



Sachstand

Das Sachleistungsprinzip im Asylbewerberleistungsgesetz



Das Sachleistungsprinzip im Asylbewerberleistungsgesetz

Aktenzeichen:

Abschluss der Arbeit:

Fachbereich:

WD 6 - 3000 - 210/14

6. November 2014

WD 6: Arbeit und Soziales

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Leistungen nach dem AsylbLG	4
3.	Die Gewährung von Geld- und Sachleistungen	6
4.	Fazit	8

1. Einleitung

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)¹ ist am 1. November 1993 in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurde erstmals ein eigenständiges Leistungsgesetz zur Sicherung des Existenzminimums für Asylbewerber und andere Flüchtlingsgruppen eingeführt. Bis dahin erhielten diese Personengruppen Sozialhilfe nach dem damaligen Bundessozialhilfegesetz (BSHG).

Die Regelsätze nach dem AsylbLG sind seither unverändert geblieben, obwohl das Gesetz vorsieht, dass die Beträge jeweils zum 1. Januar eines Jahres neu festgesetzt werden, wenn und soweit dies unter Berücksichtigung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten zur Deckung des im Gesetz genannten Bedarfs erforderlich ist (§ 3 Abs. 3 AsylbLG).

Am 18. Juli 2012 erklärte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Regelsätze nach § 3 AsylbLG für evident zu niedrig und verfassungswidrig.² Die Leistungshöhe sei weder nachvollziehbar berechnet worden noch sei eine realitätsgerechte, auf Bedarfe orientierte und insofern aktuell existenzsichernde Berechnung ersichtlich.³

Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, eine Neuregelung für die Grundleistungen im AsylbLG zu treffen. Bis dahin haben die Richter eine Übergangsregelung getroffen, nach der die Höhe der Leistungen gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, 2 und 3 AsylbLG (physisches Existenzminimum) und gemäß § 3 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 und 2 AsylbLG (soziokulturelles Existenzminimum) auf der Grundlage des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG)⁴ zu berechnen ist.

Das Sachleistungsprinzip werde, so die Richter, durch die Übergangsregelung nicht berührt, denn sie greife nicht in die Regelungssystematik des AsylbLG hinsichtlich der Art der Leistungen ein. Voraussetzung sei allerdings, dass die Sachleistungen aktuell das menschenwürdige Existenzminimum deckten.⁵

2. Leistungen nach dem AsylbLG

Leistungsberechtigt sind gemäß § 1 AsylbLG verschiedene Personengruppen, darunter Ausländer, die um Asyl nachsuchen; Ausländer, die das so genannte Flughafenverfahren nach § 18a

1 Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl I S. 2258) geändert worden ist.

2 Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012, Az. 1 BvL 10/10, Abs. 1-140.

3 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber, BT-Drs. 12/4451 vom 2. März 1993, S. 8. Demnach wurde der Umfang der Leistungen im AsylbLG vom Gesetzgeber nicht im Einzelnen festgeschrieben, sondern abstrakt bestimmt. Die zuständigen Behörden sollen ihn aufgrund der persönlichen Situation, der Art der Unterbringung und der örtlichen Gegebenheiten näher ausfüllen.

4 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz vom 24. März 2011 (BGBl I S. 453).

5 Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012, Az. 1 BvL 10/10, Abs. 124-136.
Vgl. auch Wahrendorf in: Grube/Wahrendorf SGB XII, 5. Auflage 2014, § 3 AsylbLG Rn 6a.

Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)⁶ durchlaufen; Bürgerkriegsflüchtlinge; Ausländer, die aus humanitären Gründen leistungsberechtigt sind oder Ausländer, die ausreisepflichtig sind, deren Abschiebung aber vorübergehend befristet ausgesetzt wurde.⁷

§ 2 AsylbLG regelt die Leistungen in besonderen Fällen. Demnach erhalten diejenigen Personen, die über eine Dauer von insgesamt 48 Monaten Leistungen nach § 3 AsylbLG erhalten haben und die Dauer ihres Aufenthaltes nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben, die höheren Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe (SGB XII).⁸ Diese sogenannten Analogleistungen stellen eine Sonderregelung für einzelne Gruppen von Leistungsberechtigten dar, bei denen aufgrund ihres längeren Aufenthaltes eine stärkere Angleichung an die Lebensverhältnisse erforderlich ist.⁹

Die Gewährung der sogenannten Grundleistungen für Asylbewerber und andere Leistungsberechtigte wird in § 3 AsylbLG geregelt. Diese Grundleistungen sollen grundsätzlich einen menschenwürdigen Aufenthalt ermöglichen und den notwendigen Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie an Gebrauchsgegenständen und Verbrauchsgütern des Haushalts decken.¹⁰

Die Form der Grundleistungen richtet sich nach der Art der Unterbringung der Leistungsberechtigten und erstreckt sich von vorrangig zu erbringenden Sachleistungen über Wertgutscheine, andere vergleichbare unbare Abrechnungen bis hin zu Geldleistungen, die aber als Ersatzformen zur Sachleistung zu sehen sind.

§ 3 Abs. 1 AsylbLG normiert einen Sachleistungszwang, § 3 Abs. 2 AsylbLG normiert einen Sachleistungsvorrang. Außerdem kommt ein monatliches Taschengeld zur Deckung persönlicher Bedarfe in Höhe von 40,90 Euro von Beginn des 15. Lebensjahres an bzw. von 20,45 Euro bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AsylbLG) hinzu. Einzelheiten des Verfahrens regeln die Bundesländer.¹¹

6 Asylverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. August 2011 (BGBl I S. 3474) geändert worden ist.

7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.). Übersicht über das Sozialrecht, Band 9, 2010/2011, Bonn: BW, Bildung und Wissen, Rechtsstand: 1. Januar 2010, S. 946f.

8 Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl I S. 1133) geändert worden ist.

9 Wahrendorf, in: Grube/Wahrendorf, SGB XII Sozialhilfe, 4. Auflage 2012, § 2 AsylbLG Rn 1. Vgl. auch BT-Drs. 12/5008 vom 24. Mai 1993, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie und Senioren, S. 15.

10 Übersicht über das Sozialrecht 2010/2011, S. 947, vgl. Fn 7.

11 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2010). Asylbewerberleistungsgesetz sichert den Grundbedarf: <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Asylbewerberleistungen/asylbewerberleistungen-node.html> (zuletzt abgerufen am 4. November 2014).

Den Umfang der Sachleistungen schreibt das AsylbLG nicht im Einzelnen fest. Er wird vielmehr durch den Begriff des „notwendigen Bedarfs“ abstrakt bestimmt und ist durch die zuständige Behörde aufgrund der persönlichen Situation, der Art der Unterbringung und der örtlichen Gegebenheiten näher auszufüllen. Es hängt zum Beispiel von Art und Ausstattung der Unterkunft ab, ob die Leistungsberechtigten eine Gemeinschaftsverpflegung erhalten oder ob ihnen Lebensmittel zur eigenen Zubereitung zur Verfügung gestellt werden.¹²

Von dem grundsätzlichen Vorrang der Sachleistungen kann nach dem AsylbLG abgewichen werden, wenn Leistungsberechtigte außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 AsylVfG untergebracht sind. Asylbewerber sind gemäß § 47 Abs. 1 AsylVfG verpflichtet, für eine Zeit bis zu drei Monaten in diesen Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Im Anschluss sollen sie während der Dauer ihres Asylverfahrens gemäß § 53 AsylVfG in Gemeinschaftsunterkünften leben. Sind Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in einer Gemeinschaftsunterkunft oder dezentral untergebracht, so können, soweit es nach den Umständen der Unterbringung oder nach den örtlichen Gegebenheiten erforderlich ist, anstelle von Sachleistungen Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen gewährt werden.¹³

Der Wert der Geldleistungen beträgt in diesen Fällen gemäß § 3 Abs. 2 AsylbLG für den Haushaltsvorstand 184,07 Euro, für Haushaltsangehörige bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres 112,48 Euro und für Haushaltsangehörige von Beginn des 8. Lebensjahres an 158,50 Euro monatlich. Hinzu kommen die notwendigen Kosten für Unterkunft, Heizung und Hausrat. Diese Geldbeträge stellen das Referenzsystem für die Höhe der in § 3 Abs. 1 AsylbLG festgelegten Sachleistungen dar.¹⁴

3. Die Gewährung von Geld- und Sachleistungen

Asylsuchende werden in der Bundesrepublik mit Hilfe eines speziellen Verfahrens – Erstverteilung von Asylbegehrenden (EASY) – der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung zugeteilt.

Gemäß § 45 AsylVfG werden die Asylantragsteller quotengerecht nach dem Königsteiner Schlüssel, der das Steueraufkommen und die Bevölkerungszahl der Bundesländer berücksichtigt, auf die einzelnen Bundesländer verteilt.

Nach dem Königsteiner Schlüssel hatte Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012 mit 21,4 Prozent die höchste Aufnahmequote. Gefolgt von Bayern mit einer Quote von 15,1 Prozent, Baden-Württemberg mit einer Quote von 12,8 Prozent, Niedersachsen mit einer Quote von 9,3 Prozent, Hessen mit einer Quote von 7,2 Prozent und Berlin mit einer Quote von fünf Prozent. Die niedrigste Quote entfiel auf Bremen mit 0,9 Prozent.

12 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.). Übersicht über das Sozialrecht, Band 11. 2014/15, Nürnberg; BW, Bildung und Wissenschaft, Rechtsstand: 1. Januar 2014, S.1080.

13 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.). Übersicht über das Sozialrecht, Band 11. 2014/15, Nürnberg; BW, Bildung und Wissenschaft, Rechtsstand: 1. Januar 2014, S.1081.

14 Wahrendorf, in: Grube/Wahrendorf, SGB XII Sozialhilfe, 3. Auflage 2010, 3 AsylbLG Rn 5.

Nordrhein-Westfalen ist das Bundesland, das auch im Jahr 2012 mit Abstand für die meisten Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständig war. Am 31. Dezember 2012 fielen 44.849 Leistungsempfänger in die Zuständigkeit dieses Bundeslandes; das waren 27,1 Prozent aller Leistungsempfänger. Gefolgt von Niedersachsen mit 16.607 Leistungsempfängern (10,4 Prozent). Dahinter kamen Bayern mit 15.939 (9,6 Prozent), Baden-Württemberg mit 15.046 (9,1 Prozent) und Berlin mit 13.621 (8,2 Prozent) Leistungsempfängern.

Von den 1,096 Mrd. Euro, die im Jahre 2012 nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ausgegeben wurden, entfiel auf die Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen gut die Hälfte. Bei allen Bundesländern bis auf Nordrhein-Westfalen war verglichen mit dem Vorjahr ein Ausgabenanstieg zu verzeichnen. Die Ausgaben der einzelnen Bundesländer für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz pro Einwohner des jeweiligen Bundeslandes lagen im Jahr 2012 zwischen 6,80 Euro in Baden-Württemberg und 38,70 Euro in Bremen. Im Bundesdurchschnitt betrugen die Ausgaben für Asylbewerberleistungen je Einwohner 13,30 Euro.¹⁵

Das BVerfG listet in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 auf, in welcher Form die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG in den Bundesländern erbracht werden:

Demnach erbringt die Mehrzahl der Länder und Kreise heute Geldleistungen. Das gilt flächendeckend in Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt und mit nur wenigen Ausnahmen auch in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In Brandenburg gewähren zwölf von 18 Kreisen Geldleistungen, ebenso neun von 13 Kreisen in Sachsen und vier von 24 Kreisen in Thüringen. In Niedersachsen werden flächendeckend, in Thüringen überwiegend und in Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen teilweise Wertgutscheine für Lebensmittel und Kleidung ausgegeben. Im Saarland ist die Leistungsform regional unterschiedlich, nur in Bayern werden ganz überwiegend Sachleistungen gewährt.¹⁶

In der mündlichen Verhandlung im Verfahren des BVerfG zu den Grundleistungen im AsylbLG haben eine Reihe von Sachverständigen Stellung genommen; darunter die Bundesregierung, der Präsident des Bundessozialgerichts, der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), PRO-ASYL – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V., Amnesty International (ai Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. – Länder und Asyl), der Flüchtlingsrat Berlin e.V., der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, das Kommissariat der deutschen Bischöfe und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.¹⁷

Die Verfassungsrichter erläutern in ihrem Urteil:

15 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.). Übersicht über das Sozialrecht, Band 11. 2014/15, Nürnberg: BW, Bildung und Wissenschaft, Rechtsstand: 1. Januar 2014, S.1091.

16 Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012, Az. 1 BvL 10/10, Abs. 44.

17 Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012, Az. 1 BvL 10/10, Abs. 71. Zu den einzelnen Stellungnahmen siehe auch Abs. 72-82.

„In der mündlichen Verhandlung haben die angehörten sachkundigen Dritten die Auffassung vertreten, dass die Grundleistungen im Lichte des Grundgesetzes und auch hinsichtlich völkerrechtlicher Bindungen mit Blick auf die tatsächlichen Bedarfe der Betroffenen evident unzureichend seien; die Lebenssituationen derjenigen, auf die das Asylbewerberleistungsgesetz Anwendung finde, seien zudem sehr unterschiedlich und die Existenz auch durch Sachleistungen und unbare Leistungen oft nicht menschenwürdig gesichert (...).“¹⁸

4. Fazit

Das Sachleistungsprinzip ist im AsylbLG normiert und wird vom BVerfG als eine mögliche Art der Leistungsgewährung nicht in Frage gestellt. Das Gericht hat die Höhe der Regelsätze für evident unzureichend erklärt, jedoch nicht über die Art der Leistungsgewährung geurteilt.

Asylbegehrende werden in der Bundesrepublik gemäß § 45 AsylVfG nach dem Königsteiner Schlüssel auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Auf Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bayern fiel 2012 die Hälfte der Gesamtausgaben in Höhe von knapp 1,1 Milliarden Euro für Leistungen nach dem AsylbLG.

Die Bundesländer und Kreise gewähren den Erläuterungen im Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012 zufolge mehrheitlich Geldleistungen; Sachleistungen sind demnach von nachrangiger Bedeutung. Lediglich Bayern stellt eine Ausnahme dar, wo vorrangig Sachleistungen an Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG ausgegeben werden.



18 Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012, Az. 1 BvL 10/10, Abs. 83.