



Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) verletzt die Menschenrechte!

Am 20. Juni 2012, dem Internationalen Tag des Flüchtlings, verhandelt das Bundesverfassungsgericht zwei Vorlageverfahren deutscher Sozialgerichte zur Verfassungsmäßigkeit des Asylbewerberleistungsgesetzes. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in diesem Verfahren Stellung genommen.¹ Angesichts der Grund- und Menschenrechtswidrigkeit des Asylbewerberleistungsgesetzes ist eine umfassende Neuregelung der sozialen Grundsicherung für die betroffenen Gruppen wie Asylbewerber, Geduldete, Bürgerkriegsflüchtlinge und teilweise auch Menschen mit einem humanitären Bleiberecht erforderlich. Mit diesem Papier werden die wesentlichen Ergebnisse der Stellungnahme zusammengefasst.

1. Das Asylbewerberleistungsgesetz

Mit dem Asylkompromiss 1993 wurde das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) als „Sondersozialhilferecht“ zur Sicherung des Existenzminimums eingeführt, zunächst nur für Asylbewerberinnen und Asylbewerber. Die Leistungen wurden gegenüber dem früheren System der Sozialhilfe vereinfacht und laut der Gesetzesbegründung an die Bedürfnisse eines kurzen, vorübergehenden Aufenthalts in Deutschland angepasst. Gesetzgeberisches Ziel war es, vom Sozialhilfesystem in Deutschland ausgehende Zuwanderungsanreize zu verringern und Einsparungen zu erzielen.

Bereits bei der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes gab es verfassungsrechtliche Bedenken. In den folgenden Jahren wurde der Personenkreis der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG ständig erweitert. Derzeit regelt das Gesetz die Höhe und Form der Leistungen für materiell hilfebedürftige Asylbewerber, Geduldete, Bürgerkriegsflüchtlinge und teilweise auch für Menschen mit einem humanitären Bleiberecht. Auch die Dauer des Bezugs der geringeren Leistungen wurde erheblich verlängert, von zunächst 12 Monaten auf inzwischen vier Jahre. Das bedeutet, erst nach vier Jahren erhalten die betroffenen Personen Leistungen entsprechend der allgemeinen Grundsicherung gemäß Sozialgesetzbuch II (SGB II).

Für das Jahr 2009 wies das Statistische Bundesamt 121.235 Personen aus, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen. Die Leistungen nach AsylbLG sind erheblich geringer als die Grundsicherungsleistungen nach SGB II beziehungsweise XII, die Unterschreitung wurde mit mindestens 31 Prozent berechnet. Seit 1993 wurden die Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nicht erhöht, obwohl der Verbraucherpreisindex seit 1993 um rund 30 Prozent gestiegen ist. Kinder bis 7 Jahre erhalten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 61 Prozent der Leistung für Erwachsene, Kinder ab 8 Jahren 86 Prozent. Laut Asylbewerberleistungsgesetz sind vorrangig Sach- statt Geldleistungen zu erbringen, auch wenn dies von den Bundesländern in der Praxis unterschiedlich gehandhabt wird.

2. Menschenwürdiges Existenzminimum und das Menschenrecht auf soziale Sicherheit

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ergibt sich, laut Bundesverfassungsgericht, aus der Menschenwürdegarantie in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes. Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit ist in Art. 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

(UN-Sozialpakt) sowie für Kinder in Art. 26 Abs. 1 des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) verankert, diese völkerrechtlichen Verträge haben in Deutschland unmittelbare Geltung. Es besitzt zentrale Bedeutung zur Sicherung der Menschenwürde in Situationen, in denen Menschen aufgrund materieller Notlagen nicht in der Lage sind, ihre Menschenrechte aus eigener Kraft wahrzunehmen.

2.1. Kein transparentes und nachvollziehbares Verfahren zur Bedarfsermittlung und keine realitätsbezogene Prüfung der geltenden Sätze

Im sogenannten „Hartz IV-Urteil“ hat das Bundesverfassungsgericht zwar politische Gestaltungsspielräume bei der gesetzgeberischen Ausgestaltung des menschenwürdigen Existenzminimums hervorgehoben und richterliche Zurückhaltung bei der Bewertung der geltenden Sätze geübt, insbesondere hinsichtlich des sozio-kulturellen Existenzminimums. Angesichts der erheblich geringeren Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wird das Gericht in vorliegendem Verfahren aber entscheiden müssen, ob die Beträge nicht bereits zur Gewährleistung der physischen Existenz evident unzureichend sind.

Bei der künftigen Ermittlung des Anspruchsumfanges müssen auch die völkervertragsrechtlichen Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt und der UN-Kinderrechtskonvention und dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) herangezogen werden. Zudem ergeben sich sowohl aus dem Grundgesetz wie aus dem UN-Sozialpakt die Verpflichtung, die Sätze von Grundsicherungsleistungen in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren zur Bedarfsermittlung festzusetzen und regelmäßig zu überprüfen.

Die Bundesregierung hat bereits eingeräumt, dass das Asylbewerberleistungsgesetz diesen Verfahrenskriterien nicht genügt. Ein pauschaler, prozentualer „Abschlag“ auf die allgemeinen Grundsicherungsleistungen nach den Sozialgesetzbüchern für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist dabei nicht zulässig. Darüber hinaus sichert das Grund- und Menschenrecht auf soziale Sicherheit nicht allein die physische Existenz. Es ermöglicht den Einzelnen die Freiheit andere Menschenrechte – wie das Recht auf Bildung, das Recht auf Gesundheit

aber auch das Recht auf gesellschaftliche, kulturelle und politische Teilhabe wahrzunehmen. Deshalb müssen zur Bestimmung des Bedarfs auch diese Rechtsgewährleistungen herangezogen werden.

Zudem ist auch zu berücksichtigen, dass Asylsuchende und weitere vom Anwendungsbereich erfasste Personen möglicherweise andere menschenrechtlich fundierte Bedarfe haben – etwa Aufwendungen für Dolmetschen und Sprachkurse, für Kontaktpflege mit Familienangehörigen, die sich außerhalb Deutschlands aufhalten, oder Fahrtkosten zu Beratungsstellen und Bildungseinrichtungen aufgrund der häufig entlegenen Unterkünfte. Zu berücksichtigen sind auch die Rechte, die sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention ergeben. Derzeit sind Menschen mit Behinderungen, die unter das AsylbLG fallen, von Leistungen zur Teilhabe und Rehabilitation nach Sozialgesetzbuch IX ausgeschlossen.

2.2. Das Sachleistungsprinzip widerspricht menschenrechtlichen Vorgaben

Im Asylbewerberleistungsgesetz ist das Sachleistungsprinzip als vorrangiges Prinzip verankert. Das heißt, dass Personen, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen, mit Lebensmittelpaketen und anderen lebensnotwendigen Dingen versorgt werden, zuzüglich eines geringen Taschengeldes, und ihnen Wohnraum gestellt wird. Ersatzweise sind Wertgutscheine oder Geldleistungen vorgesehen. In der Praxis werden mittlerweile überwiegend Wertgutscheine oder Geldleistungen eingesetzt.

Das Sachleistungsprinzip verhindert ein autonomes, den eigenen Bedürfnissen angepasstes Wirtschaften, da die Leistungen nicht variabel eingesetzt und individuelle Mehr- und Minderbedarfe nicht gegeneinander ausgeglichen werden können. So ist es bei Lebensmittel- und Kleidungspaketen und auch bei Wertgutscheinen nicht möglich, auf einige Lebensmittel zu verzichten, um davon beispielsweise den Lesebedarf für Kinder im Austausch zu decken, denn auch bei den Wertgutscheinen sind die Kategorien und oft auch bestimmte Geschäfte zum Einlösen vorgegeben. Dies widerspricht sowohl den menschenrechtlichen als auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben eines eigenverantwortlichen Wirtschaftens. Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit soll mit der Menschenwürde unvereinbare einseitige Abhängigkeitsverhältnisse überwinden und autonome Entscheidungen der Menschen ermöglichen.

3. Die lange Bezugsdauer und das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot

Weder aus dem Grundgesetz noch aus den menschenrechtlichen Verpflichtungen lässt sich ein generelles Verbot ableiten, ein Sondersozialhilferecht für bestimmte Gruppen zu schaffen. Für Erwachsene ist unter den Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit und Sachgerechtigkeit eine begrenzte Wartefrist für den vollen Zugang zum allgemeinen System der Grundsicherung zulässig. Diese Voraussetzungen erfüllt das Asylbewerberleistungsgesetz jedoch nicht.

Der Anwendungszeitraum von 48 Monaten ist zu lang, um eine gerechtfertigte vorübergehende Ungleichbehandlung von Asylbewerbern, Nicht-Staatsangehörigen und Flüchtlingen darzustellen. Einsparungen von Kosten für Deutschland sind kein Kriterium, um die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung mit fehlenden Ressourcen ist nach Meinung des UN-Sozialpaktausschusses nur zulässig, wenn der Staat nachweist, dass er alle verfügbaren Ressourcen prioritär zur Beseitigung der Ungleichbehandlung eingesetzt hat. Dieser Nachweis wurde nicht erbracht.

Der Personenkreis der Leistungsberechtigten des Asylbewerberleistungsgesetzes umfasst auch Personen mit rechtlich und faktisch potentiell auf längere Dauer angelegten Aufenthaltsstatus, wodurch die Anforderung an ein sachliches und angemessenes Differenzierungskriterium für die Leistungsberechtigten nicht mehr erfüllt wird.

Bei Asylbewerberinnen und Asylbewerbern ist mit dem Ende des Asylverfahrens eine Leistungsgrenze vorgegeben. Diese Leistungsgrenze gibt es nicht für Personen nach einem anderen Aufenthaltsstatus wie beispielsweise Geduldete. Geduldete gemäß § 60a Aufenthaltsgesetz und Personen, die sich aufgrund von humanitären Gründen in Deutschland aufhalten, sind nicht nur für eine eng begrenzte Zeit in Deutschland, sondern unter Umständen für sehr lange Zeiträume.

Somit läuft das Argument, dass Personen nach dem AsylbLG einen geringeren Integrationsbedarf haben als Personen nach dem SGB II/XII ins Leere und es besteht auch kein sachliches und angemessenes Differenzierungskriterium.

4. Die Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes auf Kinder ist ein Verstoß gegen die UN-Kinderrechtskonvention

Während bei Erwachsenen in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit eine gewisse Wartefrist für den vollen Zugang zum allgemeinen System der Grundsicherung menschenrechtlich zulässig ist, ist dies für Kinder gänzlich ausgeschlossen.

Dies ergibt sich aus den Gewährleistungen der UN-Kinderrechtskonvention, insbesondere dem Recht des Kindes auf Entwicklung, dem Prinzip des Vorrangs des Kindeswohls und dem Diskriminierungsverbot. Insbesondere die Verwirklichung der Rechte von Kindern auf Entwicklung und auf Bildung können nicht während einer Wartefrist „aufgeschoben“ werden. Denn fehlende Entwicklungschancen im Kindesalter können im späteren Leben nicht mehr kompensiert werden.

5. Fazit

Angesichts der Grund- und Menschenrechtswidrigkeit des Asylbewerberleistungsgesetzes ist eine umfassende Neuregelung der sozialen Grundsicherung für die von seinem Anwendungsbereich umfassten Gruppen erforderlich. Dies kann erfolgen, indem das Asylbewerberleistungsgesetz als Sonderrecht abgeschafft wird und damit den betreffenden Menschen der Zugang zum allgemeinen Grundsicherungssystem eröffnet wird. Sollte sich der Gesetzgeber hingegen für eine Beibehaltung des Sondersozialhilferechts entscheiden, ist eine grundlegende grund- und menschenrechtskonforme Novellierung erforderlich, die folgende Kriterien berücksichtigen muss:

- Die Leistungshöhe muss an die grund- und menschenrechtlich fundierten Bedarfe angepasst werden. Ein pauschaler Abschlag von den allgemeinen Grundsicherungsleistungen ist nicht zulässig. Die Bedarfsbemessung muss in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren erfolgen und angepasst werden. Dabei sind auch die Bedarfe aufgrund der besonderen Lebenssituation als Asylsuchende zu berücksichtigen. Für Menschen mit Behinderungen ist zudem der Bedarf zu berücksichtigen, der sich aus den Rechten der UN-Behindertenrechtskonvention ergibt.

Autorin: Dr. Claudia Mahler, Deutsches Institut für Menschenrechte.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UN akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert.

HERAUSGEBER:
Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel: 030 25 93 59 – 0
Fax: 030 25 93 59 – 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de

© 2012 Deutsches Institut für
Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten
SATZ: Wertewerk
Juni 2012
ISSN 2190-9121 (PDF-Version)

- Der Vorrang von Sach- vor Geldleistungen ist abzuschaffen
- Kinder, das heißt Menschen unter 18 Jahren, müssen aus dem Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes ausgenommen werden. Sie müssen Zugang zum allgemeinen Grundversicherungssystem haben. Im Übrigen muss der Personenkreis der Leistungsberechtigten kritisch überprüft werden, um Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot zu vermeiden.
- Eine vorgesehene Wartezeit muss deutlich verkürzt und diskriminierungsfrei ausgestaltet werden.

1 Petra Follmar-Otto, Claudia Mahler (2011): Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte gem. § 27a BVerfGG im Verfahren 1 BvL 2/11. http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/stellungnahme_des_deutschen_instituts_fuer_menschenrechte_gem_paragraf_27a_bverfgg_im_verfahren_1_bvl2_11.pdf