

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Bearbeitungsstand 26.03.2019

29.03.2019

Zusammenfassung

Mit dem Referentenentwurf sollen die Leistungsansprüche von alleinstehenden, erwachsenen geflüchteten Menschen, die in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben, deutlich gekürzt werden. Die Kürzung beträgt 34 Euro monatlich.

Die Kürzung erfolgt, indem die genannte Personengruppe nur noch die Regelbedarfsstufe 2 (90%) erhalten soll – also mit (Ehe-)Paaren gleichgesetzt werden, die zusammen leben und wirtschaften.

Zudem sollen die Ansätze für Schönheitsreparaturen und für Strom aus der Pauschale für den notwendigen Bedarf herausgenommen und gesondert erbracht werden – nämlich in Form einer Sachleistung. Dies soll auch für geflüchtete Menschen gelten, die in regulären Wohnungen wohnen. Durch diese Herausnahme sinken die Leistungssätze für alle Erwachsenen, denn diese Kürzung fällt höher aus als die gleichzeitig vollzogenen Erhöhungen, die sich aus der Anpassung an die zwischenzeitliche Entwicklung der Hartz-IV-Sätze ergeben.

Die skizzierten Verschlechterungen sind sachlich nicht zu begründen und sozialpolitisch nicht vertretbar. Es wird unterstellt, dass in Gemeinschaftsunterkünften Personen, die zwangsweise zusammenleben müssen, dieselben Einsparpotentiale haben wie Ehepaare, die freiwillig zusammenleben. Die angestrebte, verstärkte Gewährung von Sachleistungen schränkt die ohnehin eng begrenzte Autonomie abermals ein, mit einem kleinen Geldbudget wirtschaften und eigene Prioritäten setzen zu können.

Ein Argumentationsmuster zieht sich wie ein roter Faden durch den Referentenentwurf: Es werden wiederholt einseitig abweichende Bedarfslagen von geflüchteten Menschen im Sinne von geminderten Bedarfen vermutet. Die naheliegende Frage, ob nicht ebenso an anderer Stelle erhöhte, überdurchschnittliche Ausgaben aufgrund des Status' und der Lebenslage anfallen können, etwa erhöhte Kommunikations- und Mobilitätskosten für Behördengänge, aufgrund der fluchtbedingten Trennung von Angehörigen oder aufgrund der randständigen Unterbringung, wird konsequent vermieden.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Martin Künkler

martin.kuenkler@dgb.de

Telefon: 030 24060-754
Telefax: 030 24060-771

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin



Der maximale Leistungssatz nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in Höhe von 344 Euro fällt mittlerweile deutlich hinter den Hartz-IV-Regelsatz in Höhe von 424 Euro zurück. Da sich die Differenz nicht mit entsprechenden Minderbedarfen oder einem zweckmäßigen Ersatz durch Sachleistungen sachlich rechtfertigen lässt, stellt das AsylbLG ein drittklassiges Leistungssystem zur Sicherung des Existenzminimums dar, das geminderte Leistungen durch den aufenthaltsrechtlichen Status der geflüchteten Menschen rechtfertigt. Mit dem Referentenentwurf werden die Leistungen des AsylbLG im Vergleich zum Hartz-IV-System nochmals abgesenkt.

Der DGB lehnt ein Zweiklassensystem bezogen auf das Existenzminimum entschieden ab. Die Menschenwürde ist unteilbar und es darf keine nach Herkunft und Status differenzierten Existenzminima geben.

Unbestritten enthält der Referentenentwurf auch Verbesserungen: So begrüßt der DGB die Regelung, dass der im SGB II normierte Freibetrag für Aufwandsentschädigungen bei ehrenamtlicher Tätigkeit nun auch ins AsylbLG übertragen werden soll. Ein Schritt in die richtige Richtung ist auch der geplante Zugang zu sogenannten Analogleistungen nach SGB XII für geflüchtete Menschen, die eine dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung absolvieren.

In der Gesamtschau überwiegen aus Sicht des DGB jedoch die geplanten Verschlechterungen. Der DGB empfiehlt, die strukturellen Veränderungen, die zu einer Schlechterstellung führen, aus dem Referentenentwurf herauszunehmen und nur die konstruktiven Regelungen ins Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

1. Vorbemerkung zur Stellungnahme

Der Referentenentwurf wurde dem DGB am 26.03.2019 vom BMAS zugeleitet, verbunden mit der Möglichkeit, bis zum 29.03.2019 (Dienstschluss) Stellung zu nehmen. Die eingeräumte Bearbeitungszeit ist somit unangemessen kurz und wird der Relevanz des Gegenstands des Referentenentwurfs – Neuregelung der Gewährung von Leistungen zur Existenzsicherung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) – in keiner Weise gerecht.

2. DGB-Verständnis zum Existenzminimum

Aus Sicht des DGB ist das soziokulturelle Existenzminimum für alle hier lebenden Menschen durch eine einheitliche und gleiche Sozialleistung sicherzustellen. Der DGB hat mit Wohlfahrts- und Sozialverbänden sowie Erwerbslosengruppen in einem gemeinsamen Positionspapier bereits 2012 wie folgt Stellung bezogen:

„Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gilt für alle hier lebenden Menschen. Das Asylbewerberleistungsgesetz und Ausschlussregelungen für EU-Bürger sind abzuschaffen. Auf Arbeits- und Ausbildungsverbote, Residenzpflicht und Einweisung in



Sammellager ist zu verzichten. Der gleiche Zugang aller hier lebenden Menschen zu existenzsichernden Leistungen ist sicherzustellen.”¹

Ausgehend von dieser Grundüberzeugung begrüßt der DGB Schritte, die auf einen Abbau nachteiliger Sonderregelungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und auf eine Angleichung des Leistungsniveaus an die Leistungshöhe der Grundsicherung (SGB II, SGB XII) hinwirken.

Zentrale Inhalte des vorliegenden Gesetzentwurfs zielen jedoch in eine diametral andere Richtung: Das Leistungsniveau wird für die große Gruppe von Alleinstehenden, die in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, weiter abgesenkt. Zudem werden mit der Ausweitung der Leistungsgewährung in Form von Sachleistungen die Unterschiede zur Grundsicherung (SGB II/SGB XII) weiter vertieft.

3. Bewertung einzelner, ausgewählter Regelungen

3.1 Anpassung der Leistungssätze

Mit dem Referentenentwurf sollen die Leistungssätze für geflüchtete Menschen neu festgesetzt werden (§ 3a AsylbLG RefE). In diese Neufestsetzung fließen zwei gesetzlich vorgegebene Mechanismen ein:

- Die grundlegende Neu-Ermittlung der Grundsicherungsregelsätze (SGB II, SGB XII) auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz 2016 sowie
- die zwischenzeitlich erfolgten jährlichen Fortschreibungen der Grundsicherungsregelsätze (SGB II, SGB XII) entsprechend der Preis- und Lohnentwicklung.

Zur Neufestsetzung der Leistungssätze aufgrund der beiden genannten Anpassungsverfahren ist der Gesetzgeber verpflichtet (§ 3a Abs. 4 und 5 AsylbLG a.F. bzw. § 3a Abs. 4 und 5 AsylbLG RefE). Dieser gesetzlichen Verpflichtung wird mit dem Referentenentwurf nun nachgekommen – allerdings mit einer beträchtlichen zeitlichen Verzögerung. Die Leistungssätze sind neu zu ermitteln, wenn die Ergebnisse einer neuen EVS vorliegen. Die für die Bemessung notwendigen Daten der EVS 2013 wurden im Herbst 2015 veröffentlicht. Die Berücksichtigung bei den Grundsicherungsleistungen erfolgte im Jahr 2016 durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG); die neu ermittelten Regelsätze traten zum 1.7.2017 in Kraft. Die analoge Berücksichtigung der EVS 2013 im AsylbLG erfolgt erst im Jahr 2019. Auch die turnusmäßigen Anpassungen der Grundsicherungsleistungen jeweils zum ersten Januar der Jahre 2018 und 2019 wurden bei den Leistungen nach dem AsylbLG nicht vollzogen und werden erst jetzt nachgeholt.

Isoliert betrachtet müsste die nachholende Anpassung zu einer (deutlichen) Steigerung der Leistungssätze führen. Der Referentenentwurf enthält aber auch zwei strukturelle Ver-

¹ Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum: Ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden!, Berlin 2012, siehe www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org



schlechterungen, die entgegensetzt wirken: So sollen Leistungen für „Wohnungsinstandhaltung und Haushaltsenergie“ aus der Gesamtpauschale herausgelöst und gesondert in Form von Geld- oder Sachleistungen erbracht werden.

Im Ergebnis sinkt die pauschale Geldleistung für Alleinstehende von derzeit 354 Euro auf 344 Euro (zum Vergleich: Hartz-IV-Regelsatz 424 Euro), für Personen in einer Partnerschaft von 318 Euro auf 310 Euro (Hartz IV 382 Euro) und für Erwachsene ohne eigenen Haushalt von 284 Euro auf 275 Euro (Hartz IV 339 Euro).² Bei dieser abermaligen Kürzung der Geldleistung ist zu bedenken, dass die genannten, derzeit geltenden Leistungssätze seit 2016 unverändert geblieben sind und ohnehin an Kaufkraft aufgrund der Preissteigerungen verloren haben.

3.2 Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2

Während die gesonderte Gewährung der Kosten für Wohnungsinstandhaltung und Haushaltsenergie „zunächst nur“ zu einer Verschiebung von Geld- zu Sachleistungen führt (zur Kritik siehe unten), stellt die zweite strukturelle Änderung ein generelles Absenken des Leistungsanspruchs unabhängig von der Form der Leistungsgewährung als Geld- oder Sachleistung dar.

Nach dem Referentenentwurf erhalten alle erwachsenen, alleinstehenden Leistungsberechtigten ausnahmslos nur noch reduzierte Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 2, wenn sie in einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft leben. (§ 3a Abs. 1 Nr. 2b und Abs. 2 Nr. 2b AsylbLG RefE)

Die Regelbedarfsstufe 2 beträgt 90 % der Regelbedarfsstufe 1 (für Alleinstehende, die in einer eigenen Wohnung leben). Nach geltendem Recht sind nur Leistungsberechtigte, die in Partnerschaften leben, dieser Stufe 2 zugeordnet. Mit der gesetzlichen Neuregelung werden somit Alleinstehende schlechter gestellt. Die faktische Kürzung aufgrund der neuen Zuordnung ist erheblich und beträgt monatlich 34 Euro bzw. 10 Prozent der Leistungshöhe nach Regelbedarfsstufe 1.

Der DGB lehnt diese Kürzung aufgrund der neuen Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 2 ab. Die Kürzung ist weder tragfähig begründet noch sozialpolitisch verantwortbar. Der Abstand zum Leistungsniveau der Grundsicherung (SGB II/SGB XII) wird weiter vergrößert und das Existenzminimum unterschritten.

Die Regelbedarfsstufe 2 im AsylbLG ist einer entsprechenden Konstruktion im Grundsicherungsrecht (SGB II/SGB XII) nachgebildet: Danach ist der Bedarf von zwei Personen in einer Partnerschaft kleiner als der Bedarf von zwei Alleinstehenden und wird je Partner/in mit 90 Prozent des Bedarfs eines Alleinstehenden angesetzt. Begründet wird dies damit, dass

² Die meisten Leistungssätze für Kinder bleiben weitgehend unverändert, hier neutralisieren sich die erhöhende Wirkung der nachholenden Anpassungen mit der reduzierenden Wirkung der Ausnahme der Kosten für Wohnungsinstandhaltung und Haushaltsenergie aus der Leistungspauschale. Bei Schulkindern zwischen sechs und 13 Jahren kommt es zu einer Erhöhung 26 Euro. Hier wird die verbesserte Neubewertung der Bedarfe von Schulkindern durch das RBEG 2016 wirksam.



es zu Einspareffekten komme, da aus einem „Topf gewirtschaftet“ werden kann, Gebrauchsgegenstände gemeinsam verwendet und Kostenvorteile beim gemeinsamen Einkauf entstehen.

Die Bundesregierung postuliert nun in ihrem Gesetzesentwurf,

a) dass es auch bei einer Gemeinschaftsunterbringung zu Kostenersparnissen komme und dass

b) diese Ersparnisse exakt dem Geldbetrag entsprechen, der sich beim gemeinschaftlichen Wirtschaften in Paarbeziehungen ergibt.

Diese Annahmen können von Seiten des DGB nicht geteilt werden. Es kann nicht generell unterstellt werden, dass alleinstehende, erwachsene Flüchtlinge, die zwangsweise miteinander in einer Unterkunft leben müssen, ebenso gemeinsam wirtschaften wie Paare und gleich hohe Kostenersparnisse über gemeinsame Großeinkäufe generieren sowie Gebrauchsgegenstände wie Paare in gleichem Umfang gemeinsam verwenden.

Die Festlegung der Höhe der Ersparnisse auf 10 Prozent ist zudem willkürlich gesetzt. Es fehlt jede empirische Herleitung dieser Größe. Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem ersten Hartz-IV-Urteil im Jahr 2010 festgestellt, dass der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit zwar Abschläge vorsehen darf, deren Höhe aber nicht ins Blaue hinein geschätzt werden dürfen, sondern nachvollziehbar hergeleitet werden müssen.

Der Hinweis auf ein anderes BVerfG-Urteil in der Gesetzesbegründung, das die Annahme einer Kostenersparnis legitimieren soll, ist irreführend, da sich das Urteil explizit auf die Fallkonstellation des gemeinschaftlichen Wirtschaftens *innerhalb der Familie* bezieht.³

Die Zuordnung zur niedrigeren Regelbedarfsstufe 2 wird von Seiten des BMAS durch Synergien begründet, die in der gemeinschaftlichen Nutzung von in der Gemeinschaftsunterkunft vorhandenen Geräten zur Mediennutzung sowie Festnetz- und Internetanschlüssen bestünden. Der DGB weist darauf hin, dass bereits 2016 mit dem „*Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren 2016*“ zahlreiche Verbrauchspositionen aus dem Bereich „*Freizeit, Unterhaltung und Kultur*“ aus den Leistungssätzen für geflüchtete Menschen herausgerechnet wurden, u.a. explizit Ausgaben „*für Fernseh- und Videogeräte, TV-Antennen; Datenverarbeitungsgeräte sowie System- und Anwendungssoftware (einschl.*

³ Im Wortlaut: „Es ist hinreichend plausibel, dass jedenfalls in einem Haushalt *zusammenlebende Familienangehörige* umfassend „aus einem Topf“ wirtschaften.“ BVerfG, 1BvR 371/11 vom 27.7.2016, Rz. 53



Downloads und Apps) ...". Im Referentenentwurf wird somit teils mit vermeindlichen Minderbedarfen argumentiert, bezogen auf Verbrauchspositionen, die gar nicht mehr Gegenstand der Leistungssätze sind.⁴

Dass die Herabstufung geflüchteter Menschen, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, in die Regelbedarfsstufe 2 sachlich nicht zu rechtfertigen ist, zeigt auch folgender Vergleich: Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen nach SGB II oder SGB XII erhalten den vollen Regelsatz für Alleinstehende – auch wenn sie in Wohngemeinschaften leben und dort Haushalts- und Einrichtungsgegenstände gemeinschaftlich nutzen.

Die Unterschreitung des Existenzminimums über die Zuordnung zu Regelbedarfsstufe 2 soll dauerhaft während des gesamten Aufenthalts in einer Gemeinschaftsunterkunft wirken – also auch über die Dauer von 15 Monaten hinaus, nach denen Leistungsberechtigte Analogleistungen nach dem SGB XII zustehen (§ 2 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG RefE).

3.3 „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“

Mit dem Referentenentwurf sollen – wie bereits oben angedeutet – die Leistungen für die Ausgabenpositionen „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“ aus der Pauschale für den notwendigen Bedarf herausgenommen und gesondert als Sach- oder Geldleistung erbracht werden (§ 3 Abs. 3 AsylbLG RefE). Begründet wird diese Änderung damit, dass bei Gemeinschaftsunterbringung „Schönheitsreparaturen“ und Strom bereits als Sachleistungen gestellt würden und Doppelleistungen vermieden werden sollen (Punkt II.2 Gesetzesbegründung, S. 11). Diese Begründung kann nicht überzeugen. § 3a Abs. 2 AsylbLG RefE normiert die Höhe der Leistungen für den notwendigen Bedarf, wenn die darunter fallenden Ausgabenpositionen *vollständig als Geldleistung* gewährt werden. Eine Abweichung davon bei bereits anderweitig gedeckten Bedarfen ist möglich (und wird aufgrund der vielen Vorrangregelungen für Sachleistungen im AsylbLG breit praktiziert). Die Vermeidung von Doppelleistungen ist somit schon an dieser Stelle geregelt.

Hinzu kommt: Der Referentenentwurf differenziert Leistungen stark nach der Unterkunftsart. Ginge es dem Gesetzgeber darum, auf die besondere Wohnform in Gemeinschaftsunterkünften abzustellen, dann hätte er die Herausnahme von Wohnungsinstandhaltungskosten und Haushaltsenergie an der entsprechenden Stelle nur für Gemeinschaftsunterkünfte normieren können. Die Herausnahme der Kosten für die Instandhaltung der Wohnung und Haushaltsenergie soll aber für alle Leistungsberechtigten gelten, auch für die, die in regulären Wohnungen leben (§ 3 Abs. 3 Satz 3 AsylbLG RefE).

Mit der Neuregelung wird somit die Möglichkeit, statt Geld- nur Sachleistung zu gewähren, generell und unabhängig von der Wohnform ausgeweitet. Denn bei einer Unterbringung

⁴ Darüber hinaus wurden auch folgende Ausgabenpositionen gestrichen: „*langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Sport, Camping und Erholung, Musikinstrumente; außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse; Reparaturen und Installationen von langlebigen Gebrauchsgütern und Ausrüstungen für Kultur, Sport, Camping und Erholung, Musikinstrumente sowie Sport- und Campingartikeln*.“ Bundestagsdrucksache 18/9984, S. 44f



außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen ist nach geltendem Recht der notwendige Bedarf einschließlich der Positionen „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“ vorrangig als Geldleistung zu erbringen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 AsylbLG a.F.). Mit der Neuregelung liegt es im Ermessen der Leistungsträger, ob sie die gesondert zu erbringenden Leistungen für „Wohnungsinstandhaltung“ und „Haushaltsenergie“ in Form von Geld- oder Sachleistungen erbringen (§ 3 Abs. 3 Satz 3 AsylbLG RefE).

Die Ausweitung der Möglichkeit, Sach- statt Geldleistungen zu gewähren, ist aus Sicht des DGB mit erheblichen Nachteilen verbunden und wird daher abgelehnt: Sachleistungen schränken eine – ohnehin eng begrenzte – selbstbestimmte Lebensführung weiter ein und beschneiden autonome Entscheidungen über die Verwendung der geringen Finanzmittel zusätzlich. Sie nehmen Flüchtlingen die Möglichkeit, die Grundsicherungsbeziehern (SGB II/SGB XII) ausdrücklich zugestanden wird, nämlich mit ihrem kleinen Geldbudget zu haushalten und eigene Prioritäten zu setzen und etwa durch einen sparsamen Umgang mit Strom höhere Ausgaben im Bereich Mobilität zu finanzieren. Zudem sind Sachleistungen mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden und in aller Regel im Ergebnis teurer als Geldleistungen.

Zu bedenken sind zudem verfassungsrechtliche Erwägungen: Laut Bundesverfassungsgericht ist das Statistikmodell, bei dem das Existenzminimum aus den durchschnittlichen Verbrauchsausgaben einkommensschwacher Haushalte nach den Daten der EVS hergeleitet wird, grundsätzlich ein zulässiges Verfahren – sofern im Ergebnis noch ein „interner Ausgleich“ möglich ist und individuell überdurchschnittliche Ausgaben durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden können. Wenn – wie nun beabsichtigt – nach den schon in der Vergangenheit gesondert zu erbringenden Leistungen für Hausrat auch noch weitere Ausgabenpositionen aus der Pauschale herausgenommen werden, ist ein „interner Ausgleich“ irgendwann nicht mehr möglich.

4. Freibetrag für Aufwandsentschädigungen (Ehrenamt)

Mit dem Gesetzentwurf wird ein Freibetrag in Höhe von bis zu 200 € für steuerbegünstigte Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten eingeführt (§ 7 Abs. 3 AsylbLG RefE). Diese Einzelregelung bewertet der DGB positiv, da hier eine Angleichung an das Grundsicherungsrecht vollzogen wird. Der Freibetrag kann ehrenamtliches Engagement befördern und diese ehrenamtliche Tätigkeit kann wiederum für die Integration in die Gesellschaft hilfreich sein. Gleichwohl bleiben aus Sicht des DGB die Heranführung an den Arbeitsmarkt mittels guter (Weiter-)Bildungsangebote und eine Integration in gute Arbeit die zentralen Aufgaben.

5. Förderlücken für Geflüchtete im SGB XII

Zukünftig soll der Förderausschluss nach § 22 SGB XII für bestimmte Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, nicht mehr angewendet werden. Damit werden, gegebenenfalls aufstockende, Leistungen des SGB XII zugänglich gemacht für Personen, die eine



Ausbildung absolvieren, die nach dem SGB III (Berufsausbildungsbeihilfe, BAB) oder dem BAföG dem Grunde nach förderungsfähig sind.

Eine Förderung bzw. Aufstockung im SGB XII ggf. zusätzlich zu BAB und BAföG ist Übergangsweise zu begrüßen, um die aktuelle Förderungslücke zu schließen. Die Öffnung kann die Aufnahme einer Ausbildung befördern bzw. Abbrüche vermeiden helfen. Die Öffnung ist somit ein Schritt in die richtige Richtung, dem allerdings weitere folgen sollten:

Der Kreis der Leistungsberechtigten nach § 59 Abs. 2 SGB III sollte auf Personen mit einer Aufenthaltsgestattung erweitert werden. Mittelfristig sollte eine Aufstockung über SGB-XII-Mittel überflüssig gemacht werden, indem Auszubildende BAB in existenzsichernder Höhe erhalten. Einen ähnlichen Reformbedarf sieht der DGB auch für das BAföG: Der Kreis der Leistungsberechtigten nach § 8 BAaföG sollte erweitert und das BAföG mittelfristig existenzsichernd ausgestaltet werden.