

Forum suisse pour l'étude des migrations
Rue des Terreaux 1
Tél. 032 718 39 20



Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
CH-2000 Neuchâtel
Fax 032 718 39 21

Vergleich von Sozialleistungen an Asylsuchende in fünf europäischen Ländern

Dänemark, Deutschland, Italien, Österreich, Schweiz

von

Denise Efionayi-Mäder

(Leitung: PD Dr. Andreas Wimmer)

Forschungsbericht Nr. 12 des
Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
an der Universität Neuenburg
Oktober 1998

Im Auftrag des
Bundesamts für Flüchtlinge
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Forschungsbericht Nr. 12
des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien

Autorin: Denise Efionayi-Mäder

Lektorat: Christoph Schwager

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

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 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

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

Dank

Der vorliegende Text basiert grösstenteils auf Daten und Hintergrundinformationen aus persönlichen oder telefonischen Gesprächen mit Beamt/inn/en, Vertreter/innen von NGOs und anderen Fachpersonen aus dem Asylbereich. Ich möchte mich bei ihnen für die meist kurzfristig geplante und vielfach zeitaufwendige Beteiligung an diesem Projekt nochmals ausdrücklich bedanken:

Herr Beeri, Leiter der Abteilung Asylwesen, Fürsorgedirektion, Bern

Frau Bonnesen, Integrationsdienst des *Danish Refugee Council*, Kopenhagen

Frau Castelli, Koordinatorin des Sozialdienstes des *Consiglio Italiano per i Rifugiati*, Rom

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

Herr Demel, Leiter der Flüchtlingsbetreuung, Bundesministerium für Inneres, Wien

Frau Diletti, Praktikantin des *Consiglio Italiano per i Rifugiati*, Rom

Herr Ehrwein, Leiter des Flüchtlingssektors des Hospice Général, Genf

Frau Ferrari, Projektleiterin «Asylon» des *Consiglio Italiano per i Rifugiati*, Rom

Frau Friedl, Beraterin der Ausländerberatungsstelle der Caritas, Wien

Herr Berger, Schubhaft-Beratung, Caritas, Wien

Frau Giro, *Ufficio Speciale Immigrazione del Comune di Roma*, Rom

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

Frau Hellmayr, Leiterin eines Übergangswohnheims der Caritas, Wien

Herr Hein, Direktor des *Consiglio Italiano per i Rifugiati*, Rom

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

Frau Landi, Verwaltungsdienst des *Consiglio Italiano per i Rifugiati*, Rom

Herr Lauerer, Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie ..., Wiesbaden, Hessen

Herr Mahmood, Sachbearbeiter für Kostenerstattung, Ausländer und Aussiedlerangelegenheiten im Ministerium für Arbeit und Soziales, Potsdam, Brandenburg

Herr Neumann, Leiter der Ausländerberatungsstelle der Caritas, Wien

Herr Pronini, Direktor der AGECAS, Genf

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

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

KURZFASSUNG (EXECUTIVE SUMMARY)	5
<i>Systemvergleich</i>	<i>5</i>
<i>Vergleich der staatlich garantierten Sozialleistungen</i>	<i>7</i>
RÉSUMÉ (EXECUTIVE SUMMARY)	11
<i>Comparaison des systèmes d'accueil</i>	<i>11</i>
<i>Analyse comparative des prestations sociales garanties par l'Etat</i>	<i>13</i>
EINLEITUNG	17
<i>Hintergrund</i>	<i>17</i>
<i>Problemstellung und Auftrag</i>	<i>18</i>
<i>Aufbau</i>	<i>19</i>
I DIMENSIONEN DES VERGLEICHS	21
1 PERSONENKREIS	21
2 GEGENSTAND	23
3 METHODE UND TABELLEN	24
II LÄNDERBERICHTE	27
1 DÄNEMARK	27
1.1 Aufenthaltstitel	27
1.2 Aufnahme	27
1.3 Unterstützungsleistungen	28
1.4 Finanzierung	30
2 DEUTSCHLAND	32
2.1 Aufenthaltstitel	32
2.2 Aufnahme	33
2.3 Unterstützungsleistungen	33
2.4 Das Bundesland Brandenburg	36
2.5 Das Bundesland Hessen	37
2.6 Kurzvergleich der beiden Bundesländer	39
3 ITALIEN	41
3.1 Hintergrund	41
3.2 Aufenthaltstitel	42
3.3 Aufnahme	42
3.4 Unterstützungsleistungen	44
3.5 Erwerbstätigkeit	45
3.6 Private Organisationen	46
3.7 Finanzierung	46

4 ÖSTERREICH	48
4.1 Aufenthaltstitel.....	48
4.2 Aufnahme und Unterstützungsleistungen	49
4.3 Erwerbstätigkeit	54
4.4 Finanzierung und Rolle von privaten Organisationen.....	54
5 SCHWEIZ	57
5.1 Aufnahme	57
5.2 Aufenthaltstitel.....	57
5.3 Unterstützungsleistungen	58
5.4 Finanzierung	59
5.5 Der Kanton Bern	59
5.6 Der Kanton Genf.....	61
5.7 Vergleich der Unterstützungsleistungen in Bern und Genf	63
III VERGLEICHENDER ÜBERBLICK	66
1 TEILBEREICHE DER SOZIALHILFE	66
1.1 Methodische Vorbemerkungen	66
1.2 Regelmässige staatliche Leistungen zur existentiellen Grundsicherung	67
1.3 Unterbringung	70
1.4 Betreuung.....	73
1.5 Eingliederungs- und Beschäftigungsmassnahmen	75
1.6 Medizinische Versorgung.....	76
2 SYSTEMVERGLEICH	77
LITERATURHINWEISE	81
ANHANG	83

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. *Asylbewerber/inne/n* 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* und *Fürsorge* 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 für die Wahl der Zielorte von Migrant/inn/en vor. Eine sachliche Situationsprüfung scheitert meist bereits, wenn es darum geht, das nationale Leistungsniveau in einem überstaatlichen Vergleich zu beurteilen. Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen Beitrag in dieser Richtung zu leisten, indem der Umfang der Sozialleistungen in fünf europäischen Staaten verglichen wird. Vorab ist allerdings zu bemerken, dass dieser Auftrag kurzfristig geplant und der Zeitraum für die Erhebung, Analyse und Redaktion auf zweieinhalb Sommermonate (Mitte Juli – September) beschränkt wurde. Breitangelegte Vorabklärungen oder nachträgliche Zusatzerhebungen konnten aus zeitlichen Gründen nicht durchgeführt werden.

Zweifellos lässt sich das weitgehende Fehlen von veröffentlichten Vorarbeiten über die Fürsorge im Asylbereich teilweise 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 dahinterstehenden Konzepte nur beschränkt dokumentiert sind. Aus diesem Grund lassen sich zwischen der rechtlichen Situation und der Umsetzung oft wesentliche Diskrepanzen feststellen, welche eine systematische Lageerfassung zusätzlich erschweren. Um zu möglichst realitätsnahen und aktuellen Informationen zu gelangen, habe ich mich vorwiegend an verantwortliche Beamte sowie an leitende Vertreter/innen aus Flüchtlingsorganisationen oder karitativen Vereinigungen gewendet. Selbstverständlich wurden nach Möglichkeit auch Gesetzestexte, Verwaltungsnormen und ähnliche Dokumente konsultiert. Eine besondere Schwierigkeit ergab sich aus der Tatsache, dass die Aufnahmepraxis in allen Ländern mit Ausnahme Dänemarks sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor regional sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Um diesem Problem zu begegnen, wurden in Deutschland und in der Schweiz je zwei Gliedstaaten und in Italien sowie in Österreich jeweils die Lage in der Hauptstadt näher beleuchtet.

Systemvergleich

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass nicht alle untersuchten Länder in gleichem Masse über ein öffentliches Aufnahmesystem mit rechtlichen Grundlagen, finanziellen Mitteln und einer Infrastruktur verfügen. Nur in Dänemark, Deutschland und in der Schweiz wird die Fürsorge im Asylbereich von staatlicher Seite flächendeckend und den gesamten

Personenkreis der Asylsuchenden umfassend geregelt. In diesen Staaten können sich die Flüchtlinge auf Mindestnormen für den Leistungsumfang berufen, die, wenn nicht auf nationaler Ebene (Dänemark, Deutschland), zumindest innerhalb der Gliedstaaten (Schweiz) gelten. Private und karitative Organisationen übernehmen vorwiegend beratende Funktionen, spielen in der Flüchtlingspolitik eine Rolle und treten allenfalls als Leistungserbringerinnen in staatlichem Auftrag auf. Anders ist hingegen die Lage in Österreich und Italien.

Österreich gewährt eine zentralstaatlich organisierte Unterbringung und Unterstützung allein einer Minderheit von Asylsuchenden (20–30%). Nur diese Personen werden auf diskretionärer Basis für die Dauer des Verfahrens in die sogenannte **Bundesbetreuung** aufgenommen. Alle übrigen Flüchtlinge müssen sich entweder an die Kommunen oder an karitative Vereinigungen wenden, die je nach Möglichkeit Wohngelegenheiten bereitstellen oder andere Hilfe anbieten. Vergleichbar mit der Situation von unversorgten Asylsuchenden in Österreich ist die Lage der Flüchtlinge in **Italien**, wo das Bundesministerium immerhin allen hilfsbedürftigen Personen auf Antrag einen **Erstunterstützungsbeitrag** auszahlt, der zur Abdeckung des gesamten Lebensunterhalts inklusive Unterkunft ausreichen soll, aber auf die Dauer von 45 Tagen beschränkt bleibt. Ähnlich wie in Österreich stellen zwar einzelne Städte oder Kommunen Wohngelegenheiten zur Verfügung; meist können aber die Ankömmlinge nur für beschränkte Zeit aufgenommen werden.

Da in beiden Staaten, neben einzelnen Gebietskörperschaften, **humanitäre Organisationen** eine wichtige Rolle für die Gewährung von Leistungen zur existentiellen Grundsicherung spielen, bleiben die Asylsuchenden trotzdem nicht auf sich selbst angewiesen. Immerhin ist festzuhalten, dass die entsprechenden Angebote sehr unterschiedlich ausgebaut sind und dass Flüchtlinge im Privatsektor prinzipiell keine Ansprüche geltend machen können. Die Hilfestellungen von privater Seite werden in den Länderberichten am Beispiel der Städte Wien und Rom dargestellt. Diese Beschreibungen verdeutlichen, dass es umfassender Falluntersuchungen bedürfte, um die Situation im nicht-staatlichen Bereich abzudecken. Die Datenerfassung würde 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 der Gesuchsteller/innen gewähren. Es ist daher im Rahmen dieser Analyse unmöglich, verallgemeinernde Aussagen über die Lage der privat unterstützten Asylsuchenden zu machen.

Gleichzeitig wäre es – wenn auch verlockend – voreilig, die Hilfestellungen im humanitären Bereich generell als zweitrangig einzustufen. Es kann 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. Übergreifend lässt sich zumindest feststellen, dass die private Unterstützung praktisch überall als eine **vorübergehende Nothilfe** gedacht und somit auf einige Monate beschränkt ist. Meistens werden die Hilfeempfänger/innen schon zu Beginn angehalten, eine autonome Existenz anzustreben bzw. alternative Unterstützung zu suchen.¹

¹ Bezeichnenderweise herrscht in Italien und Österreich kein Wohnortszwang, und zahlreichen Aussagen zufolge werden

Was die Wahrnehmung der unterschiedlichen Sozialsysteme aus der Perspektive der Flüchtlinge betrifft, kann vereinfachend nur festgehalten werden, dass die Fürsorgepraxis in Dänemark, Deutschland und der Schweiz für Personen, die kaum Beziehungen zu einem bestimmten Zielland haben, vermutlich als vergleichsweise vorteilhaft erscheint, da sie ein Anrecht auf Leistungen zur existentiellen Grundsicherung begründet. Österreich bietet wenigstens einer Minderheit von 20–30% der Flüchtlinge eine umfassende Versorgung. In Italien können alle Asylsuchenden den sogenannten Erstunterstützungsbeitrag anfordern, der aber den Lebensunterhalt nur für eineinhalb Monate abzudecken vermag. Um trotz der festgestellten strukturellen Unterschiede näher auf die Frage des Leistungsumfangs eingehen zu können, wurde der weitere Vergleich auf die staatlich garantierte Unterstützung ausgerichtet.

Vergleich der staatlich garantierten Sozialleistungen

Angesichts der Vielschichtigkeit der nationalen Fürsorgesysteme im Asylbereich wird ein quantitativer Vergleich erst aufgrund mehrerer **Vereinfachungen und rechnerischer Kompromisse** überhaupt denkbar. Diese Optionen werden im Kapitel III 1 ausführlicher diskutiert, während hier lediglich die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst sind. Alle in den Tabellen aufgeführten Geldbeträge sind in CHF umgerechnet und der Kaufkraft in der Schweiz angepasst worden, so dass sie unmittelbar vergleichbar sind.² Wie mehrfach betont wurde, berücksichtigt die komparative Analyse **ausschliesslich den Umfang der Sozialhilfe**, ohne die Qualität oder besondere Umstände der Leistungsgewährung einzubeziehen. Eine differenzierte Erfassung der qualitativen Aspekte würde voraussetzen, dass mittels einer Befragung vorab Kriterien für die Bedürfnisse und Zufriedenheit der Hilfeempfänger/innen ermittelt würden. Die vorgelegten Vergleichsgrössen beziehen sich auf die materielle Unterstützung ohne Unterbringung sowie auf den Leistungsumfang hinsichtlich der Beschäftigungs- oder Weiterbildungsmöglichkeiten und der medizinischen Versorgung. Andere Bereiche der Sozialhilfe mussten aus zeitlichen und methodischen Gründen aus dem quantitativen Vergleich ausgeklammert werden. Die untersuchte Hilfe betrifft ausschliesslich Asylbewerber/innen und aus humanitären aufgenommenen Personen, nicht aber anerkannte Flüchtlinge. Da der Zugang von Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt in den meisten Ländern stark eingeschränkt (Österreich, Deutschland) bzw. untersagt (Dänemark, Italien) ist, beziehen sich die vorgelegten Zahlen ausschliesslich auf vollunterstützte Personen.

Streng genommen müssten Italien und Österreich aufgrund der genannten strukturellen Unterschiede aus dem weiteren Vergleich ausgeschlossen werden; der Vollständigkeit halber werden sie aber trotzdem in die komparativen Übersichten aufgenommen.³ Die italienische Starthilfe wurde zu diesem Zweck auf ein Jahr umgerechnet, wobei die monatlichen Beträge entsprechend bescheiden ausfallen (vgl. Tab. I).

In **Dänemark, Deutschland** und in der **Schweiz** weisen die zuständigen Behörden allen Asylsuchenden bei der Ankunft einen obligaten Aufenthaltsort zu und stellen ihnen eine

undeckelte Tätigkeiten bis zu einem gewissen Grade toleriert.

² Kaufkraftparitäten siehe Kapitel I 3.

³ In Österreich ist insofern eine zusätzliche methodische Schwierigkeit zu erwähnen, als die genauen Unterstützungsansätze in Bundesbetreuungsstellen nicht bekannt sind und der Wert der Grundleistung aufgrund eines Pauschalansatzes errechnet wurde, der an Gasthöfe zur Unterbringung von Asylsuchenden entrichtet wird. Der Ansatz wurde um 20% reduziert, um dem Lohn- bzw. Gewinnanteil Rechnung zu tragen.

Unterkunft, meist in Gemeinschaftszentren, zur Verfügung. Die minimalen Standards für den persönlichen Wohnraum in Gemeinschaftsunterkünften sind dabei in allen drei Staaten ähnlich; die erfassten Normen schwanken zwischen 5 m² und 6 m² pro Person. In Hessen und in der Schweiz lebt ein Teil der Flüchtlinge in Privatwohnungen.

Zusätzlich zur Unterbringung werden Hilfen für Nahrung, Kleidung, Hygiene, Taschengeld, Transport usw. in Form von Geld- oder Sachleistungen geliefert. Ein Blick auf Tabelle I zeigt, dass diese **Grundunterstützung für Einzelpersonen** im Kanton Genf bedeutend höher bemessen ist als in den übrigen (Glied-)Staaten, was vor allem auf den erhöhten Leistungsansatz ab dem zweiten Aufenthaltsjahr zurückzuführen ist. Wenn vom italienischen Sonderfall abgesehen wird, liegen die übrigen Richtsätze mit einem Minimum im Kanton Bern relativ nahe beieinander (Tab. I/a). Interessanterweise sind somit die Abweichungen innerhalb der Schweiz grösser als die Unterschiede auf internationaler Ebene. Etwas anders sieht die Situation einer vierköpfigen **Familie** aus, die sowohl in österreichischer Bundesbetreuung als auch in Deutschland mit einer substantielleren Grundunterstützung rechnen kann als in der Schweiz (Tab. I/b). Doch auch in diesem Fall bleiben die internationalen Unterschiede beschränkt, obwohl jedes Land die Leistungen für Familien nach eigenen Kriterien bemisst: In Italien und Österreich werden die Richtsätze mit der Zahl der Familienmitglieder multipliziert; in Dänemark und Genf hingegen sind die Beträge für Kinder wesentlich tiefer angesetzt als für Erwachsene.

Tabelle I Regelmässige staatliche Leistungen an Asylsuchende: monatliche Beträge in CHF nach Kaufkraftparität gewichtet

Dänemark		Deutschland ¹		Italien	Österreich	Schweiz	
		Brandenburg	Hessen	inkl. Unterk. auf 1 Jahr berechnet	nur bundesbetreute Flüchtlinge	Bern	Genf
Grundunterstützung für eine Einzelperson							
a	425.-	432.-	(158.-)	(462.-)	372.-	598.-	
	4	3	(6)	(2)	5	1	
Grundleistungen für ein Ehepaar mit zwei 10jährigen Kindern							
b	1241.-	1502.-	(632.-)	(1828.-)	1430.-	1482.-	
	5	2	(6)	(1)	4	3	
Beschäftigungs- und Eingliederungsmassnahmen (★★★ umfassend; ★★ relativ umfassend; ★ beschränkt)							
c	Vielfalt von Aktivitäten	nur privat initiiertes Angebot	nur privat initiiertes Angebot	nur privat initiiertes Angebot	Sprachkurse, Ausbildung/Weiterbildung	Sprachkurse, Beschäftigungsprogramme	
	★★★	★	(★)	(★)	★★	★★	
Medizinische Versorgung							
d	Behandlung von DRK-Ärzten	Behandlung akuter Krankheiten auf Ausstellung eines Krankenscheins	nur in Notfällen Zugang zum Gesundheitsdienst	obligatorische Krankenversich., freie Arztwahl	obligatorische Krankenversicherung (KVG), freie Arztwahl		
	★★	★★	(★)	(★★★★)	★★★		

Die **Leistungsform** bleibt im quantitativen Vergleich unberücksichtigt, obwohl sie für die Empfänger/innen vermutlich von Bedeutung ist. Brandenburg und Österreich entrichten alle Hilfen mit Ausnahme des Taschengeldes als Sachleistungen, Wertgutscheine oder Dienstleistungen (Vollverpflegung), während die übrigen Staaten entweder ausschliesslich oder teilweise Geldleistungen gewähren. In Deutschland und in der Schweiz bleibt die Wahl der Abgabeform vielfach den zuständigen Kommunen überlassen. Erwerbstätigen Asylsuchenden wird das Einkommen angerechnet und von der Unterstützung abgezogen. Mit Ausnahme der Schweiz fordert keines der untersuchten Länder die Sozialleistungen, während oder nach Abschluss des Asylverfahrens, zurück.

Seit einigen Jahren werden **Eingliederungsmassnahmen** für Asylsuchende in vielen Staaten zunehmend eingeschränkt oder gänzlich abgeschafft. Beide Schweizer Kantone fördern allerdings weiterhin neben Sprachkursen andere Aktivitäten zur Aus- und Weiterbildung bzw. Beschäftigung der Flüchtlinge (Tab. I/c). Da die entsprechenden Mittel aber beschränkt sind, werden prioritär (sehr) junge Menschen zugelassen. Dänemark bietet nicht nur Dänisch-, Englisch-, Staatskunde- und andere Weiterbildungskurse an, sondern auch zahlreiche kulturelle und künstlerische Tätigkeiten sowie Unterhaltungsmöglichkeiten. Aufgrund der vorhandenen Informationen lassen sich die dänischen Leistungen auf diesem Gebiet als relativ umfassend bezeichnen. In den übrigen Staaten kommen vergleichbare Angebote wenn überhaupt nur auf private Initiative hin zustande.

Für die **medizinische Versorgung** lassen sich grob gesehen drei Situationstypen unterscheiden (Tab. I/d). Aus der Perspektive der Flüchtlinge nahezu optimal geregelt ist sie in der Schweiz und – allerdings nur für bundesbetreute Personen – in Österreich, da die Asylsuchenden der obligatorischen Krankenversicherung angeschlossen sind. Somit haben sie weitgehend freie Arztwahl und sind praktisch wie inländische Versicherte leistungsberechtigt, obwohl in bestimmten Fällen Vorabklärungen von Seiten der Behörden angeordnet werden. In Dänemark sind Flüchtlinge verpflichtet, sich von heiminternen oder anderen ausgewählten Ärzten behandeln zu lassen. Im Unterschied dazu sieht die deutsche Regelung zwar prinzipiell freie Arztwahl für die Behandlung akuter Krankheiten vor. Da aber die Flüchtlinge nicht versichert sind, müssen sie vor dem 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.

Abschliessend kann der Leistungsumfang in den drei erwähnten Bereichen – Grundunterstützung, Beschäftigungsmöglichkeiten, gesundheitliche Versorgung – in Form einer Rangordnung summarisch dargestellt werden. Am umfangreichsten ist demnach die Unterstützung in Ländern mit einer niedrigen Rangsumme in der folgenden Tabelle:

Tabelle II Zusammenfassende Rangordnung der (Glieder-)Staaten in drei Teilbereichen der Sozialhilfe

(6 bzw. * 3 Ränge)	Dänemark	Deutschland ⁴	Italien ^{a)}	Österreich ^{b)}	Kt. Bern	Kt. Genf
Grundleistungen für Einzelper.	4	3	(6)	(2)	5	1
Grundleistungen für Familien	5	2	(6)	(1)	4	3
Beschäftigungsmassnahmen*	1	3	(3)	(3)	2	2
Medizinische Versorgung*	2	2	(3)	(1)	1	1
Summe	12	10	(17)	(7)	12	7
Zusammenfassende Rangordnung	3 ex æquo	2	(4)	(1 ex æquo)	3 ex æquo	1 ex æquo

a) Die Grundunterstützung schliesst die Unterbringung ein und ist auf ein ganzes Jahr extrapoliert worden.

b) Die Angaben zur Grundunterstützung in Österreich gelten ausschliesslich für bundesbetreute Flüchtlinge.

Es sei nochmals betont, dass die Ergebnisse die Qualität der Leistung ausser Acht lassen und nur für die berücksichtigten Teilbereiche gelten, die ausserdem identisch gewichtet sind. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich der Kanton Genf und Österreich durch ein vergleichsweise hohes Leistungsniveau auszeichnen, wobei in Österreich nur eine Minderheit der Flüchtlinge in den Genuss der bundesstaatlichen Unterstützung kommt. Deutschland folgt an zweiter Stelle und ist gleichzeitig das einzige Land, wo die Höhe der Unterstützung bundesweit gesetzlich festgelegt ist. In Dänemark und im Kanton Bern ist der Leistungsumfang praktisch identisch. Wie erwähnt ist frappant festzustellen, dass die internationalen Unterschiede insgesamt geringer sind als die Abweichungen der Grundleistungen innerhalb der Schweiz.⁵

Angesichts der vorliegenden Ergebnisse stellt sich unter anderem die Frage, wie sich die Fürsorge im Asylbereich weiterentwickeln wird. Bezeichnenderweise sind die Unterstützungsansätze in den beiden Ländern, die kein umfassendes und flächendeckendes Aufnahmesystem kennen, Italien und Österreich, im Sommer 1998 angehoben worden. Ausserdem ist in Italien gegenwärtig eine umfassende Reform 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 viele Staaten zunehmend bemüht sind, die Höhe der Fürsorgeleistungen als Steuerungsinstrument im Bereich der Asylmigration einzusetzen. Dabei bleibt jedoch ungewiss, welche Bedeutung dem Versorgungsniveau als Anziehungsfaktor tatsächlich zukommt. Das SFM bereitet gegenwärtig eine Studie unter dem Titel «Determinanten der Wahl eines Asyllandes» zu diesem Thema vor.⁶

⁴ Da der Leistungsumfang in Deutschland im Unterschied zur Schweiz einheitlich geregelt ist, war es überflüssig, Brandenburg und Hessen getrennt aufzuführen.

⁵ Damit soll aber nicht ausgeschlossen werden, dass sich die höheren Ansätze im Kanton Genf möglicherweise durch die effektiven Lebenshaltungskosten erklären lassen.

⁶ Piguet 1998

Résumé (Executive Summary)

Depuis plusieurs années, les effectifs dans le domaine de l'asile ne cessent de croître. Dans ce contexte, l'augmentation des coûts d'assistance inquiète. Lors des débats politiques, on évoque, entre autres, l'idée que le niveau des prestations sociales en Suisse aurait pour effet de renforcer l'immigration par le biais de l'asile. Si ce type de réflexion a également cours dans d'autres pays européens, il n'existe quasiment pas de recherches systématiques au sujet de l'importance réelle de l'assistance sociale dans le choix des pays de destination par les migrants. Une analyse critique de la situation se heurte, généralement, déjà à une première difficulté dans la comparaison internationale des niveaux d'assistance. Le but de cette étude est précisément d'apporter des éléments permettant d'avancer dans cette direction. Elle consiste à confronter l'ampleur des prestations sociales perçues par les réfugiés dans cinq pays européens. Il convient cependant de préciser que ce mandat a été planifié et mené dans des délais très brefs, puisque le temps prévu pour la récolte des données, l'analyse et la rédaction ne devait pas dépasser deux mois et demi (de mi-juillet à septembre 1998). Dès lors, certains aspects de l'enquête devraient encore faire l'objet d'analyses complémentaires pour être strictement comparables.

L'absence quasi complète de recherches disponibles concernant la protection sociale des réfugiés s'explique, sans doute, en partie par des **difficultés méthodologiques** : pour répondre aux pressions politiques, les structures d'assistance sont fréquemment réformées sans que les concepts sous-jacents et les modifications effectuées soient documentées. C'est ce qui explique l'écart souvent constaté entre la réglementation officielle et la pratique d'application et qui contribue à rendre une analyse systématique plus difficile. En plus des textes de lois, des directives administratives et d'autres documents, j'ai donc principalement consulté des fonctionnaires responsables et des représentants d'organisations non-gouvernementales œuvrant dans ce domaine, pour obtenir des informations actuelles et réalistes. Une difficulté particulière émanait du fait qu'à l'exception du Danemark, l'organisation de l'accueil dans les autres pays est très variable selon les régions. Ceci est valable non seulement pour le secteur privé, mais également pour l'aide publique. Afin de limiter cet inconvénient, deux Etats fédérés ont été analysés dans le cas de l'Allemagne et de la Suisse, tandis qu'en Autriche et en Italie, l'accent a été mis sur les conditions d'accueil dans les capitales.

Comparaison des systèmes d'accueil

Tout d'abord, il faut constater que les pays analysés ne disposent pas, au même titre, d'un système d'accueil public basé sur une réglementation, de moyens financiers et d'une infrastructure spécifique. Seuls le Danemark, l'Allemagne et la Suisse connaissent un système global de prise en charge de tous les candidats à l'asile durant leur séjour. Dans ces Etats, les réfugiés peuvent se référer à des normes minimales d'assistance identiques sur l'ensemble du territoire (Danemark, Allemagne) ou à l'intérieur des entités politiques (Suisse). Dans un tel

contexte, les organisations privées et humanitaires assument surtout des fonctions politiques et de conseil et s'occupent, éventuellement, de la prise en charge des réfugiés sur mandat de l'Etat. En Autriche et en Italie, en revanche, la situation se présente de manière différente.

L'**Autriche** admet de manière discrétionnaire une minorité (20-30%) de réfugiés dans les structures d'assistance fédérales (**Bundesbetreuung**) pour la durée de la procédure d'asile. Tous les autres réfugiés doivent s'adresser aux communes ou à des organisations caritatives, qui peuvent, selon les disponibilités, les accueillir et les assister financièrement. La situation de ces personnes est assez comparable à celle de tous les réfugiés en **Italie**. Le ministère de l'Intérieur leur accorde cependant, sur demande, une **contribution d'assistance unique**, qui devrait permettre de couvrir les besoins élémentaires, y compris le logement, durant 45 jours. Parallèlement certaines villes ou communes proposent des logements temporaires.

Dans la mesure où les **organisations humanitaires** jouent, dans ces deux Etats, un rôle subsidiaire important pour l'accueil et l'assistance, les candidats à l'asile ne sont pas complètement démunis. Cependant, l'aide fournie est très variable et il va sans dire que les réfugiés ne peuvent pas faire valoir des droits face aux organismes caritatifs. Le fonctionnement de l'assistance privée est brièvement présenté dans les descriptions par pays, à l'instar des situations à Vienne et à Rome. Ces exemples montrent que des analyses approfondies de chaque situation seraient nécessaires pour éclairer la situation dans le domaine non-étatique. Une récolte de données systématiques se heurterait non seulement aux différences régionales et institutionnelles, mais également au fait que ces organisations accordent généralement une aide individualisée sur la base d'un examen de chaque cas particulier. Par conséquent, il paraît difficile d'arriver à des conclusions générales concernant la situation des réfugiés soutenus par des organisations non-gouvernementales. Il pourrait être tentant de considérer d'emblée l'aide privée comme tout à fait secondaire. Pourtant, on ne peut pas exclure que l'offre flexible et individualisée puisse, dans certains cas, être aussi appréciée que l'aide publique, voire préférée. Pour ne citer qu'un exemple, le suivi psychosocial est parfois plus intense dans les lieux d'accueil privés que dans les structures étatiques. Par ailleurs, certaines catégories de personnes, à l'instar des femmes ou des familles avec enfants, sont généralement soutenues avec une attention particulière.

Néanmoins, on constate que l'assistance privée est en principe conçue comme une **aide d'urgence**. La plupart du temps, la prise en charge reste limitée à quelques mois. En effet, les bénéficiaires sont incités, dès leur arrivée, à solliciter des aides alternatives et à s'orienter vers une existence autonome.⁷ On est amené à penser que du point de vue des réfugiés concernés, les systèmes d'accueil allemand, danois ou suisses paraissent plus avantageux pour des personnes qui n'entretiennent aucun lien avec un pays de destination en particulier et qu'ils garantissent, à tout un chacun, une assistance de base durant leur séjour. En Autriche, en revanche, une telle prise en charge n'est accordée qu'à une minorité de réfugiés, tandis qu'en Italie tous les requérants d'asile peuvent obtenir la contribution de première assistance, mais qui ne leur permet, en principe, de subvenir à leurs besoins que durant 45 jours. Pour comparer les niveaux d'assistance malgré ces différences structurelles, l'analyse qui suite porte exclusivement sur les prestations garanties par l'Etat.

⁷ A ce sujet, il est intéressant de noter que l'Italie et l'Autriche n'assignent pas de lieu de domicile aux réfugiés. Par ailleurs de nombreux témoignages soulignent que des activités non déclarées sont souvent tolérées, dans la mesure où dans certains cas, elles peuvent paraître incontournables.

Analyse comparative des prestations sociales garanties par l'Etat

Au regard des spécificités des systèmes d'accueil nationaux dans le domaine de l'asile, une comparaison quantitative n'est possible que sur la base d'une série de simplifications et de compromis relatifs aux calculs⁸. Pour être comparables, tous les montants figurant dans les tableaux ont été convertis en CHF et adaptés au pouvoir d'achat en Suisse. Rappelons que l'analyse tient exclusivement compte de l'ampleur de l'aide sociale, sans prendre en considération la qualité et les conditions particulières de l'octroi de l'aide. Un recensement de la qualité des prestations nécessiterait une évaluation de satisfaction préalable auprès des bénéficiaires. Les montants présentés dans le tableau I se réfèrent à l'assistance matérielle – à l'exclusion du logement – de même qu'à l'importance des mesures d'occupation ou de formation et de la prise en charge médicale. D'autres domaines de l'accueil n'ont pas pu être inclus dans l'analyse comparative pour des raisons méthodologiques et organisationnelles. L'aide analysée concerne les requérants d'asile ou les personnes admises pour des raisons humanitaires et non les réfugiés reconnus. Il convient également de préciser que dans la plupart des pays, l'accès des requérants d'asile au marché du travail est actuellement très restreint (Allemagne, Autriche), voire formellement interdit (Danemark, Italie). Pour cette raison, les données présentées se réfèrent à des situations d'assistance complète.

En raison des différences structurelles évoquées, l'Autriche et l'Italie ne devraient pas être incluses dans cette comparaison, mais, par souci d'exhaustivité, les prestations fournies à une minorité des candidats à l'asile en Autriche, et pour une durée très limitée en Italie, figurent dans les tableaux entre parenthèses. La contribution de première assistance italienne a été extrapolée sur une année, ce qui explique le faible niveau du montant mensuel qui comprend pourtant les dépenses pour le logement (cf. Tab. I).

En **Allemagne**, au **Danemark** et en **Suisse**, les autorités assignent à chaque candidat à l'asile, dès l'arrivée, un lieu de résidence et mettent à disposition un **logement**, généralement dans un centre d'accueil. Dans les trois Etats, les normes minimales en matière d'espace personnel dans ces centres sont similaires dans la mesure où elles ne varient que de 5 à 6 m² par personne. Dans la Hesse et dans les deux cantons suisses, une partie des réfugiés vit dans des appartements privés.

En dehors du logement, des aides sont accordées pour la nourriture, l'habillement, l'hygiène, l'argent de poche, le transport etc., soit en nature, soit en espèces. Comme il ressort du tableau I, cette **assistance de base pour une personne seule** est plus élevée dans le canton de Genève qu'ailleurs, ce qui est dû notamment au niveau des prestations accordées à partir de la 2^{ème} année de présence. Sinon et mis à part le cas italien, les barèmes d'assistance sont assez proches, avec un montant minimum à Berne (Tab. I/a). A cet égard, il est intéressant de noter que les différences cantonales sont plus importantes que les écarts internationaux. La situation est différente quand on considère un **couple avec deux enfants**, qui bénéficie de prestations plus importantes en Allemagne et dans le système d'accueil fédéral en Autriche qu'en Suisse (Tab. I/b). Mais les différences restent néanmoins limitées, même si chaque Etat calcule l'assistance accordée aux familles selon des critères propres : en Italie et en Autriche, le montant de l'aide individuelle est multiplié par le nombre de membres de la famille ; au Danemark et à Genève, en revanche, les barèmes appliqués aux enfants sont nettement plus

⁸ Ces options ont été discutées dans le chapitre III 1 et ne seront plus détaillées ici.

bas que ceux appliqués aux adultes.

Tableau I Prestations étatiques accordées aux réfugiés: montants mensuels en CHF pondérés en fonction du pouvoir d'achat en Suisse

Danemark		Allemagne ⁹		Italie	Autriche	Suisse	
		Brandebourg	Hesse	y compris logement extrapolé sur 1 an	réfugiés assistés par l'Etat fédéral	Berne	Genève
Assistance de base pour une personne seule							
a	425.-	432.-	(158.-)	(462.-)	372.-	598.-	
	4	3	(6)	(2)	5	1	
Assistance de base pour un couple avec deux enfants de 10 ans							
b	1241.-	1502.-	(632.-)	(1828.-)	1430.-	1482.-	
	5	2	(6)	(1)	4	3	
Mesures d'occupation ou d'insertion (★★★ importantes; ★★ relativement importantes; ★ limitées ou inexistantes)							
c	variété d'activités	exclusivement sur initiative privée	exclusivement sur initiative privée	exclusivement sur initiative privée	cours de langue et de formation (continue)	cours de langue, de formation et mesures d'occup.	
	★★★	★	(★)	(★)	★★	★★	
Prise en charge médicale							
d	traitement par le médecin de la Croix Rouge	obtention d'une feuille de maladie pour le traitement d'une maladie aiguë	accès au système de santé national en cas d'urgence	assurance maladie obligatoire, libre choix du médecin	assurance maladie obligatoire (LAMal), libre choix du médecin		
	★★	★★	(★)	(★★★)	★★★		

Les **modalités des prestations** n'ont pas été converties en termes quantitatifs, bien qu'elles ne soient probablement pas indifférentes aux bénéficiaires. Notons simplement qu'en Autriche et dans le Brandebourg, toutes les aides, à l'exception de l'argent de poche, sont fournies en nature ou sous forme de services (pension complète). Les autres Etats accordent les prestations partiellement ou entièrement en espèces. En Autriche et en Suisse, le choix de la forme des prestations dépend souvent des communes compétentes. La plupart du temps, les montants accordés sont fixes. Pour les personnes qui exercent une activité rémunérée, le salaire est pris en considération dans le calcul de l'aide versée. A l'exception de la Suisse, aucun pays analysé ne réclame le remboursement des prestations perçues, durant ou à la fin de la procédure d'asile.

Depuis plusieurs années, les **mesures d'insertion** ont été progressivement limitées ou abolies dans la plupart des pays. Les deux cantons suisses continuent à promouvoir la formation (continue) ou diverses occupations, en dehors des cours de langues (Tab. I/c). Comme les moyens à disposition sont limités, l'accès en reste généralement réservé aux (très) jeunes réfugiés. Les centres d'accueil danois ne proposent pas seulement des cours de danois, d'anglais, d'éducation civique etc., mais aussi de nombreuses activités culturelles et artistiques, de même que des possibilités de distractions. Au vu des informations disponibles, l'offre danoise est dans ce domaine relativement importante. Dans les trois Etats restants, des

⁹ Comme le niveau des prestations est en Allemagne, à la différence de la Suisse, réglementé au niveau national, il n'était pas nécessaire de présenter les deux Länder séparément.

prestations semblables sont parfois proposées sur initiative privée.

Concernant la **prise en charge médicale**, on observe trois cas de figure (Tab. I/d). Du point de vue des réfugiés, l'accès est optimal en Suisse et – pour ce qui est des personnes assistées par l'Etat fédéral – en Autriche, car les requérants d'asile sont affiliés à l'assurance-maladie obligatoire. Par conséquent, ils peuvent choisir librement le médecin traitant et bénéficient pratiquement des mêmes avantages que les résidents, même si certaines interventions nécessitent une autorisation préalable. Au Danemark, les réfugiés sont soignés par le personnel médical rattaché aux centres d'accueil ou par des médecins conventionnés. Le système allemand, en revanche leur permet de choisir librement un médecin pour le traitement de maladies ou douleurs aiguës. Comme les requérants d'asile ne sont pas au bénéfice d'une assurance, ils doivent cependant demander une feuille-maladie auprès d'un service social compétent, avant de consulter. La pratique en matière d'octroi de ce document semble être très variable en fonction des autorités responsables. En Italie et, en ce qui concerne les réfugiés non assistés par l'Etat fédéral, en Autriche, seuls les traitements lors d'une hospitalisation d'urgence sont pris en charge.

Pour résumer les principaux résultats concernant l'ampleur des prestations, le classement des Etats est présenté dans le tableau II selon les domaines considérés – assistance de base, mesures d'occupation et suivi médical. Le niveau d'assistance d'un pays est d'autant plus élevé que la somme des rangs est faible.

Tableau II – Classement par pays pour trois domaines de l'assistance sociale

(6 respectivement * 3 rangs)	Danemark	Allemagne	Italie ^{a)}	Autriche ^{b)}	Berne	Genève
assistance de base / pers. seule	4	3	(6)	(2)	5	1
assistance de base / famille	5	2	(6)	(1)	4	3
mesures d'occupation*	1	3	(3)	(3)	2	2
prise en charge médicale*	2	2	(3)	(1)	1	1
somme	12	10	(17)	(7)	12	7
classement général	3 ex aequo	2	(4)	(1 ex aequo)	3 ex aequo	1 ex aequo

a) L'assistance de base comprend les dépenses pour le logement. Elle est calculée sur la base d'une année.

b) Les indications ne concernent que les réfugiés bénéficiant de l'aide fédérale.

Rappelons que les résultats évoqués ne tiennent pas compte de la qualité des prestations et se limitent aux seuls domaines analysés en leur conférant une importance identique. Pour résumer, on peut noter que l'assistance est comparativement élevée dans le canton de Genève et, en ce qui concerne une minorité de réfugiés pris en charge par l'Etat fédéral, en Autriche. L'Allemagne se situe en deuxième position. Elle est d'ailleurs le seul Etat qui dispose d'une loi nationale fixant le niveau des prestations sociales. Au Danemark et dans le canton de Berne l'importance de l'aide est pratiquement identique. Encore une fois, il est frappant de constater que les différences internationales sont finalement moindres que les écarts en Suisse.

A l'issue de cette étude, on peut s'interroger sur l'évolution future de l'assistance dans les pays européens. Il est intéressant de noter que dans les deux pays qui ne disposent pas d'un système d'assistance global, l'Autriche et l'Italie, les barèmes ont été élevés en été 1998. L'Italie prépare d'ailleurs une grande réforme qui devrait déboucher sur une amélioration

notable des conditions matérielles d'accueil. Il n'est cependant pas certain qu'on assistera à l'avenir à un nivellement par «le haut» des différences structurelles constatées au niveau international, car de nombreux Etats sont tentés d'utiliser le niveau des prestations sociales à des fins de régulation de l'immigration d'asile. Pourtant l'importance réelle de l'assistance en tant que facteur attractif reste incertaine. Le FSM prépare actuellement un projet de recherche, intitulé «Déterminants du choix d'un pays d'asile» et consacré précisément à ce sujet¹⁰.

¹⁰ Piguet 1998

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 Entscheidungsträger/innen, die sich einer überstaatlichen Diskussion entzieht.

Bemerkenswerterweise haben zwei Hilfswerke im vergangenen Jahr zusammenfassende Darstellungen der sozial- und verfahrensrechtlichen Situation von Asylsuchenden in mehreren europäischen Ländern veröffentlicht.¹¹ 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 Fürsorgезwecken 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

¹¹ 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 Inländer/innen 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 kürzlich in einem Auftrag der Finanzkommission des Nationalrats angeregt.¹² 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 Bezieher/innen 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 Gesamtkosten¹³ im Asylbereich – gegenüber den Verfahrens-

¹² In der Sitzung vom 17. April 1998.

¹³ Die Zahlen betreffen das Jahr 1994 und folgende Aufnahmeländer: Dänemark, Finnland, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz.

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) Bezieher/innen. Wie wichtig dieser Aspekt gegenüber anderen Überlegungen ist, wird vom SFM gegenwärtig in einer Studie über die «Determinanten der Wahl eines Asyllandes» erforscht.¹⁴
- 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

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 fünf 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 Asylmigrationen betrifft, wird

¹⁴ Im Juni 1998 wurde die Machbarkeitsstudie dieses Projekts abgeschlossen (Piguet 1998).

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. In Kapitel 1.7 werden die wichtigsten Informationen zur Situation der (ehemaligen) TPS-Flüchtlinge in Form einer Texttabelle summarisch dargestellt. Der folgende Systemvergleich ist einigen grundsätzlichen Überlegungen über die nationalen Fürsorgesysteme im Asylbereich gewidmet. Eilige Leser/innen werden auf das Executive Summary verwiesen, das die Hauptergebnisse des Vergleichs zusammenfasst.

I Dimensionen des Vergleichs

1 Personenkreis

Wie jüngere Untersuchungen mehrfach zeigen,¹⁵ 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 Konventionsstatus¹⁶ 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.¹⁷ Gelegentlich wurden mehrere Aufenthaltsgruppen mit jeweils unterschiedlichem sozialrechtlichem Status begründet. Deutschland beispielsweise erteilt mindestens vier¹⁸ 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 Entscheidungsträger/innen (weiterhin) selbständig über Reformen der Asylregime entscheiden. Beispielsweise haben gewisse Länder (Dk, D, CH) 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 Personen in die Studie aufzunehmen. Die ursprüngliche Projektumschreibung sah daher eine detaillierte Aufführung der Fürsorgestandards für schutzbedürftige **Personen unter TPS** vor.

¹⁵ Siehe beispielsweise die vergleichenden Berichte des IGC («Blue book» oder «Purple book») oder Jandl 1995.

¹⁶ 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.

¹⁷ Eine Ausnahme bildet der exceptional-leave-to-remain-Status in Grossbritannien, der bereits Anfang der 80er Jahre errichtet wurde.

¹⁸ Aufenthaltsgestattung, Aufenthaltsbefugnis, Duldung und Bescheinigungen gestützt auf § 69 AuslG oder ohne Rechtsgrundlagen.

Diese Absicht erwies sich im Verlauf der Untersuchung als wenig sinnvoll und zwar aus folgenden Gründen: Erstens wurde der TPS in drei Ländern (A, Dk, I) 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 Arbeitsmigrant/inn/en 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 Ausländer/inne/n mit einer sogenannten «Duldung» beleuchtet.¹⁹ In Italien steht die spezifische Lage der vertriebenen Bosnier/innen (*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.²⁰ 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 Transitzone 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 Flüchtlinge manchmal nur wenige Stunden bis zu höchstens drei Monaten leben.²¹ Meistens

¹⁹ 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.

²⁰ In Deutschland ist die Verbesserung der Leistungen ab dem 2. Aufenthaltsjahr Mitte 1997 abgeschafft worden. Eine ähnliche Verbesserung des Fürsorgeniveaus für Personen unter TPS in Dänemark ist ebenfalls nicht mehr aktuell.

²¹ Es stimmt zwar, dass in Dänemark der Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung bis zu 46 Wochen dauern kann, aber nur

unterscheiden sie sich nur in einzelnen Punkten von den späteren Aufnahmebedingungen.

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 (Glieder-)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.²²

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 Gliederstaaten, 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 Leistungsbezieher/innen kaum direkt berühren. Ziel dieser Informationen ist es, im Hinblick auf eine umfassendere Studie erste Hinweise auf Möglichkeiten und Grenzen

in seltenen Fällen (durchschnittliche Aufenthaltsdauer: 4 Wochen).

²² 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 Migranten 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 und Italien unterstehen Asylbewerber/innen einem formellen Arbeitsverbot; in Österreich und seit September 1997 in Deutschland werden praktisch keine Arbeitsbewilligungen mehr erteilt, obwohl kein formelles Arbeitsverbot gilt; in der Schweiz ist der Zugang zum Arbeitsmarkt unter wesentlichen Einschränkungen (Wartefristen, Prioritätenordnung usw.) weiterhin möglich. Inwiefern Verdienstmöglichkeiten durch undeclared Erwerbstätigkeit echte Alternativen zur Fürsorgeabhängigkeit darstellen, konnte selbstverständlich nicht erörtert werden.²³

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.

3 Methode und Tabellen

Wie bereits angedeutet sind neben den erwähnten Kurzbeschreibungen kaum aktuelle und systematische Unterlagen über die Fürsorgepraxis im Asylbereich vorhanden. Daher stützt sich die Untersuchung vorwiegend auf Gespräche mit zuständigen Beamten und sachkundigen Personen aus Flüchtlingsorganisationen sowie auf eine Serie reglementarischer Grundlagen, auf interne Dokumente und auf Weisungen für die Praxis. 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

²³ 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.

- 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 dazugehörigen Texts interpretiert werden, da es natürlich unmöglich ist, alle wichtigen 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 Informant/inn/en 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 aller 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 folgenden **Kaufkraftparitäten** dem schweizerischen Standard angepasst:

	Kaufkraft der Währung gegenüber CHF 100.– ²⁴	Währung	nach Kaufkraftparität angepasste Wechselkurse (UBS Sept. 1998) zu CHF 1.–	
Dänemark	98	DKK	0.2124	(0.2167)
Deutschland	119	DEM	0.9816	(0.8249)
Italien	144	ITL	0.0012	(0.0008)
Österreich	118	ATS	0.1383	(0.1172)

²⁴ OECD (August 1998) *Comparative price levels for may 1998* (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 1983²⁵ 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.²⁶ 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.

1.2 Aufnahme

Bei der Ankunft werden alle Asylsuchenden in das Empfangszentrum Sandholm geführt, das

²⁵ 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.

²⁶ Einheimische haben Anspruch auf Fürsorgeleistungen nach dem Sozialgesetz (Social Acts).

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 Gemeinschaftsunterkünfte²⁷ 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 Asylbewerber/innen. 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 5m² auf 2,5 m Höhe pro Person.

1.3 Unterstützungsleistungen

In den Gemeinschaftsunterkünften erhalten die Insass/inn/en 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 einzukleiden. Im März 1997 wurde das Ausländergesetz dahin geändert, dass Asylsuchenden, welche sich im Asylverfahren nicht kooperativ zeigen,²⁸ die Leistungen gekürzt werden: Das

²⁷ 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 Angstelltenzahl des DRK wurde seither drastisch reduziert.

²⁸ Bisher wurde diese Sanktion vor allem auf Personen angewendet, die sich nicht bemühten, bei der Identitätsfeststellung

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 Sozialhilfeempfänger/innen – *nicht* zurückgefordert. Ein geringer Anteil von Asylsuchenden lebt bei Freunden oder Familienmitgliedern, wobei das Anrecht auf materielle Unterstützung erlischt.²⁹ 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 Einwohner/innen 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 Bewohner/innen 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.³⁰ Neben dem festangestellten Personal sind vereinzelt auch freiwillige Helfer/innen 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 Anwält/innen.

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 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.

beihilflich zu sein. Sie könnte aber auch bei asozialem Verhalten in den Aufnahmeeinrichtungen eingesetzt werden.

²⁹ Diese Personen werden vom DRK nicht registriert.

³⁰ Natürlich können auch Asylsuchende aus anderen Zentren anreisen; die relativ hohen Transportkosten müssen aber aus dem Taschengeld bestritten werden.

Flüchtlinge unter TPS erhalten in der Regel dieselben Leistungen wie Asylsuchende. Sie sind zu Beginn ihres Aufenthalts ebenfalls in (gesonderten) Gemeinschaftsunterkünften,³¹ dann aber zunehmend auch in Privatwohnungen untergebracht worden, die vom DRK gemietet werden. Ausserdem haben Bürgerkriegsflüchtlinge im Gegensatz zu Asylbewerber/innen freien Zugang zu Schulen und Universitäten. Für Personen mit TPS wurde ein beschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt – während der Ferienzeit und unter Priorität von einheimischen Arbeitsuchenden – 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.³²

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 Abstrichen im Betreuungsbereich führte.³³

Die Aufnahme und Unterstützung von Asylsuchenden und Personen unter TPS ist landesweit

³¹ Das heisst, TPS-Flüchtlinge und Asylsuchende waren in getrennten Aufnahmencentren untergebracht, was gegenwärtig nicht mehr der Fall ist.

³² 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.

³³ 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.

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.

Dänemark — 1. oder 2. Jahr — Einzelperson — Asylbewerberstatus — Datum: August 1998¹

Regelmässige staatliche Leistungen:

	Art	Modalitäten	Dauer	Beträge oder Wohnnormen	finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Hausmiete Nebenkosten Energie	Sachleist.	variabel	ganzer Aufenthalt	min. 5m ² + 2.5 m h. / Person in Schlafräumen	Innenminis- terium (Immigrations- dienst)	das Dänische Rote Kreuz (DRK)	die Zentren werden vom Immigrations- dienst des Innenministeriums gemietet oder gekauft, aber vom DRK betrieben und unterhalten	
medizinische Versorgung	Sachleist.	variabel (je nach Bedarf)	id.		id.	id.	Gesamtpau- schalen /Jahr /Person an DRK	medizinische Versorgung intern
Kleider	bar (Sach- leistung)	Gutscheine bei der Ankunft	bar nach 5 Monaten	DKK 161 CHF 34	✓	id.	DKK 94'781 (Budget 1998) CHF 20'131	bei der Ankunft können Kleider mit
Nahrung	bar	(Sachleistung in Erstaufnahmez.)	id.	DKK 1008 CHF 214	✓	id.	(Pauschalen schliessen Haus-	einem Punktesystem erworben werden
Hygiene, ähnliches	bar				✓	id.	mieten aus, aber Betriebskosten	
Transport							Unterstützungs- leistungen, Löhne medicin.	
Taschengeld	bar		id.	✓ DKK 832 CHF 177	✓ Σ DKK 2001 (bar)	id.	Versorgung usw. ein)	
juristischer Beistand	Dienstl.	variabel	id.		CHF 425	id.	= DKK 7898 / Monat CHF 1678	begrenzter Zugang zu DRK-Beratung
Betreuung, Beratung	Dienstl.	variabel, keine fixen Schlüssel	id.	je nach Zentrum		id.		keine freie Wahl des Anwalts
Integrations- und Beschäftigungsmassnahmen	Dienstl.	variabel	id.			id.		Vielfalt von Sprach- und anderen Kursen, künstl. Aktivitäten

¹ Hinweise zur Lektüre der Tabellen sind in Kapitel I 3 nachzulesen.

Dänemark — 1. oder 2. Jahr — Familie — Asylbewerberstatus — Datum: August 1998

Regelmässige staatliche Leistungen:

	Art	Modalitäten	Dauer	Beträge oder Wohnnormen	finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Hausmiete Nebenkosten Energie	Sachleist.	variabel	ganzer Aufenthalt	min. 5m ² + 2.5 m h. / Person in Schlafräumen	Innenminis- terium (Immigrations- dienst)	das Dänische Rote Kreuz (DRK)	die Zentren werden vom Immigrations- dienst des Innenministeriums gemietet oder gekauft, aber vom DRK betrieben und unterhalten	
medizinische Versorgung	Sachleist.	variabel (je nach Bedarf)	id.		id.	id.	Gesamtpau- schalen /Jahr /Person an DRK	medizinische Versorgung intern
Kleider	bar Sachleist.	Gutscheine bei der Ankunft	bar nach 5 Monaten	DKK 644 CHF 136	✓	id.	DKK 94'781 (Budget 1998) CHF 20'131	bei der Ankunft können Kleider mit
Nahrung	bar	(Sachleistung in Erstaufnahmez.)	id.	DKK 3272 CHF 695	✓	id.	(Pauschalen schliessen Haus-	einem Punktesystem erworben werden
Hygiene, ähnliches	bar				✓	id.	mieten aus, aber Betriebskosten,	
Transport							Unterstützungs- leistungen, Löhne, medicin.	
Taschengeld	bar		id.	✓ DKK 1928 CHF 409	✓ Σ DKK 5844 (bar)	id.	Versorgung usw. ein)	
juristischer Beistand	Dienstl.	variabel	id.		CHF 1241	id.	= DKK 7898 per month CHF 1678	begrenzter Zugang zu DRK-Beratung
Betreuung, Beratung	Dienstl.	variabel, keine fixen Schlüssel	id.	je nach Zentrum		id.		keine freie Wahl des Anwalt
Integrations- und Beschäftigungsmassnahmen	Dienstl.	variabel	id.			id.		Vielfalt von Sprach- und anderen Kursen, künstl. 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 Ausländer/innen), 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 Bosnier/innen).

2.1 Aufenthaltstitel

Asylsuchenden wird während des Verfahrens eine **Aufenthaltsgestattung**³⁴ 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.³⁵ 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).

³⁴ Nach § 55 des Asylverfahrensgesetzes.

³⁵ 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 bereits bestehenden ausländerrechtlichen Grundlage, wurde bei Ausbruch des Krieges in Ex-Jugoslawien (und nach damaliger Absprache der beteiligten Behörden) rund 8000 bosnischen Flüchtlingen erteilt.³⁶ 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.³⁷ Dabei ist zu bemerken, dass dieser Status sozialrechtlich vorteilhaft ist, da er Sozialhilfeleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vorsieht.

2.2 Aufnahme

Die ankommenden Asylbewerber/innen werden vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge nach einem Verteilungsschlüssel den Ländern zugeteilt³⁸ 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 Ausländer/innen untergebracht sind. Während Erstaufnahmezentren meist Verpflegung in Kantinen und Kleiderbörsen anbieten, haben die Insass/inn/en 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 Ausländer/innen 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 Ausländer/inne/n mit Aufenthaltsgenehmigung und deutschen Staatsangehörigen, Anwendung finden.³⁹

³⁶ Die «Aufenthaltsbefugnis» wird durch §§ 32–35 des Ausländergesetzes geregelt. Die neue Sonderregelung von 1993 bezieht sich auf § 32a.

³⁷ 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.

³⁸ Die computergesteuerte Zufallszuweisung der neueingehenden Gesuche erfolgt im 5-Minuten-Takt!

³⁹ Ursprünglich war eine Differenz von 20% festgelegt worden. Da allerdings die Ansätze des AsylbLG seit 1993

Bis zum Inkrafttreten der zweiten **Änderung des AsylbLG** am 1. Juni 1997 galten die Normen des BSHG auch für geduldete Ausländer/innen 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 Ausländer/innen 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.⁴⁰

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 Ausländer/innen 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).⁴¹ 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 Ausländer/innen, abzielte und erst nach heftigen politischen Auseinandersetzungen eingegrenzt wurde.⁴² Flüchtlingsorganisationen befürchten, dass die Regelung je nach Auslegung der Behörden trotzdem breite Kreise von

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 BSHG wiederkehrende Bekleidungshilfen vorsieht, nicht Rechnung.

⁴⁰ Dies trifft beispielsweise auf jene Personen zu, die im Besitz einer Aufenthaltsbefugnis (vgl. Aufenthaltstitel) waren und diese inzwischen verloren haben.

⁴¹ 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.

⁴² 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).

Bürgerkriegsflüchtlingen betreffen könnte, was durch erste Bescheide aus Sozialämtern 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 zurückzuerstatten.

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 Pflegeversicherungssystem⁴³ 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 Betreibung 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.⁴⁴

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 Betreuer/innen 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 Leistungsbezieher/innen 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

⁴³ 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 Sozialhilfempfänger werden entweder Versicherungsbeiträge geleistet oder nur entstehende Realkosten übernommen (Asylsuchende).

⁴⁴ Bis zur Novellierung vom 1.9.1998 bestand die Sanktion in einer Kürzung des Taschengeldes.

Hinsicht unterscheiden: Brandenburg und Hessen.⁴⁵

2.4 Das Bundesland Brandenburg

Einwohner / Fläche	2,5 Mio. / 29'500 km ²
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 m² 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).⁴⁶ Mehrere Gesprächspartner

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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 Kostenerstattungsverordnung⁴⁷ 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 ²
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.⁴⁸ 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 Flüchtlinge⁴⁹ 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,

⁴⁷ Es handelt sich um eine Rechtsnorm, die durch die Exekutive des Landes erlassen wird.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Vom 15. Oktober 1980 und zuletzt geändert am 5. März 1996.

bleibt in den meisten Fällen auf höchstens wenige Tage beschränkt.⁵⁰

Im Unterschied zu Brandenburg lässt Hessen den Gebietskörperschaften einen relativ grossen Handlungsspielraum bei der Aufnahme und Betreuung. Einige Grundsätze für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sind in einem spezifischen Gesetz und einer ergänzenden Verordnung⁵¹ 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 Ausländer/innen 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 Betreuer/innen 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

⁵⁰ Die Flüchtlinge sind während maximal einer Woche in Zweier-, Vierer- oder Sechserzimmer bei Vollverpflegung untergebracht.

⁵¹ März und November 1996.

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 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 Ausländer/innen vollumfänglich, für die der Asylbewerber/innen teilweise aufkommen müssen. Beide Bundesländer haben im Verlauf des vergangenen Jahres unterschiedliche pauschalisierte 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.

	Brandenburg	Hessen
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 pauschalisierte Finanzierung (1997) Kostenerstattung für AS und TPS	rund 85%ige Kostenerstattung durch das Land pauschalisierte Finanzierung (id.) Kostenerstattung für AS

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das AsylbLG bindende Mindestnormen⁵² 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 Bezieher/innen hinsichtlich Unterkunftsbedingungen und der Leistungsformen. So lässt sich beispielsweise bei Essenspaketen der tatsächliche Wert der Waren nicht immer nachweisen. In Brandenburg 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 Käufer/innen als zu teuer erwies.⁵³

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.

⁵² Im Unterschied zu den Ansätzen des BSHG sind diese Normen landesweit einheitlich geregelt, das heisst, sie werden den ortsüblichen Lebenshaltungskosten nicht angepasst.

⁵³ Gerichtsurteile räumten ein, dass andere Sozialhilfeempfänger/innen im Unterschied zu Asylsuchenden die Möglichkeit haben, in Billigläden einzukaufen.

D - Brandenburg — 1. Jahr oder 2. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Einzelperson — Datum: Juli 1998

Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft, Nebenkosten Elektrizität Insgesamt	Sachleistung	variabel	bis Ausreise oder Regelung des Aufent- halts	Wohnraum min. 6 m ² pro Person 211 + 50 = 261 → CHF 256 (Instandhaltungskosten) ¹	praktisch 100% durch das Land Brandenburg	komun. Sozial- ämter gelegent. Kreissozialamt	pauschaliert (Unterkunftspauschale nach Landkreis unterschiedlich) ²	
Krankenkasse/Sozial- versicherung	Dienstleistung		id.		aber gesamte Kostenerstattung	id.	Effektive Kosten (kein Versicherungsbeitrag)	Beträge nach AsylLG sind seit 1993 konstant
Kleider	Wertgutscheine (teils Sachleistung)		id.	✓	durch das Land auf max. 4 Jahre	id.	Sozialleistungspau- schale mit Berücksich- tigung Realkosten	Grundleistungen nach AsylLG ³
Nahrung	id.		id.	✓	beschränkt; danach tragen	id.		
Hygiene und Ähnliches	id.		id.	✓	Kreise/Kom- munen die	id.		
Transport	Sachleistung/bar	variabel		CHF 432	Kosten	id.	Realkosten bei Behandlung	
Taschengeld	bar		id.	✓ DEM 80 CHF 79	✓ Σ DEM 440 (ohne Unter.)	id.		
juristischer Beistand ⁴	(Dienstleistung) ⁵							
Beratung/Betreuung	Dienstleistung			1 Sozialberater für 78 Flüchtlinge	id.	id.	Betreuungs- pauschale	
Andere: gelegentliche Sachleistungen, Hilfen	Sachleistung oder gelegentlich bar	variabel nach Bedürfnis	id.	variabel	Land Brandenburg	Sozialamt Ge- meinde/Kreis	Pauschalisiert mit Anpassung	unter „Sonstiges“, Schulfahrten usw. ⁶
Andere: gemein. Arbeiten in Gemeinschaftsunterk. ⁷	bar	variabel	id.	DEM 2.- / Std.	id.			Entschädigung für Arbeit in Gemeinschaftsunterkünften (zusätzlich zum Taschengeld)

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

² 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.

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

⁴ Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

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

⁶ 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).

⁷ Je nach Betreuung können sportliche, kulturelle oder weiterbildende Massnahmen angeboten werden.

D - Brandenburg — 1. Jahr oder 2. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Familie — Datum: Juli 1998

Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge		finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität Insgesamt	Sachleistung	variabel	bis Ausreise oder Regelung des Aufent- halts	Wohnraum min. 6m ² pro Person	844+200=1044 CHF 1025 (Instandhaltungs- kosten) ⁸	praktisch 100% durch das Land Brandenburg	komm. Sozial- ämter gelegent. Kreissozialamt	pauschaliert (Unterkunftspauschalen nach Landkreis unterschiedlich) ⁹	
Krankenkasse/Sozial- versicherung	Dienstleistung		id.		✓ DEM 1290 CHF 1266 CHF 1502 ✓ Σ DEM 1530 (ohne Unterh.)	aber gesamte Kostenerstattung durch das Land auf max. 4 Jahre beschränkt; danach tragen Kreise/Kom- munen die Kosten)	id.	Effektive Kosten (kein Versicherungs-beitrag)	Beträge nach AsylLG sind seit 1993 konstant
Kleider	Wertgutscheine (teils Sachleistung)		id.	✓			id.	Sozialleistungspauschale mit Berücksichtigung Realkosten	Grundleistungen nach AsylLG ¹⁰
Nahrung	id.		id.	✓			id.		
Hygiene und Ähnliches	id.		id.	✓			id.		360 für Familienoberhaupt und je 310 für Angehörige
Transport	Sachleistung/bar	variabel					id.	Realkosten bei Behandlung	
Taschengeld	bar		id.	✓ DEM 240 CHF 236			id.		für 10jährige DEM 40 nach AsylbLG CHF 39
juristischer Beistand	(Dienstleistung) ¹¹								
Beratung/Betreuung	Dienstleistung			1 Sozialberater für 78 Flüchtlinge		id.	id.	Betreuungs- pauschale	
Andere: gelegentliche Sachleistungen, Hilfen	Sachleistung oder geleg. bar	variabel nach Bedürfnis	id.		variabel	Land Brandenburg	Sozialamt Ge- meinde/Kreis	pauschalisiert mit Anpassung	unter „Sonstiges“; Schulfahrten ¹²

⁸ Eigentlich handelt es sich um die laufenden Instandhaltungskosten (Mieten), die von den Investitionen in ehemalige Garnisonsunterkünfte abschen

⁹ 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.

¹⁰ Dieser Betrag schliesst die Elektrizität/Nebenkosten ein, die abgezogen werden müssen, wenn sie unter den Unterhaltskosten aufgeführt werden.

¹¹ Nach der Rechtslage wird bei Aussicht auf Erfolg bei gerichtlichen Verfahren juristischer Beistand geleistet. In der Praxis wird diese Regel selten umgesetzt.

¹² 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).

D - Hessen — 1. Jahr oder 2. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Einzelperson — Datum: Juli 1998

Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge od. Wohnraumstand.		finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen	
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität Andere	Sachleistung	variabel	Ausreise od. Aufenthaltsregelung (CHF 377 bis CHF 533) →	6m ² Wohnfläche + 3m ² Bewegungsfl. ¹ (DM 384 bis DM 543) ²	Unterbringung + Nebenkosten sind mit 45% der jew. Pauschalen bewertet	Land (evtl. Teil Kommune)	Sozialämter der Kommunen	Pauschalen zwischen DEM 726 und 1026 Land erstattet (CHF 713 und 1007)	ein Teil der Heizungs- u. Energiekosten, Reinigung sind in den Grundleistungen enthalten ³	
Gesundheitsversorgung	Dienstleistung		id.		✓ DEM 360 CHF 353 CHF 432 ✓ Σ DM 440 cash (ohne Unterkr)	Kommune (soweit > DM 20000 Land)	id.	pro Pers./Monat (4 Pauschalansätze für 1998 -- 2000)		
Kleider	Sachl. Oder bar		id.	✓		Land (evt. Teil Kommune)	Kommune	Die Kostenerstattung ist auf längstens 2 Jahre begrenzt. (Eine spezifische Regelung herrscht für unbegleitete Minderjährige, deren Unterhaltskosten im kosten Rahmen der Jugendhilfe		
Nahrung	Bar		id.	✓		„	id.			
Hygiene und ähnliches	id.		id.	✓		„	id.			
Transport	-									
Taschengeld	Bar		id.	✓ DEM 80 CHF 79		„	id.			
juristischer Beistand ⁴			id.			private Organisationen				
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.	1 Betreuer/in für 100–150 Flüchtlinge			id.	vollumfänglich zu Lasten des Landes gehen.)	kein fixer Betreuungsschlüssel	
Eingliederungsmassnahmen	-									

¹ „Zu den Bewegungsflächen zählen insbesondere Aufenthaltsräume, Küchen, Sanitäreinrichtungen und Flure.“ Quelle: Landesverordnung über die Unterbringung.

² Diese Beträge entsprechen 45% der Gesamtpauschalen (=vom Land übernommener Betrag + 15%)

³ Daher wäre es auch falsch, generelle Unterkunftskosten und den Fixbetrag für Grundleistungen (360 bzw. 310) zu addieren.

⁴ Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

D - Hessen — 1. Jahr oder 2. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Familie — Datum: Juli 1998

Regelmässige Leistungen:

Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität Andere	Sachleistung	variabel	Ausreise od. Aufenthalts- regelung	Siehe oben	Land (evt. Teil Kommune)	Sozialämter der Kommunen	Pauschalen zwi- schen DEM 726 und 1026 Land erstattet (CHF 713 und 1007)
(Krankenkasse/Sozialver- sicherung)	Dienstung		id.		Kommune (soweit > DEM 20 000 Land) CHF19632	id.	pro Pers./Monat (4 Pauschalan- sätze für 1998 – 2000)
Kleider	Sachleistung oder bar		id.	✓	Land (evt. Teil Kommune)	id.	Die Kostener- stattung ist auf längstens 2 Jahre begrenzt.
Nahrung	bar		id.	✓	id.	id.	(Eine spezifische Regelung herrscht für unbegleitete
Hygiene und ähnliches	id.		id.	✓	id.	id.	Minderjährige, deren Unter- haltskosten im Jugendhilfe vollumfänglich zu Lasten des Landes gehen.
Transport	-						kein fixer Betreuungs- schlüssel
Taschengeld	bar		id.	✓ DEM 240 CHF 236	id.		
juristischer Beistand					private Organi- sationen	private Organi- sationen	
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.	1 Betreuer/in für 100-150 Flüchtlinge	id.	id.	
Eingliederungsmass- nahmen	keine						

3 Italien

3.1 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 Migrant/inn/en 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ In geringerem 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.

3.2 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 Informant/inn/en 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.⁵⁶ 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 Asylbewerber/inne/n 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 Arbeitsuchende ihren Aufenthalt (vorläufig) legalisieren.

3.3 Aufnahme

Aus der italienischen Verfassung wird der Grundsatz abgeleitet, dass der Staat mittellose Personen unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen hat. Nach weiterhin gültiger Gesetzgebung wurde diese Verpflichtung 1977 den

⁵⁶ 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.

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 Ausländer/innen 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 Ausländer/innen mit regeltem Aufenthaltsstatus – ausländische Arbeiter/innen, Studierende, anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende – zur Verfügung. Die mehrheitlich kleinen Gemeinschaftsunterkünfte (20–25 Plätze) werden ausschliesslich von (halb)privaten Organisationen betrieben.⁵⁷ Da die Aufnahmekapazität (rund 200 Plätze) beschränkt und die Wartelisten lang sind, werden die Gesuchsteller/innen aufgrund eines ausführlichen Gesprächs je nach Dringlichkeit ihres Falles vom *Ufficio* plziert. 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 Einwohner/innen 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 Aufmerksamkeit zu schenken und allenfalls in Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingsrat (*Consiglio Italiano per i Rifugiati*) individuelle Lösungen zur Integration von Flüchtlingen zu suchen.

⁵⁷ 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.

Auch im **Süden des Landes** sind die staatlichen Aufnahmestrukturen unzureichend, obwohl sich in den Regionen Apulien und Sizilien, die von der Immigration besonders betroffen sind, in letzter Zeit sowohl private als auch staatliche Hilfeinitiativen mehrten. 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.⁵⁸ Das neue Asylgesetz sieht für die Zukunft eine getrennte Unterbringung von illegalen Einwanderern einerseits und Asylsuchenden andererseits vor.

3.4 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 Gesuchsteller/innen 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.⁵⁹ Allerdings ist es unabhängig von der Länge des Verfahrens ausgeschlossen, den Betrag mehrmals zu beziehen.

Nach Angaben des Innenministeriums beantragen ungefähr 90–95% der Flüchtlinge Hilfeleistungen. Vertreter/innen aus Behörden (Innenministerium) und Flüchtlingsorganisationen (CIR) gehen allerdings darin einig, dass der Umfang der

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Der Aufenthalt von Personen, die vom Ufficio Immigrazione in Rom plziert werden, muss dem Innenministerium mitgeteilt werden. Oft wird Asylsuchenden von Heimverantwortlichen geraten, erst nach dem Bezug der Unterstützungsleistung in ein Zentrum einzutreten.

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 Arbeiter/innen nicht ohne Weiteres in die staatliche Grundversorgung eingebunden werden konnten. Das neue Asylgesetz sieht die Aufnahme der Asylsuchenden ins nationale Gesundheitssystem vor.⁶⁰

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 Asylbewerber/inne/n, und zwar über die gesamte Dauer ihres Aufenthalts hinweg. Die Beträge wurden aber den Hilfeempfänger/inne/n 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.

3.5 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 benachteiligte Personen wie Asylsuchende oder illegale Aufenthalter/innen, 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.⁶¹

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

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

3.6 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.⁶² 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,⁶³ 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 Migrant/inn/en 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 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.

3.7 Finanzierung

Die Geldleistungen werden vom Innenministerium finanziert und über die lokalen

⁶² Die beiden Kategorien wurden bisher in Italien weniger unterschiedlich behandelt als in Ländern, wo nur die Integration von anerkannten Flüchtlingen gezielt gefördert wird.

⁶³ Die Europäische Kommission verlangt prinzipiell, dass die Projekte (zur Beratung, Unterbringung, Arbeitsintegration usw.) von öffentlichen oder privaten Partner/innen (Gemeinden, Hilfswerke usw.) mitfinanziert werden.

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 Albaner/innen von März bis Dezember 1997).

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Sozialhilfe im Asylbereich gegenwärtig in einer Übergangsphase 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 — 1ère année — requérant d'asile — personne seule — Date : septembre 1998

Prestations courantes :

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

¹pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure

Italie — 1ère année — requérant d'asile — famille — Date : septembre 1998

Prestations courantes :

	type	modalités	durée	montants	financé par	fourni par	mode financement	remarques
loyer charges entretien		en réalité il s'agit d'une sorte de forfait		✓ ↓ (voir 3° case)	↓	↓		↓
caisse-maladie/sécurité soc.	service en cas d'urgence	d'accueil = une somme déterminée, correspondant à			Etat	services d'urgence du syst. de santé (év. aide privée)	système de santé national	essentiellement traitement en cas d'urgence et d'accouchement
habillement	cash	ITL 140'000 / CHF 168 pour quatre- par jour pendant 45 jours	limitée à 45 jours	✓	↓ Ministère de l'Intérieur	les préfectures (c.à d. offices	somme forfaitaire par le gouverne-	évtmt. possibilité de logement par des
nourriture		soit une somme totale de		✓ contributo di prima assistenza	d'autres aides sont fournies par des	régionaux du Ministère de	ment central; autres aides par les communes	communes ou des organisations privées de 4 à 8
hygiène, autres		ITL 6'300'000 / CHF 7'579 (soit 525'000 / CHF 632		✓	communes/villes et des organisations	l'Intérieur)	ou des organisations privées (CIR,	mois max.; ce qui exclut en principe le versement de
transport		par mois) sur demande		✓ moyenne mensuelle par année:	privées en cash et en nature		Caritas, Croix, Rouge, HCR. etc.)	la somme d'assistance du
argent de poche		(= forfait/pers. x 4)		✓ Σ ITL 525'000 CHF 632				ministère
assistance juridique ² :	services selon					organisations privées	dons privés, contributions HCR	ces services sont offerts sur une
conseils/assistance non-matérielle	possibilités						au CIR, volontariat, etc.	base volontaire et selon les possibi-
mesures d'insertion:								lités des organisa-tions

² pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure

4 Österreich

Obwohl Österreich nach dem zweiten Weltkrieg zahlreiche Migrant/inne/n 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 zunahm, führte der innenpolitische Druck 1991 zur Verabschiedung einer neuen Asyl- und Ausländergesetzgebung. In der Folge fielen die neueingereichten Gesuche wieder auf das Niveau der frühen 80er Jahre (5000–6000) zurück.⁶⁴ 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 Ausländer/inne/n.⁶⁵

4.1 Aufenthaltstitel

Die wichtigsten Aufenthaltsbestimmungen für **Asylwerber/innen**⁶⁶ stehen weitgehend 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.⁶⁷ Die «vorläufige Aufenthaltsberechtigung» von Asylwerber/inne/n 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.⁶⁸ Sie wird auch während des laufenden Verfahrens

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Es ersetzt sowohl das ehemalige «Fremden-» (bis 1992 «Fremdenpolizeigesetz») als auch das «Aufenthaltsgesetz», das seit Juli 1993 in Kraft war.

⁶⁶ Dies ist die offizielle Bezeichnung für Asylsuchende in Österreich.

⁶⁷ Insbesondere Personen, die illegal eingereist waren und ihren Antrag nicht innerhalb weniger Tage eingebracht hatten, wurde vorher 1998 keine Aufenthaltsbescheinigung erteilt.

⁶⁸ Die Verbreitung der Schubhaft wurde vom UNHCR und anderen Flüchtlingsorganisationen kritisiert, die Österreich anklagten, durch seine abschreckende Aufnahmepraxis potentielle 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.

verhängt. Das UNHCR hat den Anteil von nicht-bundesbetreuten Flüchtlingen in Schubhaft für 1996 auf rund 15% geschätzt.⁶⁹ 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.⁷⁰ 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 Bundes-Länder-Aktion, die von 1992 bis Mitte 1998 dauerte, wurden zahlreiche bosnische Staatsangehörige nach verschiedenen Modellen materiell unterstützt. Das Programm basierte auf einer Kofinanzierung beider Verwaltungsebenen. Nur ein geringer Teil der insgesamt rund 80'000 Kriegsvertriebenen reichte in der Folge ein Asylgesuch ein.

4.2 Aufnahme und Unterstützungsleistungen

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.⁷¹ Über eine Aufnahme in die Bundesbetreuung entscheidet das Innenministerium unter Berücksichtigung asylverfahrensrechtlicher, fremdenpolizeilicher, humanitärer und politischer Überlegungen.⁷² 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.⁷³ Prinzipiell hat der Ausschluss aus der Bundesbetreuung *an sich* keinen 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 1150⁷⁴ Asylsuchende in Bundesbetreuung. Der Anteil an der Gesamtzahl von Flüchtlingen schwankt zwischen 20% und 30%.⁷⁵ In der Regel bleiben die Flüchtlinge bis zum Abschluss

⁶⁹ UNHCR 1997.

⁷⁰ 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 Migrant/inn/en eintreffen) offenbar strikter ist als in den übrigen Landesteilen.

⁷¹ 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.

⁷² Gegenwärtig steht zur Diskussion, ob das Bundesasylamt, welches für Verfahrensfragen zuständig ist, ein Mitspracherecht bei der Auswahl bundesbetreuter Asylsuchender erhalten soll.

⁷³ Vgl. BBetrVO des BMI vom 14.1.1992.

⁷⁴ Die Zahl bezieht sich auf die Situation Mitte September 1998.

⁷⁵ Nach Statistiken des Innenministeriums wurden für das erste Halbjahr 1998 4528 Asylgesuche registriert. Während der

des Verfahrens, höchstens aber drei Monate darüber hinaus in den Aufnahmeeinrichtungen,⁷⁶ wobei sie aus disziplinarischen Gründen jederzeit aus der Bundesbetreuung entlassen werden können. Ungefähr ein Drittel der Asylsuchenden verlassen die Einrichtungen vorzeitig.⁷⁷ 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.

Flüchtlinge in Bundesbetreuung

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.⁷⁸ 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 steht rund ein Dutzend Gasthöfe unter Vertrag mit dem Innenministerium.⁷⁹

In allen Aufnahmeeinrichtungen erhalten die Einwohner/innen den notwendigen Hausrat (Bettzeug, Besteck usw.) und werden dreimal täglich gepflegt. Tagsüber sind sie frei, die Heime zu verlassen, während unentschuldigtes Fernbleiben über mehrere Tage hinweg zum Ausschluss aus der Betreuung führen kann. Die Unterkunfts- und Nahrungskosten in den staatlichen Stellen sind aufgrund der bestehenden Budgetierungssysteme kaum einzuschätzen.⁸⁰ Die präsentierten Angaben stützen sich daher auf Pro-Kopf-Pauschalbeträge, die Gasthof-Verwalter/innen 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).

gleichen Zeitspanne befanden sich 703 Asylsuchende – neben weiteren 216 anerkannten Flüchtlingen und 289 kriegsvertriebenen Bosnier/inne/n – in Bundesbetreuung (Statistik des BMI Sektion III, 7.98).

⁷⁶ Auch anerkannte Flüchtlinge bleiben in der Regel während drei Monaten nach Abschluss des Verfahrens in den Betreuungsstellen.

⁷⁷ Verlässliche Statistiken über den Anteil von bundesbetreuten oder unversorgten Flüchtlingen, die das Land frühzeitig verlassen, sind nicht zugänglich.

⁷⁸ Traiskirchen ist die grösste Einrichtung, die ausserhalb Wiens liegt. 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.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ 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.

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.⁸¹

Nach einer Verordnung des Bundesministeriums für Inneres vom 26.5.98 beträgt das Taschengeld seit dem 1.7.1998 für alle Personen ATS 530.– monatlich – vorher ATS 400.– und ATS 200.– für Kinder. Für notwendige Transporte werden vom Bund durchschnittlich ATS 33.– pro Person (390.– jährlich) aufgewendet (Beförderung zum Unterkunftsort 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.⁸²

Das Bundesministerium für Inneres betreibt die Aufnahmeeinrichtungen selbst. Da die Wohnverhältnisse je nach Zahl der Einwohner/innen 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 Heimleiter/innen. 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 aufgeschlüsselt 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 Staatsbürger/innen sichert.⁸³ Diese Vereinbarung konnte 1992 nach längeren Verhandlungen mit den damals sehr skeptischen Sozialversicherungsverbänden ausgehandelt werden und hat sich inzwischen zur Zufriedenheit aller Beteiligten bewährt.⁸⁴ Der Bund übernimmt die Versicherungskosten von monatlich ATS 900.– pro Person, was dem Ansatz für Student/innen entspricht.⁸⁵

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

⁸¹ 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.

⁸² Bei Asylsuchenden, die im Winter ankommen, wird angenommen, dass sie nach mehreren Zwischenstationen bereits Winterkleidung besitzen.

⁸³ In Österreich herrscht grundsätzlich Sozialversicherungspflicht.

⁸⁴ Bemerkenswert, dass die verursachten Gesundheitskosten von Asylsuchenden 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 Versorgung als offensichtlich exzessiv bewertet wird.)

⁸⁵ Personen, die aus der Bundesbetreuung entlassen werden, haben den Vorteil, einen Antrag auf Selbstversicherung stellen und ohne (6monatige) Wartefrist Leistungen beziehen zu können.

nicht zurückgefordert.

Flüchtlinge ausserhalb der Bundesbetreuung

Wie erwähnt wird nur eine Minderheit der Flüchtlinge letztlich in die Bundesbetreuung aufgenommen. Somit bleiben zahlreiche Asylsuchende von den genannten Unterstützungsleistungen ausgeschlossen, wie übrigens auch ehemalige Asylwerber/innen, 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 unter die Hoheit der Länder fällt. Da sich der wesentliche Teil der Asylsuchenden in der Hauptstadt aufhält,⁸⁶ 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, am **Beispiel der Lage in Wien** dargestellt werden:

Nach dem Wiener Sozialhilfegesetz haben grundsätzlich nur (EU-)Staatsangehörige und Ausländer/innen, 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]).⁸⁷ Auch die fürsorgersische Praxis geht dahin, dass Asylsuchende von staatlicher Seite keine Unterstützungsleistungen erhalten. Dass dies auch auf illegal anwesende Ausländer/innen zutrifft, ist einsichtig.⁸⁸

Wichtigste private Ansprechpartnerin für unversorgte Flüchtlinge ist zweifellos die **Caritas**, eine humanitäre Organisation, welche der katholischen Kirche angelehnt, organisatorisch aber unabhängig ist.⁸⁹ 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 Bosnier/innen, die eine Rückkehr erwägen. Die Notherbergen nehmen vorwiegend Flüchtlinge und andere Ausländer/innen 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 Einwohner/innen werden soziale Beratungs- und Orientierungsgespräche, Sprachkurse und nötigenfalls eine medizinische Versorgung bzw. Krankenversicherung angeboten. Ausserdem werden Mittel für Verpflegung, Hygieneartikel und Taschengeld⁹⁰ bereitgestellt. Als Beschäftigungsprogramme werden in bestimmten Heimen kleinere Dienstleistungs- oder Haushaltsarbeiten gegen eine Entschädigung von ATS 70.– pro Stunde verrichtet.

⁸⁶ Nach Aussagen von Herrn Neumann, Leiter der Caritas-Ausländerberatungsstelle, halten sich rund zwei Drittel der Asylsuchenden in Wien auf.

⁸⁷ Asylwerber/innen, 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.

⁸⁸ Wie in den meisten Ländern besteht eine Ausnahmeregelung für akute medizinische Notfälle.

⁸⁹ Nur ungefähr 1% der Einkünfte von Caritas stammen aus Kirchensteuern.

⁹⁰ Das Taschengeld wird individuell angepasst und progressiv reduziert.

Deklariertes Ziel der Heimleiter/innen 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.⁹¹

Abgesehen von Caritas-Herbergen wird in Wien ein Heim von der evangelischen Diakonie betrieben. Ansonsten ist es für Asylsuchende schwierig, in höherschwelligere Institutionen aufgenommen zu werden.

Da sich die Regelungen im Bereich der Sozialhilfe, unter anderem infolge der bundesgesetzlichen Änderungen im Ausländerrecht (1991, 1998), ebenfalls im Wandel befinden, ist es schwierig, eine Übersicht über die **gesamtösterreichische Situation** zu geben.⁹² Bekannt ist, dass Kärnten und Vorarlberg eine ähnliche Rechtslage wie Wien kennen. Mehrere Bundesländer gewähren im Prinzip Leistungen ohne Berücksichtigung der Staatsangehörigkeit (Burgenland, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol). Trotzdem liegt die Unterstützung von Ausländer/innen/n wenigstens teilweise im Ermessensspielraum der Behörden, was je nach Lage und Zahl der hilfsbedürftigen Personen Ad-hoc-Lösungen erlaubt. Häufig subventionieren die Städte private Projekte oder haben leistungsbezogene Abmachungen mit Wohlfahrtsverbänden getroffen (siehe auch Finanzierung).

In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist die Lage in der **Steiermark**, wo der Rechtsanspruch auf Fürsorgeleistungen grundsätzlich keine österreichische Staatsangehörigkeit voraussetzt und daher auch Asylsuchende Sozialhilfe einklagen können. Vor wenigen Monaten wurde allerdings das Steiermärkische Sozialhilfegesetz dahin gehend geändert, dass der Anspruch auf Geldleistungen Fremden vorbehalten ist, die zu einem «mehr als dreimonatigen Aufenthalt berechtigt sind».⁹³ Diese Bedingung wird von Asylsuchenden in der Regel nicht erfüllt. Alle Personen, die sich in der Steiermark aufhalten, können aber weiterhin Anspruch auf eine Heim- oder Anstaltsunterbringung sowie auf Krankenhilfe oder einmalige Unterstützungen geltend machen.⁹⁴

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

Die 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 Bundesländer-Aktion Mitte 1998 offiziell abgeschlossen wurde, soll hier nicht im Detail auf die verschiedenen Unterstützungsmodalitäten eingegangen werden. Schutzbedürftige, die nicht

⁹¹ 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 sich zugegebenermassen entschlossen, in die Heimat zurückzukehren.

⁹² Wichtiger Hinweis: Die Angaben über die Sozialhilfegesetzgebung in den Ländern konnten nicht systematisch auf ihre Aktualität hin überprüft werden.

⁹³ SHG § 4 Abs.a)

⁹⁴ Nach Aussagen der zuständigen Behörde ist es bestenfalls unmöglich, die Zahl der Sozialhilfebezieher/innen aus dem Asylbereich zu schätzen, da Hilfsbedürftige (bisher) nicht nach dem Aufenthaltsstatus eingeteilt werden. Entsprechende Schwierigkeiten sind bei der Berechnung der aufgewendeten Ausgaben für Asylsuchende zu erwarten.

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. 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.

4.3 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 Ausländerquotenregelung⁹⁵ fallen. Asylsuchende, denen das Non-refoulement (§ 8–§ 15 Asylgesetz 1997) zuerkannt wurde, haben eine geringe Chance, im Zuge der Bundeshöchst-zahlüberziehungsverordnung (BGBl_256_1997) eine Beschäftigungsbewilligung zu erhalten. Ein Bewilligungsantrag muss mit Hilfe der Arbeitgeberseite gestellt werden. Sonderregelungen bezüglich der Erwerbstätigkeit gelten für schutzbedürftige Bosnier/innen, deren berufliche Integration bereits seit 1992 gezielt erleichtert wird.⁹⁶

4.4 Finanzierung und Rolle von privaten Organisationen

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.⁹⁷ 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

⁹⁵ Nach dieser Regelung dürfen höchstens 9% der erwerbstätigen Personen quotenpflichtige Ausländer/innen sein. Da sich aufenthalts- und erwerbsrechtliche – wie übrigens auch sozialrechtliche – Bestimmungen nur in bestimmten Fällen decken, ist es wesentlich einfacher, in Österreich einen legalen Aufenthaltsstatus als eine Arbeitsbewilligung zu erlangen. Folglich bleiben bedeutende Teile der ausländischen Wohnbevölkerung vom Zugang zum Arbeitsmarkt und sozialen Rechten (Sozialversicherungen und -hilfe) ausgeschlossen, was wiederum Auswirkungen auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen haben kann. Das neue Fremdenrecht sieht eine Aufenthaltsverfestigung nach 8jähriger ununterbrochener und rechtmässiger Niederlassung vor.

⁹⁶ Beim Bewilligungsverfahren fallen sie unter eine Kategorie dritter Priorität, nach anerkannten Flüchtlingen bzw. EU-Bürger/innen und Arbeitsmigrant/innen, die bereits längere Zeit in Österreich gelebt haben.

⁹⁷ Die meisten Gasthöfe befinden sich im wirtschaftlich benachteiligten «Wein- und Waldviertel» nördlich der Donau und nehmen ausschliesslich Flüchtlinge und keine Touristen auf. Da weder Akquisitionskosten 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.

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).

Was die Unterstützung von Asylsuchenden betrifft, die nicht in die Bundesbetreuung aufgenommen werden, so sind ausser in einzelnen Bundesländern, wo der Anspruch auf Sozialhilfe nicht Inländer/inne/n vorbehalten ist, 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 Ausländer/innen) landesweit führend ist. Neben den Herbergen im Raum Wien betreibt sie eine kleinere Einrichtung (30–50 Personen) in Graz, welche von der Stadt unterstützt wird, und ein grösstenteils vom Land subventioniertes 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.

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

Was die Lage in Wien im Besonderen angeht, so erwecken zahlreiche Aussagen den Eindruck, dass sich im Bereich der Flüchtlingsfürsorge 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 (Spenden, kommunale Beiträge ...) bestritten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Unterstützung von Asylsuchenden im Ermessensspielraum der Bundesregierung liegt und "privatwirtschaftlich" geregelt wird. Demzufolge muss die soziale Situation von Asylsuchenden unterschiedlich beurteilt werden, je nachdem, ob diese unter Bundesbetreuung stehen oder nicht. Besondere Rücksicht wird bei der Aufnahme in der Regel auf kranke Menschen und Familien mit kleinen Kindern genommen. Die betreffenden Personen werden entweder in bundeseigenen Aufnahmeeinrichtungen oder in Gasthöfen untergebracht und vollverpflegt. In den Bundesstellen werden auch anerkannte Flüchtlinge (während jeweils drei Monaten) sowie vereinzelt noch Bosnier/innen unter TPS beherbergt. Da gesicherte Daten und Statistiken über die verschiedenen Statusgruppen nur beschränkt zugänglich sind, ist es schwierig, sich ein genaues Bild der öffentlichen Leistungen zu machen.

Als relativ prekär ist die Lage der nicht vom Bund versorgten Flüchtlinge zu bezeichnen, obwohl diese in vielen Fällen entweder auf private Hilfe oder Unterstützungsleistungen der

Länder zurückgreifen können, wenn meist auch nur vorübergehend. Nach übereinstimmenden Aussagen reisen zahlreiche Asylwerber/innen, darunter auch bundesbetreute, noch vor Abschluss des Verfahrens weiter. Im Rahmen von Partnerschaftsaktionen zwischen Bund und Ländern hat Österreich einer grossen Zahl von bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen Aufnahme und materielle Unterstützung gewährt. Gleichzeitig ist ihre berufliche Eingliederung gefördert worden, so dass von rund 80'000 aufgenommenen Personen inzwischen ungefähr 50'000 aufenthaltsrechtlich integriert sind.

Österreich — 1. Jahr oder 2. Jahr — Asylbewerberstatus — Einzelperson — Datum: August 1998

Regelmässige Leistungen in Bundesbetreuung

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge		finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität Insgesamt	Sachleistung	 Raster gilt nur für Personen in Gasthöfen der Bundesbetreuung	prinzipiell über die Dauer Verfahrens	ATS 3150 CHF 436	– Gasthof- pauschale – reale Nahrungskosten	Bundesminis- terium für Inneres (BMI)	Betreuungsstel- len des BMI oder Gasthöfe	Gasthöfe erhalten eine Pro-Kopf-Pauschale von ATS 6750 CHF 934 (Vollverpflegung u. Unterkunft eingeschlossen);	Die Pauschalen an Gasthöfe liegen leicht über den realen Kosten in den BMI geleiteten Stellen
Krankenversicherungsbeitrag	Dienstleistung	Grundversicherung	und höchstens drei Monate	ATS 900 CHF 124		BMI	BMI		Die Grundversicherung garantiert freien Zugang zum Gesundheitssystem (Rezeptgebühren werden übernommen)
Kleider	Sachleistung	nur für Personen, die im Sommer eintreffen	über den Verfahrensab-	ATS 55 ¹ CHF 8 (650/Jahr)	✓	id.	id.	nach Schätzung des BMI sind die entsprechenden	
Nahrung	Sachleistung		schluss hinaus oder bis zur	ATS 3600 CHF 498		id.	id.	den Kosten in Bundesstellen	
Hygiene und ähnliches			Entlassung aus Bundes-					etwas tiefer, d.h. könnten auf rund	
Transport	Sachleistung	nur nach Bedarf für Unterbringung und Anhörungen	betreuung	ATS 33 ² CHF 5 (Durchschnitt)		id.	id.	ATS 5000 (CHF 692) geschätzt werden	
Taschengeld	bar			✓ ATS 530 CHF 73	✓ Σ ATS 4130 CHF 571	id.	id.		
juristischer Beistand ³	Dienstleistung	evtl. privat				private, kirchl. u. andere Org.	Private, kirchl. u. andere Org.		private, kirchliche Organisationen werden
Beratung/Betreuung	id.	id.		schwer zu berechnen		id.			teilweise von Bund u. Ländern subventioniert
Eingliederungs-massnahmen	id.	id.				id.			

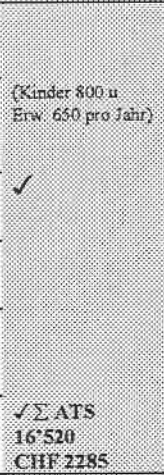
¹ Wurde der Summe ✓Σ nicht angerechnet, da diese Hilfe nur einem Teil der Flüchtlinge zukommt.

² Wurde der Summe ✓Σ nicht zugerechnet, da mit diesem Durchschnittswert nur Beifahrtshilfen für «unfreiwillige» Reisen (zur Unterkunft od. Befragung) abgedeckt werden.

³ Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

Österreich — 1. Jahr oder 2. Jahr — Asylbewerberstatus — Familie — Datum: August 1998

Regelmässige Leistungen in Bundesbetreuung

Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen		
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität Insgesamt	Sachleistung	 Raster gilt nur für Personen in Gasthöfen der Bundesbetreuung	prinzipiell über die Dauer Verfahrens	ATS 4 x 3150 CHF 4 x 436	ATS 12'600 CHF 1743 (siehe oben)	Bundesministeriums für Innern (BMI)	Betreuungsstellen des BMI oder Gasthöfe	Gasthöfe erhalten eine pro-Kopf-Pauschale von ATS 6750 CHF 934 (Vollverpflegung u. Unterkunft eingeschlossen);	Die Pauschalen an Gasthöfe liegen leicht über den realen Kosten in den BMI geleiteten Stellen
Krankenversicherungsbeitrag	Dienstleistung	Grundversicherung	und höchstens drei Monate	ATS 3600 CHF 498	 (Kinder 800 u. Erw. 650 pro Jahr) ✓ ✓Σ ATS 16'520 CHF 2285	BMI	BMI	nach Schätzung des BMI sind die entsprechenden Kosten in Bundesstellen etwas tiefer, d.h. könnten auf rund ATS 5000 (CHF 692) geschätzt werden	Die Grundversicherung garantiert freien Zugang zum Gesundheitssystem (Rezeptgebühren werden übernommen)
Kleider	Sachleistung	nur für Personen, die im Sommer eintreffen	über den Verfahrensabschluss hinaus oder bis zur	ATS 244 CHF 34		id.	id.		
Nahrung	Sachleistung		Entlassung aus Bundesbetreuung	ATS 14'400 CHF 1992		id.	id.		
Hygiene und ähnliches									
Transport	Sachleistung	nur nach Bedarf für Unterbringung und Anhörungen		ATS 132 CHF 18 (Durchschnitt)		id.	id.		
Taschengeld	bar			✓ATS 2120 CHF 293		id.	id.		
juristischer Beistand	Dienstleistung	evtl. privat				private, kirchl. u. andere Org.	private, kirchl. u. andere Org.		private, kirchliche Organisationen werden teilweise von Bund u. Ländern subventioniert
Beratung/Betreuung	id.	id.		schwer zu berechnen		id.	id.		
Eingliederungsmassnahmen	id.	id.				id.	id.		

5 Schweiz

Die Schweiz kann bekanntlich auf eine relativ lange Tradition von Arbeits- und Asylmigrationen 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.⁹⁸ Dieser wird allerdings indirekt dadurch beschränkt, dass die Kosten für die Fürsorge im Asylbereich weitgehend⁹⁹ 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,¹⁰⁰ 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.

5.1 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.

5.2 Aufenthaltstitel

Asylbewerber/innen 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

⁹⁸ Über den sogenannten Vollzugsföderalismus im Asylbereich siehe beispielsweise Spöndli et al. (1998).

⁹⁹ Nur die Unterstützungskosten für anerkannte Flüchtlinge, die seit mehr als 5 Jahren in der Schweiz leben, werden von den Kantonen getragen.

¹⁰⁰ 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 Regelungen¹⁰¹ 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 Ausländer/innen ein Asylgesuch eingeben.¹⁰² Die sozialrechtliche Stellung dieser Statusgruppe ist praktisch identisch mit der von Asylbewerber/inne/n, mit dem Unterschied, dass für letztere ein 3monatiges Arbeitsverbot zu Beginn des Aufenthalts herrscht.¹⁰³ 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 Bezieher/innen gilt, also selbst für faktisch tolerierte Ausländer/innen ohne Aufenthaltsbewilligung.¹⁰⁴ Ein gänzlicher Entzug von Fürsorgeleistungen stellt einen Grundrechtseingriff dar, der sich nur bei gezieltem Rechtsmissbrauch¹⁰⁵ von Seiten der Empfänger/innen 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.

5.3 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. Nach einer Berechnung der FAREAS von 1996 liegen die Unterstützungsrichtsätze im Asylbereich rund 30–40% unter

¹⁰¹ Verordnung über die vorläufige Aufnahme und Internierung von Ausländern von 1987.

¹⁰² Nach Inkrafttreten der gegenwärtig diskutierten Revisionen von Asyl- und Ausländergesetz wird dies voraussichtlich nicht mehr zutreffen.

¹⁰³ Ausserdem wird bei vorläufig aufgenommenen Personen, nicht aber bei Asylgesuchstellern, in gewissen Fällen Familienzusammenführung gestattet.

¹⁰⁴ Vgl. Bundesgerichtsentscheide vom 27. Okt. 1995 (BGE_121_I_367) und vom 24. Mai 1996 (BGE_122_II_193).

¹⁰⁵ «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).

jenen, die für die ansässige Bevölkerung gelten.¹⁰⁶

5.4 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 12.80¹⁰⁷ 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).¹⁰⁸

Ferner werden die **Gesundheitskosten** vollumfänglich vom Bund übernommen,¹⁰⁹ und zwar auf der Basis der Krankenpflegeversicherung (KVG), die für die gesamte Wohnbevölkerung obligatorisch ist.¹¹⁰ Die Asylsuchenden können die Leistungserbringer im Rahmen der Vereinbarungen der Kantone mit den Versicherern wählen.¹¹¹ 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.

5.5 Der Kanton Bern

Einwohner	938'600
Hauptort	Bern
Gebietskörperschaften	400 Gemeinden

Dem zweitgrössten Kanton der Schweiz werden 14,4% der Asylgesuchsteller/innen zugewiesen. Anfang der 90er Jahre stand im Grossrat (Kantonsparlament) 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 vorzuschreiben. Wie die Praxis zeigt, halten sich die meisten Gemeinden an die kantonalen Vorgaben.

¹⁰⁶ Efiouy & Piguet 1997, S. 22.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Versicherungsgebühren, Franchise und Selbstbehalt.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ In den Kantonen Bern und Genf besteht freie Arztwahl, während in anderen Kantonen Versicherungsmodelle gewählt wurden, welche die Wahl des Leistungserbringers einschränken.

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-Ansätzen¹¹² 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.¹¹³ Es ist allerdings schon vorgekommen, dass Gemeinden nur Naturalien (Kleider und Lebensmittel) abgaben, was meist bald zum Widerstand von Seiten der Empfänger/innen 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 (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

¹¹² Die SKOS-Ansätze werden von einem Koordinationsteam der kantonalen Sozialämter festgelegt (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe).

¹¹³ Die Beträge werden meist monatlich, in gewissen Gemeinden aber auch täglich ausbezahlt.

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.¹¹⁴ 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).¹¹⁵ 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.

5.6 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 1987¹¹⁶ 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 AGECAS¹¹⁷ zuständig, die 13 Asylzentren 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 m² 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

¹¹⁴ Sie liegt somit leicht unter dem Landesdurchschnitt von CHF 13.50 pro Tag.

¹¹⁵ Die Finanzierung durch den Bund sieht pro Person lediglich eine Betreuung während einer Dauer von sechs Monaten vor.

¹¹⁶ Loi d'application de la loi fédérale sur l'asile (LALA).

¹¹⁷ «Association Genevoise des Centres d'Accueil pour Candidats à l'Asile».

alle Begleitungsaktivitäten (Administration, Lehrer usw.) ein, so ist das Verhältnis ungefähr eine Stelle für 15 Flüchtlinge.¹¹⁸ 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 Einwohner/innen zwei dreimonatige **Französischkurse** besuchen.¹¹⁹ 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.¹²⁰ Einzelpersonen steht ein durchschnittlicher Wohnraum von rund 12–14 m² 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 Strafangelegenheiten auf amtliche Verteidiger/innen) zurückgegriffen werden.

Kürzlich hat das HG als Experiment **Beschäftigungsprogramme**¹²¹ 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

¹¹⁸ In der Bundespauschale werden 9 Betreuer/innen auf 100 Asylsuchende vorgesehen, allerdings nur für eine Dauer von 6 Monaten.

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Durch besondere Vereinbarungen mit Hausverwaltungen (Serienverträge für ganze Häuser) können die Mieten unter den marktüblichen (relativ hohen) Preisen «gehandelt» werden.

¹²¹ Kurzausbildungen und Vermittlung von spezifischen Kenntnissen und Praktiken.

und andere Migrant/inn/en 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.¹²²

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.

5.7 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 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 Aufnahmephase sehr ähnlich, wobei die bernischen Maximalnormen die Genfer Richtsätze übersteigen.

Die Fürsorge im Asylbereich wird nach einheitlichen Grundsätzen weitgehend vom Bund

¹²² Es versteht sich, dass die realen Miet- und Energiekosten für Einzelpersonen immer höher liegen und mit entsprechenden Einsparungen bei Familien kompensiert werden müssen.

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.

CH - Bern — 1. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Einzelperson — –Datum: Juli 1998

Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität, Energie Andere	Sachleistung	je nach effektiver Miete, aber maximal CHF 363	Aufenthalt in Durchgangs- zentren (6-8 Monate)	Miete u. Ne- benkosten: (von der Grundunter- stützung ab- gezogen: max. CHF 368 CHF 60)	Bund (BFF)	Durchgangs- zentren	Unterkunfts- pauschale des Bundes CHF 363/ Person (12.09/Tag / Person)	368 = max. Kosten für Gemeinde/Zentrum, aber ohne Energiekosten, die von der Grundunter- stützung abgezogen werden
(Krankenkasse/Sozial- versicherung)	Dienstleistung		id.	CHF 199	id.	id.	Realkosten	mit CHF 400 Franchise
Kleider	Cash oder Naturalien	die „Grundunter- stützung“ bewegt sich zwischen		✓	id.	id.	eine erstmalige Einkleidung durch das Rote Kreuz im Wert von CHF 200/Pers. ist in der Grundleistung eingerechnet ¹	
Nahrung	Cash(selten Naturalien)	einem Minimum von CHF 284 und		✓	id.	id.	Unterstützungs- pauschale des Bundes an die Kantone CHF 554 /Person/Monat	das Workfare-Modell sieht gestufte Ansätze vor
Hygiene und Ähnliches	id.	einem Maximum von CHF 438 bei		✓	id.	id.		
Transport	id.	kooperativen Personen (nach		✓	id.	id.		
Taschengeld	id.	Richtlinien BE)	id.	✓Durch- schnittswert	✓Σ CHF 361	id.	id.	
juristischer Beistand ²	Dienstleistung				Bund und Kantone, Privat- spenden, Volunta.	Hilfswerke und Kontaktstellen der Kirchen	Subventionen von Bund/Kantonen an Hilfswerke	
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.		Bund ³	Aufnahme- zentren		
				9 Betreuer / 100 Flüchtl.				
Eingliederungsmass- nahmen: Sprachkurse dt.	Dienstleistung				Bund	id.	in Betreuungs- pauschale inbeg.	je nach Platz andere weiterbildende Kurse

¹ 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.

² Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

³ In Erstaufnahmezentren Lohnbetrag nach Asylverordnung (Betreuungspauschalen), in Durchgangszentren 90% des Betrags, der in der Asylverordnung vorgesehen ist.

CH - Bern — 1. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Familie — Datum: Juli 1998

Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität, Energie Andere	Sachleistung	je nach effektiver Miete, aber maximal CHF 363	Aufenthalt in Durchgangs- zentren (6 - 8 Monate)	Miete u. Ne- benkosten: (von der Grundunter- stützung ab- gezogen: max. CHF 1472 CHF 230)	Bund (BFF)	Durchgangs- zentren	Unterkunfts- pauschale des Bundes CHF 363/ Person (12.09/Tag / Person)	368 = max. Kosten für Gemeinde/Zentrum, aber ohne Energiekosten, die von der Grundunterstütz. abgezogen werden
(Krankenkasse/Sozial- versicherung)	Dienstleistung		id.	CHF 510	id.		Realkosten	mit CHF 400 Franchise
Kleider	Cash oder Naturalien	die „Grundunter- stützung“ bewegt sich zwischen		✓	id.	id.	eine erstmalige Einkleidung durch das Rote Kreuz im Wert von CHF 200/Pers. ist in der Grundleistung eingerechnet	
Nahrung	Cash (selten Naturalien)	einem Minimum von CHF 1092 und einem		✓	id.	id.	Unterstützungs- pauschale des Bundes an die Kantone CHF 554 /Person/Monat	das Workfare-Modell sieht gestufte Ansätze vor
Hygiene und Ähnliches	id.	Maximum von CHF 1685 bei		✓	id.	id.		
Transport	id.	kooperativen Personen (nach		✓	id.	id.		
Taschengeld	id.	Richtlinien BE)	id.	✓ Durchschnittswert	✓ Σ CHF 1388	id.	id.	
juristischer Beistand ⁴	Dienstleistung				Bund und Kantone, Privat- spenden, Volunta.	Hilfswerke und Kontaktstellen der Kirchen	Subventionen von Bund/Kantonen an Hilfswerke	
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.		9 Betreuer / 100 Flüchtl.	Aufnahme- zentren		
Eingliederungsmass- nahmen: Sprachkurse dt.	Dienstleistung				Bund	id.	in Betreuungspauschale inbeg.	je nach Platz andere weiterbildende Kurse

⁴ Soweit er nicht Verfahrensfragen betrifft.

⁵ In Erstaufnahmezentren Lohnbetrag nach Asylverordnung (Betreuungspauschalen), in Durchgangszentren 90% des Betrags, der in der Asylverordnung vorgesehen ist.

CH - Bern — 2. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Einzelperson — Datum: Juli 1998

Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen	
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität, Energie Andere	Sachleistung	je nach effektiver Miete, aber maximal CHF 363	Aufenthalt in Gemeinden (bis Heimkehr oder Abschluss Verfahren)	Miete u. Ne- benkosten.: (von der Grundunters. abgezogen: CHF 63)	max.CHF 368	Bund	(Sozialämtern der) Gemeinden	Unterkunfts- pauschale des Bundes CHF 363/Pers (12.09/Tag/Pers.)	CHF 368 = max. Kosten für Gemeinde/Zentrum, aber ohne Energiekosten , die von der Grundunterstützung abgezogen werden
(Krankenkasse/Sozial- versicherung)	Dienstleistung		id.	CHF 199		id.		Realkosten	mit CHF 400 Franchise
Kleider	Cash oder Naturalien	die „Grundunter- stützung“ bewegt sich zwischen			✓	id.	id.	eine erstmalige Einkleidung durch das Rote Kreuz im Wert von CHF 200/Pers. ist in der Grundleistung eingerechnet ⁶	
Nahrung	Cash(selten Naturalien)	einem Minimum von CHF 301 und			✓	id.	id.	Unterstützungs- pauschale des Bundes an die Kantone CHF 554 / Person / Monat	das Workfare-Modell sicht gestufte Ansätze vor; bei Beginn des Aufenthalts in Gemeinden meist ein mittlerer Richtansatz
Hygiene und Ähnliches	id.	einem Maximum von CHF 464 bei			✓	id.	id.		
Transport	id.	kooperativen Personen (nach			✓	id.	id.		
Taschengeld	id.	Richtlinien BE)	id.	✓ Durch- schnittswert	✓ Σ CHF 383	id.	id.		
juristischer Beistand	Dienstleistung					Bund und Kantone, Privat- spenden, Volunta.	Hilfswerke und Kontaktstellen der Kirchen	Subventionen von Bund/Kantonen an Hilfswerke	
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.		1 Betreuer / 100 Flüchtl.	Bund	Gemeinden oder private Organisationen		in Gemeinden mit weniger als 50 AS keine staatlich finanzierte Betreuung
Eingliederungsmass- nahmen: Sprachkurse dt.	Dienstleistung					Bund	id.	in Betreuungs- pauschale inbeg.	je nach Platz andere weiterbildende Kurse

⁶ 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.

CH - Bern — 2. Jahr — Asylbewerberstatus oder TPS-Status — Familie — Datum: Juli 1998

Regelmässige Leistungen:

Posten	Art	Modalitäten	Leistungsdauer	Beträge	finanziert durch	bezogen bei	Abgeltungsmodus	Bemerkungen
Unterkunft Nebenkosten Elektrizität, Energie Andere	Sachleistung	je nach effektiver Miete, aber maximal CHF 363	Aufenthalt in in Gemeinden (bis Heimkehr oder Abschluss Verfahren)	Miete u. Ne- benkosten: (von der Grundunter- stützung max CHF 1472 abgezogen: CHF 244)	Bund	(Sozialämter der) Gemeinden	Unterkunfts- pauschalen des Bundes	CHF 368 = max. Kosten für Gemeinde/Zentrum, aber ohne Energiekosten, die von der Grundunterstützung abgezogen werden
(Krankenkasse/Sozial- versicherung)	Dienstleistung		id.	CHF 510	id.		Realkosten	mit CHF 400 Franchise; (für Kinder kein Selbstbehalt)
Kleider	Cash oder Naturalien	die „Grundunter- stützung“ bewegt sich zwischen		✓	id.	id.	eine erstmalige Einkleidung durch das Rote Kreuz im Wert von 200/Pers. ist in der Grundl. eingerechnet ⁷	
Nahrung	Cash(selten Naturalien)	einem Minimum von CHF 1157 und		✓	id.	id.	Unterstützungs- pauschale des	Unterstützungsbeiträge erst ab 4 und stärker ab
Hygiene und Ähnliches	id.	einem Maximum von CHF 1787		✓	id.	id.	Bundes an die Kantone	5 Personen degressiv das Workfare-Modell
Transport	id.	bei kooperativen Personen (nach		✓	id.	id.	CHF 554 Person/Monat	sieht gestufte Ansätze vor
Taschengeld	id.	Richtlinien BE)	id.	✓ Durchschnittswert	✓ Σ CHF 1472	id.	id.	
juristischer Beistand	Dienstleistung				Bund und Kantone, Privat- spenden, Volunta.	Hilfswerke und Kontaktstellen der Kirchen	Subventionen von Bund/Kantonen an Hilfswerke	
Beratung/Betreuung	Dienstleistung		id.		1 Betreuer / 100 Flüchtl.	Bund	Gemeinden oder private Organisationen	in Gemeinden mit weniger als 50 AS keine staatlich finanzierte Betreuung
Eingliederungsmass- nahmen: Sprachkurse dt.	Dienstleistung					Bund	id.	in Betreuungs- pauschale inbeg. je nach Platz andere weiterbildende Kurse

⁷ 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.

CH - Genève — 1ère année — requérant d'asile ou TPS — personne seule — Date : juillet 1998

Prestations régulières :

	type	modalités	durée	montants		financé par	fourni par	mode financem.	remarques
loyer net (charges /entretien /équipement) électricité	nature	(en règle gén. 2 personnes par chambre)	1ère année de séjour	⇒ loyer théo. = ~ CHF 220 soit 190 + charges/entre- tien ¹ ;	chambres doubles: 6m2 plus sanitaires et cuisine pour 10-12 pers.	la Confédération	AGECAS - canton	remboursement des frais effectifs par la Confédéra- tion	chiffres 1997
caisse-maladie/sécurité soc.	service		id.		CHF 260	id.	id.	remboursement frais réels (de santé, primes)	montant de la prime avec franchise CHF 600
habillement	cash		id.	✓ CHF 21		Confédération et participation cant	id.	forfait assistance CHF 554 / personne	
nourriture	cash		id.	✓ CHF 300		(càd financement à raison de 85% par	id.		
hygiène, autres	cash		id.			la Confédération et reste par des sub- ventions cant.)	id.		
transport	service		id.	✓ CHF 70			id.		
argent de poche	cash		id.	✓ CHF 90	✓ Σ CHF 481 (Σ cash CHF 411)		id.		
assistance juridique ³	service	Selon besoins					id.	forfaits d'encadre- ment; postes en fonction des effectifs	conseils et tuyaux font partie encadrement
conseils/assistance non- matérielle	service		id.		1 poste pour 25 réfu. ⁴		id.	(conseils et cours inclus dans les	poste d'encadre- ment = 80'000 ⁵
mesures d'insertion: cours de français de 3 à 6 mois	service	Selon intérêt (volontaire)	en gén. au début du séjour				id.	postes d'encadre- ment)	-
autres: mise à disposition d'ateliers, salle sport,	service	Selon possibilités du centre						compris dans les postes ou forfaits	

¹ Le loyer AGECAS fluctue entre 150 et 250

² Il s'agit là de moyennes de références très grossières

³ pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure

⁴ sans le personnel administratif, 1 sur 15, y compris tout le personnel administratif, de coordination, etc.

⁵ le financement des postes d'encadrement est limité à six mois

CH - Genève — 1ère année — requérant d'asile ou TPS — Famille — Date : juillet 1998

Prestations régulières :

	type	modalités	durée.	montants		financé par	fourni par	mode financem.	remarques
loyer net (charges et entretien) électricité	nature	(en règle gén. 2 personnes par chambre)	1ère année de séjour	⇒ loyer théo. = ~ CHF 480 soit charges/entretien	en principe 2 chambres de 12 à 16 m ²	la Confédération	AGECAS - canton	remboursement des frais effectifs par la Confédération	chiffres 1997 (frais réels de loyer pour plusieurs pers. dégressifs)
caisse-maladie/sécurité soc.	service		id.		CHF 674	id.	id.	remboursement frais réels (de santé, primes)	montant de la prime avec franchise 600
habillement	cash		id.	CHF 84	✓	Confédération et participation canton (cf tab. pers. seule)	id.	forfait assistance CHF 554 / personne	
nourriture	cash		id.	CHF 960	✓		id.		
hygiène, autres	cash		id.				id.		
transport	service		id.	CHF 140 ⁶	✓		id.		
argent de poche	cash		id.	✓ CHF 180 ⁷	✓ Σ CHF 1'364 (Σ cash CHF 1184)		id.		
assistance juridique ⁸ :	service	Selon besoins					id.	(cf tab. pers. seule)	
conseils/assistance non-mat	service		id.		1 poste pour 25 réfu. ⁹		id.		
mesures d'insertion: cours de français de 3 à 6 mois	service	Selon intérêt (volontaire)	en gén. au début du séjour				id.		
autres: mise à disposition d'ateliers, salle sport,	service	selon possibilités du centre							

⁶ aucun titre de transport est prévu pour les enfants sauf s'ils prennent le bus pour aller à l'école

⁷ pour les enfants l'argent de poche est distribué à partir de 12 et jusqu'à 17 ans (36 puis 90)

⁸ pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure

⁹ sans le personnel administratif ; 1 poste sur 15 y compris tout le personnel administratif, de coordination, etc.

CH - Genève — 2^{ème} année — requérant d'asile ou TPS — personne seule — Date : juillet 1998

Prestations régulières :

	type	modalités	durée max.	montants		financé par	fourni par	mode financemt.	remarques/type	
logement net charges électricité	nature	modulable selon les personnes (pers. seules ont un loyer plus élevé que familles)	jusqu'au départ régulier ou à l'obtention d'un titre de séjour	CHF 213 CHF 30 CHF 20 CHF 119 ¹⁰ →	normes 12-14 m ² d'espace/ pers. tout compris ¹¹ → ∑ 382	Confédération correspond à 12.72 pr GE (forfait moyen suisse de 13.50)	le canton	forfait hébergemt. par pers./ nuit = 12.72 (adultes et enfants id. ¹²)	le canton est en mesure de couvrir ses frais avec les forfaits	
caisse-maladie/sécurité soc.	service		id.	CHF 260		Confédération	id.	frais réels remboursés		
habillement	cash		id.	CHF 55	✓	Confédération avec éventuelle- ment une parti- cipation du canton.	id.	forfaits assistance de CHF 554/pers.	les frais sont en prin- cipe remboursés par	
nourriture	cash		id.				id.			les forfaits féd.mais le
hygiène, autres	id.		id.	CHF 500	✓		id.			canton participe au
transport	nature(abo)		id.	CHF 70	✓		id.			budget global des
argent de poche	cash		id.	✓ CHF 90	✓ ∑ CHF 715(∑ 645 cash)		id.		dépenses pour le secteur des réfugiés	
assistance juridique ¹³	service		id.				oeuvres d'entr. et associations ¹⁴ ,	associations part. subventionnées	l'assistance jur. pour petits délits	
conseils/assistance non-mat.	service		id.		1 poste / 44 réfugiés ¹⁵	canton	nombre postes ¹⁶ en fonction effectifs			
mesures d'insertion	-									
autres: travaux d'occupation, cours divers		variable selon disponibilité de places				canton	canton		une expérience d'un programme d'occupa- tion est en cours	

¹⁰ 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

¹¹ une personne seule dispose d'une chambre et d'un espace environ 12-14m² 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).

¹² 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.

¹³ pour autant qu'elle ne concerne pas la procédure

¹⁴ Le service juridique de l'HG intervient en cas de petits litiges, p.ex., pour un appartement,

¹⁵ tout le personnel compris (administration, assistants sociaux, etc.)

¹⁶ en fonction des effectifs de réfugiés

CH - Genève — 2^{ème} année — requérant d'asile ou TPS — Famille — Date : juillet 1998

Prestations régulières :

	type	modalités	durée max.	montants	financé par	fourni par	mode financemt.	remarques/type
Logement net charges électricité	nature	modulable selon les personnes (pers. seules ont un loyer plus élevé que familles)	jusqu'au départ régulier ou à l'obtention d'un titre de séjour	CHF 852 CHF 120 CHF 80 CHF 476 ¹⁷ → normes 12-14 m ² d'espace/ pers. tout compris ¹⁸ → Σ CHF 1528 ¹⁹	Confédération correspond à 12.72 pr GE (forfait moyen suisse de 13.50)	le canton	forfait hébergemt. par pers./ nuit = 12.72 (adultes et enfants id. ²⁰)	le canton est en mesure de couvrir ses frais avec les forfaits
caisse-maladie/sécurité soc.	service	(2x77+2x260)	id.	← CHF 673	Confédération	id.	frais réels remboursés	
habillement	cash		id.	CHF 220 ✓	Confédération avec éventuelle- ment une parti- cipation du canton	id.	forfaits assistance de 554 / pers..	les frais sont en principe remboursés par
nourriture	cash		id.			id.		les forfaits fédéraux, mais le canton parti-
hygiène, autres	cash		id.	CHF1000 ²¹ ✓		id.		cipe au budget global
transport	nature(abo)	(2x70 + 2x30)	id.	← CHF 200 ✓		id.		des dépenses pour le
argent de poche	cash		id.	✓ CHF 180		id.		secteur des réfugiés
assistance juridique	service		id.			oeuvres d'entr. et associations ²² ,	associations part. subventionnées	l'assistance jur. pour petits délits
conseils/assistance non-mat.	service		id.			canton	nombre postes ²⁴ en fonction effectifs	
mesures d'insertion	-							
autres: travaux d'occupation, cours divers	variable	parfois camps de vacances pr les enfants			canton	canton	pr camps vacances enfants budget compl. (p.ex. budget écoles)	une expérience d'un programme d'occupation est en cours

¹⁷ 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.

¹⁸ Une personne seule dispose d'une chambre et d'un espace environ 12-14m² 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).

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Un couple seul en revanche touche moins de 1'000

²² Le service juridique de l'HG intervient en cas de petits litiges, p.ex., pour un appartement,

²³ Tout le personnel compris (administration, assistants sociaux, etc.).

²⁴ 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 auf einer differenzierten Erfassung der Unterstützungspraxis beruht. Ohne im Detail auf einzelne Probleme einzugehen, muss betont werden, dass nicht nur die Vergleichbarkeit der vorhandenen Informationen, sondern vielfach schon allein die Datenverfügbarkeit Probleme macht (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 über den 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. Soweit die entsprechenden Schritte transparent vollzogen werden, können diesbezügliche Schlussfolgerungen jederzeit relativiert werden.

Im folgenden Teil werden vorerst Querschnittvergleiche zu den wichtigsten thematischen Teilbereichen der staatlichen Fürsorgepraxis angestellt: Grundleistungen 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 Hilfeempfänger/innen 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 einer Rechtfertigung der Grenzen der vorliegenden Arbeit als der möglichen Planung weiterer Untersuchungen. Anschliessend werden im 2. Kapitel einige grundsätzliche Überlegungen über die nationalen Fürsorgesysteme im Asylbereich und den jeweiligen Bezug zum nationalen Kontext angestellt.

Im Anhang (A1, A2) sind Angaben über geschätzte Kosten und Leistungen tabellarisch

dargestellt. Tabelle A3 präsentiert in summarischer Form die wichtigsten Ergebnisse zur Fürsorgesituation von TPS-Flüchtlingen

1.2 Regelmässige staatliche Leistungen zur existentiellen Grundsicherung

Wie eingangs erwähnt ist es vorerst naheliegend, Leistungen zu vergleichen, deren 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.

Nun ist es aber so, dass beim sogenannten Erstunterstützungsbeitrag, den in **Italien** prinzipiell alle Asylsuchenden, die keine andere Unterstützung erhalten, einfordern können, die Ausgaben für die Unterkunft inbegriffen sind. Der Betrag 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 wahrscheinlich für all jene Personen unzureichend, deren Verfahren mehrere Monate bzw. Jahre dauert. Unter Umständen kann die zentralstaatliche Leistung allerdings durch kommunale 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 der Erstunterstützung zugerechnet 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 Tab. 1.2/a).¹²³ 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 ab 1999 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. Da letztere Art von Unterstützung – ähnlich wie in Italien – je nach Wohnort und individueller Situation sehr unterschiedlich ausgestaltet ist, konnte im internationalen Vergleich lediglich die Lage von Flüchtlingen in Bundesbetreuung berücksichtigt werden. 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

¹²³ Nach mehreren Aussagen beträgt bereits die Wartezeit für die Ausstellung des Beitrags oft mehrere Monate.

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.

Vergleicht man die **Grundleistungen für alleinstehende Flüchtlinge**, fallen zwei Richtsätze aus dem Rahmen: der italienische aus den genannten Gründen und der Ansatz im Kanton Genf, der aufgrund seiner Höhe auffällt. Für die übrigen Länder liegen die entsprechenden Beträge relativ eng beieinander, mit einem Minimum in Bern und einem Maximum in Österreich (siehe Tab. 1.2/a). Angesichts der differenzierten Situation innerhalb der Schweiz schiene es wenig sinnvoll, die Ansätze der beiden Kantone zusammenzufassen, wodurch die Schweiz mit einem geringen Vorsprung auf den ersten Rang rücken würde (CHF 485.-). Tatsächlich nimmt aber Genf gegenüber anderen Regionen eine gewisse Sonderstellung ein (Stadtkanton, hohe Lebenshaltungskosten, kantonale Kofinanzierung der Ausgaben im Asylbereich). Es sei ebenfalls daran erinnert, dass die bernischen Grössen keine Fixbeträge, sondern Mittelwerte darstellen und dass die Situation innerhalb des Kantons stark variieren kann.

Bemerkenswerterweise ändert sich das Gesamtbild, wenn man die Unterstützung für eine **Familie** mit 10jährigen Zwillingen betrachtet (Tab. 1.2/f). An erster Stelle stehen hier diejenigen (Glied-)Staaten, welche die Leistungen bei zunehmender Familiengrösse nur schwach oder überhaupt nicht degressiv berechnen, das heisst Deutschland und Österreich: Im italienischen und österreichischen System werden die Grundleistungen inklusive Taschengeld vervierfacht. 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 erforscht werden. 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.

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. Nur in Deutschland sind die genauen Beträge gesetzlich (AsylbLG) vorgegeben und können prinzipiell eingeklagt werden. Erwerbstätigen Asylsuchenden in Deutschland, Österreich¹²⁴ und der Schweiz wird das Einkommen angerechnet und von der Unterstützung abgezogen. Mit Ausnahme 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

¹²⁴ Diese Regelung gilt, obwohl Asylsuchende praktisch nie offiziell erwerbstätig sind.

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 Sozialleistungen¹²⁵ sparen, dadurch zu begegnen, dass sie die Pauschalabgeltungen an die Kreise von Jahr zu Jahr den effektiven Ausgaben des Vorjahres anpassen.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass **private Organisationen** eher individuell bemessene Leistungen gewähren, da sie kaum mit Ansprüchen von Seiten der Empfänger/innen konfrontiert werden können. 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.

Neben dem Umfang der Leistungen ist aus der Perspektive der Flüchtlinge die **Abgabeform** sicherlich von Interesse (Tab. 1.2/c,d): Man darf annehmen, dass die meisten Hilfebezieher/innen Barbeträge gegenüber Wertgutscheinen und diese wiederum gegenüber Sachleistungen wie Nahrungspaketen und Vollverpflegung vorziehen. Wird vom Taschengeld abgesehen, geben Österreich und Brandenburg ausschliesslich Sachleistungen ab, während die übrigen Staaten eher dazu neigen, auf breiter Basis Barleistungen zu gewähren. In Hessen und Bern entscheiden allerdings die Kommunen selbständig über die Abgabemodalitäten. Nach mehreren Aussagen spricht für die erste Lösung die Bemühung, allfälligen Missbräuchen vorzubeugen.¹²⁶ Da die Priorität von Sachleistungen, die manchmal gesetzlich abgestützt ist, nur für Asylsuchende, nicht aber für inländische Sozialhilfeempfänger/innen gilt,¹²⁷ kann vermutet werden, dass in diesem Zusammenhang auch dissuasive Absichten eine Rolle spielen. 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 dies in Fürsorgesystemen, die auf privater Unterbringung basieren, möglich ist.

Bezüglich der **Kosten** lässt sich aufgrund der vorangehenden Ausführungen festhalten, dass die Pro-Kopf-Aufwendungen in den meisten Staaten, mit Ausnahme von Italien, ähnlich sind, wobei nicht vergessen werden darf, dass in Österreich nur eine Minderheit der Asylsuchenden bundesstaatliche Leistungen erhält und das auch nur bis zu drei Monate über den rechtmässigen Abschluss des Verfahrens hinaus (siehe Tab. 2; Leistungsdauer). In Dänemark, Deutschland und der Schweiz dagegen bleiben Flüchtlinge prinzipiell bis zur effektiven Ausreise oder einer aufenthaltsrechtlichen Regelung leistungsberechtigt.¹²⁸ Die Grundleistungen belaufen sich je nach Land auf rund 40%–50% der gesamten Pro-Kopf-Ausgaben im Fürsorgebereich, unter Ausschluss aller Lohn- und Verwaltungskosten (vgl.

¹²⁵ Gemeint sind zusätzliche Sozialleistungen, die über den gesetzlich festgelegten Grundbetrag hinausgehen.

¹²⁶ Es wird beispielsweise auf den Alkoholiker hingewiesen, der sein Geld vertrinkt.

¹²⁷ Vgl. AsylG bzw. SKOS-Richtlinien in der Schweiz; AsylbLG bzw. BSHG in Deutschland.

¹²⁸ In Deutschland hat sich die Situation mit der Novellierung des AsylbLG vom 1.9.1998 insofern geändert, als für Personen, die das Ausbleiben einer Abschiebung selbst verantworten oder nachweisbar mit der Absicht, Sozialleistungen zu beziehen, nach Deutschland eingereist sind, die Unterstützung bis auf das «unabweisbar Notwendige» gekürzt werden kann. Vergleichbare Massnahmen sind in der Schweiz (und in Dänemark) ohne gesetzliche Neuerungen möglich, da zwar ein Recht auf Hilfe zur Abdeckung des notwendigen Lebensunterhalts besteht, aber keine festen Leistungsansprüche gesetzlich verankert sind.

Tab. A1/c im Anhang).

Tabelle 1.2 – Regelmässige staatliche Leistungen an Asylsuchende: monatliche Beträge in CHF nach Kaufkraftparität gewichtet

Dänemark		Deutschland		Italien	Österreich	Schweiz	
		Brandenburg	Hessen	☞ Unterkunft eingeschlossen	☞ nur bundes-betreute Flüchtl.	Bern 1. Phase 2. Phase	Genf 1. Phase 2. Phase
Grundunterstützung für eine Einzelperson (das heisst gesamte Unterstützung ohne Unterkunft)							
a	425.–	432.–	432.–	158.–	462.–	361.– 383.– 372.–	481.– 715.– 598.–
b	Rang 4	3	3	5	2	6	1
Form der Grundunterstützung für 1) Nahrung, Hygiene usw. und für 2) Kleidung							
c	1) bar	Sachleistung (Gutscheine)	meist bar (je nach Gemein.)	bar	Sachleistung (Vollverpfleg.)	bar (seltener Sachleistung)	bar (ausser Transportmittel)
d	2) bar (ausser Empfangsstel.)	id.	teils bar, teils Sachleistung	bar	Sachleistung	teils bar, teils Sachleistung	bar
Von der Grundunterstützung maximal ausbezahlter Barbetrag pro Monat							
e	425.–	79.– = Taschengeld	432.– variabel nach Gemeinde	158.–	73.– = Taschengeld	361.– 383.–	411.– 645.–
Grundleistungen für ein Ehepaar mit zwei 10jährigen Kindern und max. Barbetrag							
f	1241.–	1502.–	1502.–	632.–	1828.–(2285.–)	1388.– 1472.– 1430.–	1364.– 1600.– 1482.–
g	1241.–	240.–	1502.–		292.–	1388.– 1472.–	1184.– 1400.–
h	die Ansätze für Nahrung u. Taschengeld sind wesentlich tiefer für Kinder als für Erwachsene	1. Ansatz Haushaltvorstand, andere Angehörige etwas tiefer; Kinder ½ Taschengeld	1. Ansatz Haushaltvorstand, andere Angehörige etwas tiefer; Kinder ½ Taschengeld	Ansätze für alle Personen identisch	Ansätze für alle Personen identisch (id. Taschengeld); Kleiderwert höher für Kinder	leicht degressive Ansätze ab 4, stärker ab 5 Familienangehörigen	degressive Ansätze bereits ab 2 Personen; (Kinder unter 12 kein Taschengeld)
i	Rang 5	2	2	6	1	4	3

1.3 Unterbringung

Zweifelloos 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.¹²⁹ 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

¹²⁹ Einige interessante Beiträge zu diesem Thema wurden an einem europäischen Seminar von France Terre d'Asile in Paris gesammelt (FTDA 1998).

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 m² und 6 m² 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 mehr Personen ein Zimmer teilen und Gemeinschaftsküchen und Waschräume benützen.

Praktisch ausschliesslich in **Gemeinschaftszentren** untergebracht sind die Asylsuchenden in **Dänemark, Österreich, Brandenburg** und während der ersten Aufnahmephase (7–12 Monate) in den beiden Schweizer Kantonen (Tab. 1.3/a). Überall besteht aber die Möglichkeit, dass Flüchtlinge mit spezifischen Bedürfnissen oder Behinderungen schon zu Beginn des Aufenthalts in Privatwohnungen ziehen. In Hessen lebt 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.

In **Italien** und **Österreich** findet nur eine Minderheit der Asylsuchenden überhaupt in staatlichen Stellen Obdach. Alle anderen müssen sich an private Organisationen wenden und können meist nur über eine beschränkte Zeit hinweg – wenn überhaupt – beherbergt werden. Bemerkenswert ist immerhin die Tatsache, dass in beiden Ländern eine grössere Zahl von bosnischen Kriegsflüchtlings 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. (Auf die Frage der Bewegungsfreiheit wird im letzten Teilkapitel kurz eingegangen.) 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.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Dänemark, Brandenburg und Österreich

praktisch ausschliesslich kollektive Aufnahmestrukturen kennen, während in Hessen sowie den beiden Schweizer Kantonen auch Privatwohnungen zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund der vorhandenen Standards sind keine massiven Unterschiede des Wohnkomforts in Gemeinschaftsunterkünften festzustellen.

Tabelle 1.3 Unterbringungsstandards und veranschlagte durchschnittliche Mietkosten: monatliche Beträge in CHF nach Kaufkraftparität gewichtet

Dänemark		Deutschland		Italien	Österreich	Schweiz	
		Brandenburg	Hessen	☞ Unterkunft eingeschlossen	☞ nur Bundesbetreute	Bern 1.Phase 2.Phase	Genf 1.Phase 2.Phase
Form der üblichen Unterbringung (Gemeinschaftseinrichtungen=Zentren)							
a	Zentren	Zentren	2/3 in Zentren 1/3 Privatw.	evtl. in Zentren der Kommun.	Bundeszentren und Gasthöfe	7–9 Monate in Zentren, dann in Privatwohn.	1 Jahr in Zentren, dann in Privatwohn
Minimale Wohnraumstandard für die Unterbringung in Gemeinschaftseinrichtungen							
b	5 m ² (auf 2.5m Höhe)	6 m ² (u.Vorgaben für Gem.-räume)	6 m ² (+ 3 m ² zusätzlicher Bewegungsraum)	keine	keine	nur BFF-Standards für Asylzentren	6 m ² (10–12 Pers./Bad u. Küche)
Veranschlagte Mietkosten in Gemeinschaftseinrichtungen (nach durchschnittlichen Mietkosten in der Schweiz 1 m ² = CHF 13.10 pro Monat; ohne Berücksichtigung der Betriebskosten für Energie, Wasser usw.)							
c	131.–	144.–	118.– (bei nur 3 m ² Bew.raum)	–	–	–	144.–

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 Unterkunftskosten 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.¹³⁰ 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/e). Wie die Angaben in der Tabelle A1 veranschaulichen, können sie auf 30% bis 45% der Gesamtausgaben - immer ohne Personalkosten - geschätzt werden. Die Differenz erklärt sich im Wesentlichen dadurch, dass die theoretischen Ansätze weder Neben- noch «Fluktuationskosten» bei Schwankungen oder andere Betriebskosten einschliessen.

¹³⁰ Durchschnittlicher Mietpreis für Wohnungen in der Schweiz = CHF 13.10 pro m² und Monat, wobei zum minimalen persönlichen Wohnraum, wenn keine anderen Normen vorlagen, 5 m² Bewegungsfläche (Bad, Küche, Gemeinschaftsräume) zugerechnet wurden. Quelle: Mietpreis Strukturerhebung 1996 - BFS (1997).

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 Heimbetreiber/innen 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 es sicher interessant, einen systematischen Kostenvergleich zwischen unterschiedlichen Unterbringungsformen anzustellen. 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.

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.¹³¹ Schon der Term «Betreuung» gibt Anlass zu Missverständnissen, wird er doch in Deutschland mit (psycho)sozialer Beratung gleichgesetzt, während in der Schweiz oder in Österreich so ungefähr alle Aktivitäten, die in Aufnahmezentren verrichtet werden, darunter fallen (Verwaltung, Sprachunterricht, Hausmeisterarbeit, Nachtwache usw.). Im dänischen Aufnahmesystem ist die Aktivitätenpalette noch breiter, da in den Gemeinschaftseinrichtungen auch Volksschullehrer, Juristen, Ärzte und Pflegepersonal beschäftigt sind.

Offensichtlich verfügen in vielen Staaten private Organisationen 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.

Nur eine Umfrage unter Asylsuchenden¹³² könnte allenfalls Hinweise darüber liefern, wie sie die jeweilige 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

¹³¹ Bezeichnenderweise erlässt das AsylbLG zwar Normen bezüglich der Unterbringung und der Sozialleistungen nicht aber hinsichtlich der Betreuung.

¹³² Je nach Behörde oder Organisation werden die Asylsuchenden als Klienten, Schützlinge, Heimbewohner/innen, Migrant/inn/en usw. betitelt.

deshalb dahingestellt. Kaum zu bezweifeln ist hingegen die Tatsache, dass der Betreuung als **Kostenfaktor** einige Bedeutung zukommt. Wie aus dem dritten Abschnitt von Tabelle 1.4 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 umso intensiver, als die Flüchtlinge auf eine neue Umgebung vorbereitet und über Erwartungen von Seiten der Heimleitung aufgeklärt werden müssen. 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 nicht vergleichbar, als sie in der Schweiz – mit Ausnahme der ersten Aufnahmephase in Genf – das administrative Personal einschliessen, während sie sich in Deutschland auf die Sozialberater/innen 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 unterschiedliche Auswirkungen haben können. Es ist daher ausserordentlich wichtig, dass bei Kostenberechnungen die jeweilige Aufnahmephase sowie die Frage, welche Personalkosten eingeschlossen sind, einbezogen werden.

Tabelle 1.4 Soziale und administrative Betreuung (sehr beschränkte Vergleichbarkeit)

Dänemark		Deutschland		Italien	Österreich	Schweiz	
		Brandenburg	Hessen	☞ Unterkunft eingeschlossen	☞ nur bundes-betreute Flüchtl.	Bern 1.Phase 2.Phase	Genf 1.Phase 2.Phase
Betreuungsschlüssel (Anzahl Betreuungsstellen im Verhältnis zur Zahl der Flüchtlinge) :							
a	keine gesicherten Angaben	1/78 AS soziale Betreuung	1/100–150 AS soziale Betreuung	–	–	1/11* 1/100*	1/25 1/44*
Theoretische Lohnkosten nach Betreuungsschlüssel (als Richtlinie dient eine Betreuungsstelle in der Schweiz mit jährlichen Lohnkosten = CHF 80'000.–)							
b		85.–	53.– (1/125)			606.– 67.–	267.– 151.–

Alle mit * gekennzeichneten Angaben schliessen administratives u. anderes Personal in Asylzentren ein.

So lässt sich übrigens der vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Pauschalbetrag erklären, der in Dänemark für die Sozialhilfe aufgewendet wird (Tab. A1/c, Anhang). Er schliesst zwar Gesundheits- und Schul-, nicht aber Energie- und Mietkosten ein und dürfte sich daher zu einem beträchtlichen Teil aus Verwaltungs- und Lohnausgaben zusammensetzen. 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

Da in den meisten Staaten von der Annahme ausgegangen wird, dass sich Asylsuchende nur vorübergehend im Aufnahmeland aufhalten werden, gelten auch im Bereich der Beschäftigung und Weiterbildung sehr spezifische Vorgaben. Auf Italien trifft diese Aussage allerdings nur bedingt zu: In diesem Land, das sich bisher durch insgesamt niedrige Gesuchszahlen und hohe Anerkennungsquoten ausgezeichnet hat, berücksichtigen beispielsweise kommunale Behörden sowohl bei Unterkunfts- als auch bei Beschäftigungs- bzw. Weiterbildungsmöglichkeiten weniger den Aufenthaltsstatus als die individuelle Notlage. Auch hier sind aber Anzeichen einer Änderung des Unterstützungskonzepts zu beobachten.

In allen übrigen Staaten wird die Integrationsfrage in Zusammenhang mit Asylsuchenden sorgfältig vermieden. Jedenfalls werden keine gezielten «Eingliederungsmassnahmen» (mehr) staatlich gefördert, wenn von Sprachkursen in Dänemark (Englisch und Dänisch) und in der Schweiz einmal abgesehen wird. In beiden Ländern werden allerdings spezifische Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie neuerdings im Kanton Genf Beschäftigungsprogramme für länger anwesende Personen angeboten. Das Ziel dieser Massnahmen könnte als therapeutisch-präventiver Art bezeichnet werden. Kurze Aus- oder Weiterbildungsmöglichkeiten sind für Jugendliche mit Blick auf eine spätere Tätigkeit im Herkunftsland vorgesehen. Da die vorhandenen Ausbildungsplätze – zumindest in den beiden Schweizer Kantonen – meist beschränkt sind, haben jüngere Asylsuchende in der Regel Vorrang. In Dänemark haben die Flüchtlinge zusätzlich zahlreiche Möglichkeiten, sich künstlerisch und kulturell zu betätigen (freier Zugang zum Kulturhaus in Kopenhagen). In Österreich, in den beiden deutschen Bundesländern und in Italien werden von staatlicher Seite weder Sprachkurse noch andere vergleichbare Aktivitäten gefördert. Es bleibt somit allein der Initiative von Privaten vorbehalten, Schritte in dieser Richtung zu unternehmen. In Tabelle 1.5 wird der Umfang des staatlichen Angebots in diesem Teilbereich aufgrund der vorliegenden Informationen in drei Kategorien eingeteilt.

Tabelle 1.5 Staatliche Beschäftigungs- und Eingliederungsmassnahmen

Dänemark	Deutschland		Italien	Österreich	Schweiz	
	Brandenburg	Hessen			Bern	Genf
Vielfalt von Aktivitäten: Sprachkurse, Staatskunde, künft. Tätigkeiten	nur privat initiiertes Angebot	nur privat initiiertes Angebot	nur privat initiiertes Angebot	keine Sprachkurse oder Eingliederungsmassnahmen in Bundesbetreuung	Sprachkurse, Ausbildungs- u. Weiterbildungskurse für Junge (beschränkt)	Sprachkurse, diverse Aktivitäten; Beschäftigungsprogramme
★★★	★	★	★	★	★★	★★

★★★ umfassende Leistungen; ★★ relativ umfassend; ★ beschränkte Leistungen

In Dänemark werden alle Aktivitäten im kulturellen und künstlerischen Bereich vom Innenministerium über die Pauschalbeträge finanziert. In der Schweiz müssen die Ausgaben für Aus- und Weiterbildung von den Kantonen aus eigenen Mitteln bestritten oder aufgrund der üblichen Betreuungs- bzw. Unterstützungspauschalen getragen werden. Das Gesetz sieht allerdings die Möglichkeit vor, Beschäftigungsprogramme finanziell zu fördern.

1.6 Medizinische Versorgung

Die medizinische Versorgung der Asylsuchenden wurde nur am Rande behandelt, so dass kaum gesicherte Angaben über die Praxis in diesem Bereich geliefert werden können. Aus grundsätzlicher Sicht lässt sich immerhin festhalten, dass der Zugang zum Gesundheitssystem für bundesbetreute Asylsuchende in Österreich und für alle Flüchtlinge in der Schweiz aus deren Perspektive als optimal betrachtet werden kann, da die betreffenden Personen der obligatorischen Krankenversicherung angeschlossen sind, die eine umfassende Grundversorgung abdeckt. Wie Inländer/innen haben die Flüchtlinge weitgehend freie Arztwahl und Zugang zu öffentlichen Spitälern.

In Dänemark werden die Flüchtlinge in den medizinischen Diensten 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.

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 Leistungserbringer/innen angewiesen. Ähnlich ergeht es Asylsuchenden in Österreich, 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.

Angaben über die **Kosten** im Gesundheitsbereich liegen nur für Brandenburg vor. Sie beliefen sich im vergangenen Jahr auf monatlich CHF 142 pro Person. Interessanterweise wurde in Österreich seit 1992 die Erfahrung gemacht, dass bundesbetreute Asylsuchende durchschnittlich weniger Gesundheitskosten verursachen als die österreichische Allgemeinbevölkerung.

Tabelle 1.6 – Medizinische Versorgung

Dänemark	Deutschland	Italien	Österreich	Schweiz
Behandlung bei DRK-Ärzten, in Notfällen Zugang zu Gesundheitsdienst	Behandlung akuter u. chron. Krankheiten auf Ausstellung eines Krankenscheins, prinzipiell freie Arztwahl, Praxis unterschiedlich	nur in Notfällen Zugang zum nationalen Gesundheitsdienst	☞ nur Bundesbetreute: obligatorische Krankenversicherung, freie Arztwahl	obligatorische Krankenversicherung (KVG), freie Arztwahl
★★	★★	★	★★★	★★★

★★★ umfassende Leistungen; ★★ relativ umfassend; ★ beschränkte Leistungen

2 Systemvergleich

Wie die vorangehenden Ausführungen verdeutlichen, variiert die Höhe der staatlichen Unterstützung in strukturell ähnlichen Aufnahmesystemen nur gering. Unterschiede sind eher im Bereich der «Integrationsmassnahmen» (Sprachkurse, Beschäftigung), der Unterbringungsform und der medizinischen Versorgung auszumachen. Die bisherigen Vergleiche bezogen sich ausschliesslich auf die (zentral)staatlich garantierte Unterstützung, ohne dass die kommunalen, kirchlichen, privaten und freiwilligen Leistungen berücksichtigt wurden. In zwei Staaten spielen diese aber eine bedeutende Rolle, da die öffentlichen Leistungen nur für einen kurzen Zeitraum erbracht werden (Italien) oder lediglich einer Minderheit der Asylsuchenden zustehen (Österreich). Aus der Perspektive der Flüchtlinge können gemeinnützige oder private Leistungen, auf die kein Anspruch besteht, unverzichtbare Ergänzungen zur staatlichen Unterstützung darstellen und sind daher mindestens so wichtig wie das staatlich garantierte Versorgungsniveau. Im Folgenden soll die Ausgestaltung der nationalen Aufnahmesysteme unter dem Aspekt der Komplementarität zwischen öffentlichen und privaten oder karitativen Hilfestellungen beleuchtet werden. Ich gehe dabei von der These aus, dass die Fürsorgepraxis im Asylbereich nicht allein – wie gelegentlich postuliert wird – durch das Geschehen im migrationspolitischen Feld, sondern primär durch die Entwicklung der nationalen Sozialhilfesysteme geprägt wird.

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 Wahrscheinlichkeit auch auf Asylsuchende ausgedehnt werden (Dänemark, Deutschland, Schweiz; vgl. Tab. 2.2). Diese Staaten haben parallel zum inländischen Sozialhilfesystem allmählich spezifische Strukturen für die Aufnahme von Asylsuchenden entwickelt. Bis Anfang der 90er Jahre wich das Leistungsniveau für Flüchtlinge kaum von dem für inländische Hilfeempfänger/innen ab.¹³³ Inzwischen sind die Ansätze mit Blick auf die sozio-ökonomischen Verhältnisse in einigen Herkunftsstaaten von Asylsuchenden abgesenkt worden und liegen nach groben Schätzungen zwischen 10% bis 40% unter den Normen für Inländer/innen.

Österreich fällt insofern aus dem Rahmen, als das Land zwar ein umfassendes Sozialhilfesystem für Staatsangehörige kennt, mehrere Bundesländer aber den Zugang zur Fürsorge von der Nationalität abhängig machen, das heisst selbst Arbeitsmigrant/inn/en nur beschränkt leistungsberechtigt sind. Aus einer wissenschaftlichen Perspektive betrachtet, stellt das österreichische Modell der Bundesbetreuung eine Art Kompromiss dar zwischen einem umfassenden Sozialhilfesystem, wie es mittel- oder nordeuropäische Staaten kennen, und

133 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 wird der Vergleich dadurch erschwert, dass die Asylsuchenden schon vor 15 Jahren in spezifischen Strukturen aufgenommen wurden.

einem weitgehenden Fehlen von staatlichen Aufnahmestrukturen, wie es in südeuropäischen Staaten beobachtet wird. Die Berechtigung einer Regelung, die jeden Anspruch von Seiten der Flüchtlinge prinzipiell ausschliesst und nur einem Teil von ihnen staatliche Mittel zur Verfügung stellt, soll hier nicht diskutiert werden.

In migrationspolitischer Hinsicht sind zahlreiche Parallelen zwischen Österreich und Italien festzustellen: Beide Staaten galten bis Ende der 80er Jahre als typische Transitländer für Flüchtlinge und nahmen nur eine beschränkte Zahl von Immigrant/inn/en auf. Gesetzliche Grundlagen und Infrastrukturen für den Aufenthalt von Asylsuchenden wurden erst in den vergangenen Jahren vermehrt ausgebaut. Insgesamt wurde die Integration von Einwanderern seltener über den Asylweg und häufiger durch aufenthaltsrechtliche Lösungen geregelt, wobei der Staat jeweils nur subsidiäre Hilfe gewährte. Die Lage von bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen ist in dieser Hinsicht exemplarisch: Während Deutschland, die Schweiz und weitgehend auch Dänemark diese Statusgruppe in die «klassischen» Asylstrukturen lenkte, waren Italien und Österreich offenbar bemüht, die TPS-Flüchtlinge schon zu Beginn des Aufenthalts sozio-ökonomisch (Arbeit, Unterstützung durch Verwandte) einzugliedern. In diesem Zusammenhang ist bezeichnend, dass in Italien wie in Österreich die Möglichkeit einer Einschränkung der freien Wohnortwahl – selbst für den Fall von Asylsuchenden – oft auf Ablehnung stösst, weil dadurch die gegenseitige Hilfe unter Verwandten oder Bekannten sowie die «Selbsthilfe» durch gelegentliche Erwerbstätigkeiten wesentlich eingeschränkt würden. Ferner kann kaum ignoriert werden, dass Asylbewerber/innen zwar einem Arbeitsverbot unterstehen, dass aber sowohl humanitäre Organisationen als vielfach auch zuständige Behörden undeklarierte Tätigkeiten bis zu einem gewissen Grad tolerieren, wenn die Flüchtlinge damit ihren Lebensunterhalt besser bestreiten können.

Tabelle 2.1 Zentralstaatlich garantierte Leistungen an Asylsuchende

	Dänemark	Deutschland	Italien	Österreich	Schweiz
Grundleistung	ja	ja	1,5 Monate	nur für 20–30% AS	ja
Unterbringung	ja	ja	id.	id.	ja
Eingliederungsmassnahmen	ja	nein	nein	nein	bedingt
Medizinische Grundversorgung	bedingt	bedingt	nein	nur für 20–30% AS	ja

In Italien sind die Leistungen der staatlichen Sozialhilfe in gewissen Regionen selbst für ansässige Personen sehr beschränkt. Die soziale Sicherung stützt sich zu einem grossen Teil auf ein Versicherungssystem, das bisher nur italienischen Staatsangehörigen offen stand. Nur in Grossstädten des Nordens, die über ein kommunales Fürsorgesystem verfügen, werden die Flüchtlinge 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 Immigrationgesetzes und mit der 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 auszudehnen.

Man darf ausserdem vermuten, dass die vermehrte EU-Zusammenarbeit im Asylbereich sowohl für die italienische als auch für die österreichische Aufnahmepraxis Konsequenzen haben wird. Übrigens: das EU-Recht erzwingt die Existenzsicherung von EU-Staatsangehörigen, nicht aber von Drittstaatenangehörigen.¹³⁴ Aus der Genfer Flüchtlingskonvention könnte man allerdings mittelbar einen Versorgungsanspruch für die Dauer des Asylverfahrens herleiten. Unter anderem wird sich die Frage stellen, inwiefern sich die beiden Staaten weiterhin auf eine subsidiäre Rolle bei der Betreuung von Flüchtlingen beschränken können. Gleichzeitig darf nicht übersehen werden, dass kirchliche und karitative Organisationen vielfach staatlich subventioniert werden und das Fehlen an öffentlichen Strukturen ein Stück weit «kompensieren». Jedenfalls scheint allen beteiligten Akteuren bewusst zu sein, dass die meisten Flüchtlinge kaum über ausreichende Mittel zur existentiellen Grundsicherung verfügen. Sollen akute Notlagen vermieden werden, sind neben der Möglichkeit staatlicher und privater bzw. karitativer Unterstützung nur wenige Alternativen denkbar: Falls Asylsuchende nicht vorher weiterreisen, was das Problem lediglich verschieben würde, müssen sie entweder auf die Hilfe von bereits anwesenden Verwandten oder auf eigene Erwerbseinkünfte zurückgreifen können. Dies wiederum setzt prinzipiell eine arbeitsrechtliche und soziale Integration voraus, die zahlreiche mittel- oder nordeuropäische Staaten eben durch asylspezifische Aufnahmeregelungen und einen Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt zu vermeiden suchen.

¹³⁴ Das Europäische Fürsorgeabkommen (Europarat) knüpft für die Leistungsgewährung an den rechtmässigen Aufenthalt an.

Tabelle 2.2 Grundzüge der Aufnahmeorganisation in den fünf untersuchten Staaten

Dänemark	Deutschland	Italien	Österreich	Schweiz
Rechtliche Grundlagen und administrative Organisation				
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 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 zeitl. beschränkt sind. Das Innenministerium erbringt einen einmaligen Unterstützungsbeitrag, der die Grundsicherung über 45 Tage abdeckt.	Der Bund übernimmt auf diskretionärer Basis die Betreuung für eine Minderheit der Asylsuchenden. Im Übrigen sind die Länder als Hoheitsgebiete für die Sozialhilfe zuständig. Wien u. Kärnten gewähren AS keine Unterstützung, andere Länder stellen Unterkünfte und/oder zusätzliche Leistungen zur Verfügung.	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 Grundsatzfragen sind auf Bundesebene geregelt.
Dauer der staatlichen Unterstützung				
bis zur Erteilung eines Aufenthaltsstatus oder Abschiebung	prinzipiell bis zur Erteilung eines Aufenthaltsstatus oder Abschiebung	während 45 Tagen sofern keine erstinstanzliche Ablehnung vorliegt	Bundesbetreuung bis höchstens 3 Monate nach rechtmässiger Ablehnung des Gesuchs	bis zur Erteilung eines Aufenthaltsstatus oder Abschiebung
		aufenthalts- u. sozialrechtlich besonders prekäre Situation von AS in Rekursinstanz	Nach rechtmässiger Beendigung des Verfahrens, Ausschluss aus der Betreuung	
Staatliche Finanzierung				
Kosten werden vom Staat vollumfänglich übernommen.	Die Finanzierung wird auf der Ebene der Bundesländer nach unterschiedl. Modalitäten geregelt. In Brandenburg werden die Kosten den Kreisen/ Kommunen vollumfänglich zurückerstattet, in Hessen zu 80%.	Neben den Leistungen des Innenministeriums tragen die Kommunen Kosten für die Aufnahmestrukturen.	Der Bund übernimmt alle Leistungen für Bundesbetreute und erstattet entsprechende Aufwendungen der Länder zurück.	Der Bund finanziert die Aufnahmestrukturen der Kantone in Form von Pauschalbeträgen und Realkostenabgeltungen für die Unterbringung in Erstaufnahmezentren.
Bedeutung und Funktionen privater Organisationen				
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.	Bedeutend hinsichtlich der Gewährung der existentiellen Grundsicherung. Auch juristische und beraterische Funktionen. Teilweise staatl. subventioniert.	Für staatlich unversorgte AS bedeutend hinsichtlich der Gewährung der existentiellen Grundsicherung. Auch juristische und beraterische Funktionen.	Vor allem juristische Beratung und Öffentlichkeitsarbeit. Gelegentlich Leistungsaufträge mit Kantonen zur Betreuung

Literaturhinweise

- ACHERMANN, A. & HAUSAMMANN C. (1992) *Handbuch des Asylrechts*; Paul Haupt, Bern.
- 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.
- EFIONAYI-MÄDER, D. & PIGUET, E. (1997) *Nationale Unterschiede in der Arbeitsintegration von Asylsuchenden*, (Leitung: A.Wimmer) Forschungsbericht Nr 8, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, Neuchâtel.
- 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.
- 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 - Fremdenengesetz 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.
- 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.

FIGUET, 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.

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.

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).

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)¹

	Dänemark	Deutschland		Italien	Österreich	Schweiz		
			Brandenburg	Hessen		betrifft nur Bundesbetreute	Bern	Genf
a	wichtigster Kostenträger	Zentralstaat	Bundesland	Bundesland	Zentralstaat, Kommunen, private Org.	Bund, Kommunen, private Organisationen	Bund	Bund
b	zweitrangige Kostenträger			Kommunen			Gemeinden	Kanton
c	geschätzte Ausgaben des Hauptkostenträgers	1678.–	818.–	860.–	1263.–	934.–	917.–	936.–
d	zusätzliche staatliche Ausgaben			+ ~15% Ausgaben der Kommunen ⇒ 1012.–	+ gelegentlich Ausgaben Kommunen		+ gelegentlich Ausgaben Kommunen	+ 15% Ausgaben des Kantons ⇒ 1101.–, siehe ²
e	davon geschätzter Anteil der Gesamtkosten für Unterkunft	–	256.– = 31%	455.– = 45%	–	436.– = 47%	max. 368.– = 33% (Privatunterkunft)	max. 382.– = 28% (Privatunterkunft)
f	+ Krankenversicherungsgebühren:	effektive Kosten?	effektive Ausgaben 1997 = 142.–	effektive Kosten?	effektive Kosten?	125.–	199.–	260.–
g	Gesamttotal	1678.–	962.–	1012.–	1263.–	1059.–	1116.–	1361.–
h	Wichtig:	⇒ inkl. Lohn-, Gesundheits-, Schul-, Freizeitkosten, aber ohne Miet- und Energiekosten ³	⇒ inkl. effektive Krankenkosten, aber ohne Lohn- u. Verwaltungskosten	ohne Lohn- u. Verwaltungskosten	nur während 45 Tagen (Bund), sonst 2–8 Monate (Gemeinden u. private)	ohne Lohn- und Verwaltungskosten	ohne Lohn- u. Verwaltungskosten (Verwaltungs-, Betreuungspauschalen) und ohne Selbstbehalt, bzw. Franchisen im Gesundheitsbereich	
i	Rang	1	7	6	3	5	4	2

¹ Die Daten beziehen sich auf die Rubrik „Kostenabgeltung“ der Ländertabellen. Die Leistungen sind zwar in diesen Beträgen enthalten, aber nicht direkt daraus ablesbar.

² Diese Berechnung „hinkt“ insofern, als die Pauschale auf die zweite Aufnahmephase (Privatunterkunft), die 15% Mehrkosten aber auf die erste Aufnahmephase bezogen sind.

³ 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 Regelmässige staatliche Leistungen an Asylsuchende: monatliche Beträge in CHF nach Kaufkraftparität gewichtet (ohne Kurzaufenthalt in Erstaufnahmezentren, Haftanstalten, Transitzonen)

Dänemark	Deutschland		Italien	Österreich	Schweiz	
	Brandenburg	Hessen	☛ Unterbringung eingeschlossen	☛ nur bundesbetreute Flüchtlinge (20–30%)	Bern 1. Phase 2. Phase	Genf 1. Phase 2. Phase

a) Grundleistungen pro Einzelperson (ohne Unterkunft) und b) Leistungsform

a		425.–	432.–	432.–	158.– (1 J.) im 1. Monat 1260.– ⁴	462.– ⁵ (571.–) um 20% reduzierter Ansatz	361.– 383.– 372.–	481.– 715.– 598.–
b	für Nahrung ⁶ für Kleidung	bar bar (ausser Empfangsstelle) ⁷	Sachleistung (Wertgut.) id.	meist bar (nach Gemeinde) teils bar, teils Sachl.	bar bar	Vollverpflegung (Sachl.) Sachleistungen	bar (seltener Sachleist.) teils bar, teils Sachl.	bar (ausser Transportausweis) bar
c	max. bar ausbezahlt	425.–	79.– = Taschengeld	max. 432.–, ⁸ variabel	158.–	73.– = Taschengeld	361.– 383.– ⁹	411.– 645.– ¹⁰
d	Rang	4	3	5	2	6	1	

Unterbringungsstandards und veranschlagte Mietkosten (in durchschnittlichen Mietkosten für die Schweiz umgerechnet: 1 m² pro Monat = CHF 13.10; ohne Betriebsauslagen für Energie, Wasser usw.)

e	Form der Unterbringung	Gemeinschaftsein- richtungen	Gemeinschaftsein- richtungen	² / ₃ in Gemeinsh. ¹ / ₃ Privatwohnungen	evtl. in kommunal finanz. Zentren	in Bundesstellen und Gasthöfen (20%)	7–9 Monate in Zentren, dann in Privat- wohnungen	1 Jahr in Zentren, dann in Privatwohnungen
f	min. Wohnraum pro Person	5 m ² (auf 2,5m Höhe)	6 m ² (nicht quantifizierbar Vorgaben für Gem.räume)	6 m ² (+ 3 m ² zusätzlich in Gemeinschaftszent.)	–	keine	nur BFF-Standards für Zentren	6 m ² (10–12 Pers./Bad u. Küche)
g	in CHF (zuzüglich 5 m ² Beweg.fläche)	131.–	144.–	118.– (3 m ² Bew.)	–	–	–	144.–

⁴ Dieser monatliche Betrag, der die Unterkunft einschliesst, wird nur für 1½ Monate ausbezahlt, daher ist der Ansatz auf das ganze Jahr extrapoliert worden, wobei die Verfahrensdauer nicht in allen Fällen ein Jahr beträgt.

⁵ Da keine genauen Ansätze für die Bundesbetreuungsstellen vorliegen, wurden die entsprechenden Pauschalen für private Gasthöfe um 20% (Personal, Gewinn usw.) reduziert, was den Leistungen in Bundesbetreuungsstellen nahekommen könnte. Das Taschengeld entspricht allerdings den effektiv ausbezahlten Beträgen.

⁶ Unter „Nahrung“ werden auch Gebrauchs- und Verbrauchsartikel für Haushalt, Hygiene usw. eingeschlossen.

⁷ Während der ersten 5 Monate nur Gutscheine für Kleider.

⁸ In einzelnen Gemeinden werden Sachleistungen und Wertgutscheine verwendet.

⁹ Aber Kleider und seltener Nahrung manchmal in Sachleistungen

¹⁰ Busabonnement wird abgegeben.

Fortsetzung Tabelle A2 Regelmässige staatliche Leistungen an Asylsuchende: monatliche Beträge in CHF nach Kaufkraftparität gewichtet

Dänemark Brandenburg Hessen Italien Österreich Bern Genf

Soziale und administrative Betreuung (CHF-Beträge beziehen sich auf eine Betreuungsstelle von 80'000/Jahr) * bezeichnet Betreuungsschlüssel, die das administrative u. übrige Personal einbezieht

h	Betreuungsschlüssel nur beschränkt vergleichbar!	—	1/78 Asylsuchende	1/100–150 AS	—	—	1/11* 1/100*	1/25 1/44*
i			85.—	53.— (1/125)			606.— 67.—	267.— 151.—

Beschäftigungs- und Eingliederungsmassnahmen (berücksichtigt werden nur staatlich getragene Massnahmen)

j	*** umfassende ** rel. umfassende * beschränkte od. keine Leistungen	Vielfalt von Aktivitäten: Sprachkurse, Staatskunde, künstler. Tätigkeiten...	nur privat initiiertes Angebot	nur privat initiiertes Angebot	nur privat initi- iertes Angebot	keine Sprachkurse oder Eingliederungsmassnah- m. in Bundesbetreuung	Sprach-, Ausbildungs- u. Weiterbildungskurse für Jüngere (beschränkt)	Sprachkurse, diverse Akti- vitäten; Beschäftigungspro- gramme
		***	*	*	-	*	**	**

Medizinische Versorgung

k	id. oben	Behandlung von DRK-Ärzten, in Notfällen Zugang Ges.dienst	Behandlung akuter u. chronischer Krankheiten auf Ausstellung eines Krankenscheins, prinzipiell freie Arztwahl, Praxis untersch.	nur in Notfällen Zugang zum nat. Gesundheitsdienst	obligatorische Kranken- versich., freie Arztwahl	obligatorische Krankenversicherung (KVG), freie Arztwahl
		**	**	*	***	***

Grundleistungen für Ehepaar mit zwei 10jährigen Kindern (ohne Unterkunft)

l		1241.—	1502.—	1502.—	632.—	1828.— (2285.—)	1388.— 1472.— 1430.—	1364.— 1600.— 1482.—
	max. bar ausbezahlt	1241.—	240.— = Taschengeld	1502.— (vgl. oben)		292.—	1388.— 1472.—	1184.— 1400.—
	Vergleich zu Leistungen für Einzelpersonen	die Ansätze für Nahrung u. Taschengeld sind wesentlich tiefer für Kinder als für Erw.	1. Ansatz Haushaltvorstand, andere Angehörige etwas tiefer; Kinder ½ Taschengeld	1. Ansatz Haushaltvorstand, andere Angehörige etwas tiefer; Kinder ½ Taschengeld	Ansätze für alle Personen identisch	Ansätze für alle Personen identisch (id. Taschengeld); Kleiderwert höher für Kinder	leicht degressive Ansätze ab 4, stärker ab 5 Familien- angehörigen	degressive Ansätze bereits ab 2 Personen; (Kinder unter 12 kein Taschengeld)
o	Rang (Einzelperson)	5 (4)	2 (3)		6 (6)	1 (2)	4 (5)	3 (1)

In der Reihe
Arbeitspapiere des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
sind bisher erschienen

Andreas Wimmer. 1995. *Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Migration*. Ein Bericht zuhanden der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

Andreas Wimmer. 1997. *Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der Europäischen Union*. Vorschlag zuhanden der Expertengruppe Migrationspolitik.