

# Rechte und Versorgung behinderter Flüchtlinge

## A Allgemeines

Das Recht auf Freizügigkeit (zur **Ausreise** aus dem Heimatstaat) ist ein Menschenrecht; es ist nach Art. 11 Abs. 1 GG ein „Deutschenrecht“ und begründet **keinen Anspruch auf freie Einreise von Ausländern** in die Bundesrepublik Deutschland. Nach Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (UN-Menschenrechtscharta von 10. Dez. 1948) hat jeder Mensch das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen. Schon aus diesem Wortlaut ergibt sich, dass es den einzelnen Staaten überlassen ist, ob und wie sie dieses Asylrecht den ersuchenden Personen tatsächlich gewähren.

Die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951, ergänzt durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Jan. 1967 definiert im Einzelnen die **Eigenschaft als Flüchtling**; diese wird für die Staaten der EU in der sog. Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU vom 13. Dez. 2011 und im deutschen Asylgesetz umgesetzt.

Die sozialrechtlichen Ansprüche der Migranten reichen nicht weiter als die der inländischen behinderten Menschen.

Der Gesetzgeber hat den Inhalt der Ansprüche der Migranten **strikt an ihren jeweiligen ausländerrechtlichen Status** angebunden, der sich im Laufe eines Verfahrens verändert. Daher sind bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe im Gesetz und bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden stets die jeweiligen **Zielrichtungen des ausländerrechtlichen Status** der Migranten zu beachten.

Zugleich gelten bei der Anwendung des Gesetzes das Gebot der Achtung der **Würde des Menschen** nach Art.1 Abs.1 GG und die Berücksichtigung der Maßstäbe der **UN-Behindertenrechtskonvention** vom 13.März 2006 (BVerfG Beschluss vom 23.März 2011 - 2 BvR 882/09 – in BVerfGE 128,282). Dies gilt insbesondere dann, wenn der tatsächliche Aufenthalt des Migranten länger dauert und er die Ausreisehindernisse nicht zu vertreten hat (keine Absenkung von laufenden Leistungen für den Lebensunterhalt unter das physische Existenzminimum aus ausländerpolizeilichen Gründen: BVerfG Beschluss vom 18.Juli 2012 – 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11 – in BVerfGE 132,134).

(Die folgenden Ausführungen gelten nicht für Inländer, Staatsangehörige der EU, Drittstaatsangehörige ohne Asylbegehren; aus Gründen der Verständlichkeit wird meist die männliche Form gebraucht.)

## **B Einreise**

Der Migrant bringt mit seinem **Asylgesuch** im Inland an irgendeiner staatlichen Stelle schriftlich, mündlich oder auf andere Weise zum Ausdruck, dass er hier Schutz vor einer Rückkehr ins Heimatland sucht (§ 13 Abs.1 AsylG). Er soll zur **nächstgelegenen Erstaufnahmeeinrichtung** eines Bundeslandes geleitet und dort vorübergehend untergebracht und registriert werden (§§ 18,19 AsylG). Er soll unverzüglich eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender erhalten (§ 63 a AsylG). Dieser **Ankunftsnachweis** bewirkt gemäß § 55 Abs.1 AsylG den rechtmäßigen Inlandsaufenthalt; davor ist er in einem „Schwebezustand“.

Er soll sodann der nach dem EASY-System für ihn **tatsächlich zuständigen (Erst)aufnahmeeinrichtung** eines Landes zugewiesen werden, wo er sich bis zur förmlichen Asylantragstellung bei der Außenstelle des Bundesamtes aufhalten soll. Für den Weg dorthin erhält er eine **Anlaufbescheinigung**.

In diesen Aufnahmeeinrichtungen sollen für ihn zunächst nur (bis zur Ausstellung eines Ankunftsnachweises: siehe **C**) Leistungen gemäß §§ 11 Abs.2a, 1a Abs.2 Sätze 2 bis 4 AsylbLG, d. h. nur für Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege erbracht werden. Nur soweit im Einzelfall besondere Umstände vorliegen, können auch Leistungen für Bekleidung, Gesundheitspflege, Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts gewährt werden. Dabei steht die **Akutversorgung** durch Sachleistungen für Ernährung und Unterkunft im Vordergrund, denn die förmliche Asylantragstellung soll zwei Wochen nach dem Asylgesuch erfolgen (vgl. § 67 Abs.1 Satz 1 Nr. 2 AsylG).

Im Hinblick auf die Menschenwürde und die UN-Konventionen zum Schutz von Kindern und Behinderten ist auch ein Anspruch auf unbedingt nötige Geh- und Sehhilfen oder einen Rollstuhl sowie eine ärztliche oder zahnärztliche Versorgung bei akuten schwerwiegenden und schmerzhaften Erkrankungen dann zu bejahen, wenn es länger dauert.

Soweit in den Erstaufnahmeeinrichtungen festgestellt wird, dass der Asylbewerber sein Verfahren nach den Regelungen der EU eigentlich in einem anderen Staat der EU betreiben sollte, kann der Asylantrag für **unzulässig** erklärt und der Bewerber aufgefordert werden, sich dorthin zu begeben. Diese erhalten ebenso gemäß § 1a Abs.4 AsylbLG nur die eingeschränkten Leistungen. Gelingt deren Abschiebung innerhalb von sechs Monaten nicht, wird Deutschland wieder zuständig und das Asylverfahren wird normal mit den Leistungen nach Abschnitt **C** weitergeführt.

**Ausnahme:** Unbegleitete minderjährige Ausländer (**UMAs**); sie sollen in die Obhut des Jugendamtes genommen und in einer Jugendhilfeeinrichtung untergebracht werden (§§ 42,42a SGB VIII) und erhalten keinen Ankunftsnachweis. Der vom Familiengericht bestimmte (§ 1789 BGB) für die Personensorge zuständige Pfleger soll für sie ggfls. gemäß § 49 AufenthG das Alter feststellen und einen schriftlichen Asylantrag bei der Zentrale des Bundesamtes nach § 14 Abs.2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 AsylG stellen, wodurch der Aufenthalt gestattet ist.

## **C Asylantrag (Grundleistungen)**

Mit der förmlichen Asylantragstellung bei der Außenstelle des Bundesamtes erfolgt seine Anhörung und der Ankunftsnachweis wird in die Bescheinigung über die **Aufenthaltsgestattung** gemäß § 63 Abs.1 AsylG umgetauscht, die einen (weiteren) rechtmäßigen Aufenthalt kraft Gesetzes nach § 55 Abs.1 AsylG bewirkt.

Damit tritt der Asylbewerber **für die ersten 15 Monate** (vgl. § 2 Abs.1 AsylbLG) in den Leistungsbereich des AsylbLG ein. Er ist von Leistungen nach den **SGB II und SGB XII ausgeschlossen** (§ 7 Abs.1 Satz 2 Nr.3 SGB II, § 23 Abs.2 SGB XII). Er wird idR nach § 62 AsylG medizinisch untersucht (vgl. auch Art. 18 AsylVerfRL-EU, der kein subjektiv-öffentliches Recht des Asylsuchenden begründet).

Er erhält in der Aufnahmeeinrichtung die Grundleistungen (Ernährung, Unterkunft, etc.) nach § 3 AsylbLG als **Sachleistungen** – wenn er in einer Aufnahmeeinrichtung untergebracht ist - ebenso wie die **Pflichtleistungen** nach § 4 AsylbLG:

Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände durch ärztliche und zahnärztliche Behandlung, Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln, erforderliche Leistungen zur Genesung, Besserung und Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen, medizinisch gebotene Vorsorgeuntersuchungen, Schutzimpfungen zur Verhütung und Früherkennung von Krankheiten, ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung für werdende Mütter und Wöchnerinnen mit Hebammenhilfe, Arznei-, Verband- und Heilmitteln, Zahnersatz nur, soweit im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar.

Als **Ermessensleistungen** nach § 6 AsylbLG können **im Einzelfall** zur Sicherung der Gesundheit **unerlässliche** Leistungen gewährt werden, daneben sind die besonderen Bedürfnisse der **Kinder** und **Behinderten** zu beachten. Dazu bedarf es einer Prüfung, ob besondere Bedürfnisse von schutzbedürftigen Personen vorliegen (vgl. Art.22 AufnahmeRL 2013/33/EU) wie etwa schwere psychische Störungen Erwachsener, Förderung behinderter und geschädigter Kinder (Art. 23 und 39 UN-Kinderrechtskonvention), Bildungsrecht der Kinder (Art. 28 ), Schutz vor sexuellem Missbrauch (Art. 34).

Stets ist eine fachkundige **ärztliche oder zahnärztliche Stellungnahme** nötig, die auf folgende Punkte eingeht:

Akute Erkrankung, akute Schmerzen, chronische Leiden, eindeutige Indikation der Therapie, voraussichtliche Dauer der Therapie, Eilbedürftigkeit der Maßnahme, kostengünstigere Alternativen, Unerlässlichkeit des Hilfsmittels oder der Maßnahme.

Der Leistungsträger ist an die Schlussfolgerungen der Stellungnahme **nicht gebunden**; er muss sich aber bei einer abweichenden Haltung mit ihr auseinandersetzen.

Diese Einschränkung der Leistungen entspricht dem Gesetzeszweck, möglichst **keine Anreize zur Einreise** ins Bundesgebiet zu geben. Die **Akutversorgung** während des Asylverfahrens steht im Vordergrund. Daher sind Leistungen aus dem Bereich der **Eingliederungshilfe** nach dem SGB XII oder anderen Sozialgesetzen idR **ausgeschlossen**. Die freie Arztwahl ist eingeschränkt.

Das AsylbLG orientiert sich da an den Leistungseinschränkungen in § 16 Abs. 3a Satz 2, 1.Halbsatz SGB V, die bei Beitragsrückständen von zwei Monaten den Anspruch des Versicherten in der GKV zum eingeschränkten Ruhen bringen.

**Ausnahme:** Für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene sind die Bedarfe für Bildung und Teilhabe entsprechend §§ 34, 34a und 34b SGB XII zu gewähren (Schulausflüge, Klassenfahrten, Schülerbetreuung, Lernförderung, Mittagsverpflegung, Startpauschale je Schuljahr).

## D Übergang zu den Analogleistungen

Nach **längerem Aufenthalt des Asylsuchenden von 15 Monaten** und einer **nicht rechtsmissbräuchlichen** Beeinflussung dieser Dauer sind dem Migranten – neben den Grundleistungen in der Aufnahmeeinrichtung oder der Gemeinschaftsunterkunft, wobei die Behörde Form und Ort bestimmen kann, oder bei dezentraler Unterbringung – die Leistungen entsprechend dem SGB XII zu gewähren (§ 2 Abs. 1 und 2 AsylbLG).

Diese Analogberechtigung führt zu einer weitgehend gleichen Behandlung wie inländische Bedürftige, jedoch bleiben sie Leistungen des AsylbLG, was zur Folge hat, dass weiterhin **nur die Akutversorgung** während des Asylverfahrens unter Beachtung der Menschenwürde im Vordergrund steht. Damit sind **Eingliederungshilfen** nach §§ 53 bis 60, 67 bis 69, 70 bis 74 SGB XII (ab 1. Jan. 2020 §§ 90 bis 122 SGB IX idF BTHG vom 23. Dez. 2016) **ausgeschlossen**, weil diese einen nicht nur vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet voraussetzen (Diebel in Hohm GK-AsylbLG § 2 Rn 188, vgl. auch ab 1. Jan. 2020 § 100 Abs. 3 und 3 SGB IX). Neben den in §§ 4 und 6 AsylbLG angesprochenen Pflicht- und Ermessensleistungen sind daher von Bedeutung die Grundsicherung im **Alter** nach §§ 41 bis 46a SGB XII, die Gesundheitshilfe nach §§ 47 bis 52 SGB XII – soweit nicht durch Leistungen der GKV abgedeckt – und die **Hilfe zur Pflege** nach §§ 61 bis 66 SGB XII.

Auch hier sind bei der Ausübung des Ermessens die Regelungen der UN-Kinderrechtskonvention und UN-Behindertenrechtskonvention und die nunmehr längere Dauer des Verfahrens zu berücksichtigen.

Die Migranten sind in den Leistungsbereich der **GKV** nach § 264 Abs. 2 SGB V einbezogen.

Für Kinder und Jugendliche sind die Leistungen unter Berücksichtigung des Haager Kinderschutzübereinkommens zu gewähren (arg. ex § 6 Abs. 4 SGB VIII).

## E Ablehnung des Asylgesuchs

Da jeder Aufenthalt eines Ausländers im Inland geregelt sein muss, bedarf eine negative Entscheidung über das Asylbegehren bzw. der Flüchtlingseigenschaft einer **Abschiebungsandrohung**, sei es nach dem AufenthG oder AsylG. Mit einer bestandskräftigen Ablehnung des Aufnahmebegehrens ist der Migrant zur Ausreise verpflichtet. Eine **Duldung** nach § 60a AufenthG hindert **nicht** die Ausreisepflicht.

In bestimmten Fällen kann eine Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ erfolgen, dann beträgt die Ausreisefrist eine Woche nach Bestandskraft. Sie ist sofort vollziehbar und kann nur mit einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung aufgehoben werden. Ansonsten beträgt die Ausreisefrist 30 Tage.

1 ) Bei abgelehnten Asylbewerbern mit vorheriger **Analogberechtigung entfällt** diese und es gelten **nur** die Leistungsansprüche aus dem **AsylbLG** direkt (wie bei **C**, arg. ex §§ 2 Abs.1 und 9 Abs.1 AsylbLG).

2 ) Bei abgelehnten Asylbewerbern, für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen und die sich ins Bundesgebiet begeben haben, **um Leistungen nach dem AsylbLG** oder Sozialhilfe zu erhalten, tritt eine Beschränkung der Pflicht- und Ermessensleistungen (§§ 4 und 6 AsylbLG) nach § 1a Abs.1 AsylbLG **auf die im Einzelfall unabweisbar gebotenen Leistungen** ein.

3 ) Kann die Ausreise aus **Gründen, die sie selbst zu vertreten haben**, nicht vollzogen werden, so tritt gemäß § 1a Abs. 2 und 3 AsylbLG eine Anspruchsbeschränkung der Leistungen nach § 4 AsylbLG ein. Sie sollen nur Sachleistungen erhalten und diese auch nur für die Bedarfe Ernährung, Unterkunft und Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege. Diese Absenkung im Gesetz ist nicht verfassungswidrig (BSG Urteil vom 12.Mai 2017 - B 7 AY 1/16 R). Im Einzelfall können besondere Umstände eine Ausnahme von diesen Beschränkungen rechtfertigen.

4 ) Diese Anspruchseinschränkungen gelten auch für diejenigen Asylbewerber, für die eigentlich ein **anderer Staat in der EU** für die Entscheidung über das Asylbegehren **zuständig** ist (§ 1a Abs.4 AsylbLG).

Alle diese Einschränkungen werden damit gerechtfertigt, dass mit dem Abschluss des Asylverfahrens **nur noch ein kurzfristiger Aufenthalt** des Migrantens im Inland bis zu seiner gewollten Ausreise vorliegt. Diese Beschränkungen waren nicht Gegenstand des Beschlusses des BVerfG vom

18.Juli 2012 – 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11 – in BVerfGE 132,134, der sich nur mit den laufenden Grundleistungen nach § 3 AsylbLG befasst hat.

5 ) Kann dagegen die Ausreise des abgelehnten Asylbewerbers aus **Gründen, die er nicht zu vertreten hat**, nicht durchgeführt werden, so verbleibt er im Leistungsspektrum des AsylbLG, wie es für Asylbewerber in einem noch nicht abgeschlossenen Verfahren gilt (siehe **D**).

Auch hier gelten weiterhin die Einschränkungen wie unter D, allerdings ist bei Ermessensleistungen die sich verfestigende Dauer des Aufenthalts zu berücksichtigen (zur Versorgung mit Körperersatzstücken: VGH Ba-Wü Urteil vom 5.Mai 1998 – 7 B 920/98; zur Erteilung eines Schwerbehindertenausweises nach mehrjährigen Kettenduldungen: BSG Urteil vom 1.Sept. 1999 - B 9 SB 1/99 R – in Breith. 2000,184 = SGB 1999,625).

## **F Ausländer, die Inhaber eines Aufenthaltstitels sind**

Nach **positivem Abschluss** eines Asylverfahrens oder auch aus anderen Gründen wird der rechtmäßige Aufenthalt eines Ausländers mit einem Aufenthaltstitel als konstitutivem Verwaltungsakt geregelt:

Visum, blaue Karte EU, Aufenthaltserlaubnis (§§ 16 bis 38a AufenthG, überwiegend Ermessensentscheidungen), Anerkennung als Asylberechtigter (vgl. § 1 Abs.3 Nr.2 AsylbLG iVm § 25 Abs.1 AufenthG, gebundene Entscheidung), Anerkennung als Flüchtling nach der GFK (§ 25 Abs.2 AufenthG, gebundene Entscheidung), Feststellung eines Abschiebeverbots (§ 60 Abs.5 bis 7 AufenthG, intendiertes Ermessen).

Dagegen stellt die Duldung nach § 60a AufenthG nicht einen solchen Titel dar (BVerfG Beschluss vom 9.Dez.2009 – 2 BvR 1957/08).

Für den Zeitraum zwischen Anerkennung und Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist dem Flüchtling eine Fiktionsbescheinigung gemäß § 81 Abs.5 AufenthG zu erteilen.

1 ) Ausländer mit solchen Aufenthaltstiteln (idR für 3 Jahre) werden **weitgehend wie Inländer** behandelt.

Der Titel kann auf der Fähigkeit beruhen, den Lebensunterhalt einschließlich Krankenversicherung aus eigenen Kräften zu bestreiten (§ 5 Abs. 1 Nr.1 iVm § 2 Abs.3 AufenthG).

Bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen des jeweiligen Sozialleistungsgesetzes besteht Anspruch auf Leistungen **direkt** nach dem **SGB II** für den Lebensunterhalt (einschließlich GKV §§ 5 Abs.1 Nrn. 2a und 13, § 264 Abs.2 SGB V) oder nach dem **SGB XII** (arg. ex § 7 Abs.1 Satz 2 SGB II, § 23 Abs. 1 Satz 4 SGB XII). Damit sind insbesondere **alle Eingliederungsleistungen** nach §§ 14 bis 18a, 21, 24a bis 26 SGB II und durch die Verweisung in § 16 SGB II auch **alle Förderleistungen** des SGB III möglich.

Gleiches gilt für die **Eingliederungshilfe für behinderte Menschen** nach §§ 53 bis 60 SGB XII und alle anderen Hilfen in besonderen Lebenslagen nach §§ 47 bis 74 SGB XII (ab 1.Jan 2018 und 1.Jan.2020 stufenweiser Übergang ins SGB IX).

Soweit in es in verschiedenen Sozialleistungsgesetzen darauf ankommt, ob eine Erwerbstätigkeit gestattet ist, muss genau der jeweilige Aufenthaltstitel geprüft werden. Denn gemäß § 4 Abs.3 Satz 1 AufenthG dürfen Ausländer eine Erwerbstätigkeit nur ausüben, wenn der Aufenthaltstitel sie dazu berechtigt.

In einigen Vorschriften wird für die Leistungsberechtigung – neben anderen fachspezifischen Voraussetzungen - ein dreijähriger Aufenthalt vorausgesetzt (§ 1 Abs.5 OEG, § 1 Abs.7 Nr. 3 BEEG, § 1 Abs.2a Nr.3 UVG).

**Wohngeldberechtigt** sind Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Duldung, auf die Gestattung einer Erwerbstätigkeit kommt es nicht an (§ 3 Abs.5 Nr.2 WohnGG). Sind sie noch im AsylbLG, besteht kein Wohngeldanspruch (§ 7 Abs. 1 WohnGG).

Asylberechtigte, Flüchtlinge nach der GFK, subsidiär Schutzberechtigte sind gemäß § 8 Abs.2 Nr.1 **BAföG** förderberechtigt, Abschiebungsschutzberechtigte und Geduldete erst nach einer 15-monatigen Wartezeit.

2 ) Die Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen nach § 23 Abs.1 AufenthG wird idR mit einer Gestattung der Erwerbstätigkeit erteilt, so dass Ansprüche wie für Inländer entstehen können.

3 ) Gleiches gilt für Resettlement-Flüchtlinge nach § 23 Abs.4 AufenthG.



4 ) Subsidiär Schutzberechtigte nach § 4 AsylG erhalten idR eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs.2 Satz 1, 2. Altern. AufenthG nur für ein Jahr.

5 ) Abschiebungsschutzberechtigte nach §§ 60 Abs. 5 bis 7 AufenthG können eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG erhalten.

6 ) Schließlich kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis für qualifiziert Geduldete nach §18a AufenthG oder in Härtefällen nach § 23a AufenthG erteilt werden.

### **G Ausnahmen: trotz Aufenthaltserlaubnis nur AsylbLG**

In einigen Fällen erhalten die Flüchtlinge trotz einer Aufenthaltserlaubnis ( AE ) ausnahmsweise keine einem Inländer entsprechenden Leistungen, weil der Gesetzgeber gleichwohl von einem nur vorübergehenden Aufenthalt ausgeht. Sie bleiben im Leistungsbereich der §§ 3 bis 6 AsylbLG wie im Teil **D**:

1 ) AE wegen Krieges im Heimatland nach § 23 Abs.1 AufenthG iVm § 1 Abs.1 Nr.3a AsylbLG, **Achtung:** Rückausnahme §§ 104a und b AufenthG,

2 ) AE wegen Kontingentverteilung innerhalb der EU nach § 24 Abs.1 AufenthG iVm § 1 Abs.1 Nr.3b AsylbLG,

3 ) AE aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder erheblichem öffentlichen Interesse nach § 25 Abs.4 Satz 1 AufenthG, **Achtung:** Rückausnahme § 25 Abs.4 Satz 2 AufenthG,

4 ) AE für Opfer von Menschenhandel und illegaler Beschäftigung nach § 25 Abs.4a und 4b AufenthG,

5 ) AE für Migranten, deren Ausreise unverschuldet aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist, deren Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt und bei denen mit einem Wegfall des Hindernisses in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist nach § 25 Abs.5 AufenthG.