

spürt, sich für andere als nützlich zu erweisen und eine soziale Identität zu besitzen. Individualität und Gemeinschaftsbezug lassen sich in der Sache nicht auseinanderdividieren.

Die Kontroverse zwischen Kommunitarismus und Liberalismus zeigt, daß hinter den Problemen der Wirtschafts- und Sozialpolitik immer auch ein bestimmtes Verständnis des Menschen steht, um dessen Klärung Philosophie und Theologie zusammen mit den Gesellschaftswissenschaften ringen. Keine Disziplin kann die bedrängenden Fragen der ge-

genwärtigen gesellschaftlichen Entwicklung im Alleingang bewältigen, sondern nur in wechselseitigem Austausch. Es ist Mode geworden, vom Ende der Moderne zu reden. Die Fragen und Probleme, die uns allenthalben im Bereich des Sozialen bedrängen, machen diese Rede fragwürdig. Man müßte wohl eher sagen, daß wir jetzt erst voll die Folgen der Moderne zu spüren bekommen und vor der Aufgabe stehen, mit ihnen sowohl theoretisch als auch praktisch auf menschenwürdige Weise fertig zu werden.

Harald Schöndorf

## Kein sinnvoller Weg

### Warum das Asylbewerberleistungsgesetz nicht geändert werden sollte

*Nicht zuletzt aus den Reihen der Kirchen in Deutschland erhebt sich derzeit deutlicher Protest gegen die Verwirklichung eines Bundesratsbeschlusses, der massive Einschränkungen der staatlichen Leistungen für ausreisepflichtige und geduldete Ausländer vorsieht. Bei einer Anhörung im Gesundheitsausschuß des Bundestages Ende April lehnten die Praktiker aus den Sozialämtern die vorgesehene Änderung als mit Mehraufwand und Rechtsunsicherheit verbunden ab.*

Wenn es nach einem Beschluß des Bundesrates vom 6. Februar diesen Jahres geht, sollen ausreisepflichtige sowie geduldete Ausländer künftig nur noch in Einzelfällen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten können. Betroffen sind Ausländer mit einer Duldung sowie sonstige ausreisepflichtige Ausländer (mit einer Grenzübertrittsbescheinigung, Paßeinzugsbescheinigung o.ä.), also vor allem (Bürgerkriegs-)Flüchtlinge, die nicht abgeschoben werden können.

Strittig ist in der politischen Diskussion bis heute, wer denn nun gemeint ist und wer nicht. Sind es etwa auch die Menschen aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten, die zwar zur Ausreise verpflichtet sind, denen aber eine Duldung erteilt wurde, weil diese Ausreise zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund der Situation im Heimatland aus humanitären Gründen nicht zugemutet werden kann?

#### Vorgeschichte und Zielsetzung des Gesetzesvorhabens

Das Gesetzesvorhaben beruht auf einer Initiative des Landes Berlin, die von dessen Ausländerbeauftragten *Barbara John* – Mitglied in der für Migrationsfragen zuständigen Kommission XIV der Deutschen Bischofskonferenz – und Innensenator *Wolf Schönbohm* (CDU) im Sommer 1997 angeregt worden war. Auslöser war der Zuzug von ca. 800 Flüchtlingen aus der Bundesrepublik Jugoslawien innerhalb weniger Monate – überwiegend wohl Kosovo-Albaner – die nach erfolg-

ter unerlaubter Einreise Duldungen sowie Leistungen nach dem AsylbLG beantragten. Aufgrund der schleppenden Umsetzung des Rückübernahmeabkommens mit Jugoslawien war und ist es faktisch kaum möglich, diese Personen abzuschicken. Ähnliches gilt für vietnamesische Staatsangehörige.

Die CDU/CSU-regierten Länder Bayern und Baden-Württemberg überarbeiteten den Berliner Gesetzentwurf grundlegend. Neben Berlin stimmten auch die SPD-(mit)regierten Länder Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland dem Gesetzesantrag zu. Die erste Lesung des Gesetzes im Deutschen Bundestag fand am 26. März dieses Jahres statt, am 29. April führte der Gesundheitsausschuß des Bundestages eine Sachverständigenanhörung durch.

Anspruchseinschränkungen auf das im Einzelfall unabwendbar Gebotene sind vorgesehen für Ausländer und Ausländerinnen,

„1. die sich in den Geltungsbereich dieses Gesetzes begeben haben, um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen, oder  
2. bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, oder  
3. die nicht freiwillig ausreisen, obwohl ihrer Ausreise in den Herkunftsstaat oder in einen anderen zur Aufnahme bereiten Staat keine rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen.“

Wenn nur einer der drei genannten Tatbestände erfüllt ist, soll dies zu einem vollständigen Ausschluß des Anspruchs auf Leistungen zu Lebensunterhalt, Unterkunft, und medizinischer Versorgung führen.

Nach *derzeit noch geltender Rechtslage* sind die Leistungen nach dem AsylbLG um ca. 30 Prozent niedriger als die nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Haushaltsvorstände und Alleinstehende z. B. bekommen 440 DM monatlich. Nach dem BSHG stünden ihnen durchschnittlich 530 DM zu. Außerdem sind nach dem BSHG regelmäßig einmalige Leistungen zu gewähren, insbesondere z. B. für Bekleidung, die nach herrschender Praxis in den Sätzen gem. § 3 AsylbLG bereits enthalten sind.

Hinzu kommt, daß die Leistungen nach dem AsylbLG mittlerweile überwiegend als *Sachleistung* gewährt werden. Zur freien Verfügung bleibt dann lediglich ein Barbetrag in Höhe von 80 DM monatlich. Die Kosten pro Leistungsbezieher liegen bei durchschnittlich über 1000 DM pro Monat – z. B. in Berlin bei 1300 DM. Dies liegt daran, daß das Asylverfahrensgesetz die Unterbringung in *Gemeinschaftsunterkünften* vorschreibt, was die Kosten erhöht. Die Unterbringung in Wohnungen wäre deutlich billiger, ist aber politisch nicht erwünscht. Die Kosten werden von den Kommunen getragen und diesen von den Ländern teilweise erstattet. Eine fast volle Kostenerstattung gibt es, soweit ersichtlich, derzeit nur im Land Brandenburg.

Leistungsberechtigt sind neben Asylsuchenden mit laufendem Verfahren alle geduldeten und anderen zur Ausreise verpflichteten Ausländer. Dabei kann es sich um abgelehnte Asylsuchende, um Kriegsflüchtlinge aus Bosnien, um de-facto-Flüchtlinge oder um illegal eingereiste Personen handeln. Letztere erhalten Leistungen, wenn sie von Polizei oder Bundesgrenzschutz aufgegriffen werden, oder wenn sie sich aufgrund einer Notlage von selbst an Behörden oder z. B. Krankenhäuser gewendet haben.

Für die Leistungsberechtigung kommt es bisher weder auf den Grund der Einreise noch auf die Möglichkeit an, die Bundesrepublik zu verlassen. Daß Deutschland allen Ausländern, die sich tatsächlich im Land aufhalten, einen minimalen Lebensunterhalt garantiert, beruht auf verschiedenen Erwägungen. Im Vordergrund steht die Tatsache, daß die Bundesrepublik ein ausländerrechtliches Instrumentarium in der Hand hat, um den Aufenthalt von ausreisepflichtigen Ausländern zu beenden. So lange sich Ausländer in der Bundesrepublik aufhalten, wäre es mit menschenrechtlichen und sozialstaatlichen Prinzipien unvereinbar, sie hungern zu lassen.

Dies gilt um so mehr, als die Migrations- und Flüchtlingspolitik mit dem faktisch bestehenden Arbeitsverbot eine klare Entscheidung getroffen hat: nämlich Sozialausgaben zum Schutze des inländischen Arbeitsmarktes in Kauf zu nehmen. Schließlich wurde seit langem ein Betrag von zwischen 75 und 80 Prozent des Sozialhilferegelsatzes als das zum Lebensunterhalt „Unerläßliche“ angesehen, den zu unterschreiten Menschenwürde- und Sozialstaatsgebot nicht erlaubten.

Bei Vorliegen der genannten Tatbestandsmerkmale – Zugehörigkeit zum Personenkreis und Möglichkeit der freiwilligen Ausreise – soll die Reduktion der Leistungen auf das

im Einzelfall Unabweisbare eintreten. Was genau das ist, läßt sich kaum vorhersagen. Denkbar ist die Bezahlung der Ausreisekosten, die Unterbringung in Sammelagern ohne Bargeldbezug oder auch die Gewährung der vollen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Sofern Sozialämter und Gerichte ein Leistungsniveau unter dem des AsylbLG für nicht zumutbar halten, wird sich für die meisten Leistungsbezieher nicht viel ändern. Dies gilt vor allem deswegen, weil es kaum zulässig sein dürfte, durch Leistungsentzug die „freiwillige“ Ausreise jener Personen zu erzwingen, die aus übergeordneten Gründen einen Rechtsanspruch auf Verbleib in Deutschland haben.

### Wer ist nun eigentlich gemeint?

In der Praxis wird die Novelle gleichwohl zu einer zusätzlichen Belastung der Sozialämter mit Einzelfallentscheidungen führen. Außerdem wird es zu einer größeren Zahl von Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor den Verwaltungsgerichten kommen. Eine Kostenentlastung ist damit kaum in Sicht. Ein nicht veröffentlichter Gesetzentwurf des Bundesgesundheitsministeriums sah vor, auch Geduldete in Sammelunterkünften unterzubringen, wenn sie unter den neuen § 1a fallen. Die Argumentation des CDU-Abgeordneten *Wolfgang Lohmann* (Lüdenscheid) in der Bundestagsdebatte deutete ebenfalls in diese Richtung. Solch ein Vorgehen würde zumindest kurzfristig keine Kostenersparnis bedeuten, sondern im Gegenteil Mehrkosten verursachen.

Schätzungsweise 250000 bis 320000 Personen – 50 Prozent bis 65 Prozent aller zum Jahresende 1996 gezählten knapp 500000 Leistungsbezieher (Asylbewerberleistungsstatistik; Quelle: Statistisches Bundesamt) – sind als „Geduldete“ und „vollziehbar zur Ausreise Verpflichtete“ Leistungsbezieher nach dem AsylbLG.

Während und nach der Beschlußfassung im Bundesrat zeigte sich, daß einzelne Ländervertreter unterschiedlicher Auffassung waren, welchen Personenkreis die Novelle betrifft. So versicherte die Berliner Sozialsenatorin *Beate Hübner* in ihren Redebeiträgen in Bundesrat und Bundestag, daß bosnische Kriegsvertriebene von der Neuregelung nicht betroffen seien. Bestritten wurde auch, daß die Änderung de-facto-Flüchtlinge treffen könnte, die aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen geduldet werden. Dies widerspricht allerdings nicht nur dem Wortlaut des Entwurfs, sondern auch der einhelligen Meinung aller juristischen Experten (vgl. z. B. Stellungnahme des UNHCR, 5.2.98). Auch die Innenminister Berlins (Tagesspiegel, 7.2.98), Niedersachsens und des Saarlandes haben inzwischen bestätigt, daß grundsätzlich auch alle geduldeten Bosnier von der geplanten Sozialhilfestreichung betroffen sind.

Tatsächlich erfaßt die Novelle alle geduldeten Ausländer unabhängig vom Grund der Duldung. Dazu gehören z. B. die meisten der noch ca. 200000 bosnischen Kriegsvertriebenen ebenso wie vor den Taliban geflüchtete Frauen aus Afghani-

stan, Intellektuelle aus Algerien, Bürgerkriegsflüchtlinge aus afrikanischen Staaten, Deserteure der Westgruppe der Roten Armee, Kranke, Behinderte und Schwangere – mithin alle de-facto-Flüchtlinge. Betroffen von der Gesetzesänderung sind insbesondere auch Bosnier, denen nach Ablauf der Duldung eine Ausreisefrist gesetzt und lediglich eine Grenzübertritts- oder Paßeinzugsbescheinigung ausgestellt wird.

Zwar verbieten das deutsche Ausländerrecht sowie völker- und verfassungsrechtliche Normen die Abschiebung in Staaten, in denen Folter, andere unwürdige Behandlung oder Lebensgefahr drohen (rechtliches Abschiebungshindernis). Nichts verbietet aber den anerkannt schutzbedürftigen Ausländern, sich durch die Ausreise freiwillig diesen Gefahren auszusetzen.

Damit ist für de-facto-Flüchtlinge in aller Regel eine freiwillige Ausreise rechtlich und tatsächlich möglich. Paradoxerweise liegen rechtliche und tatsächliche Ausreisehindernisse gerade bei jenen Ausländern vor, auf die die Novelle ursprünglich zielte. Die Rückübernahmeabkommen mit Vietnam und der Bundesrepublik Jugoslawien erschweren nämlich durch ihre komplizierten Formalitäten und hohen Anforderungen an den Nachweis der Identität nicht nur die Abschiebung, sondern behindern u. U. auch die freiwillige Rückkehr.

### Die massiven Interventionen zeigen erste Wirkungen

Bereits seit Februar hatten sich u. a. die Wohlfahrtsverbände, Kirchen, UNHCR und nichtstaatliche Flüchtlingsorganisationen und Gewerkschaften bemüht, auf die bisher verkannte Tragweite des im Schatten des sog. Lauschangriffs liegenden Gesetzesvorhabens hinzuweisen: daß die Novelle einen größeren Personenkreis betrifft, als zunächst angenommen wurde, und in der ausländerrechtlichen und sozialpolitischen Konsequenz höchst bedenklich ist. So wandten sich die evangelischen und katholischen Bischöfe in Berlin/Brandenburg, in Hamburg und Schleswig-Holstein mit gemeinsamen Briefen an die Bundestagsabgeordneten in den jeweiligen Bundesländern, um nochmals ihre Rechtsauffassung deutlich zu machen, daß von der geplanten Gesetzesänderung – entgegen allen anderslautenden Behauptungen – durchaus Menschen betroffen würden, deren Aufenthalt aus humanitären Gründen nicht beendet werden könne.

Bei allem Verständnis für die Bemühungen, dem Leistungsmissbrauch angesichts leerer Kassen entgegenzuwirken, dürfe dies nach den Worten von Kardinal *Georg Sterzinsky* und Bischof *Wolfgang Huber* nicht dazu führen, daß das, was das Ausländerrecht den betroffenen Menschen in Not gewähre (z. B. in Form von Duldungen), ihnen vom Sozialrecht faktisch wieder entzogen würde. Die Evangelische Kirche im Rheinland wies in ihrem Schreiben an die Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, Hessen, Nordrhein-Westfalen und des Saarlandes darauf hin, daß erstmals in der

Geschichte der Bundesrepublik Deutschland einer Gruppe von Menschen die Existenzgrundlage entzogen würde: „Zum ersten Mal steht die Bundesrepublik in Gefahr, einen wichtigen Grundsatz ihrer bisherigen Sozialpolitik aufzugeben, den Grundsatz, daß Menschen, die, aus welchen Gründen auch immer in materieller Not sind, einen Anspruch auf menschenwürdige Versorgung haben.“ Unter anderem wird eine Expertenanhörung vorgeschlagen.

Die CDU behauptet bis heute, die Regelung solle keine Anwendung auf geduldete Personen aus humanitären Gründen (§ 53 Ausländergesetz) finden. Gleichwohl gab der Abgeordnete *Lohmann* in der Bundestagsdebatte vom 26. März zu erkennen, daß er sehr wohl eine Einbeziehung der Bosnien-Flüchtlinge befürwortet: „Ist es deshalb unmenschlich, wenn wir den Bosniern jetzt deutlich machen, daß es Zeit ist, daß auch sie in ihre Heimat zurückkehren und wir ein längeres Bleiben in Deutschland nicht befürworten, sie aber nicht durch staatliche Gewalt gegen ihren Willen zum Ausreisen zwingen? Ich denke: Nein. Niemand wird gerade der zuletzt erwähnten Gruppe von Menschen die Unterkunft verweigern oder die notwendige Ernährung einschränken... Aber müssen diese Menschen weiterhin Taschengeld, Geld für Kleidung, Geld für andere Ge- und Verbrauchsgüter oder für Miete erhalten? Ich meine, wie Bundesrat und auch Bundesregierung: Nein.“

Unbehagen macht sich jedoch nicht nur beim Koalitionspartner breit: Der FDP-Abgeordnete *Uwe Lühr* bemerkt in derselben Debatte, daß nach wie vor nicht klar sei, wer eigentlich mit dem Gesetzentwurf gemeint sei und es sinnvoll gewesen sei, diesen Entwurf zu blockieren.

Auch im CDU-Arbeitnehmerflügel zeigte sich Nachdenklichkeit. *Ulf Fink*: „Ich gebe sehr wohl zu, daß wir uns über die Fragestellung, was ‚rechtliche und tatsächliche Hindernisse‘ sind, im Ausschuß vertieft unterhalten müssen. Denn es ist uns doch klar: Wir wollen und können nicht erwarten, daß mit einem Male 200 000 Bosnier in ihre Heimat zurückkehren. Das erwartet auch niemand.“

Während die SPD in der Debatte vom 6. Februar noch verneint hatte, daß mit dem Gesetzentwurf auch die Bosnier und andere aus humanitären Gründen geduldete Flüchtlinge gemeint seien, hat sich das Bild in der Debatte vom 26. März gewandelt: Die Abgeordnete *Brigitte Lange* (SPD) sprach sich – mehrfach in ihrer Rede von Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion durch Zwischenrufe unterbrochen – dafür aus, das Gesetz nach der für den 29. April geplanten Anhörung grundlegend zu überarbeiten, „damit Rechtssicherheit und Menschenwürde nicht auf der Strecke bleiben“. Bundesgesundheitsminister *Horst Seehofer* brachte den Kurs der SPD auf den Punkt: „Aber eines lassen wir nicht durchgehen, Frau Lange: Hier als SPD links reden, als Schröder im Bundesrat rechts handeln und das Ganze als Politik der Mitte ausgeben.“

Zwischenzeitlich gibt es Hinweise darauf, daß die Einbeziehung der meisten Geduldeten wie auch der bosnischen Kriegsvertriebenen in die geplanten Kürzungen von den

meisten Landesregierungen nicht angestrebt wird und auch in Teilen der Bonner Regierungskoalition auf Ablehnung stößt. Ein von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten wurde in der letzten April-Woche veröffentlicht. Es kommt zu dem Ergebnis, daß das Änderungsgesetz verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht werde.

### Alle Praktiker lehnen die Änderung ab

In der *Anhörung* vom 29. April ist deutlich geworden, daß alle Praktiker aus dem Sozialamtsbereich die Novelle ablehnen, weil im Ergebnis lediglich Mehraufwand und Rechtsunsicherheit produziert wird. Zur Bekämpfung der Mißbrauchsfälle steht ein ausreichendes Instrumentarium zur Verfügung, dessen Einsatz allerdings oft an der Überlastung des wenigen Personals scheitert. Der häufig geäußerte Verweis zweier Sachverständiger auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die für eine einheitliche Rechtsanwendung sorgen werde, geht nach Auffassung von Praktikern und Sozialrechtlern an der Sache vorbei: Gerade im Bereich des (Sozial)Verwaltungsrechts muß an Gesetze die Anforderung gestellt werden, daß sowohl für Behörden als auch für Leistungsberechtigte Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsumfang klar sind. Es wäre mit der Gewaltenteilung kaum vereinbar, die Definition der wesentlichen Gesetzesinhalte der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu übertragen und auf eine einheitliche Rechtsanwendung bis zu einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu warten, obwohl eine klare gesetzliche Regelung möglich wäre.

Unabhängig von der grundsätzlichen Ablehnung der Novelle durch Praktiker und Sozialrechtsexperten scheint zwischen den politischen Parteien mit Ausnahme eines Teils von CDU/CSU Konsens über folgende Punkte zu bestehen:

- Die aus humanitären Gründen geduldeten de-facto-Flüchtlinge und die bosnischen Kriegsflüchtlinge sollen nicht unter die Neuregelung fallen.
- Auf die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise soll nur verwiesen werden können, wem die Ausreise möglich *und* zumutbar ist.

Es wurde außerdem deutlich, daß die Novelle eigentlich auf diejenigen Ausländer zielen soll, die

- z. B. wegen schlecht funktionierender Rückübernahmeabkommen zwar nicht abgeschoben werden können, aber durchaus freiwillig ausreisen könnten, und bei denen keine humanitären Gründe einen weiteren Aufenthalt gebieten. (Unklar ist geblieben, wer zu dieser Gruppe gehört, da z. B. die Rückübernahmeabkommen mit der Bundesrepublik Jugoslawien und mit Vietnam auch für die freiwillige Ausreise ein umständliches Verfahren vorsehen, sofern der Aufenthalt in Deutschland nicht durch eine Aufenthaltsgenehmigung erlaubt war), oder
- die ihre Abschiebung durch zurechenbares Handeln verhindern oder verzögern.

Schließlich wurde deutlich, daß die Einführung einer Um-zu-Regelung zwar politisch erwünscht ist, in der Praxis aber aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen bedeutungslos wäre und zu erheblicher Mehrbelastung der Sozialämter und der Verwaltungsgerichtsbarkeit führen würde. Außerdem kann die Anwendung einer solchen vorübergehend zu unververtretbaren Härten führen. *Sybille Röseler/Klaus Barwig*

# Wirken im Schatten

## 50 Jahre Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen

*In der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland (ACK) arbeiten die beiden großen Kirchen mit den kleineren christlichen Kirchen zusammen – von einer größeren Öffentlichkeit weithin unbemerkt, aber mit erfreulichen atmosphärischen Auswirkungen. Einen Rückblick auf 50 Jahre ACK unternimmt Wolfgang Thönissen, Geschäftsführer der ACK Baden-Württemberg und Privatdozent für Dogmatik und Ökumenische Theologie in Freiburg.*

Zwei ökumenische Organisationen feiern 1998 ihre Jubiläen: Der Ökumenische Rat der Kirchen (ÖRK) mit Sitz in Genf gedenkt im September in Amsterdam seiner Gründung vor 50 Jahren, die Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland e.V. (ACK) gedachte ihres Gründungsdatums bereits am 10. März. Während der ÖRK internationaler Aufmerksamkeit gewiß sein kann, nahm man in Deutschland kaum Notiz von dem ACK-Ereignis. Nach fünfzig Jah-

ren ist die ACK in Deutschland in der Öffentlichkeit immer noch zu wenig bekannt. Aber auch im Bewußtsein der Kirchen führt die ACK oft genug ein *Schattendasein*.

Die beiden großen Kirchen in Deutschland befinden sich derzeit in keiner beneidenswerten Lage. Schwindende Finanzen, stetig abnehmende Resonanz bei den eigenen Mitgliedern, wachsende Sorgen im Blick auf das Staat-Kirche-Verhältnis angesichts der europäischen Integrationsvor-