

## Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Markus Kurth, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 16/7365 –

### Sozialrechtliche Schlechterstellung von Flüchtlingen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Asylbewerber, Geduldete, Ausreisepflichtige und Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erhalten keine regulären Sozialleistungen, sondern lediglich Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Die Beträge für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind seit 1993 nicht angepasst worden und liegen – sofern sie überhaupt bar statt in Form von Sachleistungen gewährt werden – inzwischen um ca. 35 Prozent unter dem Niveau der Sozialhilfe. Im Gegensatz zum Regelsatz der Sozialhilfe von 347 Euro pro Monat für Alleinstehende sind nach § 3 AsylbLG höchstens 224,97 Euro vorgesehen (360 DM bzw. 184,07 Euro für den „Haushaltsvorstand“ plus 80 DM bzw. 40,90 Euro Taschengeld).

Vor dem Hintergrund zurückgegangener Flüchtlingszahlen ist auch die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in den letzten Jahren gesunken. Nach Informationen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge empfangen 1995 noch 488 974 Personen Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, 2005 waren es nur noch 211 122. Im gleichen Zeitraum haben sich die Ausgaben im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes mehr als halbiert.

Leistungen, die denen der Sozialhilfe entsprechen, erhielten Flüchtlinge erst nach Ablauf von drei Jahren des Bezugs von Leistungen, die unterhalb dem Niveau des soziokulturellen Existenzminimums liegen. Dieser Zeitraum wurde mit der am 28. August 2007 in Kraft getretenen Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes auf vier Jahre verlängert. § 2 Abs. 1 AsylbLG lautet nunmehr: „Abweichend von den §§ 3 bis 7 ist das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch auf diejenigen Leistungsberechtigten anzuwenden, die über eine Dauer von insgesamt 48 Monaten Leistungen nach § 3 erhalten haben und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben.“ Da keine Übergangsregelung im Gesetz vorgesehen ist, wird diese Formulierung in der Verwaltungspraxis offenbar so verstanden, dass auch Personen, die bereits Anspruch auf Leistungen analog zur Sozialhilfe hatten, wieder auf die

**\* Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.**

reduzierten Leistungen zurückgesetzt werden sollen. So schreibt das Landesverwaltungsamt Thüringen am 1. November 2007 in einem Rundschreiben an die Sozialämter: „Diese Regelung des § 2 Abs. 1 AsylbLG ist entsprechend dem Wortlaut des Gesetzes auszulegen, das heißt, erhöhte Leistungen nach § 2 AsylbLG in Verbindung mit SGB XII analog kommen erst dann in Betracht, wenn Grundleistungen nach § 3 AsylbLG über einen Zeitraum von 48 Monaten bezogen wurden. Der Bezug von Leistungen nach § 2 AsylbLG ist nicht in die Berechnung der 48 Monate einzubeziehen. Diese Auffassung wird auch vom zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales vertreten.“

Eine andere Auffassung vertreten zumindest die Bundesländer Brandenburg, Sachsen und Hessen in Hinweisen zur Anwendung der Gesetzesänderung an die zuständigen Behörden. So hält es das Brandenburgische Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie in einem Schreiben an die Landkreise und kreisfreien Städte vom 27. August 2007 „rechtlich für geboten, nicht nur die Dauer des vorherigen Leistungsbezugs nach § 3 AsylbLG, sondern des Leistungsbezugs überhaupt zugrunde zu legen“. Die Bundesländer, die von einer Rückstufung von Personen absehen, die bereits der Sozialhilfe entsprechende Leistungen nach § 2 AsylbLG erhalten, stützen sich auf obergerichtliche Rechtsprechung, nach der es bei der Berechnung der 48 Monate auf den ausschließlichen Bezug von Leistungen nach § 3 AsylbLG nicht ankomme (Beschluss des Hessischen Landessozialgerichts vom 21. März 2007 – L 7 AY 14/06 ER und L 7 B 90/07 AY, im Ergebnis ebenso Landesozialgericht Nordrhein-Westfalen vom 27. April 2006 und vom 26. März 2007). Das Hessische Sozialministerium hat die Gebietskörperschaften angehalten, sich bis zu einer anderen Entscheidung des Bundessozialgerichts an die Rechtsprechung des Hessischen Landessozialgerichts zu halten.

Einem gegenteiligen Urteil des Baden-Württembergischen Landessozialgerichts vom 28. Juli 2007 (L 7 A Y 2806/06), wird insbesondere in einem Schreiben des Sächsischen Ministeriums des Innern vom 17. September 2007 widersprochen. Gegenüber einer wortlautgemäßen Anwendung des Gesetzes werden verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht, zudem wäre eine solche Anwendung „in den Übergangsfällen [...] mit Sinn und Zweck des Gesetzes nicht vereinbar.“

In der Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (Bundestagsdrucksache 16/5065, S. 467f.) wird zwar davon ausgegangen, dass bei Empfängerinnen und Empfängern des Asylbewerberleistungsgesetzes „grundsätzlich kein sozialer Integrationsbedarf vorhanden ist“, es wird aber andererseits ausgeführt: „Nach Einschätzung des Gesetzgebers kann auch im Hinblick auf die Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung bei einem Voraufenthalt von vier Jahren davon ausgegangen werden, dass bei den Betroffenen eine Aufenthaltsperspektive entsteht, die es gebietet, Bedürfnisse anzuerkennen, die auf eine bessere Integration gerichtet sind.“ Anders als der reine Gesetzeswortlaut stellt die Begründung auf die Aufenthaltsdauer ab und nicht auf die Dauer des Bezuges von Leistungen nach § 3 AsylbLG.

Nach einer am Wortlaut orientierten Anwendung des Gesetzes müsste eine Rückstufung unter das Sozialhilfeniveau auch dann stattfinden, wenn der Aufenthalt bereits weit über vier Jahre andauert und seit Jahren der Sozialhilfe entsprechende Leistungen bezogen wurden.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Grundgesetz garantiert in Artikel 1 Abs. 1 und Artikel 20 ein Existenzminimum in der Weise, dass es Aufgabe des Staates ist, die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen. Dem wird auch das geltende Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gerecht. Denn das Existenzminimum wird nicht in jedem Fall durch die Regelsätze des Sozialgesetzbuch Zwölftem Buch (SGB XII) konkretisiert. Aus der Aufgabe des Gesetzgebers, den in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf für das Existenz-

minimum einzuschätzen, ergibt sich die Möglichkeit, gruppenbezogene Differenzierungen für den Mindestbedarf und damit für die Hilfeleistung vorzunehmen. Das AsylbLG wird von dem Grundgedanken getragen, dass sich Leistungsberechtigte nach diesem Gesetz typischerweise nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und deshalb keine Leistungen für eine Integration in die deutsche Gesellschaft notwendig sind. Aus diesem Grund dürfen die Grundleistungen nach dem AsylbLG für eine eingeschränkte Zeit geringer ausfallen als die Leistungen nach dem SGB XII. Eine Versorgung von Flüchtlingen unterhalb des Existenzminimums durch das AsylbLG ist daher nicht gegeben.

1. Wie viele Personen erhielten zur Zeit des Inkrafttretens des sog. Richtlinienumsetzungsgesetzes Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz?
2. Wie viele der unter 1 Genannten erhielten Leistungen
  - a) gemäß § 3 AsylbLG;
  - b) gemäß § 2 AsylbLG?
3. Wie viele der unter 2b genannten Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach § 2 AsylbLG haben weniger als 48 Monate Leistungen nach § 3 AsylbLG erhalten und sind daher von einer Rückstufung unter das Niveau der Sozialhilfe bedroht?
4. Wie viele Kinder befinden sich jeweils unter den unter 1 bis 3 genannten Fällen?

Antwort zu den Fragen Nr. 1, 2, 3 und 4:

Die Fragen 1 bis 4 werden zusammen beantwortet, weil es sich in allen vier Fragen um Gruppen von Leistungsbeziehern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz handelt.

Die Zahl der Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wird jeweils für das Ende eines Jahres erhoben und etwa ein Dreivierteljahr später veröffentlicht. Derzeit liegen die Ergebnisse für Ende 2006 vor. Demnach gab es am 31. Dezember 2006 194 000 Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§§ 2 und 3). Da die Zahl der Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz seit 1997 kontinuierlich zurückgegangen ist (2003: 264 000, 2004: 230 000, 2005: 211 000), dürfte die Zahl der Leistungsempfänger zur Zeit des Inkrafttretens des „Richtlinienumsetzungsgesetzes“ im August 2007 noch deutlich unter derjenigen von Ende 2006 liegen.

Die Struktur der Leistungsempfänger Ende 2006 ist der folgenden Tabelle zu entnehmen:

<b>Empfänger von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Ende 2006</b>		
	<b>insgesamt</b>	<b>davon bis 17 Jahre</b>
insgesamt	193 562	71 288
davon Grundleistungen nach § 3 AsylbLG	140 650	49.219
Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 2 AsylbLG i. V. m. dem SGB XII	52 912	22 069

Quelle: Statistisches Bundesamt

Frage 3 (Dauer des Vorbezugs von Leistungen nach § 3 AsylbLG bei Leistungsbeziehern von Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 2 AsylbLG) lässt sich nicht beantworten, da Daten hierzu nicht erhoben werden. Im Übrigen wird bei Umwandlung der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG in Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 2 AsylbLG der Leistungsbezug als statistisch neu erfasst.

5. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Umsetzung der Änderung des § 2 AsylbLG in den Bundesländern?

In welchen Bundesländern finden Rückstufungen von bisherigen Empfängerinnen und Empfängern von Leistungen nach § 2 AsylbLG statt, in welchen nicht?

Über die Anwendung des erst seit 28. August 2007 geänderten § 2 AsylbLG in den Bundesländern liegen der Bundesregierung noch keine ausreichenden validen Aussagen vor. Mitte Januar 2008 findet ein Informationsaustausch mit den Ländern zu Angelegenheiten der Aufnahme, Verteilung und sozialen Versorgung von ausländischen Flüchtlingen statt, bei der auch über die Anwendung des geänderten § 2 AsylbLG berichtet werden soll.

6. Teilt die Bundesregierung die vom Thüringischen Landesverwaltungsamt am 1. November 2007 in einem Rundschreiben vertretene Auffassung, dass der Bezug von Leistungen nach § 2 AsylbLG nicht in die Berechnung der 48 Monate einzubeziehen ist?

Wenn ja, was gedenkt sie zu tun, um zu vermeiden, dass bisherige Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach § 2 AsylbLG unter das Niveau der Sozialhilfe zurückgestuft werden?

Das o. g. Rundschreiben ist der Bundesregierung nicht bekannt. Nach Ansicht der Bundesregierung ist der Wortlaut des § 2 AsylbLG eindeutig. Die Umsetzung des § 2 AsylbLG ist Aufgabe der Bundesländer, die das Asylbewerberleistungsgesetz als eigene Angelegenheit ausführen. Entscheidungen der zuständigen Landesbehörden unterliegen der gerichtlichen Überprüfung.

7. Teilt die Bundesregierung die u. a. vom Brandenburgischen Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie in einem Rundschreiben vom 27. August 2007 unter Verweis auf einen Beschluss des Hessischen Landessozialgerichts vom 21. März 2007 vertretene Auffassung, dass auch der Bezug von Leistungen nach § 2 AsylbLG in die Berechnung der 48 Monate einzubeziehen ist?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, ist sie bereit, mit handlungsleitenden Erlassen gegenüber den Bundesländern darauf hinzuwirken, dass zumindest bis zu einer ggf. anderen Entscheidung des Bundessozialgerichts keine Rückstufungen von bisherigen Empfängerinnen und Empfängern von Leistungen nach § 2 AsylbLG unter das Niveau der Sozialhilfe erfolgen?

§ 2 AsylbLG eröffnet die entsprechende Anwendung des SGB XII für diejenigen Leistungsberechtigten, die Leistungen nach § 3 AsylbLG erhalten haben. Leistungen nach § 2 AsylbLG fallen hierunter bereits nach dem eindeutigen Wortlaut nicht.

Für „handlungsleitende Erlasse“ der Bundesregierung besteht keine Möglichkeit, da die Länder das AsylbLG als eigene Angelegenheit ausführen.

8. Um wie viel Prozentpunkte sind die tatsächlichen Lebenshaltungskosten gestiegen, seit das AsylbLG 1993 eingeführt wurde?

Der allgemeine Verbraucherpreisindex (Basisjahr 2000 = 100) ist von 89,9 im Jahresdurchschnitt 1993 auf 110,1 im Jahresdurchschnitt 2006 gestiegen. Daraus ergibt sich von 1993 bis 2006 ein Anstieg der allgemeinen Verbraucherpreise um 22,5 Prozent. In dieser Verbraucherpreisentwicklung sind allerdings auch Gütergruppen, wie z. B. Kosten der Unterkunft, Benzin und Heizöl enthalten, die für die Bedarfsmessung nach dem AsylbLG entweder nicht relevant sind oder für die der Bedarf in Höhe der tatsächlichen Kosten gedeckt wird.

9. Wie groß war der Abstand zwischen Leistungen nach § 3 AsylbLG einerseits und den Regelsätzen der Sozialhilfe andererseits im Jahr 1993, wie groß ist der Unterschied heute?

Der Eckregelsatz nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) betrug zum 1. Juli 1993 in den alten Ländern 513 DM (262,29 Euro) und in den neuen Ländern 501 DM (256,16 Euro). Daraus ergibt sich für Deutschland ein rechnerischer Durchschnitt von 509 DM (260,25 Euro). Seit 1. Juli 2007 liegt der Eckregelsatz nach dem SGB XII bundeseinheitlich bei 347 Euro. Beim Vergleich der Eckregelsätze nach BSHG und SGB XII ist insbesondere zu berücksichtigen, dass frühere einmalige Leistungen in den Regelsatz des SGB XII einbezogen worden sind. Im AsylbLG hat sich demgegenüber der Umfang der Gewährung sonstiger Leistungen nicht geändert. Ein direkter Vergleich ist daher nicht mehr aussagekräftig.

10. Welche Planungen gibt es in der Bundesregierung hinsichtlich einer Anpassung der Beträge im AsylbLG
  - a) per Rechtsverordnung gemäß § 3 Abs. 3 AsylbLG,
  - b) per Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes?

Derzeit besteht nicht die Absicht, die Beträge des AsylbLG zu ändern.

**elektronische Vorab-Fassung\***

**elektronische Vorab-Fassung\***

**elektronische Vorab-Fassung\***