



DV 04/11 AF III
7. Februar 2011

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes, BT-Drucks. 17/1728 und Antrag „Menschen würdiges Existenzminimum für alle – Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen“, BT-Drucks.17/4424

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zur Anhörung des Ausschuss für Arbeit und Soziales am 7. Februar 2011¹

Einleitung

Das Asylbewerberleistungsgesetz wurde 1993 als Teil des Asylkompromisses geschaffen. Ziel des Gesetzes war es, einen „Mindestunterhalt während des Asylverfahrens gesetzlich eigenständig“ zu regeln, sodass „eine deutliche Absenkung der bisherigen Leistungen erfolgt, bei Aufhalten in zentralen Anlaufstellen oder Gemeinschaftsunterkünften grundsätzlich Sachleistungen gewährt werden und bei Aufenthalt außerhalb von zentralen Anlaufstellen/Gemeinschaftsunterkünften ein Vorrang für Sachleistungen gilt“ (BT-Drucks. 12/4451, S. 5).

Geschaffen wurde damit ein Sondergesetz für Flüchtlinge, die bis 1993 Leistungen nach dem BSHG erhalten hatten und für die fortan die Grundsätze des Sozialhilferechts nicht mehr bzw. nur noch eingeschränkt zur Anwendung kommen sollten. Zur Begründung des Gesetzes dienten vornehmlich ordnungspolitische Argumente. So sollte auf die

¹ Verantwortlicher Referent im Deutschen Verein: Dr. Jonathan Fahlbusch. Die Stellungnahme wurde anlässlich der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 7. Februar 2011 von der Geschäftsstelle auf der Basis von Beratungen im Arbeitskreis Grundsicherung und Sozialhilfe erarbeitet.

gestiegenen Zahlen von „Ausländern, insbesondere von Asylsuchenden und solchen Ausländern, denen vor allem aus humanitären Gründen ein gewisses Bleiberecht zu gewähren ist“ (a.a.O.) reagiert werden. Zum damaligen Zeitpunkt war die Zahl von Asylsuchenden aufgrund des Jugoslawienkriegs auf einem Höchststand. Außerdem wurde die abgesenkte Leistungshöhe mit dem nur vorübergehenden Aufenthalt der Flüchtlinge in Deutschland begründet.

Hinter diesen ordnungspolitischen Argumenten standen auch finanzielle Überlegungen. Man versprach sich von dem Gesetz Einsparungen in Höhe von ca. 2 Milliarden DM bei Ländern und Kommunen. Auch der Deutsche Verein hielt die Schaffung eines eigenen Gesetzes und die Absenkung des Leistungsniveaus damals für unterstützenswert.²

Die Zahl der Asylsuchenden ist seit 1993 um mehr als 90 % gesunken, die Zahl der Empfänger/innen von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz um 69 %.³ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zu den Regelleistungen in der Grundsicherung vom 9. Februar 2010 ein Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, das auch ein Mindestmaß an soziokultureller Teilhabe umfasst, beschrieben. Das LSG NRW hat die Frage der Verfassungsmäßigkeit des AsylbLG dem Bundesverfassungsgericht bereits vorgelegt.

Im Hinblick auf die gewandelte Rechtslage im nationalen und europäischen Asylrecht, wegen der weit geringeren Zahl an Leistungsberechtigten und wegen der durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 klargestellten verfassungsrechtlichen Maßstäbe und der Vorlage des AsylbLG beim Bundesverfassungsgericht erscheint es der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für angebracht und möglich, die Fragen, die sich im Zusammenhang mit den Leistungen für Asylbewerber stellen, aus fachlicher Sicht neu zu beurteilen und zu diskutieren. Aufgrund der kurzen Frist war es dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. nicht möglich, eine abschließende Beratung und Abstimmung mit den einzelnen

² Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber (BT-Drucksache 12/4451), NDV 1993, 171).

³ Bezogen auf 2007, Stellungnahme des Statistischen Bundesamts zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 4. Mai 2009 in Berlin zum Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes – Drucks. 16/10837 –, Ausschuss-Drucks. 16(11)1350.

Mitgliedsverbänden durchzuführen, sodass nachstehend eine Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erfolgt. Nicht erörtert werden in dieser Stellungnahme ordnungspolitische oder ausländerrechtliche Argumente für oder gegen die Beibehaltung des AsylbLG.

Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit des Asylbewerberleistungsrechts

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des AsylbLG stellt sich nicht erst seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Regelleistungen in der Grundsicherung. Sie drängt sich durch diese Entscheidung aber unmittelbar auf und hat so an Aktualität gewonnen. Dass die Regelungen des AsylbLG gemessen an den Grundsätzen der Entscheidung vom 9. Februar 2010 verfassungswidrig sind, wird mittlerweile selbst von der Bundesregierung nicht mehr in Frage gestellt.⁴ Keine Einigkeit herrscht bislang darüber, was aus dieser Feststellung folgt.

Wenn man die Grundsätze der Regelsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf das AsylbLG anwendet, ergeben sich insbesondere an folgenden Stellen Fragen:

- Da das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung auf das Grundrecht der Menschenwürde gegründet hat, das nicht nur Deutschen, sondern allen Menschen in diesem Land zukommt, erscheint eine Differenzierung der anzuwendenden Maßstäbe zur Bestimmung der Existenzsicherung von vorneherein schwierig. Mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht ein Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum beschrieben, das sowohl das physische Existenzminimum wie auch ein Mindestmaß an soziokultureller Teilhabe umfasst. Das Bundesverfassungsgericht hat herausgestellt, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beim physischen Existenzminimum geringer als beim soziokulturellen Bedarf ist. Daraus folgt, dass das physische Existenzminimum bei SGB II/XII-Empfängern und AsylbLG-Empfängern identisch sein muss. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar entschieden, dass die

⁴ BT-Drucks. 17/3660, S. 4.

Regelleistungen nach SGB II und XII zumindest nicht „evident unangemessen“ sind. Da die Beträge der Asylbewerberleistungen die Leistungshöhe nach SGB II und XII erheblich unterschreiten und seit 1993 nicht angepasst wurden, liegt die Annahme nahe, dass die Leistungen nach dem AsylbLG als „evident unangemessen“ bezeichnet werden können.

- Offen ist für den Deutschen Verein, ob und wenn ja in welchem Umfang hinsichtlich des soziokulturellen Bedarfs Differenzierungen möglich sind und wie sie begründet werden können. Nach Erkenntnissen des Deutschen Vereins fehlt es derzeit an einer validen, nachvollziehbaren und transparenten Erhebung über das Verbrauchsverhalten und die Bedarfe von Asylbewerbern, die eine Grundlage für die Zumessung von Leistungen sein können. Es ist damit unklar, ob jetzt oder 1993 die Bedarfe gedeckt, über- oder untergedeckt sind/waren, weil letztlich nicht bekannt ist, welche Bedarfe mit den Leistungen nach dem AsylbLG gedeckt werden sollen. Solange kein empirisch und methodisch gesichertes Wissen vorhanden ist, das eine Begründung für Differenzierungen bietet, sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keine verfassungsfeste Möglichkeit, die soziokulturellen Bedarfe bei Asylbewerbern unterschiedlich zu bemessen.
- Dies bedeutet jedoch nicht, dass es ausgeschlossen ist, Differenzierungsansätze zu finden, die sich etwa aus der Dauer des Aufenthalts, unterschiedlichen kulturellen Bedürfnissen oder Gewohnheiten oder dem Umstand ergeben, dass andere leistungsrechtliche Gestaltungen zur Bedarfsdeckung gefunden werden. Wenn solche Unterschiede bestehen, dann dürften sie auch von der Dauer des Aufenthalts abhängen, etwa zeitlich begrenzt bis zu einem „verfestigten“ Aufenthalt begründbar sein. Bei Schaffung des AsylbLG betrug dieser Übergangszeitraum 12 Monate. Da ein „verfestigter“ Aufenthalt mittlerweile aber erst nach vier Jahren eintritt, ist auch fraglich, ob in diesem zwar vorübergehenden, aber doch nicht mehr als „kurz“ zu bezeichnenden Aufenthalt wirklich ein Differenzierungsgrund gesehen werden kann. Dem trägt schon die geltende Rechtslage mit der Gewährung der sog. Analogleistungen nach § 2 AsylbLG Rechnung. Aus den genannten Gründen kann es dann erforderlich sein, die Asylverfahrensdauer so zu verkürzen bzw. zu

beschleunigen, dass ein Übergangszeitraum überschaubar bleibt und damit ein verfassungsrechtlich haltbarer Differenzierungsgrund gegeben bleibt.

- Über die Bedarfe von Leistungsempfängern nach dem AsylbLG gibt es bislang keine Informationen. Wenn die Leistungen für diese Gruppe weiterhin in einem gesonderten Gesetz geregelt sein sollen, müssen Daten zu den Bedarfen erhoben und ausgewertet werden. Dabei darf es jedoch nicht zu Zirkelschlüssen hinsichtlich der derzeitigen Ausgaben von Leistungsbeziehenden kommen. Ob es überhaupt möglich sein wird, für den sehr begrenzten Personenkreis der Leistungsbeziehenden nach AsylbLG belastbare Daten zu generieren, ist aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins offen.

Der Deutsche Verein hat in der Vergangenheit bereits gefordert,⁵ Inhaber/innen eines Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4 und 5 AufenthG aus dem AsylbLG herauszunehmen, da diese kein vorübergehendes, sondern ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzen.⁶

Anforderungen hinsichtlich von Kindern

Die erhöhte Herleitungs- und Begründungspflicht zur Bestimmung der notwendigen Leistungen, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 ergibt, wirkt sich nach Einschätzung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins besonders bei den Leistungen für Kinder aus. Ihre Bedarfe sind gesondert zu ermitteln und die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Teilhabe an Bildung sind im Wesentlichen auch auf Kinder von Leistungsbezieher/innen nach dem AsylbLG zu übertragen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass sich bei Kindern vor allem auch im Hinblick auf die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) Differenzierungen verbieten, nachdem die Bundesregierung ihren gegen die Konvention gerichteten Vorbehalt aufgegeben hat. Kindern, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, Bildungsbedarfe generell abzusprechen, wird nach geltender Rechtslage

⁵ Erste Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund, NDV 2010, 255, 264.

⁶ Es handelte sich 2009 um knapp 60.000 Personen, BT-Drucks. 17/642.

kaum möglich sein (s. a. Art. 28 UN-KRK). Über § 6 AsylbLG können im Ermessenswege nur atypische einmalige Bildungsbedarfe gedeckt werden.

Fazit

Eine Beibehaltung des Sondergesetzes AsylbLG ist vorbehaltlich ordnungspolitischer Argumente nur dann nachvollziehbar zu begründen, wenn nachweisbar für diese Personengruppe von der restlichen Bevölkerung abweichende Bedarfe bestehen. Eine Ermittlung der Bedarfe ist nur möglich, wenn entsprechendes Datenmaterial in ausreichender Quantität vorliegt. Kommt man hingegen zu dem Schluss, dass die Bedarfe nicht erheblich abweichen, dass es keinen sachlichen Grund für eine Differenzierung zwischen AsylbLG-Beziehenden und sonstigen Leistungsbeziehenden gibt oder scheitert eine Ermittlung der Bedarfe, folgt daraus die Abschaffung des AsylbLG.