



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

zum

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und
Soziales für ein Drittes Gesetz zur Änderung des
Asylbewerberleistungsgesetzes (Bearbeitungsstand:
23.08.2016, 09:14 Uhr)

Stellungnahme Nr.: 53/2016

Berlin, im September 2016

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwältin Eva Reichert, Köln
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln (Berichterstatteerin)

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Verteiler

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen für Arbeit und Soziales der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Arbeit und Soziales
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Justiz
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Diakonisches Werk der EKD
- Deutscher Caritasverband
- Deutsches Rotes Kreuz
- AWO Bundesverband e.V.
- Flüchtlingsrat Berlin
- Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Vorstand des DAV
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV
- Ausschuss Ausländer- und Asylrecht
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht

- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Nur wenige Wochen nach Inkrafttreten des Integrationsgesetzes finden die bereits vorgenommenen Leistungsverschärfungen mit diesem Dritten Änderungsgesetz eine weitere Fortsetzung. Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Einführung einer Freibetragsregelung für Ehrenamtliche. Diese kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der Gesetzgeber mit dem Dritten Änderungsgesetz noch einmal weiter von den Grundsätzen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz entfernt. Die pauschalen Kürzungen und Herabsenkungen bei anderweitiger bzw. vermuteter Bedarfsdeckung werden den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Bedarfsbemessung nicht gerecht. Sie beeinträchtigen darüber hinaus im besonderen Maße einen selbstbestimmten Umgang mit den verfassungsrechtlich garantierten Leistungen zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Der Deutsche Anwaltverein hält auch deswegen weiterhin an seiner Forderung zur Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes fest.

Der Deutsche Anwaltverein nimmt zu dem Gesetzesvorhaben wie folgt Stellung:

I. Zur Neustrukturierung der Bedarfsstufen für Erwachsene

Die Bedarfsstufen werden unter Berücksichtigung der im Gesetzesentwurf zum Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) vorgesehenen Abgrenzung der Regelbedarfsstufen für Erwachsene neu festgelegt.

Änderungen ergeben sich bei den Bedarfsstufen 1, 2 und 3:

1. Bedarfsstufe 1: § 3a Abs. 1 Nr. 1 Referentenentwurf des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG-E)

Die Bedarfsstufe 1 erfasst zukünftig alle **erwachsenen Leistungsberechtigten**, die in einer **Wohnung** leben und die **nicht der Bedarfsstufe 2** zuzuordnen sind sowie

jugendliche Leistungsberechtigte (15- bis 18-Jährige), die allein in einer Wohnung leben.

In der Gesetzesbegründung wird auf die Begriffsdefinition in § 8 Abs. 1 Satz 2 RBEG–E verwiesen. Hiernach ist eine Wohnung die Zusammenfassung mehrerer Räume, die von anderen Wohnungen oder Wohnräumen baulich getrennt sind und die in ihrer Gesamtheit alle für die Führung eines Haushalts notwendige Einrichtungen, Ausstattungen und Räumlichkeiten umfassen (räumlich von anderen Unterkünften abtrennbare Einheit).

Damit erhalten auch erwachsene Leistungsberechtigte, die mit ihren Eltern in einer Wohnung leben, Leistungen der Bedarfsstufe 1.

Gleiches gilt für alleinstehende minderjährige Flüchtlinge, soweit sie in einer Wohnung leben.

2. Bedarfsstufe 2: § 3a Abs. 1 Nr. 2 b AsylbLG-E und § 2 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG-E

Demgegenüber erhalten künftig **erwachsene** leistungsberechtigte Personen, die in einer Gemeinschaftsunterkunft oder in einer Erstaufnahmeeinrichtung oder einer vergleichbaren Unterkunft (Zimmer in einer Pension, Wohnheim oder Notunterkunft) untergebracht sind, nur Leistungen der Bedarfsstufe 2 und damit nur noch 90 % der Leistungen. Begründet wird dies mit einer „abweichenden Bedarfslage“ aufgrund von Einspareffekten, die mit den Einspareffekten in Paarhaushalten vergleichbar seien. Da diese auch nach Ablauf der Wartefrist von 15 Monaten noch fortwirken würden, gelte dies auch für Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG, solange sie in einer Gemeinschaftsunterkunft oder Aufnahmeeinrichtung wohnen. Küche, Sanitär- und Aufenthaltsräume würden gemeinschaftlich genutzt. Haushaltsbezogene Aufwendungen würden – sofern nicht durch Sachleistungen gedeckt – nicht von jedem Leistungsberechtigten allein getragen werden. Persönliche Bedarfe an Mediennutzung in Form von Festnetz- und Internetanschlüssen würden regelmäßig zur gemeinschaftlichen Nutzung bereitgestellt und bräuchten nicht selbst angeschafft werden. Darüber hinaus würden sich Einsparungen durch die Möglichkeit zur gemeinsamen Nutzung oder Austausch bei den Bedarfen an Freizeit, Unterhaltung und Kultur ergeben. Lebensmittel und der Küchengrundbedarf würden gemeinsam eingekauft und gemeinsam genutzt.

Diese pauschale Leistungskürzung der grundrechtlich garantierten Leistungen um 10 % ist nicht zu rechtfertigen. Zunächst beruht die Annahme einer Ersparnis auf der Grundlage einer freihändigen Schätzung ohne statistisch belastbare Zahlen. Der Vergleich mit den Ersparnissen bei einem Paarhaushalt ist ersichtlich keine tragfähige Begründung. Erwachsene Personen in einer Sammelunterkunft kaufen keineswegs durchweg gemeinsam ein, auch wenn sie gelegentlich zusammen kochen oder essen sollten. Sie wirtschaften auch nicht gemeinsam. Zusammen einkaufen, kochen und essen ist außerhalb der Familie ein eher seltenes Phänomen. Sie führen gerade keine Einstands- und Verantwortungsgemeinschaft mit den übrigen Bewohnern wie in einem Paarhaushalt oder innerhalb einer Familie. Der Bedarf für die Verbrauchsausgaben der Abteilung 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände sowie der laufenden Haushaltsführung) sind bei der Berechnung der Grundleistungen für den notwendigen Bedarf nach § 3 AsylbLG vollständig ausgenommen. Lediglich der Hausrat wird gesondert erbracht. Der Hausrat umfasst aber gerade nicht die Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts. Es entspricht zudem der Realität, dass eigene Töpfe und Geschirr angeschafft werden, weil die vorhandene Ausstattung nicht reicht (zu wenig große Töpfe) oder schnell recht unappetitlich wird. Gesondert erbracht werden auch die Verbrauchsausgaben in Abteilung 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung). Jeder Bewohner hat jedoch ungeteilte Ausgaben für Ernährung, Kleidung und Schuhe und Ausgaben für die Gesundheitspflege. Der notwendige Bedarf wird in Aufnahmeeinrichtungen zudem zwingend als Sachleistungen erbracht. Dass Küche, Sanitär- und Aufenthaltsräume gemeinsam genutzt werden, führt nicht zu einer Ersparnis der Ausgaben für den **persönlichen** Bedarf. Die pauschal gewährten Leistungen sollen zur freien persönlichen Disposition stehen und einen internen Ausgleich zwischen den Bedarfpositionen ermöglichen. Die Leistungskürzung um 10 % wirkt sich daher für Grundleistungsempfänger besonders auf ihre Dispositionsmöglichkeiten zur Deckung des persönlichen Bedarfs aus. Bereits Sammelunterkünfte sind nicht zwingend, sondern eher selten mit einem Gemeinschaftsraum oder Fernsehraum ausgestattet. Dies gilt umso mehr für die „vergleichbaren sonstigen Unterkünfte“. Selbst wenn solche Räume im Einzelfall vorhanden sein sollten, darf man die Bewohner nicht auf deren Nutzungsmöglichkeit verweisen. Dass Festnetz- oder Internetanschlüsse **regelmäßig** zur gemeinsamen

Nutzung bereitgestellt würden, trifft gleichsam nicht für alle Sammelunterkünfte, vor allem aber nicht für alle „vergleichbaren sonstigen Unterkünfte“ zu.

Die Nutzung eines unter Umständen vorhandenen Internetanschlusses wie auch die Nutzungsmöglichkeit des WLAN ändert nichts an den Kosten der Anschaffung für ein Handy, PC usw. und den monatlichen Ausgaben für deren Nutzung. Welche Einsparungen sich in Sammelunterkünften für den Bedarf an Freizeit, Unterhaltung und Kultur überhaupt ergeben sollen, bleibt offen. Hier kann auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Gesetzgeber erst zum März 2016 eine Kürzung der Leistungen im Bereich Freizeit, Kultur und Unterhalt um 10 € vorgenommen hat.

Nicht ansatzweise ist die Leistungsabsenkung auf 90 % für Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG zu rechtfertigen. Diesen steht, unabhängig von den obigen ebenfalls auf diesen Personenkreis zutreffenden Ausführungen, nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 18.7.2012 zum AsylbLG¹ nach Ablauf der Wartezeit ein Anspruch auf Leistungen im „Normalfall“ zu. Im SGB XII ist die Regelbedarfsstufe 2 außer für Paarhaushalte nur bei einer Unterbringung in Räumlichkeiten, die keine Wohnungen sind und in denen Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem SGB IX erbracht werden, zu gewähren. In § 2 AsylbLG wird eine hiervon abweichende Bedarfsstufe konstruiert, um Leistungen einzusparen.

3. Bedarfsstufe 3: § 3 Abs. 2 Nr. 3 AsylbLG-E

Die Bedarfsstufe 3 in Höhe von 80 % der Leistungen erhalten nur noch erwachsene Leistungsberechtigte, die in einer stationären Einrichtung leben.

II. Zur Neubemessung der Geldleistungen unter Abzug der Verbrauchsausgaben für Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung: Abteilung 4, § 3 Abs. 2 Satz 3 AsylbLG-E

Zuzüglich zu den bisherigen Abweichungen der Leistungssätze von den Regelbedarfen in den Abteilungen 5, 6, 9, 10 und 12 erfolgt die Neubemessung unter vollständigem Abzug der Verbrauchsausgaben in Abteilung 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung). Dieser Bedarf wird – soweit notwendig und angemessen – nunmehr gesondert erbracht. Der Abzug erfolgte bislang in Höhe der Stromkosten

¹ BVerfG, Urt. v. 18.7.2012, - 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11 -

ohnehin bereits bei einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und vergleichbaren Unterkünften durch anderweitige Deckung in Form der Sachleistung. Der Abzug und darüber hinaus gesonderte Erbringung erfolgt nun aber auch bei Privatwohnungen. Die Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen müssen nun gesondert zu den Ausgaben für Strom geltend gemacht werden.

III. Zur Kürzung der Leistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf bei anderweitiger Bedarfsdeckung: § 3a Abs. 3 Satz 1 AsylbLG-E

Besonders bedenklich ist die in § 3a Abs. 3 AsylbLG-E neu geschaffene Rechtsgrundlage, im Einzelfall den Regelbedarf für den persönlichen Bedarf bei anderweitiger Bedarfsdeckung abweichend festzulegen und damit zu kürzen. Zwar kann der Bedarf auch im SGB XII im Einzelfall abweichend festgelegt werden, allerdings gilt dies auch bei einem höheren Bedarf. Diese Möglichkeit der Gewährung höherer Leistungen sieht § 3 a Abs.3 AsylbLG-E ausdrücklich nicht vor. In Bayern ist man schon vor Schaffung einer Rechtsgrundlage dabei, die Geldleistungen durch eine aufgezwungene „anderweitige Bedarfsdeckung“ zu kürzen. So wurde Asylsuchenden in rechtswidriger Weise² der gesamte Bedarf für Telekommunikation gestrichen, weil in der Unterkunft WLAN zur Verfügung steht. Die Einführung von Abzugsbeträgen für ersparte Verbrauchsausgaben im Bereich der Telekommunikation in Sammelunterkünften würde bei den erwachsenen Bewohnern, die bereits wegen der an die Unterbringungsform anknüpfenden unterstellten Einsparungen über die Zuordnung zur Bedarfsstufe 2 10 % weniger Leistungen erhalten, zu einer doppelten Kürzung führen.

Es wird eine Vielzahl an weiteren Fallgestaltungen für eine „anderweitige Bedarfsdeckung“ geben. In der Aufnahmeeinrichtung Bamberg wird nahezu alles in Sachleistungen ausgegeben. Neben zugeteilten 10 Windeln für ein Baby pro Woche wird jetzt sogar noch eine eigene Busverbindung eingerichtet, um den Bedarf Transport durch Sachleistung abzudecken (natürlich fährt der Bus nur selten, der Linienbus hingegen alle 15 Minuten). Die Grundleistungen basieren auf den Ergebnissen der Einkommens- und Verbraucherstichproben, die für die Ermittlung des Regelbedarfs nach dem SGB XII maßgeblich sind. „Die Logik des Statistikmodells liegt gerade darin,

² SG Landshut, Beschluss v. 17.8.2016 – S 11 AY 65/16 ER

dass in der Realität nicht exakt die für die einzelnen bedarfsrelevanten berücksichtigten Beträge anfallen, sondern die tatsächlichen Verbrauchsausgaben im Einzelfall davon abweichen. Entscheidend ist deshalb allein, dass der Gesamtbetrag des Budgets für die Bestreitung von Verbrauchsausgaben ausreicht, um ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten (BT-Drs. 17/3403 vom 26.10.2010, S. 51)“. Das menschenwürdige Existenzminimum muss durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein. So aber liegt es in den Händen der Bundesländer, Städte und Gemeinden und oft einzelner Sachbearbeiter, den Bedarf zu bestimmen und zwar nicht einmal mit der Möglichkeit, diesen nach „oben hin“ zu korrigieren. Leistungskürzungen wegen anderweitiger Bedarfsdeckung schließen einen individuellen Austausch zwischen den Bedarfspositionen aus und dienen ersichtlich allein dem weiteren Ausbau des Sachleistungsprinzips nunmehr auch außerhalb einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften.

IV. Zur Freibetragsregelung für Ehrenamtliche: § 7 Abs. 3 AsylbLG-E

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Einführung eines Freibetrages für Einkommen aus ehrenamtlichen Tätigkeiten, hält diese jedoch nicht für ausreichend. Auch Einnahmen aus einer Tätigkeit im Rahmen des Bundesfreiwilligendienstes oder eines Freiwilligen Sozialen Jahres sollten wie im SGB II privilegiert werden. Auch sie sind ein „wichtiger Schritt zu einer gelungenen und nachhaltigen Integration“.