

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 23.08.2016 – Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)

Die geplanten Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz haben – neben einigen redaktionellen Anpassungen sowie einer im Grundsatz zu begrüßenden Freibetragsregelung für Einkommen aus ehrenamtlichen Tätigkeiten – aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes in erster Linie zwei Ziele:

Zum einen stellt der Gesetzesentwurf einen weiteren Schritt dar, die anerkannten Bedarfe für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG faktisch weiter abzusenken und somit hinter die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2012 zurückzufallen. Wie bereits bei der letzten Absenkung zum 17. März 2016 um zehn Euro wird auch diesmal eine vermeintlich objektiv abweichende Bedarfslage dargestellt – die jedoch von der Realität keineswegs gedeckt ist. Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht somit nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die bedarfsgerechte Bemessung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass die pauschalen Kürzungen migrationspolitisch motiviert sind – gerade dies hat das Bundesverfassungsgericht aber explizit untersagt.¹

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass bereits die Regelbedarfe des SGB II nach Berechnungen des Paritätischen keineswegs bedarfsdeckend sind.²

Zum anderen stellt die Gesetzesänderung einen weiteren Schritt dar, das überwunden geglaubte Sachleistungsprinzip – sogar stärker als zuvor – im Gesetz zu verankern.

Beide Implikationen lehnt der Paritätische aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Das Ziel des Paritätischen bleibt eine sozialrechtliche Gleichstellung von Asylsuchenden oder geduldeten Personen mit anderen Bevölkerungsgruppen und damit die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes.

Zu den wesentlichen Regelungen im Einzelnen:

1. § 1 Absatz 1 Nummer 1a AsylbLG-E: Erweiterung der Aufzählung der Leistungsberechtigten um Personen, die ein Asylgesuch geäußert haben

¹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10.

² Hierzu im Einzelnen: http://www.der-paritaetische.de/uploads/media/Expertise_Regelsatz-2015_web.pdf

Der neu eingefügte § 1 Nummer 1 a AsylbLG-E stellt klar, dass alle Personen, die ein Asylgesuch geäußert haben, einen Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz haben.

Diese Klarstellung ist zu begrüßen. Sie verdeutlicht, dass der Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz besteht, sobald ein Asylgesuch geäußert wurde. Das bedeutet, dass weder das förmliche Stellen eines Asylantrags bei der zuständigen Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, noch die Vorlage einer Aufenthaltsgestattung oder eines Ankunftsnachweises verlangt werden dürfen. Dies wurde in der Praxis jedoch häufig verlangt.

2. § 3a Abs. 1 Nr. 2b) und Abs. 2 Nr. 2b) AsylbLG-E: Regelsatzkürzung für Bewohner*innen von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften

Erwachsene Leistungsberechtigte, die in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder vergleichbaren Unterkünften untergebracht sind, erhalten nur noch Leistungen der Regelbedarfsstufe 2. Dies bedeutet eine Leistungskürzung um zehn Prozent (33 Euro) gegenüber der eigentlich geltenden Regelsatzstufe 1.

Die Gesetzesbegründung rechtfertigt dies mit „Einspareffekten“, „die denen in Paarhaushalten vergleichbar sind.“ Aufgrund eines zu erwartenden „gemeinsamen Wirtschaftens“ seien „haushaltsbezogene Aufwendungen nicht von jedem Leistungsberechtigten alleine zu tragen“, sondern würden „auf die Gemeinschaft der Bewohner aufgeteilt bzw. von ihnen gemeinsam getragen“. Als Beispiele nennt die Gesetzesbegründung den in einer Unterkunft bereitgestellten Festnetz- oder Internetanschluss, die Möglichkeit zum „Austausch bei den Bedarfen an Freizeit, Unterhaltung und Kultur“ sowie die Erwartung, dass „Lebensmittel oder zumindest der Küchengrundbedarf in größeren Mengen gemeinsam eingekauft“ werde.

Die Begründung ist nicht tragfähig:

Zum einen würde ein statistischer Einspareffekt nur dann angenommen werden können, wenn die Leistungsberechtigten nicht nur zusammen leben, sondern im Rahmen einer „Einstandsgemeinschaft“ auch zusammen wirtschaften. In einer Partnerschaft oder einer Familie ist dies wohl anzunehmen, aber in einer Gemeinschaftsunterkunft kann hiervon keineswegs ausgegangen werden: Es handelt sich nämlich nicht um ein frei gewähltes Zusammenleben, sondern um eine Zwangsgemeinschaft, in der ein gemeinsames Wirtschaften zwar möglich, aber keineswegs zu erwarten ist. Aus gutem Grund hat der Gesetzgeber etwa Leistungsberechtigte nach dem SGB II, die in einer Wohngemeinschaft leben, nicht der Regelbedarfsstufe II, sondern der Regelbedarfsstufe I zugeordnet – erwartet in diesem (frei gewählten) Zusammenleben also kein gemeinsames Wirtschaften.

Die leistungsrechtliche Konstruktion einer Art „Zwangspartnerschaft“ entspricht nicht nur nicht der Realität, sondern kann auch ein erhöhtes Konfliktpotenzial zur Folge haben.

Zum anderen lässt die Annahme eines gemeinsamen Wirtschaftens außer Betracht, dass insbesondere in Aufnahmeeinrichtungen der „notwendige Bedarf“ ausschließlich als Sachleistung bereitgestellt wird und nur noch ein relativ kleiner Anteil Bargeld für den „notwendigen persönlichen“ Bedarf ausgezahlt wird. Es liegt auf der Hand, dass gerade in dieser Situation der persönliche Bedarf tatsächlich persönlich sein sollte, um individuelle Bedürfnisse zu befriedigen und diese gerade nicht zu kollektivieren.

Verschärft wird diese Regelung noch dadurch, dass sie nicht nur für Grundleistungsbeziehende innerhalb der ersten 15 Monate gelten, sondern auch für Analogleistungsbeziehende nach § 2 AsylbLG fortbestehen soll (§ 2 Abs. 2 AsylbLG-E).

Die Einstufung in Regelbedarfsstufe II ist eine versteckte zehnpromtente Leistungskürzung, die nicht auf objektiv feststellbaren Minderbedarfen beruht und wird daher abgelehnt.

3. § 3a Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Nr. 4 AsylbLG-E: Beschränkung der Regelbedarfsstufe 1 auf allein lebende unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

Gemäß § 3a Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG-E erhalten nur jugendliche Leistungsberechtigte, die *allein in einer Wohnung leben*, den Regelsatz der Stufe 1. Mit dieser Regelung, die alleinstehende unbegleitete minderjährige Flüchtlinge betrifft, die nicht die Leistungen der vorrangigen Jugendhilfe erhalten, wird somit der Bedarf für alle anderen Formen der Unterbringung wieder auf die Regelbedarfsstufe 4 herabgesenkt. Die Bedarfsstufe 4 findet somit sowohl im Falle der Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft Anwendung als auch in den Fällen, in denen mehrere unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zusammen in einer Wohnung leben.

Die Gesetzesbegründung führt aus, dass damit – wie bisher – der besonderen Situation allein lebende minderjähriger Flüchtlinge Rechnung getragen werden soll.

Diese Begründung greift zu kurz:

Richtig ist, dass alleinstehende jugendliche Leistungsberechtigte Bedarfe haben, die denen von Erwachsenen vergleichbar sind. Eine Einstufung in die Regelbedarfsstufe 1 ist somit folgerichtig. Dies kann aber keinesfalls nur für Jugendliche gelten, die allein in einer Wohnung leben, sondern muss gleichermaßen für diejenigen gelten, die – ebenfalls vergleichbar mit erwachsenen Asylsuchenden – in einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft oder aber zusammen mit anderen in einer Wohnung leben. Denn auch hier bedeutet das reine Zusammenleben keinesfalls das Vorliegen einer „Einstandsgemeinschaft“, bei der ähnlich einer Ehe oder Lebenspartnerschaft ein gemeinsames Wirtschaften und Haushalten erfolgt. Der Halbsatz „die allein in einer Wohnung leben“ muss folglich gestrichen werden.

4. § 3a Abs. 3 AsylbLG-E: Kürzung der Regelbedarfe bei anderweitiger Bedarfsdeckung

Nach dem Gesetzesentwurf sollen die Geldbeträge des notwendigen Bedarfs wie auch des notwendigen persönlichen Bedarfs gekürzt werden dürfen, wenn ein konkreter Bedarf *„nicht nur einmalig oder absehbar nur kurzfristig nachweislich vollständig oder teilweise anderweitig gedeckt ist“*. Grundlage der Kürzungen sollen die nicht fortgeschriebenen Beträge der jeweiligen EVS-Abteilungen bzw. – Positionen des RBEG-E sein.

Die Gesetzesbegründung verweist hierbei auf das „Vorbild“ des § 27a Abs. 4 Satz 1 SGB XII (in seiner ab 1. Januar 2017 geltenden Fassung). Sie erwähnt jedoch nicht, dass § 27a Abs. 4 Satz 1 SGB XII ausdrücklich auch die Pflicht zur Gewährung höherer Bedarfssätze nennt, wenn ein Bedarf *„oberhalb durchschnittlicher Bedarfe liegt“*. Diese Möglichkeit zur höheren Bedarfsfestsetzung sieht § 3a AsylbLG hingegen nicht vor.

Die Regelung setzt die im Oktober 2015 mit dem Asylpaket I begonnene Tendenz zu einem umfassenden Ausbau der Sachleistungsgewährung fort. Auch der notwendige persönliche Bedarf, der bis Oktober 2015 durchweg als Barbetrag ausgezahlt wurde, „soll“ (in Landesaufnahmeeinrichtungen) bzw. „kann soweit wie möglich“ (in Gemeinschaftsunterkünften) nunmehr als Sachleistung erbracht werden.

Hiermit korrespondiert die Neuregelung, indem sie vorsieht, diese durch Sachleistung erbrachten Bedarfe aus dem gewährten Regelsatz zu streichen.

Diese Regelung ist aus mehreren Gründen abzulehnen:

Zum einen läuft die Ausweitung des Sachleistungsprinzips in letzter Konsequenz darauf hinaus, keinerlei Geldleistungen mehr auszuzahlen – und Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG somit jeglicher Selbstbestimmungsmöglichkeiten zu berauben. Eine fortgesetzte Kürzung des Gesamtbudgets um einzelne Abteilungen oder Positionen droht zu einer strukturellen Unterdeckung des Bedarfs für ein menschenwürdiges Existenzminimum zu führen. Nachdem in bayerischen Landeseinrichtungen die Bedarfe für Telekommunikation gestrichen worden waren, da gemeinschaftliche W-LAN-Zugänge bereitgestellt wurden, stellte das Sozialgericht Landshut in einem Beschluss vom 17. August 2016 (AZ: S 11 AY 65/16 ER) fest:

„Der Gesetzgeber geht folglich selbst davon aus, dass es nicht darauf ankommt, ob die einzelnen zugrunde gelegten Positionen konkret ausreichend sind, um den jeweiligen Bedarf zu decken, sondern ob der Gesamtbetrag insgesamt zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums ausreicht. Dabei wurde bereits berücksichtigt, dass nicht jede Person in jedem Monat alle einzelnen berücksichtigten Verbrauchsausgaben hat. Unter Achtung dieser Grundlagen ist es ausgeschlossen, einzelne Ausgaben regelbedarfsrelevanter Positionen mit der Begründung herauszurechnen, dass nicht jeder Leistungsempfänger jeden Bedarf gleichzeitig habe, nachdem dieser Ansatz bereits im Rahmen der Bemessung herangezogen wurde. (...) Durch die Gewährung auch nur eines Teils der Geldleistungen muss eine gewisse Disponibilität gewährleistet sein, dass der Leistungsberechtigte durch die

eigenverantwortliche Verwendung der pauschalierten Leistung einen gegenüber dem statistisch ermittelten Durchschnittsbetrag höheren Bedarf in einem Lebensbereich durch geringere Ausgaben in einem anderen Lebensbereich ausgleichen kann.“

Zum anderen wird durch die Regelung die Abkehr vom Sachleistungsvorrang, die erst zum 1. März 2015 als Teil eines politischen Kompromisses (in dessen Gegenzug drei Balkanstaaten als „sicher definiert worden waren) in Kraft getreten war, nunmehr in das Gegenteil verkehrt.

5. § 7 Abs. 3 AsylbLG-E: Einführung eines Freibetrags für Einkommen aus ehrenamtlichen Tätigkeiten

Für Einkommen aus ehrenamtlichen Tätigkeiten wird ein Freibetrag von 200 Euro eingeführt. Dies gilt insbesondere für Aufwandsentschädigungen für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter*innen oder Ausbilder*innen sowie für gemeinnützige Zwecke.

Dies ist zu begrüßen.

Allerdings regt der Paritätische an, zusätzlich auch Einnahmen aus einer Tätigkeit im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes oder eines Freiwilligen Sozialen Jahres zu den privilegierten Einkünften zu zählen (entsprechend § 11b Abs. 2 SGB II), da ein Freiwilligendienst ähnlich wie eine ehrenamtliche Tätigkeit für Geflüchtete ein wichtiger erster Schritt zur Arbeitsmarktteilhabe darstellen kann.

6. Was fehlt? – Ergänzung der Bedarfe für Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushaltes

Der Paritätische möchte die Gelegenheit nutzen, auf einen Aspekt einzugehen, der zwar nicht Teil dieses Änderungsgesetzes ist, aber dennoch einer Überarbeitung bedarf:

Bedarfe für „Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushaltes“ (Teile der EVS-Abteilung 5) müssen in die Regelbedarfe einbezogen werden.

Dies ist gegenwärtig nicht der Fall. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2012 ist die gesamte EVS-Abteilung 5 nicht mit in den Regelbedarf aufgenommen worden, da „Hausrat“ zusätzlich zu erbringen sei.

In § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG-E werden zwar „Gebrauchs- und Verbrauchsgüter“ des Haushaltes zum notwendigen Bedarf gezählt, in § 3 Abs. 3 Satz 3 AsylbLG-E wird jedoch nur noch der Begriff „Hausrat“ als zusätzlich zu erbringende Leistung genannt. Die Begriffe „Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushaltes“ auf der einen und „Hausrat“ auf der anderen Seite sind jedoch nicht deckungsgleich. Hausrat ist lediglich ein Teil der EVS-Abteilung 5, während sich ein anderer Teil auf Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushaltes (Reinigungsmittel, Geschirr, Handtücher...) bezieht.

In der Konsequenz müssen Leistungsberechtigte die Anschaffung auch kleinteiliger Verbrauchsgüter des Haushalts, wie zum Beispiel Reinigungsmittel, gesondert beim Sozialamt beantragen – was zum einen zu einem überflüssigen Verwaltungsaufwand führt, zum anderen aber auch eine faktische Unterdeckung der Bedarfe zur Folge haben kann (viele Betroffene beantragen dies nicht, die Sozialämter lehnen ab usw.)

Hier ist eine gesetzliche Klarstellung erforderlich.

Berlin, 12.09.2016

Ansprechpartner:

Harald Löhlein (Abteilungsleiter), Kerstin Becker (Referentin)