

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Markus Kurth, Joseph Philip Winkler, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 16/10837 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes**

#### **A. Problem**

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) führt aus Sicht der einbringenden Fraktion zu einem diskriminierenden Ausschluss von Asylsuchenden aus der Sozialhilfe und aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Leistungen für Asylsuchende und Geduldete betragen nur rund zwei Drittel der Leistungen für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger. Die medizinische Versorgung sei auf die unabweisbar notwendige Behandlung „akuter Schmerzzustände“ beschränkt.

15 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes sei festzustellen, dass es sein Ziel nicht erreicht habe. Die Zahl einreisender Asylbewerber nach Deutschland sei damit nicht gesenkt worden. Auch abgelehnte Asylsuchende würden nicht zu einer schnelleren Ausreise aus Deutschland bewegt. Zudem sei mit der Durchführung des Gesetzes ein aufwändiges, bürokratisches und letztlich finanziell sinnloses Verwaltungsverfahren verbunden. Das Gesetz werde aus grundsätzlichen und menschenrechtlichen Erwägungen kritisiert.

#### **B. Lösung**

Das Asylbewerberleistungsgesetz soll nach dem Willen der einbringenden Fraktion aufgehoben werden.

**Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

#### **C. Alternativen**

Keine

**D. Kosten**

Die Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes führt nach Angaben der einbringenden Fraktion für Bund und Kommunen durch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen für die Leistungsberechtigten und im Bereich der Unterbringungskosten zu Mehraufwendungen. Insgesamt sei mit Mehraufwendungen von rund 0,986 Mrd. Euro zu rechnen. Diesen stünden Entlastungen in Höhe der bisherigen Bruttoausgaben des AsylbLG in Höhe von 1,03 Mrd. Euro (ebenfalls ohne Kosten der Unterbringung) gegenüber.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/10837 abzulehnen.

Berlin, den 13. Mai 2009

### **Der Ausschuss für Arbeit und Soziales**

**Angelika Krüger-Leißner**  
Vorsitzende

**Katja Kipping**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Katja Kipping

### I. Verfahren

#### 1. Überweisungen

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 16/10837** ist in der 186. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. November 2008 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Innenausschuss, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit sowie den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden.

#### 2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss**, der **Haushaltsausschuss**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**, der **Ausschuss für Gesundheit** sowie der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/10837 in ihren Sitzungen am 13. Mai 2009 beraten und jeweils mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sei aus grundsätzlichen menschenrechtlichen Erwägungen seit jeher kritisiert worden. Dieses Gesetz führt aus Sicht der Fraktion zu einem diskriminierenden Ausschluss von Asylsuchenden aus der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Die Leistungen, die primär von Asylsuchenden und Geduldeten bezogen werden, betragen nur rund zwei Drittel der Leistungen für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger. Zudem ist die medizinische Versorgung von Asylsuchenden und Geduldeten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf die unabweisbar notwendige Behandlung „akuter Schmerzzustände“ beschränkt.

Zudem sei mit der Durchführung des Gesetzes ein aufwändiges bürokratisches und letztlich finanziell auch sinnloses Verwaltungsverfahren verbunden. Der diskriminierende sozialrechtliche Ausschluss der Betroffenen aus der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende sei vor diesem Hintergrund nicht zu rechtfertigen.

Mit dem Gesetzentwurf soll das Asylbewerberleistungsgesetz aufgehoben werden.

### III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung am 28. Januar 2009 aufgenommen und eine öffentliche Anhörung beschlossen. Diese fand in der 121. Sitzung am 4. Mai 2009 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 16(11)1350 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Kommissariat der deutschen Bischöfe
- Bevollmächtigter des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland
- Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände
- Statistisches Bundesamt
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände e. V. (BAGFW)
- Flüchtlingsrat Berlin e. V.
- Professor Dr. Ulrich Becker, München
- Andrea Vergara Marin, Potsdam

Das Kommissariat der deutschen Bischöfe begrüßt den Gesetzentwurf und die Absicht, das Asylbewerberleistungsgesetz aufzuheben. Aus rechtlichen und humanitären Gründen stelle das derzeitige Gesetz eine Regelung dar, die neben dem heutigen Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) keine Existenzberechtigung habe. Zudem werde darauf hingewiesen, dass das Gesetz vor dem Hintergrund einer sehr hohen Flüchtlingszahl und der Vorstellung, es gehe nur um die Regelung eines kurzfristigen Aufenthaltes von Flüchtlingen seinerzeit verabschiedet worden ist. Diese Voraussetzungen bestünden nicht mehr. Die Flüchtlingszahlen seien deutlich zurückgegangen und die Flüchtlinge, die noch nach Deutschland gelangten, hielten sich zum Teil viele Jahre in Deutschland auf. Sowohl aus rechtlichen als auch aus politischen Gründen werde deshalb an der grundsätzlichen Kritik an dem geltenden Asylbewerberleistungsgesetz festgehalten.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände lehnt eine Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes ab. Vor dem Hintergrund des nur vorübergehenden Aufenthaltes des betroffenen Personenkreises erscheine es problematisch, diese mit Sozialhilfeempfängern bzw. Empfängern von Grundsicherung für Arbeitssuchende gleichzustellen. Der in dem Gesetzentwurf behaupteten Problematik eines „diskriminierenden Ausschlusses von Asylsuchenden aus der Sozialhilfe und der Grundsicherung von Arbeitssuchenden“ sei nicht zuzustimmen. Ein großer Teil der Leistungsbezieher erhalte bereits Analogleistungen nach § 2 AsylbLG. Dieser Personenkreis sei damit in leistungsmäßiger Hinsicht den Empfängern von Leistungen nach dem SGB II/SGB XII bereits heute gleichgestellt. Des Weiteren sei zwar nach § 4 AsylbLG nur die Behandlung akuter Erkrankungen und von Schmerzzuständen zulässig. Nach der geltenden Rechtsprechung bestehe allerdings ein uneingeschränkter Behandlungsanspruch, wenn eine Krankheit entweder „akut“ oder „schmerzhaft“ ist. Es werde ebenfalls auf den erhöhten Kostenaufwand hingewiesen, sollte dieser Personenkreis sofort mit eigenem Wohnraum versorgt werden.

Das Statistische Bundesamt bestätigt im Wesentlichen die im Gesetzentwurf verwendeten Zahlen. Im Jahr 2007 hätten die Bruttoausgaben für Leistungen nach dem AsylbLG insgesamt bei 1,03 Mrd. Euro gelegen. Hiervon seien 0,75 Mrd. Euro für Regelleistungen und 0,28 Mrd. Euro für be-

sondere Leistungen aufgewendet worden. Entsprechend der aktuell geringen Empfängerzahl wiesen die Ausgaben den niedrigsten Stand seit Einführung der Asylbewerberleistungsstatistik auf. Die im Gesetzentwurf dargestellten Zahlen zur amtlichen Asylbewerberleistungsstatistik seien vom Statistischen Bundesamt geprüft und abgesehen von vermutlich rundungsbedingten Unschärfen für korrekt befunden worden. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes den Wegfall der bisher gemäß § 12 durchgeführten Bundesstatistiken zur Folge hätte.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weist darauf hin, dass es als im Verzug nicht beteiligte Behörde keine dezidierten Aussagen über eventuelle strukturelle Mängel oder Vollzugsdefizite des AsylbLG treffen werde, die dessen Aufhebung rechtfertigen könnten. Das geregelte eigene Leistungssystem für Ausländer, deren Aufenthalt nur auf eine vorübergehende Dauer angelegt ist, sei sachlich begründet, mit den EU-Regeln konform und nicht zuletzt dem Abstandsgebot gegenüber Inländern und sich rechtmäßig in Deutschland aufhaltenden Ausländern geschuldet. Die Aufhebung des AsylbLG werde daher einen Systemwechsel darstellen, dessen Auswirkungen und Kosten wesentlich über den im Gesetzentwurf dargestellten Umfang hinausgingen. Insbesondere ein dann erleichterter Arbeitsmarktzugang und die hierzu notwendigen Integrationsmaßnahmen würden die faktische Aufenthaltsverfestigung von Personen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsstatus fördern und die Rückführung Ausreisepflichtiger erschweren. Die Aussicht auf einen Arbeitsmarktzugang und höhere Sozialleistungen böten als Pull-Faktor einen beachtlichen Anreiz zur Umgehung des aufenthaltsrechtlichen Verfahrens und würden damit die Steuerung der (Arbeits-)Migration beeinträchtigen.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) und die in ihr vertretenen Wohlfahrtsverbände begrüßen und unterstützen den Gesetzentwurf. Nach langjähriger Beratungs- und Betreuungspraxis fördere das Gesetz aus ihrer Sicht die soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung der betroffenen Flüchtlinge. Es werde insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, Europa- und Völkerrecht in Frage gestellt. Eine Eingliederung der derzeit leistungsberechtigten Menschen in das System des SGB XII oder II seien zunächst mit Mehrkosten verbunden. Diese seien aber aufgrund der Verringerung der Anspruchsberechtigten seit Mitte der 90er Jahre begrenzt.

Der Flüchtlingsrat Berlin e. V. stimmt dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zu. Die derzeitige Regelung, welche Asylsuchende von der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende ausschließe, sei vollständig aufzuheben. Asylsuchende sei der Zugang zu Leistungen nach SGB II beziehungsweise SGB XII zu gewähren sowie der Zugang zu Krankenversicherungsschutz nach SGB V. Weiter schlägt der Flüchtlingsrat Berlin e. V. vor, dass ebenso die Zwangsverteilung, die Residenzpflicht und die Wohnsitzauflagen gemäß dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) abzuschaffen sei.

Die Sachverständige Andrea Vergara Marin begrüßt den Gesetzentwurf und das Ziel, das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen. Bei dem Asylbewerberleistungsgesetz handle es sich um eine integrationsfeindliche und menschenunwür-

dige Sonderbehandlung für (noch) nicht anerkannte Flüchtlinge, welche weder mit dem Grundgesetz, noch mit den Menschenrechten vereinbar sei. Zudem mache die systematische Restriktion Menschen psychisch und physisch krank. Insofern gelte es, dieses Gesetz schnellstmöglich aufzuheben.

Der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland begrüßt den Gesetzentwurf. Den pauschalen Ausschluss von Asylbewerbern und anderen Ausländergruppen von der existentiellen Grundsicherung werde bereits seit 1993 für verfassungsrechtlich bedenklich und dem christlichen Menschenbild widersprechend erachtet. Generell sei es auch über 15 Jahre nach Einführung des Gesetzes nach wie vor fraglich, ob die drastische Absenkung des Leistungsniveaus unterhalb dessen, was im Rahmen von SGB XII als Existenzminimum gelte, ein legitimes Mittel zur Begrenzung des Zuzugs von Ausländern sein könne. Die Absenkung des Leistungsniveaus sei nicht geeignet, den Zuzug von Asylbewerbern oder etwaigen Asylmissbrauch zu beschränken. Asylsuchende orientierten sich nicht an den Aufnahmebedingungen in den Herkunftsstaaten – stattdessen spielten Familienverbindungen eine Rolle sowie die Erfolgchancen, in einem Mitgliedstaat als Flüchtling anerkannt zu werden. Zwar sei die Anzahl der Asylantragsteller gesunken. Dieser Rückgang lasse sich jedoch nicht mit der Reduzierung der Leistungen der staatlichen Unterstützung für Asylbewerber erklären, sondern sei auf die Einführung der Drittstaatenregelung in Artikel 16a Absatz 2 des Grundgesetzes zurückzuführen. Zudem sei in Frage zu stellen, ob das derzeitige Gesetz tatsächlich zu einer Kostenreduzierung führe. Der Vollzug des Sachleistungsprinzips – insbesondere das Bereitstellen von Lebensmittelpaketen und das Verteilen von Gutscheinen – gehe mit enormen Verwaltungsaufwand und -kosten einher. Aus kirchlicher Sicht müsse ein Existenzminimum, das ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen soll, mehr beinhalten als die bloße Existenz eines Menschen sicher zu stellen. Zudem sei anzumerken, dass entgegen der Richtlinie 2003/9/EG der Anspruch auf medizinische Versorgung stark eingeschränkt sei und eine erforderliche Versorgung chronisch Kranker dadurch nicht gewährleistet werde.

Professor Dr. Ulrich Becker wies darauf hin, dass die Prinzipien des allgemeinen Sozialhilferechts für die Berechnung aller Sozialhilfeleistungen nicht unbedingt verbindlich seien. Grundsätzlich könne man eine Abstufung vorsehen. So gehe er davon aus, dass man den Aspekt der Aufenthaltsdauer auch bei den Sozialhilfeleistungen mit berücksichtigen müsse. Auf Dauer könne es allerdings ein verfassungsrechtliches Problem werden, wenn man die Leistungen entsprechend absenke. Zudem könne es natürlich sein, dass man gemeinschaftsrechtlich dazu gezwungen wäre, an dieser Konzeption, so wie sie jetzt sei, etwas zu ändern. Und zwar gebe es einen Gesetzgebungsvorschlag der EU-Kommission zur Änderung der Richtlinie 2000/39. In diesem Vorschlag sei vorgesehen, dass die Berechnung der Unterhaltsleistung für Asylbewerber dem entsprechen solle, was die eigenen Staatsangehörigen bekämen.

### III. Beratung im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat in seiner 125. Sitzung am 13. Mai 2009 den Gesetzentwurf auf

Drucksache 16/10837 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Ablehnung zu empfehlen.

Die Mitglieder der **Fraktion der CDU/CSU** hoben hervor, dass der Kerngedanke des Gesetzes, die Leistungen für Asylbewerber gegenüber der Sozialhilfe zu vereinfachen und auf die Bedürfnisse eines in der Regel nur vorübergehenden Aufenthaltes in Deutschland abzustellen, richtig gewesen sei. Die Kritik der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an diesem Gesetz weise man zurück. Die Zulässigkeit der unterschiedlichen Behandlung sei auch von den höchsten Gerichten bestätigt worden. Auch im Bereich der medizinischen Versorgung würden die Menschen nicht allein und unversorgt gelassen. Man lehne den vorliegenden Gesetzentwurf ab, da er sich insgesamt bewährt und mit zu einem Rückgang der Asylbewerberzahlen beigetragen habe.

Die Mitglieder der **Fraktion der SPD** wiesen darauf hin, dass man schon seit Jahren bemüht sei, Verbesserungen der Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes durchzusetzen, dies jedoch bislang am Widerstand insbesondere der Länder gescheitert sei. Dringend erforderlich sei vor allem eine Anhebung der seit 15 Jahren unverändert gebliebenen Leistungssätze. Problematisch sei auch, dass die meisten Leistungsbezieher und ihre Familien in Sammelunterkünften untergebracht seien und einige Länder ausschließlich Sachleistungen gewährten. Die Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes sei nicht die Lösung, sondern dessen Verbesserung. Da man sich der politischen Realität stellen müsse, sei der vorliegende Gesetzentwurf keine politische Option. Dementsprechend müsse man ihn ablehnen.

Die Mitglieder der **Fraktion der FDP** betonten, dass der Gesetzentwurf in sich widersprüchlich sei. Einerseits werde behauptet, dass das Gesetz nicht geeignet gewesen sei, die Einreise von Asylsuchenden zu reduzieren, andererseits werde damit argumentiert, dass die zurückgegangenen Kosten es nun erlaubten, diesen Personenkreis mit den übrigen Sozialhilfeempfängern gleichzustellen. Eine Annahme des Gesetz-

entwurfs würde eine Destabilisierung des Sozialsystems zulasten der Bedürftigen in unserem Land bedeuten. Aus liberaler Sicht gebe es in der deutschen Asylpraxis durchaus Verbesserungsbedarf. So sei die inzwischen weitgehend vollzogene Abkehr vom Sachleistungsprinzip immer Ziel der Fraktion der FDP gewesen. Den Gesetzentwurf lehne man ab.

Die Mitglieder der **Fraktion DIE LINKE.** wiesen darauf hin, dass sie in einem eigenen Entschließungsantrag ebenfalls die Abschaffung dieses Gesetzes gefordert hätten. Das Gesetz bedeute, dass Asylbewerber unterhalb des offiziellen Existenzminimums leben müssten. Zudem bekämen sie auf diskriminierende Art statt Geld lediglich Sachleistungen und teilweise Nahrungsmittel von minderer Qualität. Ferner erhielten die Betroffenen keine Gesundheitsvorsorge. Von der Bundesregierung werde dieses Sondergesetz mit zynischen Begründungen gerechtfertigt. Die Fraktion DIE LINKE. fordere die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes sowie aller anderen diskriminierenden Sonderregelungen für Asylbewerber und Flüchtlinge.

Die Mitglieder der **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erinnerten daran, dass man das Asylbewerberleistungsgesetz von Anfang an aus grundsätzlichen und menschenrechtlichen Erwägungen heraus kritisiert habe. Das Gesetz führe zu einem diskriminierenden Ausschluss von Asylsuchenden aus der Sozialhilfe und aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Zudem betrügen die Leistungen nach diesem Gesetz inzwischen nurmehr zwei Drittel der Leistungen, die Sozialhilfeempfänger bekämen. Im Übrigen seien die mit dem Gesetz gewünschten Effekte nicht erreicht worden. Die Behauptung, die Asylsuchenden kämen primär wegen der hier gewährten Sozialleistungen nach Deutschland, entspreche nicht der Wahrheit. Die Fakten belegten etwas anderes. Insgesamt habe das Gesetz seinen Sinn verfehlt. Eine Beibehaltung des Gesetzes bedeute, dass es immer weniger um die Bekämpfung des angeblichen Asylmissbrauchs gehe, sondern darum, Asylsuchende und Geduldete in Deutschland zu schikanieren und zu diskriminieren. Daher werbe man für eine Annahme des vorgelegten Gesetzentwurfs zur Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes.

Berlin, den 13. Mai 2009

**Katja Kipping**  
Berichterstatlerin



