erteilung eines Aufenthaltsstatus oder Abschiebung	1 Jahr für Teilunterstützte und vollunterstützte Personen, wobei Verfahren selten länger dauern
	Nach rechtmässiger Beendigung des Verfahrens, Ausschluss aus der Betreuung			AS im Zulassungsverfahren erhalten nur Nothilfe.
<b>Staatliche Finanzierung</b>				
Die Kosten werden vom Staat vollumfänglich übernommen.	Der Bund übernimmt alle Leistungen für Bundesbetreute und erstattet entsprechende Aufwendungen der Länder zurück.	Die Sozialhilfe der Länder wird subsidiär zur BB geleistet. Teilweise Zusatzleistungen von NGO.	Der Bund finanziert die Aufnahmestrukturen der Kantone in Form von Pauschalbeträgen und Realkostenabgeltungen für die Unterbringung in Erstaufnahmezentren.	Die Finanzierung des Aufnahmesystems und der Teilleistungen wird vollumfänglich vom Staat getragen.
<b>Bedeutung und Funktionen privater Organisationen</b>				
Vor allem juristische Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. Zahlreiche staatliche Leistungsaufträge für Beratung und Betreuung der AS.	Für staatlich unversorgte AS bedeutend hinsichtlich der Gewährung der existentiellen Grundversicherung. Auch juristische und beratende Funktionen.	Neben den genannten Funktionen, Aufnahme und Betreuung im Auftrag gewisser Bundesländer.	Vor allem juristische Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. Gelegentlich Leistungsaufträge mit Kantonen zur Betreuung.	Vor allem juristische Beratung und Öffentlichkeitsarbeit, aber auch Gewährung von Grundleistungen (Notherbergen). Ferner Leistungsaufträge zur Aufnahme und Betreuung der AS.