

Stellungnahme zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Inhalt

Beibehaltung des personellen Anwendungsbereichs – § 1 AsylbLG	3
Beibehaltung der Leistungseinschränkungen gem. § 1a AsylbLG	5
Dauer des Leistungsbezugs – § 2 AsylbLG	6
Beibehaltung des Sachleistungsprinzips – § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG.....	7
Höhe der Sätze – § 3 Abs. 1 S. 5 AsylbLG	9
Untersuchungs- und Abschiebungshäftlinge – § 3 Abs. 1 S. 6 AsylbLG.....	10
Beibehaltung der medizinischen Notversorgung – § 4 AsylbLG10	
Forderungen.....	12

PRO ASYL bedankt sich für die Gelegenheit, zum Gesetzentwurf zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes Stellung nehmen zu können. Angesichts der kurzen Frist zur Stellungnahme behalten wir uns vor, uns zu einem späteren Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren ergänzend zu äußern.

Bereits in der mündlichen Verhandlung, die am 20. Juni 2012 vor dem Bundesverfassungsgericht stattgefunden hat, war es uns möglich, unsere Rechtsauffassungen und Positionen zum bestehenden Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vorzutragen. Das Urteil vom 18. Juli 2012 des höchsten deutschen Gerichts, das die Sätze des AsylbLG für verfassungswidrig erklärt hat,¹ ist von PRO ASYL sehr begrüßt worden, da es die eklatante Ungleichbehandlung in sozialrechtlicher Hinsicht in wesentlichen Fragen abgemildert hat. Entschieden wurde, dass die Höhe der Geldleistungen nach § 3 des AsylbLG evident unzureichend sei, weil sie seit 1993 nicht verändert worden ist. Außerdem stellte das BVerfG fest, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen

¹ BVerfG 18.07.2012, 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11, Urt. v. 18.07.2012.

Existenzminimums deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zustehe. Schließlich erlegte das höchste Gericht dem Gesetzgeber die Maßgabe auf, dass er bei einer künftigen Regelung (wenn er denn die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen wolle) nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren dürfe. Eine Differenzierung sei nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweiche und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden könne.²

Das Urteil des BVerfG ist ein Meilenstein auf dem Weg zur Verwirklichung von gleichen sozialen Rechten unabhängig von der Herkunft oder dem Aufenthaltsstatus der hier Lebenden. Aus Sicht von PRO ASYL muss diese Leitentscheidung zu einem Umdenken in der Flüchtlingspolitik insgesamt führen. Weitere Instrumente, die zu einem menschenunwürdigen und fremdbestimmten Leben führen, müssen auf den Prüfstand gestellt werden, wie z. B. das Sachleistungsprinzip: In vielen Kommunen wird nach wie vor kein Bargeld, sondern werden nur Sachleistungen (Lebensmittel-, Kleidungs- und Hygienepakete) zur Existenzsicherung gewährt. In anderen Kommunen werden Gutscheine ausgegeben. In der Praxis sind diese Leistungsformen nicht bedarfsdeckend, entmündigend und oftmals von extrem defizitärer Qualität. Kritikwürdig ist zudem, dass das AsylbLG eine Ausgrenzung von einer regulären Gesundheitsversorgung und stattdessen eine medizinische Notversorgung festlegt.

Es wäre konsequent, die noch fortbestehende Ungleichbehandlung von Flüchtlingen im Sinne der vom BVerfG ausgegebenen Maxime – „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“ – zu überwinden, was hieße, das AsylbLG gänzlich abzuschaffen. Im Bundesrat haben die Länder Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Brandenburg entsprechende Gesetzgebungsiniciativen eingebracht.³

Da der nun vorliegende Gesetzentwurf keine Abschaffung des AsylbLG vorsieht, sondern eine Anpassung unter Beibehaltung des Gesetzes, werden wir nachfolgend die geplanten Änderungsvorschläge kommentieren. Dies soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich PRO ASYL zusammen mit den Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und den Gewerkschaften für eine Abschaffung des AsylbLG einsetzt.

² BVerfG 18.07.2012, 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11, Urt. v. 18.07.2012.

³ Siehe taz vom 30.9.2012, <http://www.taz.de/!102652/>

Beibehaltung des personellen Anwendungsbereichs – § 1 AsylbLG

Der Gesetzentwurf sieht keine Änderung von § 1 AsylbLG, der den personellen Anwendungsbereich des AsylbLG definiert, vor. Die Gruppen, die vom AsylbLG benannt werden, erfassen strukturell auch solche, bei denen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gerade nicht von einem „Kurzaufenthalt“, für den das BVerfG abweichende Leistungen unter Umständen akzeptieren würde, auszugehen ist. Es ist also nicht akzeptabel, dass der personelle Anwendungsbereich des AsylbLG beibehalten werden soll.

Durch verschiedene Gesetzesnovellierungen wurde der Adressatenkreis in der Vergangenheit um Geduldete und Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis erweitert. Im Wesentlichen werden folgende Gruppen erfasst:

- Asylantragsteller, die im Besitz einer Aufenthaltsgestattung sind: Es handelt sich um Asylsuchende während ihres Asylverfahrens, von denen jedoch ein Großteil nach Abschluss ihres Asylverfahrens in Deutschland verbleibt. Dauerhaft bleiben die ehemaligen Asylantragsteller, die im Verfahren anerkannt wurden. In den letzten Jahren belief sich die Schutzquote auf um die 30 Prozent.⁴ Entsprechend viele ehemalige Antragsteller leben nach dem Asylverfahren als anerkannte Flüchtlinge dauerhaft in Deutschland. Aber auch abgelehnte Antragsteller bleiben vielfach langfristig in Deutschland.
- Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG: Nach dieser Norm wird die Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Zweck erteilt. Bis 2007⁵ waren von dieser Regelung auch Geduldete als „vollziehbar Ausreisepflichtige“ begünstigt. Sie konnten etwa zum Zwecke der Beendigung der Schulausbildung einen solchen Aufenthaltstitel erhalten. Auch wenn der Titel nur zu einem vorübergehenden Zweck erteilt wird bedeutet dies nicht, dass die Personen nur kurz in Deutschland leben. Sie waren zumeist bereits langjährig geduldet.
- Die Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG ist ein rechtlich eigenständiger Tatbestand. Nicht nur eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG kann aufgrund von S. 2 verlängert werden, sondern auch wegen anderer Gründe erteilte Aufenthaltserlaubnisse. Es handelt sich also vom Charakter her um einen humanitären Titel für einen Daueraufenthalt.
- Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 4a AufenthG: Hier geht es um Personen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind. Ihnen soll lediglich vorübergehend etwa zur Zeugenaussage im Strafprozess eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

⁴ Die Schutzquote bezieht sich auf Asylberechtigung, Flüchtlingsstatus und subsidiären Schutz, vgl. BAMF, Asyl in Zahlen, siehe www.bamf.de.

⁵ Änderung durch Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU vom 19.08.07, in Kraft seit 28.08.07.

- Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 5 AufenthG: Diese Norm wurde eingeführt, um die Kettenduldungen abzuschaffen⁶ und wird in der Praxis fast ausnahmslos nur in solchen Fällen angewandt, in denen ein auf unbefristete Dauer angelegtes Aufenthaltsrecht gewährt werden soll.⁷ Tatsächlich haben Tausende vormals über Jahre bloß geduldete Menschen eine Aufenthaltserlaubnis nach dieser Norm erhalten. Zwar ist die Aufenthaltserlaubnis befristet, allerdings kann sie nach sieben Jahren in eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG überführt werden.

Die häufigsten Fälle, die nach § 25 Abs. 5 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, sind Familienangehörige von Personen mit einem Titel nach § 25 Abs. 3 AufenthG. Außerdem fallen unter § 25 Abs. 5 AufenthG die sogenannten Verwurzelungsfälle, die wegen ihrer langjährigen Integration in Deutschland aufgrund von Art 8 EMRK ein Bleiberecht erhalten. Weiterhin befinden sich auch Personen im Anwendungsbereich des § 25 Abs. 5 AufenthG, die Angehörige Deutscher sind und denen ein Visumsverstoß oder Vorstrafen vorgeworfen werden und denen deshalb keine Aufenthaltserlaubnis aufgrund des § 28 AufenthG erteilt wird.

- Duldungsinhaber nach § 60a AufenthG: Geduldete verfügen zwar über keinen Aufenthaltstitel, leben de facto aber dennoch oftmals dauerhaft in Deutschland. Zum Stichtag 30.6.2012 waren von den 85 138 Geduldeten 46 Prozent bereits seit mehr als sechs Jahre in Deutschland.⁸
- Vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer: Diese Personengruppe lebt ohne jeglichen Aufenthaltsstatus in Deutschland. Über die Dauer ihres Aufenthalts liegen keine statistischen Angaben vor. Es ist jedoch ebenfalls von einer großen Gruppe mit langjährigem Aufenthalt auszugehen.
- Ausländer, die einen Folgeantrag nach § 71 des Asylverfahrensgesetzes oder einen Zweitantrag nach § 71a des Asylverfahrensgesetzes stellen. Typischerweise leben diese Personen bereits länger – nach einem ersten gescheiterten Asylverfahren – in Deutschland und machen in ihrem Folge- oder Zweitverfahren neue Tatsachen (exilpolitische Asylgründe) oder Beweise geltend.
- Ausländer, die über einen Flughafen einreisen sollen und denen die Einreise nicht oder noch nicht gestattet ist.

⁶ Gesetzentwurf zum Zuwanderungsgesetz v. 07.02.03, BT Drs. 15/420, S. 79.

⁷ BT-Drs. 15/420, 80: Demnach leben 84,4 % der Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 5 AufenthG seit mehr als sechs Jahren in Deutschland, vgl. auch: BT-Drs. 17/642, 13.

⁸ BT-Drs. 17/10451.

- Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 23 Abs. 1 AufenthG wegen des Krieges. Auch bei dieser Gruppe kommt es nicht selten zu einer Verfestigung in die Niederlassungserlaubnis.
- Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 24 AufenthG: Dieser Norm liegt die EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz⁹ zugrunde, die die schnelle Reaktion auf akute Flüchtlingskrisen zum Ziel hat und die EU-weite Aufnahme von Flüchtlingen ermöglichen soll. Die Anwendung dieses Schutzinstrumentes setzt einen Beschluss des Rates voraus. Ein solcher ist bis heute in keinem Fall zustande gekommen, so dass dieser Paragraph praktisch keinen einzigen Anwendungsfall hat.
- Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder von Leistungsberechtigten.

Zusammenfassend lassen sich zwei Obergruppen bilden, nämlich die eine, bei denen keine klare Daueraufhaltungsperspektive existiert, nämlich die von Nr. 1, 2, 5 und eine zweite, bei der ein Daueraufenthalt durchaus möglich erscheint. Das Bundesverfassungsgericht hat zum Anwendungsbereich ausgeführt, das Regelungskonzept gehe davon aus, „dass dies ein kurzfristiger und vorübergehender Aufenthalt sei ... Das wird jedoch der wirklichen Situation nicht gerecht“. Es lägen keine Daten vor, wie viele Personen aus einem ungesicherten Status in ein gesichertes Aufenthaltsrecht wechseln. Wenn die Prognose für die Anfangszeit des Aufenthalts der Betroffenen noch aus dem Status abgeleitet werden könne, sei es angesichts der vier Jahre in § 2 Abs. 1 AsylbLG nicht mehr gerechtfertigt, von einem nur kurzen Aufenthalt mit möglicherweise spezifisch niedrigem Bedarf auszugehen.¹⁰

Da sich Duldungen bzw. Folgeanträge oft an einen vorangehenden Aufenthalt eines Asylbewerbers anschließen, gilt dies auch nach einer Verkürzung auf 24 Monate.

Es ist deswegen in keiner Weise mit einer Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils vereinbar, den Kreis der Leistungsberechtigten nach § 1 AsylbLG beizubehalten.

Beibehaltung der Leistungseinschränkungen gem. § 1a AsylbLG

Keine Änderungen sieht der Gesetzentwurf bezüglich der Leistungseinschränkungen nach § 1a AsylbLG vor, wonach eine Leistungsreduzierung auf das, was „im Einzelfall auf das nach den Umständen unabweisbar geboten ist“ zulässig sein soll. In der Praxis wird in der Regel der Barbetrag gekürzt oder gestrichen, was einer Entziehung des soziokulturellen Existenzminimums gleichkommt.

⁹ RL 2001/55/EG des Rates vom 20.7.2001.

¹⁰ BVerfG, BVerfG 18.07.2012, 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11, Urt. v. 18.07.2012, Rn. 119.

Nach § 1a AsylbLG können die Leistungen dann gekürzt werden, wenn die Einreise zum Zwecke des Sozialhilfebezugs erfolgt ist oder wenn aus rein selbst zu vertretenden Gründen eine Abschiebung nicht möglich ist. Die Norm ist verfassungsrechtlich wegen ihres migrationspolitischen Sanktionscharakters höchst problematisch. Ausdrücklich stellt das BVerfG fest: „Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen.“¹¹ Und weiter: „Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“

Um eine solche migrationspolitisch motivierte Leistungskürzung handelt es sich jedoch bei § 1a AsylbLG. Dieser verstößt gegen die Pflicht des Staates, ein menschenwürdiges Leben sicherzustellen, unabhängig von den Gründen der Hilfebedürftigkeit.¹² Bereits in früheren Entscheidungen hat das BVerfG klargestellt, dass dieser Anspruch selbst durch „unwürdiges“ Verhalten nicht verloren geht.¹³ § 1a AsylbLG ist deswegen als verfassungswidrig aufzuheben.

Dauer des Leistungsbezugs – § 2 AsylbLG

Der neue § 2 AsylbLG soll regeln, dass nach 24 Monaten die Ansprüche auf SGB XII-Leistungen für die Adressaten des AsylbLG analog anzuwenden sind, wenn die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich beeinflusst worden ist. Eine Verbesserung zur geltenden Rechtslage stellt es dar, dass nicht mehr eine Vorbezugszeit, sondern eine Voraufenthaltszeit vorgesehen ist. Bisher war eine Vorbezugszeit von 48 Monaten vorgesehen. Trotz dieser Verbesserung ist die geplante Neuregelung aus Sicht von PRO ASYL mit den Vorgaben des Verfassungsgerichts nicht vereinbar, da dieses eine abweichende Leistungsgewährung allenfalls für einen „Kurzaufenthalt“ für zulässig erachtet hat. Mit der Dauer von 24 Monaten ist ein Kurzaufenthalt jedoch deutlich überschritten.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird darauf verwiesen, dass sich die 24 Monate daraus ergeben, dass die durchschnittliche Dauer, bis ein Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen worden sei, 20,1 Monate dauere. Die überlangen Verfahrensdauern sprechen jedoch gerade gegen eine derartige lange Bezugsdauer der AsylbLG-Leistungen. Denn vor dem Hintergrund der aktuellen Handhabung der Asylverfahren durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist die Dauer von 24 Monaten besonders ungerecht. Das BAMF produziert derzeit überlange

¹¹ BVerfG 18.07.2012, 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11, Urt. v. 18.07.2012, Rn. 121.

¹² BVerfGE 35, 202, 235.

¹³ BVerfG, Beschluss v. 20.10.1992 - 1 BvR 698/89, Rn. 113.

Verfahrensdauern, indem es Asylanträge aus den meisten Herkunftsländern vorübergehend gar nicht mehr bearbeitet. Auch schon vor dieser Praxis mussten Asylantragsteller teilweise ein Jahr warten, um überhaupt angehört zu werden. Wenn sich aus Fehlplanungen und Missmanagement des BAMF derartige lange Verfahrensdauern ergeben, so ist es völlig inakzeptabel, die Flüchtlinge mit Sachleistungen und Minderleistungen abzuspeisen. Würden ihre Verfahren zügig behandelt werden, so würden zumindest die anerkannten Flüchtlinge schnell in das normale Sozialhilfesystem überführt werden bzw. Zugang zum Arbeitsmarkt finden.

Mit der Bezugsdauer von 24 Monaten werden die Betroffenen der Willkür überlanger Verfahrensdauern beim BAMF ausgesetzt. Dies ist inakzeptabel.

Auf der Rechtsfolgenseite ist zu kritisieren, dass die Betroffenen nach 24 Monaten lediglich Analogleistungen nach SGB XII erhalten. Stattdessen sollte ein unmittelbarer Übergang in das SGB II/XII ermöglicht werden. Finanziell ergeben sich daraus kaum Mehrleistungen, gespart werden können aber Auseinandersetzungen über Einzelfragen, welchen Umfang die „analoge Anwendung“ hat.

Außerdem ist die Regelung des § 2 Abs. 3 AsylbLG nicht akzeptabel. Sie bewirkt, dass Kinder der 24-monatigen Wartefrist auch dann unterliegen, wenn für die Eltern bereits eine Integrationsperspektive gestellt ist und diese Analogleistungen beziehen. Da der Schutz der Ehe und Familie sicherstellt, dass die Kinder ebenso wie die Eltern in Deutschland integriert werden, ist der Ausschluss der Kinder von den Analogleistungen sachlich nicht gerechtfertigt und verfassungswidrig.

Beibehaltung des Sachleistungsprinzips – § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG

In § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG soll auch künftig das Sachleistungsprinzip geregelt werden. Ebenso können demnach Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen „im Wert des notwendigen Bedarfs“ (statt bisher: „im gleichen Wert“) gewährt werden.

PRO ASYL lehnt die Beibehaltung des Sachleistungsprinzips entschieden ab. Es sei daran erinnert, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Schreiben vom 13. August 2010 um Stellungnahme zu Erfahrungen mit der Anwendung des Sachleistungsprinzips gebeten hat. Die daraufhin eingereichten Erfahrungsberichte blieben seitens der Bundesregierung offensichtlich völlig unbeachtet. Eine öffentlich zugängliche Auswertung der zahlreichen Stellungnahmen und der daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen ist uns nicht bekannt.

Aus Sicht von PRO ASYL sprechen die Erfahrungen mit dem Sachleistungsprinzip eindeutig für dessen Abschaffung. Lagerunterbringung und die jahrelange Ernährung mit Lebensmittelpaketen stellen eine eklatante Verletzung des Selbstbestimmungsrechtes dar.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Gewährung von Sachleistungen nicht als verhältnismäßig anzusehen. Schon die Geeignetheit der Maßnahme ist nicht nachgewiesen. Die Einführung des AsylbLG wurde damit gerechtfertigt, dass man das Ziel verfolge, keinen Anreiz zu schaffen, aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen¹⁴. Außerdem wurde behauptet, es werde durch die Umstellung auf Sachleistungen Schlepperorganisationen der Nährboden entzogen.¹⁵ Die Vorstellung, dass Asylsuchende von den geringen Barleistungen, die sie nach den Sätzen des AsylbLG erhalten würden, die Organisation ihrer Einreise nach Deutschland abbezahlen würden, erscheint nicht gerade realistisch. Sie ist jedenfalls nicht belegt. Mildere Mittel sind solche, die nicht in die private Lebensführung der Betroffenen derartig eingreifen. In jedem Fall ist die Anwendung des Sachleistungsprinzips nicht verhältnismäßig i.e.S. Die vom Gesetzgeber angegebenen Ziele stellen politische Maßnahme zur indirekten Migrationssteuerung dar. Diese stehen in keinem Verhältnis zu den massiven Beschneidungen individueller Rechte, wie sie die Gewährung des sozialen Existenzminimums in Form der Sachleistung darstellt. Sie trifft den einzelnen unabhängig davon, ob er ein eigenes Fehlverhalten vorzuweisen hat. An einen solchen Grundrechtseingriff, der mit generalpräventiven Gründen gerechtfertigt wird, sind strenge Maßstäbe anzulegen.¹⁶ Die nicht belegte Zurückdrängung des „Schlepperwesens“ durch die Einführung des Sachleistungsprinzips kann jedenfalls nicht als verhältnismäßig angesehen werden.

Ebenso wenig kann das gesetzgeberischen Motiv, durch das Sonderrecht des AsylbLG die Anreize einer Einreise nach Deutschland zu mindern,¹⁷ die Gewährung von Sachleistungen rechtfertigen. Weiterhin wird teilweise die bessere Erreichbarkeit für Behörden als Zweck der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft angeführt. Allerdings führen Zwangsunterbringungen in Lagern in der Praxis eher zu einer schwierigeren Erreichbarkeit der Betroffenen. Je prekärer die Lebensbedingungen in den Lagern sind, desto mehr können sie das Untertauchen der Betroffenen zur Folge haben. Dies haben insbesondere die Erfahrungen mit den Ausreiseeinrichtungen gezeigt.¹⁸ Dementgegen hat zum Beispiel das Leverkusener Modell, das eine konsequente Unterbringung von Asylsuchenden und geduldeten Ausländern in Privatwohnungen vorsieht, das Gegenteil erwiesen. Ein

¹⁴ BT-Drs. 12/5008, 13, 14.

¹⁵ BT-Drs. 12/5008, 13, 14.

¹⁶ Vgl. BVerfG, B. v. 04.04.2006, - 1 BvR 518/02 -.

¹⁷ BT-Drucks. 12/4451, 5 ff.

¹⁸ Vgl. Heinhold, Abschiebungshaft in Deutschland, Karlsruhe 2004, S. 66ff.

wesentliches Ergebnis war, dass sich kein Flüchtling der Erreichbarkeit durch die Ausländerbehörde entzogen hat. Die Erreichbarkeit hat sich sogar verbessert.¹⁹

Schließlich ist anzuführen, dass das Sachleistungsprinzip in einzelnen Bundesländern nicht, oder praktisch nicht, angewandt wird und die Praxis auch in einem einzelnen Bundesland oft unterschiedlich ist. Auch unter Gerechtigkeits- und Gleichheitsgesichtspunkten ergeben sich deshalb Bedenken gegen das Sachleistungsprinzip.

PRO ASYL sieht es verfassungsrechtlich als geboten an, das Sachleistungsprinzip abzuschaffen.

Höhe der Sätze – § 3 Abs. 1 S. 5 AsylbLG

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber vorgegeben, dass eine Differenzierung in den Leistungen nur möglich sei, sofern der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen der Betroffenen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweiche und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden könne.²⁰

Dem Gesetzentwurf liegt kein eigenständiges Ermittlungsverfahren zugrunde, wonach die spezifischen Bedarfe der unter das AsylbLG fallenden Personengruppen ermittelt worden wären. Erst Recht wurde keine ausdifferenzierte Bedarfsermittlung vorgenommen, die den unterschiedlichen Lebenssituationen der verschiedenen Gruppen gem. § 1 AsylbLG gerecht würden.

Stattdessen sollen - ebenso wie bei den Sätzen nach SGB II oder SGB XII - die Grundbedarfe nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz zugrunde gelegt werden. Wie in der derzeit geltenden Übergangsregelung, die aufgrund des BVerfG-Urteils erlassen wurde, sollen die Hausratskosten (Abteilung 5) entfallen, da dieser zusätzlich zu den Sätzen durch das AsylbLG zu leisten ist. Die Kosten für den Personalausweis (Abteilung 12) entfallen, wobei diese Ausgabe position wegen Geringfügigkeit nicht ins Gewicht fällt. Außerdem sollen Bedarfspositionen aus der Abteilung 6 (Gesundheitsgüter), wie Rezeptgebühr, Eigenanteile und Praxisgebühren, unberücksichtigt bleiben. Daraus ergibt sich gerundet eine Kürzung von 10 Euro.

Sowohl die Methode dieser Bedarfsermittlung also auch die konkreten Posten, die abgezogen werden, sind fragwürdig.

¹⁹ Flüchtlingsrat Leverkusen, Stellungnahme zum „Leverkusener Modell“ zur Unterbringung von Flüchtlingen vom 22.8.2008, abzurufen unter http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/PDF-Dokumente/08-10-22_Leverkusener_Modell.pdf.

²⁰ BVerfG 18.7.2012, 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11, Urteil v. 18.7.2012

Methodisch ist fragwürdig, dass hier von den mit dem Statistikmodell ermittelten Grundbedarfe nun wiederum nach dem Warenkorbmodell so behandelt werden als könnte man einfach die nicht anfallenden Positionen wegstreichen. So ist es zwar richtig, dass einerseits keine Kosten für die Ausstellung eines Personalausweises entstehen - auf der anderen Seite jedoch existieren gerade für diese Personengruppe sehr viel höhere Kosten für die Ausstellung von Bescheinigungen durch die Ausländerbehörde.

Aber selbst wenn die Methode akzeptabel wäre, so ist auch das konkrete Ergebnis nicht überzeugend. Zum Personalausweis ist zu sagen, dass auch SGB-II-oder SGB-XII-Bezieher Nichtdeutsche sein können, so dass dieser Posten nicht entsteht. Zudem entfallen die Gebühren für Hilfebedürftige. Bezüglich der Gesundheitskosten ist anzumerken, dass die Praxisgebühr seit 1.1.2013 nicht mehr besteht. Die anderen Gesundheitskosten dem Betroffenenkreis zu entziehen, ist zynisch, da sie ohnehin schon von der medizinischen Mangelversorgung gem. § 4 betroffen sind.

Die Tatsache, dass die Bundesregierung keine überzeugenden Differenzierungen in der Bedarfsermittlung vorlegen kann, zeigt umso eindrücklicher, dass das gesamte AsylbLG als Sonderregime im Sozialrecht nicht legitimierbar ist und deswegen abzuschaffen ist.

Untersuchungs- und Abschiebungshäftlinge – § 3 Abs. 1 S. 6 AsylbLG

Nach dieser geplanten Neuregelung soll der Barbetrag für in Abschiebungs- und Untersuchungshaft genommene Leistungsberechtigte „individuell“ festgelegt werden. In der Begründung wird unterstellt, dass es sich hierbei um einen Fall handele, in dem der individuelle Bedarf ganz oder teilweise anderweitig gedeckt sei oder unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht. Warum Untersuchungs- und Abschiebungshäftlinge einen anderen und noch dazu individuell zu bestimmenden Bedarf zur Deckung der persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens haben sollen, ist nicht nachvollziehbar. Die betroffenen Häftlinge haben in der Haft dieselben Bedarfe wie andere Menschen auch. Vielfach sind die Güter zur Deckung des persönlichen Bedarfs in der Haft sogar teurer als außerhalb der Haft, etwa das Telefonieren. Jedenfalls führt eine „individuelle Festsetzung“ dazu, dass der Betroffene von der Willkür der JVA abhängig ist und aufgrund seiner tatsächlichen Situation praktisch rechtlos gestellt ist. Eine Normenklarheit ist nicht gegeben.

Für die Abschiebungshaft gilt zudem, dass sie lediglich die Abschiebung – als Teil des Vollzugs der Ausreisepflicht - absichern soll. Sonstige Einschränkungen in der Lebensführung sind mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zu vereinbaren.

Beibehaltung der medizinischen Notversorgung – § 4 AsylbLG

Die medizinische Notversorgung nach § 4 AsylbLG soll auch künftig aufrecht erhalten bleiben. Dieses Sonderregime verstärkt die physischen und psychischen Folgen der Mangelversorgung nach dem Sachleistungsprinzip. In der Praxis führt § 4 dazu, dass Leistungsbezieher keine ausreichende medizinische Versorgung zu erhalten. Flüchtlinge in Lagern bekomme oftmals lediglich Schmerzmittel, ohne dass eine Diagnose und eine spezifische Behandlung stattfinden.

Nicht selten verweigern Sozialämter Vorsorgeuntersuchungen, wenn diese aus deren Sicht nicht „medizinisch geboten“ seien. Sehr häufig sind umständliche Prozeduren nötig, um einen Krankenschein erhalten zu können. Zum Teil muss dazu die – eventuell entfernt gelegene – Behörde aufgesucht werden, zum Teil finden „Vorprüfungen“ auf unklarer Grundlage statt, zum Teil werden Krankenscheine von hierfür unqualifiziertem Personal ausgegeben (z.B. Hausmeister). Es kommt bedingt durch solche Umstände zum Teil zu erheblichen Verzögerungen bei der ärztlichen Versorgung. Auf der anderen Seite führt der schwierige Zugang zur Regelversorgung dazu, dass nach Berichten von Unterkunftsbetreibern häufig Notarzteinsätze und Krankentransporte zur stationären Notaufnahme nötig werden. Aus der Anwendung des Sondersystems des § 4 AsylbLG ergeben sich in der Praxis nicht nur massive Schikanen und Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Betroffenen, sondern auch erhebliche Abrechnungsprobleme und im Ergebnis statistisch belegbare Mehraufwendungen für die Leistungsträger.

Die Regelung nach § 4 AsylbLG ist nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch unionsrechtlich problematisch, da sie zentrale Bestimmungen der EU-Aufnahmerichtlinie (AufnahmeRL)²¹ missachtet. Gemäß Art. 15 Abs. 2 AufnahmeRL erhalten Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe. Besonders schutzbedürftige Personen sind nach Art. 17 der AufnahmeRL zum Beispiel 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. Die besonderen Rechte und Leistungen zugunsten von besonders bedürftigen Personen sind nach der AufnahmeRL von einer Feststellung der Hilfsbedürftigkeit im Einzelfall abhängig (Artikel 17 Abs. 2 AufnahmeRL). Bisher ist dieses Feststellungsverfahren im deutschen Recht nicht verankert. Es ist aber unerlässlich, dass die Schutzbedürftigkeit frühzeitig und von qualifiziertem medizinischem Personal festgestellt wird, so dass sie die nach der AufnahmeRL garantierten Behandlungen (Art. 20 AufnahmeRL) und Rehabilitationsmaßnahmen (Art. 18 Abs. 2 AufnahmeRL) erhalten.

²¹ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten.

Schließlich ist eine medizinische Notversorgung für Kinder und Jugendliche mit der UN-Kinderrechtskonvention unvereinbar. Diese gewährt ein „Höchstmaß“ an Gesundheit und nicht das gerade noch vertretbare Mindestmaß.

Forderungen

Das Sonderregime des AsylbLG muss abgeschafft werden. Deswegen sprechen wir uns für eine Aufhebung des AsylbLG aus. Bis es zur Aufhebung kommt, sehen wir folgende Änderungen als vorrangig an:

1. Streichung von § 1 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 6. Bei Nr. 4 und 7 ist eine Prognoseentscheidung zu verlangen und sie dann vom Leistungsbezug auszunehmen, wenn ein gewisser Voraufenthalt vorliegt und die Prognose noch einen weiteren Aufenthalt von einem halben Jahr ergibt.
2. Streichung von § 1a
3. § 2 Abs. 1 ist so anzupassen, dass der geforderte Voraufenthalt von 24 Monaten deutlich (auf wenige Monate) verkürzt wird und statt Analogleistungen ein Übergang in den personellen Anwendungsbereich des SGB II und XII ermöglicht wird.
4. Streichung von § 2 Abs. 3
5. Streichung von § 3 Abs. 1 S. 4 (Sachleistungsprinzip)
6. Anpassung von § 4. Die Ungleichbehandlung bei der medizinischen Versorgung muss beendet werden. Zur Absicherung einer angemessenen Gesundheitsversorgung müssen sämtliche Gruppen, die unter das AsylbLG fallen, künftig eine Krankenversichertenkarte im Wege der Pflichtversicherung, hilfsweise im Wege des (im Vergleich zur Pflichtversicherung aufwändigeren) Erstattungsverfahrens nach § 264 SGB V erhalten.
7. Streichung von § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SGB II
8. Streichung von § 23 Abs. 2 SGB XII (oder Streichung von § 23 SGB XII gesamt)

Zur Umsetzung der AufnahmeRL empfehlen wir die rechtliche Verankerung eines Feststellungsverfahrens zur Identifizierung der Angehörigen von schutzbedürftigen Gruppen. PRO ASYL schließt sich dem Vorschlag von UNHCR²² an. Folgende Regelung sollte anlässlich des anstehenden Gesetzgebungsverfahrens ins AsylVfG übernommen werden:

„Die besondere Hilfsbedürftigkeit von Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten oder von ihren Eltern oder Personensorgeberechtigten getrennten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und

²² UNCHR, Stellungnahme des UNHCR zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, am 21. Mai 2007, S. 30.

Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wird im Rahmen einer Eingangsuntersuchung nach Ankunft in der Erstaufnahmeeinrichtung von einer unabhängigen, medizinisch qualifizierten Person festgestellt. Auf Ersuchen des Asylwerbers kann diese Feststellung auch zu einem späteren Zeitpunkt während des Asylverfahrens getroffen werden.“

Frankfurt am Main, 7. Januar 2013
Marei Pelzer, Rechtspolitische Referentin