

Stellungnahme des KOK e.V. vom 04.01.2013

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
vom 04.12.2012**

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des
Asylbewerberleistungsgesetzes**

KOK e.V.

Kurfürstenstr. 33

10785 Berlin

Tel.: + 49 (0) 30 / 26 39 11 76

Fax: + 49 (0) 30 / 26 39 11 86

e-mail: info@kok-buero.de

www.kok-buero.de

EINLEITUNG	3
STELLUNGNAHME	4
1 Leistungsberechtigte	4
2 Zu Artikel 1 Nummer 1 § 2 Leistungen in besonderen Fällen	7
3 Zu Artikel 1 Nummer 2 § 3 Leistungshöhe/Sachleistungen	8
3.1. Zu den Anmerkungen in der Gesetzesbegründung auf Seite 10/11	8
3.2 Zu Buchstabe a (§ 3 Absatz 1) Leistungshöhe Doppelbuchstabe bb, Gesetzesbegründung S. 11 ff	9
3.2.1 Anmerkungen zu der Position der Beschaffung von Ausweispapieren	9
3.2.2 Anmerkungen zu den Kosten der Verkehrsdienstleistungen	10
3.3 Zu Buchstabe b (§ 3 Absatz 2) Zu dem Vorrang der Sachleistungen ist folgendes anzumerken: Doppelbuchstabe bb), Gesetzesbegründung S. 14	11
3.4 Zu Buchstabe c (§ 3 Absatz 3 bis 5) – Leistungsteilhabe	13
3.5 Stellungnahme zu § 3	13
4 Sonderprobleme aus der Praxis bezüglich der §§ 4, 6 AsylbLG – Sonstige Leistungen	13
4.1 Sonderproblem: Therapiekosten/Übernahme sonstiger medizinischer Kosten	14
4.2 Sonderproblem: Nichtübernahme der Dolmetscher- und Übersetzungskosten	15
4.3 Sonderproblem: Defizite in der medizinischen Versorgung	16

Einleitung

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V. setzt sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen ein. Der KOK bildet nicht nur bundes- sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich alle in diesem Bereich tätigen deutschen NGOs. Im KOK sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Der KOK begrüßt das Vorhaben, das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. Juli 2012 (BvL 10/10; 1 BvL 2/11), eins zu eins mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes umzusetzen. Der KOK bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 04.12.2012 durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Grundsätzlich spricht sich der KOK dafür aus, dass ein gesichertes Existenzminimum und damit eine gleichrangige gesellschaftliche Teilhabe am Leben für alle Menschen in Deutschland gelten müssen, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus. Das Urteil des BVerfG ist unserer Meinung nach – auch wenn es lediglich über die Höhe der Leistungen entschieden hat – dahingehend auszulegen, dass das Asylbewerberleistungsgesetz nicht mehr zeitgemäß, zu bürokratisch und auch integrationspolitisch hinderlich ist. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die Zahlen der LeistungsempfängerInnen und der Ausgaben seit Mitte der Neunziger Jahre rückläufig sind.¹ Im Sommer dieses Jahres wurde vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) lediglich über die Leistungshöhe entschieden, da nur die Leistungshöhe Vorlagefrage war. Fraglich ist, ob die anderen Regelungen des Gesetzes verfassungskonform sind. Der KOK tritt für eine grundsätzliche Gleichbehandlung aller Flüchtlinge ein und wendet sich gegen eine Kategorisierung oder Einteilung in Gruppen mit unterschiedlichen Versorgungsleistungen. Das Versorgungssystem muss flexibel und in der Lage sein, besondere Bedürfnisse zu berücksichtigen. Daher vertritt der KOK die Auffassung, das Gesetz insgesamt aufzuheben. Ein solcher Vorschlag ist jedoch im vorliegenden Entwurf nicht dargelegt worden. Deshalb wird sich der KOK in seiner Stellungnahme zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf in erster Linie auf die Gruppe der von Menschenhandel Betroffenen beschränken, da diese die wesentliche Zielgruppe der Arbeit der spezialisierten Fachberatungsstellen sind.

¹ Seit 1996 ist die Zahl der LeistungsempfängerInnen um 75 % gesunken, Statistische Bundesamt Dr-17/10198

Stellungnahme

Artikel 1: Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes

Zur Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

1 Leistungsberechtigte

a. Diskussion

Im vorliegenden Entwurf wird § 1 nicht reformiert und damit auch nicht die Gruppe der Leistungsberechtigten.

Gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 3 sind Betroffene von Menschenhandel eine der in § 1 aufgezählten Leistungsberechtigten, wenn sie einen Aufenthaltsstatus gemäß § 25 Absatz 4 a oder auch § 25 Absatz 4 b Aufenthaltsgesetz haben. Wenn dieser noch nicht vorliegt, da sie sich noch in der sogenannten Bedenk- und Stabilisierungsfrist befinden, wird die Abschiebung aus rechtlichen Gründen ausgesetzt. Es ist daher von einer Duldung gemäß § 60 a Aufenthaltsgesetz auszugehen² und damit von einem Leistungsbezug gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 4 AsylbLG. Wenn eine solche Duldung nicht vorliegt, liegt ein Leistungsbezug gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 5 AsylbLG vor.

Nachdem der Anwendungsbereich ursprünglich auf wenige Personengruppen beschränkt war, wurde dieser über die Jahre hinweg erweitert. Die Aufenthaltserlaubnis wegen vorübergehenden Opferschutzes wurde in die seit dem 28.08.2007 geltende Fassung des AsylbLG aufgenommen. Dies betraf auch den § 25 Absatz 4 a Aufenthaltsgesetz. Wobei angemerkt werden muss, dass Betroffene von Menschenhandel auch bereits vor dieser gesetzlichen Änderung durch die Regelungen des § 25 Absatz 4 Satz 1 Aufenthaltsgesetz sowie die Duldungsvorschriften leistungsberechtigt nach dem AsylbLG waren. Die insgesamt von Nummer 3 erfassten Gruppen haben alle einen sehr unterschiedlichen Aufenthaltsstatus, wenn auch keinen Daueraufenthaltsstatus und einen unterschiedlichen Lebenshintergrund, der ihre Bedürftigkeit begründet. Der Gesetzgeber selbst räumt die Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung dieser Gruppe in § 26 Aufenthaltsgesetz ein. Daher halten wir es für nicht angemessen, dieser Gruppe insgesamt eine längerfristige Aufenthaltsperspektive abzusprechen. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich hervorgehoben, dass nicht pauschal nach dem Aufenthaltsgesetz eine Absenkung der Existenzsicherung erfolgen darf. Indem nicht die Gruppe der Leistungsberechtigten im Entwurf berücksichtigt wird, findet keine Auseinandersetzung damit statt, weshalb diese Gruppen sich kurzfristig in Deutschland aufhalten. Ebenso wenig wird in der Vorlage dargelegt, weshalb hier von einem geringeren Bedarf auszugehen ist.

Das Urteil des BVerfG (RN 119) führt wie folgt aus:

² Marx, Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht, § 6 Rn.20

„Die im Asylbewerberleistungsgesetz in der Festlegung des Kreises der Berechtigten in § 1 AsylbLG angelegte Vermutung, sie alle hielten sich kurzfristig in Deutschland auf, ist vor diesem Hintergrund jedenfalls erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.“

Trotz der klaren Angaben des BVerfG hat der vorliegende Entwurf diese verfassungsrechtlichen Bedenken außer Acht gelassen. Wir geben zu bedenken, dass wenn keine Begründung seitens des Gesetzgebers erfolgt, warum weiterhin an dem Anwendungsbereich festgehalten wird, es zu Folgeverfahren beim BVerfG bezüglich der Verfassungsmäßigkeit von § 1 AsylbLG kommen kann.

Im Folgenden legen wir dies beispielhaft für die Zielgruppe der von Menschenhandel Betroffenen dar:

In unserer Stellungnahme werden wir uns detailliert mit den internationalen Rechtsinstrumenten auseinandersetzen, welche so auszulegen sind, dass diese Gruppe einen gesonderten Mehrbedarf hat und besonders berücksichtigt werden muss. Aber auch bei der Prüfung der Zielsetzung des § 25 Absatz 4 a Aufenthaltsgesetz muss von einer anderen Versorgung/Alimentierung für diese Gruppe ausgegangen werden. Eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Absatz 4 a Aufenthaltsgesetz können die Betroffenen des Menschenhandels lediglich dann erhalten, wenn sie eine ZeugInnenaussage tätigen und diese Aussage von der Staatsanwaltschaft für die Durchführung von Strafverfahren benötigt wird. Durch die Aussage bringen die Betroffenen/ZeugInnen oftmals sowohl sich selbst als auch ihre Angehörigen in eine Gefährdungssituation. Betroffene von MH erhalten daher lediglich einen Aufenthaltsstatus in Deutschland, weil sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und nicht weil sie einen Antrag auf Asyl stellen. Dies kann bei einzelnen Betroffenen vorkommen, spielt allerdings im Rahmen des § 25 Absatz 4 a Aufenthaltsgesetz keine Rolle. Nicht nachvollziehbar ist es daher für den KOK, weshalb diese Gruppe verringerte Leistungen erhalten soll.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil folgendes festgestellt:

Das Gericht weist darauf hin, dass falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenziert werden. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann. (RN 99 des Urteils).

Allein aus der Kurzfristigkeit des Aufenthalts leitet sich jedoch kein geringerer Anspruch gegenüber anderen HilfsempfängerInnen ab, sondern lediglich dann, wenn diese Personengruppe gerade wegen ihres kurzfristigen Aufenthalts einen Minderbedarf gegenüber der Gruppe der Personen mit Daueraufenthalt hätte (RN 100, 101). Das Gericht

weist darauf hin, dass zu berücksichtigen ist, ob gerade durch die Kürze des Aufenthalts Minderbedarfe durch Mehrbedarfe kompensiert werden, die gerade unter den Bedingungen eines vorübergehenden Aufenthalts anfallen. (RN 100 des Urteils).

Wesentlich ist hier demzufolge, dass die Bedarfe der verschiedenen Gruppen dargelegt werden. Dies erfolgt im Entwurf nicht.

Unabhängig davon ist es generell fraglich, ob die Betroffenen von Menschenhandel sich tatsächlich kurzfristig in Deutschland aufhalten. Erfahrungen der FBS zeigen, dass nach ZeugInnenaussage bis zum Abschluss der Strafverfahren im Durchschnitt drei Jahre vergehen können. Darüber hinaus hat die Personengruppe der von Menschenhandel Betroffenen keinen Minderbedarf gegenüber den Personen mit Daueraufenthalt. Im Gegenteil, gerade diese Personengruppe hat einen erhöhten Mehrbedarf. Betroffene von Menschenhandel haben aufgrund des Tathintergrunds spezielle Bedürfnisse, wie z.B. den Bedarf nach medizinischer Versorgung oder einer therapeutischen Betreuung. Hinzu kommt der erhöhte Bedarf an Fahrkosten beispielsweise zu den spezialisierten Fachberatungsstellen oder auch Übersetzungskosten. Dies ist notwendig, da die Praxis immer wieder darauf hinweist, dass die TäterInnen nicht nur die Betroffenen sondern auch ihre Familien bedrohen.

Betroffenen von Menschenhandel aus den EU-Ländern stehen Leistungen nach dem SGB II zu. Dies ist nun auch über eine Rechtsanweisung der Bundesagentur für Arbeit klargestellt worden (20.11.2011).³ Demnach können EU-BürgerInnen sowohl in den ersten drei Monaten ihres Aufenthaltes in Deutschland als auch in der Zeit danach Leistungen nach dem SGB II geltend machen. Die Alimentierung aller Betroffenen von Menschenhandel sollte gemäß Sozialgesetzbuch geregelt werden, ohne Unterscheidung nach Nationalität, um eine Ungleichbehandlung der Betroffenen zu vermeiden. Im Rahmen der Alimentierung nach dem Herkunftsland zu entscheiden, impliziert unserer Auffassung nach eine weitere Diskriminierung von DrittstaatlerInnen, wenn ihnen danach lediglich eingeschränkte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zustehen.

b. Stellungnahme:

Es ist davon auszugehen, dass das BVerfG mit seinem Urteil klarstellen wollte, dass das AsylbLG nur auf Personen angewendet wird, bei denen anhand des aktuellen Aufenthaltsstatus die klare Prognose getroffen werden kann, dass es sich bei ihrem Aufenthalt nur um einen kurzfristigen handelt. Es darf demzufolge nicht pauschal nach Personengruppen/Aufenthaltsstatus vorgegangen werden.

Der KOK empfiehlt wie oben bereits dargelegt die Aufhebung des Gesetzes insgesamt. Wenn dies nicht erfolgt, empfehlen wir, zumindest die Personengruppe unter § 1 Absatz 1

³ http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/handreichung_arbeitsausbeutung_und_menschenhandel.pdf

Nummer 3 aus dem AsylbLG gemäß § 1 zu streichen. Desweiteren bitten wir bei den InhaberInnen einer Duldung gemäß § 1 Absatz I Nr. 4 AsylbLG darum eine Differenzierung hinsichtlich des Grundes und des Zeitpunktes der Duldungserteilung vorzunehmen, da hier in der Praxis erhebliche Abweichungen existieren. Ferner empfehlen wir eine eigenständige Prüfung der Alimentierungs- und Aufenthaltssituation von Ehegatten, LebenspartnerInnen und minderjährigen Kindern und empfehlen eine rechtliche Prüfung der Notwendigkeit des § 1 Absatz I Nummer 6 AsylbLG und ggfs. dessen Streichung.

2 Zu Artikel 1 Nummer 1

§ 2 Leistungen in besonderen Fällen

a. Diskussion:

Im Entwurf ist geplant, die Bezugsdauer in § 2 AsylbLG von 48 Monaten auf 24 Monate zu verkürzen.

Das BVerfG stellt fest, dass es jedenfalls für die in § 2 Absatz 1 AsylbLG vorgesehene Dauer des Leistungsbezuges von mittlerweile vier Jahren und folglich einem eventuell auch längeren Aufenthalt nicht mehr gerechtfertigt ist, von einem nur kurzen Aufenthalt mit möglicherweise spezifisch niedrigem Bedarf auszugehen (Rn. 119 aa, des Urteils).

Die im Entwurf festgelegte Dauer von 24 Monaten ist diesseits nicht ganz nachzuvollziehen. Der vorläufige Aufenthalt in Deutschland ist von verschiedenen Kriterien abhängig. Sicherlich kann die Dauer des Asylverfahrens eine Rolle spielen, wobei fraglich ist, auf welche Art und Weise die Berechnung der 20, 1 Monate konkret vorgenommen worden ist. Ebenso ist es fraglich ob bei 20,1 Monaten von einem Kurzaufenthalt gesprochen werden kann. Der Wert der Dauer der Asylverfahren ist natürlich nur eine Variable und sicherlich grundsätzlich schwankend. Genauso spielt jedoch die Möglichkeit eines Arbeitsmarktzugangs eine Rolle. Gemäß §§ 61 II AsylVfG, 10 BeschVerfV dürfen zwar AsylbewerberInnen und Ausländer mit einer Duldung für die ersten 12 Monate überhaupt nicht arbeiten, anschließend liegt aber ein Arbeitsmarktzugang vor, wenn auch nachrangig. Daher ist davon auszugehen, dass dies wesentlich zu einer Verfestigung der Aufenthaltssituation führen kann.

Darüber hinaus sind wie bereits oben ausgeführt beispielsweise für die Gruppe der Betroffenen von Menschenhandel die Kriterien für den Aufenthaltsstatus vollkommen andere. Es spielen in diesem Zusammenhang die Dauer und der Erfolg der Strafverfahren sowie die Gefährdungssituation und die persönliche Situation der Betroffenen eine wesentliche Rolle. Diese Faktoren gelten sofort und es spielt für die Verfestigung des Aufenthaltsstatus keine Rolle, ob über ein Asylverfahren entschieden wird.

Die neue Formulierung des „ununterbrochenen Aufenthalts in Deutschland“ in Abgrenzung zur bisherigen Formulierung „Leistungsbezug gemäß § 3 über eine Dauer von...“ ist zu begrüßen, da sie vereinheitlichend wirkt und auch verständlicher ist.

b. Stellungnahme

Der KOK empfiehlt daher, die zeitliche Bezugsdauer erheblich unter die vorgeschlagene Dauer von 24 Monaten zu kürzen. Danach sollte ein Leistungsbezug direkt nach SGB II bzw. SGB XII erfolgen. Die neue Formulierung des ununterbrochenen Aufenthaltes ist zu begrüßen. Wir bitten insbesondere die Situation der minderjährigen Kinder zu prüfen. Kindern sollte keine eigenständig zu erfüllende Wartefrist auferlegt werden, sondern es sollte geregelt werden, dass wenn eines der Elternteile nicht mehr unter den Leistungsbezug nach dem AsylbLG fällt, auch die Kinder hiervon ausgenommen werden.

3 Zu Artikel 1 Nummer 2 § 3 Leistungshöhe/Sachleistungen

3.1. Zu den Anmerkungen in der Gesetzesbegründung auf Seite 10/11:

a. Diskussion

Es ist richtig, dass das BVerfG in seinen Ausführungen (Rn 135) davon ausgeht, in der bisherigen Systematik zu bleiben und vorrangig Sachleistungen einzusetzen. Allerdings weist das BVerfG gleichzeitig darauf hin, dass dies in der Annahme gelten müsse, dass Sachleistungen aktuell das menschenwürdige Existenzminimum tatsächlich decken. Hiervon unabhängig bleibt es natürlich dem Gesetzgeber unbenommen, eine neue Systematik an sich zu prüfen. Empfehlenswert wäre es unserer Meinung nach, eine Befragung der Praxis durchzuführen, welche Folgen das Sachleistungsprinzip in der Praxis für die LeistungsbezieherInnen hat und ob tatsächlich eine Abdeckung des menschenwürdigen Existenzminimums in dieser Art erfolgen kann. Methodisch könnte dies durch die Evaluierung eines unabhängigen wissenschaftlichen Instituts erfolgen. Sollte bereits eine Evaluierung durch das BMAS erfolgt sein, so bitten wir die Ergebnisse dieser Evaluierung zu veröffentlichen.

Argumentiert wird in der Begründung auf Seite 10 letzter Absatz mit dem Hinweis, dass durch die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften/Erstaufnahmeeinrichtungen kein Bedarf für Barleistungen bestehen würde. Aber nicht alle LeistungsbezieherInnen werden in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Betroffene von Menschenhandel haben gemäß den Bundesverwaltungsvorschriften gemäß 15 a.1.5.2 der VwV-AufenthG einen Anspruch darauf, nicht in diesen Einrichtungen untergebracht zu werden: „Sowohl ausländische Opfer von Menschenhandel, insbesondere solche, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG haben, als auch Personen, bei denen zumindest Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie Opfer von Menschenhandel sind, die aber ihre Entscheidung über ihre Aussagebereitschaft⁴ noch nicht getroffen haben, sind

⁴ Vgl. § 50 Abs. 2a AufenthG alte Regelung, neu § 59 Abs. 7 AufenthG

nicht auf Sammelunterkünfte zu verteilen.“ Daher muss dieser Argumentation des Vorrangs der Sachleistungen widersprochen werden. Darüber hinaus empfiehlt der KOK seit einigen Jahren diese untergesetzliche Vorschrift in eine gesetzliche Regelung umzuwandeln. Das Gefährdungsrisiko bei einer Unterbringung in Sammelunterkünften ist für Betroffene von Menschenhandel besonders groß, da diese Unterkünfte bekannt sind und so die Betroffenen für TäterInnen leicht aufzufinden sind.

In der Realität erbringt die Mehrzahl der Länder und Kreise heute Geldleistungen statt der vorgesehenen Sachleistungen, da die Sachleistungen einen enormen Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Eine Entlastung der öffentlichen Haushalte durch das Sachleistungsprinzip ist daher nicht gegeben. Ebenso ist es sinnvoll, das Gesetz den tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.

Exemplarisch möchten wir die Schwierigkeiten in der Praxis durch das Prinzip der Sachleistung mit folgendem Fall belegen – Auszug aus einem Sachbericht:

„...Wiederholt hat die FBS damit zu kämpfen, dass die Klientinnen kein Kleidergeld erhalten, sondern sich ihre Kleidung aus der Kleiderkammer auswählen sollen. Diese Kleiderkammern sind in der Stadt X in der Erstaufnahmestelle zu finden. Für die Klientinnen ist es aus Gefährdungsgründen unzumutbar zu den Erstaufnahmestellen zu fahren, um dort Kleidung zu erhalten. Erst nach wiederholten Anträgen seitens der FBS wurden ausnahmsweise Gelder für Kleidung ausgezahlt. Hierbei entstand ein erheblicher bürokratischer Aufwand. ...“

b. Stellungnahme:

Wir bitten um erneute Prüfung des Sachleistungsprinzips im Rahmen einer Evaluierung dieses Prinzips oder ggfs. um die Veröffentlichung einer schon vorliegenden Evaluierung.

**3.2 Zu Buchstabe a (§ 3 Absatz 1) Leistungshöhe
Doppelbuchstabe bb, Gesetzesbegründung S. 11 ff**

3.2.1 Anmerkungen zu der Position der Beschaffung von Ausweispapieren

a. Diskussion:

Auf S. 12, Absatz 4 der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, die Position zur Beschaffung von Ausweispapieren würde nur bei deutschen Staatsangehörigen anfallen. „Die Mehrausgaben der Leistungsberechtigten zur Beschaffung von Ausweispapieren im Herkunftsstaat stellten keine regelmäßig an die Stelle der Ausweisbeschaffungskosten tretenden Bedarfe dar.“ Die Kosten seien nach § 6 zu übernehmen, wenn die Kostentragung nicht erwartet werden könnte.

Diese Argumentation ist diesseits nicht nachzuvollziehen. Beispielhaft möchten wir auch an dieser Stelle die Gruppe der von MH Betroffenen heranziehen. Diesen werden die Ausweispapiere bei der Einreise häufig durch die TäterInnen abgenommen bzw.

entwendet oder ihre Dokumente werden von den TäterInnen gefälscht, so dass sie sehr häufig in der Situation sind, neue Papiere beantragen zu müssen. Wir können sogar behaupten, dass dies bei unserer Gruppe der Regelfall ist und wir davon ausgehen, dass dies auch bei anderen LeistungsbezieherInnen problematisch ist. Kosten, die hier teilweise von den Botschaften der Herkunftsländer angesetzt werden, sind enorm hoch. Häufig müssen zudem Unterlagen aus dem Herkunftsland herbeigeholt und übersetzt werden.

Auch dies möchten wir anhand eines Praxisbeispiels belegen.

Eine Gruppe der von Menschenhandel Betroffenen sind nigerianische Betroffene. In diesen Fällen betragen die Kosten der Passbeschaffung circa 60 Dollar für den Onlineantrag, der nur per Kreditkarte zu bezahlen ist (worüber unsere Zielgruppe i.d.R. nicht verfügt) und 200 € für den Pass. Dies sehen die Regelungen der nigerianischen Botschaft vor. Dazu kommt, dass die Betroffenen zweimal zur Botschaft nach Berlin fahren müssen.

b. Stellungnahme:

Wir empfehlen, die Passbeschaffungskosten als eine Notwendigkeit bei den AsylbewerberInnen anzuerkennen und diese Kosten ebenfalls zu berücksichtigen.

3.2.2 Anmerkungen zu den Kosten der Verkehrsdienstleistungen

a. Diskussion:

Auf Seite 12, Absatz 5 der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die typischerweise geltende Residenzpflicht zwar kein hinreichender Grund sei, die in Abteilung 7 enthaltenen regelbedarfsrelevanten Ausgabepositionen für Verkehrsdienstleistungen zu reduzieren aber auch ein Mehrbedarf sei nicht feststellbar. Es wird auf die Geltendmachung der Leistungen nach § 6 Absatz II AsylbLG verwiesen. Auch an dieser Stelle liegen dem KOK auf Grund der Erfahrung der Praxis der FBS andere Erfahrungswerte vor. Die FBS berichten immer wieder davon, dass die Fahrkosten von den Behörden gemäß § 6 AsylbLG nicht übernommen werden. Diese Fahrkosten fallen beispielsweise gerade bei der Gruppe der von Menschenhandel Betroffenen jedoch regelmäßig an, da diese in Schutzwohnungen oder Frauenhäuser untergebracht werden müssen und darüber hinaus ein Bedarf an Beratung sowohl durch spezialisierte Fachberatungsstellen als auch durch RechtsanwältInnen besteht. Notwendig sind auch regelmäßig Fahrten zur Polizei im Rahmen von ZeugInnenvernehmungen. Die Unterbringungen liegen dezentral, so dass größere Entfernungen zu den FBS zurückgelegt werden müssen. Zum Teil existiert in einigen Bundesländern nur eine FBS. Die Betroffenen erhalten häufig keinen Zugang zu FBS, wenn nicht von den FBS aus eine Beraterin zu der Betroffenen fährt und deren Fahrkosten und Fahrtzeiten übernommen werden. Die Beratung und Betreuung durch die

FBS ist jedoch sehr wesentlich, um die Betroffenen beispielsweise im Rahmen der anstehenden Strafverfahren zu unterstützen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass keine Fahrkosten übernommen für Fahrten zwischen:

- Fachberatungsstelle und Schutzwohnung bzw. Unterbringungsort der KlientInnen
- Unterbringungsort und Büro der RechtsanwältInnen
- Unterbringungsort der KlientInnen und Behörden, zum Beispiel auch Strafverfolgungsbehörden im Rahmen von ZeugInnenvernehmungen
- Unterbringungsort und Schulen oder Kursen
- Unterbringungsort/FBS zu Flughäfen bei einer Rückkehr der KlientIn in das Herkunftsland
- bei notwendigen Reisen zu Botschaften/Konsulaten zur Beschaffung von Dokumenten oder Passersatzpapieren
- Bei vielen Betroffenen ist eine Begleitung dringend erforderlich, diese wird nicht übernommen.

b. Stellungnahme:

Wir empfehlen dringen eine Erhöhung des Mehrbedarfs der Fahrkosten anzuerkennen.

Der Verweis auf § 6 Absatz II AsylbLG hat in der Praxis der spezialisierten FBS für Betroffenen von MH überwiegend zu einer Ablehnung der Kosten geführt. Dies hat gravierende Folgen für die Betroffenen und steht in keinem Sachzusammenhang mit einem menschenwürdigen Dasein.

3.3 Zu Buchstabe b (§ 3 Absatz 2)

Zu dem Vorrang der Sachleistungen ist folgendes anzumerken:

Doppelbuchstabe bb), Gesetzesbegründung S. 14

Auf Seite 14, zweiter Absatz wird dargelegt, dass der Bedarf aus Abteilung 6 (Gesundheitspflege) unberücksichtigt bleiben müsse, weil dieser Bedarf anderweitig über die Gesundheitsgüter abgedeckt werden würde. Auf Grund der Nichtversorgung in einer gesetzlichen Krankenkasse seien die Kosten für die Praxisgebühr und die Rezeptgebühr in Abzug vom Bedarf zu bringen.

In der Praxis ist es jedoch so, dass LeistungsempfängerInnen Mehrausgaben haben, da für sie nur in Ausnahmefällen die Gesundheitsversorgung greift. Erkrankungen, die nicht lebensbedrohlich sind, aber doch eine Schwere haben, die einer ärztlichen Behandlung bedarf, müssen von ihnen selbst finanziert werden. Zudem muss festgestellt werden, dass auf Grund der Ausgestaltung als Ermessensnorm, die Gesundheitsversorgung nicht gewährleistet ist und in das Ermessen der Sozialbehörde festgestellt ist. Den Mehrbedarf

über § 6 AsylbLG abzudecken, halten wir für verfehlt, da § 6 AsylbLG nur im Sonderfall Anwendung finden soll:

„Die evident unzureichende Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG lässt sich auch nicht durch Anwendung von § 6 AsylbLG kompensieren. Die Vorschrift ist als Ausnahmebestimmung für den atypischen Bedarfsfall konzipiert und daher von vorneherein nicht geeignet, strukturelle Leistungsdefizite im Regelbereich des § 3 AsylbLG zu kompensieren. Schon der Wortlaut des § 6 Absatz 1 Satz 1 AsylbLG zeigt, dass es sich nicht um eine Grundsicherung geht, sondern um Leistungen, die im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich oder zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten sind. Der erkennbare Gesetzeszweck rechtfertigt die Überlegung nicht, die Ermessenvorschrift des § 6 AsylbLG könne sich bei verfassungskonformer Auslegung zu einem von der Verfassung für die Existenzsicherung geforderten Anspruch wandeln.“ (Rn. 115)

Wenn wie ausgeführt der Grundbedarf nicht ins Ermessen der Behörde gestellt werden darf, so ist folgerichtig davon auszugehen, dass auch nicht die medizinische Versorgung in das Ermessen der Sozialbehörde gestellt werden dürfe.

Wir halten es für sehr schwierig, dass es keinen Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung gibt, sondern eine Abdeckung durch die Krankenscheine erfolgt.

Die Praxis erlebt immer wieder, dass Krankenscheine einen enormen Verwaltungsaufwand für die Betroffenen wie für Arztpraxen bedeuten, sowie für die Beratungsstellen, die dann um Hilfe bei der Klärung von Genehmigungen für ärztliche Behandlungen angefragt werden. Besonders für von Gewalt betroffene Menschen besteht die Schwierigkeit, dass über Krankenscheine keine Therapien abgerechnet werden können. Anzumerken ist auch, dass der/die erstbehandelnde ÄrztIn keine Überweisung ausstellen darf, sondern dass die Betroffenen dazu einen neuen Krankenschein benötigen, welcher erneut beim Sozialamt beantragt werden muss. In diesem Zusammenhang berichtet die Praxis davon, dass eine weitere Schwierigkeit darin besteht, dass der Bezug von Krankenscheinen zur Krankenversicherung nicht als Vorversicherungszeit gilt. Betroffene, die mit einem geänderten Aufenthaltsstatus dann in die gesetzliche Krankenversicherung wechseln wollen, haben oft enorme Probleme, dort überhaupt aufgenommen zu werden oder müssen erhebliche Nachzahlungen leisten für die Zeiten, in denen sie nicht gesetzlich oder privat versichert waren.

Unserer Kenntnis nach haben bereits die Bundesländer Bremen und Hamburg einen Vertrag gemäß § 264 Absatz I SGB V zwischen der AOK und dem Senat/der Länderverwaltung abgeschlossen, wonach die Leistungsberechtigten eine Chipkarte erhalten.⁵

⁵http://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/media.php/13/3_GBE_Gesundheitsversorgung_Asylsuchender.pdf

Wir gehen insgesamt davon aus, dass gerade bei der Gruppe von Flüchtlingen/LeistungsbezieherInnen auf Grund der Fluchterlebnisse nach dem AsylbLG ein erhöhter Bedarf an Mitteln für die Gesundheitsversorgung besteht.

3.4 Zu Buchstabe c (§ 3 Absatz 3 bis 5) – Leistungsteilhabe

Die neuen Regelungen der Leistungen für Bildung und Teilhabe für alle vom AsylbLG erfassten Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene ist zu begrüßen.

3.5 Stellungnahme zu § 3

Der KOK bittet dringend um eine erneute Prüfung des Sachleistungsprinzips unter Berücksichtigung der Rückmeldungen der Praxis der Flüchtlingsberatungsstellen und ihrer Erfahrungen. Wir sprechen uns gegen das Sachleistungsprinzip als vorrangige Maßnahme aus und fordern, bei Bedarf Sozialleistungen an Bedürftige bar auszus zahlen.

Das bisher in § 3 Absatz 1 Satz 1 AsylbLG vorgesehene Sachleistungsprinzip für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts wird als Regelfall aufgehoben.

Die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünfte wird als Regelfall aufgehoben.

4 Sonderprobleme aus der Praxis bezüglich der §§ 4, 6 AsylbLG – Sonstige Leistungen

Wir müssen auch mit Bedauern feststellen, dass keine Änderung der §§4, 6 AsylbLG im vorliegenden Entwurf vorgesehen ist.

Wir halten Änderungen hier dringend für erforderlich. Wir bitten hierbei insbesondere unsere Auslegungen oben unter § 3 AsylbLG zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit einer Änderung am Beispiel der Gruppe der von Menschenhandel Betroffenen lässt sich mit folgenden internationalen Rechtsinstrumenten belegen:

Die sogenannte Opferschutzrichtlinie 2004/81/ EG vom 29. April 2004 weist nach Artikel 6 Absatz II iVm Artikel 7 Absatz I darauf hin, dass Opfer von Menschenhandel einen Anspruch auf die notwendigen medizinischen und psychotherapeutischen Leistungen haben, etwa wenn sie durch Gewalt körperliche Schäden erlitten haben oder aus diesem Grund psychologische Hilfe benötigen.

Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang das Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (ETS Nr. 197) mit einzubeziehen, welches der Bundesrat im September letzten Jahr zugestimmt hat. Dort ist explizit unter Artikel 12 Unterstützung der Opfer ausgeführt, dass Opfern von Menschenhandel alle gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen zu deren psychischer, physischer und sozialer Erholung und Unterstützung bereitgestellt werden sollen. Dies umfasst die

Gewährleistung von Bedingungen, unter denen ihr Lebensunterhalt sichergestellt ist, durch Maßnahmen wie angemessene und sichere Unterkunft sowie psychologische und materielle Hilfe.

Außerdem muss die Richtlinie 2011/36/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, welche zurzeit von Deutschland umgesetzt wird, Berücksichtigung finden. In Artikel 11 wird ausführt, dass jeder Mitgliedstaat sicherstellen soll, dass Opfer von Menschenhandel vor, während und nach den Strafverfahren Unterstützung und Betreuung erhalten sollen. In Absatz 5 wird weiter ausgeführt, dass dies mindestens die Sicherung des Lebensunterhalts durch Maßnahmen der geeigneten und sicheren Unterkunft und materielle Unterstützung sowie einschließlich psychologischer Hilfe, Beratung und Information und außerdem bei Bedarf Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen beinhalten soll.

„Demzufolge sollen nicht nur medizinische Notversorgung, sondern vielmehr notwendige medizinische Behandlungen sichergestellt werden. Die Notwendigkeit psychologischer Hilfe und der dabei erforderlichen Dolmetscherleistung wird betont, indem diese nicht davon abhängig gemacht wird, ob sie bisher durch innerstaatliches Recht vorgesehen und angemessen ist.“⁶

4.1 Sonderproblem: Therapiekosten/Übernahme sonstiger medizinischer Kosten

Nach § 6 AsylbLG können „sonstige Leistungen gewährleistet werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 24 Abs.1 des AufenthG besitzen (...), soll die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewährt werden“. Die Erfahrung der spezialisierten FBS für Betroffene von Menschenhandel sind diejenigen, dass die Kosten für Therapien, für die Beratung und Begleitung bei Aufhalten in Frauenhäusern oder auch Übersetzungskosten nicht von den Behörden bewilligt werden.

Betroffene von Menschenhandel sind jedoch häufig traumatisiert und bedürfen einer therapeutischen Behandlung. Aufgrund der Gefährdung der Betroffenen ist darüber hinaus oftmals eine Unterbringung in einem Frauenhaus oder einer Schutzwohnungen angebracht. Da Frauenhäuser und Schutzwohnungen meist unterfinanziert sind (wir verweisen auf die aktuelle Debatte zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder⁷) sind diese Einrichtungen oftmals gezwungen, sogenannte Tagessätze für die Unterbringung,

⁶ Studie „Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung, koordiniert KOK, Hrsg. BMAS, Kirstein, L1 WP 2, Seite 210

⁷ Drucksache 17/10500

Beratung und Betreuung der von Gewalt betroffenen Frauen zu erheben. Bei Leistungsberechtigten nach dem SGB II wird diese psychosoziale Betreuung teilweise als Leistung zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt gezahlt. Das AsylbLG sieht bisher keine Leistungen zur psychosozialen Begleitung z.B. in Frauenhäusern und Schutzwohnungen vor. Mit einem Minderbedarf der Personengruppe der Berechtigten nach dem AsylbLG lässt sich dies nicht begründen. Exemplarisch schildern wir folgenden Fall – Auszug aus einem Bescheid:

„...Eine Übernahme von Betreuungskosten im Rahmen des AsylbLG ist leider nicht möglich, da das AsylbLG hierfür keine Kostenübernahme vorsieht und es daher an einer gesetzlichen Grundlage fehlt. (...)

§6 Absatz 1 AsylbLG regelt, dass Sonstige Leistungen insbesondere gewährt werden können, wenn Sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhaltes oder der Gesundheit unerlässlich, oder zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten, oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Hierunter fallen **die Kosten einer psychosozialen Begleitung nicht**. Dies ergibt sich schon alleine daraus, dass **eine Übernahme solcher Leistungen zusätzlich nach §6 Absatz 2 AsylbLG zwar ermöglicht wurde, aber speziell nur für den Personenkreis der eine Aufenthaltserlaubnis gemäß §24 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes hat**. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Personen, **die eine andere Aufenthaltserlaubnis haben, mit der sie unter das AsylbLG fallen, diese zusätzlichen Leistungen nicht erhalten können**. Dies trifft bei Betroffenen von MH zu, da Sie eine Aufenthaltserlaubnis nach §25 Absatz 4 a Aufenthaltsgesetz haben. (...)"

Der Zugang zu Schutzeinrichtungen muss für von Gewalt betroffene Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG offen stehen. Der KOK spricht sich für eine angemessene Finanzierung von Beratungsstellen und Frauenhäusern aus, sodass der Aufenthalt und die psychosoziale Begleitung durch diese Stellen nicht über Individualleistungen abgedeckt werden müssen. Wir empfehlen im Rahmen des § 6 Absatz 1 AsylbLG eine Streichung des Wortes „unerlässlich“ wie bislang geregelt und bitten vielmehr darum Mehr- und Sonderbedarfe ausdrücklich mit aufzunehmen und in eine Anspruchsnorm umzuformulieren.

4.2 Sonderproblem: Nichtübernahme der Dolmetscher- und Übersetzungskosten

Die FBS berichten aus ihrer Praxis von folgenden Problemen:

Es werden generell keine DolmetscherInnenkosten übernommen bzw. bewilligt, ebenso wenig Kosten, die im Rahmen der Strafverfahren anfallen, wenn die NebenklägerIn lediglich anwesend ist, nicht aber als Zeugin auftritt. Übersetzung und Dolmetschen sind aber unerlässlich für die Beratung und die umfassende Information über komplexe Sachverhalte und die Stabilisierung der Betroffenen. Daher ist die Übernahme dieser Kosten dringend notwendig.

Darüber hinaus werden auch für notwendige Arztbesuche keine Dolmetscherkosten übernommen.

So war beispielsweise laut Auskunft einer Fachberatungsstelle für Betroffene von Menschenhandel eine Klientin aus Ruanda, die weder Französisch noch Englisch spricht, auf einen/e Dolmetscher/in angewiesen. Die Kosten wurden jedoch nicht übernommen. Es ist der Betroffenen nicht möglich, dies von ihrem Taschengeld zu bezahlen. Außerdem verfügen Betroffene von MH in der Regel über keine milieufernen Kontakte, die für sie privat übersetzen könnten.

Die oben aufgeführten internationalen Rechtsinstrumente sehen alle erforderlichen Maßnahmen zur Unterstützung der Betroffenen vor, welche auch Übersetzungs- und Dolmetscherleistungen umfassen müssen.

4.3 Sonderproblem: Defizite in der medizinischen Versorgung

Die Praxis berichtet weiterhin von folgenden Fällen/Mängeln:

Es wurden in der Vergangenheit keine Bewilligungen für Brillen, Zahnersatz, Zahnbehandlung (selbst wenn diese in Folge der Tat notwendig wurden) geleistet.

Fälle:

- Eine Klientin, Opfer von Frauenhandel, litt unter starken Kopfschmerzen. Es war aus medizinischen Gründen eine Computertomographie notwendig. Der Arzt lehnte es jedoch ab eine solche durchzuführen, da die Kosten hierfür nicht von den Leistungen nach dem AsylbLG erfasst seien. Das zehnjährige Kind dieser Klientin benötigte eine Zahnkorrektur. Die Kosten hierfür wurden ebenfalls nicht übernommen.
- Bei einer Klientin war die Notwendigkeit eines Schwangerschaftsabbruches gegeben. Die Kosten für den Schwangerschaftsabbruch wurden nicht übernommen, da diese nicht vom AsylbLG erfasst seien; dies gilt selbst in Fällen, in denen eine Schwangerschaft im Rahmen von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung entstanden ist. Die deutlich höheren Kosten für die Niederkunft hingegen werden häufig übernommen. Ebenso wenig die Kosten für eine Dolmetscherin, die notwendig war, um die medizinische Aufklärung und Beratung zu übersetzen.
- Kosten für eine Tumoroperation und anschließende Rehabilitation konnte erst nach Erteilung eines längeren Aufenthaltstitels erreicht werden. Hier wurden der „bessere“ Aufenthaltstitel und die notwendige medizinische Versorgung erst nach erfolgter Absprache zwischen Polizei und Ausländerbehörde möglich.

Abschließende Stellungnahme zu §§ 4, 6 AsylbLG:

Die Erfahrungen des KOK sind diejenigen, dass die FBS zum Teil für bestimmte Leistungen für Betroffene mit Anspruch nach dem AsylbLG keine Anträge mehr stellen bzw. gegen ablehnende Bescheide keine Rechtsmittel erheben. Zurückzuführen ist dies auf den

Mangel an zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen. Es existiert eine rechtliche Unsicherheit bei den MitarbeiterInnen der Behörden und auch bei den FBS über die infrage kommenden Leistungen, aber auch eine hohe Ablehnungsquote seitens der Behörden. Die Betroffenen selbst verunsichert dies noch zusätzlich und führt zu Existenzängsten. Überdies ist eine nachträgliche Kostenerstattung für zunächst von FBS oder Dritten vorfinanzierten Leistungen im Rahmen des Sozialrechts nicht vorgesehen. Auch bei Betroffenen, die sich im Zeugenschutz befinden, gibt es regelmäßig Schwierigkeiten in der Kostenerstattung für Unterbringung und Bedarf.

Der KOK empfiehlt daher, grundsätzlich die Übernahme dieser Kosten für alle LeistungsbezieherInnen zu gewähren und ihnen ein Zugang zu den gesetzlichen Krankenversicherungen zu öffnen.

Der Zugang zu den gesetzlichen Krankenkassen muss über § 4 AsylbLG geregelt werden. Wir halten es daher für notwendig, eine Anspruchsnorm zu formulieren, welche den umfassenden und oben von uns auszugsweise für unsere Zielgruppe dargestellten Bedarf abdeckt. Wir gehen davon aus, dass es weitere Bedarfe anderer Gruppen gibt, zu denen wir jedoch keine Aussagen tätigen können, da wir hier keine Praxiserfahrungen vorliegen haben.

Die kann durch eine eigenständige Norm/Rechtsgrundlage geregelt werden oder in die Systematik der §§ 4, 6 AsylbLG eingefügt werden. Wesentlich ist jedoch folgendes: Es sollte von folgendem Grundsatz ausgegangen werden:

Wenn der Bedarf der LeistungsempfängerInnen nachgewiesen ist, so haben diese einen Anspruch auf die jeweils beantragten Leistungen.