



Migration und Behinderung

*Eine Informationsbroschüre des
Paritätischen Wohlfahrtsverbands
Niedersachsen e.V.*





Migration und Behinderung

*Rechtliche Grundlagen rund um
Aufenthaltsstatus und Sozialleistungssystem*

*Eine Informationsbroschüre des
Paritätischen Wohlfahrtsverbands Niedersachsen e.V.*

Hannover, im April 2017

Impressum

Herausgeber:

Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen e.V.
GandhisträÙe 5a
30559 Hannover
Telefon: 05 11 / 5 24 86-0, Telefax: 05 11 / 5 24 86-333
E-Mail: landesverband@paritaetischer.de
Internet: www.paritaetischer.de

V.i.S.d.P.: Birgit Eckhardt, Vorsitzende
Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen e.V.

Hannover, April 2017

Redaktion:

Jana Franke (Kanzlei Hohage und Partner, Hamburg)
Regina Krome (Fachberatung Migration und Integration)

Satz:

Steeeg Hannover GmbH

Druck:

Lebenshilfe Braunschweig gemeinnützige GmbH

Bildnachweise:

Titelbild: wavebreakmedia / Shutterstock.com
S. 8: Janossy Gergely / Shutterstock.com
S. 11: stockfotoart / Shutterstock.com
S. 17: hanohiki / Shutterstock.com
S. 18: Ververidis Vasilis / Shutterstock.com
S. 21: Romaset / Shutterstock.com
S. 23: Monkey Business Images / Shutterstock.com
S. 28: Billion Photos / Shutterstock.com

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	6
A. Rechtliche Grundlagen	8
1. Nationales Ausländer- und Asylrecht	8
2. Internationale Vorgaben und Vereinbarkeit mit dem deutschen Recht	9
2.1 Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	9
2.2 Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)	9
2.3 Die EU-Aufnahmerichtlinie (EU-AufnahmeRL)	10
B. Der Flüchtling von der Einreise bis zur Asylanererkennung	11
1. Der Ablauf des Asylverfahrens	11
2. Die Asylentscheidung	13
2.1 Asylanererkennung	13
2.2 Asylablehnung	13
3. Der Aufenthaltsstatus	14
3.1 Aufenthaltsstatus während des Asylverfahrens	14
3.2 Aufenthaltsstatus bei Asylanererkennung	15
3.3 Aufenthaltsstatus bei Asylablehnung	15
3.4 Aufenthalt aus humanitären Gründen	15
3.5 Duldung	16
C. Der Zugang zum Sozialleistungssystem (SGB und AsylbLG)	17
1. Zugang zu Sozialleistungen während des Asylverfahrens	18
2. Zugang zu Sozialleistungen bei Asylanererkennung	19
3. Zugang zu Sozialleistungen bei Asylablehnung	20
4. Zugang zu Sozialleistungen mit „humanitärem Aufenthaltstitel“	20
5. Einschränkungen für Ausländer bei Sozialhilfeleistungen	20
D. Umfang des Anspruchs auf Krankenversorgung	21
1. Krankenversorgung während des Asylverfahrens	21
2. Krankenversorgung nach dem Asylverfahren	23
3. Zugang zur Krankenversorgung	24
E. Umfang des Anspruchs auf Eingliederungshilfeleistungen...	25
1. ...für Personen mit Asylanererkennung und GFK-Berechtigte	25
2. ...für Personen mit subsidiärem Schutz	25
3. ...für Personen mit Humanitärem Aufenthalt und Analog-Leistungsberechtigte ...	26
4. ...für AsylbLG-Leistungsberechtigte	26
F. Praktische Probleme bei der Durchsetzung von Ansprüchen – Hilfestellung und Rechtsschutzmöglichkeiten	28
Abkürzungsverzeichnis	30

Vorwort

Vor dem Hintergrund weltweiter Konflikte und sozialer Katastrophen haben in den vergangenen Jahren viele Tausend Menschen bei uns Schutz und Zuflucht gesucht. Viele von ihnen wollen so schnell wie möglich wieder in ihre Heimat zurückkehren; andere werden auf Dauer in Deutschland, in Niedersachsen leben. Sie benötigen Unterstützung und Orientierung, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen zu können, sich in unsere Gesellschaft zu integrieren – sich hier eine neue Heimat aufzubauen. Viele unserer Mitgliedsorganisationen leisten dazu einen wertvollen Beitrag.

Der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen ist für geflüchtete Menschen in Deutschland allerdings sehr komplex. Mittlerweile ist nicht mehr nur der Aufenthaltsstatus, sondern auch die Staatsangehörigkeit ausschlaggebend, um bestimmte Unterstützungsleistungen zu erhalten. Manche Leistungen werden nur noch für Menschen mit einer sogenannten „guten Bleibeperspektive“ bewilligt.

Verschiedene Gesetzesänderungen haben die Situation nicht nur für geflüchtete Menschen und die Fachberaterinnen und Fachberater in speziellen Migrationsberatungsstellen unübersichtlich gemacht. Auch andere Regeleinrichtungen, Dienste und Beratungsstellen kommen in ihrem Arbeitsalltag zunehmend mit Geflüchteten in Kontakt – und müssen sich mit einer komplizierten Gemengelage von Regelungen und Gesetzen auseinandersetzen.

Diese Broschüre soll einen kompakten Überblick über die wesentlichen rechtlichen Grundlagen geben. Sie erläutert den Ablauf des Asylverfahrens und die Stellung der daran beteiligten Personen und Behörden. Darüber hinaus geht

es um die einfache Darstellung der verschiedenen Sozialleistungen, auf die auch Ausländerinnen und Ausländer beziehungsweise konkret Asylbewerberinnen und Asylbewerber Anspruch haben: Grundsicherung, Krankenversorgung, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung.

Die Broschüre richtet sich damit an alle paritätischen Mitgliedsorganisationen, die sich im Rahmen ihrer Arbeit mit den Grundlagen rund um Aufenthaltsstatus und Sozialleistungssystem für (anerkannte) Asylbewerberinnen und Asylbewerber vertraut machen wollen (oder müssen). Wir wollen Sie ermutigen, Flüchtlinge über ihre Rechte aufzuklären und sich für ihre Rechte einzusetzen. Das hilft bei der schnellen Integration in die Gesellschaft – und in den Arbeitsmarkt.

Unsere Mitgliedsorganisationen leisten beeindruckende Arbeit bei der Betreuung und bei der Integration von Menschen mit Fluchterfahrung, auf ganz verschiedenen Feldern der sozialen Arbeit. Wir hoffen, diese Broschüre kann dazu beitragen, den bürokratischen Dschungel ein wenig zu lüften, damit die Priorität im Alltag bei den begleiteten Menschen liegt – und nicht bei aufwendigen juristischen Recherchen.

Unser herzlicher Dank gilt Jana Franke von der Kanzlei Hohage und Partner in Hamburg für die Textvorlage und die gute Kooperation bei der Entwicklung dieser Broschüre.

Birgit Eckhardt
Vorsitzende
Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen e.V.



A. Rechtliche Grundlagen

Fast alle Menschen, die in Deutschland Schutz und Zuflucht suchen, werden umgangssprachlich „Flüchtlinge“ genannt. In den deutschen Gesetzestexten wird dies anders gehandhabt. Denn qua Gesetz ist ein „Flüchtling“ nur der/diejenige, der/die nach einem positiv verlaufenden Asylverfahren auch eine konkrete Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention¹ (GFK) erhalten hat. Dagegen werden alle die Personen, die im alltäglichen Sprachgebrauch „Flüchtlinge“ genannt werden, innerhalb der Gesetze offiziell als „AusländerInnen“ oder als „AsylantragstellerInnen“ bezeichnet.

1. Nationales Ausländer- und Asylrecht

Die wesentlichen rechtlichen Grundlagen für AusländerInnen stehen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und im Asylgesetz (AsylG). Dabei gilt das AufenthG grundsätzlich für alle AusländerInnen in Deutschland, das AsylG nur für diejenigen, die auch einen Asylantrag stellen.

Bei der „Einreise“, genauer beim Grenzübertritt, haben die meisten Flüchtlinge noch kein Aufenthaltsrecht und reisen daher im Prinzip illegal ein. Juristisch hat dies keine weiteren Auswirkungen und v.a. keine Nachteile für die Betroffenen, wenn diese nach der Einreise einen Asylantrag stellen. Da das Asylrecht ein Grundrecht ist, muss jeder die Chance haben, es auch wahrnehmen zu können.

¹ „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ vom 28. Juli 1951

Die Regelungen zu Rechten und Pflichten der AsylbewerberInnen wie auch zum Ablauf des Asylverfahrens finden sich im AsylG.² Nahezu alle ankommenden Flüchtlinge stellen einen „Antrag auf Asyl“³ und sind dann rechtlich „AsylbewerberInnen“. Die Asylprüfung mit der Anhörung und Entscheidung über das Asylgesuch wird durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführt.

Im AufenthG befinden sich die grundlegenden Regelungen z. B. über Ein- und Ausreise, Aufenthaltserlaubnis, Erwerbstätigkeit und Integrationsmaßnahmen von AusländerInnen.

2. Internationale Vorgaben und Vereinbarkeit mit dem deutschen Recht

Wichtig ist, dass nicht nur deutsche Gesetze für Sozialleistungen Bedeutung haben. Vielmehr gibt es auch verschiedene europarechtliche und internationale Verordnungen, Abkommen und Richtlinien, die soziale Rechte vorgeben. Diese haben auch Einfluss auf die Ansprüche von AusländerInnen und können teilweise sogar weitergehende Berechtigungen auslösen als das deutsche Recht. Dazu gehören vor allem:

2.1 Die Europäische Menschenrechtskonvention⁴ (EMRK)

Die EMRK manifestiert Grund- und Menschenrechte. Im Sinne einer „völkerrechtsfreundlichen Auslegung“ muss sie bei der Anwendung deutscher Normen auch für AusländerInnen Beachtung finden. Wenn das deutsche Gesetz Auslegungsmöglichkeiten eröffnet, kann die EMRK Einfluss auf die Begründung und den Umfang von Sozialleistungsansprüchen haben, z. B. durch das Verbot einer unmenschlichen Behandlung (Art. 3 EMRK). Dies wird dann verletzt, wenn für AusländerInnen keinerlei Zugang zu Sozialleistungen besteht. Wenn beispielsweise das deutsche Recht eine Begrenzung von Sozialleistungen auf das „unabweisbar Gebotene“⁵ vorsieht, könnte dies im Einzelfall eine unmenschliche Behandlung darstellen und dürfte dann nicht umgesetzt werden.

2.2 Die UN-Behindertenrechtskonvention⁶ (UN-BRK)

Die UN-BRK gilt – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – auch für alle AusländerInnen, die sich in Deutschland aufhalten. Sie besagt, dass niemand aufgrund seiner Behinderung diskriminiert werden darf, alle ein Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit haben und geeignete Maßnahmen getroffen werden müssen, um Unabhängigkeit

² Im Weiteren gelten für AsylbewerberInnen eine Vielzahl von europäischen und völkerrechtlichen Regelungen.

³ Nicht nur im Sinne des Grundrechts auf „Politisches Asyl“, sondern als allgemeiner Schutz vor Verfolgung, der auch nach der „Genfer Flüchtlingskonvention“ und als sog. „Subsidiärer Schutz“ gewährt werden kann.

⁴ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1953

⁵ So in § 23 Abs. 5 SGB XII.

⁶ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006

und Teilhabe in allen Lebensbereichen zu gewährleisten. Dazu gehören auch Gesundheitsleistungen, die aufgrund der jeweiligen Behinderung im Einzelfall benötigt werden. In Deutschland können dies die sog. „Eingliederungshilfeleistungen“ sein, die demnach auch für AusländerInnen bewilligt werden müssten. Allerdings hat sich gezeigt, dass die deutschen Gerichte sehr zurückhaltend sind, wenn es um die Bejahung von unmittelbaren Ansprüchen aus der UN-BRK geht.

2.3 Die EU-Aufnahmerichtlinie⁷ (EU-AufnahmeRL)

Die EU-AufnahmeRL gibt die Mindeststandards vor, die für AsylbewerberInnen während des gesamten Asylverfahrens gelten. Zu diesen Standards gehört auch die Identifikation von AsylbewerberInnen, die „besonders schutzbedürftig“ sind, also z. B. von Menschen mit Behinderung. Die Vertragsstaaten werden verpflichtet, diese Personen zu ermitteln, ihre besonderen Bedürfnisse festzustellen und ihre spezielle Situation zu berücksichtigen, z. B. indem den Betroffenen „die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich einer psychologischen Betreuung“, gewährt werden muss. Wenn also Eingliederungshilfeleistungen erforderlich sind, müssten diese nach der EU-AufnahmeRL auch AsylbewerberInnen erhalten, während diese in den deutschen Gesetzen nur bei „Unerlässlichkeit“ vorgesehen sind, also wesentlich strenger ausgelegt wird.

Damit zeigt das deutsche Recht Abweichungen zu den europarechtlichen Vorgaben, und es ist bisher nicht abschließend geklärt, ob dies einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung zugänglich ist oder ob das deutsche Recht hier einen Verstoß gegen Europarecht begeht. Auch ein einheitliches Verfahren zur Feststellung von AsylbewerberInnen mit Behinderung bzw. mit besonderen Bedürfnissen ist bisher nach nationalem Recht nicht festgelegt.

⁷ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.



B. Der Flüchtling von der Einreise bis zur Asylanerkennung

1. Der Ablauf des Asylverfahrens

Zu den ersten Schritten im Anschluss an die Äußerung des Asylbegehrens gehören die Registrierung (Fingerabdrücke, Fotos, Personendaten, Identifikationsnummer), die Zuteilung an eine Aufnahmeeinrichtung und die Ausstellung eines **„Ankunftsnachweises (AKN)“**⁸. Erst mit dem späteren förmlichen Asylantrag beim BAMF wird das offizielle Asylverfahren eingeleitet, und der/die AsylantragstellerIn erhält als Dokument eine sog. **Aufenthaltsgestattung** (§ 55 AsylG).

Im Rahmen des Asylverfahrens wird festgestellt, ob die Gefahr einer Verfolgung besteht bzw. bei einer Rückkehr bestehen würde und ob der Betroffene bereits vorher in einem anderen Land vor der Verfolgung sicher war (Dublin-Verfahren).

Der wichtigste Teil des Asylverfahrens ist die **„Anhörung“**. Dieses persönliche Gespräch beim BAMF mit vielen Fragen zur Herkunft, Familiensituation und den Fluchtursachen ist sehr bedeutsam für die Asylentscheidung. Daher ist es wichtig, sich auf diesen Termin gut vorzubereiten. Der/die AsylbewerberIn sollte zuvor Verfolgungsgründe, Fluchtroute und -umstände stichwortartig festhalten, damit nichts Wesentliches bei der Anhörung vergessen wird. Soweit Nachweise vorhanden sind (z. B. Belege zur Verfolgung, Flugticket o.ä.),

⁸ Der Ankunftsnachweis (AKN) bescheinigt die Registrierung der Asylsuchenden und ist ein mit Sicherheitsmerkmalen ausgestattetes bundeseinheitlich geregeltes Nachfolgedokument für die bisher gültige länderspezifische „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA)“.

sollten diese mitgenommen werden. Das BAMF stellt für die Anhörung eine(n) DolmetscherIn. Der/die AsylbewerberIn kann aber auch selber eine(n) DolmetscherIn ihres/seines Vertrauens mitnehmen oder die Begleitung durch einen Rechtsanwalt oder einen anderen Beistand (z. B. ein(e) FreundIn oder ehrenamtliche(n) HelferIn) einfordern. Mit Bezug auf sehr persönliche Schilderungen (Misshandlungen, sex. Übergriffe, Traumatisierungen) ist es möglich, eine Anhörung durch eine besonders geschulte Person (bzw. auf Wunsch durch eine Frau) zu erhalten.

I.d.R. wird ein Anhörungsprotokoll gefertigt und zur Unterschrift vorgelegt. Dies sollte im direkten Anschluss an das Gespräch nur dann unterschrieben werden, wenn sich der/die AsylbewerberIn sicher ist, alle Angaben gemacht zu haben und auch alles richtig wiedergegeben wurde.

Weiterführende Information zur Vorbereitung wie auch zu den Fragebögen innerhalb des Asylverfahrens finden Sie bei den Beratungsstellen⁹ und auch im Internet.¹⁰

Praktischer Ablauf bei Ankunft als Flüchtling

- Erstmalige Äußerung des Asylbegehrens innerhalb BRD (Grenze/ Flughafen/ Aufnahmeeinrichtung ...)
- Erstverteilung der Asylbegehrenden (EASY) auf die Bundesländer – Zuweisung an eine Aufnahmeeinrichtung
- Meldung in der Aufnahmeeinrichtung
- Persönliche Antragstellung BAMF-Außenstelle
- Prüfung Dublin III Verfahren
- Bei Zuständigkeit anderer Mitgliedsstaaten → Überstellung
- Bei Zuständigkeit Deutschland → Prüfung Asylgründe (inkl. Anhörung)
- Entscheidung Asyl

Dublin III Verfahren

Die sogenannte Dublin III Verordnung¹¹ ist eine Regelung der EU über die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Asylprüfung. Vom Grundsatz her besagt diese, dass derjenige EU-Staat, in welchem sich ein Flüchtling erstmals aufgehalten hat, für die materielle Prüfung seines Asylgesuchs zuständig ist. Hiervon gibt es Ausnahmen für besondere Fälle, z. B. wenn in einem anderen Mitgliedsstaat bereits Familienangehörige leben.

Wenn ein Flüchtling bereits in einem anderen Mitgliedsstaat registriert (Fingerabdrücke) wurde, wird in Deutschland ein sog. „Dublin Verfahren“ eingeleitet, mit dem ein Übernahmeersuchen an den anderen Mitgliedsstaat gestellt wird. Der Mitgliedsstaat des ersten Aufenthalts muss dann innerhalb einer bestimmten Frist antworten und die Übernahme erklären. Dann findet keine Asylprüfung mehr in Deutschland statt und der Flüchtling wird in den anderen Mitgliedstaat überstellt. Ist allerdings Deutschland zuständig oder aber werden die Übernahme- und Überstellungsfristen nicht eingehalten, muss in Deutschland die Prüfung des Asylantrags durchgeführt werden.

⁹ www.nds-fluerat.org/adressen-und-anlaufstellen/, www.ms.niedersachsen.de/download/100242/Migrationsberatungsatlas.pdf

¹⁰ Migrationsrecht.net, www.bamf.de,

2. Die Asylentscheidung

Nach der Asylanhörung folgt die Entscheidung über die Anerkennung oder Ablehnung des Asylgesuchs. Dabei gibt es in beiden Fällen verschiedene Formen der Entscheidung. Das BAMF erlässt hierüber einen schriftlichen, begründeten Bescheid. Mit diesem Bescheid muss der Betroffene dann zu der zuständigen Ausländerbehörde (ABH) gehen, bei welcher er einen entsprechenden Aufenthaltstitel als offiziellen Aufenthaltsstatus nach dem AufenthG erhält.

2.1 Asylanerkennung

Die drei wichtigsten Formen der Asylanerkennung beziehen sich auf verschiedene Tatbestände. Dazu gehört – erstens – die „echte“ *Asylanerkennung* (Art. 16a GG) wegen *politischer Verfolgung*. Allerdings kann sich hierauf nicht berufen, wer aus einem anderen Mitgliedsstaat (MS) der EU oder aus einem sicheren Drittstaat einreist. Die Anerkennungsquote liegt in Deutschland i.d.R. unter 1%, so im Jahr 2015 bei 0,7%¹². Größere Chancen bestehen – zweitens – auf eine *Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK), da die Anerkennungsquote hier im Jahr 2015 bei 47,8%¹³ lag. Darüber hinaus trifft das BAMF im Rahmen seiner Asylprüfung – drittens – auch noch die Entscheidung über den sogenannten „*Subsidiären Schutz*“ (§ 4 AsylG).

2.2 Asylablehnung

Auch wenn das BAMF zu dem Ergebnis kommt, dass keiner der drei oben genannten Tatbestände (1. politisches Asyl, 2. Anerkennung nach GFK, 3. Subsidiärer Schutz) erfüllt ist, kann trotzdem noch ein Abschiebungsverbot (§ 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG) in Betracht kommen. Der Asylantrag wird dann zwar offiziell abgelehnt, der/die AsylbewerberIn darf aber in solchen Fällen nicht abgeschoben werden. Eine Asylablehnung erging im Jahr 2015 bei 32,4% der Asylanträge. Für die Ablehnung gibt es verschiedene Gründe. Neben der Unbegründetheit im Einzelfall gibt es auch Ablehnungen aus „formalen“ Gründen. Demnach erfolgt die Ablehnung als „unzulässig“¹⁴ (z. B. wenn ein anderer Staat für die Prüfung zuständig ist) oder als „offensichtlich unbegründet“¹⁵ (z. B. bei Einreise aus einem sicheren Herkunftsstaat¹⁶, bei Täuschung über die Identität, bei Verweigerung der Identitätsangaben, bei Verletzung von Mitwirkungspflichten, bei widersprüchlichen Aussagen, bei gefälschten Beweismitteln o.ä.).

¹¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedsstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist

¹² „Das Bundesamt in Zahlen 2015. Broschüre vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; www.bamf.de

¹³ S. Fußnote 12

¹⁴ § 27a AsylG

¹⁵ § 29a AsylG

¹⁶ Anlage II zum AsylG: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, ehemalige jugoslawische Republik, Montenegro, Senegal, Serbien. In der Diskussion derzeit ist hier die Aufnahme von: Tunesien, Algerien und Marokko.

Insbesondere die „Identitätstäuschung“ ist hier in der Praxis bedeutsam, da viele Betroffene mit anderen Papieren einreisen oder keine (nachprüfbaren) Angaben zur Identität machen (können). Dies kann aber ausreichend sein, um den Asylantrag – und zwar unabhängig von der Prüfung der individuellen Fluchtgründe – als „offensichtlich unbegründet“ abzulehnen. Der/die Betroffene hat dann i.d.R. keine Chance mehr, einen neuen Asylantrag zu stellen.¹⁷

Vor allem aber sieht das AufenthG vor, dass nach einer Asyablehnung kein Aufenthaltstitel mehr erteilt werden soll. Dies bedeutet, dass die Entscheidung durch das BAMF weitreichende und teils über Jahre fortwirkende Bedeutung für den/die Einzelne(n) haben kann.

Wohnsitzauflagen/ Residenzpflicht

Die Regelungen zum Aufenthalt und zur Wohnsitznahme von AsylbewerberInnen sind im Jahre 2015 verschärft worden. In den §§ 44ff. AufenthG hat der Gesetzgeber umfangreiche Vorgaben aufgenommen.

Hiernach besteht u.a. die Pflicht

- bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.
- Bei Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten besteht diese Pflicht sogar bis zur Entscheidung;
- bei Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ oder „unzulässig“ sogar bis zur Ausreise.

Gerechtfertigt wird diese Einschränkung der Freizügigkeit stets mit der Lastenverteilung zwischen den Ländern. U.U. können persönliche Gründe (z.B. Ehe und Familie) gegen so eine Zuweisung sprechen.

3. Der Aufenthaltsstatus

3.1 Aufenthaltsstatus während des Asylverfahrens

Während des Asylverfahrens hat der/die AsylbewerberIn mit der Aufenthaltsgestattung (§ 55 AsylG) zwar keinen Aufenthaltstitel nach dem AufenthG, aber eine offizielle Bestätigung dafür, dass er sich für die Dauer des Asylverfahrens legal in Deutschland aufhalten darf. Nach der Durchführung des Asylverfahrens und abhängig von dessen Ergebnis wird dann der Aufenthaltstitel nach dem AufenthG von der Ausländerbehörde (ABH) erteilt¹⁸.

¹⁷ U. U. kann ein Asylfolgeantrag /Zweiterantrag in Betracht kommen.

¹⁸ In der Zwischenzeit, d.h. bis zur Ausstellung des Aufenthaltstitels durch die Ausländerbehörde gilt der Aufenthalt als erlaubt.

3.2 Aufenthaltsstatus bei Asylanerkennung

Im Falle der *Asylanerkennung* (Art. 16a GG) erhält der/die AusländerIn eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 1 AufenthG. Diese ist für drei Jahre zu erteilen, berechtigt zur uneingeschränkten Erwerbstätigkeit und kann danach in eine Niederlassungserlaubnis (unbefristeter Aufenthaltstitel) übergehen, soweit kein Widerruf der Asylanerkennung durch das BAMF erfolgt.

Entsprechend geregelt ist der Aufenthaltsstatus desjenigen, der eine *Flüchtlingsanerkennung nach der GFK* erhält. Er hat einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 1 Alt. 1 AufenthG, grundsätzlich aber dieselben Berechtigungen wie der/die Asylberechtigte.

Der-/diejenige, der/die vom BAMF einen internationalen *Subsidiären Schutzstatus* zugesprochen bekommt, hat ebenfalls einen Anspruch auf Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 2 S. 2 AufenthG). Hier wird die Aufenthaltserlaubnis zunächst für ein Jahr erteilt, bei Verlängerung für weitere zwei Jahre, wobei der/die Asylsuchende auch einer Erwerbstätigkeit nachgehen kann.

Mit dem Integrationsgesetz (IntG) wurde in § 12a AufenthG eine Wohnsitzauflage auch für diesen Personenkreis im Gesetz verankert.

3.3 Aufenthaltsstatus bei Asyablehnung

Der-/diejenige AusländerIn, der/die keine Asylanerkennung erhält, hat dem Grunde nach kein weiteres Recht zum Aufenthalt in Deutschland. Er/sie ist zur Ausreise verpflichtet und kann – sofern er/sie dieser Pflicht nicht freiwillig nachkommt – auch zwangsweise (= „Abschiebung“) außer Landes gebracht werden. Allerdings gibt es auch im Falle der Asyablehnung humanitäre oder tatsächliche Gründe für einen weiteren Verbleib in Deutschland (s. nächster Abschnitt). Die humanitären Aufenthaltserlaubnisse sind im Aufenthaltsgesetz (Abschnitt 5, §§ 22-26) geregelt.

3.4 Aufenthalt aus humanitären Gründen

Wenn im Einzelfall Gründe vorliegen, die nicht für eine Anerkennung ausreichen, aber dennoch bei Ausreise bzw. Rückkehr ein „*ernsthafter Schaden für den Ausländer droht*“, kann die zuständige Behörde ein sog. Abschiebungsverbot (§ 60 Abs. 5, 7 AufenthG) gewähren. Hierbei wird nach inlandsbezogenen und zielstaatsbezogenen Gründen differenziert.²⁰ Dazu gehören z. B. sog. „Nachfluchtgründe“, die sich aus der Flucht an sich oder dem Verhalten in Deutschland ergeben und potenzielle Gefahren bei einer Rückkehr des/der Ausländers/in mit sich bringen. Eine weitere praktische Relevanz hat das Abschiebungsverbot aus gesundheitlichen Gründen, wenn z. B. schwerwiegende

²⁰ Die Grenzen sind hier fließend und teils nicht sauber zwischen „zielstaatsbezogenen“ und „inlandsbezogenen“ Gründen zu unterscheiden.

Krankheiten im Herkunftsland nicht behandelt werden können. In diesem Fall *soll*²¹ eine Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 3 AufenthG) für ein Jahr erteilt werden.

Häufig gibt es in der Praxis einen weiteren Aufenthaltstitel (Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG), der als eine Art „Auffangtatbestand“ für humanitäre Fallkonstellationen fungiert. Demnach *kann*²² eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und wenn mit dem Wegfall des Ausreisehindernisses nicht zu rechnen ist. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist und dieser Zustand nicht vom Betroffenen verschuldet ist.

3.5 Duldung

Neben den humanitären Gründen kann es auch andere Konstellationen geben, in denen keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, der/die Betroffene aber dennoch nicht abgeschoben werden kann. Der am häufigsten anzutreffende Grund ist, dass die Identität der/des Ausländerin/Ausländers ungeklärt ist, weil sie/er keine Papiere hat bzw. keine konkreten Angaben zu seiner/ihrer Identität macht (machen kann). Faktisch ist dann kein Staat vorhanden, der den/die AusländerIn aufnehmen muss, und es kann auch keine zwangsweise Durchsetzung der Ausreise erfolgen. Ein weiterer Grund kann ein deutsches Kind sein, wenn der ausländische Elternteil im Interesse des Kindes nicht abgeschoben werden darf (Art. 6 GG).

In solchen Fällen wird i.d.R. eine sog. „Duldung“, d.h. eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (§ 60a AufenthG), ausgesprochen. Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel im Sinne des AufenthG, sondern nur eine Bescheinigung darüber, dass kein illegaler Aufenthalt vorliegt. Dabei ist der/die Betroffene weiterhin „ausreisepflichtig“ und rechtlich weitgehend eingeschränkt (Arbeitsverbot, räumliche Beschränkungen, begrenzte (Sozial-) Leistungsansprüche etc.). Die Duldung kann nach dem Ermessen der ABH befristet werden (z. B. auch nur für wenige Tage oder Wochen), was für die Betroffenen ein nur schwer auszuhaltender Zustand ist.

Fazit: Es zeigt sich, dass es „starke“ und „schwache“ Aufenthaltsrechte gibt, die unterschiedliche Aufenthaltsperspektiven und damit verschiedene Leistungsansprüche mit sich bringen. „Schwach“ sind z. B. die einfachen Bescheinigungen (AKN / BüMA), die Aufenthaltsgestattung und die Duldung, da diese Papiere dem/der Betroffenen zunächst nur vorübergehend bzw. für kurze Zeit einen Aufenthalt ermöglichen sollen und die „Bleibeperspektive“ i.d.R. unklar bzw. schlecht ist.

Zu den „starken“ Aufenthaltsrechten gehören die Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 1 und 2 für die drei „Asylanerkennungen“ (politisches Asyl, GFK, subsidiärer Schutz) sowie längerfristig gültige humanitäre Aufenthaltserlaubnisse.

²¹ Dies bedeutet: In der Regel ist eine solche zu erteilen, es sei denn, es liegen atypische Umstände im Einzelfall vor.

²² Dies bedeutet: Die Behörde hat ein Ermessen und sollte alle Umstände des Einzelfalles beachten.



C. Der Zugang zum Sozialleistungssystem (SGB und AsylbLG)

„Ausländische Staatsangehörige verlieren den Geltungsanspruch als Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der BRD nicht auf Dauer aufhalten [...]. Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthaltes realisiert werden.“²³

Trotz dieser Aussage des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) gibt es in Deutschland für AusländerInnen keinen gleichberechtigten Zugang zum Sozialleistungssystem. Vielmehr werden die Begrenzungen bzgl. Zugang und Umfang von Leistungen (zumindest faktisch) vom Aufenthaltsstatus des/der Einzelnen abhängig gemacht. Hierbei besteht ein „besserer“ Zugang, je „stärker“ das Aufenthaltsrecht einzuordnen ist, wobei vor allem die Dauer des Aufenthalts bzw. die „Bleibeperspektive“ entscheidend ist. Grundsätzlich muss aber festgehalten werden, dass bzgl. der Leistungsansprüche im Bereich der Krankenversorgung und der Eingliederungshilfe vieles umstritten, nicht abschließend geklärt und häufig von den zu prüfenden persönlichen Umständen im Einzelfall abhängig ist.

Bleibeperspektive = Begründete Aussicht auf einen längeren Aufenthalt des/der AusländerIn in Deutschland.

Die Bleibeperspektive wird durch alle Umstände des Einzelfalls geprägt und ist daher nur individuell unter Kenntnis und Beachtung vieler verschiedener Faktoren zu prognostizieren. In der Regel bedarf es der Kenntnisse zu Lageberichten des Herkunftslands (Ist eine ungefährliche Rückkehr möglich?) und zu sehr persönlichen Umständen der Person, seiner Familie und seiner Fluchtgeschichte (Erkrankungen, Beziehungen, Mitwirkungspflichten). Je besser die Bleibeperspektive bejaht wird und je länger der Aufenthalt in

²³ BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 - Az.: 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11).

Deutschland bereits andauert, desto eher werden ein „Integrationsanspruch“ berücksichtigt und die notwendigen Leistungen bewilligt.

1. Zugang zu Sozialleistungen während des Asylverfahrens

AusländerInnen, die sich noch im laufenden Asylverfahren (mit Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylG) befinden, sind leistungsberechtigt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und haben damit keinen Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe.

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) wurde angesichts der hohen Flüchtlingszahlen zu Beginn der 90er Jahre entwickelt und stellt eine Art „Sondersozialleistungssystem“ für AusländerInnen dar. Dabei handelt es sich rein rechtlich um ein Ordnungsrecht zur Gefahrenabwehr, welches aber auch Sozialleistungen im Sinne einer Grundversorgung beinhaltet. Das Gesetz ist geprägt vom Sachleistungsprinzip, demzufolge viele Leistungen in den Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften als Sachleistungen (auch Gutscheine) erbracht werden.



Die nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten erhalten Grundleistungen gemäß § 3 AsylbLG. Diese erfassen den Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (= notwendiger Bedarf) wie auch die Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens (= notwendiger persönlicher Bedarf). Diese Leistungen werden i.d.R. als Sachleistungen und nur

in Ausnahmen mit pauschalen Geldleistungen gewährt. Darüber hinaus sind Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4 AsylbLG) und „sonstige Leistungen“ (§ 6 AsylbLG) vorgesehen, wenn diese im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich oder für die Bedürfnisse von Kindern geboten sind. Eine Einschränkung dieser Leistungen nur auf das „unabweisbar Gebotene“ kann bei Verletzung der geforderten Mitwirkungspflichten vorgenommen werden (§ 1a AsylbLG).

AsylbewerberInnen, die seit 15 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung in Deutschland sind und Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, haben Anspruch auf sog. „Analog-Leistungen“ (§ 2 AsylbLG). Dies bedeutet, dass zwar weiterhin die Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG bestehen bleibt – was für die Zuständigkeit und Kostenträgerschaft der Behörden entscheidend ist –, es aber zu einer Erweiterung der Leistungen entsprechend dem Sozialhilfeanspruch (SGB XII) und damit zu einer Verbesserung der Sozialleistungen kommen muss. In diesen Fällen haben AusländerInnen (mit Aufenthaltsgestattung und mindestens 15-monatigem Aufenthalt) Anspruch auf folgende Leistungen des SGB XII: Hilfen zum Lebensunterhalt, Hilfen bei Krankheit, bei Schwangerschaft und Mutterschaft und Hilfe zur Pflege (§ 23 SGB XII). „Soweit dies im Einzelfall gerechtfertigt ist“, kann aber auch auf weitere Leistungen nach dem SGB XII ein Anspruch bestehen, z.B. auf Eingliederungshilfe. Dabei ist es für die Bewilligung ausschlaggebend, welche konkreten Leistungen warum und wie dringend benötigt werden und vor allem, wie die Bleibeperspektive für die Betroffenen bewertet wird.

2. Zugang zu Sozialleistungen bei Asylanerkennung

„Anerkannte“ AusländerInnen, also alle diejenigen, die eine Asylanerkennung, eine Flüchtlingsanerkennung oder einen subsidiären Schutzstatus vom BAMF erhalten haben (Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1, 2 AufenthG), erhalten den gleichen Zugang zu Sozialhilfeleistungen wie deutsche BürgerInnen (gemäß § 23 SGB XII). Die Einschränkung nur auf bestimmte Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe gilt nicht, da diese Personen sich voraussichtlich dauerhaft in Deutschland aufhalten werden (§ 23 Abs. 1 S. 3 SGB XII).

Eine Beschränkung gilt bei einem Aufenthalt entgegen der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG, dann werden nur die „gebotenen Leistungen“ erbracht.

Der Zugang zur Krankenversorgung (SGB V) oder zu Sozialleistungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II / Hartz IV) bei vorliegender Erwerbsfähigkeit (§ 7 Abs. 2 SGB II) ist für diesen Personenkreis möglich. Auch können Ansprüche auf BAföG-Leistungen, auf Erziehungs- und Kindergeld sowie auf Unterhaltsvorschussleistungen begründet werden

Dies gilt nur insofern, als im Einzelfall keine Ausnahmetatbestände zu einem Ausschluss führen.

3. Zugang zu Sozialleistungen bei Asylablehnung

Auch Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde – und die damit vollziehbar ausreisepflichtig sind –, also i.d.R. Menschen mit einer Duldung (§ 60a AufenthG), sind wie AsylbewerberInnen leistungsberechtigt nach dem AsylbLG, was auch die entsprechenden „Analog-Leistungen“ nach 15 Monaten beinhaltet. Allerdings bestehen auch hier, wie für Asylbewerber, Sanktionsmöglichkeiten, z. B. eine Einschränkung auf die „unabweisbar gebotenen“ Leistungen, wenn dem/der AusländerIn unangemessenes Verhalten vorgeworfen werden kann (z. B. bei Einreise zum ausschließlichen Zwecke des Sozialleistungsbezugs, bei rechtsmissbräuchlicher Beeinflussung der Aufenthaltsdauer, bei Identitätstäuschungen).

4. Zugang zu Sozialleistungen mit „humanitärem Aufenthaltstitel“

Auch AusländerInnen, die aus humanitären Gründen einen Aufenthaltstitel z. B. wegen Krieges in ihrem Heimatland erhalten haben (§ 23 Abs. 1 (Krieg), § 24, § 25 Abs. 4, § 25 Abs. 5 AufenthG), sind nach dem AsylbLG (inkl. „Analog-Leistungen“) anspruchsberechtigt, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung noch nicht 18 Monate zurückliegt. Für diejenigen Personen, die nicht nach dem AsylbLG leistungsberechtigt sind (z. B. nach § 25 Abs. 3 oder § 23 AufenthG), besteht ein Anspruch auf Sozialhilfe (§ 23 SGB XII).

5. Einschränkungen für Ausländer bei Sozialhilfeleistungen

Grundsätzlich bestehen seitens der Behörden Sanktionsmöglichkeiten bzgl. der Einschränkung von Sozialhilfeleistungen (z. B. bei Einreise zum Zwecke des Sozialhilfebezugs, bei Verletzung der Residenzpflicht, bei Verletzung von Mitwirkungspflichten und Identitätstäuschung); diese reichen von der schrittweisen Reduzierung der Leistungen bis hin zur ausschließlichen Gewährung von „Nothilfen“ bei akut lebensbedrohlichen Zuständen oder schweren bzw. ansteckenden Krankheiten. Bei einer solchen Nichtbewilligung bzw. Einschränkung der Sozialhilfe sollte unbedingt eine rechtliche Einschätzung eingeholt werden, wobei gleichzeitig darauf zu achten ist, dass der Widerspruch innerhalb der vierwöchigen Frist einzulegen ist. Hier muss eine einzelfallbezogene umfassende ausländerrechtliche Prüfung ebenso vorgenommen werden wie eine sozialrechtliche Prüfung der Einschränkungen.



D. Umfang des Anspruchs auf Krankenversorgung

Der Zugang zu einer angemessenen Krankenversorgung, also zu Krankenhäusern, (Fach-) ÄrztInnen und anderen Formen der Gesundheitsversorgung (z. B. Kuren, Heil- und Hilfsmittel, Psychotherapie etc.) stellt eine wichtige Säule unseres Sozialstaats dar und sollte für alle Menschen unabhängig von Herkunft, Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus ein Grundrecht sein. Dennoch sind Zugang und Anspruch im Bereich der Krankenversorgung – in Abhängigkeit von der jeweiligen asyl- und aufenthaltsrechtlichen Einzelfallsituation – unterschiedlich geregelt.

1. Krankenversorgung während des Asylverfahrens

- Alle AsylbewerberInnen werden in der Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) einer ersten Gesundheitsuntersuchung (gemäß § 62 AsylG i.V. mit dem Infektionsschutzgesetz) unterzogen, um ggfs. übertragbare Krankheiten, Läuse, Lungentuberkulose etc. feststellen und behandeln zu können. In der Regel wird in diesem Stadium die Krankenversorgung über die Landesaufnahmebehörden sichergestellt, d. h. entweder über eine(n) Arzt/Ärztin der EAE, über Verträge mit den regionalen Krankenhäusern oder über Behandlungsscheine für die örtlich ansässigen ÄrztInnen. Aber auch vor der offiziellen Feststellung über die Leistungsberechtigung muss der Umfang der Leistungen den rechtlichen Regelungen des AsylbLG (§ 4) entsprechen.
- D. h. dass alle AsylbewerberInnen und alle nach dem AsylbLG Leistungsberechtigten den gleichen Anspruch auf eine **Kranken-Grundversorgung** haben: „Zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sind die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen

erforderlichen Leistungen zu gewähren.“ Außerdem besteht Anspruch auf die amtlich empfohlenen Schutzimpfungen sowie auf Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt. Zuständig für die Gewährung sind i.d.R. die Sozialämter (§ 10 AsylbLG). Ein Anspruch auf Krankenversorgung besteht demnach aber **nur im Falle akuter Erkrankungen und Schmerzzustände**, weshalb es immer wieder vorkommt, dass die Behandlung von chronischen Krankheiten abgelehnt wird. Wenn eine solche Erkrankung aber zu Schmerzzuständen führt, muss auch in solchen Fällen eine Behandlung gewährleistet werden, und zwar entweder durch eine(n) Amtsärztin/Amtsarzt, durch die Ausstellung eines Behandlungsscheins oder durch die Aushändigung einer Krankenkassenkarte.

- Neben der unmittelbaren Behandlung der Krankheit besteht auch ein Anspruch auf weitere Leistungen entsprechend dem Maßnahmenkatalog unserer gesetzlichen Krankenversicherung. Dazu gehören medizinisch notwendige Arznei- und Verbandmittel, Heil- und Hilfsmittel (z. B. Rollstühle, Prothesen, Brillen), Maßnahmen der häuslichen Krankenpflege, notwendige Heilkuren oder Physiotherapie, wenn sie zur Genesung, Besserung oder Linderung der akuten Erkrankung nötig sind. Bei Schwangerschaft und Geburt gehören sämtliche Vorsorgeuntersuchungen, Hebammen, Medikamente, Heilmittel, Krankenhausaufenthalte etc. ebenfalls dazu. Demgegenüber ist die Versorgung mit Zahnersatz für diesen Personenkreis stark eingeschränkt und wird nur bei Unaufschiebbarkeit der Maßnahme bewilligt.
- Insbesondere bzgl. der Gewährung von Psychotherapie bei traumatisierten Flüchtlingen kommt es immer wieder zu (auch rechtswidrigen) Ablehnungen mit dem Hinweis darauf, dass keine akute Erkrankung vorliegt. Mit dem Hinweis auf die „sonstigen Leistungen zur Genesung, Besserung, Linderung“ und auf eine Reihe gerichtlicher Entscheidungen, die einen Anspruch auf Psychotherapie für diesen Personenkreis bejahen (z.B. nach §§ 4 i.V.m. 6 AsylbLG) kann aber im Einzelfall ein Anspruch bestehen. Weitere Hilfestellungen und Unterstützung für traumatisierte Flüchtlinge gibt es z. B. durch die Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge.²⁴
- Über die beschriebene Kranken-Grundversorgung bei akuter Erkrankung hinaus können im Einzelfall weitere Leistungen gewährt werden, wenn sie zur „Sicherung der Gesundheit unerlässlich“ sind (§ 6 AsylbLG). Damit wurde eine gesetzliche Auffangregelung für den Fall geschaffen, dass die Grundversorgung unzureichend ist und dem/der Betroffenen eine Gefährdung droht, z. B. durch eine wesentliche Verschlechterung des Gesundheitszustands, durch potenzielle Folgeerkrankungen oder eine dauerhafte gesundheitliche Beeinträchtigung. Auch wenn keine akute Erkrankung vorliegt, können dann z. B. in besonders dringenden Fällen Kosten für Psychotherapie, Fahrtkosten, Dolmetscherkosten für einen Arztbesuch bewilligt oder bei Schwangerschaft und Geburt Erstausrüstung, Babykleidung und Hygieneartikel auch über das Maß der Krankenversorgung hinausgehend übernommen werden.

²⁴ Weitere Informationen z. B. über das Netzwerk für traumatisierte Flüchtlinge in Niedersachsen (www.ntfn.de), die Psychotherapeutenkammer Niedersachsen (www.pknds.de) oder die Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (www.baff-zentren.org).

2. Krankenversorgung nach dem Asylverfahren

Alle Personen, die im Rahmen des Asylverfahrens eine Anerkennung erhalten haben (Asylanerkennung, Flüchtling nach GFK oder subsidiär Schutzberechtigte / §§ 25 Abs. 1, 2 AufenthG) sind weitestgehend den Deutschen gleichgestellt und haben deshalb auch einen vergleichbaren Zugang zur Krankenversorgung und umfassenden Versicherungsschutz nach dem SGB V. Dann werden die Leistungen zur Krankenbehandlung entsprechend den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung²⁵ erbracht, und es besteht ein allgemeiner Anspruch auf Krankenbehandlung durch eine(n) (Zahn-) Arzt/Ärztin, auf die Bewilligung von Arznei- und Verbandmitteln und auf Krankenhausbehandlung. Auch auf eine Haushaltshilfe oder häusliche Krankenpflege besteht in entsprechenden Fällen ein Anspruch.

Für nicht Krankenversicherte mit einem Sozialhilfeanspruch gemäß § 23 SGB XII besteht der Anspruch auf Hilfe bei Krankheit gemäß § 48 SGB XII; so bspw. im Falle einer humanitären Aufenthaltserlaubnis, einer Duldung sowie im Falle von „Analog-Leistungsberechtigten“.

Sollten Asylbewerberleistungsberechtigte gesetzlich krankenversichert sein – was i.d.R. nicht der Fall ist, da keine gesetzliche Krankenversicherungspflicht²⁶ vorliegt –, gehen diese Leistungen vor. Erst für Personen, die einen Aufenthaltstitel mit einer Dauer von mehr als zwölf Monaten²⁷ haben, besteht eine Pflicht zur Aufnahme in die gesetzliche Krankenversicherung.



²⁵ §§ 27-43b SGB V

²⁶ § 5 Abs. 8a SGB V

²⁷ § 5 Abs. 11 SGB V

3. Zugang zur Krankenversorgung

Der Zugang zur Krankenversorgung nach dem AsylbLG ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt und z. T. sehr zu kritisieren, da die Berechtigten zur Wahrnehmung eines Arzttermins i.d.R. auf einen Behandlungsschein durch das zuständige (Sozial-) Amt angewiesen sind. Die Entscheidung darüber, ob eine akute Erkrankung oder ein behandlungsbedürftiger Schmerzzustand vorliegt, darf aber nicht von dem jeweiligen Amtsvertreter, sondern erst durch den/die behandelnde(n) Arzt/Ärztin getroffen werden. In Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein wurde mittlerweile die Gesundheitskarte flächendeckend eingeführt, weil sie den Betroffenen einen direkten Zugang zur Krankenbehandlung mit freier Arztwahl ermöglicht, auch wenn sie nicht gesetzlich versichert sind. Auch in Niedersachsen wurden die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen, die Umsetzung durch die zuständigen Kommunen ist bisher aber kaum erfolgt. Die Kosten werden zwischen der Krankenkasse und den Sozialämtern abgerechnet. Dies gilt aber nicht für die Psychotherapie, für deren Bewilligung weiterhin die Sozial- und Gesundheitsämter zuständig sind. Ob dies für die Betroffenen Vor- oder Nachteile bringt, wird erst die Praxis aufzeigen.

Fazit: Unter Beachtung der verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben kann man die vorhandenen Begrenzungen beim Zugang zur Krankenversorgung zwar als zulässig bewerten; wichtig für eine rechtlich ausreichende und menschlich angemessene Bewilligung von Maßnahmen der Krankenversorgung ist aber immer die konkrete Betrachtung des Einzelfalls und die grundsätzliche Forderung, dass sich das Leistungsniveau demjenigen der gesetzlichen Krankenversicherung anzunähern hat. Insbesondere für besonders schutzbedürftige Menschen (z. B. für Menschen mit Behinderung) ist es wichtig, dass medizinische Behandlungen im Umfang der gesetzlichen Krankenversicherung beansprucht werden können.



E. Umfang des Anspruchs auf Eingliederungshilfeleistungen ...

Der Zugang zu den Eingliederungshilfeleistungen, wie sie im SGB IX i.V.m. SGB XII als Leistungen für Menschen mit Behinderung vorgesehen sind (dazu gehören z.B. vollstationäre Unterbringung in Wohnheimen oder ambulant betreutes Wohnen, Unterstützung in Behindertenwerkstätten, heilpädagogische Leistungen für Kinder, Hilfen zum Leben in der Gemeinschaft etc.) kann für AusländerInnen mit Behinderung möglich sein (§ 23 SGB XII). Für AusländerInnen, die nach dem AsylbLG Leistungen erhalten, stellt § 6 AsylbLG die rechtliche Grundlage dar.

1. ... für Personen mit Asylanerkennung und GFK-Berechtigte

Da diese Personen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus (§§ 25 Abs. 1, 2 AufenthG) i.d.R. einen unbegrenzten Zugang zu Sozialhilfe (§ 23 Abs. 1 S. 4 SGB XII) haben, besteht für sie wie für deutsche BürgerInnen auch ein umfassender Anspruch auf Eingliederungshilfeleistungen (§§ 53ff. SGB XII).

2. ... für Personen mit subsidiärem Schutz

Auch für diese Personen (Aufenthaltsstatus nach § 60 Abs. 5, 7 u. § 25 Abs. 3 AufenthG) kann ein Anspruch auf Eingliederungshilfen in Verbindung mit der Leistungsberechtigung nach SGB XII (§ 23) bestehen. Entscheidend ist dabei, ob ein „voraussichtlich dauerhafter Aufenthalt“ bejaht wird, weil dann der unbeschränkte Zugang auch zu den Eingliederungshilfen gewährleistet werden muss. Sollte dieses verneint werden, besteht nur der eingeschränkte Zugang auf Sozialhilfe ohne Eingliederungshilfen (nach § 23 Abs. 1 S. 1 SGB XII).

Allerdings ist hier im Einzelfall die Gewährung von Eingliederungshilfe verfassungsrechtlich geboten. Es sollte davon ausgegangen werden, dass bei der Bewilligung von Eingliederungshilfen immer eine umfassende Beurteilung aller Umstände unter Berücksichti-

gung der ausländerrechtlichen Bleibeperspektive erfolgen muss und die Gewährung der Leistungen immer auch im Ermessen der zuständigen Behörden liegt: „Im Übrigen kann Sozialhilfe geleistet werden, soweit dies im Einzelfall gerechtfertigt ist.“ (§ 23 Abs. 1 S. 3 SGB XII.) Im Prinzip können aber alle in Frage kommenden unterschiedlichen Leistungen der Eingliederungshilfe (bspw. ambulante Hilfen, Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, vollstationäre Unterbringung) im Einzelfall beansprucht werden.

Grundsätzlich werden Eingliederungshilfen bewilligt, um ein bestimmtes Teilhabeziel für den betroffenen Menschen zu erreichen bzw. seine Eingliederung in die Gesellschaft zu unterstützen, was aber eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Bei ausländischen Menschen mit Behinderung werden deshalb Eingliederungsleistungen häufig mit der Begründung abgelehnt, dass das angestrebte Teilhabe- bzw. Eingliederungsziel gar nicht erreichbar sei. D.h. wegen eines schwachen Aufenthaltsstatus wird eine dauerhafte Bleibeperspektive verneint und ein Integrationsanspruch bzw. damit verbunden ein Teilhabeanspruch für behinderte AusländerInnen in Abrede gestellt. Da dies bei einem Aufenthaltstitel mit begrenzter Gültigkeitsdauer u. U. nachvollziehbar ist, sollte bei der Anspruchs begründung die Bleibeperspektive stets besonders betont werden. Spätestens ab einer Aufenthaltsperspektive von zwei Jahren sollte ein Anspruch auf sämtliche Leistungen der Eingliederungshilfe möglich sein. Eine mögliche Begrenzung von Eingliederungshilfeansprüchen für die Teilhabe am Arbeitsleben ist allerdings dann denkbar, wenn der/die AusländerIn keine Berechtigung zur Erwerbstätigkeit hat bzw. auch nicht erhalten kann.

3. ... für Personen mit Humanitärem Aufenthalt und Analog-Leistungsberechtigte

Für diese Personen besteht der Zugang zu Sozialhilfeansprüchen ebenfalls über § 23 SGB XII. Allerdings werden i.d.R. wegen des voraussichtlich nicht dauerhaften Aufenthalts nur eingeschränkte Leistungen der Sozialhilfe (§ 23 Abs. 1 S. 1 SGB XII) gewährt und nur in absoluten Ausnahmefällen ein unbeschränkter Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe ermöglicht.

4. ... für AsylbLG-Leistungsberechtigte

Alle Personen mit Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG haben grundsätzlich keinen Anspruch auf Sozialhilfe, weshalb dies als Rechtsgrundlage zur Bewilligung für Eingliederungshilfen entfällt. Rechtliche Anspruchsgrundlage ist in diesen Fällen § 6 AsylbLG, mit dem sog. „sonstige Leistungen“ gewährt werden können, „wenn sie im Einzelfall zur Sicherung [...] der Gesundheit unerlässlich [...] sind“, wobei der Begriff der Gesundheit sich sowohl auf die biologisch-physiologische Gesundheit als auch auf das psychische Wohlbefinden bezieht.

Hier zeigen sich aus rechtlicher Sicht zwei große Problembereiche. Der Gesetzgeber bestimmt, dass die „sonstigen Leistungen“ gewährt werden *können*, es also keinen absoluten Rechtsanspruch gibt; vielmehr hat die Behörde die Umstände des Einzelfalls zu ermitteln und dann nach eigenem Ermessen über die Leistungsgewährung zu entscheiden, was von einem Gericht nur schwer überprüft werden kann.

Darüber hinaus muss die Leistung zur Sicherung der Gesundheit aber auch noch „unerlässlich“ sein, was in der Praxis oft fraglich und umstritten ist. Die Gewährung von Eingliederungsleistungen für AsylbLG-Berechtigte wird deshalb häufig sehr streng ausgelegt und nicht – wie sonst im deutschen Sozialrecht – bei *Notwendigkeit* genehmigt.

Grundsätzlich und abhängig vom Einzelfall ist es aber möglich, alle denkbaren Leistungen der Eingliederungshilfe auch als Leistungsberechtigte(r) nach dem AsylbLG zu erhalten, und zwar angefangen bei niedrigschwelligen Unterstützungsangeboten bis hin zur vollstationären Unterbringung in einer Einrichtung der Behindertenhilfe. So wurde z. B. gerichtlich im Falle einer Suchterkrankung mit hoher Rückfallwahrscheinlichkeit die Kostenübernahme für das betreute Wohnen als Eingliederungshilfe gewährt, weil bei Nichtbetreuung die Gefahr einer deutlichen Gesundheitsverschlechterung für den/die Betroffene(n) bestanden hätte; oder es wurde eine umfassende vollstationäre Betreuung genehmigt; und auch die Kostenübernahme für den vorübergehenden Aufenthalt in einem Frauenhaus wurde gebilligt, wenn die Betroffene ohne Obdach weiteren Gefährdungen ausgesetzt gewesen wäre.

Wenig Aussicht auf die erfolgreiche Geltendmachung von Eingliederungshilfen dürfte faktisch dann bestehen, wenn eine Leistungseinschränkung nach § 1a AsylbLG vorliegt (z. B. wenn die Einreise nur zum Zwecke des Sozialleistungsbezug erfolgt ist, Mitwirkungspflichten verletzt werden) oder wenn ein Dublin-III-Verfahren die Asylzuständigkeit eines anderen Staats zur Folge hat. Dann wird aufgrund des absehbaren Kurzaufenthalts in Deutschland von der Nichterreichbarkeit der Teilhabeziele ausgegangen (werden müssen).

Praxistipp

Für Menschen mit Behinderung kann es sinnvoll sein, bereits zu Beginn des Asylverfahrens eine rechtliche Betreuung anzuregen. Der Vorteil dabei ist, dass es dann in der Regel eine gerichtliche bzw. gutachterliche Stellungnahme gibt, die die Einschränkungen des/der Betroffenen bereits festgestellt hat. Eingliederungshilfeansprüche können dann evtl. schneller und einfacher gerichtlich durchgesetzt werden, weil ein langwieriges ärztliches Gutachtenverfahren zur Feststellung der Teilhabebeeinträchtigungen entfällt.

Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderung sollten daher umfassend über die Möglichkeiten der rechtlichen Betreuung aufgeklärt werden, weil sie das aus ihren Heimatländern nicht kennen und daher eher skeptisch einschätzen.

Fazit: Die konkreten Umstände des Einzelfalls müssen immer sorgfältig geprüft werden. Dazu gehört die Schwere der Beeinträchtigung bzw. der Behinderung, der daraus entstehende Hilfebedarf bzw. der Anspruch auf Teilhabe an der Gesellschaft, die Bleibeperspektive sowie das Ausmaß der Gefährdung bei Nichtgewährung der Leistung und ggfs. auch denkbare Alternativen. Um einen oftmals unvermeidbaren Rechtsstreit gewinnen zu können, sind eine gute Dokumentation der Beeinträchtigungen und der bestehenden Eingliederungshilfebedarfe, auch belegt durch ärztliche Stellungnahmen, dringend notwendig. Dies kann sich aber durchaus lohnen: So wurde in einem Gerichtsurteil entschieden, dass das Ermessen der Behörden auf Null reduziert ist – und damit eine Leistungsgewährung zwingend ist –, wenn ein(e) Asylbewerberleistungsberechtigte(r) nicht in der Lage ist, sich selber zu versorgen, auch wenn er/sie nur eine vorübergehende Aufenthaltsberechtigung hat. Der Grundsatz eines menschenwürdigen Lebens gilt also auch hier (GG Art. 1, 20, 28 – Menschenwürde, Rechtsstaat und Sozialstaat).



F. Praktische Probleme bei der Durchsetzung von Ansprüchen – Hilfestellung und Rechtsschutzmöglichkeiten

Bei der Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch AusländerInnen stellt sich aus rechtlicher Sicht oftmals das Problem der Verknüpfung und gegenseitigen Abhängigkeit von ausländerrechtlichen und sozialrechtlichen Normierungen dar. Dabei ist es für den Bereich der Sozialleistungen grundsätzlich entscheidend, welche Bescheinigung bzw. welcher Aufenthaltstitel vorliegt und welche Eintragungen und ggfs. Beschränkungen dort enthalten sind. Da Zugang und Umfang von Sozialleistungen stark abhängig sind von der ausländerrechtlichen Lage des Einzelnen, muss hier unter Umständen auch gegen ausländerrechtliche Bescheide vorgegangen werden. In der Regel sind diese Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht auszutragen, während Sozialleistungen (nach SGB und AsylBLG) vor dem Sozialgericht zu erstreiten sind.

Problematisch sind auch die vielen verschiedenen Ausnahmen und Rückausnahmen im Ausländer- und Asylrecht wie auch im Sozialrecht, welche stets eine Einzelfallbeurteilung notwendig machen. Oftmals sind hierbei – insbesondere für die Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen – ausländerrechtliche Kenntnisse erforderlich, z. B. um die Bleibeperspektive beurteilen und dann argumentativ nutzen zu können. Dabei sind beide Rechtsbereiche von einer rigiden Bewilligungspraxis der Behörden geprägt und erfordern z. T. einen hohen Mittel- und Zeiteinsatz. Es sollte aber sichergestellt werden, dass gegen falsche Entscheidungen auch im Bereich des Ausländerrechts Widerspruch und unter Umständen Klage eingereicht wird, da dies großen Einfluss auf die Sozialleistungsansprüche haben kann.

Sozialhilfeleistungen sollten eigentlich automatisch von der zuständigen Behörde gewährt werden. Allerdings sollte gerade bei besonderen Ansprüchen (z. B. auf Eingliederungshilfeleistungen, besondere Hilfsmittel, auf Leistungen bei Schwangerschaft, Psychotherapie,

Dolmetscherkosten etc.) schnellstmöglich ein ausdrücklicher Antrag mit entsprechender Begründung gestellt werden. Dabei ist es nicht wichtig, wo der Antrag gestellt wird, da zwischen den Behörden eine Weiterleitungspflicht besteht. AusländerInnen sollten sich daher nicht von einer Behörde wegen Nichtzuständigkeit „abweisen“ lassen, sondern darauf bestehen, dass ihr Antrag schriftlich aufgenommen und dann weitergeleitet wird.

Für die Bewilligung von Sozialleistungen gibt es vorgegebene Fristen. Diese liegen zwischen zwei und sechs Wochen. Wenn eine Leistungsgewährung nicht abgewartet werden kann, z. B. weil ein Rollstuhl dringend benötigt wird, eine Psychotherapie wegen Suizidgefahr umgehend begonnen werden muss oder eine vollstationäre Unterbringung als Eingliederungshilfe absolut erforderlich ist, muss dies begründet und auf die Dringlichkeit besonders hingewiesen werden. Der/die Betroffene kann damit bei Gericht einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz stellen. Das Gericht entscheidet dann kurzfristig (i.d.R. innerhalb von zwei bis vier Wochen) und vorläufig über den Antrag. Hierbei beurteilt das Gericht, ob ein Anspruch voraussichtlich zu bejahen ist und nimmt eine Interessenabwägung bzgl. der Frage vor, ob dem/der Betroffenen (Gesundheits-) Gefahren drohen, wenn die Leistung nicht unmittelbar gewährt wird. Ein solcher Antrag kann auch ohne Anwalt bei Gericht gestellt werden, da für das Verfahren selbst vom Sozialgericht keine Kosten verlangt werden und auch Prozesskostenhilfe gewährt werden kann; dennoch i.d.R. aufgrund der rechtlichen Komplexität eine anwaltliche Beratung sehr zu empfehlen.

Gegen einen fehlerhaften ablehnenden Bescheid sollte innerhalb von vier Wochen Widerspruch eingelegt und dieser – auf den Einzelfall bezogen – begründet werden. Die Behörde erlässt dann einen sog. „Widerspruchsbescheid“. Auch in diesem Zwischenzeitraum kann der/die Betroffene einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz stellen, wenn die Entscheidung zu lange dauert und er die Leistung unmittelbar benötigt. Da die Entscheidung des Gerichts aber nur vorläufig ist, kann es passieren, dass Leistungen später wieder zurückgezahlt werden müssen, wenn es im normalen gerichtlichen Verfahren zu einer Verneinung des Anspruchs kommt.

Wenn auch mit einem Widerspruchsbescheid kein Anspruch erstritten werden kann, hat man einen Monat Zeit, um eine Klage zu erheben. Auch hierfür kann Prozesskostenhilfe bewilligt werden und für den/die Betroffene(n) entstehen vor dem Sozialgericht keine Gerichtskosten. Ein solches Verfahren kann aber mehrere Jahre andauern.

Für die Beantragung von Sozialleistungen wie auch für den Widerspruch oder den Klageweg zum Gericht benötigen die Betroffenen i.d.R. Hilfestellungen. Z. B. sollten aussagekräftige ärztliche Stellungnahmen vorliegen und eine juristische Einschätzung der ausländerrechtliche Situation (Bleibeperspektive) eingebracht werden.

Am Ende:

Bitte beachten Sie, dass im Rahmen dieser Broschüre nur allgemeine rechtliche Grundlagen dargestellt werden können. Die hier getroffenen Aussagen können daher nur als Orientierung dienen und nicht die erforderliche (Rechts-) Beratung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls ersetzen. Trotz sorgfältiger Erarbeitung können Irrtümer und Fehler nicht ausgeschlossen werden. Eine Garantie für die Vollständigkeit und Richtigkeit kann daher nicht übernommen werden.

Abkürzungsverzeichnis

ABH	Ausländerbehörde
AKN	Ankunftsnachweis
AsylG	Asylgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BüMA	Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EAE	Erstaufnahmeeinrichtung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU-AufnahmeRL	EU-Aufnahmerichtlinie
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
IntG	Integrationsgesetz
MS	Mitgliedsstaat
SGB	Sozialgesetzbuch
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention

Paritätischer Wohlfahrtsverband Niedersachsen e.V.
GandhisträÙe 5a · 30559 Hannover
Telefon 05 11 / 5 24 86-0 · Fax 05 11 / 5 24 86-333
landesverband@paritaetischer.de · www.paritaetischer.de

Bankverbindung: Bank für Sozialwirtschaft Hannover
BIC: BFSWDE33HAN · IBAN: DE73 2512 0510 0007 4495 00