

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 12/2016, S.405–411

Melina Lehrian

Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG

Ein neues integrationspolitisches Instrument im Überblick

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Dezember 2016. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autorin sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das ASYLMAGAZIN liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

<http://www.ariadne.de/von-loeper-literaturverlag/zeitschriften/asylmagazin/>.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG

Ein neues integrationspolitisches Instrument im Überblick

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Erfasster Personenkreis
- III. Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten
 - 1. Unterschied zu Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG
 - 2. Arten von Arbeitsgelegenheiten
 - 3. Zeitlicher Umfang und Entschädigung
 - 4. Zumutbarkeit
- IV. Von der Bereitstellung bis zum Maßnahmebeginn
 - 1. Bereitstellung
 - 2. Beantragung
 - 3. Auswahl der Teilnehmenden
 - 4. Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit
- V. Rechtscharakter der Arbeitsgelegenheiten
- VI. Verpflichtung und Sanktionierung
- VII. Bewertung
 - 1. Integrationspolitische Geeignetheit
 - 2. Verfassungsrechtliche Probleme
 - a. Möglicher Verstoß gegen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum
 - b. Möglicher Verstoß gegen das Verbot von Arbeitszwang und Zwangsarbeit
 - c. Mögliche Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz
- VIII. Fazit

I. Einleitung

Am 6. August 2016 trat das Integrationsgesetz¹ in Kraft, das verschiedene Gesetzesänderungen mit sich brachte.² Im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) wurde neben erweiterten Möglichkeiten von Leistungskürzungen vor allem eine zentrale Neuerung eingeführt: Nach § 5a AsylbLG ist es nun möglich, Asylsuchende gegen »Mehraufwandsentschädigung« zu Tätigkeiten in sogenannten Arbeitsgelegenheiten zu verpflichten. Diese Regelung steht ganz im Zeichen des aus dem Sozialrecht bekannten Grundsatzes des »Förderns und Forderns«.

Die verpflichtenden Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sind kein neues Instrument im deutschen Rechtssystem. Schon seit den 1920ern existieren gemeinnützige zusätzliche Arbeiten im deutschen Sozial-

recht, mit der Einführung des Bundessozialhilfegesetzes erstmals unter dem Begriff der »Arbeitsgelegenheiten«.³ Allerdings erlangten sie erst im Zuge der »Hartz IV«-Gesetzgebung⁴ für Menschen, die Arbeitslosengeld II beziehen unter dem Synonym der »Ein-Euro-Jobs« – heute in § 16d SGB II zu finden – eine größere Bekanntheit. Mit der Einführung des AsylbLG⁵ hielt auch eine Regelung speziell zu Arbeitsgelegenheiten für Asylsuchende Einzug ins deutsche Recht – der heutige § 5 AsylbLG.

Die Einführung der neuen Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG basiert auf dem vom Bund verwalteten und finanzierten Arbeitsmarktprogramm »Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen«.⁶ Es ist bis 2020 befristet und bereits am 1. August 2016, also noch vor Inkrafttreten des Integrationsgesetzes, angelaufen. Mit jährlich 300 Millionen Euro sollen 100.000 Arbeitsgelegenheiten pro Jahr geschaffen werden.⁷ Für die Durchführung des Arbeitsmarktprogramms ist die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Inhaltlich konkretisiert wird das Programm durch die Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm »Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen«.⁸

Die Bundesregierung verfolgt damit zum einen das Ziel, Asylsuchenden die Wartezeit bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag durch eine Beschäftigung zu überbrücken. Zum anderen soll es ihnen den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt erleichtern.⁹

II. Erfasster Personenkreis

Die neuen Arbeitsgelegenheiten sind zugänglich für arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, nicht der Vollzeitschulpflicht

³ Ursprüngliche Fassung vom 30.6.1961, BGBl. I S. 815.

⁴ Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2004, BGBl. I S. 2954.

⁵ Asylbewerberleistungsgesetz vom 30.6.1993, BGBl. I S. 1074.

⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm »Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen« vom 20.7.2016, abrufbar bei www.bmas.de, S. 2.

⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Fragen und Antworten zum Arbeitsmarktprogramm »Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen«, Stand 21.10.2016, abrufbar bei www.bmas.de, S. 3.

⁸ Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm, a. a. O. (Fn. 6).

⁹ Ebd., S. 1.

* Melina Lehrian studiert Rechtswissenschaften an der Humboldt-Universität Berlin und hat im Jahr 2014 den Asylrechtsblog gegründet (derasylrechtsblog.com).

¹ Integrationsgesetz vom 31.6.2016, BGBl. I S. 1939.

² Siehe den Überblick von Lehrian und Mantel, »Neuerungen durch das Integrationsgesetz«, *Asylmagazin* 9/2016, S. 290–295.

unterliegen und die nach dem AsylbLG leistungsberechtigt sind. Hiernach leistungsberechtigt wären grundsätzlich ausländische Personen, die sich in Deutschland aufhalten und sich beispielsweise im Asylverfahren befinden oder eine Duldung besitzen sowie ihre Angehörigen (§ 1 AsylbLG). Auch Personen, die sich bereits seit 15 Monaten in Deutschland aufhalten, ohne dies rechtsmissbräuchlich beeinflusst zu haben, und die deshalb Leistungen entsprechend der Sozialhilfe nach dem SGB XII erhalten (sogenannte Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG), gelten als nach dem AsylbLG leistungsberechtigt und können in eine Arbeitsgelegenheit zugewiesen werden.¹⁰

Bezüglich bestimmter Leistungsberechtigter nimmt § 5a Abs. 1 Satz 2 AsylbLG allerdings eine Modifizierung vor: Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 29a AsylG), Personen mit Duldung (§ 60a AufenthG) sowie vollziehbar Ausreisepflichtige – selbst wenn ihre Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist – sind von einer Teilnahme an den Arbeitsgelegenheiten ausgeschlossen. Somit sind die neuen Arbeitsgelegenheiten hauptsächlich auf Schutzsuchende anwendbar, die sich im Asylverfahren befinden, oder auf Personen, die etwa einen Aufenthaltstitel wegen eines längerfristigen Abschiebungshindernisses (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG) haben.

III. Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten

1. Unterschied zu Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG

Wie bereits erwähnt, findet sich mit § 5 bereits eine Regelung im AsylbLG zu Arbeitsgelegenheiten für Asylsuchende. Diese fallen nicht unter das Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen und werden entsprechend nicht von der Bundesagentur für Arbeit finanziert. Die neuen Arbeitsgelegenheiten orientieren sich ausdrücklich an den aus § 5 AsylbLG bekannten Voraussetzungen.¹¹ So sind alle Tätigkeiten, die nach § 5 AsylbLG möglich sind, auch über § 5a AsylbLG möglich.

Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass § 5a AsylbLG als Maßnahme zur Flüchtlingsintegration geschaffen wurde. Deshalb finden sich in seinen Absätzen 4 bis 6 Ermächtigungen für Behörden und Maßnahmenträger zur Erhebung und Übermittlung von Daten, etwa zu Fähigkeiten und Kenntnissen der teilnehmenden Asylsuchenden. Darüber hinaus unterscheidet sich der § 5a von § 5 AsylbLG darin, dass er Arbeitsgelegenheiten nur für bestimmte Personen eröffnet, während § 5 AsylbLG auf

alle Leistungsberechtigten des AsylbLG anwendbar ist, also insbesondere auch auf Personen mit Duldung (siehe Abschnitt II. Erfasster Personenkreis).

2. Arten von Arbeitsgelegenheiten

Bei den Arbeitsgelegenheiten des § 5a AsylbLG ist zwischen sogenannten internen und externen Tätigkeiten zu unterscheiden.

Interne Arbeitsgelegenheiten werden zur Aufrechterhaltung und Betreibung von Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG oder vergleichbaren Einrichtungen (also Gemeinschaftsunterkünften) durch die Träger ebendieser Einrichtungen zur Verfügung gestellt. Sie können etwa Tätigkeiten wie die Reinigung der Gemeinschaftsflächen oder die Mithilfe bei der Essensausgabe umfassen.¹²

Externe Arbeitsgelegenheiten dagegen sind Tätigkeiten bei staatlichen, kommunalen oder gemeinnützigen Trägern, die regelmäßig außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen stattfinden. Als Beispiele für solche Maßnahmen kommen etwa die Erhaltung und Pflege von Außenanlagen, Reparatur- und Werterhaltungsmaßnahmen an Gegenständen im öffentlichen Bereich oder Arbeiten im Bereich des Naturschutzes in Betracht.¹³ Zu beachten ist, dass externe Tätigkeiten »zusätzlich« sein müssen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ist dies etwa dann der Fall, wenn ganz neue Tätigkeiten eingeführt werden oder durch die Arbeiten der Umfang sowieso durchzuführender Maßnahmen erhöht oder aber die Zeitabstände verkürzt werden – indem zum Beispiel Grünflächen nunmehr 14-tägig statt monatlich gemäht werden.¹⁴ Das Merkmal der Zusätzlichkeit ist dagegen beispielsweise dann nicht erfüllt, wenn zuvor in genau diesem Einsatzbereich Personal entlassen wurde oder es sich um regelmäßige Arbeiten handelt, die ohne zeitlichen Aufschub auszuführen sind – etwa im Falle von Reparaturarbeiten, die selbst zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung des Trägers gehören.¹⁵

In der Richtlinie des Bundes, die der Schaffung der Arbeitsgelegenheiten zugrunde liegt, ist festgehalten, dass der Großteil der Mittel für externe Arbeitsgelegenheiten bereitgestellt wird. Interne Arbeitsgelegenheiten sollen einen Anteil von 25 Prozent sowohl bundesweit als auch im jeweiligen Bundesland nicht überschreiten.¹⁶

¹⁰ Entwurf eines Integrationsgesetzes vom 31.5.2016, Bundestags-Drucksache 18/8615, S. 26.

¹¹ BMAS, Fragen und Antworten zum Arbeitsmarktprogramm, a. a. O. (Fn. 7), S. 3.

¹² Entwurf eines Integrationsgesetzes, a. a. O. (Fn. 10), S. 40.

¹³ Leitfaden zur Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten im Freistaat Sachsen, abrufbar unter <https://publikationen.sachsen.de>, S. 15.

¹⁴ BMAS, Fragen und Antworten zum Arbeitsmarktprogramm, a. a. O. (Fn. 7), S. 6.

¹⁵ Leitfaden Sachsen, a. a. O. (Fn. 13), S. 8.

¹⁶ Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm, a. a. O. (Fn. 6), S. 3.

3. Zeitlicher Umfang und Entschädigung

Der Umfang der Arbeitsgelegenheiten beträgt bis zu 30 Wochenstunden. Die gesamte Teilnahmedauer kann individuell für jede teilnehmende Person bis zu sechs Monate betragen.¹⁷ Weiterführende Integrationsmaßnahmen wie die Teilnahme an einem Sprach- oder Integrationskurs, an Maßnahmen der Arbeitsförderung oder die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, einer Berufsausbildung oder eines Studiums haben ausdrücklich Vorrang.¹⁸ Falls eine Arbeitsgelegenheit bereits aufgenommen wurde, kann diese in einem solchen Fall vorzeitig beendet werden. Ist sie dagegen mit einem Sprach- oder Integrationskurs kombinierbar, sofern dessen Vorrang gewährleistet bleibt, ist eine parallele Teilnahme möglich.

Die Mehraufwandsentschädigung ist im Gegensatz zu den Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt, sondern ergibt sich aus der Richtlinie »Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen«. Sie beträgt entsprechend § 5 Abs. 2 AsylbLG pauschal 80 Cent pro Stunde.¹⁹ Durch das Integrationsgesetz wurde diese Aufwandsentschädigung von 1,05 Euro auf 80 Cent herabgesetzt. Das sind somit nochmal 25 Cent weniger pro Stunde als für die Arbeitsgelegenheiten aus § 5 AsylbLG vor Inkrafttreten des Integrationsgesetzes pro Stunde ausbezahlt wurde.

Die Mehraufwandsentschädigung stellt kein Taschengeld oder einen Zuverdienst dar, sie soll es lediglich entbehrllich machen, dass Betroffene jeweils ihre einzelnen Ausgaben nachweisen müssen, um diese erstattet zu bekommen. Haben Betroffene im Einzelfall höhere Aufwendungen, müssen sie diese nachweisen und bekommen sie dann auch ausgezahlt.²⁰ Denn die Mehraufwandsentschädigung muss so bemessen sein, dass die zusätzlichen Aufwendungen mit dem gewährten Betrag auch tatsächlich gedeckt werden können.²¹ Insbesondere bei externen Arbeitsgelegenheiten ist es je nach Tätigkeit naheliegend, dass der durch die Entschädigung von 80 Cent pro Stunde abgedeckte Betrag regelmäßig überschritten wird, da hier typischerweise erhöhte Fahrt- oder Proviantkosten anfallen.

Die Aufwandsentschädigung wird nicht auf die Höhe der von der Behörde zu erbringenden Sozialleistungen angerechnet, sondern zusätzlich dazu ausgezahlt (§ 7 Abs. 2 Nr. 6 AsylbLG).

4. Zumutbarkeit

Die Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit muss im konkreten Fall zumutbar sein. Dies bestimmt sich nach § 11 Abs. 4 SGB XII. Eine Arbeitsgelegenheit ist dann unzumutbar, wenn die betroffene Person entweder wegen Erwerbsminderung, Krankheit, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit zur Ausführung nicht in der Lage ist oder das Rentenalter (§ 35 SGB VI) erreicht oder überschritten hat.

Ebenso wenig darf einer Person gemäß § 11 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 SGB XII eine Tätigkeit zugemutet werden, wenn ein »sonstiger wichtiger Grund« entgegensteht. Als ein solcher kommt insbesondere die Aufnahme einer regulären Beschäftigung, einer Berufsausbildung oder eines Studiums in Betracht (§ 5a Abs. 2 Satz 2 AsylbLG). Ergibt sich, dass die Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit tatsächlich nicht zumutbar ist, ist die betroffene Person nicht verpflichtet, diese wahrzunehmen.

IV. Von der Bereitstellung bis zum Maßnahmenbeginn

1. Bereitstellung

Für die Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten sind die Maßnahmeträger verantwortlich. Dies sind für die internen Tätigkeiten staatliche Träger von Aufnahme- und vergleichbaren Einrichtungen (besonders Gemeinschaftsunterkünfte) sowie staatliche Stellen, die einen Träger mit dem Betrieb einer solchen Einrichtung beauftragt haben. Für die externen Arbeitsgelegenheiten kommen kommunale, staatliche sowie gemeinnützige Maßnahmeträger in Betracht.

2. Beantragung

Die geschaffenen Arbeitsgelegenheiten müssen in einem nächsten Schritt bei der Arbeitsagentur beantragt werden. Interne Arbeitsgelegenheiten beantragen die staatlichen Träger direkt. Externe Gelegenheiten dagegen können nur von der Sozialbehörde beantragt werden, die für die Auszahlung der Leistungen nach dem AsylbLG zuständig ist. Möchte also ein staatlicher, kommunaler oder gemeinnütziger Träger solche zur Verfügung stellen, so beantragt dies die Sozialbehörde, in deren örtlicher Zuständigkeit sich die Arbeitsgelegenheit befindet, im Namen und Auftrag des Maßnahmeträgers.

Die Agentur für Arbeit prüft die Anträge (z. B. auf die »Zusätzlichkeit« bei externen Maßnahmen) sowie die zur Verfügung stehenden Mittel und schließt mit den einzelnen Maßnahmeträgern einen »Vertrag über die Durchführung von Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen«. In diesem verpflichten sich die Maßnahmeträger, die Ar-

¹⁷ Ebd., S. 2.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Entwurf eines Integrationsgesetzes, a. a. O. (Fn. 10), S. 40.

²¹ Ebd.

beitsgelegenheiten bereitzustellen, die Behörden bei der Auswahl der Teilnehmenden zu unterstützen und die Mehraufwandsentschädigung an die Asylsuchenden aus-zuzahlen.²² Darüber hinaus sagen sie zu, Kenntnisse und Fähigkeiten der Teilnehmenden zu dokumentieren und der Agentur für Arbeit diese sowie weitere relevante In-formationen – etwa für die Abrechnung oder im Falle des Abbruchs einer Tätigkeit – zu übermitteln. Die Agentur für Arbeit zahlt dem Maßnahmeträger im Gegenzug für jede Arbeitsgelegenheit eine monatliche Pauschale von 85 Euro für eine interne und 250 Euro für eine externe Maßnahme zuzüglich der für die Mehraufwandsentschä-digung aufgewandten Kosten.²³

3. Auswahl der Teilnehmenden

Die Maßnahmeträger wählen gemeinsam mit der zustän-digen Sozialbehörde die Teilnehmenden für die Arbeits-gelegenheiten aus. Dies kann z. B. in der Form geschehen, dass die Sozialbehörde dem Träger eine Liste potenzieller Teilnameberechtigter ausstellt, aus welcher dieser geeig-nete Personen auswählt.²⁴ Dabei sind insbesondere der gleichberechtigte Zugang weiblicher Asylsuchender zu beachten sowie die Belange von Personen mit Behinde-rung.²⁵ In den Auswahlprozess soll auch einfließen, ob bei bestimmten Asylsuchenden in Kürze mit einer Entschei-dung zu rechnen ist.²⁶

4. Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit

Grundsätzlich weist die zuständige Sozialbehörde die Betroffenen einer Arbeitsgelegenheit zu. Die Behörde und die Betroffenen befinden sich dabei in einem Sozial-rechtsverhältnis.²⁷ Mit der Zuweisung in eine Arbeitsge-legenheit erbringt die Behörde eine Integrationsleistung, die betroffene Person ist dagegen gemäß § 5a Abs. 2 Satz 1 AsylbLG grundsätzlich verpflichtet, die Arbeitsgelegen-heit anzunehmen.

Die Heranziehung zu einer Arbeitsgelegenheit erfolgt laut dem Gesetzentwurf des Integrationsgesetzes grund-sätzlich per Zuweisungsbescheid.²⁸ Der Bescheid stellt dann – wie auch im Rahmen der bereits bestehenden Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG – einen Verwal-tungsakt dar.²⁹ Dieser muss auch hinreichend bestimmt

sein, sodass die betroffene Person daraus eindeutig ent-nehmen kann, welche Tätigkeit sie in welchem Umfang und wie lange verrichten soll. Auch die Höhe der Mehrauf-wandsentschädigung muss enthalten sein.³⁰ Darüber hin-aus muss die Behörde die Betroffenen auf ihre Verpflich-tung zur Wahrnehmung der Tätigkeit und die drohenden Sanktionen hinweisen (§ 5a Abs. 3 Satz 1 AsylbLG).

Laut dem Bundesministerium für Arbeit und Sozia-les kann zwischen den Asylsuchenden und der Behörde stattdessen auch eine schriftliche Vereinbarung zur frei-willigen Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit geschlos-sen werden.³¹ In diesem Falle können jedoch ein Abbruch oder ein Fehlverhalten nicht sanktioniert werden, sodass bei Anlass für Sanktionen der Zuweisungsbescheid nach-geholt werden muss.³²

Der Zuweisungsbescheid wirkt dabei grundsätzlich nur zwischen der Sozialbehörde und der jeweiligen Per-son, gegenüber dem Maßnahmeträger entfaltet er keine rechtliche, sondern lediglich faktische Wirkung.³³

V. Rechtscharakter der Arbeitsgelegenheiten

Bei der Durchführung von Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG kommt zwischen Maßnahmeträgern und Asylsuchenden weder ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis im Sinne des SGB IV noch ein Arbeitsverhältnis nach dem Arbeitsgesetzbuch zustande (§ 421a SGB III).³⁴ Es handelt sich vielmehr um ein öffent-lich-rechtliches Beschäftigungsverhältnis.³⁵

Asylsuchende sind aufgrund der Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit weder gesetzlich kranken- noch pfl-egeversichert.³⁶ Ebenso wenig entsteht für sie eine Beitrags-pflicht bei der gesetzlichen Renten- oder Arbeitslosen-versicherung. Lediglich der Schutz aus der gesetzlichen Unfallversicherung besteht, sodass die teilnehmende Per-son während der Ausführung einer Arbeitsgelegenheit versichert ist.³⁷ Gemäß § 421a Satz 1 Hs. 2 SGB III gelten zudem die Vorschriften über den Arbeitsschutz entspre-chend. Dazu zählen unter anderem auch Regelungen des Mutterschutzes sowie des Jugendarbeitsschutzes.³⁸ Auch das Bundesurlaubsgesetz ist mit Ausnahme der Urlaubs-vergütung entsprechend anwendbar. Für Schäden, die bei

²² Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm, a. a. O. (Fn. 6), S. 4.

²³ Ebd.

²⁴ BMAS, Fragen und Antworten zum Arbeitsmarktprogramm, a. a. O. (Fn. 7), S. 13.

²⁵ Ebd., S. 4.

²⁶ Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm, a. a. O. (Fn. 6), S. 2.

²⁷ Vgl. zu § 16d SGB II *Kohte* in Gagel, Kommentar, § 16d Rn. 32–40.

²⁸ Entwurf eines Integrationsgesetzes, a. a. O. (Fn. 10), S. 42.

²⁹ Vgl. zu § 5 AsylbLG *Frerichs* in Schlegel/Voelzke, Kommentar, § 5 Rn. 49.

³⁰ Vgl. ebd.

³¹ BMAS, Fragen und Antworten zum Arbeitsmarktprogramm, a. a. O. (Fn. 7), S. 13.

³² Ebd.

³³ Vgl. *Voelzke* in Hauck/Noftz, SGB II, 2016, § 16d Rn. 140.

³⁴ Entwurf eines Integrationsgesetzes, a. a. O. (Fn. 10), S. 36.

³⁵ Vgl. *Korff* in Beck-OK, AsylbLG, 2016 § 5 Rn. 8.

³⁶ Vgl. *Münder/Armborst/Berlit* u. a., 2008, AsylbLG § 5 Rn. 1–6.

³⁷ Vgl. *Schellhorn/Hohm/Scheider*, 2015, AsylbLG § 5 Rn. 23.

³⁸ Ebd., Rn. 25.

der Ausübung einer Tätigkeit entstehen, haften die Asylsuchenden wie Arbeitnehmende (§ 241 Satz 2 SGB III).

Da diese Art von Tätigkeiten kein Arbeits- oder Beschäftigungsverhältnis begründen, sind sie erlaubnisfrei und stellen keine Erwerbstätigkeit im Sinne des Gesetzes dar. Sie fallen somit nicht unter die Regelung des § 61 Abs. 1 AsylG, wonach die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, ausgeschlossen ist. Auch sonstige asyl- und ausländerrechtliche Auflagen über das Verbot oder die Beschränkung einer Erwerbstätigkeit kommen nicht zur Anwendung.

VI. Verpflichtung und Sanktionierung

Die Asylsuchenden sind gemäß § 5a Abs. 2 Satz 1 AsylbLG zur Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Arbeitsgelegenheit verpflichtet, sofern diese zumutbar ist und kein anderer wichtiger Grund entgegensteht (vgl. Abschnitt III. 3. Zumutbarkeit). Weigert sich eine Person dagegen trotz schriftlicher Belehrung über die drohenden Folgen eine Arbeitsgelegenheit aufzunehmen oder fortzuführen, verliert sie per Gesetz ihren Anspruch auf soziale Leistungen (§ 5a Abs. 3 Satz 1 AsylbLG).

Davon betroffen sind zum einen die Leistungen der Grundsicherung, die entweder in Sach- oder Geldleistungen erbracht werden (§ 3 AsylbLG), sowie Leistungen in besonderen Fällen, etwa für minderjährige Kinder, die mit ihren Eltern in einer Haushaltsgemeinschaft leben (§ 2 Abs. 3 AsylbLG). Zum anderen fallen darunter sogenannte sonstige Leistungen. Dies sind solche, die die Sozialbehörde im Einzelfall auszahlen kann – etwa, wenn sonst der Lebensunterhalt oder die Gesundheit von Personen nicht gesichert wären, wenn besondere Bedürfnisse von Kindern in Gefahr sind oder wenn eine verwaltungsrechtliche Mitwirkungspflicht der betroffenen Person einen erhöhten finanziellen Aufwand erfordert (§ 6 AsylbLG).

Der Anspruchsverlust führt jedoch nicht dazu, dass die Asylsuchenden keinerlei Leistungen mehr erhalten. Vielmehr verdeutlicht der Verweis in § 5a Abs. 3 Satz 2 AsylbLG auf den Kürzungstatbestand des § 1a Abs. 2 Satz 2–4 AsylbLG, dass die betroffenen Personen nur noch Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege erhalten. Im Einzelfall können weitere Leistungen hinzukommen, sofern besondere Umstände vorliegen (§ 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG). Die Leistungen sollen als Sachleistungen gewährt werden. Die betroffenen Personen sollen somit »nur ein Minimum an Leistungen erhalten, das ihrer Existenzsicherung dient«³⁹. Wie hoch die verbleibenden Leistungen im Einzelfall sind, entscheidet die Sozialbehörde, die die Arbeitsgelegenheit zugewiesen

hat im Rahmen einer Ermessensentscheidung unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips.⁴⁰

VII. Bewertung

1. Integrationspolitische Geeignetheit

Die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten kann eine Möglichkeit für Asylsuchende darstellen, Abwechslung in den monotonen Alltag zu bringen und die derzeit sehr langen Wartezeiten im Asylverfahren sinnvoll zu nutzen.⁴¹ So können die Arbeitsgelegenheiten dazu beitragen, Tagesstrukturen zu schaffen, Kontakte zu knüpfen sowie Sprachkenntnisse zu fördern.⁴² Das in den Arbeitsgelegenheiten gewonnene Wissen über Kenntnisse und Qualifikationen der Asylsuchenden kann für weiterführende Integrations- und Arbeitsförderungsmaßnahmen genutzt werden.

Diese sinnvollen Effekte können allerdings die offenkundigen Nachteile der Arbeitsgelegenheit nicht aufwiegen: So haben Studien in Hinblick auf die eingangs erwähnten Arbeitsgelegenheiten aus § 16d SGB II für Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, herausgestellt, dass die Beschäftigung vor allem dann zur Verbesserung sozialer Teilhabe und dem Gefühl gesellschaftlicher Zugehörigkeit beitragen kann, wenn die Maßnahme freiwillig aufgenommen wird, einen relativ hohen Stundenumfang aufweist und so im Ganzen einer regulären Erwerbstätigkeit gleicht.⁴³ Eben diese Merkmale erfüllen Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG jedoch gerade nicht. So kritisieren soziale Organisationen zu Recht insbesondere den Verpflichtungscharakter der Maßnahmen sowie die fehlende Verknüpfung mit dem Erwerb arbeitsrelevanter Fähigkeiten und Kenntnisse.⁴⁴

Daneben ist höchst problematisch, dass durch den verpflichtenden Charakter der Maßnahmen suggeriert wird, es wäre in der Regel notwendig, Asylsuchende zu einer Tätigkeit zu zwingen. Eine solche Notwendigkeit ist aber zum einen statistisch nicht belegt und zum anderen lassen die Erfahrungen mit den angebotenen Sprachkur-

⁴⁰ Ebd., S. 38. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit wird geprüft, ob eine Maßnahme 1) geeignet ist zur Zweckerreichung, ob sie 2) das mildeste Mittel unter gleich wirksamen ist und ob sie 3) im Rahmen einer Interessenabwägung angemessen ist.

⁴¹ Schöneck (AWO), Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Integrationsgesetzes, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 20.6.2016, Pr.-Nr. 18/82, S. 10.

⁴² Diakonie, Schriftliche Stellungnahme der Sachverständigen, 14.6.2016, Ausschuss-Drs. 18(11)681, S. 41.

⁴³ IAB-Kurzbericht zu 1-Euro-Jobs und Beschäftigungszusatz, 3/2015, S. 4, abrufbar bei <http://doku.iab.de> unter »Kurzberichte« (Stand 15.11.16).

⁴⁴ Positionierung der BAGFW zu »Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge«, 2.5.2016, S. 2, abrufbar bei www.bagfw.de unter »Veröffentlichungen« (Stand 15.11.16).

³⁹ Entwurf eines Integrationsgesetzes, a. a. O. (Fn. 10), S. 4.

sen, die freiwillig von Flüchtlingen wahrgenommen werden und sehr gefragt sind, auf das Gegenteil schließen.⁴⁵ Wenn das Bayerische Arbeitsministerium erklärt, durch niedrigschwellige Arbeiten könnten Asylsuchenden »früh wichtige Werte wie Pünktlichkeit, Verantwortlichkeit und Gewissenhaftigkeit« vermittelt werden, »auf die es in unserer Arbeitswelt ankommt.«⁴⁶, offenbaren sich sogar zugrunde liegende rassistisch geprägte Denkmuster. Hier wird vorausgesetzt, dass Schutzsuchende die benannten Eigenschaften nicht besitzen, sondern im Gegenteil sogar zu deren Einhaltung erzogen und verpflichtet werden müssen.⁴⁷

2. Verfassungsrechtliche Probleme

a. Möglicher Verstoß gegen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum

Die Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG werfen eine zentrale verfassungsrechtliche Frage des AsylbLG wieder auf, nämlich die, wie sich Leistungskürzungen zum Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum verhalten. Das aus der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG sowie dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitete Grundrecht sichert neben der physischen Existenz auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben sowie die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen.⁴⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat in einer wegweisenden Entscheidung zum AsylbLG vom 18. Juli 2012 betont, dass darauf ein Anspruch bestehen muss, der so ausgestaltet ist, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf der jeweiligen Person deckt.⁴⁹ Insbesondere migrationspolitische Erwägungen dürfen nicht zu einer Absenkung des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum führen.⁵⁰

Da die im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten vorgesehenen Sanktionen dieses Existenzminimum unterschreiten, werden sie vielfach kritisiert. Der Deutsche Anwaltsverein etwa ist der Ansicht, dass die Leistungskürzungen infolge der unbegründeten Ablehnung oder des Abbruchs

einer Arbeitsgelegenheit (siehe unter VI. Sanktionierung) gegen besagtes Grundrecht verstoßen, da eine Beschränkung der Leistungen auf das physische Existenzminimum nicht zulässig ist.⁵¹ In Hinblick auf insgesamt acht mit dem Integrationsgesetz neu eingeführte Kürzungstatbestände äußerte der Paritätische Gesamtverband zudem Bedenken, ob damit nicht das Urteil des Bundesverfassungsgericht umgangen wird, indem mithilfe weiterer Sanktionsmöglichkeiten »durch die Hintertür« doch eine migrationspolitisch motivierte Absenkung der Leistungen bewirkt wird.⁵²

Daneben sind hier auch die europarechtlichen Vorgaben der Aufnahmerichtlinie zu beachten. Sie enthält in Art. 20 Abs. 1 einen – abschließenden – Katalog von Gründen für zulässige Einschränkungen von Leistungen. Hier sind Kürzungen aufgrund der Verweigerung einer auferlegten Arbeitspflicht gerade nicht aufführt.⁵³ Daraus leitet etwa die GGUA Flüchtlingshilfe ab, dass entsprechende Kürzungen europarechtswidrig sind.⁵⁴

b. Möglicher Verstoß gegen das Verbot von Arbeitszwang und Zwangsarbeit

Aufgrund des Verpflichtungscharakters der Arbeitsgelegenheiten ergeben sich daneben Bedenken in Hinblick auf das aus Art. 12 Abs. 2 und 3 GG⁵⁵ resultierende Verbot von Arbeitszwang und Zwangsarbeit. Zwang in diesem Sinne ist als physische oder psychische Willensbeugung zur Arbeitsaufnahme zur verstehen.⁵⁶ Die Androhung von Leistungskürzungen – also existenziellen Einschränkungen – kann durchaus dazu führen, dass den Betroffenen faktisch keine Wahl mehr bleibt als eine Arbeit anzunehmen. In einem solchen Fall ist von mittelbarem Zwang die Rede.⁵⁷ Diesbezüglich wird in der Rechtsprechung sowie Literatur jedoch mehrheitlich davon ausgegangen, dass dieser gar nicht erst von Art. 12 Abs. 2 und 3 GG umfasst ist.⁵⁸ Nach der Tendenz der allgemeinen Grundrechtslehre, nach der

⁴⁵ Kommissariat der Deutschen Bischöfe, Schriftliche Stellungnahme, 15.6.2016, Ausschuss-Drucksache 18(11)671, S. 81; Yücel, Flüchtlinge nehmen Integrationsangebote freiwillig wahr, abrufbar bei <https://mediendienst-integration.de> (Stand: 15.11.16).

⁴⁶ Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, Pressemitteilung, 10.4.2016, abrufbar bei www.stmas.bayern.de unter Presse (Stand 15.11.16).

⁴⁷ Pro Asyl, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Integrationsgesetzes, 19.5.2016, S. 9, abrufbar bei www.proasyl.de unter »Material/Stellungnahmen«.

⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 –, asyl.net: M19839, 160 u. Ls. 2.

⁴⁹ Ebd., 160.

⁵⁰ Ebd., 173.

⁵¹ DAV, Stellungnahme zum Entwurf eines Integrationsgesetzes, 15.6.2016, S. 7, abrufbar bei <https://anwaltsverein.de> unter »Newsroom/Stellungnahmen« (Stand 15.11.16).

⁵² Paritätischer Gesamtverband, Schriftliche Stellungnahme der Sachverständigen, 14.6.2016, Ausschuss-Drucksache 18(11)681, S. 35.

⁵³ Richtlinie 2913/33/EU vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, Abl. L180/96.

⁵⁴ GGUA Flüchtlingshilfe, Überwachen und Strafen: Leistungskürzungen im AsylbLG, S. 7, abrufbar bei www.einwanderer.net unter »Überblick und Arbeitshilfen« (Stand 15.11.16).

⁵⁵ Das Grundrecht auf Berufsfreiheit kann dagegen von § 5a AsylbLG nicht verletzt werden, da es nur für deutsche Staatsbürgerinnen und -bürger gilt.

⁵⁶ Mann in Sachs, GG, 2014, Art. 12 Rn. 182.

⁵⁷ Vgl. Voelzke in Festschrift für Renate Jaeger, S. 358 m. w. N.; LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14.5.2012 – L 7 AS 557/12 B ER –, abrufbar bei www.nrwe.de.

⁵⁸ Vgl. Voelzke in Festschrift für Renate Jaeger, a. a. O. (Fn. 58), S. 358.

bereits mittelbare Zwangsauswirkungen als grundrechtsrelevant zu erachten sind, kann dies durchaus auch anders beurteilt werden.⁵⁹ Dann würde die verpflichtende Heranziehung zu einer Arbeitsgelegenheit einen Eingriff in Art. 12 Abs. 2 und 3 GG darstellen, der in Hinblick auf die mangelnde integrationspolitische Geeignetheit der Verpflichtung schwer zu rechtfertigen ist.

c. Mögliche Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz

Ebenfalls könnte der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG gleich durch zwei Aspekte verletzt sein. Zum einen bereits dadurch, dass Geflüchtete aus sicheren Herkunftsländern, Geduldete sowie vollziehbar ausreisepflichtige Personen nicht an Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG teilnehmen können. Als Grund, um diese Ungleichbehandlung zu rechtfertigen, wird die individuell geringe »Bleibeperspektive« der ausgeschlossenen Personen genannt.⁶⁰ Problematisch ist allerdings, dass damit auch Personen ausgeschlossen werden, die sich entgegen dieser angenommenen geringen Wahrscheinlichkeit längerfristig im Bundesgebiet aufhalten. So können Menschen aus sicheren Herkunftsländern sehr wohl Anspruch auf Schutz haben, da die Regelung des § 29a Abs. 1 AsylG lediglich eine widerlegbare Vermutung statuiert – es wird also angenommen, dass Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern generell nicht verfolgt oder von einem ernsthaften Schaden bedroht sind, im Einzelfall können die Voraussetzungen für einen Schutzstatus aber durchaus festgestellt werden. Daneben sieht das Gesetz diverse Möglichkeiten vor, nach denen sich Personen auch nach der Ablehnung eines Asylantrags rechtmäßig und gegebenenfalls auch langfristig in Deutschland aufhalten können. Hier zu nennen sind insbesondere die §§ 25 Abs. 5 (Unmöglichkeit der Abschiebung), § 25a, § 25b (gelungene Integration) sowie § 23a AufenthG (Härtefälle).⁶¹ Unabhängig davon wird jedoch dem pauschalen Ausschluss von den Arbeitsgelegenheiten ganzen Gruppen von Asylsuchenden eine Integrationsleistung zu Beginn ihres Aufenthalts verwehrt.

Zum anderen könnte in der geringeren Höhe der Mehraufwandsentschädigung im Vergleich zu Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II (den sogenannten Ein-Euro-Jobs) ein weiterer Verstoß gegen das Gleichheitsgebot liegen. Während für Arbeitsgelegenheiten nach §§ 5 und 5a AsylbLG eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 80 Cent pro Stunde ausgezahlt wird, bewegt sich

bei Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II der Betrag zwischen einem und zwei Euro. Der Gesetzgeber begründet dies damit, dass die Arbeitsgelegenheiten mehrheitlich in Aufnahmeeinrichtungen oder in vergleichbaren Einrichtungen erfolgen, sodass weder Fahrtkosten noch Kosten für auswärtige Verpflegung oder Arbeitsmittel anfallen.⁶² Dies ist jedoch widersprüchlich, da zuvor betont wurde, dass im Rahmen von § 5a AsylbLG zu 75 Prozent externe Tätigkeiten gefördert werden, also solche, die gerade außerhalb von Einrichtungen stattfinden (vgl. Abschnitt III.1 Arten von Arbeitsgelegenheiten).⁶³ Damit fehlt es schon an einem Rechtfertigungsgrund für die Ungleichbehandlung.

VIII. Fazit

Die verpflichtenden Arbeitsgelegenheiten sind kein gänzlich neues Instrument im deutschen Sozialrecht. In ihrer Ausgestaltung durch den neuen § 5a AsylbLG rufen sie aber sowohl integrationspolitische als auch verfassungsrechtliche Bedenken hervor. Selbst wenn die Maßnahmen ein gewisses integratives Potenzial aufweisen sollten, sind ihr Verpflichtungscharakter sowie die fehlende Orientierung an tatsächlicher Beschäftigung aus integrationspolitischer Sicht kritisch zu beurteilen. Auf rechtlicher Ebene stellen sich schwerwiegende Fragen nach der Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, mit dem Verbot von Arbeitszwang und Zwangsarbeit sowie mit dem Gleichheitsgrundsatz.

⁵⁹ Manssen in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 2010, Art. 12 Rn. 304; zu § 16d: SG Dortmund, Urteil vom 9.10.2006 – S 32 AS 214/06 – abrufbar bei www.nrwd.de.

⁶⁰ Entwurf eines Integrationsgesetzes, a. a. O. (Fn. 10), S. 24.

⁶¹ Voigt, »Die »Bleibeperspektive« – Wie ein Begriff das Aufenthaltsrecht verändert«, Asylmagazin 8/2016, S. 245–251 (hier S. 251).

⁶² Entwurf eines Integrationsgesetzes, a. a. O. (Fn. 10), S. 40.

⁶³ Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm, siehe oben Fn. 6, S. 3; vgl. auch Sell, »Nirwana-Arbeitsgelegenheiten zwischen Asylbewerberleistungsgesetz und SGB II. Eine dritte Dimension der »Ein-Euro-Jobs« und die dann noch zu 20 Cent günstiger?«, 12.6.2016, abrufbar bei <http://aktuelle-sozialpolitik.blogspot.de> (Stand 15.11.16).

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht Aktuelle Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration: Das Asylmagazin bietet Beiträge aus der Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen, Rechtsprechung, Länderinformationen, Nachrichten sowie Hinweise auf Arbeitshilfen und Stellungnahmen.

Das Asylmagazin erscheint zehnmal im Jahr und kann zum Preis von 62 € jährlich abonniert werden. Der Preis für ein zweites Abonnement beträgt 55 € jährlich. Weitere Informationen und ein Bestellformular finden Sie unter www.asyl.net und beim Verlag:

Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst
Daimlerstr. 23, 76185 Karlsruhe
Tel.: 0721/464729-200,
E-Mail: bestellservice@ariadne.de
Internet: www.ariadne.de/von-loeper-literaturverlag/zeitschriften/asyl-magazin/

www.asyl.net Die Internetseite mit einer Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählter Rechtsprechung und Länderinformationen, Beiträgen aus dem ASYLMAGAZIN, Adressen, Gesetzestexten, Terminen, Arbeitsmitteln und Stellungnahmen. Nachrichten und Informationen über aktuelle Rechtsprechung können Sie zusätzlich über einen Newsletter erhalten.

www.fluechtlingshelfer.info Die Internetseite mit Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen: Arbeitshilfen, Projekte, Links und Adressen.

www.ecoi.net Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern.

Schulungen und Vorträge Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net mit einer Bestellnummer genannt werden, können bei IBIS e.V. in Oldenburg bezogen werden (Bestellformular im ASYLMAGAZIN).

