

KOMPENDIEN DER SOZIALEN ARBEIT

Gabriele Kuhn-Zuber

Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger

Beratungsleitfaden



Nomos

Kompendien der Sozialen Arbeit

Sie arbeiten sich in ein neues Sachgebiet ein und benötigen rasch zuverlässige und umfassende Informationen? Sie möchten die wesentlichen Fakten zu Konzepten, Fällen, Arbeitsfeldern und Anwendungsgebieten der Sozialen Arbeit wissen, Good Practice-Beispiele kennenlernen und Handlungsempfehlungen für die Praxis erhalten?

In der Reihe „Kompendien der Sozialen Arbeit“ erscheinen Werke mit direktem Praxisbezug. Die Bände richten sich an Studierende, gerade auch mit Blick auf Praxissemester und Anerkennungsjahr, sowie an Berufseinsteiger und -umsteiger und an fachlich interessierte Professionals.

Band 3

Gabriele Kuhn-Zuber

Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger

Beratungsleitfaden



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-3206-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-7570-3 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die Idee zu diesem Beratungsleitfaden entstand im Jahre 2016 als sehr viele Menschen nach Deutschland flüchteten. Viele Studierende der Sozialen Arbeit waren im Flüchtlings- und Migrationsbereich aktiv; es entstanden zahlreiche Nachfragen nicht nur zum Aufenthalts- und Ausländerrecht, sondern auch in Bezug auf die sozialrechtliche Sicherung geflüchteter Menschen. Die Fragen stellten sich allerdings nicht nur an der Hochschule, sondern auch in Organisationen und bei Trägern der Sozialen Arbeit, die mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert waren. Aus Gesprächen mit Mitarbeiterinnen des Sozialdienst katholischer Frauen e.V. Berlin, die in der offenen Sozialarbeit mit geflüchteten Menschen arbeiten, mit Vertreterinnen des Caritasverbandes für das Erzbistum Berlin, für die sich auch im Hinblick auf die Betreuung und Unterstützung von Menschen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union viele Fragen stellten, wurde deutlich, dass gerade die Verknüpfung von Ausländer- und Aufenthaltsrecht auf der einen und sozialrechtlichen Fragestellungen auf der anderen Seite oft Probleme erzeugten und auch weiterhin erzeugen, zu deren Lösung dieser Beratungsleitfaden beitragen soll. Da es sich bei geflüchteten Menschen und Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern – rechtlich gesehen – um zwei unterschiedliche Gruppen handelt, müssen Rechtsgrundlagen und Rechtsfolgen sozialrechtlicher Ansprüche unterschiedlich für beide Gruppen bearbeitet werden. Übersichten am Ende der jeweiligen Kapitel fassen die jeweiligen Sozialleistungen und ihre Rechtsgrundlagen zusammen, um damit einen schnellen Überblick über Leistungen und deren Voraussetzungen zu verschaffen in der Hoffnung, auf diese Weise ein wenig Licht ins Dunkel der rechtlichen Verknüpfungen zu bringen. Den Abschluss bildet ein kurzer Überblick über das Verwaltungs- und Rechtschutzverfahren.

Mein besonderer Dank gilt Frau Christina Busch, Leiterin der Flüchtlingsarbeit beim Caritasverband für das Erzbistum Berlin, mit der ich zahlreiche konstruktive Gespräche zum Thema führen konnte und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von sozialen Organisationen und Trägern wie dem SkF e.V. Berlin oder dem Caritasverband Berlin, die mit großem Engagement Menschen in schwierigen Lebenssituationen unterstützen und

Vorwort

begleiten. Ohne dieses aufopferungsvolle Engagement wäre der „Wir schaffen das“-Aufruf wirkungslos.

Ich danke vor allem auch meinem studentischen Mitarbeiter, Herrn Lukas Streichert, der mich bei meinen Recherchen, bei der Entwicklung und Überarbeitung dieses Leitfadens tatkräftig unterstützt hat.

Nicht zuletzt danke ich dem Nomos-Verlag, der sich bereit erklärt hat, dieses Projekt zu unterstützen.

Der Beratungsleitfaden ist auf dem Rechtsstand von März 2018.

Berlin, den 31.3.2018

Prof. Dr. Gabriele Kuhn-Zuber

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Einleitung	19
Teil 1: Sozialleistungen für geflüchtete Menschen	22
1. Einführung	22
2. Grundlagen des Asylrechts	24
2.1 Grundbegriffe	24
2.2 Ablauf des Asylverfahrens	25
2.3 Überblick über den Aufenthaltsstatus geflüchteter Menschen	32
3. Sozialleistungen für geflüchtete Menschen	34
3.1 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz – Überblick	35
3.2 Grenzübertritt und Ankunft	36
3.3 In der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung / Im Ankunftszentrum	37
3.3.1 Vor Erteilung des Ankunftsnachweises	38
Zusammenfassung: Leistungen vor Erteilung des Ankunftsnachweises	42
3.3.2 Nach Erteilung des Ankunftsnachweises	42
a) Existenzsichernde Leistungen	44
b) Medizinische Versorgung	48
c) Sonstige Leistungen nach dem AsylbLG	51
d) Einkommens- und Vermögensanrechnung	60
e) Asylsuchende mit einem besonderen Schutzbedarf	64
f) Arbeitsgelegenheiten und Integration in den Arbeitsmarkt	66
g) Weitere Sozialleistungen	71
Zusammenfassung: Sozialleistungen während des Aufenthalts in einer Erstaufnahmeeinrichtung	72
3.3.3 Asylantragstellung	74

3.4. Nach der Verteilung in den Kommunen	77
3.4.1 Sozialleistungen während des Asylverfahrens – bis einschließlich 15 Monate Aufenthalt	80
a) Existenzsichernde Leistungen	81
b) Medizinische Versorgung	86
c) Sonstige Leistungen nach § 6 AsylbLG	89
d) Anrechnung von Einkommen und Vermögen	90
e) Arbeitsgelegenheiten und Integration in den Arbeitsmarkt	90
f) Leistungseinschränkungen und Leistungsausschlüsse	92
Zusammenfassung: Sozialleistungen während des Asylverfahrens- Aufenthalt bis 15 Monate	97
3.4.2 Sozialleistungen während des Asylverfahrens ab dem 16. Monat des Aufenthalts – Analogleistungen	99
a) Existenzsichernde Leistungen	101
b) Medizinische Versorgung	108
c) Leistungen in besonderen Lebenslagen	109
d) Besonderheiten bei Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften	111
e) Anrechnung von Einkommen und Vermögen	111
f) Arbeitsgelegenheiten und Integration in den Arbeitsmarkt	113
g) Weitere Sozialleistungen	114
Zusammenfassung: Sozialleistungen während des Asylverfahrens – Aufenthalt ab dem 16. Monat	120
Zusammenfassung: Zugang zu Arbeit und Bildung für Asylsuchende	121
3.5 Nach Abschluss des Asylverfahrens	125
3.5.1 Aufenthaltstitel	125
3.5.2 Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1, 2 oder 3 AufenthG	130
a) Existenzsichernde Leistungen	130
b) Krankenversicherung	146
c) Weitere Sozialleistungen	149
Zusammenfassung: Sozialleistungen mit einem Aufenthaltstitel als anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte nach § 25 Abs. 1, 2 und 3 AufenthG	159

3.5.3 Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23 Abs. 1, 24, 25 Abs. 4 Satz 1 oder § 25 Abs. 5 AufenthG	162
a) Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG	163
Zusammenfassung: Sozialleistungen bei Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG	166
b) Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG	168
Zusammenfassung: Sozialleistungen bei Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG	171
c) Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG und § 25 Abs. 5 AufenthG	171
Zusammenfassung: Sozialleistungen bei Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG	177
3.5.4 Duldung nach § 60a AufenthG	179
Zusammenfassung: Sozialleistungen bei Duldung nach § 60a AufenthG	189
3.5.5 Weitere Fallkonstellationen des AsylbLG	190
3.6 Exkurs: unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	193
3.6.1 Ablauf des Verfahrens	193
3.6.2 Unterbringung und Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge	196
3.6.3 Schulische und berufliche Ausbildung	197
3.7 Integrationskurse	198
Zusammenfassung Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern	202
Teil 2: Sozialleistungen für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger	204
1. Einführung	204
2. Rechtsgrundlagen	205
3. Aufenthaltsrecht von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern	211
3.1 Aufenthaltsberechtigung nach der Richtlinie 2004/38 i.V.m. FreizügG/EU	211
3.1.1 Aufenthaltsrecht in den ersten drei Monaten nach Einreise	212
3.1.2 Aufenthaltsrecht über drei Monate als Erwerbstätige	213
a) Beschäftigung als Arbeitnehmer oder selbstständig Beschäftigte	213
b) Beibehaltung des Erwerbstätigenstatus	216
(1) vorübergehende Erwerbsminderung	216

(2) unfreiwilliger Verlust der Arbeit / unfreiwillige Aufgabe der Selbstständigkeit	217
(3) Aufnahme einer Berufsausbildung	218
3.1.3 Aufenthaltsrecht über drei Monate zur Arbeitssuche	219
3.1.4 Aufenthaltsrecht als Nicht-Erwerbstätige	219
3.1.5 Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen	221
3.1.6 Verlustfeststellung	223
3.2 Aufenthaltsberechtigung aus der VO 492/2011	224
3.3 Aufenthaltsberechtigung aus anderen Gründen – insbesondere Aufenthaltsgesetz	226
3.4 Daueraufenthaltsrecht	227
Zusammenfassung Aufenthaltsrecht von Unionsbürgerinnen und -bürgern	229
4. Existenzsichernde Leistungen	230
4.1 Grundsicherung für Arbeitssuchende – Leistungen nach dem SGB II	230
4.1.1 Leistungsberechtigung	230
4.1.2 Leistungsausschlüsse für Unionsbürgerinnen und -bürger	231
a) In den ersten drei Monaten des Aufenthalts – § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II	234
b) Ausländerinnen und Ausländer, die kein materielles Aufenthaltsrecht haben – § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2a) SGB II	235
c) Ausländerinnen und Ausländer, die sich allein zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland aufhalten – § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b) SGB II	236
d) Ausländerinnen und Ausländer, deren Aufenthaltsrecht sich allein oder neben einem Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche aus Art. 10 VO (EU) 492/2011 ergibt – § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2c SGB II	238
4.1.3 Leistungsausschluss für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA)	239
4.1.4 Rechtliche Bewertung der Leistungsausschlüsse	239
Zusammenfassung Leistungen nach dem SGB II für Unionsbürgerinnen und -bürger	241

4.2 Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII	244
4.2.1 Leistungsberechtigung	245
4.2.2 Leistungsausschlüsse nach dem SGB XII	247
4.2.3 Überbrückungsleistungen	249
4.2.3 Leistungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten des EFA	253
4.3 Leistungen nach dem AsylbLG?	255
Zusammenfassung zu den existenzsichernden Leistungen insgesamt	257
5. Andere Sozialleistungen	258
5.1 Krankenversicherung	258
5.2 Leistungen der Sozialhilfe	261
5.3 BAföG und BAB	262
5.4 Familienleistungen	263
5.4.1 Kindergeld	263
5.4.2 Elterngeld	266
5.4.3 Unterhaltsvorschuss	267
Zusammenfassung andere Sozialleistungen für Unionsbürgerinnen und -bürger	267
Teil 3: Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz	269
1. Verwaltungsverfahren	269
1.1 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	270
1.1.1 Antrag und Verwaltungsverfahren	270
1.1.2 Besonderheiten bei der Aufhebung von Bescheiden im Asylbewerberleistungsrecht	273
1.2 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	274
1.2.1 Antrag und Verwaltungsverfahren	274
1.2.2 Besonderheiten bei der Aufhebung von Verwaltungsakten	278
1.3 Andere Sozialleistungen	279
1.4 Wenn die Behörde nicht entscheidet	281
1.4.1 Vorschusszahlung und Kostenerstattung	281
1.4.2 Untätigkeitsklage	282
1.4.3 Dienstaufsichtsbeschwerde	282

Inhaltsverzeichnis

2. Rechtsschutzverfahren	283
2.1 Widerspruchsverfahren	284
2.2 Gerichtsverfahren	287
2.3 Einstweiliger Rechtsschutz	290
Literaturverzeichnis	295
Register	299

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
aG	außergewöhnlich gehbehindert (Merkzeichen)
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Alg II	Arbeitslosengeld II
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufnahmeRL	Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96–116
AV-Wohnen	Ausführungsvorschriften zur Gewährung von Leistungen gemäß § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und §§ 35 und 36 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AV Wohnen) Berlin, vom 29.12.2017, ABl. S. 6507
Az.	Aktenzeichen
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BayEUG	Bayerisches Unterrichts- und Erziehungs- gesetz
BbgSchulG	Schulgesetz Brandenburg
BeckOK SozR	Beck-Onlinekommentar Sozialrecht
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BFD	Bundesfreiwilligendienst
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BKGG	Bundeskinderergeldgesetz
Bl	blind (Merkzeichen)
BremSchulG	Schulgesetz Bremen
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVG	Bundesversorgungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DV	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
EASY	Erstverteilung von Asylbegehrenden (auf die Bundesländer)
EFA	Europäisches Fürsorgeabkommen
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum BGB
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EstG	Einkommenssteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro

EURODAC	European Dactyloscopy (Fingerabdruck-Identifizierungssystem für den Abgleich von Fingerabdrücken aller Asylbewerberinnen und -bewerber)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende(r)
ff.	folgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
FÖJ	Freiwilliges Ökologisches Jahr
FreizügG/EU	Freizügigkeitsgesetz/EU
FSJ	Freiwilliges Soziales Jahr
G	gebehindert (Merkzeichen)
GdS	Grad der Schädigungsfolgen
GEAS	Gemeinsames Asylsystem
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GEZ	Gebühreneinzugszentrale
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
Gl	gehörlos (Merkzeichen)
H	hilfebedürftig (Merkzeichen)
HEGA	Weisungen der Bundesarbeitsagentur
HmbSG	Schulgesetz Hamburg
HSchG	Schulgesetz Hessen
i.d.R	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
IfSchG	Infektionsschutzgesetz
IntV	Integrationskursverordnung
JAMt	Jugendamt

Abkürzungsverzeichnis

j.L.	Langtext bei juris
LSG	Landessozialgericht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MiLoG	Mindestlohngesetz
MuKStiftG	Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins
Nr.	Nummer
NSchG	Schulgesetz Niedersachsen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OEG	Opferentschädigungsgesetz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PKV	Private Krankenversicherung
RBEG	Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz
RBSFV	Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
s.o.	siehe oben
SchG Baden-Württemberg	Schulgesetz Baden-Württemberg
SchulG LSA	Schulgesetz Sachsen-Anhalt
SchulG M-V	Schulgesetz Mecklenburg-Vorpommern
SchulG Berlin	Schulgesetz Berlin
SG	Sozialgericht
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte(r/s)
StAG	Staatsangehörigkeit
STIKO	Ständige Impfkommission
Thür-SchulG	Schulgesetz Thüringen
u.	unten

u.a.	und andere
u.Ä.	und Ähnliche
u.U.	unter Umständen
UE	Unterrichtseinheiten
UhVorschG	Unterhaltsvorschussgesetz
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UN	Vereinte Nationen
v.	vom
v.a.	vor allem
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WoGG	Wohngeldgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung
Ziff.	Ziffer

Einleitung

Der wachsende Zuzug von Menschen aus den Krisenregionen der Welt stellt den deutschen Staat vor große Herausforderungen. Neben der Klärung asyl- und aufenthaltsrechtlicher Fragen, die vor allem – allerdings nicht ausschließlich – Menschen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union betreffen, stehen Leistungen des Staates im Vordergrund, die die Existenz des Einzelnen sichern helfen, die Fragen der Gesundheitsversorgung betreffen, die Integration in das Arbeitsleben und in die deutsche Gesellschaft fördern. Diese Leistungen betreffen zum großen Teil das Sozialrecht und die Sozialleistungsträger; sie sind bezüglich ihrer Rechtsgrundlagen, ihrer Voraussetzungen, ihrer Anspruchsinhalte abhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus. So gibt es eine Verknüpfung zwischen zwei hochkomplexen Rechtsgebieten, die zudem ihrerseits noch ständigem Wandel und starken Aktivitäten des Gesetzgebers und einer unübersehbar gewordenen Rechtsprechung unterworfen sind: dem Asyl- und Aufenthaltsrecht auf der einen und dem Sozialrecht auf der anderen Seite. Beide Gebiete sind für Nichtjuristen an sich schon schwer erschließbar, ihr Zusammenspiel kaum zu durchschauen. Gleichwohl wird von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die im Migrations- und Flüchtlingsbereich arbeiten, erwartet, dass sie die wesentlichen Grundzüge kennen und die betroffenen Menschen in allen Bereichen umfassend beraten. Auch wenn sich viele Fragen ohne die Hinzuziehung einer Fachanwältin oder eines Fachanwaltes kaum befriedigend klären lassen, Aufenthaltstitel nur mit anwaltlicher Unterstützung erstritten, Sozialleistungsansprüche mit Widerspruchs- und Klageverfahren durchgesetzt werden, ist es für die Arbeit derjenigen, die mit und für geflüchtete Menschen oder Menschen aus den wirtschaftlichen Krisenregionen der EU tätig sind, unerlässlich, zumindest einen Überblick über die wichtigsten Rechtsgrundlagen zu haben. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Beratung sind erste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, sie sind diejenigen, die die Situation der Betroffenen aus erster Hand kennen und einschätzen können, welcher Handlungsbedarf besteht, wer welche weiteren Maßnahmen benötigt und wo diese beantragt werden müssen.

Ziel dieses Beratungsleitfadens ist die Darstellung der Sozialleistungen, die geflüchteten Menschen und Unionsbürgerinnen und -bürgern zustehen,

die in unser Land kommen, vor Krieg, Verfolgung, Gewalt, aber auch vor Armut, Not und Elend geflohen sind. Asyl- und aufenthaltsrechtliche Regelungen werden mit aufgenommen, sofern sie für den Erhalt der jeweiligen Sozialleistungen erforderlich sind; aufgrund der engen Verknüpfung ist es zwingend, hierbei einige Grundbegriffe zu erläutern. Allerdings werden die ausführliche Darlegung des Asylverfahrens bzw. die einzelnen Voraussetzungen für die Erlangung eines bestimmten Aufenthaltstitels außen vor gelassen; diese werden sach- und fachkundig in entsprechenden Asyl- und Ausländerrechtsbüchern, -handlungsleitfäden oder -broschüren, auch von Organisationen der Flüchtlingshilfe (z.B. Flüchtlingsrat Berlin, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.) oder von Wohlfahrtsorganisationen (z.B. Caritas oder Paritätischer Wohlfahrtsverband) besser erläutert.

Gegenstand des ersten Teils dieses Leitfadens sind – nach einer kurzen Darstellung asyl- und aufenthaltsrechtlicher Grundbegriffe sowie eines kurzen Abrisses des Asylverfahrens – die Sozialleistungen mit den Schwerpunkten Existenzsicherung, Gesundheitsversorgung und Eingliederung in das Arbeitsleben für geflüchtete (oder ankommende) Menschen und zwar jeweils anhand ihrer jeweiligen Aufenthaltssituation. Die Ansprüche werden vorgestellt, die jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen erläutert und die Zuständigkeit der jeweiligen Sozialleistungen geprüft. Abschließend werden weitere mögliche Sozialleistungen und die zuständigen Träger überblicksartig dargestellt.

Mit den weiter bestehenden wirtschaftlichen Krisen in verschiedenen, vor allem süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten gibt es eine erhebliche Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern. Diese Menschen haben aufgrund der Bestimmung des europäischen Gemeinschaftsrechts einen besonderen Status, der sie von denjenigen, die nicht aus den EU-Staaten kommen (sog. Drittstaatsangehörige), erheblich unterscheidet. Sie profitieren vom Grundsatz der Inländergleichbehandlung, vom Verbot der Diskriminierung sowie von den unionsrechtlichen Grundfreiheiten. Die Praxis zeigt, dass auch hier vielfältige Beratungsprobleme im sozialrechtlichen Bereich auftreten, die durch Rechtsprechung und Gesetzgebung immer komplexer werden. Deshalb sollen die möglichen Sozialleistungen – soweit sie sich von denen deutscher Staatsangehöriger unterscheiden – im zweiten Teil erläutert werden.

Der abschließende Teil dieses Leitfadens widmet sich dem Verwaltungs- und Rechtsbehelfsverfahren. Er soll denjenigen einen kurzen Über-

blick verschaffen, die Leistungen beantragen und/oder mit Widerspruch und Klage durchsetzen müssen.

Teil 1: Sozialleistungen für geflüchtete Menschen

1. Einführung

Entscheiden sich Menschen aus Kriegs- und Krisenregionen der Welt zur Flucht, haben sie häufig schwere Wege vor sich, die sie nicht nur finanziell stark fordern, sondern auf denen sie oft zahllosen Gefahren und drohender Gewalt ausgesetzt sind. Sie kommen meist über das Mittelmeer oder den Landweg und durchqueren bei ihrer Flucht nach Deutschland zahlreiche andere Länder, die zum großen Teil auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind. Seit im Jahre 1993 das Asylrecht im Grundgesetz reformiert wurde, hat dieser Umstand erhebliche Bedeutung für das gesamte Asylverfahren. Bis zu diesem Zeitpunkt galt mit Art. 16 Abs. 2 GG: „*Politisch Verfolgte* genießen Asylrecht.“ als Grundrecht. Politisch verfolgt war, wer wegen seiner Rasse, seiner Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung staatlicher Verfolgung ausgesetzt war, die mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen der persönlichen Freiheit verbunden war oder der Verfolgungsmaßnahmen befürchten musste, ohne dass sein Heimatstaat ihn davor schützte. Asylrecht bekam jemand nur, wenn er gezielt staatlich verfolgt oder nicht geschützt war und nur, wenn der Grund dafür in seiner Person lag. Gefahrensituationen wie Krieg, Umweltkatastrophen, Hunger, fehlende medizinische Versorgung u.Ä. führte nicht dazu, dass jemandem Asyl gewährt wurde.

Mit der *Verfassungsänderung* 1993 wurde Art. 16a GG eingefügt, der in Absatz 1 zwar immer noch das Asylrecht für politisch Verfolgte beinhaltet, auf den sich indessen nach den darauffolgenden Absätzen nur jemand berufen kann, der während seiner Flucht nicht durch einen Staat gekommen ist, der ihm Schutz gewähren könnte. Solche Staaten sind neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Union andere Drittstaaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verabschiedet haben. Seit dem besteht das ursprüngliche Grundrecht auf Asyl eigentlich nur noch für Menschen, die per Flugzeug und Visa in das Bundesgebiet einreisen; alle anderen durchqueren auf dem Landweg i.d.R. mindestens einen (sicheren Dritt-)Staat, in dem sie auch um Schutz nachsuchen hätten können. Auf das grundrechtliche

Asylrecht kann sich zudem niemand berufen, der aus einem sog. *sicheren Herkunftsstaat* kommt. Sichere Herkunftsstaaten sind solche, bei denen aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Dass die Zahl derer, die Asyl nach dem Grundgesetz erhalten, dementsprechend gering ist, ist so leicht nachvollziehbar. Ihr Anteil beträgt, gemessen an den positiven Entscheidungen über Asylanträge, seit Jahren lediglich um ein Prozent.

Seit 1993 spielen deshalb für die Entscheidung über Asyl in Deutschland der *internationale Flüchtlingsschutz* über die GFK sowie der Schutz über die EMRK inhaltlich die entscheidende Rolle. Die dazu gehörigen Regelungen finden sich im Asylgesetz (AsylG).

Leistungen für Unterbringung, Sicherung des Lebensunterhalts und medizinische Versorgung sind bis zur Entscheidung über den Asylantrag und bei dessen Ablehnung im *Asylbewerberleistungsgesetz* geregelt. Dieses Gesetz trat 1993 zeitgleich mit der geänderten Verfassung in Kraft und sollte verhindern, dass materielle Anreize zur Flucht nach Deutschland führten. Die Leistungssätze waren dementsprechend niedrig und blieben dies fast 20 Jahre lang. Am 18.7.2012 entschied dann das Bundesverfassungsgericht auf Vorlage des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen, dass die seit 1993 unverändert gebliebenen Leistungen mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 GG) unvereinbar sind und der Gesetzgeber verpflichtet ist, eine Neuregelung zu treffen.¹ Seit 1.3.2015 galt dann eine Regelung, die weitgehend an den Regelbedarfen des SGB II und SGB XII orientiert war, die Grundstrukturen aber beibehielt. Bereits im Oktober 2015 gab es – in Reaktion auf die massiven Flüchtlingsströme des Jahres 2015 – mit dem *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*² eine erneute Änderung. In den Erstaufnahmeeinrichtungen sollten vorrangig Sachleistungen gewährt und Geldleistungen immer nur einen Monat im Voraus ausgezahlt werden. Hinzu kamen weitere Möglichkeiten, um Leistungen einzuschränken. Ziel dieser Änderung war es u.a., „mögliche Fehlanreize zu beseitigen, die zu ungerechtfertigten Asylanträgen führen können“³. Die nächste Gesetzesänderung folgte dann ein

1 BVerfG 18.7.2012 – 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11.

2 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015, BGBl. I S. 1722.

3 BT-Drucks. 18/6185 S. 1.

gutes halbes Jahr später mit dem *Integrationsgesetz*⁴. Hierdurch wurden zwar zum einen weitere zusätzliche Arbeitsgelegenheiten und Integrationsmaßnahmen eingeführt, zum anderen aber v.a. auch bestehende Leistungseinschränkungen ausgeweitet.

2. Grundlagen des Asylrechts

2.1 Grundbegriffe

Das Recht für Flüchtlinge ist innerstaatlich im Wesentlichen im *Asylgesetz* (AsylG, bis 2015: Asylverfahrensgesetz – AsylVfG) und im *Aufenthaltsgesetz* (AufenthG) geregelt. Hinzu kommen internationale Verträge wie die *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK) und die *Europäische Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (EMRK) sowie zahlreiche Verordnungen und Richtlinien innerhalb der EU, die aufgrund Art. 78 AEUV im Rahmen des gemeinsamen Asylsystems (GEAS) verabschiedet wurden.

Während das *AufenthG* neben der „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern“, der Ermöglichung und Gestaltung der „Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen“ Deutschlands auch der „Erfüllung der humanitären Verpflichtungen“ (§ 1 Abs. 1 AufenthG) dient, mithin das Aufenthaltsrecht auch für Flüchtlinge regelt, gilt das Asylgesetz ausschließlich für Ausländerinnen und Ausländer, die um Schutz in Deutschland nachsuchen. Dabei kann zwischen folgenden Personen unterschieden werden; die *Zuordnung* bestimmt im Wesentlichen auch die sozialrechtlichen Ansprüche:

- *Asylsuchende* (Asylantragstellerinnen und -antragsteller oder Asylbewerberinnen und -bewerber): Menschen, die einen Schutzantrag beim BAMF gestellt haben bzw. stellen wollen, über den allerdings noch nicht entschieden ist.
- *Asylberechtigte*: Menschen, die vom BAMF eine Anerkennung nach Art. 16a GG als Asylberechtigte erhalten haben.
- *Anerkannte Flüchtlinge*: Menschen, die vom BAMF als Flüchtlinge nach §§ 3 ff. AsylG (Art. 1 GFK) anerkannt worden sind.

4 Integrationsgesetz vom 31.7.2016, BGBl. I S. 1939.

- *Subsidiär Schutzberechtigte*: Menschen, die vom BAMF als subsidiär Schutzberechtigte nach § 4 AsylG anerkannt worden sind.

Zuständig für die Anerkennung als Asylberechtigte, Flüchtlinge oder Subsidiär Schutzberechtigte bzw. für die Aussetzung der Abschiebung ist das *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF). Es wendet dabei im Wesentlichen die Regelungen des Asylgesetzes an; das Aufenthaltsgesetz nur, wenn das Asylgesetz darauf verweist.

Ausländerbehörden haben unterschiedliche Aufgaben, die den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern – nicht nur Asylsuchenden – betreffen. Sie unterstützen das BAMF beim Asylverfahren und entscheiden danach über alle aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten einschließlich der Beendigung des Aufenthalts. Sie wenden das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) an und das AsylG nur, wenn sie für das BAMF tätig werden.

Die *Landesstellen für die Verteilung von Asylsuchenden* wurden 2016 neu strukturiert, um der Vielzahl von Flüchtlingen, die seit 2015 nach Deutschland kamen, Herr zu werden. Sie übernehmen im Auftrag der Landesregierungen die Aufnahme, Verteilung und Unterbringung von Asylsuchenden durch

1. Registrierungszentren,
2. Erstaufnahmeeinrichtungen, die den Ankunftszentren zugeordnet sind und
3. normale Aufnahmeeinrichtungen.

Diese Behörden sind für die asyl- und aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten zuständig; die begleitenden Sozialleistungen werden von Sozialämtern, Arbeitsagenturen und Jobcentern erbracht.

2.2 Ablauf des Asylverfahrens

Das Asylverfahren ist gesetzlich genau geregelt. Welche Sozialleistungen die Asylsuchenden / geflüchtete Menschen erhalten, bestimmt sich danach, in welchem Abschnitt sich die Betroffenen gerade befinden und – ebenso – in welche Kategorie (sog. „*Cluster*“) sie dem Grunde nach zugeordnet werden können.

Cluster A:

Antragstellerinnen und Antragsteller aus sog. unsicheren Herkunftsstaaten. Bei ihnen gibt es eine hohe Anerkennungsquote (mehr als 50%). Derzeit handelt es sich dabei v.a. um Flüchtlinge aus Syrien, Irak, Eritrea und religiöse Minderheiten aus dem Iran. Die Betroffenen sollen nur kurze Zeit in den Ankunftszentren verbleiben und dann bereits in die Kommunen verteilt werden. Sie

Teil I: Sozialleistungen für geflüchtete Menschen

sollen nur dann in den Aufnahmeeinrichtungen verbleiben, wenn eine schnelle Entscheidung nicht möglich ist.

Cluster B:

Antragstellerinnen und Antragsteller kommen aus sog. sicheren Herkunftsstaaten (Anerkennungsquote bis 20 %) oder sind Personen, die einen Folgeantrag stellen. Hierunter werden auch diejenigen gefasst, denen vorgeworfen wird, dass sie über ihre Identität täuschen bzw. deren Feststellung behindern. Diese Menschen bleiben in der Regel bis zur Entscheidung und Aufenthaltsbeendigung in der Ankunftseinrichtung.

Cluster C:

Antragstellerinnen und Antragsteller, deren Verfahren längere Zeit beanspruchen wird (komplexe Profillagen). Sie verbleiben bis zur Entscheidung in den Aufnahmeeinrichtungen oder werden auf die Kommunen weiterverteilt.

Cluster D:

Antragstellerinnen und Antragsteller, bei denen ein Verfahren nach der Dublin-Verordnung eingeleitet wird und die an einen anderen EU-Staat überstellt werden sollen. Sie verbleiben in der Regel in den normalen Aufnahmeeinrichtungen.

Von großer Bedeutung ist immer die Frage, ob Asylsuchende aus sog. „sicheren Herkunftsstaaten“ kommen. Der Begriff findet sich bereits in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG; er wird in § 29a AsylG aufgegriffen. Der Asylantrag von Ausländerinnen und Ausländern aus einem solchen sicheren Herkunftsstaat gilt als offensichtlich unbegründet; sollte entgegen der gesetzlichen Vermutung ihnen dennoch abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat Verfolgung oder ernsthafter Schaden drohen, müssen sie entsprechende Tatsachen und Beweismittel angeben. Als sichere Herkunftsstaaten gelten die Mitgliedstaaten der EU sowie weitere Staaten, die der Bundestag in einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festlegt. Derzeit sind dies neben den EU-Staaten, Norwegen, der Schweiz und Liechtenstein: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, ehemalige jugoslawische Republik, Montenegro, Senegal und Serbien. Die Festlegung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten ist bisher am Widerstand des Bundesrates gescheitert.

Die *Dublin-Verordnung*⁵ regelt innerhalb des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, wer für die Prüfung des Schutzanspruchs des geflüch-

5 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6. 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. 29.6.2013 L 180/31.

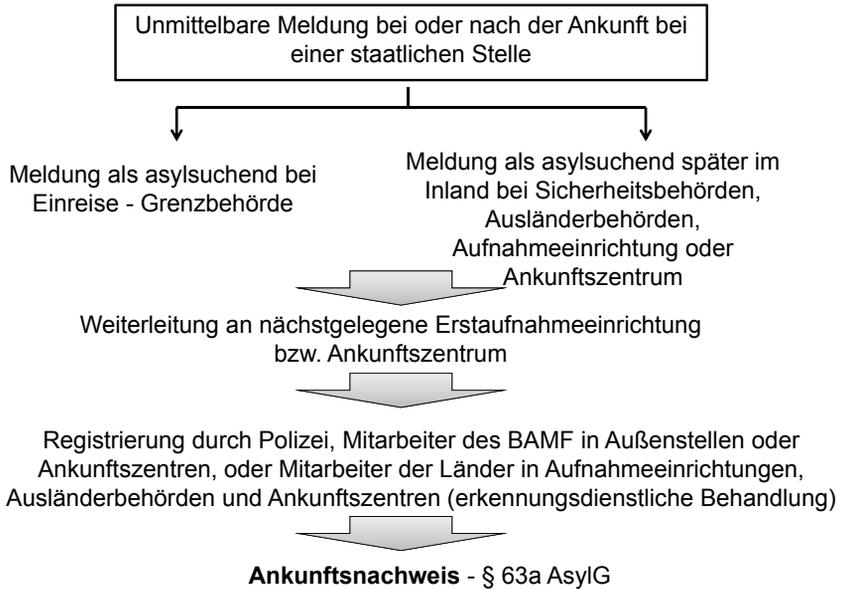
teten Menschen zuständig ist sowie das Verfahren zur Überstellung der Betroffenen zwischen den Mitgliedstaaten. Neben den Mitgliedstaaten der EU sind an diesem Verfahren auch Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz beteiligt. Da jedoch viele Mitgliedstaaten der EU sich weigern, Flüchtlinge aufzunehmen, nicht in der Lage sind, ordnungsgemäße Verfahren durchzuführen, Aufnahmebedingungen haben, die grundlegenden Menschenrechtsstandards widersprechen oder als Ankunftsstaaten völlig überlastet sind, funktioniert das Dublin-Verfahren im Prinzip nur noch sehr eingeschränkt. Gleichwohl gibt es weiterhin *Übernahmeersuchen* von Deutschland an andere Mitgliedstaaten vor allem in den Fällen, in denen durch die Meldung in der EURODAC-Datei – einer Datei, in der alle Personenregistrierungen aus den Dublin-Staaten gespeichert sind – festgestellt wird, dass ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist.⁶

Die Regelungen für das *Asylverfahren* finden sich im Wesentlichen im AsylG. Sie werden allerdings aufgrund der großen Anzahl der Flüchtlinge in den vergangenen Jahren und den damit verbundenen immensen organisatorischen, strukturellen, personellen und finanziellen Herausforderungen teilweise nicht so genau eingehalten; im Folgenden können sie daher hier nur in ihrer Regelform dargestellt werden.

6 Die Zahl der Übernahmeersuchen lag 2017 bei 64.267 und stieg damit gegenüber 2016 (55.690), 2015 (44.892) und 2014 (35.115) kontinuierlich an, „Das Bundesamt in Zahlen 2017“, S. 30.

Wenn Flüchtlinge in Deutschland die Grenze überschreiten, passiert zunächst folgendes:

Abbildung 1



Bei der *erkennungsdienstlichen Behandlung* werden persönliche Daten, ein Lichtbild sowie Fingerabdrücke zentral gespeichert. Auf diese Daten können alle öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Aufgabenbereiche zugreifen.

Das wichtigste erste offizielle Dokument ist der *Ankunftsnachweis*. Er berechtigt zum Aufenthalt in Deutschland und zum Bezug von Sozialleistungen (→ S. 35).

Abbildung 2



Innenseite:

- 1 Angaben des Asylsuchenden;
 - 2 Nummer des Ankunftsnachweises;
 - 3 Lichtbild und Unterschrift des Asylsuchenden;
 - 4 Angaben zum Aussteller;
 - 5 Hinweise zu Angaben;
 - 6 Gültigkeitsdatum;
 - 7 Verlängerungsdatum;
 - 8 Zuständige Aufnahme-einrichtung;
 - 9 Siegel der Behörde
- Quelle: © BAMF



Außenseite:

- 10 Angaben zu mitreisenden Kindern;
 - 11 Nummer des Ausländerzentralregisters (AZR);
 - 12 Dokumentenbezeichnung;
 - 13 Über den QR-Code sind personenbezogene Daten sowie die AZR-Nummer für beteiligte Behörden maschinell auslesbar
- Quelle: © BAMF

In einem ersten Schritt werden alle Asylsuchenden in den nächstgelegenen An-kunftscentren des jeweiligen Bundeslandes aufgenommen. Dabei wird die Erstverteilung nach dem sog. *EASY⁷-Quotensystem* vorgenommen, das am sog. Königsteiner Schlüssel orientiert ist. Es bestimmt, wie viel Asyl-suchende jedes Bundesland aufnehmen muss und soll so eine angemessene Verteilung auf alle Bundesländer sicherstellen.⁸ Teilweise werden Asyl-suchende auch nach Herkunftsstaat auf die Bundesländer aufgeteilt.

In den *Ankunftscentren* soll das Asylverfahren weitgehend beendet werden. Insbesondere für geflüchtete Menschen, die aus unsicheren Herkunftsstaaten kommen und bei denen eine positive Asylentscheidung mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeht (Cluster A) und für Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten, deren Antrag mit hoher Wahrscheinlichkeit abgelehnt wird (Cluster B), soll das Verfahren so schnell wie möglich abgeschlossen werden. Während die erste Gruppe in normale Aufnahmeein-

7 EASY = Erstverteilung von Asylbegehrenden.

8 Die aktuellen Verteilungsquoten, die jährlich von einer Bund-Länder-Kommission festgelegt werden, finden sich unter www.bamf.de.

richtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder in die Kommunen verteilt wird, verbleibt die zweite Gruppe bis zur Ausreise im Ankunftszentrum.

Menschen, die aus Herkunftsstaaten kommen, die weder als unsicher noch als sicher gelten und bei denen die Prüfung der Asylberechtigung im Asylverfahren längere Zeit in Anspruch nehmen wird (Cluster C), sollen von den Ankunftszentren in die normalen *Aufnahmeeinrichtungen*, ggf. im Anschluss auf die Kommunen verteilt werden und warten dort die Entscheidung ab.

Handelt es sich bei den geflüchteten Menschen schließlich um solche, bei denen vor Prüfung des Asylantrags festgestellt wird, dass ein an der Dublin-Verordnung teilnehmender Staat zuständig ist (Cluster D), wird ein *Übernahmeersuchen* an diesen Staat gestellt. Gelingt eine Überstellung nicht innerhalb von sechs Monaten, wird das Verfahren in dem Staat durchgeführt, der um Übernahme ersucht hat. Befindet sich die Person in Haft, kann die Überstellungsfrist auch auf ein Jahr verlängert werden; ist sie untergetaucht auf 18 Monate.

Solange das Asylverfahren läuft, werden geflüchtete Menschen in den Ankunftszentren, in den Aufnahmeeinrichtungen oder in Gemeinschaftsunterkünften in den Kommunen aufgenommen.

Nach *Abschluss des Asylverfahrens*, in welchem eine persönliche Anhörung der Antragstellerinnen und Antragsteller stattfindet, sind folgende Entscheidungen möglich: