



Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes¹

Zusammenfassung:

- Die Bemessung der Grundleistungen nach dem AsylbLG folgt weitgehend dem methodischen Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe in der Sozialhilfe; sie ist methodisch angemessen und genügt den Vorgaben des BVerfG.
- Da das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in Deutschland aufhalten, gleichermaßen zusteht, ist zu prüfen, ob Leistungen, die bei bestimmten Voraussetzungen in der Sozialhilfe zu gewähren sind (insbesondere die gesetzlichen Mehrbedarfe), auch in das AsylbLG zu übernehmen sind.
- Es sollte eine Darlehensregelung analog § 37 SGB XII aufgenommen werden.
- Eine eigenständige Datengrundlage zur Bemessung des Bedarfs von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG besteht nicht. Pauschale Leistungen nach AsylbLG sind der Höhe nach jedoch auf Grundlage der Daten und der Verfahrensschritte für die Bemessung der Regelbedarfe zu begründen, wenn ein zumindest weitgehend gleiches Sicherungsniveau gewährleistet wird.
- Die vorgesehene Regelung zur Dynamisierung der Grundleistungen ist sachgerecht.

Im Juli 2012 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Grundleistungen nach § 3 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) als verfassungswidrig erkannt, den Gesetzgeber

¹ Verantwortlicher Mitarbeiter im Deutschen Verein: Reiner Höft-Dzemski.

zu einer unverzüglichen Neuregelung verpflichtet und bis dahin eine Übergangsregelung zur Höhe der Grundleistungen getroffen. Das BMAS hat einen Referentenentwurf (mit Bearbeitungsstand 4. Dezember 2012) vorgelegt, der insbesondere eine Änderung in § 2 AsylbLG, ansonsten im Schwerpunkt eine Neufassung von § 3 AsylbLG vorsieht. Minderjährige und junge Erwachsene im Rechtskreis des AsylbLG sollen zukünftig einen Rechtsanspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe haben.

Die vorliegende Stellungnahme hat die Neufassung der Grundleistungen zum Gegenstand, greift hierzu auf den Wortlaut der Entscheidung des BVerfG zurück und diskutiert die Schlüssigkeit und Vollständigkeit der Neubemessung des Existenzminimums unter statistisch-methodischen sowie rechtlichen Gesichtspunkten. Der Deutsche Verein wird den Entwurf sowie den weiteren Fortgang des Verfahrens in seinen Gremien erörtern und durch Stellungnahmen begleiten.

Zitate aus der Entscheidung des BVerfG vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) sind im Folgenden kursiv gesetzt. Alle Verweise auf das BVerfG beziehen sich auf dieses Urteil.

Asylbewerberleistungsgesetz, Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundleistungen

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 2022) ist Folge des sog. Asylkompromisses. Zweck des AsylbLG war die Schaffung einer eigenständigen Regelung zum Mindestunterhalt für Ausländer/innen während des Asylverfahrens und eine Absenkung des Leistungsniveaus gegenüber den Regelungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Um die Zuwanderung nach Deutschland zu begrenzen, wurde das Asylrecht nach Art. 16a GG eingeschränkt. Die im Vergleich zum Sozialhilferecht restriktiven Regelungen des AsylbLG, u.a. mit dem Vorrang von Sachleistungen und den geringeren Geldleistungen, waren migrationspolitisch motiviert. Die reduzierten Leistungen wurden ohne „belastbare Bemessungsgrundlagen“ (BVerfG, Rdnr. 117) festgelegt.

Wegen der Ankoppelung an das Asylverfahren wurde von einer in der Regel relativ kurzen Bezugsdauer ausgegangen; Leistungen zur Sicherung der sozialen Teilhabe wurden bei dieser Sachlage weitgehend als nicht erforderlich angesehen. In der Folge wurden

Grundleistungen (§ 3 AsylbLG) festgelegt, die signifikant unterhalb der Regelsätze in der Sozialhilfe lagen. Diese 1993 angelegte Ungleichheit der existenzsichernden Geldleistungen zwischen AsylbLG und Sozialhilfe verschärfte sich in den folgenden zwei Jahrzehnten durch die (i.d.R. jährliche) Dynamisierung der Regelsätze in der Sozialhilfe, während die Grundleistungen nach dem AsylbLG konstant blieben. Der persönliche Geltungsbereich des AsylbLG wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 26. Mai 1997 (BGBl. I S. 1130) weit über den originär ins Auge gefassten Personenkreis hinaus ausgedehnt, der nach Einreise in Deutschland einen Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter gestellt hat. Die ursprüngliche Erwartung einer lediglich kurzen Bezugsdauer von Leistungen nach dem AsylbLG hat sich auch aus diesem Grund nicht erfüllt (BVerfG, Rdnr. 119).

Das BVerfG hat festgestellt, dass der Gesetzgeber die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG von Anfang an nicht in einem sachgerechten Verfahren realitätsgerecht bemessen habe, sie der Höhe nach evident unzureichend und folglich verfassungswidrig seien. Das Gericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, unverzüglich eine Neuregelung zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums zu treffen und bis dahin eine Übergangsregelung geschaffen (BGBl. 2012 I S. 1715).

Referentenentwurf: Vollständige Berücksichtigung der gesamten Bedarfe von Personen nach § 1 AsylbLG?

Der Referentenentwurf konzentriert sich im Wesentlichen auf eine Neufassung der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG und knüpft dabei an Verfahrensschritten an, die das BVerfG für die Übergangsregelung in Anlehnung an das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) gewählt hat. Weiterhin soll zukünftig ein Bedarf an Bildung und Teilhabe nach §§ 34, 34a SGB XII auch im AsylbLG anerkannt werden.

Diese Beschränkung ist im Lichte der Entscheidung des BVerfG problematisch, da das Existenzminimum von Leistungsberechtigten nach § 1 AsylbLG signifikant anders gefasst werden soll, als das von Leistungsberechtigten in den allgemeinen Mindestsicherungssystemen, der Entwurf aber nicht erkennen lässt, welche Erkenntnisse eine solche Differenzierung legitimieren sollen. Eine Begründung unter Verweis auf eine regelmäßig nur kurze Aufenthaltsdauer von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG wäre heute nicht

mehr tragfähig. Das Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums besteht für Deutsche und in Deutschland lebende Ausländer in gleicher Weise. Abweichungen bei der leistungsrechtlichen Ausgestaltung sind nur zulässig, wenn die Unterschiedlichkeit der Bedarfslagen in einem schlüssigen Verfahren nachgewiesen wurde. Das BVerfG hat dazu in den Leitsätzen 2 und 3 zusammengefasst:

„Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG garantiert ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (vgl. BVerfGE 125, 175). Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch als Menschenrecht. Er umfasst sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Das Grundrecht steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu“ (2. Leitsatz). Und: „Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann“ (3. Leitsatz– keine Unterstreichung im Original).

Das BVerfG stellt in dem hier zu erörternden Zusammenhang im Ergebnis fest, dass vom Sozialhilferecht abweichende Leistungen nach dem AsylbLG nur zulässig sind, wenn ein gruppenspezifisch unterschiedlicher Bedarf zuverlässig nachgewiesen werden kann. Bei der „Bestimmung der konkreten Leistungen zur Existenzsicherung (darf) keine Methode gewählt werden, die Bedarfe von vornherein ausblendet, wenn diese ansonsten als existenzsichernd anerkannt worden sind“ (Abs. 97 – keine Unterstreichung im Original). Hinsichtlich der Neubemessung der Grundleistungen orientiert sich der Referentenentwurf an der Übergangsregelung des BVerfG und kommt zu einem weitgehend sachgerechten Ergebnis. Die weitgehende Beschränkung auf eine Neufassung der Leistungen nach § 3 AsylbLG und die Anerkennung eines Bedarfs junger Leistungsberechtigter an „Bildung und Teilhabe“ greift jedoch zu kurz.

Denn durch die Ausrichtung auf die Grundleistungen werden einige Bedarfe ausgeblendet, die bei Leistungsberechtigten im SGB II und SGB XII anerkannt und gedeckt werden. Es sind dies Bedarfe, die teilweise dem soziokulturellen, teilweise dem physischen Existenzminimum zuzurechnen sind und im Sozialhilferecht durch die gesetzlichen Mehrbedarfe nach § 30 SGB XII zu decken sind. Dem Entwurf ist nicht zu entnehmen, wie „*folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade*“ der Personengruppe nach § 1 AsylbLG zu belegen ist (3. Leitsatz), dass ein entsprechender Bedarf nicht besteht, sodass auf analoge Regelungen zu § 30 SGB XII verzichtet werden könnte. Das BVerfG formuliert Anforderungen an die Bemessung der Höhe einer Leistung, die einen abstrakt anerkannten Bedarf decken soll: „*Die Leistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz müssen zur Konkretisierung des grundrechtlich fundierten Anspruchs folgerichtig in einem inhaltlich transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen und jeweils aktuellen Bedarf, also realitätsgerecht bemessen, begründet werden können*“ (Rdnr. 95). Vor einer entsprechend hohen Anforderung an die Begründung steht der Gesetzgeber, wenn er ansonsten anerkannte Bedarfe für bestimmte Personengruppen verneint.

Dieses Kriterium war bei der Abfassung des Referentenentwurfs durchaus bekannt: „Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 deutlich gemacht, dass eine Differenzierung zwischen Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG und anderen Hilfebedürftigen nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Bedarfssituation der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG an existenzsichernden Leistungen signifikant von der Bedarfssituation anderer Hilfebedürftiger abweicht“ (Begründung, S. 7). Die Leitlinie des BVerfG wird aber nicht bei der Neuvermessung des Bedarfs von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG insgesamt berücksichtigt, sondern findet ausschließlich bei der Bestimmung der Grundleistungen Beachtung.

Eine Ausnahme bildet das Vorhaben, diesem Personenkreis zukünftig auch Leistungen nach dem sog. „Bildungs- und Teilhabepaket“ zu gewähren. Diese Neuregelung ist ausdrücklich zu begrüßen. Die entsprechenden Leistungen decken Bedarfe, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus sind, sodass folglich ein verfassungsrechtlich garantierter Anspruch auf Leistungen besteht.

Im Gegensatz zu den im Entwurf nicht berücksichtigten gesetzlichen Mehrbedarfen wird eine parallele Leistung zu § 31 SGB XII (Einmalige Bedarfe) für verzichtbar gehalten. Entsprechende Bedarfe können im Rahmen eines modifizierten § 6 AsylbLG gedeckt werden, der dann allerdings nicht als Kann-Regelung auszugestalten wäre.

Zu prüfen wäre weiterhin die Möglichkeit zur Gewährung von Darlehen analog zu § 37 SGB XII, um einen im Einzelfall unabweisbaren Bedarf decken zu können.

Bei der Festlegung der Leistungen für den Personenkreis nach § 1 AsylbLG hat der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum, der auch die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs umfasst (vgl. BVerfGE 125, 175 [225]). Er ist jedoch verpflichtet, den konkreten Bedarf realitätsgerecht zu bestimmen. Dem Entwurf ist aber nicht zu entnehmen, warum Mehrbedarfe generell verneint werden. *„Das Grundgesetz schreibt (...) nicht vor, was, wie und wann genau im Gesetzgebungsverfahren zu begründen und berechnen ist“* (Rdnr. 96). Folglich kann aus der im Referentenentwurf nicht begründeten gruppenspezifischen Ungleichbehandlung nicht geschlossen werden, dass die Vorlage verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Regelung existenzsichernder Leistungen nicht genügt. Denn entscheidend ist, *„ob sich der Rechtsanspruch auf existenzsichernde Leistungen durch realitätsgerechte, schlüssige Berechnungen sachlich differenziert begründen lässt“* (Rdnr. 96 – keine Hervorhebung im Original). Die Begründung kann auch noch später, z.B. in einem Verfahren vor dem BVerfG, erfolgen.

Für den Gesetzgebungsprozess in einem grundrechtsrelevanten Bereich sprechen wir uns dafür aus, alle entscheidungserheblichen Faktoren von Anfang an offen zu legen.

Bemessung der Grundleistungen

Nach dem RefE werden die existenzsichernden Leistungen auf der Grundlage der nach § 28 Abs. 3 SGB XII ausgewerteten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) aus dem Jahr 2008 bemessen (RefE, S. 7). Damit kann grundsätzlich ein Gleichklang mit dem Leistungsniveau der ebenfalls auf Sicherung des Mindestbedarfs ausgerichteten Regelungen des SGB II bzw. SGB XII erreicht werden. Insbesondere diese Option legitimiert die Verwendung von Daten der EVS, die ausschließlich Information zum Konsum

und zur Bedarfsdeckung in Privathaushalten (!) enthalten, auch für die Bedarfsbemessung nach dem AsylbLG. Weiterhin ist es aus systematischen Gesichtspunkten unabdingbar, die Grundleistungen nach § 1 AsylbLG – wie auch den Regelbedarf nach SGB XII – als pauschalisierte Leistungen zu begreifen, für die die begründete Annahme formuliert werden kann, dass die Leistungsberechtigten nach ihren spezifischen Präferenzen disponieren und somit im Ergebnis ihren Bedarf decken können. Eine gruppenspezifische „Herausrechnung“ ansonsten anerkannter Bedarfe, wie z.B. Kosten für Personalausweis, ist vor diesem Hintergrund abzulehnen. Eine abweichende Bemessung der Grundleistungen für Berechtigte nach dem AsylbLG wäre nur auf einer Datengrundlage zu legitimieren, die die Bedarfslage dieser Personengruppe insgesamt erfasst und damit in einem schlüssigen Verfahren auf empirischer Grundlage nicht nur Aussagen zu eventuellen Minder-, sondern auch Mehrbedarfen zulässt.

Eine solche Datenbasis existiert jedoch nicht. Da ein event. zusätzlicher flüchtlingspezifischer Bedarf aufgrund der vom BMAS gewählten Datenbasis nicht begründet werden kann, wird insgesamt angeregt, ein rechtskreisübergreifendes, einheitliches Bedarfsniveau zugrunde zu legen. – Soweit Bedarfe anderweitig gedeckt werden, sind sie bei der Bemessung der Grundleistungen nicht zu berücksichtigen.

Der pauschale Charakter der Grundleistungen ist insbesondere beim Barbetrag zu betonen. Denn dieser wird Leistungsberechtigten unabhängig von der Unterbringungsform in gleicher Höhe ausgezahlt. Dabei sollte unstrittig sein, dass der erforderliche finanzielle Aufwand zur Deckung eines Bedarfs nicht unabhängig von dem Umstand ist, ob in einem Privathaushalt eigenverantwortlich gewirtschaftet werden kann oder ob der Bedarf unter den Rahmenbedingungen einer Aufnahmeeinrichtung zu befriedigen ist. So kann z.B. ein über Telefondienstleistungen zu deckender Kommunikationsbedarf regelmäßig im häuslichen Kontext kostengünstiger gedeckt werden als bei einer Unterbringung in einer Einrichtung. Die Dispositionsfreiheit im Haushalt erlaubt u.a., einen Telefonvertrag mit einer Flatrate abzuschließen. Diese Option würde im Übrigen auch eine kostengünstigere Bedarfsdeckung für Familienmitglieder ermöglichen, wie sie außerhalb von Haushalten nicht möglich wäre.

Die Regelbedarfe für zusammen lebende Leistungsberechtigten sind geringer als für Alleinlebenden, ohne dass im Ergebnis ein qualitativ geringeres Sicherungsniveau zu befürchten ist. Denn durch das gemeinsame Wirtschaften entstehen Kostenvorteile („economies of scales“), die jedoch regelmäßig Dispositionsfreiheiten des Haushalts voraussetzen und somit in Einrichtungen nicht bzw. allenfalls eingeschränkt erzielt werden können. Werden, wie im Referentenentwurf, nun economies of scales unabhängig von der Unterbringung postuliert, ist eine solche Setzung nur akzeptabel, wenn die Leistung als Pauschale aufgefasst wird, die unabhängig von besonderen Umständen als bedarfsdeckend anzusehen ist.

Unzulässig ist, bei Bekleidung einen ggfls. durch die Grundleistungen zu finanzierenden Ergänzungsbedarf generell zu negieren (S. 9 RefE), wenn eine Grundausstattung gesichert wurde. Die dort verwendete Argumentationsfigur verkennt die Funktion von laufenden Leistungen.

Auch wenn die Annahme eines grundsätzlich gleichen Bedarfsniveaus geteilt wird, bedarf folgende Formulierung im Referentenentwurf (S. 12) eines korrigierenden Hinweises: „Ebenso ist mangels entgegenstehender Erkenntnisse nicht davon auszugehen, dass die (in der Sozialhilfe) für Paarhaushalte festgestellten Einsparungen bei den Verbrauchsausgaben beziehungsweise bei weiteren im Haushalt lebenden Erwachsenen von denen der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG abweichen.“ Diese Aussage zum Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz ist irreführend: Tatsächlich konnte keine Kostendegression für Paarhaushalte festgestellt werden, da nach § 2 RBEG keine Untersuchungen für diesen Haushaltstyp vorgesehen waren.

Beibehaltung einer sonderrechtlichen Regelung für Personen nach § 1 AsylbLG?

Es sollte grundsätzlich geprüft werden, ob weiterhin ein eigenständiges Regelungssystem aufrechterhalten oder eine Integration dieses Personenkreises in die allgemeinen Sicherungssysteme angestrebt werden sollte. Weiterhin ist ein event. Zugang zu Erwerbsarbeit zu prüfen.