
Dienststelle:
FD Sozialhilfe

Datum:
18.12.1998

Vorlagen-Nr.:
13/752

Beratungsfolge:
Sozialausschuss

Sitzungstermin:
13.01.1999

Betreff:

Leistungen für Flüchtlinge

Inhalt der Mitteilung:

Seit dem 01.11.1993 befindet sich das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBLg) in der praktischen Anwendung. Der Gesetzgeber beabsichtigte im Rahmen des Asylkompromisses, die Leistung für einen besonderen Personenkreis aus dem Gefüge des Sozialgesetzbuches herauszunehmen sowie den Leistungsumfang deutlich abzusenken. Die Motivation dazu lag in dem Vorhaben, für den betroffenen Personenkreis einen Aufenthalt in der Bundesrepublik unattraktiver zu gestalten und dadurch mittelfristig die Asylbewerberzahlen zu drosseln. Im wesentlichen dürfte diesem Vorgehen ein finanzieller Gedanke zugrunde gelegen haben.

Schon sehr bald, bereits im Vorfeld des AsylBLg's und erst recht nach dessen Inkrafttreten, war abzusehen, daß die Umsetzung dieser Regelung einen erheblichen personellen und finanziellen Mehraufwand verursachen würde. Die zumindest im Land Niedersachsen geltenden Kostenregelungen des Aufnahmegesetzes decken diesen Aufwand nur teilweise ab. In Hinsicht auf die Änderung der Regelungen zur Kostenerstattung ab 01.07.1997 gewinnt dieser Aspekt an erheblicher Bedeutung. Vorher wurden vom Land alle Kosten für die Flüchtlinge erstattet. Aufgrund der Neufassung der Kostenerstattungsregelung ab 01.07.1997 erhalten die Kommunen eine Pauschale in Höhe von 7.600,-- DM pro Person.

Die Pauschalierung gilt für AsylbewerberInnen, für Asylberechtigte für 2 Jahre vom Zeitpunkt ihrer Anerkennung an und für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland oder aufgrund von Übernahmeerklärungen des Bundesministers des Innern aufgenommenen Personen für 4 Jahre vom Zeitpunkt des Eintreffens im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Die darüber hinaus verauslagten Kosten gehen zu Lasten der Kommune. Die grundsätzlich gegen die Vorgehensweise geäußerten Bedenken verfassungsrechtlicher Art, die u.a. Verstöße gegen die Artikel 1, 3, 6, 20 und 28 Grundgesetz zu erkennen glaubten, fanden in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bisher keine Bestätigung. Gleichzeitig ins Leere liefen aber auch die Bestrebungen des Gesetzgebers durch ein neues Leistungsgesetz die Aufwendungen und Kosten zu senken. Die besondere Behandlung bestimmter Personenkreise an sich erforderte eine Spezialisierung der mit der Leistungsgewährung beauftragten Stellen. In Niedersachsen wurde die Spezialisierung durch die besonderen Regelungen der Landesregierung im Rahmen ihrer Verordnungsermächtigung noch gefördert. Insbesondere die zwingende Rangfolge der Form von Leistungsgewährung (Sachleistung vor Wertschein) stellte besonders die großen Kommunen vor erhebliche Probleme und finanzielle Belastungen. Unzulänglichkeiten in den Gebieten Zu-

1. bekannt gegeben am:	TOP:	Paraffe der Protokollführung
------------------------	------	------------------------------

ständigkeit, Kostenerstattung, Personenkreise, Mitwirkungspflicht, Überprüfbarkeit der Arbeitsaufnahme, Unterhaltsansprüche, Übergang von Unterhaltsansprüchen u.ä. veranlaßte den Gesetzgeber zu Überlegungen der Nachbesserung. Deutlich wurde auch, daß das Aufkommen der sogenannten jugoslawischen Bürgerkriegsflüchtlinge dem Sparkurs des Konsolidierungsprogrammes einen Strich durch die Rechnung gemacht hatte. Da das AsylBLg mit "heißer Nadel" gestrickt worden ist, wurden bisher zwei Gesetze zur Änderung des AsylBLg verabschiedet. Die erste Änderung trat am 01.06.1997 in Kraft und das zweite Änderungsgesetz am 01.09.1998. Der Gesetzgeber erkannte, daß die Abgrenzung der leistungsberechtigten Personen Lücken aufweist und daß fehlende Regelungen für das Leistungsverfahren zu nicht vertretbaren Ergebnissen bei der Durchführung führten. So entstand mit Datum vom 24.10.1995 der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AsylBLg's und anderer Gesetze. Betroffen waren u.a. das Ausländergesetz, das Asylverfahrensgesetz, das Sozialgesetzbuch X usw. Diesem ersten Entwurf wurden nunmehr einige Unzulänglichkeiten der vorgenannten Art aufgegriffen und neu geregelt. Es sollten Verknüpfungen des Leistungsrechts und des Ausländer- und Asylrechts geschaffen werden. Außerhalb des Gesetzes konnten keine Lösungen für Probleme der örtlichen Zuständigkeit, der Kostenerstattung, der Überleitung von Ansprüchen gegenüber Dritten, der Mitwirkungspflicht der LeistungsempfängerInnen geschaffen werden. Wesentlicher Gesichtspunkt war auch hier wiederum die Kostensenkung. Die Bundesregierung schätzte die jährliche Einsparung auf 886.000.000,- DM ein.

Ausdrückliche Zielsetzung der Bundesregierung war, den Kreis der Leistungsberechtigten mit dem Ziel zu erweitern, alle AusländerInnen zusammenzufassen, die sich nur vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten. Das Änderungsgesetz ist ausdrücklich eine Sonderregelung für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina. Das erste Gesetz zur Änderung des AsylBLg's enthielt Änderungen des Ausländergesetzes, des Asylverfahrensgesetzes, des Sozialgesetzbuches X, des AsylBLg's, des Gesetzes zur Hilfe für Frauen bei Schwangerschaftsabbrüchen in besonderen Fällen und der Ausländerdatenübermittlungsverordnung. Am 01.09.1998 trat das zweite Gesetz zur Änderung des AsylBLg's in Kraft. Ziel dieser zweiten Änderung war es, das der Anspruch auf Leistungen für diejenigen AusländerInnen weiter eingeschränkt werden soll, die in das Bundesgebiet eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylBLg zu erhalten. Eingeschränkt werden soll der Anspruch auch dann, wenn AusländerInnen die Gründe, die einer Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht entgegenstehen, zu vertreten haben.

1. Leistungsberechtigte nach § 1 AsylBLg

Leistungsberechtigt nach dem Gesetz sind allgemein alle AusländerInnen, die sich nur vorübergehend in der Bundesrepublik aufhalten. Die Personenkreise werden spezifiziert und erweitert. Diese Erweiterung macht eine genaue Betrachtung der Personenkreise erforderlich. Bereits an dieser Stelle müssen die Abgrenzungsprobleme deutlich gemacht werden.

Voraussetzung aller leistungsberechtigten Personenkreise ist nach § 1 Abs. 1 AsylBLg, daß sich die AusländerInnen tatsächlich im Bundesgebiet aufhalten. Diese Voraussetzung verhindert, ähnlich der Regelung im Bundessozialhilfegesetz, einen Anspruch auf Leistungen für AusländerInnen, die sich im Ausland aufhalten. Die weiteren Tatbestandsmerkmale legen die eigentlichen Personenkreise fest. Sie müssen entsprechend der Formulierung in § 1 Abs. 1 Satz 1 AsylBLg und die ebenfalls vorliegen. Hierbei handelt es sich um AusländerInnen, die

1. eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz besitzen,
2. bei einem Flughafen einreisen wollen und denen die Einreise nicht oder noch nicht gestattet ist,

3. wegen des Krieges in ihrem Heimatland eine Aufenthaltsbefugnis nach §§ 32 und 32 a Ausländergesetz besitzen,
4. eine Duldung nach § 55 Ausländergesetz besitzen,
5. vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist oder
6. Ehegatten oder minderjährige Kinder der in der Nr. 1 - 5 genannten Personen sind, ohne daß sie selbst die dort genannten Voraussetzungen erfüllen.

In der zweiten Novellierung des Gesetzes wurden die Ansprüche aus dem § 1 wesentlich eingeschränkt. Obwohl nach § 1 a AsylBLg durch seine Bezeichnung der Bezug zum bestehenden § 1 AsylBLg nahe liegt, werden hier nicht etwa neue Personenkreise geschaffen oder bestehende Personenkreise verändert. Diese Bestimmung schränkt lediglich die Ansprüche bestimmter Leistungsberechtigter ein, so daß ein direkter Bezug zu den §§ 3 bis 7 AsylBLg zu erkennen ist. Betroffen von dieser Einschränkung der Hilfe sind nur die AusländerInnen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylBLg sowie ihre Familienangehörigen nach § 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylBLg. Dabei handelt es sich also um InhaberInnen einer Duldung nach § 55 Ausländergesetz sowie um vollziehbar ausreisepflichtige AusländerInnen, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist und um deren Familienangehörige. Diese Leistungsberechtigten sollen unter bestimmten Voraussetzungen nur noch Leistungen erhalten, wenn dieses nach den Umständen des Einzelfalles unabweisbar geboten ist.

Voraussetzung für die Leistungseinschränkung nach § 1 a Nr. 1 AsylBLg ist, daß sich AusländerInnen in den Geltungsbereich des Gesetzes begeben haben, um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen (Umzuregelung des § 120 BSHG oder nach § 1 a Nr. 2 AsylBLg, daß aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen nicht vollzogen werden können, die vom Leistungsberechtigten zu vertreten sind. Die sogenannte Umzugsregelung, die wiederum dem BSHG entnommen wurde, bringt den Leistungsträger folglich in die bereits dort bestehende Verpflichtung, den Willen zum Bezug von Leistungen als die für die Einreise prägende Ursache nachzuweisen. Die Frage danach, ob das Scheitern aufenthaltsbeendender Maßnahmen von AusländerInnen zu vertreten ist, kann durch den Leistungsträger aller Voraussicht nach nur schwerlich beantwortet werden; hier werden die Ausländerbehörden entsprechenden Nachweis führen müssen. Im Betracht kämen möglicherweise Personen, die sich nicht ausreichend um die Neuausstellung von Paßpapieren bemühen, um ihre Ausreise oder Abschiebung zu erschweren oder zu verhindern. Weiterhin könnte es sich um Personen handeln, die ihren Paß vernichtet haben oder ihre Angaben zur Person oder Nationalität nachweislich verschleiern bzw. gänzlich falsche Angaben machen. Liegen die Voraussetzungen für eine Leistungseinschränkung im Sinne des Gesetzes vor, so liegt dem Leistungsträger die Aufgabe der pflichtgemäßen Auslegung dessen, was im Einzelfall unabweisbar geboten ist. Eine präzise Definition dieser Leistungseinschränkung liegt bis heute nicht vor. Die in § 1 aufgeführten ausländerrechtlichen Begriffe wie Aufenthaltsgestattung, Flughafenregelung, Aufenthaltsbefugnis, Duldung, vollziehbar Ausreisepflichtige, Ehegatten, minderjährige Kinder und Visum werden in der Vorlage als Anlage 1 beigefügt.

Auch unter den in der Anlage beigefügten Begriffsbestimmungen ist das zweite Gesetz zur Änderung des AsylBLg's zu subsumieren. Da, wie schon erwähnt, die Zuordnung von der rechtlichen Seite fehlt, wird bei den ausländerrechtlichen Beurteilungen auf eine Wertung mangels Definition verzichtet.

Abgrenzung zum BSHG

Die Regelung des § 1 Abs. 2 AsylBLg wurde in eine allgemeine Form geändert, die der Konkretisierung des Personenkreises logisch folgt. Demnach sind alle AusländerInnen nicht nach dem AsylBLg leistungsberechtigt, wenn sie eine andere als die Aufenthaltsgenehmigung nach § 32 bzw. 32 a Ausländergesetz besitzen, die insgesamt mehr als 6 Monate gültig ist. Bei der danach zu beurteilenden Aufenthaltsgenehmigung kann es sich um eine Aufenthaltsbefugnis, die Aufenthaltsberechtigung, die Aufenthaltsbewilligung oder eine Aufenthaltsbefugnis handeln. Strittig ist dabei allerdings, ob es sich bei dem zu beurteilenden Zeitraum nur um einen zusammenhängenden Teilungszeitraum handeln oder ob auch Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung auf einen Zeitraum von zusammen 6 Monaten hinaus die Leistungsberechtigung nach dem AsylBLg ausschließen. Die Formulierung könnte zu dem Schluß führen, daß der Inhaber einer Aufenthaltsgenehmigung mit einer Geltungsdauer von weniger als 6 Monaten ebenfalls leistungsberechtigt nach dem AsylBLg sei. Da aber § 1 und § 1 a AsylBLg insgesamt den Personenkreis der Leistungsberechtigten definiert, könnte es sich hier möglicherweise um einen Formulierungsfehler handeln mit der Folge, daß auch eine Aufenthaltsgenehmigung mit einer Geltungsdauer von weniger als 6 Monaten nicht dem AsylBLg unterliegt. Folglich müßten auch diejenigen Personen aus dem Geltungsbereich des AsylBLg's fallen, bei denen die kumulierte Geltungsdauer der Aufenthaltsgenehmigung 6 Monate überschreitet. Betroffen sind hier aber diejenigen AsylbewerberInnen, deren Asylbegehren zwar abgelehnt wurde, denen aber die Rechtsstellung ausländischer Flüchtlinge nach § 51 Abs. 1 Ausländergesetz zugesprochen und eine Aufenthaltsbefugnis nach § 70 AsylBLg erteilt wurden.

Ende der Leistungsberechtigung

Die Regelung des § 1 Abs. 3 AsylBLg wurden durch die in Kraft getretenen Änderungsgesetze nicht berührt und besteht somit in der bisherigen Form weiter. Allerdings ist es insoweit zu erwähnen, als es hierbei Schwierigkeiten in der Handhabung gibt, soweit Asylgesuche abgelehnt, aber die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 Ausländergesetz zuerkannt wurden. Die zweistufige Entscheidung des Bundesamtes für Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ist im Gesetz so nicht berücksichtigt. AusländerInnen, deren Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigte abgelehnt wird, sind bis zur Rechts- bzw. Bestandskraft einer entsprechenden Entscheidung weiterhin AsylbewerberInnen.

Werden ihnen gleichzeitig (und das ist nicht selten der Fall) die Abschiebungshindernisse nach § 51 Abs. 1 Ausländergesetz zuerkannt und wird diese Entscheidung (regelmäßig) bestandskräftig, so würden sie eine Aufenthaltsbefugnis nach § 70 Asylverfahrensgesetz erhalten. Da aber § 1 Abs. 3 AsylBLg keine Beendigungsregelung für diesen Personenkreis enthält, bleiben diese Personenkreise im Geltungsbereich des AsylBLg's, bis ihnen eine Aufenthaltsbefugnis auch tatsächlich erteilt worden ist. Sodann besteht ein direkter Anspruch auf Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Leistungen in besonderen Fällen (§ 2 AsylBLg)

Eine der wesentlichsten Änderungen des Gesetzes befindet sich in § 2 Abs. 1 AsylBLg. Die bisherige Unterscheidung zwischen Asylsuchenden und den sonstigen Flüchtlingen, die im Besitz einer Duldung sind, wurde aufgegeben. Hier wird insofern keine Differenzierung mehr vorgenommen. Alle Personenkreise, die leistungsberechtigt nach diesem Gesetz sind, erhalten für die Dauer von 36 Monaten nur noch die eingeschränkte Leistung nach den §§ 3 bis 7 AsylBLg. Die Berechnung beginnt frühestens am 01.06.1997 mit Inkrafttreten der Gesetzesänderung, im übrigen mit dem Beginn des erstmaligen Leistungsbezuges von Leistungen nach § 3 AsylBLg.

Es findet, ohne Übergangs- oder Bestandsschutzregelung, eine Leistungsver schlechterung aller Personen statt, die bisher der Regelung des § 2 Abs. 1 AsylBLg a.F. zugeordnet wurden und erweiterte Leistungen in entsprechender Anwendung des BSHG erhielten. Davon betroffen sind insbesondere diejenigen AsylbewerberInnen, deren Verfahren besonders lange andauert. Betroffen sind aber auch ausnahmslos alle Bürgerkriegsflüchtlinge. Sie müssen einen Zeitraum von 36 Monaten - gerechnet ab 01.06.1997 - durchlaufen, während dessen sie Grundleistungen erhalten haben, bevor erneut die erweiterten Leistungen greifen. Diese gesetzliche Neuregelung wurde auch durch die jüngsten Entscheidungen der Verwaltungsgerichte und des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichtes bestätigt.

Die umstrittene Formulierung des § 2 Abs. 1 Ziffer 2 AsylBLg, weil ihrer freiwilligen Ausreise und ihrer Abschiebung Hindernisse entgegenstehen, die sie nicht zu vertreten haben, findet sich auch in der Neufassung wieder. Es heißt hier nun ".... wenn die Ausreise nicht erfolgen kann und aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können".

Allerdings liegen die erneuten Auslegungsdifferenzen dieser Regelung zunächst einmal in der Zukunft.

Neu geschaffen wurde auch die Regelung des jetzigen § 2 AsylBLg, wonach die zuständige Behörde auch in den Fällen der erweiterten Leistungen in entsprechender Anwendung des BSHG die Form der Leistungsgewährung bestimmt, wenn die Leistungsberechtigten in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind. Fraglich bleibt, ob es diese Regelung den Leistungsträgern erlaubt, beispielsweise auch die Leistungsgewährung in Form von Sachleistungen oder Wertgutscheinen für diese Personen zu wählen. Hier könnte eine Kollision mit den (entsprechend anzuwendenden) Regelungen des BSHG zu erwarten sein.

Modifiziert wurde die Regelung über die Leistungsberechtigung der Familienangehörigen. Nunmehr sollen nur noch die minderjährigen Kinder ebenfalls erweiterte Leistungen erhalten, wenn "mindestens" ein Elternteil die Voraussetzungen für den Bezug von erweiterten Leistungen erfüllt. Auch hier wird auf die bereits festgestellten Mißverständlichkeiten hingewiesen.

Diese Regelung kann also nur gelten, wenn das Kind selbst nicht über einen eigenen, leistungsrelevanten Status nach § 1 Abs. 1 AsylBLg verfügt. Die Formulierung "mindestens" ist ebenfalls mißverständlich. Erhält ein Elternteil Leistungen nach § 2 Abs. 1 AsylBLg, so sind die Voraussetzungen grundsätzlich auch für das Kind erfüllt. Erfüllen beide Elternteile die Voraussetzungen, ändert sich an der Leistungsberechtigung des Kindes nichts. Erfüllen aber beide Elternteile die Voraussetzungen nicht, soll auch das Kind keine Besserstellung erfahren. Das dürfte beispielsweise in den Fällen problematisch sein, in denen das Kind mit einem Verwandten eingereist ist und ein Asylbegehren geäußert hat. Reisen die Eltern später nach, so erfüllt das Kind eher die Voraussetzungen nach Absatz 1 als die Eltern, soll aber keine erweiterten Leistungen erhalten, wenn nicht mindestens ein Elternteil diese Leistungsberechtigung inne hat. Diese Regelung wird sich in der Praxis daher einer Bewährungsprobe unterziehen müssen.

Grundleistungen (§ 3 AsylBLg)

Die allgemeine Regelung der Leistungsgewährung ist im § 3 Abs. 1 AsylBLg unverändert geblieben. Der notwendige Bedarf ist auch weiterhin vorrangig durch Sachleistungen zu decken. Die Höhe der Barbeträge zur Deckung persönlicher Bedürfnisse ist unverändert geblieben.

Abschiebungshäftlinge

Für den Personenkreis der sogenannten Abschiebungshäftlinge wurde durch die Gesetzesänderung der Anspruch auf den Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens in § 3 Abs. 1 AsylBLg begrenzt.

Dieser "Taschengeldanspruch" beträgt nunmehr nur noch 70 v.H. des maßgeblichen Geldbetrages (40,-- DM bzw. 80,-- DM), mithin 28,-- DM bzw. 56,-- DM. Liegen die Voraussetzungen des § 1 für Personen in Untersuchungshaft oder Abschiebehaft vor, gilt auch hier die Leistungseinschränkung auf das im Einzelfall unabweisbar gebotene. Leistungen außerhalb von Einrichtungen

Geändert wurde die Regelung des § 3 Abs. 2 AsylBLg. War bisher das strikte Sachleistungsgebot zu beachten, so wurde zunächst die Differenzierung nach der Art der Unterbringung aufgehoben. Für alle Leistungsberechtigten außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 Asylverfahrensgesetz gilt nun die Regelung, daß vorrangig Sachleistungen zu gewähren sind. Soweit es nach den Umständen erforderlich ist, können an Stelle dessen auch unbare Leistungen (Wertgutscheine) oder auch Bargeld gewährt werden. Besondere Umstände müssen hierfür nicht mehr vorliegen.

Allerdings wurde diese vermeintliche Lockerung des Sachleistungsgebots bereits durch das Niedersächsische Innenministerium eingegrenzt. Danach sind, nach der Zielsetzung des Gesetzes, auch wenn nach den Umständen reine Sachleistungen nicht gewährt werden können, bei der Entscheidung über die Leistungsform vorrangig unbare Leistungen in Betracht zu ziehen. Regelfall der Leistungsform ist - unverändert gegenüber der früheren Rechtslage - die Sachleistung. Von ihr kann nur abgewichen werden, soweit dieses nach den Umständen erforderlich ist. Zweckmäßigkeitserwägungen, etwa im Hinblick auf die praktische Handhabbarkeit von Bargeld, dürfen bei der Entscheidung über die Leistungsform nur eine nachgeordnete Rolle spielen. Ebenso wenig ist es etwa zulässig, abstrakt auf einen gegenüber Geldleistungen erforderlichen finanziellen Mehraufwand abzustellen. Der Gesetzgeber nimmt vielmehr durch die von ihm getroffene Wertentscheidung, vorrangig Sachleistungen zu gewähren, bewußt einen höheren Verwaltungsaufwand und damit Mehrkosten im Vergleich zu Barleistungen in Kauf.

Entgegen dieser Auslegung trifft der ursprüngliche Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes darüber keine Aussage. Die Bundesregierung führt lediglich aus, daß sie an den Kerngedanken des AsylBLg's festhält und nimmt dabei Bezug auf die starke Einbindung in das Ausländerrecht.

An dieser Stelle gibt es daher weiterhin Auslegungsdifferenzen, da die Kommunen überwiegend die erheblichen Ausgaben für das System der Gewährung von Wertgutscheinen nicht zu tragen bereit und in der Lage sind.

Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4 AsylBLg)

Die einschränkenden Regelungen für den Krankheitsfall blieben durch die Gesetzesänderung unangetastet bestehen. Lediglich die Bestimmung des § 4 Abs. 3 AsylBLg wurde der geltenden Rechtslage des SGB V insoweit angepaßt, als eine Bindung an die Tarife der Allgemeinen Ortskrankenkasse entfallen ist. Die Behörde bestimmt nun selbst, welcher Vertrag Anwendung findet und soll die Möglichkeit haben, eine örtliche und für sich günstigere Vereinbarung als die der Ortskrankenkassen auszuwählen.

Die Streichung der Begriffe "Teilnahme an" stellt klar, daß den Leistungsberechtigten amtlich empfohlene Schutzimpfungen und medizinisch gebotene Vorsorgeuntersuchungen angebo-

ten werden. Die Frage, ob eine Teilnahme an solchen Maßnahmen sichergestellt werden kann, regelt das Ordnungsrecht.

Arbeitsgelegenheiten (§ 5 AsylBLg)

Die Regelungen der Arbeitsgelegenheiten wurden im § 5 Abs. 5 AsylBLg angepaßt. Demnach finden auch die Grundsätze der Beschränkung der Arbeitnehmerhaftung bei einer Wahrnehmung von Arbeitsgelegenheiten nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AsylBLg über die Vorschriften des Arbeitsschutzes hinaus Anwendung.

Das bedeutet, daß bei gefahrgeneigter, schadensgeneigter oder gefahrtragender Arbeit die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze der Haftung von Leistungsberechtigten für von Ihnen verursachte Sach- und Personenschäden gelten.

Zu § 5 Abs. 4 AsylBLg orientiert sich diese Vorschrift an § 25 BSHG und zielt auf eine Gleichstellung der Leistungsberechtigten nach dem AsylBLg mit Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt ab. Liegen die Voraussetzungen des Anspruchsausschlusses nachweislich vor, können im Wege der Auslegung der Rechtsnorm unter Einbeziehung der Gesetzbeurteilung die nach den Umständen des Einzelfalles unabweisbar gebotenen Leistungen nach pflichtgemäßem Ermessen gewährt werden. Er erhält allerdings keine Leistungen gemäß § 3 Abs. 1 Satz 4. Dabei ist ein Anspruchsausschluß jeweils nur gegenüber der Person möglich, die eine Arbeitsgelegenheit unbegründet ablehnt.

Sonstige Leistungen (§ 6 AsylBLg)

Der Gesetzgeber hat eine redaktionelle Änderung vorgenommen. Während diese Leistungen bisher nur gewährt werden "durften", wenn bestimmte Voraussetzungen vorlagen, "können" sie nun "insbesondere" gewährt werden, wenn diese Voraussetzungen vorliegen. Dieser Terminus entspricht der üblichen Gesetzssystematik in Hinsicht auf eine ausdrückliche Ermessensentscheidung.

Allerdings wurde die bisherige Regelung, ausgeführt durch den entsprechenden Erlaß, ohnehin schon in diesem Sinne angewandt.

Der Gesetzgeber geht davon aus, daß eine Gewährung sonstiger Leistungen bisher nur in bestimmten und klar umrissenen Fällen möglich war. Die neue Fassung soll in der Art einer "Öffnungsklausel" auch über diese Fälle hinausgehende Leistungen ermöglichen, weil den Behörden sonst keine Möglichkeit bleibt, besonderen Bedarfstatbeständen gerecht zu werden. Solche Umstände werden z.B. im Todesfall oder bei körperlichen Beeinträchtigungen gesehen.

Unberücksichtigt gelassen hat der Gesetzgeber allerdings die Fälle, in denen die Leistungsberechtigten bisher erweiterte Leistungen in entsprechender Anwendung des BSHG erhalten haben. Hier wurde mitunter der Beitrag zu einer freiwilligen Weiterversicherung in der gesetzlichen Krankenkasse im Rahmen des § 13 BSHG übernommen. Durch den Rückfall in die Leistungsberechtigung nach den §§ 3 bis 7 AsylBLg ist eine Übernahme dieser Beiträge nicht mehr gewährleistet. Offen bleibt bisher, ob die Ermessensentscheidung es erlaubt, diese Beiträge aus Kostengründen weiterhin zu übernehmen.

Einen Anhaltspunkt für die notwendige Auslegung der Öffnungsklausel geben die Ausführungen des Landes Niedersachsen. Danach kann eine ärztliche/zahnärztliche Behandlung, die noch nicht abgeschlossen ist und für die nach dem bisherigen Recht in unmittelbar oder entsprechender Anwendung des BSHG Krankenhilfe gewährt worden ist, auf der Grundlage des § 6 AsylBLg auch nach dem 01.06.1997 fortgeführt werden. Unter diesem Gesichtspunkt

könnte es auch denkbar sein, eine bisherige Gewährung von Beiträgen zur freiwilligen Krankenversicherung aufrechtzuerhalten.

Auch könnte sich der niedersächsische Leistungsträger bei seiner Entscheidung durchaus von dem Gedanken leiten lassen, daß z.B. bei AsylbewerberInnen die entstehenden Kosten ohne Krankenversicherungsschutz bis zu einem Betrag von 15.000,- DM jährlich ausschließlich zu seinen Lasten gehen.

Einkommen und Vermögen (§ 7 AsylBLg)

Die Regelungen über den Einkommens- und Vermögenseinsatz blieben weitestgehend unverändert. Korrespondierend zur Änderung des § 3 Abs. 2 AsylBLg wird allerdings nur noch auf den Begriff der Einrichtung abgestellt. In einer solchen haben die Leistungsempfänger die Kosten in entsprechender Höhe (gemäß den Leistungen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 AsylBLg) zu erstatten.

Entfallen sind die festen Beträge für Unterbringung und Heizung. Dafür können die Länder nunmehr für diese Aufwendungen Pauschalbeträge festsetzen. Diese Veränderung in der Kostenentwicklung geht einher mit der Änderung des Niedersächsischen Aufnahmegesetzes zum 01.07.1997 und der damit verbundenen pauschalen Kostenerstattung.

Angefügt wurde der § 7 Abs. 3 AsylBLg. Danach kann die zuständige Behörde einen Anspruch, den der Leistungsempfänger gegen einen Dritten besitzt, gemäß § 90 BSHG auf sich überleiten.

Diese Regelung ist insbesondere für Ansprüche auf gesetzlichen Unterhalt nach dem BGB relevant. Allerdings wurden die Verfahrensvorschriften beispielsweise des § 116 BSHG nicht für anwendbar erklärt. Aus diesem Grund erfolgt über die Neuregelung des § 7 Abs. 4 AsylBLg ein Rückgriff auf die allgemeine Regelung des § 99 SGB X, der ebenfalls entsprechend anzuwenden ist.

Durch diese Instrumente ist der Leistungsträger in die Lage versetzt, unterhaltspflichtige Angehörige im Wege einer Rechtswahrungs- und Überleitungsanzeige in Anspruch zu nehmen und die Auskunftspflicht auf § 99 SGB X zu gründen.

Der weiter angefügte § 7 Abs. 4 AsylBLg beinhaltet die längst überfällige Erklärung über die Anwendbarkeit der §§ 60 bis 67 SGB I und damit im wesentlichen der Regelungen über die Mitwirkungspflichten. An die Stelle der unregelmäßig "Mitwirkungsverpflichtung" im Rahmen des § 3 VwVfG treten nun die allgemeinen Mitwirkungspflichten - und deren Konsequenzen - aus dem Gefüge des Soziagesetzbuches.

Der Gesetzgeber hat erkannt, daß die allgemeine Bestimmung des § 26 Abs. 2 VwVfG nur eine Sollbestimmung enthält, wonach die Beteiligten bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken sollen. Es bestand bisher keine Verpflichtung in der Art der §§ 60 bis 67 SGB I, Änderungen mitzuteilen. Insbesondere sah das Gesetz bisher keine Sanktionen für den Fall des Verstoßes vor. Um diese Lücken zu schließen, war eine Änderung dringend erforderlich.

Die Anwendbarkeit des § 99 SGB X dürfte neben der beschriebenen noch weitere Auswirkungen haben. Danach sind nämlich auch Angehörige und sonstige Personen auskunftspflichtig im Rahmen der §§ 60 bis 65 SGB I, wenn ihr Einkommen und/oder Vermögen bei der Leistung zu berücksichtigen sind. Da nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Asylbewerberleistungsgesetz das Einkommen und Vermögen aller Familienangehörigen zu berücksichtigen sind, sind

nun auch diese Personen zur Auskunft verpflichtet. Auch hierdurch wird eine wesentliche Lücke geschlossen.

Leistungen bei Verpflichtung Dritter (§ 8 AsylBLg)

Die Vorschrift regelt den Nachrang der Leistungen nach dem AsylBLg gegenüber anderen Leistungen. Das können unter anderem Einkommen der Leistungsempfänger, Verpflichtungen Dritter, insbesondere nach § 84 Abs. 1 Saus AuslG, sowie sonstige Sozialleistungen sein. Hinsichtlich des Einkommens und Vermögens findet der Nachrang der Leistungen seine Ausgestaltung in § 7 AsylBLg.

Der Gesetzgeber macht an dieser Stelle deutlich, daß die Verpflichtungserklärung nach § 84 AuslG nach wie vor eine erhebliche Bedeutung hat. Ist eine solche Verpflichtung (Garantieerklärung) abgegeben worden, sollen die Betroffenen keinen Anspruch auf Leistungen haben (§ 8 Abs. 1 AsylBLg). Dabei bleibt zunächst undifferenziert, wie im Einzelfall verfahren werden soll, wenn zwar eine solche Erklärung vorliegt, der Garant aber leistungsunfähig ist.

§ 8 Abs. 2 AsylBLg regelt, daß dem "Garanten" selbst Hilfe gewährt werden kann, wenn dieser seiner Verpflichtung für wenigstens 6 Monate nachgekommen ist (Verarmungsregelung). Dieser Zuschuß kann monatlich bis zum Doppelten des Betrages nach § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylBLg gewährt werden, wenn es die Gründe in der Person, welche die Verpflichtung angegeben hat, rechtfertigen.

Meldepflicht (§ 8a AsylBLg)

An dieser Stelle wurde in Form des § 8 a AsylBLg die bisherige Regelung über Erwerbstätigkeiten eingefügt und geändert (ehemals § 8 AsylBLg). Nunmehr haben die Leistungsberechtigten selbst die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit der zuständigen Behörde zu melden. Eine Meldepflicht des Arbeitgebers besteht nicht mehr. Diese Vorschrift steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den jetzt geltenden Mitwirkungspflichten (§ 7 Abs. 4 AsylBLg).

Allerdings fehlt eine durchgreifende Regelung für den Fall des Verstoßes gegen die Mitteilungspflicht. Die Feststellung einer Ordnungswidrigkeit und die Auferlegung eines Bußgeldes (§ 13 AsylBLg) scheinen nicht sehr erfolgversprechend. Offen bleibt, ob auf die gesondert geregelte Meldepflicht des § 8 a AsylBLg sinngemäß die Vorschriften nach §§ 60 bis 67 SGB I Anwendung finden.

Verhältnis zu anderen Vorschriften (§ 9 AsylBLg)

In § 9 Abs.3 AsylBLg sind auch die §§ 44 bis 50 des SGB X für anwendbar erklärt worden. Hiermit wird der allgemeinen Unsicherheit Rechnung getragen, die dadurch entstand, daß Rückforderungsansprüche bisher auf die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsrechts gestützt werden mußten.

Der Gesetzgeber erklärt dazu lediglich, es solle der Behörde die Möglichkeit gegeben werden, einen Rückforderungsanspruch geltend zu machen, wenn ihr z.B. zunächst nicht bekannt war, daß der Leistungsberechtigte über eigenes Einkommen verfügte und daher Leistungen zu Unrecht erbracht wurden.

An dieser Stelle fehlt erneut eine Übergangsregelung für die Fälle, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung noch nicht abgeschlossen waren.

Vorlagen-Nr.:

13/752

Örtliche Zuständigkeit/Kostenerstattung zwischen den Leistungsträgern (§§ 10 a, 10 b AsylBLg)

Komplett neu eingearbeitet wurde der § 10 a AsylBLg und die dortigen Regelungen über die örtliche Zuständigkeit. Auch hier finden sich Parallelen zu den Bestimmungen des BSHG. Der Gesetzgeber hat erkannt, daß eine länderübergreifende Regelung erforderlich ist, weil in eine Vielzahl von Fällen Unklarheit über die Leistungspflicht besteht. Die Vorschrift ist in ihrem Kern dem § 97 BSHG nachgebildet.

Hinsichtlich der sachlichen Zuständigkeit verblieb es bei der Ermächtigung der Länder nach § 10 AsylBLg, die für die Durchführung zuständigen Behörden und Kostenträger durch Verordnung zu bestimmen.

Ebenfalls eingefügt wurde die Regelung über die Kostenerstattung zwischen den Leistungsträgern im Rahmen des § 10 b AsylBLg. Hier wurde der Bereich der Kostenerstattung der §§ 103 bis 107 BSHG um wesentlichen auch nachgebildet.

Ergänzende Bestimmungen (§ 11 AsylBLg)

Im Rahmen von Leistungen nach diesem Gesetz ist auf die Leistung bestehender Rückführungs- und Weiterwanderungsprogramme, die den Leistungsberechtigten gewährt werden können, hinzuweisen. In geeigneten Fällen ist auf ein Inanspruchnahme solcher Programme hinzuweisen. Leistungsberechtigten darf in den Teilen der Bundesrepublik Deutschland, in denen sie sich einer Asyl- oder einer ausländerrechtlich räumlichen Beschränkung zuwider aufhalten, die für den tatsächlichen Aufenthaltsort zuständigen Behörde nur die nach den Umständen unabweisbar gebotene Hilfe leisten. Ergänzt wurde dieser § nach dem zweiten Änderungsgesetz um den Absatz 3. Bisher war lediglich die Ausländerbehörde (§ 79 Abs. 3 Ausländergesetz) sowie die mit der Ausführung des Asylverfahrensgesetzes betraute Behörde (§ 8 Abs. 2 a Asylverfahrensgesetz) verpflichtet, den Leistungsbehörden bestimmte personenbezogene Daten mitzuteilen. Darüber hinaus konnten Leistungsberechtigte im Wege des vierteljährlichen automatisierten Datenabgleichs (§ 9 Abs. 4 AsylBLg in Verbndung mit § 117 BSHG) überprüft werden.

Nach dem neuen § 11 Abs. 3 sind die Leistungsbehörden künftig zu einem Abgleich der bei ihnen vorhandenen Daten mit denen der Ausländerbehörden verpflichtet. Hierdurch soll der mißbräuchlichen Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen noch besser als bisher begegnet werden. Diese Neuregelung hat insbesondere im Zusammenhang mit § 1 a AsylBLg eine zentrale Bedeutung erlangt.

Asylbewerberstatistik (§ 12 AsylBLg)

Zur Beurteilung der Auswirkungen dieses Gesetzes und seiner Fortentwicklung werden Erhebungen über Empfänger der verschiedenen Leistungen erhoben.

Bußgeldvorschrift (§ 13 AsylBLg)

Nach dieser Vorschrift handeln Leistungsempfänger ordnungswidrig, wenn sie ihrer Mitteilungspflicht über die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht, nicht richtig oder nicht vollständig innerhalb der festgelegten Frist nachkommen. Hierbei kann eine Geldbuße bis zu 10.000,- DM festgesetzt werden.

In der Anlage 2 und 3 sind die Anspruchshöhe nach den AsylBLg und die Abgrenzung der leistungsberechtigten Personenkreise zur Information beigefügt.