



An den
Studienpräses
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
Universität Wien

**Institut für Staats- und Verwal-
tungsrecht**

Univ.-Prof. Dr. Franz Merli
Schottenbastei 10-16 (Juridicum)
A-1010 Wien

T +43-1-4277-35422
F +43-1-4277-835422
franz.merli@univie.ac.at

Wien, am 19. Dezember 2018

Gutachten zur Dissertation „Die asylrechtliche Grundversorgung und ihr unions- und verfassungsrechtlicher Rahmen“ von Mag.^a Anna Veronika Groschedl

I.

Das Asylrecht war immer schon ein Experimentierfeld. Seit es in den Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung gerückt ist, soll es nicht nur die eigentlichen Sachprobleme lösen helfen, sondern auch Immigration beschränken und symbolische Funktionen übernehmen. Gleichzeitig gehört es zu jenen Bereichen, die stärkste europäische Zusammenarbeit verlangen und die stärksten Widerstände gegen europäische Vorgaben auslösen. Beide Faktoren erklären die unablässige Neuregelung und viele Widersprüche auch bei der Versorgung Asylsuchender.

In dieser Lage kann eine Arbeit zum längerfristigen Rechtsrahmen der österreichischen Grundversorgungsvorschriften sehr nützlich sein.

II.

Die Dissertation besteht aus 155 Seiten Text sowie Danksagungen, einem Inhaltsverzeichnis, einem Literaturverzeichnis und einem Abstract auf Deutsch und Englisch. Abgesehen von der Einleitung und einer Zusammenfassung der Ergebnisse hat die Arbeit zwei Teile: einen über „Akteure und Organisation“ und einen über „Standards und Leistungen“.

In der **Einleitung** erklärt die Autorin Fokus und Aufbau der Arbeit. Klugerweise will sie sich auf den unions- und verfassungsrechtlichen Rahmen und auf Grundfragen des Themas konzentrieren. Die Einteilung nach dem „wer“ (Akteure) und „was“ (Leistungen) leuchtet ebenfalls ein; weniger



allerdings die Behandlung der Anspruchsberechtigten im Teil über die Akteure, denn dabei geht es um Anspruchsvoraussetzungen, -dauer und -verlust und damit um Themen, die besser in den Teil über die Leistungen gepasst hätten.

Das **zweite Kapitel** behandelt EU und Mitgliedstaaten, Bund und Länder und Staat und Private (sowie, wie erwähnt, die Anspruchsberechtigten).

Die Darstellung der Aufgabenverteilung zwischen **EU und Mitgliedstaaten** liest sich zunächst eher wie eine Regelungsgeschichte als eine Kompetenzgeschichte, aber bei konkurrierenden Kompetenzen muss das ja ineinanderfließen. Im Mittelpunkt steht die Entstehung der Aufnahmerichtlinie von 2003 und ihrer Nachfolgerin von 2013. Der Abschnitt bringt nichts Neues, ist aber durchaus informativ. Allerdings stellt die Verfasserin die Darstellung unter die Überschrift „Von Mindeststandards zu Standards“. Das täuscht, und der Grund dafür liegt in einer ungenauen Verwendung des Begriffs Mindeststandard: Es geht dabei nicht, wie der Text auf S 12 nahelegt, um ein niedrigeres oder höheres Schutzniveau auf EU-Ebene, sondern nur um die Frage, ob die Mitgliedstaaten ein höheres Niveau als das der Richtlinie vorsehen dürfen, egal wie hoch dieses ist (EuGH Rs C-84/94, Rz 17, 56). Dass die primärrechtlichen Grundlagen seit dem Vertrag von Lissabon nicht mehr nur von „Mindestnormen“, sondern von „Normen“ über die Aufnahmebedingungen von Asylwerbern sprechen, ermächtigt die EU nur, verpflichtet sie, anders als auf S 13 angedeutet, aber nicht zu einer Harmonisierung, die auch weitergehenden Schutz verbietet. Dafür wäre auch kein Grund zu sehen, und tatsächlich erlaubt auch die Aufnahmerichtlinie 2013 den Mitgliedstaaten die Beibehaltung oder Implementierung günstigerer Standards, wie die Verfasserin selbst auf S 14 schreibt, wählt also wieder eine Mindestharmonisierung. Deshalb ist auch die in FN 50 referierte Bemerkung Chetails, dass der „minimalistischer Zugang“, der einem „race to the bottom“ unter den Mitgliedstaaten den Weg ebnete, durch den Vertrag von Lissabon korrigiert wurde, in doppelter Weise missverständlich: Zum einen ist ein race to the bottom nur dort möglich, wo gerade *keine* Mindeststandards bestehen (wo also die EU den Mitgliedstaaten Freiraum ließ); zum anderen hat nicht die weitergehende Ermächtigung durch den Vertrag von Lissabon, sondern allenfalls ihre intensivere Inanspruchnahme den minimalistischen Zugang korrigiert. MaW: Eine zu geringe Schutzintensität der Aufnahmerichtlinie lag und liegt nicht an einer zu schmalen Kompetenzgrundlage.

Der nächste Abschnitt befasst sich mit der besonders seit 2015 intensiv diskutierten Frage, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten unter Berufung auf einen Notstand vom harmonisierten Recht abweichen dürfen. Die Diskussion wurde allgemein oder im Hinblick auf die Verhinderung der Einreise von Asylwerbern geführt, betrifft aber am Rande auch die Grundversorgung: Nach den österreichischen Notvorschriften (BGBl I 2016/24) setzt die Grundversorgung nicht schon mit Antragstellung, sondern erst ein, nachdem die Zulässigkeit einer Hinderung an der Einreise, einer Zurückweisung oder einer Zurückschiebung geprüft (und verneint) wurde. (Dass das richtlinienwidrig ist, wird hier vorausgesetzt und später – 87 f, 126 – auch nur angedeutet; dazu unten.) Die Autorin berichtet über verschiedene Interpretationen von Art 72 AEUV, der der österreichischen Regierung als argumenta-



tive Basis diene, äußert sich skeptisch zu seiner Deutung als Abweichungsermächtigung; bezweifelt die österreichische Begründung einer Störung von öffentlicher Sicherheit und öffentlicher Ordnung und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, zu denen die mit der genannten Novelle geschaffenen „Sonderbestimmungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit während der Durchführung von Grenzkontrollen“ ermächtigen; und kommt zum Ergebnis, dass „[u]nverhältnismäßige nationale Sonderbestimmungen, die etwa die Aufnahme-RL vollkommen aushebeln, ohne ihr Potential ausgeschöpft zu haben, [...] im harmonisierten Asylrecht jedenfalls primärrechtswidrig [sind]“ (24). Das lässt sich gut nachvollziehen. Im Einzelnen bleibt aber vieles unklar. Dass die Verfasserin das Rätsel von Art 72 AEUV nicht gelöst hat, kann man ihr nicht vorwerfen: Dass nämlich der Titel V des AEUV über den „Raum der ... Sicherheit“ „nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ berühren soll, ist wirklich schwer verständlich. Die Autorin hätte aber auch Interpretationen jenseits österreichischer und deutscher Kommentare (zB Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*⁵, 2016, 85) berücksichtigen und stärker zwischen Kompetenzbeschränkung der EU (Verbot, selbst Vollstreckungshandlungen, insbesondere Zwangsakte, zu setzen), Kompetenzausübungsschranken für die EU (Gebot, den Mitgliedstaaten in Sekundärrechtsakten ausreichend Raum für die Wahrung der inneren Sicherheit einzuräumen) und einer tatsächlichen Ermächtigung der Mitgliedstaaten zu einer Abweichung vom Sekundärrecht unterscheiden können. Die Autorin teilt mit, dass Art 72 AEUV überwiegend als *ordre public*-Klausel verstanden wird, sagt aber nicht, in welche der genannten Kategorien sie damit fällt, und versteht sie anscheinend nicht als eine „Gegenkompetenz“, die zur Abweichung vom Sekundärrecht ermächtigt. Eine solche Gegenkompetenz lehnt sie ab, weil sie „den Mitgliedstaaten zu viel nationalautonomen Spielraum“ gäbe (20); das ist aber nur eine Beschreibung und rechtspolitische Bewertung ihrer Wirkung und kein rechtsdogmatisches Argument. Die behauptete „Einigkeit“, dass eine Berufung auf Art 72 AEUV nur unter außergewöhnlichen Umständen und mit stichhaltiger Begründung im Einzelfall in Frage kommt“ (20), setzt dann aber wieder die Deutung als Abweichungsermächtigung voraus. Dass die österreichische Begründung generell nicht zwingend erscheint, macht die Verfasserin plausibel; sie fragt aber nicht spezifisch, ob die *Vorenthaltung der Grundversorgung* bis zur Klärung der Einreise zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit notwendig ist; die Antwort fiel vermutlich nicht schwer. Richtig ist auch, dass eine Abweichung unter Berufung auf Art 72 AEUV nicht zulässig ist, soweit das Sekundärrecht ohnehin Ausnahmeklauseln vorsieht; deren Voraussetzungen und Bedingungen dürfen nicht durch Art 72 AEUV überspielt werden. Ob das im österreichischen Fall zutrifft, verrät die Verfasserin jedoch nicht. Dass eine vollständige Aushebelung der Aufnahme-RL unionsrechtswidrig wäre, trifft sicher zu, hilft aber nicht weiter.

Der europarechtliche Abschnitt schließt mit einem Blick auf den Kommissionsvorschlag einer neuen Aufenthaltsrichtlinie von 2016 und zeigt im Vorgriff auf das dritte Kapitel, dass man sich auch darin auf keine einheitlichen Leistungsstandards einigen konnte.



Im Mittelpunkt des Abschnittes über **Bund und Länder** steht die Frage, ob die Grundversorgung unter die fremdenrechtlichen Kompetenzen des Bundes (jetzt: „Asyl“) oder unter das Armenwesen fällt, das die Länder mangels Grundsatzgesetz selbständig regeln dürfen. Die Verfasserin schildert die Entwicklung der Diskussion (die die Besonderheit aufweist, dass die Gebietskörperschaften diese – kontenintensive – Kompetenz gerade *nicht* wollten) und der einschlägigen Regelungen, von der Versorgung während der haftähnlichen Anhaltung in Traiskirchen über eine privatrechtliche, zunächst auf eine Kompetenzdeckungsklausel, dann auf Art 17 B-VG gestützte Bundesbetreuung ohne Rechtsanspruch bis zu den Grundversorgungsgesetzen von Bund und Ländern, die nach einer 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung der Aufnahmerichtlinie erlassen wurden. Vereinfacht gesagt, obliegt nun die Grundversorgung dem Bund von der Erstaufnahme bis zur Zulassung des Asylverfahrens, und den Ländern danach; zugleich wurde eine Kostenteilung vereinbart. Aus der Darstellung wird nebenbei deutlich, dass diese Entwicklung von massiven rechtsstaatlichen Problemen begleitet wurde, zB von der verfassungswidrigen Freiheitsentziehung in Traiskirchen (VfSlg 13.300/1992) oder angebliches Selbstbindungsgesetzen, auf die der OGH nicht hineinfiel. Die Verfasserin zeigt aber auch, dass die getroffene Aufgabenverteilung einige Unschärfen aufweist und vor allem auf unsicherem kompetenzrechtlichem Boden steht.

Daher nimmt sie im Folgenden eine ausführliche Analyse der Kompetenzlage vor und berücksichtigt dafür das Erkenntnis VfSlg 17.942/2006 und die sonstige Judikatur zur Zuständigkeit für Geldleistungen, den Meinungsstand in der Literatur, die Einführung des Tatbestandes „Asyl“ in Art 10 Abs 1 Z 3 B-VG durch die B-VG-Novelle 2008, versteinierungstheoretische Argumente iZm dem Armenwesen, vor allem aber auch Änderungen im Asyl- und Grundversorgungsrecht im Zusammenhang mit europarechtlichen Vorgaben. Ausgehend von VfSlg 17.942/2006, teilt sie die Ansicht, dass es für die kompetenzrechtliche Zuordnung darauf ankomme, ob die Grundversorgung auch asylspezifische Ziele verfolgt oder nur der Hilfe zum Lebensunterhalt dient. Sie nimmt dieses Kriterium aber dann auch ernst: Während sie dem Schweigen des Verfassungsgesetzgebers anlässlich der Einführung des Tatbestandes „Asyl“ – anders als andere – keinen Willen zur Deckung der bestehenden Aufgabenverteilung in der Grundversorgung unterstellt, macht sie darauf aufmerksam, dass sich die Funktion der Grundversorgung in der Phase nach der Zulassung des Asylverfahrens (also im derzeitigen „Länderteil“) gesetzlich geändert hat: Auch in dieser Phase gelten nun verfahrensrechtliche Mitwirkungspflichten und können Wohnsitzbeschränkungen auferlegt werden; auch hier ist der Zugang zum Arbeitsmarkt noch mehrere Monate so erschwert, dass er den Ausgang aus der Hilfsbedürftigkeit regelmäßig versperrt; und auch die Grundversorgung durch die Länder kann wegen mangelnder Mitwirkung im Asylverfahren gekürzt werden. Die Grundversorgung hat also auch nach der Zulassung asylspezifische Gründe und Zielsetzungen – und deshalb ist sie auch in dieser Phase kompetenzrechtlich ein Annex zum Tatbestand „Asyl“ und damit Bundessache. Wichtig ist noch der Hinweis der Autorin, dass das nicht so sein müsste; die Aufnahmerichtlinie erlaubt unterschiedliche Umsetzungen. Würde die Gesetzgebung Asylverfahren und Versorgung (zB ab Zulassung) trennen, fiel die Versorgung (insoweit) unter Art 12 B-VG und damit (derzeit) in die Zuständigkeit der Länder.



Die Argumentation ist hier viel bestimmter, konsistenter und auch selbstbewusster als im europarechtlichen Teil, und das Ergebnis hat mich überzeugt. Einzig der behauptete Zusammenhang mit dem Rücksichtnahmegebot (48, 49 f, 52, 54) leuchtet nicht ein: Dieses ist ja eine Kompetenzausübungs- und keine Kompetenzverteilungsregel, und „dass der Konnex der Maßnahme zur Materie mitunter eine Rücksichtnahme im Sinne einer gänzlichen Übernahme der Regelung durch den Materiengesetzgeber bei sonstiger verfassungsrechtlich unzulässiger Überwälzung der Aufgabe erfordern [kann]“ (52), ist deshalb in Wirklichkeit eine Aussage nicht über Rücksichtnahme (die sich im Übrigen eher im Abschluss einer 15a-Vereinbarung als in der Ausübung einer fremden Kompetenz ausdrücken würde), sondern über die Folgen des Annexcharakters von Regelungen. Auch die zitierte Entscheidung VfSlg 15.281/1998 betrifft eine ganz andere Konstellation, nämlich ein Unterlaufen der Intentionen des Bundesgesetzgebers durch den Landesgesetzgeber, weil Bundesleistungen zur Vorenthaltung von Landesleistungen führten; dass die beiden Gesetze in die jeweiligen Kompetenzen von Bund und Ländern fielen, bezweifelte dagegen hier niemand und bestätigte auch der VfGH.

Der Teil **Staat und Private** widmet sich der Einbeziehung Privater in die Vollziehung der Grundversorgung. Er beginnt allerdings mit einer anderen Frage: ob das Rechtsverhältnis zwischen Staat und Grundversorgungsberechtigten hoheitlich oder privatrechtlich ausgestaltet ist. Bei den meisten Gesetzen ist das klar (hoheitlich), das an sich privatrechtlich konstruierte Regime des Wiener Gesetzes deutet die Verfasserin mit dem VfGH in ein hoheitliches um. Grund dafür sind die Rechtsschutzvorgaben der Aufnahmerichtlinie, die bei Leistungseinschränkungen zuerst eine begründete Entscheidung und dann eine gerichtliche Anfechtbarkeit verlangen. Zwingend erscheint mir die hoheitliche Deutung aber trotzdem nicht, denn eine privatrechtliche Willenserklärung und eine Leistungsklage vor einem ordentlichen Gericht (vgl zB §§ 8 und 9 AHG) könnten den Vorgaben effektiven Rechtsschutzes wohl ebenso entsprechen, wenn und weil es der Richtlinie um *effektiven* Rechtsschutz geht, dh um eine Überprüfung nicht der Entscheidung als Rechtsakt, sondern der Leistungskürzung oder -verweigerung als solcher. Diese Möglichkeit zieht der VfGH nicht in Betracht. Die Verfasserin folgt dem VfGH, weist aber zumindest auf die unzureichende Begründung hin und kritisiert gleichzeitig die Unzulänglichkeiten, die sich im öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystem durch verschiedenen Konstruktionen ergeben, die das Fehlen einer Leistungsklage kompensieren sollen. Während es in diesem Abschnitt wegen seiner Teilung in „Leistungserbringung“ und „Nichterbringung von Leistungen“ zunächst noch den Anschein hat, als könnte für die beiden Bereiche Unterschiedliches gelten, plädiert die Verfasserin später (69 f) – mE zu Recht – für ein einheitliches (hoheitliches) Rechtsverhältnis zwischen Staat und Grundversorgten. Was das für die von den Unterkunftgebern erlassenen Hausordnungen (63) heißt, spricht sie allerdings nicht an; nur in anderem Zusammenhang spricht sie vom „privatrechtliche[n] Hausrecht“ (74). Auch ein Vertrag zugunsten Dritter, den der Staat mit einem privaten Leistungserbringer abschließt, um ihn zu Leistungen gegenüber Asylwerbern zu verpflichten, die das gesetzliche Niveau übersteigen und die dann von den begünstigten zivilgerichtlich geltend gemachten werden könnten (69, 114), passt nicht ganz ins Schema.



Nun wendet sich die Verfasserin tatsächlich der privaten Mitwirkung zu. Interessant ist der Einblick in die Aufgabenteilung, Schnittstellen und in die vertraglichen Beziehungen zwischen Bund oder Ländern als Leistungsverpflichteten und privaten Organisationen, die die Erfüllung der Verpflichtung übernehmen. Im Ergebnis seien den Gebietskörperschaften ausreichende Ingerenzmöglichkeiten eingeräumt, damit sie ihren grundrechtlichen und unionsrechtlichen Gewährleistungspflichten nachkommen könnten. Diese Diagnose erlaubt der Autorin auch, die Frage nach der unmittelbaren Grundrechtsbindung der privaten Leistungserbringer (später, 70 f) offenzulassen. Eine solche eigene Bindung der Privaten gegenüber den Grundversorgten neben jener der Gebietskörperschaften wäre freilich mit der Rolle der Privaten als bloße Verwaltungshelfer, die keine eigenen Befugnisse ausüben und idR kein Rechtsverhältnis zu den Grundversorgten haben (65, 69), schwer vereinbar; in der Zusammenfassung spricht die Autorin denn auch von einem mittelbaren Grundrechtsschutz durch vertraglich überbundene Pflichten (152). Trotz einiger Inkonsistenzen ist aber die Analyse der Rechtsbeziehungen der Beteiligten insgesamt gelungen; angesichts der unübersichtlichen und oft wenig durchdachten Regelungen verdient das Anerkennung.

Einen eigenen Abschnitt widmet die Autorin den seit kurzem eingerichteten und mit Befehls- und Zwangsgewalt ausgestatteten “Organen der Betreuungseinrichtungen des Bundes“. Diese Organe sind keine Privaten, sondern Bundesbedienstete. Die Verfasserin hält sie – entgegen der Begründung der Regierungsvorlage – nicht für Organe der öffentlichen Aufsicht, da sich ihre Befugnisse „nicht auf ein besonderes öffentliches Interesse, sondern auf die Durchsetzung der Hausordnung und der Betreuungseinrichtungs-Betreuungsverordnung“ bezögen (74). Da aber auch Hausordnungen und Verordnungen des Bundes als Grundrechtseinschränkungen immer öffentlichen Interessen dienen müssen, leuchtet mir diese Begründung nicht ein. Im Übrigen sind auch Mautaufsichtsorgane, die privatrechtliche Entgeltansprüche des Bundes durchsetzen, Organe der öffentlichen Aufsicht. Die verwaltungsstrafrechtlichen Befugnisse, die sich aus diesem Status ergeben, dürften allerdings bei den Organen der Betreuungseinrichtungen gar nicht relevant sein, und deshalb ist die Frage nicht so wichtig.

Schließlich gibt die Verfasserin noch einen Überblick über Behörden und Verfahren. Verfassungs- und unionsrechtliche Probleme sieht sie bei verkürzten Beschwerdefristen und Interessenkonflikten von Rechtsberatern.

Der folgende Abschnitt über die Anspruchsberechtigten behandelt Anspruchsvoraussetzungen (Antrag auf Schutz, Mittellosigkeit), Anspruchsbeginn und -ende und Anspruchskürzungen; die Asylsuchenden spielen hier eher als disziplinlose Verwaltungsobjekte als Akteure eine Rolle. Die Autorin findet nach einem Vergleich der Richtlinienvorgaben mit den österreichischen Vorschriften eine ganze Reihe von überschießenden oder ganz unionsrechtswidrigen Regelungen zu Lasten der Asylwerber. Grundfragen betrifft das aber nicht. Der Abschnitt schließt mit einem Exkurs zum Arbeitsmarktzugang und kommt dort zu ähnlichen Ergebnissen.



Ein Punkt verdient aber nähere Betrachtung: Die Verfasserin qualifiziert die österreichische Notstandsregelung als unionsrechtswidrig (87 f), weil nach ihr der faktische Abschiebeschutz nicht schon, wie in Art 3 Abs 1 der Aufnahmerichtlinie vorgesehen, ab Stellung des Antrags auf internationalen Schutz, sondern erst mit der „Einbringung“ des Antrags einsetzt, also erst nachdem die Zulässigkeit einer Hinderung an der Einreise, einer Zurückweisung oder einer Zurückschiebung geprüft und verneint wurde, und meint dann, dass diese unionsrechtswidrige Vorenthaltung eines vorläufigen Bleiberechts nicht auf die Grundversorgung durchschlagen dürfe, auf die nach der Richtlinie Anspruch besteht, solange die betroffenen Antragsteller „verbleiben dürfen“. Das ist richtig, der Umweg über das Bleiberecht tritt aber nicht den Kern der Sache. Für die Grundversorgung wirkt eine andere Regelung viel unmittelbarer: Nach § 2 Abs 1 GVG-B haben Anspruch auf Grundversorgung nur „Asylwerber im Zulassungsverfahren“, nach § 1 Abs 1 GVG-B also Personen, die einen Antrag auf internationalen Schutz (nicht gestellt, sondern) „eingebracht“ haben. Das gilt sowohl im Normalfall – da ist der Antrag gem § 17 (2) AsylG iVm § 43 BFA-VG erst nach der Erstbefragung und erkennungsdienstlicher Behandlung durch Sicherheitsorgane mit der Zuweisung zu einer Betreuungsstelle durch das BFA als eingebracht – als auch im Notstand – da kommt zu den vor der „Einbringung“ zu absolvierenden Verfahrensabschnitten noch die Prüfung der Einreiseverweigerung dazu. Beides verstößt jedenfalls dann, wenn dies zu erheblichen Verzögerungen führt, gegen Art 17 Abs 1 Aufnahmerichtlinie, der einen Anspruch auf materielle Leistungen bereits ab (nach der Rechtsprechung des EuGH: auch informeller) Stellung des Antrags auf internationalen Schutz vorsieht (dazu auch 106 f und 126).

Das **dritte Kapitel** wendet sich dem Leistungsniveau zu. Grundsätzlich soll ein „angemessener“ Lebensstandard gesichert werden (Art 17 Abs 2 Aufnahmerichtlinie); bei Kürzungen muss jedenfalls ein „würdiger“ Lebensstandard gewährleistet bleiben (Art 20 Abs 5 RL). Was das jeweils ist und ob die österreichischen Vorschriften diesen Vorgaben genügen, untersuchen die beiden Teile des Kapitels.

Die Verfasserin kommt zum Ergebnis, dass der angemessene Standard nach der Richtlinie mehr sein muss als das Minimum für ein „würdiges“ Leben; sie sieht das also anders als der VfGH in Slg 20.177/2017 aus verfassungsrechtlicher Perspektive und auch als jene Autoren, die im angemessenen Standard nur eine Konkretisierung der Rechtsprechung des EGMR zu Art 3 EMRK sehen (121, 125), hat aber gute textliche, systematische und entstehungsgeschichtliche Argumente dafür. Das gebotene Niveau sei grundsätzlich gleich hoch wie für Inländer, es sei denn, die jeweilige nationale Regelung bezweckt für diese einen höheren als angemessenen Standard; außerdem seien individuelle besondere Bedürfnisse, besonders von Kindern, zu berücksichtigen. In Österreich müsse man sich an der bedarfsorientierten Mindestsicherung orientieren, weil diese keinen höheren Standard anstrebe. Der größere Anteil von Sachleistungen in der Grundversorgung sei zulässig, nicht aber alternativ dazu vorgesehene Geldleistungen, wenn sie zu niedrig bemessen sind, um den Zweck der angemessenen Versorgung zu erreichen. Im Auseinanderklaffen zwischen sach- und alternativen Geldleistungen liege, so die Verfasserin nach einer detaillierten Analyse der Grundversorgungvereinbarung, der Gesetze von Bund und Ländern und der Anforderungen an Leistungen Privater, der



größte Mangel der österreichischen Rechtslage. Dazu komme die Unsicherheit über die länderweise unterschiedlich geregelten und zT vom VfGH bestätigten oder aufgehobenen Standards der Mindestsicherung nach dem Wegfall einer einschlägigen 15a-Vereinbarung und vor Inkrafttreten eines Bundesgrundsatzgesetzes.

Der würdige Lebensstandard der Richtlinie konkretisiere grundrechtliche Ansprüche zum Schutz der Menschenwürde nach Art 1 GRC und Art 3 EMRK; deshalb seien auch vorgeschlagene sekundärrechtliche Kürzungen der Grundversorgung über dieses Maß hinaus primärrechtswidrig. Für Österreich weist die Verfasserin auch auf die Rechtsprechung des VfGH zum Gleichheitssatz hin, nach der ein System der Mindestsicherung seine Aufgabenstellung verfehlt, wenn es das Existenzminimum nicht ausreichend gewährleistet, und deshalb unsachlich ist. Sie leitet daraus eine Einrichtungs- und Bestandsgarantie für eine Existenzsicherung ab (136 f). Mir scheint freilich, dass ein Anspruch auf ausreichende Existenzsicherung nach dem Gleichheitssatz nur dann besteht, wenn überhaupt ein darauf gerichtetes System eingerichtet wird. Konkret verlange die Menschenwürde, dass die elementare Lebensgrundlage soweit sichergestellt ist, dass Menschen nicht unter grober Missachtung ihrer Person bzw als bloßes Objekt behandelt werden können (139). Wichtig ist der Gedanke, dass eine solche Missachtung Asylwerbern widerfahren könne, denen Erwerbstätigkeiten verboten und Unterstützung vorenthalten werde (141), weil hier die staatliche Mitverantwortung am Andauern der Notlage in den Blick gerät. In der Folge mustert die Autorin die Rechtsprechung von VwGH, EGMR und EuGH und die Richtlinie auf konkrete Ausprägungen des existenzsichernden Anspruchs durch: Er umfasse jedenfalls Nahrung, Trinkwasser, sanitäre Einrichtungen, medizinische Betreuung und eine feste Unterkunft; etwas später ist von einem „sozio-kulturellen Existenzminimum“ die Rede (147); wieweit es auch dazugehört, bleibt unklar. Nur implizit geht aus der Darstellung hervor, dass das nach der Richtlinie gebotene würdesichernde Existenzminimum nicht von einem Vergleich zu Leistungen für Inländer, sondern vom – auch individuellen – Bedarf abhängt; die Verfasserin weist aber zu Recht darauf hin, dass die Datengrundlage für die Mindestsicherung für Inländer auch Hinweise für diesen Mindestbedarf geben kann. Als Defizite der österreichischen Umsetzung entpuppen sich wiederum zu niedrig bemessene alternative Geldleistungen und die Beschränkung auf eine medizinische *Not*versorgung.

Insgesamt ist das Kapitel vom Wunsch nach einem anständigen Umgang mit Asylwerbern getragen und arbeitet sich an mehreren – nicht explizit gemachten, aber evidenten – Widersprüchen ab, die im einschlägigen Recht zum Ausdruck kommen: Widersprüchen zwischen dem Wunsch der Kommission nach Gleichbehandlung mit Inländern und dem politischen Bedürfnis der Mitgliedstaaten, Asylwerber schlechter stellen zu dürfen; zwischen einer europaweiten Harmonisierung, um Sekundärmigration zu vermeiden, und einem Anknüpfen an nationale (in Österreich sogar länderspezifische), nicht harmonisierte Standards für die Existenzsicherung von Inländern; zwischen der Grundversorgung als Bedarfsdeckung für Individuen und als Steuerungsinstrument für die Migration; und zwischen einem Mindestniveau und seiner Kürzung.



Kapitel 4 fasst die Ergebnisse der Arbeit in 17 Thesen kurz zusammen und schließt mit der Beobachtung, dass die Gesetzgebung immer dann erhöhte Begründungspflichten treffen, wenn sie Sonderregelungen zur Versorgung einzelner Gruppen von Menschen schafft.

III.

Wie deutlich geworden sein dürfte, hat die Arbeit ein paar Schwächen: in der spezifisch europarechtlichen Argumentation, bei einzelnen Begriffen (wie dem Rücksichtnahmegebot oder den Organen öffentlicher Aufsicht), und gelegentlich bei der Kohärenz ihrer Deutungen und im Aufbau.

Insgesamt überwiegen aber eindeutig die Stärken. Die Arbeit ist thematisch gut zugeschnitten, konzentriert sich auf die schwierigen Fragen und stellt daher große Ansprüche. Sie baut auf zwei eigene Vorpublikationen auf, ist gut recherchiert und informationsreich, genau, sachlich und meist klar geschrieben, und sie verwertet die einschlägige Rechtsprechung und deutsch- und englischsprachige Literatur (wenngleich man zur Richtlinie mehr internationale Arbeiten erwartet hätte; zB Slingenberg, *The Reception of Asylum Seekers under International Law*, 2014, oder EASO *Guidance on Reception Conditions: Operational Standards and Indicators*, 2016). Die Verfasserin ist grundsätzlich vor- und umsichtig, weiß um die Vielfalt und Vorläufigkeit juristischer Standpunkte, scheut aber nicht ein eigenständiges Urteil und präsentiert dafür jeweils gut nachvollziehbare Argumente. Wer die Arbeit liest, wird die zentralen Probleme des Grundversorgungsrechts deutlich besser verstehen.

Auch technisch ist die Dissertation in Ordnung, wenn man von einer gelegentlich unorthodoxen Beistrichsetzung und einigen Tippfehlern absieht.

Insgesamt bewerte ich die Arbeit daher mit sehr gut.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'F. Merli'.

(F. Merli)