

# Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum

Georg Classen ist Mitarbeiter des Berliner Flüchtlingsrats.



*... und das Asylbewerberleistungsgesetz*

***1993 wurde das Asylbewerberleistungsgesetz geschaffen – erklärmaßen, um weitere Flüchtlinge durch soziale Diskriminierung abzuschrecken. Georg Classen erläutert die Geschichte des Gesetzes und legt seine Verfassungswidrigkeit dar.***

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) war Teil des zwischen der damaligen CDU/CSU/FDP-Koalition und SPD-Opposition am 06.12.1992 vereinbarten „Asylkompromisses“ (Wortlaut sh. FAZ v. 06.12.1992). Anlass war die nicht zuletzt infolge der Kriege im zerfallenden Jugoslawien stark gestiegene Zahl asylsuchender Flüchtlinge - 438.000 Asylanträge in 1992 - sowie die rassistischen Pogrome gegen Asylsuchende in Rostock-Lichtenhagen im August 1992. Die damalige SPD-Opposition – mit Oskar Lafontaine als treibende Kraft – verhalf der konservativen Regierungskoalition schließlich zur nötigen Zweidrittelmehrheit, um das Asylgrundrecht aus Art. 16 GG zu streichen und durch den humanitär weitgehend entkernten Art. 16a GG zu ersetzen.

Zur Begründung des AsylbLG verweist der Gesetzgeber auf die niedrige Asylanerkennungszahlen und auf im Asylkompromiss getroffene Vereinbarung, für Asylsuchende gegenüber der Sozialhilfe eine deutliche Absenkung der Leistungen und die Sachleistungsgewährung in Gemeinschaftsunterkünften durchzuset-

Dieser Artikel ist der Broschüre  
**Das Asylbewerberleistungsgesetz und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum**  
entnommen.  
Herausgeber: Pro Asyl, Frankfurt/Main  
[www.proasyl.de/downloads/](http://www.proasyl.de/downloads/)

**„Der Gesetzentwurf verfolge das Ziel, keinen Anreiz zu schaffen, aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen. Durch die Umstellung auf Sachleistungen werde Schlepperorganisationen der Nährboden entzogen.“**

zen sowie Geduldete einzubeziehen (BT-Drs. 12/4451, 5 ff. und BT-Drs. 12/4451, 5).

### ***Das AsylbLG als Instrument der Migrationssteuerung***

CDU/CSU und FDP machten deutlich, „der Gesetzentwurf verfolge das Ziel, keinen Anreiz zu schaffen, aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland zu kommen. Damit einhergehend werde durch die Umstellung auf Sachleistungen Schlepperorganisationen der Nährboden entzogen.“ Die SPD wies darauf hin, dass der verfassungsrechtliche Anspruch auf menschenwürdige Behandlung auch für Ausländer gelte und bei den Regelungen über Personenkreis, Leistungsdauer und Leistungsumfang beachtet werden müsse (BT-Drs. 12/5008, 13f.).

In Mai 2009 führte der Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales eine Anhörung zum AsylbLG durch (<http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0427/bundestag/aus-schuesse/a11/anhoeungen/oAsylbewLG/index.html>). Keiner der geladenen Experten konnte Belege dafür anführen, dass das AsylbLG als migrationspolitisches Steuerungsinstrument tatsächlich wirksam ist. Vielmehr sei für die Asylozuständigkeit innerhalb der EU die Dublin II VO von zunehmender Bedeutung.

### ***Menschenwürdiges Existenzminimum nach haushaltspolitischen Maßgaben?***

Die Bundesregierung verwies im April 2008 in ihrer Antwort auf eine Anfrage zum AsylbLG auf 1993 vorgenommenen

„Kostenschätzungen“ als Grundlage für die Bestimmung der Höhe der Grundleistungen nach dem AsylbLG (BT-Drs. 16/9018, Antwort auf Frage 2e). Die damaligen Kostenschätzungen bezogen sich allerdings nicht auf die Ermittlung des individuellen Existenzbedarfs, sondern lediglich auf die durch das AsylbLG - bei damals geschätzt 600.000 Leistungsberechtigten - erhofften Einsparungen von insgesamt 2,5 Mrd. DM/Jahr (BT-Drs. 12/4451, 6., vgl. BT-Drs. 17/3660, Antwort auf Frage 33).

Die Frage nach den in den Grundleistungsbeträgen nach § 3 Abs. 2 AsylbLG - differenziert nach Altersgruppen - jeweils enthaltenen betragsmäßigen Anteilen für Ernährung, Energie, Kleidung usw. sowie den im Barbetrag nach § 3 Abs. 1 AsylbLG enthaltenen Anteilen für Telefon, Lesestoff, Verkehr, Genussmittel usw. beantwortete die Bundesregierung lediglich mit dem Hinweis, die AsylbLG-Statistik erfasse nur die Ausgaben der Leistungsbehörden für einzelne Leistungsarten, „nicht aber die Konsumstruktur der Leistungsempfänger. Der Bundesregierung liegen daher keine Angaben zu dieser Frage vor.“ (BT-Drs. 16/9018, Antwort auf Frage 2d)

Gemäß § 3 Abs. 3 AsylbLG ist die Deckung der Bedarfe durch die in § 3 genannten Geldbeträge anhand der Lebenshaltungskosten jährlich zu überprüfen und ggf. an die Preisentwicklung anzupassen. Die Bundesregierung hat jedoch entgegen der gesetzlichen Vorgabe die im November 1993 festgesetzte, noch immer in Deutscher Mark bezifferte Leistungshöhe bis heute unverändert gelassen und es unterlassen, die gesetzlich vorgesehenen Prüfungen vorzunehmen. Stattdessen hat der Gesetzgeber in zahl-

reichen Novellen den unter das AsylbLG fallenden Personenkreis und die Dauer der Leistungseinschränkungen immer weiter ausgedehnt und dies allein mit haushaltspolitischen Erwägungen begründet. „In den Vordergrund“ trat mit der AsylbLG-Novelle 1997 „der Gedanke der Kosteneinsparung“. (BT-Drs. 17/3660, Antwort zu Frage 8)

Im November 2010 räumt die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der Linksfraktion erstmals ein, die 1993 aufgrund von Kostenschätzungen erfolgte Festsetzung der Leistungssätze des AsylbLG entspreche nicht den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 09. Februar 2010 zur verfassungskonformen Ermittlung des Existenzminimums. Die AsylbLG-Leistungssätze sollen daher überprüft werden. Dies kann laut Bundesregierung aber „sinnvoller Weise erst nach der Neufestsetzung der Regelbedarfe“ nach dem SGB II/XII (vgl. Entwurf Regelbedarfsermittlungsgesetz, BT-Drs. 17/3404) „und auf Grundlage der daraus gewonnenen Erfahrungen erfolgen.“ Die Bundesregierung erläutert allerdings nicht, weshalb die Verschiebung der Leistungsanpassung „sinnvoll“ sei, und wann konkret und auf Grundlage welcher empirischen Methoden und Erkenntnisse diese erfolgen soll (BT-Drs. 17/3660 v. 10.11.2010, Antwort zu Frage 1 bis 7).

### ***Das Asylbewerberleistungsgesetz – erforderlich, geeignet, verhältnismäßig?***

Im Hinblick auf das Urteil des BVerfG vom 09.02.2010 ist zu fragen, ob es der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum erlaubt, den Existenzminimumsbedarf für Asylsuchende und weitere Ausländergruppen im Vergleich zum Regelbedarf des Alg II geringer zu bemessen. Wir gehen davon aus, dass bereits der Gleichheitsgrundsatz dies verbietet, da es nicht zweierlei Existenzminima geben kann, sachliche Gründe für einen gruppenspezifischen Minderbedarf weder dargelegt noch ersichtlich sind, und sachfremde (migrationspolitische) Erwägungen keinen Einfluss auf die Bemessung des Existenzbedarfs haben dürfen.

Hielte man die Einschränkungen des Existenzminimums dennoch für zulässig, bleibt zu prüfen, für welchen Personenkreis, für welche Dauer und in

welchem Umfang dies verfassungsrechtlich legitim ist; ob die Annahmen und Gründe für das AsylbLG im Hinblick auf Gesetzesänderungen, die Entwicklung der Migration und der Lebensverhältnisse heute noch stimmen. Zu prüfen ist weiter, ob das Gesetz geeignet und erforderlich war und ist, um die damit verfolgten Ziele zu erreichen. Schließlich ist die Verhältnismäßigkeit zu prüfen, d.h. ob die Ziele des Gesetzes die weitreichenden Einschränkungen des Existenzminimums und der eigenständigen Lebensgestaltung durch das AsylbLG rechtfertigen können.

Der zu Beginn der 90er Jahre von manchen als notstandsähnliche Lage empfundene Zuwanderungsdruck ist entfallen. Die Zahl der Asylanträge ist seit 1992 um etwa 90 % zurückgegangen ([www.bamf.de](http://www.bamf.de) > Statistik > „Aktuelle Zahlen zu Asyl“ und „Asyl in Zahlen 2008“). Die Zahl der AsylbLG-Leistungsberechtigten ist von knapp 500.000 in 1994 bis 1997 auf 121.000 in 2009 zurückgegangen. Die Ausgaben sind von 5,6 Mrd. DM in 1994 auf 0,77 Mrd. Euro in 2009 gesunken (vgl. [www.destatis.de](http://www.destatis.de) sowie BT-Drs. 17/3660).

Die These, dass eine kurze Aufenthaltsdauer zu einem geringeren Bedarf führt, überzeugt bereits denkbare Maßgeblich ist allein die Höhe der aktuellen bzw. monatlichen Bedarfs, nicht dessen Gesamtdauer. Die Einschränkungen des AsylbLG gelten statt ursprünglich 12, sondern für 48 Monate. Maßgeblich für Dauer und Zeitpunkt der Kürzung ist seit 1997 auch nicht mehr die Aufenthaltsdauer, sondern die Leistungsbezugsdauer.

Die Schutzquote im Asylverfahren hat sich seit 1993 deutlich erhöht. Sie betrug 2007 27,6 %, 2008 37,7 %, 2009 33,8 % und 2010 21,6 % (vgl. [www.bamf.de](http://www.bamf.de) > Statistik > „Aktuelle Zahlen zu Asyl“ und „Asyl in Zahlen“; Pro Asyl, PE v. 17.01.2011 | [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)).

Die Asylverfahrensdauer hängt maßgeblich ab von Entscheidungsstopps und -prioritäten beim BAMF und Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte. Über 10% aller Asylverfahren dauern aktuell länger als 6 Jahre (BT-Drs. 17/764).

Abschiebungen in Hauptherkunftsländer wie Iran, Irak und Afghanistan sind seit Jahren faktisch ausgesetzt, ohne dass die Kettenduldung durch förmliche

## Viele Bleibeberechtigte – auch anerkannte – Flüchtlinge wurden so zu dauerhaften Fürsorgeempfängern gemacht.

Abschiebestopps und anschließende Aufenthaltserlaubnisse beendet würde (BT-Drs. 17/644 und 17/764). Ende 2009 lebten 63,6 % der Geduldeten seit mehr als 6 Jahren in Deutschland (BT-Drs. 17/764).

Ein wesentlicher Teil der abgelehnten Asylsuchenden erhält ein Aufenthaltsrecht aus asylunabhängigen Gründen und bleibt ebenfalls auf Dauer in Deutschland: Gründe sind Unmöglichkeit der Ausreise, Entscheidungen der Härtefallkommission, humanitärer Aufenthalt, Altfallregelungen oder Familiengründung (Elternschaft, Ehe).

Seit 2005 fallen auch Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG unter das AsylbLG. Von den knapp 50.000 Inhabern dieser auf Dauer angelegten Aufenthaltserlaubnisse leben 84,4 % bereits mehr als 6 Jahre in Deutschland (BT-Drs. 17/642).

Die Annahme einer regelmäßig nur kurzen Aufenthaltsdauer der Leistungsberechtigten ist demzufolge falsch. Die Aufenthaltsdauer beträgt in der Regel viele Jahre oder ist dauerhaft.

Es ist nicht legitim, hierher geflüchtete Menschen mit Erwerbsverboten und Kürzungen am Existenzminimum zwecks Migrationskontrolle und Abschreckung Dritter zu instrumentalisieren. Dies gilt in besonderem Maße für die Hilfestellung an Kinder und Jugendliche.

Die Einschränkung des Existenzminimums ist kein geeignetes Mittel, um herauszufinden, ob jemand zu Recht Asyl beantragt hat. Flüchtlinge sind verletzte Menschen. Die hohe Quote psychisch und/oder physisch

kranker und erwerbsunfähiger Flüchtlinge spricht dafür, dass nicht zuletzt die Lebensbedingungen Asylsuchender und Geduldeten in Deutschland die Flüchtlinge krank werden lassen, Integration misslingt und die Betroffenen dauerhaft auf Sozialleistungen angewiesen sind.

Die restriktive Praxis der oft nur verzögert und bei chronischen Erkrankungen lediglich als Ermessensleistung vom AsylbLG-Leistungsträger gewährten Krankenbehandlung führt zur Verschleppung von Krankheiten und zur überproportionalen Inanspruchnahme von Notdiensten. Die AsylbLG-Statistik weist für die eingeschränkte Krankenbehandlung pro Person und Jahr Mehrkosten in einer Größenordnung von 30 - 40 % gegenüber der nach vier Jahren vorgesehenen Krankenbehandlung über die Chipkarte einer gesetzlichen Krankenversicherung aus.

Positive haushaltspolitische Effekte des AsylbLG sind zu bezweifeln. Sachleistungen sind teurer als Barleistungen. Mehrkosten verursacht im Ergebnis die langjährige Ausgrenzung und Isolation der Flüchtlinge in allen gesellschaftlichen Bereichen. Ausbildungs- und Arbeitsverbote und das erzwungene Leben als Fürsorgeempfänger und Langzeitarbeitsloser in Gemeinschaftsunterkünften befördert naturgemäß psychische und physische Krankheit und Erwerbsunfähigkeit. Viele bleibeberechtigte - auch anerkannte - Flüchtlinge wurden so zu dauerhaften Fürsorgeempfängern gemacht.