

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Bundesministerium für
Arbeit und Soziales
Herrn Ministerialdirektor
Dr. Rolf Schmachtenberg
11017 Berlin

per E-Mail: Vc2@bmas.bund.de

Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin

11.07.2014

Bearbeitet von
Dr. Uda Bastians, DST
Telefon +49 30 37711-420
Telefax +49 30 37711-409
E-Mail: uda.bastians@staedtetag.de

Dr. Irene Vorholz, DLT
Telefon 030 590097-341
Telefax 030 590097-440
E-Mail: irene.vorholz@landkreistag.de

Aktenzeichen: 32.45.15 D – IV-429-13/7

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes

Sehr geehrter Herr Dr. Schmachtenberg,

zunächst möchten wir uns herzlich bedanken für die Übersendung des Referentenentwurfs zur Änderung des AsylbLG und des SGG (Stand: 04.06.2014) und die Möglichkeit zur Stellungnahme hierzu.

Diese Möglichkeit nutzen wir gerne, um – ergänzend zu der Anhörung vom 02.07.2014 – unsere wesentlichen Überlegungen noch einmal schriftlich einzubringen.

Vorbemerkung

Wie das BMAS in der Anhörung vom 02.07.2014 ausgeführt hat, soll im jetzigen Gesetzgebungsverfahren lediglich eine enge Umsetzung der Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18.07.2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) erfolgen. Weitere, auch grundsätzlichere Änderungen sollen einem anschließenden Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben. In der Anhörung wurden beispielhaft für den bereits absehbaren weiteren Änderungsbedarf die umzusetzenden europäischen Richtlinien zum Aufenthaltsrecht genannt.

Aus kommunaler Sicht wäre ein einheitliches Gesetzgebungsverfahren vorzuziehen. Für die ausführenden Behörden sind wiederholte Änderungen des Gesetzes in kurzen Abständen nicht glücklich, zumal sowohl die Änderungsbedarfe aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts als auch die Umsetzungsnotwendigkeit der europäischen Richtlinien seit geraumer Zeit bekannt sind.

Im Einzelnen möchten wir wie folgt zu den vorgesehenen Änderungen Stellung nehmen:

Artikel 1

Nr. 1 Inhaber von humanitären Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 5 AufenthG

Die Herausnahme dieser Personengruppe aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG und die dann überwiegend zu erwartende Überführung in den Leistungsbezug des SGB II ist grundsätzlich folgerichtig und wird überwiegend begrüßt. Sie entspricht auch der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts. Allerdings bedeutet dies für die Landkreise und kreisfreien Städte einen Anstieg der Kosten der Unterkunft im Bereich des SGB II bzw. der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt und der Unterkunftskosten im Bereich des SGB XII. Positiv dagegen ist, dass die Betroffenen über das SGB II einen eigenständigen Krankenversicherungsschutz erhalten, so dass in diesen Fällen die Krankheitskosten nicht mehr kommunal zu tragen sind.

Nr. 2 Anspruchseinschränkung (§ 1a)

Die Kürzung der Leistungen nach § 1a AsylbLG führt in der Praxis zu Problemen, insbesondere bei der Bestimmung der Höhe der Kürzungen. Hier wäre eine Konkretisierung, z.B. analog den Bestimmungen des SGB II, sowohl für die Praxis der Leistungsgewährung hilfreich als auch für die Vermeidung einer Vielzahl von Gerichtsverfahren. Der Gesetzgeber sollte näher bestimmen, wann welche Leistung „unabweisbar“ im Sinne der Vorschrift sein soll; denkbar wäre z. B. die Festlegung eines prozentualen Anteils vom Regelbedarf.

Eine weitere Anregung bezieht sich auf die „selbst zu vertretenden Gründe“, die entweder als Regelbeispiele in den Gesetzestext oder zumindest in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden sollten, um überflüssige Streitigkeiten und Auslegungsprobleme zu vermeiden.

Schließlich bedarf es einer klaren Definition des Begriffs des Familienangehörigen. Das Bundessozialgericht hat etwa in seinem Urteil vom 26.06.2013 (B 7 AY 6/11 R) ausgeführt, dass Familienangehörige im engeren Sinne nur die „Kernfamilie“ eines Leistungsberechtigten sei, worunter Ehegatte bzw. Lebenspartner und minderjährige Kinder zu verstehen seien. Eine Konkretisierung des Begriffs wäre sinnvoll, um hier keine unnötigen Streitigkeiten zu erzeugen.

Nr. 3 Verkürzung der Wartezeit für SGB XII-Analogleistungen (§ 2)

Durch die gravierende Verkürzung der Wartezeit erwarten wir Mehrkosten insbesondere im Gesundheitsbereich. Mit dem Anspruch auf Analogleistungen entstehen Ansprüche auf eine weitergehende Gesundheitsversorgung nach § 264 SGB V. Die Kosten hierfür sind deutlich höher, da die Beschränkung auf Akut- und Schmerzbehandlung nach § 4 AsylbLG entfällt. Es fehlt jedoch an einer entsprechenden Ausweisung der erwarteten Mehrkosten, auch mit Blick auf einmalige Leistungen und Mehrbedarfe.

Unabhängig von der Frage, ob eine Verkürzung der Wartezeit auf 12 Monate geboten ist, erscheint uns die in der Begründung zum Ausdruck kommende Erwartung unzutreffend. Angesichts der in den letzten Jahren angestiegenen und weiter stark ansteigenden Asylbewerberzahlen erscheint es unwahrscheinlich, dass die Verfahren durch das BAMF in noch kürzerer Zeit bearbeitet werden können. Auch auf kommunaler Ebene sind Fallzahlsteigerungen nicht mit einer schnelleren Verfahrensdauer verbunden.

Wie bereits in unserer Stellungnahme zum damaligen Referentenentwurf zur Änderung des AsylbLG vom Januar 2013 ausgeführt, ist es aus Gründen der Akzeptanz, aber auch der Gerechtigkeit dringend erforderlich, hier einen rechtmäßigen Aufenthalt als Voraussetzung vorzusehen. Illegale Aufenthalte dürfen nicht zu Privilegierungen beim Leistungsanspruch führen.

Wir begrüßen, dass unsere Anregung, bei kurzfristigen Unterbrechungen des Aufenthalts in Deutschland eine Ausnahme von dem Erfordernis eines ununterbrochenen Aufenthaltes vorzusehen, aufgenommen worden ist. Wir regen aber an zu prüfen, ob wirklich jeder Auslandsaufenthalt im Rahmen von § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG unter diese Ausnahme fallen sollte oder ob nicht eine Höchstdauer der Unterbrechung eingeführt werden sollte. Ein mehrmonatiger Aufenthalt im Ausland wäre nach unserer Auffassung eine wesentliche Unterbrechung des Aufenthalts in Deutschland, auch wenn er unter § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG fallen kann.

Problematisch ist aus kommunaler Sicht der Nachweis des Aufenthalts im Bundesgebiet. Die Inbezugnahme des Einreisedatums ist verwaltungsorganisatorisch schwierig, da dieses Datum in der Regel nicht erfasst ist und manuell nachermittelt werden müsste. Dies wird auch nicht in allen Fällen möglich sein. Für Behörden ist der Beginn des Leistungsbezugs oftmals die einzig verlässliche Orientierungsmarke. Jedenfalls wäre es notwendig, dass Zweifel am Einreisedatum zu Lasten des darlegungspflichtigen Leistungsberechtigten gehen, eine andere Regelung dürfte in der Praxis kaum durchführbar sein.

Nr. 4 Grundleistungen (§ 3)

Die im AsylbLG neu eingefügte Gewährung der sog. Bildungs- und Teilhabeleistungen ist zwar grundsätzlich positiv zu bewerten, um gerade bei jungen Menschen Bildungschancen zu ermöglichen und soziale Exklusion zu vermeiden. Es handelt sich dabei jedoch um eine neue Aufgabe für die kommunale Ebene, die spätestens seit der Föderalismusreform nicht vom Bund direkt auf die Kommunen übertragen werden darf, um die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln nicht zu umgehen. Es bedarf daher einer Aufgabenübertragung durch die Länder. Wir verweisen insoweit auf die anhängigen Klagen zur parallelen Rechtsfrage beim Bildungspaket für SGB XII-Empfänger.

Unklar sind die in § 3 Abs. 3 AsylbLG-E genannten „jungen Erwachsenen“, und zwar sowohl als Begriff als auch im Bezug zum SGB XII. Denn § 34 SGB XII, auf den entsprechend verwiesen wird, spricht nur von Kindern und Jugendlichen sowie von Schülern; das SGB II spricht von „unter 25-Jährigen“.

Zudem verursacht die getrennte statistische Erfassung der BuT-Leistungen einen nicht unbedeutenden Mehraufwand.

Der Bargeldbedarf für Abschiebungs- oder Untersuchungshäftlinge soll nunmehr individuell festgelegt werden. In der Verwaltungspraxis dürfte dies zu Schwierigkeiten bei der Bemessung und zu Rechtsstreitigkeiten führen. Die individuelle Festlegung in Abhängigkeit von der Bargeldbedarfssituation in der Haftanstalt ist in der Praxis nicht bzw. nur schwer durchführbar. Nach der vorgesehenen Regelung ist sogar unklar, welche Behörde den Bargeldbedarf festlegt.

Im Rahmen der weitgehenden Angleichung an die Leistungen des SGB XII fällt auf, dass keine Darlehensgewährung für Leistungsempfänger nach § 3 AsylbLG vorgesehen ist. Mit der Anhebung der Regelsätze und dem dahinterliegenden Konzept des Anparens auf größere

Anschaffungen erscheint uns eine Darlehensregelung in Anlehnung an § 37 SGB XII sinnvoll. Dies gilt gerade auch für Mietkautionen bei Unterbringung in Wohnungen.

Bei der Bemessung der neuen Regelbedarfe im AsylbLG werden SGB XII-Regelbedarfsanteile für die Anschaffung eines Personalausweises etc. herausgerechnet; die im Regelbedarf enthaltenen Haushaltsenergieanteile hingegen bleiben enthalten, obschon bei untergebrachten Leistungsberechtigten diese Kosten nicht entstehen. In der Praxis erfolgt die Unterbringung von Asylbewerbern regelmäßig öffentlich-rechtlich; damit einhergeht, dass Haushaltsstrom als Sachleistung gewährt wird und auch keinerlei Instandhaltungskosten bei den Asylbewerbern anfallen. Es sollte eine offene Formulierung gefunden werden, die den Abzug ermöglicht, soweit hier Sachleistungen gewährt werden.

Auch zur Gewährung der Leistungen der Gesundheitspflege sind weitere Klarstellungen erforderlich: Werden diese Leistungen als Sach- oder Geldleistungen gewährt? Im Hinblick auf den bislang unverändert beibehaltenen § 4 AsylbLG, der keine Zuzahlungspflicht vorsieht, erscheint ein einheitliches Vorgehen geboten. Jedenfalls sind nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen zu vermeiden.

Mit Blick auf die „Sonstigen Leistungen“ in § 6 AsylbLG möchten wir anmerken, dass immer häufiger die Frage der Haftpflichtversicherung von Asylbewerbern an uns herangetragen wird. Die Akzeptanz in der Bevölkerung wäre zu erhöhen, wenn es möglich wäre, dass Asylbewerber selbst eine Haftpflicht abschließen, und die Kosten hierfür ggf. als Bedarf berücksichtigt würden.

Nr. 5 Nothelferregelung und Einsetzen der Leistung (§ 6a)

Auch wenn wir anerkennen, dass durch die aktuelle Rechtsprechung mit der Negierung eines Nothelferanspruchs Schwierigkeiten entstehen können, stellt die Entscheidung über den eingeschränkten Leistungsumfang die Nothelfenden vor erhebliche Schwierigkeiten. Die Parallelität der Verfahrensregelung zum SGB XII deckt sich nicht mit den Leistungsvoraussetzungen aufgrund der eingeschränkteren Leistungen.

Nr. 6 Einkommen und Vermögen (§ 7)

Die beabsichtigte Änderung des § 7 AsylbLG ist insbesondere mit Blick auf Einsparmöglichkeiten von Sozialhilfemitteln zu begrüßen. Allerdings ergeben sich noch Klärungsbedarfe beim Aufeinandertreffen von Sachleistungen und Schonvermögen. Das in der Begründung angeführte Beispiel, wonach das Schonvermögen z.B. das Ansparen auf einen Wintermantel ermöglichen soll, wirft die Frage auf, ob es bei entsprechendem Bedarf auch dafür einzusetzen ist oder ob die Sachleistung Kleidung zusätzlich gewährt werden muss.

Zu hinterfragen ist die Freigrenze von 25 % in § 7 Abs. 3 AsylbLG. Die Freigrenze im SG XII beträgt 30 %, im SGB II 20 % (des 100 € übersteigenden Betrags). Vor allem bei Mischgemeinschaften würden neue Probleme entstehen.

Auch stellt sich die Frage, ob angesichts der nun beabsichtigten bereichsspezifischen Regelungen zum anrechenbaren Einkommen und Vermögen zur Förderung der Erwerbstätigkeit nicht auch entsprechende Sanktionsmöglichkeiten greifen müssten, wenn Arbeitsverhältnisse selbstverschuldet gekündigt werden. Zudem werden arbeitende Ehepartner schlechter gestellt als arbeitende Einzelpersonen. Dies sollte gleichgestellt werden.

Eine weitere offene Frage ist, warum nicht im neuen Abs. 3 des § 7 AsylbLG mittels Verweises auf § 3 der Verordnung zur Durchführung des § 82 SGB XII erläutert wird, was genau „mit der Erzielung des Einkommens verbundene notwendige Ausgaben“ sind. Eine Klarstellung wäre hilfreich.

Schließlich fehlen bei der Darstellung der Kostenauswirkungen die finanziellen Auswirkungen der Schonregelungen zum Einkommen und Vermögen. Wir gehen davon aus, dass Mehrkosten für die Leistungsträger entstehen und erwarten eine entsprechende Darstellung bei den finanziellen Auswirkungen.

Nr. 7 Überprüfungsanträge (§ 9)

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Zeitraum für Anträge nach § 44 Abs. 4 S. 1 SGB X auf einen Zeitraum von einem Jahr begrenzt werden soll, um einen Gleichklang mit dem SGB XII und dem SGB II herzustellen.

Finanzielle Auswirkungen

Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen ist für uns nicht nachvollziehbar. Insbesondere erschließt sich nicht, dass sich die finanziellen Mehraufwendungen mit den zu erwartenden Einsparungen gegenseitig aufheben.

Die Darstellung bedarf zudem der Ergänzung, zum einen hinsichtlich der bereits genannten Mehrbelastungen, zum anderen wird den Berechnungen ein veraltetes Zahlenwerk zugrunde gelegt. Durch den Rückgriff auf die Statistik zum 31.12.2012 werden die stark steigenden Asylbewerberzahlen gerade in den letzten 2 Jahren außer Acht gelassen. Würde man die bereits vorhandenen Zahlen mit den durchschnittlichen Leistungsbeträgen fortschreiben, käme man zu deutlich höheren Kosten durch die Standard- und Leistungsverbesserungen.

In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf die in der Regel bei Weitem nicht auskömmlichen Kostenerstattungen durch die Länder hinweisen. Die Landkreise und kreisfreien Städte als ausführende Behörden tragen im Bundesdurchschnitt den überwiegenden Teil der Kosten aus ihren eigenen Haushalten, ohne dass das Land seiner Pflicht zur Finanzausstattung nachkäme. Es muss sichergestellt werden, dass keine zusätzlichen Lasten auf die kommunalen Behörden zukommen.

Der Gesetzentwurf veranschlagt auch nicht die Mehrkosten, die infolge der Übergangsregelungen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts entstanden sind.

Weitere Änderungsbedarfe, die noch in diesem Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden sollten

Es ist uns unverständlich, wieso die Überarbeitung des AsylbLG nicht dazu genutzt wird, um den hinlänglich bekannten Problempunkt der Feststellung einer rechtsmissbräuchlichen Beeinflussung der Aufenthaltsdauer in § 2 Abs. 1 AsylbLG zu beseitigen. Die sich hier widersprechenden Ausführungen des Bundessozial- und des Bundesverwaltungsgerichts stellen die Praxis vor unlösbare Probleme, die nur durch eine klare gesetzgeberische Entscheidung beseitigt werden können, wann die Dauer des Aufenthalts rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst wurde und wer die Entscheidung hierüber trifft.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus § 3 Abs. 4 AsylbLG, der unverändert bleiben soll. Danach müssen Leistungen in Geld persönlich ausgehändigt werden. Zur Verwaltungsvereinfachung sollte die Möglichkeit einer unbaren Zahlungsweise in das Ermessen der Leistungsträger gestellt werden.

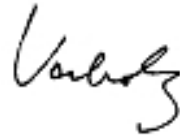
Wir möchten auch anregen zu prüfen, ob angesichts des Rückgriffs auf die Leistungen des AsylbLG durch einige Gerichte für den Personenkreis der sog. Armutszuwanderer aus Südosteuropa eine Klarstellung sinnvoll wäre, dass dieser Weg nicht im Sinne des Gesetzgebers ist.

Wir hoffen, dass unsere Hinweise in den Gesetzentwurf aufgenommen werden können. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert
Beigeordnete
des Deutschen Städtetages



Dr. Irene Vorholz
Beigeordnete
des Deutschen Landkreistages



Uwe Lübking
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes