

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
– Drucksachen 18/2592, 18/3000 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des  
Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes**

- b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn,  
Luise Amtsberg, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 18/2736 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung  
des Asylbewerberleistungsgesetzes**

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sabine Zimmermann  
(Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter  
und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 18/2871 –

**Sozialrechtliche Diskriminierung beenden – Asylbewerberleistungsgesetz  
aufheben**

## A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einem Urteil im Jahr 2012 die Höhe der Geldleistungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) für unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erklärt. Zugleich hat es dem Gesetzgeber aufgegeben, die Leistungssätze künftig transparent, realitätsgerecht und bedarfsgerecht zu bemessen und sie regelmäßig zu aktualisieren.

## B. Lösung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung setzt die Vorgaben des BVerfG um. Die neuen Leistungssätze im AsylbLG sind - wie im Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) - auf Grundlage des Statistikmodells der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) neu ermittelt und gegenüber den alten Leistungssätzen nach dem AsylbLG deutlich angehoben. Eine geringfügige Abweichung zu den bislang von den Ländern im Rahmen einer Übergangsregelung gewährten Leistungen ergibt sich lediglich insoweit, als darin einzelne Bedarfe berücksichtigt wurden, die bei den Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG entweder nicht anfallen oder anderweitig gedeckt werden.

Die Leistungssätze werden entsprechend den Vorgaben des BVerfG künftig - ebenfalls wie im SGB II und SGB XII - regelmäßig nach einem Mischindex fortgeschrieben.

Um die Situation der leistungsberechtigten Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu verbessern, wird auch für die erste Zeit des Aufenthalts im Bundesgebiet ein Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe festgeschrieben.

Die Dauer des Bezugs von Grundleistungen nach §§ 3, 4 und 6 wird von derzeit 48 Monaten auf 15 Monate verkürzt. Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG können künftig bereits nach einer Wartezeit von 15 Monaten Leistungen entsprechend dem SGB XII beziehen. Zugleich wird die Wartezeit künftig an die Dauer des tatsächlichen Aufenthalts gekoppelt und nicht mehr wie bisher an die Vorbezugszeit.

Die Inhaber eines humanitären Aufenthaltstitels nach § 25 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) werden als Personengruppe aus dem personalen Anwendungsbereich des AsylbLG herausgenommen, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung 18 Monate zurückliegt. Die Inhaber eines Titels nach § 25 Absatz 4a und 4b AufenthG werden ebenfalls als Personengruppe herausgenommen. Soweit diese Personen hilfebedürftig sind, erhalten sie künftig Leistungen nach SGB II oder SGB XII.

Die akzessorische Anspruchseinschränkung bei Familienangehörigen im Rahmen des § 1a AsylbLG wird aufgegeben. Hinzu kommen weitere Neuregelungen.

**Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 18/2592, 18/3000 in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

Zu Buchstabe b

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert in ihrem Gesetzentwurf, die bislang vom Asylbewerberleistungsgesetz erfassten Personengruppen in die Leistungssysteme des SGB II, SGB V und SGB XII einzugliedern.

**Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/2736 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

Zu Buchstabe c

Die Fraktion DIE LINKE. fordert ebenfalls, die bislang vom Asylbewerberleistungsgesetz umfassten Personen in das allgemeine System der sozialen Sicherung nach den Sozialgesetzbüchern einzugliedern - einschließlich des Systems der Gesundheitsversorgung nach dem SGB V.

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/2871 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

**C. Alternativen**

Zu Buchstaben b und c

Annahme des abgelehnten Gesetzentwurfs und/oder des abgelehnten Antrags.

**D. Kosten**

Zu Buchstabe a

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Änderungen führen zu Minderausgaben bei Ländern und Kommunen in Höhe von 43 Mio. Euro jährlich ab 2016 (31 Mio. Euro in 2015) sowie zu Mehrausgaben beim Bund in Höhe von 37 Mio. Euro jährlich ab 2016 (27 Mio. Euro in 2015).

Durch die Herausnahme der Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 5 AufenthG, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung 18 Monate zurückliegt, aus § 1 Absatz 1 Nummer 3 ergeben sich Mehrausgaben für den Bund bei den Leistungen nach dem SGB II und im Bereich der Leistungen nach dem SGB XII. Bei Ländern und Kommunen ergeben sich Minderausgaben.

Aufgrund der BVerfG-Entscheidung erbringen die Leistungsbehörden in der Regel bereits Leistungen für Bildung und Teilhabe an die Bezieher von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG. Die infolge der BVerfG-Entscheidung zu regelnde Bemessung der Leistungen für Bildung und Teilhabe für hilfebedürftige Leistungsempfänger nach § 3 AsylbLG als gesetzliche Pflichtleistung führt bei Ländern und Kommunen zu Mehrausgaben.

Durch die Verkürzung der Bezugsdauer in § 2 Absatz 1 erhält in Zukunft ein erheblicher Teil der Leistungsbezieher anstelle von abgesenkten Leistungen nach § 3 Leistungen nach § 2 AsylbLG (analog SGB XII). Dies führt zu Verwaltungsvereinfachung, da diese Personen in größerem Umfang Geld- anstelle von Sachleistungen erhalten.

Die gesetzliche Regelung zur Erbringung von zusätzlichen Pflichtleistungen für Bildung und Teilhabe führt grundsätzlich zu Mehraufwand der Verwaltung.

Zu Buchstaben b und c

Genauere Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 18/2592, 18/3000 unverändert anzunehmen;
- b) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2736 abzulehnen;
- c) den Antrag auf Drucksache 18/2871 abzulehnen.

Berlin, den 5. November 2014

### **Der Ausschuss für Arbeit und Soziales**

**Kerstin Griese**  
Vorsitzende

**Matthias W. Birkwald**  
Berichtersteller

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*

## Bericht des Abgeordneten Matthias W. Birkwald

### I. Überweisung

#### 1. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/2592** ist in der 57. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. Oktober 2014 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Haushaltsausschuss sowie an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen worden. Der Haushaltsausschuss befasst sich mit dem Gesetzentwurf darüber hinaus gemäß § 96 GOBT. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung ist gutachterlich mit dem Entwurf befasst.

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/2736** ist in der 57. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. Oktober 2014 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit sowie an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 18/2871** ist in der 60. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. Oktober 2014 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Haushaltsausschuss sowie an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden.

#### 2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

##### Zu Buchstabe a

Der **Innenausschuss**, der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**, der **Haushaltsausschuss** sowie der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2592 in ihren Sitzungen am 5. November 2014 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs ohne Änderungen empfohlen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich in seiner Sitzung am 24. September 2014 mit dem Gesetzentwurf befasst und eine bedingte Nachhaltigkeitsrelevanz festgestellt. Der federführende Ausschuss wurde aufgefordert, eine Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales einzuholen, warum trotz Bezugnahme zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in der Gesetzesbegründung weder Indikatoren noch Managementregeln dazu genannt würden.

##### Zu Buchstabe b

Der **Innenausschuss**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**, der **Ausschuss für Gesundheit** sowie der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2736 in ihren Sitzungen am 5. November 2014 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen, im Innenausschuss bei einer Stimmenthaltung aus der SPD bei ansonsten gleichem Stimmverhältnis.

##### Zu Buchstabe c

Der **Innenausschuss**, der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**, der **Haushaltsausschuss**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** sowie der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben den Antrag auf Drucksache 18/2871 in ihren Sitzungen am 5. November 2014 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

#### Zu Buchstabe a

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 die Höhe der Geldleistungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) für unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erklärt. Zugleich hat es dem Gesetzgeber aufgegeben, die Leistungssätze zukünftig transparent, realitätsgerecht und bedarfsgerecht zu bemessen und sie regelmäßig zu aktualisieren.

Die Ermittlung der existenznotwendigen Leistungen erfolgt – wie im Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB II und XII) – auf der Grundlage der nach § 28 Absatz 3 SGB XII zuletzt durchgeführten Sonderauswertungen der EVS. Die Höhe der in diesem Gesetzentwurf aufgeführten Geldbeträge wird daher auf Basis der im Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) festgestellten Ergebnisse der Sonderauswertungen der EVS (2008) ermittelt.

Darüber hinaus wird der besonderen Situation der Leistungsberechtigten Rechnung getragen. Insbesondere wird berücksichtigt, dass die Leistungsberechtigten beim Verlassen bzw. bei der Flucht aus ihren Heimatländern oftmals allenfalls das Nötigste mitnehmen konnten.

Um die Situation der leistungsberechtigten Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu verbessern, wird auch für die erste Zeit des Aufenthalts im Bundesgebiet ein Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe festgeschrieben.

Für die Dauer des Bezugs von Leistungen nach § 3 AsylbLG wird nicht mehr wie bisher auf die Zeiten des Vorbezugs, sondern auf die Zeit des Aufenthalts im Bundesgebiet abgestellt. Darüber hinaus wird der Zeitraum von 48 auf 15 Monate verkürzt.

Weiterhin hat das BVerfG festgestellt, dass existenznotwendige Leistungen im AsylbLG nur dann gesondert bestimmt werden können, wenn der Bedarf der betreffenden Personengruppe an existenzsichernden Leistungen von dem anderer Bedürftiger belegbar und signifikant abweicht (BVerfG, a.a.O., Absatz-Nummer 99) und sichergestellt werden kann, dass von einer solchen Regelung hinreichend zuverlässig tatsächlich nur diejenigen erfasst werden, die sich nach einer ex-ante-Prognose regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland. Aus diesem Grund werden Personen mit Aufenthaltstiteln nach § 25 Absatz 5 AufenthG aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG herausgenommen, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung 18 Monate zurückliegt, da der Aufenthaltstitel nach § 25 Absatz 5 AufenthG unter diesen besonderen Voraussetzungen regelmäßig zu einem Verbleib von längerer Dauer im Bundesgebiet führt. Die Inhaber eines Titels nach § 25 Absatz 4a und 4b AufenthG werden ebenfalls aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG herausgenommen.

Dem vom BVerfG hervorgehobenen Grundsatz der individuellen Anspruchsberechtigung wird Rechnung getragen, indem die akzessorische Anspruchseinschränkung bei Familienangehörigen im Rahmen des § 1a AsylbLG aufgegeben wird.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN verlangt für die die Eingliederung der bislang von AsylbLG erfassten Personengruppen in die sozialen Sicherungssysteme des SGB II, SGB V und SGB XII. Eine Ausgliederung des genannten Personenkreises aus diesen Leistungssystemen nach dem SGB sei ohne den positiven Nachweis, dass diese Personen einer gesonderten Regelung der Feststellung des Existenzminimums bedürften, nicht gerechtfertigt. Zur Begründung beruft sich die Fraktion auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 18. Juli 2012.

Zu Buchstabe c

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2012 hat nach den Worten der Fraktion DIE LINKE. eine fast 20 Jahre lang herrschende Politik der Abschreckung und sozialrechtlichen Diskriminierung von Schutzsuchenden beendet. Das Gericht habe klargestellt, dass migrationspolitische Erwägungen keine Relativierung des Menschenwürdegebots rechtfertigten. Die Leistungen des AsylbLG seien evident unzureichend und nicht transparent und nachvollziehbar ermittelt worden. Es sei unverantwortlich, dass mit der jetzt geplanten Neufassung des Gesetzes an einem sozialrechtlichen Sondersystem festgehalten werden solle. Auch dafür, dass sich die dem AsylbLG unterfallenden Personen typischerweise nur für kurze Zeit in Deutschland aufhielten, liege kein plausibler Beleg vor.

### III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/2592 sowie des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/2736 in seiner 20. Sitzung am 10. Oktober 2014 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die Beratung über den Antrag auf Drucksache 18/2871 wurde in der 22. Sitzung am 17. Oktober 2014 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die Anhörung fand in der 23. Sitzung am 3. November 2014 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 18(11)220 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.

Deutscher Städtetag

Deutscher Landkreistag

AOK Bremen/Bremerhaven

Stadt Dortmund, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Wohnungen, Sport und Freizeit

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Flüchtlingsrat Berlin

Deutsches Rotes Kreuz

Hans Dick, München

Antje Herbst, München

Dr. Andreas Decker, Gilching

Der **Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge** begrüßt die in Artikel 1 AsylbLG vorgesehenen Änderungen (Regierungsentwurf) überwiegend. Dazu gehört, dass die Inhaber eines Titels nach § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG als Personengruppe aus dem AsylbLG herausgenommen und in die Leistungssysteme SGB II und SGB XII überführt werden sollen. Für Personen, die Opfer von Menschenhandel geworden seien, solle damit eine intensive medizinische und psychosoziale Betreuung während der Durchführung der Strafverfahren ermöglicht werden. Weiter sei vorgesehen, Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG besitzen, aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG herauszunehmen, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung 18 Monate zurückliege. Nach § 25 Abs. 5 AufenthG könne einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig sei, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen sei. Die Herausnahme dieses Personenkreises aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG sei ebenfalls zu begrüßen, da in vielen Fällen ein dauerhaftes Ausreisehindernis bestehe. Auch die Einführung einer Erstattungsgrundlage für die Aufwendungen Dritter (Nothelferanspruch) werde begrüßt. Darüber hinaus wird aber eine umfassende Gesundheitsversorgung von unter das AsylbLG fallenden Patienten gefordert.

**Deutscher Städtetag** und **Deutscher Landkreistag** stellen fest, dass die gesetzgeberische Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Höhe der Geldleistungen nach dem AsylbLG überfällig sei. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wolle das Urteil umsetzen. Zu kritisieren sei, dass der Gesetzentwurf nicht auch die Mehrkosten veranschlagt, die infolge der Übergangsregelungen nach dem Urteil entstanden seien. Richtig sei, dass Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel künftig vom Anwendungsbereich des AsylbLG ausgeschlossen sein sollten. Sofern sie erwerbsfähig und arbeitssuchend seien, fielen sie dann in den Leistungsbezug des SGB II. Dies führe zugleich dazu, dass die Betroffenen über das SGB II einen eigenständigen Krankenversicherungsschutz erhielten, sodass die Krankheitskosten nicht mehr kommunal zu tragen seien. Allerdings seien weiterhin Kosten der Unterkunft zu tragen. Bei nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten käme es über die Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gleichfalls zu einer kommunalen Entlastung. Die Situation in den einzelnen Ländern sei allerdings je nach Erstattungsregelung im Bereich des AsylbLG unterschiedlich, so dass der Wechsel in das SGB II/SGB XII in den Bundesländern für die Kommunen unterschiedliche Entlastungswirkungen habe. Ferner seien durch die Verkürzung der Wartefrist für die sog. Analog-Leistungen von 48 Monate

auf 15 Monate Mehrkosten insbesondere im Gesundheitsbereich zu erwarten. Darüber hinaus bedürfe eine Aufhebung des AsylbLG einer intensiven Erörterung hinsichtlich der finanziellen, faktischen und gesellschaftspolitischen Folgen.

Die **AOK Bremen/Bremerhaven** beanstandet, dass durch die vorliegende Gesetzesänderung die Situation der Asylbewerber in Deutschland zwar besser werde, dennoch würden die bestehenden Probleme in der gesundheitlichen Versorgung der Asylbewerber nicht gelöst. Zumindest in den ersten 15 Monaten sei der Anspruch der Asylbewerber auf Krankenbehandlung weiterhin deutlich eingeschränkt und in der Regel vorab durch die zuständige Dienststelle des Trägers zu bewilligen. Dieses Verfahren sei nicht nur sehr ineffektiv, sondern behindere unter Umständen eine dringend erforderliche Krankenbehandlung. Zahlreiche bekannte Beispiele der Vergangenheit belegten dies. Als einzige Krankenkasse in der Bundesrepublik Deutschland betreue die AOK Bremen/Bremerhaven den Personenkreis der Asylbewerber nach § 264 Absatz 1 SGB V und könne entsprechend einen möglichen Lösungsansatz vorstellen. Man habe eine entsprechende Vereinbarung zur Umsetzung der Leistungserbringung nach § 264 Abs. 1 SGB V mit der Freien Hansestadt Bremen, der Stadt Bremerhaven und der Freien und Hansestadt Hamburg geschlossen. Ziel dieser Übertragung sei es, eine professionellere, effizientere und effektivere Krankenbehandlung der Leistungsberechtigten zu gewährleisten und den Verwaltungsaufwand der Träger bei der Sicherstellung der Krankenbehandlung erheblich zu reduzieren. Ferner solle auch bei diesen Berechtigten das Fallmanagement genutzt werden, um eine kostengünstige bedarfsdeckende Krankenversorgung durch eine aktive Steuerung der Leistungsausgaben zu erreichen. Gleichzeitig solle für die Leistungsberechtigten mit der Versorgung durch die AOK Bremen/Bremerhaven und der Aushändigung einer Elektronischen Gesundheitskarte ein größtmögliches Maß an Normalität ermöglicht werden. Nach Anmeldung der Träger erhielten die Leistungsberechtigten für die Zeit des Aufenthalts in einer Erstaufnahmeeinrichtung umgehend eine Ersatzkarte. Mit Umzug in eine Folgeunterkunft werde nach Vorlage eines Lichtbildes eine Elektronische Gesundheitskarte ausgestellt. Die Leistungsberechtigten könnten somit unkompliziert Leistungen in Anspruch nehmen, ohne vorab eine Bewilligung der zuständigen Dienststelle einholen zu müssen. Der Umfang des Leistungsanspruches ergebe sich aus §§ 4 und 6 AsylbLG. Da die gesetzliche Definition zu unbestimmt und in der Praxis schwer umsetzbar sei, seien in den jeweiligen Vereinbarungen die Leistungen, die nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen gewährt werden dürften, festgehalten.

Die **Stadt Dortmund**, Dezernat für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Wohnungen, Sport und Freizeit, schließt sich grundsätzlich der Einschätzung durch den Deutschen Verein an. Artikel 1 des Regierungsentwurfs folge den Vorgaben des BVerfG, wonach Leistungsdifferenzierungen bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums nur (noch) Personengruppen erfassen dürften, die sich regelmäßig kurzfristig in Deutschland aufhielten und deren Bedarfe belegbar und signifikant abwichen. Sofern die Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung bereits mehr als 18 Monate zurückliege, sei der Verbleib im AsylbLG nicht mehr zu rechtfertigen. Die Herausnahme dieser Personengruppe aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG werde als sachgerecht begrüßt. Durch den Wechsel dieser Personen in das SGB II oder SGB XII würden positive finanzielle Auswirkungen erwartet. Dies liege allerdings an der in NRW gegebenen Ausgangssituation.

Das **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** befürwortet den Gesetzentwurf der Bundesregierung. Der Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Antrag der Fraktion DIE LINKE werden dagegen nicht befürwortet. Das Bundesverfassungsgericht habe den Gesetzgeber verpflichtet, für den Anwendungsbereich des AsylbLG eine Neuregelung zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums zu treffen. Diese Vorgabe werde durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung vollständig erfüllt. Die darin vorgesehenen Leistungsregeln stünden im Einklang mit Artikel 1 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 GG. Insbesondere werde in dem Gesetzentwurf auch die spezifische Situation der Leistungsberechtigten nach § 1 AsylbLG im Unterschied zu den Leistungsberechtigten nach SGB II und SGB XII berücksichtigt. Dies gelte auch vor dem Hintergrund, dass ein Zusammenhang zwischen Leistungen und der Anzahl der Asylanträge festgestellt werden könne.

Der **Flüchtlingsrat Berlin** kritisiert u. a., dass der Gesetzentwurf der Bunderegierung an dauerhaften verfassungswidrigen Leistungseinschränkungen und Sanktionen, entwürdigenden Sachleistungen und der Minimalmedizin festhalte. Dies verstoße gegen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum und die Maßgabe des BVerfG, allenfalls Ausländer mit kurzfristigem Aufenthalt im AsylbLG zu erfassen. Dass die migrationspolitischen Sanktionen nach § 1a Nummer 1 AsylbLG (Einreise zum Leistungsbezug) und nach § 2 Absatz 1 AsylbLG (Ausschluss von Leistungen analog SGB XII bei früherem Rechtsmissbrauch) unabhängig vom aktuellen Verhalten über 15 Monate hinaus dauerhaft Anwendung fänden, verstoße gegen die Maßgabe des BVerfG, keine Kürzungen aus migrationspolitischen Gründen vorzunehmen, und als unbefristete Sanktion zudem gegen



das Übermaßverbot. Die Leistungskürzungen nach § 1a Nummer 1 und 2 AsylbLG beinhalteten zudem einen verfassungswidrigen Eingriff in das Existenzminimum. Dies verstoße gegen das Bestimmtheitsgebot, weil die Höhe der Kürzung faktisch im Belieben der Behörden stehe. Ferner werde das Existenzminimum verletzt, indem die Regelbedarfe nach § 3 Absatz 1 und 2 AsylbLG gegenüber dem Referenzsystem des SGB II und XII erheblich gekürzt würden. Ohne nachvollziehbare Begründung ersatzlos gestrichen würden Teile des Hausrats- und Gesundheitsbedarfs, der Warmwasserbedarf, der Erstausstattungsbedarf für Kleidung, für Hausrat sowie bei Schwangerschaft und Geburt und die Mehrbedarfe für Schwangere, Alleinerziehende und Behinderte.

Aus Sicht des **Deutschen Roten Kreuzes** sollte der Kreis der Leistungsberechtigten – wenn überhaupt – allein auf Asylsuchende beschränkt werden. Bei allen anderen Personengruppen, die auch im vorliegenden Gesetzesentwurf noch vom Anwendungsbereich des AsylbLG umfasst seien, sei die Anforderung des Bundesverfassungsgerichts, dass die gesetzliche Umschreibung dieser Gruppe hinreichend zuverlässig tatsächlich nur diejenigen erfasse, die sich regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhielten, nicht gewährleistet. Bei allen aufgezählten Aufenthaltstiteln aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen sehe das Gesetz vielmehr eine Aufenthaltsverfestigung nach § 26 Abs. 4 AufenthG ausdrücklich vor. Die Praxis zeige, dass diese Menschen – wie auch die Inhaber einer Duldung – sich regelmäßig nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhielten. Der Vorschlag des Bundesrates, alle Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG zu streichen, werde somit ausdrücklich begrüßt. Die gegenüber dem Referentenentwurf vorgenommene Einschränkung im Gesetzesentwurf, wonach Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 5 AufenthG nur dann aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG herausgenommen würden, wenn die Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung 18 Monate zurückliege, sei im Hinblick auf die Prognoseentscheidung, welche nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vorzunehmen sei, jedoch ungeeignet, um etwas über den tatsächlichen Verbleib im Bundesgebiet zu sagen, da es bereits Erteilungsvoraussetzung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 5 AufenthG sei, dass mit dem Wegfall der Abschiebhindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen sei. Zu Anspruchseinschränkungen nach § 1a AsylbLG-E: Die neue Regelung des § 1a Nummer 2 AsylbLG-E stelle insofern eine begrüßenswerte Verbesserung dar, als sie klarstelle, dass sich leistungsrechtliche Sanktionierungen nicht mehr auf Familienangehörige erstrecken dürften und somit die sog. „Sippenhaft“ einschränke. Ansonsten bleibe die Regelung des § 1a AsylbLG aber weitgehend unverändert.

Der **Sachverständige Hans Dick** stellt fest, dass der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes“ das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2012 in verfassungsrechtlich zulässiger Weise umsetze. Es regle darüber hinaus einige wenige Punkte, welche die Rechtsstellung von Kindern verbesserten oder für die Praxis von Bedeutung seien. Es greife allerdings viele aktuell bedeutsame und offene Fragen der Asyl- und Asylsozialpolitik nicht auf. Der „Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes“ und der Antrag „Sozialrechtliche Diskriminierung beenden – Asylbewerberleistungsgesetz aufheben“ dagegen gingen über den verfassungsrechtlichen Auftrag hinaus und regelten nicht nur die verfassungsrechtlich notwendigen existenzsichernden Leistungen. Ferner gingen die Initiativen davon aus, dass die Lebenssituation neu ankommender Asylbewerber mit der anderer hier lebender Personen vergleichbar sei.

Die **Sachverständige Antje Herbst** begrüßt die Anpassung der Beträge für die Grundleistungen gemäß § 3 AsylbLG für Ernährung, Kleidung, Gesundheitspflege, usw. Die Fortschreibung der Bedarfe des AsylbLG wie im SGB XII sei richtig und gewährleiste eine jährliche Überprüfung und Anpassung der Beträge. Als richtiges politisches Signal lobt die Sachverständige auch die Regelung, Leistungsberechtigte mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG aus dem AsylbLG in das SGB II bzw. SGB XII zu überführen. Schwierig stelle sich dagegen der Leistungswechsel für Leistungsberechtigte mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG 18 Monate nach der Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung dar. Hier könne der Leistungsträger nicht anhand des vom Leistungsberechtigten mitzuführenden ausländerrechtlichen Titels erkennen, welches Leistungsgesetz einschlägig sei. Hier wäre zunächst ein Datenaustausch zwischen Leistungsträger und Ausländerbehörde erforderlich, bevor der zuständige Leistungsträger ermittelt werden könne – was zur Verzögerung bei der Leistungsgewährung führen könne. Die Anhebung der Grenze zur Anrechnung von Erwerbseinkommen sowie die Einführung eines Freibetrages beim Vermögen in § 7 AsylbLG sei dagegen zu begrüßen.

Der **Sachverständige Dr. Andreas Decker** gibt zu bedenken, dass es eine politische, keine rechtliche Entscheidung sei, Ausländer mit voraussichtlich vorübergehendem Aufenthalt im Bundesgebiet im Vergleich zu Leistungsberechtigten nach dem SGB XII bzw. dem SGB II nur abgesenkte Leistungen zu gewähren (Minderung um ca. 10 %). Verfassungsrecht stehe einer solchen Differenzierung nicht grundsätzlich entgegen. Der Entwurf sehe

eine solche Differenzierung vor und setze die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts weitestgehend um. An einigen Stellen erscheine der Entwurf aber noch ergänzungsbedürftig. Allerdings sei der Gesetzentwurf gerade auch im Hinblick auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts noch um eine Übergangsregelung zu ergänzen und zwar bezüglich der Folgen für nicht bestandskräftige Bescheide für Leistungszeiträume ab dem 1. Januar 2011 sowie in Bezug auf die Änderung des § 2 AsylbLG dahingehend, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Änderungsgesetzes bereits verwirklichte tatsächliche Aufenthaltszeiten im Rahmen des § 2 AsylbLG zu berücksichtigen seien (oder auch nicht). Aufgrund der unterschiedlichen Schreib- und Zitierweise des Asylbewerberleistungsgesetzes einerseits und des vorliegenden Entwurfs andererseits erscheine zudem eine Neubekanntmachungserlaubnis mit der Befugnis, sprachliche und rechtschreibtechnische Unebenheiten des Gesetzes zu glätten, sinnvoll.

*Weitere Einzelheiten der Stellungnahmen sind der Materialzusammenstellung auf Drucksache 18(11)220 sowie dem Protokoll der Anhörung zu entnehmen.*

#### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2592 in seiner 24. Sitzung am 5. November 2014 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme ohne Änderungen empfohlen.

Ferner hat der Ausschuss für Arbeit und Soziales den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/2736 in seiner 24. Sitzung am 5. November 2014 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Darüber hinaus hat der Ausschuss für Arbeit und Soziales den Antrag auf Drucksache 18/2871 in seiner 24. Sitzung am 5. November 2014 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1:1 umsetze. Die Sachverständigen hätten den Entwurf in allen wesentlichen Zügen bestätigt. Die Kritik richte sich zudem teilweise auf Dinge, die nicht im Zuständigkeitsbereich des Bundes seien. So sei zu bedenken, dass die Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes in der Zuständigkeit der Länder liege. Über die Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG entschieden daher die für die Durchführung des AsylbLG zuständigen Stellen nach dem jeweiligen Landesrecht. Die Länder hätten ihren Pflichten nachzukommen. Die Kommunen dürften aber in der Konsequenz nicht mit zusätzlichen Aufgaben und Kosten belastet werden.

Die **Fraktion der SPD** verwies mit Stolz darauf, dass die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nunmehr umgesetzt würden – und das in einem guten Gesetz. Dieses bringe deutliche Verbesserungen für die Betroffenen, beispielsweise durch die Öffnung der Leistungen im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder und Jugendliche sowie durch höhere Freibeträge für das Vermögen der Anspruchsberechtigten. Der Gesetzentwurf müsse allerdings auch im Kontext einer umfassenderen Reform des Asylrechts gesehen werden und könne daher für sich gesehen nicht alle Probleme lösen. Die Kritik der Opposition sei auch vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar, zumal der geforderte leichtere Arbeitsmarktzugang für Asylberechtigte und Flüchtlinge gar nicht im Asylbewerberleistungsgesetz geregelt sei. Die von der Opposition geforderte ersatzlose Streichung des Asylbewerberleistungsgesetzes jedenfalls nutze den Betroffenen hierfür nicht.

Die **Fraktion DIE LINKE.** forderte die ersatzlose Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Dieses „Sondergesetz“ solle Asylsuchende durch schlechte Behandlung abschrecken. Dies aber habe das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich untersagt. Auch Flüchtlinge sollten vom ersten Tag ihres Aufenthalts an arbeiten dürfen. Integrative Maßnahmen und eine umfassende Gesundheitsversorgung müssten ebenfalls von Anfang an sichergestellt werden. Abweichungen bei der Berechnung des Bedarfs von Asylsuchenden gegenüber anderen Leistungsberechtigten müssten dem Verfassungsgerichtsurteil zufolge nachgewiesen werden. Das sei der Bundesregierung aber nicht gelungen. Das Existenzminimum sei in diesem Sinne als unteilbar zu verstehen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN** erhob ebenfalls die Forderung nach Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Die Asylsuchenden müssten in das Regelsystem des SGB II und XII eingegliedert werden.

Es gebe bereits umfassende Kritik wegen der mangelnden Transparenz bei der Berechnung der Regelsätze für Leistungsberechtigte. Diese Transparenz aber habe das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich verlangt. Entsprechende Berechnungen seien anhand des Gesetzentwurfs nicht nachvollziehbar. Ferner müsse die Gesundheitsversorgung für diesen Personenkreis von Anfang an besser werden. Einschränkungen auch in diesem Bereich seien „reine Schikane“ und als solche vom Bundesverfassungsgericht untersagt worden.

Berlin, den 5. November 2014

**Matthias W. Birkwald**  
Berichtersteller

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*