

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 60

Das Asylbewerberleistungsgesetz, die Verfassung und das Existenzminimum

Von
Stefan Horrer



Duncker & Humblot · Berlin

STEFAN HERRER

Das Asylbewerberleistungsgesetz,
die Verfassung und das Existenzminimum

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von

Wolfgang Graf Vitzthum

in Gemeinschaft mit

**Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt
Martin Nettesheim, Thomas Oppermann
Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch
sämtlich in Tübingen**

Band 60

Das Asylbewerberleistungsgesetz, die Verfassung und das Existenzminimum

Von
Stefan Horrer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Horrer, Stefan:

Das Asylbewerberleistungsgesetz, die Verfassung und das Existenz-
minimum / von Stefan Horrer. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 60)
Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1999/2000
ISBN 3-428-10196-0

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: psb presse service berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-10196-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

*Für
Antje, Katharina,
Benno und Johannes*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1999/2000 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Juli 1999 abgeschlossen; Teilbereiche der Schrift habe ich für die Drucklegung überarbeitet.

Danken möchte ich zuvörderst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Günter Püttner, für die offene und unkomplizierte Art der Betreuung im Entstehungsprozeß der Arbeit. Von großem Wert waren die Hinweise und Ratschläge des erfahrenen Lehrers für die zügige und stringente Bearbeitung des Themas. Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Graf Vitzthum danke ich nicht nur für die Übernahme und rasche Erstellung des Zweitgutachtens; sehr verbunden bin ich ihm auch für die ehrenvolle Aufnahme der Arbeit in die „Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht“. Frau Rechtsassessorin Sabine Dernai und Herrn Staatsanwalt Andreas Helbig schulde ich Dank für die Lektüre des Manuskripts. Förderung durch umfassende Information wurde mir im Landratsamt Heidenheim zuteil. Dafür danke ich besonders Herrn Leitenden Regierungsdirektor Helmut Reiner. Verbunden bin ich auch den Königsbronner Freunden, allen voran den Herren Jürgen Ruess und Dipl. Ing. (FH) Matthias Seitz, für die stete Gesprächsbereitschaft.

Ohne die Ermutigung und Hilfe, die ich immer durch meine Ehefrau Antje Horrer erfahren habe, hätte ich mein Promotionsvorhaben nicht realisieren können. Ihr danke ich auch herzlich für die Bereitschaft, gemeinsame Pflichten für Zeiten alleine zu tragen und nicht zuletzt für das gerüttelte Maß an Geduld beim Zuhören.

Königsbronn, im April 2000

Stefan Horrer

Inhaltsverzeichnis

<i>1. Kapitel</i>	
Grundlagen	19
§ 1 Einleitung	19
A. Gegenstand der Untersuchung	19
B. Der Gang der Untersuchung	22
§ 2 Der historische Hintergrund und die Genese des AsylbLG	22
A. Die Entwicklung des Sozialleistungsrechts für Ausländer bis 1981.	22
B. Die gesetzlichen Vorstufen des AsylbLG	24
C. Die Schaffung des AsylbLG und die Änderungsgesetzgebung	26
D. Anmerkung zur Genese des AsylbLG	29

<i>2. Kapitel</i>	
Die Ausgliederung des Leistungsrechts für Asylbewerber und andere Ausländergruppen aus dem System des BSHG	30
§ 1 Die Wirkungen der Ausgliederung	30
A. Vorbemerkung.	30
I. Die literarische Befassung mit der Ausgliederung	31
II. Rechtsprechung und Ausgliederung	32
III. Diskrepanz zwischen Rechtsprechung und Literatur.	32
B. Die rechtliche Einordnung des AsylbLG	33
I. Die Bedeutung der Neuordnung	33
II. Unklare Zuordnung	35
1. Das Zuordnungsproblem.	35
2. Voraussetzung einer Zuordnung zum Recht der Gefahrenabwehr.	37
a) Der Begriff der Gefahrenabwehr und das AsylbLG	37
b) Kompetenzrechtliche Aspekte	39
c) Stellungnahme und Ergebnis	39
C. Das AsylbLG im System des Sozialrechts	40
I. Das System des Sozialrechts	40
1. Der Begriff des Sozialrechts	40
a) Formeller Sozialrechtsbegriff	40
b) Materieller Sozialrechtsbegriff	41
aa) Relevanz des materiellen Sozialrechtsbegriffs.	42

bb) Der Kernbereich des Sozialrechts	43
2. Der Begriff des Sozialhilferechts	45
II. Einordnung des AsylbLG.	45
D. Anwendungsumfang des allgemeinen Sozial- und Sozialhilferechts. . .	46
I. Grundsätzliche Unanwendbarkeit des SGB.	47
II. Entsprechende Anwendung einzelner Bestimmungen des SGB ...	49
III. Unanwendbarkeit der Grundsätze der Sozialhilfe.	50
1. Die Grundsätze der Sozialhilfe und deren Bedeutung	50
a) Aufgabenbestimmung der Sozialhilfe	50
b) Selbsthilfe Grundsatz.	51
c) Nachranggrundsatz	51
d) Individualisierungsprinzip.	52
2. Verfassungsrechtliche Relevanz der legislativen Abbedin- gung der überkommenen Grundsätze des Sozialhilferechts. . . .	52
IV. Anwendbarkeit sonstiger Sozialleistungsgesetze	52
§ 2 Verfassungsrechtliche Untersuchung der Ausgliederung.	53
A. Der Untersuchungsmaßstab	53
B. Die Vereinbarkeit der Ausgliederung des AsylbLG aus dem BSHG mit Art. 3 Abs. 1 GG	53
I. Vereinbarkeit der Ungleichbehandlung von Deutschen und Aus- ländern mit Art. 3 Abs. 1 GG.	54
1. Beeinträchtigung des allgemeinen Gleichheitssatzes	55
2. Gleichbehandlungsgebote	56
a) Gleichbehandlungsgebot gemäß Art. 3 Abs. 3 GG	57
b) Gleichbehandlungsgebot gemäß Art. 25 GG	58
3. Differenzierungsziel	59
4. Differenzierungskriterium.	60
5. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	60
a) Prüfungsintensität	60
aa) Die „Willkürformel“	61
bb) Die „neue Formel“	61
cc) Stellungnahme	63
b) Geeignetheit	63
c) Erforderlichkeit	64
d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	65
6. Ergebnis.	67
II. Vereinbarkeit der Ungleichbehandlung von ausländischen Hilfe- empfängern nach § 120 BSHG und Leistungsberechtigten gemäß § 1 Abs. 1 AsylbLG mit Art. 3 Abs. 1 GG.	67
1. Beeinträchtigung des allgemeinen Gleichheitssatzes	68
2. Gleichbehandlungsgebote	68
a) Rechtliche Einordnung der Leistungsberechtigten	69
b) Gleichbehandlungsgebot aus Art. 16 a Abs. 1 GG	70
c) Gleichbehandlungsgebote aus Art. 3 Abs. 3, 25 GG.	72

3. Differenzierungsziele	72
a) Ermittlung der Differenzierungsziele	72
b) Verfassungsmäßigkeit der Differenzierungsziele	74
aa) Bekämpfung des Asylmißbrauchs durch Leistungsreduktion	74
(1) Ansichten in der Literatur	75
(2) Stellungnahme	76
(3) Ergebnis	77
bb) Einsparungen durch Leistungskürzungen und Bekämpfung der Schlepperkriminalität	78
4. Differenzierungskriterium	78
5. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	78
a) Prüfungsintensität	78
b) Geeignetheit der Ungleichbehandlung	79
c) Erforderlichkeit	81
d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	83
aa) Güterabwägung	84
bb) Überprüfung der Ungleichbehandlung am Maßstab des Sozialstaatsprinzips	88
(1) Der materiale Gehalt und die Bindungsintensität des Sozialstaatsprinzips	89
(a) Der materiale Gehalt	89
(b) Die Bindungswirkung	89
(2) Vereinbarkeit der Differenzierung mit dem Sozialstaatsprinzip	90
6. Ergebnis	91
III. Die Ausgliederung des Asylbewerberleistungsrechts am Maßstab des Grundsatzes der Systemgerechtigkeit	92
1. Die Bedeutung der Systemgerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme	92
a) Systemgerechtigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG	92
b) Die Ansätze der Literatur	94
2. Systemgerechtigkeit und Ausgliederung	95
a) Das Ordnungssystem	95
aa) Die Konkretisierung des Bezugsrahmens	96
bb) Die Systemkonzeption des BSHG	96
b) Das AsylbLG im Vergleich mit dem System des BSHG	97
c) Bewertung	98
3. Der Systembruch am Maßstab der Systemdogmatik	98
a) Bewertung am Maßstab der Rechtsprechung des BVerfG	98
b) Die Bewertung der Systemwidrigkeit nach den klassischen Ansätzen in der Literatur	99
c) Die Bewertung der Ausgliederung am Maßstab der Lehre Degenharts	100

aa) Subsumtion	100
bb) Stellungnahme	101
4. Ergebnis.	102
§ 3 Völkerrechtliche Untersuchung der Ausgliederung.	102
A. Vorbemerkung.	103
B. Die Ausgliederung gemessen am Maßstab der Genfer Flüchtlingskonvention	106
I. Rechtliche Qualifikation der GFK.	106
1. Völkerrechtliche Qualifikation	106
2. Innerstaatliche Geltung	106
II. Die einschlägigen Regelungen der GFK	107
III. Die grundsätzliche Anwendbarkeit der GFK auf Leistungsberechtigte des AsylbLG	107
1. Der Flüchtlingsbegriff der GFK	108
2. Die Flüchtlingseigenschaft der Leistungsberechtigten gemäß § 1 Abs. 1 AsylbLG.	109
a) Leistungsberechtigte gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 AsylbLG	109
b) Sonstige Leistungsberechtigte	111
c) Anerkannte Konventionsflüchtlinge als Leistungsberechtigte?	113
3. Ergebnis.	114
IV. Vereinbarkeit der Schlechterstellung von Leistungsberechtigten mit Art. 7 Abs. 1 GFK	115
1. Der Regelungszweck des Art. 7 Abs. 1 GFK	115
2. Die Anwendbarkeit des Art. 7 Abs. 1 GFK auf Asylbewerber und andere Leistungsberechtigte des AsylbLG.	115
a) Die herrschende Meinung	116
b) Die Mindermeinung.	117
c) Stellungnahme	118
aa) 1. Fallgruppe: (Noch) nicht als Flüchtlinge anerkannte Asylbewerber	118
bb) 2. Fallgruppe: Als Flüchtlinge anerkannte Leistungsberechtigte	120
3. Ergebnis.	122
V. Vereinbarkeit der Schlechterstellung von Leistungsberechtigten mit Art. 23 GFK.	122
1. Nichtanwendbarkeit des Art. 23 GFK aufgrund fehlender staatlicher Anerkennung.	122
2. Das Problem des rechtmäßigen Aufenthalts i.S. des Art. 23 GFK.	123
VI. Ergebnis	126
C. Die Ausgliederung gemessen am Maßstab des Europäischen Fürsorgeabkommens.	127
I. Genese, rechtliche Qualifikation und Regelungsbereich des EFA	127

II. Das Verhältnis des AsylbLG zum EFA	129
III. „Erlaubter Aufenthalt“ von Asylbewerbern, geduldeten Ausländern und Flüchtlingen? Die Anwendungsproblematik	129
1. Aufenthaltsgestattung und Duldung als Erlaubnis i.S.d. EFA ..	130
a) Die befürwortende Ansicht	130
b) Die ablehnende Ansicht	132
c) Stellungnahme	134
2. Aufenthaltsbefugnis gemäß § 30 AuslG als Erlaubnis i.S.d. EFA	136
IV. Ergebnis	136
D. Die Ausgliederung des Leistungsrechts gemessen am Maßstab des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	137
I. Der Sozialpakt	137
II. Ausgliederungsrelevante Verpflichtungen des Sozialpakts	138
III. Der Sozialpakt als justitierbarer Maßstab für die Ausgliederung des Asylbewerberleistungsrechts?	138
IV. Ergebnis	140

3. Kapitel

Die Leistungen nach den Vorschriften des AsylbLG gemessen am Maßstab des Existenzminimums

§ 1 Vorbemerkung	141
§ 2 Das Existenzminimum – eine Bestandsaufnahme	142
A. Der Begriff des Existenzminimums	143
I. Existenzminimum als Oberbegriff.	143
II. Inhaltlich differenzierende Begriffe.	143
1. Historische Wurzeln	144
2. Heutiger Sprachgebrauch	144
B. Das Existenzminimum als Leistungsanspruch und Abwehrrecht	145
C. Die Bemessung des sozio-kulturellen Existenzminimums	147
I. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben	147
1. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 GG	147
2. Die Menschenwürde	148
a) Die Entwicklung der Rechtsprechung	149
b) Die Entwicklung der Literatur	150
aa) Menschenwürde als unbestimmter Rechtsbegriff	150
bb) Menschenwürde und materielle Abhängigkeit.	151
c) Die Schwelle zur Armut als negativer Interventionspunkt? .	152
d) Der Beitrag der Menschenwürde zur Bestimmung des Exi- stenzminimums	152

3.	Der allgemeine Gleichheitssatz	153
4.	Der besondere Schutz von Ehe und Familie	154
5.	Das Sozialstaatsprinzip	154
a)	Bedeutung	154
b)	Die Ressourcenabhängigkeit des Sozialstaats	155
6.	Zusammenfassung	155
II.	Einfachgesetzliche Bemessungsvorgaben	156
D.	Die Regelsätze	157
I.	Umfang der Regelsätze	157
II.	Die Regelsätze als pauschaliertes Teilexistenzminimum	158
1.	Regelsatzfestlegung als normativer Ort der Bemessung des Teilexistenzminimums	158
2.	Fernwirkung der Regelsätze	161
III.	Die Bedarfsbemessungssysteme	162
1.	Das Warenkorbmodell	162
a)	Begriff, Verfahren, Bedeutung	162
b)	Kritik	164
2.	Übergangmodell	165
3.	Das Statistikmodell	165
a)	Das Verfahren	165
b)	Kritik	166
4.	Deckelung und Koppelung der Regelsätze	166
5.	Fazit	167
E.	Zusammenfassung und Stellungnahme	169
§ 3	Das Leistungsniveau des AsylbLG im Vergleich mit den Leistungen der Sozialhilfe	171
A.	Das Leistungssystem des AsylbLG	171
B.	Der konkrete Leistungsumfang	172
I.	Regelleistungen	172
1.	Ernährung	173
2.	Hauswirtschaftlicher Bedarf	173
3.	Körperpflege/Reinigung	173
4.	Kleidung	174
5.	Unterkunft	174
6.	Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt	175
7.	Sonstige Leistungen	175
II.	Eingeschränkte Leistungen gemäß § 1a AsylbLG	176
III.	Leistungen in besonderen Fällen	177
C.	Vergleich der Leistungen nach dem AsylbLG mit dem Niveau der Sozialhilfe für Ausländer	177
§ 4	Überprüfung der Rechtfertigungsansätze für die Minderleistungen nach den Vorgaben des AsylbLG	179
A.	Der Prüfungsmaßstab	179

B. Inkongruenz von verfassungsrechtlich garantiertem und sozialhilfe- rechtlich definiertem Existenzminimum als Rechtfertigung für das Lei- stungsniveau des AsylbLG	181
I. Darstellung des Ansatzes	181
II. Überprüfung des Ansatzes	182
1. Untauglichkeit des § 25 BSHG als Mittel zur Erkenntnis des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums	182
2. § 120 Abs. 3, 5 BSHG als Rechtfertigungsansatz.	184
3. Stellungnahme.	185
C. Der Lebensstandard in den Herkunftsländern der Leistungsberechtigten als Rechtfertigung des abgesenkten Leistungsniveaus	186
D. Niedrigerer Bedarf der Leistungsberechtigten als verfassungslegitime Rechtfertigung der Minderleistungen	187
I. Darstellung des Ansatzes	187
II. Überprüfung der Bedarfsargumentation	189
1. Das Bedarfsprinzip als verfassungsmäßiger Anknüpfungspunkt für die Höhe des Existenzminimums	189
2. Niedrigerer Bedarf der Leistungsberechtigten gemäß § 1 Abs. 1 AsylbLG?	190
a) Gegenansichten in der Literatur.	190
b) Stellungnahme	192
III. Die Aufenthaltsdauer als bedarfsprägender Faktor	195
1. Die Bedeutung des Zeitfaktors	195
2. Die maßgebliche Aufenthaltsdauer	196
IV. Zusammenfassung und Ergebnis	199
§ 5 Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigung zu weiteren Leistungskürzungen gemäß § 1 a AsylbLG.	199
A. Bedeutung und Problematik des § 1 a AsylbLG.	199
B. Das im Einzelfall unabweisbar Gebotene und das Existenzminimum . .	201
I. Ansätze zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs	201
II. Stellungnahme	203

4. Kapitel

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse, gesetzgeberischer Handlungsbedarf und Schlußbetrachtung	205
§ 1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und gesetzgeberischer Handlungsbedarf	205
§ 2 Schlußbetrachtung	209
Literaturverzeichnis	211
Sachwortverzeichnis	221

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
a.a.O.	am angegebenen Orte
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alter Fassung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGBSHG	Ausführungsgesetz zum BSHG
AK	Alternativkommentar
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
arg.	argumentum
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleitungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz/EWG
AusG	Ausländergesetz
AV	Ausführungsvorschriften
BAföG	Berufsausbildungsförderungsgesetz
Ba.-Wü.	Baden-Württemberg
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Begr.	Begründung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BR	Bundesrat
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT	Bundestag
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVG	Bundesversorgungsgesetz
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DJT	Deutscher Juristentag

DöV	Die öffentliche Verwaltung
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
DV	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
E	Entscheidung
EFA	Europäisches Fürsorgeabkommen
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
erw.	erweiterte
ESC	Europäische Sozialcharta
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EVS	Einkommens- und Verbraucherstichprobe
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FEVS	Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- und Sozialgerichte
ff	die folgende(n) Seite(n)
FKPG	Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms
Fn.	Fußnote
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
GYIL	German Yearbook Of International Law
HbL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
h.L.	herrschende Lehre
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber/herausgegeben
HS.	Halbsatz
HStruktG	Haushaltsstrukturgesetz
InfAusIR	Informationen zum Ausländerrecht
info also	Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialrecht
IPBR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
IRO	International Refugee Organisation
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Lit.	Literatur
MDR	Monatsschrift des Deutschen Rechts
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
neubearb.	neubearbeitet
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Rechtsprechungsreport der NJW
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungsreport der NVwZ
NWVBl.	Nordrhein-Westfalen Verwaltungsblätter

NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
RG	Reichsgericht
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGr.	Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge
RsDE	Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen
Rspr.	Rechtsprechung
RVO	Reichsversicherungsordnung
Rz.	Randziffer
SF	Sozialer Fortschritt
SGB	Sozialgesetzbuch
SGb.	Zeitschrift „Die Sozialgerichtsbarkeit“
SKWPG	Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstums-Programms
StRspr.	Ständige Rechtsprechung
überarb.	überarbeitet(e)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UVG	Unterhaltsvorschußgesetz
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WVÜ	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht
ZDWF	Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V.
ZfF	Zeitschrift für das Fürsorgewesen
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung
ZfSH	Zeitschrift für Sozialhilfe
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Im übrigen wird auf Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin 1993, verwiesen.

1. Kapitel
Grundlagen

§ 1 Einleitung

A. Gegenstand der Untersuchung

Mit der Schaffung des Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30.06.1993¹ (AsylbLG) wurde das Sozialleistungsrecht für Ausländer, die sich regelmäßig nur kurzzeitig und mit ungesichertem aufenthaltsrechtlichen Status in Deutschland aufhalten, aus dem BSHG ausgegliedert und neu geordnet. Kern der Regelung ist eine deutliche Absenkung der bislang gewährten Leistungen.

Die vorliegende Untersuchung hat dementsprechend die durch die Ausgliederung und die Leistungsabsenkung resultierenden rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Probleme zum Gegenstand.

Mit der Ausgliederung des Asylbewerberleistungsrechts aus dem BSHG wurde als Novum in der deutschen Sozialrechtsgeschichte zum ausgewiesenen Zwecke der Schlechterstellung der Leistungsberechtigten ein eigenständiges Leistungsrecht geschaffen, das neben und weitgehend unabhängig vom Bestand der überkommenen Sozialleistungssysteme Anwendung finden soll. Der Vorgang dieser Ausgliederung ebenso wie deren rechtssystematische Konsequenzen stellen neben daraus resultierenden verfassungsrechtlichen Fragen und den Bezügen zum Völkerrecht den einen Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit dar. Es stellt sich namentlich die Frage nach der Verortung des AsylbLG im Rahmen des Rechtssystems. Evident ist die Problemstellung auch im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG: Immerhin werden mit der Ausgliederung des Asylbewerberleistungsrechts aus dem Bezugsrahmen des BSHG mittels einer leistungsrechtlichen Schlechterstellung der Betroffenen u.a. ausländer- und haushaltspolitische Zielsetzungen verfolgt.²

Literatur und Rechtsprechung beschäftigte hingegen vermehrt ein anderes Problem des AsylbLG, dem gerecht zu werden in einem zweiten Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit versucht wird: Die mit der Ausgliederung verbundene Schlechterstellung des betroffenen Personenkreises wirft die Frage nach der Sicherung, nach Art und Maß des Existenzminimums dieser Menschen auf. An diesem Topos entzündeten sich die Emotionen. Hier treffen ausländerrechtliche Ordnungsaspekte auf verfassungsrechtliche Grenzen und fiskalpolitische Vorgaben auf sozialpolitisch Wünschens-

¹ BGBl. 1993 I, 1074.

² Hierzu unten, § 2, B., II., 3.

wertes. Die Quintessenz dieser Problematik ist die Frage nach dem verfassungsrechtlich gebotenen Umfang des Existenzminimums und damit letztlich die Suche nach einem adäquaten Maßstab zur Bemessung dieses notwendigen Minimums.

In ihrer menschlichen und politischen Dimension wird diese Problemlage anschaulich mit einem Blick auf die kritischen Stimmen zum AsylbLG verdeutlicht:

So wurde das neue Gesetz als praktizierter Rassismus im Gewand des Sozialstaats bezeichnet.³ Beabsichtigte Ausgrenzung, Entsolidarisierung, Diskriminierung, Repression und Verfolgung seien Auswirkungen einer Schlechterstellung bestimmter Ausländer.⁴ Es werde der Weg in die „Angst- und Haßgesellschaft“ markiert.⁵ Andere stellen neben die Kritik Hinweise und Ratschläge, wie gegen das AsylbLG vorgegangen werden kann.⁶ Mit Antragsformularen auf Leistungen nach dem AsylbLG, auf Arbeitserlaubnis, Schwangerschaftsausstattung etc. sowie Formulierungshilfen für die ordnungsgemäße Einlegung von Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln wird versucht,⁷ einen Beitrag zur Blockade des Vollzugs des AsylbLG zu leisten.⁸

Ebenfalls ablehnend wandten sich im Anhörungsverfahren einzelne Sachverständige bzw. befragte Institutionen gegen die Einführung ebenso wie gegen die erste und zweite Novellierung des AsylbLG:⁹ Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. erkennt als Konsequenz der Anwendung des AsylbLG die Entmündigung, die soziale und psychische Ausgrenzung sowie die Verelendung der Normbetroffenen. Auch das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland hatte grundlegende Bedenken gegen das AsylbLG. Sowohl die geringe Grundversicherung als auch die Ausgrenzung bestimmter Personengruppen aus dem Regelungszusammenhang des Sozialhilferechts wurde als unvereinbar mit dem christlichen Menschenbild und dem GG bemängelt. Sparmaßnahmen auf Kosten der Schwächsten und das Verlassen der Grundprinzipien der Sozialhilfe benennt die Evangelische Kirche als „problematisch und schwerlich verantwortbar“. Anzumerken ist aber gleichwohl, daß die oftmals rigorose und plakativ geäußerte Kritik in der Öffent-

³ Schlagwort auf dem Deckblatt der Dokumentation: Das Ausländerleistungsgesetz. Unter dieser Bezeichnung wurde auch der Komplex des Asylbewerberleistungsrechts im Rahmen der politischen Meinungsbildung diskutiert. Die wesentlichen materiellrechtlichen Gehalte dieses Entwurfs sind in das AsylbLG eingegangen.

⁴ Das Ausländerleistungsgesetz, S. 5.

⁵ A.a.O., S. 5.

⁶ Classen, Menschenwürde mit Rabatt, S. 69 ff.

⁷ A.a.O., S. 72 ff.

⁸ A.a.O., S. 93; „Vorschläge für politische Aktionen“.

⁹ Wiedergegeben werden im folgenden nur die einer einzigen Sammelstellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AsylbLG und anderer Gesetze (Ausschußdrucks. 257/13 des Ausschusses für Gesundheit vom 20.11.1995) entnommenen ablehnenden Ansichten. Eine Vielzahl weiterer kritischer Stimmen finden sich bspw. in folgenden Materialien zur Gesetzgebung: Ausschuß für Gesundheit, Ausschußdrucksachen 253/13, 256/13, 258/13, 1071/13, 1087/13 (S. 47 ff), 1099/13.

lichkeit keine breite Basis gefunden hat, sondern im wesentlichen – soweit ersichtlich – auf einen verhältnismäßig kleinen, aber engagierten Personenkreis beschränkt geblieben ist. Es steht die Unkenntnis weiter Bevölkerungskreise hinsichtlich der Existenz des AsylbLG zu vermuten. Die alltäglichen Erfahrungen mit den oftmals von tiefgreifender Unwissenheit geprägten herrschenden Ansichten in Bezug auf die leistungrechtliche Stellung der Asylbewerber geben keinen Anlaß, an der überwiegenden Zustimmung in der Bevölkerung zu den Einschränkungen im Asylbewerberleistungsrecht seit Beginn der achtziger Jahre zu zweifeln. Die Kenntnis der tatsächlichen materiellen Situation der Leistungsberechtigten des AsylbLG scheint vielmehr in einem umgekehrten Verhältnis zur jeweils befürworteten leistungrechtlichen Schlechterstellung der Betroffenen zu stehen.

Die vorliegende Arbeit soll vor diesem Hintergrund der öffentliche Meinung jenseits polemischer Kritik im politischen Meinungskampf und ebenso weit entfernt von einer bloß positivistischen Betrachtungsweise des AsylbLG als formell gesetztes Recht einen Beitrag zur rechtlichen Klärung des Spannungsfeldes zwischen Sparzwang, Ausländer- und Sozialrecht leisten. Eingebettet ist diese rechtliche Problematik freilich in einen weiteren, politischen Sachzusammenhang, der die nationale Dimension überschreitet: Als Problem „mehr erahnt als erkannt und mehr verdrängt als verarbeitet“¹⁰ wird das Verhältnis von Einreisefreiheit und sozialer Sicherung. Weithin, nicht nur gesamteuropäisch, ist größtmögliche Einreisefreiheit, verbunden mit dem Abbau der Grenzformalitäten und Kontrollen, ein politisches Ziel. Dessen – bislang nur teilweise – Verwirklichung ist *conditio sine qua non* für jenes Phänomen, das oftmals mit dem Begriff des „Asylbewerberproblems“ umschrieben wird und das auch der Grund für die Ausgliederung des Asylbewerberleistungsrechts und die Schaffung des AsylbLG war.¹¹ Für sich allein genommen ist das hohe Maß an Einreisefreiheit aber noch kein Problem. Dazu wird es erst durch den in Deutschland und in weiten Teilen der Europäischen Gemeinschaft allgemein üblichen relativ hohen Standard der sozialen Sicherung für alle Menschen.¹² Dieser wiederum hat – auf Deutschland bezogen – seinen Ursprung letztlich im Menschenbild des Grundgesetzes, in mit „Ewigkeitsgarantie“ ausgestatteten Verfassungspostulaten, in der universelle Geltung beanspruchenden Menschenwürde. Damit sind die Koordinaten bezeichnet, innerhalb derer es Aufgabe der (internationalen) Politik ist, eine tragfähige Problemlösung zu erarbeiten.

¹⁰ Schiffer, ZAR 1991, 21.

¹¹ Vgl. zum geschichtlichen Hintergrund des AsylbLG unten, § 2.

¹² Schon 1991 hat Schiffer, ZAR, a.a.O., S. 23, auf diese Problematik hingewiesen und mit seinen Argumenten der Schaffung des AsylbLG den Weg geebnet: „Bei Ausländern, die in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen, können nicht unsere Standards für die Sozialhilfe Maßstab sein.“ „Je mehr Liberalität beim Einreisen, desto mehr Striktheit beim Aufenthalt, bei der Alimentierung und beim Ausweisen.“