



Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. April 2024 zum

a) Antrag CDU/CSU-Fraktion

Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen

BT-Drucksache 20/9740

b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sozialstaatsmagnet sofort abstellen - Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber

BT-Drucksache 20/4051

A. Mitteilung 2

B. Liste der eingeladenen Sachverständigen 3

C. Stellungnahmen der eingeladenen Sachverständigen

Professorin Dr. Karin Scherschel, Eichstätt 4

Deutscher Gewerkschaftsbund 11

Professor Dr. Gregor Thüsing, Bonn 15

Professor Dr. Daniel Thym, Konstanz 29

Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. 42

Deutscher Landkreistag 56

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. 59

Deutscher Städte- und Gemeindebund 68



Mitteilung

Berlin, den 19. März 2024

Die 73. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 8. April 2024, 14:00 Uhr bis ca. 15:30 Uhr 10557 Berlin Paul-Löbe-Haus Sitzungssaal: 4.900

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 33 08
Fax: +49 30 - 227 3 63 32

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Punkt der Tagesordnung

a) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Leistungen für Asylbewerber senken - Rechtliche Spielräume nutzen

BT-Drucksache 20/9740

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Inneres und Heimat
Rechtsausschuss

b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sozialstaatsmagnet sofort abstellen – Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber

BT-Drucksache 20/4051

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Haushaltshausschuss

Bemerkung:
Petition Pet 4-20-8942-008431



Liste der Sachverständigen:

Verbände und Institutionen:

Deutscher Gewerkschaftsbund

Deutscher Landkreistag

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

Einzelsachverständige:

Dr. Noa Kerstin Ha, Berlin

Professorin Dr. Karin Scherschel, Eichstätt

Professor Dr. Daniel Thym, Konstanz

Professor Dr. Gregor Thüsing, Bonn



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

2. April 2024

Ausschussdrucksache **20(11)456**

Schriftliche Stellungnahme

Professorin Dr. Karin Scherschel, Eichstätt

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. April 2024 zum

a) Antrag CDU/CSU-Fraktion

Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen

BT-Drucksache 20/9740

b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sozialstaatsmagnet sofort abstellen - Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber

BT-Drucksache 20/4051

Siehe Anlage

Zentrum Flucht und Migration Eichstätt-Ingolstadt
Marktplatz 13 ■ 85072 Eichstätt
Prof. Karin Scherschel
Lehrstuhl Flucht- und Migrationsforschung

29. März 2024

Stellungnahme Prof. Dr. Karin Scherschel

Anträge

Drucksache 20/4051, Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, Ulrike Schielke-Ziesing, Norbert Kleinwächter, Stephan Brandner, Marcus Bühl, Karsten Hilse, Dr. Malte Kaufmann, Jörn König, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD:
Sozialstaatsmagnet sofort abstellen – Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber

Drucksache 20/9740, Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich wurde als Sachverständige zu einer Stellungnahme zu einzelnen Aspekten von oben genannten Anträgen eingeladen. Die Stellungnahme konzentriert sich auf folgende - in beiden Anträgen vorgebrachte - Argumente zu:

- 1) Sozialleistungen als Pull Faktoren,
- 2) Sozialleistungen und Transfer und
- 3) Umstellung von Sozialleistungen auf Sachleistungen (Einführung der Bezahlkarte).

1) Sozialleistungen als Pull Faktoren: Beide Anträge betonen die besondere ‚Sogwirkung‘ von Sozialleistungen für Migrationen und schlagen entsprechende Maßnahmen zu ihrer Eindämmung vor: Die Sogwirkung von Sozialleistungen wurde in wissenschaftlichen Studien

untersucht. Eindeutige Belege für die in beiden Anträgen formulierten Behauptungen liegen auf Basis vorliegender Studien und Einschätzungen nicht vor.

Der theoretische Ansatz, die in den 1960er Jahren von Everett S. Lee entwickelte *Push and Pull Theory*, auf den sich die Antragstellenden berufen, ist veraltet. Seit nunmehr 40 Jahren ist diese Theorieperspektive Gegenstand einer gut begründeten Kritik innerhalb der Migrationsforschung. Die Theorie ist simplifizierend, sogenannte Pull-Faktoren reichen alleine nicht aus, um Migrationsmotivationen in einem zufriedenstellenden Maße zu erklären. Es besteht kein Zweifel daran, dass Migrationsmotivationen differenzierter betrachtet werden müssen, als dies mit der Theorie möglich ist und dass die Migrationsentscheidung in aller Regel auf einem Zusammenspiel verschiedenster Faktoren auf der Makro-, Meso- und Mikroebene basiert. Trotz dieser andauernden Kritik wird die Theorie in medialen und politischen Zusammenhängen und meist ohne fundierte Kenntnis offensiv als Schlagwort ins Feld geführt, das ist aus einer wissenschaftlichen Perspektive ungenügend. Wenn in neueren und seriösen Forschungen auf die *Push and Pull* Theorie und ihre Leistungen Bezug genommen wird, dann unter Einbezug dieser Kritik und mit Verweis darauf, dass Migrationsbewegungen sich nicht allein über ein solches Anreizmodell erklären lassen.¹ Die Art und Weise, wie die Theorie im Kontext der Anträge als Argumentationsgrundlage Verwendung findet, ist folglich nicht auf dem aktuellen Stand der Forschung.

Dem Bundestag liegen auch eine allgemeine Dokumentation zur Push/Pull Theorie von 2020 sowie ein Kurzinformationsblatt zum Zusammenhang von Sozialleistungen und Migration von 2023 vor (beide vom wissenschaftlichen Dienst). In beiden Dokumenten wird erstens die Kritik am Ansatz deutlich und zweitens herausgestellt, dass der Zusammenhang zwischen Sozialleistungen und Migrationsbewegungen kritisch und differenziert dargelegt werden muss.² Flucht- und Migrationsbewegungen sind überaus komplexe Phänomene, die von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren abhängig sind. Diese Faktoren müssen zur Einschätzung

¹ exemplarisch: Schwenken, Helen (2018): Globale Migration zur Einführung. Junius. Hamburg. S.75; Schammann, Hannes /Gluns, Danielle (2021): Migrationspolitik. Nomos. Baden Baden. S. 18-19.

² <https://www.bundestag.de/resource/blob/978636/72f1f9689bc57930474fc0a49c792c4d/WD-1-023-23-pdf.pdf>; <https://www.bundestag.de/resource/blob/799860/b555457732e3ec012177cdf4357110a0/WD-1-027-20-pdf-data.pdf>

von Mobilitätsbewegungen eine systematische Berücksichtigung finden und in ihrem Zusammenspiel analysiert werden.³ Es genügt also nicht, sich auf sogenannte Pullfaktoren, schon gar nicht auf einen einzigen Pullfaktor - hier die Sozialleistungen - zu beschränken und daran folgenreiche sozialpolitische Maßnahmen anzuschließen.

Migrationsentscheidungen werden auf der ‚Pull-Seite‘ u.a. durch die Existenz starker Rechtssysteme (Attraktion durch demokratische Systeme), Wirtschaftskraft, geographische Nähe/Erreichbarkeit, Communities, Sprache und soziale Netzwerke beeinflusst. Die im Antrag zitierte US-Princeton Studie (siehe: Drucksache 20/4051, S. 3, Fußnote: 5), die den signifikanten Zusammenhang von Sozialleistungen und Migrationen hervorhebt, wurde aufgrund ihrer methodischen Einschränkungen von unterschiedlichen Forschenden kritisiert.⁴

Die Behauptung, dass Sozialleistungen ein besonders starker Pullfaktor seien, lässt sich angesichts aktueller Studien nicht hinreichend belegen und stellt keine plausible Argumentationsgrundlage dar. Die jüngste Studie des Forschungsprojektes "Migration und Sozialstaat", das vom Bundesarbeitsministerium gefördert wird und Migrationsdaten aus über 160 verschiedenen Ländern systematisch auswertet, kommt zu folgenden Ergebnissen: Die Forschenden stellen keine Anziehungseffekte von höheren Sozialleistungen fest.⁵ Sie verweisen darauf, dass Menschen tendenziell zwischen Ländern mit vergleichbaren Sozialleistungen migrieren. Eine Studie aus der Schweiz, die von Jeremy Ferwerda, Moritz Marbach und Dominik Hangartner verantwortet wird, analysiert detaillierte administrative Aufzeichnungen, die die gesamte Bevölkerung von Sozialhilfeempfängern zwischen 2005 und 2015 abdecken. Die Studie findet zwar begrenzte Hinweise darauf, dass Zuwanderer*innen in

³ <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/kontext/migration-push-pull-faktoren-101.html>

⁴ Wesentliche Kritikpunkt der Princeton Studie sind laut Dr. Tim Müller, dass u.a. weitere Gesetzesänderungen der dänischen Regierung keine Berücksichtigung fanden, wie bspw. Einschränkungen beim Familiennachzug, Migrant*innen wurden Wertsachen an der Grenze abgenommen. Diesen Kontext nicht zu berücksichtigen, schwäche laut Dr. Tim Müller die Aussagekraft der Studie. <https://mediendienst-integration.de/artikel/demokratie-ist-ein-pull-faktor.html>). Diese Kritik wird von weiteren Migrationsforschern, Marcus Engler vom Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung und Tobias Heidland vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel, in Interviewaussagen gestützt. <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/faktencheck-sozialleistungen-fluechtlinge-effekt-100.html>

⁵ <https://mediendienst-integration.de/artikel/demokratie-ist-ein-pull-faktor.html>

Orte mit höheren Leistungen ziehen. Das Ausbleiben signifikanter Wohlfahrtsmigration deute allerdings darauf hin, dass die Verbreitung dieses Phänomens überbewertet werde.⁶ Eine differenzierte Kommentierung unterschiedlicher Studien, die sich mit den Auswirkungen der Zuwanderung auf Sozialsysteme befassen, lieferte jüngst Hein de Haas (2023: 182-198), der „Mythen der Migration“ allgemeinverständlich auf Basis wissenschaftlicher Befunde dekonstruiert.⁷

2) Sozialleistungen und Transfer in Herkunftsländer: Die Einführung von Sachleistungen wird in den vorliegenden Anträgen unter anderem damit begründet, dass Asylbewerber*innen ihre monetären Sozialleistungen in ihre Herkunftsländer überweisen. Ein im Dezember 2023 publiziertes *factsheet* (Mediendienst Integration) referiert folgende Ergebnisse: Für die Behauptung, dass Asylbewerber*innen Rücküberweisungen in ihre Herkunftsländer tätigen, gibt es keine Belege, da solche Rücküberweisungen nicht systematisch erfasst, sondern lediglich geschätzt werden. Insofern stellen sie keine plausible Argumentationsgrundlage dar. Zudem basieren die Schätzungen der Bundesbank auf der Gesamtzahl der in Beschäftigung stehenden Migrant*innen, also derjenigen, die nicht auf Sozialleistungen angewiesen sind. Laut Bundesbank lässt sich auf Basis dieser Zahlen keine Aussage darüber treffen, ob Geflüchtete Teile ihrer Sozialleistungen ins Ausland überweisen.⁸ Prof. Dr. Matthias Lücke⁹ weist zudem auf zwei weitere Aspekte in der Debatte hin: Erstens verbessern Rücküberweisungen die Lebensbedingungen in den Herkunftsregionen, so dass der Druck, das Land zu verlassen sinkt. Zweitens geben Migrant*innen und Geflüchtete laut Lücke (2024) etwa 80 Prozent des ihnen zur Verfügung stehenden Geldes in den Ländern aus, in denen sie leben, was einen positiven Effekt auf die deutsche Wirtschaft hat.¹⁰

⁶ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ajps.12766>

⁷ De Haas, Hein (2023): *Migration. 22 populäre Mythen und was wirklich dahinter steckt.* S. Fischer. Frankfurt am Main.

⁸ „Das meiste Geld aus Deutschland geht in andere Länder in Europa (etwa 75 Prozent). Nur ein kleiner Teil geht in Asylherkunftsländer (rund 12 Prozent).“

https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MEDIENDIENST_INTEGRATION_Remittances_Factsheet_final.pdf

⁹ Prof. Dr. Matthias Lücke ist Senior Researcher am Kiel Institut für Weltwirtschaft und Honorarprofessor an der Universität Kiel. Von 2000 bis 2003 hat er als Senior Economist beim Internationalen Währungsfonds gearbeitet. Er forscht und lehrt zu den Themen Migration, Entwicklung, internationaler Handel und europäische Integration.

¹⁰ <https://mediendienst-integration.de/artikel/die-bezahlkarte-koennte-nach-hinten-losgehen.html>

3) Sozialpolitische Maßnahmen zur Eindämmung der unterstellten Sogwirkung: Die Anträge schlagen sozialpolitische Maßnahmen zur Unterbindung der angenommenen Sogwirkung vor. Dazu zählen die Umstellung auf Sachleistungen und die sogenannte Bezahlkarte. Eine Umstellung auf Sachleistungen geht mit hohen Kosten für die Verwaltung einher. Zudem ist der bürokratische Aufwand sehr hoch. Die Umsetzung ist voraussetzungsreich, weil sie z.B. an die Bereitschaft des Handels geknüpft ist, Gutscheine für Lebensmittel anzunehmen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund kritisiert eine generelle Umstellung von Geld- auf Sachleistungen als nicht zielführend. Miriam Marnich, Referatsleiterin für Asyl, Flüchtlinge und Migration weist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hin, dieser sei zu entnehmen, dass ein Teil der Unterstützung der Menschen als Geldleistung zur Verfügung stehen muss.¹¹ Die Bedenken, die Miriam Marnich äußert, werden von Jurist*innen geteilt, bzw. um weitere Argumente ergänzt. So weist Julian Seidl im Verfassungsblog auf weitere verfassungsrechtliche Einwände hin.¹²

Zusammenfassende Beurteilung: Die vorgeschlagenen Kürzungen und Umstellungen der Sozialleistungen sind aus einer wissenschaftlichen Perspektive in mehrfacher Hinsicht als nicht zielführend zu bewerten. Ihre Begründung entbehrt wissenschaftlichen Belegen in zweifacher Hinsicht. Zum einen erlangt der Zusammenhang zwischen Sozialleistungen und

¹¹ <https://www.tagesschau.de/inland/migration-asyldebatte-sachleistungen-100.htm>

¹² Seidl betont vier Aspekte: 1) Bezahlkarten könnten das soziokulturelle Existenzminimum unterschreiten: Gesichert muss sein, dass Leistungsberechtigte dazu imstande sind, ihre soziokulturellen Bedarfe zu befriedigen. Soziokulturelle Bedarfslagen sind unterschiedlich und nicht umstandslos mit einer Bezahlkarte zu decken. Ein Barbetrag ist zwingend, um die Partizipation zu ermöglichen. 2) Wirtschaftliches Handeln wird durch die Bezahlkarte erschwert: Kostengünstiges Kalkulieren von Gütern des alltäglichen Lebens, z.B. bei Flohmärkten, Secondhandläden etc. werde dadurch verunmöglich. Und sie kann nur da eingesetzt werden, wo sie im Handel als Zahlungsmittel akzeptiert wird, s.o. Die Bezahlkarte schränkt zugleich den Spielraum für den Ausgleich zwischen verschiedenen Bedarfspositionen ein. Seidl argumentiert, dass das Bundesverfassungsgericht auf eine pauschal bemessene Regelleistung zur Sicherung des Existenzminimums hinweist. Individuelle Mehrbedarfe in einer Bedarfskategorie sollten durch Einsparungen in anderen Bedarfspositionen ausgeglichen werden können. 3) Einschränkung der Autonomie und Gefahr der Diskriminierung: Die Leistungsberechtigten können nicht frei über ihr Ausgabeverhalten entscheiden. Das paternalistische Ansinnen, Leistungsempfängern bestimmte Ausgabepositionen zu verbieten und sie dadurch zu „besseren“, sei zu kritisieren. Um Stigmatisierung entgegenzuwirken, hat das Bundesverwaltungsgericht die Maßgabe aufgestellt, dass die Sozialhilfe den Hilfeberechtigten ermöglichen müsse, „in der Umgebung von Nicht-Hilfeempfängern ähnlich wie diese“ zu leben (BVerwGE 36, 256). Mit der Bezahlkarte verbundene Diskriminierungseffekte „lassen sich zudem als gleichheitsrechtliches Problem begreifen (so auch die rechtspolitische Kritik). Der Einsatz der Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsrecht stellt eine Ungleichbehandlung gegenüber Leistungsberechtigten anderer Grundsicherungssysteme dar, die selbstbestimmt über Geldleistungen verfügen können. 4) Räumliche Beschränkungen auf einen Landkreis durch die regional begrenzten Einsatzmöglichkeiten der Bezahlkarten sind dem Existenzsicherungsrecht laut Seidl fremd <https://verfassungsblog.de/bar-oder-mit-karte/>

Migrationsbewegungen empirischer Befunde. Er basiert lediglich auf nicht belegten Annahmen und stellt dementsprechend keine plausible Grundlage für sozialpolitische Maßnahmen dar. Zum anderen gibt es keinerlei empirisch belegte Hinweise dafür, dass Asylbewerber*innen im größeren Umfang monetäre Transfers leisten. Die sozialpolitischen Maßnahmen, die als Reaktion auf die (nach Forschungsstand nicht zu belegenden) Annahmen vorgeschlagen werden, haben starke diskriminierende Effekte. Sie führen zur Stigmatisierung und Entmündigung von Asylbewerber*innen. Darüber hinaus werden unterschiedliche verfassungsrechtliche Bedenken in der Debatte vorgebracht, die einer genauen Prüfung unterzogen werden sollten.



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

2. April 2024

Ausschussdrucksache **20(11)457**

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. April 2024 zum

- a) Antrag CDU/CSU-Fraktion
Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen
BT-Drucksache 20/9740
- b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Sozialstaatsmagnet sofort abstellen - Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber
BT-Drucksache 20/4051

Siehe Anlage

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziale des Deutschen Bundestages (Stand 28.03.2024)

DGB-Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Deutschen Bundestages zu Anträgen der CDU/CSU und der AfD am 8. April 2024

Das Wichtigste in Kürze

- Der DGB ist davon überzeugt, dass eine Reduzierung der Sozialleistungen für Geflüchtete keinen Einfluss auf die Einreisezahlen aus humanitären Gründen haben wird.
- Der DGB regt an, die bisherige Trennung zwischen humanitärer Einreise und Fachkräfteeinwanderung zu überdenken und zu prüfen, welche weiteren Öffnungsschritte zielführend sein könnten, um Asylbewerbern den Zugang zu einer regulären Beschäftigung zu ermöglichen.
- Der DGB sieht das Chancenaufenthaltsrecht als Erfolgsmodell an und empfiehlt der Bundesregierung, diese rechtliche Möglichkeit zu verstetigen.
- Aus Sicht des DGB sollte eine Willkommenskultur in allen Teilen der Gesellschaft durch konkrete Maßnahmen bei Behörden und Arbeitgebern unterfüttert werden.

28. März 2024

Kontaktperson:

Deutscher Gewerkschaftsbund
Vera Egenberger
Referat Demokratie, Migrations- und Antirassismuspolitik
Keithstr. 1, 10787 Berlin
Tel.: 030 – 24 060 507
E-Mail: vera.egenberger@dgb.de
Internet: <http://www.dgb.de>

Grundsätzliche Bewertung

Der DGB hat sich im Zuge der gesetzlichen Änderungen zur Migrations- und Asylpolitik der Bundesregierung regelmäßig zu Wort gemeldet, insbesondere in den Bereichen, die den Wirkungskreis der Gewerkschaften betreffen: Das gilt für den Bereich des Zugangs zu Beschäftigung, der Ausgestaltung von Beschäftigungsbedingungen, aber auch Maßnahmen zur Teilhabe und gleichberechtigten Partizipation von Eingewanderten (egal aus welchen Gründen) in die deutsche Gesellschaft.

Die Migrationsdebatte wird in Deutschland seit vielen Jahren sehr polarisiert geführt und immer wieder für politische Zuspitzungen genutzt, die wenig an der Lösung konkreter Probleme orientiert sind, sondern häufig mit Scheinlösungen arbeiten oder an Abwehrreflexe in Teilen der Bevölkerung orientiert sind, die von Interessierter Seite nach Kräften angefeuert werden. Der DGB stellt mit großem Bedauern fest, dass eine Ablehnung von Einwanderung (egal ob durch humanitäre Einwanderungskanäle oder über eine Fachkräfteeinwanderung) nur bedingt auf faktischen Grundlagen basiert, sondern von Migrationsgegnern geschürt und aufgestachelt wird, was häufig auf Halbwahrheiten und Mythen basiert. Zusammenhänge zwischen der Einreise von Geflüchteten nach Deutschland und der Höhe der Sozialleistungen als Pull-Faktor werden hergestellt,

lassen sich jedoch durch soziologische Studien nicht untermauern. In der Konsequenz wird eine Absenkung der Sozialleistungen für Asylsuchende nicht zu einer Verminderung der Einreisen nach Deutschland führen.

Gleichzeitig sind wir in Deutschland mit der Situation konfrontiert, dass Fachkräfte und Arbeitskräfte fehlen, um das wirtschaftliche und gesellschaftliche Niveau langfristig aufrechterhalten zu können. Dass Fachkräfte in gewissen Branchen fehlen, liegt mitunter auch an der unattraktiven Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen. Dem könnte gegengesteuert werden, in dem Gehälter – beispielsweise im Gesundheitssektor – attraktiver und Arbeitsbedingungen verbessert würden.

Dass wir langfristig Arbeitskräfte benötigen – qualifizierte oder unqualifizierte – ist faktisch belegt und lässt sich nicht weg reden. Der DGB sieht daher die folgenden Ansätze als notwendig an Einwanderung weiterhin konstruktiv für ALLE auszustalten:

Reduzierung der Sozialleistungen für Geflüchtete stellt keinen Pull-Faktor für ungesteuerte Einwanderung dar

Der DGB ist der Überzeugung, dass die Absenkung von Sozialleistungen keine Auswirkungen auf die Anzahl der Anträge auf Asyl haben wird. Primärer Grund, aus dem Menschen ihre Herkunftsänder verlassen, sind politisch instabile Situationen, Krisen- und Kriegszustände, Umweltkatastrophen und Klimawandel. Will man ungesteuerte Migration eindämmen, muss genau dort angesetzt werden.

Trennung zwischen humanitärer Einreise und Fachkräfteeinwanderung reflektieren

Die Migrationsrealität der Bundesrepublik ist vorrangig durch zwei Kanäle der Einwanderung gekennzeichnet. Dies ist einmal die Einreise aus humanitären Gründen. Geflüchteten steht über internationale Verpflichtungen Deutschlands eine Prüfung ihres Asylantrages zu. Zum anderen ist dies die Fachkräfteeinwanderung, die durch die gegenwärtige Regierung niedrigschwelliger und umfassender ausgestaltet wurde. Eine rigorose Trennung der humanitären und der Fachkräfteeinwanderung lässt sich langfristig nicht aufrechterhalten und ist bereits an mehreren Stellen rechtlich geöffnet worden. Es sollte daher geprüft werden, ob Maßnahmen, die einen einfacheren Wechsel zwischen den beiden Einreiseoptionen – der Spurwechsel genannt wird – ausgebaut und verstetigt werden sollten, so dass Personen, die kein Anrecht auf Asyl haben, dennoch unter spezifischen Voraussetzungen in den Arbeitsmarkt wechseln könnten und somit nicht mehr auf staatliche Leistungen angewiesen wären.

Chancenaufenthaltsrecht verstetigen

Das zum 1. Januar 2023 in Kraft getretene sogenannte Chancenaufenthaltsrecht ermöglicht über Ergänzungen in § 104c des Aufenthaltsgesetzes einen Aufenthaltstitel für Geduldete von 18 Monaten, um dann nach Erfüllung bestimmter

Voraussetzungen in den Status nach § 25 a und b zu wechseln, der ihnen einen langfristigen Aufenthalt ermöglicht. Dieser Wechsel setzt ein Maß an Integration für diese Personen voraus. Jedoch ist § 104s an eine Frist gebunden („...wer sich am 31. Oktober 2022 seit fünf Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufgehalten hat...“).

Daten der Bundesagentur für Arbeit aus März 2024 zeigen, dass im September 2023 bereits circa 17.500 Personen diesen Status innehatten. Anträge und Bewilligungen seit September 2023 sind hier noch nicht abgebildet. Die Daten untermauern, dass eine große Zahl der Geduldeten die geforderte Integrationsleistung erbracht haben und voraussichtlich in einen dauerhaften Status wechseln können. Mit der Stichtagsregelung wird dieses Erfolgsmodell jedoch in absehbarer Zeit auslaufen. Dies ist nicht nachvollziehbar. Nach wie vor leben Menschen mit einer Duldung in Deutschland, die diese Voraussetzungen erfüllen könnten und somit dringend benötigte Arbeits- bzw. Fachkräfte sein könnten. Ihr Vorteil ist: Sie sind bereits in Deutschland, sie sprechen bereits zu einem gewissen Maß die Sprache, sie kennen die Bundesrepublik. Der DGB macht sich daher für die Löschung der Stichtagsregelung stark, um diesen Spurwechsel weiterhin zu ermöglichen.

Willkommenskultur in allen Teilen der Gesellschaft umsetzen

Das Leitprinzip der Willkommenskultur wurde zwar weitreichend debattiert, jedoch kaum in gesellschaftliche oder strukturelle Maßnahmen überführt. So bleibt sie willkürlich und bruchstückhaft. Nötig ist es, diese Willkommenskultur mit konkreten Maßnahmen zu unterfüttern. Die konkrete Umsetzung der Willkommenskultur durch Schulen, Arbeitgebende oder Behörden, ist eine zentrale Aufgabe für eine gelingende Integration und die Steigerung der Attraktivität des Einwanderungslandes Deutschland.

Ausländerbehörden beispielsweise waren bis zur letzten Änderung des Aufenthaltsgesetzes eine Einwanderungsverhinderungsbehörde. Nun sollen sie zu Einwanderungsbehörden werden. Dieser Kulturwechsel muss innerbehördlich konkret vollzogen werden. Für Arbeitgebende gilt vergleichbares: Auch sie haben eine wichtige Rolle bei der Integration von Beschäftigten aus Drittländern.

Einwanderer und ihre Nachkommen sind aus Deutschland nicht mehr wegzudenken. Migration ist auch für Deutsche, die sich in anderen Ländern ansiedeln, zunehmende Lebensrealität. Auch weniger Privilegierten aus Drittländern eine Migrationsoption zu ermöglichen, ist ein nur kleiner Ausgleich für den wirtschaftlichen Nutzen, den Deutschland aus Handelsbeziehungen mit den Ländern der Welt zieht.



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

4. April 2024

Ausschussdrucksache **20(11)458**

Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr. Gregor Thüsing, Bonn

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. April 2024 zum

a) Antrag CDU/CSU-Fraktion

Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen

BT-Drucksache 20/9740

b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sozialstaatsmagnet sofort abstellen - Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber

BT-Drucksache 20/4051

Siehe Anlage

Prof. Dr. Gregor Thüsing LL.M. (Harvard)
Institut für Arbeitsrecht und Recht der
Sozialen Sicherheit
Adenauerallee 8a
53225 Bonn

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Schriftliche Stellungnahme zur BT-Drs. 20/9740

**Öffentliche Anhörung „Leistung für Asylbewerber“
des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
am 08.04.2024**

Mit Antrag vom 12.12.2023 legt die CDU/CSU-Bundestagsfraktion ein Vorhaben vor, Leistungen für Asylbewerber anzupassen, faktisch: zu senken. Hierzu soll der Bundestag die Bundesregierung auffordern, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der verschiedene – im Einzelnen unterschiedlich konkret benannte – Verschärfungen vorsieht.¹ Als Ziel wird benannt, dass es angesichts einer sich zuspitzenden Migrationslage an der Zeit werde, die Leistungen für Asylbewerber – wo rechtlich möglich – Fehlanreize für eine Migration nach Deutschland zu verringern.² Es geht darum, mögliche Pull-Faktoren zu reduzieren.

Inwieweit diese Annahme zutrifft, welche unerwünschten Nebeneffekte dies haben könnte, ob dies zu mehr Verwaltungsaufwand führt und ob dieser vertretbar wäre – zu all dem kann der Jurist nichts sagen. Der Antrag wirft aber auch aus verfassungsrechtlicher Sicht einige Fragestellungen auf – nur zu denen möchte ich Stellung nehmen. Es entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen können und die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde so nicht migrationspolitisch zu relativieren ist.³ Die Frage ist: Wo liegt diese Grenze genau? Die Antwort ist umstritten.

Aus diesem Grund sollen im Folgenden der verfassungsrechtliche Zugang zu den im Antrag vorgelegten Zielen (I.) und die Herleitung eines Anspruchs auf Gewährleistung des Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG (II.) umrissen werden, um anschließend einen verfassungsrechtlich kritischen Blick auf die hier gegenständlichen Vorhaben zu werfen (III.).

I. Der verfassungsrechtliche Zugang

Das Migrationsrecht ist zwischenzeitlich in weiten Teilen unionsrechtlich geprägt.⁴ Vor diesem Hintergrund muss stets die erste Frage sein, ob bestimmte migrationspolitische Ziele mit den Mitteln der nationalen Rechtsetzung verfolgt werden können und ein aus dem nationalen Verfassungsrecht hergeleitetes Existenzminimum die korrekt gewählte Bezugsgröße darstellt.

¹ BT-Drs. 20/9740.

² BT-Drs. 20/9740 S. 1.

³ BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, BVerfGE 132, 134 (173).

⁴ S. insb. VO (EU) 604/2013 (Dublin III-VO), RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie), RL 2013/32/EU (Verfahrensrichtlinie), RL 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie), RL 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie), RL 2001/55/EG (Massenzustrom-Richtlinie); Ruland/Becker/Axer/Schreiber, Sozialrechtshandbuch, 7. Aufl. 2022, § 34 Rn. 98.

Die relevanten unionsrechtlichen (sekundärrechtlichen) Vorgaben können im Einzelnen divergieren. So fordert Art. 29 Qualifikations-RL eine Gewährleistung von Sozialhilfe, wie die Staatsangehörigen sie erhalten. Nach Art. 17 Aufnahme-RL müssen die Mitgliedsstaaten ab Stellung des Antrags auf internationalen Schutz Sorge tragen, dass Antragsteller materielle Leistungen in Anspruch nehmen können, die einem angemessenen Lebensstandard entsprechen, den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleisten. Eine weniger günstige Behandlung im Vergleich zu den eigenen Staatsangehörigen ist jedoch jenseits dessen ausdrücklich möglich (Art. 17 Abs. 5 S. 2 Aufnahme-RL).⁵

Primärrechtlich muss die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins als Teil der Garantie des Art. 1 GRCh Beachtung finden.⁶ Daraus hat der EuGH hergeleitet, dass die Menschenwürde gewährleiste, nicht in eine Situation extremer Not zu geraten, die es nicht erlaubt, elementarste Bedürfnisse zu befriedigen, wie etwa eine Unterkunft zu finden, sich zu ernähren, zu kleiden und zu waschen und die die eigene physische oder psychische Gesundheit beeinträchtigt oder jemanden in einen Zustand der Verelendung versetzt, der mit der Menschenwürde unvereinbar wäre.⁷

Grundsätzlich liegt es aber in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten, die sozialrechtlichen Verhältnisse von Personen zu regeln und auszustalten.⁸ Auch das einschlägige Sekundärrecht macht kaum konkrete Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung von Sozialhilfen.⁹ Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis der Grundrechte des Grundgesetzes und der Charta zugrunde gelegt, wonach im nicht determinierten Anwendungsbereich von Unionsrecht nationale Umsetzungsakte zunächst an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen und Grundrechte der Charta als mitgewährleistet vermutet werden,¹⁰ kann im Zentrum der deutschen Debatte um Sozialleistungen weiterhin das Grundgesetz auch dort stehen, wo

⁵ Bieritz-Harder/Conradis/Thie/Birk, SGB XII, 12. Aufl. 2020, AsylbLG Vorb. Rn. 7 ff.

⁶ Grube/Wahrendorf/Flint/Leopold, SGB XII, 8. Aufl. 2024, AsylbLG Einl. Rn. 19; ob sich hingegen Art. 34 Abs. 3 GRCh auch an die Mitgliedsstaaten oder nur an die Union richtet, ist umstritten. S. dazu Meyer/Hölscheidt/Rohleder, GRCh, 5. Aufl. 2019, Art. 34 Rn. 84 mwN.

⁷ EuGH, Urt. v. 12.11.2019 – C-233/18, ZAR 2020, 147 (148 f.); ähnlich EuGH, Urt. v. 01.08.2022 – C-422/21, BeckRS 2022, 18611; vgl. in diesem Sinne auch EuGH v. 19.3.2019, C-163/17, EU:C:2019:218, Rn. 92 und die dort angeführte Rechtsprechung

⁸ Grube/Wahrendorf/Flint/Leopold, SGB XII, 8. Aufl. 2024, AsylbLG Einl. Rn. 19.

⁹ Vgl. Ruland/Becker/Axer/Schreiber, Sozialrechtshandbuch, 7. Aufl. 2022, § 34 Rn. 98 ff., 16; GK-AsylbLG/Hohm, § 1a (Stand: 01.01.2022) Rn. 601 ff.

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16/13, BVerfGE 152, 152 (168 ff.).

unionales Migrationsrecht Einschlag findet.¹¹ Die weiteren Ausführungen beschränken sich daher auf das Grundgesetz. Der europäische Rechtsrahmen ist (noch?) denkbar weit.

II. Der Anspruch auf Gewährleistung des Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG

Aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG folgt ein Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.¹² Dass die Menschenwürde nicht nur ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat ist, sondern durch diesen auch positiv – ebenfalls in diesen sich erst in Zusammenschau mit dem Sozialstaatsprinzip ergebenden Dimensionen – verpflichtet, wird heute¹³ im Grundsatz kaum noch bezweifelt.¹⁴ Gesichert sein muss, was der Mensch bedarf, um ein menschenwürdiges Leben zu führen.¹⁵

Ein bestimmter Anspruchsinhalt oder -umfang lässt sich jedoch nicht unmittelbar aus der Verfassung ableiten. So ist der Anspruch zwar unverfügbar und muss eingelöst werden, er bedarf aber einer Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch die Gesetzgebung.¹⁶ Dieser kommt dabei ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu,¹⁷ der auch nur von ihr und nicht etwa dem Bundesverfassungsgericht ausgefüllt werden darf – richtigerweise beschränkt sich letzteres daher auf eine zurückhaltende Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelungen, ob diese zur Gewährleistung des verfassungsrechtlich garantierten Anspruchs evident unzureichend sind.¹⁸ Die Menschenwürde ist keine „kleine Münze“. Daraus folgt, dass viele Fragen der

¹¹ Vgl. Grube/Wahrendorf/Flint/*Leopold*, SGB XII, 8. Aufl. 2024, AsylbLG Einl. Rn. 12, 19; s. dahingehend auch die Debatten, wie unter III. dargestellt.

¹² BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (222); BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, BVerfGE 132, 134 (159); BVerfG, Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, BVerfGE 137, 34 (72); BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 152, 68 (112); Dreier/*Wapler*, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 158; Dürig/Herzog/Scholz/*Herdegen*, GG, Art. 1 Abs. 1 (Stand: Mai 2009) Rn. 121; Huber/Voßkuhle/*Augsberg*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 68 f.; Epping/Hillgruber/*Rux*, GG, 57. Ed. 15.01.2024, Art. 20 Rn. 216.1.

¹³ Anders noch BVerfG, Beschl. v. 19.12.1951 – 1 BvR 220/51, BVerfGE 1, 97 (104 f.).

¹⁴ Dreier/*Wapler*, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 158; Epping/Hillgruber/*Rux*, GG, 57. Ed. 15.01.2024, Art. 20 Rn. 216.1; krit. *Ertl*, VSSAR 2016, 197 ff.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, BVerfGE 132, 134 (161 f.); BVerfG, Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, BVerfGE 137, 34 (72); *Brings/Oehls*, ZAT 2016, 22 (25).

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (222); BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, BVerfGE 132, 134 (159); BVerfG, Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, BVerfGE 137, 34 (72); Huber/Voßkuhle/*Augsberg*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 69; angesichts der Konkretisierungs- und Aktualisierungserfordernisse nur „dem Grunde nach unverfügbar“ nach *Sachs/Höfling*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 1 Rn. 32.

¹⁷ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (222); BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, BVerfGE 132, 134 (159); BVerfG, Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, BVerfGE 137, 34 (72); Dreier/*Wapler*, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 159; *Jarass/Pieroth/Jarass*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 18.

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (225); BVerfG, Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, BVerfGE 137, 34 (72); *Jarass/Pieroth/Jarass*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 18.

Leistungsgestaltung und -bemessung primär politischer Natur sind und als solche behandelt werden müssen. Die verfassungsrechtliche Perspektive ist so nicht eine der optimalen, sondern der hinreichenden Gewährleistung des Existenzminimums.¹⁹ Dabei kann nicht von einer abstrakt geltenden Schwelle der Mindestgewährleistung ausgegangen werden, vielmehr richtet sich das Existenzminimum an dem jeweiligen Entwicklungsstand und den bestehenden Lebensbedingungen aus.²⁰ Insofern aber muss der gesetzliche Leistungsanspruch so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf aller individuellen Grundrechtsträger deckt.²¹

III. Zur Drucksache 20/9740

Auf dieser Basis zeigt sich: Die Lösung der Frage, wie Leistungen zur Existenzsicherung zu bemessen sind, ist zu allererst politisch. Sie zu finden, kann der Gesetzgebung nicht von anderer Stelle abgenommen werden. Eine grenzenlose Freiheit besteht dennoch nicht. Jene Grenzen sind mit Blick auf die BT-Drs. 20/9740 aufzuzeigen – auch da, wo sie unsicher und umstritten sind.

1. Zur Art der Leistung

Die Bemessung und Ausgestaltung des Anspruchs auf Leistungen zur Gewährleistung des Existenzminimums ist – wie ausgeführt²² – weitgehend Sache der Gesetzgebung. Ob eine Sicherung durch Sach-, Geld- oder Dienstleistungen erfolgt,²³ steht grundsätzlich im politischen Ermessen.²⁴ Freilich muss sich das konkret ausgearbeitete Ergebnis an den Bedarfen eines menschenwürdigen Daseins der Betroffenen messen lassen,²⁵ wozu auch die in der Menschenwürde angelegte Selbstbestimmung gehört.²⁶

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, BVerfGE 137, 34 (73 f.); BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 152, 68 (115); v. Münch/Kunig/Kunig/Kotzur, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 1 Rn. 45.

²⁰ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (222); BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, BVerfGE 132, 134 (159); BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 152, 68 (113); Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, GG, Art. 1 Abs. 1 (Stand: Mai 2009) Rn. 121; v. Münch/Kunig/Kunig/Kotzur, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 1 Rn. 44.

²¹ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (224); Oppermann, jurisPR-SozR 7/2016 Anm. 1.

²² S. u. II.

²³ S. insofern BT-Drs. 20/9740 S. 2, II. 2.

²⁴ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (224 f.); BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, BVerfGE 132, 134 (161); Jarass/Pieroth/Jarass, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 18.

²⁵ S. u. II.

²⁶ BVerfG, Urt. v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99, BVerfGE 109, 279 (313 f.); BVerfG, Beschl. v. 07.12.2011 – 2 BvR 2500/09, 2 BvR 1857/10, BVerfGE 130, 1 (22); Dreier/Wapler, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1

2. Zum Umfang des Existenzminimums

Verfassungsrechtlich nicht unproblematisch erscheint die Begrenzung der Leistung auf das physische Existenzminimum.²⁷ Insofern soll aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG nicht nur die grundrechtliche Garantie der physischen Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, sondern auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfassen.²⁸ Dies kann soweit nicht in Abrede gestellt werden, ohne die wesentliche Eigenschaft von Menschen als soziale Wesen zu negieren.²⁹ Die konkrete Bestimmung dessen, was ein Mensch in diesem Bereich bedarf, ist allerdings von einer besonderen Offenheit geprägt, sodass der Gestaltungsspielraum der Gesetzgebung hier – im Vergleich zum physischen Existenzminimum – weit zu bemessen ist.³⁰

Gelegentlich wird vertreten, dieser Gestaltungsspielraum reiche so weit, dass es der Gesetzgebung auch offen stünde, Leistungen auf das physische Existenzminimum zu begrenzen.³¹ Gerade kurze Aufenthalte seien nicht auf Integration ausgerichtet, sodass es einer Gewährleistung des Zugangs zum gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben nicht bedürfe.³² Diese Betrachtung widerspricht jedoch schon dem Wesen des aus der Menschenwürde (iVm dem Sozialstaatsprinzip) abgeleiteten „Existenzminimums“. Die Menschenwürde ist „unantastbar“, sodass sich eine Aufspaltung in einen „Kern- und Randbereich“ verbietet. Der grundrechtlichen Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums – und dazu gehört eben auch eine soziokulturelle Dimension – kann nur einheitlich Rechnung getragen werden.³³ Freilich ist zu

²⁷ Abs. 1 Rn. 68; Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen, GG, Art. 1 Abs. 1 (Stand: Mai 2009) Rn. 84; krit. Kluth, ZAR 2015, 337 (341).

²⁸ S. BT-Drs. 20/9740 S. 2, II 3., 6; vgl. Grube/Wahrendorf/Flint/Leopold, SGB XII, 8. Aufl. 2024, AsylbLG § 1a Rn. 1.

²⁹ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (223); BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, BVerfGE 132, 134 (160); BVerfG, Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, BVerfGE 137, 34 (72); BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 152, 68 (113); Dreier/Wapler, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 158; Huber/Voßkuhle/Augsberg, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 69; GK-AsylbLG/Hohm, § 1a (Stand: 01.01.2022) Rn. 584.

³⁰ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (223) mit Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 14.09.1989 – 2 BvR 1062/87, BVerfGE 80, 367 (374); BVerfG, Urt. v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99, BVerfGE 109, 279 (319).

³¹ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (224 f.); BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, BVerfGE 132, 134 (161); Jarass/Pieroth/Jarass, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 18; Schlegel/Voelzke/Oppermann, SGB XII, 3. Aufl. 2020, AsylbLG § 1a (Stand: 11.03.2024) Rn. 207.

³² So noch Schellhorn/Hohm/Scheider/Hohm, SGB XII, 19. Aufl. 2015, AsylbLG § 1a Rn. 43; Petersen, ZfSH 2014, 669 (678); vgl. Epping/Hillgruber/Rux, GG, 57. Ed. 15.01.2024, Art. 20 Rn. 216.2; s. auch ausdrücklich BT-Drs. 20/9740 S. 2, II. 3.

³³ Dahingehend Kluth, ZAR 2015, 337 (341).

³⁴ BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 152, 68 (113 ff.); Schlegel/Voelzke/Oppermann, SGB XII, 3. Aufl. 2020, AsylbLG § 1a (Stand: 11.03.2024) Rn. 207 ff.; nun auch GK-AsylbLG/Hohm, § 1a (Stand: 01.01.2022) Rn. 584.

wiederholen, dass hier ein Gestaltungsspielraum besteht und eine Ausrichtung am jeweiligen Bedarf stattzufinden hat.³⁴ Dahingehend steht das Bundesverfassungsgericht der Berücksichtigung eines Minderbedarfs gegenüber Hilfsempfängern mit Daueraufenthaltsrecht bei einem bloß kurzfristigen Aufenthalt nicht *per se* entgegen, wenn dieser nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden kann und der tatsächliche Aufenthalt³⁵ die Spanne eines Kurzaufenthalts nicht deutlich überschritten hat.³⁶ Alldem kann die Gesetzgebung jedoch jedenfalls nicht gerecht werden – so eine verbreitete, nicht unplausible Ansicht –, wenn ein soziokulturelles Existenzminimum schlechthin versagt wird.³⁷ Dieses Existenzminimum differiert aber eben nach der Länge des Aufenthalts.

3. Zu Sanktionen

Der Antrag sieht die Begründung oder Ausweitung von Sanktionen iSv § 1a AsylbLG für Geduldete vor, die zumindest eines von mehreren Ausreisehindernissen selbst zu vertreten haben oder wenn eine gesetzliche Frist zur freiwilligen Ausreise verstrichen ist.³⁸ Auch die Leistungskürzung auf das physische Existenzminimum, solange eine Ausreisepflicht besteht und die Ausreise tatsächlich und rechtlich möglich ist,³⁹ führt zu einer Sanktionierung der Nichtausreise. Gleiches kann für Geduldete mit Schutzstatus aus dem EU-Ausland oder einem leicht erreichbaren Drittstaat gelten, die „lediglich“ eine zweiwöchige Überbrückungsleistung nebst Reisebeihilfe erhalten sollen,⁴⁰ je nachdem, ob und welche Leistungen im Anschluss bei einer Nichtausreise zugänglich sein würden. Ferner sollen Sanktionsverfahren beschleunigt werden, indem die Verhängung von Sanktionen nach dem AsylbLG mit ausländer- und asylrechtlichen Fragestellungen gekoppelt wird.⁴¹ Vor diesem Hintergrund gilt es zu fragen, inwiefern das Verfassungsrecht auch der sanktionierenden Verkürzung der das Existenzminimum gewährleistenden Leistungen entgegensteht.

Die Antwort ist auch hier nicht einfach und umstritten. Ausführlich hat sich das Bundesverfassungsgericht damit aber in einer Entscheidung vom 05.11.2019 zu Regelungen des SGB II befasst.⁴² Im Ausgangspunkt betonte es die Menschenwürde als Quell des Existenzminimums.

³⁴ Brings/Oehl, ZAR 2016, 22 (26).

³⁵ Zum Erfordernis der Rechtmäßigkeit dieses Aufenthalts s. u. II 3.

³⁶ BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, BVerfGE 132, 134 (164 f.).

³⁷ Brings/Oehl, ZAR 2016, 22 (25 f.); Schlegel/Voelzke/Oppermann, SGB XII, 3. Aufl. 2020, AsylbLG § 1a (Stand: 11.03.2024) Rn. 207.

³⁸ BT-Drs. 20/9740 S. 3, II. 6.

³⁹ BT-Drs. 20/9740 S. 2, II. 3.

⁴⁰ BT-Drs. 20/9740 S. 2, II. 4.

⁴¹ BT-Drs. 20/9740 S. 3, II. 5.

⁴² BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 52, 68.

Damit einher gehe die Unverfügbarkeit – Menschenwürde geht auch durch vermeintlich „unwürdiges“ Verhalten nicht verloren und kann selbst denjenigen nicht abgesprochen werden, denen schwerste Verfehlungen vorzuwerfen sind. Die Verpflichtung zur Sicherung des Existenzminimums ist so zur Erreichung anderer Ziele nicht zu relativieren.⁴³ Letzteres erkannte das Bundesverfassungsgericht bereits zuvor ausdrücklich für migrationspolitische Ziele.⁴⁴ Insofern muss Menschenwürde auch nicht erst erarbeitet werden, sondern steht jedem Menschen aus sich heraus zu.⁴⁵ Allerdings sei der soziale Rechtsstaat darauf angewiesen, dass Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt, denn das diene letztlich auch der Verwirklichung des Sozialstaats mit Blick in die Zukunft. So könne er sich von dem Gedanken der Subsidiarität leiten lassen, wonach vorhandene Möglichkeiten der Eigenversorgung Vorrang vor staatlicher Fürsorge haben.⁴⁶ Damit sei es auch im Bereich existenzsichernder Leistungen grundsätzlich möglich, belastende Sanktionen vorzusehen, indem die Leistung durch die Erfüllung von Mitwirkungspflichten bedingt wird, die dazu dienen, jene existenzielle Bedürftigkeit zu vermeiden oder zu überwinden. Diesfällig werde die Eigenverantwortung berücksichtigt, indem Betroffene die ihnen bekannten Folgen zu tragen haben, die das Gesetz an ihr Handeln knüpft⁴⁷

Dieser Sanktionierbarkeit setzt das Bundesverfassungsgericht jedoch zugleich Grenzen. Zum einen seien mit Blick auf die einschneidenden Folgen der Unterschreitung dessen, was zur Existenzsicherung benötigt wird, strenge Anforderungen der Verhältnismäßigkeit zu stellen. Insbesondere müssen die existenzsichernden Leistungen für Bedürftige insofern „bereitstehen“, als es den Betroffenen tatsächlich möglich sein muss, die Minderung staatlicher Leistungen durch eigenes zumutbares Verhalten abzuwenden und die existenzsichernde Leistung wiederzuerlangen. Bei alldem kann neben Art. 1 Abs. 1 GG auch noch weiteren Grundrechten – genannt werden Art. 2 Abs. 2, Art. 6, Art. 12 Abs. 1 GG – Rechnung zu tragen sein, soweit deren Schutzbereich eröffnet ist.⁴⁸ Zum anderen soll als legitimes Ziel derart mindernder Maßnahmen im Gewährleistungsbereich von Art. 1 Abs. 1 GG nur in Betracht kommen, was darauf gerichtet ist,

⁴³ BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 52, 68 (114).

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, BVerfGE 132, 134 (173); zust. Dreier/Wapler, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 160; krit. zur Reichweite dieser Aussage *Thym*, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen und sonstiger Sozialleistungen für Personen mit Fluchthintergrund sowie die Ausweitung des Sachleistungsprinzips (abrufbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4623444, letzter Abruf am 25.03.2024), S. 8; vgl. auch Grube/Wahrendorf/Flint/Leopold, *AsylbLG*, 8. Aufl. 2024, § 1a Rn. 3.

⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 52, 68 (115).

⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 52, 68 (116).

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 52, 68 (117 f.).

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 52, 68 (117 ff.).

auf die Erfüllung von Mitwirkungspflichten hinzuwirken, die gerade dazu dienen, die existenzielle Bedürftigkeit iSv Art. 1 Abs. 1 GG zu vermeiden oder zu überwinden. Hingegen unzulässig sei die repressive Ahndung von Fehlverhalten. Dies leuchtet unmittelbar ein: Es verstößt gegen Art. 1 Abs. 1 GG, denn die Würde des Menschen, wie er sich in seiner Individualität begreift und seiner selbst bewusst ist, schließe die Bevormundung oder Versuche der „Besserung“ aus. Ein anderes entspräche einem Paternalismus, einer Vernunftthoheit, die dem Grundgesetz, das Respekt vor der autonomen Selbstbestimmung der Einzelnen fordere, fremd sei.⁴⁹

All dies ist freilich wenig konkret – und trotz seiner Vagheit umstritten. Die so gezogene Linie stößt teilweise bereits in ihren Grundsätzen auf Kritik. Bezwifelt wird die vom Bundesverfassungsgericht angenommene Trennbarkeit der Voraussetzung von Mitwirkungshandlungen von einer pädagogisch-paternalistischen Impulsgebung.⁵⁰ Andere erkennen die Möglichkeit der Bedingung von Leistungen grundsätzlich an,⁵¹ denn mit der Anknüpfung an Voraussetzungen, deren Schaffung die Einzelnen in der Hand haben, werde der Mensch als eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Rechtssubjekt respektiert.⁵²

Unterschiedlich beantwortet wird auch, welche Rechtsverstöße zu einer Leistungskürzung führen können. Recht weit geht die Verknüpfung von Leistungen zu Sicherung des Existenzminimums mit der „Rechtstreue“ der Betroffenen.⁵³ Es müsse möglich sein, dass der Sozialstaat den ungekürzten Leistungsbezug derer abwehren könne, die die Voraussetzungen der Leistungen bewusst geschaffen haben, indem sie sich einfachgesetzlichen Tatbeständen entzogen haben. Die rechtsstaatliche Ordnung müsse sich vor Rechtsmissbrauch schützen können.⁵⁴ Die Anknüpfung von Leistungsminderungen an die Missachtung von migrationsrechtlichen Pflichten, wie der zur Ausreise, sei schließlich auch nicht bloß auf die repressive Ahndung früheren

⁴⁹ BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 52, 68 (117).

⁵⁰ Dreier/Wapler, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 161; ausführlicher Nettlesheim, JZ 2020, 153 ff.

⁵¹ Sachs/Höfling, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 1 Rn. 33; v. Münch/Kunig/Kunig/Kotzur, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 1 Rn. 47; Bieritz-Harder/Conradis/Thie/Birk, SGB XII, 12. Aufl. 2020, AsylbLG § 1a Rn. 25; Cantzler, AsylbLG, 1. Aufl. 2019, § 1a Rn. 8; wohl nur bei Ansprüchen, die jenseits des von Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 1 GG geforderten liegen Huber/Voßkuhle/Augsberg, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 1 Rn. 69.

⁵² Sachs/Höfling, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 1 Rn. 33; Kießling, Der Anspruch Geduldeter auf Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums, in: Buchholtz/Croon-Gestefekd/Kerkemeyer, Integratives Recht, 2021, S. 88; vgl. Dreier/Wapler, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 161.

⁵³ BSG, Urt. v. 12.5.2017 – B 7 AY 1/16 R, EZAR NF 87 Nr. 25; Cantzler, AsylbLG, 1. Aufl. 2019, § 1a Rn. 8; ähnlich Bieritz-Harder/Conradis/Thie/Birk, SGB XII, 12. Aufl. 2020, AsylbLG Vorb. Rn. 28; krit. schon zur Bezeichnung der eigentlich wohl nicht umfassend verstandenen „Rechtstreue“ Janda, SGb 2018, 344 (348): „offensichtlich nicht mit Bedacht gewählt“.

⁵⁴ Kreßel, NZS 2019, 730 (737); ebenso BSG, Urt. v. 12.5.2017 – B 7 AY 1/16 R, EZAR NF 87 Nr. 25; Bieritz-Harder/Conradis/Thie/Birk, SGB XII, 12. Aufl. 2020, AsylbLG Vorb. Rn. 28, § 1a Rn. 25 ff.; Cantzler, AsylbLG, 1. Aufl. 2019, § 1a Rn. 8.

Fehlverhaltens gerichtet,⁵⁵ sondern verfolge die proaktive Wiederherstellung eines rechtskonformen Zustandes.⁵⁶

Andere, ebenfalls recht weit gehende Stimmen ohne unmittelbaren Bezug in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vermissen bei einer solchen Betrachtung den Konnex zwischen der Leistungsminderung und der dieser zugrunde gelegten Handlung der Betroffenen. Die Mitwirkungshandlung, deren Missachtung zur Leistungskürzung führt, müsste gerade auf jene Existenzsicherung gerichtet sein, die ansonsten von der gekürzten Leistung gewährleistet werden würde. Damit kommen von vornherein für Kürzungen der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums nur Pflichtverletzungen im Sozial- nicht aber Aufenthaltsrecht in Betracht.⁵⁷ Für diese enge Betrachtung spreche auch das unverbrüchliche Wesen der Menschenwürde. Sie kann nicht durch ein Fehlverhalten verwirkt werden⁵⁸ und das Sozialstaatsprinzip fragt nicht nach persönlicher Schuld.⁵⁹

All dies zeigt, wie breit die Spannbreite der Argumente ist. Was hilft hier die Stellungnahme eines einzelnen Sachverständigen, der das Grundanliegen des Antrag teilt und den die Argumente der herrschenden Meinung überzeugt, die eben von einer weitgehenden Gestaltbarkeit ausgeht. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sind weit – die europäischen noch mehr. Problematisch erscheint in diesem Lichte – hier mag ein Konsens möglich sein - die Streichung von Leistungen, wenn nur eines von mehreren Abschiebehindernissen selbst zu vertreten ist.⁶⁰ Hier kann es, angesichts der weiteren Hindernisse, nicht um die zukunftsgewandte Herstellung irgendeines Zustandes gehen, sondern nur um die rein repressive Zurücksetzung der Leistungen wegen in der Vergangenheit liegenden Verhaltens. Grundsätzlich ist mit Rücksicht auf das

⁵⁵ S. BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 52, 68 (117).

⁵⁶ *Thym*, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen und sonstiger Sozialleistungen für Personen mit Fluchthintergrund sowie die Ausweitung des Sachleistungsprinzips (abrufbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4623444, letzter Abruf am 25.03.2024), S. 23.

⁵⁷ *Kießling*, Der Anspruch Geduldeter auf Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums, in: Buchholtz/Croon-Gestefekd/Kerkemeyer, Integratives Recht, 2021, S. 88; *Janda*, SGb 2018, 344 (347); wohl auch Schlegel/Voelzke/*Oppermann*, SGB XII, 3. Aufl. 2020, AsylbLG § 1a (Stand: 11.03.2024) Rn. 150; s. insofern auch BVerfG, Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, BVerfGE 132, 134 (164): „Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will (vgl. BVerfGE 116, 229 [239]), darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren“.

⁵⁸ *Kießling*, Der Anspruch Geduldeter auf Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums, in: Buchholtz/Croon-Gestefekd/Kerkemeyer, Integratives Recht, 2021, S. 88 mit Verweis auf BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 52, 68 (114); *Janda*, SGb 2018, 344 (348); Huber/Voßkuhle/*Augsberg*, GG, 8. Aufl. 2024, GG, Art. 1 Rn. 69.

⁵⁹ *Kießling*, Der Anspruch Geduldeter auf Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums, in: Buchholtz/Croon-Gestefekd/Kerkemeyer, Integratives Recht, 2021, S. 88 mit Verweis auf BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, BVerfGE 52, 68 (114); Huber/Voßkuhle/*Augsberg*, GG, 8. Aufl. 2024, GG, Art. 1 Rn. 69.

⁶⁰ BT-Drs. 20/9740 S. 3, II. 6.

Vorhaben, die Sanktionen nach § 1a AsylbLG zu erweitern,⁶¹ darauf hinzuweisen, dass die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift bereits in ihrer aktuellen Fassung infolge der skizzierten verfassungsrechtlichen Dispute hoch umstritten ist.⁶² All dies zeigt noch einmal: Die Frage ist zunächst politisch zu entscheiden – ggf. kann und muss dann Karlsruhe nachsteuern.

4. Zur Änderung von Art. 20 GG

Verfassungsrechtlich bedenklich erscheint umstrittener wäre das Vorhaben, Art. 20 GG dahingehend zu ergänzen, dass für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit bei der Bestimmung des Existenzminimums und der Anwendung des Gleichheitssatzes Kriterien wie die Dauer und die Rechtmäßigkeit des bisherigen Aufenthalts und das Leistungsniveau anderer EU-Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen sind.⁶³

Weitgehend unbestritten: Eine Anknüpfung an die Dauer des Aufenthalts ist dabei auch nach der gegenwärtigen Verfassungslage möglich, soweit diese nur im Sinne anderer Bedarfe verstanden wird.⁶⁴ Auszugehen ist daher davon, dass hier vielmehr an die Aufenthaltsdauer als solche angeknüpft werden soll.

Eine eindeutige Aussage hat das Bundesverfassungsgericht zur Heranziehung des Leistungsniveaus außerhalb von Deutschland getroffen:

„Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber seine Entscheidung an den konkreten Bedarfen der Hilfebedürftigen ausrichtet. Maßgeblich für die Bestimmung des Existenzminimums können dabei nur die Gegebenheiten in Deutschland sein, dem Land, in dem dieses Existenzminimum gewährleistet sein muss. Daher erlaubt es die Verfassung nicht, das in Deutschland zu einem menschenwürdigen Leben Notwendige unter Hinweis auf das Existenzniveau des Herkunftslandes von Hilfebedürftigen oder auf das Existenzniveau in anderen Ländern niedriger als nach den hiesigen Lebensverhältnissen geboten festzulegen.“⁶⁵

Dem wird entgegengehalten, dass Bundesverfassungsgericht verkenne den transnationalen Charakter vieler Sachverhalte und sei inkonsistent, wenn doch anerkannt sei, dass ein

⁶¹ BT-Drs. 20/9740 S. 3, II. 6.

⁶² Verfassungswidrig nach Dreier/Wapler, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 160; Brings/Oehl, ZAR 2016, 22 (25); Voigt, info also 2016, 99 (102); zumindest krit. Schlegel/Voelzke/Oppermann, SGB XII, 3. Aufl. 2020, AsylbLG § 1a (Stand: 11.03.2024) Rn. 204 ff.; offenlassend BVerfG, Beschl. v. 19.09.2017 – 1 BvR 1719/17, BeckRS 2017, 128139; GK-AsylbLG/Hohm, § 1a (Stand: 01.01.2022) Rn. 560 ff.; zumindest weitestgehend verfassungskonform nach Bieritz-Harder/Conradis/Thei/Birk, SGB XII, 12. Aufl. 2020, AsylbLG § 24 ff.; verfassungsgemäß nach Kreßel, NZS 2019, 730 (737 f.).

⁶³ BT-Drs. 20/9740 S. 3, II. 7.

⁶⁴ S. u. II 2.

⁶⁵ BVerfGE 132, 134 (161).

unterschiedliches Leistungsniveau im Ausland noch nicht der Abschiebung entgegensteht.⁶⁶ Das übersieht jedoch, dass es bei der Bemessung von Leistungen zur Gewährleistung des Existenzminimums um dasjenige Minimum geht, welches bis zur etwaigen Ausreise für ein menschenwürdiges Dasein notwendig ist. Hier müssen die Leistungen genügen.⁶⁷ Auch die Berücksichtigung von Staatsangehörigkeit und Dauer und Rechtmäßigkeit des Aufenthalts steht der Begründung der Sicherung des Existenzminimums auf der Menschenwürde gegenüber. Zu gewährleisten ist was der *Mensch* zum *menschenwürdigen* Dasein benötigt. All das verändert sich nicht, je nachdem, welche Staatsangehörigkeit eine Person besitzt, ob sie sich legal in Deutschland aufhält und (losgelöst von dadurch festgestellten anderen Bedarfen) wie lange dieser Aufenthalt dauert.⁶⁸ Die Einfügung einer Ergänzung des Art. 20 GG in die Verfassung dahingehend, dass eine solche Differenzierung stattzufinden habe, muss sich am Gewährleistungsgehalt von Art. 1 Abs. 1 GG orientieren,⁶⁹ der in vollem Umfang einer Verfassungsänderung durch die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG entzogen ist.⁷⁰ Dass es sich hier um einen grundsätzlich gestaltungsoffenen Regelungsbereich handelt, führt m.E. zu keiner anderen Bewertung⁷¹ – sondern ermöglicht eben, die Gestaltungsoffenheit zu nutzen, die – wie dargestellt – recht weit ist.

IV. Fazit

„Rechtliche Spielräume nutzen“.⁷² Dem Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ist auch aus verfassungsrechtlicher Sicht zu folgen, da solche Spielräume bei der Ausgestaltung der Leistungen zu Sicherung des Existenzminimums bestehen und auch nicht abgesprochen werden können. Inwieweit die konkret vorgeschlagenen Gesetzesänderungen deren Grenzen überschritten würden, ist im Einzelnen eben noch nicht ausgelotet. Der Antrag hat valide Argumente auf seiner Seite, das Bundesverfassungsgericht bestätigt den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Wer in Kenntnis dieser Rechtsprechung verfassungsrechtliche Bedenken äußert,

⁶⁶ *Thym*, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen und sonstiger Sozialleistungen für Personen mit Fluchthintergrund sowie die Ausweitung des Sachleistungsprinzips (abrufbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4623444, letzter Abruf am 25.03.2024), S. 25.

⁶⁷ *Brings/Oehl*, ZAR 2016, 22 (27).

⁶⁸ BVerfGE 132, 134 (160); s. u. III 2., 3.

⁶⁹ BVerfG, Urt. v. 17.08.1956 – 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85 (205); BVerfG, Urt. v. 21.06.1977 – 1 BvL 14/76, BVerfGE 45, 187 (228); *Sachs/Höfling*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 1 Rn. 35; *Dreier/Wapler*, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 64, 67.

⁷⁰ BVerfG, Urt. v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99, BVerfGE 109, 279 (310); *Dreier/Dreier*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Abs. 3 Rn. 27; *Dürig/Herzog/Scholz/Herdegen*, GG, Art. 79 (Stand: Jul. 2014) Rn. 111; aA. v. *Münch/Kunig/Bryde*, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 79 Rn. 45.

⁷¹ aA *Thym*, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen und sonstiger Sozialleistungen für Personen mit Fluchthintergrund sowie die Ausweitung des Sachleistungsprinzips (abrufbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4623444, letzter Abruf am 25.03.2024), S. 16.

⁷² BT-Drs. 20/9740 S. 1.

der hat eben keine gesicherten Erkenntnisse, vielmehr recht schwache Anknüpfungspunkte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und viel eigene Interpretation - der will dem Diskurs eine Frage entziehen, die politisch, nicht juristisch beantwortet werden kann und daher auch muss. Angebliche oder nur vage vermutete verfassungsrechtliche Grenzen dürfen nicht Vorwand dafür sein, keine politische Verantwortung übernehmen zu müssen, für das was man will oder eben nicht will. Das letzte Wort hat Karlsruhe – und sollte das Bundesverfassungsgericht Klarheit in die ein oder andere Richtung schaffen, wäre dies keine Niederlage für die Politik, sondern Bestätigung oder legitime Korrektur. Davor sollte sich der Gesetzgeber nicht fürchten.



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

3. April 2024

Ausschussdrucksache **20(11)460**

Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr. Daniel Thym, Konstanz

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. April 2024 zum

a) Antrag CDU/CSU-Fraktion

Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen

BT-Drucksache 20/9740

b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sozialstaatsmagnet sofort abstellen - Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber

BT-Drucksache 20/4051

Siehe Anlage

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Fachbereich Rechtswissenschaft

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht

Fach 116, Universitätsstraße 10
D-78467 Konstanz

daniel.thym@uni-konstanz.de

**Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags
am Montag, den 7. April 2024 über die Anträge der**

**CDU/CSU-Fraktion: Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spiel-
räume nutzen, [BT-Drs. 20/9740](#) vom 12.12.2023;**

**Fraktion der Fraktion der AfD: Sozialstaatsmagnet sofort abstellen – Ende des
Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung ei-
nes strengen Sachleistungsprinzips, [BT-Drs. 20/4051](#) vom 18.10.2022;**

ZUSAMMENFASSUNG

Entgegen dem missverständlichen Gesetzentitel erfasst das Asylbewerberleistungs-
gesetz auch alle ausreisepflichtigen Personen. Dies könnte ein neuer offizieller Titel
„Gesetz über Leistungen während des Asylverfahrens und bei Ausreisepflicht“ klar-
stellen. Unabhängig von der Bezeichnung lässt das enge Korsett der BVerfG-Recht-
sprechung wenig Spielraum für eine flächenabdeckende Leistungsabsenkung auf-
grund von Minderbedarfen. Allerdings kann der Gesetzgeber flexibel über eine Um-
stellung auf Sachleistungen sowie verhaltensbasierte Sanktionen entscheiden, die so
neu justiert werden könnten, dass sie größere Personengruppen erfassen. Weiterge-
hende Spielräume könnte eine klarstellende Grundgesetzänderung bewirken, die der
Karlsruher Richterschaft als Anlass diente, die im internationalen Vergleich großzügi-
gen Urteile zu korrigieren. Auf diesem Wege kann die Steuerung der Asylmigration
verbessert werden, auch wenn Sozialleistungen nur ein Faktor unter vielen sind, wa-
rum Menschen nach Deutschland kommen. Eine Bezahlkarte kann aufgrund der sym-
bolischen Sichtbarkeit die Attraktivität der Bundesrepublik reduzieren. Eine bundes-
gesetzliche Regelung ist vor allem dann wünschenswert, wenn Einschränkungen ge-
plant sind, wofür das Geld verwendet werden darf. Ein Verbot von Rücküberweisun-
gen in die Heimatländer wäre verfassungsrechtlich möglich.

In der Praxis laufen die bestehenden Sanktionen häufig leer, weil sie nur für eng umrissene Sachverhalte gelten und komplizierten Behördenverfahren unterliegen. Dies könnte der Gesetzgeber ändern. Besonders relevant wären automatische Leistungskürzungen bei einer Verletzung der gesetzlichen Ausreisepflicht, solange die Ausreise tatsächlich möglich und rechtlich zumutbar ist. Anders als bisher könnte dann auch bei Duldung grundsätzlich nur noch das physische Existenzminimum bezahlt werden. Darüber hinaus ist ein gänzlicher Leistungsausschluss mit Ausnahme einer Überbrückungsleistung sowie Reisebeihilfe möglich, wenn international Schutzberechtigte, die in einem anderen Land bereits einen positiven Asylbescheid erhielten, illegal nach Deutschland weiterziehen. Aufgrund der EU-Asylreform wird das künftig auch während der Dublin-Überstellungsfrist gelten, wenn jemand weiterzieht, bevor das Asylverfahren andernorts abgeschlossen wurde. Konsequent zu Ende gedacht würde die Reform des EU-Asylrechts, wenn langfristig mehrfache Asylanträge abgeschafft würden und es dauerhaft Sozialleistungen nur noch im zuständigen Land gäbe. Das erforderte freilich eine erneute EU-Asylreform.

Ein dauerhafter Rechtskreiswechsel für Ukraine-Vertriebene wäre ein Fremdkörper im geltenden Regelungswerk, weil andere Schutzberechtigte nach einem positiven Asylbescheid reguläre Sozialleistungen unter Einschluss des Bürgergelds bekommen. Ukraine-Vertriebene würden insofern schlechter behandelt als Syrer mit Flüchtlingsstatus. Man könnte jedoch für eine Übergangszeit von zwölf Monaten auch für die Ukraine nur AsylbLG-Leistungen vorsehen. Verfassungsrechtlich sind solche Änderungen am Gleichheitssatz zu messen, den das BVerfG streng gehandhabt. Auch insofern böte eine klarstellende Grundgesetzänderung neue Spielräume.

Ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung und schriftlichen Stellungnahme, die **elf Themenblöcke in der gebotenen Kürze** behandelt. Weiterführende Hinweise finden sich in den einschlägigen Passagen eines **Rechtsgutachtens des Autors von 2023**, dessen Inhalt über ein wissenschaftliches Depositorium eingesehen werden kann.¹

1. Missverständlicher Gesetzesname	3
2. Klarstellende Grundgesetzänderung.....	3
3. Ein Pull-Faktor unter vielen	4
4. Bezahlkarte rechtssicher regeln	6
5. Sachleistungsprinzip als Option	6
6. Ausgeweitete AsylbLG-Bezugsdauer.....	7
7. Sanktionierung einer Missachtung der Ausreisepflicht	7
8. Umsetzung durch Verfahrensvereinfachung fördern	9
9. Leistungsausschluss bei anderweitiger Schutzgewährung.....	9
10. „Europäische Lösung“ durch erneute GEAS-Reform.....	10
11. Rechtskreiswechsel für Ukraine-Vertriebene	11

¹ Siehe Daniel Thym, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerber- und sonstiger Sozialleistungen für Personen mit Fluchthintergrund sowie die Ausweitung des Sachleistungsprinzips, im Auftrag der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 4. September 2023, erhältlich online unter <https://ssrn.com/abstract=4623444>.

1. Missverständlicher Gesetzesname

Die Bezeichnung als „Asylbewerberleistungsgesetz“ ist **sprachlich missverständlich, weil das Gesetz auch für ausreisepflichtige Personen gilt**, bei denen Behörden und Gerichte feststellten, dass gerade kein Schutzbedarf besteht. Diese Personen sind in den Worten des EU-Rechts „illegal aufhältig“ und könnten typischerweise abgeschoben werden. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass eine Duldung erteilt wurde, weil eine Duldung gerade keine Aufenthaltserlaubnis darstellt. Sie macht den Aufenthalt weder rechtmäßig noch beseitigt sie die Ausreisepflicht. Umgekehrt gilt das AsylbLG nicht für diejenigen Personen, die einen Asyl- oder Schutzstatus bzw. subsidiären Schutz erhielten.²

Rechtspolitisch ist die Geltung des AsylbLG auch bei einer Ausreisepflicht wichtig, weil die **deutschen Sozialleistungen gerade für Ausreisepflichtige im europäischen Vergleich großzügig** sind. Zuvor sind die Leistungen jedenfalls in Westeuropa während des Asylverfahrens sowie nach einer Schutzanerkennung durchaus vergleichbar, nicht jedoch bei einer Ausreisepflicht. Dann gewähren viele Länder keine bzw. nur rudimentäre Leistungen, die vielfach deutlich hinter den deutschen Standards zurückbleiben.

Der Gesetzesname führt im öffentlichen Diskurs häufig zu Missverständnissen, wie der Autor im Gespräch mit Journalist/innen regelmäßig feststellt. Der Gesetzgeber sollte daher erwägen, den **Titel in „Gesetz über Leistungen während des Asylverfahrens und bei Ausreisepflicht“ zu ändern**. Dies bildete den Inhalt besser ab.

2. Klarstellende Grundgesetzänderung

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) besitzt eine inhaltliche Schlagseite. Einerseits betont das BVerfG den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und will eine „zurückhaltende Kontrolle“ ausüben. Andererseits bleibt von diesen abstrakten Versprechen wenig übrig, wenn der zuständige Senat in Karlsruhe die einschlägigen Bundesgesetze der gewählten Volksvertretung ähnlich detailliert überprüft wie Verwaltungsgerichte die Entscheidungen von Baubehörden. Nichtsdestotrotz **bietet der Verweis auf den Gestaltungsspielraum einen argumentativen Anhaltspunkt, um die Rechtsprechung kontextabhängig zu variieren**. Auf diesem Wege könnte das BVerfG seine Rechtsprechung neu justieren, ohne offen eine Kehrtwende einlegen zu müssen.

Wenn man die bisherige Rechtsprechung zugrunde legt, sind **flächendeckende Leistungsabsenkungen wenig erfolgversprechend**, die aufgrund realer oder vermeintlicher Minderbedarfe bestimmte Komponenten nicht vorsehen und, hieran anknüpfend, die Leistungshöhe reduzieren. So scheiterte im Jahr 2022 eine moderate Reduktion für Sammelunterkünfte.

² Eine Ausnahme sind einige wenige humanitäre Aufenthaltserlaubnisse kraft § 1 Abs. 1 Nr. 3, 8 AsylbLG.

Großzügiger waren die wenigen BVerfG-Entscheidungen zu verhaltensbasierten Leistungskürzungen. Diese kommen bereits heute im AsylbLG vor und könnten künftig ausgeweitet werden. Deren Konstruktion unterscheidet sich strukturell von vergleichbaren Maßnahmen im Bereich des sonstigen Sozialrechts.

Aufgrund der bisherigen Rechtsprechung **bleiben alle Gestaltungsoptionen mit Prozessrisiken behaftet.** Diese Prozessrisiken sollten die erste Gewalt nicht davon abhalten, im Wege der Gesetzgebung die ihrer Ansicht nach zutreffende Grundgesetzauslegung vorzugeben. Es ist nicht ungewöhnlich, dass sich die Verfassungsrechtsprechung ändert. Gerade im Migrationsrecht fordern Nichtregierungsorganisationen andauernd, dass die Gerichte dynamisch neue Aussagen tätigen sollen. Bisher waren diese meistens auf ein „Mehr“ an individuellen Rechten gerichtet. Zwingend ist das jedoch nicht. Ebenso legitim muss es sein, judikativen Überdehnungen entgegenzutreten. Hierbei ist darauf zu achten, dass, anders als in anderen Ländern, die Institution des Verfassungsgerichts nicht generell beschädigt wird.

Weitergehenden Spielraum könnte die Politik durch eine klarstellende Verfassungsänderung erwirken, die das Karlsruher Gericht dazu drängt, bestehende Öffnungsklauseln proaktiv zu nutzen und judikative Fehlentwicklungen zu korrigieren. Konkret könnte im Asylrecht ein neuer § 16a Abs. 6 GG oder nach dem Sozialstaatsprinzip ein neuer Art. 20 Abs. 1a GG im **Grundgesetz formulieren:** „Für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind bei der Bestimmung des Existenzminimums und der Anwendung des Gleichheitssatzes die Dauer des bisherigen Aufenthalts, dessen Rechtmäßigkeit und das Leistungsniveau in anderen EU-Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.“ Zur Absicherung einer schon heute gut vertretbaren Verfassungsauslegung könnte man folgenden Satz ergänzen: „Soweit ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Existenzsicherung zuständig ist, können Leistungen nicht zusätzlich im Bundesgebiet beansprucht werden.“

Vertiefung: Daniel Thym, *Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen*, <https://ssrn.com/abstract=4623444>, S. 13-18, 25 f.

3. Ein Pull-Faktor unter vielen

Migrationsentscheidungen sind **durch vielfältige Push- und Pull-Faktoren geprägt**, deren relatives Gewicht immer kontextabhängig ist und sich im Zeitablauf verändert. Für die Ausreise aus Afghanistan oder Senegal sind andere Faktoren maßgeblich als für die Entscheidung, ein Schwellenland wie die Türkei oder Marokko zu verlassen und sich nach der Ankunft im Schengen-Raum von Italien nach Deutschland aufzumachen. Es handelt sich bei den Push- und Pull-Faktoren um keine mathematische Formel, aufgrund derer man berechnen könnte, welche Bedeutung einzelne Aspekte besitzen. Gewisse Aussagen lässt die Forschungslage im Bewusstsein der Unsicherheiten dennoch zu.

Andere „Pull-Faktoren“ beeinflussen das Reiseziel stärker als der Sozialstaat. **Besonders wichtig sind soziale und ethnische Communities.** Migranten gehen häufig dorthin, wo bereits Verwandte oder Landsleute leben. Deshalb ist es aus einer Steuerungsperspektive kontraproduktiv, wenn die aktuelle Bundesregierung ausreisepflichtigen Personen viele Bleiberechte gewährt (etwa in Form des Chancen-Aufenthaltsrechts). Das erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass künftige Asylbewerber aus denselben Herkunftsländern mit geringer Anerkennungschance sich künftig Deutschland als Ziel aussuchen.

Zentral ist auch die Hoffnung auf wirtschaftlichen Erfolg, denn die meisten Asylantragsteller und Geduldeten wollen arbeiten. Die boomende deutsche Wirtschaft war – bisher jedenfalls – ein Pull-Faktor, den der Gesetzgeber nur begrenzt beeinflussen kann. Allerdings **erhöhen Arbeitsmöglichkeiten während des Asylverfahrens und bei einer Ausreisepflicht die Attraktivität der Bundesrepublik**; diese wurden zuletzt nochmals ausgeweitet. Das gilt gerade auch für Personen, die auszureisen verpflichtet sind, aber nicht abgeschoben werden können, und daher eine Duldung erhalten. Warum soll jemand die gesetzliche Ausreisepflicht ernst nehmen, wenn der deutsche Staat gleichzeitig proaktiv den Spracherwerb und die Integration in den Arbeitsmarkt fördert?

Studien bestätigen die Annahme nur am Rande, dass der Wohlfahrtsstaat bzw. Sozialleistungen als Magneten fungieren, die die Einreise fördern. **Bei der Asylmigration ist das Sozialsystem nur ein Faktor unter anderen**, der weniger wichtig ist, als die Politik häufig annimmt. Die relative Bedeutung hängt immer auch von Kontextfaktoren ab. Wichtiger können Sozialleistungen für Herkunftsländer im näheren Umfeld (etwa Westbalkan) und **für die irreguläre Sekundärmigration innerhalb Europas** sein. Hinzu kommt, dass viele Personen nicht zwischen Sozialleistungen im engeren Sinne und der erweiterten Daseinsvorsorge unterscheiden. Geld- und Sachleistungen bilden ein Gesamtpaket mit Unterbringung, Gesundheitsversorgung, Bildungssystem, Integrationsförderung, etc. Bei all diesen Punkten steht die Bundesrepublik gut da. Die guten Aufnahmebedingungen sind attraktiv.

Wir wissen aus ethnographischen Studien, dass die Asylmigration häufig auf einer unsicheren Informationsgrundlage beruht. Subjektive Vorstellungen und Narrative (auch in den sozialen Medien) sind ebenso wichtig wie harte Fakten. Eine kluge Migrationspolitik wird daher immer darauf achten, welche Bilder und Signale sie aussendet. Daraus folgt, dass die „**sichtbare Zusammenfassung bestehender Sozialleistungen unter greifbaren Begriffen wie „Bürgergeld“ oder „Kindergrundsicherung“** – ggf. ergänzt mit einer inflationsbedingt sichtbaren Erhöhung – in den sozialen Medien **ein Eigenleben entfalten kann**, das die Politik schwer kontrollieren kann. Dasselbe gilt umgekehrt für eine Bezahlkarte, die als Kontrollsiegel eine abschreckende Wirkung entfalten kann.

Vertiefung: Daniel Thym, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen, <https://ssrn.com/abstract=4623444>, S. 10-12.

4. Bezahlkarte rechtssicher regeln

Bezahlkarten sind eine **andere Modalität der Geldleistung und sind im Grundsatz von den bisherigen Formulierungen des AsylbLG gedeckt** (abgesehen von der Sondersituation des Analogleistungsbezugs). Insofern sind derartige „Bezahlkarten“ mit „Gesundheitskarten“ vergleichbar, die einige – vor allem mitte-links regierte – Bundesländer für ärztliche Behandlungen nach dem AsylbLG einsetzen und die gleichfalls den Leistungsumfang nach § 4 AsylbLG im Grundsatz nicht ändern. Eine bundesgesetzliche Regelung diente also vor allem dazu, verbleibende Restzweifel an der Zulässigkeit zu beheben. Eine solche Rechtssicherheit hat den Vorteil, die Behörden und Gerichte zu entlasten, die ohnehin bereits am Rande der administrativen Leistungsfähigkeit sind.

Es ist eine politische Entscheidung, in welchem Umfang eine Bezahlkarte mit geographischen oder sachlichen Einschränkungen verbunden werden soll (etwa für den Kauf von Alkohol oder Überweisungen in die Herkunftsländer). **Verfassungsrechtlich sind Einschränkungen der Kartenverwendung unproblematisch**, soweit die Einschränkungen nicht dem Leistungsportfolio unterfallen, das das BVerfG zwingend vorschreibt. Speziell bei Überweisungen in Heimatländer ist das der Fall. Das Existenzminimum dient der Sicherung des eigenen Lebens in Deutschland. Das BVerfG betonte mehrfach, dass Asylbewerberleistungen theoretisch auch ganz in Form von Sachleistungen erbracht werden könnten, was Rücküberweisungen ebenfalls ausschlösse.

Der Hinweis auf die eindeutigen BVerfG-Aussagen zur Zulässigkeit von Sachleistungen legen die Schlussfolgerung nahe, dass es **verfassungskonform wäre, überhaupt keinen Barbertrag auszuzahlen**. Zwar kann man auch dieses Fazit im Lichte einiger Urteilsspassagen hinterfragen. Es gilt insofern die einleitend dargestellte Leitlinie, dass die Rechtsprechung eine Schlagseite besitzt, wenn das Gericht einerseits abstrakte Spielräume betont und andererseits davon in konkreten Fallkonstellationen wenig übrig lässt. Gerade in einer solchen Situation bleibt es legitim, wenn der direkt gewählte Bundestag eine eigene Position entwickelt, wie die Verfassung auszulegen ist, und diese proaktiv verteidigt.

Vertiefung: Daniel Thym, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen, <https://ssrn.com/abstract=4623444>, S. 47-49.

5. Sachleistungsprinzip als Option

Aus den BVerfG-Urteilen und dem EU-Recht ergibt sich, dass **Sachleistungen mit dem Verfassungs- und Europarecht vereinbar** sind, soweit die real gewährten Leistungen die Bedarfe tatsächlich abdecken. Tatsächlich galt in Deutschland bis 2015 ein generelles Sachleistungsprinzip, das das BVerfG in seinem Urteil zum AsylbLG von 2012 nicht beanstandet hatte. Nichtsdestotrotz schaffte der Bundestag im überschießenden Gehorsam die Sachleistungen

im Jahr 2015 weitgehend ab, bevor diese für Sammelunterkünfte später wieder als Regel eingeführt wurden. In der Praxis läuft auch diese Regel freilich vielfach leer, weil die Länder und Kommunen faktisch doch Geldleistungen gewähren.

In der Praxis setzt ein konsequentes Sachleistungsprinzip eine zentrale Unterbringung voraus. Die faktische Verteilung von Sachleistungen bei einer dezentralen Unterbringung dürfte logistisch schwer zu managen sein, was aufgrund tatsächlicher Defizite leicht in eine verfassungsrechtliche Kritik umschlagen könnte. Eine **effektive Durchsetzung des Sachleistungsprinzips erforderte flankierende Gesetzesänderungen, damit speziell ausreisepflichtige Personen konsequent zentral untergebracht würden**. Konkret notwendig wäre eine Nachbesserung der §§ 47-50 AsylG.

Vertiefung: Daniel Thym, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen, <https://ssrn.com/abstract=4623444>, S. 47-49.

6. Ausgeweitete AsylbLG-Bezugsdauer

Im Jahr 2012 erklärte das BVerfG eine AsylbLG-Bezugsdauer von pauschal 48 Monaten für verfassungswidrig. Es war also nicht zwingend geboten, dass der Bundesgesetzgeber die Bezugsdauer im Jahr 2015 auf kurze 15 Monate absenkte, bevor sie später auf 18 Monate verlängert wurde. Diese **kurze Bezugsdauer war vor allem deshalb misslich, weil die Asyl- und vor allem Verwaltungsgerichtsverfahren bis heute vielfach länger dauern**. In der Folge erhielten ausreisepflichtige Personen häufig bereits reguläre Sozialleistungen, als die Abschiebung erstmals überhaupt möglich wurde.

Insofern begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der **Gesetzgeber die AsylbLG-Bezugsdauer kürzlich von 18 auf 36 Monate verdoppelte**.³ Dies hat gute Chancen, in Karlsruhe akzeptiert zu werden, auch wenn definitive Prognosen angesichts der unklaren Rechtsprechung kaum möglich sind. Es bleibt ein Prozessrisiko. Anstatt einer pauschalen Erhöhung hätte der Gesetzgeber auch differenzieren können, etwa durch einen Übergang zu regulären Sozialleistungen nach 12 bzw. 18 Monaten mit vollziehbarer Ausreisepflicht, wenn erstmals eine Abschiebung möglich wird.

Vertiefung: Daniel Thym, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen, <https://ssrn.com/abstract=4623444>, S. 26 f.

7. Sanktionierung einer Missachtung der Ausreisepflicht

Während eine flächendeckende Leistungsabsenkung aufgrund realer oder vermeintlicher Minderbedarfe an der bisherigen BVerfG-Rechtsprechung scheitert, gibt diese Anhaltspunkte

³ Art. 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz) v. 21.4.2024 ([BGBl. 2024 I 54](#)).

für inhaltliche Änderungen, die auf das individuelle Verhalten reagieren. Hierbei geht es keineswegs nur um Einzelfälle. Eine AsylbLG-Neuausrichtung könnte sich an statistisch relevanten Gruppen und Verhaltensweisen ausrichten. Bereits heute wird **bei verhaltensbasierten Sanktionen „nur“ das physische Existenzminimum bezahlt, das etwas mehr als die Hälfte der regulären AsylbLG-Leistungen umfasst**. Dieses betrifft insb. Ernährung, Wohnung und Gesundheit, nicht jedoch das soziokulturelle Existenzminimum („Taschengeld“). In Härtefällen kann immer mehr gezahlt werden.

Bereits heute gibt es verhaltensbasierte Sanktionen, die jedoch selten genutzt werden, weil sie nur für eng umrissene Konstellationen gelten und komplizierte Verwaltungsverfahren erfordern. Für einen größeren Personenkreis potentiell relevant ist der verstrichene Ausreisetermin, weil **jemand nach einem negativen Asylbescheid die gesetzliche Pflicht verletzt, das Bundesgebiet tatsächlich zu verlassen**. Dieser alltägliche Rechtsbruch hat nur selten Konsequenzen, weil die theoretisch mögliche Leistungskürzung automatisch endet, sobald eine Duldung erteilt wird.⁴ Das ist ein Grund, warum nur wenige Behörden diese anordnen. Dies ist misslich, wenn die freiwillige Ausreise weiter möglich ist, weil diese nicht an denselben Gründen scheitert wie eine staatliche Abschiebung.

Um verfassungsrechtlichen Zweifeln vorzubeugen, sollte eine Leistungseinschränkung bei einer verletzten Ausreiseverpflichtung nur so lange bestehen, wie die Ausreise tatsächlich möglich und individuell zumutbar ist. Eine solche Regelung wäre praxistauglich, wenn **bei der Duldungserteilung künftig zwischen tatsächlichen und rechtlichen Abschiebungshindernissen differenziert** würde. Die Leistungskürzung könnte sodann gleichsam automatisch erfolgen. Dies erübrigte eine inzidente Prüfung der Duldungsgründe bei der Leistungsreduktion durch eine andere Behörde. Dies entschlackte die Verwaltungsverfahren, die die gesetzlich derzeit bereits möglichen Leistungsreduktionen praktisch leerlaufen lassen. Hierbei könnte der Gesetzgeber vorsehen, dass Inhaber einer Ausbildung- oder Beschäftigungsduldung reguläre AsylbLG-Leistungen erhalten.

Das **BVerfG anerkennt die Zulässigkeit verhaltensbasierter Sanktionen**, weil alle Leistungsempfänger aufgrund des Nachranggrundsatzes verpflichtet sind, im Wege der Selbsthilfe an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit mitzuwirken. Es geht also nicht um die repressive Ahndung früheren Fehlverhaltens, sondern um eine zukunftsgewandte Mitwirkung. Bei Inländern betrifft dies die Arbeitsaufnahme, während Ausländer angehalten werden, das Bundesgebiet zu verlassen. Das führt im Ergebnis auch dazu, dass der Bundesgesetzgeber keine AsylbLG-Leistungen mehr zahlen muss.

Vertiefung: Daniel Thym, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen, <https://ssrn.com/abstract=4623444>, S. 18-24, 28-31.

⁴ Vgl. § 1a Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 4 f. AsylbLG.

8. Umsetzung durch Verfahrensvereinfachung fördern

Komplexe Verfahren verhindern derzeit, dass die Sozialbehörden die verhaltensbasierten Sanktionen in der Praxis häufig anordnen, weil die **Sozialbehörden gezielte Ermittlungen durchführen und die Betroffenen anhören müssen**. Das erfordert Verwaltungsressourcen, die nur begrenzt zur Verfügung stehen, zumal die zuständigen Sozialbehörden häufig über keine asylrechtlichen Detailkenntnisse verfügen, die für die Beurteilung der AsylbLG-Sanktionen notwendig wären. Eine Kopplung von AsylbLG-Sanktionen an ausländer- bzw. asylrechtliche Entscheidungen bewirkte schlanke Verfahren.

Konkret könnte der Tatbestand einzelner Reduktionsmöglichkeiten nachjustiert werden, um den Behörden komplizierte Sachverhaltsermittlungen zu ersparen. Vor allem jedoch erübrigten sich mehrfache Belehrungen und Anhörungen, wenn die Asyl- bzw. Ausländerbehörden die sozialrechtlichen Folgen einbezögen, indem sie die Leistungskürzung vorbereiten oder androhen. Der Vollzug durch die Sozialbehörden wäre dann gleichsam ein Automatismus. Eine solche Kombination bietet sich **für die Verletzung der freiwilligen Ausreisepflicht und eine irreguläre Sekundärmigration innerhalb der EU** an. Darüber hinaus könnte man erwägen, künftig verhaltensbasierte AsylbLG-Sanktionen der sachlichen Zuständigkeit des BAMF bzw. der Ausländerbehörden sowie der Verwaltungsgerichte zu unterstellen, soweit ein Sachverhalt auf das Migrationsrecht aufbaut.

Eine weitere Entbürokratisierung erfolgte, wenn der Gesetzgeber die – verfassungsrechtlich notwendige – Härtefallklausel einem Antragserfordernis unterstellt, anstatt diese, wie bisher, von Amts wegen bei der Leistungsreduktion zu berücksichtigen. Konkret wäre zu prüfen, ob die **optionale Aufstockung jenseits des physischen Existenzminimums von einem Antrag abhängig** gemacht werden sollte, der gesondert neben der Leistungsreduktion zu bearbeiten wäre. Dies beseitigte nicht den Anspruchscharakter der Zusatzleistungen, erlaubte jedoch im ersten Schritt „unbürokratische“ Leistungskürzungen.

Vertiefung: Daniel Thym, *Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen*, <https://ssrn.com/abstract=4623444>, S. 28, 31-33.

9. Leistungsausschluss bei anderweitiger Schutzgewährung

Bereits heutzutage erhalten Personen mit einem Schutzstatus eines anderen EU-Staats nur eine zweiwöchige Überbrückungsleistung nebst Reisebeihilfe für die Rückkehr dorthin. Danach zahlt Deutschland überhaupt keine Sozialleistungen mehr, solange keine Duldung erteilt wird, was häufig nach wenigen Wochen der Fall ist. Diesen **Leistungsausschluss bei Sekundärmigration von Schutzberechtigten könnte man fortsetzen, wenn eine Duldung erteilt wird**. Rein tatsächlich geht es dabei nur um Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat bereits erfolgreich ein Asylverfahren durchliefen und zum Beispiel einen italienischen

Flüchtlingsstatus besitzen – nicht jedoch um Personen, die illegal nach Deutschland weiterziehen, bevor das italienische Asylverfahren abgeschlossen wurde. Soweit eine Rückkehr in das zuständige EU-Land menschenrechtswidrig wäre, was die Gerichte vor allem für Griechenland häufig annehmen, findet in Deutschland ein reguläres zweites Asylverfahren statt. Es gibt dann keine Leistungskürzung.

Infolge der vereinbarten EU-Asylreform sollen **Dublin-Fälle, die weiterziehen, bevor das Asylverfahren abgeschlossen wurde, künftig Sozialleistungen nur noch im zuständigen EU-Mitgliedstaat beanspruchen können** (in Deutschland kann derzeit eine Leistungsreduktion auf das physische Existenzminimum stattfinden, soweit die Sozialbehörden dies praktisch überhaupt nutzen). Dies soll ab Zustellung des Dublin-Bescheids bis zum Ablauf der Überstellungsfrist für mehrere Monate gelten. Hier handelt es sich, ebenso wie derzeit schon bei anderweitig Schutzberechtigten, um einen vollständigen Ausschluss mit Ausnahme einer Reisebeihilfe für die Rückkehr. Überbrückungsleistungen dürften bei Dublin-Fällen entbehrlich sein, weil während des Dublin-Verfahrens reguläre AsylbLG-Leistungen bezahlt werden, was als Überbrückung ausreicht. Wenn die Überstellung in den zuständigen EU-Staat scheitert, gibt es in Deutschland reguläre AsylbLG-Leistungen. Diese Regelung wird ab Mitte 2026 gelten; bis dahin bleibt es beim Status quo.

Aufgrund der vorstehenden Regelungen gilt aktuell bzw. künftig für Schutzberechtigte bzw. Asylbewerber dasselbe wie für Unionsbürger/innen. **Angehörige der EU-Mitgliedstaaten bekommen seit 2016 nur eine zweiwöchige Überbrückungsleistung nebst Reisebeihilfe**, wenn sie über kein Freizügigkeitsrecht verfügen. Bürgergeld oder AsylbLG-Leistungen gibt es prinzipiell überhaupt keine. In der Sache macht dies durchaus Sinn, weil die Reisefreiheit im Schengen-Raum keine Einbahnstraße darstellt. Unionsbürger können, ebenso wie Schutzberechtigte oder Asylbewerber, jederzeit in den zuständigen Staat zurückkehren, wo sie sodann die dortigen Sozialleistungen einfordern können. Die Verfassungskonformität der Regelung ist bisher nicht abschließend geklärt, allerdings gibt es gewichtige Stimmen, auch aus der Rechtsprechung, die sie für zulässig erachten.

Vertiefung: Daniel Thym, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen, <https://ssrn.com/abstract=4623444>, S. 33 f., 39-41.

10. „Europäische Lösung“ durch erneute GEAS-Reform

Theoretisch wäre es möglich, die Höhe von Sozialleistungen während des Asylverfahrens und bei einer Ausreisepflicht auf europäischer Ebene vollständig zu harmonisieren. Eine solche Vollharmonisierung verdrängte die BVerfG-Vorgaben und wäre auch mit der Ewigkeitsklausel des Grundgesetzes vereinbar. Allerdings **dürfte eine Vollharmonisierung der Leistungshöhe auf EU-Ebene realpolitisch ausscheiden**, weil Mitgliedstaaten mit niedrigen Sozialstandards sich vehement dagegen wehren dürften, ihre Standards an einen europäischen

Durchschnitt anzunähern.⁵ Das gilt erst Recht für Ausreisepflichtige, die der politisch sensibelste Anwendungsfall des AsylbLG sind. Viele EU-Mitgliedstaaten zahlen diesen überhaupt keine bzw. nur rudimentäre Leistungen und dürften sich von daher jeder europäischen Harmonisierungsbemühung widersetzen.

Ein Strukturfehler des EU-Asylsystems ist die Zulässigkeit mehrfacher Asylanträge. An sich ist aufgrund der Dublin-Regeln meistens nicht Deutschland dafür zuständig, ein Asylverfahren durchzuführen. Allerdings sagt die Dublin III-Verordnung zugleich, dass eine Person hierzulande ein zweites Asylverfahren erhält, wenn die deutschen Behörden es nicht schaffen, diese Person binnen regelmäßig sechs Monaten in das zuständige Land abzuschieben. In der Praxis ist das die Regel, die konkret dazu führt, dass die an sich illegale Sekundärmigration nachträglich faktisch legalisiert wird. Die jüngst beschlossene EU-Asylreform ändert daran nichts. Das frühere Vorhaben scheiterte, mehrfache Asylanträge zu verbieten, wie dies die EU-Kommission 2016 noch vorgeschlagen hatte.

Im Schengen-Raum ist das ein Rezept für Dysfunktionalität. Die Politik sollte daher das **langfristige Ziel nicht aufgeben, mehrfache Asylanträge innerhalb der EU abzuschaffen – mit der Folge, dass es Sozialleistungen nur noch im zuständigen Mitgliedstaat gibt.** Ausnahmen griffen, wie bisher, wenn ein Land (z.B. Griechenland) keine menschenwürdige Aufnahme garantierte. Europapolitisch setzt dies freilich voraus, dass die Länder sich untereinander auf eine halbwegs solidarische Verteilung einigen. Rechtlich erforderte es, den jüngsten EU-Asylkompromiss erneut aufzuschnüren.

Vertiefung: Daniel Thym, *Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen*, <https://ssrn.com/abstract=4623444>, S. 42-46.

11. Rechtskreiswechsel für Ukraine-Vertriebene

Alle vorstehenden Regelungen betreffen Personen im Asylverfahren und mit einer Ausreisepflicht, nicht jedoch nach positivem Asylbescheid. **Personen mit Asyl- bzw. Flüchtlingsstatus sowie subsidiärem Schutz unterfallen nicht mehr dem AsylbLG.** Sie bekommen reguläre Sozialleistungen unter Einschluss des Bürgergeldes. Das zeigt, warum es ein Fremdkörper wäre, wenn man Ukraine-Vertriebene dauerhaft dem AsylbLG unterstellte. Sie würden damit schlechter gestellt als zum Beispiel syrische Staatsangehörige, die nach dem positiven Ausgang des Asylverfahrens (derzeit einige Monate) automatisch den Rechtskreis hin zum SGB II bzw. SGB XII wechseln. Dass dies für die Richtlinie über den vorübergehenden Schutz, die für die Ukraine erstmals aktiviert wurde, bis 2022 anders geregelt war, lag im

⁵ Man könnte allenfalls über eine „Zwischenlösung“ nachdenken, indem eine partielle Vollharmonisierung – ähnlich wie bei der Sperrklausel für Europawahlen – einen Spielraum lässt, jedoch speziell Deutschland zu einer Absenkung verpflichtet; anders als beim Europawahlrecht ist freilich nicht ersichtlich, wie ein solches Modell konkret aussehen könnte.

Wesentlichen daran, dass der Gesetzgeber die Regeln über den vorübergehenden Schutz seit 2002 nicht an das geänderte rechtliche Umfeld angepasst hatte.

Man könnte freilich überlegen, **Ukraine-Vertriebene während eines Übergangszeitraums dem AsylbLG zu unterstellen**. So könnten AsylbLG-Leistungen für die ersten zwölf Monate gezahlt werden, um zu verhindern, dass schnelle Leistungsgewährungen einen Pull-Faktor für die innereuropäische Sekundärmigration darstellen. Nach geltendem Recht ist es nämlich jederzeit möglich, aus Polen, wo weniger Sozialleistungen bezahlt werden, nach Deutschland umzuziehen und dort erneut temporären Schutz zu beantragen. Die Dublin-Regeln über die Asylzuständigkeit gelten für die Ukraine nicht. Gerade für die Sekundärmigration können Sozialleistungen ein relevanter Pull-Faktor sein.

Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich weniger aus der BVerfG-Rechtsprechung zum Existenzminimum als aus derjenigen zum Gleichheitssatz. Sieben Entscheidungen korrigierten im Licht des Gleichheitssatzes wiederholte Versuche, den Bezug des Kinder-, Erziehungs- und Elterngeldes bei einer Ausreisepflicht (einschl. Geduldete) und humanitären Titeln auszuschließen. Auf diesem Wege **verhindern progressive BVerfG-Urteile, dass der Bundesgesetzgeber die Spielräume kraft Europa- und Völkerrechts nutzt**. Das gilt für Ukraine-Vertriebene ebenso wie für subsidiären Schutz bei Bürgerkriegen, für den EU-Recht geringere Leistungen zulässt als beim Flüchtlingsstatus. Die vorgeschlagene Grundgesetzergänzung erfasst daher ganz bewusst auch den Gleichheitssatz.

Von den vorstehenden Überlegungen zum AsylbLG zu unterscheiden ist die Frage, ob die gegenwärtige Ausgestaltung des deutschen Sozialrechts einen Faktor darstellt, warum Menschen mit und ohne Fluchtgeschichte dem Arbeitsmarkt fernbleiben, weil die höheren Verdienstmöglichkeiten bei einer geringen Qualifikation nicht attraktiv sind. Tatsächlich betrifft der Sozialleistungsbezug überdurchschnittlich häufig Menschen mit Fluchtgeschichte (einschl. derjenigen mit positivem Schutzstatus). Eine **generelle Reform des Sozialrechts kann die Arbeitsanreize für alle Personen erhöhen**.

Vertiefung: Daniel Thym, Gutachten über rechtliche Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen, <https://ssrn.com/abstract=4623444>, S. 53-57.



Ausschussdrucksache **20(11)462**

Schriftliche Stellungnahme

Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und
Entwicklung e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. April 2024 zum

a) Antrag CDU/CSU-Fraktion

Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen

BT-Drucksache 20/9740

b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und
der Fraktion der AfD

**Sozialstaatsmagnet sofort abstellen - Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus
der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber**

BT-Drucksache 20/4051

Siehe Anlage

**Stellungnahme der Diakonie Deutschland
zur öffentlichen Anhörung am 8. April 2024
von 14:00 - 15.30 Uhr
des Ausschusses für Arbeit und Soziales im
20. Deutschen Bundestag**

Berlin, den 3.04.2024

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Einladung als Sachverständige und nimmt zu den beiden Anträgen

a) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Leistungen für Asylbewerber senken - Rechtliche Spielräume nutzen
BT-Drucksache 20/9740 und

b) Antrag der Fraktion der AfD

Sozialstaatsmagnet sofort abstellen – Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber
BT-Drucksache 20/4051

nachfolgend vorab schriftlich und am 8.04.2024 mündlich Stellung.

I. Fünf Grundpositionen der Diakonie Deutschland zu dem Thema Gewährung von Sozialleistungen für Geflüchtete

Die Diakonie Deutschland ist der Bundesverband der diakonischen Arbeit der evangelischen Kirche. Die über 1.000 Migrationsfachdiensten und Einrichtungen der Diakonie wie die Migrationsberatung für Erwachsene Zuwanderer (MBE), die Jugendmigrationsdienste (JMD) und die Asylverfahrensberatung (AVB) bundesweit beraten und begleiten täglich haupt- und ehrenamtlich Geflüchtete und Migrant:innen mit großem Engagement, geben ihnen Orientierung für das Leben in Deutschland und tragen zu einem konfliktfreien Ankommen bei. Wir verstehen es als unseren christlichen Auftrag, an der Seite derjenigen zu stehen, die bei uns Schutz und Zuflucht suchen, deren Leben, Sicherheit und Würde bedroht oder verletzt werden.¹

1. Soziale Rechte in Deutschland haben so gut wie keine migrationssteuernde Wirkung

Die langjährige Erfahrung mit Geflüchteten und die wissenschaftliche Expertise zeigen uns: Die Menschen fliehen in den meisten Fällen zunächst in Nachbarländer.² Darüber hinaus spielen persönliche und soziale Netzwerke oder die Sprache bei der Entscheidung für ein bestimmtes

¹ [Zehn Überzeugungen Flucht und Integration](#) Evangelische Kirche in Deutschland (2023) "Mit Christus, der selbst heimatlos war, stehen wir an der Seite derjenigen, die Schutz und Zuflucht suchen [...]

² [Mid-Year Trends 2023 | UNHCR](#) zu 69 % nehmen Nachbarstaaten Geflüchtete auf, S.2

Land die größte Rolle. Die Verbindung zu Verwandten und Freunden ist das absolut dominante Motiv.³ Wenn persönliche Anknüpfungspunkte nicht vorhanden sind, ist für die Wahl des Zufluchtslandes vor allem ausschlaggebend, ob es gute Arbeitsmarktchancen und die Perspektive auf ein Leben in Sicherheit und Würde gibt. Verschiedene Studien, unter anderem die des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge⁴, zeigen uns ebenfalls, dass Höhe und Art der Auszahlung von Sozialleistungen auf der Flucht nur wenig relevant sind. Befragungen ergeben außerdem, dass Menschen in erster Linie wegen der Rechtssicherheit, der Aussicht auf ein faires Asylverfahren und der Achtung der Menschenrechte zu uns kommen.⁵

Besonders deutlich wird dies an dem Beispiel Rechtskreiswechsel für ukrainische Vertriebene: Nachdem zunächst Leistungen nach AsylbLG an die ukrainischen Geflüchteten über die Sozialämter gezahlt wurden, erhalten diese seit Juni 2022 reguläres Bürgergeld oder Sozialhilfe. Das Bundesinnenministerium stellte selbst fest, dass der "Trend des abnehmenden Ankunftsgehehens ungeachtet der Gewährung von SGB II bzw. XII-Leistungen weiterhin intakt" sei.⁶ Insgesamt hatten die unterschiedliche Gewährung, Reduzierung oder Erhöhung von Sozialleistungen für ukrainische Geflüchtete, wie beispielsweise in Polen⁷ oder Tschechien⁸ im März und August 2023, keinen spürbaren Effekt der Sekundärmigration nach Deutschland⁹, obwohl dies rechtlich jederzeit möglich gewesen wäre. Daher erzielen gesetzliche Verschärfungen im Sozialleistungsrecht zum Zweck der Migrationssteuerung nicht die erwartete Wirkung, haben aber nachteilige Folgen sowohl für die Betroffenen als auch für die Aufnahmegesellschaft.

2. Eine Prekarisierung von Menschen im AsylbLG-Bezug hat langfristig hohe gesellschaftliche Folgekosten

Die große Mehrheit der Bezieher:innen von Leistungen nach AsylbLG halten sich rechtmäßig in Deutschland auf, weil sich im Asylverfahren befinden, ein Familienmitglied des Stammberechtigten sind oder einen humanitären Aufenthaltstitel besitzen.¹⁰ Die häufigsten Herkunftslander im Jahr 2022 waren Syrien mit 13 % aller Leistungsberechtigten, Afghanistan (12 %) und der Irak (11 %). 8 % aller Leistungsberechtigten zum Jahresende 2022 stammten aus der Ukraine.¹¹

Diesen Menschen, die überwiegend dauerhaft in Deutschland blieben werden, keine oder nur reduzierte Sozial- und Gesundheitsleistungen zu gewähren, ist verfassungsrechtlich aber auch

³ [Migrationsforschung: "Pull-Faktoren werden deutlich überschätzt" | tagesschau.de](#)

⁴ BAMF Studie/ Forschungsbericht: Warum Deutschland? von 2013 <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/67550> „Die Autorinnen schlussfolgern, dass Transferleistungen als Einkommensquelle keine »signifikante« Rolle spielen. Mit Blick auf die Zielstaatsentscheidungen von Asylbewerbern werden hier andere Faktoren als ausschlaggebend angesehen.“ S. 43 und „Wohlfahrtsleistungen stellen demnach höchstens einen »flankierenden« Faktor dar. Insgesamt können also politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, die im öffentlichen Diskurs häufig als zentral dargestellt werden, als nur bedingt relevant für die Zielsuche von Asylbewerbern gelten.“ S. 44

⁵ „Die Debatte über Pull-Faktoren steht empirisch auf sehr schwachen Beinen. Wir wissen aus Befragungen, dass Menschen in erster Linie wegen der Rechtssicherheit, der Aussicht auf ein faires Asylverfahren und der Achtung der Menschenrechte zu uns kommen. Die Sozialleistungen werden nur je nach Befragung von gut 20 bis knapp 30 Prozent der Geflüchteten als ein Grund unter Vielen genannt.“ Herbert Brücker, Leiter des Forschungsbereichs Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) https://rp-online.de/politik/deutschland/asyldebatte-experte-herbert-bruecker-raet-zu-mehr-ehrlichkeit_aid-98986501

⁶ Bericht an den Innenausschuss des Bundestags, September 2022, <https://www.sueddeutsche.de/politik/ukraine-fluechtlinge-sozialleistungen-1.5672315>

⁷ [Polen halbiert Unterstützung für ukrainische Flüchtlinge – Euractiv DE](#)

⁸ [Tschechien kürzt Leistungen für ukrainische Flüchtlinge – Euractiv DE](#)

⁹ <https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/ukrainische-fluechtlinge.html> Keine wesentliche Änderung zwischen August 2022 und März 2024. Insbesondere werden Ausreisen oft nicht gemeldet, sodass das in dieser Hinsicht das AZR nicht akkurat ist.

¹⁰ [Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](#)

¹¹ [Asylbewerberleistungen 2022: Zahl der Leistungsberechtigten um 22 % gestiegen - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](#)

sozialpolitisch verfehlt und geht mit hohen gesellschaftlichen und finanziellen Folgekosten einher.¹²

Überlegungen, Leistungen für tatsächlich Ausreisepflichtige auf das physische Existenzminimum zu beschränken, Geduldeten nur zweiwöchige Überbrückungsleistungen oder Personen mit Schutzstatus in anderen EU-Ländern oder in "leicht erreichbaren Drittstaaten" sogar langfristig Sozialleistungen nur noch im zuständigen EU-Staat zu gewähren, also hier von Leistungen komplett auszuschließen, sind daher abzulehnen.¹³ Informelle Camps und Zeltstädte von Geflüchteten in anderen EU-Staaten wie etwa in Calais, Rom, Paris, Athen und entlang der Balkan-Route sollten in Deutschland nicht das Ziel politischen Handelns sein. Die Erfahrung zeigt auch hier, dass die Räumung dieser Lager nichts an der Existenz dieser Menschen in unserem Gemeinwesen ändert. Betroffene wären unweigerlich auf niedrigschwellige Angebote wie Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, Tafeln, Bahnhofsmissionen und medizinische Notfallhilfe und im äußersten Fall auf die ordnungsrechtliche Unterbringung angewiesen. Dies zeigt der Vergleich mit arbeitsuchenden Unionsbürger:innen, die trotz Freizügigkeitsrecht von regulären Sozialleistungen in Deutschland ausgeschlossen sind.¹⁴

Ein langer Bezug von reduzierten Sozial- und Gesundheitsleistungen wirkt sich neben der verzögerten Integration durch den Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe auch negativ auf die Gesundheit aus. Es ist wesentlich kostengünstiger, asylsuchenden Menschen einen sofortigen Zugang zur gesundheitlichen Regelversorgung zu ermöglichen, als den eingeschränkten Anspruch auf Gesundheitsleistungen nach AsylbLG beizubehalten. Dies erklärt sich dadurch, dass Gesundheitsprobleme erst dann behoben werden, wenn es sich bereits um einen Notfall handelt oder eine intensive Behandlung notwendig ist. Eine frühe Intervention in der Primärversorgung kann hingegen teure Krankenhausaufenthalte, aufwendige Diagnoseverfahren und gravierende Krankheitsverläufe vermeiden.¹⁵

3. Eine Prekarisierung von Schutzsuchenden ist mit dem christlichen Menschenbild nicht vereinbar

Schutzsuchende aus Kriegs- und Krisengebieten nehmen oft lange und lebensgefährliche Fluchtwege auf sich. Sie sind traumatisierenden Erfahrungen ausgesetzt. Alleinreisende Minderjährige, Frauen mit Kindern und Geflüchtete mit Krankheiten oder Behinderungen brauchen zusätzlich Schutz und Hilfe. Menschen dürfen dabei nicht in Massenlagern isoliert, inhaftiert und von sozialer und kultureller Teilhabe ausgeschlossen werden, weder in Deutschland noch in einem anderen Land in Europa. Wir sollen sie als unsere Mitmenschen achten wie uns selbst.¹⁶ Wie eine menschenwürdige Aufnahme aussehen kann, sehen wir am Beispiel der ukrainischen Geflüchteten. Allein Deutschland hat mehr als eine Million Menschen aufgenommen. Die Arbeit auch von unzähligen kirchlichen und diakonischen Einrichtungen und das beeindruckende Engagement tausender freiwillig Engagierter haben das möglich gemacht.¹⁷

¹² Marcel Fratzscher, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung am 22.03.2024 <https://www.zeit.de/wirtschaft/2024-03/asylpolitik-gesundheitsleistungen-asylbewerber-sozialstaat-populismus-studie>

¹³ Siehe vorliegender Antrag der CDU BT-Drucksache 20/9740 und Thym, Daniel, [Gutachten](#) über Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen und die Ausweitung des Sachleistungsprinzips, S. 42/43. Konstanz, September 2023

¹⁴ Diakonie Hamburg Positionspapier (September 2020) EU-Bürger*innen in prekären Lebenslagen – Befunde und Handlungsnotwendigkeiten [EU-Bürger*innen-in-prekären-Lebenslagen.pdf](#) (diakonie-hamburg.de), vgl. [Angebote speziell für wohnungslose EU-Bürgerinnen und EU-Bürger - Berlin.de](#)

¹⁵ Diakonie Deutschland Januar 2024 [Faktenpapier AsylbLG Gesundheit 18 auf 36 Monate 2024_01_17_FINAL.pdf](#) (diakonie.de) ; DIW Nr. 12/2024 S. 200 ff. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.897117.de/24-12.pdf

¹⁶ "Wenn ihr in eurem Land seid und ein Fremder bei euch lebt, sollt ihr ihn nicht unterdrücken. Wie einen Einheimischen sollt ihr den Fremden ansehen, der bei euch lebt. Du sollst ihn lieben wie dich selbst." (3. Mose 19,33-34). "Was ihr für einen meiner geringsten Brüder getan habt, das habt ihr mir getan." (Matthäus 25,40)

¹⁷ Menschen, die sich christlichen Werten und der Kirche verbunden fühlen, sind überdurchschnittlich ehrenamtlich engagiert (Engagement mit Potenzial [2017 Freiwilligensurvey Web.pdf \(siekd.de\)](#)). Die etwa 14.000 evangelischen Kirchengemeinden in Deutschland, in denen viele soziale Aktivitäten und Projekte immer wieder neu entstehen, verstehen sich oft als Teil einer nachhaltigen Sozialkultur im Stadtteil oder Dorf.

4. Vom zum Überlastungs- zum Potenzial-Diskurs: Eine Prekarisierung von Zugewanderten ist angesichts des demographischen Wandels kontraproduktiv

Es fehlen in den nächsten zehn Jahren demographisch bedingt in großer Zahl erwerbsfähige Menschen in Deutschland. In diesem Zeitraum werden beispielsweise 1,36 Millionen (27 Prozent) der Beschäftigten altersbedingt aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden¹⁸, allein 70.000 Busfahrer:innen werden bundesweit benötigt¹⁹, in vielen anderen Branchen und Berufszweigen sieht es ähnlich aus. Demgegenüber werden die zu uns kommenden Menschen zum großen Teil hier bleiben, die bereinigte Schutzquote ist nach wie vor mit fast 70 Prozent auf Rekordniveau.²⁰ Es ist insofern das Gebot der Stunde, in diesen Menschen das Potenzial zu fördern, sie nicht vom gesellschaftlichen Leben auszuschließen, sondern ihnen die gleichen Berufs- und Bildungschancen zu ermöglichen wie den Einheimischen.²¹ Auch die Sozialversicherungen, insbesondere die Krankenversicherungen, aber ebenso die Renten- und Pflegeversicherungen profitieren von der humanitären, aber auch der Erwerbszuwanderung im Allgemeinen, vor allem langfristig. Es besteht inzwischen der überwiegende Konsens in der Migrationsforschung, dass alle nach Deutschland Zugewanderten dringend auf dem Arbeitsmarkt benötigt werden.²² Die Statistik zeigt, dass bei der Fluchtmigration die Arbeitsmarktintegration oft längere Zeitspannen benötigt als bei anderen Zuwanderungsgruppen, sich die Investition aber langfristig und spätestens in der zweiten Generation auszahlt.²³

Kommunen stehen derzeit vor Herausforderungen und müssen sich in den kommenden Jahren in vielen Bereichen neben der Integration von Geflüchteten und Zuwandernden transformieren: Personal- und Infrastruktur, Wohnungsbau und Stadtentwicklung, Digitalisierung und Klimaschutz. Es zeigt sich, dass die Rahmenbedingungen in Kommunen auch ohne Zuwanderung oft am Limit sind, vor allem in Bereichen, die Kindern und Jugendlichen betreffen, und dass Kitas, Schulen, Jugendhilfe, auch die Infrastruktur für Kindergesundheit dringend Investitionen bedürfen. Die Einschätzung der Lage ist auch nicht so einhellig wie es oft dargestellt wird. Es gibt auch Umfragen unter Kommunen, die ein sehr differenziertes Bild zeigen. Nicht alle klagen über Überlastung, sondern sehen bei langfristiger Ressourcenplanung eine Bereicherung in der Kommunalstruktur²⁴. Interessanterweise wird die Lage in den Kommunen, gerade was die Unterbringung von Geflüchteten angeht, von Bürgermeister:innen und Landrät:innen oft dramatischer eingeschätzt als durch das Fachpersonal.²⁵

Unstrittig ist jedoch, dass die Außenstellen des BAMF, die Einwanderungs- und Sozialbehörden bei hohen Asylantragszahlen wie in den Jahren 2015/2016 und 2022 überbeansprucht werden

¹⁸ Deutscher Beamtenbund und Tarifunion "Der dbb hat erneut die Staatsaufgaben mit dem vorhandenen Personal abgeglichen. Das Ergebnis ist verheerend." [Personalmangel im öffentlichen Dienst: Dem Staat fehlen über 500.000 Beschäftigte \(dbb.de\)](https://www.dbb.de/pressmitteilungen/2022/01/05/personalmangel-im-oeffentlichen-dienst-dem-staat-fehlen-ueber-500.000-beschaeftigte.html)

¹⁹ <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Busausfall-im-Norden-fehlen-Busfahrer,busfahrer182.html>

²⁰ <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2024/240108-asylgeschaeftsstatistik-dezember-und-gesamtjahr-2023.html>

<https://www.proasyl.de/pressemitteilung/schutzquote-weiter-auf-rekordniveau-pro-asyl-zu-den-asylzahlen-2023/>

²¹ "Ohne Millionen Migranten, auch die Flüchtlinge aus Syrien und der Ukraine, hätten wir jetzt schon größere Probleme." Prof. Dr. Aladin El-Mafaalani [Soziologe El-Mafaalani über Geburtenrate und demografischen Wandel - SZ.de \(sueddeutsche.de\)](https://www.sueddeutsche.de/politik/soziologe-el-mafaalani-ueber-geburtenrate-und-demografischen-wandel-1.510000)

²² "Deutschland benötigt selbst bei einer konservativen Rechnung mindestens 500.000 zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland und eine Zuwanderung von knapp einer Million Menschen pro Jahr, um die Lücke, die die Babyboomer auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen werden, zu füllen." Marcel Fratzscher, Leiter des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin in [Migration und Fachkräftemangel: Deutschland muss für Zuwanderer attraktiver werden | ZEIT ONLINE](https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-09/ausland-arbeit-migration-arbeitnehmer-mangel) Herbert Brücker, IAB in [Geflüchtete am Arbeitsmarkt: "Jeder, der arbeitet, hilft" | ZEIT ONLINE](https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-09/ausland-arbeit-migration-arbeitnehmer-mangel)

²³ Herbert Brücker, ebenda

²⁴ [Geflüchtete in Rüsselsheim: Eine Stadt zeigt, wie es geht \(fr.de\)](https://www.fr.de/politik/gefluechtete-und-kommunen-ein-buergermeister-erclaert-wie-es-geht-92562877.html) "Unterkünfte für Geflüchtete sind für 15 Jahre konzipiert, danach werden sie zu sozialem Wohnungsraum." Dennis Grieser, Bürgermeister in Rüsselsheim, 6.10.2023

<https://www.fr.de/politik/gefluechtete-und-kommunen-ein-buergermeister-erclaert-wie-es-geht-92562877.html>

²⁵ " [Universitaet Hildesheim Umfrage Fluechtlingsunterbringung in den Kommunen.pdf](https://www.universitaet-hildesheim.de/fileadmin/redaktion/Downloads/Umfrage_Fluechtlingsunterbringung_in_den_Kommunen.pdf) S.3

und es vielfach zu einem Antragsstau kommt.²⁶ Die relativ geräuschlose Aufnahme der über eine Millionen Vertriebenen aus der Ukraine im Jahr 2022 ist von bürokratiearmer und effizienter Gesetzgebung auf EU- und nationaler Ebene, sowie das gute Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft geprägt. Sie wurde von einer großen Solidarität getragen und kann als ein großer Erfolg bezeichnet werden.

Statt durch unwirksame und übereilte gesetzgeberische Änderungen, die in der Praxis die Bürokratie für alle Beteiligten erheblich vergrößern und die Prozesse weiter verlangsamen, sollte das gesellschaftliche Klima in der Aufnahmegerügsellschaft verbessert werden, indem Integration mit vereinten Kräften von Staat und Zivilgesellschaft als konstante und langfristige Aufgabe begriffen wird.²⁷ Hierzu sind deutlich mehr Ressourcen, eine Verschlankung der Abläufe und eine verbesserte Digitalisierung erforderlich.²⁸ Ebenso sollte eine dauerhafte strukturelle Förderung von Wohnraum und Infrastruktur eingerichtet und die hauptamtlichen Migrationsfachdienste wie Migrationsberatung für Erwachsene Zuwanderer (MBE), den Jugendmigrationsdiensten (JMD) und der Asylverfahrensberatung (AVB) gestärkt werden. Die Programme sollten als Pflichtaufgabe verstanden und von der jährlichen Projektförderung abgesehen werden.

5. Nicht am Sozialstaatsprinzip rütteln - Verfassungsgarantien unangetastet lassen

Den Vorschlag, das Sozialstaatsprinzip durch Ergänzungen des Sozialstaatsgebots in Artikel 20 Abs. 1 GG zu aufzuweichen, lehnt die Diakonie ab. Eine Abschwächung der hierdurch tangierten Verfassungskerne würde verfassungsrechtlich wohl kaum Bestand haben. Dem CDU-Antrag nach sollen durch eine Ergänzung von Art. 20 GG für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit bei der Bestimmung des Existenzminimums und der Anwendung des Gleichheitssatzes "die Dauer des bisherigen Aufenthalts, dessen Rechtmäßigkeit und das Leistungsniveau in anderen EU-Mitgliedstaaten" berücksichtigt werden.²⁹ Damit würden die "spezifischen Bedarfe bestimmter Personengruppen" und die "Vergleichbarkeit der Leistungen nach dem AsylbLG im europäischen Vergleich" besser abgebildet werden. Die Ewigkeitsgarantie in Artikel 79 Abs. 3 GG verbietet es dem Gesetzgeber, den unantastbaren Kerngehalt der in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze zu ändern.³⁰ Das vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung seit 2010 entwickelte Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, das jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zusichert, "die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind"³¹, speist sich gerade aus der Menschenwürdegarantie und dem Sozialstaatsgebot.³² Da mit dieser Verfassungsänderung der Auftrag, die Menschenwürde zu schützen und das Sozialstaatsgebot relativiert, wenn nicht umgangen werden sollen, dürfte sie gegen Artikel 79 Abs. 3 GG verstößen. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach festgestellt, dass "migrationspolitische Erwägungen, Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum im Vorhinein rechtfertigen können. Die in

²⁶ "Wir sind bundesweit an der Grenze zur Dysfunktionalität." Engelhard Mazanke, Direktor des Berliner Landesamts für Einwanderung 15.06.2023 [Behörden: Einwanderungsamt: "An der Grenze zur Dysfunktionalität" | ZEIT ONLINE](#)

²⁷ [Integration als Pflichtaufgabe \(uni-hildesheim.de\)](#)

²⁸ "Willkommenskultur kostet Geld. Aber dieses Geld ist, vor dem Hintergrund der demografischen Probleme, eine sehr gute Investition in unsere Zukunft. Die Menschen, die kommen, werden künftig die Gesellschaft tragen." Engelhard Mazanke, FN 25

²⁹ siehe zu allem auch: Thym, Daniel, Gutachten über Spielräume zur Einschränkung von Asylbewerberleistungen und die Ausweitung des Sachleistungsprinzips, S. 15 ff. Konstanz, September 2023 <https://ssrn.com/abstract=4623444>

³⁰ [Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz \(bundestag.de\)](#)

³¹ BVerfG, 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 -, 1. Leitsatz [Bundesverfassungsgericht - Entscheidungen - Regelleistungen nach SGB II \("Hartz IV- Gesetz"\) nicht verfassungsgemäß](#)

³² zu allem Pichl, Max/Pelzer, Marei in [Grundrecht unter Druck | In guter Verfassung? | bpbd.de](#) mit weiteren Nachweisen

Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde sei migrationspolitisch nicht zu relativieren.³³ Zudem ist die vorgeschlagene Einschränkung auch inhaltlich nicht haltbar. Existenzsichernde Bedarfe entstehen sofort und können nur in ganz begrenztem Umfang von der Dauer und Rechtmäßigkeit des Aufenthalts abhängig gemacht werden.³⁴ Ein Vergleich mit dem Sozialeistungsniveau in anderen EU-Staaten verbietet sich schon deshalb, da die Lebensunterhaltungskosten in jedem Land unterschiedlich sind und es auch nicht die Aufgabe des Grundgesetzes ist, einen europäischen Vergleich abzubilden.

Im Einzelnen möchten wir zu den konkreten Gesetzesanträgen wie folgt Stellung nehmen:

II. Themenkreis Einführung einer Bezahlkarte im Rechtskreis AsylbLG

Die Diakonie Deutschland fordert Bund, Länder und Kommunen auf, wenn überhaupt, die Bezahlkarte so zu gestalten, dass sie sinnvoll und diskriminierungsfrei eingesetzt wird.³⁵

Die Bezahlkarte soll als Prepaid-Karte die Bargeldauszahlung beschränken und keine Kontofunktion haben. Damit sind Überweisungen und Lastschriften ausgeschlossen und der Einkauf kann auf bestimmte Händlergruppen und PLZ-Bereiche beschränkt werden. Dies führt aus Sicht der Diakonie Deutschland zu einer Entmündigung der Betroffenen, verhindert eine sparsame und selbstwirksame Lebensgestaltung sowie die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Auch die beiden Kirchen haben sich gegen die Einführung einer Bezahlkarte in der geplanten Art und Weise ausgesprochen, eine Minimierung des Verwaltungsaufwands sei durch die Nutzung eines Basiskontos effektiver zu erreichen. Dieses verfüge über im Vergleich zu Bezahlkarten verbesserte Funktionen und schränke die Betroffenen nicht ein.³⁶

Es ist, wie bereits dargelegt, nicht belegt, dass Höhe und Art von Sozialleistungen Auswirkungen darauf haben, dass Menschen Schutz in Deutschland suchen. Die hohen Anerkennungsquoten zeigen vielmehr, dass die meisten Personen tatsächlich schutzbedürftig sind. Die Sozialleistungen sind kein entscheidender Faktor für ihre Migration. Ebenso finden Überweisungen in Herkunftsänder - soweit feststellbar - erst in nennenswertem Umfang bei Erwerbstätigkeit statt, wenn überhaupt, vor allem in Einzelfällen zur Unterstützung notleidender Familienmitglieder, an Schlepper und Fluchthelfer muss ausschließlich im Vorhinein gezahlt werden. Eine Überweisung von Sozialleistungen auf ein normales Konto minimiert den Verwaltungsaufwand der Kommunen genauso wie das Aufladen einer Bezahlkarte.

Die nun geplante Bezahlkarte ist mit dem amerikanischen Visa- und Mastercardsystem hingegen mit hohen Einführungs- und Systemkosten sowie Gebühren verbunden. Der Handelsverband Deutschland warnt daher vor dem Einsatz der amerikanischen Debitkarten, die viele Einzelhändler wegen überteurer, zum Teil viermal höherer Gebühren ablehnen.³⁷

Im Einzelnen:

³³ BVerfG, 19. Oktober 2022, - 1 BvL 3/21 - RN 56 [Bundesverfassungsgericht - Niedrigere „Sonderbedarfsstufe“ für Asylbewerber in Sammelunterkünften verstößt gegen das GR auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums](#)

³⁴ BVerfG, 18. Juli 2012, - 1 BvL 10/10 - RN 74 f., 94 [Bundesverfassungsgericht - Entscheidungen - Regelungen zu den Grundleistungen in Form der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verfassungswidrig](#) Das Existenzminimum muss "unabhängig von Aufenthaltsgrund und Aufenthaltsperspektive in jedem Fall und jederzeit sichergestellt sein sowie stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf decken."

³⁵ [Positionspapier der Diakonie Deutschland zur Bezahlkarte - Diakonie Deutschland](#) Februar 2024

³⁶ [Gemeinsame Stellungnahme zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes für die Einführung der Bezahlkarte und eines Gesetzes zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht – EKD](#)

³⁷ [Bezahlkarten für Asylbewerber: HDE warnt vor überhöhten Kosten für Handelsunternehmen – Handelsverband Deutschland \(HDE\) \(einzelhandel.de\)](#) Pressemitteilung 7.02.2024

1. Die Bezahlkarte minimiert den Verwaltungsaufwand nur, wenn sie statt einer Barauszahlung eingesetzt wird, wo bei den Leistungsempfänger:innen noch kein Konto vorhanden ist. In der kommunalen Anschlussunterbringung der Kommunen ist sie verwaltungsaufwändig, teuer und verhindert den dringend notwendigen Bürokratieabbau.

In der Phase der Erstaufnahme von Asylsuchenden ist die Bezahlkarte dann sinnvoll, wenn eine Aushändigung von Bargeld, Schecks oder Verpflichtungsgutscheinen entfällt. Dies ist nicht der Fall, wenn die Leistungsempfänger:innen, wie beispielsweise im Landkreis Märkisch-Oderland in Brandenburg, weiterhin zu den Öffnungszeiten der Sozialbehörde vorsprechen müssen, um ihre Leistungen auf die Bezahlkarte überwiesen zu bekommen. So plant es auch die bayerische Landesregierung. Der Landkreis Greiz in Thüringen zahlt wenig effizient neben der Bezahlkarte weiterhin händisch das Taschengeld aus. Wenn im Gegensatz zur Landesbehörde das Sozialamt Leistungen ohnehin per Kontoüberweisung die Empfänger:innen übermitteln kann, ist derselbe Aufwand ohne die erheblichen Einführungs- und Systemkosten und ohne Gebühren wesentlich kostengünstiger. Das Aufladen der Bezahlkarte bedeutet verwaltungstechnisch denselben Aufwand wie eine Überweisung der Leistungen auf das jeweilige Bankkonto.

2. Es sind keine Änderungen am AsylbLG erforderlich. Die Bezahlkarte ist für die anfänglichen Grundleistungen schon jetzt ohne Gesetzesänderung einführbar.

In Erstaufnahmeeinrichtungen besteht Sachleistungsvorrang, auch außerhalb sind die Grundleistungen als „unbare Abrechnung“ möglich. Einige Kommunen und Bundesländer setzen bereits die Bezahlkarte ein. Die Zeitspanne für die gegenüber der deutschen Sozialhilfe reduzierten Grundleistungen ab Ankunft in Deutschland ist gerade von 18 auf 36 Monate ausgeweitet worden. Diese Ausweitung ist im Übrigen verfassungsrechtlich fraglich (siehe unten). Das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts von 2012 hält eine begründete Reduzierung des Existenzminimums nur bei Kurzaufenthalten für legitim.

3. Mindestens den notwendigen persönlichen Bedarf („Taschengeld“) auszahlen – Flickenteppich verhindern

Die Diakonie Deutschland ist der Ansicht, dass im AsylbLG volumnfänglich Bargeldabhebungen möglich sein müssen, um sparsam zu wirtschaften. Es droht nach dem Stand der Dinge derzeit jedoch je nach Land und Kommune eine unterschiedlich strikte Anwendung der Bezahlkarte, besonders bei den Bargeldleistungen. Diese können nach der aktuellen Formulierungshilfe zur Bezahlkarte des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf Null reduziert werden. Dies ist verfassungsrechtlich bedenklich, führt zur Bedarfsunterdeckung und sorgt im Alltag für Probleme. Menschen im Bezug von AsylbLG-Leistungen müssen stark mit den finanziellen Mitteln haushalten und auf Angebote von Second-Hand-Ware, Tafeln, Flohmärkten und anderen günstigen Einkaufsmöglichkeiten zurückgreifen. Kinder auf Schulausflügen brauchen Kleinstbeträge in bar. Eine Einschränkung der Barabhebung verhindert Teilhabe und befördert Ausgrenzung und Stigmatisierung. Dies gefährdet die Akzeptanz der Aufnahme von Schutzsuchenden und Flüchtlingen in der Gesellschaft. Daher sollte im Mindesten verbindlich festgelegt werden, dass mindestens der notwendige persönliche Bedarf als Geldleistung gewährt wird („Taschengeld“).

4. Ab Zuweisung in die Kommunen muss ein eigenes Bankkonto die Bezahlkarte ablösen

Die Bezahlkarte sollte – wenn überhaupt – nur in der Phase der Erstaufnahme eingesetzt werden, solange noch kein Konto eröffnet werden kann. Seit 2016 können auch Personen mit einem Ankunfts-nachweis, einer Aufenthaltsgestattung und mit einer Duldung ein Basiskonto eröffnen.³⁸ Das sogenannte “Konto für Jedermann” ist eine große sozialpolitische Errungenschaft in Deutschland und der Europäischen Union, die erfolgreich in der Praxis angekommen ist. Ein Konto ist Voraussetzung für Arbeit und Ausbildung und ermöglicht die vollständige Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben in der heutigen Gesellschaft.

5. Die geplante gesetzliche Erweiterung der Bezahlkarte auf Personen, die länger als 36 Monate Leistungen im AsylbLG beziehen (Analogleistungen nach § 2 AsylbLG) oder in eigenem Wohnraum wohnen, ist strikt abzulehnen

Um die Bezahlkarte auch bei den sogenannten Analogleistungen nach 36 Monaten Aufenthalt in Deutschland einzusetzen, wäre eine Verschärfung von § 2 AsylbLG erforderlich. Denn nach 36 Monaten (früher 18 Monate) werden Leistungen in der Höhe der normalen Sozialhilfe gezahlt. Im allgemeinen Sozialleistungsrecht gilt aber der Vorrang von Geldleistungen. Nach drei Jahren besitzen alle Leistungsempfänger:innen im AsylbLG jedenfalls ein eigenes Konto und eine Bezahlkarte ist obsolet. Spätestens für Leistungsempfänger:innen, die eigenen Wohnraum mieten, verunmöglich eine Bezahlkarte eine eigenständige Lebensführung, da Verträge für Miete und Strom etc. abgeschlossen werden müssen. Wenn nun Bezahl-dienstleister anbieten, hier könne die Sozialbehörde einzelne Lastschriftvorgänge von Versorgungsunternehmen, Versicherungen und anderen Dienstleistungen im Rahmen der Öffnungszeiten freischalten, ist dies angesichts der personellen Überlastung in den Sozialbehörden abwegig.

6. Die Einschränkung von Bargeld und Online-Zahlung wirkt sich negativ auf die Leistungsempfänger aus, Gebühren dürfen nicht auf Leistungsempfänger:innen abgewälzt werden

Mit wenig Bargeld können die Betroffenen Angebote von Sozialkaufhäusern, Märkten und örtlichen Händlern ohne Kartenterminal, bei Gebrauchtwarenmärkten und Tafeln nicht ausreichend nutzen, aber auch die Bezahlung anwaltlicher Vertretung im Asylverfahren ist nicht möglich. Gerade für Kinder und Jugendliche werden Zahlungen in die Klassenkasse, bei Ausflügen, am Kiosk, der Eisdiele, an Imbissständen erschwert. Die Betroffenen können darüber hinaus ausschließlich in Läden einkaufen, die Debitkarten (Visa- oder Mastercard) akzeptieren, flächendeckend und in kleineren Läden ist das meist nicht oder nur ab gewissen Summen möglich. Auch der teilweise kostengünstigere Online-Einkauf, Handy-, Versicherungs-Verträge und Vereinsmitgliedschaften können nicht abgeschlossen werden. Damit kann der notwendige persönliche Bedarf nicht gedeckt werden und die Teilhabe am sozialen und wirtschaftlichen Leben wird erschwert und besonders in ländlichen Gebieten verunmöglich.³⁹

Unklar ist hierbei auch, wer die Gebühren für die Freischaltung übernehmen soll und welche rechtlichen Folgen entstehen, wenn ein Leistungsbezieher zum Beispiel einen Ratenkauf tätigt, der Leistungsträger aber nicht zustimmt und die Freischaltung ablehnt. Denn jede Zustimmung und Ablehnung einer Freischaltung stellt einen rechtsmittelbaren Verwaltungsakt dar.

³⁸ [Checkliste Basiskonto für alle - Diakonie Deutschland](#)

³⁹ Julian Seidl, 7.03.2024 [Bar oder mit Karte? – Verfassungsblog](#)

In Hamburg und in den Pilotkommunen in Baden-Württemberg werden bei Barabhebung am Automaten jeweils 2 Euro Gebühr fällig, und bei der 21. Zahlung im Laden mit der Karte fällt eine Gebühr von 0,08 Euro an. Es ist fraglich, ob die Gebühren der nicht selbst gewählten Bezahlkarte für die Leistungsempfänger als "Kontoführungsgebühren" im Sinne von Finanzdienstleistungen im Regelsatz enthalten sind.⁴⁰ Es bleibt daher abzuwarten, ob die Abwälzung von Gebühren der Bezahlkarte auf die Leistungsempfänger rechtmäßig ist. Ebenso stellen sich in der Praxis weitere Fragen hinsichtlich gemischter Bedarfsgemeinschaften, wenn eine Person Bürgergeld bezieht oder erwerbstätig ist und der Partner oder die Partnerin AsylbLG-Empfänger:in ist. Hier stellt sich die Frage, wie Überweisungen für Strom, Unterkunft und Heizung, aber auch gemeinsame Barzahlungen getätigt und untereinander verrechnet oder anteilig freigeschaltet werden müssen und wer für etwaige Gebühren der Freischaltung aufkommen muss.

7. Von Sozialleistungen werden kaum Rücküberweisungen ins Herkunftsland getätigt

Es gibt keine Evidenz, dass in nennenswertem Umfang Sozialleistungen in Herkunftsänder zurückgesendet werden. Die unter dem Regelsatz der Sozialhilfe liegenden Leistungen im Asylbewerberleistungsgesetz sind so gering, dass Asylsuchenden davon so gut wie nie etwas übrig bleibt. Wenn manche Menschen es dennoch durch äußerste Sparsamkeit schaffen, von dem wenigen Geld, das sie monatlich erhalten, einen kleinen Betrag für ihre Familienangehörigen in Kriegs- und Krisengebieten wie Afghanistan, Syrien, Eritrea oder anderen Ländern beiseite zu legen, dann ist das aus Sicht der Diakonie Deutschland keinesfalls verwerflich. Statistiken zeigen zudem, dass erst ab Erwerbstätigkeit nennenswerte Beträge an Familienangehörige geschickt werden.⁴¹ Dann werden allerdings gleichzeitig Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in die Staatskassen der Bundesrepublik gezahlt. Diese Rücküberweisungen, die erwerbstätige Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsänder tätigen, übersteigen die Summen der Entwicklungshilfe bei weitem und sind für die Wirtschaft vieler Empfängerländer unverzichtbar geworden.⁴²

8. Kein Ausschluss bestimmter Händlergruppen und PLZ-Bereiche

Es muss die Möglichkeit geben, eigenverantwortlich und selbstbestimmt entscheiden zu können, welche Waren und Dienstleistungen benötigt werden. Dies muss auch für alle Leistungsempfänger:innen über 18 Jahren gelten. Auch Ehegatten und erwachsene Kinder einer Bedarfsgemeinschaft müssen über ihr eigenes Bargeld verfügen können, um gleichberechtigte Teilhabe zu gewährleisten. Ein Ausschluss von PLZ-Bereichen verhindert die Möglichkeit, woanders kostengünstige Angebote zu erhalten und ist dem Sozialleistungsrecht fremd.⁴³

9. Keine Speicherung der Daten aus dem AZR im System der Bezahlagenten

Überlegungen, einen eingeschränkten Datenabruf im Ausländerzentralregister (AZR) durch den Bezahlagenten zuzulassen und eine Verknüpfung mit der AZR-Nummer sind abzulehnen. Ebenso muss ausgeschlossen werden, dass die Behörde bei Festlegung der

⁴⁰ In den Verbrauchsausgaben der EVS sind (nicht fortgeschrieben) laut EVS von 2018 in Abt. 12 Kontoführungsgebühren (Finanzdienstleistungen) in Höhe von 2,48 € enthalten. Das würde nur eine einmalige Bargeldabhebung erlauben. Siehe https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/doku_asylblg_verfassung.pdf Seite 167 und 172

⁴¹ Statistik der Bundesbank »Heimatüberweisungen und Arbeitnehmerentgelte 2023«, graphisch aufbereitet in: <https://mediendienst-integration.de/artikel/migranten-schicken-mehr-geld-in-herkunftslaender.html>

⁴² Prof. Dr. Matthias Lücke, Kieler Institut für Weltwirtschaft in [Geldtransfers Geflüchteter helfen im Kampf gegen Armut \(fr.de\)](https://geldtransfers.de/geldtransfers-gefluechteter-helfen-im-kampf-gegen-armut/)

⁴³ Julian Seidl, 7.03.2024 [Bar oder mit Karte? – Verfassungsblog](https://bar-oder-mit-karte.de/)

Zahlungsbedingungen einsehen kann, wo und welche Waren die Leistungsempfänger:innen eingekauft haben.

III. Themenkreis Asylbewerberleistungsgesetz

1. Bereits beschlossene Ausweitung der Bezugsdauer von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG 18 auf 36 Monate wird negative Effekte zeitigen und ist verfassungsrechtlich kritisch zu sehen

Die Diakonie Deutschland lehnt die bereits durch die Regierungskoalition im Dezember 2023 im Rahmen des Rückführungsverbesserungsgesetzes in Kraft getretene Ausweitung des Bezugszeitraums von eingeschränkten existenzsichernden Grund- und Gesundheitsleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von 18 auf 36 Monate ab. Das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts von 2012 hält eine begründete spezifische Reduzierung des Existenzminimums aufgrund eines niedrigeren Bedarfs bei Kurzaufenthalten möglicherweise für legitim.⁴⁴ Als ein Kurzaufenthalt sind drei Jahre in jedem Fall nicht zu rechtfertigen, eher Zeitspannen von unter einem Jahr. Die in der politischen Debatte angeführten Argumente für eine zeitliche Ausweitung der bestehenden Einschränkungen entbehren jeder empirischen Grundlage: ein eingeschränkter Zugang zur Gesundheitsversorgung hat negative Effekte auf den Gesundheitszustand von Asylsuchenden und ist ökonomisch sinnlos.⁴⁵ Zugleich wirkt er, anders als in der aktuellen politischen und medialen Debatte oft suggeriert, Zuwanderungsbewegungen nach Deutschland nicht entgegen.

2. Das Sachleistungsprinzip bei der Gewährung von existenzsichernden Leistungen ist teuer, nicht bedarfsdeckend und menschenunwürdig

Die Diakonie Deutschland hält das Sachleistungsprinzip bei der Gewährung von existenzsichernden Leistungen für nicht sinnvoll. Es ist erwiesenermaßen teuer, ineffizient, nicht bedarfsdeckend und menschenunwürdig, weil es keine Wahlfreiheit gewährleistet und die Selbstbestimmung verletzt wird.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat 2010 eine Praxismfrage⁴⁶ zum Sachleistungsprinzip durchgeführt und festgestellt, dass die dauerhafte Anwendung des Sachleistungsprinzips mit der Würde des Menschen nicht vereinbar ist, es ist diskriminierend und integrationsfeindlich. Zudem sind Sachleistungen oft von minderer Qualität und nicht auf die Bedürfnisse der Bezieher:innen abgestimmt. Das Sachleistungsprinzip ist teuer und verwaltungsaufwändig und stellt damit eine Belastung gerade auch für die Kommunen und Länder dar. Selbst der Freistaat Bayern ist im Jahr 2012 von Sachleistungen als eines der letzten Bundesländer abgerückt, weil es schlicht unwirtschaftlich ist.⁴⁷

⁴⁴ Bundesverfassungsgericht - Entscheidungen - Regelungen zu den Grundleistungen in Form der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz verfassungswidrig BVerfG 18.Juli 2012 - 1 BVL 10/10 - RN 76, 93 "Eine Beschränkung auf ein durch etwaige Minderbedarfe für Kurzaufenthalte geprägtes Existenzminimum ist unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus und ohne Rücksicht auf die Berechtigung einer ursprünglich gegenteiligen Prognose jedenfalls dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn der tatsächliche Aufenthalt die Spanne eines Kurzaufenthalts deutlich überschritten hat. Für diese Fälle ist ein zeitnäher, an den Gründen des unterschiedlichen Bedarfs orientierter Übergang von den existenzsichernden Leistungen für Kurzaufenthalte zu den Normalfällen im Gesetz vorzusehen."

⁴⁵ zu allem siehe oben unter I. 2.

⁴⁶<https://www.bagfw.de/suche/detailansicht-news/stellungnahme-der-bundesarbeitsgemeinschaft-der-freien-wohlfahrtspflege-ev-bagfw-zum-sachleistungsprinzip-im-asylbewerberleistungsgesetz-asybl>

⁴⁷<https://www.diakonie-bayern.de/medien-publikationen-downloads/presse/meldung/abkehr-vom-sachleistungsprinzip-ein-richtiger-schritt-diakonie-bayern-fuer-modellversuch>

3. Sanktionstatbestände nicht ausweiten - in der Praxis wirkungslos und verwaltungsaufwändig

Der Antrag der CDU/CSU-Fraktion will weitere Leistungskürzungen auf das physische Existenzminimum einführen, u.a. solange eine Ausreisepflicht besteht und eine Ausreise tatsächlich und rechtlich möglich ist, zweiwöchige Überbrückungsleistung für Geduldete nebst Reisebeihilfe vorsehen, wenn ein Schutzstatus aus dem EU-Ausland oder einem leicht erreichbaren Drittstaat vorliegt, sowie Sanktionsvorschriften nach § 1a AsylbLG auch auf Geduldete ausweiten, wenn sie zumindest eines von mehreren Ausreisehindernissen selbst zu vertreten haben oder wenn eine gesetzte Frist zur freiwilligen Ausreise verstrichen ist. Die Diakonie Deutschland ist der Ansicht, dass es keiner weiteren Sanktionstatbestände für die beschriebenen Personengruppen bedarf. Das Asylbewerberleistungsgesetz hat bereits insgesamt 22 Sanktionstatbestände mit fast ausschließlich migrationspolitisch motivierten Zielsetzungen, nämlich also die Durchsetzung aufenthalts- oder asylverfahrensrechtlicher Obliegenheiten, deren Verfassungsgemäßigkeit fraglich⁴⁸, aber auch deren handlungsändernde Wirkung nicht belegt ist. Zudem ist die Datenlage über diejenigen, die tatsächlich das Land verlassen müssen, nicht valide, da das Ausländerzentralregister AZR mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht die Realität widerspiegelt.⁴⁹ Die Zahlen legen eher nahe, dass die tatsächlich Ausreisepflichtigen ohne Duldung oder mit einer Grenzübertrittsbescheinigung, aber auch ausreisepflichtige EU-Bürger:innen, das Land bereits verlassen haben, ohne sich abzumelden und daher noch im AZR registriert sind. Viele der tatsächlich Ausreisepflichtigen sind nicht abgelehnte Asylsuchende, sondern Personen mit abgelaufenen Visa. Damit laufen auch die vorgesehenen Maßnahmen über gekürzte Sozialleistungen Menschen zur Ausreise zu bewegen zu einem wesentlichen Teil ins Leere und verhindern die Integration von Menschen, die längerfristig oder dauerhaft in Deutschland bleiben werden.

4. Gesetzesänderung im AsylbLG notwendig: Streichung der Sonderbedarfsstufe

Einige Gesetzesänderung, die derzeit erforderlich ist im AsylbLG ist aus Sicht der Diakonie die Streichung der niedrigeren „Sonderbedarfsstufe“ für alleinstehende erwachsene Asylbewerber:innen in Sammelunterkünften in 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG. (BVerfGE 1 BvL 3/21)⁵⁰

IV. Themenkreis Rechtskreiswechsel Ukraine

Die Diakonie Deutschland unterstützt den seit März 2022 klar formulierten politischen Willen durch die Bundesregierung der sofortigen und umfänglichen Integration für Ukraine Vertriebene. Durch die aufenthalts- als auch sozialrechtlichen Bedingungen des Schutzes nach § 24 AufenthG, insbesondere den Rechtskreiswechsel im Juni 2022 von den reduzierten Leistungen im AsylbLG zu vollen existenzsichernden Leistungen des SGB II/SGB XII, werden in wenigen

⁴⁸ zu allem „Gesetzlich minimierte Menschenwürde – Das Sanktions-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Auswirkungen auf das AsylbLG“ Claudius Voigt, Asylmagazin 1–2/2020 [AM20_1-2_beitrag_voigt_12-21.pdf \(asyl.net\)](https://ssrn.com/abstract=4623444), unklar in dieser Hinsicht nach wie vor die Rechtsprechung des BVerfG, [Nicht-Annahmebeschluss](#) v, 12. Mai 2021 -1 BvR 2682/17-, vgl. Thym, Daniel S. 13 ff. <https://ssrn.com/abstract=4623444>

⁴⁹ „Die Zahlen, die verfügbar sind, weisen darauf hin, dass die meisten Ausreisepflichtigen ausreisen. Von denen, die bleiben und geduldet sind, dürfen viele nicht abgeschoben werden, bei anderen erfolgt die Duldung im behördlichen Ermessen aus legitimen und zumindest politisch anerkannten Gründen, wenngleich ihr Aufenthalt rechtlich als nicht rechtmäßig gilt und sie ausreisepflichtig sind.“ [Flüchtlingspolitik - Im Graubereich - Politik - SZ.de \(sueddeutsche.de\)](#) [Wie mit Zahlen über „Ausreisepflichtige“ Politik gemacht wird – Flüchtlingsrat Niedersachsen \(nds-fluerat.org\)](#) Datenanalyse Dr. Sebastian Ludwig, Diakonie Deutschland 2019

⁵⁰ [Bundesverfassungsgericht - Presse - Niedrigere „Sonderbedarfsstufe“ für alleinstehende erwachsene Asylbewerber in Sammelunterkünften verstößt gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums](#)

Jahren sichtbare Erfolge durch eine frühzeitige Integration in Sprachkurse, Bildung und Arbeit prognostiziert.

Weiterhin ist zu betonen, dass - wie bereits oben unter I.1. festgestellt - durch den Rechtskreiswechsel der im Antrag der AfD befürchtete stärkere Zustrom nach Deutschland nicht eingetreten ist. Das Bundesinnenministerium stellte selbst fest, dass der "Trend des abnehmenden Ankunftsgeschehens ungeachtet der Gewährung von SGB II bzw. XII-Leistungen weiterhin intakt" sei.⁵¹ Auch die Reduzierung von Sozialleistungen in anderen EU-Ländern hatte keine belegbare Auswirkungen auf Wanderungsbewegungen innerhalb der EU, bzw. nach Deutschland. Zudem hat Deutschland als größtes Land der EU in absoluten Zahlen die meisten ukrainischen Geflüchteten aufgenommen, gemessen an der Einwohnerzahl haben Tschechien und die Nachbarländer Estland, Lettland, Polen und Slowakei wesentlich mehr Ukrainer:innen aufgenommen und versorgt.⁵²

Wenn im Vergleich zu anderen EU-Staaten die Arbeitsmarktintegration von Ukrainer:innen trotz guter Ausgangsbedingungen noch nicht sehr weit fortgeschritten ist, dann liegen die Gründe oft in den noch nicht vorhandenen Sprachkenntnissen und der Tatsache, dass ein großer Anteil von Müttern mit ihren Kindern nach Deutschland gekommen sind. Viele der Ankommenden hatten keine Sprachkenntnisse und befinden sich aktuell noch in Sprach- und Integrationskursen oder es fehlt die Kinderbetreuung. Gerade die Kinder und Jugendlichen werden in wenigen Jahren als Bildungsinländer:innen mit sehr guten Sprachkenntnissen als qualifizierte Fachkräfte den Arbeitsmarkt bereichern. Generell zeigt sich bei der Arbeitsmarktintegration ein erhebliches Gefälle zwischen den Geschlechtern, vor allem die Erwerbstätigkeitsquote der geflüchteten Frauen ist nach wie vor deutlich niedriger als die der Männer. Insgesamt steigt jedoch die gesellschaftliche Teilhabe von ukrainischen Geflüchteten stetig an.⁵³

Eine Prekarisierung von ukrainischen Geflüchteten durch ein Rückgängigmachen des Rechtskreiswechsels würde die bisherigen Integrationserfolge gefährden.

Zum Vergleich: Jugoslawische Kriegsflüchtlinge erhielten in den 90er Jahren in der Bundesrepublik trotz ihrer Schutzbedürftigkeit und zum Teil sehr traumatischen Erlebnissen nur einen temporären Duldungsstatus ohne Sprachkursangebote und lebten in äußerst prekären Verhältnissen und erschwertem Zugang zu Arbeit und Ausbildung, aufgrund von Kettenduldung ohne Bleibeperspektive.⁵⁴ Eine wesentliche Verbesserung stellte dann die Aufnahme von syrischen Kriegsflüchtlingen in den Jahren 2015/2016 dar, die ein Asylverfahren durchlaufen mussten, aber aufgrund ihrer guten Bleibeperspektive schon weitaus mehr Integrationsangebote wahrnehmen konnten und nach der Anerkennung volle Sozial- und Gesundheitsleistungen erhielten. Hier sind die Erwartungen trotz Wohnsitzauflagen für Anerkannte, trotz Pandemie und Energiekrise übertroffen worden, was die Arbeitsmarktintegration, aber auch die Bildung und Ausbildung angeht.⁵⁵

Die gute Versorgung und Teilhabemöglichkeit ukrainischer Geflüchteter von Anfang an ist nicht nur nach wie vor ein starkes Zeichen der Solidarität an die im Kriegszustand befindliche Ukraine, sondern wird in der Prognose auch die höchsten bisher gemessenen Integrationserfolge

⁵¹Bericht an den Innenausschuss des Bundestags, September 2022, <https://www.sueddeutsche.de/politik/ukraine-fluechtlings-sozialleistungen-1.5672315>

⁵²[Anzahl ukrainischer Flüchtlinge in EU-Staaten 2024 | Statista](#) und Deutschland steht relativ gesehen erst an 9. Stelle: [Relative Verteilung ukrainischer Flüchtlinge in Europa 2024 | Statista](#)

⁵³ Bevölkerungsforschung Aktuell Nr. 6 | 2023 [Lebenssituation-ukrainischer-Geflüchteter.pdf \(bund.de\)](#)

⁵⁴Am 31. März 1995 registrierten rund 288.000 Schutzsuchenden aus Bosnien-Herzegowina 226.000, also ca. 80 Prozent, verfügten nur über eine Duldung, Jochen Oltmer, 20.01.2023 ["Geduldet" und "rückgeführt" | Regionalprofil Südeuropa | bpb.de](#)

⁵⁵Institut für Arbeit und Beruf Kurzbericht 13/2023 [Entwicklung der Arbeitsmarktintegration seit Ankunft in Deutschland: Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich \(iab.de\)](#)

zeitigen. In anderen EU-Ländern sind Geflüchtete aus der Ukraine zwar bereits schneller in Arbeit gekommen, oftmals jedoch im Niedriglohnsektor, wo ihre Potentiale nicht genutzt werden. Der Sachverständigenrat für Integration und Migration warnt davor, Menschen gehäuft unterqualifiziert zu beschäftigen. Dadurch drohe eine "Dequalifizierungsspirale", die das Risiko erhöhe, dass sich prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen verfestigten.⁵⁶

Die meisten Ukrainer:innen werden die Integrationskurse voraussichtlich in den kommenden Monaten abschließen und viele dann dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen: Laut einer Schätzung der Bundesarbeitsagentur werden drei Viertel der aktuell 124.000 Teilnehmenden die Kurse bis Sommer abschließen; die Verbleibenden werden spätestens im Januar 2025 fertig sein.⁵⁷ Fehlende Sprachkenntnisse sind eine der hauptsächlichen Barrieren zu qualifizierter Beschäftigung. Die Erfolge bei der Integration von Geflüchteten aus Syrien in den deutschen Arbeitsmarkt durch das vergrößerte Sprachkursangebot zeigen, dass die deutsche Herangehensweise langfristig erfolgreicher ist, da die Menschen besser sprachlich und beruflich für den Arbeitsmarkt qualifiziert werden.

Kontakt:

Katharina Voss
Europäische Migrationspolitik
Diakonie Deutschland
Katharina.Voss@diakonie.de

⁵⁶ [PB_Zeitenwende_bei_der_Arbeitsmarktintegration-8.pdf \(svr-migration.de\)](#)

⁵⁷ [Arbeitsmarkt kompakt - Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den Arbeitsmarkt und die Grundsicherung für Arbeitsuchende \(arbeitsagentur.de\)](#) Stand März 2024



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

4. April 2024

Ausschussdrucksache **20(11)464**

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Landkreistag

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. April 2024 zum

- a) Antrag CDU/CSU-Fraktion
Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen
BT-Drucksache 20/9740
- b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Sozialstaatsmagnet sofort abstellen - Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber
BT-Drucksache 20/4051

Siehe Anlage



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Herrn Vorsitzenden Bernd Rützel, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per Mail: arbeitundsoziales@bundestag.de

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-341
Fax: 030 590097-440

E-Mail: Irene.Vorholz
@Landkreistag.de

AZ: IV-429-13/7.0, 7.1

Datum: 4.4.2024

Öffentliche Anhörung am 8.4.2024 zu

a) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

„Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen“
(BT-Drs. 20/9740)

b) Antrag der Fraktion der AfD

„Sozialstaatsmagnet sofort abstellen – Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber“ (BT-Drs. 20/4051)

Sehr geehrter Herr Rützel,

für die Einladung zur o. g. Anhörung sagen wir besten Dank. Der Deutsche Landkreistag wird durch die Unterzeichnerin vertreten werden. Vorab nehmen wir wie folgt schriftlich Stellung:

Zu a)

Antrag der CDU/CSU-Fraktion „Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen“

Der Antrag trägt in weiten Teilen Forderungen des Deutschen Landkreistages Rechnung. Zum Teil ist der im Dezember 2023 eingebrachte Antrag von der Regierungskoalition zwischenzeitlich bereits umgesetzt worden.

Dies betrifft zunächst die Verlängerung des Zeitraumes für den Bezug von Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von 18 auf 36 Monate, die mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz Ende Februar 2024 in Kraft getreten ist. Das Gesetz sieht in § 20 AsylbLG einen Bestandsschutz für diejenigen Leistungsberechtigten vor, die die Wartezeit von 18 Monate bereits vor Inkrafttreten der Änderung erfüllt hatten. Damit wird den AsylbLG-Behörden der mit einer „Zurückstufung“ einhergehende Verwaltungsaufwand erspart. Allerdings wurde damit auch das Einsparpotenzial reduziert.

Sodann spricht sich der Antrag für die Einführung einer möglichst bundeseinheitlichen Bezahlkarte für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG aus. Auch hier begrüßen wir, dass Bund und Länder eine kommunale Anregung aufgreifend sich für eine Bezahlkarte für Asylbewerber

ausgesprochen und bundeseinheitliche Mindeststandards verabredet haben. Voraussetzung für den Einsatz einer Bezahlkarte muss sein, dass das Verfahren den Aufwand für die Landkreise als zuständigen Behörden reduziert.

Der Deutsche Landkreistag setzt sich insoweit für eine Schärfung des Rechtsrahmens im Asylbewerberleistungsgesetz ein, um den flächendeckenden Einsatz der Bezahlkarte für Asylbewerber abzusichern. Es sollte klar geregelt sein, dass anstelle von Geldleistungen die Bezahlkarte zum Einsatz kommen kann. Dies ist zur Rechtssicherheit hilfreich, auch wenn Bezahlsysteme heute schon möglich sind, allerdings mit mehr Begründungsaufwand seitens der Verwaltung. Die AsylbLG-Änderungen, die hierzu derzeit beraten werden, würden den Landkreisen den Umstieg einfacher machen.

Sofern sich der Antrag für die vorrangige Ausgabe von Sachleistungen statt Geldleistungen ausspricht, würde dies die praktische Umsetzung in den Landkreisen vor große Herausforderungen stellen. Unbeschadet dessen ist auch dies eine Forderung des Deutschen Landkreistages. Die Bezahlkarte ist demgegenüber jedoch vorzugswürdig.

Ebenso ist zu überlegen, für diejenigen Ausländer, die ihre verpflichtende Ausreise missbräuchlich verhindern, die Leistungen auf das physische Existenzminimum zu kürzen. Sie sollten lediglich Überbrückungsleistungen erhalten, wie dies auch in § 23 SGB XII vorgesehen ist.

Zu b)

Antrag der AfD-Fraktion „Sozialstaatsmagnet sofort abstellen – Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber“

Soweit der Antrag ein strenges Sachleistungsprinzip im Regelfall und die Gewährung von unbaren Leistungen im Ausnahmefall vorsieht, verweisen wir auf unsere zu a) gemachten Anmerkungen. Der Deutsche Landkreistag spricht sich dafür aus, die Bezahlkarte nicht nur ausnahmsweise, sondern flächendeckend einzusetzen.

Mit Blick auf den sog. Rechtskreiswechsel der Geflüchteten aus der Ukraine hat sich der Deutsche Landkreistag für eine Rücknahme des Rechtskreiswechsels für neu einreisende Ukrainer ausgesprochen. Neu nach Deutschland kommende Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine sollten anstelle der Leistungen aus den Regelsystemen (SGB II, Sozialhilfe, Eingliederungshilfe etc.) künftig wieder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Geflüchtete aus der Ukraine würden dann so behandelt wie Geflüchtete aus anderen Staaten. Der auf die EU-Massenzustromrichtlinie abstellende § 24 AufenthG müsste hierfür in den Anwendungsbereich des AsylbLG (§ 1 AsylbLG) aufgenommen werden, wie dies früher der Fall war. Für bereits eingereiste Ukrainer sollte es dagegen bei der derzeitigen Rechtslage bleiben, da andernfalls der Umstellungsaufwand zu groß wäre.

Wichtig ist, dass erwerbsfähige AsylbLG-Berechtigte nicht nur berechtigt sind, sondern auch verpflichtet werden, zügig nach ihrer Ankunft eine zumutbare Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anzunehmen. Hierfür sollten die Agenturen für Arbeit im SGB III gesetzlich verpflichtet werden, AsylbLG-Berechtigte zu vermitteln. Beschäftigung bietet eine Tagesstruktur und trägt zum Erhalt der Erwerbsfähigkeit bei. Zugleich sieht die Öffentlichkeit, dass auch AsylbLG-Berechtigte einen Beitrag für die Gesellschaft leisten. Dies ist für die Akzeptanz der Leistungen wichtig.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Dr. Vorholz



Ausschussdrucksache **20(11)465**

Schriftliche Stellungnahme
Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. April 2024 zum

- a) Antrag CDU/CSU-Fraktion
Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen
BT-Drucksache 20/9740
- b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Sozialstaatsmagnet sofort abstellen - Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber
BT-Drucksache 20/4051

Siehe Anlage

4. April 2024

Schriftliche Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

zur öffentlichen Anhörung am 8. April 2024

zum

Antrag der CDU/CSU-Fraktion: Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen (BT-Drucksache 20/9740); Antrag der AfD-Fraktion: Sozialstaatsmagnet sofort abstellen – Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber (BT-Drucksache 20/4051)

**von Sarah Lincoln,
Rechtsanwältin und Schwerpunktleitung Gleiche Rechte und Soziale Teilhabe**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich nehme als Sachverständige zu einzelnen Aspekten der oben genannten Anträge Stellung, insbesondere konzentriere ich mich dabei auf eine verfassungsrechtliche Bewertung

- der Einführung einer Bezahlkarte
- der Ausweitung von Sanktionen nach § 1a AsylbLG
- der Ausweitung des Bezugszeitraums der niedrigeren Leistungen nach dem AsylbLG von 18 auf 36 Monate

1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Einführung einer Bezahlkarte

Die CDU/CSU-Fraktion fordert in ihrem Antrag die Einführung einer bundeseinheitlichen Bezahlkarte. Rücküberweisungen in Herkunftsänder sollen nicht mehr gestattet sein. Am 19. März brachte die Fraktion einen Gesetzesentwurf zur rechtssicheren Einführung einer Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsgesetz (Bezahlkartengesetz – BezahlkG) in den Bundestag ein (BT-Drs 20/10722). Dieser Entwurf entspricht im Wesentlichen den AsylbLG-Änderungen, die von den Regierungsfraktionen zur Einführung einer Bezahlkarte geplant sind und in Kürze im Bundestag verschiedet werden sollen.

In einigen Bundesländern wie etwa Hamburg, Thüringen oder Bayern wurde die Bezahlkarte bereits ausgegeben und bringt für Betroffene zahlreiche Beschränkungen mit sich. So sind etwa in Hamburg Bargeldabhebungen auf insgesamt 50 Euro im Monat beschränkt, es sind weder Überweisungen noch SEPA-

Lastschriftverfahren oder Internetkäufe möglich und durch die Nutzung der Hamburger SocialCard fallen Gebühren an (für Bargeldabhebungen am Geldautomaten, für strittige Zahlungsaufträge und Rückbuchungen und ab dem 21. Einkauf im Geschäft, vgl. <https://www.hamburg.de/socialcard>). Teilweise, z.B. in Bayern, ist der Einsatz der Bezahlkarte geographisch beschränkt (https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/factsheet_bezahlkarte_web.pdf). Die Bezahlkarte ist nach den aktuellen Plänen der Bundesländer nicht nur für die vorübergehende Nutzung gedacht. Asylsuchende müssen unter Umständen viele Jahre, Geduldete sogar Jahrzehnte mit der Karte leben.

Bezahlkarte verletzt Grundrecht auf menschenwürdiges Existenzminimum

In dieser Ausgestaltung begegnet die Einführung einer Bezahlkarte und die geplante Änderung des AsylbLG erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Grundgesetz (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG) gewährt allen Menschen das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus. Politisch begründete Leistungskürzungen, beispielsweise um Schutzsuchende abzuschrecken, sind nicht zulässig (BVerfG v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Rn. 95; siehe auch BVerfG v. 5.11.2019, 1 BvL 7/16, Rn. 120). Grundsätzlich obliegt es dem Gesetzgeber, Art und Höhe der Leistungen zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums in einem – bestimmte Anforderungen erfüllenden – Verfahren zu ermitteln und in einem Parlamentsgesetz in Form eines Leistungsanspruchs zu konkretisieren (BVerfG v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, juris Rn. 137). Die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums kann demnach grundsätzlich in unterschiedlichen Leistungsformen erfolgen, sofern der Gesetzgeber dies normiert und sofern diese das menschenwürdige Existenzminimum tatsächlich decken; es besteht insoweit ein spezifischer Vorbehalt des Gesetzes (vgl. hierzu bereits BVerfG v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, juris Rn. 138 und BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 – 1 BvL 10/10 –, juris Rn. 109). Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums beinhaltet die Obliegenheit, bei der Bemessung von Art und Höhe der Leistung Rationalitätsanforderungen und eine Transparenz des Verfahrens zu wahren; sie dienen der Gewährleistung des Grundrechtsschutzes, nicht zuletzt, indem sie eine gerichtliche Kontrolle ermöglichen (BVerfG v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 139, 142; BVerfG v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 – juris Rn. 79). Wenn der Gesetzgeber dieser verfassungsmäßigen Pflicht zur Bestimmung des Existenzminimums nicht hinreichend nachkommt, ist das einfache Recht im Umfang seiner defizitären Gestaltung verfassungswidrig (BVerfG v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, juris Rn. 137).

Mit der Bezahlkarte muss daher sichergestellt werden, dass diese zur tatsächlichen Bedarfsdeckung jedes individuellen Grundrechtsträgers führt, und die Höhe der Leistung muss in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren ermittelt werden.

Diese Anforderungen sind nicht erfüllt, wenn, wie nun vorgeschlagen, im AsylbLG lediglich die Leistungsform „Bezahlkarte“ ergänzt wird und auf die Bezahlkarte ohne weitere Ermittlung im konkreten Fall der Betrag überwiesen, der auch als Geldleistung ausgezahlt wird. Die Bezahlkarte ist nicht generell und damit nicht gleichermaßen wie Bargeld oder ein Geldbetrag auf einem regulären Konto geeignet Güter und

Dienstleistungen zu bezahlen. Viele Händler, gerade in kleineren Läden, Bäckereien oder am Kiosk, akzeptieren keine Zahlung mit Visa-Karten. Aufgrund des beschränkten Bargeldbetrages ist der kostengünstige Einkauf etwa gebrauchter Dinge von Privatpersonen erheblich eingeschränkt. Kostengünstige Online-Einkäufe, auf die Betroffene aufgrund des niedrigen Leistungsumfangs angewiesen sind, sind unmöglich, ebenso der Abschluss eines Handyvertrags. Auch die im Asylverfahren anfallenden Anwaltskosten können allenfalls aus dem begrenzten Barbetrag bezahlt werden.

Der Geldleistungshöhe (§ 3a AsylbLG) liegt aber eine Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zugrunde, deren Teilnehmer*innen die Möglichkeit zu unbegrenzten Bargeldkäufen, Online-Einkäufen, Überweisungen, Lastschriftmandaten und einem überregionalen Einkauf hatten. Soll eine einfache Übertragung der Leistungshöhe aus § 3a AsylbLG erfolgen, müssen in gleicher Weise Bargeldabhebungen und Überweisungen möglich sein, es dürfen keine Gebühren anfallen und es darf keine regionale Beschränkung geben. Diese Bedingungen müssen gesetzlich normiert werden.

Will der Gesetzgeber hingegen eine Bezahlkarte einführen, die in ihrer Nutzung umfassend beschränkt ist, trifft ihn die Pflicht, die für die Bedarfsdeckung durch die Bezahlkarte „aufzuwendenden Kosten zu ermitteln und auf dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfs zu bestimmen“ (BVerfG v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, juris Rn. 139). Hierbei muss entsprechend ermittelt werden, welche Beträge es auf der Bezahlkarte bedarf, um alle Bedarfpositionen zu decken und der ermittelte Mehrbedarf auf die Bezahlkarte gezahlt werden. In dem Fall wäre etwa zu ermitteln, ob der begrenzte Barbetrag ausreicht, um gebrauchte Dinge von Privatpersonen, wie ein gebrauchtes Fahrrad, Handy, Möbel oder Kinderkleidung zu kaufen, alternativ ist der Mehrbedarf in einem transparenten Verfahren zu ermitteln. Auch für andere Unterdeckungen muss der Gesetzgeber eine Lösung finden. So können Rechtsanwält*innen und Handwerker*innen ohne die Möglichkeit Geld zu überweisen und mit dem geringen Barbetrag nicht beauftragt werden. Kostengünstige Online-Einkäufe, etwa von Kleidung, nicht verschreibungspflichtigen Medikamenten und Elektrogeräten, können nicht getätigkt werden. Auch ist das Überweisen von Mitgliedschaftsbeiträgen an einen Sportverein für Erwachsene und Kinder, das Abschließen eines kostengünstigen Handyvertrags oder eines Zeitungsabonnements nicht möglich. Es ist auch hier in einem transparenten Verfahren zu ermitteln, wie der Bedarf zu decken ist. Entstehen durch die Nutzung der Karte Gebühren, so sind diese Kosten zu erstatten. Auch dies ist zu normieren. Verfassungsrechtlich fraglich ist, ob es ausreicht, dass der Gesetzgeber es den Kommunen überlässt, in einem nachvollziehbaren Verfahren die Bedarfshöhe für alle Bedarfpositionen zu ermitteln. Jedenfalls sollte eine derartige Anforderung im Gesetz normiert werden. Eine solche Vorgehensweise würde zudem nicht zur erhofften Verwaltungserleichterung führen, sondern einen erheblichen Mehraufwand auf kommunaler Ebene verursachen.

Stigmatisierende Wirkung der Bezahlkarte

Mit der Bezahlkarte geht zudem eine nicht zu rechtfertigende Diskriminierung einher. Die diskriminierende Wirkung der Bezahlkarte ergibt sich maßgeblich aus der damit verbundenen Stigmatisierung der betroffenen

Leistungsberechtigten (für die Relevanz von Stigmatisierungen im Rahmen von Artikel 3 GG siehe Baer/Markard in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2024, Art. 3 Abs. 2 und 3 GG Rn. 420). Das BVerfG beschrieb die Funktionsweise und benachteiligenden Wirkungen von Stigmatisierungen in einer Entscheidung aus dem Jahr 1998: „Stigmatisierungen können aufgrund gesellschaftlicher, also nicht allein der Verantwortung des Betroffenen zuzuschreibender, Einschätzungs- und Verhaltensmechanismen einen Entzug der sozialen Anerkennung, eine soziale Isolierung und eine grundlegende Verunsicherung und Selbstentwertung des Betroffenen in zahlreichen Lebensbereichen zur Folge haben.“ (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 1998, 1 BvR 131/96, Rn. 48).

Die Bezahlkarte hat ein einheitliches Design und enthält etwa in Bayern die Aufschrift „Bezahlkarte“ (vgl. https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/factsheet_bezahlkarte_web.pdf). Inhaber*innen von Bezahlkarten sind bei Einkäufen als Empfänger*innen bestimmter, an den Aufenthaltsstatus geknüpfter Sozialleistungen zu erkennen, die weder über ein Girokonto noch über (ausreichend) Bargeld verfügen. Dies kann die Aufmerksamkeit sowohl der Verkäufer*innen, übriger Kundschaft sowie Dienstleister*innen erwecken und zu verschiedensten Reaktionen von mitleidigen Blicken bis hin zu Beleidigungen führen (vgl. für die Bezahlung mit Warengutscheinen Dern/Groening, Warengutscheine im SGB II – aufwändig, stigmatisierend – aber besser als nichts?, infoalso 2017, 243, 246f mit Verweis auf entsprechende Studien).

Die stigmatisierende Wirkung der Bezahlkarte hängt auch entscheidend mit der ihr innewohnenden Botschaft zusammen. Die Bezahlkarte (einschließlich der mit ihr einhergehenden massiven Beschränkungen) sendet eine „Botschaft des Misstrauens“, sie stellt die Leistungsberechtigten unter einen Generalverdacht, der sich aus den Rechtfertigungsargumenten für die Einführung der Bezahlkarte unmittelbar ableiten lässt: Das Argument, die Bezahlkarte solle Überweisungen ins Ausland verhindern, impliziert den pauschalen Vorwurf, Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die in Erstaufnahmeeinrichtung wohnen, würden staatliche Leistungen „veruntreuen“, indem sie sie entgegen der Vorgaben nicht für ihren eigenen Bedarf nutzen würden, sondern an Familienangehörige oder andere Personen weiterreichten.

Die Benachteiligung der leistungsberechtigten Karteninhaber*innen knüpft dabei an ihren Aufenthaltsstatus an, indem die Karte allein an (bestimmte) Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG ausgeteilt wird. Zwar ist der Aufenthaltsstatus nicht als geschütztes Merkmal in Art. 3 Abs. 3 GG benannt. Entsprechende Differenzierungen unterliegen aber Artikel 3 Abs. 1 GG, wobei die Nähe zu den in Abs. 3 geschützten Merkmalen wie Heimat, Sprache, Rasse und Religion zu erhöhten Anforderungen an die Rechtfertigung entsprechender Ungleichbehandlungen führt (Baer/Markard in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2024, Art. 3 Abs. 2 und 3 GG Rn. 483).

Keine nachvollziehbaren Gründe für die Einführung der Bezahlkarte

Es bestehen keine nachvollziehbaren Gründe für die Einführung der Bezahlkarte. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die kostspielige und aufwendige Einführung der Bezahlkarte den Verwaltungsaufwand der Kommunen im Vergleich zur Überweisung der Beträge auf ein reguläres Konto verringern würde. Es liegen

keine Daten dazu vor, ob die von der Bezahlkarte betroffenen Personen Teilbeträge der Geldleistung ins Ausland überweisen (vgl. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bezahlkarten-bundesregierung-weiss-nicht-wieviel-geld-asylsuchende-in-die-heimat-ueberweisen-a-0676bdd4-4da1-4036-9127-d37679cbf12e>). Angesichts der geringen Höhe der Leistung (204 Euro für Menschen, die in Erstaufnahmeeinrichtungen leben) erscheint es jedoch wahrscheinlicher, dass ins Ausland überwiesene Beträge durch Arbeit erwirtschaftet werden. Die Bezahlkarte wird niemanden davon abhalten, in Deutschland Schutz zu suchen. Nach aktueller Studienlage hat die Vergabe von Sozialleistungen keinen konkreten migrationssteuernden Effekt (Wissenschaftliche Dienste: Push- und Pull-Faktoren in der Migrationsforschung, WD 1 - 3000 - 027/20).

2. Zusätzliche Sanktionen

Die CDU/CSU-Faktion will zusätzliche Leistungskürzungen einführen, etwa die Sanktionsvorschriften nach § 1a AsylbLG auch auf Geduldete ausweiten, wenn sie zumindest eines von mehreren Ausreisehindernissen selbst zu vertreten haben oder wenn eine gesetzte Frist zur freiwilligen Ausreise verstrichen ist. Die in § 1a AsylbLG bereits jetzt vorhandenen, zahlreichen Möglichkeiten der Leistungskürzungen sind mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben schon nicht vereinbar. Anstelle einer Ausweitung müssen diese dringend eingeschränkt werden.

§ 1a Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sieht in sieben Absätzen Leistungskürzungen für missbilligte Verhaltensweisen vor, etwa wenn Leistungsberechtigte eingereist sind, um Sozialleistungen zu erhalten (§ 1a Abs. 2); sie bei ihrer Abschiebung nicht mitwirken (§ 1a Abs. 3); es sich um Asylsuchende handelt und sie im Rahmen des Asylverfahrens ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen (§ 1a Abs. 5) oder im Falle einer sogenannten Sekundärmigration, das heißt, wenn für die Durchführung des Asylverfahrens ein anderer EU-Staat zuständig ist (§ 1a Abs. 4 und 7). Gemäß § 1a Abs. 1 AsylbLG erhalten die betroffenen Personen stark reduzierte Leistungen, lediglich ihr Bedarf an Unterkunft, Nahrung und medizinischer Basisversorgung wird gedeckt. Leistungen für Kleidung, Gebrauchsgüter des Haushalts sowie zur Deckung soziokultureller Bedarfe oder besonderer gesundheitlicher Bedürfnisse fallen weg.

Diese Sanktionen in § 1a AsylbLG sind mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum menschenwürdigen Existenzminimum nicht vereinbar. Bereits 2012 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass das menschenwürdige Existenzminimum nicht aus migrationspolitischen Gründen relativiert werden darf (BVerfG v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Rn. 95). In der Entscheidung zu den Hartz-IV-Sanktionen vom 5. November 2019 knüpft das Bundesverfassungsgericht Sanktionen an enge Voraussetzungen: Die Sozialleistungen dürfen nur an Mitwirkungspflichten gebunden sein, die darauf zielen, die Hilfsbedürftigkeit zu überwinden. Es muss den Betroffenen tatsächlich möglich sein, die Minderung existenzsichernder Leistungen durch eigenes Verhalten abzuwenden, die Höhe der Minderung und der Zeitraum müssen verhältnismäßig sein und es muss angemessene Härtefallregelungen geben. Insbesondere muss es der leistungsberechtigten Person zu jedem Zeitpunkt möglich sein, die Voraussetzungen für einen

Anspruch auf volle Leistungen der Grundsicherung zu schaffen. Die Kürzung existenzsichernder Leistungen darf in keinem Fall als Strafmaßnahme eingesetzt werden (BVerfG v. 5.11.2019, 1 BvL 7/16).

§ 1a AsylbLG missachtet bereits jetzt diese Maßstäbe: Die Leistungskürzungen dienen nicht der Überwindung der eigenen Hilfebedürftigkeit, in den Fällen des § 1a Abs. 2, 4 und 7 ist keine Abwendung der Sanktionen durch Verhaltensänderungen möglich. Auch die Erfüllung aufenthaltsrechtlicher Mitwirkungspflichten dient nicht der Überwindung der eigenen Hilfebedürftigkeit, sondern dem Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen. Außerdem erfolgen die Sanktionen teilweise über viele Jahre und gehen vom Umfang sehr viel weiter als das, was das BVerfG für die Leistungen nach dem SGB II – und auch das nur unter den o.g. Voraussetzungen – mit 30% des Regelbedarfs vorgibt. § 1a AsylbLG sieht hingegen die Kürzung des kompletten soziokulturellen Bedarfs sowie eines Teils des physischen Existenzminimums vor. Die Streichung sämtlicher Bedarfe der sozialen Teilhabe widerspricht der einheitlichen Gewährleistung des physischen und soziokulturellen Existenzminimums, die das BVerfG wiederholt bekräftigt hat (BVerfG v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, juris Rn.135; BVerfG v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16, juris Rn. 119, 157). Eine angemessene Härtefallklausel, wie sie das Bundesverfassungsgericht fordert, fehlt gänzlich. Einige der Tatbestände des § 1a AsylbLG verstößen zudem gegen die EU-Aufnahmerichtlinie. Die Richtlinie sieht zwar in Art. 20 Sanktionen in Form von Leistungskürzungen vor, allerdings geht § 1a AsylbLG insbesondere mit der Sanktionierung von Sekundärmigration über die in Art. 20 der EU-Aufnahme-RL genannten Fälle hinaus. Zudem sieht Art. 20 Abs. 5 S. 2 der Aufnahme-RL vor, dass die Entscheidung über Sanktionen unter Berücksichtigung der besonderen Situation der betroffenen Person und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfolgen muss. § 1a AsylbLG sieht jedoch keinen Ermessensspielraum vor.

Vor diesem Hintergrund ist einer Ausweitung der Sanktionstatbestände entschieden entgegenzutreten, vielmehr müssen die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten in § 1a AsylbLG dringend überarbeitet werden, da sie im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Anforderungen stehen.

3. Ausweitung der Bezugsdauer von Leistungen nach § 3 AsylbLG

Die von der CDU/CSU-Fraktion vorgeschlagene Ausweitung der Bezugsdauer von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG von 18 auf 36 Monate ist von den Regierungsfraktionen bereits beschlossen und verabschiedet worden und steht ebenfalls im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bereits 2012 mit einer ähnlichen Regelung beschäftigt. Die damalige Wartezeit für Analgleistungen in § 2 Abs. 1 AsylbLG von vier Jahren hielt das Bundesverfassungsgericht nicht für tragfähig und formulierte sehr klare Anforderungen an Leistungsabsenkungen im AsylbLG:

Will der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung ist 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. Ob und in welchem Umfang der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen für Menschen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsrecht in Deutschland gesetzlich abweichend von dem gesetzlich bestimmten Bedarf anderer Hilfebedürftiger bestimmt werden kann, hängt allein davon ab, ob wegen eines nur kurzfristigen Aufenthalts konkrete Minderbedarfe gegenüber Hilfsempfänger*innen mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden können. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, ob durch die Kürze des Aufenthalts Minderbedarfe durch Mehrbedarfe kompensiert werden, die typischerweise gerade unter den Bedingungen eines nur vorübergehenden Aufenthalts anfallen. Auch hier kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, der die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse dieser Personengruppe wie auch die wertende Einschätzung ihres notwendigen Bedarfs umfasst, aber nicht davon entbindet, das Existenzminimum hinsichtlich der konkreten Bedarfe zeit- und realitätsgerecht zu bestimmen (BVerfGE 132, 134 <164>).

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 er 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 (BVerfGE 132, 134 <164 f.>).

Eine Beschränkung auf ein durch etwaige Minderbedarfe für Kurzaufenthalte geprägtes Existenzminimum ist unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus und ohne Rücksicht auf die Berechtigung einer ursprünglich gegenteiligen Prognose jedenfalls dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn der tatsächliche Aufenthalt die Spanne eines Kurzaufenthalts deutlich überschritten hat. Für diese Fälle ist ein zeitnäher, an den Gründen des unterschiedlichen Bedarfs orientierter Übergang von den existenzsichernden Leistungen für Kurzaufenthalte zu den Normalfällen im Gesetz vorzusehen (BVerfGE 132, 134 <165>).

Für die damalige Wartezeit von vier Jahren in § 2 Abs. 1 AsylbLG stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die im Asylbewerberleistungsgesetz 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. Selbst wenn die Prognose für die Anfangszeit des Aufenthalts der Betroffenen noch aus dem Aufenthaltsstatus abgeleitet werden könnte, sei es jedenfalls für die in § 2 Abs. 1 AsylbLG vorgesehene Dauer von mittlerweile vier Jahren des Leistungsbezugs und folglich einem eventuell auch längeren Aufenthalt nicht mehr gerechtfertigt, von einem nur kurzen Aufenthalt mit möglicherweise spezifisch niedrigem Bedarf auszugehen (BVerfGE 132, 172).

Diese Erwägungen sind auf die aktuelle Ausweitung in § 2 Abs. 1 AsylbLG von 18 Monaten auf drei Jahre übertragbar. Bis heute ist nicht transparent und nachvollziehbar ermittelt worden, welche konkreten Minder- oder Mehrbedarfe bei einem kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt bestehen.

Auch heute liegt kein plausibler Beleg dafür vor, dass die vom Asylbewerberleistungsgesetz erfassten Leistungsberechtigten sich typischerweise nur für kurze Zeit in Deutschland aufhalten. Diese Einschätzung wird durch aktuelle Zahlen bestätigt. 72,3 Prozent aller Anträge, die 2022 inhaltlich geprüft wurden, sind bewilligt worden (bereinigte Schutzquote, siehe BT-Drs. 20/5709, S. 3).

Auch drei Jahre stellen eine Zeitspanne dar, die über einen bloßen Kurzaufenthalt hinausgeht. In der Literatur werden als Beispiele für einen Kurzaufenthalt etwa drei, sechs und zwölf Monate genannt (Wallrabenstein KritV 2012, 433, 450). Auch ein Blick in andere Normen gibt Aufschluss darüber, welche Zeiträume als vorübergehend erachtet werden. So können nach § 2 Abs. 1 AZRG Daten eines Ausländer im Ausländerzentralregister gespeichert werden, wenn er seinen Aufenthalt nicht nur vorübergehend im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat. Ziffer 2.1.2 der AVV zum AZRG bestimmt eine Aufenthaltsdauer von bis zu drei Monaten als vorübergehend. § 3 Abs. 2; § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG wählen einen Zeitraum von sechs Monaten, um einen vorübergehenden von einem dauerhaften Aufenthalt abzugrenzen. Im Sozialrecht gilt ebenfalls in zahlreichen Regelungen ein Zeitraum von sechs Monaten als Grenze im Übergang von vorübergehend zu dauerhaft (§ 7 Abs. 4 S. 2 Nr. 1, § 15 Abs. 3 S. 1 SGB II; § 2 Abs. 1 S. 1 SGB IX; § 14 Abs. 1 S. 3 SGB XI; § 38 SGB XII [BR-Drs. 9/842, 86]). Nach all dem kann jedenfalls ein Zeitraum von drei Jahren nicht mehr als noch vorübergehend bezeichnet werden.

Kontakt:

Sarah Lincoln

Rechtsanwältin und
Schwerpunktleitung Gleiche Rechte und Soziale Teilhabe
+49 30 5490810 16
sarah.lincoln@freiheitsrechte.org
PGP Key ID: 1757123D

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. ist unter R001802 im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen.



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

4. April 2024

Ausschussdrucksache **20(11)466**

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Städte- und Gemeindebund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. April 2024 zum

- a) Antrag CDU/CSU-Fraktion
Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen
BT-Drucksache 20/9740
- b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
Sozialstaatsmagnet sofort abstellen - Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber
BT-Drucksache 20/4051

Siehe Anlage



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Marc Elxnat
Beigeordneter

Marienstraße 6
12207 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Der Vorsitzende
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Telefon: 030-77307-242
Telefax: 030-77307-222
Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Vorab per Mail:
arbeitundsoziales@bundestag.de

Datum
04.04.2023

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail
Finn Brüning / -242
finn-christopher.bruening@dstgb.de

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 08. April 2024
BT-Drs. 20/9740**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wir bedanken uns für die Gelegenheit den Antrag der CDU/CSU-Fraktion „Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen“ (BT-Drs. 20/9740) mit einer Stellungnahme kommentieren zu dürfen.

Die Absenkung von Leistungen für Asylbewerber, die keine Bleibeperspektive haben und sich in Deutschland aufhalten, ist grundsätzlich ein wichtiger Baustein, um die Zahl der Asylbewerber ohne Bleibeperspektive in den Kommunen zu reduzieren und knappe Unterbringungsmöglichkeiten in den Kommunen freizuhalten für Menschen, die in eine lebensbedrohende Notlage geraten sind. Eine Untersuchung zu vergleichbaren Leistungskürzungen im Nachbarland Dänemark sollen jedoch gezeigt, dass diese die Zahl der Asylanträge nur im einstelligen prozentualen Bereich abgesenkt haben und nur eine untergeordnete Rolle bewirken konnten. Insofern ist davon auszugehen, dass diese Maßnahme der damaligen dänischen Regierung unter den Asylbewerbern über deren Kommunikationswege weitergetragen worden ist. Dennoch dürfen solche Maßnahmen nur als Baustein eines Maßnahmenpaketes verstanden werden. Vielmehr wird es darauf ankommen, die Maßnahmen auf europäischer Ebene voranzubringen, die insbesondere die Einreise von Menschen ohne Bleibeperspektive verhindern sowie weiter die Fluchtursachen gemeinsam mit den Herkunftsländern zu bekämpfen. Auch muss betont werden, dass die

Rechtsprechung die Anpassungen der Bedarfsbemessung deutlich kritisiert hat und einen Verstoß gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 I i.V.m. Art. 20 GG sieht. Insofern stellt sich die generelle Frage, inwieweit Leistungskürzungen noch gerichtsfest umgesetzt werden können. Wichtiger ist zudem eine Harmonisierung der Integrations- und Sozialleistungen unter den europäischen Mitgliedsstaaten, um eine faire Verteilung der Flüchtlinge – auch aus der Ukraine – innerhalb der EU zu erleichtern und Anreize für bestimmte Zielländer wie Deutschland abzubauen.

Die Belastung in den Kommunen ist ungebrochen hoch. Die Zahl der Asylanträge lag nach vorläufigen Schätzungen im Jahr 2023 bei etwa 350.000. Dies sind fast 100.000 mehr als im Vorjahr. Das Migrationsgeschehen ist dank der verstärkten Grenzkontrollen und der aktuellen Witterungsverhältnisse für kurze Zeit geringer. Die illegale Migration ist aber laut dem Bund nicht unter Kontrolle. Die zusätzlichen Kontrollen schaffen vor Ort in den Städten und Gemeinden jedoch Luft zum Verschnaufen, um Lösungen für Wohnraum zu suchen und die Ausländerbehörden leicht zu entlasten. Es fehlt nach wie vor an zusätzlichen Wohnraum, Sprachkursen und ehrenamtlichen Helfern in den Städten sowie Gemeinden. Es gibt regelmäßig Einzelfälle bei Kommunen, in denen bspw. Sporthallen oder Zelte für geflüchtete Menschen genutzt werden müssen. Der Grund liegt vor allem darin, dass bis heute viele Asylbewerber aus der Flüchtlingswelle 2015/16 Wohnraum nutzen, den die Kommunen ihnen damals zugewiesen haben. Auch verteilen viele Länder bis heute vor Ablauf des Asylprüfungsverfahrens Flüchtlinge an die Kommunen, da die Erstaufnahmeeinrichtungen überfüllt bzw. zu klein sind. Die Länder müssen daher dringend ihre Kapazitäten aufstocken. Gleichzeitig ist es fast zu einem Stillstand beim Wohnungsneubau gekommen. Hinzukommt, dass viele Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive nicht in ihrer Herkunftsstaaten zurückgeführt werden können, da die Voraussetzungen nicht erfüllt sind, die Landesbehörden personell unterbesetzt sind oder es Probleme bei der Rücknahme mit den betroffenen Staaten gibt. Im Dezember 2023 wurden bspw. lediglich 1.275 Menschen in ihre Herkunftsstaaten zurückgeführt. Das jüngst vom Bundestag beschlossene Rückführungsverbesserungsgesetz ist daher zu begrüßen. Denn hierdurch werden Kapazitäten freigehalten für Menschen, die tatsächlich dringend auf Asyl angewiesen sind. Für Menschen, die aus wirtschaftlichen Gründen fliehen und in Deutschland arbeiten wollen, stehen die Möglichkeiten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zur Verfügung. Wichtig ist jetzt insbesondere, dass die Beschlüsse zum Asylpaket der Europäischen Union zeitnah umgesetzt werden. Dies bedeutet, die Bleibeperspektive bereits vor der Einreise in die EU zu überprüfen und Geflüchtete solidarisch innerhalb Europas zu verteilen.

Die Verlängerung der Bezugsdauer der niedrigeren Leistungen nach dem AsylbLG von 18 Monaten auf 36 Monate ist zu begrüßen. Denn die Ausländerbehörden sind stark überlastet und Asylverfahren dauern durchschnittlich rund 30 Monate. Ob diese Tatsache bei der Asylantragstellung für einen möglichen Bezug von



Analogieleistungen relevant war, ist aus unserer Sicht spekulativ. Wichtig für mehr Rechtssicherheit in den Behörden wäre jedoch, dass der Gesetzgeber Klarheit über den Inhalt der Analogieleitungen schafft, da bis heute Unsicherheiten über mögliche Abstriche bestehen zwischen Leistungsberechtigten nach SGB XII und § 2 AsylbLG. Ebenso ist bis heute ungeklärt, welche konkreten zeitlichen Unterbrechungen durch Auslandsaufenthalte die Frist neu in Gang setzen. Die Forderung der Union, Sanktionsvorschriften nach § 1a AsylbLG auch auf Geduldete auszuweiten, wenn eine gesetzliche Frist verstrichen ist, wird von der Rechtsprechung abgelehnt. Für mehr Rechtssicherheit in der Praxis wäre es daher hilfreich, die Frist von zwei Wochen in § 1a Abs. 4 AsylbLG auf einen Monat auszuweiten. Eine eingeschränkte Leistung für einen Monat würde dem Umstand Rechnung tragen, dass die Einleitung von aufenthaltsbeenden Maßnahmen aufgrund der erwähnten Überlastung der zuständigen Behörden nicht immer in zwei Wochen realistisch umsetzbar ist und somit nach der Rechtsprechung eine Leistungskürzung rechtswidrig wäre. Insofern müssen die Rückführungsverfahren durch mehr Personal und einfachere digitaler Verfahren erleichtert werden, um Kapazitäten für Menschen mit Bleibeperspektive freizuhalten.

Die bundesweite Einführung der Bezahlkarte in diesem Jahr und die aktuellen Ausschreibungen in den Bundesländern sind zu begrüßen. Die Bezahlkarte muss in den Erstaufnahmeeinrichtungen ausgegeben werden, um die Kommunen vor Ort von der Einrichtung freizuhalten und die Sozialleistungsbehörden zu entlasten. Auch wenn Bayern und Mecklenburg-Vorpommern sich nicht an der einheitlichen Ausschreibung beteiligen, muss sichergestellt werden, dass das oberste Ziel der Bezahlkarte im Fokus bleibt. Nämlich Zahlungen ins Ausland und den Missbrauch von Sozialleistungen im Rahmen des Asylbewerberverfahrens zu verhindern und die Verwaltung bei der Auszahlung zu entlasten. Insofern ist es zu begrüßen, dass die Karte keine In- und Auslandsüberweisungen vorsieht, um Beschränkungen zu umgehen. Im Fall von Onlinekäufen sollte zudem sichergestellt werden, dass eine Rückzahlung auf die Bezahlkarte erfolgt. Weiter muss die Höhe möglicher Bargeldauszahlungen mit der Bezahlkarte bundesweit einheitlich bestimmt werden, um gezielte Wanderbewegungen bei Asylanträgen in bestimmte Bundesländer zu verhindern, die auch entsprechend deren Kommunen belasten. Ob eine regionale Nutzbarkeit der Bezahlkarte, wie etwa in Bayern vorgesehen, bundesweit die richtige Lösung darstellt, sollte von Land zu Land entschieden werden. Grundsätzlich erscheint diese aber nicht zwingend geboten, da nach dem Asylgesetz ohnehin die ersten drei Monate eine Residenzpflicht für Asylbewerber besteht. Allerdings spricht für diese Maßnahme, dass der stationäre Einkauf die Chance zur besseren Integration bietet. Die generelle Möglichkeit zur Nutzung von Onlinekäufen erscheint dahingehend zweckmäßig, um die Mittel aus Grundleistungen bestmöglich auszuschöpfen. Bspw. um preiswerte Kleidung oder Gesundheitspflegeprodukte preiswerter erwerben zu können. Dabei darf ebenfalls nicht verkannt werden, dass viele Produkte aufgrund des Kulturunterschiedes nicht immer in Deutschland im stationären Einzelhandel vorhanden sein dürften. Die Teilnahme bspw. am Online-Glückspiel muss hingegen

immer verhindert werden. Wichtig ist weiter, die Kommunen von den Kosten der Einführung der Bezahlkarte freizuhalten. Die Idee wurde im Rahmen des Bundes-Länder-Gipfels am 06. November 2023 ohne Beteiligung kommunaler Vertreter beraten und auf den Weg gebracht. Demnach muss auch die Rechnung der Maßnahme durch Bund und Länder getragen werden, zudem ist die Flüchtlingsunterbringung keine kommunale Pflichtaufgabe. Leider wird die Chance verpasst, die Bezahlkarte als digitalen Flüchtlingspass auszustalten, die neben einer Bezahlfunktion auch die wichtigsten Daten (bspw. Stand der Ausbildung) und Stationen der jeweiligen Nutzer beinhaltet.

Neben den bereits beschlossenen Maßnahmen ist es zudem wichtig, den Abbau von Standards, Vollzugserleichterungen und dem Ausbau der Digitalisierung bei Aufnahme, Integration und Unterbringung der Geflüchteten unmittelbar zu unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen



Marc Elxnat