

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Petra Pau,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 16/7213 –**

### **Soziale Existenzsicherung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten vor allem Asylsuchende und Geduldete, aber auch Nichtdeutsche mit bestimmten Aufenthaltstiteln (vgl. § 1 AsylbLG). Diese Leistungen betragen etwa nur 65 Prozent der sonst üblichen Sozialhilfeleistungen nach SGB XII bzw. II: So erhält ein „Haushaltsvorstand“ nach den im Gesetz immer noch in DM ausgedrückten Regelsätzen monatlich insgesamt 440 DM (224,97 Euro), 80 DM (40,90 Euro) in Bargeld für „persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens“ und 360 DM (184,07 Euro) vorrangig in Sachleistungsform (etwa: Wertgutscheine, Chipkarten, „Essenspakete“, „Spezialläden“ usw.) für „Grundleistungen“. Für Haushaltsangehörige und Kinder gelten noch einmal deutlich niedrigere Sätze.

Sofern Sachleistungen gewährt werden, kann der tatsächliche Wert dieser Leistungen wesentlich unter dem im Gesetz genannten nominellen Wert liegen, z. B. weil es den Betroffenen in solchen Fällen nicht möglich ist, auf besondere Angebote von Discountern oder Wochenmärkten zurückzugreifen, was üblicherweise aber bei der Bedarfsberechnung vorausgesetzt wird, oder weil keine Restgeldrückgabe bei Wertgutscheinen vorgesehen ist. Auch klagen viele Betroffene darüber, dass sie ihren ohnehin geringen Barbetrag zweckwidrig dafür aufwenden müssen, eine ungenügende, ungesunde oder den eigenen Essgewohnheiten nicht entsprechende Ernährung in Sachleistungsform (etwa bei fremdbestimmt zugeteilten „Esspaketen“) durch den Kauf von Nahrungsmitteln auszugleichen. Die Höhe der Leistungen nach dem AsylbLG ist seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 1993 unverändert geblieben.

Die Gewährung von Sachleistungen ist wegen des bürokratischen Verwaltungsaufwandes teurer als die Auszahlung von Bargeld, Mitte der 1990er Jahre betragen diese Mehrkosten durchschnittlich etwa 122 DM pro Person und Monat (vgl. Bundestagsdrucksache 13/2746, S. 13). Als Teil des Sachleistungsprinzips gilt auch, dass Betroffene verpflichtet werden, in entpersönlichenden Massenunterkünften (Gemeinschaftsunterkünften) unter beengten und streng reglementierten Bedingungen in häufig abgelegenen Gebieten zu „wohnen“ (in Kasernen, Container-, Wohnungen“ usw.).

gerät ausgestattet (Empfang fremdsprachiger Programme möglich). Haftyptisch wird Vollverpflegung gewährt; auf kulturelle oder weltanschauliche Besonderheiten wird nach Möglichkeit Rücksicht genommen. Körperpflegemittel werden gestellt. Es besteht eine zusätzliche Einkaufsmöglichkeit für Nahrungs- und Körperpflegemittel. Bei Bedarf wird Kleidung gestellt. Die medizinische Betreuung erfolgt durch eine Krankenschwester sowie einen zweimal in der Woche anwesenden Vertragsarzt. Bei Bedarf stehen darüber hinaus niedergelassene Ärzte sowie Krankenhäuser zur Verfügung. Die psychosoziale Betreuung erfolgt durch Sozialarbeiter (teilweise mit fremdsprachlichen Kenntnissen), die religiöse Betreuung durch Seelsorger der evangelischen und der katholischen Kirche. Es stehen Sport- und Freizeiträume sowie eine Bibliothek mit fremdsprachiger Literatur zur Verfügung.

3. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung darüber, wie hoch der Anteil der in Sach- bzw. in Geldleistungsform gewährten Grundleistungen ist (bitte nach Jahren, ab 1994, und nach Bundesländern differenzieren)?
  - a) In welchen Bundesländern erfolgt derzeit die Leistungsgewährung grundsätzlich (oder überwiegend) in Geld- statt in Sachleistungsform?

Zahlen zu den Empfängern von Sach- und Geldleistungen für die Jahre 1994, 2000 und 2006 finden sich in den Tabellen des Anhangs 5.

Zahlen zu den Ausgaben nach Form der Leistung (Sach- oder Geldleistung) sind dem Anhang 6 zu entnehmen.

- b) In welchen Bundesländern wird überwiegend oder grundsätzlich das Wohnen in Privatwohnungen gestattet, und nach welchen Kriterien erfolgt eine Mietkostenübernahme bzw. in welchen ist dies kategorisch oder bis auf besondere Ausnahmefälle mit welcher Begründung ausgeschlossen?

Die amtliche Statistik differenziert lediglich zwischen Aufnahmeeinrichtung, Gemeinschaftsunterkunft und dezentraler Unterbringung. Nach Angaben der Länder ergibt sich Folgendes:

Baden-Württemberg: Nach § 3 AsylbLG ist auch die Unterkunft als Sachleistung zu gewähren. Die vorläufige Unterbringung erfolgt in den Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg grundsätzlich in Gemeinschaftsunterkünften. Eine Unterbringung außerhalb einer Gemeinschaftseinrichtung ist in besonders begründeten persönlichen Härtefällen möglich.

Bayern: Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG werden in Bayern in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht (Artikel 4 Abs. 1 des Aufnahmegesetzes – AufnG), sofern sie nicht (mehr) verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Abweichend von dieser Regel kann nach Artikel 4 Abs. 4 AufnG im begründeten Ausnahmefall der Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft gestattet werden. Die Unterbringung außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft stellt die absolute Ausnahme dar. Für die Gestattung der privaten Wohnungsnahme müssen wichtige Gründe vorliegen. Die drei wichtigsten Fälle, in denen demnach eine private Wohnungsnahme ausnahmsweise und im Einzelfall gestattet werden kann, sind:

- Krankheit, wenn durch (amts-)ärztliche Atteste belegt ist, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen vorliegen, die zwingend gegen eine Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft sprechen;
- wenn der Leistungsberechtigte über ein so hohes (Erwerbs-)Einkommen und/oder Vermögen verfügt, dass er den gesamten Lebensunterhalt für sich und (sofern vorhanden) seine Familie tragen kann;

- familiäre Gründe (z. B. Familien mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus der Familienmitglieder).

Darüber hinaus sind weitere Gründe ähnlichen Gewichts vorstellbar. In diesen Fällen liegt die Gestattung des Auszugs im Einzelfallermessen der zuständigen Bezirksregierung. Bei Wegfall der Gründe für die Gestattung der privaten Wohnungsanmietung muss der (Wieder-)Einzug in die Gemeinschaftsunterkunft erfolgen.

Berlin: In Berlin haben neben den Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG auch Leistungsberechtigte nach § 3 AsylbLG die Möglichkeit, im sozialhilfrechtlichen Sinne angemessenen Wohnraum anzumieten, soweit im konkreten Einzelfall die Wohnungsanmietung kostengünstiger ist als die Unterbringung in der Gemeinschaftsunterkunft.

Hiervon sind ausschließlich Personen mit nach § 1a AsylbLG eingeschränktem Leistungsanspruch ausgenommen, für die die Wohnungsanmietung nur im Ausnahmefall zugelassen wird.

Brandenburg: Im Durchschnitt der vergangenen Jahre lebten ca. 50 Prozent der Leistungsberechtigten außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften in Wohnungen oder nahmen keine Unterkunftsleistungen in Anspruch. Die Unterkunftsleistungen wurden als Sachleistung erbracht.

Bremen: Während der ersten 36 Monate des Aufenthalts besteht die Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu leben. Danach wird in Bremen das Wohnen in Wohnungen gestattet. Die Mietkostenübernahme erfolgt analog der Maßstäbe für Leistungsbezieher nach dem SGB XII.

Hamburg: In Hamburg ist das Wohnen in privaten Wohnungen für Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG grundsätzlich gestattet. Bei den sonstigen Leistungsberechtigten gilt dies nur in besonderen Ausnahmefällen. Die liegen z. B. bei gesundheitlichen Einschränkungen vor, wenn diese nachweislich eine Unterbringung in öffentlichen Unterkünften unmöglich machen.

Familien, die als Wohnungsnotfall anerkannt sind bzw. einen Wohnberechtigungsschein (so genannter § 5-Schein) vorlegen, ist das Wohnen im privaten Wohnraum ebenfalls gestattet. Des Weiteren sind Zuzüge zu Familienangehörigen möglich.

Die Mietkostenübernahme erfolgt nach den für die Übernahme der Kosten der Unterkunft nach § 29 SGB XII geltenden Kriterien.

Hessen: In Gemeinschaftsunterkünften werden in der Regel nur allein stehende Personen (vor allem Männer) untergebracht. Nur bei Unabhängigkeit von Leistungen aufgrund eigenen Einkommens können von Alleinstehenden Privatwohnungen angemietet werden. Die Unterbringung von Familien erfolgt dagegen weitgehend in Privatunterkünften.

Mecklenburg-Vorpommern: Die Unterbringung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG erfolgt unter Berücksichtigung der Soll-Vorschrift des § 53 Abs. 1 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG). Ausnahmen von der darin vorgesehenen Regelunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften sind möglich, wenn besondere Belange des Ausländers vorliegen, die es rechtfertigen, von der Soll-Vorschrift abzuweichen. Hierüber entscheiden die Landkreise und kreisfreien Städte, denen die Durchführung des AsylbLG als Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereiches obliegt, auf Antrag im Einzelfall.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind rund 44 Prozent der im Land aufhältigen Asylbewerber und ehemaligen Asylbewerber mit Duldung (einschl. der Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 Nr. 4, 6 und 7 AsylbLG) in Wohnungen und rund 56 Prozent dieses Personenkreises in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht.

Hinsichtlich der Mietkostenübernahme bei der Unterbringung in Wohnungen orientieren sich die Leistungsträger an den Richtwerten, die die örtlichen Träger der Sozialhilfe in ihrem Zuständigkeitsbereich für Sozialhilfeempfänger festgelegt haben.

Für den Personenkreis nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG liegen hier hinsichtlich der Art der Unterbringung keine statistischen Angaben vor.

Niedersachsen: Auf kommunaler Ebene werden insgesamt 86 Wohnheime bzw. Gemeinschaftsunterkünfte mit einer Kapazität von insgesamt 4 038 Plätzen betrieben. Zum Stichtag 1. Mai 2007 wurden hiervon 2 213 Plätze in Anspruch genommen, wobei die Unterbringung dabei insbesondere unter Berücksichtigung des § 53 Abs. 1 AsylVfG erfolgt. Darüber hinaus betreibt das Land Niedersachsen an den Standorten Braunschweig, Oldenburg und Bramsche Einrichtungen, die multifunktional als Aufnahmeeinrichtung und als Gemeinschaftsunterkunft genutzt werden. Die Gesamtkapazität beträgt 1 650 Plätze. Der überwiegende Teil der Leistungsempfänger wird jedoch in Privatwohnungen untergebracht. Der Unterkunftsbedarf ist unter Berücksichtigung des Aufenthaltsstatus und nach den Besonderheiten des Einzelfalls im Regelfall deutlich geringer zu bemessen als der Unterkunftsbedarf nach dem SGB XII. Während beim SGB XII der Bedarf für eine „angemessene Wohnung“ sozialhilfe-rechtlich durch Übernahme der angemessenen Miete zu decken ist, stellt § 3 AsylbLG auf die „notwendigen Kosten“ für Unterkunft und Heizung ab.

Nordrhein-Westfalen: Die Entscheidung über die Form der Leistungsgewährung und die Form der Unterbringung obliegt den Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung. Angaben hierzu können daher nicht gemacht werden.

Rheinland-Pfalz: In Rheinland-Pfalz sind die Kommunen verpflichtet, Asylbegehrende und Flüchtlinge aufzunehmen und unterzubringen; sie erfüllen diese Aufgaben als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung. Zuständige Behörden für die Durchführung des AsylbLG sind nach den Vorschriften des rheinland-pfälzischen LAufnG ebenfalls die Kommunen; die Landkreise und die kreisfreien Städte erfüllen diese Aufgaben im Übrigen ebenfalls als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung.

Saarland: Asylbewerber, die nicht mehr verpflichtet sind, in der Aufnahmeeinrichtung des Landes zu wohnen und damit gemäß § 50 AsylVfG innerhalb des Saarlandes auf die Kommunen verteilt werden könnten, verbleiben im Regelfall bis zum Abschluss des Asylverfahrens in den Landesunterkünften. Denn aufgrund des Ministerratsbeschlusses vom 8. Februar 1994 erfolgt im Saarland seit dem 1. März 1994 grundsätzlich keine Verteilung von Asylbewerbern mehr auf die Gemeinden (so genannter Verteilungsstopp).

Von diesem Grundsatz wird nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen, wenn der Asylbewerber z. B. aufgrund seiner gesundheitlichen Situation besonderen Gefahren in der Gemeinschaftsunterkunft des Landes ausgesetzt ist.

Soweit Asylbewerber in den oben genannten Ausnahmefällen nicht mehr verpflichtet sind, in den Landesunterkünften zu leben, ist ihnen das Wohnen in privaten Wohnungen im gesamten Landesgebiet grundsätzlich gestattet.

Sachsen: Die Unterbringung erfolgt entsprechend § 53 AsylVfG in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften. Eine dezentrale Unterbringung ist aus gesundheitlichen oder humanitären Gründen und nach amtsärztlicher Empfehlung möglich. Mietkosten werden in der Regel in angemessener Höhe erstattet. Einige Kommunen erstatten lediglich die Höhe der Kosten für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften.

Sachsen-Anhalt: Die Unterbringung eines Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG, der nicht mehr verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung im

Sinne des § 44 AsylVfG zu wohnen, soll in der Regel in einer Gemeinschaftsunterkunft erfolgen (§ 53 Abs. 1 AsylVfG). Eine entsprechende Unterbringung wird in Sachsen-Anhalt im Wesentlichen praktiziert. In einigen Kommunen erfolgt aber auch eine Unterbringung in Wohnungen. Eine Mietkostenübernahme liegt dabei in kommunaler Zuständigkeit. Eine Übersicht über im Einzelnen zugrunde gelegte Kriterien wird nicht geführt.

Schleswig-Holstein: Zum Stichtag 31. Dezember 2007 hielten sich in Schleswig-Holstein 4 517 Leistungsempfänger nach AsylbLG auf. Davon waren 3 754 Personen in dezentralen Unterkünften in den Ämtern und Gemeinden untergebracht. Dabei können die Leistungsempfänger vor Ort sowohl in Sammelunterkünften, als auch in privatem Wohnraum untergebracht sein. Eine weitergehende statistische Abfrage nach der konkreten Unterbringungsform findet nicht statt. Bei der Frage der Mietkostenübernahme orientieren sich die Ämter und Gemeinden in aller Regel an örtlichen Mietobergrenzen, die zumeist auch für Empfänger von Leistungen nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) und SGB XII gelten.

Thüringen: Die Unterbringung ausländischer Flüchtlinge erfolgt entsprechend § 2 Abs. 1 des Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetzes durch die Landkreise und kreisfreien Städte in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften. Nach § 2 Abs. 3 des Gesetzes ist eine Einzelunterbringung unter bestimmten Bedingungen möglich. Sie kommt insbesondere für Familien und Alleinerziehende mit Kindern in Betracht.

- c) In welchen Bundesländern werden Leistungsempfänger und Leistungsempfängerinnen, die bereits in privaten Wohnungen leben, unter welchen Bedingungen gezwungen, die Wohnung zu kündigen und in einer Massenunterkunft zu leben?

Gelten jeweils Sonderbestimmungen z. B. für Familien mit Kindern, und wie bewertet die Bundesregierung eine solche Praxis angesichts der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Menschenwürde, des Persönlichkeitsrechts und des Vertrauensschutzes?

In einer Reihe von Ländern liegen zu dieser Frage keine Erkenntnisse vor (BW, BB, NW, RP), sind konkrete Fälle nicht bekannt (NI, TH, SN) oder Umzüge nicht bzw. in der Regel nicht vorgesehen (HB, HH, HE, SL).

Bayern: Sobald die Gründe für die Gestattung der privaten Wohnungsnahme entfallen sind, ist der Leistungsberechtigte verpflichtet, (wieder) in die Gemeinschaftsunterkunft einzuziehen (Artikel 4 Abs. 1 und 4 AufnG i. V. m. den §§ 1 und 3 ff. AsylbLG).

Berlin: In Berlin kann der Umzug aus der Wohnung in eine Gemeinschaftsunterkunft veranlasst werden, wenn Leistungsberechtigte die Voraussetzungen des § 1a AsylbLG erfüllen und im konkreten Einzelfall die Wohnungsunterbringung nicht unabweisbar geboten erscheint.

Sachsen-Anhalt: In Einzelfällen wurden bisher in Wohnungen untergebrachte Leistungsempfänger wieder zur Wohnsitznahme in einer Gemeinschaftsunterkunft verpflichtet. Dabei wurde jeweils das private Interesse der Betroffenen an der Wohnungsunterbringung gegen das öffentliche Interesse (u. a. auch Kostengesichtspunkte) abgewogen. Sonderregelungen wurden in dieser Hinsicht in Sachsen-Anhalt nicht erlassen.

Schleswig-Holstein: Im Wege der Amtshilfe für schleswig-holsteinische Ausländerbehörden werden in Einzelfällen geduldete, vollziehbar ausreisepflichtige und bereits verteilte Ausländerinnen und Ausländer aus bestimmten Herkunftstaaten in einer Gemeinschaftsunterkunft für Ausreisepflichtige des Landes aufgenommen, sofern deren Verhalten darauf abzielt, sich ihrer Ausreisepflicht zu

entziehen. Die sorgfältige Einzelfallprüfung stellt eine Berücksichtigung der berechtigten Belange der Betroffenen sicher. Familien mit minderjährigen Kindern sind von dieser Amtshilfemöglichkeit nicht betroffen.

Nach diesen Angaben handelt es sich – soweit es überhaupt vorkommt – um vereinzelte Fälle, die nach einer entsprechenden sorgfältigen Prüfung entschieden wurden und werden. Nach Ansicht der Bundesregierung handeln die Länder dabei im Rahmen des von Seiten der Bundesregierung nicht zu überprüfenden Vollzugsermessens, das den Ländern nach Artikel 83 des Grundgesetzes (GG) eingeräumt ist.

- d) In welchen Bundesländern erhalten Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG, die in einer Massenunterkunft leben, unter Hinweis auf Absatz 2 des § 2 AsylbLG grundsätzlich (d. h. ohne einzelfallbezogene Prüfung der „örtlichen Umstände“, wie in Absatz 2 vorgesehen) Sachleistungen, und ist diese Praxis nach Auffassung der Bundesregierung mit dem Gesetz vereinbar (bitte begründen)?

Nach Angaben der Länder ergibt sich Folgendes:

Baden-Württemberg: Während der vorläufigen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften werden entsprechend dem FlüAG Baden-Württemberg Sachleistungen gewährt, soweit dies nach dem AsylbLG zulässig ist. Bei Empfängern von Leistungen nach § 2 AsylbLG sind somit die örtlichen Umstände zu berücksichtigen.

Bayern: Da die Leistung „Unterkunft“ als Sachleistung in Form der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft in § 2 Abs. 2 AsylbLG vorgegeben wird, kann sich die Befugnis zur Bestimmung der Form der Leistungen nur auf sämtliche Leistungen jenseits der Unterbringung beziehen, also insbesondere auf Ernährung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflegemittel und die Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts. Die Unterkunft wird gemäß Artikel 4 Abs. 1 AufnG in der Regel durch die Bereitstellung eines Platzes in einer Gemeinschaftsunterkunft als Sachleistung gewährt. Die Form der anderen Leistungen als der Unterkunft ist innerhalb der einzelnen Gemeinschaftsunterkunft aufgrund der örtlichen Umstände für alle dort untergebrachten Personen einheitlich zu regeln. Grundsätzlich gilt, dass Leistungsberechtigte, die in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind, weiterhin Sachleistungen erhalten.

Folgende Gesichtspunkte sprechen regelmäßig für eine Gewährung von Sachleistungen in Gemeinschaftsunterkünften: Logistische Voraussetzungen, Möglichkeit einer einheitlichen Bestellung bei einer Lieferfirma, Kosten, Vermeidung von Neid unter den Bewohnern, möglichst einheitlicher Vollzug des AsylbLG für alle Leistungsberechtigten. Diese Aspekte sind bei der Bestimmung der Form durch die zuständige Behörde zu berücksichtigen.

Berlin: In Berlin existiert keine Vorgabe, die die Sachleistungsgewährung an Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, vorsieht.

Brandenburg: Die Unterkunftsleistungen werden als Sachleistungen erbracht.

Bremen: Sofern Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG in Gemeinschaftsunterkünften leben, werden die Unterkunftsleistungen als Sachleistung erbracht.

Hamburg: § 2 AsylbLG-Leistungsberechtigte erhalten in Hamburg grundsätzlich keine Sachleistungen.

Hessen: Unter Hinweis auf die Vorgabe in § 53 AsylVfG, wonach Asylbewerber grundsätzlich in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen, ist auch die Unterbringung von Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG in Ge-