

**Bundesvorstand:**  
Werner Koep-Kerstin, Vorsitzender  
Norman Bäuerle  
Tobias Baur  
Anja Heinrich  
Mara Kunz  
Prof. Dr. Martin Kutscha  
Helga Lenz  
Dr. Kirsten Wiese  
Prof. Dr. Rosemarie Will

**Beiratsmitglieder:**  
Prof. Edgar Baeger  
Prof. Dr. Lorenz Böllinger  
Daniela Dahn  
Dr. Dieter Deiseroth  
Prof. Dr. Erhard Denninger  
Prof. Dr. Johannes Feest  
Ulrich Finckh  
Prof. Dr. Monika Frommel  
Prof. Dr. Hansjürgen Garstka  
Dr. Klaus Hahnzog

Dr. Heinrich Hannover  
Johann-Albrecht Haupt  
Dr. Detlef Henschke  
Prof. Dr. Hartmut von Hentig  
Heide Hering  
Dr. Dr. h.c. Burkhard Hirsch  
Friedrich Huth  
Prof. Dr. Herbert Jäger  
Elisabeth Kilali  
Dr. Thomas Krämer  
Ulrich Krüger-Limberger

Prof. Dr. Rüdiger Lautmann  
Dr. Till Müller-Heidelberg  
Dr. Gerd Pflaumer  
Claudia Roth, MdB  
Jürgen Roth  
Ingeborg Rürup  
Prof. Dr. Fritz Sack  
Klaus Scheunemann  
Georg Schlagla  
Helga Schuchardt  
Prof. Klaus Staeck

Prof. Dr. Ilse Staff  
Werner Vitt  
Prof. Dr. Alexander Wittkowsky  
Rosi Wolf-Almanasreh  
Prof. Dr. Karl-Georg Zinn

**Geschäftsführung:**  
Sven Lüders

Stand: Juni 2014

---

**BÜRGERRECHTSORGANISATION seit 1961, vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative**

HUMANISTISCHE UNION e.V. – Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Tel.: 030 / 20 45 02 –56  
Fax: 030 / 20 45 02 –57  
info@humanistische-union.de  
www.humanistische-union.de

**Humanistische  
Union**

Berlin, 16.07.2014

## **Stellungnahme der Humanistischen Union zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales:**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes (Bearbeitungsstand: 04.06 2014)**

Die Humanistische Union bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Bezugnehmend auf die Vorstellung und den mündlichen Austausch zum vorliegenden Referentenentwurf in Ihrem Hause beschränken wir uns an dieser Stelle auf die uns besonders wesentlich erscheinenden Punkte.

Die Humanistische Union begrüßt zunächst die Bestrebungen, das Regime des Asylbewerberleistungsgesetzes zu ändern, insbesondere vor dem Hintergrund der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung am 18. Juli 2012<sup>1</sup>.

Für die Humanistische Union ist jedoch klar, dass eine Anpassung des Asylbewerberleistungsgesetzes menschenrechtliche Standards nicht gewährleisten kann. Unsere Forderung ist daher die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und die Eingliederung der von dem Gesetz Betroffenen in die bestehenden Leistungssysteme. Denn das Asylbewerberleistungsgesetz begründet ein diskriminierendes Zweiklassensystem. Es versagt den von dem Gesetz Betroffenen Menschenrechte wie eine ausreichende medizinische Versorgung und beruht nicht zuletzt auf einer menschenverachtenden Intention, nämlich Menschen durch die Gewährung niedriger Grundrechtsstandards von der Einreise abzuschrecken bzw. zur Ausreise zu motivieren. Eines sich zu den Menschenrechten bekennenden Staates wie der Bundesrepublik Deutschland ist ein solches Gesetz unwürdig.

Auch mit einem neuen Asylbewerberleistungsgesetz in der Form des Referentenentwurfs wird es nicht gelingen, die im Referentenentwurf angestrebten menschenwürdigen Lebensbedingungen für Asylbewerber, geduldete und zur Ausreise verpflichtete Ausländer herzustellen.

---

<sup>1</sup> BVerfG, 1 BvL 10/10. Alle weiteren Absatz-Nr. ohne weitere Angaben beziehen sich auf diese Entscheidung.

Im Folgenden nimmt die Humanistische Union zu einzelnen ausgewählten Regelungen des Referentenentwurfs Stellung.

**Leistungsberechtigte: § 1 Absatz 1 AsylbLG in der Fassung der Ziffer 1 des RefE (§ 1 AsylbLG n.F.)**

§ 1 AsylbLG definiert die Leistungsberechtigten i. S. d. Asylbewerberleistungsgesetzes, sprich die Personen, die keinen Anspruch auf die höheren Leistungen nach dem SGB II/ XII besitzen. Leistungsberechtigt sind danach Personen, die sich tatsächlich im Bundesgebiet aufhalten und einen Aufenthaltsstatus i. S. d. § 1 AsylbLG haben.

Ziffer 1 RefE sieht vor, dass Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 AufenthG künftig nicht mehr dem Asylbewerberleistungsgesetz unterfallen sollen. Die Humanistische Union begrüßt dies zwar ausdrücklich, sieht die Änderung allerdings nicht als weitreichend genug an, denn die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erfüllt der Referentenentwurf damit noch nicht.

In seiner Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Lassen sich tatsächlich spezifische Minderbedarfe bei einem nur kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt feststellen, und will der Gesetzgeber die existenznotwendigen Leistungen für eine Personengruppe deshalb gesondert bestimmen, muss er sicherstellen, dass die gesetzliche Umschreibung dieser Gruppe hinreichend zuverlässig tatsächlich nur diejenigen erfasst, die sich regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhalten.“<sup>2</sup>

Diesen Vorgaben entsprechend sind Menschen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus dem Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes herauszunehmen, da sie sich in der Regel längerfristig in Deutschland aufhalten. Daher ist **§ 1 Absatz 1 Nr. 3 AsylbLG** insgesamt zu streichen. Dadurch würden insbesondere auch Personen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind und daher einen Aufenthaltstitel nach § 23 Absatz 1 AufenthG besitzen, aus dem Regime des Asylbewerberleistungsgesetzes herausfallen. Dies ist von besonderer Bedeutung, weil diese Personen in besonderer Weise einen ausreichenden Zugang zu der für sie notwendigen gesundheitlichen Versorgung, zu Beratungsstellen und Therapieangeboten benötigen.

Aber allein die Streichung von § 1 Absatz 1 Nr. 3 AsylbLG genügt den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht. Denn das Bundesverfassungsgericht hat auch deutlich gemacht, dass sich die Frage, ob sich jemand regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhält, „zu Beginn des Aufenthalts nur anhand einer Prognose beurteilen“ lasse. „Diese bemisst sich zwar nicht allein, aber auch am jeweiligen Aufenthaltsstatus. Dabei ist stets dessen Einbindung in die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.“<sup>3</sup>

**§ 1 Absatz 1 AsylbLG n.F.** sieht eine solche Prognose nicht vor, sondern stellt auch weiterhin allein auf den Aufenthaltsstatus ab. Dies widerspricht nicht nur den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, sondern ist auch nicht zweckmäßig, weil allein der Aufenthaltsstatus keine Aussage über die voraussichtliche Dauer des Aufenthalts

---

<sup>2</sup> Absatz-Nr. 101.

<sup>3</sup> Absatz-Nr. 101.

einer Person trifft. Die Aufenthaltsdauer hängt von einer Vielzahl von unterschiedlichen Kriterien im Einzelfall ab. Dementsprechend kann die Dauer des Aufenthalts von Personen mit dem gleichen Aufenthaltsstatus ganz unterschiedlich sein. Genau deshalb hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen ist, also eine Prognose für den Einzelfall vorgenommen werden muss, wobei der Aufenthaltsstatus allenfalls eines von mehreren Kriterien sein kann.

Insgesamt ist der personelle Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes damit immer noch deutlich zu umfangreich.

### **Leistungskürzung: § 1a AsylbLG in der Fassung der Ziffer 2 RefE (kurz: § 1a AsylbLG n.F.)**

Abzulehnen ist auch die erhalten gebliebene Möglichkeit der Leistungskürzung in § 1a AsylbLG. Auch sie ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung deutlich gemacht, dass Geldleistungen, die das notwendige Existenzminimum unterschreiten, die Menschenwürde der Leistungsberechtigten verletzen. Durch die Erhöhung der Sätze in § 3 Asylbewerberleistungsgesetz soll dieses menschenwürdige Existenzminimum nun gewährleistet werden. Umgekehrt heißt dies aber auch, dass man sich an der untersten Grenze befindet, was an die Leistungsberechtigten zur Wahrung ihrer Menschenwürde geleistet werden muss. Mit dem Referentenentwurf hat sich das Bundesministerium für Arbeit und Sozialen dafür entschieden, die Sätze lediglich bis zum Existenzminimum zu erhöhen. Damit bleibt kein Raum mehr für eine Leistungskürzung. Denn jede noch so minimale Unterschreitung der festgelegten Sätze führt zu einer Verletzung der Menschenwürde der Leistungsberechtigten, die nicht zu rechtfertigen ist. Die Menschenwürde i. S. d. § 1 Absatz 1 GG ist das höchste Gut unserer Verfassung und unantastbar. Unantastbar sind daher auch die Sätze, die an die Leistungsberechtigten ausgezahlt werden. Ein für die Existenzsicherung notwendiger Minimalbetrag kann nicht noch gekürzt werden, ohne damit eine menschenwürdige Teilhabe zu gefährden. Will man ein Sanktionssystem durch Leistungskürzung einführen, ist dies allenfalls möglich, wenn die Sätze in § 3 AsylbLG über dem existenziellen Bedarf liegen.

### **Dauer des Leistungsbezuges: § 2 Absatz 1 AsylbLG in der Fassung der Ziffer 3 RefE (kurz: § 2 AsylbLG n.F.)**

Mit der Änderung des § 2 Absatz 1 AsylbLG soll die Bezugsdauer für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verkürzt werden. Anknüpfungskriterium für die Frage, ob Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder nach dem SGB II/ XII geleistet werden, soll die Länge des bisherigen Aufenthalts im Bundesgebiet werden. Die Humanistische Union begrüßt beides als Schritt in die richtige Richtung, ist jedoch enttäuscht, dass es nicht gelungen ist, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

umzusetzen. Die Humanistische Union sieht hier daher weiterhin deutlichen Verbesserungsbedarf.

Positiv ist zunächst, dass der neue § 2 Absatz 1 AsylbLG nicht mehr an die Dauer der bisherigen Leistungsgewährung, sondern nunmehr an die Dauer des bisherigen Aufenthalts im Bundesgebiet anknüpft. Nur so kann gewährleistet werden, dass die geringere Leistungsgewährung ausschließlich während eines Kurzaufenthalts erfolgt.

Zu lang sind jedoch die vorgesehenen 12 Monate Aufenthalt, da es sich hierbei nicht mehr um einen Kurzaufenthalt i. S. d. Bundesverfassungsgerichtsentscheidung handelt. Der Referentenentwurf begründet die 12 Monate damit, dass Leistungsberechtigte i. S. d. § 1 AsylbLG n.F. ausgehend von der durchschnittlichen Dauer eines Asylverfahrens innerhalb dieses Zeitraums noch keine Perspektive auf einen Daueraufenthalt hätten und daher von einem nur vorläufigen Aufenthalt ausgehen müssten. Dieser Ansatz ist jedoch deswegen falsch, weil er zwei Denkfehler enthält. Zum einen wissen wir aus Erfahrung, dass je nach Zustrom der Asylsuchenden oder Intensität der Prüfung und dem politischen Willen, die Bearbeitungszeiten in den vergangenen Jahren sehr variiert haben und ein Durchschnittswert daher nicht aussagekräftig ist. Zum anderen ist die Schlussfolgerung, ein Kurzaufenthalt sei gegeben, solange keine Perspektive auf einen Daueraufenthalt bestehe, nicht korrekt. Viele Betroffene haben während jahrelanger Asylverfahren keinerlei gesicherte Perspektive auf einen dauerhaften Aufenthaltsstatus. Ein solcher vorläufiger Aufenthalt ist aber nicht automatisch ein Kurzaufenthalt. Ersterer beschreibt nämlich ausschließlich die Tatsache, dass eine Person einen ungesicherten Aufenthaltsstatus besitzt, Aussagen über die Länge ihres bisherigen Aufenthalts in der Bundesrepublik werden dadurch nicht getroffen.

Dass die in § 1 AsylbLG n.F. vorgesehenen 12 Monate deutlich länger als ein Kurzaufenthalt sind, ergibt sich im Übrigen aus der Verordnung O 810 /2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft, die unter einem Kurzaufenthalt einen Aufenthalt von bis zu 3 Monaten versteht.

### **Art und Höhe der Leistung: § 3 AsylbLG in der Fassung der Ziffer 4 des RefE (§ 3 AsylbLG n.F.)**

Der Referentenentwurf hält in § 3 Absatz 1 und 2 AsylbLG n.F. an der Möglichkeit der Gewährung von Sachleistungen bzw. bei in einer Aufnahmeeinrichtung Untergebrachten sogar am Vorrang des Sachleistungsprinzips fest. Die Humanistische Union sieht dies äußerst kritisch, weil die Betroffenen damit weiterhin staatlicher Bevormundung unterliegen. Hinzu kommt, dass durch Sachleistungen schwer gewährleistet werden kann, dass besondere Bedürfnisse der Betroffenen, die durch ihre Kultur oder Religion begründet sein können, berücksichtigt werden. Mitunter ist zur Verfügung gestellte Kleidung oder Essen von den Betroffenen gar nicht verwendbar. Dies führt im Ergebnis dazu, dass die Leistungsempfänger letztendlich gezwungen sind, diesen Bedarf von dem ihnen gewährten Bargeld zu decken, so dass der vom Bundesverfassungsgericht geforderte menschenwürdige Mindestbedarf dadurch letztendlich wieder unterschritten wird.

Der Referentenentwurf begründet die Sachleistungen damit, dass den Betroffenen in der Anfangszeit die Kenntnisse fehlten, wo sie sich preisgünstig mit Lebensmitteln oder Gütern des täglichen Lebens versorgen könnten. Hauptargument ist damit die Einsparung von Kosten durch die staatliche Versorgung mit günstigen Waren. Dieses Kostenargument geht aber fehl. Denn da die Versorgung mit Sachleistungen mit einem enormen Verwaltungsaufwand verbunden ist, entstehen dadurch zusätzliche Kosten für die Verwaltung.

**§ 3 Absatz 1 Satz 4, Absatz 2 AsylbIG n.F.** sehen gegenüber dem SGB II und dem SGB XII geringere Bedarfe vor. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 18. Juli 2012 deutlich gemacht, dass geringere Leistungen nur dann gerechtfertigt sind, wenn der „Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht“, weil „wegen eines nur kurzfristigen Aufenthalts konkrete Minderbedarfe gegenüber Hilfeempfängern mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden können“. <sup>4</sup> Zu berücksichtigen sei aber, „ob durch die Kürze des Aufenthalts Minderbedarfe durch Mehrbedarfe kompensiert werden, die typischerweise gerade unter den Bedingungen eines nur vorübergehenden Aufenthalts anfallen.“<sup>5</sup>

Der Referentenentwurf geht in mehreren Bereichen von einem Minderbedarf der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aus, wobei auch äußerst kleine Beträge wie die Kosten für die Beschaffung eines Personalausweises, die für diese Personen nicht anfallen, herausgerechnet wurden. Demgegenüber bleiben verschiedene regelmäßig anfallende Mehrbedarfe, wie erhöhte Kosten für Telekommunikation und Kosten für das Asylverfahren oder die Beschaffung von Papieren, unberücksichtigt.

Besonders kritikwürdig ist, dass eine Regelung zu Mehrbedarfen werdender Mütter entsprechend den §§ 21 II SGB II und 30 SGB XII fehlt. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Schwangeren nach dem SGB II und dem SGB XII einen Mehrbedarf gewährt wird, während dies für werdende Mütter, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen, nicht gelten soll. Es ist eindeutig, dass der Bedarf einer Schwangeren unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus deutlich erhöht ist und dieser Mehrbedarf gedeckt werden muss, weil andernfalls das Existenzminimum unterschritten ist.

**§ 3 Abs. 1 Satz 6 Alt. 1 AsylbIG n.F.** sieht vor, dass der Bargeldbedarf für Personen in Abschiebehaft individuell festgelegt werden kann. Der Referentenentwurf sieht diese Regelung als notwendig an, weil „aufgrund jeweils unterschiedlicher Haftbedingungen je nach Bundesland und Haftanstalt unterschiedliche Bedarfsabweichungen“ bestünden.

Die Humanistische Union lehnt diese Regelung ab. Die Unterbringung von Ausreisepflichtigen in Haftanstalten halten wir für unvereinbar mit dem Menschenrecht. Dementsprechend ist auch eine Abweichung vom normalen Leistungssystem nicht gerechtfertigt.

Will der Gesetzgeber dennoch an der Abschiebehaft festhalten, hat er zumindest die europäische „Rückführungsrichtlinie“<sup>6</sup> zu beachten, die eine Unterbringung in Strafanstalten und zusammen mit Untersuchungshäftlingen oder einen Vergleich von Flüchtlingen mit Untersuchungs- oder Strafgefangenen verbietet. Eine Trennung der

---

<sup>4</sup> Absatz-Nr. 99.

<sup>5</sup> Absatz-Nr. 100.

<sup>6</sup> Art. 16 Abs.1 der Richtlinie 2008/115/EG

Abschiebehäftlinge von Strafgefangenen oder Untersuchungshäftlingen ist dringend geboten, denn Abschiebehäftlinge haben weder eine Straftat begangen, noch stehen sie unter dem dringenden Verdacht, eine solche Tat begangen zu haben. Die Abschiebehäftlinge dienen allein der Sicherung oder Vorbereitung der Abschiebung ausreisepflichtiger Menschen. Sie ist eine reine Verwaltungsmaßnahme. Die Unterbringungsbedingungen haben daher – sofern der Gesetzgeber von der Abschiebehäftlinge partout nicht lassen will – eher den Bedingungen der Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung denn der in einer Haftanstalt zu entsprechen. Wird darauf hinreichend geachtet, sind unterschiedliche Haftbedingungen nicht mehr gegeben und eine Abweichung von § 3 Absatz 1 AsylbLG überflüssig.

Im Übrigen ist zu befürchten, dass eine „individuelle“ Festlegung des Bedarfs zu sehr unterschiedlichen und willkürlichen Einschätzungen hinsichtlich des Bedarfs führt.

### **Gesundheitsversorgung: § 4 AsylbLG**

Die Humanistische Union fordert die Einbeziehung der Leistungsberechtigten des Asylbewerberleistungsgesetzes ist die gesetzliche Krankenkasse. Dies ist dringend geboten. Die unveränderte Beibehaltung des § 4 AsylbLG ist für uns nicht nachvollziehbar.

§ 4 AsylbLG beschränkt die medizinische Versorgung aller vom Asylbewerberleistungsgesetz erfassten Personen auf „akute Erkrankungen und Schmerzzustände“, also eine reine Notfallversorgung. Die Betroffenen haben damit weder einen Anspruch auf eine Behandlung von Krankheiten, die als nicht schwer genug eingestuft werden, noch bezüglich solcher, die langanhaltender, also chronischer Natur sind. Diese Norm verstößt damit gegen das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Absatz 1 GG, der nicht nur ein Abwehrrecht ist, sondern auch eine staatliche Schutzpflicht begründet. Art. 2 Absatz 1 GG gilt dabei nicht nur gegenüber deutschen Staatsangehörigen, sondern ist ein Jedermannsrecht.

Im Übrigen verstößt § 4 AsylbLG auch gegen EU-Recht. Gemäß Art. 15 Absatz 2 der Richtlinie 2003/9/EG muss Asylbewerbern mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewährt werden. Nach Art. 17 der Richtlinie sind besonders bedürftige Personen Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Folgen physischer, psychischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. § 4 AsylbLG berücksichtigt von diesen Personengruppen ausschließlich werdende Mütter, indem er ihre besonderen Bedürfnisse hinsichtlich der Krankenversorgung in § 4 Absatz 2 AsylbLG berücksichtigt.

Helga Lenz und Anja Heinrich  
für die Humanistische Union e.V.