

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 07. Februar 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Kurth, Josef Philip Winkler, Fritz Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drs.: 17/1428)

b) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Matthias W. Birkwald, Dr. Martina Bunge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Menschenwürdiges Existenzminimum für alle – Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen (BT-Drs.: 17/4424)

**Michael Kleinhans, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge**

### 1. Vorbemerkung

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist in Folge des sog. Asylkompromisses am 01. November 1993 in Kraft getreten. Leistungsberechtigt sind neben Asyl(folge)antragstellern Ausreisepflichtige mit und ohne Duldung, sowie u.a. auch Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen, deren Dauer aufgrund des vorübergehenden Zwecks des Aufenthalts von vorneherein nur vorübergehend angelegt ist, sowie die Angehörigen der Leistungsberechtigten (§ 1).

Ausländer, deren Ausreise unverschuldet auf unabherrschbare Zeit nicht möglich ist, sind dabei keineswegs dauerhaft auf den Leistungsanspruch nach dem AsylbLG festgelegt, sondern nach 48 Monaten ist ihnen ein Wechsel in den „normalen“ Sozialleistungsbezug entsprechend dem SGB XII eröffnet (§ 2 Abs. 1 AsylbLG).

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verfügt über keine Zuständigkeiten bezüglich des Asylbewerberleistungsgesetzes, dessen Vollzug allein bei den Ländern liegt. Zu den Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes - insbesondere dem Sachleistungsprinzip - und deren Anwendung vermag ich daher keine Stellungnahme abzugeben.

Ich darf die Gelegenheit jedoch zu dem Hinweis nutzen, dass Maßnahmen oder Neuregelungen, die als Ergebnis der Evaluierung vorgeschlagen werden könnten, in jedem Fall darauf hin zu prüfen wären,

ob sie als Pull-Faktor wirken und so die irreguläre Zuwanderung verstärken könnten.

### 2. Starker Anstieg der Asylbewerberzahlen seit dem Jahr 2008

Im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird im Rahmen der Problemdarstellung ausgeführt, dass die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland im Vergleich zu 1993 um mehr als 90% gesunken sei. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass seit dem Jahr 2008 wieder ein erheblicher Anstieg der Asylbewerberzahlen in Deutschland zu verzeichnen ist.

Nach dem Tiefstand im Jahr 2007 mit 19 164 Asyl-erstanträgen stiegen sie im Jahr 2008 auf 22 085, im Jahr 2009 auf 27 649 und im Jahr 2010 auf 41 332. Für eine Tendenzwende in diesem Jahr gibt es bislang keine Anhaltspunkte.

### 3. Leistungserhöhung als möglicher Pull-Faktor für- irreguläre - Zuwanderung

Unter Wahrung humanitärer Standards erfolgte mit dem AsylbLG zu Recht die Herausnahme von Asylbewerbern und anderen Ausländern, deren Aufenthalt von vorneherein nur vorübergehend angelegt ist, aus dem allgemeinen Leistungssystem.

So würde eine Einschränkung des Sachleistungsprinzips oder gar eine Abkehr hiervon durch die Aushändigung höherer Barmittel kompensiert wer-

den müssen, was aus der Sicht der Leistungsberechtigten die Attraktivität des Leistungsbezugs nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sicher erhöhen würde.

Der Leistungsbezug und auch die Form, in der die Leistungen gewährt werden - bar oder unbar - hat unbestreitbar Einfluss auf die Wahl des Ziellandes von Asylbewerbern und war wesentlicher Grund für das Inkraftsetzen des Asylbewerberleistungsgesetzes in der geltenden Form. Dies wurde auch in jüngster Zeit z. B. dadurch bestätigt, dass sich im Rahmen des seit dem Frühsommer 2010 verstärkten Zugangs somalischer Asylbewerber nach Deutschland Erkenntnisse dahingehend ergeben haben, wonach sich dieser Personenkreis (neben der hohen Schutzquote) insbesondere wegen der in Deutschland z. B. gegenüber Italien besseren sozialen Leistungen hierhin begibt. Um über vorangegangene Aufenthalte in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den dort zum Teil sogar schon erlangten Flüchtlingsschutz zu täuschen, manipuliert ein Großteil der Betroffenen deshalb sogar seine Fingerkuppen und verhindert so die erkennungsdienstliche Behandlung.

Schon die nach dem Gesetzentwurf vorgesehenen höheren finanziellen Leistungen könnten daher als *Pull-Faktor* die Zugangszahlen insbesondere bei der irregulären Einreise weiter erhöhen (zumal wenn Schleuser werbewirksam auf das zu erwartende, auch für Deutsche geltende Leistungsniveau verweisen könnten). Das Asylverfahren als *Migrationskanal* wäre hiervon erfahrungsgemäß besonders betroffen und daher eine verstärkte Belastung des Bundesamtes und der Verwaltungsgerichte zu erwarten.

#### **4. Zulassung des Arbeitsmarktzugangs als Pendant des Leistungsbezugs nach SGB II umgeht die Arbeitsmigrationssteuerung**

Der nach dem Gesetzentwurf vorgesehene sofortige Anspruch auf Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII für bisher nach dem AsylbLG Leistungsberechtigte würde zu einer Verschiebung und Erhöhung der Kosten führen (zu Erhöhungen der Integrationskosten hier an späterer Stelle). Von Seiten des Bundesamtes sei daher insbesondere auf die verschiedenen rechtlichen und systematischen Probleme der vorgeschlagenen Rechtsänderung hingewiesen.

Die Betroffenen müssten nach dem Gesetzentwurf in das bestehende System der Unterstützung Erwerbsfähiger und ihrer Angehöriger durch die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II bzw. der Nichterwerbsfähigen durch Sozialhilfe nach dem SGB XII einbezogen werden.

Das Konzept des „Förderns und Forderns“ nach dem SGB II (§ 1) sieht gerade nicht nur den Transfer finanzieller Leistungen vor, sondern aktiviert die eigenverantwortliche (Wieder-) Eingliederung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt. Hieran müssten in dem bestehenden System dann als Folge des Gesetzentwurfs auch die bisherigen Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG, also v.a. Asylbewerber, Ausreisepflichtige, Duldungsinhaber und Inhaber von nur auf vorübergehende Dauer angelegten Aufenthaltserlaubnissen, als künftige Bezieher der Grundsicherung für Arbeitssuchende teilhaben. Gegenüber anderen Leistungsbeziehern wären sie ansonsten privi-

legiert, wenn auf diese Gegenleistung zur Grundsicherung verzichtet würde.

Es müssten hierzu entgegenstehende aufenthalts- und asylrechtliche Beschränkungen der Arbeitsaufnahme aufgehoben werden. Dies beträfe unmittelbar die einjährige Wartezeit für Asylbewerber nach § 61 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG), die von Beginn an entfallen müsste (da auch der SGB II-Anspruch sofort gälte). Auch Duldungsinhabern könnte - selbst wenn sie nicht freiwillig ausreisen und z. B. das Ergebnis des Asylverfahrens nahelegt, dass ihr ursprünglicher Einreisegrund nicht der Schutz vor politischer Verfolgung war -, die Erwerbstätigkeit nicht mehr mit einer Wartezeit belegt oder versagt werden (§§ 10, 11 der Beschäftigungsverfahrensverordnung – BeschVerfV).

Damit würde zusätzlich der Weg in den Arbeitsmarkt auch ausserhalb des hierfür vorgesehenen regulären Verfahrens geebnet. Der Anreiz, das Visumverfahren als Voraussetzung für die legale Einreise für einen Erwerbsaufenthalt durch eine illegale Einreise zu umgehen, dürfte nämlich durch den dann (nach SGB II) auch ohne entsprechenden Aufenthaltstitel bestehenden Anspruch auf Vermittlung in den Arbeitsmarkt nachdrücklich verstärkt werden. Die Steuerung der Arbeitsmarktzwanderung würde dies wesentlich erschweren.

Zu bedenken wäre dabei auch, dass es sich bei der größten Zahl der Betroffenen eher um nicht oder nur gering qualifizierte Personen handeln dürfte und eben nicht um den Personenkreis der qualifizierten Geduldeten, für die mit dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz in § 18a AufenthG bereits eine Rechtsgrundlage für einen Erwerbsaufenthalt geschaffen worden ist.

#### **5. Erschwernis der Aufenthaltsbeendigung**

Einer bestehenden Ausreisepflicht nicht freiwillig nachzukommen, könnte den Betroffenen damit aus ökonomischer Sicht wieder häufiger als lohnend erscheinen. Schließlich müsste selbst für den Duldungsinhaber, der seinen Aufenthalt rechtsmissbräuchlich hinauszögert, der Zugang zur Erwerbstätigkeit erlaubt, ja gefördert werden, weil ihm sonst die Leistungen nach dem SGB II ohne Verpflichtung zur Gegenleistung zukämen.

Rechtssystematisch dürfte es in der weiteren Folge zudem nicht möglich sein, im Falle sich rechtmäßig aufhaltender Ausländer den Sozialhilfebezug als Tatbestand der Ermessensausweisung beizubehalten (§ 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG). Wenn auf Grund der o. a. Gesetzesinitiative für Ausländer, die zur Ausreise verpflichtet sind oder deren Aufenthalt nur gestattet, geduldet oder ausdrücklich vorübergehend angelegt ist, ein sozialhilferechtlicher Anspruch allein schon aus dem faktischen Aufenthalt folgt, ergäbe sich ansonsten ein Wertungswiderspruch.

#### **6. Verletzung des Abstandsgebotes**

Wesentliche Aspekte des aufenthalts- und sozialrechtlichen Gefüges kämen demnach aus der Balance und insbesondere auch gegenüber sich rechtmäßig aufhaltenden Ausländern, deren Aufenthalt grundsätzlich (verlängerbar) auf Dauer angelegt ist, wäre diese Form von Gleichbehandlung nur schwer

zu vermitteln. Die politische Akzeptanz dürfte bei Inländern generell ohnehin eher gering ausfallen, wenn langjährige Erwerbstätige und Steuerzahler dem gleichen Leistungsniveau unterworfen würden, wie Personen, die gerade erst eingereist sind und den Anspruch mit Stellung eines einzigen (Asyl-)Antrages oder der beharrlichen Verweigerung der Ausreise bewirken; die Verletzung des Abstandsgebotes erscheint hier doch sehr deutlich.

#### **7. Keine Änderung aufgrund europarechtlicher Regelungen erforderlich**

Die Regelungen des AsylbLG stehen schließlich auch im Einklang mit der geltenden Richtlinie 2003/9/EG vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.

#### **8. Fazit**

Das durch das AsylbLG geregelte eigene Leistungssystem für Ausländer, deren Aufenthalt nur auf eine

vorübergehende Dauer angelegt ist, ist sachlich begründet, mit den EU-Regeln konform und nicht zuletzt dem Abstandsgebot geschuldet.

Die Aufhebung des AsylbLG würde daher einen Systemwechsel darstellen, dessen Auswirkungen und Kosten wesentlich über den im Gesetzentwurf dargestellten Umfang hinausgingen, insbesondere auch im Hinblick auf die in den letzten Jahren stark ansteigenden Asylbewerberzahlen.

Insbesondere ein dann erleichterter Arbeitsmarktzugang und die hierzu notwendigen Integrationsmaßnahmen würden die faktische Aufenthaltsverfestigung von Personen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsstatus fördern und die Rückführung Ausreisepflichtiger erschweren. Die Aussicht auf einen Arbeitsmarktzugang und höhere Sozialleistungen böten als Pull-Faktor einen beachtlichen Anreiz zur Umgehung des aufenthaltsrechtlichen Verfahrens und würden damit die Steuerung der (Arbeits-) Migration beeinträchtigen.