

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) (Stand 23.08.2016)

Die Diakonie Deutschland äußert sich im Folgenden zu vier wesentlichen Aspekten des Gesetzentwurfs. Wir verweisen auch auf die Stellungnahme zur Novelle des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG), die inhaltlich in engem Zusammenhang mit dem hier kommentierten Referentenentwurf zum AsylbLG steht.

1. Begrüßenswerte Einführung eines Freibetrags für Einkommen aus ehrenamtlicher Tätigkeit § 7 Absatz 3 AsylbLG-E

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass der Referentenentwurf einen Freibetrag von 200 € in der Phase des Grundleistungsbezugs vorsieht, so dass Einkommen aus ehrenamtlicher Tätigkeit bis zu dieser Höhe nicht auf den Sozialleistungsanspruch angerechnet werden.

2. Nicht zu rechtfertigende Schlechterstellung von Asylbewerbern und Geduldeten

Die Diakonie Deutschland setzt sich seit langem für die Abschaffung des AsylbLG und die Anwendung der Grundsicherungssysteme der SGB II und XII auf die derzeit nach AsylbLG Berechtigten ein. Die Diakonie Deutschland ist der Auffassung, dass mit den nach AsylbLG gewährten Leistungen das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum nicht gesichert werden kann und dass die Schlechterstellung von Asylbewerbern und Geduldeten gegenüber anderen Teilen der Bevölkerung im Hinblick auf das Existenzminimum jeder sachlichen Grundlage entbehrt. Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.2012 (1 BvL 10/10) zur unbedingten Wahrung des physischen und soziokulturellen Existenzminimums als Ausdruck der Menschenwürde ist deutlich, dass Inhalt und Konzeption des AsylbLG nicht nur politisch und vor dem Hintergrund eines christlichen Menschenbildes verfehlt, sondern auch verfassungswidrig sind.

Einige der seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erfolgten Gesetzesänderungen (insbesondere das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren 2016¹) enthalten – ebenso wie der vorliegende Referentenentwurf - Neuregelungen, die zu einer weiteren faktischen Schlechterstellung der Betroffenen führen. Zur Deckung des Existenzminimums notwendige Aufstockungen der Leistungen nach AsylbLG

¹ BGBl 2016 I, S. 390, siehe die Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Gesetzentwurf vom 12. Februar 2016 www.diakonie.de.

dürfen nicht deswegen unterbleiben, weil Engpässe bei den öffentlichen Haushalten, insbesondere bei Ländern und Kommunen bestehen.

Die Diakonie Deutschland ist zudem besorgt, dass die geplante erneute Schlechterstellung von Asylbewerbern und Geduldeten in der aktuellen politischen Lage die aus Sicht der Diakonie irri-ge Auffassung bestärkt, AsylbLG-Beziehende erhielten unverhältnismäßig hohe staatliche Leistungen.

Die Diakonie Deutschland ist der Auffassung, dass Integration eine selbstbestimmte Lebensführung und Teilhabe voraussetzt. Die im Gesetzentwurf faktisch vorgesehenen Leistungskürzungen unter das Niveau eines physischen und soziokulturellen Existenzminimums und die verstärkte Rückkehr zum Sachleistungsprinzip behindern jedoch selbstbestimmte Lebensführung und Teilhabe. Ein großer Teil der AsylbLG-Beziehenden wird sich langfristig in Deutschland aufhalten, so dass zu erwarten ist, dass eine integrationshemmende Wirkung von dem Gesetz ausgehen wird.

3. Unsachgemäße Neufestsetzung des Bedarfs §§ 3, 3a AsylbLG-E

Der vorliegende Gesetzentwurf nimmt eine Neufestsetzung der Geldleistungssätze vor und strukturiert deren rechtliche Ausgestaltung neu. Dabei bezieht sich der Referentenentwurf inhaltlich auf die Sonderauswertungen der neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 und die als Referentenentwurf vom 29.8.2016 vorliegende RBEG-Novelle. Zusätzlich werden Sonderregelungen für AsylbLG-Beziehende geschaffen, die diese gegenüber anderen Personen im Sozialleistungsbezug schlechter stellen. Die aktuellen Vorschläge zur Neuregelung werden ebenso wie die bereits erfolgten Rechtsänderungen damit begründet, dass bei den Betroffenen objektiv ein geringerer regelbedarfsrelevanter Bedarf bestehe. Die Diakonie Deutschland hält weder die Regelbedarfsfestsetzung in der geplanten RBEG-Novelle noch die geplanten Neuregelungen im AsylbLG für sachlich und verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

a. Regelbedarfsermittlung nach RBEG-E

Die Bedarfsberechnung nach AsylbLG fußt auf der geplanten RBEG-Novelle, die nach Ansicht der Diakonie Deutschland die Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums nicht gewährleistet. Die detaillierte Bewertung des RBEG-Referentenentwurfs wird in der entsprechenden Stellungnahme der Diakonie Deutschland näher ausgeführt.

Die Kritik betrifft u.a. die sachlich nicht gerechtfertigte und zirkelschlüssige Auswahl der Vergleichsgruppen in der statistischen Berechnung und die Bewertung wichtiger Ausgaben als nicht regelbedarfsrelevant, die nach Auffassung der Diakonie in die statistikbasierte Berechnung des Existenzminimums einfließen müssten. Als unnötig und damit nicht regelbedarfsrelevant werden u.a. die Übernachtung bei erkrankten Angehörigen im Krankenhaus, Malstifte für Kinder in der Freizeit, Girokonto für Jugendliche, sowie jegliche Kosten für die PKW-Mobilität bewertet. Letzteres gilt auch für Leistungsbeziehende in ländlichen Regionen, in denen z.B. Arztbesuche, Einkäufe und der Besuch des Jobcenters wegen der großen Entfernungen und schlechter ÖPNV-Angebote in der Praxis ohne PKW kaum zu bewältigen sind. Durch die Novelle würden Güter und Dienstleistung in einem ganz erheblichen Umfang als nicht regelbedarfsrelevant qualifiziert und der Anspruch auf Leistungen demzufolge empfindlich gekürzt.

Insgesamt widerspricht die Vorgehensweise zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums den Anforderungen an die gewählte empirisch-statistische Methode. Mit rein normativ gewählten Ausnahmen von den durch die EVS ermittelten relevanten Ausgabeposten schreibt der Referentenentwurf die Ausrichtung und die vom RBEG 2011 ausgelösten Probleme fort. Die seither durch das Bundesverfassungsgericht konkret aufgezeigten Mängel werden größtenteils nicht behoben, die aus Wissenschaft und Kritik geübte Kritik wird weitgehend ignoriert.

b. Leistungskürzungen bei Berechtigten, die in einer Erstaufnahmeeinrichtung, Gemeinschaftsunterkunft oder vergleichbaren Unterkunft leben (§ 3a Absatz 1 Nr. 2 b und Absatz 2 Nr. 2b und § 2 Absatz 2 Satz 2 AsylbLG-E)

Erwachsene Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die nicht in einer Wohnung, sondern in einer Erstaufnahmeeinrichtung, Gemeinschaftsunterkunft oder einer vergleichbaren Einrichtung wohnen, sollen künftig nur noch Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 2 erhalten. Sie erhalten damit um 10 % geringere

Leistungen als in der Regelbedarfsstufe 1. Dies soll auch dann gelten, wenn gem. § 2 AsylbLG nach 15 Monaten Anspruch auf Leistungen nach SGB XII besteht. Die genannten Personen werden damit Ehegatten und Lebenspartnern gleich gestellt, bei denen die Reduzierung der Sozialleistungen damit begründet wird, dass das Zusammenleben in der Ehe bzw. in der eheähnlichen Gemeinschaft Einspareffekte mit sich bringt.

Die Diakonie Deutschland teilt die der Gesetzesbegründung zugrunde liegende Annahme nicht, dass das unfreiwillige Leben mit fremden Menschen in einer gemeinsamen Unterkunft die gleichen Einspareffekte mit sich bringt wie das Zusammenleben in einer Ehe oder eheähnlichen Gemeinschaft. Weder ist es in einer solchen unfreiwilligen Konstellation möglich, das Wirtschaften entlang gemeinsamer Bedürfnisse auszurichten, noch erlaubt die Situation bei überwiegendem Leistungsbezug in Form von Sachleistungen statt Geldleistungen die angemessene Befriedigung individueller Bedarfe. Den Betroffenen verbleibt zur Deckung individueller Bedarfe aufgrund des Sachleistungsbezugs ohnehin nur ein sehr kleiner Geldbetrag, so dass für Einspareffekte aufgrund gemeinsamen Wirtschaftens kein Raum bleibt. Die Gesetzesbegründung, die von der Möglichkeit gemeinsamen Wirtschaftens und tatsächlichen Einspareffekten in den genannten Unterkünften ausgeht, kann daher nicht überzeugen.

Zudem steht die Gesetzesbegründung zum RBEG-E vom 29.8.2016, die Haushaltsersparnisse bei nicht als Partnern zusammen lebenden Erwachsenen als „weder unmittelbar statistisch belegbar noch generell zu unterstellend“ (siehe RBEG-E, S. 20) ansieht und die Betroffenen daher der Regelbedarfsstufe 1 zuordnet im Widerspruch zur Gesetzesbegründung der AsylbLG-Novelle, die bei Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften von „Synergie- und Einspareffekten“ (s. AsylBLG-E, S. 19) ausgeht mit der Folge, dass die Betroffenen der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet werden.

c. Herabstufung von Unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF) von Regelbedarfsstufe 1 in Regelbedarfsstufe 4

§ 3a Absatz 1 Nr. 1 und Absatz 2 Nr. 1 AsylBIG-E stufen nur jugendliche Leistungsberechtigte, die allein in einer Wohnung leben, in die Regelbedarfsstufe 1 ein. Sonstige jugendliche Leistungsberechtigte unterfallen nach der Neuregelung dagegen der Leistungsstufe 4. Dies würde eine erhebliche und mit einem niedrigeren Bedarf nicht zu begründende Schlechterstellung von unbegleitete Minderjährigen bedeuten, die in z. B. einer Gemeinschaftsunterkunft oder mit anderen unbegleiteten Minderjährigen oder Geschwistern in einer gemeinsamen Wohnung leben. Von der Schlechterstellung betroffen wären z. B. auch minderjährige Mütter, die mit ihrem Kind in einer Wohnung leben. Die Diakonie Deutschland verweist auf die besonderen Bedarfe und Rechte unbegleiteter Minderjähriger und die diesbezüglichen europarechtlichen Anforderungen (siehe insbes. Kapitel V der Richtlinie 2013/33/EU „Aufnahmerichtlinie“).

Angesichts der Gesetzesbegründung, die die Intention einer Verschlechterung für die genannten Personengruppen nicht widerspiegelt, geht die Diakonie Deutschland von einem Redaktionsversehen aus und bittet, § 3a Absatz 1 Nr. 1 und Absatz 2 Nr. 1 AsylBIG-E dahingehend zu korrigieren, dass auch alleinstehende oder alleinerziehende Minderjährige (die keine vorrangige Jugendhilfe erhalten) in jedem Fall der Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet werden, egal in welcher Wohnsituation sie sich befinden. Die Diakonie Deutschland hält eine solche Regelung für erforderlich, um den Bedarf dieser besonders schutzbedürftigen Menschen sachgerecht zu decken.

d. Kürzung aber nicht Aufstockung der Leistungen bei abweichendem individuellem Bedarf (§ 3a Absatz 3 AsylbLG-E)

§ 3a Absatz 3 AsylbLG-E sieht vor, dass der individuelle Geldbetrag zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs oder des notwendigen Bedarfs im Einzelfall reduziert werden kann, wenn ein hierdurch abzudeckender Bedarf anderweitig abgedeckt ist. Die Regelung entspricht der für Sozialhilfeberechtigte in § 27a Absatz 4 SGB XII. Der Referentenentwurf vollzieht jedoch zu Lasten der AsylbLG-Beziehenden die SGB XII-Regelung insoweit nicht nach, als dort auch eine Erhöhung des Geldbetrags erfolgen kann, wenn der individuelle Bedarf „unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht“ (§ 27a Absatz 4 Satz 1 SGB XII). Da es um den Bedarf zur Gewährleistung des verfassungsmäßig garantierten Existenzminimums geht, ist eine solche Regelung

jedoch gleichermaßen für alle Menschen, auch für AsylbLG-Beziehende, verfassungsrechtlich zwingend erforderlich. Zur Vermeidung einer verfassungswidrigen Gesetzeslage empfiehlt die Diakonie Deutschland, § 3a Absatz 3 Satz 1 AsylbLG-E mindestens dahingehend zu ändern, dass der enthaltene Verweis auf § 27a Absatz 4 SGB XII auch auf dessen Satz 1 ausgedehnt wird, der im Einzelfall bei unabweisbar höherem Bedarf die Aufstockung des individuellen Geldbetrags vorsieht.

4. Stärkung des Sachleistungsprinzips (§ 3 Absatz 3 AsylbLG-E)

Der Referentenentwurf sieht vor, dass der notwendige persönliche Bedarf in Aufnahmeeinrichtungen durch Sachleistungen gedeckt werden soll (§ 3 Absatz 2 Satz 4 AsylbLG-E), in Gemeinschaftsunterkünften können „soweit wie möglich“ Sachleistungen zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs erbracht werden (§ 3 Absatz 3 Satz 7 AsylbLG-E). Die Diakonie Deutschland lehnt diese gegenüber der geltenden Rechtslage verstärkte Anwendung des Sachleistungsprinzips ab. Die Anwendung des Sachleistungsprinzips verspricht wegen des damit verbundenen kostenintensiven Verwaltungsaufwands keine Einsparungen für die öffentliche Hand, beschränkt aber die Möglichkeit zur selbstbestimmten Lebensführung, die aus Sicht der Diakonie wesentliche Voraussetzung für Teilhabe und gelingende Integration ist. Zudem ist die pauschalierende und statistikbezogene Berechnung des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums anhand der EVS lediglich eine objektivierende Schätzung, die die individuelle Lebensführung unberücksichtigt lassen muss. Im Rahmen dieses Systems ist selbstverständlich davon auszugehen, dass die individuellen Bedarfe der Betroffenen in Bezug auf die einzelnen Verbrauchsausgaben unterschiedlich sind und innerhalb des statistisch errechneten Gesamtbudgets individuell ausgleichbar und disponibel sein müssen (siehe die erläuternden Ausführungen zum Statistikmodell in der Gesetzesbegründung zum RBEG 2010, BT-Drs. 17/3404, S. 51). Wird jedoch ein Großteil der Leistungen in Form von Sachleistungen erbracht, wird diese Möglichkeit des Ausgleichs genommen. Wer z.B. einen individuell unterdurchschnittlichen Bedarf an Haushaltsgeräten oder Mobilität hat, der ihm jedoch pauschal in Form von Sachleistungen gewährt wird, dem kommt dies bei einem möglicherweise zugleich bestehenden höheren Bedarf bei der Gesundheitspflege nicht zu Gute, so dass insgesamt die Deckung des individuellen Bedarfs nicht erreicht werden kann.

Berlin, den 13.09.2016

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik