

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes

– Drucksache 18/2592 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 926. Sitzung am 10. Oktober 2014 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1 Absatz 1 Nummer 3 AsylbLG),
Nummer 2 (§ 1a AsylbLG),
Nummer 3 Buchstabe a (§ 2 Absatz 1 AsylbLG),
Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa (§ 3 Absatz 2 Satz 1
AsylbLG), Buchstabe c (§ 3 Absatz 3, 4 – neu –, 5 und 6 AsylbLG),
Artikel 2a – neu – (§ 46 Absatz 6 Satz 2 SGB II)
 - a) Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

„1. § 1 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

 - a) Nummer 3 wird aufgehoben.
 - b) Die bisherigen Nummern 4 bis 7 werden die Nummern 3 bis 6.“
 - bb) Nummer 3 Buchstabe a ist wie folgt zu fassen:

„a) § 2 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
„(1) Abweichend von den §§ 3 bis 7 sind das Zweite Buch Sozialgesetzbuch und das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch auf die Leistungsberechtigten anzuwenden, die über eine Dauer von insgesamt zwölf Monaten sich ohne wesentliche Unterbrechung (weniger als vier Monate) im Bundesgebiet aufhalten.““
 - cc) Nummer 4 ist wie folgt zu ändern:
 - aaa) In Buchstabe b ist Doppelbuchstabe aa wie folgt zu fassen:

„aa) In Satz 1 werden nach den Wörtern „zu gewährenden Sachleistungen nach Absatz 1 Satz 1“ die Wörter „oder Geldleistungen nach pflichtgemäßem Ermessen des Leistungsträgers“ eingefügt.“

bbb) Buchstabe c ist wie folgt zu fassen:

,c) Absatz 3 wird durch folgende Absätze 3 bis 6 ersetzt:

„(3) Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft werden bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen neben den Leistungen nach Absatz 1 oder Absatz 2 nach den Leistungen zur Deckung der Bedarfe nach § 28 Absatz 2 bis 7 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch erbracht. § 28 Absatz 1 Satz 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch gilt entsprechend. Für die Bemessung der Leistungen für die Schülerbeförderung nach § 28 Absatz 4 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch sind die erforderlichen tatsächlichen Aufwendungen zu berücksichtigen, soweit sie nicht von Dritten übernommen werden und den Leistungsberechtigten nicht zugemutet werden kann, die Aufwendungen aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Als zumutbare Eigenleistung gilt in der Regel ein Betrag in Höhe von fünf Euro monatlich. Für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung nach § 28 Absatz 6 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch wird zur Ermittlung der Mehraufwendungen für jedes Mittagessen ein Betrag in Höhe des in § 9 des Regelbedarfsermittlungsgesetzes festgelegten Eigenanteils berücksichtigt. Die Leistungen nach Satz 1 gelten nicht als Einkommen oder Vermögen im Sinne dieses Gesetzes. § 19 Absatz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch findet keine Anwendung.

(4) Für die Erbringung der Leistungen für Bildung und Teilhabe gelten die §§ 29, 30 und 40 Absatz 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch.

(5) Der Bargeldbedarf nach Absatz 1 Satz 5 und 6 <... weiter wie Vorlage ...>

(6) Liegen die Ergebnisse <... weiter wie Vorlage ...>“

ccc) In Buchstabe d ist die Angabe „Absatz 6“ durch die Angabe „Absatz 7“ zu ersetzen.

b) Nach Artikel 2 ist folgender Artikel 2a einzufügen:

„Artikel 2a

Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

In § 46 Absatz 6 Satz 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden nach der Angabe „§ 28“ die Wörter „ , nach § 3 Absatz 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes“ eingefügt.“

c) Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren in § 1a AsylbLG die einzelnen Umstände einer Anspruchseinschränkung konkreter zu fassen.

Begründung:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 festgestellt, dass bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums Sonderregelungen für bestimmte Personengruppen nur dann verfassungsmäßig sind, wenn eine Differenzierung zwischen den Bedarfen der unterschiedlichen Personengruppen möglich ist. Eine Differenzierung ist dementsprechend nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann. Lassen sich tatsächlich spezifische Minderbedarfe bei einem nur kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt feststellen, und will der Gesetzgeber die existenznotwendigen Leistungen für eine Personengruppe deshalb gesondert bestimmen, muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass die gesetzliche Umschreibung dieser Gruppe hinreichend zuverlässig tatsächlich nur diejenigen erfasst, die sich regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhalten. Dies lässt sich zu Beginn des Aufenthalts nur anhand einer Prognose beurteilen. Diese bemisst sich zwar nicht allein, aber auch am jeweiligen Aufenthaltsstatus. Dabei ist stets dessen Einbindung in die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.

Unabhängig davon, dass schon Zweifel daran bestehen, dass sich eine solche Differenzierung zwischen

den unterschiedlichen Ausländergruppierungen sowie einer Teilung zwischen Asylbewerberleistungsgesetz und den Leistungssystemen nach den Sozialgesetzbüchern vornehmen lässt, nimmt der Gesetzentwurf der Bundesregierung Differenzierungen vor, die auch bei Einräumung einer großzügigen Einschätzungsprärogative nicht mehr nachvollziehbar sind. Sie müssen im Einzelnen so verändert werden, dass sie zumindest nicht offensichtlich den verfassungsgemäßen Rahmen überschreiten.

Zu Buchstabe a:

Doppelbuchstabe aa:

Der Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes muss auf Asylbewerber beschränkt werden. Bei Personengruppen, die eine Aufenthaltsbefugnis nach § 23 Absatz 1, §§ 24 und 25 Absatz 4 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes wegen humanitären oder tatsächlichen Ausreisehindernissen besitzen, kann tatsächlich nicht von einem kurzfristigen Verbleib ausgegangen werden. Ein aktuelles Beispiel hierfür sind die von den Ländern gemäß ihrer Landesordnungen aufgenommenen syrischen Flüchtlinge, bei denen keine Prognose der Rückkehr in ihr Heimatland erkennbar ist.

Doppelbuchstabe bb:

Die in § 2 vorgesehene Verkürzung der Wartezeit auf 15 Monate wird der gegebenenfalls zulässigen Sonderregelung bei kurzfristigen Aufenthalten nicht gerecht. Denn wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, beträgt die Dauer eines behördlichen Asylverfahrens etwa ein halbes Jahr, die bestandskräftige Entscheidung etwa ein Jahr. Auch die mit dem „Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ vorgenommene Verkürzung der Wartezeit zur Erteilung der Arbeitserlaubnis auf nunmehr drei Monate ist ein Indiz dafür, dass eine Sonderregelung für Asylbewerber nur für einen sehr engen Zeitraum in Betracht kommen kann.

Unabhängig von der Dauer der Wartezeit ist es aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in keinem Fall hinnehmbar, dass die Sonderregelung für Asylbewerber dauerhaft fortgesetzt wird. Denn das Gesetz geht davon aus, dass nach der Wartezeit lediglich eine entsprechende Anwendung der Regelungen des SGB XII in Betracht kommt. Eine entsprechende Anwendung verschließt aber dauerhaft den direkten Zugang zu den Leistungssystemen des SGB, insbesondere des SGB II für erwerbsfähige Personen und den Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung nach SGB V. Auch der Anspruch auf Integrationskurse bleibt dauerhaft verwehrt.

Doppelbuchstabe cc:

Dreifachbuchstabe aaa:

Da das Bundesverfassungsgericht eine ausdrückliche Prüfung der Notwendigkeit von Sonderbedarfen verlangt und die Leistungen der Sozialgesetzbücher entgeltlich sind, ist es im Asylbewerberleistungsgesetz nicht zulässig, weiterhin der Sachleistung grundsätzlich den Vorrang vor Geldleistungen zu geben.

Dreifachbuchstabe bbb:

Der Bund befürwortet und unterstützt, dass alle Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in den Genuss von Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket kommen. Allerdings ist es dann auch sinnvoll, auf den Leistungsanspruch im SGB II (§ 28 SGB II) direkt zu verweisen und somit die Refinanzierung der Kosten durch den Bund einzuführen (§ 46 Absatz 6 SGB II).

Zu Buchstabe b:

Folgeänderung zu Buchstabe a Doppelbuchstabe cc Dreifachbuchstabe bbb.

Zu Buchstabe c:

In § 1a AsylbLG wird nur allgemein von Anspruchseinschränkung gesprochen. Da es sich hier aber um Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums handelt, ist eine Konkretisierung erforderlich. Das gilt beispielsweise für die Höhe der Anspruchseinschränkung und die Dauer der Leistungskürzung.

2. Zu Artikel 1 Nummer 4a – neu – (§ 4 AsylbLG)
Nummer 4b – neu – (§ 6 Absatz 2 AsylbLG)
Artikel 2b – neu – (§ 264 Absatz 8 – neu – SGB V)

- a) Nach Nummer 4 sind folgende Nummern 4a und 4 b einzufügen:

„4a. § 4 wird wie folgt gefasst:

„§ 4

Hilfen zur Gesundheit

(1) Es gelten die Regelungen des Fünften Kapitels des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch entsprechend. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, Einschränkungen zu Satz 1 durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festzulegen.

(2) Die Gesundheitsversorgung nach Absatz 1 wird über die Regelungen des § 264 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch sichergestellt, wobei der Bund die in Absatz 7 dieser Vorschrift genannten Aufwendungen der Krankenkassen sowie die angemessenen Verwaltungskosten einschließlich Personalaufwand trägt.“

4b. In § 6 Absatz 2 werden die Wörter „medizinische oder sonstige“ gestrichen.“

- b) Nach Artikel 2 ist folgender Artikel 2b einzufügen:

„Artikel 2b

Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch

Dem § 264 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird folgender Absatz 8 angefügt:

„(8) Die Regelungen der Absätze 2 bis 7 finden mit Ausnahme von Absatz 2 Satz 2 auch Anwendung auf Empfänger von Leistungen nach § 4 Asylbewerberleistungsgesetz. Abweichend von der Regelung in Absatz 3 Satz 1 kann auch eine Krankenkasse außerhalb des Bereichs des für die Hilfe zuständigen Trägers der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gewählt werden. Abweichend von Absatz 7 Sätze 1 und 2 werden die Aufwendungen der Krankenkassen sowie die angemessenen Verwaltungskosten einschließlich Personalaufwand nach § 4 Absatz 2 Asylbewerberleistungsgesetz vom Bund getragen.“

Begründung:

Bisher werden Leistungsberechtigte nach §§ 1, 1a AsylbLG, die Leistung bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt sowie sonstige zur Sicherung der Gesundheit unerlässliche Leistungen nach §§ 4 und 6 AsylbLG erhalten, direkt durch die Träger der Leistungen des AsylbLG betreut. Dies hat den Nachteil, dass die Träger der Leistungen des AsylbLG einen kostenaufwändigen Bewilligungs- und Prüfapparat entsprechend dem Niveau einer gesetzlichen Krankenkasse unter Einsatz von entsprechendem Fachpersonal (wie Ärzten) und spezieller Abrechnungstechnologie (wie entsprechender Prüfsoftware) aufbauen und unterhalten müssen.

Einige Länder sind daher dazu übergegangen, Verträge mit gesetzlichen Krankenkassen zu schließen, wonach diese die Krankenbehandlung dieser Leistungsberechtigten gemäß § 264 Absatz 1 SGB V sicherstellen. Vorteile dieser Übertragung sind vor allem, dass die Krankenkassen die Versorgung der Leistungsberechtigten besser und effizienter gewährleisten als die Träger der Leistungen nach dem AsylbLG, da die Gesundheitsversorgung ihre Kernaufgabe und das SGB V entsprechend auf sie zugeschnitten ist. Vom Leistungskatalog über die Leistungserbringung und -abrechnung bis zum elektronischen Datenaustausch gibt es entsprechende gesetzliche Vorgaben, die ihnen zusammen mit der großen Zahl an Versicherten eine starke Verhandlungs- und Rechtsposition gegenüber den Leistungserbringern im Gesundheitswesen verleihen. Zudem sind die Versorgungsstrukturen der Leistungserbringer (Ärzte, Krankenhäuser etc.) insbesondere an das SGB V und die GKV angepasst (zum Beispiel die Abrechnung über die Krankenversicherungskarten beziehungsweise elektronischen Gesundheitskarten). Die Leistungsberechtigten können ihre Versorgung über eine Versichertenkarte in Anspruch nehmen, ohne in jedem Fall eine Bewilligung der

zuständigen Dienststellen einholen zu müssen. Durch die Übertragung der Versorgung auf eine Krankenkasse können die Versorgungsstrukturen bei den Sozialdienststellen, den Gesundheitsämtern, den Zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen und den Sozialministerien weitestgehend abgebaut beziehungsweise verschlankt werden. Hierdurch können Einsparungen bei Personal- und Sachkosten erzielt werden.

Vor diesem Hintergrund werden die entsprechenden gesetzlichen Änderungen im AsylbLG und SGB V vorgenommen, um die Leistungsberechtigten in die Versorgung durch eine Krankenkasse nach § 264 SGB V einzubeziehen.

Da die derzeitigen Regelungen der §§ 4 und 6 AsylbLG im Hinblick auf die Gesundheitsversorgung zu unbestimmt und in der Praxis nur schwer umsetzbar sind, findet eine Orientierung an den Leistungen des SGB XII statt, wobei das zuständige Bundesministerium entsprechende Leistungseinschränkungen bundeseinheitlich definieren kann. Hierfür ist eine Rechtsverordnungsermächtigung vorgesehen.

Um die Länder und Kommunen von den aufgrund der steigenden Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern ansteigenden Kosten der Gesundheitsversorgung der entsprechenden Personengruppen zu entlasten, ist eine Kostentragung des Bundes vorgesehen.

Damit die Träger der Leistungen nach dem AsylbLG, die bereits jetzt eine Versorgung der Leistungsberechtigten durch eine Krankenkasse vorsehen, ihr Versorgungssystem nicht grundsätzlich umstellen müssen, können die Leistungsberechtigten auch eine Krankenkasse außerhalb des Bereichs des für die Hilfe zuständigen Trägers der Leistungen nach dem AsylbLG wählen.

3. Zum Gesetzentwurf allgemein:

- a) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung dringlich, den Ländern zusätzliche finanzielle Mittel zur Aufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Integration zur Verfügung zu stellen und sie von bestehenden Kosten zu entlasten.
- b) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung weiterhin dringend auf, in dieser sehr schwierigen Situation zeitnah eine Nationale Asylkonferenz einzuberufen, um gemeinsam mit den Ländern Strategien und Lösungen zur Bewältigung der gegenwärtigen außergewöhnlichen Herausforderung zu erörtern.

Begründung:

Der Bundesrat begrüßt die im Rahmen der Protokollerklärung zum „Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ niedergelegte Absicht der Bundesregierung, im Rahmen der Neuordnung der Bundesländer-Beziehungen mit den Ländern darüber zu verhandeln, wie Länder und Kommunen von den ansteigenden Kosten aufgrund der steigenden Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern und Asylbewerberinnen entlastet werden können.

Die Zeit drängt:

Länder und Kommunen benötigen aufgrund des fortlaufenden starken Anstiegs der Zahl Schutzsuchender bereits kurzfristig nachhaltige finanzielle Unterstützung und Entlastung zur Sicherstellung geordneter und menschenwürdiger Aufnahmebedingungen.

Die Prognosen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Januar 2014 gingen von 140 000 neuen Erstasylanträgen für das gesamte Jahr aus. Die Prognose wurde zum Stichtag 18. September 2014 nach oben revidiert und „für die nächsten Monate“ auf monatlich 25 000 Erstantragsteller bundesweit angehoben. Tatsächlich wurden nach der statistischen Auswertung des EASY-Verfahrens in diesem Jahr bis August mit 119 019 Asylsuchenden bereits mehr Asylsuchende registriert als im gesamten Jahr 2013 mit 118 853 Asylbewerbern und Asylbewerberinnen. Aufgrund der fortbestehenden und sich ausweitenden kriegerischen Konflikte und fortbestehender Verfolgung von politischen, religiösen und ethnischen Minderheiten ist mit einem Rückgang der Schutzsuchenden nicht zu rechnen, vielmehr machen die nach oben korrigierten Zahlen bis zum Jahresende deutlich, dass mit einem weiteren Anstieg der Zahlen auch im Jahr 2015 zu rechnen ist.

Die finanziellen, logistischen und integrativen Herausforderungen für Länder und Kommunen entsprechen in ihrer Intensität dem Anstieg der Zahl der Asylsuchenden. Teils kann die Unterbringung nur in Zelten erfolgen, teilweise mussten Erstaufnahmeeinrichtungen vorübergehend geschlossen werden – mit entsprechenden Folgen für die Nachbarländer –, zunehmend müssen Bürgerhäuser und andere öffentliche Einrichtungen in Anspruch genommen werden, um Flüchtlingen und Asylsuchenden in den Kommunen Obdach

zu bieten. Dennoch sind Länder und Kommunen an ihre Grenzen gelangt. Um weiterhin eine menschenwürdige Unterbringung und Versorgung zu gewährleisten und hierfür zusätzliche Kapazitäten zu schaffen, aber auch um die Bürgerinnen und Bürger weiterhin für eine wahre Willkommenskultur zu gewinnen, werden dringend kurzfristig finanzielle Kapazitäten benötigt, denn Länder und Kommunen sind längst überfordert.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa (Artikel 1 Nummer 1 – § 1 Absatz 1 Nummer 3 AsylbLG)

Der Bundesrat fordert die vollständige Herausnahme aller in § 1 Absatz 1 Nummer 3 AsylbLG aufgeführten Inhaber humanitärer Aufenthaltstitel aus dem personalen Anwendungsbereich des AsylbLG. Er ist der Auffassung, dass bei den Inhabern von Titeln nach § 23 Absatz 1, §§ 24 und 25 Absatz 4 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes tatsächlich nicht von einem kurzfristigen Verbleib ausgegangen werden könne, weshalb Leistungsdifferenzierungen bei diesen Personengruppen nicht gerechtfertigt seien. Gleiches soll offenbar auch für die nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung im Anwendungsbereich des AsylbLG verbleibende Teilgruppe der Inhaber eines Titels nach § 25 Absatz 5 AufenthG gelten, bei denen die Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung noch nicht 18 Monate zurückliegt. Der Bundesrat fordert daher die Streichung von § 1 Absatz 1 Nummer 3 AsylbLG.

Die Bundesregierung lehnt die Forderung nach weiteren Einschränkungen des personalen Anwendungsbereichs des AsylbLG ab. Entgegen der Einschätzung des Bundesrates ist bei den genannten Personengruppen regelmäßig von einem nur kurzfristigen Aufenthalt im Bundesgebiet auszugehen.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) lässt sich die voraussichtliche Aufenthaltsdauer zu Beginn des Aufenthalts nur anhand einer (Ex-ante-)Prognose bestimmen, die sich nicht allein, aber auch am jeweiligen Aufenthaltsstatus orientiert (BVerfG, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 vom 18. Juli 2012, Absatz-Nr. 101, <http://www.bverfg.de/>). Hierauf weist der Bundesrat im einleitenden Teil seiner Antragsbegründung zutreffend hin.

Nach der Überzeugung der Bundesregierung bieten die Aufenthaltstitel nach §§ 23 Absatz 1, 24 Absatz 1 und 25 Absatz 4 Satz 1 AufenthG keine Grundlage für die Annahme eines längerfristigen Verbleibs im Bundesgebiet. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4 Satz 1 AufenthG wird schon nach dem Wortlaut der Norm ausdrücklich nur für einen „vorübergehenden Aufenthalt“ erteilt. Bei den Bürgerkriegsflüchtlings nach § 23 Absatz 1 und § 24 Absatz 1 AufenthG ist der Anlass für die Titelerteilung vorübergehender Natur: Denn der Zusatz „wegen des Kriegs in ihrem Heimatland“ (§ 1 Absatz 1 Nummer 3, 1. und 2. Alt. AsylbLG) bezieht sich auf die Kriegssituation im Herkunftsland des Ausländers und damit auf ein typischerweise vorübergehendes Ereignis.

Von diesen Aufenthaltstiteln unterscheidet sich der Titel nach § 25 Absatz 5 AufenthG dadurch, dass seine Erteilung ein – vom Ausländer nicht zu verantwortendes – Ausreisehindernis voraussetzt, mit dessen Wegfall „auf absehbare Zeit“ nicht zu rechnen ist. Diese besonderen rechtlichen Voraussetzungen sprechen damit grundsätzlich für einen längerfristigen Verbleib. Die Bundesregierung befürwortet jedoch weiterhin die Herausnahme nur solcher Personen mit einem Titel nach § 25 Absatz 5 AufenthG, bei denen die Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung 18 Monate zurückliegt. Hierdurch wird sichergestellt, dass tatsächlich nur dauerhafte, nicht lediglich vorübergehende Ausreisehindernisse den Anwendungsbereich des AsylbLG entfallen lassen.

Neben der nur kurzfristigen Bleibeperspektive der in § 1 Absatz 1 Nummer 3 AsylbLG-E aufgeführten Personengruppen bildet auch ihre besondere Aufnahmesituation einen weiteren sachlichen Differenzierungsgrund gegenüber den Leistungsbeziehern nach dem SGB II und SGB XII. Denn die betreffenden Ausländerinnen und Ausländer reisen häufig ohne Hab und Gut in das Bundesgebiet ein. Auf die Gruppe der Bürgerkriegsflüchtlinge trifft dies in besonderem Maße zu, da diese sich in einer klassischen Fluchtsituation befinden und häufig ihren gesamten Besitz in ihrem Heimatland zurücklassen mussten. Sie sind daher in besonderem Maße auf eine rasche und gezielte Erstversorgung angewiesen.

Dieser besonderen Bedarfssituation, die in der Begründung des Gesetzentwurfs eingehend dargelegt wird (BR-Drs. 392/14, S. 15 f., 18 ff.), trägt das AsylbLG Rechnung. Dies gilt insbesondere für den in der Erstaufnahmezeit geltenden Vorrang der Sachleistungen (mit anfänglicher Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen, Kleiderspenden etc.), der eine rasche Versorgung mit existenznotwendigen Leistungen gewährleistet (vgl. hierzu nachfolgend zu Ziffer 1 Buchstabe a) Doppelbuchstabe cc) Dreifachbuchstabe aaa). Die Bundesregierung sieht es daher weiterhin als sinnvoll und geboten an, das besondere Leistungsinstrumentarium des AsylbLG auf die betreffenden Inhaber humanitärer Aufenthaltstitel anzuwenden.

Speziell gegen die geforderte Herausnahme der Bürgerkriegsflüchtlinge nach § 23 Absatz 1 AufenthG spricht aus Sicht der Bundesregierung außerdem, dass damit die Entscheidungs- und die Kostenverantwortung für die

Aufnahme dieser Flüchtlinge auseinanderfallen würden: Denn mit der Herausnahme dieser Personengruppe endet ihre Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG. Bei fortbestehender Hilfebedürftigkeit hätten die betroffenen Personen fortan Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und in einigen Fällen auf Leistungen nach dem SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt), deren Kosten überwiegend vom Bund zu tragen wären. Die Zuständigkeit für die Anordnung ihrer Aufnahme läge nach § 23 Absatz 1 AufenthG hingegen weiterhin bei den obersten Landesbehörden.

**Zu Ziffer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb
(Artikel 1 Nummer 3a – § 2 Absatz 1 AsylbLG)**

Der Bundesrat bewertet die im Gesetzentwurf vorgesehene Verkürzung der Wartefrist nach § 2 Absatz 1 AsylbLG auf 15 Monate als unzureichend. Er fordert eine weitergehende Verkürzung auf 12 Monate; zudem sollen im Anschluss Vorschriften des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) auf die Leistungsberechtigten Anwendung finden. Der Bundesrat begründet diese Forderung damit, dass eine dauerhafte Fortsetzung der Sonderregelungen für Asylbewerber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht hinnehmbar sei.

Die Bundesregierung kann sich der vom Bundesrat geforderten Änderung von § 2 Absatz 1 AsylbLG nicht anschließen.

Der Vorschlag wirft zunächst eine Reihe von Auslegungs- und Zuständigkeitsfragen auf: Denn die Verpflichtung, wonach im Anschluss an die Wartefrist die Regelungen des SGB II und des SGB XII auf die Leistungsberechtigten angewendet werden sollen, soll im AsylbLG angeordnet werden. Eine Aussage zum Adressaten dieser Verpflichtung wird in der Regelung nicht getroffen. Unabhängig davon, ob es sich bei dem geforderten Verweis in § 2 Absatz 1 AsylbLG um eine Rechtsfolgen- oder um eine Rechtsgrundverweisung handeln soll, obliegt die Ausführung des AsylbLG allein den Trägern der Leistungen nach diesem Gesetz, d.h. den nach den §§ 10 und 10a AsylbLG sachlich und örtlich zuständigen Landesbehörden. Eine abweichende Kompetenz- oder Zuständigkeitsbestimmung wird durch den Antrag nicht getroffen. In der Folge wären die Träger der Leistungen nach dem AsylbLG zukünftig – nach Ablauf der Wartefrist – auch für die Erbringung von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII zuständig, einschließlich der im SGB II dem Bund zugewiesenen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Auch lägen die Kosten für die neugestalteten Leistungen nach dem AsylbLG weiterhin bei den Ländern und kommunalen Trägern, die das AsylbLG ausführen. Dies dürfte vom Bundesrat jedoch nicht gewollt sein.

Näher liegt es daher anzunehmen, dass der Vorschlag letztlich auf eine Befristung der Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG zielt. Dafür spricht auch die Antragsbegründung, wonach den Leistungsberechtigten nach der Wartefrist – ein „direkter Zugang zu den Leistungssystemen des SGB, insbesondere dem SGB II“ eröffnet werden soll.

Die Bundesregierung lehnt diese Forderung nach einer Befristung der Geltungsdauer des AsylbLG ab.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates lässt sich eine solche Forderung aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 nicht ableiten.

In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass eine abweichende Festlegung des existenznotwendigen Bedarfs jedenfalls dann nicht mehr gerechtfertigt sei, wenn der tatsächliche Aufenthalt die Spanne eines Kurzaufenthaltes überschreite (Absatz-Nr. 102). Von einem kurzen Aufenthalt mit möglicherweise spezifisch niedrigerem Bedarf könne jedenfalls nach einem Leistungsbezug von vier Jahren nicht mehr ausgegangen werden (Absatz-Nr. 119).

Entsprechend diesen Vorgaben wird die Wartefrist im Gesetzentwurf angemessen verkürzt. Leistungsberechtigte erhalten zukünftig bereits nach 15 Monaten Leistungen auf Sozialhilfeniveau. Die Ermittlung ihrer existenznotwendigen Bedarfe erfolgt damit fortan wie im SGB II und SGB XII.

Eine weitergehende Gleichstellung mit den Beziehern von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII – wie vom Bundesrat gefordert – ist dagegen verfassungsrechtlich nicht geboten. Als Prüfungsmaßstab für eine Differenzierung außerhalb des Bereichs der Bedarfsbemessung kommt insoweit nur der allgemeine Gleichheitssatz Artikel 3 Absatz 1 GG in Betracht. Dieser gebietet jedoch insbesondere nicht die Einbeziehung der vom AsylbLG erfassten Personengruppe in das SGB II. Das Bundessozialgericht hat insoweit wiederholt entschieden, dass der Ausschluss von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit dem Grundgesetz (GG) vereinbar und insbesondere der allgemeine Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 GG dadurch nicht verletzt sei (BSG v. 21.12.2009 – B 14 AS 66/08 R – juris Rdnr. 21 m.w.N.;

BSG, Urteil vom 16. Dezember 2008 – B 4 AS 40/07 R – Rdnr. 18 ff.; BSG, Urteil vom 7. Mai 2009 – B 14 AS 41/07 R – Rdnr. 13).

Auch die Forderung des Bundesrates nach einer weiteren Verkürzung der Wartefrist nach § 2 Absatz 1 AsylbLG auf 12 Monate wird von der Bundesregierung nicht unterstützt.

Mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Verkürzung auf 15 Monate wird die bislang geltende Wartefrist von 48 Monaten bereits ganz erheblich (um mehr als zwei Drittel) abgesenkt. Eine weitere Verkürzung ist nicht geboten.

Die Wartefrist im Gesetzentwurf knüpft an die durchschnittliche Dauer eines Asylverfahrens bis zum rechtskräftigen Abschluss an. Denn in diesem Zeitraum kann noch nicht von einer Verfestigung des Aufenthalts ausgegangen werden. Diese Wertung wurde vom Bundesrat nicht beanstandet.

Die Bundesregierung hat sich entschieden, zu der durchschnittlichen Dauer des Asylverfahrens noch den durchschnittlichen Zeitaufwand für aufenthaltsbeendende Maßnahmen hinzuzurechnen (drei Monate).

Entgegen der Einschätzung des Bundesrates gibt auch die mit dem „Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ vorgenommene Verkürzung der Frist, nach der die Aufnahme einer Beschäftigung grundsätzlich erlaubt werden kann, keinen Anlass zu einer weiteren Verkürzung der Wartefrist im AsylbLG. Denn diese Regelung dient in erster Linie dazu, die Abhängigkeit der genannten Personengruppen von öffentlichen Sozialleistungen zu reduzieren (BT-Drs. 18/1528, S. 17). Aussagen zur Bleibeperspektive der Betroffenen bzw. zu ihrem Integrationsgrad lassen sich dieser Regelung nicht entnehmen.

**Zu Ziffer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc Dreifachbuchstabe aaa
(Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa – § 3 Absatz 2 Satz 1 AsylbLG)**

Der Bundesrat fordert, dass der Vorrang der Sachleistungsgewährung (Sachleistungsprinzip – SLP) im Anschluss an die Erstaufnahme aufgegeben wird. Bei einer Unterbringung der Leistungsberechtigten außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylVfG soll die Entscheidung über die Leistungsform (Sach- oder Gelleistungen) zukünftig in das pflichtgemäße Ermessen der Länder gestellt werden.

Die vorgeschlagene Änderung wird von der Bundesregierung grundsätzlich unterstützt.

Sie hat sich bereits im Rahmen des im Zusammenhang mit der Zustimmung des Bundesrates zum Entwurf für ein „Gesetz zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ erzielten Kompromisses dazu entschieden, dem Gesetzgeber vorzuschlagen, den Vorrang der Sachleistungen im AsylbLG auf die Dauer der Erstaufnahme (max. 3 Monate) zu beschränken. Die Bundesregierung hat hierzu eine Protokollerklärung abgegeben, in der die mit den Ländern getroffene Kompromissvereinbarung niedergelegt ist. Diese sieht für das AsylbLG vor, dass im Anschluss an die Aufnahmephase zukünftig vorrangig Geldleistungen gewährt werden. Sachleistungen bleiben dabei weiterhin möglich, soweit es nach den Umständen erforderlich ist.

Die Umsetzung dieser Protokollerklärung soll jedoch nicht in dem laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des AsylbLG erfolgen. Die Protokollerklärung – einschließlich der darin vorgesehenen Änderung im AsylbLG – soll vielmehr in einem eigenen Gesetzentwurf unter gemeinsamer Federführung des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zeitnah umgesetzt werden. Angestrebter Kabinettermin für diesen Gesetzentwurf ist der 29. Oktober 2014.

**Zu Ziffer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc Dreifachbuchstabe bbb
(Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe c – § 3 Absatz 3 bis 6 AsylbLG) und
Buchstabe b (§ 46 Absatz 6 Satz 2 SGB II)**

Die Forderung, den für Bezieher von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG neu eingeführten Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen nicht entsprechend den Regelungen des SGB XII zu gewähren, sondern direkt auf den Leistungsanspruch im SGB II zu verweisen, um eine Refinanzierung der hierdurch anfallenden Kosten durch den Bund sicherzustellen, wird abgelehnt.

Der im Gesetzentwurf vorgesehene Verweis auf die Regelungen des SGB XII zu den Leistungen des sogenannten Bildungspakets steht im Einklang mit der Entstehungsgeschichte und der Systematik des AsylbLG. In der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ist anerkannt, dass das Regelungskonzept des Sozialhilferechts weiterhin die Grundlage für den Leistungsanspruch der dem AsylbLG unterfallenden Ausländergruppen bildet, soweit darin keine – leistungsabsenkenden oder anspruchverschärfenden – Sonderregelungen getroffen werden (BSG, Urteil vom 26. Juni 2013 – B 7 AY 6/11 R – juris-Rdnr. 25). Gründe, von dieser Grundkonzeption des

AsylbLG abzuweichen, und allein hinsichtlich der Bildungs- und Teilhabeleistungen für Grundleistungsbezieher auf den betreffenden Leistungsanspruch im SGB II (§ 28 SGB II) zu verweisen, sind nicht ersichtlich.

Der systemwidrige Verweis auf das SGB II erweist sich entgegen der Einschätzung des Bundesrates auch nicht aufgrund der damit erreichten Kostenbeteiligung des Bundes als sinnvoll. Ein allgemeiner Grundsatz, wonach ein Teil der Kosten des Bildungspakets vom Bund zu tragen wäre, besteht nicht. Vielmehr werden die mit den genannten Leistungen verbundenen Ausgaben auch im SGB XII allein von den Ländern getragen. Eine Kostenübernahme durch den Bund erfolgt nur, sofern diese Leistungen ausnahmsweise als Bestandteil der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erbracht werden (§ 42 Nummer 3 SGB XII).

Die Kostenverantwortung der Länder für die im Bereich des AsylbLG gewährten Bildungs- und Teilhabeleistungen entspricht nach Auffassung der Bundesregierung im Übrigen auch der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Denn nach Artikel 104a GG tragen der Bund und die Länder grundsätzlich gesondert die Ausgaben, die sich aus der Erfüllung dieser Aufgaben ergeben. Da das AsylbLG – einschließlich der durch den Gesetzentwurf eingeführten Regelungen zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen – von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt wird (Artikel 83 GG), liegt die Kostenlast für dieses Gesetz allein bei ihnen.

Zu Ziffer 1 Buchstabe c (§ 1a AsylbLG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag einer weiteren Konkretisierung der Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG nicht zu.

Der Gesetzentwurf sieht bereits eine verfassungskonforme Änderung dieser Vorschrift vor. Die darin vorgesehene Neuregelung des § 1a AsylbLG macht deutlich, dass eine Sanktionierung nach dieser Vorschrift zukünftig nur bei Vorliegen eines persönlichen Fehlverhaltens erfolgen darf; die Möglichkeit einer akzessorischen Anspruchseinschränkung bei Familienangehörigen nach § 1 Absatz 1 Nummer 6 AsylbLG wird aufgegeben. Damit wird den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährleistung eines individuellen Leistungsanspruchs nach Artikel 1 Absatz 1 GG (Absatz-Nr. 89, 91) Rechnung getragen. Ein weitergehender Änderungsbedarf lässt sich aus dem Urteil vom 18. Juli 2012 nicht ableiten.

Insbesondere sieht die Bundesregierung eine Konkretisierung des § 1a AsylbLG im Hinblick auf Dauer und Höhe der Leistungseinschränkung nicht als erforderlich an, denn die Ausgestaltung der Kürzungsvorschrift ohne zeitlichen Rahmen rechtfertigt sich gerade aus ihrer Verhaltensabhängigkeit: Der Leistungsberechtigte kann durch sein eigenes Verhalten den Sanktionsgrund beenden. Die notwendigen Präzisierungen zum Leistungsumfang lassen sich im Übrigen der gesetzlichen Begründung entnehmen (BT-DRs. 12/11172 vom 23. Juni 1998, S. 6), wonach unter Berücksichtigung der individuellen Bedarfssituation insbesondere Kürzungen beim Barbedarf zulässig sind.

Zu Ziffer 2

Buchstabe a (Artikel 1 Nummer 4a – neu – § 4 AsylbLG) und Buchstabe b (Artikel 2b – neu – § 264 Absatz 8 – neu SGB V)

Der Bundesrat fordert, dass die Krankenbehandlung von Grundleistungsbeziehern nach dem AsylbLG zukünftig nach § 264 Absatz 2 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) auf die Krankenkassen übertragen wird und diese Personengruppe damit – wie Bezieher von Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII – GKV-Versicherten leistungrechtlich gleichgestellt wird. Zugleich soll der Bund ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung Einschränkungen im Leistungsumfang der gewährten Gesundheitsleistungen festzulegen. Die den Krankenkassen durch die Versorgung im Anwendungsbereich des AsylbLG entstehenden Aufwendungen sollen dabei vollständig vom Bund übernommen werden.

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Den Ländern bzw. den zuständigen Leistungsträgern nach dem AsylbLG steht es bereits nach geltendem Recht frei, Vereinbarungen mit den Krankenkassen nach § 264 Absatz 1 SGB V über die Übernahme der Krankenbehandlung von Grundleistungsbeziehern gegen Kostenerstattung zu schließen. Diese Vertragslösung findet in einzelnen Bundesländern bereits Anwendung, worauf auch der Bundesrat in seinem Antrag hinweist. Bei der vertraglichen Beauftragung der Krankenkassen haben die Länder es außerdem in der Hand, vertraglich Einschränkungen in einzelnen Leistungsbereichen vorzusehen, ohne hierfür auf ein Handeln des Bundes als Ordnungsgeber angewiesen zu sein. Hiervon hat beispielsweise die Freie und Hansestadt Hamburg in ihrem mit AOK Bremen/Bremerhaven geschlossenen Vertrag zur Übernahme der Krankenbehandlung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG Gebrauch gemacht.

Zur Einbeziehung der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG in die GKV-Versorgung ist die vorgeschlagene Regelung demnach – entgegen dem Vorbringen des Bundesrates – nicht erforderlich.

Im Übrigen werfen die vorgeschlagenen Regelungen eine Reihe ungeklärter Fragen auf. Dies betrifft insbesondere die geforderte Kostenübernahme durch den Bund, durch die der Bund zum Kostenschuldner für die geleistete Krankenhilfe würde, ohne deren leistungsrechtliche Voraussetzungen in eigener Verantwortung prüfen zu können. Auch eine effektive wirtschaftliche Kostenkontrolle durch den Bund erscheint mangels eigenem Prüfrecht (entsprechend § 264 Absatz 7 Satz 3 SGB V) oder Deckelung der abrechenbaren Verwaltungskosten (wie in § 264 Absatz 7 Satz 2 SGB V) nicht gewährleistet.

Zu Ziffer 3 Buchstaben a

(zum Gesetzentwurf insgesamt – Bereitstellung zusätzlicher Bundesmittel)

Die Bitte des Bundesrats, den Ländern zusätzliche finanzielle Mittel zur Aufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Integration zur Verfügung zu stellen und sie von bestehenden Kosten zu entlasten, wird die Bundesregierung im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen prüfen. Im Übrigen weist die Bundesregierung darauf hin, dass der vorliegende Gesetzentwurf bereits zu einer substantiellen Kostenentlastung der Länder und Kommunen in Höhe von 31 Mio. Euro in 2015 (ausgehend von einem Inkrafttreten am 1. April 2015) sowie in Höhe von 43 Mio. Euro jährlich ab 2016 führen wird. Ferner werden Länder und Kommunen im Rahmen des Gesetzentwurfes zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften entlastet, und zwar bereits im Jahr 2014 um 25 Mio. Euro.

Zu Ziffer 3 Buchstabe b

(zum Gesetzentwurf insgesamt – Einberufung einer nationalen Asylkonferenz)

Zu der erstmals vorgebrachten und nicht im Einzelnen begründeten Bitte des Bundesrates zur Einberufung einer Nationalen Asylkonferenz weist die Bundesregierung zunächst darauf hin, dass Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen von der gegenwärtigen Situation betroffen sind. Die zuständigen Gremien in Bund, Ländern und Kommunen stehen in intensivem Austausch zu den sich daraus ergebenden Herausforderungen. Für die Bundesregierung ist derzeit nicht ersichtlich, welche Vorteile eine Nationale Asylkonferenz gegenüber diesen bewährten Formen der Zusammenarbeit besitzen könnte. Sie könnte auch nichts an der durch das Grundgesetz vorgegebenen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ändern.

