

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)

Dr. Constanze Janda

Zusammenfassung

Das AsylbLG ist in seiner derzeitigen Ausgestaltung weder mit dem Grundgesetz noch mit europarechtlichen Vorgaben vereinbar. Die Leistungssätze beruhen auf bloßer Setzung und sind von willkürlichen Erwägungen getragen.

Die Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustands fordert nicht zwingend die Abschaffung des AsylbLG. Die Zulässigkeit einer Reform des Gesetzes steht und fällt jedoch mit einer nachvollziehbaren Herleitung der Bedarfssätze. Der Gesetzgeber ist gehalten, die Regelsätze in Umfang und Höhe zu begründen, wobei er sich eines transparenten Verfahrens und valider Daten über die Bedarfe von Personen zu bedienen hat, die sich lediglich vorübergehend im Inland aufhalten.

Gering bemessene Regelsätze sind nur vertretbar, soweit das sozio-kulturelle Existenzminimum gewahrt ist. Andere als bedarfsbezogene Erwägungen, namentlich die Abschreckung von Migranten, dürfen nicht den Ausschlag für die Bestimmung der Regelsätze geben.

Nach dem im europäischen Gesetzgebungsverfahren befindlichen Vorschlag zur Neufassung der Aufnahmerichtlinie ist sowohl in der Bemessung der Regelsätze als auch in der Gesundheitsversorgung die Gleichstellung von Asylbewerbern und Antragstellern auf subsidiären Schutz mit eigenen Staats-

angehörigen vorgesehen. Abweichungen von diesem Grundsatz bedürfen einer nachvollziehbaren und tragfähigen Begründung.

A. Inhalt und Rechtsfolgen des Gesetzesentwurfs

1. Der von der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen eingebrachte Gesetzentwurf sieht eine vollständige Abschaffung des AsylbLG und damit die umfangreiche Gleichstellung der nach diesem Gesetz Leistungsberechtigten mit sozialhilfeberechtigten Ausländern nach § 23 SGB XII vor.

2. Gemäß § 23 I 1 SGB XII haben alle Ausländer, die sich tatsächlich in Deutschland aufhalten und die bedürftig sind, einen Anspruch auf Gewährung einer Grundversorgung. Diese umfasst die Hilfe zum Lebensunterhalt (§§ 27 ff. SGB XII), Hilfe bei Krankheit (§ 48 SGB XII), bei Schwangerschaft und Mutterschaft (§ 50 SGB XII) sowie die Hilfe zur Pflege (§§ 61 ff. SGB XII). Ein Ausländer kann diese Leistungen unter den gleichen Voraussetzungen, in gleicher Art und im gleichen Umfang wie ein Deutscher beanspruchen.

3. Im Übrigen können Leistungen nach dem SGB XII gewährt werden, soweit dies im Einzelfall gerechtfertigt ist, § 23 I 3 SGB XII. Im Gegensatz zur Grundversorgung besteht hier also kein Rechtsanspruch; weitere Leistungen stehen vielmehr im Ermessen des Trägers.

B. Anforderungen an die verfassungsgemäße Berechnung existenzsichernder Sozialleistungen

1. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09) zur Verfassungsmäßigkeit der Regelsätze in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) kann das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in seiner derzeit geltenden Fassung nicht aufrecht erhalten werden.

2. Aus der Verbürgung der Menschenwürde in Art. 1 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 I GG hat das BVerfG ein Grundrecht auf Gewährleistung der materiellen Mittel abgeleitet, die für eine menschenwürdige Lebensführung unerlässlich sind. Dieses Grundrecht gilt für jedermann unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit oder seinem Aufenthaltsrechtlichen Status. Für Asylbewerber sichert es das in Art. 16a GG verankerte Asylgrundrecht.

3. Die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz umfasst nicht nur die notwendigen Leistungen für das Überleben und die Wahrung der körperlichen Integrität („physisches Existenzminimum“). Die Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen macht das Mensch-Sein ebenso aus wie ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben („soziokulturelles Existenzminimum“).

4. Der grundrechtlich geschützte Anspruch auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz ist durch den Gesetzgeber zu konkretisieren. Der ihm dabei eingeräumte Gestaltungsspielraum berechtigt jedoch nicht zu Willkür. Die Ermittlung der notwendigen Bedarfe muss vielmehr in einem transparenten Verfahren anhand sachgerechter Kriterien erfolgen. Dabei darf auf Statistiken zurückgegriffen werden, aus denen sich das Konsumverhalten bestimmter Personengruppen ergibt, deren Bedarfe mit den zu bestimmenden Bedarfssätzen vergleichbar sind.

C. Aufhebung des AsylbLG und mögliche Alternativen

1. Die Aufhebung des AsylbLG ist vor diesem Hintergrund zwar nicht zwingend. Der Kreis der Berechtigten nach dem AsylbLG geht über den Kreis der Asylbewerber hinaus. Er erfasst letztlich alle, deren Aufenthalt in der Bundesrepublik lediglich vorübergehender Natur ist. Ein gesondertes System zur Sicherung der Existenz dieser Personengruppen ist jedoch nur unter folgenden Bedingungen zulässig:

a) Aus dem lediglich vorübergehenden Aufenthalt folgt ein im Vergleich zu den nach dem SGB II bzw. SGB XII leistungsberechtigten Personen unterschiedlicher Bedarf.

b) Dieser Bedarf ist durch transparente Berechnungen aufgrund valider statistischer Daten nachzuweisen. Um Zirkelschlüsse zu vermeiden, dürfen solche Daten jedoch nicht aufgrund der Lebensbedingungen der aktuell nach dem AsylbLG Berechtigten erhoben werden.

c) Soweit keine einschlägigen Statistiken vorliegen, sind anhand einer normativen Bewertung der Bedarf von Personen mit lediglich vorübergehendem Aufenthalt in der Bundesrepublik aufzuschlüsseln,

dazustellen und die erforderlichen Kosten der Bedarfsdeckung zu ermitteln.

2. Die Herausnahme einzelner Positionen aus der Bedarfsermittlung bedarf der sorgfältigen Begründung. Der unveräußerliche und universelle Anspruch auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz erlaubt es nicht, Integrationsleistungen bei der Berechnung der Regelsätze pauschal zu vernachlässigen.

a) Namentlich wird für Personen mit lediglich vorübergehendem Inlandsaufenthalt die Kommunikation in die Heimat unverzichtbar sein, um Kontakt zu Freunden und Verwandten halten zu können. Die Ausgaben hierfür werden aber regelmäßig erheblich höher sein als bei Sozialhilfeempfängern ohne Migrationserfahrung.

b) Kulturelle Bedürfnisse – Besuche im Theater, Kino oder Sport – sind von ebenso großer Wichtigkeit für die freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit wie die politische Betätigung. Zudem muss religiösen Bedürfnissen Rechnung getragen werden. Dafür notwendige Aufwendungen können folglich nicht von vornherein aus den Regelsätzen ausgeschlossen bleiben.

c) § 10 I BeschVerfV gestattet den Inhabern einer Duldung nach einjährigem erlaubten Aufenthalt in der Bundesrepublik die Aufnahme einer Beschäftigung, sofern die Bundesagentur für Arbeit der Erwerbstätigkeit zustimmt. Gleiches gilt nach § 61 II AsylVfG für Asylbewerber. Die in § 2 I AsylbLG verankerte „Wartezeit“ von 48 Monaten bis zum Bezug von Analogleistungen nach dem SGB XII soll nach dem Willen des Gesetzgebers ausdrücklich einen Anreiz setzen, sich sein Auskommen durch Verwertung der eigenen Arbeitskraft zu sichern. Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt können daher ebenfalls nicht pauschal verweigert werden.

3. Die Verweigerung von Leistungen zur Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben ist besonders problematisch, wenn der Aufenthalt in der Bundesrepublik einen kurzen Zeitraum überschreitet, das Leben im Inland also zur Normalität wird.

a) Die Leistungen nach dem AsylbLG werden über einen Zeitraum von 48 Monaten erbracht, bevor nach § 2 I AsylbLG die Regelsätze des SGB XII zum Tragen kommen. Hat aber der Leistungsberechtigte seinen Lebensmittelpunkt über einen derart langen Zeitraum in der Bundesrepublik inne, ist sein Aufenthalt verfestigt und damit auch seine Perspektive, auf Dauer in der Bundesrepublik zu bleiben. Entsprechend größer ist das Bedürfnis nach Integration.

b) Für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum scheint die Gewährung unerlässlicher Mittel zum Lebensunterhalt und zur Krankenversorgung gerade noch vertretbar, besteht in dieser Konstellation tatsächlich nur eine schwache Bindung an das Bundesrepublik und die deutsche Gesellschaft. Trägt der Staat aber nicht dafür Sorge, dass unberechtigt Einreisende sein Territorium alsbald wieder verlassen, obliegt ihm aus dem Sozialstaatsprinzip Verantwortung im Sinne einer Einstandspflicht für das Wohl

und Wehe aller sich hier gewöhnlich aufhaltenden Personen.

4. § 4 AsylbLG eröffnet zwar grundsätzlich den Zugang zu den Leistungen der medizinischen Versorgung, beschränkt ihn aber zugleich auf eine Notversorgung. Zwar wird dadurch im Grunde das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 II GG gewahrt. Indes gebietet der grundrechtliche Schutz des Lebens, jedem Patienten – unabhängig von ausländerrechtlichen Wertungen – allgemein anerkannte, dem medizinischen Standard entsprechende Behandlungen zu gewähren. Die Regelung wirft erhebliche Abgrenzungsprobleme auf und führt zu einer Ungleichbehandlung im Versorgungsniveau. Dies zu rechtfertigen ist unmöglich, sind doch das Erkrankungsrisiko und damit der Behandlungsbedarf allenfalls individuell unterschiedlich, wegen der Unberechenbarkeit des menschlichen Organismus als solchem. Der aufenthaltsrechtliche Status liegt jedoch gänzlich außerhalb solcher biologischer Unwägbarkeiten.

C. Legitime, bedarfsunabhängige Differenzierungsgründe?

1. Das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 I GG wird verletzt, wenn der Gesetzgeber eine Personengruppe im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandelt, obwohl zwischen beiden keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.

2. Die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 I GG verbietet bei existenzsichernden Leistungen eine Differenzierung aus anderen als bedarfsbezogenen Gründen. Ein minimales Leistungsniveau lässt sich daher insbesondere nicht mit dem Gebot der Kostenersparnis rechtfertigen.

3. Wenn die nach dem AsylbLG gewährten Leistungen auch der Abschreckung von Zuwanderungswilligen dienen sollen, werden die Leistungsberechtigten zum Objekt staatlicher Politik gemacht und auch dadurch in ihrer Menschenwürde verletzt.

a) Die Unterordnung des Sozialleistungsrechts unter ausländerpolizeiliche Zwecke ist nicht zulässig, solange Negativanreize nicht empirisch belegt sind. Ein derartiger Nachweis ist bislang nicht erbracht.

b) Für Asylsuchende kommt mit ihrer Einreise in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union zudem die Dublin-Verordnung¹ zur Anwendung. In dieser sind die Kriterien festgelegt, welcher Mitgliedstaat für die Bearbeitung des Asylverfahrens zuständig ist. Weder der Asylbewerber noch Schleppern haben daher einen unmittelbaren Einfluss darauf, in welchem Staat der Aufenthalt während des Asylverfahrens zu nehmen ist und wie lange dieser währt.

¹ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 vom 18.2.2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1 ff.

c) Zudem ist die generell restriktive Ausgestaltung der Regelleistungen zum Zwecke der Abschreckung nicht erforderlich, bietet doch § 1a Nr. 1 AsylbLG die Möglichkeit, die Leistungen auf das unabweisbar Gebotene zu beschränken, wenn Ausländer nur zum Zwecke des Leistungsbezugs in die Bundesrepublik einreisen.

4. Die Tatsache, dass ca. 45% aller Asylgesuche abgelehnt werden, spricht nicht für die Annahme des Missbrauchs des Asylgrundrechts durch die Mehrheit der Antragsteller. Dies zu unterstellen und als Rechtfertigung für die geringen Regelleistungen heranzuziehen, käme einer Verdachtsstrafe gleich, die in einem liberalen Rechtsstaat unvertretbar wäre. Bei Personen, die ihren Zugang zum AsylbLG über § 1 I Nr. 3 AsylbLG aus einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären oder politischen Gründen herleiten, ist das Missbrauchsargument nicht zuletzt aus dem Grunde verfehlt, dass ihnen ihr Verbleib in der Bundesrepublik schlechterdings nicht vorgeworfen werden kann, will man ihnen nicht die freiwillige Rückreise in ihr Herkunftsland unter Gefährdung des eigenen Lebens zumuten.

5. Das Anliegen, Zuwanderungsanreize zu vermeiden, lässt sich nachhaltiger durch eine zügige Überprüfung des Rechts zum Verbleib auf deutschem Territorium erreichen. Denn die Aussicht, dass im Rahmen eines schnellen Verfahrens bei offensichtlich unbegründetem Ersuchen um Aufnahme in die Bundesrepublik der Aufenthalt unverzüglich beendet wird, mindert solche Anreize ebenfalls.

D. Europarechtliche Vorgaben

1. In Richtlinie 2003/9/EG² (Aufnahmerichtlinie) sind die allgemeinen Grundsätze und Mindestanforderungen niedergelegt, die bei der Aufnahme von Asylbewerbern einzuhalten sind.

a) Nach Art. 13 der Aufnahmerichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Asylbewerbern die materiellen Mittel zu gewähren, die zur Sicherung ihres Lebensunterhalts und ihrer Gesundheit erforderlich sind. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, ob sie dieser Verpflichtung durch die Gewährung von Geld- oder Sachleistungen, Gutscheinen oder durch eine Kombination dieser Leistungen nachkommen.

b) Die Erwägungsgründe der Aufnahmerichtlinie nehmen ausdrücklich Bezug auf die in Art. 1 der Europäischen Grundrechtecharta verankerte Menschenwürdegarantie. Die Sicherung des bloßen Überlebens bei gleichzeitiger sozialer Exklusion durch die Verweigerung von Teilhabeleistungen würde diesem Anspruch nicht gerecht. Daher ist davon auszugehen, dass auch die Aufnahmerichtlinie die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums verlangt.

c) Die Beschränkung auf eine Befriedigung der Grundbedürfnisse, d.h. eine bloße Sicherung des Überlebens ist nach Art. 14 VIII der Aufnahmerichtlinie nur vorübergehend („so kurz wie möglich“)

² Richtlinie 2003/9/EG vom 27.1.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18.

und nur im Einzelfall zulässig, wenn zunächst eine Evaluierung der spezifischen Bedürfnisse des Asylbewerbers erforderlich ist. Ein über 48 Monate generell auf eine Grundversorgung gerichtetes Leistungsniveau wie derzeit im AsylbLG vorgesehen, ist damit nicht vereinbar.

d) Art. 15 der Aufnahme richtlinie sieht vor, dass Asylbewerber die notwendige medizinische Versorgung erhalten müssen. Diese kann zwar auf eine Notversorgung und unbedingt erforderliche Behandlungen beschränkt werden. Die im Vergleich zu den üblichen Standards nach dem SGB V oder dem SGB XII restriktive Gewährung von Leistungen zur Krankenbehandlung nach § 4 AsylbLG genügt diesen Anforderungen jedoch nicht. Denn chronisch Kranke können allenfalls bei einer plötzlichen, akuten Verschlechterung des Gesundheitszustandes oder akuten Schmerzzuständen einen Behandlungsanspruch als Regelleistung geltend machen. Die Aufnahme richtlinie erlaubt eine solche Einschränkung jedoch nicht.

d) Nach Art. 18 II der Aufnahme richtlinie hat der Aufenthaltsstaat für besonders bedürftige Personen qualifizierte Leistungen vorzuhalten, namentlich Leistungen der Rehabilitation und psychologische Betreuung sowie spezielle Beratungsangebote für Minderjährige, die Opfer von Missbrauch, Folter oder anderer grausamer oder unmenschlicher Behandlung geworden sind. Opfern von Folter und Gewalt soll generell die Behandlung der dadurch erlittenen Schäden ermöglicht werden, Art. 20 II der Aufnahme richtlinie. Der Hinweis auf eine behördliche Einzelfallentscheidung im Rahmen von § 6 II AsylbLG – einer Ausnahmevorschrift! – genügt weder dem Gebot der Rechtssicherheit noch wird er den Interessen der besonders traumatisierten Personengruppen gerecht, der auf diese Weise gesetzlich begründete, effektive Rechte vorenthalten werden.

2. Angesichts der Umsetzungsdefizite im nationalen Recht der Mitgliedstaaten wird derzeit eine Neufassung der Aufnahme richtlinie³ diskutiert. Neben Asylbewerbern sollen auch die Personen in den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen werden, die subsidiären Schutz beantragen.

a) Nach Art. 17 des Richtlinienentwurfs sollen die zu gewährenden materiellen Mittel einen angemessenen Lebensstandard sichern, der die Deckung des Lebensunterhalts und die Herstellung der physischen und psychischen Gesundheit erlaubt. Der Gesamtbetrag der gewährten Leistungen soll jedoch dem Betrag entsprechen, der im Rahmen der Sozialhilfe *an die eigenen Staatsangehörigen* erbracht wird.

b) Unterschiede in den Regelsätzen sind damit nicht per se ausgeschlossen. Sie bedürfen jedoch eingehender Begründung. Dies erfordert eine transparente Darlegung, in welchen Positionen sich die Bedarfe von Asylbewerbern von denen der Sozialhil-

feberechtigten unterscheiden, die sich dauerhaft in einem Mitgliedstaat aufhalten.

c) Die Gesundheitsversorgung kann nach Art. 19 des Richtlinien vorschlags weiterhin auf eine Notversorgung – nunmehr allerdings explizit auch für psychische Erkrankungen vorgesehen – beschränkt werden. Für Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen muss jedoch eine Versorgung gewährleistet werden, die in ihrem Umfang den *an die eigenen Staatsangehörigen* erbrachten Leistungen entspricht.

³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten vom 3.12.2008, KOM/2008/0815 endg.