

03.05.91

Gesetzesantrag

des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes**A. Zielsetzung**

Der Zustrom der Asylbewerber steigt stetig an. Ein großer Teil der Asylgesuche ist jedoch offensichtlich unbegründet. 1990 betrug die Anerkennungsquote nur 4,4 v.H. Dieses Ergebnis belegt, daß Asyl meist nur aus wirtschaftlichen Gründen begehrt wird. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung soll die wirtschaftlichen Anreize vermindern helfen. Darüber hinaus soll sie dem Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe Rechnung tragen. Gleichzeitig soll erreicht werden, daß hilfebedürftige Asylbewerber und De-Facto-Flüchtlinge einer sinnvollen Beschäftigung zugeführt werden. Darüber hinaus soll der Verwaltungsaufwand bei den Sozialhilfeverwaltungen auf ein vernünftiges Maß beschränkt werden.

B. Lösung

Die Regelsatzhilfe soll grundsätzlich um einen bestimmten Vom-Hundert-Satz eingeschränkt werden. In Härtefällen kann die Hilfe ungekürzt gewährt werden. Asylbewerber und De-Facto-Flüchtlinge, die keine Arbeitserlaubnis erlangen bzw. keine Arbeit finden können, sollen verstärkt zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit herangezogen werden.

- 2 -

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Das Gesetz führt - auch unter Berücksichtigung gewisser Mehrbelastungen durch ein erhöhtes Angebot an gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeiten - bundesweit zu Einsparungen von rd. 140 Mio DM. Sie betreffen die kommunalen Haushalte und dort, wo die Sozialhilfekosten für Asylbewerber den Kommunen von den Ländern erstattet werden, die Landeshaushalte.

03.05.91

Gesetzesantrag

des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

DER BAYERISCHE MINISTERPRÄSIDENT

München, den 3. Mai 1991

B III 1 - 1 - 542

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Präsidenten des Senats und
Ersten Bürgermeister
Dr. Henning Voscherau

Sehr geehrter Herr Präsident!

Gemäß Beschluß der Bayerischen Staatsregierung übermittle ich einen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Bundessozialhilfegesetzes

mit Vorblatt und Begründung.

Ich bitte, den Entwurf gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 17. Mai 1991 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen



Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

Artikel 1

§ 120 Bundessozialhilfegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 1991 (BGBl I S. 94) wird wie folgt geändert:

1) Nach Absatz 2 werden folgende neue Absätze 3 und 4 eingefügt:

"(3) Personen im Sinne des Absatzes 2 sollen Gelegenheit zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit nach § 19 Abs. 2 erhalten.

(4) Für volljährige Personen im Sinne des Absatzes 2 werden die Regelsätze nach § 22 um 15 vom Hundert gekürzt; für Hilfeempfänger, die Arbeit nach § 19 Abs. 2 zweite Alternative leisten, und in Härtefällen kann die Hilfe bis zur vollen Höhe der Regelsätze nach § 22 gewährt werden. § 23 bleibt unberührt."

2) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden die Absätze 5 und 6.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

B e g r ü n d u n g

A. Allgemeiner Teil

Zwar kann bereits nach geltender Rechtslage (§ 120 Abs. 2 Satz 4 BSHG) die Sozialhilfe (jegliche Hilfe) zugunsten von Asylbewerbern und vergleichbaren Personengruppen "auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche" eingeschränkt werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat es (in seinen Urteilen vom März 1985; BVarwGE 71, 140) zwar grundsätzlich gebilligt, daß gegenüber Asylbewerbern die Hilfe auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche beschränkt werden kann; gleichzeitig hat es jedoch festgestellt, § 120 Abs. 2 erlaube es nicht, die Sozialhilfeleistungen für Asylbewerber einzuschränken, ohne Gesichtspunkte erkennen zu lassen, von denen der Träger der Sozialhilfe bei der Ausübung seines Ermessens im Einzelfall ausgegangen ist. Denn auch für die Hilfegewährung an Ausländer gelte der Individualisierungsgrundsatz des § 3 Abs. 1. Die Verwaltungsgerichte und Obergerichte folgen dieser Rechtsprechung. So argumentiert der VGH Baden-Württemberg im Beschluß vom 20.06.1989 (DÖV 1989, 776): Eine Kürzung der Regelsatzhilfe nach § 120 Abs. 2 Satz 4 BSHG sei nur dann ermessensfehlerfrei, wenn zuvor im Einzelfall festgestellt werde, daß der jeweilige Hilfeempfänger auf den Anteil der Regelsatzhilfe, die für das zum Lebensunterhalt nicht Unerläßliche gewährt wird, verzichten kann. Eine Kürzung der Regelsatzhilfe allein nach "Gruppenmerkmalen" sei unzulässig.

Angesichts des Massenzustroms von Asylbewerbern und der steigenden Zahl der De-Facto-Flüchtlinge würde aber eine so gestaltete Einzelfallprüfung den Sozialhilfeverwaltungen unverhältnismäßige Arbeit und Kosten machen. Eine Einzelfallprüfung, etwa durch Besuch eines Sozialarbeiters an Ort und Stelle, kann von den Sozialhilfeverwaltungen nicht geleistet werden. Dies führt dazu, daß die Sozialhilfeträger ganz überwiegend von den Einschränkungsmöglichkeiten des § 120 Abs. 2 Satz 4 BSHG keinen Gebrauch machen, so daß im Regelfall Asyl-

bewerber deutschen Sozialhilfeempfängern gleichgestellt werden.

Ziel der vorgeschlagenen Neufassung ist es, das bisherige Regel-Ausnahmeverhältnis (Leistungspflicht, Kürzungsmöglichkeit) bei der Regelsatzhilfe umzukehren. Die Kürzung soll hier die Regel werden, wobei in Härtefällen volle Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt werden kann, z.B. bei aus rechtlichen oder humanitären Gründen Geduldeten nach längerem Aufenthalt in der Bundesrepublik.

Die vorgesehene Begrenzung ist sowohl unter sozialstaatlichen als auch unter sonstigen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten vertretbar:

- Eine Begrenzung der Hilfe ist geboten und zumutbar;
- die Betroffenen erhalten gegenwärtig hohe Sozialhilfeleistungen, obwohl ihr Bedarf zum Lebensunterhalt angesichts ihrer besonderen Lebenssituation in einzelnen Bedarfsgruppen geringer ist als der deutscher Hilfeempfänger. Die Beschränkung ist damit auch Ausfluß der Bedarfsdeckungsfunktion der Sozialhilfe;
- Kürzungen der Hilfe zum Lebensunterhalt an Asylbewerber und De-Facto-Flüchtlinge sind möglich, ohne deren Existenzminimum zu gefährden;
- die vorgesehene Kürzung der Regelsatzhilfe um 15 % ist maßvoll.

Anliegen des Gesetzesantrages ist es auch, daß Asylbewerber vermehrt Arbeitsangebote im Sinne des § 19 Abs. 2 BSHG erschlossen werden. Dies stellt für die Asylbewerber eine Chance zur Selbstverwirklichung dar. Gleichzeitig wird die Akzeptanz der Bevölkerung für Asylfragen gefördert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Buchst. a)

Asylbewerber und De-Facto Flüchtlinge, die keine Arbeitserlaubnis erlangen oder keine Arbeit finden können, sollen Angebote zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit erhalten. Zwar können die Sozialhilfeträger bereits nach der bestehenden Regelung Hilfesuchenden zu gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeiten im Sinne des § 19 Abs. 2 BSHG heranziehen. Die Neuregelung erweitert die Kann-Vorschrift jedoch in eine Soll-Vorschrift. Damit wird unterstrichen, welch hohen Rang der Gesetzgeber dem Hilfeangebot nach § 19 BSHG einräumt. Im Übrigen bleiben die Regelungen der §§ 18, 19 Abs. 2 BSHG unberührt.

Zu Buchst. b)

Entsprechend der besonderen Lebenssituation der betroffenen Personengruppen wird das bisherige Regel-Ausnahmeverhältnis für die Regelsatzhilfe umgekehrt. Die Kürzung soll zur Regel werden. Mit Blick auf das Verfassungsrecht soll in Härtefällen eine volle Leistungsgewährung möglich sein (im Übrigen auch bei der Leistung gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeiten, die honoriert werden sollen).

Der dem Hilfeberechtigten verbleibende Regelsatz stellt mehr dar, als das bloße Existenzminimum. Er ermöglicht auch eine gewisse Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Damit ist die beabsichtigte Regelung mit dem Postulat des Art. 1 Abs. 1 GG, die Existenz eines Asylbewerbers auf zumutbarem Niveau sicherzustellen, zu vereinbaren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verstößt eine Ungleichbehandlung von Ausländern gegenüber deutschen Staatsangehörigen auch nicht

gegen das spezielle Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 3 GG (BVerfGE 51,1,30). Die Vorlage widerspricht darüber hinaus auch nicht dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Die unterschiedliche Lebenssituation der Asylbewerber und der De-Facto-Flüchtlinge rechtfertigt ihre Ungleichbehandlung gegenüber Deutschen (so Lebensstandard in den Hauptherkunftsländern, andere Bedarfslage auch im Blick auf das inhaltlich und zeitlich beschränkte Aufenthaltsrecht). Dementsprechend differenziert das Bundessozialhilfegesetz auch bereits bei den Ansprüchen sonstiger Ausländer nach § 120 Abs. 1 BSHG (Ausländer ohne Sonderstatus) und beschränkt den Leistungsanspruch auf ganz bestimmte Hilfen.

Die Beschränkung um einen bestimmten Vom-Hundert-Satz knüpft an eine in der Sozialhilfepraxis bereits bekannte Berechnungsgröße an. Soweit nämlich im Rahmen des § 25 Abs. 2 BSHG, der von dem zum Lebensunterhalt Unerlässlichen ausgeht, auch für Deutsche eine Kürzung der nach Regelsätzen bemessenen Leistungen u.a. wegen unwirtschaftlichen Verhaltens in Frage steht, werden diese bundesweit um 20 bis 30 v.H. reduziert. Die Sozialhilferichtlinien des Bayerischen Städtetages, des Bayerischen Landkreistages und des Verbandes der bayerischen Bezirke in der Fassung vom 1. Januar 1990 beispielsweise empfehlen zu § 25 BSHG eine Kürzung "um höchstens 30 v.H."

Dieses Ergebnis wird bestätigt durch einen Vergleich der (bisherigen) Sozialhilfe-Warenkörbe: Der Anteil "Ernährung" am Gesamtaufwand betrug nach dem alternativen Warenkorb '83 für den Eckregelsatz rd. 55 v.H., nach dem '70er Warenkorb 57,8 v.H. Damit greift die Kürzung (in Höhe von 15 v.H.) nicht in den Ernährungsbedarf ein. Dies gilt umso mehr, als die seit 1985 angewandten Regelsätze nicht nur die "Warenkorb-Kosten" abdecken, sondern reale Besserstellungen der Sozialhilfeempfänger beinhalten. Mit Einführung des neuen Bemessungssystems für die Regelsätze ab 1. Juli 1990 (aufgrund des Beschlusses der Ministerpräsidenten vom 25. bis 27.10.89), die stufenweise einen Zuwachs von bundesweit weiteren rd. 5 v.H. bringt, wird diese Argumentation noch schlüssiger.

Die Kürzung der Regelsatzhilfen wird auf Volljährige begrenzt. Kinder und Jugendliche sollen nicht durch Maßnahmen negativ betroffen sein, die Volljährige daran hindern sollen, in die Bundesrepublik zu kommen, ohne einen Asylgrund zu haben. Darüber hinaus haben Heranwachsende einen erhöhten Ernährungsbedarf, so daß der bei ihnen unerläßliche Anteil "Ernährung" am Regelsatz verhältnismäßig hoch und der Anteil "Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft" entsprechend geringer ist.

Bei den übrigen Leistungsarten verbleibt es bei dem Regel-Ausnahme-Verhältnis in § 120 Abs. 2 Satz 4 BSHG. Hier ist eine Einzelfallprüfung fachlich geboten und für die Sozialhilfeverwaltungen zumutbar. Der Mehrbedarf nach § 23 BSHG errechnet sich aus den vollen Regelsatzbeträgen.

Zu Artikel 2

Das Gesetz soll am ersten Tag des auf die Verkündigung folgenden Kalendermonats in Kraft treten.