

Frankfurt, 11. Juli 2014

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes

Inhalt:

1. Personeller Anwendungsbereich – § 1 AsylbLG-E.....	2
2. Leistungseinschränkungen gem. § 1a AsylbLG-E.....	4
3. Inkonsequente Verkleinerung des Betroffenenkreises - § 1 Abs. 2 AsylbLG-E	6
4. Dauer des Leistungsbezugs – § 2 Abs. 1 AsylbLG-E	6
5. Beibehaltung des Sachleistungsprinzips – § 3 AsylbLG-E	7
6. Höhe der Sätze – § 3 Abs. 1 S. 5 AsylbLG-E	9
7. Untersuchungs- und Abschiebungshäftlinge – § 3 Abs. 1 S. 6 AsylbLG-E	10
8. Beibehaltung der medizinischen Notversorgung – § 4 AsylbLG-E	10
9. Forderungen	11

PRO ASYL bedankt sich für die Gelegenheit, zum Referentenentwurf vom 4. Juni 2014 zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes Stellung nehmen zu können.

Bereits in der mündlichen Verhandlung, die am 20. Juni 2012 vor dem Bundesverfassungsgericht stattgefunden hat, war es uns möglich, unsere Rechtsauffassungen und Positionen zum bestehenden Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vorzutragen. Das Urteil vom 18. Juli 2012 des höchsten deutschen Gerichts, das die Sätze des AsylbLG für verfassungswidrig erklärt hat,¹ ist von PRO ASYL sehr begrüßt worden, da es die eklatante Ungleichbehandlung in sozialrechtlicher Hinsicht in wesentlichen Fragen abgemildert hat. Entschieden wurde, dass die Höhe der Geldleistungen nach § 3 des AsylbLG evident unzureichend sei, weil sie seit 1993 nicht verändert worden war. Außerdem stellte das BVerfG fest, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines men-

¹ BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 - 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11.

schenwürdigen Existenzminimums deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zustehe. Schließlich machte das höchste Gericht dem Gesetzgeber die Vorgabe, dass er bei einer künftigen Regelung (wenn er denn die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen wolle) nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren dürfe. Eine Differenzierung sei nur möglich, sofern der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen für Personen, die unters AsylbLG fallen, von dem anderer Bedürftiger signifikant abweiche und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden könne.²

Das Urteil des BVerfG ist ein Meilenstein auf dem Weg zur Verwirklichung von gleichen sozialen Rechten unabhängig von der Herkunft oder dem Aufenthaltsstatus der hier Lebenden. Aus Sicht von PRO ASYL muss diese Leitentscheidung zu einem Umdenken in der Flüchtlingspolitik insgesamt führen. Weitere Instrumente, die zu einem menschenunwürdigen und fremdbestimmten Leben führen, müssen auf den Prüfstand gestellt werden, wie z. B. das Sachleistungsprinzip: In vielen Kommunen werden nach wie vor keine Bargeld-, sondern nur Sachleistungen (Lebensmittel-, Kleidungs- und Hygienepakete) zur Existenzsicherung gewährt. In anderen Kommunen werden Gutscheine ausgegeben. In der Praxis sind diese Leistungsformen nicht bedarfsdeckend, oftmals von extrem defizitärer Qualität und entmündigend. Kritikwürdig ist zudem, dass das AsylbLG eine Ausgrenzung von einer regulären Gesundheitsversorgung und stattdessen eine medizinische Notversorgung festlegt, die ob ihrer Unklarheiten immer wieder Menschen in Lebensgefahr bringt.

Es wäre konsequent, die noch fortbestehenden Ungleichbehandlungen von Flüchtlingen im Sinne der vom BVerfG formulierte Maxime – „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“ – zu überwinden, was hieße, das AsylbLG gänzlich abzuschaffen. Im Bundesrat haben die Länder Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Brandenburg entsprechende Gesetzgebungsinitiativen eingebracht, die auch von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen unterstützt werden.

Da der nun vorliegende Gesetzentwurf keine Abschaffung des AsylbLG vorsieht, sondern eine Anpassung unter Beibehaltung des Gesetzes, werden nachfolgend die geplanten Änderungsvorschläge kommentiert. Dennoch sei hier nochmals klargestellt, dass sich PRO ASYL zusammen mit den Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und den Gewerkschaften für eine Abschaffung des AsylbLG einsetzt.

1. Personeller Anwendungsbereich – § 1 AsylbLG-E

Der Gesetzentwurf sieht eine Änderung von § 1 Abs. 1 AsylbLG insofern vor, als dass die Gruppe derjenigen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG haben, aus dem personellen Anwendungsbereich des Gesetzes herausfallen sollen.

Zwar ist es zu begrüßen, zumindest die Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen. Allerdings sollen die übrigen Personengruppen mit Aufenthaltstitel, die wegen des Krieges in ihrem Heimatland eine Aufenthaltser-

² BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 - 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11.

laubnis nach § 23 Abs. 1 oder § 24 oder die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1, Abs. 4a, oder 4b AufenthG besitzen, im Anwendungsbereich des Gesetzes verbleiben. Inhaber der Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG sind zum Beispiel die syrischen Flüchtlinge, die über die Länderprogramme nach Deutschland gekommen sind.

Es ist nicht nur integrationspolitisch, sondern auch in systematischer Hinsicht nicht nachvollziehbar und kontraproduktiv, dass Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis unter das AsylbLG fallen sollen: Das AsylbLG kann nicht das Grundsicherungssystem für Personen sein, die einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus besitzen. Gerade bei den Bürgerkriegsflüchtlingen, die nach § 23 oder 24 eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wird eine Rückkehr in der Regel auf Jahre hinaus nicht möglich sein. Eine schnelle Integration, insbesondere in den Arbeitsmarkt, ist deswegen sinnvoll und zu fördern. Dies ist im Rahmen des AsylbLG jedoch deswegen erschwert, weil für diejenigen, die unter das AsylbLG fallen, keine Leistungen zur Arbeitsmarktintegration vorgesehen sind. Dies gilt selbst dann, wenn nach Ablauf der geplanten einjährigen Frist Analogleistungen entsprechend SGB XII geleistet werden. Auch die Einbeziehung der Gruppe der Opfer von Menschenhandel (§ 25 Abs. 4a) ist unangemessen, da zwar ihr Aufenthaltstitel zunächst befristet ist, aber regelmäßig nach § 25 Abs. 4 S. 2 verlängert werden kann.

Ein weiteres Argument gegen die Einbeziehung von Personen mit Aufenthaltserlaubnis in den AsylbLG-Bezug ist, dass ihnen der Übergang in die Niederlassungserlaubnis nach sieben Jahren offen steht (§ 26 Abs. 4 AufenthG).

Im Vergleich zu anderen Ausländern, die nicht in den Anwendungsbereich des AsylbLG fallen, kann ein prognostizierbar kürzerer Aufenthalt nicht angenommen werden.³ Es ist sowohl integrationspolitisch als auch aus systematischen Gründen nicht nachvollziehbar, warum dieser Personenkreis vom Regelsystem des SGB II ausgeschlossen sein soll.

Auch hinsichtlich der Geduldeten widerspricht die Annahme des vorübergehenden Aufenthalts vielfach der Realität. Von den ca. 90.000 Geduldeten leben mehr als die Hälfte bereits länger als sechs Jahren in Deutschland.

Aber selbst die pauschale Einbeziehung von Asylsuchenden in den Anwendungsbereich des Gesetzes ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne weiteres vereinbar: Das Bundesverfassungsgericht verlangt für die Festschreibung eines etwaigen Minderbedarfs für prognostizierte Kurzaufenthalte, dass in diesem Fall sichergestellt sein müsse,

„dass die gesetzliche Umschreibung dieser Gruppe hinreichend zuverlässig tatsächlich nur diejenigen erfasst, die sich regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhalten. Dies lässt sich zu Beginn des Aufenthalts nur anhand einer Prognose beurteilen. Diese bemisst sich zwar nicht allein,

³ Aus diesem Grund hat auch das BVerfG an anderer Stelle darauf hingewiesen, dass der Ausschluss von Kinder- und Erziehungsgeld gegenüber Ausländern mit Aufenthaltsbefugnis aus humanitären Gründen, die absehbar dauerhaft bleibeberechtigt sind, unzulässig ist, vgl. BVerfG, Urteil vom 06.07.2004 – 1 BvL 4/97; Urt. v. 06.07.2004 – 1 BvR 2515/95.

aber auch am jeweiligen Aufenthaltsstatus. Dabei ist stets dessen Einbindung in die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.“

Davon kann bei der Mehrheit des Asylsuchenden keine Rede sein. Bereits die Dauer der Asylverfahren liegt derzeit durchschnittlich bei sieben Monaten, bei wichtigen Herkunftsländern wie Afghanistan oder Iran sogar bei über einem Jahr. Hinzu kommt, dass bei vielen Gruppen von Asylsuchenden eine sehr hohe Schutzquote gegeben ist, so dass man von einem dauerhaften Verbleib in Deutschland ausgehen kann.

Die Schutzquote für alle Herkunftsländer betrug 2013 in der ersten Instanz – beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) – genau 24,9 Prozent von allen Fällen inklusive derer, für die das BAMF die Zuständigkeit ablehnt („Dublinfälle“), das Schutzgesuch also gar nicht inhaltlich prüft. Rechnet man diese Dublinverfahren und sonstigen „formellen Erledigungen“ heraus, liegt die Schutzquote insgesamt bei fast 40 Prozent. Das ist nicht wenig. Bei syrischen Flüchtlingen liegt die Schutzquote gegenwärtig sogar bei über 94 Prozent. Hinzu kommen die positiven Entscheidungen vor den Verwaltungsgerichten, so dass bei einem erheblichen Teil der Asylantragsteller von vornherein von einem längerfristigen Aufenthalt ausgegangen werden muss.⁴ Daraus folgt, dass bei einem Großteil der Asylsuchenden vom ersten Tag an von einem Daueraufenthalt ausgegangen werden kann.

Es ist deswegen in keiner Weise mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vereinbar, den Kreis der Leistungsberechtigten nach § 1 AsylbLG beizubehalten.

2. Leistungseinschränkungen gem. § 1a AsylbLG-E

Der Gesetzentwurf sieht eine veränderte Fassung der Regelung zur Leistungseinschränkungen nach § 1a AsylbLG vor. Auch nach dem Gesetzentwurf soll es grundsätzlich bei dieser Regelung bleiben, die eine Leistungsreduzierung auf das, was „im Einzelfall auf das nach den Umständen unabweisbar geboten ist“, erlaubt.

Die Norm sieht in zwei Fällen eine Leistungskürzung vor, nämlich

- wenn eine Person eingereist ist, um AsylbLG-Leistungen zu beziehen oder
- wenn eine Person die Gründe, aus denen eine Abschiebung nicht vollzogen werden kann, zu vertreten hat.

Insbesondere die zweite Variante findet in der Praxis breite Anwendung. Bereits das Fehlen eines Passes reicht vielen Leistungsbehörden aus, um den Betroffenen die Schuld für die fehlende Abschiebungsmöglichkeit zuzuweisen. Die Folge: Sanktion durch Leistungskürzung. Dies passiert in der Praxis sogar dann, wenn die Passlosigkeit gar nicht der Grund für den Nichtvollzug ist, sondern politische oder faktische Gründe gegen eine Abschiebung bestehen, etwa in Länder wie Irak, Iran, Afghanistan, Somalia usw. Der geforderte Nachweis vergeblicher Passbeschaffungsbemühungen beinhaltet faktisch eine Beweislastumkehr zum Nachteil der Betroffenen, die von der damit verbundenen Darlegungslast regelmäßig überfordert sind. Hinzu kommen Schwierig-

⁴ Statistik unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/c_Themen/Asyl_2013__HKL.pdf

keiten bei der Glaubhaftmachung, da es regelmäßig keine belastbaren Zeugen für den Inhalt der Vorsprache bei der Botschaft gibt.

Durch eine Veränderung des Wortlauts soll laut Gesetzesbegründung erreicht werden, dass Familienangehörige von Personen, die unter § 1a Nr. 2 fallen, nicht mehr von der Anspruchseinschränkung betroffen sind. Die sog. „Sippenhaft“ soll in diesem Bereich also abgeschafft werden. Das angestrebte Ziel wird in der zweiten Variante des § 1a Nr. 2 aber nicht praxistauglich erreicht: Eine Leistungskürzung soll künftig möglich sein, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus von ihnen *selbst* zu vertretenen Gründen nicht vollzogen werden können.

Im Vergleich zur bisherigen Regelung wurde lediglich das Wort „selbst“ hinzugefügt: also statt „von ihnen zu vertreten“ wird „von ihnen selbst zu vertreten“ formuliert. Dies stellt vom Wortlaut her nur einen geringfügigen Unterschied da, so dass zu befürchten ist, dass sich in der Praxis keine Änderung erreichen lässt. Bisher sind von den Leistungskürzungen regelmäßig alle Familienangehörige gleichermaßen betroffen.

Noch problematischer ist, dass es bei der ersten Variante – also bei der Leistungskürzung für Personen, die eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu beziehen - es von vornherein bei der Sippenhaft bleiben soll. Dies ist inakzeptabel.

Neben dem Problem der Sippenhaft bestehen jedoch grundsätzliche Bedenken gegen § 1a AsylbLG. PRO ASYL sieht die Regelung – wie auch verschiedene Landessozialgerichte⁵ – als verfassungswidrig an. Dies ergibt sich aus der Argumentation des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012. Die Leistungskürzung erfolgt in der Praxis durch eine teilweise oder vollständige Kürzung des Barbetrags. Durch diesen Posten soll jedoch laut BVerfG das soziokulturelle Existenzminimum abgedeckt werden. Dieses sei ein unabdingbarer Bestandteil des Existenzminimums. Das BVerfG fordert, dass das menschenwürdige Existenzminimum zu jeder Zeit und in jedem Fall sicherzustellen ist:

„Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigte es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss“⁶

Außerdem ist die Norm verfassungsrechtlich wegen ihres migrationspolitischen Sanktionscharakters zusätzlich problematisch. Ausdrücklich stellt das BVerfG fest: „Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen.“⁷ Und weiter: „Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“

⁵ Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.02.2013 (L 15 AY 2/13 B ER);

⁶ BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 - 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11, Rn. 120.

⁷ BVerfG 18.07.2012, 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11, Urteil vom 18.07.2012, Rn. 121.

Um genau eine solche migrationspolitisch motivierte Leistungskürzung handelt es sich jedoch bei § 1a AsylbLG. Er verstößt gegen die Pflicht des Staates, ein menschenwürdiges Leben sicherzustellen, unabhängig von den Gründen der Hilfebedürftigkeit.⁸ Bereits in früheren Entscheidungen hat das BVerfG klargestellt, dass dieser Anspruch selbst durch „unwürdiges“ Verhalten nicht verloren geht.⁹ § 1a AsylbLG ist deswegen als verfassungswidrig aufzuheben.

3. Inkonsequente Verkleinerung des Betroffenenkreises - § 1 Abs. 2 AsylbLG-E

Indem § 1 Abs. 2 AsylbLG nicht gestrichen wird, besteht die Gefahr, dass die Verkleinerung des Betroffenenkreises (durch Herausnahme der Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG) leerläuft.

Die Regelung war schon bisher höchst umstritten. In der Praxis gehen einige Gerichte davon aus, dass selbst bei einer Erteilung eines nicht in § 1 Abs. 1 Nr. 3 erwähnten Aufenthaltstitels eine Fortsetzung der Anwendung des AsylbLG auf diese Person möglich ist.¹⁰ Dies sei dann der Fall, wenn der Titel eine Gesamtdauer von nicht mehr als sechs Monate habe. Nach anderer Ansicht widerspricht dies der ausdrücklichen Aufzählung von Gruppen mit Aufenthaltstitel in § 1 Abs. 1 Nr. 3. Man könne nicht die Anwendung auf dort nicht genannte Gruppen erweitern.¹¹

Aufgrund der von der Rechtsprechung vertretenen Meinung besteht die Gefahr, dass auch künftig Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG weiter im Bezug von AsylbLG-Leistungen bleiben könnten.

Beispiel: Ein Geduldeter bezieht AsylbLG-Leistungen. Dann erhält er wegen des langjährigen Aufenthalts in Deutschland und der fehlenden Ausreisemöglichkeit eine Aufenthaltserlaubnis § 25 Abs. 5 AufenthG, die jedoch auf genau sechs Monate befristet ist. Nach der oben dargestellten Rechtsprechung würden die Leistungen nach AsylbLG fortgeführt.

Um dieses inakzeptable und verfassungswidrige Ergebnis in der Praxis zu vermeiden, muss Absatz 2 des § 1 gestrichen werden, da er einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs des AsylbLG Vorschub leistet.

4. Dauer des Leistungsbezugs – § 2 Abs. 1 AsylbLG-E

Der neue § 2 AsylbLG regelt, dass nach 12 Monaten Aufenthalt in Deutschland Leistungen nach SGB XII den Adressaten des AsylbLG analog zu gewähren sind, wenn die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich beeinflusst worden ist.

Eine Verbesserung zur geltenden Rechtslage stellt es dar, dass nicht mehr eine *Vorbezugszeit*, sondern eine *Voraufenthaltszeit* vorgesehen ist. Bisher war eine Vorbezugszeit von 48 Monaten

⁸ BVerfGE 35, 202, 235.

⁹ BVerfG, Beschluss v. 20.10.1992 - 1 BvR 698/89, Rn. 113.

¹⁰ LSG Bayern L 11 B 598/05 AS ER, B.v. 12.01.06.

¹¹ Georg Classen, Rechtsprechungsübersicht zum Flüchtlingssozialrecht, S. 15, abrufbar unter: <http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/gesetzgebung/Urteile2.pdf>.

vorausgesetzt. Dies führte in der Praxis dazu, dass auch Personen, die länger als vier Jahre in Deutschland gelebt hatten und bereits in den Arbeitsmarkt integriert waren, in den AsylbLG-Leistungsbezug (statt SGB XII) fallen konnten, wenn sie nicht bereits einmal 48 Monate AsylbLG-Leistungen bezogen hatten.

Trotz dieser Verbesserung ist die geplante Neuregelung aus Sicht von PRO ASYL mit den Vorgaben des Verfassungsgerichts nicht vereinbar, da dieses eine abweichende Leistungsgewährung allenfalls für einen „Kurzaufenthalt“ für zulässig erachtet hat. Mit der Dauer von 12 Monaten ist ein Kurzaufenthalt jedoch deutlich überschritten.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird darauf verwiesen, dass sich die 12 Monate daraus ergeben, dass die durchschnittliche Dauer, bis ein Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen worden sei, gut ein Jahr dauere. Zwar geht die Begründung auch auf den aktuellen Anstieg der Verfahrensdauern ein, rechnet jedoch mit einer Verkürzung auf drei Monate.

Diese Annahmen in der Begründung sind völlig unrealistisch. Die überlangen Verfahrensdauern sind nun bereits seit mehreren Jahren Realität und es ist nicht ersichtlich, wie in absehbarer Zeit, auch angesichts steigender Asylzahlen, eine Verkürzung auf das ins Auge gefasste Maß erreicht werden soll.

Das BAMF produziert für bestimmte Gruppen besonders lange Verfahrensdauern, indem es Asylanträge aus den meisten Herkunftsländern vorübergehend gar nicht mehr bearbeitet, da Verfahren von Antragstellern aus anderen Herkunftsländern priorisiert werden. Auch schon vor dieser Praxis mussten Asylantragsteller teilweise ein Jahr warten, um überhaupt angehört zu werden. Wenn sich aus Fehlplanungen bzw. Kapazitätsproblemen des BAMF derartige lange Verfahrensdauern ergeben, so ist es völlig inakzeptabel, die Flüchtlinge mit Sachleistungen und Minderleistungen abzuspeisen. Mit der Bezugsdauer von 12 Monaten werden die Betroffenen der Willkür überlanger Verfahrensdauern beim BAMF ausgesetzt. Dies ist inakzeptabel.

Es kommt hinzu, dass die Marge von 12 Monaten auch im Widerspruch steht zu der Herabsetzung des Arbeitsverbotes für Asylsuchende und Geduldete auf drei Monate.

Höchst problematisch ist zudem, dass die Betroffenen nach den 12 Monaten nur Analogleistungen nach SGB XII erhalten. Damit sind die Betroffenen auch nach einem Jahr noch von den Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt nach SGB II ausgeschlossen. Dies macht vor dem Hintergrund keinen Sinn, dass die möglichst frühzeitige Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt von der Politik angestrebt wird. Dies ist sowohl das Ziel der Verkürzung des Arbeitsverbotes auf drei Monate als auch das der vom BMAS unterstützten Programme zur Förderung der Beschäftigung von Flüchtlingen.

5. Beibehaltung des Sachleistungsprinzips – § 3 AsylbLG-E

In § 3 Abs. 1 AsylbLG soll auch künftig am Sachleistungsprinzip festgehalten werden. Ebenso können Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen „im Wert des notwendigen Bedarfes“ (statt bisher: „im gleichen Wert“) gewährt werden (§ 3 Abs. 2 AsylbLG).

PRO ASYL lehnt die Beibehaltung des Sachleistungsprinzips entschieden ab. Es sei daran erinnert, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Schreiben vom 13. August 2010 um Stellungnahme zu Erfahrungen mit der Anwendung des Sachleistungsprinzips gebeten. Die daraufhin eingereichten Erfahrungsberichte blieben seitens des BMAS offensichtlich völlig unbeachtet. Eine öffentlich zugängliche Auswertung der zahlreichen Stellungnahmen und daraus zu ziehende Schlussfolgerungen sind uns nicht bekannt.

Aus Sicht von PRO ASYL sprechen die Erfahrungen mit dem Sachleistungsprinzip eindeutig für dessen Abschaffung. Lagerunterbringung und die jahrelange Ernährung mit Lebensmittelpaketen stellen eine eklatante Verletzung des Selbstbestimmungsrechtes dar.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Gewährung von Sachleistungen in keiner Weise als verhältnismäßig anzusehen. Schon die Geeignetheit der Maßnahme ist nicht nachgewiesen. Die Einführung des AsylbLG wurde damit gerechtfertigt, dass der Gesetzentwurf das Ziel verfolge, keinen Anreiz zu schaffen, aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen¹². Außerdem wurde behauptet, es werde durch die Umstellung auf Sachleistungen Schlepperorganisationen der Nährboden entzogen.¹³ Die Vorstellung, dass Asylsuchende von den geringen Barleistungen, die sie nach den Sätzen des AsylbLG erhalten würden, die Organisation ihrer Einreise nach Deutschland abbezahlen würden, erscheint nicht gerade realistisch. Sie ist jedenfalls nicht belegt. Mildere Mittel sind solche, die nicht in die private Lebensführung der Betroffenen derartig eingreifen. In jedem Fall ist die Anwendung des Sachleistungsprinzips nicht verhältnismäßig i.e.S. Die vom Gesetzgeber angegebenen Ziele stellen politische Maßnahme zur indirekten Migrationssteuerung dar. Diese stehen in keinem Verhältnis zu den massiven Beschneidungen individueller Rechte, wie sie die Gewährung des sozialen Existenzminimums in Form der Sachleistung darstellen. Sie trifft den einzelnen unabhängig davon, ob er ein eigenes Fehlverhalten vorzuweisen hat. An einen solchen Grundrechtseingriff, der mit generalpräventiven Gründen gerechtfertigt wird, sind strenge Maßstäbe anzulegen.¹⁴ Die Anwendung des Sachleistungsprinzips zum Zwecke der nicht belegten Zurückdrängung des „Schlepperwesens“ kann jedenfalls nicht als verhältnismäßig angesehen werden.

Ebenso wenig kann das gesetzgeberische Motiv, durch das Sonderrecht des AsylbLG die Anreize für eine Einreise nach Deutschland zu mindern,¹⁵ die Gewährung von Sachleistungen rechtfertigen. Denn dies läuft darauf hinaus, dass die Einschränkungen für Personen gelten sollen, auf dessen Verhalten gar nicht eingewirkt werden soll. Denn es sollen ja zukünftig potentiell Einreisende abgeschreckt werden.

Weiterhin wird teilweise die bessere Erreichbarkeit für Behörden als Zweck der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft angeführt. Allerdings führen Zwangsunterbringungen in Lagern in der Praxis eher zu einer schwierigeren Erreichbarkeit der Betroffenen. Je prekärer die Lebensbedingungen in den Lagern sind, desto mehr können sie das Untertauchen der Betroffenen zur Folge haben. Dies haben insbesondere die Erfahrungen mit den Ausreiseeinrichtungen gezeigt.¹⁶ Dementgegen hat zum Beispiel das Leverkusener Modell, das eine konsequente Unterbringung

¹² BT-Drs. 12/5008, 13, 14.

¹³ BT-Drs. 12/5008, 13, 14.

¹⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 04.04.2006, - 1 BvR 518/02 -.

¹⁵ BT-Drucks. 12/4451, 5 ff.

¹⁶ Vgl. Heinhold, Abschiebungshaft in Deutschland, Karlsruhe 2004, S. 66ff.

von Asylsuchenden und geduldeten Ausländern in Privatwohnungen vorsieht, das Gegenteil erwiesen. Ein wesentliches Ergebnis war, dass sich kein Flüchtling der Erreichbarkeit durch die Ausländerbehörde entzogen hat. Die Erreichbarkeit habe sich sogar verbessert.¹⁷

PRO ASYL sieht es verfassungsrechtlich als geboten an, das Sachleistungsprinzip abzuschaffen.

6. Höhe der Sätze – § 3 Abs. 1 S. 5 AsylbLG-E

Der Gesetzentwurf kommt bei der konkreten Berechnung der Bedarfe zu einer Abweichung von den entsprechenden Regelbedarfen nach SGB II oder SGB XII. Bei einem alleinstehenden Erwachsenen beläuft sich die Differenz auf 40 Euro. Dies ergibt sich daraus, dass die Bedarfspositionen für Hausrat unberücksichtigt bleiben soll, da dieser gesondert in tatsächlicher Höhe gem. § 3 Abs. 2 S. 2 AsylbLG zu erbringen ist. Abgerechnet werden auch die Kosten der Gesundheitspflege. Zudem bleibt der Bedarf für die Beschaffung eines Personalausweises unberücksichtigt.

Diese Festlegung von Minderbedarfen ist nach Auffassung von PRO ASYL nicht mit dem Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012 vereinbar, in dem ausgeführt wird:

„Ob und in welchem Umfang der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen für Menschen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsrecht in Deutschland gesetzlich abweichend von dem gesetzlich bestimmten Bedarf anderer Hilfebedürftiger bestimmt werden kann, hängt allein davon ab, ob wegen eines nur kurzfristigen Aufenthalts konkrete Minderbedarfe gegenüber Hilfsempfängern mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden können. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, ob durch die Kürze des Aufenthalts Minderbedarfe durch Mehrbedarfe kompensiert werden, die typischerweise gerade unter den Bedingungen eines nur vorübergehenden Aufenthalts anfallen.“¹⁸

Das Gericht hat also festgestellt, dass sich die Minderbedarfe aus der Kürze des Aufenthaltes ergeben müssen. Dagegen sollen sich laut Referentenentwurf die Minderbedarfe aus vor allem im AsylbLG selbst geregelten Sonderbehandlungen der Betroffenen ergeben - wie etwa der Ausschluss von der regulären Krankenversicherung. Dies ist ein Zirkelschluss, der die Vorgaben des BVerfG missachtet.

Es fehlt außerdem im Gesetzentwurf an Erwägungen zu eventuellen Mehrbedarfen.

Zu begrüßen ist, dass die Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets ausdrücklich im AsylbLG geregelt worden ist.

¹⁷ Flüchtlingsrat Leverkusen, Stellungnahme zum „Leverkusener Modell“ zur Unterbringung von Flüchtlingen vom 22.8.2008, abzurufen unter http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/PDF-Dokumente/08-10-22_Leverkusener_Modell.pdf.

¹⁸ BVerfG Urteil vom 18.07.2012, 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11, Urteil vom 18.07.2012, Rn. 100.

7. Untersuchungs- und Abschiebungshäftlinge – § 3 Abs. 1 S. 6 AsylbLG-E

Für in Abschiebungs- und Untersuchungshaft genommene Leistungsberechtigte soll der Barbetrag „individuell“ festgelegt werden. In der Begründung wird unterstellt, dass es sich hierbei um einen Fall handle, in dem der individuelle Bedarf ganz oder teilweise anderweitig gedeckt sei oder unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweiche. Warum Untersuchungs- und Abschiebungshäftlingen einen anderen und noch dazu individuell zu bestimmenden Bedarf zur Deckung der persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens haben sollen, ist nicht nachvollziehbar. Die betroffenen Häftlinge haben in der Haft dieselben Bedarfe wie andere Menschen auch. Vielfach sind die Güter zur Deckung des persönlichen Bedarfs in der Haft auch teurer als außerhalb der Haft, etwa das Telefonieren. Jedenfalls lädt eine individuelle Festlegung zur Willkür ein.

Für die Abschiebungshaft gilt zudem, dass sie lediglich die Abschiebung – als Teil des Vollzugs der Ausreisepflicht - absichern soll. Sonstige Einschränkungen in der Lebensführung sind mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zu vereinbaren.

8. Beibehaltung der medizinischen Notversorgung – § 4 AsylbLG-E

Die medizinische Notversorgung nach § 4 AsylbLG soll auch künftig aufrecht erhalten bleiben. Dieses Sonderregime verstärkt die physischen und psychischen Folgen der Mangelversorgung nach dem Sachleistungsprinzip. In der Praxis führt § 4 dazu, dass die Betroffenen keine ausreichende medizinische Versorgung erhalten. Flüchtlinge in Lagern bekomme oftmals lediglich Schmerzmittel, ohne dass eine Diagnose und eine spezifische Behandlung stattfinden.

Nicht selten verweigern Sozialämter Vorsorgeuntersuchungen, wenn diese aus deren Sicht nicht „medizinisch geboten“ seien. Sehr häufig sind umständliche Prozeduren nötig, um einen Krankenschein erhalten zu können. Zum Teil muss dazu die – eventuell entfernt gelegene – Behörde aufgesucht werden, zum Teil finden „Vorprüfungen“ auf unklarer Grundlage statt, zum Teil werden Krankenscheine von hierfür unqualifiziertem Personal ausgegeben (z.B. Hausmeister). Es kommt bedingt durch solche Umstände zum Teil zu erheblichen Verzögerungen bei der ärztlichen Versorgung und zu Fällen unterlassender Hilfeleistung, denen das Gesetz Vorschub leistet. Auf der anderen Seite führt der schwierige Zugang zur Regelversorgung dazu, dass nach Berichten von Unterkunftsbetreibern häufig Notarzteinsätze und Krankentransporte zur stationären Notaufnahme nötig werden. Aus der Anwendung des Sondersystems des § 4 AsylbLG ergeben sich in der Praxis nicht nur massive Schikanen und Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Betroffenen, sondern auch erhebliche Abrechnungsprobleme und im Ergebnis statistisch belegbare Mehraufwendungen für die Leistungsträger.

Die Regelung nach § 4 AsylbLG ist nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch unionsrechtlich problematisch, da sie zentrale Bestimmungen der EU-Aufnahmerichtlinie (AufnahmeRL)¹⁹ miss-

¹⁹ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die

achtet. Gemäß Art. 15 Abs. 2 AufnahmeRL erhalten Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe. Besonders Schutzbedürftige Personen sind nach Art. 17 der AufnahmeRL zum Beispiel Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. Die besonderen Rechte und Leistungen zugunsten von besonders bedürftigen Personen sind nach der AufnahmeRL von einer Feststellung der Hilfsbedürftigkeit im Einzelfall abhängig (Artikel 17 Abs. 2 AufnahmeRL). Bisher ist dieses Feststellungsverfahren im deutschen Recht nicht verankert. Es ist aber unerlässlich, dass die Schutzbedürftigkeit frühzeitig und von qualifiziertem medizinischem Personal festgestellt wird, so dass sie die nach der AufnahmeRL garantierten Behandlungen (Art. 20 AufnahmeRL) und Rehabilitationsmaßnahmen (Art. 18 Abs. 2 AufnahmeRL) erhalten.

9. Forderungen

Das Sonderregime des AsylbLG sollte abgeschafft werden. Hierzu sind folgende gesetzgeberische Maßnahmen (und ggf. weitere Folgeänderungen) notwendig:

- Aufhebung des AsylbLG.
- Streichung von § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II.
- Streichung von § 23 Abs. 2 SGB XII (oder Streichung von § 23 SGB XII gesamt).

Solange das Sonderregime des AsylbLG besteht, müssen zumindest folgende Änderungen vorgenommen werden:

Zumindest Personen, die bereits eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, dürfen nicht von den SGB II- und SGB XII-Leistungen ausgeschlossen werden.

- § 1 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 6 AsylbLG sind zu streichen.
- § 1 Abs. 2 AsylbLG ist zu streichen.

Die Leistungskürzung des § 1a AsylbLG ist verfassungswidrig.

- § 1a AsylbLG ist ersatzlos zu streichen.

Die Bezugsdauer muss auf maximal drei Monate nach der Einreise reduziert werden.

- In § 2 Abs. 1 ist die Formulierung „sich seit drei Monaten ohne wesentliche Unterbrechungen im Bundesgebiet aufhalten“ aufzunehmen.

Das Sachleistungsprinzip ist entmündigend und völlig unverhältnismäßig.

- Das Sachleistungsprinzip ist durch entsprechende Änderung von § 3 AsylbLG abzuschaffen.

Die Höhe der Sätze müssen unter Ermittlung von tatsächlich vorhandenen Mehr- oder Minderbedarfe festgelegt werden.

- Die Bedarfe sind mindestens in Höhe der SGB II- oder XII-Sätze in § 3 AsylbLG festzusetzen, so lange Minderbedarfe nicht plausibel nachgewiesen werden. Die Mehrbedarfe sind zu ermitteln.

Eine Kürzung der Leistungen für Personen in Abschiebungshaft ist nicht zu rechtfertigen.

- Der bisherige § 3 Abs. 1 S. 5 AsylbLG ist zu streichen.

Die Ungleichbehandlung bei der medizinischen Versorgung muss beendet werden.

- Zur Absicherung einer angemessenen Gesundheitsversorgung müssen sämtliche Gruppen, die unter das AsylbLG fallen, künftig eine Krankenversichertenkarte im Wege der Pflichtversicherung, hilfsweise im Wege des (im Vergleich zur Pflichtversicherung aufwändigeren) Erstattungsverfahrens nach § 264 SGB V erhalten.

Zur Umsetzung der AufnahmeRL empfehlen wir die rechtliche Verankerung der Feststellung von schutzbedürftigen Gruppen. PRO ASYL schließt sich dem Vorschlag von UNHCR an.²⁰ Folgende Regelung sollte ins AsylVfG übernommen werden:

- „Die besondere Hilfsbedürftigkeit von Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten oder von ihren Eltern oder Personensorgeberechtigten getrennten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wird im Rahmen einer Eingangsuntersuchung nach Ankunft in der Erstaufnahmeeinrichtung von einer unabhängigen, medizinisch qualifizierten Person festgestellt. Auf Ersuchen des Asylwerbers kann diese Feststellung auch zu einem späteren Zeitpunkt während des Asylverfahrens getroffen werden.“

²⁰ UNCHR, Stellungnahme des UNHCR zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, am 21. Mai 2007, S. 30.