

Stellungnahme zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 19/10052)

Der Paritätische Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf abgeben zu können und nimmt diese gern wahr.

Vorbemerkung

Bevor wir auf den vorliegenden Gesetzentwurf im Einzelnen eingehen, möchten wir zwei Vorbemerkungen äußern:

- Der Paritätische Gesamtverband spricht sich gemeinsam mit den anderen Wohlfahrtsverbänden seit Einführung des AsylbLG im Jahr 1993 für eine Abschaffung desselben aus. Stattdessen wäre aus unserer Überzeugung eine Eingliederung der Leistungsberechtigten in die regulären Grundsicherungssysteme des SGB II / XII der wesentlich bessere Weg, den wir auch aus verfassungsrechtlichen Gründen für geboten halten. **Ein Sondersystem mit abgesenkten Leistungen und in Form und Höhe schlechteren leistungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe lehnen wir aus integrations- und sozialpolitischen Erwägungen ab. Ebenso lehnen wir alle Regelungen ab, die ein derartiges Sondersystem verfestigen und verstetigen.**
- Neben dem vorliegenden Entwurf zu einem Dritten Änderungsgesetz zum Asylbewerberleistungsgesetz liegt dem Bundestag mit dem „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ ein weiterer Gesetzentwurf vor, der erhebliche Verschärfungen des Asylbewerberleistungsgesetzes vorsieht: Im Zuge des so genannten „Geordnete Rückkehr Gesetz“ sollen die Leistungskürzungen unterhalb des physischen und sozialen Existenzminimums massiv ausgeweitet werden. Für eine Gruppe von Leistungsberechtigten soll sogar der Anspruch auf Leistungen – selbst für Ernährung und Unterkunft – vollständig entfallen. Der Paritätische hält dies nicht nur für offensichtlich verfassungswidrig. Er sieht vor allem die Gefahr, dass dadurch eine große Gruppe geflüchteter Menschen sozialrechtlich nahezu vollständig entrechtet und gleichsam ausgehungert werden soll. Auch Kinder und andere besonders schutzbedürftige Personen können demnach von der drastischen Einschränkung oder dem vollständigen Entzug von Leistungen betroffen sein. Ziel scheint hierbei ein sozialrechtlicher Unterbietungswettbewerb

mit anderen europäischen Staaten zu sein, in denen vielen Schutzsuchenden die Deckung selbst der existenziellsten Bedarfe verweigert wird und in denen viele Betroffenen unter menschenunwürdigen Bedingungen im Elend leben müssen.

Der Paritätische spricht sich ausdrücklich gegen eine solche Durchsetzung migrationspolitischer Ziele durch eine gesetzlich normierte Relativierung der Menschenwürde aus. Eine solche Politik ist für den hoch entwickelten sozialen Rechtsstaat Deutschland völlig inakzeptabel.

Ziele des Gesetzentwurfs zu einem Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt im Wesentlichen die folgenden Ziele:

- **Kürzung der Grundleistungen um zehn Prozent für erwachsene Leistungsberechtigte in Gemeinschaftsunterkünften.** Die Kürzung soll umgesetzt werden, indem (einander unbekannte und gezwungenermaßen zusammenlebende) Erwachsene in Gemeinschaftsunterkünften in eine sozialrechtliche „Zwangspartnerschaft“ gezwungen werden: Sie sollen nicht mehr der Leistungsstufe 1, sondern wie Partner*innen in einer Verantwortungs- und Einstandsgemeinschaft künftig der Leistungsstufe 2 zugeordnet werden. Die Bundesregierung rechtfertigt diese Leistungskürzung durch behauptete, aber nicht belegte „Einspareffekte“, die sich für die Bewohner*innen in Gemeinschaftsunterkünften aufgrund der Zugehörigkeit zu einer „Schicksalsgemeinschaft“ ergeben würden – damit hält übrigens erstmals eine metaphysische Dimension Einzug in das Sozialrecht. Nach Überzeugung des Paritätischen ist diese Begründung nicht ansatzweise nachvollziehbar und in erster Linie dem Ziel geschuldet, die zwingend erforderliche Erhöhung der Grundleistungen (s.u.) kostenneutral zu halten. Die behauptete Verringerung der Bedarfe ist in keiner Form transparent, nachvollziehbar und realitätsgerecht belegt. Sie wird somit den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts an die Bestimmung der Leistungshöhe in der sozialen Grundsicherung nicht gerecht. Die geplante Kürzung stellt einen weiteren Schritt dar, die Leistungen nach AsylbLG 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 geringere Bedarfslage behauptet – ohne sie objektiv belegen zu können.
- **Kürzung der Geldleistungen um 38 Euro (in Leistungsstufe 1) durch gesonderte Erbringung der Leistungen für Wohnungsinstandhaltung und Strom (EVS-Abteilung 4).** Bei Personen in Gemeinschaftsunterkünften ist dies schon längst gängige Praxis. Der Gesetzentwurf sieht allerdings vor, dass künftig auch Menschen in Privatwohnungen dieser Bedarf gesondert und nicht mehr als Teil des Regelsatzes erbracht werden muss. Dies wird zu einem zu-

sätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Sozialämtern führen, da nun jede Stromrechnung und jede Schönheitsreparatur durch die Leistungsbehörde auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit geprüft und gesondert gezahlt werden muss. Der Paritätische sieht in dieser Regelung den untauglichen Versuch, das diskriminierende und einstmals weitgehend überwunden geglaubte Sachleistungsprinzip zu reanimieren und ohne nachvollziehbaren Grund die Höhe der Geldleistungen zu reduzieren.

- **Anpassung und Fortschreibung der Grundleistungen entsprechend der aktuellen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe.** Diese Anpassung ist seit Jahren überfällig, gesetzlich vorgeschrieben und verfassungsrechtlich zwingend. Entgegen dem klaren Gesetzeswortlaut hatte die Bundesregierung die jährlich vorgeschriebene Erhöhung der Leistungen seit dem Jahr 2016 nicht mehr vollzogen. Der Paritätische ist ebenso wie das Sozialgericht Stade der Überzeugung, dass die bislang geltenden Grundleistungssätze daher offensichtlich rechtswidrig sind und sich für die Leistungsberechtigten ein Anspruch auf Auszahlung des Differenzbetrags unmittelbar aus dem Gesetz ergibt.
- **Weitgehende Schließung der Förderlücke in § 2 AsylbLG für Personen, die sich in einer dem Grunde nach dem SGB III oder BAföG förderfähigen Ausbildung befinden.** Dies ist ebenfalls dringend notwendig und der Paritätische begrüßt dieses Ziel ausdrücklich. Allerdings regt der Paritätische an, die Schließung der Förderlücke nicht über eine Änderung von § 2 AsylbLG vorzunehmen, sondern unmittelbar in § 22 SGB XII. Eine Spezialregelung in § 2 AsylbLG macht die Sache unnötig kompliziert und durch wechselseitige Verweise zwischen mehreren Rechtskreisen und verschachtelte Rücknahmen in der Praxis schwer verständlich. Zudem ist kein Grund erkennbar, warum Personen, die unmittelbar leistungsberechtigt nach dem SGB XII sind, anders behandelt werden sollten als Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG oder nach dem SGB II.
- **Einführung eines Freibetrags für Einkommen aus ehrenamtlicher Tätigkeit in Höhe von 200 Euro.** Dies ist ebenfalls zu begrüßen. Der Paritätische regt jedoch an, auch für Einkommen aus Freiwilligendiensten (vergleichbar den Regelungen im SGB II) einen Grundfreibetrag von 200 Euro festzulegen. Zudem besteht aus unserer Sicht Klarstellungsbedarf bezüglich eines zusätzlichen Freibetrags bei einem Einkommen aus einer neben der ehrenamtlichen Tätigkeit ausgeübten Erwerbstätigkeit.

Zu den Regelungen im Einzelnen

1. Art. 1 Nr. 1a): Leistungsberechtigung entsteht durch Asylgesuch und nicht erst mit Ausstellung des Ankunftsnachweises

Leistungsberechtigt sollen künftig ausdrücklich auch Personen sein, die *„ein Asylgesuch geäußert haben und die nicht die in den Nummern 1, 2 bis 5 und 7 genannten Voraussetzungen erfüllen“* – auch wenn noch kein Ankunftsnachweis ausgestellt sein sollte. Laut Begründung ist dies erforderlich, da gem. § 55 die ausländerrechtliche Gestattung grundsätzlich erst mit der Ausstellung des Ankunftsnachweises entstehe und deshalb ein neuer Leistungstatbestand für die Zeit zwischen Asylgesuch und Ausstellung des Ankunftsnachweises eingeführt werden muss.

Dies ist grundsätzlich richtig und nachvollziehbar.

2. Art. 1 Nr. 1 b): Verspäteter Rechtskreiswechsel bei noch nicht unanfechtbarer Anerkennung als Asylberechtigte*r (§ 1 Abs. 3 AsylbLG).

Diese Regelung bedeutet eine Verschlechterung für Personen, bei denen ein Gericht das BAMF zur Anerkennung als Asylberechtigte*r verpflichtet hat, diese Entscheidung aber noch nicht unanfechtbar ist (etwa, weil das BAMF Berufung gegen eine positive VG-Entscheidung eingelegt hat). Bei diesen soll künftig der Rechtskreiswechsel in das SGB II noch nicht vollzogen werden, sondern zunächst weiterhin nur ein AsylbLG-Anspruch bestehen.

Diese Änderung lehnt der Paritätische ab. Denn diese Regelung hat zur Folge, dass Personen unnötigerweise noch länger im Sondersystem des AsylbLG verbleiben müssen, obwohl ein Gericht bereits eine positive Entscheidung getroffen hat und in der Folge bereits eine „gute Bleibeperspektive“ anzunehmen ist. Somit wird der Zugang zu den Integrationsleistungen des SGB II unnötig verzögert. Der Paritätische regt demgegenüber – entsprechend dem Referent*innen-Entwurf vom 19. Dezember 2018 – an, das Ende der Leistungsberechtigung nach dem bisherigen § 1 Abs. 3 Nr. 2 AsylbLG auf Personen auszuweiten, bei denen ein Gericht die Anerkennung als Flüchtling oder als subsidiär Geschützte*r festgestellt hat, auch wenn diese Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist.

Sinnvoll wäre darüber hinaus die Klarstellung, dass der Rechtskreiswechsel auch bereits mit Feststellung eines nationalen Abschiebungsverbots erfolgen soll und nicht erst mit der tatsächlichen Ausstellung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG.

Nach Überzeugung des Paritätischen sollte aus integrationspolitischen Gründen der Zugang zum Regelsystem des SGB II so früh wie möglich – und nicht erst so spät wie möglich – eingeräumt werden. Diese Änderung lehnt der Pari-

tätische daher ab.

3. Art. 1 Nr. 3: Leistungsausschluss bei Ausbildung wird weitgehend geschlossen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 und 3 AsylbLG)

Durch die geplante Änderung in § 2 Abs. 1 AsylbLG wird der (integrationspolitisch destruktive) Leistungsausschluss für Analogleistungsbeziehende während einer dem Grunde nach förderfähigen Ausbildung weitgehend geschlossen. Die Regelungen werden überwiegend an die Systematik des § 7 Abs. 5 und 6 SGB II angepasst.

Der Paritätische begrüßt dieses Ziel ausdrücklich. Allerdings regt der Paritätische an, die Änderungen nicht in § 2 AsylbLG, sondern unmittelbar in § 22 SGB XII vorzunehmen.

Denn es ist kein sachlicher Grund erkennbar, Personen, die unmittelbar leistungsberechtigt sind nach dem SGB XII anders zu behandeln als Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG oder nach dem SGB II. Darüber hinaus führt die vorgesehene Regelung in § 2 AsylbLG zu unnötiger Komplexität aufgrund von wechselseitigen Verweisungen und rechtlichen Verschränkungen unterschiedlicher Rechtssysteme. Die Regelung wird dadurch schwer durchschaubar.

Darüber hinaus bestehen weiterhin einige Lücken, die durch klarstellende Formulierungen angepasst werden sollten.

Nach der vorgesehenen Änderung würde sich die Situation folgendermaßen darstellen:

- Personen mit Aufenthaltsgestattung, Duldung oder einer nach AsylbLG leistungsberechtigten Aufenthaltserlaubnis haben während einer Ausbildung oder während einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme, die **dem Grunde nach BAB-förderfähig ist**, künftig Anspruch auf Leistungen nach § 2 AsylbLG. Bei Personen mit Duldung oder einer der genannten Aufenthaltserlaubnisse wird § 2 AsylbLG ergänzend zum Ausbildungsentgelt und ggf. *ergänzend* zu BAB erbracht. Bei Personen mit Aufenthaltsgestattung wird die AsylbLG-Leistung ergänzend zum Ausbildungsentgelt und *anstatt* BAB geleistet. Durch die Klarstellung, dass im Falle *einer „dem Grunde nach förderfähigen Ausbildung“* der gesamte § 22 SGB XII nicht anwendbar ist, ist sichergestellt, dass auch dann §-2-AsylbLG-Leistungen erbracht werden müssen, wenn die *persönlichen* Fördervoraussetzungen für BAB nicht erfüllt sind.

Nicht hinreichend klargestellt ist aufgrund der geplanten Formulierung hingegen, dass auch während einer nach § 122 SGB III (Ausbildungsgeld für Menschen mit Behinderungen) bzw. nach § 130 Abs. 5 SGB III (ausbildungsvorbereitende Phase im Rahmen einer Assistierte Ausbildung) förderfähigen Ausbildung ein Anspruch auf Leistungen nach § 2

AsylbLG besteht. Hier sollte die Formulierung entsprechend klargestellt werden. Möglich wäre dies zum Beispiel durch die Formulierung im neuen § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AsylbLG „(...) in einer nach dem SGB III förderfähigen Ausbildung“, ohne auf Einzelparagrafen zu verweisen.

- Personen mit Duldung oder einer der dem AsylbLG zugeordneten Aufenthaltserlaubnisse haben während einer dem Grunde nach **BAföG-förderfähigen Ausbildung** einen Anspruch auf (ergänzende) § 2-AsylbLG-Leistungen, wenn sie Schüler*in sind, oder wenn sie Studierende an Hochschulen, Abendgymnasien oder Kollegs sind *und* bei den Eltern wohnen, oder wenn sie ein Abendgymnasium oder Kolleg besuchen, auch wenn sie nicht bei den Eltern wohnen. Voraussetzung ist in allen Fällen jedoch, dass BAföG tatsächlich bezogen wird. Insofern decken sich die Regelungen mit den Formulierungen in § 7 Abs. 6 Nr. 2 SGB II.

Es fehlt allerdings in § 2 AsylbLG eine Klarstellung wie in § 7 Abs. 6 Nr. 2 a) und b) SGB II, dass der Anspruch auch dann besteht, wenn BAföG *nur* wegen zu hohem Einkommen oder Vermögen der Eltern *nicht* geleistet wird und vor allem, dass der Anspruch bereits *nach* Stellung des BAföG-Antrags, aber *vor* dem Bewilligungsbescheid besteht. Noch entscheidender ist aber folgende Regelungslücke: Da der Anspruch auf § 2 AsylbLG zwingend vom *tatsächlichen* BAföG-Bezug abhängt, sind künftig Personen mit einer Duldung weiterhin von § 2 AsylbLG-Leistungen ausgeschlossen, wenn sie kein BAföG erhalten, weil sie die 15monatige Voraufenthaltszeit für das BAföG noch nicht erfüllen. Denn nach den Plänen im „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ zählen Zeiten einer „Duldung mit ungeklärter Identität“ gem. § 60b Abs. 5 AufenthG nicht als „Vorduldungszeiten“ mit – und damit auch nicht als Voraufenthaltszeiten im Sinne des § 8 Abs. 2a BAföG.

Beispiel:

Die 22jährige G. besitzt über acht Monate eine „Duldung bei ungeklärter Identität“, weil sie aus Sicht der Ausländerbehörde den neu vorgesehenen „besonderen Passbeschaffungspflichten“ (z. B. Abgabe einer „Freiwilligkeitserklärung“) nicht nachkommt. Dann holt sie diese Mitwirkungshandlungen nach und erhält in der Folge eine „normale Duldung“ aufgrund anderer Abschiebungshindernisse. G. nimmt anschließend eine schulische Ausbildung auf und beantragt BAföG. Dies wird jedoch wegen fehlender 15monatiger Voraufenthaltszeit abgelehnt, da die Zeit mit „Duldung bei ungeklärter Identität“ nicht angerechnet wird. Zugleich ist G. aber bereits leistungsberechtigt nach § 2 AsylbLG, da sie sich im Sinne des § 2 AsylbLG schon 15 Monate ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhält und auch ihre Aufenthaltsdauer nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst hat. Die Folge ist: Sie erhält weder BAföG, noch § 2 AsylbLG – die Förderlücke besteht fort, da ein

Gleichlauf der jeweiligen Regelungen nicht gewährleistet ist. **Der Paritätische regt daher an, den § 2 Abs. 1 Satz 3 AsylbLG nicht nur für Leistungsbe-rechtigte nach Nummer 1 (also Personen mit Aufenthaltsgestattung), sondern auch für Geduldete zugänglich zu machen.**

- Personen mit **Aufenthaltsgestattung**, die eine nach **BAföG dem Grunde nach förderfähige Ausbildung** absolvieren, haben nach dem Wortlaut einen Anspruch auf Leistungen nach § 2 AsylbLG. Lediglich die Form der Leistungserbringung (Beihilfe oder Darlehen) soll in das Ermessen des Sozialamtes gestellt sein, nicht aber das „ob“. Eine besondere Härte muss künftig für den Anspruch auf Leistungen nicht mehr vorliegen.

Der Paritätische regt über die geplanten Änderungen in § 2 AsylbLG hinaus dringend an, die ausländerrechtlichen Sonderregelungen insbesondere für Personen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung, aber auch mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen (z. B. § 38a, § 36, § 16 AufenthG) in § 8 BAföG konsequent zu streichen. Eine gelungene Vorlage bietet dafür die im „Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz“ geplante weitgehende Entkoppelung des Zugangs zu den Leistungen der Ausbildungsförderung nach SGB III vom Aufenthaltsstatus. Auch dort ist allerdings nach Überzeugung des Paritätischen eine konsequentere Umsetzung geboten, denn auch mit Aufenthaltsgestattung sollte der Anspruch auf BAB eingeräumt werden.

Der Paritätische befürwortet insgesamt – unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Ergänzungen und Klarstellungen – die Änderungen zur Schließung der Förderlücke.

4. Art. 1 Nr. 3: Leistungskürzung um zehn Prozent; Regelbedarfsstufe 2 für Erwachsene in Gemeinschaftsunterkünften (§ 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG)

In § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG soll – wie bereits in einem im Jahr 2016 im Bundesrat gescheiterten Gesetzentwurf – eine neue Zuordnung von Erwachsenen in Gemeinschaftsunterkünften in die Bedarfsstufe 2 vorgenommen werden. Dies soll auch nach einem längeren Aufenthalt für Analogleistungsberechtigte gelten. Begründet wird dies mit „Einspareffekten“, die sich durch das (zwangsweise) Zusammenleben mit anderen Personen in einer Gemeinschaftsunterkunft ergeben sollen und die vergleichbar mit den Einspareffekten für Partner*innen in einer Verantwortungs- und Einstandsgemeinschaft seien.

Es handelt sich hierbei gleichsam um eine sozialrechtliche „Zwangsverpartnerung“, die eine zehnpromtente Leistungskürzung zur Folge hat. Die vermuteten Einspareffekte sind dabei weder transparent berechnet, noch nachvollziehbar belegt. Sie sind vielmehr nicht nur nach Auffassung des Paritätischen „an den Haaren herbeigezogen“.

Die Leistungskürzung entspricht somit den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an eine transparente, nachvollziehbare und realitätsgerechte Bedarfsbestimmung in keiner Form.

Daher lehnt der Paritätische diese Änderung ab. (Näheres dazu siehe unter Punkt 7).

5. Art. 1 Nr. 3: Kürzung um 20 Prozent für unter 25jährige Kinder, die bei ihren Eltern wohnen (§ 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG)

In § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG soll klargestellt werden, dass erwachsene, unverheiratete Kinder, die bei ihren Eltern in einer Wohnung leben, bis zum 25. Geburtstag in Bedarfsstufe 3 eingeordnet werden. Dies bedeutet gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage eine Leistungskürzung von 20 Prozent. Die Einsortierung in Regelbedarfsstufe 3 entspricht zwar der Regelung des SGB II. Dennoch ist eine analoge Anwendung nicht nachvollziehbar, da § 2 AsylbLG ansonsten gerade keine analoge Anwendung des SGB II vorsieht, sondern des SGB XII – das hingegen für Unter-25-jährige, erwachsene Kinder in einer Wohnung Regelbedarfsstufe 1 vorsieht. Nachvollziehbar wäre durchaus eine vollständige Anwendung der Regelungen des SGB II (anstelle des SGB XII) für alle Analogleistungsberechtigten – zumal es sich in aller Regel um dem Grunde nach erwerbsfähige Leistungsberechtigte handelt. Es ist jedoch nicht vertretbar, aus beiden Leistungssystemen beliebig die jeweils nachteiligsten Regelungen herauszupicken und Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG diesen jeweils nachteiligsten Normen zu unterwerfen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Zuordnung unter 25jähriger erwachsener Kinder in Regelbedarfsstufe 3 für den Rechtskreis des SGB II zwar grundsätzlich gebilligt – aber nur unter der Voraussetzung, dass *„ein Auszug für erwachsene Kinder ohne nachteilige Folgen möglich ist, falls in der Gemeinschaft aufgrund ernsthafter Weigerung tatsächlich keine menschenwürdige Existenz gesichert ist“* (27. Juli 2016 - 1 BvR 371/11). Diese Möglichkeit zum Auszug – also der Kostenübernahme für eine Privatwohnung in Härtefällen – sieht das AsylbLG indes nicht vor. Insofern sind die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nicht erfüllt.

Zudem hat diese Änderung eine nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung zur Folge: Erwachsene, unter 25-jährige Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit, die mit ihren Eltern in einer Wohnung leben, werden weiterhin (sofern sie als nicht-erwerbsfähige Personen dem SGB XII zugeordnet sind) den vollen Regelsatz der Bedarfsstufe 1 erhalten, unverheiratete unter 25-jährige Kinder mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung jedoch nur noch 80 Prozent davon. Diese Ungleichbehandlung ist nicht durch eine tatsächlich bestehende abweichende Bedarfslage zu rechtfertigen. Denn diese ist in beiden Fällen offensichtlich gleich.

Daher lehnt der Paritätische diese Änderung ab.

6. Art. 1 Nr. 4: Bedarfe der Wohnungsinstandhaltung und Haushaltsenergie werden gesondert erbracht (Kürzung der ausgezahlten Regelbedarfe um 38 Euro) (§ 3 Abs. 3 Satz 2 AsylbLG)

Nach § 3 Abs. 3 Satz 2 AsylbLG sollen – wie bereits 2016 beabsichtigt – für Personen, die nicht mehr in Landesaufnahmeeinrichtungen leben, die Bedarfe für Haushaltsenergie (Strom) und Wohnungsinstandhaltung aus dem Regelbedarf herausgerechnet und als Geld- oder Sachleistung gesondert erbracht werden.

In der Praxis bedeutet dies, dass die gesamte EVS-Abteilung 4 aus dem Regelbedarf ausgenommen wird. Die Folge ist eine Kürzung des (ausgezählten) notwendigen Bedarfs in Bedarfsstufe 1 um 38 Euro. Die Bedarfe für Wohnungsinstandhaltung (Schönheitsreparaturen) und Strom müssen künftig gesondert beantragt und als Geld- oder Sachleistung zusätzlich erbracht werden, soweit diese „notwendig und angemessen“ sind.

Ist dies für Personen in Gemeinschaftsunterkünften im Ansatz noch nachvollziehbar und auch längst gängige Praxis (da insbesondere Strom dort üblicherweise als Sachleistungen bereitgestellt wird), ist diese Regelung für Leistungsberechtigte, die bereits in einer Privatwohnung leben, abwegig.

Das zuständige Sozialamt muss somit nämlich künftig auch für Personen in Wohnungen die tatsächlich anfallenden Stromkosten zusätzlich erstatten und hierfür prüfen, ob die Höhe angemessen ist, gesonderte Überweisungen tätigen usw. Dasselbe gilt für die Kosten für Wohnungsinstandhaltung und Schönheitsreparaturen: Jede Reparatur muss beim Sozialamt gesondert beantragt, geprüft und bewilligt werden. Auch Kosten, die über den in EVS-Abteilung 4 vorgesehenen Betrag hinausgehen, können durchaus notwendig und angemessen sein, so dass im Einzelfall nach der geplanten Regelung auch höhere Kosten als dieser Pauschalbetrag übernommen werden müssen. Obwohl dies für die Betroffenen im Einzelfall sogar eine Besserstellung gegenüber einer pauschalen Abgeltung im Rahmen des Regelsatzes bedeuten kann, ist eine solche Regelung abzulehnen, weil sie die Ausweitung des überwunden geglaubten und diskriminierenden Sachleistungsprinzips durch die Hintertür zur Folge hat und für alle Beteiligten einen unnötigen bürokratischen Aufwand zur Folge hat.

Der Paritätische lehnt die vorgesehene Regelung daher in dieser Form ab.

7. Art. 1 Nr. 5: Kürzung um zehn Prozent für Erwachsene in Gemeinschaftsunterkünften (§ 3a Abs. 2b AsylbLG)

Erwachsene Leistungsberechtigte, die in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder vergleichbaren Unterkünften untergebracht sind, sollen nur noch Leistungen der Regelbedarfsstufe 2 erhalten. Dies bedeutet eine Leistungskürzung

um zehn Prozent (34 Euro) gegenüber der bisher geltenden Regelsatzstufe 1.

Die Gesetzesbegründung rechtfertigt dies mit vermeintlichen „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“. Die Leistungsberechtigten bildeten „der Sache nach eine Schicksalsgemeinschaft“, es könne daher von einer entsprechenden Solidarisierung in der Gemeinschaftsunterbringung“ ausgegangen werden.

Diese Begründung ist schlicht abwegig. Denn ein statistischer Einspareffekt kann allenfalls dann angenommen werden kann, wenn die Leistungsberechtigten nicht nur zusammenleben, sondern im Rahmen einer „Einstandsgemeinschaft“ auch zusammen wirtschaften. In einer Partnerschaft oder einer Familie ist dies wohl anzunehmen, aber in einer Gemeinschaftsunterkunft kann hiervon nicht 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 2, sondern der Regelbedarfsstufe 1 zugeordnet – er erwartet in diesem (frei gewählten) Zusammenleben also kein gemeinsames Wirtschaften. Auch Personen, die als (deutsche) Wohnungslose in Obdachloseneinrichtungen und damit in einer Gemeinschaftsunterkunft leben, erhalten trotz gleichfalls anzunehmender „Synergieeffekte“ ebenfalls Leistungen nach Regelsatzstufe 1.

Darüber hinaus 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.

Schließlich lässt die Bundesregierung die Tatsache unberücksichtigt, dass in Gemeinschaftsunterkünften – insbesondere bei Personen mit einem ungeklärten Aufenthalt – ein häufiger Wechsel der Mitglieder der „Schicksalsgemeinschaft“ an der Tagesordnung ist. Die Anforderung an das gemeinsame Wirtschaften kann also auch rein praktisch in vielen Fällen nicht erfüllt werden.

Eine Vielzahl von Argumenten spricht gegen diese zehnprozentige Leistungskürzung. Dadurch wird die geplante Regelung den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Ermittlung von Bedarfen in keiner Form gerecht:

- Das Bundesverfassungsgericht hat an die Ermittlung von Bedarfen zur Deckung des Existenzminimums die Anforderung gestellt, dass der Gesetzgeber *„alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen“* habe. (Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 9. Februar 2010; 1 BvL 1/09; 3 BvL 1/09; 4 BvL 1/09). Diese Anforderung ist allein schon deshalb nicht erfüllt, da die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), der die Bedarfsfestlegungen auch im AsylLG zugrunde liegen, lediglich die Verbrauchsausgaben von Personen in *Privathaushalten* (also: Wohnungen) statistisch erfasst hat. **Niemand weiß daher, ob die Bedarfe in Gemeinschaftsunterkünften höher oder niedriger sind. Die nun vermeintlich identifizierten Einsparpotenziale als Begründung für die 10prozentige Leistungskürzung beruhen auf bloßen Vermutungen und der normativen „Erwartung“, dass diese erzielt werden könnten. Ebenso gut könnte man von sämtlichen SGB-II-Berechtigten „erwarten“, dass sie durch Aushänge am Jobcenter-eigenen Schwarzen Brett ihre gebrauchte Kleidung oder ihre technischen Geräte an andere Leistungsberechtigte kostengünstig weitergeben, um „Synergieeffekte“ zu nutzen – und damit eine Regelbedarfskürzung begründen. Dies ist erkennbar absurd.**
- Das Bundesverfassungsgericht hat zwar die Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2 für Partner*innen gebilligt. Denn man könne davon ausgehen, *dass „durch das gemeinsame Wirtschaften Aufwendungen gespart werden und deshalb zwei zusammenlebende Partner einen finanziellen Mindestbedarf haben, der unter dem Doppelten des Bedarfs eines Alleinwirtschaftenden liegt“*. Aufgrund des Zusammenlebens könne angenommen werden, dass beide Partner*innen *„aus einem Topf“* wirtschaften. (Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 9. Februar 2010; 1 BvL 1/09; 3 BvL 1/09; 4 BvL 1/09). Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht dies eben für Partner*innen festgestellt, die im Rahmen einer ehelichen oder eheähnlichen Lebensgemeinschaft zusammenleben und wirtschaften. **Es macht offenkundig auch sozialrechtlich einen Unterschied, ob zwei Menschen sich entscheiden, in einer Partner*innenschaft zusammen leben zu wollen, oder ob sie gezwungenermaßen in einer Gemeinschaftsunterkunft zusammen leben müssen – ohne die Möglichkeit aus dieser Zwangsgemeinschaft herauszukommen.**
- Bisher ging das Gesetz davon aus, dass es sich bei diesen Konstellationen allenfalls um „Haushaltsgemeinschaften“ oder „Wohngemeinschaften“ handelt, so dass für jede*n Leistungsberechtigte*n Regelbedarfsstufe 1 zu erbringen ist. Um das politische Ziel einer Leistungskürzung durchsetzen zu können, hat die Bundesregierung nun einen neuen Begriff etabliert: die „Schicksalsgemeinschaft“. **Mit diesem Begriff hält erstmals eine metaphysische Dimen-**

sion Einzug in das Sozialrecht. Denn laut wikipedia wird unter dem Begriff „Schicksal“ *„eine Art höhere Macht begriffen, die ohne direktes menschliches Zutun das Leben einer Person entscheidend beeinflusst.“* Es stellt sich somit die Frage, wer diese höhere Macht sein und worin das Schicksal nach Auffassung der Bundesregierung eigentlich liegen soll? Ist die höhere Macht der Gesetzgeber? Und ist die Tatsache, dem AsylbLG und den darin vorgesehenen Leistungskürzungen und Diskriminierungen unterworfen zu sein, das Schicksal? Ist es das Schicksal, in einer Gemeinschaftsunterkunft leben zu müssen und wegen der geltenden Rechtslage nicht ausziehen zu dürfen (sein Schicksal also gerade nicht „selbst in die Hand“ nehmen zu dürfen)? Für einen aufgeklärten sozialen Rechtsstaat wäre eine solche selbstreferenzielle Rechtfertigung eine gewagte Argumentation und eine überaus wackelige Konstruktion.

- Und: **Wann endet die Zugehörigkeit zur neu konstruierten „Schicksalsgemeinschaft“?** Wenn ein Mitglied der Schicksalsgemeinschaft seinen Lebensunterhalt durch eigenes Einkommen sicherstellen kann? Oder wenn die übrigen Mitbewohner*innen bereits Leistungen nach SGB II erhalten? Nach dem Wortlaut der geplanten Regelung noch nicht einmal dann.

Ein Beispiel:

Herr J. lebt mit drei weiteren Personen in einem gemeinsamen Zimmer einer kommunalen Gemeinschaftsunterkunft. Zwei der Zimmergenossen haben Aufenthaltsgestattungen, einer absolviert eine Ausbildung und erhält eine auskömmliche Ausbildungsvergütung, der zweite arbeitet und verdient seinen Lebensunterhalt ebenfalls eigenständig. Der vierte Mitbewohner ist bereits als International Schutzberechtigter anerkannt und bezieht Leistungen nach dem SGB II (Regelbedarfsstufe 1, da im SGB II das Konstrukt der „Schicksalsgemeinschaft“ noch nicht angekommen ist).

Herr J. erhält nach den vorliegenden Plänen künftig nur Regelbedarfsstufe 2. Allerdings ist von seinen drei Mitbewohnern, die sämtlich nicht im AsylbLG-Leistungsbezug stehen, nicht ernsthaft ein gemeinsames Wirtschaften zu erwarten. Sie sind dazu auch nicht bereit, da sie sich nicht als Teil der „Schicksalsgemeinschaft“ begreifen (und dies auch rechtlich nicht müssen). Die Folge: Der Bedarf von Herrn J. wäre in diesem Fall offenkundig nicht gedeckt, da er niemanden hat, mit denen er vermeintliche „Synergieeffekte“ nutzen kann. Er hat eine Leistungskürzung von 10 Prozent zu verkraften, die er – mangels Existenz einer funktionierenden „Schicksalsgemeinschaft“ – auch nicht kompensieren kann. Dies ist offensichtlich verfassungswidrig.

- Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass für alleinstehende Erwachsene in Gemeinschaftsunterkünften Einsparpotenziale bei bestimmten Bedarfspositionen bestehen würden. Die Gesetzesbegründung nennt beispielhaft die „persönlichen Bedarfe an Mediennutzung“ sowie Bedarfe für Freizeit, Unter-

haltung und Kultur, sowie Lebensmittel und Küchengrundbedarf. Dies widerspricht jedoch den Ergebnissen des „*Berichts über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik*“, den die Bundesregierung am 26. Juni 2013 vorgelegt hat (Bundestagsdrucksache 17/14282): Darin wird nämlich wissenschaftlich fundiert festgestellt, dass lediglich in Abteilung 4 (Wohnungsinstandhaltung, Energie), Abteilung 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände), sowie Abteilung 8 (Nachrichtenübermittlung) und Abteilung 9 (Freizeit, Unterhaltung und Kultur) bei einem gemeinsamen Wirtschaften überhaupt Einsparpotenziale auszumachen seien. In allen anderen Abteilungen bestehe hingegen auch bei Mehrpersonenhaushalten für jede Person der volle Bedarf, da es sich um „*fast ausschließlich individuell nutz- und konsumierbaren Güter und Dienste*“ handele (vgl. Tabelle unten).

Im AsylbLG besteht jedoch nun die Besonderheit, dass im Rahmen der Grundleistungen die Abteilung 5 bereits von vornherein aus dem Regelbedarf herausgerechnet ist und zusätzlich – nach tatsächlichem Bedarf – erbracht wird. Dasselbe soll künftig für Abteilung 4 (Strom und Wohnungsinstandhaltung) gelten (s. o.). **Bei Bedarfen, die gar nicht Teil des Regelsatzes sind, sondern gesondert erbracht werden, kann aber schon aus logischen Gründen kein Einsparpotenzial im Rahmen der Regelbedarfe bestehen.** Hinzu kommt, dass in Abteilung 9 (Freizeit, Unterhaltung und Kultur) bereits seit 2016 (mit ebenfalls wenig überzeugender Begründung) eine Reihe von Bedarfspositionen herausgerechnet worden sind: Dies betrifft unter anderem die Verbrauchsausgaben für TV- und Videogeräte, TV-Antennen, Datenverarbeitungsgeräte sowie Software, für langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Sport, Camping und Erholung, Musikinstrumente für außerschulischen Musik- und Sportunterricht, Hobbykurse.

Auch hier gilt: Für das, was gar nicht mehr Teil des Regelbedarfs ist, kann selbstredend auch kein Einsparpotenzial angenommen werden. Falls diese doch angenommen werden sollten, würde dieselbe Position doppelt gekürzt.

Schließlich ist anzumerken, dass in Gemeinschaftsunterkünften zwar gelegentlich Internetanschlüsse zur gemeinschaftlichen Nutzung bereitgestellt werden, dann aber in der Praxis ohnehin häufig eine Kürzung des Regelsatzes um diese Bedarfsposition erfolgt.

Tabelle 17

Regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben von Einpersonenhaushalten (§ 5 RBEG) in der EVS 2008 und tendenziell zusätzliche Verbrauchsausgaben einer zweiten erwachsenen Person im Haushalt (in Euro pro Monat)

	Erste Person	Zweite Person	
Abteilung 1 (Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke)	128,46	voller Bedarf	Nicht Teil des AsylLG-Regelbedarfs
Abteilung 3 (Bekleidung und Schuhe)	30,40	voller Bedarf	
Abteilung 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung)	30,24	relative Einsparungen	Nicht Teil des AsylLG-Regelbedarfs
Abteilung 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände)	27,41	relative Einsparungen	
Abteilung 6 (Gesundheitspflege)	15,55	voller Bedarf	Nur z. T. Teil des Regelbedarfs
Abteilung 7 (Verkehr)	22,78	voller Bedarf	
Abteilung 8 (Nachrichtenübermittlung)	31,96	relative Einsparungen	Nur z. T. Teil des Regelbedarfs
Abteilung 9 (Freizeit, Unterhaltung, Kultur)	39,96	relative Einsparungen	
Abteilung 10 (Bildung)	1,39	voller Bedarf	Nur z. T. Teil des Regelbedarfs
Abteilung 11 (Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen)	7,16	voller Bedarf	
Abteilung 12 (Andere Waren und Dienstleistungen) und Mitgliedsbeiträge	26,50	voller Bedarf	
insgesamt	361,81		

Abbildung aus: Bundestagsdrucksache 17/14282, eigene Bearbeitung

Die behaupteten Einsparpotenziale sind also empirisch keineswegs zu belegen, vielmehr sind diese Bedarfe ganz überwiegend ohnehin schon aus dem Regelsatz herausgerechnet. Die erwarteten Einsparungen müssen daher in anderen Abteilungen kumuliert erfolgen – in denen dafür aber nach dem oben genannten Bericht der Bundesregierung gar kein Potenzial besteht. **Es werden von der Bundesregierung „Synergieeffekte“ ausgemacht, die in der Realität schlicht nicht existieren.**

Vielmehr ist die Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2 in erster Linie dem politischen Willen geschuldet, die Leistungen für eine große Gruppe von Leistungsberechtigten zu kürzen bzw. die unumgänglichen Regelsatzerhöhungen kostenneutral zu gestalten – die Leistungsberechtigten sollen also die verfassungsmäßig vorgeschriebene und lange überfällige Anpassung der Leistungen selbst bezahlen.

Die SPD-Bundestagsabgeordneten Daniela Kolbe, hat in einer zu Protokoll gegebenen Rede vor dem Deutschen Bundestag vom 16. Mai 2019 zu den geplanten Leistungskürzungen in Gemeinschaftsunterkünften festgestellt: *„Dem zugrunde liegt eine merkwürdige Annahme, nämlich, dass es durch das gemeinschaftliche Zusammenleben in Asylbewerberunterkünften Synergieeffekte geben würde. Das halte ich für an den Haaren herbeigezogen.“*

Auch ein zu Protokoll gegebener Redebeitrag des CDU-Abgeordneten Frank Heinrich spricht dafür, dass es der Bundesregierung wohl nicht in erster Linie um eine transparente, sach- und realitätsgerechte, nachvollziehbare, schlüssige Bedarfsberechnung ging, sondern um migrationspolitische Erwägungen: *„Die Reform soll keine neuen Anreize schaffen und wird insgesamt nicht zu zusätzlichen Ausgaben führen.“* Eine solche Herangehensweise ist jedoch nach der eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bestimmung des menschenwürdigen Existenzminimums unzulässig.

Die Einstufung in Regelbedarfsstufe 2 ist unterm Strich eine unzureichend begründete zehnpromtente Leistungskürzung, die nicht auf objektiv feststellbaren Minderbedarfen beruht. Sie wird den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine realitätsgerechte und transparente Bedarfsermittlung nicht gerecht. Der Paritätische lehnt diese Regelung daher ab.

8. Art. 1 Nr. 6: Einführung eines Freibetrags für Einkommen aus ehrenamtlichen Tätigkeiten (§ 7 Abs. 3 Satz 2ff AsylbLG)

Für Einkommen aus ehrenamtlichen Tätigkeiten soll ein Freibetrag von bis zu 200 Euro eingeführt werden. Dies gilt insbesondere für Aufwandsentschädigungen für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiterin oder Übungsleiter oder Ausbilderin oder Ausbilder sowie für gemeinnützige Zwecke.

Dies ist zu begrüßen.

Allerdings sollte ergänzt werden, dass bei Einkommen aus ehrenamtlicher Tätigkeit *und* einem zusätzlichen Einkommen aus Erwerbstätigkeit für den Anteil des Erwerbseinkommens *zusätzlich* der Erwerbstätigenfreibetrag von 25 Prozent absetzungsfähig ist. Darüber hinaus sollten auch Einnahmen aus einer Tätigkeit im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes oder eines Freiwilligen Sozialen Jahres zu den privilegierten Einkünften gezählt werden, da ein Freiwilligendienst ähnlich wie eine ehrenamtliche Tätigkeit für Geflüchtete ein wichtiger erster Schritt zur Arbeitsmarktteilhabe darstellen kann. Beides würde den Regelungen in § 11b Abs. 2 SGB II entsprechen.

Anhang: Tabellarische Übersicht über bisherige und künftige Regelbedarfsstufen nach § 3 / 3a AsylbLG

Aktuell geltende Regelbedarfe § 3 AsylbLG alt (rechtswidrig unverändert seit 2016)							
Bedarfsstufe	„notwendiger Bedarf“ (physisches Existenzminimum)	Notwendiger persönlicher Bedarf (soziales Existenzminimum)	Gesamtbedarf gem. § 3 AsylbLG	Zusätzlich zu erbringen: Hausrat (EVS-Abteilung 5), entspricht laut EVS (fortgeschrieben bis 2016):		Gesamtbedarf inkl. EVS-Abteilung 5	Zum Vergleich: SGB II / XII (2019)
1	219	135	354	31		385	424
2	196	122	318	28		346	382
3	176	108	284	25		309	339
4	200	76	276	16		292	322
5	159	83	242	13		255	302
6	135	79	214	15		229	245
Geplante Regelbedarfe § 3a AsylbLG neu							
Bedarfsstufe	„notwendiger Bedarf“ (physisches Existenzminimum)	„notwendiger persönlicher Bedarf“ (soziales Existenzminimum)	Gesamtbedarf gem. § 3a AsylbLG	Zusätzlich zu erbringen: Hausrat (EVS-Abteilung 5), entspricht laut EVS (neu festgesetzt 2017 und fortgeschrieben bis 2019):	Zusätzlich zu erbringen: Energie und Wohnungsinstandhaltung (EVS-Abteilung 4), entspricht laut EVS (neu festgesetzt 2017 und fortgeschrieben bis 2019):	Gesamtbedarf inkl. EVS-Abteilung 5 und EVS-Abteilung 4	Zum Vergleich: SGB II / XII (2019)
1	194	150	344	26	38	408	424
2	174	136	310	24	34	368	382
3	155	120	275	21	30	326	339
4	196	79	275	14	25	314	322
5	171	97	268	10	16	294	302
6	130	84	214	14	9	237	245

Berlin, den 27. Mai 2019

Claudius Voigt

Abteilung Migration und Internationale Kooperation

Kontakt

Harald Löhlein (almik@paritaet.org)