
Stellungnahme der VDJ zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Änderung des AsylbLG

Vorbemerkung:

Das AsylbLG hat spätestens nach der Entscheidung des BVerfG vom 18.07.2012 (1 BvL 10/10 und 2/11) keine Daseinsberechtigung mehr. Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gilt für alle Menschen mit gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland. Eine Ungleichbehandlung von Personengruppen käme nur dann in Betracht, wenn konkrete Unterschiede im tatsächlichen Bedarf bzgl. des Lebensunterhalts und der Kosten der Unterkunft feststellbar wären. Bis heute liegen jedoch keine Feststellungen vor, die eine oder mehrere Personengruppen erkennen ließe, die niedrigere Bedarfe haben, als die durch das RBEG ermittelten Bedarfe.

Das AsylbLG wurde mit dem Ziel geschaffen, die Zuwanderung zu beschränken. Insbesondere sollte das Signal an Flüchtlinge gesendet werden, es sei unattraktiv, in Deutschland um Asyl nachzusuchen. Hintergrund waren die rassistischen Ausschreitungen in Deutschland Anfang der 90er Jahre. Dieser verfehlt Ansatz muss revidiert werden, so dass allein die ersatzlose Abschaffung des AsylbLG wieder rechtsstaatliche Verhältnisse auf dem Gebiet des sozialen Leistungsrechts für Personen gem. § 1 AsylbLG schaffen kann. Der Gesetzgeber möge in Erwägung ziehen, dass Menschen ihre Heimat nicht verlassen, weil Deutschland mit einem Sozialsystem lockt, sondern dass u. a. Kriege, Hungersnöte, politische Verfolgungen, Folter und ähnliche Ereignisse Menschen zur Flucht veranlassen.

Mit der nachstehenden Erklärung nimmt die VDJ zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

(http://www.brak.de/w/files/newsletter_archiv/berlin/2012/pdf/nab_referentenentwurf-asylblg-v.-4.12.2012.pdf)

zur geplanten Änderung des AsylbLG Stellung:

Zu Punkt C.

Die Feststellung, es gäbe keine Alternativen, ist unzutreffend. Das AsylbLG könnte ersatzlos gestrichen werden und die jetzigen Betroffenen könnten in die bestehenden Leistungssysteme (insb. SGB II/XII) eingegliedert werden.

Zu Punkt D.

Erhebliche Einsparungen wären durch die Abschaffung des Sachleistungsprinzips und bestehende Gutscheinsysteme zu erreichen .

Zu § 1 AsylbLG

Diese Norm soll unverändert fortbestehen. Hier ist zu fordern, dass der Kreis der Betroffenen deutlich eingeschränkt wird. Zumindest Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen sollten aus dem Kreis der Betroffenen herausgenommen werden.

Die offizielle politische Begründung für den Bestand des AsylbLG ist die „Abschreckung“ von Ausländern mit dem Ziel, die Zuwanderung so zu begrenzen. Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen müssen jedoch nicht mehr abgeschreckt werden. Es ist schlicht keine verfassungskonforme Begründung ersichtlich, Personen, die sich legal in Deutschland aufhalten vom AsylbLG zu erfassen. Das BVerfG hat klargestellt, dass das Sozialrecht nicht durch migrationspolitische Erwägungen beeinträchtigt werden darf. Eine Sonderbehandlung bzgl. der Bedarfe für ein menschenwürdiges Existenzminimum kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn der betroffene Personenkreis auch tatsächlich bezifferbare, vom sonstigen Regelbedarf abweichende Bedarfe hat. Es fehlt eine Begründung, worin die Bedarfsabweichungen für die Personenkreise nach § 1 AsylbLG bestehen sollen.

Zu § 1a AsylbLG

Diese Norm soll unverändert beibehalten werden. Das ist nach der Entscheidung des BVerfG nicht vertretbar. Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum wäre durch den Fortbestand der Norm offensichtlich verletzt.

Das BVerfG hat festgestellt, dass der alte Regelsatz des § 3 AsylbLG evident zu niedrig ist und damit gegen die Menschenwürde verstößt. Wenn aber dieser Regelsatz bereits evident zu niedrig ist, so bleibt kein Raum für eine Kürzung dieses Regelsatzes (vgl. SG Altenburg vom 11.10.2012 – S 21 AY 3362/12 ER; SG Lüneburg vom 13.12.2012 – S 26 AY 26/12 ER). Faktisch wird durch diese Norm ein autonomer Regelbedarf geschaffen. Es gäbe demnach einen Regelbedarf, der das menschenwürdige Existenzminimum sichert und einen Regelbedarf, der im „Einzelfall nach den Umständen unabweisbar“ ist. Eine solche Spaltung des Regelbedarfs ist jedoch nicht zulässig, zumal es der Exekutive obliegen soll, den Regelbedarf festzusetzen. Die Festsetzung des Regelbedarfs fällt jedoch ausschließlich in die Zuständigkeit des Gesetzgebers. Schließlich müsste der „unabweisbare Regelbedarf“ nach den Grundsätzen der Regelbedarfsermittlung bestimmt werden (vgl. BVerfG-Entscheidung, Rn 99).

Wenn § 1a AsylbLG als Sanktionsnorm verstanden werden soll, so ist die Norm auch in diesem Fall offensichtlich verfassungswidrig. Es ist bereits sehr zweifelhaft, ob bspw. die Sanktionsnormen im SGB II verfassungskonform sind. Schließlich stellt jeder Eingriff in das Grundrecht der Menschenwürde eine Rechtsverletzung dar. Wenn jedoch die Leistungshöhe unter den Wert des menschenwürdigen Existenzminimums abgesenkt wird, liegt darin unzweifelhaft ein Eingriff in das besagte Grundrecht vor. Zulässig können Sanktionen insofern nur sein, wenn sie als Inhaltsbestimmungen bzgl. der Menschenwürde verstanden werden können. Die Absenkung von Leistungen aus den in § 1a AsylbLG genannten Gründen bestimmt jedoch offensichtlich nicht den Inhalt des Grundrechts auf Einhaltung der Menschenwürde – es handelt sich um einen Eingriff.

Schließlich gelten bei Sanktionsnormen für die Bestimmtheit strenge Anforderungen. Für das „normale Sozialrecht“ ist anerkannt, dass verfassungskonforme Sanktionen nur für einen begrenzten Zeitraum (in der Regel 3 Monate) in einer klar bestimmten Höhe gerechtfertigt sein können. Hier handelt es sich aber um eine zeitlich unbegrenzte Sanktion und die Höhe wird in das Belieben

der Exekutive gelegt. Im „normalen Sozialrecht“ ist zudem anerkannt, dass der Leistungsträger den Leistungsempfänger zu einer konkreten und zumutbaren Mitwirkung auffordern muss. Diese Aufforderung muss zudem mit einer verständlichen, vollständigen und richtigen Rechtsfolgenbelehrung verbunden sein. Die Anwendung des § 1a Nr. 2 AsylbLG ist jedoch nicht an diese Voraussetzungen geknüpft.

Zu § 2 AsylbLG

Die Änderung in § 2 Abs. 1 AsylbLG ist nicht weitgehend genug. Die Beschränkung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum kann bestenfalls für kurze Dauer stattfinden. Dies ergibt sich aus dem Sanktionsrecht des „normalen“ Leistungsrechts und auch aus der Rechtsprechung der Sozialgerichte zur Zumutbarkeit eines Regelsatzes von 80% für einen vorübergehenden Zeitraum. Nach diesen Grundsätzen wäre eine Wartezeit im Sinne des § 2 Abs. 1 AsylbLG höchstens auf 3 bis 6 Monate zu beschränken.

Der Referentenentwurf besagt mittelbar, dass für die ersten 24 Monate des Aufenthalts der Bedarf ungleich dem Bedarf nach SGB XII sei (S. 9, zu Nr. 1 (§ 2)). Worin diese Unterscheidung begründet sein soll, bleibt letztlich offen. Angeführt wird lediglich, dass in den ersten 24 Monaten keine Perspektive für einen Daueraufenthalt gegeben sei. Es wäre jedoch darzulegen, worin konkret die Unterscheidung bei den Bedarfen zu sehen sein soll.

Zu § 3 AsylbLG

Das Sachleistungsprinzip in Abs. 1 Satz 1 ist zu weitgehend:

Die Gewährung des Ernährungsbedarfs als Sachleistung kann nur das letzte Mittel einer Sanktionierung sein. Die Deckung des Ernährungsbedarfs durch Sachleistungen darf nicht als Regelfall normiert werden. Dabei können insbesondere die Ernährungsgewohnheiten der Betroffenen nicht ausreichend berücksichtigt werden. In der Praxis ist die Qualität der angebotenen Ernährung inakzeptabel, oft auch in der Quantität nicht ausreichend und bzgl. der Zutaten für viele Betroffene schlicht ungenießbar. Damit sind die Betroffenen jedoch gezwungen, ihren Ernährungsbedarf vom gewährten Barbetrag zu decken. Damit führt das Sachleistungsprinzip zu einer faktischen Leistungskürzung. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Betroffenen – in gewissen Schranken – Freizügigkeit genießen. Wenn jedoch die Ernährung nur in der Gemeinschaftsunterkunft durch Sachleistungen gewährt wird, so wird ein Sich-Entfernen von der Gemeinschaftsunterkunft unzumutbar eingeschränkt.

Die Gewährung des Kleidungsbedarfs durch Sachleistungen ist ebenfalls nicht hinnehmbar. Das Recht auf freie Auswahl der Kleidung wird damit unzumutbar eingeschränkt. In der Praxis sind oft auch keine ausreichenden Kleidungsbestände vorhanden. Zudem liegt der Wert der zur Verfügung gestellten Kleidung oft weit unter dem Wert des Bedarfssatzes nach Abteilung 3 des RBEG, so dass auch hier faktische Leistungskürzungen normiert werden.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Pauschalierung der Regelbedarfe den Leistungsempfängern die Freiheit geben soll, die bewilligten Mittel frei und unabhängig einzusetzen oder anzusparen. Dieses Prinzip wird auch durch das Sachleistungsprinzip bei Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts missachtet.

Abs. 1 Satz 2 ist zu streichen bzw. wie folgt zu fassen: „Kann Kleidung nicht geleistet werden, so ist der Bedarf für Bekleidung und Schuhe in Form von Bargeld zu bewilligen.“ - Es darf insbesondere nicht ins Ermessen der Behörde gestellt werden, ob der Kleidungsbedarf überhaupt zu decken ist, wenn keine entsprechenden Sachleistungen vorhanden sind. In der Praxis werden so die Bedarfe von Betroffenen mit nicht gängigen Konfektionsgrößen schlicht nicht gedeckt und die Betroffenen sind bspw. im Winter darauf angewiesen, ihre gesamte Sommergarderobe übereinander anzulegen, wenn sie die Gemeinschaftsunterkunft verlassen wollen. Dass das Funktionieren der Heizung in der Gemeinschaftsunterkunft dabei nicht einmal vorausgesetzt werden kann, kommt erschwerend hinzu.

Abs. 1 Satz 3 ist wie folgt zu fassen: „Gebrauchsgüter des Haushalts sind zur Verfügung zu stellen.“ Auch hier darf es nicht in das Ermessen der Behörde bzw. des Betreibers der Gemeinschaftsunterkunft gestellt werden, ob überhaupt Gebrauchsgüter des Haushalts zur Verfügung gestellt werden. Dieser Bedarf ist Teil des Existenzminimums und kann somit nicht zur Disposition stehen.

In Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 ist die Zahl „120“ durch „121“ zu ersetzen. Hier liegt offenbar ein Rundungsfehler vor.

In Abs. 1 Satz 5 Nr. 4 ist die Zahl „80“ durch „106“ zu ersetzen. Maßstab kann hier nur das Verhältnis zwischen den Regelbedarfsstufen 1 und 4 des § 8 RBEG sein.

In Abs. 1 Satz 5 Nr. 5 ist die Zahl „87“ durch „94“ zu ersetzen. Maßstab kann hier nur das Verhältnis zwischen den Regelbedarfsstufen 1 und 5 des § 8 RBEG sein.

In Abs. 1 Satz 5 Nr. 6 ist die Zahl „78“ durch „80“ zu ersetzen. Maßstab kann hier nur das Verhältnis zwischen den Regelbedarfsstufen 1 und 6 des § 8 RBEG sein.

Abs. 1 Satz 6 ist zu verkürzt gefasst. Wenn auf die Regelung des § 27a Abs. 4 SGB XII abgestellt werden soll, so ist auch eine entsprechende Formulierung zu wählen. Mit der vorliegenden Fassung steht es im Belieben der Behörde, einen Bedarf festzulegen. Insofern ist auch die Regelung des § 27a Abs. 4 SGB XII selbst problematisch, da es allein dem Gesetzgeber obliegt, Bedarfe zu ermitteln und festzusetzen. Hier ist auch das Ergebnis der anhängigen Revision beim 8. Senat des BSG (B 8 SO 16/12 R) abzuwarten.

Der Beibehalt des vorrangigen Sachleistungsprinzips in Abs. 2 Satz 1 ist nicht hinnehmbar. Zunächst ist auf die Ausführungen zum Sachleistungsprinzip in Abs. 1 Bezug zu nehmen. Es ist auch auf Rn. 135 der Entscheidung des BVerfG hinzuweisen. Danach soll das Sachleistungsprinzip lediglich für die Übergangsregelung unangetastet bleiben, weil vermutet wird, dass die Bedarfe durch die jeweiligen Sachleistungen gedeckt sind. Diese Vermutung hält einem Praxistest jedoch nicht stand. Die Sachleistungen sind zu oft von derart minderer Qualität oder werden – wie bei dem Bedarf für Bekleidung – tatsächlich nicht erbracht, dass gerade keine Bedarfsdeckung angenommen werden darf.

Die Werte aus Abs. 2 Satz 2 sind so nicht nachvollziehbar. Da keine alternativen Regelbedarfsermittlungen vorliegen, können derzeit nur die Ergebnisse des RBEG herangezogen werden. Daraus ergäbe sich aber für die Regelbedarfsstufe 1 folgendes Bild:

Abteilung 1 € 132,79

Abteilung 3 € 31,42
Abteilung 4 € 31,26
Abteilung 6 € 16,07
Summe (gerundet): € 212,00

Nun sollen aus Abteilung 6 Leistungen herausgerechnet werden, die nach § 4 bewilligt werden können. Wenn diese Konstruktion ernsthaft aufrechterhalten werden sollte, ergäben sich daraus folgende verbleibende Bedarfe aus Abteilung 6:

Lfd. Nr. 38 € 5,24
Lfd. Nr. 40 € 1,49
Lfd. Nr. 41 € 2,34
Summe: € 9,07

Daraus ergäbe sich aber ein Betrag von 205 EUR statt 202 EUR. Für die Übrigen Regelbedarfsgruppen gilt das Entsprechende.

Letztlich ist der Abzug von Bedarfspositionen der Abteilung 6 jedoch nicht sachgerecht. Die Bewilligungspraxis von Leistungen nach § 4 ist bei den Behörden äußerst unterschiedlich. Es wird also weiter vom Wohlwollen der Behörde abhängen, ob die Bedarfe nach Abteilung 6 tatsächlich gedeckt werden können oder nicht. Hier wäre die Gewährung des gesamten Bedarfs nach Abteilung 6 erforderlich – eine entsprechende Berücksichtigung wäre dann bei der Gewährung von Leistungen nach § 4 vorzunehmen.

Es fehlt schließlich eine Regelung zu Mehrbedarfen i.S.d. § 21 SGB II. Es ist bspw. nicht nachvollziehbar, warum eine werdende Mutter im Leistungsbezug des SGB II einen Mehrbedarf hat, während dies für eine werdende Mutter im Asylverfahren nicht gelten soll.

Abs. 6 beachtet nicht, dass Asylbewerber einen Anspruch auf die Einrichtung eines Girokontos haben. Es ist jedoch nicht ersichtlich, warum die Leistungen nicht auf das Girokonto überwiesen werden sollen.

Zu § 4 AsylbLG

Hier ist im Abs. 1 Satz 1 das Wort „akuter“ zu streichen. Es ist nicht verständlich, warum eine Behandlung bei einer nicht akuten Krankheit versagt werden soll.

Nach der neuen Fassung des § 2 Abs. 1 AsylbLG soll diese Beschränkung der ärztlichen Versorgung auf mindestens 24 Monate ausgedehnt sein – beim Vorwurf der rechtsmissbräuchlichen Aufenthaltsverlängerung kann es sich um viele Jahre handeln. Das Recht auf eine angemessene ärztliche Versorgung – bei jeder Erkrankung – ist jedoch ein selbstverständliches Recht für jedermann, das nicht beschränkt werden darf.

Zu § 5 AsylbLG

Diese Norm ist zu streichen.

Gemeinschaftsunterkünfte werden zumeist durch private Betreiber unterhalten. Diese Betreiber werden in der Regel durch den zuständigen Landkreis finanziert. Pro U-untergebrachter Person wird ein festgesetzter Tagessatz gezahlt, der in der Regel nicht transparent gemacht wird. Der Landkreis wiederum erhält für jeden Leistungsbezieher eine Pauschale vom Bundesland. In Brandenburg liegt diese Pauschale bspw. derzeit bei 7.480 EUR pro Person pro Jahr gem. ErstV (623,33 EUR pro Monat). Der Landkreis „erwirtschaftet“ so stets einen Überschuss mit dem bspw. kostenintensive Gutscheinsysteme finanziert werden oder die Mittel schlicht in den allgemeinen Haushalt einfließen. Der Betreiber einer Gemeinschaftsunterkunft erhält ebenfalls stets höhere Zahlungen, als er für den Betrieb der Unterkunft benötigt. Dennoch sollen die Leistungsbezieher im Wege der Arbeitsgelegenheit ohne Arbeitsverhältnis und ohne Erwerbslohn für den Betrieb der Gemeinschaftsunterkunft arbeiten. Diese Regelung ist arbeitsmarktpolitisch nicht vertretbar.

Zumindest Abs. 1 kann in dieser Form keinen Bestand haben. Ggf. wäre auf § 16d SGB II zu verweisen oder die dortige Formulierung zu übernehmen. Es muss vermieden werden, dass den Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften kostenlose Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden, um die Aufgaben des Betreibers zu erfüllen, für die dieser Zahlungen vom Landkreis erhält.

Zu § 6 AsylbLG

Wenn diese Norm Bestand haben soll, wäre sie bspw. § 24 SGB II anzugleichen.

Zu § 7 AsylbLG

Die Anrechnung jeglichen Vermögens – ohne Freibeträge – kann keinen Bestand haben. Der Regelbedarf enthält ausdrücklich Beträge, die auch für ein Ansparen eines Vermögens eingesetzt werden sollen. Ein solches angespartes Vermögen wäre jedoch nach § 7 Abs. 1 AsylbLG sofort einzusetzen. Gleiches gilt nach dem Gesetzeswortlaut auch für Ansparungen aus Erwerbseinkommen. Hier sind also entsprechende Freibeträge einzuführen.

Die Ungleichbehandlung durch § 7 Abs. 2 AsylbLG im Gegensatz zu § 11b SGB II ist nicht gerechtfertigt. Bspw. bei einem Einkommen von 400 EUR brutto/netto ergäbe sich folgendes Bild:

Absetzbeträge nach AsylbLG: 100 EUR

Absetzbeträge nach SGB II: 160 EUR

Es ist keine Rechtfertigung für diese Benachteiligung ersichtlich, so dass eine Gleichstellung bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen herzustellen ist.

§ 7 Abs. 5 AsylbLG genügt zur Festlegung von nicht anrechenbarem Einkommen nicht. Hier sind die Regelungen des § 11a SGB II zu übernehmen.

Zu § 7a AsylbLG

Diese Norm ist zu streichen.

Bei einem verfassungskonformen System der Anrechnung von Einkommen und Vermögen bleibt kein Raum für eine Sicherstellung von Vermögen. Ist ein Betroffener im Besitz von anrechenbarem Vermögen, so hat er dieses Vermögen für die Sicherung seines Lebensunterhalts einzusetzen. Einer Sicherstellung bedarf es schlicht nicht. Dies umso mehr, als keine Regelung über eine Abrechnung der Verwendung des sichergestellten Vermögens vorliegt.

Zu § 9 AsylbLG

Die Änderung des Abs. 3 entspricht der Beschränkung der Anwendbarkeit des § 44 SGB X in § 40 Abs. 1 Satz 2 SGB II. Bisher lag hier die einzige Privilegierung von AsylbLG-Beziehern gegenüber Alg-II-Beziehern. Die hier vorgenommene Beschränkung begegnet verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Bedenken.

Zunächst ist festzustellen, dass Bezieher von Leistungen nach dem AsylbLG in der Regel weder der deutschen Sprache kundig sind noch das deutsche Rechtssystem kennen. Sie nehmen die Gewährung von Leistungen so hin, wie sie erfolgt, ohne rechtswidrige Leistungskürzungen etc. überhaupt zu erkennen. Aus diesen tatsächlichen Gründen erkennen Betroffene – wenn überhaupt – erst Jahre später, welche Leistungen ihnen in den vergangenen Zeiten tatsächlich zugestanden hätten. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts wären rückwirkende Ansprüche auch nicht ausgeschlossen.

Wenn das Grundrecht auf Existenzsicherung der Menschenwürde entspringt, so ist jede Staatsgewalt gehalten, Verletzungen dieses Grundrechts effektiv und nachhaltig zu bekämpfen. Bzgl. der rückwirkenden Sicherung dieses Grundrechts gilt nach § 44 Abs. 4 Satz 1 SGB X eine 4-Jahresfrist, die wiederum aus der sozialrechtlichen Verjährungszeit hergeleitet wird. Eine weitergehende Einschränkung der effektiven Geltendmachung von Ansprüchen bedürfte einer Rechtfertigung. Wenn in dieser Maßnahme ein Eingriff in das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gesehen würde – wofür einiges spricht – läge freilich unmittelbar eine Verfassungswidrigkeit vor. Als Rechtfertigung sollen hier fiskalische Erwägungen gelten. Eine solche Rechtfertigung kann jedoch ebenso wenig greifen, wie migrationspolitische Erwägungen.

Wenn der Gesetzgeber die 4-Jahresfrist in § 44 Abs. 4 Satz 1 SGB X für rückwirkende Gewährungen von Leistungen nicht mehr für sachgerecht hält, so käme allein eine Änderung dieser Vorschrift im SGB X in Betracht. Eine willkürliche Ungleichbehandlung von Leistungen nach SGB II/XII/AsylbLG gegenüber anderen Leistungen ist nicht gerechtfertigt. Es darf nicht sein, dass die Anwendbarkeit des § 44 Abs. 4 Satz 1 SGB X faktisch von der Zahl der Leistungsempfänger für bestimmte Leistungen abhängt.

Rechtsanwalt Volker Gerloff, Berlin