

## **BAGFW Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 04.12.2012 zum Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**

Wir möchten unserer Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf voranstellen, dass wir an unserer grundsätzlichen Forderung nach der Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes festhalten, insbesondere eine Abkehr vom Sachleistungsvorrang für erforderlich halten, und uns nachdrücklich für die frühzeitige Integration der Leistungsberechtigten in die allgemeinen Sozialgesetzbücher einsetzen.

Dies beinhaltet ebenfalls die Abschaffung der Ausbildungs- und Erwerbsverbote und -beschränkungen, denen die Leistungsberechtigten des AsylbLG oftmals unterliegen, und die eine Hilfebedürftigkeit erst entstehen lassen oder verlängern.

Wir erinnern zu diesem Anlass auch an die letzte Stellungnahme zu diesem Thema vom 27.01.2011 sowie unseren Beitrag zur Evaluierung des Sachleistungsprinzips vom 15.12.2010 und legen diese der heutigen Stellungnahme nochmals mit der Bitte um Berücksichtigung bei. Da uns das Ergebnis dieser Evaluierung bis heute noch nicht vorliegt, bitten wir Sie außerdem, uns hierüber zu informieren.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich in seinem Urteil vom 9.2.2010<sup>1</sup> mit den Regelleistungen des SGB II befasst und in diesem Kontext das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums näher beschrieben. Dieses Grundrecht basiert demnach auf der Menschenwürde (Art. 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG) und sichert jedem Hilfebedürftigen ein menschenwürdiges Existenzminimum zu, das nicht nur die physische Existenz des Menschen, sondern auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst.<sup>2</sup> Seit 2010 war daher erkennbar, dass auch das AsylbLG geändert werden muss. Die Verbände der BAGFW haben seither immer wieder auch in Schreiben an die Ministerin darauf hingewiesen. Mit der Entscheidung des BVerfG vom 18.07.2012<sup>3</sup> war der Gesetzgeber endgültig in der Pflicht, schnell eine Änderung herbeizuführen.

Die Entstehungsgeschichte des Asylbewerberleistungsgesetzes hat ihren Ursprung im sogenannten Asylkompromiss von 1993 und folgte damals migrationspolitischen

---

<sup>1</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09, 3/09, 4/09, Urteil v. 9.2.2010.

<sup>2</sup> BVerfG ebenda Absatz-Nr. 132, 135.

<sup>3</sup> BVerfG, 1 BvL 10/10, Urteil vom 18.7.2012.

Erwägungen einer damals verhältnismäßig hohen Zahl von Asylanträgen. Diese Begründung für eine Differenzierung im Leistungsumfang ist nach der Rechtsprechung des BVerfG, wonach das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, welches sich aus der in Art. 1 Abs. 1 GG garantierten Menschenwürde ergibt, migrationspolitisch nicht zu relativieren ist<sup>4</sup>, nicht (mehr) tragfähig.

Eine umfassende Reform des Gesetzes, aus unserer Sicht dessen vollständige Streichung, ist vor diesem Hintergrund unumgänglich. Denn im Ergebnis enthält der vorliegende Gesetzentwurf aus Sicht der Verbände keine ausreichende Begründung dafür, warum ein solches sozialrechtliches Sondergesetz, das spezifische Minderbedarfe festlegen will, auch zukünftig notwendig ist. Migrationspolitische Maßnahmen sind allein und originär im Zuwanderungsrecht zu treffen und strikt von dem Sozialleistungsrecht zu trennen.

Wir möchten ebenfalls darauf hinweisen, dass das AsylbLG sozialrechtlich in vielerlei Hinsicht veraltet ist. So halten viele Vorschriften den Anforderungen der sozialrechtlich entwickelten Standards an das Bestimmtheitsgebot, der Normenklarheit und Klarheit der Adressaten nicht stand. Zu erwähnen ist beispielsweise die Einbeziehung der Ehegatten, Lebenspartner oder Kinder in das Gesetz nach § 1 Abs.1 Nr. 6, ohne dass sie selbst die Voraussetzungen erfüllen, desgleichen die Anspruchseinschränkung für diese Familienangehörigen nach § 1a ohne eigene Verantwortlichkeit, ebenso wie die Unbestimmtheit in behördlichem Verfahren, Höhe und Begründung der Anspruchseinschränkung selbst. Ebenso wird in Verwaltung und Judikatur in Ermangelung einer Verweisung in die SGB in § 7 AsylbLG ein eigener Einkommensbegriff zur Anrechnung von Einkommen unter Zuhilfenahme alter BSHG Rechtsprechung verwandt.

Im Einzelnen nehmen wir zu dem Referentenentwurf wie folgt Stellung:

## **1. § 2 AsylbLG § 2 Abs. 1 AsylbLG-RefE –**

### **a) Leistungsdauer**

Der Gesetzentwurf stellt für den Leistungsbezug auf die ununterbrochene Aufenthaltsdauer und nicht wie bisher auf den sich unter Umständen über viele Jahre erstreckenden Vorbezugszeitraum ab. Dies erfolgt in Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils, welches vorsieht, dass eventuelle Minderbedarfe nur bei kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalten in Betracht kommen können.<sup>5</sup> Diese Änderung ist zu begrüßen, da diese Problematik Gegenstand vieler Gerichtsverfahren war und in der Praxis vielfach zu unbilligen Ergebnissen geführt hat.

Bedauerlich ist jedoch, dass die Regelung keine Klarstellung enthält, wonach Kinder, die in Deutschland geboren werden, nicht selbst den erforderlichen Voraufenthalt erfüllen müssen, sondern hier auf die Aufenthaltsdauer der Eltern abgestellt werden muss. Gerade in den Fällen, in denen die Eltern längst Leistungen nach dem SGB

---

<sup>4</sup> BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 121

<sup>5</sup> BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 101

XII bzw. II beziehen, muss davon ausgegangen werden, dass sich auch die Kinder nicht nur kurzfristig in Deutschland aufhalten werden.

Zudem wird der Zeitraum der Leistungsgewährung von 48 Monaten auf 24 Monate halbiert. Zwar ist die Verkürzung des Anwendungszeitraums des Gesetzes grundsätzlich positiv, die Festlegung des Grundleistungsbezugs auf zwei Jahre aber mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über einen kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt kaum zu vereinbaren. Selbst der erste Gesetzentwurf im Jahr 1992 sah lediglich eine Frist von 12 Monaten vor.

Die Gesetzesbegründung ist in dieser Hinsicht nur in Teilen nachvollziehbar. Denn die Prognose für den weiteren Verbleib in Deutschland von einem alle Herkunftsländer umfassenden Durchschnittswert abhängig zu machen ist aus Sicht der BAGFW nicht sachgerecht, da die Verweildauer der einzelnen Schutzsuchenden abhängig vom Herkunftsstaat und von Anweisungen des BMI über bevorzugte Entscheidung bestimmter Herkunftsstaaten äußerst unterschiedlich ausfallen kann. Deshalb ist hierbei nicht auf den Zeitpunkt des Abschlusses des Asylverfahrens oder auf den Zeitpunkt aufenthaltsbeendender Maßnahmen abzustellen, sondern auf die Perspektive im Einzelfall bei der Einreise. Da dies in der Praxis allerdings auf Schwierigkeiten stoßen kann, sollte ein objektivierbarer Kurzaufenthalt zugrunde gelegt werden. Sachgerecht wäre aus Sicht der Verbände für einen vorübergehenden Aufenthalt eine dreimonatige Dauer anzunehmen. Dies würde gem. 47 Abs.1 AsylVfG auch der maximalen Dauer der gesetzlichen Verpflichtung entsprechen, in einer Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen.

Die vorgesehene 24-Monats-Frist stößt außerdem auf Bedenken, da die dazu im Gesetzentwurf vertretene Begründung auf die Länge des Asylverfahrens abstellt, die bei den anderen Leistungsberechtigten des Asylbewerberleistungsgesetzes als den Asylsuchenden nicht greifen kann. Dies wird besonders deutlich bei Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5, die schon lange in Deutschland leben und auch perspektivisch einen langfristigen Aufenthalt haben werden. Eine solche Frist ist daher integrationspolitisch verfehlt.

### **b) Keine Einschränkung aufgrund „Rechtsmissbrauchs“**

Die Regelung in § 2 Abs. 1 am Ende, wonach Leistungsberechtigte keine Analogleistungen bekommen, wenn sie die Dauer des Aufenthalts rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben, ist verfassungsrechtlich höchst bedenklich, da migrationspolitisch motiviert, in jedem Fall aber als Anspruchseinschränkung zu unbestimmt und muss gänzlich gestrichen werden.

### **c) Keine Analog-Leistungen mehr: Direkte Anwendung von Leistungen nach SGB II/SGB XII**

Spätestens mit Ablauf der Frist in § 2 Abs. 1 sollten nicht mehr wie bisher selbst erwerbsfähige Leistungsberechtigte, lediglich Analogleistungen nach SGB XII bekommen, sondern Leistungen beim JobCenter beantragen und arbeitsmarktintegrative Angebote wahrnehmen können. Die für die Leistungen des AsylbLG zuständigen Sozialämter haben die Integration in den Arbeitsmarkt kaum im Blick. Besonders diejenigen, die bereits über eine Beschäftigungserlaubnis z.B. im Rahmen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG verfügen, sind in vielen Fällen nicht darüber informiert, dass sie sich bei der Agentur für Arbeit arbeitsuchend melden und dort Beratung und Maßnahmen beanspruchen können.

Eine frühzeitige Einbeziehung der Personen in das SGB II hätte zur Folge, dass sowohl die Arbeitsmarktintegration von der zuständigen Behörde unterstützt wird, wie auch für diesen Personenkreis die übliche Kostenteilung zwischen Bund und Ländern Anwendung findet.

## **2. Leistungshöhe § 3 AsylbLG**

Die Anpassung der Höhe der Geldleistungen wurde im Nachgang der Entscheidung des BVerfG bereits durch die Bundesländer in einer bundeseinheitlichen Festlegung vom 21.08. und 5.11.2012 umgesetzt.

Der vorliegende Gesetzentwurf legt in seiner derzeitigen Form die regelbedarfsrelevanten Ausgangsbeträge aus der EVS 2008 (§§ 5 und 6 RBEG) zugrunde. Abgezogen wird die Abteilung 5 für den Hausrat, der gesondert zu beantragen ist, und zum Teil Positionen bei Abteilung 6 (Positionen für Pharmazieerzeugnisse und andere med. Erzeugnisse mit Rezept, therapeutische Mittel und Geräte, die über § 4 zu beantragen sind). Als echter Minderbedarf wird 0,25 € für die Beschaffung eines Personalausweises abgezogen.

Hier wird offenbar, dass ein ins Gewicht fallender regulärer Minderbedarf im Rahmen des physischen und sozio-kulturellen Existenzminimums für die Adressaten des AsylbLG aufgrund eines nur kurzen Aufenthaltes also weder ermittelt noch abgezogen werden konnte. Aus Sicht der Verbände ist dies ein klarer Beleg dafür, dass es damit an sich an einer Legitimierung dieses Sondergesetzes fehlt.

Abgesehen davon, dass die Beträge im Entwurf für das Inkrafttreten im Jahr 2013 noch angepasst werden müssen, ergeben sich zu der Einigung der Bundesländer leichte Unterschiede, die auf unterschiedliche Rundungen zurück zu führen sind, aber zum Teil doch erheblich abweichen, etwa beim notwendigen monatlichen Bedarf der Regelbedarfsstufen 1 und 2. Hier sieht der Gesetzentwurf rund 10,00 € niedrigere Leistungen vor: RS 1 202,00 € (Bundesländer 212,00 €), RS 2 182,00 € (Bundesländer 191,00 €).

Unklar bleibt auch, wie die Ausdifferenzierung des Barbetrages bei den Regelbedarfsstufen 4 und 5 zustande kommt. Danach erhalten Kinder zwischen 7 und 14 Jahren 87 €, wohingegen 15- bis 18-jährige nur 80 € erhalten, da in der Regelbedarfsstufe 4 die Abteilungen 14, 16 und 17 (Nachrichtenübermittlung, Freizeit und Bildung) geringer als für Jüngere in Regelbedarfsstufe 5 ausfallen.

Bislang erhalten unbegleitete minderjährige Flüchtlinge bei der Unterbringung außerhalb von Jugendhilfeeinrichtungen als Haushaltsvorstand den Höchstsatz. Nach dem Referentenentwurf müssten sie gemäß ihres Alters in Regelsatzstufe 4 (von 15-17 Jahren) eingruppiert werden, da für Regelbedarfsstufe 1 die Bezeichnung "alleinstehende erwachsene Leistungsberechtigte" gewählt wurde. Da die Jugendlichen aber die erhöhten Kosten einer alleinlebenden Person tragen müssen, ist die finanzielle Schlechterstellung nicht sachgerecht.

Daher ist in § 3 Abs.1 S. 5 Nr.1 und Abs.2 S. 2 Nr.1 das Wort „erwachsene“ zu streichen, da auch minderjährigen alleinstehenden Leistungsberechtigten der volle Barbedarf und der notwendige Bedarf zustehen muss.

### **3. § 1 AsylbLG – Leistungsberechtigte**

Der Gesetzentwurf hat den Adressatenkreis – entgegen wiederholter Forderungen der Wohlfahrtsverbände – nicht reduziert. Nach wie vor fallen in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes nicht nur Asylsuchende, sondern auch Personen mit humanitärem Aufenthalt und Geduldete, obwohl hier in der Regel nicht von einem kurzfristigen Aufenthalt ausgegangen werden kann.

Das Bundesverfassungsgericht verlangt jedoch für die Festschreibung eines etwaigen Minderbedarfs, dass in diesem Fall sichergestellt sein muss, „dass die gesetzliche Umschreibung dieser Gruppe hinreichend zuverlässig tatsächlich nur diejenigen erfasst, die sich regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhalten. Dies lässt sich zu Beginn des Aufenthalts nur anhand einer Prognose beurteilen. Diese bemisst sich zwar nicht allein, aber auch am jeweiligen Aufenthaltsstatus. Dabei ist stets dessen Einbindung in die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.“<sup>6</sup> Mit Blick auf die Personengruppe mit Aufenthaltstiteln nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG ist bei einer derartig durchgeführten Prognose regelmäßig davon auszugehen, dass es sich um einen dauerhaften Aufenthalt handelt. Sie sind nicht (mehr) ausreisepflichtig. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in seiner Entscheidung zum Elterngeld festgestellt, dass die Inhaberschaft einer Aufenthaltserlaubnis nach dem 5. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes (aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen) keine hinreichende Grundlage für eine Prognose über die Dauer des Aufenthalts ist.<sup>7</sup> So ist eine Verlängerung der auch hier einschlägigen Aufenthaltstitel nach § 26 AufenthG, nach 7 Jahren sogar die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis möglich. Für Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG setzt die Erteilung einer solchen Aufenthaltserlaubnis gerade voraus, dass die Abschiebung seit mehr als 18 Monaten ausgesetzt und die Ausreise auf absehbare Zeit unmöglich ist. Dies kann gerade kein kurzfristiger Aufenthalt sein. Zum anderen spricht auch die tatsächliche Aufenthaltsdauer in vielen Fällen für sich: wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 feststellt, hält sich die Mehrheit aller Leistungsberechtigten länger als 6 Jahre in Deutschland auf. „Die im AsylbLG angelegte Vermutung, sie alle hielten sich nur kurzzeitig in Deutschland auf, ist vor diesem Hintergrund jedenfalls erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt“.<sup>8</sup>

Aus Sicht der BAGFW sollte daher der Kreis der Leistungsbezieher – wie dies auch ursprünglich der Fall war – allein auf Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung gem. § 55 AsylVerfG beschränkt werden.

Bei der Erteilung eines Schutzstatus (einer Asylberechtigung, der Flüchtlingsanerkennung oder des subsidiären Schutzstatus), der die jeweils volle sozialrechtliche Gleichstellung mit sich bringt, führt in der Praxis der häufig umstrittene Zeitpunkt des Übergangs vom AsylbLG ins SGB II/XII zu Problemen zwischen den Leistungsbeholdern. Die Regelung wird in der Praxis zwischen den Sozialleistungsträgern unterschiedlich ausgelegt und geht in den meisten Fällen zu Lasten der

---

<sup>6</sup> BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 101

<sup>7</sup> BVerfG, 1 BvL 1/10, 2/10, 3/10 und 4/11 vom 10.07.2012, Absatz-Nr. 44 ff.

<sup>8</sup> BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.07.2012, Absatz-Nr. 119.

Leistungsempfänger, die dann auf den Rechtsweg angewiesen sind und zum Teil über Monate keine Leistungen erhalten. In § 1 Abs. 3 AsylbLG muss daher künftig eindeutig die Zuständigkeit und der Zeitpunkt des Leistungsübergangs festgelegt werden. Hierbei sollte ab der Bestandskraft der Flüchtlingsanerkennung, Asyl- oder subsidiärer Schutzberechtigung oder der Entscheidung über den neuen Aufenthaltstitel der neue Sozialleistungsträger zuständig sein, nicht erst nach Erteilung des Aufenthaltstitels selbst, die insbesondere nach Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels mehrere Monate dauern kann. In keinem Fall darf die Rechtsunklarheit zu einer fehlenden Existenzsicherung führen.

#### **4. § 3 Abs. 3 AsylbLG-Ref-E- Bildungs- und Teilhabepaket**

Das Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder und Jugendliche wurde wörtlich aus dem SGB II /SGB XII übernommen und ist laut Gesetzentwurf schon ab dem Zeitpunkt der Einreise ohne Wartefrist zu gewähren. Dies ist uneingeschränkt zu begrüßen und beendet die uneinheitliche Praxis der Gewährung des Bildungs- und Teilhabepakets nach Ermessen der verschiedenen Bundesländer und Kommunen.

#### **Weitere notwendige Gesetzesänderungen**

Der Referentenentwurf möchte neben der Umsetzung der Vorgaben aus dem Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012 auch „praktische Erfahrungen seit Einführung des AsylbLG“ berücksichtigen. Aus Sicht der BAGFW finden sich hierzu jedoch keine Anpassungen im Referentenentwurf.

Deshalb regt die BAGFW folgende Gesetzesänderungen an:

#### **5. Sachleistungsvorrang nach § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG**

Der Referentenentwurf hält unverändert am Sachleistungsvorrang für Grundleistungsberechtigte fest. In der Beratungspraxis der Verbände ist jedoch gerade bei den Sachleistungen die größte Beschwerdedichte zu verzeichnen.

Das BVerfG betont, dass auch für den Fall einer Gewährung eines Teils des Bedarfs in Form von Sachleistungen diese aktuell das menschenwürdige Existenzminimum tatsächlich decken müssen<sup>9</sup>. Es ist in der Praxis jedoch unklar, wie die Übertragung des im AsylbLG festgelegten Geldwertes auf Essenspakete, Hygieneartikel, bei der Warenausgabe in speziellen Einrichtungen (Asylshops) mit Punktesystemen, bei Bekleidung aus Kleiderkammern ermittelt und die individuelle Bedarfsdeckung kontrolliert wird.

Mit dem Barbedarf soll laut Begründung den Leistungsberechtigten nach AsylbLG ein „eigenverantwortliches Wirtschaften durch Umschichtungen oder Ansparen von Teilbeträgen“ ermöglicht werden (vgl. S. 11 1. Absatz Ref-Entwurf). Da der Barbedarf insbesondere auch aufgrund des Sachleistungsprinzips im Verhältnis zum Regelbedarf für Leistungsberechtigte nach SGB II/XII nur ungefähr ein Drittel beträgt, ist ein solches Umschichten oder Ansparen praktisch kaum möglich. Zudem muss oft

<sup>9</sup> BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 135

eine fehlende Bedarfsdeckung aufgrund der Sachleistungen durch den Barbetrag kompensiert werden.

Die überwiegende Mehrzahl der Bundesländer, Landkreise und Kommunen hat bereits in Abkehr von dem Vorrangprinzip aus Kosten- und Praktikabilitätsgründen auf die Gewährung von Barleistungen umgestellt. Nur wenige Bundesländer wie etwa Bayern oder Niedersachsen halten bislang an der Ausgabe von Sachleistungen oder Gutscheinen fest. Die Regierungskoalition aus Union und FDP hatte bereits im Koalitionsvertrag von 2009 vereinbart, das Sachleistungsprinzip zu evaluieren. Die Erkenntnisse der daraufhin durchgeführten Evaluation Ihres Hauses aus dem Jahre 2010, an dem sich auch die BAGFW beteiligt hat, sollten nun im Gesetzentwurf berücksichtigt werden. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass es „zu einer wesentlichen Verwaltungsvereinfachung“ und damit Kostensenkung führt, wenn „die Personen in größerem Umfang Geldleistungen anstelle von Sachleistungen erhalten“ (vgl. S.2 E.3 Ref-Entwurf).

Der Gesetzentwurf spiegelt diese Erkenntnis jedoch nicht wider.

Aus der täglichen Erfahrung der Verbände entstehen durch Sachleistungen besonders zur Deckung des physischen Existenzminimums immer wieder akute Versorgungsengpässe und es gibt Beschwerden, weil der Bedarf oft nicht wie erforderlich und individuell gedeckt werden kann. Das Sachleistungsprinzip wirkt diskriminierend und erschwert eine Integration. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege fordern die Bundesregierung daher auf, im Rahmen der Neuregelung des AsylbLG vom Sachleistungsprinzip abzurücken, die Gewährung von Sachleistungen höchstens in den ersten drei Monaten nach Ankunft ins Ermessen der aufnehmenden Kommunalträger zu stellen und darüberhinaus eine bundesweite Gewährung von Geldleistungen einzuführen. Die aktuelle Formulierung in § 3 Abs. 2 S.1 AsylbLG, die sogar von „vorrangig“ zu gewährenden Sachleistungen spricht, ist aus Sicht der Verbände nicht akzeptabel.

## **6. Leistungskürzung nach § 1a AsylbLG**

Ungelöst ist im vorliegenden Gesetzentwurf auch das Problem der Reduzierung auf den unabweisbaren Bedarf gem. § 1a AsylbLG. Nach unserem Rechtsverständnis und der bereits seit Jahren vorliegenden fachlichen Expertise unserer Gliederungen vor Ort ist der § 1 a AsylbLG ersatzlos zu streichen.

Der Sanktionsparagraf, wonach Leistungen in bestimmten Fällen weiter gekürzt werden können, war nicht Gegenstand des Urteils des Bundesverfassungsgerichts, dennoch gibt es hierzu bereits gerichtliche Entscheidungen. Das SG Düsseldorf legte am 19.11.2012<sup>10</sup> in verfassungskonformer Auslegung des § 1a AsylbLG fest, dass die Übergangsregelung des Bundesverfassungsgerichts, die das Existenzminimum vorläufig bestimmt, in keinem Fall, auch nicht durch § 1a, unterschritten werden darf: „Das Unterschreiten des Existenzminimums darf insbesondere nicht erfolgen mit der Begründung, der Leistungsempfänger habe es in der Hand, durch Erfüllung ausländerrechtlicher Mitwirkungspflichten wieder in den Genuss ausreichender Leistungen zu kommen. In Hinblick auf die Unantastbarkeit der Würde des Menschen darf ihre

---

<sup>10</sup>SG Düsseldorf [Beschluss vom 19.11.2012 - S 17 AY 81/12 ER](http://www.asyl.net/index.php?id=114&tx_ttnews[tt_news]=46778) abrufbar unter [http://www.asyl.net/index.php?id=114&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=46778](http://www.asyl.net/index.php?id=114&tx_ttnews[tt_news]=46778)

Beeinträchtigung nicht als Druckmittel eingesetzt werden.“ Damit wird der § 1a AsylbLG faktisch für unanwendbar erklärt. Dieser Argumentation folgend ist der unabwendbare Bedarf zukünftig in § 3 AsylbLG-Ref-E geregelt und § 1 a AsylbLG ersatzlos zu streichen.

Keinesfalls sollte die gleichzeitige Sanktionierung der Familienangehörigen nach § 1 Abs.1 Nr. 6 eines AsylbLG-Beziehenden beibehalten werden, da etwa Kinder für „Verfehlungen der Eltern“ nicht verantwortlich gemacht werden dürfen.

## **7. Medizinische Versorgung nach § 4 AsylbLG**

Das BVerfG hat in der Entscheidung vom 18.07.2012 die Gesundheitsversorgung nach § 4 AsylbLG nicht eigens erwähnt. Da die Entscheidung aber auf das sog. Hartz-IV Urteil vom 9.2.2010 verweist und damit auf die dort getroffenen Aussagen zum physischen Existenzminimum, wird deutlich, dass die bisherige Praxis, nur akute Erkrankungen und Schmerzzustände zu behandeln, nicht fortgesetzt werden kann. Da die Gesundheitsversorgung für die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums essentiell ist,<sup>11</sup> besteht hier akuter Änderungsbedarf.

Eine Änderung des § 4 AsylbLG ist jedoch nicht vorgesehen. Die Übernahme von Kosten bleibt auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzuständen beschränkt. Diese bewirkt häufig die Verschleppung und Verschlechterung von Krankheiten. Sonstige Leistungen sollen zudem weiterhin nur im Einzelfall nach § 6 AsylbLG gewährt werden. Diese Leistungen werden je nach Kommune und Sozialleistungsträger sehr unterschiedlich in Häufigkeit und Umfang bewilligt.

Abgesehen davon, dass das verfassungsmäßig zu garantierende physische Existenzminimum auch eine angemessene Krankenversorgung umfasst, ist festzustellen, dass die Regelung des § 4 AsylbLG der Richtlinie 2003/9/EG (Aufnahmebedingungenrichtlinie) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte entgegensteht.

In Art. 15 Abs. 2 der Aufnahme richtlinie ist vorgesehen, besonders schutzbedürftigen Personen die „erforderliche Hilfe“ zu gewähren, die mehr als die „Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten“ umfassen muss. Besonders schutzbedürftige Personen sind nach Art. 17 der Aufnahme richtlinie „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 erforderliche Hilfe geht über die „Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ (§ 4 AsylbLG) bzw. Leistungen, wenn sie „für die Gesundheit unerlässlich ist“ (§ 6 AsylbLG) deutlich hinaus. Schon bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht ist eine richtlinienkonforme Regelung versäumt

---

<sup>11</sup> BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 90: „Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich ... auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Er gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die ... die physische Existenz des Menschen, also ... Hygiene und Gesundheit ... umfasst.“



worden. Die Europäische Kommission hat dies in ihrem Grünbuch zur Umsetzung der Richtlinie ebenso deutlich angemerkt<sup>12</sup>.

Die Verbände fordern die Bundesregierung daher auf, im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfes eine richtlinienkonforme Fassung vorzulegen, wie sie in Ansätzen in § 6 Abs. 2 AsylbLG in Umsetzung der Richtlinie 2001/55/EG (Richtlinie zum vorübergehenden Schutz) besteht. Zudem verursacht die derzeitige Rechtslage im Bereich der Krankheitsversorgung für die leistungspflichtigen Kommunen einen nicht unerheblichen zusätzlichen administrativen und finanziellen Aufwand. Aus diesem Grund wäre es sinnvoll, eine Eingliederung in das System der gesetzlichen Krankenversicherung so bald wie möglich zu verwirklichen. Hier gibt es bereits überzeugende kommunale Ansätze wie das sogenannte Bremer Modell zur Versorgung Asylsuchender mittels Krankenversicherungskarte, das seit Juli 2012 auch in Hamburg übernommen wurde.<sup>13</sup>

Als sachgerechte Lösung schlägt die BAGFW vor, die Versichertenkarte für alle AsylbLG-Berechtigte über § 264 Abs. 2 SGB V bundesweit einzuführen, so wie es bereits seit 2004 bei den Analogleistungen nach § 2 AsylbLG der Fall ist und so eine uneingeschränkte medizinische Versorgung zu gewährleisten. Eine frühestmögliche Einbindung in die allgemeinen Sozialgesetzbücher würde eine ausreichende medizinische Versorgung automatisch sicherstellen.

## **8. Arbeitsmarktzugang**

Asylsuchende und Geduldete sind Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die häufig einem Ausbildungs- und Arbeitsverbot bzw. einem sich anschließenden nachrangigen Arbeitsmarktzugang nach AsylVfG oder AufenthG unterliegen, der sich in manchen Regionen als ein de-facto Arbeitsverbot auswirkt.

Ein Ende der erzwungenen Hilfebedürftigkeit und ein möglichst früher Zugang zum Arbeitsmarkt für die Leistungsberechtigten hätte viele positive Auswirkungen: Die Möglichkeit für die Leistungsbezieher, ihren Lebensunterhalt selbständig zu bestreiten, deren stärkere Teilhabe an unserem gesellschaftlichem Leben und dadurch eine erhöhte Akzeptanz der Flüchtlinge kann unter Umständen auch ein Beitrag gegen den Fachkräftemangel leisten.

Potentiale der jungen Schutzsuchenden und der qualifizierten Flüchtlinge müssen sich entfalten können und sollten frühzeitig erkannt und gefördert werden. Deshalb sollten Leistungsberechtigte ohne Prüfung nach § 39 Abs. 2 AufenthG spätestens nach sechs Monaten Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt erhalten.

Berlin, 07.01.2013

---

<sup>12</sup> „Die Identifizierung besonders schutzbedürftiger Asylbewerber ist ein Kernelement, ohne dass die auf die besondere Behandlung dieser Menschen abhebenden Bestimmungen der Richtlinie ins Leere laufen“ KOM(2007 (745) endg. vom 26.11.2007

<sup>13</sup> Ausführliche Darstellung und Dokumente unter [http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/Bremer\\_Modell\\_Medizin\\_AsylbLG.pdf](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/Bremer_Modell_Medizin_AsylbLG.pdf)



## **Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) zum Sachleistungsprinzip im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)**

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wurde vereinbart, das Asylbewerberleistungsgesetz im Hinblick auf das Sachleistungsprinzip zu evaluieren. Die BAGFW bedankt sich für die Gelegenheit, die Erfahrungen der Wohlfahrtsverbände mit dem Sachleistungsprinzip dem BMAS mit der folgenden Stellungnahme darlegen zu können. Wir haben dazu eine Umfrage zu den Erfahrungen in unseren Einrichtungen durchgeführt und die Ergebnisse ausgewertet.

Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände haben seit der Verabschiedung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) im Jahre 1993 das Gesetz grundsätzlich abgelehnt und in seinen Kernpunkten kritisiert. Insbesondere wurden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes geäußert und deutlich gemacht, warum das AsylbLG die soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung der Flüchtlinge fördert. Zentrale Kritikpunkte waren dabei die Höhe der Leistungen, der Einbezug immer weiterer Personenkreise in das AsylbLG, die sukzessive Verlängerung der Bezugsdauer von ein auf vier Jahre<sup>1</sup>, in denen die betroffenen Flüchtlinge lediglich die abgesenkten Leistungen nach §3 AsylbLG erhalten sowie das Sachleistungsprinzip.

Die im AsylbLG enthaltenen Regelsätze gelten seit ihrer Einführung im Jahre 1993 unverändert. Eine Anpassung an die im selben Zeitraum um etwa 25% gestiegenen Lebenshaltungskosten hat nie stattgefunden. Die Regelsätze liegen mittlerweile um ca. 36% unter dem in SGB II und SGB XII festgesetzten Existenzminimum. Die Bundesregierung hat diesen niedrigen Leistungssatz damit gerechtfertigt, dass die Anspruchsberechtigten aufgrund ihrer unklaren Aufenthaltsperspektive keinen sozialen Integrationsbedarf hätten. Seinerzeit sollte das Leistungsrecht abstellen auf die Bedürfnisse eines in der Regel nur kurzen, vorübergehenden Aufenthalts, beschränkt auf die Dauer der Durchführung des Asylverfahrens bzw. einer kurzen Duldungsfrist. Personen, die ein „verfestigtes Bleiberecht“ haben waren explizit ausgenommen

<sup>1</sup> Die im Zuge der Novellierung des Asylbewerberleistungsgesetzes 1997 mit dem gleichrangigen Arbeitsmarktzugang begründete erhöhte Vorbezugszeit auf 48 Monate ist schon allein deshalb sachfremd, da es für den gleichrangigen Arbeitsmarktzugang nicht auf eine Vorbezugszeit, sondern auf den Einreisezeitpunkt ankommt. Damit werden de facto oft nicht gleichzeitig während des grundsätzlichen Arbeitsverbotes oder nachrangigen Arbeitsmarktzugangs Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz bezogen. Vielmehr unterbricht die eigenständige Lebensunterhaltssicherung innerhalb der ersten vier Jahre den Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die im Falle von Arbeitslosigkeit angehängt werden.

(Bundestagsdrucksache 14/4451)<sup>2</sup>. In der Gesetzesbegründung von 1993 wurde eine Einschränkung für einen Zeitraum von zwölf Monaten als verhältnismäßig angesehen. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum diese Verhältnismäßigkeit sich heute auf 48 Monate erstrecken soll. Die durchschnittliche Bezugsdauer von Leistungen nach dem AsylbLG beträgt mittlerweile ca. drei Jahre und betroffen sind nicht nur Personen während der Dauer des Asylverfahrens, sondern auch Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen.

Darüber hinaus sind die ursprünglichen Gründe für die Einführung des AsylbLG entfallen. Die Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes im Zuge des Asylkompromisses 1993 wurde durch die hohe Zahl von Asylsuchenden begründet und dem Bedarf, hier angebliche leistungsrechtliche Anreize für die Einreise nach Deutschland zu minimieren. Die Zahl der Asylanträge ist gegenüber 1993 um ca. 95% gesunken, wodurch dieses Argument nicht mehr aufrecht erhalten werden kann.

Für die Einführung des AsylbLG war jedoch nicht nur die Zahl der Asylantragsteller legitimierend, sondern auch, dass in etwa 95% aller Asylanträge keine Asylberechtigung anerkannt wurde. Daraus wurde der Schluss gezogen, dass es der leistungsrechtlich typische Regelfall sei, „dass dieser Personenkreis keinen ausländerrechtlichen Grund für einen Aufenthalt in Deutschland besitzt“ (Bundestagsdrucksache 12/4451, S.7). Für Personen mit rechtmäßigen Aufenthaltstiteln zum Beispiel nach § 25 Abs. 5 ist evident nicht zutreffend, dass sie keinen ausländerrechtlichen Grund für ihren Aufenthalt hätten. Auch die Entwicklung der Anerkennungspraxis bzw. der Schutzquote sprechen gegen die oben genannte These: Die Ablehnungen von Asylanträgen beruhte damals vor allem auf der restriktiven Anerkennungspraxis und der unzureichenden Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention. In den letzten Jahren lag die Gesamtschutzquote bei über einem Drittel der Antragsteller. Darüber hinaus zeigt sich in den Herkunftsländern der Bezieher von Leistungen nach dem AsylbLG, dass diese Herkunftsländer sämtlich Regionen sind, in denen Menschenrechtsverletzungen stattfinden oder stattgefunden haben. Es ist daher anzunehmen, dass die meisten dieser Personen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen nach Deutschland eingereist sind und nicht wegen der Sozialleistungen.

Die BAGFW lehnt das AsylbLG insgesamt als Sonderregelung außerhalb des SGB ab und hält es für verfassungswidrig<sup>3</sup>. Das Existenzminimum aus ordnungspolitischen Interessen zu kürzen, mit dem Ziel die Bereitschaft zur Rückkehr zu fördern bzw. einen angeblichen Pull-Effekt zu verringern, wird von der BAGFW abgelehnt. Diese Ablehnung schließt den in § 3 AsylbLG geforderten Vorrang der Sach- vor Geldleistungen, also das Sachleistungsprinzip ein.

Die folgende ausführlichere Befassung mit dem Sachleistungsprinzip muss in diesem Gesamtzusammenhang gesehen werden. Um die Wirkung des Sachleistungsprinzips für die betroffenen Flüchtlinge richtig einschätzen zu können, sind darüber hinaus weitere, sich aus dem AsylbLG ergebende Restriktionen zu berücksichtigen.

---

<sup>2</sup> „Bei den beiden in Absatz 2 Nr 1 und 2 genannten Personengruppen erfolgt also eine soziale Einbindung, die es rechtfertigt, sie aus dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes herauszunehmen“ (Bundestagsdrucksache 14/4451, S. 7). In der Gesetzesbegründung der Fraktionen der CDU/CSU und FDP in ihrem damaligen Antrag heißt es „Dadurch können die Leistungen gegenüber der Sozialhilfe, die vom Individualisierungsgrundsatz ausgeht und ein existentiell gesichertes und sozial integriertes Leben der Leistungsberechtigten ‚auf eigenen Füßen‘ in der Bundesrepublik Deutschland zum Ziel hat, vereinfacht und auf die Bedürfnisse eines hier in aller Regel kurzen, vorübergehenden Aufenthaltes abgestellt werden“ (Bundestagsdrucksache 14/4451, S. 5).

<sup>3</sup> Stellungnahme der BAGFW v. 28.04.2009 zur Bundestagsanhörung 4. Mai 2009 (BT-Dr. 16/10837)

Insbesondere trifft dies auf die medizinischen Leistungen nach § 4 und die sonstigen Leistungen nach § 6 AsylbLG sowie andere die Lebensbedingungen der Flüchtlinge einschränkende Aspekte wie die Residenzpflicht und das Arbeitsverbot zu. In Kombination von Sachleistungsprinzip und Arbeitsverbot werden Asylsuchende an sinnvoller und vor allem sinnstiftender Beschäftigung gehindert. Entsprechend Ihrer Anfrage werden wir jedoch auf diese Wechselwirkungen nicht näher eingehen.

## **Die unterschiedliche Anwendung des Sachleistungsprinzips**

Bevor die Kritik präzisiert wird, soll die Anwendung des Sachleistungsprinzips nach den Erfahrungen der Einrichtungen der in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbände kurz beschrieben werden. Verwiesen wird zudem auf die Antwort der Bundesregierung vom 10. November 2010 auf eine entsprechende Anfrage der Fraktion Die Linke<sup>4</sup>.

Die Regelleistungen (Grundleistungen nach § 3 AsylbLG und Analogleistungen nach § 2 AsylbLG) werden in der Bundesrepublik insgesamt überwiegend als Sachleistungen gewährt, wobei die Geldleistungen vor allem auf die Leistungen analog SGB XII nach § 2 AsylbLG zurückzuführen sind. Bei der Anwendung des Sachleistungsprinzips gibt es jedoch große Unterschiede zwischen den Bundesländern und Kommunen innerhalb der Bundesländer. Teilweise ist dies in den Aufnahmegesetzen der einzelnen Bundesländer festgelegt, teilweise sind die Kommunen frei, zu entscheiden, inwiefern sie das Sachleistungsprinzip anwenden. Dies hat zur Folge, dass Personen in der gleichen aufenthaltsrechtlichen Situation innerhalb Deutschlands einen völlig unterschiedlichen Zugang zu bestimmten Leistungen und insbesondere der Form der Bewilligung (Sachleistungen, Wertgutscheine oder Geldleistungen) haben. Für die Betroffenen hängt es in hohem Maße davon ab, in welche Kommune sie „verteilt“ werden. Dabei handelt es sich um erhebliche Unterschiede, die aus Sicht der BAGFW nicht vertretbar sind.

Im Wesentlichen – insofern dies aufgrund der großen Unterschiede verallgemeinerbar ist - stellt es sich so dar, dass die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG als Sachleistungen plus 40,90 Euro in bar (sog. Taschengeld) gewährt werden, die Leistungen nach § 2 entsprechend SGB XII bis auf die Gemeinschaftsunterkunft als Geldleistungen und die unabweisbaren Leistungen nach § 1a AsylbLG ausschließlich als Sachleistung bzw. plus Halbierung des Taschengelds auf 20,45 Euro monatlich.

Durchweg wird in den ersten drei Monaten des Aufenthalts in den Erstaufnahmeeinrichtungen das Sachleistungsprinzip angewendet, zum großen Teil aber auch wesentlich länger. Tendenziell ist zu beobachten, dass in den Kommunen eher Geld anstelle von Sachleistungen angeboten wird. Dies hängt auch damit zusammen, dass in den Kommunen häufiger Leistungen analog SGB XII nach der Vorbezugszeit entsprechend § 2 gewährt werden. Jedoch wird beispielsweise in Bayern auch bei Analogleistungen in rechtswidriger Weise das Sachleistungsprinzip angewendet. Dass heißt, unabhängig von der Dauer des Aufenthalts erhalten alle Personen nach § 1 AsylbLG Sachleistungen. Auch bei der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung wird die Erlaubnis zur privaten Wohnsitznahme nicht unbedingt erteilt. Wenn doch, dann muss diese Person bei Arbeitslosigkeit wieder in eine Gemeinschaftsun-

---

<sup>4</sup> Bundestagsdrucksache 17/3660, S.?

terkunft ziehen. Auch in Mecklenburg-Vorpommern werden bei Analogleistungen nur Sachleistungen gewährt, wenn der Leistungsempfänger aus Sicht des Sachbearbeiters „unwirtschaftlich“ mit Barmitteln umgeht (vgl. auch Bundestagsdrucksache 17/3660, S. 35). Dagegen ist es in Berlin möglich, schon vor Ablauf der ersten drei Monate in eine Wohnung zu ziehen, insofern sie kostengünstiger ist, und teilweise ist das Sachleistungsprinzip auch für Empfänger nach § 1a AsylbLG aufgehoben.

Vom Sachleistungsprinzip kann an einiger Orten nur im Ausnahmefall abgewichen werden, z.B. wenn eine medizinische Indikation dies dringend erfordert. Wenn die Gewährung von Sachleistungen nicht möglich ist, wird geprüft, ob Wertgutscheine den Zweck erfüllen. Teilweise werden Geldleistungen nur gewährt, wenn die Versorgung mit Wertgutscheinen auch nicht möglich ist, insofern Geld- statt Sachleistungen gewährt werden, betrifft dies meist nur Nahrungsmittel. Unterkunft, Bekleidung und Hygieneartikel werden dann weiterhin als Sachleistung oder in Form von Wertgutscheinen gewährt.

Teilweise wird Kleidung nur aus Kleiderkammern gewährt, wobei die Auswahl entsprechend der Größe der Kleiderkammer eingeschränkt ist und gebrauchte Haushaltsgeräte nur leihweise.

Die schon reduzierten Leistungen sind für Personen, die der Leistungseinschränkung nach §1a AsylbLG unterliegen, weil die Gründe für ihre längere Aufenthaltsdauer in ihrer Verantwortungssphäre gesehen werden – „ein ihm selbst individuell anzulastendes Verhalten muss nicht vorliegen“ (Bundestagsdrucksache 17/3660, S. 14) – besonders problematisch. Die Betroffenen verfügen oft über keine Barmittel, um persönliche Bedürfnisse zu befriedigen oder beispielsweise alte Schulden zu bezahlen oder ähnliches, was sie in eine sehr schwierige Situation bringen kann.

## **Kritik am Sachleistungsprinzip aus der Erfahrung der Beratungspraxis**

Die Kritik der BAGFW am Sachleistungsprinzip lässt sich zusammenfassend wie folgt darstellen:

1. Die dauerhafte Anwendung des Sachleistungsprinzips ist mit der Würde des Menschen nicht vereinbar, es ist diskriminierend und integrationsfeindlich. Zudem sind Sachleistungen oft von minderer Qualität und nicht auf die Bedürfnisse der Bezieher abgestimmt.
2. Das Sachleistungsprinzip ist teuer und verwaltungsaufwändig.

### **1. Die dauerhafte Anwendung des Sachleistungsprinzips ist mit der Würde des Menschen nicht vereinbar**

Zur Würde des Menschen in Verbindung mit der persönlichen Freiheit gehört die Selbstbestimmung. Dies bezieht sich auch darauf, wie man wohnt, isst und sich kleidet. Der Mensch definiert sich auch durch die Form des Essens, Kleidens und Wohnens als Subjekt und schafft damit eine eigene Individualität und Identität. Formen des Essens, Kleidens und Wohnens sind Ausdruck von Zugehörigkeit oder Ausschluss. Sie konstituieren einen wesentlichen Teil von Gesellschaft und Kultur und

sind nonverbale Kommunikationsmittel. Die dauerhafte Versorgung mit Sachleistungen beeinträchtigt die Lebensplanung und das Selbstbestimmungsrecht von Anspruchsberechtigten in erheblichem Maße. Das Sachleistungsprinzip verletzt die Würde von Menschen, schränkt die persönliche Freiheit der Betroffenen unverhältnismäßig ein und stellt damit aus Sicht der Wohlfahrtsverbände einen Eingriff in elementare Grundrechte dar.

Für Menschen, die aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalts nicht sichern können oder nicht dürfen, wird das notwendige Existenzminimum zur Verfügung gestellt. Es ist für die Betroffenen dabei notwendig, ein Gesamtbudget, das statistisch berechnet sein mag, entsprechend der persönlichen Bedürfnisse einteilen zu können – also die Verteilung von Mitteln für Wohnen, Essen, Kleidung und anderer existentiellen Bedürfnisse individuell zu bestimmen. Dies wird durch das Sachleistungsprinzips außer Kraft gesetzt wird.

Die Erfahrung in den Einrichtungen der in der BAGFW zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände ist: Die Gewährung gekürzter Leistungen gemäß AsylbLG, insbesondere die Gewährung von Sachleistungen verschärft die ohnehin schwierige psychosoziale Lage der Betroffenen.

Das Sachleistungsprinzip hat sich aufgrund seines stigmatisierenden und den Sonderstatus der Anspruchsberechtigten verfestigenden Charakters darüber hinaus als integrationsfeindlich erwiesen. Es hat zur Folge, dass die Betroffenen später als anerkannte Flüchtlinge oder als Bleibeberechtigte größere Hürden bei der Integration überwinden müssen.

## 1.1 Die einzelnen Sachleistungen

Wenn auch die Umsetzung des Sachleistungsprinzips sehr unterschiedlich ist, gibt es zentrale Kritikpunkte, die sich auf die Unterkunft, Essen/Nahrungsmittel, Kleidung und Gesundheits- bzw. Hygieneartikel beziehen.

### *Unterkunft*

Das Zusammenwohnen unterschiedlichster Menschen in einem Wohnheim über einen längeren Zeitraum schränkt die persönliche Freiheit erheblich ein. Eine Privatsphäre ist meist nicht vorhanden. Unterschiedlichste Formen der Alltags- und Lebensgestaltung treffen hier unvermittelt aufeinander und führen zu sozialem Stress. Dieser Stress ist insbesondere für Menschen mit psychischen Problemen und Traumata unerträglich. Insbesondere Frauen und Kinder sind von Belästigungen anderer Bewohner betroffen. Viele Menschen teilen sich eine Gemeinschaftsdusche und -toilette, die teilweise nicht einmal abschließbar sind,.

Es gibt oft nur Gemeinschaftsküchen, die für eine intensive Nutzung nicht geeignet sind. Aufgrund der hohen Belegungszahl wurden teilweise Schädlingsbekämpfungsmittel versprüht, die zu Atemwegserkrankungen gerade bei Babys, Kleinkindern und alten Menschen führen können. Die Räume sind häufig sehr klein. Standards von ohnehin engen sechs Quadratmetern pro Person gelten nicht überall. Mangels geeignetem Mobiliar fehlen in der Regel Lernmöglichkeiten für Kinder. Es gibt oft nur einen kleinen Tisch, an dem die ganze Familie ihre Mahlzeiten einnimmt, Hausaufgaben erledigt oder Babys gewickelt werden müssen. Auch Stühle fehlen, so dass

regelmäßig die Betten als Sitzgelegenheit genutzt werden müssen, insbesondere, wenn Besuch da ist.

Viele Gemeinschaftsunterkünfte weisen darüber hinaus Baumängel und Schäden auf: Kaputte Wände und Böden bergen Verletzungsgefahren. Teilweise funktionieren die Heizungen nicht oder sind nicht regulierbar, so dass es zu Erkrankungen kommt. Gemeinschaftsunterkünfte sind oft in Leichtbauweise erbaut. Durch die fehlende Schalldämmung und die starke Belegung haben sie einen hohen Lärmpegel.

Dagegen fehlen in den Gemeinschaftsunterkünften häufig Sachleistungen, die der Gemeinschaft zugute kämen: Es fehlen Gemeinschaftsräume, wo Begegnung stattfinden, gemeinsam Deutsch gelernt oder gespielt werden kann. Räume für gemeinsame Veranstaltungen und religiöse Praktiken sind nicht vorhanden oder viel zu klein. Die Betreuung von Kindern, wo sie in ihrem oft tristen Alltag Anregung erfahren können, ist – soweit vorhanden - beschränkt auf wenige Stunden.

Verstärkt wird die Problematik der Unterkünfte dadurch, dass diese häufig am Stadtrand oder vollkommen isoliert auf dem Land bzw. fernab des Stadtgebiets liegen. Erledigungen wie zum Beispiel Einkaufen oder Arztbesuche werden dadurch sehr aufwändig oder durch fehlende Gelder für öffentliche Verkehrsmittel unmöglich. So bezahlt das Sozialamt teilweise nur Fahrten zur Ausländerbehörde (mit Vorlage der Einladung). Außer für Behördengänge werden in der Regel keine Tickets bezahlt.

Verschärft werden die Probleme in den Gemeinschaftsunterkünften häufig dadurch, dass aufgrund der unzureichenden Kostensätze keine angemessene Sozialberatung in den Unterkünften gewährleistet ist. In der Antwort der Liga Hessen auf die Anfrage der BAGFW zur Evaluation des Sachleistungsprinzips im Asylbewerberleistungsgesetz vom 25. Oktober 2010 heißt es:

„Insgesamt lässt sich sagen, dass die Finanzierung (des Betriebs einer Gemeinschaftsunterkunft, Anmerkung der Verfasser) mit den jetzigen Tagessätzen nicht ausreichend ist, um die Qualitätsstandards für die Unterbringung mit sozialpädagogischer Begleitung aufrecht zu erhalten. Würde die tägliche Arbeit in der Unterkunft wegfallen, würde ein entscheidender Faktor der Begleitung fehlen und ebenso die Kosten für alle anderen Bereiche ansteigen, da es auch zu den Aufgaben der Sozialarbeiter gehört, für die Ordnung und den reibungslosen Ablauf des Lebens in der Gemeinschaftsunterkunft Sorge zu tragen“. Vermutlich wären die derzeit realen und vor allem betriebswirtschaftlich beeinflussten Kosten einer Gemeinschaftsunterkunft deutlich höher, wenn man angemessene sozialarbeiterische und -betreuerische Standards einführen würde. Dadurch entstehender Mehraufwand ließe sich jedoch auf lange Sicht durch Einsparungen bei den Folgekosten wieder auffangen.

### *Nahrungsmittel*

Die Selbstbestimmung bezüglich des Essens ist ein elementares Grundbedürfnis des Menschen. Dies bezieht sich auf die Auswahl der Nahrungsmittel, ihre Zubereitung und die Zeit, wann Mahlzeiten eingenommen werden – es geht nicht allein um das Stillen von Hunger. Diese Freiheit über Monate und Jahre vorzuenthalten, ist unverhältnismäßig. Auch die teilweise Berücksichtigung der zentralen religiösen Vorschriften in der Zusammenstellung von Essenspaketen schafft keine Abhilfe.

Zudem werden bei der Zusammenstellung der Essenspakete oftmals Unverträglichkeiten der Betroffenen auf bestimmte Nahrungsmittel nicht beachtet bzw. Alternati-

ven werden nicht angeboten. Mitunter führt auch das vorgegebene Sortiment zu Problemen: So wird des Öfteren auch für Muslime Schweine- statt z.B. Lammfleisch geliefert. Die in der Regel normierten Essenspakete werden somit den vielfältigen kulturellen und individuellen Bedürfnissen der Empfänger häufig nicht gerecht.

Zudem sind bei den in Essenspaketen ausgegebenen Lebensmitteln immer wieder mangelnde Qualität, Frische und Vielfalt der gewährten Nahrungsmittel festzustellen. Teilweise erhalten die Anspruchsberechtigten Nahrungsmittel, deren Verfallsdatum unmittelbar bevorsteht oder die bereits abgelaufen sind. Aufgrund dieser Probleme kam es kürzlich sogar zu Hungerstreiks in bayerischen Unterkünften.<sup>5</sup>

### *Kleidung*

Kleidung wird oftmals nur mittels Kleiderkammern oder durch Wertgutscheine zur Verfügung gestellt. Auch hier gilt: Kleidung hat nicht nur die Funktion des Bedeckens und Wärmens des Körpers, sondern ist Ausdruck der Persönlichkeit. Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, ist diese Freiheit jedoch vorenthalten.

Insbesondere Personen mit besonders großen bzw. kleinen Kleidermaßen haben Schwierigkeiten, die passende Kleidung zu finden. Mitunter erhalten die Bezieher von Sachleistungen erst lange nach Wintereintritt wintertaugliche Kleidung, Teilweise sind die angebotenen Kleider verschlissen oder dreckig.

### *Gesundheits- und Körperpflege*

Sogenannte Hygienepakete werden meist mit dem gleichen Deodorant, Duschgel, Shampoo etc. bestückt. Der Bedarf nach diesen Mitteln ist jedoch höchst individuell, zum Beispiel je nachdem ob die konkrete Person sprödes oder fettiges Haar hat. Auch Binden und Windeln werden teilweise, zum Beispiel in Bayern, nicht nach Bedarf, sondern nach vorgegebenen Stückzahlen ausgegeben. Cremes zum Beispiel zur Rehabilitation spröder und gerissener Haut bei Kälte im Winter sind in der Regel nicht vorgesehen, Kosmetika zum Beispiel zur Behandlung oder Abdeckung unreiner Haut ebenso wenig. Damit wird teilweise das Schamgefühl der Betroffenen verletzt. Auch Gesundheitsartikel, die nicht entsprechend §4 AsylbLG der Behandlung einer akuten und schmerzhaften Krankheit dienen, werden nicht gewährt, zum Beispiel rezeptfreie Medikamente zur Behandlung von Erkältungskrankheiten.

---

<sup>5</sup> Beispielhaft für viele andere steht an dieser Stelle folgende aktuelle Darstellung aus Bayern: „250 Bewohnerinnen und Bewohner ...erklärten am Montag, 22. November, den unbefristeten Hungerstreik. Gleichzeitig haben 12 Bewohnerinnen des Lagers in ... und 50 Bewohner des Lagers ... begonnen, die Annahme der Essenspakete zu boykottieren; auch der am 9. November begonnene Essenspaketeboykott in ... wird fortgesetzt. Damit erreicht der Protest in bayerischen Lagern ein Ausmaß wie seit mindestens 10 Jahren nicht mehr. Die Forderungen der Flüchtlinge: Geld statt Essenspaketen; Privatsphäre, Hygiene und menschenwürdiges Wohnen: Wohnungen statt Flüchtlingslager; bessere medizinische Versorgung und psychologische Unterstützung; Abschaffung der Residenzpflicht; Zugang zu Deutschkursen und Bildungsangeboten; das Recht, zu arbeiten. Überall brennen den protestierenden Flüchtlingen ähnliche Probleme auf den Nägeln: Zwangsunterbringung in extremer Enge, mit 4 bis 8 Personen auf einem Zimmer, unter krankmachenden Bedingungen. Versorgung mit minderwertigen Essenspaketen, die erwachsenen Menschen die Selbstbestimmung über eigene Ernährung und eigene Ausgaben verwehrt. Die fortbestehende Beschränkung der Bewegungsfreiheit durch Residenzpflicht. Skandalös schlechte medizinische Versorgung, bei der häufig Krankenscheine für notwendige Behandlungen und Medikamente verweigert werden. Dass Menschen, die gerne ihr eigenes Geld verdienen würden, bei der Suche nach Arbeit und Ausbildung blockiert werden. Dass es für Flüchtlinge viel zu wenig Sprachkurs- und Bildungsangebote gibt. Und nicht zuletzt der respektlose und erniedrigende Umgangston vieler BehördenmitarbeiterInnen und Lagerleitungen. Während ... für den besonders schlechten Zustand der Lagergebäude berüchtigt ist, kommt in den kleinen Ortschaften die Isolation in der ländlichen Abgeschlossenheit als besondere Härte für die Flüchtlinge hinzu“.



### *Weitere Sachleistungen*

Für Schulmaterialien werden teilweise einmalig Gutscheine zum Beispiel in Höhe von 40 Euro (Bayern) ausgegeben, die den Bedarf jedoch nicht decken. Damit können nicht die notwendigen Unterrichtsmaterialien besorgt werden, wodurch Kinder an der Mitarbeit im Schulunterricht gehindert werden. Gerade Kinder, die die deutsche Sprache lernen wollen, brauchen Wörterbücher, die auch im Zuge von der mancherorts noch vorhandenen Lernmittelfreiheit nicht übernommen werden. Ein Schulranzen ist in dem Betrag nicht vorgesehen, sodass die Kinder mit Plastiktüten zur Schule gehen.

Die zum Teil nur leihweise zur Verfügung gestellten gebrauchten elektrischen Haushaltsgeräte entsprechen oft nicht mehr den Sicherheitsstandards und stellen eine Unfallquelle dar. Gebrauchte Küchengegenstände sind zum Teil nicht mehr zu reinigen und können Krankheiten hervorrufen.

## 1.2 Die Sachleistungen in Kombination mit anderen Leistungen nach AsylbLG

Neben den Sachleistungen spielen für die Betroffenen auch andere Leistungen im Kontext mit dem Sachleistungsbezug eine Rolle. Auf diese wird im Folgenden eingegangen:

### *Leistungen in Form von Warengutscheinen*

Neben den Sachleistungen sind auch Warengutscheine aus folgenden Gründen als problematisch anzusehen: Sie können häufig nur in bestimmten Geschäften im jeweiligen Landkreis eingelöst werden. Sie sind zeitlich und inhaltlich festgelegt (einlösen bis ..., Warengutscheine für z.B. Herrenbekleidung, Unterwäsche, Socken, Schuhe). Sie erfordern zwingend einen passgenauen Einkauf, da Rückgeld meist nur bis höchstens 10% des Warengutscheinwertes erstattet wird. Insgesamt wird das Einlösen von Wertgutscheinen von vielen Betroffenen als diskriminierend empfunden. So kommt es vor, dass für Kleidungsstücke, die rabattiert waren, der ursprüngliche Preis berechnet wurde. Zudem gibt es für benötigte Bekleidung vorgegebene, teilweise nicht marktgerechte Preise: Oftmals ist der vorgegebene Satz für Leistungen zu niedrig, so dass es kaum möglich ist, das Kleidungsstück oder einen anderen Gegenstand für den vorgesehenen Preis zu finden.

Die Problematik der Wertgutscheine lässt sich auch an einem Beispiel aus Hessen verdeutlichen: „Innerhalb eines Umkreises von einem Kilometer um die Wohnung von Frau A. gibt es lediglich zwei Supermärkte: der nächstgelegene (...) weigert sich, die Warengutscheine des Hochtaunuskreises anzunehmen; der andere Supermarkt ist ein teurer Markt, der von seinem Preisniveau für Frau A. für ihre Einkäufe nicht in Frage kommt. Sie muss daher sämtliche Einkäufe für sich und ihre fünfjährige Tochter von weiter entfernt liegenden Supermärkten nach Hause holen, ohne Geld für Fahrtkosten gewährt zu bekommen und zur Verfügung zu haben“.

### *Sachleistungen im Verhältnis zu Sonstigen Leistungen nach § 6 AsylbLG*

Der Regelsatz und damit der Gegenwert der Sachleistungen sind auf ein Minimum beschränkt, besondere Bedarfe sind nicht vorgesehen. Weitere erforderliche oder unerlässliche Leistungen können über § 6 AsylbLG gewährt werden. In der Gesetzesbegründung hieß es: „Diese leistungsrechtliche Auffangvorschrift ist notwendig,

weil die voranstehenden Regelungen – insbesondere § 2 [jetzt §3, Anm.d.A.] – Pauschalleistungen auf niedrigem Niveau vorsehen, die auf den typischen Regelfall abgestellt sind“ (vgl. Bundestagsdrucksache 12/4451, S.10). Sie können „insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind“. In der Statistik zum Asylbewerberleistungsgesetz (siehe Bundesamt für Statistik Fachserie 13 Reihe 7) wird ersichtlich, dass die Aufwendungen sehr gering sind (nur etwas mehr als 2% der Gesamtleistungen), sodass viele Kosten, die insbesondere für die besonderen Bedürfnisse von Kindern entstehen, nicht abgedeckt sind. Zudem ist auch hier die behördliche Praxis laut Aussage der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 17/3660, S.13) sehr unterschiedlich. Jedoch betrifft ein beträchtlicher Anteil dieser Summe wohl die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Mitwirkungspflicht (zum Beispiel Gebühren für Ausweispapiere), wodurch der Rahmen für kinderspezifische und gesundheitliche Maßnahmen weiter reduziert ist. Dies entspricht auch den Rückmeldungen aus der Beratungspraxis, wonach besondere Leistungen nur im äußersten Ausnahmefall gewährt werden. Dadurch werden Kindern, die Leistungen des AsylbLG beziehen müssen, de facto Rechte, die sich aus der UN-Kinderrechtskonvention ergeben, vorenthalten. Das Recht auf freie Entwicklung ihrer Persönlichkeit wird dadurch vereitelt.

### *Taschengeld*

Sämtliche Leistungen, die nicht nach § 3 oder § 6 AsylbLG gewährt werden, müssen von dem Taschengeld in Höhe von 40,90 Euro finanziert werden. Dabei geht es meist nicht um „persönliche Bedürfnisse“, für die das Taschengeld vorgesehen ist, sondern um Ausgaben, die der Verwirklichung von Rechten dienen, insbesondere, wenn es um gesundheitliche oder kinderspezifische Erfordernisse geht. Auch wird das Taschengeld zur Rechtsdurchsetzung aufgewendet. Nach deutschem Recht muss prinzipiell jeder Zugang zu Gerichten haben. In der Praxis trifft dies aber für Personen mit Leistungen nach AsylbLG kaum zu: So muss zur Durchsetzung von Rechten oft ein Rechtsanwalt beauftragt werden, dessen Gebühren meist über dem Jahresbudget des Taschengeldes liegt. Der gerichtliche Erfolg insbesondere in Abschiebungshaftssachen zeigt, dass dies oftmals eine notwendige Investition ist, da die Betroffenen ohne Rechtsanwalt ihr Recht nicht hätten durchsetzen können. Dennoch können Rechte oft nicht verwirklicht, weil sie auch mit dem Taschengeld alleine nicht finanziert werden können und Prozesskostenhilfe häufig nicht gewährt wird.

Selbst wenn das Taschengeld nicht für die Verwirklichung von Rechten genutzt werden muss, ist es keineswegs ausreichend, um ein Mindestmaß der Befriedigung persönlicher Bedürfnisse sicherzustellen.

## **2. Das Sachleistungsprinzip ist teuer und verwaltungsaufwändig**

Begründet wurde die Einführung des AsylbLG und des Sachleistungsprinzips mit einer angesichts der großen Zahl von Asylsuchenden als erforderlich gehaltener Reduzierung von Kosten. In der Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 12/4451) wurden damals Einsparungen in Höhe von 1,4 Milliarden DM erwartet. Doch schon der Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 1993 ging von lediglich 400 Millionen DM Einsparpotential aus (Bundestagsdrucksache

che 12/5009). Seitdem haben die Ausgaben erheblich abgenommen. Im Jahr 2009 lagen sie laut Statistischem Bundesamt erstmals unter einer Milliarde €.

Die Kosten des Sachleistungsprinzips zu beziffern, führt zu unterschiedlichen Einschätzungen zivilgesellschaftlicher und staatlicher Akteure<sup>6</sup>. Jedoch erklärt auch die Bundesregierung, „dass die Kosten für die Grundleistungen je Leistungsempfänger nach dem AsylbLG in einigen Bundesländern mit hohen Sachleistungsquoten relativ hoch sind“ (Bundestagsdrucksache 17/3660, S. 27). Dies wird auch aus der Asylbewerberleistungsstatistik des Statistischen Bundesamts ersichtlich.<sup>7</sup>

Zahlreiche Städte und Landkreise sind aus diesem Grund nach und nach dazu übergegangen, Geldleistungen anstelle von Sachleistungen zu gewähren. Beispielhaft sei hier die Stadt Münster genannt. Dort wurde die Ausgabe von Gutscheinen 2007 abgeschafft, nachdem eine Unternehmensberatungsfirma der Stadt vorgerechnet hatte, dass damit jährlich ein fünfstelliger Betrag in der Verwaltung gespart werden könnte.

Angesichts der direkten materiellen und immateriellen Kosten und der Folgekosten ist das Sachleistungsprinzip aus Sicht der BAGFW auch aus Kostengründen als nicht verhältnismäßig anzusehen.

Trotz der Erweiterung des leistungsberechtigten Personenkreises hat die Zahl der leistungsberechtigten Personen kontinuierlich abgenommen und sind die Ausgaben entsprechend des Asylbewerberleistungsgesetzes gesunken. Von einer evidenten Einwanderung in Sozialsysteme dieses Personenkreises kann daher nicht gesprochen werden.

### **Abschließende Bewertung des Sachleistungsprinzips und Handlungsbedarf**

Die Bundesregierung hat mittlerweile eingeräumt, 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. Für das kommende Jahr steht daher eine grundsätzliche Novellierung an. Diese sollte sich nicht nur auf die Leistungshöhe beziehen, sondern auch die anderen genannten Aspekte wie die Bezugsdauer, den Kreis der Leistungsberechtigten und insbesondere das Sachleistungsprinzip in den Blick nehmen.

Aus Sicht der BAGFW verstößt die dauerhafte Gewährung von Sachleistungen gegen die Menschenwürde und greift unverhältnismäßig in Grundrechte ein. In dieser Stellungnahme wurde gezeigt, dass das Sachleistungsprinzip die körperliche und psychische Gesundheit beeinträchtigt, das Selbstwert- und teilweise Schamgefühl verletzt und die Ressourcen und Fähigkeiten der Betroffenen verringert. Es beschränkt in hohem Maße insbesondere die Entwicklung der Persönlichkeit von Kindern. Es ist zudem diskriminierend und integrationsfeindlich. Die Versorgung mit

---

<sup>6</sup> Zu der Frage nach den Kosten der Unterbringung von Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften kommt eine Studie des Bayerischen Flüchtlingsrats zu dem Ergebnis, dass bei 7.636 Flüchtlingen (Stand: November 2009) in Bayern, die auf dem privaten Wohnungsmarkt untergebracht werden können und somit nicht dem Sachleistungsprinzip unterliegen, ein jährliches Einsparvolumen von 2,83 Mio. € realistisch ist. Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung kommt im März diesen Jahres auf eine Einsparung von 7,7 Mio. €/Jahr bei Aufrechterhaltung der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften.

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt „Sozialleistungen – Leistungen an Asylbewerber“ Fachserie 13 Reihe 7, 2008

Sachleistungen ohne bzw. mit erheblich eingeschränkter Wahlfreiheit entmündigt die Menschen und macht sie zu Objekten staatlichen Handelns.

Auch angesichts der direkten materiellen Kosten und der Folgekosten ist das Sachleistungsprinzip aus Sicht der BAGFW auch aus Kostengründen als nicht verhältnismäßig anzusehen. In zahlreichen Bundesländern wird deshalb bereits heute – auch unter Hinweis auf die Kosten – teilweise vom Sachleistungsprinzip abgewichen.

Aus Sicht der BAGFW ist daher das Sachleistungsprinzip nicht nur deshalb abzulehnen, weil es eine spätere Integration behindert und mit großer Wahrscheinlichkeit Folgekosten (durch Inanspruchnahme notwendig gewordener sozialarbeiterischer und -therapeutischer Angebote produziert, sondern auch, weil es die Führung eines menschenwürdigen Lebens verhindert, diskriminierend ist und von sozialer Teilhabe ausschließt.

Die BAGFW plädiert aus den oben genannten Gründen für eine bundesweite Gewährung von Geldleistungen.

Berlin, 15.12.2010



**Stellungnahme  
der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.  
zur öffentlichen Anhörung am 7. Februar 2011 zu den  
Gesetzentwürfen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
(BT-Drs. 17/1428) und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 17/4424)**

Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtsverbände bedanken 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 und zum Antrag „Menschenwürdiges Existenzminimum für alle – Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen“ der Fraktion DIE LINKE Stellung nehmen zu können und begrüßen diese Initiativen zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes ausdrücklich.

**BAGFW setzt sich für eine Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes ein**

Seit der Verabschiedung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) im Jahr 1993 haben die in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbände immer wieder wesentliche Kernpunkte des Gesetzes kritisiert und sich insgesamt für eine Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes ausgesprochen. Die BAGFW hat Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes geäußert<sup>1</sup> und deutlich gemacht, warum das AsylbLG die soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung von Asylsuchenden und sonstigen Leistungsberechtigten fördert. Zentrale Kritikpunkte waren und sind dabei die Höhe der Leistungen, die Einbeziehung immer weiterer Personenkreise in das AsylbLG, die Verlängerung des Zeitrahmens von einem auf vier Jahre, in denen die betroffenen Personen lediglich abgesenkte Leistungen erhalten, sowie das Sachleistungsprinzip. Die BAGFW knüpft ihre Einschätzungen an die Erfahrungen der Verbände aus der Beratung und Betreuung von Flüchtlingen.

Im Folgenden werden die aus Sicht der BAGFW wichtigsten Kritikpunkte am AsylbLG angesprochen und ergänzend auf ausführlichere Stellungnahmen der BAGFW oder der in ihr zusammengeschlossenen Verbände verwiesen.

**1. Das Asylbewerberleistungsgesetz verstößt gegen das Grundgesetz**

Die seit vielen Jahren währende Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit des AsylbLG hat durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.02.2010 über die Regelsätze nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) und der Definition eines sozio-kulturellen Existenzminimums neuen Aufwind bekommen. Mit diesem Ur-

<sup>1</sup> Zuletzt mit der Stellungnahme der BAGFW v. 28.04.2009 zur Bundestagsanhörung am 4. Mai 2009 (BT-Dr. 16/10837).

teil hat das Bundesverfassungsgericht einen aus Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz (GG) abgeleiteten Anspruch für Hilfebedürftige 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.

Das vom Bundesverfassungsgericht statuierte Grundrecht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums gilt für alle Menschen unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus. Denn Grundlage dieses Anspruchs ist Artikel 1 Absatz 1 GG, "die Würde des Menschen ist unantastbar". Art.1 GG hat als Menschenrecht universale Geltung.

Das AsylbLG gewährt Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und ist in diesem Punkt mit dem SGB II vergleichbar. Daher lassen sich die folgenden Grundsätze des Urteils auf das AsylbLG übertragen: Der Leistungsanspruch muss gesetzlich festgelegt und darf nicht evident zu niedrig sein. Die im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden zur Bedarfsberechnung und Berechnungsschritte müssen sachgerecht sein und sind nachvollziehbar offen zu legen und es muss ein entsprechendes Verfahren zur regelmäßigen Anpassung der Leistungen geben. Auch sind die Bedarfe von Kindern in den Regelleistungen eigenständig zu berücksichtigen. All diese Kriterien erfüllen die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nicht, so dass dieses zumindest in seiner jetzigen Form gegen Art. 1 i.V.m. Art. 20 GG verstößt. Denn die Regelsätze des Asylbewerberleistungsgesetzes waren von Anfang an nur geschätzt und nie am tatsächlichen Bedarf der Leistungsberechtigten orientiert. Die Reduzierung gegenüber den allgemeinen Sozialleistungen sollte vielmehr ausschließlich dem Abbau von Zuwanderungsanreizen dienen. Darüber hinaus wurden sie seit Inkrafttreten des Gesetzes entgegen einer entsprechenden Vorgabe in § 3 Absatz 3 AsylbLG nicht mehr angepasst, obwohl die allgemeine Preissteigerungsrate seit 1993 über 20% beträgt.

Die Ungleichbehandlung von Leistungsberechtigten nach dem SGB II/XII und dem AsylbLG dürfte außerdem auch im Sinne des Grundgesetzes nicht zu rechtfertigen sein. Denn bestimmte Gruppen von Ausländer/innen hier ungleich zu behandeln, ist zwar grundsätzlich zulässig, unterliegt aber engen Grenzen, wobei sachfremde Erwägungen keine Rolle spielen dürfen. Der Ausschluss bestimmter Ausländergruppen von bestimmten sozialen Leistungen, um damit Zuwanderungsanreize abzubauen, ist aber eine solche sachfremde Erwägung. Dass die Höhe sozialer Leistungen Einfluss auf das Zuwanderungsverhalten hat, ist durch nichts belegt. Ein Absenken sozialer Leistungen mit dieser Begründung ist somit ungeeignet, den Regelungszweck zu erreichen und benachteiligt Ausländer/innen, die bereits legal in Deutschland leben, unangemessen. Auch die Begründung, ein Verzicht auf Leistungen zur Teilhabe am kulturellen und sozialen Leben sei für den kurzen Zeitraum des Asylverfahrens zumutbar, trägt nicht. Zum einen kann bei einer Bezugsdauer von 4 Jahren nicht von einem kurzen Zeitraum die Rede sein. Zum anderen verfügen die Betroffenen teilweise über Aufenthaltstitel, die eine Aufenthaltsverfestigung vorsehen. Diese Personen werden gegenüber anderen Ausländer/innen mit befristeten Aufenthaltstiteln somit ohne Rechtfertigung benachteiligt.

Auf die ausführliche Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zu diesem Thema an das Bundesverfassungsgericht, welchem sich die BAGFW voll inhaltlich anschließt, wird an dieser Stelle verwiesen.<sup>2</sup>

## **2. Die eingeschränkte Gesundheitsversorgung des AsylbLG verstößt gegen Europa- und Menschenrechte**

Die Vorgaben der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten wurden mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union nicht hinreichend umgesetzt. Zum einen ist die Reduzierung der medizinischen Versorgung in § 4 AsylbLG auf „akute Erkrankungen sowie Schmerzzustände“ sowie Schwangerschaftsvorsorge und Geburtshilfe zumindest im Hinblick auf besonders bedürftige Personen, Minderjährige und Opfer von Folter und Gewalt nicht zulässig (Art. 15 Absatz 2, Art. 18 Abs. 2, Art. 20 der Richtlinie). Zum anderen verstoßen die Regelungen 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.<sup>3</sup>

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.

---

<sup>2</sup> Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e.V. als sachkundiger Dritter nach § 27 a BVerfGG in dem Verfahren 1 BvL 10/10 vom 29. November 2010.

<sup>3</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte: Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland – ihr Recht auf Gesundheit, 2008, S. 12, 19f m.w.N.

### **3. Das Sachleistungsprinzip ist diskriminierend, integrationsfeindlich und verstößt gegen die Menschenwürde**

Es ist gerade das Sachleistungsprinzip, das sich im Lebensalltag Asylsuchender in Deutschland als integrationsfeindlich, weil stigmatisierend und als ihren Sonderstatus verfestigend erwiesen hat. Die Betroffenen sind in ihrer persönlichen Lebensgestaltung stark eingeschränkt. Die dauerhafte Versorgung mit Sachleistungen beeinträchtigt die Lebensplanung und das Selbstbestimmungsrecht von Anspruchsberechtigten in erheblichem Maße. Das Sachleistungsprinzip verletzt die Würde von Menschen, schränkt die persönliche Freiheit der Betroffenen unverhältnismäßig ein und stellt damit aus Sicht der BAGFW einen Eingriff in elementare Grundrechte dar. Die Gewährung gekürzter Leistungen gemäß AsylbLG sowie insbesondere die Gewährung von Sachleistungen verschärfen die ohnehin schwierige psychosoziale Lage der Betroffenen, da diese über Nahrung und Bekleidung als wesentliche Aspekte von Menschenwürde im Alltag faktisch nicht selbst entscheiden können. Bei der Umsetzung des Sachleistungsprinzips gibt es trotz großer regionaler Unterschiede zentrale, grundsätzliche Probleme, die uns aus vielen Regionen Deutschlands bekannt sind. Hierbei sind die verschiedenen Formen des Sachleistungsprinzips, nämlich die Unterbringung in Sammelunterkünften, Wertgutscheine bzw. Ausgabe von Naturalien (Essenspakete) etc. zu unterscheiden. Bei Lebensmitteln / Essenspaketen führen mangelnde Qualität, Frische und Vielfalt der gewährten Nahrungsmittel zu Beschwerden. Teilweise erhalten die Anspruchsberechtigten Nahrungsmittel, deren Verfallsdatum unmittelbar bevorsteht oder bereits abgelaufen ist. Auf Unverträglichkeiten und kulturelle Besonderheiten wird oftmals keine Rücksicht genommen und des Öfteren auch für Muslime Schweine- statt z.B. Lammfleisch geliefert. Viele Probleme werden durch die Lage und Art der Unterbringung noch verschärft. So haben die Betroffenen oftmals Probleme, für die Essens- oder Kleidungsgutscheine vor Ort die passende Ware zu erhalten und müssen nicht erstattete Fahrtkosten in Kauf nehmen, um einkaufen zu können. Der Einkauf selbst ist für viele entwürdigend und stigmatisierend, da die Gutscheine oftmals nicht anerkannt werden, Rückgeld nicht oder nur bis max. 10 % des Einkaufswertes erstattet wird und der Käufer somit oft im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit steht.

Auf die ausführliche Stellungnahme der BAGFW zum Sachleistungsprinzip, die wir ebenfalls beifügen, wird an dieser Stelle ausdrücklich hingewiesen.<sup>4</sup>

### **4. Höhe und Dauer des Bezugs von reduzierten Leistungen fördern Armut und verhindern Integration**

Die im AsylbLG enthaltenen Regelsätze gelten seit ihrer Einführung im Jahre 1993 unverändert. Eine Anpassung an die im selben Zeitraum um etwa 20% gestiegenen Lebenshaltungskosten hat nicht stattgefunden. Die Regelsätze liegen mittlerweile um 36% unter dem in SGB II und SGB XII festgesetzten Existenzminimum. Kinder im Alter von 6 Jahren haben mit 132,93 Euro lediglich einen Anspruch auf 53% des Regelsatzes eines gleichaltrigen Kindes nach dem SGB II (251,00 €). Von den zusätzlichen Leistungen des ab Januar 2011 geltenden „Bildungspakets“ in Form von Zuschüssen zu Schülern, Sportvereinen, Musikschulen oder Nachhilfe-Institute als

---

<sup>4</sup> Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) zum Sachleistungsprinzip im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) v. 15.12.2010.



besonderer kinderspezifischer Bedarf sind die Kinder unter dem Asylbewerberleistungsgesetz vollkommen ausgeschlossen.

Die Bundesregierung hat diesen niedrigen Leistungssatz damit gerechtfertigt, die Anspruchsberechtigten hätten aufgrund ihrer unklaren Aufenthaltsperspektive keinen sozialen Integrationsbedarf. Seinerzeit sollte das Leistungsrecht auf die Bedürfnisse eines in der Regel nur kurzen vorübergehenden Aufenthalts abstellen, beschränkt auf die Dauer der Durchführung des Asylverfahrens. Tatsächlich beträgt die durchschnittliche Bezugsdauer von Leistungen nach dem AsylbLG mittlerweile ca. drei Jahre. Betroffen sind keineswegs nur Personen während der Dauer des Asylverfahrens, sondern auch Bürgerkriegsflüchtlinge nach § 23 Absatz 1 AufenthG, Menschen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis nach § 24 und § 25 Absatz 4 Satz 1, 4a und 5 AufenthG oder einer Duldung nach § 60a AufenthG und ihre jeweiligen Angehörigen. Menschen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus den zuvor genannten Gründen können nach sieben Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten. Aber auch bei Asylsuchenden und Geduldeten ist die Annahme eines kurzfristigen Aufenthalts meist unzutreffend, im Jahr 2009 lebten 63,6 % der Geduldeten bereits seit mehr als sechs Jahren in Deutschland. Für die meisten Personen handelt es sich also nicht um einen vorübergehenden, kurzen und absehbaren Zeitraum, sondern um einen Zustand von erheblicher 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 hat<sup>5</sup>.

Die hier beschriebene äußerst prekäre Lage von Leistungsempfängern nach dem AsylbLG, verbunden mit dem sehr eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und der ausländerrechtlichen Residenzpflicht hat für die Integration der Betroffenen und ihrer Familien verheerende Folgen. In Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG lebende Menschen sind somit nicht nur durch materielle Armut von der Teilhabe an der Gesellschaft ausgegrenzt, sondern zusätzlich durch die immanenten Begleiterscheinungen und Risiken von Armut mit psychischen, gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen betroffen. 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 proklamierten und engagierten Integrationspolitik der Bundesregierung sein.

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

---

<sup>5</sup> 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).

richts (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 seien es nur die Fahrtkosten – verbunden ist. Die Kinder geraten unverschuldet in psychisch belastende Situationen.

#### **Fazit:**

**Die Bundesregierung hat mittlerweile selbst eingeräumt, dass die Festsetzung der Leistungssätze im AsylbLG nicht den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 entspricht. Mit anderen Worten: Das AsylbLG in seiner jetzigen Fassung ist verfassungswidrig. Im Hinblick auf die weit reichenden Folgen, die die eingeschränkten Leistungen, das Sachleistungsprinzip und die unzureichende Gesundheitsfürsorge im Zusammenspiel mit ausländerrechtlicher Residenzpflicht und sehr eingeschränktem Arbeitsmarktzugang für die Betroffene hat, sprechen sich die in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbände der Freien Wohlfahrtspflege nachdrücklich für eine vollständige Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes aus. Allein die Anpassung der Regelsätze reicht nicht aus, um langfristige gesundheitliche, psychische und soziale Nachteile von den Betroffenen abzuwenden.**

Berlin, 27. Januar 2011