

**Stellungnahme
des Deutschen Instituts für Menschenrechte
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für
Arbeit und Soziales,
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgeset-
zes und des Sozialgerichtsgesetzes.**

Juli 2014

Dr. Claudia Mahler

Inhaltsverzeichnis:

0. Einleitung
- I. Menschenrechtliche Verpflichtungen für die Neuregelung
- II. Menschenrechtlich unzureichende Regelungen im Entwurf
 1. Persönlicher Anwendungsbereich, § 1 AsylbLG-E
 2. Anspruchseinschränkung, § 1a AsylbLG-E
 3. 12-monatige Dauer des Voraufenthalts, § 2 Abs. 1 AsylbLG-E
 4. Verweis auf § 6 AsylbLG für Mehrbedarfe
 5. Beibehaltung des Vorrangs des Sachleistungsprinzips
 6. Medizinische Versorgung
 7. Zugang zum Arbeitsmarkt

0. Einleitung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und Sozialgerichtsgesetzes.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Mit der vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich das Institut auf die verfassungs- und völkerrechtlich verbürgten Menschenrechte, die Relevanz für den Referentenentwurf besitzen, und nimmt damit seine Brückenfunktion zwischen internationalem und nationalem Menschenrechtsschutz wahr. In gleicher Funktion hatte das Institut bereits in den betreffenden Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht schriftlich und mündlich als sachkundiger Dritter Stellung genommen.¹

Mit Urteil vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) hat das Bundesverfassungsgericht die Höhe der Geldleistungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)² für unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erklärt. Dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, unverzüglich eine verfassungskonforme Neuregelung zur

¹ 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 (Stand: November 2012).

² Asylbewerberleistungsgesetz und AsylbLG wird für die geltende Fassung verwendet.

Sicherung des Existenzminimums zu treffen. Dabei können Differenzierungen in den existenzsichernden Leistungen für bestimmte Personengruppen nur in engen Grenzen und unter hohen Nachweispflichten des Gesetzgebers zum signifikanten Abweichen des Bedarfs vorgenommen werden. Migrationspolitische Erwägungen dürfen bei der Sicherung des Existenzminimums keine Rolle spielen. Die anstehende Neuregelung muss die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils ebenso berücksichtigen wie die einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben, die sich insbesondere aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)³, dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, KRK)⁴ und dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK)⁵ ergeben.⁶ Dabei sind die verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben bei der Neuregelung auch über den durch das Bundesverfassungsgericht entschiedenen Vorlageverfahren entscheidungsgegenständlichen § 3 AsylbLG⁷ hinaus, zu berücksichtigen.

Der vorliegende Referentenentwurf nimmt einige Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auf. Er verkürzt die Zeitspanne in § 2 AsylbLG-E⁸ und stellt auf die Zeit des Voraufenthalts und nicht des Vorbezugs ab. Die Bedarfe ermittelt er auf der Basis des Regelbedarfsermittlungsgesetzes und folglich werden die Barbeträge in § 3 Abs. 1 AsylbLG-E wesentlich erhöht. Er sieht eine jährliche Überprüfung und Bekanntmachung der Höhe der Bedarfe und die Anpassung bei Vorliegen neuer Einkommens- und Verbrauchsstichproben vor und bezieht die Kinder in das Bildungs- und Teilhabepaket ein.

Dennoch bleibt der Entwurf hinter den eben genannten verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben zurück und ist damit nicht menschenrechtskonform. Dies betrifft die Überprüfung und Neuregelung des persönlichen Anwendungsbereichs des § 1 AsylbLG-E. Die Anspruchseinschränkungen in § 1a AsylbLG-E vermindern das soziokulturelle Existenzminimum und dies verstößt dadurch gegen grund- und menschenrechtliche Vorgaben. Bezogen auf die Neuregelung des § 2 Abs. 1 AsylbLG-E ist die Frist des Ausschlusses aus dem allgemeinen Sozialleistungssystem von 12 Monaten nach den menschenrechtlichen Vorgaben kritisch zu bewerten. Der Entwurf der Neuregelung belässt Kinder unter 18 Jahren weiterhin im Anwendungsbereich des AsylbLG; dies verstößt gegen die Vorgaben aus der UN Kinderrechtskonvention. Sollen Mehrbedarfe nach dem Willen des Gesetzgebers über § 6 AsylbLG ausgeglichen werden, ist dessen Wortlaut in einen gebundenen subjektiven Leistungsan-

³ UNTS Bd. 993, S. 3.

⁴ GAOR 44th Sess., Resolutions, No. 25, 2.12.1989.

⁵ BGBl II 2008, 1419, in Kraft für Deutschland seit dem 26.3.2009.

⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012, Rn. 94.

⁷ BVerfG, aaO, Rn. 84.

⁸ Entwurf, Referentenentwurf und AsylbLG-E wird für die Neuregelungsvorschläge des Referentenentwurfs verwendet.

spruch abzuändern. Das Sachleistungsprinzip verhindert ein autonomes, den eigenen Bedürfnissen angemessenes Wirtschaften; diese Abweichung von der Form der Leistungsgewährung durch Geldleistung nach SGB II/XII ist sachlich nicht gerechtfertigt. Um den völkerrechtlichen Vorgaben zu entsprechen, muss der Referentenentwurf auch eine Neuregelung von § 4 in Zusammenschau mit § 6 AsylbLG vornehmen. Die Regelung bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt soll überprüft und die Wartefrist aufgehoben oder verkürzt werden.

Fraglich ist darüber hinaus, ob angesichts der bereits durch den Entwurf vorgenommenen sowie der menschenrechtlich darüber hinaus erforderlichen Angleichungen der subjektiven Leistungsansprüche des Asylbewerberleistungsgesetzes an das SGB II/XII, das Asylbewerberleistungsgesetz als Sozialsondergesetz weiterhin notwendig ist.

I. Menschenrechtliche Verpflichtungen für die Neuregelung

In seiner Entscheidung vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11) hat das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung zum Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums für alle in Deutschland lebenden Menschen (9. Februar 2010, BvL 1/09) bekräftigt. Das eigenständige Recht gründet sich auf Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürde) in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip).⁹ Es besteht damit grundsätzlich unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem Aufenthaltsstatus einer Person.¹⁰ Aus dem Grundrecht leitet sich eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates verbunden mit einem subjektiv-rechtlichen Leistungsanspruch des hilfebedürftigen Grundrechtsträgers ab.¹¹ Es sichert jeder hilfebedürftigen Person diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für ihre physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.¹² Den individuellen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums besitzt jedes Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft; dies trifft auch auf Kinder zu.¹³ Die Ausgestaltung der Norm muss auf die Deckung der existenznotwendigen Bedarfe jedes individuellen Grundrechtsträgers ausgerichtet sein. Die Bedarfsbemessung muss transparent und nachvollziehbar sein und die Höhe der Bedarfe muss regelmäßig überprüft werden. Will der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen, darf er diese nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Abweichung ist nur möglich, wenn die Bedarfe signifikant von denen anderer Gruppen abweichen. Diese Abweichung ist in einem inhaltlich transparenten Verfahren

⁹ BVerfG 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 133.

¹⁰ Siehe auch Hohm, Menschenwürdiges Existenzminimum für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, ZFSH SGB 5/2010, S. 269-277, S. 271.

¹¹ Janda/Wilksch, Das Asylbewerberleistungsgesetz nach dem „Regelsatzurteil“ des BVerfG, SGB 10/10, S. 565-574, S. 569.

¹² BVerfG aaO, Absatz-Nr. 135.

¹³ BVerfG aaO, Absatz-Nr. 159.

anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe zu belegen (3. Leitsatz, 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11).

Für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sind dabei auch die für Deutschland verbindlichen völkervertragsrechtlichen Menschenrechtsgarantien in ihrem aktuellen Entwicklungsstand heranzuziehen. Das menschenwürdige Existenzminimum ist nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in den menschenrechtlichen Garantien des Völkerrechts verbürgt. Für den vorliegenden Entwurf sind dabei insbesondere die Normen des Sozialpakts, der Kinderrechtskonvention und der Behindertenrechtskonvention sowie die relevanten Menschenrechtsverträge des Europarates, wie beispielsweise die Europaratskonvention gegen Menschenhandel von Bedeutung. Diese Menschenrechtsverträge sind von Deutschland ratifiziert und dadurch gemäß Art. 59 Abs. 2 GG verbindlicher Bestandteil der deutschen Rechtsordnung im Range einfachen Bundesrechts geworden. Im Jahr 1976 ist der Sozialpakt,¹⁴ im Jahr 1992 ist die Kinderrechtskonvention¹⁵ und im Jahre 2009 die Behindertenrechtskonvention¹⁶ für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten. Die Kinderrechtskonvention ist in Deutschland für alle Kinder unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und ihrem Aufenthaltsstatus zu berücksichtigen.¹⁷ Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)¹⁸ und die in Deutschland seit 2013 gültige Europaratskonvention gegen Menschenhandel¹⁹ müssen als anwendbare Verträge einbezogen werden.

Im Rahmen der Bestimmung von Inhalt und Reichweite des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum sind somit Garantien des Sozialpakts - insbesondere die Rechte auf soziale Sicherheit (Art. 9), einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11), das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit (Art. 12), Bildung (Art. 13), das Recht auf kulturelle Teilhabe (Art. 15 Abs. 1a) sowie das akzessorische Diskriminierungsverbot (Art. 2 Abs. 2) - und in denjenigen der Kinderrechtskonvention - insbesondere die Rechte des Kindes auf Entwicklung (Art. 6 Abs. 2), Flüchtlingsschutz (Art. 22), soziale Sicherheit (Art. 26), einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27), das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit (Art. 24), Bildung (Art. 28) und das Recht auf Ruhe und Freizeit, Spiel und altersgemäße aktive Erholung sowie freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben (Art. 31), sowie das akzessorische Diskriminierungsverbot (Art. 2 Abs. 1) und die Kindeswohlgarantie (Art. 3 Abs. 1) - besonders zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist die Behindertenrechtskonvention einzubeziehen. Zu beachten ist auch die Europaratskonvention gegen Menschenhandel, die die Unterstützung

¹⁴ BGBl. 1973 II, S. 428, S. 1570.

¹⁵ BGBl. 1992 II, S. 122.

¹⁶ BGBl. 2008 II, S. 1419.

¹⁷ Cremer, Die UN Kinderrechtskonvention, Berlin 2011, S. 26.

¹⁸ BGBl. 1952 II, S. 685 und BGBl. 2002 II, S. 1054.

¹⁹ BGBl. 2012 II, S. 1107.

der Betroffenen von Menschenhandel bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung (Art. 12) regelt.

Nach dem Gebot der Auslegung innerstaatlichen Rechts im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands ist innerstaatliches Recht grundsätzlich so auszulegen, dass ein völkerrechtskonformes Ergebnis daraus folgt. Dieses Gebot ergibt sich aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes und seiner inhaltlichen Ausrichtung auf die Menschenrechte. Die völkervertragsrechtlichen Menschenrechtsgarantien sind dabei auch bei der Interpretation der Grundrechte des Grundgesetzes zu berücksichtigen; sie sind als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte heranzuziehen.²⁰ Dies gilt für Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen ebenso wie für die Menschenrechtsverträge im Rahmen des Europarates.²¹

II. Menschenrechtlich unzureichende Regelungen im Entwurf

1. Persönlicher Anwendungsbereich, § 1 AsylbLG-E

Der Entwurf sieht nur eine Änderung beim persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes vor, ausgenommen werden Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Die Aufnahme von Personen nach § 25 Abs. 5 AufenthG in die Sozialen Systeme SGB II oder XII wird begrüßt.

Das Bundesverfassungsgericht hatte hinsichtlich der Personengruppen vorgegeben, der Gesetzgeber müsse sicherstellen, „dass die gesetzliche Umschreibung dieser Gruppe hinreichend zuverlässig tatsächlich nur diejenigen erfasst, die sich regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhalten“.²² Dies wurde im vorliegenden Referentenentwurf lediglich für Personen die einen Aufenthaltstitel gem. § 25 Abs. 5 AufenthG innehaben, bejaht. Diese ex-ante-Betrachtung trifft aber auch auf andere Gruppen, die unter das AsylbLG fallen, zu. Demnach ist für die Neuregelung auch eine nochmalige Überprüfung des persönlichen Anwendungsbereichs in § 1 AsylbLG erforderlich.

Der persönliche Anwendungsbereich des AsylbLG wurde seit seiner Einführung erheblich erweitert. Zu den umfassten Gruppen gehören mittlerweile auch Geduldete nach § 60 a AufenthG sowie Personen, deren Aufenthalt aus verschiedenen humanitären und politischen Gründen erlaubt ist, oder deren Aufenthalt, wie bei den mit den Strafverfolgungsbehörden kooperierenden Opfern von Menschenhandel, auch im öffentlichen Interesse liegt (§ 1 Abs. 1. Nr. 3 AsylbLG). Nach der Systematik des Aufenthaltsgesetzes handelt es sich dabei um Personen, die sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten bzw. bei denen eine

²⁰ BVerfGE 74, 358 (370); 11, 307 (317); BVerfG 2 BvR 882/09 v. 23. März 2011, Absatz-Nr. 52; 2 BvR 2365/09 v. 4.5.2011, Absatz-Nr. 86; stRspr.

²¹ Vgl. BVerfG 2 BvR 882/09 v. 23. März 2011, Absatz-Nr. 52.

²² BVerfG, aaO, Rn. 101. Vgl. Auch Rn. 119.

dauerhafte Aufenthaltsverfestigung möglich ist. Damit steht diese Gruppe von Anspruchsberechtigten in keinem Zusammenhang zu dem vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Differenzierungskriterium gegenüber dem SGB II/XII, dem geringeren Integrationsbedarf. Somit ist die vorgeschlagene Umgestaltung des persönlichen Anwendungsbereichs des AsylbLG-E, noch nicht weitreichend genug, da auch für andere Personengruppen nicht nur von einem kurzen, vorübergehenden Aufenthalt in Deutschland ausgegangen werden muss. Die Begründung warum dieser Personenkreis, aus dem allgemeinen System der Grundsicherungsleistungen auszunehmen ist, ist nicht geeignet und damit nicht verhältnismäßig.

1a) Keine Herausnahme von Zeuginnen und Zeugen in Menschenhandelsverfahren aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG

Artikel 12 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel regelt die Unterstützung der Betroffenen von Menschenhandel bei ihrer körperlichen, psychischen und sozialen Erholung. Er unterscheidet in Bezug auf den Versorgungsumfang zwischen Betroffenen ohne und mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus. Nach Artikel 13 Abs. 2 in Verbindung mit 12 Abs. 1, b) der Konvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Betroffene in der Zeit der sogenannten Erholungs- und Bedenkfrist die notwendige Unterstützung zur körperlichen und psychischen Erholung sowie eine medizinische Notfallversorgung zu gewährleisten. Diese Phase wird im deutschen Recht durch eine dreimonatige Ausreisefrist nach § 59 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz und der reduzierten Versorgung nach dem AsylbLG umgesetzt. Entscheiden sich die Betroffenen in dieser Zeit für eine ZeugInnenaussage in einem Strafverfahren gegen die TäterInnen, erhalten sie eine Aufenthaltserlaubnis. Für diesen Fall des rechtmäßigen Aufenthaltes sieht Artikel 12 Abs. 3 die Verpflichtung der Staaten vor, den Betroffenen die notwendige Versorgung zu gewähren. Ergänzend führt Nr. 157 des erläuternden Berichts zur Konvention dazu aus, dass der Begriff der notwendigen Versorgung die volle medizinische Versorgung meint.²³ Eine notwendige medizinische Versorgung wird für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Status derzeit nach deutschem Recht nicht geleistet. Gemäß §§ 4 Abs. 1, 6 des AsylbLG erhalten auch sie nur die notwendige Versorgung bei Erkrankungen, deren Behandlung für die Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist, sowie bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen. Die reduzierten Leistungen des AsylbLG umfassen nicht den Bedarf der Betroffenen zum Beispiel auf Übernahme von Therapiekosten oder Kosten für notwendige Zahnbehandlungen, Fahrt- und Übersetzungskosten. Sie müssen daher aus dem persönlichen Anwendungsbereich des AsylbLG herausgenommen werden.

²³ Explanatory Report, Nr. 157: Full medical assistance is only for victims lawfully resident in the Party's territory under Article 12(3).

1b) Keine Herausnahme von Kindern aus dem AsylbLG

Der Entwurf der Neuregelung belässt Kinder unter 18 Jahren weiterhin im Anwendungsbereich des AsylbLG. Dies verstößt gegen die völkerrechtlichen Vorgaben aus der UN Kinderrechtskonvention. Die Benachteiligung bestimmter Kinder gegenüber anderen Kindern durch das AsylbLG ist auch mit der allgemeinen Querschnittsklausel des Art. 3 Abs. 1 KRK, nicht in Einklang zu bringen. Diese bestimmt, dass das Wohl des Kindes bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, als ein vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen ist. Dies bedeutet nicht, dass dem Kindeswohl ein absoluter Vorrang vor allen anderen Belangen einzuräumen ist. Die Kindeswohlklausel garantiert aber ein „Mehr“ als nur den diskriminierungsfreien Zugang zu sämtlichen Rechten der KRK, der sich bereits aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Art. 2 KRK ergibt.²⁴ Das Kindeswohl ist vielmehr als ein vorrangiger Gesichtspunkt in die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung einzubeziehen und verschiebt damit die Abwägungsmaßstäbe zugunsten des Kindes. Angesichts der weitreichenden Auswirkungen eingeschränkter Entwicklungschancen ist die Benachteiligung von Kindern durch das Asylbewerberleistungsgesetz nicht angemessen.

Der Referentenentwurf zielt darauf ab, eine Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche herzustellen. Dies gelingt nur beim Recht auf Bildung. Durch die volle Einbeziehung des Anspruchs von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf Leistungen für Bildung und Teilhabe wird die Chancengleichheit beim Recht auf Bildung verbessert. Mit § 12a Abs. 2 Nr. 1e, gg AsylbLG-E wird die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft explizit hervorgehoben, was zur Anerkennung der freien Teilnahme von Kindern am kulturellen und künstlerischen Leben (Art. 31), wie sie in der Kinderrechtskonvention geregelt ist, führen soll. Dennoch greift der Entwurf zu kurz, da Teilhabechancen auch andere Rechte einbeziehen, wie beispielsweise das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit sowie das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27) und das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung neben dem Kindeswohlprinzip und dem akzessorischen Diskriminierungsverbot. Diese Rechte werden für Kinder im Leistungsbezug des AsylbLG nur eingeschränkt gewährt. Kinder müssen daher aus dem AsylbLG herausgenommen werden.

2. Anspruchseinschränkungen § 1a AsylbLG-E:

§ 1a AsylbLG-E geht auf die Vorgaben des BVerfG insoweit ein, als es nach dem Entwurf nur zu Kürzungen des Anspruchs für den Verursacher selbst kommen wird und diese sich nicht auf die gesamte Familie erstrecken. Dennoch muss klargestellt werden, dass eine Verkürzung der Leistungen eines Existenzminimums nicht möglich sein kann, da nach der Kürzung

²⁴ Siehe etwa CRC, General Comment No. 5 aaO, para. 12

das Existenzminimum nicht mehr vorliegt und diese insofern den Vorgaben des BVerfG und seinen Ausführungen zum soziokulturellen Existenzminimum widersprechen.²⁵ Die Verminderung eines grund- und menschenrechtlich zu gewährenden Existenzminimums verstößt gegen Grund- und Menschenrechte.

Abs. 1 die sich in den Geltungsbereich dieses Gesetzes begeben haben, um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen, oder (...)

Diejenigen, die einreisen um Sozialhilfeleistungen zu beziehen, sollen geringere Leistungen nach Abs. 1 erhalten. In Zusammenschau mit dem Referentenentwurf zum AufenthG-E (Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und Aufenthaltsbeendigung) ist davon auszugehen, dass es sich um eine migrationspolitische Regelung zur Abschreckung von Asylsuchenden vor der Einreise handelt. Denn hier heißt es im Entwurf § 11 Abs. 7 AufenthG-E, dass Einreise und Aufenthaltsverbote verhängt werden können, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass (der Ausländer) in das Bundesgebiet eingereist ist, um öffentliche Leistungen zu beziehen, die der Sicherung des Lebensunterhalts dienen. Diese tatsächlichen Anhaltspunkte werden dann als gegeben vorausgesetzt, wenn ein Asylantrag als unzulässig, unbeachtlich oder als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird. Dies trifft auf Leistungen nach dem AsylbLG zu, sodass bei einem unzulässigen, unbeachtlich oder als offensichtlich unbegründet entschiedenen Antrag es in Zukunft immer zu Anspruchseinschränkungen kommen soll. Die Vermutung, Personen wären nur zum Grunde des Erhalts von öffentlichen Leistungen nach Deutschland eingereist, ist schwer zu widerlegen und auch nicht mehr ungeschehen zu machen. Was im Ergebnis dazu führen würde, dass die Mehrheit von Personen²⁶ die in Deutschland einen Antrag auf Asyl gestellt haben, dauerhaft nur eingeschränkte Leistungen erhalten würden, sollten die Regelungen des § 1a AsylbLG und der § 11 Abs. 7 AufenthG-E so beschlossen werden. Diese Regelung wäre dann nicht mit den Vorgaben des BVerfG in Einklang zu bringen, da sie dann als migrationspolitisches Steuerungsinstrument zur Abschreckung gesehen werden muss, was vom BVerfG ausdrücklich abgelehnt worden ist.

²⁵ SG Frankfurt, Beschluss vom 10. September 2013 - S 20 AY 11/13 ER -, Rn. 37ff. in juris; SG Lüneburg, Beschluss vom 13. Dezember 2012 - S 26 AY 26/12 ER -, Rn. 19ff. in: juris

²⁶ In den letzten beiden Jahren sind 2/3 aller Asylanträge als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden.

3. 12-monatige Dauer des Voraufenthalts, § 2 Abs. 1 AsylbLG- E

Bezogen auf die Neuregelung in § 2 Abs. 1 AsylbLG-E „sich seit 12 Monaten ununterbrochen im Bundesgebiet aufhalten“ ist zunächst zu begrüßen, dass der Gesetzgeber von der Anknüpfung an die Vorbezugszeit abrückt und an die Dauer des ununterbrochenen Aufenthalts anknüpft.²⁷

Dennoch ist die durch den Entwurf auf 12 Monate verkürzte Frist des Ausschlusses aus den Analogleistungen entsprechend den Leistungen gem. SGB XII nach den menschenrechtlichen Vorgaben kritisch zu betrachten. Das Bundesverfassungsgericht gibt vor, dass ein Verweis auf geminderte Leistungen nicht mehr gerechtfertigt ist, sobald „der tatsächliche Aufenthalt die Spanne eines Kurzaufenthaltes deutlich überschritten hat“.²⁸ Zwar gibt das Urteil keine konkrete Zeitspanne vor, die als Kurzaufenthalt zu bewerten ist, es wäre jedoch zu begrüßen, wenn die Dauer an den maximalen Aufenthalt in den Aufnahmeeinrichtungen (längstens bis zu 3 Monaten)²⁹ oder an die verkürzte Wartefrist zur Zulassung zum Arbeitsmarkt von 3 Monaten³⁰ gekoppelt werden würde.

Auch der UN-Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte schließt die Einführung von Wartefristen für den vollen Zugang zu Grundsicherungsleistungen für Nicht-Staatsangehörige nicht völlig aus, weist aber darauf hin, dass diese verhältnismäßig und sachgerecht sein müssen.³¹ Zugleich führt er aus, dass Flüchtlinge, Staatenlose und Asylbewerber/innen Gleichbehandlung beim Zugang zu Grundsicherungsleistungen genießen sollen.³² Er fordert Deutschland nachdrücklich auf, sicherzustellen, dass Asylsuchende gleichberechtigten Zugang zu beitragsunabhängigen sozialen Sicherungssystemen genießen.³³

Der Ausschuss begründet seine Aufforderung gegenüber Deutschland zwar nicht ausdrücklich, im Lichte seiner Spruchpraxis ist aber davon auszugehen, dass er die Dauer als unverhältnismäßig ansieht, weil damit während eines nicht unerheblichen Zeitraums die Fähigkeit, die eigenen Menschenrechte nach dem Sozialpakt zu verwirklichen, beeinträchtigt wird. Dies gilt umso mehr, als der Zugang zum Arbeitsmarkt für den erfassten Personenkreis zugleich rechtlich verwehrt oder durch Vorrangprüfung beschränkt ist. Damit ist die Möglichkeit erheblich eingeschränkt, die Mittel zum Bestreiten eines angemessenen Lebensstandards aus eigener Kraft zu erwerben. Dies beschränkt den Gestaltungsspielraum des Staates bei der Bemessung einer Wartezeit für den vollen Bezug von Sozialleistungen zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards.

²⁷ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Fn. 1), S. 18.

²⁸ BVerfG, aaO, Rn. 102.

²⁹ siehe § 47 Abs. 1, 48 Asylverfahrensgesetz.

³⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges für Asylbewerber und geduldete Ausländer (Drs. 18/1528), Ausführung zu Artikel 2 Entwurf, Änderung der Beschäftigungsverordnung.

³¹ CESCR, General Comment No. 19, para 37.

³² CESCR, General Comment No. 19, aaO, para 38.

³³ CECSRCR, Concluding Observations, E/C.12/DEU/CO/5 vom 20. Mai 2011, para 13.

Analogleistungen nach dem AsylbLG:

Es ist kritisch zu hinterfragen, warum Berechtigte nach dem AsylbLG nach der Frist von 12 Monaten Analogleistungen erhalten sollen und nicht in den Bezug der Allgemeinen Sozialhilfesysteme integriert werden. Angesichts der bereits durch den Entwurf vorgenommenen, sowie der menschenrechtlich darüber hinaus erforderlichen Angleichungen der subjektiven Leistungsansprüche des Asylbewerberleistungsgesetzes an das SGB II/XII, sollten die Berechtigten Leistungen nach dem SGB II/XII erhalten.

4. Verweis auf § 6 AsylbLG für Mehrbedarfe

Die Entscheidung des Entwurfs, die Bedarfsbemessung auf die gleichen statistischen Grundlagen wie die Leistungen nach SGB XII zu stützen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, dass eine Differenzierung zwischen Personengruppen nur bei einem in einem transparenten Verfahren statistisch belegbaren signifikanten Abweichen von Bedarfen möglich ist (Leitsatz 3).

Problematisch ist jedoch der Ansatz des Entwurfs, bei vermuteten, nach Aussage des Entwurfs jedoch nicht statistisch belegbaren Mehrbedarfen (Ausweisbeschaffungskosten im Herkunftsstaat, Verkehrsdienstleistungen für Fahrten u.a. zur Rechtsberatung, Telekommunikationskosten) jeweils auf § 6 AsylbLG, zu verweisen. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass § 6 AsylbLG „als Ausnahmebestimmung für den atypischen Bedarfsfall konzipiert“³⁴ ist. Zudem ist § 6 AsylbLG als Ermessensanspruch, nicht als gebundener Anspruch ausgestaltet, was in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung von Bedarfen führt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf ein Hilfebedürftiger nicht auf Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gewährleistet ist.³⁵ Sollen Mehrbedarfe in den genannten Bereichen also nach dem Willen des Gesetzgebers über § 6 AsylbLG ausgeglichen werden, ist dessen Wortlaut insofern in einen gebundenen subjektiven Leistungsanspruch abzuändern.

Aufgrund des Beitritts der EU zur UN Behindertenrechtskonvention sind die Artikel der Richtlinie 2013/33/EU³⁶ im Sinne der BRK auszulegen, dies ist auch für die Umsetzung von Art. 21 der Richtlinie in nationales Recht zu berücksichtigen. Daraus abzuleiten ist, dass die Bedarfe von Menschen mit Behinderung als Gruppe in speziellen Situationen, die als besonders schutzbedürftig anerkannt werden, in allen Belangen der Aufnahme Berücksichtigung finden

³⁴ BVerfG, aaO, Rn. 115.

³⁵ BVerfG, aaO Rn. 91; BVerfGE 125, 175 <223f.>.

³⁶ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen Vorher ähnlich in Art. 17 Richtlinie 2003/9/EG.

muss. Dabei ist auch zu beachten, dass der Begriff der Behinderung in der BRK über den deutschen Rechtsbegriff der Schwerbehinderung weit hinausreicht.

5. Beibehaltung des Vorrangs des Sachleistungsprinzips

Obwohl das Bundesverfassungsgericht das Sachleistungsprinzip nicht ausgeschlossen hat, begegnet seine Beibehaltung angesichts der Erfahrungsberichte aus der Praxis nach wie vor grundlegenden menschenrechtlichen Bedenken. Denn das Sachleistungsprinzip verhindert ein autonomes, den eigenen Bedürfnissen angemessenes Wirtschaften. Den Leistungsbeziehern/innen nach AsylbLG werden die Leistungen, etwa Nahrungsmittel oder Kleidung, unabhängig von individuellen gesundheitlichen, altersbedingten und kulturellen Bedarfen zur Verfügung gestellt. Zudem können sie die Leistungen auch nicht variabel einsetzen und individuelle Mehr- und Minderbedarfe nicht gegeneinander ausgleichen. Dies ist auch durch die vom Entwurf vorgesehene Erhöhung des Barbetrages nicht vollständig ausgeglichen.

Der Menschenwürdegehalt des Rechts auf soziale Sicherheit erfasst auch die Form der Leistungsgewährung.³⁷ Zum Kernbereich des Rechts auf soziale Sicherheit gehört ein Mindestmaß an Möglichkeit, eigenverantwortlich zu wirtschaften und sich mit individuell angemessenen Leistungen zu versorgen. Der Zugang zu den Leistungen muss diskriminierungsfrei eröffnet werden.³⁸ Leistungsberechtigte nach dem SGB II/XII erhalten keine Sachleistungen, sondern einen Geldbetrag, über den sie individuell verfügen können. Das Bundesverfassungsgericht lässt eine Differenzierung bei der Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nur bei signifikant abweichenden Bedarfen zu. Auch wenn sich das Urteil auf die Frage der Leistungshöhe bezieht, ist angesichts des Diskriminierungsschutzes dieser Gedanke auch auf die Form der Leistungsgewährung zu übertragen. Demnach wäre es nur dann zulässig, für die vom Asylbewerberleistungsgesetz umfassten Gruppen eine andere Form der Leistungsgewährung auszugestalten, wenn dies aus Sicht des individuellen Bedarfs sachlich gerechtfertigt wäre. Migrationspolitische Erwägungen dürfen dabei keine Rolle spielen.³⁹ Anders als in der Entwurfsbegründung (S. 17, 18) dargestellt, stellt das Sachleistungsprinzip gerade keine besonders angemessene Versorgung für die Leistungsberechtigten dar. Sondern hat gesundheitlich, altersbedingt und kulturell unangemessene Leistungen zur Folge (zudem nach Praxisberichten nicht selten auch in unterdurchschnittlicher Qualität). Mangelnde Kenntnisse von Neuankömmlingen darüber, wo sie sich preiswert mit Lebensmitteln und weiteren Gütern des täglichen Lebens versorgen können, kann durch entsprechende Beratung abgeholfen werden. Einer Versorgung durch Sachleistungen bedarf es hierfür nicht.

³⁷ CESCR General Comment No. 19, aaO, para. 22.

³⁸ CESCR General Comment No. 19, aaO, para. 22.

³⁹ BVerfG, aaO, Rn. 121.

Ein weiteres Argument gegen Sachleistungen liefert im Übrigen der Referentenentwurf selbst in E. 3 und seiner Begründung unter 4. Erfüllungsaufwand auf S. 14. Dort führt er an, dass der Entwurf zu einer wesentlichen Verwaltungsvereinfachung führen wird, „ [...] da diese Personen in größerem Umfang Geldleistungen anstelle von Sachleistungen erhalten“.

6. Medizinische Versorgung

§ 4 regelt die medizinische Versorgung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG. In Abs. 1 dieser Regelung hat der Gesetzgeber eine Behandlung von akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen vorgesehen.

Darüber hinaus können gem. § 6 Abs. 1 AsylbLG Leistungen gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind. Hierüber werden aber keine laufenden Bedarfe erfasst, sondern nur atypische Bedarfslagen. Um den völkerrechtlichen Vorgaben zu entsprechen, muss der Referentenentwurf auch eine Neuregelung von § 4 AsylbLG in Zusammenschau mit § 6 AsylbLG vornehmen. Die Einführung des „Nothelferparagrafen“ entspricht Angleichungen an das SGB XII (§ 25 und 18), sie regelt lediglich die Kostenübernahme der Notfallmedizinischen Versorgung, um der Ablehnung von Patienten durch Krankenhäuser und Ärzte entgegen zu wirken.⁴⁰ Die Einführung der Notfallparagrafen stellt jedoch keine Sicherung der Gesundheitsversorgung über die Notfallversorgung hinaus dar. Positiv könnte sich die Einführung auf Menschen ohne Papiere auswirken, da die Krankenhäuser oder Ärzte direkt den Ersatz der Leistungen gegenüber den zuständigen Stellen beantragen und so der „verlängerte Geheimnisschutz“ zum Tragen kommen könnte.⁴¹

Artikel 12 des Sozialpakt regelt das Recht auf das Höchstmaß an Gesundheit. Der Ausschuss erklärt in seiner Allgemeinen Bemerkung zu Artikel 12 Sozialpakt,⁴² die als Auslegungshilfe dient, dass darunter nicht nur Notfallmedizin zu verstehen ist, sondern auch die Versorgung von chronisch Kranken, Vorsorgeuntersuchungen und ein Zusammenspiel von weiteren Faktoren und Rechten, um ein Höchstmaß an Gesundheit zu erreichen. Hierzu gehören beispielsweise ausreichend Nahrung, angemessene Unterkunft und eine saubere Umwelt.

Gemäß Art. 24 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention ist das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit verbrieft. Mit Abs. 2 verpflichten sich die Vertragsstaaten, die notwendige ärztliche Hilfe und Gesundheitsfürsorge für alle Kinder zu gewährleisten. Hierbei gilt ebenfalls das akzessorische Diskriminierungsverbot des Art. 2 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention, sodass keine Diskriminierung aufgrund der nationalen Herkunft oder einem sonstigen Status des Kindes vorgenommen werden kann.

⁴⁰ Die Versorgung von Kindern wurde abgelehnt und hat zum Tod und zu schweren Schäden geführt.

⁴¹ siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg) (2008), Frauen, Männer und Kinder ohne Papiere in Deutschland - Ihr Recht auf Gesundheit.

⁴² UN Doc E/C.12/2000/4 vom 11. August 2000.

Leistungsberechtigte Kinder nach dem AsylbLG erhalten gemäß § 4 AsylbLG nur Behandlungen akuter Erkrankungen und bei Schmerzzuständen. Die Versorgung bei chronischen Krankheiten ist nicht gegeben, es sei denn besteht unaufschiebbarer Behandlungsbedarf. Nur bei atypischen Bedarfen werden Leistungen gem. § 6 AsylbLG gewährt.

Die Leistungen nach § 4 AsylbLG und § 6 AsylbLG erfüllen die Vorgaben des Rechts auf ein Höchstmaß an Gesundheit für Kinder nicht, da es nicht die notwendigen Behandlungen (Art. 24 Abs. 2 KRK) abdeckt, sondern auf akute Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkt ist. Die verminderten Leistungen knüpfen an die Merkmale Herkunft und sonstigen Status (Aufenthaltsstatus) an. Kinder unter dem Leistungsregime des AsylbLG müssen die gleichen medizinischen Leistungen erhalten wie Kinder, die im Leistungsbezug von SGB XII sind; ansonsten liegt hier eine Diskriminierung vor. Eine Ungleichbehandlung von Kindern in Deutschland ist im Lichte der Kinderrechtskonvention nicht zu begründen. Ebenso sind bei der Gesundheitsversorgung von Kindern die Vorgaben der Art. 23 und 24 aus der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz in den Mitgliedstaaten beantragen, bei der Umsetzung zu berücksichtigen.

Die Anforderungen des Rechts auf ein Höchstmaß an Gesundheit im Zusammenspiel mit anderen Rechten sind, auch beispielsweise anhand des Rechts auf eine angemessene Unterkunft festzustellen. Die Bedeutung angemessener Wohnverhältnisse für die Entwicklung des Kindes zeigt sich im Hinblick auf die Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte für Asylsuchende.⁴³ Die oft sehr beengten Räumlichkeiten können dazu führen, dass sich Kinder nicht altersgerecht entwickeln können. Insbesondere leiden unter der Wohnsituation die Pflege ihrer sozialen Kontakte und ihre Gesundheit.⁴⁴ Das oft angespannte und aggressive Klima in den Sammelunterkünften kann bei den Bewohnern gesundheitliche Probleme auslösen, dies gilt insbesondere für Kinder.⁴⁵ Insofern kann durch die Art der Unterbringung auch das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit (Art. 24) gefährdet sein.

Art. 27 KRK umfasst auch das Recht auf angemessene Nahrung. Die Nahrung muss ausgewogen und ausreichend sein, um eine gesunde Ernährung von Kindern zu gewährleisten. Dies wird durch große regionale Unterschiede in der Praxis⁴⁶ und die Gewährleistung von

⁴³ Laut dem statistischen Bundesamt, Asylbewerberleistungsstatistik, Tabelle A 1.1 (31.12.2008) lebten in Sammel- und Gemeinschaftsunterkünften zum Stichtag ca. 10.000 Kinder.

⁴⁴ hierzu auch CRC, General Comment No. 7, Implementing child rights in early childhood, UN Doc CRC/C/GC/7/Rev. 1, 20.9.2006, para. 26. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs-/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1.pdf> (Stand Mai 2011).

⁴⁵ Hierzu ausführlich Stich im Wortprotokoll der Anhörung im Bayrischen Landtag vom 23.4.2009, S. 36 http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/PDF-Dokumente/Protokoll%20Landtagsanhoerung.pdf (Stand Mai 2011).

⁴⁶ Hinweise zur Durchführung des AsylbLG zB: in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Thüringen, in Hohm, AsylbLG aaO, Anlage zu Art. 3.

Sachmitteln verschärft und kann ebenfalls dazu geeignet sein, das Recht des Kindes auf ein erreichbares Höchstmaß an Gesundheit zu gefährden.

Auch im Lichte der zukünftigen Umsetzung 2013/33/EU sind die Vorgaben des Artikels 19 Abs. 2 für die Gestaltung des § 4 AsylbLG zu beachten. Denn gemäß der Richtlinie ist die erforderliche medizinische Versorgung sicher zu stellen, wohingegen § 4 Abs. 1 AsylbLG lediglich den Anspruch auf akute Erkrankungen und Schmerzzustände gewährleistet. Die gebotene medizinische Versorgung chronisch Kranker ist nicht abgedeckt. Art. 25 Abs. 1 der Richtlinie 2013/33/EU verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, „[...]“, dass Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, im Bedarfsfall die Behandlung - insbesondere Zugang zu einer adäquaten medizinischen und psychologischen Behandlung oder Betreuung erhalten, die für Schäden, welche ihnen durch die genannten Handlungen zugefügt wurden, erforderlich sind.“ Dies ist bisher mit § 4 AsylbLG und § 6 AsylbLG nicht ausreichend umgesetzt.

7. Zugang zum Arbeitsmarkt

Die Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG haben keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Sollte die Wartefrist auf Zugang zum Arbeitsmarkt auf 3 Monate verkürzt werden, wie dies derzeit im Entwurf⁴⁷ zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vorgesehen ist, wäre dies sehr zu begrüßen. Dennoch sind bei der derzeitigen Gesetzeslage die Möglichkeiten am Arbeitsmarkt sehr eingeschränkt, sich aus eigener Leistung ein menschenwürdiges Existenzminimum zu erarbeiten. Dies scheint auch der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers, dass sich diese Gruppe selbst erhalten soll, entgegen zu stehen. Das Recht auf Arbeit (Art. 6) aus dem Sozialpakt legt fest, dass es jeder Person möglich sein soll, sich und seine Familie aus eigener Anstrengung durch selbständige oder unselbständige Arbeit ausreichend zu versorgen.⁴⁸ Durch die Gewährleistung des Rechtes auf Arbeit wird der Zugang zu vielen anderen Menschenrechten erst ermöglicht. Durch den restriktiven Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. das Arbeitsverbot hat der Gesetzgeber eine besondere Sorgfaltspflicht, da er den Personen die Möglichkeit auf eine eigene Versorgung nimmt.⁴⁹ Aus diesem Grunde sollte die Regelung bezüglich des Zugangs zum Arbeitsmarkt überprüft und

⁴⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges für Asylbewerber und geduldete Ausländer (Drs. 18/1528), Ausführung zu Artikel 2 Entwurf, Änderung der Beschäftigungsverordnung.

⁴⁸ CESCR, General Comment No. 18, The Right to Work, E/C.12/GC/18 vom 06.02.2006, para 1. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/403/13/PDF/G0640313.pdf?OpenElement>.

⁴⁹ Siehe hierzu EGMR Keenan vs. Großbritannien, Urteil vom 03.04.2001, Rn. 91; siehe hierzu auch CESCR General Comment No. 19, aaO, para. 16.

die Wartefrist aufgehoben oder, wie dies im Gesetzesentwurf⁵⁰ zu Artikel 2 vorgesehen ist, verkürzt werden.

⁵⁰ Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges für Asylbewerber und geduldete Ausländer (Drs. 18/1528)