

**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**

**Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes
(AsylbLG)**

(BT-Drucksache 16/10837)

Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) vertretenen Wohlfahrtsverbände Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Der Paritätische Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der EKD und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. begrüßen und unterstützen den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Nachdruck.

Seit Jahrzehnten engagieren sich die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in der Arbeit mit Flüchtlingen. Anknüpfend an Erfahrungen aus ihrer jeweiligen Beratungs- und Betreuungspraxis kommen sie zu der Einschätzung, dass das AsylbLG die soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung der betroffenen Flüchtlinge fördert.

Bereits als das AsylbLG 1993 verabschiedet wurde, haben die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege die wesentlichen Kernpunkte des Gesetzes kritisiert. In den folgenden Gesetzesnovellen wurde das 1993 im AsylbLG entwickelte Konzept, bestimmte Gruppen von Menschen von der sozialen Grundsicherung auszuschließen, verfestigt und der persönliche Anwendungsbereich des Gesetzes erweitert. So wurde beispielsweise mit der Einfügung des § 1a AsylbLG die Möglichkeit eröffnet, den ohnehin schon unter dem Existenzminimum liegenden Anspruch noch weiter zu kürzen bzw. die Bezugsdauer von Leistungen nach dem AsylbLG zu verlängern.

Die folgenden Punkte möchten wir vor dem Hintergrund unserer Beratungs- und Betreuungspraxis deutlich machen:

I. Es ist fraglich, ob das AsylbLG in seiner derzeitigen Fassung mit dem Grundgesetz vereinbar ist

Gemäß Art. 1 S. 1 des Grundgesetzes (GG) ist die Würde des Menschen unantastbar. Um dieser fundamentalen Grundnorm unserer Verfassung auch im Bereich der Sozialhilfe Geltung zu verschaffen, bezieht sich § 1 SGB XII ausdrücklich auf diese Vorschrift. Danach ist Aufgabe der Sozialhilfe, „den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Men-

schen entspricht. Die Leistung soll sie so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; darauf haben auch die Leistungsberechtigten nach ihren Kräften hinzuarbeiten.“

Das AsylbLG schließt als spezialgesetzliche Norm jedoch alle in seinem § 1 genannten Leistungsberechtigten von der Anwendung von SGB XII und II aus. Schutzobjekt des Art. 1 S. 1 GG sind aber alle Menschen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und ihrem Aufenthaltstatus.

Bereits 1998 hat ein von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Auftrag gegebenes Gutachten die Verfassungswidrigkeit des AsylbLG festgestellt. (Röseler/Schulte: Gutachten zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderungen des AsylbLG; für weitere Einzelheiten sei auf das Gutachten verwiesen.)

Heute liegen die nach dem AsylbLG vorgesehenen Leistungen rund ein Drittel unterhalb der im Rahmen der sozialen Grundsicherung gewährten Leistungen nach dem SGB XII. Neben dem Anspruch auf Unterkunft, Heizung und Hausrat und einem bar auszuzahlenden „Taschengeld“ von 40,90 Euro (Das entspricht 1,36 Euro pro Tag) erhält ein Haushaltsvorstand einen Regelsatz in Höhe von 187,07 Euro für Ernährung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushaltes. Die Bundesregierung begründet diesen niedrigeren Leistungssatz, indem sie den nach dem AsylbLG leistungsberechtigten Menschen aufgrund ihrer ungewissen Aufenthaltsperspektive jeglichen sozialen Integrationsbedarf abspricht (BT-Drucksache 16/9018, S. 23).

Es gibt jedoch in Deutschland viele Menschen, die trotz eines ungesicherten Aufenthaltes und der damit verbundenen unsicheren Aufenthaltsperspektive seit Jahren hier leben. Als Beispiel seien nur die Personen genannt, deren Aufenthalt in Deutschland nur geduldet ist.

Ende 2006 waren dies:

- rund 100.000 Geduldete seit mindestens sechs Jahren; davon
- rund 70.000 Geduldete seit mindestens acht Jahren und davon
- über 40.000 Geduldete seit mindestens zwölf Jahren (vgl. BT-Drucksache 16/3446, S. 3 -7).

Die gesetzliche Altfallregelung zu ihren Gunsten läuft Ende des Jahres aus, und es ist bislang nicht absehbar, wie viele Menschen dann wieder in den Status der Duldung zurückfallen werden.

Für diejenigen von ihnen, die Leistungen nach dem AsylbLG erhalten – viele von ihnen Flüchtlinge mit humanitärem Aufenthaltsrecht, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können - handelt es sich also nicht um einen vorübergehenden, kurzen und absehbaren Zeitraum, sondern um einen Zustand von einiger Dauer – mindestens vier Jahre - , in dem sie niedrigere Leistungen als andere Sozialhilfeempfänger erhalten. Im November 2008 hat das Bundessozialgericht den Fall einer Kosovarin mit ihrer Tochter entschieden, die 1992 (!)

nach Deutschland eingereist ist und seitdem nur Leistungen nach dem AsylbLG erhalten hat¹.

Die schwierige Lage dieser Menschen wird noch dadurch verschärft, dass die Leistungen nach dem AsylbLG gem. § 3 des Gesetzes grundsätzlich in Form von Gutscheinen oder Sachleistungen ausgegeben werden. Nur, wenn es den Umständen entsprechend erforderlich ist, soll vom Sachleistungsprinzip abgewichen werden. (Von dieser Möglichkeit machen derzeit sechs Bundesländer vollständig und weitere vier überwiegend Gebrauch.) Nicht nur, dass die Sachleistungen selbst häufig von minderer Qualität sind, den Betroffenen wird dadurch auch die Möglichkeit einer eigenständigen Lebensgestaltung genommen. Den Empfängern von Sachleistungen nach dem AsylbLG kann vorgeschrieben werden, wo und wie sie wohnen, was sie essen und womit sie sich kleiden. Durch den weitgehenden Entzug von Bargeld und die ausländerrechtliche Residenzpflicht werden zugleich ihre Möglichkeiten zu Sozialkontakten und einer sinnvollen Freizeitgestaltung eingeschränkt. Sie können gar nicht, wie die Empfänger von Sozialhilfe gemäß § 1 SGB XII aufgefordert werden, „darauf hinarbeiten“, unabhängig von dieser Leistung zu leben. Für Sozialhilfeempfänger hat das Bundesverwaltungsgericht deshalb bereits 1986 entschieden, dass dieser grundsätzlich einen Anspruch darauf hat, die Regelsätze in Form von Geldleistungen zu erhalten (BVerwG 5 C 72/84, Urt. v. 16.01.1986).

II. Das AsylbLG in seiner derzeitigen Fassung ist integrationsfeindlich

Die hier beschriebene äußerst prekäre Lage von Leistungsempfängern nach dem AsylbLG, verbunden mit dem bis in die letzten Jahre sehr eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt hat für die Integration der Betroffenen und ihrer Familien verheerende Folgen. In Bezug nach AsylbLG lebende Menschen sind somit nicht nur durch materielle Armut von der Teilhabe in der Gesellschaft ausgegrenzt, sondern zusätzlich betroffen durch die immanenten Begleiterscheinungen und Risiken von Armut mit psychischen, gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen. Die Bundesregierung selbst schreibt im 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom Juli 2008 "Dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge führt zur Verfestigung von Armut – teilweise über Generationen hinweg – und muss vermieden werden."(ebenda S.2). Fatalerweise gilt dies Ziel aber nicht für den Personenkreis des §1 AsylbLG, da im AsylbLG keine Leistungen zur Arbeitsmarktintegration / Eingliederungshilfen vorgesehen sind und die Maßnahmen des SGB XII ausgeschlossen sind, obwohl es sich keineswegs um kurzfristige Bezugszeiten handelt. Die gesamten Erscheinungen und Folgen des AsylbLG konterkarieren somit die politischen Ziele der Armutsbekämpfung und Inklusion der Gesellschaft. Das kann nicht im Sinne der sonst engagierten Integrationspolitik der Bundesregierung sein.

Besonders betroffen sind auch hier Kinder oder Teenager. Häufig sprechen sie nach wenigen Jahren perfekt die deutsche Sprache, werden aber dadurch in der Schule ausgegrenzt, dass sie an schulischen Unternehmungen außerhalb

¹ Über die Fragen der Anspruchseinschränkung gem. § 1a und der Verlängerung des Leistungsbezuges nach AsylbLG gem. § 2 Abs. 1 des Gesetzes muss das Sozialamt über Sachverhalte Entscheidungen fällen, die eigentlich in das Ressort der Ausländerbehörden fallen (Mitwirkungspflicht bei der Passbeschaffung, Dauer des Aufenthaltes rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst).

des Unterrichts (Kino, Theater, Museum etc.) nicht teilnehmen können; das den Familien zustehende Bargeld reicht dafür nicht aus. Aufgrund der fehlenden finanziellen Mittel sind manchmal die Schulmaterialien nicht vollständig, und die Kleidung ist sichtlich abgetragen. Eine Freizeitgestaltung mit anderen Kindern ist fast völlig ausgeschlossen, da auch diese immer mit Kosten – und sei es nur die Fahrtkosten – verbunden ist. Die Kinder geraten unverschuldet in psychisch belastende Situationen.

III. Die Kostenreduzierung durch das AsylbLG lässt sich nicht belegen

Zur Rechtfertigung des AsylbLG wird immer wieder das Kostenargument ins Feld geführt.

Die Kosteneinsparungen erklären sich auch dadurch, dass die Leistungssätze seit Inkrafttreten des AsylbLG trotz der in § 3 Abs. 3 AsylbLG gesetzlich vorgesehenen Anpassungsmöglichkeit nicht einmal erhöht wurden, während die Verbraucherpreise seit Mitte der 90er Jahre deutlich über 20 Prozent gestiegen sind (Statistisches Bundesamt: 1995 – 87,1; 2007 100,66).

Im Hinblick auf das Sachleistungsprinzip ist der behauptete Einsparungseffekt erst recht fraglich. Dieses produziert bereits Verwaltungskosten, die bei einer Barauszahlung gar nicht entstünden.

Eine Eingliederung der derzeit nach dem AsylbLG leistungsberechtigten Menschen in das System des SGB XII oder II mag zunächst mit Mehrkosten verbunden sein. Allerdings hat sich die Zahl der Anspruchsberechtigten seit Mitte der 90er Jahre um 70 Prozent verringert. (Statistisches Bundesamt, 1996: 489 742; 2007: 153 300) Auch unter diesem Aspekt sind die Mehrkosten sehr begrenzt.

IV. Verstoß gegen Europa- und Völkerrecht

Das AsylbLG in seiner jetzigen Form verstößt nicht nur gegen das Grundgesetz, sondern auch gegen geltendes Europa- und Völkerrecht.

Die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (EU-Richtlinie Aufnahmebedingungen) enthält u.a. eindeutige Aussagen zum Umgang mit besonders bedürftigen Personen. Nach Ablauf der Umsetzungspflicht am 6. Februar 2005 ist die Richtlinie in Deutschland direkt anwendbar. Die Mitgliedsverbände der BAGFW haben in ihren Stellungnahmen zum Gesetzentwurf zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union an mehreren Stellen darauf hingewiesen, dass die Richtlinie Aufnahmebedingungen durch das Gesetz nicht in ausreichender Weise umgesetzt worden ist, haben aber keine Änderungen erreichen können. Stattdessen wurde in diesem Gesetz der Leistungsbezug gem. § 2 Abs. 1 AsylbLG von 36 auf 48 Monate erhöht.

Aus Sicht der täglichen Beratungspraxis verletzt das AsylbLG die Richtlinie in folgenden Punkten:

- Die Reduzierung der medizinischen Versorgung in § 4 AsylbLG auf „akute Erkrankungen sowie Schmerzzustände“ sowie Schwangerschaftsvorsorge und Geburtshilfe ist im Hinblick auf besonders bedürftige Personen nicht zulässig. Art. 18 der Richtlinie sieht nämlich für Minderjährige, die Opfer von Missbrauch, Vernachlässigung und Folter geworden sind, die Gewährung von Rehabilitationsmaßnahmen, psychologischer Betreuung und Beratung vor. Aus Art. 20 der Richtlinie ergibt sich für Opfer von Folter und Gewalt ein Anspruch auf die notwendige medizinische Behandlung. § 6 Abs. 2 AsylbLG widerspricht der Richtlinie.

Die Regelungen verstoßen auch gegen das in mehreren menschenrechtlichen Übereinkommen anerkannte Recht auf Gesundheit. Genannt sei hier nur der Internationale Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, an den die Bundesrepublik Deutschland seit 1976 (BGBl. 1973 II, 1569) vertraglich gebunden ist. Das Recht auf Gesundheit eröffnet den Zugang zur gesellschaftlichen Infrastruktur der Gesundheitsversorgung. Dieser Schutz ist nicht auf Notfallbehandlungen beschränkt, sondern umfasst auch prophylaktische, diagnostische und therapeutische Maßnahmen gesundheitlicher Versorgung. (Deutsches Institut für Menschenrechte: Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – ihr Recht auf Gesundheit, 2008, S. 12, 19f m.w.N.)

Folge der Beschränkung der medizinischen Versorgung sind Fälle wie der eines kriegsverletzten Mannes aus dem Irak, der unter der Geltung des AsylbLG vier Jahre lang nicht die – scheinbar kostenaufwändigere – Operation an der Hüfte erhielt, da sich die Schmerzen mit Schmerzmitteln lindern ließen. Als dann die medizinische Versorgung über die Krankenversicherung möglich war, konnte der Mann nur mit viel höheren Kosten operiert werden, weil der Hüftschaden bereits vorangeschritten war. In einem anderen Fall wurde die von Kieferorthopäden als notwendige erachtete kieferorthopädische Behandlung eines 13-jährigen Mädchens nicht genehmigt, da es sich nicht um eine akute Erkrankung oder einen Schmerzzustand handelte. Vier Jahre später ist die Fehlstellung verstärkt, das Gebiss fester, die Behandlung schmerzhafter, länger und teurer.

Ob eine medizinische Behandlung erforderlich ist oder nicht, sollen die Mitarbeitenden der Sozialämter entscheiden, ohne dass sie entsprechende medizinische Kenntnisse haben. In der Praxis leiten sie die Frage häufig an die Gesundheitsämter weiter. Dadurch wird das Verfahren wieder verlängert und die Behandlung weiter verzögert. Es kommt auch immer wieder zu Problemen bei der Übernahme von Fahrtkosten und der Kosten für Dolmetscher. Diese werden nämlich nicht von allen Sozialämtern als notwendige Leistungen zur Besserung der Krankheit angesehen.

- Zur Umsetzung der in Art. 17 ff der Aufnahme richtlinie verankerten Schutzbestimmungen für besonders bedürftige Personen - 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 - bedarf es eines vorgeschalteten Verfah-

rens zur Feststellung, ob es sich im konkreten Fall um eine Person mit besonderen Bedürfnissen handelt. Die Tatsache, dass es dies in Deutschland bisher nicht gibt, sowie der Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen über 16 ist auch von der EU-Kommission in ihrem Bericht über die Umsetzung der Richtlinie Aufnahmebedingungen kritisiert worden.

Berlin, 28.04.2009