



Historie und Ausgestaltung der §§ 3, 3a AsylbLG (Normensachverhalt)

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung des AsylbLG.....	2
II. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012.....	2
III. AsylbLG-Novelle 2015	2
IV. Weitere Absenkungen und (unterbliebene) Fortschreibungen	4
V. Änderung der Voraufenthaltsdauer für Analogleistungen.....	5
VI. AsylbLG-Novelle 2019	5
VII. Anpassung 2020	6

I. Einführung des AsylbLG

Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde mit Wirkung ab 1. November 1993 ein Gesetz zum Mindestunterhalt für Asylbewerber und bestimmte andere ausländische Staatsangehörige geschaffen, das außerhalb des für Deutsche und diesen gleichgestellte ausländische Staatsangehörige geltenden materiellen Rechts deutlich abgesenkte Leistungen und vorrangig Sachleistungen anstelle von Geldleistungen vorsah (vgl. Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993 - AsylbLG -, BGBl I S. 1074).

Der damalige § 3 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG legte die Höhe der Geldleistungen fest, die als Wertersatz für Sachleistungen zu zahlen sind. Die Vorschrift bestimmte die Höhe der Geldleistung für den Haushaltsvorstand mit 360 Deutsche Mark. Im Fall des laut Gesetz vorrangigen Sachleistungsprinzips erhielten die Leistungsberechtigten nur 80 Deutsche Mark für ihren persönlichen Bedarf. Diese Beträge wurden seit Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes im Jahr 1993 bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Juli 2012 nie erhöht, sondern nur in die entsprechenden Euro-Beträge umgerechnet, sodass sich infolge der Inflation signifikante Unterschiede zu den Regelsätzen des allgemeinen Fürsorgerechts ergaben (ausführlich dazu BVerfGE 132, 134 <145 ff.>).

II. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012

Mit Urteil vom 18. Juli 2012 erklärte das Bundesverfassungsgericht die damalige Höhe der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG für verfassungswidrig (BVerfGE 132, 134). Die Leistungen seien evident unzureichend und nicht realitätsgerecht und begründbar bemessen. Das Bundesverfassungsgericht verpflichtete den Gesetzgeber, unverzüglich für den Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes eine Neuregelung zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums zu treffen und ordnete bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung eine Übergangsregelung an, wobei es im Wesentlichen die Regelbedarfe nach dem SGB XII für anwendbar erklärte. Den persönlichen Bedarf verdreifachte das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis von 40,90 Euro auf 130 Euro.

III. AsylbLG-Novelle 2015

Durch das Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes, vom 18. Dezember 2014 (BGBl I, 2187), in Kraft ab dem 1. März 2015, wurden das Asylbewerberleistungsgesetz reformiert.

Der Kreis der Leistungsberechtigten wurde leicht modifiziert: So wurden Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a und 4b AufenthG vollständig aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG herausgenommen. Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erhalten nach dem geänderten § 1 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe c) AsylbLG nur noch dann Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung noch nicht 18 Monate zurückliegt. Dies wurde damit begründet, dass der Aufenthaltstitel unter dieser Voraussetzung regelmäßig zu einem Verbleib von längerer Dauer im Bundesgebiet führt (BT-Drs. 18/2592, S. 18).

Geändert wurde auch die Anspruchsvoraussetzungen der Analogleistungen nach § 2 AsylbLG. Diese sollten nicht mehr nach einer Vorbezugsdauer von vier Jahren, sondern nunmehr nach einer Voraufenthaltsdauer von 15 Monaten erbracht werden. Begründet wurde die Neuregelung damit, dass in den ersten 15 Monaten von einem nur vorläufigen Aufenthalt in Deutschland auszugehen sei. Bezug genommen wurde dabei auf die durchschnittliche Dauer des Asylverfahrens, die (inklusive Gerichtsverfahren) gut ein Jahr betrage. Bei Berücksichtigung der sich anschließenden aufenthaltsbeendenden Maßnahmen erscheine ein Zeitraum von 15 Monaten für die Annahme eines vorläufigen Aufenthaltes angemessen (BT-Drs. 18/2592, S. 19).

Zudem wurden die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG neu festgesetzt. Bei Alleinstehenden setzten sich die Grundleistungen aus 212 Euro für den notwendigen Bedarf und 140 Euro für den Bargeldbedarf zusammen. Zur Ermittlung der Bedarfe wurde dabei auf die nach § 28 SGB XII vorgenommene Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zurückgegriffen (BT-Drs. 18/2592, S. 20).

Allerdings blieben einige regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben der EVS unberücksichtigt, weil diese laut Bundesregierung bei den Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG typischerweise aufgrund ihrer Sondersituation nicht anfallen. Die Streichungen aufgrund abweichender Bedarfe betrafen die folgenden EVS-Abteilungen bzw. Ausgabepositionen: Die Abteilung 5 (Hausrat) blieb vollständig außen vor, da die dort enthaltenen Bedarfe nach dem Konzept des AsylbLG (vgl. § 3 Absatz 2 Satz 2 AsylbLG a.F. am Ende) gesondert erbracht würden. Die Verbrauchsausgaben für Gesundheitspflege in Abteilung 6 blieben teilweise unberücksichtigt, weil diese Bedarfe in anderer Weise gesondert gedeckt würden. Schließlich wurde in Abteilung 12 (andere Waren und Dienstleistungen) ein geringfügiger Betrag abgezogen, der dort für die Beschaffung eines Personalausweises ermittelt wurde, da dieser Bedarf bei den Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG gar nicht anfallt (vgl. BT-Drs. 18/2592, S. 21).

IV. Weitere Absenkungen und (unterbliebene) Fortschreibungen

Durch das das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl I 1722), in Kraft ab dem 24. Oktober 2015, wurden die Grundleistungen entsprechend der Fortschreibung angepasst, sodass Alleinstehende 216 Euro für den notwendigen Bedarf und 143 Euro für den notwendigen persönlichen Bedarf erhielten.

Mit Bekanntmachung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 26. Oktober 2015 (BGBl I 1793) wurden die Bedarfe gemäß des damaligen § 3 Abs. 4 AsylbLG für die Zeit nach dem 1. Januar 2016 fortgeschrieben. Grundleistungen für Alleinstehende betragen 219 Euro für den notwendigen Bedarf und 145 Euro für den notwendigen persönlichen Bedarf.

Durch das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016 (BGBl I 390), in Kraft ab dem 17. März 2016, wurde der notwendige persönliche Bedarf für Alleinstehende auf 135 Euro festgelegt. Für die Absenkung um 10 Euro wurden verschiedene EVS-Abteilungen bzw. Ausgabepositionen aus dem Bedarf herausgerechnet. Die Abteilung 10 (Bildungswesen) blieb hinsichtlich der dort erfassten Ausgaben für Gebühren und Kurse u.Ä. (Regelbedarfsstufe 1 laufende Nummer 71, Bundestagsdrucksache 17/3404) vollständig außen vor. Die Verbrauchsausgaben in Abteilung 9 (Freizeit, Unterhaltung und Kultur) blieben hinsichtlich der Bedarfe für folgende Gütergruppen (Regelbedarfsstufe 1 laufende Nummern 53, 54, 56, 69, 70, Bundestagsdrucksache 17/3404) unberücksichtigt:

- Fernseh- und Videogeräte, TV-Antennen;
- Datenverarbeitungsgeräte und Software;
- langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstung für Kultur, Sport, Camping und Erholung;
- Reparaturen und Installation von langlebigen Gebrauchsgütern und Ausrüstung für Kultur, Sport, Camping und Erholung;
- außerschulischer Unterricht und Hobbykurse.

Die Herausnahme der genannten Positionen wurde mit der angeblich mangelnden Aufenthaltsverfestigung in den ersten 15 Monaten begründet (BT-Drs. 18/7538, S. 21). Der notwendige Bedarf wurde nicht geändert, sodass es bei der Höhe von 219 Euro gemäß der Bekanntmachung vom 26. Oktober 2015 blieb.

Für die Jahre 2017, 2018 und 2019 wurde die Höhe der Regelbedarfe entgegen der nach § 3 Abs. 4 AsylbLG a.F. bestehenden Pflicht nicht fortgeschrieben, sodass die Abweichungen von den Sätzen des SGB XII weiter zunahmen.

V. Änderung der Voraufenthaltsdauer für Analogleistungen

Durch das Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 (BGBl I 1294), in Kraft ab dem 21. August 2019 wurde die Voraufenthaltsdauer für Analogleistungen gemäß § 2 AsylbLG von 15 Monaten auf 18 Monate heraufgesetzt. Die Regelung wurde auf Grundlage einer Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat in den Gesetzentwurf aufgenommen, der sich an § 47 Abs. 1 AsylG orientierte, nach dem Asylsuchende bis zu 18 Monate in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen müssen. In diesem Zeitraum seien Integrationsmöglichkeiten eingeschränkt (BT-Drs. 19/10706, S. 17 f.).

VI. AsylbLG-Novelle 2019

Durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019 (BGBl I 1290), in Kraft ab dem 1. September 2019, wurde die Festlegung der Bedarfssätze der Grundleistungen in den neuen § 3a AsylbLG verlagert.

Die Grundleistungen setzten sich für Alleinstehende nunmehr aus 194 Euro für den notwendigen Bedarf und 150 Euro für den notwendigen persönlichen Bedarf zusammen.

Beim notwendigen persönlichen Bedarf blieben die bereits zuvor herausgerechneten Ausgabepositionen weiterhin unberücksichtigt (Bildungswesen und Personalausweis sowie teilweise Freizeit, Unterhaltung und Kultur). Die Anhebung von 135 Euro auf 150 Euro entspricht der Fortschreibung in Folge der Inflation (BT-Drs. 19/10052, S. 21 f.).

Auch beim notwendigen Bedarf wurden die bereits zuvor herausgerechneten Verbrauchsausgaben weiterhin unberücksichtigt gelassen (Hausrat sowie teilweise Gesundheitspflege). Zuzüglich zu diesen Abzügen erfolgte die Neubemessung der Geldleistungen für den notwendigen Bedarf unter Abzug der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben in Abteilung 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung, zum Beispiel für Regelbedarfsstufe 1 laufende Nummern 13 – 17, Bundestagsdrucksache 18/9984, S. 38 bis 39). Das wurde damit begründet, dass die dort enthaltenen regelbedarfsrelevanten Bedarfe zukünftig aufgrund der Änderung in dem neuen § 3 Absatz 3 Satz 3 geson-

dert erbracht werden (BT-Drs. 19/10052, S. 26). So ergab sich für Alleinstehende ein notwendiger Bedarf von 194 Euro (im Vergleich zu vorher 219 Euro).

Zusätzlich wurde eine Änderung für Alleinstehende vorgenommen, die nicht in einer Wohnung leben, weil sie in einer Aufnahmeeinrichtung im Sinne von § 44 Abs. 1 AsylG oder in einer Gemeinschaftsunterkunft im Sinne von § 53 Abs. 1 AsylG oder nicht nur kurzfristig in einer vergleichbaren sonstigen Unterkunft untergebracht sind. Diese erhalten nicht mehr wie bisher Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1 gemäß § 3a Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1, sondern nunmehr – wie zusammenlebende Ehepartner – die abgesenkten Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 2 gemäß § 3a Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b, Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe b AsylbLG. Die Regelbedarfsstufe 2 setzt sich aus 174 Euro für den notwendigen Bedarf und 136 Euro für den notwendigen persönlichen Bedarf zusammen. Dies entspricht 90 % der Regelbedarfsstufe 1.

Empirische Belege für den behaupteten Minderbedarf in Sammelunterkünften enthält die Gesetzesbegründung nicht. Stattdessen hat der Gesetzgeber eine „eine typisierende Einschätzung der Verhältnisse“ vorgenommen und angenommen, dass sich der in Bedarfsstufe 2 für Paarhaushalte zum Ausdruck kommende Gedanke der Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften „aus einem Topf“ auf Leistungsberechtigte übertragen lasse, die in Sammelunterkünften bestimmte Räumlichkeiten (Küche, Sanitär- und Aufenthaltsräume etc.) gemeinsam nutzten (BT-Drs. 19/10052, S. 24).

Die Ausführungen zu den Haushaltsausgaben der gesetzlichen Neuregelungen lassen auch finanzielle Beweggründe vermuten. Die Gesetzesbegründung weist auf eine durchgeführte Modellrechnung hin, wonach „die Einsparungen durch die Neuordnung der Bedarfsstufen (Regelbedarfsstufe 2 anstelle von Regelbedarfsstufe 1 für alleinstehende Leistungsempfänger in Einrichtungen sowie die Änderungen bei den Bedarfsstufen für erwachsene Leistungsempfänger ohne eigenen Haushalt) zu Einsparungen in der Größenordnung von rund 40 Mio. Euro jährlich führt“ (BT-Drs. 19/10052, S. 15). Diese Summe entspricht den „Mehrausgaben durch die Anpassung der Grundleistungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 und deren Fortschreibung“, die „ebenfalls in der Größenordnung von rund 40 Mio. Euro jährlich“ liegen (BT-Drs. 19/10052, S. 16).

VII. Anpassung 2020

Durch die Bekanntmachung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 1. Oktober 2019 (BGBl. I 1429) wurden die Regelbedarfe für die Zeit ab dem 1. Januar 2020 nach § 3a Abs. 4 AsylbLG fortgeschrieben. Die Regelbedarfsstufe 1 setzt sich nunmehr aus 198 Euro für den notwendigen Bedarf und 153 Euro für den notwendigen persönlichen Bedarf zusammen. Die Regelbedarfsstufe 2

enthält 177 Euro für den notwendigen Bedarf und 139 Euro für den notwendigen persönlichen Bedarf.