

„Flüchtlinge und Sozialrecht“: Bericht von der 48. Richterwoche

ANNA NUSSER

Dr. Anna Nusser ist zur Zeit in Kassel an das Bundessozialgericht abgeordnet und dort Wissenschaftliche Mitarbeiterin. Sie ist Richterin am Sozialgericht in Karlsruhe

Vom 8. bis 10. November 2016 fand in Kassel die 48. Richterwoche des Bundessozialgerichts zum Thema „Flüchtlinge und Sozialrecht“ statt. Dabei beleuchteten Veranstalter und Referenten die vielseitigen mit dem Thema verbundenen Aspekte, wie die Rechtsgrundlagen des Asylsystems, das Leistungsrecht, das Sanktionsrecht und wagten auch einen Blick über den eigenen Tellerrand auf die ökonomische Sichtweise des Flüchtlingszustroms.

In seiner Begrüßungs- und Eröffnungsrede appellierte *Prof. Dr. Rainer Schlegel*, Präsident des Bundessozialgerichts (BSG), an die Teilnehmer der Richterwoche, sich stets die menschlichen Einzelschicksale hinter den hohen Flüchtlingszahlen zu vergegenwärtigen und die medial allgegenwärtigen Fluchtursachen und -risiken nicht zu verdrängen. Hinter jedem Fall stehe ein Mensch, dem der rechtsstaatlich gebotene Respekt gebühre. Er hob hervor, dass die hohe Anziehungskraft Deutschlands auf die Menschen positiv gesehen werden sollte. Zugleich stellte er klar, dass die Flüchtlingszahlen eine ernsthafte Standortbestimmung der politischen Kräfte in Deutschland, aber auch jedes Einzelnen erforderlich mache. Es müsse die Frage gestellt und beantwortet werden, wie vielen Flüchtlingen Deutschland helfen wolle, könne und müsse. Gerade die Sozialgerichtsbarkeit wisse um die nationale und internationale Dimension der rechtlichen Regelungen und Probleme, die auf das Engste mit den in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Leistungen – über die zuweilen haarsträubende Fehlvorstellungen bestünden – für die Flüchtlinge in Deutschland verknüpft seien. In Bezug auf die europarechtliche Dimension der Flüchtlingsbewegung fragte *Schlegel*: „Ist die EU in Sachen Asyl noch handlungsfähig und was ist, wenn sie es nicht ist?“.

1. Zuwanderung aus ökonomischem Blickwinkel

Der Eröffnungsvortrag von *Prof. Dr. Thomas Straubhaar*, Wirtschaftswissenschaftler an der Universität Hamburg, behandelte die These „Zuwanderung: Weder Ursache noch Lösung deutscher Probleme“. Zu Beginn seines Vortrags stellte *Straubhaar* klar, dass aus ökonomischer Sicht für den Sozialstaat nicht die Flüchtlinge, sondern die von ihm als „3D“ bezeichneten Themen „Digitalisierung“ (Wie kann zukünftig die Wertschöpfung durch Roboter in die Finanzierung des Sozialstaats mit eingebunden werden?) „Demographischer Wandel“ (Welche Höhe werde die Rente zukünftig noch haben?) und „Diversität“ die wirklichen Probleme seien. Im Folgenden verglich *Straubhaar* die aktuelle Zuwanderung mit der Gastarbeiterzuwanderung in den 1950er und 1960er Jahren sowie mit der Spätaussiedlerwelle nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Die Statistik zeige, dass die Integration der Spätaussiedler deutlich besser gelungen sei, als die der Gastarbeiter. Hierzu erklärte er: „*Wer als Gast behandelt wird und keine Bleibeperspektive hat, verhält sich auch so.*“ Vor diesem Hintergrund habe eine rasche Klärung der Staatszugehörigkeit unmittelbare – auch wirtschaftliche – Folgen.

Die makroökonomischen Effekte der Zuwanderung würden nach *Straubhaar* sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern überschätzt und das Thema nicht sachlich diskutiert, sondern instrumentalisiert. Kurzfristig koste Zuwanderung natürlich, führe gleichzeitig aber zu einer konjunkturell günstigen zusätzlichen Binnennachfrage von aktuell 20 Milliarden Euro pro Jahr. Mittel- und langfristig spiele eine Zuwanderungs-episode kaum eine Rolle. Mikroökonomisch oder gesellschaftlich könne die Zuwanderung problematisch werden, wenn ein Verdrängungswettbewerb um Arbeitsplätze entstehe. Die Zuwanderung helfe auch nicht wirklich gegen die Alterung der Gesellschaft, denn auch Zuwandernde alternen. Zudem sei die Altersstruktur der Zuwandernden schwer steuerbar. Die Erfahrung aus der Gastarbeiterzuwanderung habe schließlich gezeigt, dass Zuwanderung auch nicht helfe, den Fachkräftemangel zu beheben, wobei *Straubhaar* Zweifel äußerte, ob ein Fachkräftemangel mit Blick auf die Digitalisierung überhaupt existiere.

Abschließend stellte er einen 3-Stufenplan vor, der die Stufen Deutschland, Europa und die Weltwirtschaft umfasste. Deutschland müsse die Zuwandernden durch Bildung besser integrieren, Europa müsse die nationalen Asylpolitiken beenden und zu Dublin und Schengen zurückkehren und in der Weltwirtschaft müssten die negativen Folgen der Globalisierung bewältigt werden. Deutschland könnte die Zuwanderung durch ein Quotensystem nach Bedarf steuern. Er schloss mit den Worten: „Die Zuwanderung ist nicht das Problem, sondern die Angst davor“.

2. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Unter Moderation von Karen Kraus, Richterin am BSG, thematisierte nachmittags *Prof. Dr. Jan Bergmann*, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof (VGH) Baden-Württemberg, in seinem Vortrag „Das Gemeinsame Europäische Asylsystem in Theorie und Praxis“ und gab dabei zunächst einen Überblick über die in den letzten Jahren rasante Entwicklung der Anzahl der Asylanträge in Deutschland. Integrationsprobleme ergäben sich insbesondere aus der sozialen Struktur der Antragsteller: 70% seien männlich und verfügten über keinen

Bildungsabschluss. Die hohen Fallzahlen ließen sich nach Meinung *Bergmanns* allein über eine Priorisierung lösen. So hätten Asylsuchende aus Syrien gute Chancen, nach einem zügig durchgeführten Asylverfahren in Deutschland bleiben zu dürfen, die aus Balkanstaaten dagegen nicht, für alle anderen heiße es: warten.

Er beschrieb das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS), dessen rechtliche Grundlagen auf Art. 77 bis 80 AEUV beruhen, als ein aus asylrechtlich ruhigeren Zeiten stammendes „Deluxe-System“, das bei dem derzeitigen Massenanstrom – auch in wohlhabenden Mitgliedstaaten – nur mit großen Kraftanstrengungen aufrechterhalten werden könne. Auch gingen nach Auffassung des Referenten die in der Bundesrepublik derzeit unternommenen Integrationsbemühungen an der Lebenswirklichkeit vieler Flüchtlinge vorbei. Beispielhaft nannte er in diesem Zusammenhang junge Afrikaner, die ihre im Herkunftsland verbliebenen Familien finanziell unterstützen müssten und vor diesem Hintergrund in Deutschland als Grundlage einer Integration keine dreijährige Ausbildung mit einem geringen Ausbildungsgehalt durchlaufen könnten bzw. wollten. Vielmehr wollten diese Menschen unmittelbar nach ihrer Ankunft in Deutschland eine Arbeitstätigkeit aufnehmen, um Geld nach Hause schicken zu können.

Sodann stellte *Bergmann* den Ablauf und die rechtlichen Grundlagen des Asylverfahrens am Beispiel Deutschlands dar. Eingeleitet werde das Verfahren nach der Asylverfahrens-RL 2013/32/EU durch die Antragstellung mit dem „Zauberwort Asyl“. Die während des Verfahrens gewährten Leistungen, wie Unterbringung und Versorgung, regle die Aufnahme-RL 2013/33/EU. Im Rahmen der Erstaufnahme werde zudem auf Grundlage der Eurodac-VO 603/2013/EU die Registrierung und Fingerabdruckspeicherung des Antragstellers im „Luxemburger Großcomputer“ vorgenommen sowie ermittelt, ob bereits in einem anderen Mitgliedstaat eine Registrierung erfolgt sei. Sodann werde unter Berücksichtigung des Eurodac-Ergebnisses nach der Dublin-III-VO 604/2013/EU geprüft, welcher Mitgliedstaat für den Asylantragsteller zuständig sei. Soweit die Eurodac-Anfrage einen Treffer ergebe

bzw. eine Einreise über einen sicheren Drittstaat nachweisbar sei, ergehe ein „Dublin-Bescheid“, d.h. der Asylantrag werde als unzulässig abgelehnt, die Abschiebung werde angeordnet und es ergehe ein auf 30 Monate befristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot. Auf Ebene der Verwaltungsgerichte werde in diesen Fällen insbesondere geprüft, ob im „Dublinstaat“ ein systemischer Mangel herrsche, wie z.B. „griechische Verhältnisse“. Liege ein systemischer Mangel vor, scheidet eine Zurückschiebung des Asylsuchenden in den betreffenden Dublinstaat aus. Ergebe die Eurodac-Anfrage keinen Treffer und

Nach Auffassung von Prof. Bergmann gingen die derzeit unternommenen Integrationsbemühungen an der Lebenswirklichkeit vieler Flüchtlinge vorbei.

sei Deutschland für den Antragsteller zuständig, prüfe sodann das BAMF den Antrag inhaltlich anhand der Vorgaben der Qualifikations-RL 2011/95/EU. Diese regle den sog. internationalen Schutz, der die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sowie den subsidiären Schutz umfasse. Das Asylgrundrecht nach Art. 16a GG spiele daneben in der Praxis keine Rolle mehr, wohl aber der sog. komplementäre Schutz, der bei Vorliegen von Abschiebungsverboten gemäß § 60 Abs. 7 AufenthG gewährt werde. Seinen Abschluss finde das Asylverfahren entweder mit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, der freiwilligen Ausreise oder der Abschiebung in den Herkunftsstaat.

Geprägt sei das GEAS insbesondere von folgenden Grundsätzen: Kein Recht für Flüchtlinge auf Auswahl des Asylstaates, völkerrechtlich zwingender Flüchtlingsschutz, keine zahlenmäßige Obergrenze der Flüchtlingsaufnahme sowie eine rechtliche Trennung zwischen aufenthaltsberechtigten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten einerseits und nicht aufenthaltsberechtigten Armutsflüchtlingen andererseits. Insbesondere letzterer Grundsatz sei „*tolle Theorie*“, da jeder Flüchtling ein Motivbündel habe und sich auch jeder Armutsflüchtling auf politische Verfolgung berufe.

In der Praxis funktionieren die GEAS allerdings derzeit nicht. Grund seien z.B. die eurodacwidrige Nichtregistrierung oder die Unterstützung eines zuständigkeitswidrigen Weitertransportes nach Deutschland. Zudem gleiche die Anerkennungspraxis einem Roulette-Spiel. Obwohl alle Mitgliedstaaten die Asylverfahren auf Grundlage derselben EU-Rechtsakte bearbeiteten, belaufe sich die Bandbreite der Gesamtschutzquoten von 10% in Ungarn, über 40% in Deutschland, bis 65% in Italien. Über die Gründe könne nur gemutmaßt werden, etwa dass die niedrige Anerkennungsquote Ungarns mit einer flüchtlingskritischen Grundeinstellung zu tun habe, die hohe Anerkennungsquote Italiens damit, dass mit der Anerkennung die Pflicht zur Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden aus der Anerkennungs-RL ende und die Betroffenen damit gleichsam „auf die Straße entlassen“ werden könnten. In der Bundesrepublik reagiere man auf diese Probleme insbesondere seit 2014 „mit einer anhaltenden Normenflut“, einer personellen Aufstockung des BAMF, der Regierungspräsidien und der Verwaltungsgerichte sowie dem Abschluss weiterer Rückführungsabkommen. Auf EU-Ebene erscheine eine Reform des Dublin-Systems zwingend, wobei Bergmann eine Vollharmonisierung des EU-Flüchtlingsrechts in Verbindung mit einer ausschließlichen Entscheidungskompetenz von EU-Verfahrenszentren an der EU-Außengrenze und mit dichterem EU-Außengrenzen und einer gleichzeitigen Erweiterung des legalen EU-Zugangs für vorzugswürdig hält. Dies sei allerdings ein Modell, das angesichts des hierfür erforderlichen europäischen Konsens in weiter Ferne liege.

3. Leistungsberechtigte Ausländer nach dem AsylbLG, dem SGB II und dem SGB XII

Im Anschluss an den Vortrag von Prof. Dr. Bergmann widmete sich Franz-Wilhelm Dollinger, Richter am Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), den „Gruppen leistungsberechtigter Ausländer im System des AsylbLG, des SGB II und des SGB XII“, wobei die Moderation Jutta Siefert, Richterin am BSG, übernahm. Das am 1. November 1993 in Kraft getretene

AsylbLG sei als „präventives Abschreckungsgesetz“ gedacht gewesen, um den seinerzeitigen Zuzug von Asylsuchenden nach Deutschland zu begrenzen. Heute komme dem Asylbewerberleistungsrecht eine „Scharnierfunktion“ zwischen Ausländer- und Sozialhilferecht zu. Formal gehöre es zum Ausländerrecht, weil die Leistungsberechtigung nach § 1 AsylbLG vom jeweiligen aufenthaltsrechtlichen Status abhängige; auch zähle es nicht zu den von § 68 SGB I erfassten sozialrechtlichen Nebengesetzen. Materiell handle es sich indes um Sozial(hilfe)recht, ein Sonderrecht außerhalb des SGB XII.

Dem Asylbewerberleistungsrecht komme eine „Scharnierfunktion“ zwischen Ausländer- und Sozialhilferecht zu, so Franz-Wilhelm Dollinger.

Den verfassungsrechtlichen Rahmen für das Asylbewerberleistungsrecht gebe das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vor (Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. 20 Abs. 1 GG); dieses stehe deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik aufhielten, gleichermaßen zu. Daneben mache auch das Unionsrecht (insbesondere Art. 17 der Richtlinie 2013/22/EU, sog. Aufnahme richtlinie, sowie Art. 29 f. der Richtlinie 2011/95/EU, sog. Qualifikations- oder Anerkennungsrichtlinie) Vorgaben dazu, welche materiellen Leistungen und welche medizinische Versorgung Asylsuchenden zu gewähren sei. Die entsprechenden Richtlinien seien nach der Rechtsprechung des BSG indes nicht selbstvollziehend.

Der ausländerrechtliche Status bestimme, ob der Anwendungsbereich des AsylbLG, des SGB II oder des SGB XII eröffnet sei. Unterfielen Ausländer dem AsylbLG, seien sie von den Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII ausgeschlossen (§ 9 AsylbLG, § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB II, § 23 Abs. 2 SGB XII); etwas anderes gelte lediglich für Analogleistungsberechtigte, auf die gemäß § 2 AsylbLG das SGB XII entsprechend anzuwenden sei. Im Einzelnen sehe das Asylbewerberleistungsrecht Grundleistungen (§ 3 AsylbLG), Gesundheitsleistungen (§ 4 AsylbLG) so-

wie Arbeitsgelegenheiten (§ 5a AsylbLG) und – ab 2017 – Integrationskurse (§ 5b AsylbLG) vor. Daneben könnten im Einzelfall sonstige Leistungen gewährt werden (§ 6 AsylbLG). Diesem Leistungskatalog stehe eine Missbrauchskontrolle (vgl. § 1a AsylbLG) gegenüber.

Sodann stellte Dollinger die einzelnen Gruppen leistungsberechtigter Ausländer dar. Neben Asylbewerbern (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG) sowie Folge- und Zweit-antragstellern (§ 1 Abs. 1 Nr. 7 AsylbLG) unterfielen dem Asylbewerberleistungsrecht auch Ausländer, denen infolge Krieges in ihrem Heimatland sowie aus dringenden humanitären Gründen (§ 1 Abs. 1 Nr. 3a-b AsylbLG) oder weil ihre Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen sei (§ 1 Abs. 1 Nr. 3c AsylbLG), eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden sei. Weiter erfasse das AsylbLG geduldete Ausländer, deren Abschiebung also nur vorübergehend ausgesetzt sei (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG), Ausländer, die vollziehbar ausreisepflichtig seien, auch wenn die Abschiebung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar sei (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG) sowie schließlich Familienangehörige der vorgenannten Personengruppen (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylbLG).

Die Leistungsberechtigung setze ein mit der Einreise in das Bundesgebiet oder – in den Fällen des Flughafentransits (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG) – mit der versuchten Einreise auf dem Luftweg. Nach Anerkennung als Asylberechtigter (§ 2 AsylG), Konventionsflüchtling (§ 3 AsylG) oder subsidiär Schutzberechtigter (§ 4 AsylG) ende die Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG. Die Betroffenen unterfielen sodann ggfs. dem SGB XII oder dem SGB II.

4. Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts nach dem AsylbLG

Der zweite Tag der Richterwoche begann mit einem Vortrag von Konrad Frerichs, Richter am LSG Niedersachsen-Bremen zum Thema „Leistungen an Ausländer/Flüchtlinge zur Deckung des allgemeinen Lebensunterhalts einschließlich Unterkunft nach dem AsylbLG“, den Karin Hannappel, Richterin am BSG, moderierte. Einleitend zeigte Frerichs die Entstehungsgeschichte des AsylbLG auf. Dieses sei in Kraft getreten, um den Zustrom

von Ausländern zu begrenzen, die „aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland“ kommen und um Schlepperorganisationen wirtschaftlich zu schwächen. Umgesetzt worden sei dies durch deutlich abgesenkte Grundleistungen – im Vergleich zur Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG – und dem Vorrang der Sachleistungsgewährung (sog. Sachleistungsprinzip). Der Ausrichtung des AsylbLG als restriktives Sondergesetz zur Eindämmung illegaler Immigration und als bloßer Annex des Asyl- und Aufenthaltsrechts habe das BVerfG am 18.07.2012 (BVerfGE 132, 134) jedoch eine klare Absage erteilt. Dies habe zu einer Neuregelung zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums durch den Gesetzgeber im Jahre 2015 geführt.

Nachdem *Frerichs* den persönlichen Anwendungsbereich des AsylbLG erläutert hatte – der „vom Grundsatz her alle Ausländer erfassen soll, die sich typischerweise nur vorübergehend, d.h. ohne Verfestigung ihres ausländerrechtlichen Status, im Bundesgebiet aufhalten“ – widmete er sich eingehend den leistungsrechtlichen Strukturen des Gesetzes. Dabei ging er ausführlich auf die Leistungen in besonderen Fällen nach § 2 AsylbLG und die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG ein – unter besonderer Berücksichtigung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (Asylpaket I) und des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Asylpaket II). Darüber hinaus beleuchtete er die sonstigen Leistungen nach § 6 AsylbLG als Auffangvorschrift bzw. als Öffnungsklausel bei atypischen Bedarfslagen und stellte deren Hauptanwendungsfälle dar. Hierbei erörterte er auch die Frage, inwieweit sonstige Leistungen bei abweichendem Verbrauchsverhalten zu gewähren seien. Abschließend richtete *Frerichs* seinen Blick auf rechtliche und tatsächliche Probleme im Zusammenhang mit der Gewährung von Leistungen nach §§ 3, 6 AsylbLG. Diese seien u.a. auf den Vorrang der Sachleistung, eine ausgesprochen geringe Regelungsdichte des AsylbLG und das Fehlen eines auf die Anforderungen des Leistungsgesetzes ausgerichteten Verfahrensrechts zurückzuführen. In den Fokus rückte er dabei ausgewählte Probleme wegen des Fehlens von (eindeutigen) Ermächtigungsgrundlagen, wie für die Gewährung von Darlehen, für Aufrechnungen oder für die Übernahme von Wohnungsbeschaffungskosten, wie Mietkaution oder Umzugskosten.

5. Gesundheitsleistungen nach dem AsylbLG

Im Anschluss an den Vortrag von Konrad *Frerichs* befasste sich *Prof. Dr. Winfried Kluth*, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, mit dem Thema „Gesundheitsleistungen an Ausländer/Flüchtlinge nach dem AsylbLG“. Die Moderation übernahm Pablo Coseriu, Richter am BSG.

Einführend wies *Kluth* darauf hin, dass die Gesundheitsversorgung zum Kernbereich der weltweit sehr unterschiedlich konstruierten Systeme sozialer Sicherung gehöre. In ihnen spiegele sich in besonders anschaulicher Weise wieder, für welches Modell sozialer Gerechtigkeit sich eine Gesellschaft entschieden habe und wie Lasten und Risiken verteilt würden. In Deutschland werde dem Zugang zu Gesundheitsleistungen bei der Beurteilung von sozialer Gerechtigkeit im internationalen Vergleich eine besonders hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Für die Personengruppen, für die weder die Genfer Flüchtlingskonvention noch – so jedenfalls der Standpunkt des Gesetzgebers des AsylbLG – das Verfassungsrecht oder Richtlinien der Europäischen Union eine Gleichstellung mit den eigenen Staatsangehörigen verlangten, regele § 4 AsylbLG einen deutlich abgesenkten Leistungsstandard (Beschränkung auf „akute Erkrankung/Schmerzzustände“). Durch § 6 AsylbLG („Extensionsnorm“) werde das Leistungsspektrum einzelfallbezogen erweitert. Hier würden auch Maßnahmen bei chronischen Krankheiten und Fälle der Traumatisierung erfasst. Verfassungsrechtlich (Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) erweise sich das durch §§ 4, 6 AsylbLG dargebotene Spektrum an Gesundheitsleistungen als ausreichend. Die vom Gesetzgeber zur Wahrung der Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht gewählte offene Regelungstechnik sei aber – so *Kluth* – aus anderen Gesichtspunkten verfassungsrechtlich fragwürdig. Die geringe Bestimmtheit der Regelung verursache erhebliche Unsicherheiten bei der Normanwendung und widerspreche zudem durch die hohe Bürokratisierung einem menschenwürdigen Umgang mit den Leistungsempfängern. Insofern bestehe eine „strukturelle Normunbestimm-

heit“, die in einem Spannungsverhältnis zur offenkundigen Grundrechtsrelevanz stehe. Die Regelungstechnik und die Anwendungspraxis genügten nicht einer Gesetzgebungs- und Verwaltungskultur, die eine Herabwürdigung von Anspruchsberechtigten vermeide. Unter Bezugnahme auf John Rawls führte *Kluth* aus, eines der Grundgüter, welches als Basis für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit gewährleistet werden müsse, sei die Selbstachtung. Diese werde im Rechtssystem durch die Einräumung klarer Ansprüche und die Vermeidung einer „Bittstellerhaltung“ gewahrt. Das gelte umso mehr, wenn es um elementare Leistungen wie im Gesundheitsbereich gehe. Wenn der Gesetzgeber – wie in §§ 4, 6 AsylbLG – eine hohe Abhängigkeit von behördlichen Einzelfallentscheidungen erzeuge, stelle dies eine Gefährdung der Selbstachtung dar und könne zu einer strukturellen Herabwürdigung der Leistungsberechtigten führen. Es sprächen deshalb gute rechtsethische Gründe dafür, die Gesundheitsleistungen

Zur stärkeren Berücksichtigung der Selbstachtung der Flüchtlinge und der Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsleistungen sollte eine klarere rechtliche Regelung angestrebt werden, so Prof. Kluth.

stärker zu verrechtlichen und die Reichweite von Einzelfallentscheidungen im Anwendungsbereich der §§ 4, 6 AsylbLG deutlich zu vermindern. Aus Gründen einer stärkeren Berücksichtigung der Selbstachtung der Flüchtlinge und der Verbesserung des effektiven Leistungszugangs sollte im Sinne einer „Politik der Würde“ (Margalit) eine klarere rechtliche Regelung angestrebt werden.

6. Sanktionsrecht

Unter der Moderation von Uwe Söhngen, Richter am BSG, befasste sich *Dr. Dagmar Oppermann*, Richterin am BSG, am Vormittag des letzten Tages der Richterwoche mit „Leistungseinschränkungen und Sanktionen – Grund und Grenzen“.

Seit Beginn der sogenannten Flüchtlingswelle werde in Deutschland darüber diskutiert, ob und wie Leistungen für Asylsuchende sanktioniert oder ganz gestrichen werden könnten. Hintergrund dieser Diskussion sei jedoch nicht ein Finanzierungsvorbehalt, sondern die Sorge davor, dass deutsche Leistungen unberechtigt in Anspruch genommen würden sowie die „Furcht vor Sekundärmigration“. Daher hätten Leistungskürzungen als tragendes Steuerungsinstrument in die Asylpakete I und II Eingang gefunden. Seit Inkrafttreten des AsylbLG im Jahr 1983 habe es kein so scharfes Sanktionssystem gegeben.

Vor der sogenannten Flüchtlingswelle habe das AsylbLG zwei Sanktionstatbestände enthalten, und zwar zum einen die Sanktionierung bei unlauterer Einreiseabsicht, mit dem Zweck, Sozialleistungen zu erlangen, und zum anderen bei gezielter Verhinderung der Aufenthaltsbeendigung. Seit Beginn der sogenannten Flüchtlingswelle gebe es im AsylbLG nunmehr dagegen zehn Sanktionstatbestände, die ein Fehlverhalten in ganz unterschiedlichen Lebenssituationen betreffen und unterschiedliche Ziele hätten. Die vom Gesetzgeber verfolgten Sanktionszwecke ließen sich dabei nach drei Motiven systematisieren: einem generalpräventiven Zweck (zur Sanktionierung von sozialleistungsmotivierter Migration bzw. von EU-(Sekundär) Migration, § 1a Abs. 1, Abs. 4 AsylbLG), einem ausländerpolizeilichen Zweck (zur Ahndung einer Verletzung von asyl- und aufenthaltsrechtlichen Normen, § 1a Abs. 2 S 1, Abs. 3, Abs. 5 Nrn. 1 – 4, § 11 Abs. 2a, Abs. 2 AsylbLG) und einem integrationsfördernden Zweck (zur Sanktionierung von Fehlverhalten bei Maßnahmen zur Integration in Arbeit und Gesellschaft, §§ 5, 5a, 5b AsylbLG).

Alle Anspruchseinschränkungen seien auf sechs Monate befristet mit einer Verlängerungsmöglichkeit bei fortgesetzter Pflichtverletzung. Ketteneinschränkungen seien jedoch nach *Oppermanns* Ansicht unzulässig. Eine vorläufige Beendigung der Anspruchseinschränkung sei dagegen bei normgerechtem Verhalten aus Gründen der Verhältnismäßigkeit möglich.

Der verfassungs- und europarechtliche Rahmen für Leistungseinschrän-

kungen nach dem AsylbLG ergebe sich aus der Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 1 GR-Charta) und aus den Mindeststandards der – nicht umgesetzten – Neufassung der Europäischen Aufnahme-Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beanspruchen (AufnahmeRL 2013/33/EU vom 26.6.2013). Die AufnahmeRL erlaube es EU-Mitgliedsstaaten, den Standard von Leistungen an Asylsuchende im Vergleich zu Leistungen für die eigenen Bürger abzusenken. Dabei bestehe allerdings die Gefahr, die Mindestsicherung zu unterschreiten. Rechtsprechung zu Mindeststandards gebe es bisher kaum. Grundlegend sei die Entscheidung des BVerfG vom

Die geplanten leistungsrechtlichen Verschärfungen der EU-Kommission wären mit der im Grundgesetz geschützten Menschenwürde nicht vereinbar, so Dagmar Oppermann.

18.7.2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 – BVerfGE 132, 134), nach welcher das allgemein abgesenkte Leistungsniveau nach § 3 AsylbLG evident unzureichend gewesen sei, weil die Leistungen seit 1993 nicht verändert worden seien. Die damalige Praxis des Gesetzgebers habe die staatliche Pflicht zur Gewährung des Existenzminimums verletzt. *Oppermann* bezeichnete die Entscheidung des BVerfG als „Quantensprung“ insoweit, als festgestellt worden sei, dass das Existenzminimum in Deutschland Deutschen und Nichtdeutschen zustehe. Sozialleistungen seien nicht pauschal am Aufenthaltsstatus festzumachen. Kritiker bezeichneten die Entscheidung des BVerfG dagegen als „Kreditkarte“ der Willkommenskultur.

Der von der Anspruchseinschränkung bei unerwünschter EU-Sekundärmigration (§ 1a Abs. 1 AsylbLG) betroffene Personenkreis sei unübersichtlich; er umfasse Ausreisepflichtige mit Kurzaufenthalt, Asylsuchende sowie Gestattete mit Bleibeperspektive, Geduldete, Familienangehörige, Folge- und Zweit Antragsteller, Leistungsberechtigte mit verfestigtem Aufenthalt und „Altfälle“ mit jahrelangem Aufenthalt in Deutschland.

Diese Heterogenität berücksichtige das neue einheitliche Rechtsfolgenkonzept von § 1a Abs. 2 AsylbLG nicht, nach dem bei einer Anspruchseinschränkung nur noch ein (reduziertes) physisches Leistungsminimum ohne jegliche Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt würden. Es stelle sich die Frage, ob dies mit dem Urteil des BVerfG vom 18.7.2012 vereinbar sei. Besondere Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen seien auch im Fall von Leistungseinschränkungen richtlinienkonform sicherzustellen (Art. 20 Abs. 5, Art. 21f AufnahmeRL). Das sehe das Sanktionssystem des AsylbLG nicht vor. *Oppermann* sieht darin ein „deutliches Umsetzungsdefizit“. Auch stelle sich die Frage nach der verfassungsrechtlich gebotenen Untergrenze, die trotz des größeren Gestaltungsspielraums beim soziokulturellen Existenzminimum noch eingehalten werden müsse.

Durch die von der EU-Kommission geplante Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems seien weitere leistungsrechtliche Verschärfungen bei Sekundärmigration (sog. Asylhopping) zu erwarten, beispielsweise eine Gewährung von Leistungen nur noch als Sachleistungen. Nach *Oppermanns* Ansicht wäre dies jedoch mit der im Grundgesetz geschützten Menschenwürde nicht vereinbar. So betonte sie zum Abschluss ihres Vortrags, dass die Unantastbarkeit der Menschenwürde als Teil unserer Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) der Ewigkeitsgarantie unterliege und nicht dem Wandel durch die Flüchtlingswelle.

7. Integration in Arbeitsmarkt und Ausbildung

Im Anschluss an den Vortrag von Dr. *Oppermann* referierte *Detlef Scheele*, Vorstand Arbeitsmarkt der Bundesagentur für Arbeit (BA), unter Moderation von Olaf Rademacker, Richter am BSG, zu den „Leistungen an Flüchtlinge zur Integration in den Arbeitsmarkt und in Ausbildung“. Er vertrat die These, dass die Integration von geflüchteten Menschen in unsere Gesellschaft am besten über die Integration in Arbeit gelinge.

Die Zeit für die Aufnahme von Flüchtlingen sei richtig gewesen – „wenn schon, dann jetzt“. Sorgen um die Situation am Arbeitsmarkt müsse man sich nicht machen; Flüchtlinge seien am Arbeitsmarkt „quantitativ zu verkräften“. Bei 34 Mil-

lionen Beschäftigten in Deutschland konkurriere keiner mit den Flüchtlingen um Arbeit. Die Betroffenen kämen aus humanitären Gründen, nicht aus Arbeitsgründen, und brächten regelmäßig auch keine Zertifikate und ähnliches, mit denen sie sich bei der IHK vorstellen und sagen könnten: „*Ich mach' jetzt hier mit.*“ Vielmehr müsse man „*jetzt daran gehen, die geflüchteten Menschen zu Arbeitsmigranten zu formen.*“ Dabei bestehe kein Konkurrenzverhältnis zur Leistungserbringung an Bezieher von Arbeitslosengeld II, denn die BA habe eine zusätzliche auskömmliche Finanzierung für Flüchtlinge erhalten. Es gebe kein Sonderprogramm für Flüchtlinge, sondern es würden die Regelinstrumente des SGB III eingesetzt; alle erhielten die gleichen Förderungsmöglichkeiten und die gleiche Ansprache. Dadurch wolle die BA einen Beitrag leisten zur Zusammengehörigkeit in Deutschland.

Der wichtigste Baustein für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration sei der Erwerb von Deutschkenntnissen. Deshalb setze die BA alles daran, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit der Sprachförderung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu verzahnen. Ob die Eingliederung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt gelinge, werde sich im kommenden Jahr, wenn in vielen Fällen die Sprachförderung abgeschlossen sei, auch an der Arbeitslosenzahl messen lassen. Problematisch sei zur Zeit, dass bei Beendigung der Sprachkurse nicht immer der **für die Eingliederung** in Arbeit erforderliche Kenntnisstand erreicht werde. Detlef Scheele betonte in diesem Zusammenhang, dass neben Sprachkursen ein Angebot an Sportkursen, Berufsbildung und Berufspraxis wichtig sei, denn dort werde – anders als in den Gemeinschaftsunterkünften – deutsch gesprochen.

Die erwerbsfähigen arbeitssuchenden Flüchtlinge seien überwiegend männlich (76 Prozent) und mehr als die Hälfte jünger als 35 Jahre (60 Prozent). Selbstauskünfte zum Ausbildungsstand (26 Prozent Abitur bzw. Hochschulreife, neun Prozent akademische Ausbildung, jedoch 26 Prozent ohne Hauptschulabschluss und 74 Prozent ohne formale Berufsausbildung) könnten „nicht immer für bare Münze genommen werden“, weil die entsprechenden Angaben im Asylverfahren gemacht würden, und dort sähen höhere Qualifikationen nach der Vorstellung der Antragsteller besser

aus. Die BA unterziehe Flüchtlinge daher Kenntnis- und Fertigungsprüfungen und Kompetenzerfassungsverfahren, welche die Eingliederungsarbeit in den Jobcentern erleichtern sollten. Diese Validation brauche allerdings bei 380.000 Flüchtlinge ihre Zeit.

Als problematisch habe sich der Umstand erwiesen, dass viele der geflüchteten Menschen ein hohes Interesse hätten, rasch Geld zu verdienen, das sie unter Umständen in die Heimat schicken wollten oder müssten. Dieses Interesse sei höher als die Bereitschaft, auf Kosten eines unmittelbaren Arbeitseinkommens in eine (schlechter bezahlte) Berufsausbildung zu investieren. Flüchtlingsfamilien sei das deutsche Prinzip „Lehrjahre sind keine Herrenjahre“ unbekannt und dass sich die Investition in eine Berufsausbildung aber langfristig, d. h. auf ein Arbeitsleben gesehen, lohne. Ziel der BA sei es, den Interessen der Geflüchteten ebenso gerecht zu werden, wie dem Anliegen von Wirtschaft und Gesellschaft, sie zu den benötigten Fachkräften zu qualifizieren. Dieses Ziel verfolge die BA mit der Verknüpfung einer frühen Arbeitsaufnahme (work first) – gerade bei den erwachsenen Flüchtlingen und auch im Helferbereich – mit einer Bildung durch Qualifizierungsmaßnahmen, beispielsweise im Rahmen eines branchenübergreifenden Kooperationsmodells. Bei den jugendlichen Flüchtlingen könne die BA demgegenüber noch etwas bewegen, deshalb müsse es besonders bei dieser Personengruppe darum gehen, sie über eine Ausbildung für den deutschen Arbeitsmarkt zu qualifizieren.

Zur Zeit wende sich die BA aufgrund der geltenden Regularien ausschließlich an anerkannte Flüchtlinge und nicht an geduldete Personen. Nicht anerkannte Flüchtlinge erhielten daher keine Sprachkurse, sondern nur Orientierungskurse. Als Ziel der BA nannte Detlef Scheele, 10 % der anerkannten Flüchtlinge im ersten Jahr in **Erwerbstätigkeit zu bringen**, 50 % **nach fünf** Jahren und 65 % **nach zehn** Jahren. Der Weg sei lang, man dürfe sich trotzdem nicht entmutigen lassen. Man benötige „*einen langen Atem*“. Dabei müsse man stark auf die jungen Menschen setzen und auf die mitflüchtenden Kinder. Denn dies sei die chancenreichste Gruppe.

8. Podiumsdiskussion: „Pull- und Push-Effekte der Flüchtlingspolitik“

Zum Abschluss der 48. BSG-Richterwoche diskutierten – moderiert vom Vorsitzenden Richter am BSG Prof. Dr. Wenner – *Carola Cichos*, Referatsleiterin für sprachliche und politische Bildung im BMAF, *Karl-Sebastian Schulte*, Geschäftsführer des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, *Jan Pöksen*, Staatsrat in der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, Hamburg und *Detlef Scheele*, Vorstandsmitglied der Bundesagentur für Arbeit, im Rahmen einer Podiumsdiskussion die „Pull- und Push-Effekte zur Integration in den Arbeitsmarkt“.

In ihrem Eingangsstatement wies *Cichos* darauf hin, dass die Sprache der Schlüssel sei für den Satz „Wir schaffen das“. Die Bedeutung der sprachlichen Handlungsfähigkeit könne bei der Integration von Flüchtlingen nicht überschätzt werden. Für die berufliche Einbindung sei der Spracherwerb sogar

Der wichtigste Baustein für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sei der Erwerb von Deutschkenntnissen, so Detlef Scheele.

wichtiger als die Qualifikation oder Aufenthaltsrechtliche Restriktionen. *Cichos* benannte eine Vielzahl von inneren und äußeren Faktoren, die den Erwerb der deutschen Sprache beeinflussten wie zum Beispiel Vorkenntnisse, die linguistische Distanz der Muttersprache zur deutschen Sprache, das Geschlecht, das Alter, die Motivation, die Bleibeperspektive und Aufenthaltsdauer sowie der Kontakt zu Deutschen.

Schulte stellte zunächst die Gemütslage der Unternehmer dar: Die Wirtschaft habe nach Fachkräften gerufen – gekommen seien Flüchtlinge. Deren Integration koste sowohl Zeit als auch Geld. Die Blauäugigkeit – alle Flüchtlinge seien syrischen Ärzte – und der Pessimismus – alle Flüchtlinge seien nicht integrierbare funktionale Analphabeten vom Land – seien nunmehr dem Realismus gewichen. *Schulte*

wies darauf hin, dass kleine und mittlere Unternehmen ein guter Katalysator für Integration seien. Die Unternehmen ermöglichten eine persönliche Beziehung in intensiven Strukturen. Er stellte das Projekt „Willkommenslotse“ vor, in dem sich Lotsen um ein passgenaues Matching von Ausbildung und Arbeitgebern kümmerten. Hierdurch seien bereits mehrere hundert Menschen in Ausbildung und Arbeit gekommen. Darüber hinaus berichtete *Schulte* von einem weiteren Projekt, mit dem eine Ausbildung von Flüchtlingen in Berufen gefördert werde, die wichtig für den Wiederaufbau nach einer Rückkehr in ihre Heimatländer seien. Schließlich zeigte *Schulte* auf, wo es noch hake: Arbeitgeber benötigten fühlbar mehr Rechtssicherheit und Planbarkeit. Zudem bedürfe es mehr „Kümmererstrukturen“ und einer weiteren Förderung des Spracherwerbs. Schließlich begegne man realitätsfernen Vorstellungen der Flüchtlinge von ihrer beruflichen Perspektive.

Zur Darstellung von Push-Faktoren zeigte *Pörksen* zunächst den Zusammenhang der Flüchtlingswelle mit der zurückgegangenen Hilfe für Flüchtlinge in Nachbarstaaten von Syrien im Jahr 2015 anhand eines von ihm besuchten jordanischen Flüchtlingslagers auf.

Dort seien zuletzt keine Leistungen mehr gewährt worden. Gleichzeitig sei in Hamburg die Zahl der angekommenen Flüchtlinge von monatlich 800 auf 6000 angestiegen. *Pörksen* führte aus, dass man in Hamburg zwei Grundregeln berücksichtigt habe: Das Leben der Hamburger solle durch den Flüchtlingszuzug nicht beeinträchtigt werden. Für die Unterbringung der Flüchtlinge seien weder Turnhallen beschlagnahmt noch Wohnungsbau ersetzt worden. Gleichzeitig würden alle Regelsysteme wie KiTa, Schule, Ausbildung und die Benutzung der Gesundheitskarte für die Flüchtlinge unabhängig von der Bleibeperspektive sofort geöffnet. Insgesamt habe man aus der Flüchtlingskrise viel für die Arbeitsmarktpolitik gelernt. Von einem Versagen Deutschlands in der Flüchtlingskrise könne nicht die Rede sein. In der anschließenden Diskussion warb *Cichos* hinsichtlich des Spracherwerbs dafür, auch die wichtigen Feinheiten der deutschen Sprache zu vermitteln. Der pragmatische Ansatz des Erlernens der Sprache vor Ort – etwa im Betrieb – stehe hierzu in einem gewissen Spannungsfeld. *Scheele* wies wiederum auf die Nützlichkeit des Kontakts im Betrieb für den Spracherwerb hin. *Schulte* warb für Mut zur

Kombination statt serieller Abfolge von Maßnahmen: Integration solle gleichzeitig erfolgen, durch schulisches Lernen, Lernen im Betrieb und ehrenamtliche Unterstützung. Angestoßen durch Statements aus dem Publikum diskutierten die Teilnehmer zudem über die besonderen Herausforderungen, die die Integration von geflüchteten Frauen aufgrund ihres Rollenverständnisses bedeute. *Scheele* betonte, dass im Grundsatz keine Differenzierung nach Geschlechtern der Kursteilnehmer stattfindet, aber im Einzelfall pragmatische Lösungen notwendig seien. Der Fokus sei auf die soziale Integration zu legen. Einigkeit bestand darin, dass hinsichtlich der Integration vor allem bei den Kindern – insbesondere Töchtern – angesetzt werden müsse, um ein Vererben der Probleme zu verhindern; *Cichos* wies dabei aber auch auf die existenzielle Bedeutung der Mütter für die Kindererziehung hin und forderte das Erlernen der deutschen Sprache gerade durch die Mütter. Man sei auf einem guten Weg und habe seit der Debatte über die Leitkultur in den 90er Jahren einen riesigen Schritt zur Integration von Menschen geschafft.

Die 49. Richterwoche des BSG findet vom 14. bis 16. November 2017 statt. ■

Die Generation Y und das Thema Gesundheit – Gesundheitskommunikation im digitalen Zeitalter



Neue Formate der digitalen Gesundheitskommunikation

Von Laura-Maria Altendorfer, M.A.

2017, 133 S., brosch., 29,- €

ISBN 978-3-8487-3831-1

eISBN 978-3-8452-8160-5

(Gesundheitskommunikation | Health Communication, Bd. 15)

www.nomos-shop.de/28970

Meist strotzen 20- bis 30-Jährige vor Gesundheit. Langweilt sie das Thema deshalb? Mitnichten! Das Werk zeigt wissenschaftlich fundiert auf, welche innovativen Wege Verlage gehen können, um die Zielgruppe mit medizinischen Inhalten zu erreichen.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49) 7221/2104-37
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos