

Soziale Sicherheit unabhängig von Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit

Paritätischer Verbandstag 2018: MENSCH, DU HAST
RECHT

19.-20. April 2018, Potsdam

Ibrahim Kanalan

Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN) &
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH
RECHTSWISSENSCHAFT

Gliederung

- **Ausgangspunkt:**
 - Ausschluss von Sozialleistungen und Ungleichbehandlungen im Sozialrecht
 - Veränderung sozialrechtlicher Zugehörigkeitskriterien?
- **Leitfragen und Thesen**
- **Skizze der Grundlagen eines neuen Konzepts sozialrechtlicher Zugehörigkeit**
- **Verfassungs- und Völkerrechtsmäßigkeit der Sozialleistungsausschlüsse/Ungleichbehandlungen**
- **Rechtspolitische Reflexion der Überlegungen**

Ausschlüsse und Ungleichbehandlungen im Sozialrecht

- **Ausschluss von sog. wirtschaftlich inaktiven Unionsbürger*innen von Sozialleistungen**
 - SGB II, SGB XII
- **Ungleichbehandlung beim Zugang zu Sozialleistungen**
 - Leistungen nach dem AsylbLG (Sondersystem) für: u.a. Asylsuchende, Geduldete, Personen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis (AE) und irreguläre Migrant*innen
 - Wesentliche Unterschiede: Art und Umfang der Leistungen; Gesundheitsversorgung
 - Leistungseinschränkung nach § 1 a AsylbLG
- **Ausschluss: Familienleistungen + Einschränkung: BAföG**
 - Geduldete, Asylsuchende, Personen mit humanitärer AE

Sozialrechtliche Zugehörigkeit

- **Grundsatz: Territoriale Nähe**
 - Wohnsitz oder gewöhnlicher Aufenthalt (§ 30 I SGB I)
 - Vorbehalt/Ausnahmen: § 30 II und § 37 SGB I
 - Ort der Beschäftigung: § 3 SGB IV (für Sozialversicherung)
- **Personelle Nähe (StA oder Aufenthaltsstatus) erforderlich?**
 - **Sozialversicherung:** Aufenthaltsstatus mittelbar von Bedeutung
 - **Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II):** Aufenthaltsstatus
 - **Sozialhilfe (SGB XII):** Aufenthaltsstatus
 - **AsylbLG:** Tatsächlicher Aufenthalt (*pers. Nähe nicht erforderlich*)
 - **Kinder- und Erziehungsgeld:** Aufenthaltsstatus (teilweise nur mittelbar vorausgesetzt)
 - **BAFöG:** Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus

Transformation sozialrechtlicher Zugehörigkeit?

- **BSG: Territoriale Nähe (Geltung des SGB)**
 - Rechtmäßigkeit des Aufenthalts (für die Geltung des SGB) nicht erforderlich
- **BVerfG: Personelle Nähe**
 - **Menschenwürdiges Existenzminimum = Menschenrecht**
 - Es steht auch ausländischen Staatsangehörigen zu; tatsächlicher Aufenthalt entscheidend (Aufenthaltsstatus ohne Relevanz)
 - **„Freiwillige“ Sozialleistungen (Kindergeld, Elterngeld, BAFöG)**
 - Pauschale Differenzierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, des Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer unzulässig
 - Maßstab für die Differenzierung: Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 GG (Gleichbehandlungsgrundsatz bzw. Diskriminierungsverbot)

Transformation sozialrechtlicher Zugehörigkeit

- **Modifizierung territorialer sozialrechtlicher Zugehörigkeit**
 - Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus grds. ohne Relevanz
- **Modifizierung personeller sozialrechtlicher Zugehörigkeit**
 - Staatsangehörigkeit kein ausschließliches Zugangskriterium
 - Aufenthaltsstatus grds. immer weniger von Relevanz
 - Überlagerung der Zugangskriterien durch grund- und menschenrechtliche Vorgaben

Hieraus resultierende Leitfragen

- **Besteht eine sozialrechtliche Zugehörigkeit unabhängig von der Staatsangehörigkeit und vom Aufenthaltsrecht?**
 - Grenze und Reichweite der sozialrechtlichen Zugehörigkeit?
- **MaW: Ist ein Konzept sozialrechtlicher Zugehörigkeit möglich, das weitergehende Inklusion und Gleichbehandlung ermöglicht?**
 - Grundlagen und Inhalt dieses Konzepts?
- **Ggf. Auswirkungen des Konzepts**
 - Sozialrecht
 - Migrationsrecht und Migrationsrechtspolitik
 - Sozialstaat

Antworten

- Staatsangehörigkeit und rechtmäßiger Aufenthalt (Aufenthaltsstatus) sind zwar gegenwärtig immer noch für sozialrechtliche Zugehörigkeit und mithin für Inanspruchnahme von Sozialleistungen von (wesentlicher) Relevanz.

Aber:

- Ein weitergehendes Konzept sozialrechtlicher Zugehörigkeit ist unter Berücksichtigung **grund- und menschenrechtlicher Vorgaben** möglich.
 - Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus sind insbesondere für grund- und menschenrechtlich begründete bzw. determinierte Sozialleistungen nicht grundlegend.
 - = **Konzept der universellen sozialrechtlichen Zugehörigkeit**
- **Grundlagen des neuen Konzepts: Grund- und Menschenrechte**

Grundlagen des neuen Konzepts I

- **Verfassungsrechtliche Vorgaben:**
 - **Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 20 Abs. 1 GG:** absolute Grenze für existenzsichernde Sozialleistungen
- **Was bedeutet das?**
 - Existenzsichernde Leistungen (menschenwürdiges Existenzminimum) **steht allen Personen** unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu
 - Territoriale Nähe entscheidend: Tatsächlicher Aufenthalt in BRD
 - Bedingungen unzulässig (nur Mitwirkungspflichten) (**umstritten**)
 - Verweis auf Ausreise und Mitwirkung bei der Abschiebung
 - Verpflichteter des Anspruchs => BRD
 - Evident unzureichende Leistungen sind verfassungswidrig

Grundlagen des neuen Konzepts I

- **Verfassungsrechtliche Vorgaben:**
 - **Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 GG:** relative Grenze für alle Sozialleistungen
- **Was bedeutet das?**
 - Ungleichbehandlung allein aufgrund der StA, des Aufenthaltsstatus und der Aufenthaltsdauer sind nicht per se zulässig
 - Erforderlich ist
 - ein **hinreichend gewichtiger Grund** für die Differenzierung
 - **Verhältnismäßigkeit** der Ungleichbehandlung
 - Fiskalische Erwägungen allein sind nicht ausreichend
 - Im Bereich des Existenzminimums außerdem: Nachweis des signifikant unterschiedlichen Bedarfs (Prüfungsmaßstab: Art. 1 iVm Art. 20 GG)

Grundlagen des neuen Konzepts I

- **Konkrete Folgen:**
 - Ausschluss von allen existenzsichernden Leistungen = unzulässig
 - Evident unzureichende Sozialleistungen = verfassungswidrig
 - Abweichende Ausgestaltung des **Inhalts und Umfangs** nur wenn signifikant unterschiedlicher Bedarf nachgewiesen
 - Recht auf menschenwürdiges Existenzminimum = einheitliches Recht
 - Physisches und soziokulturelles Existenzminimum muss sichergestellt werde
 - Ausschluss von „freiwilligen“ Sozialleistungen nur zulässig, wenn
 - eine Rechtfertigung (hinreichend gewichtige Gründe) vorliegt
 - Aufenthaltsstatus + Aufenthaltsdauer als Differenzierungskriterium nicht ohne Weiteres zulässig

Grundlagen des neuen Konzepts II

- **Völkerrechtliche Vorgaben: UN-Sozialpakt (1966)**
 - UN-Sozialpakt = völkerrechtlicher Vertrag
 - Unmittelbare Geltung: (+) => Teil der Rechtsordnung der BRD
 - Unmittelbare Anwendbarkeit: Grds. (+) => Legislative, Exekutive und Judikative müssen die Vorgaben beachten und anwenden
 - Unmittelbare Wirkung: Grds. (+) => Der einzelne kann sich auf die Rechtsnorm berufen (Individualrecht / Subjektives Recht)
 - Rang: grds. hat den **Rang eines einfachen Gesetzes!!!**
 - Aber bei der Auslegung der Verfassungsnormen zu beachten
 - Bei Kollisionen => faktisch Vorrang vor dem einfachen Gesetz

Grundlagen des neuen Konzepts II

- **Völkerrechtliche Vorgaben: UN-Sozialpakt (1966)**
 - Individuelles (Menschen-) Recht auf
 - u.a. soziale Sicherheit, Nahrung, Gesundheit, Wohnung, Bildung, Arbeit
 - Staatliche Verpflichtungen
 - **Pflichtentrias:** Achtungspflicht + Schutzpflicht + Gewährleistungspflicht
 - **Diskriminierungsverbot**
 - Rückschrittsverbot

Grundlagen des neuen Konzepts II

Art. 2 Abs. 2:

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten **Rechte ohne Diskriminierung** hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, ... oder **des sonstigen Status** ausgeübt werden.

Art. 9

Die Vertragsstaaten erkennen das **Recht eines jeden** auf **Soziale Sicherheit** an;...

Art. 11 Abs. 1

Die Vertragsstaaten erkennen das **Recht eines jeden** auf einen **angemessenen Lebensstandard** für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender **Ernährung, Bekleidung und Unterbringung**, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.

Art. 12 Abs. 1

Die Vertragsstaaten erkennen das **Recht eines jeden** auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger **Gesundheit** an.

Grundlagen des neuen Konzepts II

- **Anwendbarkeit der Normen ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus**
 - Recht auf soziale Sicherheit, Nahrung, Unterbringung, Gesundheit etc. = Menschenrechte
 - Erfasst sind alle Sozialleistungen ohne Differenzierung nach
 - Beitrags- oder Steuerfinanzierung
 - Existenzsichernde oder „freiwillige“ Leistungen: erfasst sind u.a. SGB II, SGB XII, Kindergeld, Elterngeld etc.
- **Diskriminierungsverbot (Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt)**
 - Differenzierung auf Grund der StA und Aufenthaltsstatus unzulässig
 - Insbesondere auch irreguläre Migrant_innen erfasst

Grundlagen des neuen Konzepts II

- **Diskriminierung / Ungleichbehandlung**
 - Einschränkungen = Ungleichbehandlung im übrigen nur nach Maßgabe von Art. 4 UN-Sozialpakt zulässig
- **Art. 4 UN-Sozialpakt:**
 - Einschränkung muss **gesetzlich** vorgesehen sein
 - Einschränkung muss mit der **Natur der Paktrechte** vereinbar sein
 - Der ausschließlich Zweck der gesetzlichen Regelung ist, das **allgemeine Wohl** in einer demokratischen Gesellschaft zu **fördern**
- **Erforderlich:** besondere Rechtfertigungsgründe = gewichtige sachliche Gründe

Wesentliche Merkmale des neuen Konzepts

Sozialrechtliche Zugehörigkeit:

- Umfassende („universelle“) sozialrechtliche Zugehörigkeit
- Territoriale Nähe für sozialrechtliche Zugehörigkeit maßgeblich
 - D.h. entscheidend nunmehr:
Territorialmitgliedschaft/Gebietszugehörigkeit (insb. für grund- und menschenrechtlich begründete Sozialleistungen)
- Im Ergebnis: Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus für grund- und menschenrechtlich begründete Sozialleistungen ohne Relevanz

Was bedeutet das konkret?

- **Ausschluss von u.a. Unionsbürger*innen: unzulässig**
 - § 7 I 2 SGB II, § 23 III SGB XII: verfassungs- und völkerrechtswidrig
 - Verstoß gegen: Art. 1 I iVm 20 I, 3 I GG; Art. 9, 11, 12 und 2 II UN-Sozialpakt
- **Ungleichbehandlung u.a. von Asylbewerber*innen: unzulässig**
 - Art der Leistungen, Gesundheitsversorgung und u.U. Höhe der Leistungen: verfassungs- und völkerrechtswidrig
 - Verstoß gegen: 3 I GG (u.U. gegen Art. 1 I iVm 20 I GG); Art. 9, 11, 12 und 2 II UN-Sozialpakt
 - Ausschlussregelungen des BKGG, BEGG, BAföG teilweise rechtswidrig

Rechtspolitische Reflexion des Konzepts und Fragen

- **Mögliche Folgen des Konzepts:**
 - Modifizierung von Sozialleistungen?
 - Insbesondere Relativierung des Rechts auf Existenzminimum?
 - Abschaffung oder Modifizierung „freiwilliger“ Sozialleistungen möglich?
 - Verschärfung der Einreisebedingungen und der Grenzkontrolle?
- **Fragen:**
 - Konzept vor dem Hintergrund der (negativen) Folgen sinnvoll?
 - Berücksichtigung rechtspolitischer Erwägungen angebracht?

Vielen Dank!
Fragen?

Kontakt: Ibrahim.Kanalan@fau.de