



## ELEKTRONISCHER BRIEF

Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen  
Kaiser-Friedrich-Straße 5a | 55116 Mainz

Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
Herrn Ministerialdirektor Christian Luft  
Wilhelmstraße 49  
10117 Berlin

Kaiser-Friedrich-Straße 5a  
55116 Mainz  
Telefon 06131 16-0  
Telefax 06131 16-2644  
Mail: [poststelle@mifkjf.rlp.de](mailto:poststelle@mifkjf.rlp.de)  
[www.mifkjf.rlp.de](http://www.mifkjf.rlp.de)

09. Januar 2013

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
78 008:724	12. Dezember 2012	Sven Laux <a href="mailto:Fluchtaufnahme@mifkjf.rlp.de">Fluchtaufnahme@mifkjf.rlp.de</a>	06131 16-5113 06131 16175113

### Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)

Sehr geehrter Herr Luft,

ich bedanke mich für die Zusendung des Referentenentwurfs und die Möglichkeit einer Stellungnahme und bitte die etwas verspätete Rückmeldung zu verzeihen. Sie ist der Kurzfristigkeit Ihrer Bitte und der durch das Weihnachtsfest und den Jahreswechsel geschuldeten Personalengpässe geschuldet. Ebenso bitte ich zu entschuldigen, dass aus den gleichen Gründen eine abschließende, alle Aspekte durchleuchtende Stellungnahme leider nicht möglich war.

Dies vorausgeschickt nehme ich zu dem - wie Sie schreiben - auch innerhalb der Bundesregierung noch nicht abschließend abgestimmten Referentenentwurf wie folgt Stellung:

Die grundsätzliche Haltung von Rheinland-Pfalz in Bezug auf das Asylbewerberleistungsgesetz dürfte Ihnen aus der als Anlage beigefügten Bundesratsinitiative der Länder Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein bereits bekannt sein. (Anlage 1). Auch weiterhin sprechen aus hiesiger Sicht unter Zugrundlegen des Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 18. Juli 2012 zu § 3 AsylbLG (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) die besseren Argumente für eine Streichung des Gesetzes insgesamt.

Ebenso gehe ich davon aus, dass Ihnen mein Schreiben vom 18. Dezember 2012 vorliegt, das in meiner Funktion als derzeitiges Vorsitzland der ArgeFlü verfasst ist. Die dort im Einzelnen aufgelisteten, von allen Ländern einvernehmlich beschlossenen Änderungsnotwendigkeiten beim derzeitigen Asylbewerberleistungsgesetz werden auch weiterhin von Rheinland-Pfalz mitgetragen.

Insbesondere der im Vorfeld des Referentenentwurfs bereits hinlänglich bekannten Forderung einer finanziellen Beteiligung des Bundes wurde mit dem vorgelegten Refe-

rentenentwurf in keiner Weise Rechnung getragen. Stattdessen soll offensichtlich mit dem so genannten Pilotprojekt "Umsetzung der Handlungsempfehlungen der AG "Rechtssetzung" der Gemeindefinanzkommission; länderbezogene Kostenfolgeabschätzung bei Geldleistungsgesetzen" der Versuch unternommen werden, den Kommunen und Ländern vorzurechnen, dass ihnen durch den Referentenentwurf keine oder nur geringe zusätzliche Kosten entstehen.

Dieses Ergebnis ist sicher aus Sicht des Bundes wünschenswert, jedoch ausschließlich deshalb errechenbar, weil die Kommunen und Länder in Umsetzung der in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts enthaltenen Übergangsregelung, die unmittelbare Gesetzeskraft entwickelte, bereits die neuen, wesentlich höheren Sätze auszahlen. Die entstehenden Mehrbelastungen der Kommunen und der Länder sind jedoch massiv und die Forderung der Kommunen und Länder reklamieren eine Übernahme der durch Migration entstehenden Kosten durch Bund und Länder/Kommunen.

Auch wenn die Übernahme der Leistungen im Rahmen des so genannten Bildungs- und Teilhabepaketes, die von den Ländern und insbesondere auch Rheinland-Pfalz gefordert wurde, ausdrücklich sehr begrüßt wird, bedeutet dies eine Mehrbelastung von Kommunen und Länder. In der letzten Sitzung in Berlin war auch der Eindruck entstanden, dass es für den Bund selbstverständlich sei, diese Kosten - wie auch im Bereich des SGB II und XII - zu übernehmen. Eine entsprechende Kostentragungsregelung enthält der Referentenentwurf jedoch zu meinem großen Bedauern nicht.

Dies vorausgeschickt und ausgehend von der Intention des Referentenentwurf das bestehende Gesetz nur zu novellieren und unter ausdrücklichen Bezug auf die oben dargestellte, grundsätzlich ablehnende Haltung des Landes Rheinland-Pfalz zu einer Regelung der Leistungen außerhalb der allgemeinen Sozialleistungsgesetze, äußere ich mich wie folgt:

➤ **Kreis der Leistungsberechtigten**

Nicht hingenommen werden kann, dass der Referentenentwurf keinerlei Einschränkungen des derzeitigen Kreises der Leistungsberechtigten vorsieht. Hier ist aus Sicht des Landes Rheinland-Pfalz eine Streichung des § 1 Abs. 1 Nr. 3 unumgänglich.

Die dort aufgeführten Personengruppen entsprechen weder der ursprünglichen Intention des Asylbewerberleistungsgesetzes, ein eingeschränktes Leistungsgesetz für Personen zu schaffen, deren Aufenthaltsrecht sich in der Prüfung befindet, noch der im Urteil des BVerfG dargelegten Einschränkung bei der Definition eines nur kurzzeitigen Aufenthalts. Das BVerfG hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die im AsylbLG in der Festlegung des Kreises der Berechtigten in § 1 AsylbLG angelegte Vermutung, sie alle hielten sich nur kurzzeitig in Deutschland auf, erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. Diese Aussage wurde gerade vor dem

Hintergrund getroffen, dass der Anwendungsbereich des AsylbLG seit 1993 mehrfach erweitert worden ist und heute Menschen mit einem sehr unterschiedlichen Aufenthaltsstatus erfasst. Insbesondere bei den in § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG aufgeführten Inhabern von Aufenthaltserlaubnissen kann nicht mehr von einem kurzfristigen Aufenthalt ausgegangen werden. Hierunter fallen als zahlenmäßig größte Gruppe z.B. diejenigen Flüchtlinge, denen eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen gemäß § 25 Abs. 4, 4a, 4b oder 5 Aufenthaltsgesetz erteilt worden ist.

Nach Auffassung von Rheinland-Pfalz ist daher § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG zu streichen. Nur die Überleitung der in § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG aufgeführten Personenkreise in die Sozialgesetzbücher Zweites und Zwölftes Buch werden aus hiesiger Sicht den Vorgaben des BVerfG gerecht.

➤ **Sachleistungsprinzip**

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 den Vorrang von Sachleistungsgewährung nicht beanstandet. Allerdings zeigt sich bereits heute in einer Vielzahl von Bundesländern, dass hiervon aus verwaltungsökonomischen Gründen Abstand genommen wird. Auch in Rheinland-Pfalz findet die Sachleistungsgewährung nur noch in Einzelfällen Anwendung. Nur durch Auszahlung von Geldleistungen erhalten die Betroffenen die Möglichkeit, ein selbstbestimmtes Leben auf Basis Ihrer Herkunft und Kultur zu pflegen, sich mittel- oder langfristig zu integrieren und sich von Sozialleistungen unabhängig zu machen. Dies liegt nicht zuletzt auch im ausdrücklichen Interesse von Rheinland-Pfalz.

Aus Sicht von Rheinland-Pfalz ist das Sachleistungsprinzip grundsätzlich zu streichen.

➤ **Überleitung in die Leistungssysteme der Sozialgesetzbücher SGB II und XII**

Aus Sicht von Rheinland-Pfalz ist nicht hinnehmbar, dass der Referentenentwurf keine Regelung trifft, die eine direkte Überleitung in die Leistungssysteme der Sozialgesetzbücher SGB II und SGB XII sicherstellt. Hier verbleibt es bei der derzeitigen Regelung in § 2, dass nach Ablauf einer Frist und dem Vorliegen der sonstigen Bedingungen das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch nur *entsprechend* anzuwenden ist.

Diese Regelung unverändert zu belassen, stellt sich aus hiesiger Sicht als der Versuch dar, die Leistungsberechtigten dauerhaft in der Kostenträgerschaft der Kommunen und Länder zu halten. Diese Regelung bedeutet jedoch auch für die Betroffenen eine weitere Ausgrenzung und verhindert nachhaltig die Möglichkeit, sich in die Gesellschaft zu integrieren und sich mittel- bis langfristig eine von den Sozialleistungssystemen unabhängige Lebensführung aufzubauen. Hier muss eine Überführung in

die allgemeinen Leistungssysteme erfolgen, sodass erwerbsfähige oder nicht erwerbsfähige Personen originäre Leistungsansprüche erhalten.

➤ **Beachtung der Rechte von Kindern und Jugendlichen**

Bezüglich der Umsetzung der Regelungen der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) - Art. 24 Abs. 1 KRK in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 2 Abs. 1 KRK - verweise ich auf die bei der jeweiligen Fragestellung nachfolgend gemachten Anmerkungen.

➤ **Gesundheitsversorgung**

Der vorliegende Referentenentwurf belässt es bei den derzeit restriktiven Einschränkungen im Bereich der Gesundheitsversorgung, die für Leistungsempfänger nach § 3 AsylbLG eine ärztliche und zahnärztliche Behandlung nur bei akuten Erkrankungen oder Schmerzzuständen (§ 4) vorsieht. Sonstige Leistungen, die im Einzelfall zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind, werden nach § 6 AsylbLG nur als Ermessenleistung gewährt, insbesondere wenn Folgeerkrankungen, Verschlechterungen oder dauerhafte gesundheitliche Beeinträchtigungen drohen.

Diese Form der „Notversorgung“ lehnt Rheinland-Pfalz ausdrücklich ab, entspricht sie doch in keiner Weise der Anforderung an eine Sicherung der physischen Existenz, wie es das BVerfG dargestellt hat. Ein einheitlich verstandenes menschenwürdiges Existenzminimum rechtfertigt es auch nicht, unterschiedliche Niveaus der Gesundheitsversorgung festzuschreiben. Während sich bei Leistungsberechtigten der Sozialleistungssysteme des SGB II und SGB XII die Gesundheitsversorgung durch die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung definieren, erhalten derzeit Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG nur die oben beschriebene Notversorgung. Das Urteil des BVerfG formuliert jedoch, dass der gesetzliche Leistungsanspruch so ausgestaltet sein muss, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt. Darüber hinaus stellt das BVerfG in seiner Entscheidung auch fest, dass die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein muss. Die nur im Ermessen stehenden Leistungen des § 6 AsylbLG können daher nicht als Argumentation dienen, die bestehenden grundsätzlichen Einschränkungen der Gesundheitsversorgung zu kompensieren.

Dazu kommt, dass die Gesundheitsversorgung außerhalb des sonstigen Regelsystems weitere Kritik durch die Kommunen rechtfertigt, da sie einerseits die Kommunen zwingt, eine parallele „Gesundheitsverwaltung“ vorzuhalten und die Betroffenen gezwungen sind, vor dem Besuch eines Arztes einen Bediensteten einer Verwaltungsbehörde von der Notwendigkeit eines Arztbesuches zu überzeugen. Die Leistungsberechtigten erhalten meist erst nach Vorsprache auf dem Sozialamt einen "Berechti-

gungsschein/Krankenschein. Darüber hinaus kommt es nicht selten zu teils absurden Diskussionen über medizinische Fragen und auch zu Verzögerungen der medizinischen Behandlung, die dadurch auch vermehrt zu erhöhten Behandlungskosten führt.

Abgesehen davon führt die bestehende Regelung zu einem immensen Verwaltungsaufwand und damit verbundenen Kosten bei den Kommunen. Die Regelung kann insoweit als Musterbeispiel für eine - durch Gesetz verordnete - ineffiziente Verwaltungstätigkeit angeführt werden.

Weitere erhebliche Bedenken hinsichtlich der Aufrechterhaltung der derzeitigen Regelung zur Gesundheitsversorgung ergeben sich auch aus den Regelungen in der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) - Art. 24 Abs. 1 KRK in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot aus Art. 2 Abs. 1 KRK-. Diese verpflichten die unterzeichnenden Staaten – zu denen auch Deutschland gehört -, allen Kindern unabhängig von ihrer Herkunft oder sonstigen Status „das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit“ zuzuerkennen. Angesichts der bestehenden Einschränkungen in der Gesundheitsversorgung auch für Kinder, werden die derzeitigen Regelungen des AsylbLG aus hiesiger Sicht diesem Anspruch in keinster Weise gerecht.

Ebenso fraglich ist es, ob die dargestellten Einschränkungen mit den Anforderungen des 2008 in Kraft getretenen Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (auch: Behindertenrechtskonvention, BRK) gerecht werden. Art. 25 der Konvention postuliert das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit für Menschen mit Behinderung sowie Art. 26 einen Anspruch auf Habilitation und Rehabilitation.

Rheinland-Pfalz ist zusammenfassend daher der Auffassung, dass nur eine Streichung der Regelungen des § 4 AsylbLG und eine Einbeziehung auch der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG in die gesetzliche Krankenversicherung eine der Verfassung und der Kinderrechtskonvention gerecht werdende Lösung darstellt.

➤ **Einschränkung der Leistungen infolge eines aufenthaltsrechtlichen Fehlverhaltens**

Aus Sicht von Rheinland-Pfalz fehlen im Referentenentwurf Änderungen zu § 1 a AsylbLG. Dieser sanktioniert zurzeit einerseits allgemein aufenthaltsrechtliches Fehlverhalten und sieht andererseits vor, dass Minderjährigen aufenthaltsrechtliches Fehlverhalten ihrer Eltern zugerechnet wird und jeweils die Grundlage einer Leistungseinschränkung darstellt.

In seinem Urteil führt das Bundesverfassungsgericht jedoch aus, dass die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde migrationspolitisch nicht zu relativieren ist. Auch wenn diese Aussage im Zusammenhang der migrationspolitischen Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes

Leistungsniveau zu vermeiden, getroffen wurde, kann die generelle Feststellung nur so interpretiert werden, dass auch Verstöße gegen Regelungen, die Migration lenken und beeinflussen sollen, keine Leistungseinschränkungen unterhalb des physischen und soziokulturellen Existenzminimums rechtfertigen.

➤ **Zu den Änderungen im Einzelnen**

Artikel 1 Nummer 1

Die bislang erforderliche Vorbezugszeit wird ersetzt durch eine erforderliche Aufenthaltszeit. Dies wird grundsätzlich begrüßt.

Allerdings erfüllt aus hiesiger Sicht der gewählte Zeitraum von 24 Monaten statt der bisher geltenden 48 Monate nicht die Vorgaben des BVerfG in seinem Urteil. Danach kann der Gesetzgeber Art und Umfang von Sozialleistungen für ausländische Personen von der voraussichtlichen Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland abhängig machen. Allerdings stellt das BVerfG weiter fest, dass eine Beschränkung auf ein durch Minderbedarfe für Kurzaufenthalte geprägtes Existenzminimum jedenfalls dann nicht mehr gerechtfertigt ist, wenn der tatsächliche Aufenthalt die Spanne eines Kurzaufenthalts deutlich überschritten hat.

Rheinland-Pfalz ist hier der Auffassung, dass sich diese Frage an der in § 47 Asylverfahrensgesetz vorgesehenen Verpflichtung zum Aufenthalt in einer Erstaufnahmeeinrichtung orientieren muss. Längstens bis zu Verteilung auf eine örtliche Kommune ist ein eingeschränktes Leistungsrecht hinnehmbar. Danach muss eine Integration begonnen werden. Dies setzt die Überleitung in die bestehenden, allgemeinen Leistungssysteme des SGB II und SGB XII voraus.

Artikel1 Nummer 2 a) aa) und bb) sowie b)

Insoweit verweise ich auf die von Schleswig-Holstein bereits dargestellten Bedenken zur Berechnung sowie den Hinweis auf noch vorzunehmende Anpassungen der Beträge für das Jahr 2013.

Zu Artikel1 Nummer 2 a) cc)

Die Änderung sieht vor, dass der Barbetrag für in Abschiebungs- oder Untersuchungshaft genommene Leistungsberechtigte individuell festgelegt wird.

Auch wenn der soziokulturelle Bedarf in Abschiebungs- oder Untersuchungshaft Untergebrachter abweichen dürfte, ist aus hiesiger Sicht diese Regelung zu unbestimmt, da keinerlei Kriterien erkennbar sind, nach denen diese individuelle Bestimmung erfolgen soll.

#### Zu Artikel 1 Nummer 2 c)

Mit der vorgesehenen Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe für die vom AsylbLG erfassten Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen wird die Ausgrenzung dieser Personengruppen endlich beendet. Die Aufnahme dieser Regelung wird daher uneingeschränkt begrüßt.

Die Fortschreibung des Barbetrages und des notwendigen Bedarfes nach § 3 Absatz 2 entsprechend der Veränderungsrate nach § 28a SGB XII wird ausdrücklich begrüßt.

#### Zu Artikel 1 Nummer 3

Mit der Regelung soll § 44 Absatz 4 SGB X mit der Maßgabe Anwendung finden, dass sich der Zeitraum für die maximale Dauer der Nachzahlung von vier Jahren auf ein Jahr verkürzt. Eine entsprechende Bestimmung findet sich in § 116a SGB XII. Aufgrund des bisherigen eindeutigen Wortlauts des § 9 Absatz 4 war eine analoge Anwendung des § 116a SGB XII nicht möglich. Die Änderung wird als sachdienlich erachtet.

#### Zu Artikel 1 Nummer 4

Die vorgesehenen Änderungen beinhalten im Wesentlichen eine neu einzuführende Quartalsstatistik zur Erfassung von Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket und entsprechen der künftig nach dem Vierten Kapitel des SGB XII durchzuführenden Statistik zum Bildungs- und Teilhabepaket nach § 128f Absatz 4 SGB XII. Bei der Durchführung dürfte es bei den Kommunen zu einem verwaltungsbedingten Mehraufwand kommen. Hier sollte eine kritische Überprüfung stattfinden, die Erfassung welcher Daten und in welcher Zeitfolge insbesondere bei Abwägung von Nutzen und Aufwand notwendig ist.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag



Sigrid Reichle