

## 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)

### Deutscher Caritasverband

Der Deutsche Caritasverband bedankt sich für die Gelegenheit, in der Anhörung des Ausschusses für Soziales und Arbeit im Deutschen Bundestag zum „Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes“ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/1428) und zum Antrag „Menschenwürdiges Existenzminimum für alle – Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen“ der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 17/4424) Stellung nehmen zu können.

Der Deutsche Caritasverband hat das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) seit dessen Verabschiedung im Jahre 1993 grundsätzlich abgelehnt und in seinen zentralen Elementen kritisiert. Maßgebliche Kritikpunkte waren die Höhe und die Art der Leistungen (Sachleistungsprinzip). Der Deutsche Caritasverband kritisierte die Intention einer Abschreckung von Asylbewerbern.

Im Laufe der Zeit hat sich die Situation weiter verschärft durch den Einbezug weiterer Personenkreise in das AsylbLG und die sukzessive Verlängerung der Bezugsdauer, in denen die betroffenen Personen lediglich abgesenkte Leistungen erhalten.

Der Deutsche Caritasverband lehnt das Gesetz wegen seiner negativen Auswirkungen auf die Beziehher von Leistungen nach dem AsylbLG ab. Es ist ungeeignet, ein menschenwürdiges Leben sicherzustellen. Es grenzt Menschen aus und behindert diejenigen Be-

zieher von Leistungen, die eine Bleibeperspektive haben bei der möglichst zügigen Integration. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes stellt sich auch die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes und nach der Übereinstimmung mit europäischem Recht.

Im Folgenden werden die Kritikpunkte mit Verweis auf Positionen, die der Deutsche Caritasverband in unterschiedlichen Stellungnahmen und Positionspapieren bereits veröffentlicht hat (siehe dazu Seite 6 dieser Stellungnahme), im Einzelnen ausgeführt.

#### 1. Das Asylbewerberleistungsgesetz befördert Armut

Die Leistungen des AsylbLG wurden 1993 bei ca. 80 % des Sozialhilfesatzes festgelegt. Da seit Einführung des AsylbLG die Leistungen nie an die Preisentwicklung angepasst wurden, liegen diese inzwischen ca. 35 % unter dem Niveau des Existenzminimums, wie es derzeit in der Sozialhilfe beziehungsweise im SGB II festgeschrieben ist.

Das AsylbLG in seiner derzeitigen Ausgestaltung hat für die Betroffenen und ihre Familien verheerende Folgen: Die Beziehher und ihre Angehörigen leben, bedingt durch die niedrigen Leistungen, unterhalb des in Deutschland festgelegten soziokulturellen Existenzminimums. Dies hat Auswirkungen auf alle Lebensbereiche, so ist zum Beispiel die Ernährungslage oftmals unzureichend wie es auch unmöglich ist, am normalen sozialen Leben teilzunehmen. So-

mit werden die Betroffenen von der Teilhabe in und an der Gesellschaft ausgeschlossen.

Besonders schwierig ist die Situation für Kinder und Jugendliche, deren Entwicklung wie auch Bildungs- und Zukunftsperspektiven enorm beschnitten werden. Die einschränkenden Lebensverhältnisse wirken sich auch negativ auf die Bildungschancen der Kinder aus. Dadurch ergeben sich für die Kinder und Jugendlichen schlechte Voraussetzungen für eine spätere Integration sowohl in Deutschland als auch im Herkunftsland. **2. Eine längerfristige Anwendung des Sachleistungsprinzips tangiert die Menschenwürde**

Ein zentrales Element des AsylbLG ist das sogenannte Sachleistungsprinzip, also der Vorrang der Sachleistungen vor Geldleistungen. Danach werden - abgesehen von einem Taschengeld in Höhe von 40,90 Euro - die Leistungen des AsylbLG grundsätzlich als Sachleistungen erbracht. Nur wenn es „den Umständen entsprechend erforderlich ist“, soll von diesem Prinzip abgewichen werden. Für die Betroffenen bedeutet dies, dass ihnen vorgeschrieben werden kann, wo und wie sie wohnen, was sie essen und womit sie sich kleiden. Problematisch ist auch, dass die Sachleistungen teilweise von minderer Qualität sind.

Aus Sicht des DCV verstößt die längerfristige Anwendung des Sachleistungsprinzips gegen die Menschenwürde und greift unverhältnismäßig in Grundrechte ein. Das Sachleistungsprinzip kann die körperliche und psychische Gesundheit beeinträchtigen, das Selbstwertgefühl und teilweise Schamgefühl verletzen und verringert die Ressourcen der Betroffenen. Es beschränkt in hohem Maße insbesondere die Entwicklung der Persönlichkeit von Kindern, für deren Entwicklung und Bildung keinerlei Leistungen vorgesehen sind. Die längerfristige Anwendung des Sachleistungsprinzips ist diskriminierend und integrationsfeindlich. Die Versorgung mit Sachleistungen ohne bzw. mit erheblich eingeschränkter Wahlfreiheit entmündigt die Menschen.

### 3. Abschreckungswirkung der Sachleistungen

Von vornherein sollte das AsylbLG eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Einwanderer haben. Dazu wurde das Leistungsniveau auf ca. 80 % des Sozialhilfesatzes abgesenkt. Dies geschah insbesondere mit Blick auf die hohe Zahl von Asylsuchenden Anfang der 90er Jahre. Da die Zahl der Asylanträge gegenüber 1993 um mehr als 90 % gesunken ist, ist dieser Grund für die Einführung der Sonderregelung Asylbewerberleistungsgesetz mittlerweile entfallen.

Gewichtiger als diese praktischen Erwägungen ist aus Sicht des DCV aber, dass hier nur Leistungen unterhalb des ansonsten gültigen Existenzminimums gewährt werden mit dem Ziel, die Bereitschaft zur Rückkehr zu fördern bzw. einen angeblichen Pull-Effekt zu verringern. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dagegen aus, die Leistungsgewährung zu einer Abschreckungspolitik zu nutzen. Vielmehr muss für Asylbewerber das soziokulturelle Existenzminimum gelten.

### 4. Das Asylbewerberleistungsgesetz ist nicht verfassungsgemäß

Im Urteil vom 9.2.2010 (1 BvL 1/09, 3/09, 4/09) zu den Regelleistungen des SGB II hat das Bundesverfassungsgericht einen aus Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz abgeleiteten Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums dargelegt. Dieses Grundrecht soll neben der physischen Existenz auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben sichern. Den Gesetzgeber trifft die Pflicht, dieses Grundrecht zu konkretisieren und fortlaufend zu aktualisieren.

Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung dieses Grundrechts zwar Spielräume. Es müssen aber Methoden und Berechnungsschritte zur Bemessung und Anpassung nachvollziehbar offengelegt sein. Schon Brüche in der Methode führen zur Verfassungswidrigkeit. Da das Gleiche auch für das AsylbLG gelten muss, sind die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG schon deshalb nicht verfassungskonform, weil die Höhe der Leistungen bei ihrer Einführung nicht berechnet, sondern politisch ausgehandelt wurden. Seither wurde darüber hinaus gegen das Gebot der regelmäßigen Überprüfung und Anpassung verstoßen. Die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG sind seit ihrer Einführung 1993 nicht mehr angepasst worden.

Mit Blick auf die Höhe der Leistungen gilt zwar, dass sie lediglich einer Evidenzkontrolle unterliegen. Zumindest zum heutigen Zeitpunkt dürften sie mangels Anpassung evident zu niedrig und damit nicht verfassungskonform sein.

Auch die Bundesregierung geht mittlerweile davon aus, dass die Festsetzung der Leistungssätze im AsylbLG nicht den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 entspricht, mit anderen Worten, dass das AsylbLG in seiner jetzigen Fassung verfassungswidrig ist.

Bei der Neufestsetzung wird zu beachten sein, dass die Begründung für Leistungen unterhalb des Existenzminimums des SGB II oder SGB XII nicht darin liegen kann, „dass sich Leistungsberechtigte nach diesem Gesetz typischerweise nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und deshalb keine Leistungen für eine Integration in die deutsche Gesellschaft notwendig sind“. Es muss beachtet werden, dass mittlerweile Ausländer(innen) mindestens 4 Jahre (im Eventualfall nach § 1a AsylbLG auch länger) und auch solche mit einem Aufenthaltstitel mit Bleibeperspektive erfasst sind. Ihnen muss ebenso wie Asylbewerbern und Geduldeten ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben ermöglicht werden. Bei Kindern und Jugendlichen im Leistungsbezug nach AsylbLG müssen insbesondere die kinderspezifischen Bedarfe umfassend abgedeckt werden. So wichtig es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist, Kindern im Bezug des Asylbewerberleistungsgesetzes Zugang zum Bildungs- und Teilhabepaket zu ermöglichen, so wäre eine solche Änderung allein nicht ausreichend.

## 5. Europäische Vorgaben nicht umgesetzt

Das AsylbLG in seiner derzeitigen Form verstößt nicht nur gegen das Grundgesetz, sondern auch gegen geltendes Europa- und Völkerrecht. Beim Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union sind einige verbindliche Vorgaben der Richtlinie 2003/9/EG über Aufnahmebedingungen für Asylbewerber nicht umgesetzt worden.

Die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union regelt die sozialen Mindestrechte von Schutzsuchenden während des Asylverfahrens. Dazu gehört auch, dass die erforderliche medizinische Hilfe zu gewährleisten ist (Art. 15 RL 2003/9/EG). § 4 AsylbLG gewährleistet hingegen nur eine medizinische Versorgung bei „akuten Erkrankungen sowie Schmerzzuständen“ sowie Schwangerschaftsvorsorge und Geburtshilfe.

Ein weiterer Verstoß gegen europäische Vorgaben liegt darin, dass die Rechte besonders schutzbedürftiger Personen nicht hinreichend beachtet werden. Minderjährige und Erwachsene, die Opfer von Missbrauch, Vernachlässigung und Folter geworden sind, haben einen Anspruch auf Rehabilitationsmaßnahmen, psychologische Betreuung und Beratung sowie die notwendige medizinische Behandlung (Art. 18 Abs. 2 und Art. 20 RL 2003/9/EG). § 6 Abs. 2 AsylbLG widerspricht dieser Richtlinien, da dort lediglich Inhabern von Aufenthaltserlaubnissen gemäß § 24 Abs. 1 ein entsprechender Rechtsanspruch eingeräumt wird. Auch bei den Opfern von Menschenhandel wird gegen EU-Recht verstoßen. Sie haben Anspruch auf umfassende medizinische Versorgung. Ihrem Sicherheits- und Schutzbedürfnis ist Rechnung zu tragen. Für erforderliche Übersetzungs- und Dolmetscherdienste ist zu sorgen (Art. 7 RL 2004/81/EG). Diese Ansprüche verwirklicht das AsylbLG, dem auch diese Gruppe von Ausländer(inne)n unterfällt, nicht.

## 6. Kosten des Asylbewerberleistungsgesetzes

Unter das AsylbLG fielen zunächst nur Personen, die in Deutschland Schutz suchten und deren Verbleib vom Verlauf des Asylverfahrens abhing, also Asylbewerber(innen). Im Laufe der Jahre wurde der Anwendungsbereich auch auf Bürgerkriegsflüchtlinge, Personen in Duldung und Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln sowie deren Ehegatten, Lebenspartner und minderjährigen Kindern ausgeweitet. Die Bezeichnung Asylbewerberleistungsgesetz führt daher mittlerweile in die Irre. Ursprünglich wurden die Leistungen nach einem zwölfmonatigen Bezug auf das Niveau der Sozialhilfe angeho-

ben, im Jahre 1997 wurde diese Frist auf drei Jahre verlängert und im Jahr 2007 sogar auf vier Jahre.

Während im Jahre 1994, also ein Jahr nach Einführung des AsylbLG 486.643 Personen unter das AsylbLG fielen und dadurch Kosten in Höhe von 2,6 Milliarden Euro entstanden, gab es im Jahr 2009 121.235 Bezieher von Regelleistungen nach AsylbLG mit einem entstandenen Kostenvolumen von insgesamt 789 Millionen Euro.

Auf Grund der in den vergangenen Jahren stetig geringer gewordenen finanziellen Aufwendungen, kann aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes das Argument von zu hohen Kosten für die Betroffenen nicht mehr aufrechterhalten werden.

## 7. Weitere zu berücksichtigende Restriktionen

Um die Wirkung des Asylbewerberleistungsgesetzes auf die Betroffenen richtig einschätzen zu können, sind weitere Restriktionen zu berücksichtigen. So wird das AsylbLG „ergänzt“ durch die Residenzpflicht, ein Arbeitsverbot mindestens im ersten Jahr des Aufenthaltes und einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang für weitere drei Jahre. Infolgedessen haben die Betroffenen kaum Chancen, sich durch eigene Arbeit eine selbstbestimmte Existenz aufzubauen. Durch die Kombination von Sachleistungsprinzip und Arbeitsverbot werden die Betroffenen an sinnvoller und vor allem sinnstiftender Beschäftigung gehindert oder diese erschwert.

Dass diese Probleme von Regierungsseite bereits seit längerem grundsätzlich erkannt wurden, zeigt der 3. Armuts- und Reichtumsbericht von 2008. Dort schreibt die damalige Bundesregierung dass „dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge zur Verfestigung von Armut, teilweise über Generationen hinweg führen kann und deshalb vermieden werden muss.“ Warum Bezieher von Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz auf Grund der genannten Restriktionen dennoch mehrheitlich verpflichtet werden, dauerhaft von Hilfen abhängig zu bleiben, bleibt unbeantwortet. **8. Schlussfolgerung**

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sind im Umgang mit Asylsuchenden das Asylrecht und die Verpflichtungen des Flüchtlingsschutzes unbedingt zu achten. Dazu gehört eine angemessene Versorgung von besonders schutzbedürftigen Menschen mit psychosozialen und therapeutischen Hilfen. Weiter ist es ein Gebot der Menschenwürde, befristete Arbeitsverbote, die Residenzpflicht sowie die reduzierten Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes abzuschaffen.

Der Deutsche Caritasverband lehnt das AsylbLG insgesamt als Sonderregelung außerhalb des SGB ab und hält es für verfassungswidrig.

Aktuelle Veröffentlichungen und Stellungnahmen des Deutschen Caritasverbandes bzw. der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zum Asylbewerberleistungsgesetz:

- *Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) zum Sachleistungsprinzip im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). [Dezember 2010]*

- *Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e.V. als sachkundiger Dritter nach § 27 a BVerfGG in dem Verfahren 1 BvL 10/10 zur Frage, ob § 3 Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 sowie § 3 Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit Absatz 1 Satz 4 Nr. 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes mit dem Grundgesetz vereinbar sind. [November 2010]*

- *Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e.V. zur Anhörung am 22. November 2010 im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales (BT-Drs. 17/3404). [November 2010]*

- *Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 4. Mai 2009 zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. [Mai 2009]*

- *Deutscher Caritasverband: Miteinander leben – Perspektiven des Deutschen Caritasverbandes zur Migrations- und Integrationspolitik. Grundlagen – Zentrale Botschaften - Erläuterungen. Freiburg 2008. [Oktober 2008]*

- *Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes (DCV) und des Diakonischen Werkes der EKD (DW) zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung Aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union. [Mai 2007]*