

Antrag

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, Dr. Martina Bunge, Sevim Dağdelen, Heidrun Dittrich, Klaus Ernst, Diana Golze, Dr. Rosemarie Hein, Katja Kipping, Jutta Krellmann, Sabine Leidig, Cornelia Möhring, Petra Pau, Jens Petermann, Dr. Ilja Seifert, Kathrin Senger-Schäfer, Raju Sharma, Frank Tempel, Kathrin Vogler, Halina Wawzyniak, Harald Weinberg, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Menschenwürdiges Existenzminimum für alle – Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09 u.a.) das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG anerkannt, das für alle Menschen gleichermaßen gilt. Dieses Grundrecht sichert allen Hilfebedürftigen unabhängig vom Aufenthaltsstatus ein Existenzminimum zu, das nicht nur die physische Existenz, sondern auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben und die Möglichkeit der Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen umfasst.

Das 1993 im Zuge des „Asylkompromisses“ geschaffene Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist mit diesen verfassungsgerichtlichen Vorgaben unvereinbar. Normiert wurde ein Existenzminimum zweiter Klasse, das sich nicht nach den realen Bedürfnissen der Betroffenen richtet, sondern im Gegenteil abschreckend wirken und eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verhindern soll. Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/3660 bestätigt, dass die auf bloßen Schätzungen und politischen Vorgaben basierende Festsetzung der Leistungen nach dem AsylbLG nicht den Anforderungen des Urteils vom 9. Februar 2010 entspricht.

Der seit 1993 andauernde verfassungswidrige Umgang mit Schutzsuchenden muss schnellstmöglich beendet werden (vgl. Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE., Bundestagsdrucksache 17/4106). Ein besonderer gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt sich daraus, dass die – gegenüber den Sozialgesetzbüchern II und XII um etwa ein Drittel reduzierten – Leistungen nach § 3 AsylbLG trotz einer Preissteigerung seit 1993 in Höhe von 25 Prozent und trotz der vom Verfassungsgericht geforderten fortwährenden Überprüfung der Bedarfssätze niemals angehoben wurden. Nach Ansicht des Landessozialgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen sind die Leistungen für ein menschenwürdiges Existenzminimum offenkundig unzureichend (Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht vom 26. Juli 2010, L 20 AY 13/09).

Mit einem menschenwürdigen Umgang ebenfalls unvereinbar ist, Asylsuchenden und Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus eine nur eingeschränkte Gesundheitsversorgung zuteilwerden zu lassen. Ausgrenzend

und diskriminierend sind auch die gesetzliche Vorgabe einer Sachleistungsversorgung und die Praxis der Zwangsunterbringung in unzureichenden Massenunterkünften. Arbeitsverbote bzw. Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs und der Bewegungsfreiheit („Residenzpflicht“) ergänzen die systematische Des-Integration durch das Asylbewerberleistungsgesetz. Im Ergebnis stellen diese erheblichen Beschränkungen des Lebens von Schutzsuchenden eine menschenrechtswidrige und rechtsstaatlich inakzeptable Politik der Abschreckung dar.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

schnellstmöglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem das Asylbewerberleistungsgesetz aufgehoben und der Kreis der Leistungsberechtigten nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch um die bisher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Leistungsberechtigten ergänzt wird. Soweit dies zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kommunen führt, hat der Bund diese durch eine entsprechende Beteiligung gegenüber den Ländern auszugleichen.

Berlin, den 18. Januar 2011

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

In ihrer Antwort vom 10. März 2010 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. zu den Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 9. Februar 2010 auf das Asylbewerberleistungsgesetz (Bundestagsdrucksache 17/979) bestätigte die Bundesregierung, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ein Menschenrecht jenseits aufenthaltsrechtlicher Statusfragen ist und „universale Geltung“ besitzt (zu Frage 1). Weiter räumte sie ein, dass der Bedarf nach dem AsylbLG „abstrakt bestimmt“ wurde (zu Frage 6) und dass dies den verfassungsgerichtlichen Anforderungen einer realitätsnahen, transparenten und nachvollziehbaren Berechnung des Existenzminimums widerspricht (vgl. Antwort auf eine Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE., Bundestagsdrucksache 17/3660, zu Fragen 1 bis 7). Bereits die vorherige Bundesregierung hatte im Rahmen einer Großen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. erläutert, dass die Höhe der Grundleistungen auf bloßen „Kostenschätzungen“ basierte, zu deren empirischen Annahmen und Methoden keinerlei genauere Angaben gemacht werden konnten – außer, dass durch den so genannten Asylkompromiss von 1992 „vorgegeben“ gewesen sei, „dass der Mindestunterhalt während des Asylverfahrens deutlich abgesenkt zu den Leistungen nach dem damaligen BSHG bestimmt werden sollte“ (vgl. Bundestagsdrucksache 16/9018, zu Frage 2e).

Diese willkürliche und damit verfassungswidrige Regelsatz-Bestimmung erfolgte 1993 mit Blick auf die Gruppe der Asylsuchenden. Später wurde sie auf weitere Personengruppen übertragen (Geduldete, Menschen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis), erneut ohne dass es eine tatsachenbasierte Bedarfsermittlung oder Begründung gegeben hätte. Gleiches gilt für die sukzessive Verlängerung der Frist, innerhalb der nur gekürzte Leistungen gewährt werden, von einem auf drei und schließlich auf vier Jahre (Grundleistungsbezug). Die Grundannahme des Gesetzgebers aus dem Jahr 1993, wonach es beim AsylbLG um die „speziellen Bedürfnisse“ von Asylsuchenden für die Dauer des Asylverfahrens und einen „in der Regel nur kurzen, vorübergehenden Aufenthalt“ gehe, wird zwar auch von nachfolgenden und der heutigen Bundesregierung geteilt (vgl. Bundestagsdrucksachen 12/5008, S. 15, 16/9018, zu Fragen 5 und 17/979, zu Fragen 3 und 4). Sie ist aber falsch: Die durchschnittliche bisherige Dauer des Leistungsbezugs bei Berechtigten nach dem AsylbLG betrug Ende 2009 mehr als drei Jahre (Bundestagsdrucksache 17/3660, Anhang 2). Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Betroffenen ist noch einmal länger: Bei fast der Hälfte aller Leistungsbeziehenden handelt es sich um geduldete Personen, die nach Angaben des Ausländerzentralregisters im Durchschnitt zu fast zwei Dritteln bereits länger als sechs Jahre in Deutschland leben. Die Auffassung des Gesetzgebers bzw. der Bundesregierung, „für eine eingeschränkte Zeit“ seien beim Personenkreis des AsylbLG „keine Leistungen für eine Integration“ bzw. für „soziale Integrationsbedürfnisse“

erforderlich (vgl. Bundestagsdrucksache 12/5008, S. 15 und 17/979, zu Fragen 3 und 4), widerspricht dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in dem der konkretisierende „Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der sozialen Seite des Existenzminimums“ zwar als „weiter“ als bei seiner „physischen Seite“ bezeichnet wurde (Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 u.a., Rn. 152). Der Spielraum ist dennoch nicht weit, so der Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D. Dr. Ralf Rothkegel in der Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis (3/2010, S. 137). Denn ein „Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ und die „Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen“ gehören unabdingbar zum vom Staat zu schützenden und zu gewährleistenden „unverfügbaren“ Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 134 bis 137).

Überraschenderweise und in Absetzung zu bisherigen Antworten erklärte die Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/3660 zu Frage 8, dass sich seit der Gesetzesänderung im Jahr 1997 die Dauer der Gewährung gekürzter Leistungen nach § 3 AsylbLG nicht danach richte, inwieweit anzuerkennende Integrationsbedürfnisse vorlägen. Vielmehr sei „der Gedanke der Kosteneinsparung“ „in den Vordergrund“ getreten, was seinen Ausdruck darin gefunden habe, dass von der seit dem 1. Juni 1997 geltenden „Vorbezugszeit“-Regelung von 36 (heute: 48) Monaten alle Leistungsberechtigten betroffen waren bzw. sind, unabhängig vom Grad der erreichten Integration. Diese Einschätzung ist zutreffend. Unverständlich ist allerdings, weshalb die Bundesregierung nicht erkennt, dass solche Einschränkungen des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums mit der Begründung einer „Kosteneinsparung“ klar verfassungswidrig sind. Zwar wurden in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eigenständige Regelungen für Ausländerinnen und Ausländer mit voraussichtlich nur vorübergehendem Aufenthalt als grundsätzlich zulässig erachtet (hierauf beruft sich auch die Bundesregierung, vgl. Bundestagsdrucksache 17/3660, zu den Fragen 14, 18 und 19). Jedoch muss auch ein solches Konzept den Grundsätzen der Entscheidung vom 9. Februar 2010 entsprechen. Weshalb aber die Grundbedürfnisse von Schutzsuchenden über die Dauer von vier Jahren um etwa ein Drittel geringer sein sollten als bei anderen hier lebenden Menschen, ist schlechterdings nicht begründbar. Es ist auch widersprüchlich, die Festsetzung der Leistungen durch bloße Schätzung als verfassungswidrig anzusehen, es aber andererseits für zulässig zu halten, über die Dauer erheblicher Leistungskürzungen nach politischem Gutdünken frei befinden zu können. Beides ist unhaltbar. Schließlich verstößt auch die tragende Gesetzesbegründung, wonach kein „Anreiz“ für eine Einreise „aus wirtschaftlichen Gründen“ geschaffen bzw. „Schlepperorganisationen“ bekämpft werden sollten (vgl. z.B. Bundestagsdrucksachen 12/5008, S. 2, S. 13 und 12/4451, S. 8), erkennbar gegen das unverfügbare Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Das Landessozialgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen befindet in seinem Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 an das Bundesverfassungsgericht (L 20 AY 13/09, S. 42), dass es sich in Hinblick auf die grundrechtswahrende Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums von selbst verbiete, in Deutschland lebende Personen in „Mithaftung“ zu nehmen für „mögliche asylrechtlich nicht akzeptable Motive potenzieller Asylantragsteller“.

Notwendige Bildungsausgaben und kinder- bzw. altersspezifische Bedarfe sind bei der Festlegung des Existenzminimums nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eigenständig zu ermitteln und zu berücksichtigen. Auch dies ist beim AsylbLG unterblieben. Flüchtlingskinder haben im Rahmen des § 3 AsylbLG auch keinen Zugang zu den ab 1.1.2011 vorgesehenen „Bildungs- und Teilhabepakten“, obwohl nicht einmal im Ansatz begründet werden kann, weshalb sie geringere Bildungsbedarfe haben sollten als andere Kinder. Mittlerweile haben fast alle Bundesländer die Kinder von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen in den Kreis der Schulpflichtigen aufgenommen. Somit steht der Staat in der Pflicht, die Wahrnehmung der Schulpflicht auch materiell abzusichern. Der Deutsche Caritasverband hat in einem Fachpapier zum Handlungsbedarf nach der Rücknahme des Vorbehalts zur UN-Kinderrechtskonvention klargestellt, dass diesen Kindern „Mittel gewährt werden müssen, die ihnen den Schulbesuch und die Teilnahme an sportlichen, kreativen und Förderangeboten ermöglichen“.

Die Bundesregierung lässt erkennen, dass auch sie die Nichtanpassung der gekürzten Leistungssätze seit 1993 und den hierfür ursächlichen Anpassungsmechanismus des AsylbLG für verfassungswidrig und änderungsbedürftig hält (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3660, zu Frage 11). Ihr vorheriges Argument, Leistungen nach dem AsylbLG würden „in der Regel“ in Sachleistungsform gewährt und unterlägen schon deshalb nicht der Preissteigerung (Bundestagsdrucksache 17/979, Frage 21c), widerspricht auch der Realität: Grundleistungen nach § 3 des AsylbLG waren im Jahr 2009 zu 48, 5% Geldleistungen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3660, Anhang 6). Zudem orientieren sich in der Praxis sowohl die Anbieter von Sachleistungen also auch abrechnende Behörden an dem im Gesetz festgeschriebenen Geldbetrag.

Einen weiteren Verstoß gegen das menschenwürdige Existenzminimum stellt die eingeschränkte Gesundheitsversorgung nach dem AsylbLG dar. Nach § 4 AsylbLG ist keine bedarfsgerechte Gesundheitsversorgung, sondern lediglich eine Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sowie die Versorgung bei Mutter- und Schwangerschaft vorgesehen. Sonstige Behandlungen stehen im Ermessen der Behörden, aber nur soweit sie „zur Sicherung ... der Gesundheit unerlässlich“ sind (§ 6 AsylbLG). Für Asylsuchende, Geduldete und Menschen mit humanitärem Aufenthaltsstatus sind die durchschnittlichen Kosten für die Gesundheitsversorgung der Mitglieder der gesetzlichen Krankenkassen an den Gesundheitsfonds zu überweisen, entsprechend der Forderung der Fraktion DIE LINKE. bei ALG II Empfängerinnen und -empfängern (Bundestagsdrucksache 17/495). Nach § 12 SGB V müssen Leistungen ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich sein; sie dürfen das Maß des Notwendigen nicht überschreiten. Darunter zu bleiben heißt, notwendige Leistungen zu verweigern. Auch der Präsident der Bundespsychotherapeutenkammer, Rainer Richter, kritisierte eine „besonders krasse Unterversorgung“ bei der Behandlung von Flüchtlingen. Asylsuchende und Kriegsflüchtlinge sollten schnellstmöglich den gleichen Anspruch auf Krankenbehandlung wie die gesetzlich Krankenversicherten erhalten, appellierte er an die Bundesregierung (kna, 6.10.2010).

Die zwangsweise Unterbringung in Sammelunterkünften zeigt den diskriminierenden Charakter des Asylbewerberleistungsgesetzes besonders deutlich. In einigen Flächenländern liegen die Sammelunterkünfte oft in Randlagen und haben keinerlei Anbindung an die lokale Infrastruktur, mit entsprechenden Konsequenzen für die Betroffenen (schlechte Erreichbarkeit von Schulen, sozialen und kulturellen Einrichtungen, eingeschränkter Zugang zu ärztlicher und psychologischer Versorgung und anwaltlicher Hilfe, kaum Arbeitsmöglichkeiten etc.). Die meist privaten Betreiber dieser Unterkünfte verfolgen in erster Linie ein Profitinteresse, was zu eklatanten baulichen und hygienischen Mängeln führen kann. Dieses negative Umfeld, Konflikte zwischen den auf engem Raum zusammengepferchten Menschen verschiedenster Herkunft und eine mangelhafte Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Familien, unbegleiteten Minderjährigen und alleinstehenden Frauen führen häufig zu nachhaltigen physischen und psychischen Schädigungen bei den Betroffenen. Dem kann nur durch die Möglichkeit der eigenständigen Anmietung von Wohnraum sinnvoll begegnet werden. Damit würde auch der stigmatisierende Charakter dieser Unterbringungsform wegfallen, der eine Ablehnung der deutschen Mehrheitsbevölkerung gegenüber den Betroffenen befördert.

Das Sachleistungsprinzip, d.h. der erzwungene Einkauf mit Gutscheinen oder eine Versorgung mit Essenspaketen, ist besonders diskriminierend. Es grenzt an eine staatlich organisierte Körperverletzung, wenn Menschen mit häufig ganz anderen Essgewohnheiten – ohne Not, zur Abschreckung – über Jahre hinweg nicht einmal mehr darüber bestimmen können, was sie essen und es infolgedessen auch zu Mangelernährung kommt. Das Sachleistungsprinzip ist auch mit erheblichen Mehrkosten verbunden: Im Sachleistungsland Bayern lagen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Ausgaben nach dem AsylbLG pro Person im Jahr 2009 um etwa 40 Prozent über dem Bundesdurchschnitt – und das, obwohl hier der Anteil der Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG (d.h. analog SGB XII) besonders niedrig ist.

Aus all diesen Gründen muss der Gesetzgeber den rechtsstaatswidrigen Skandal des Asylbewerberleistungsgesetzes aus eigener Kraft und schnellstmöglich beenden und nicht bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über dessen Verfassungswidrigkeit warten. Der Gesetzgeber sollte auch davon absehen, die Menschenwürde bei Schutzsuchenden nur in kleiner Münze auszubezahlen und zu versuchen, durch fragwürdige Berechnungen und Annahmen ein niedrigeres Existenzminimum für diese oft besonders schutzbedürftigen Menschen festzusetzen. Die Menschenwürde muss auch und besonders für Flüchtlinge ohne Rabatt gelten. Derzeit stehen dem nicht nur durch das Asylbewerberleistungsgesetz, sondern auch weitere restriktive Regelungen wie die „Residenzpflicht“ und der beschränkte Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt entgegen.

Gegen die als elementare Menschenrechtsverletzungen empfundenen, psychisch und physisch krank machenden Einschränkungen ihrer Lebensbedingungen richten sich auch die anhaltenden Proteste Betroffener. Die Selbstorganisation The Voice etwa kämpft seit Jahren „für die Schließung aller Isolationslager in Thüringen / Deutschland“ (www.thevoiceforum.org). Im Lager- und Sachleistungsland Bayern ist die Verzweiflung der Menschen besonders groß: Ende November / Anfang Dezember 2010 verweigerten etwa 450 bis 500 Flüchtlinge die Annahme von unzureichenden Essenspaketen und forderten die Achtung ihrer Privatsphäre und hygienische und menschenwürdige Wohnbedingungen. 250 von ihnen befanden sich zudem in einem Hungerstreik (www.fluechtlingsrat-bayern.de).