

Brücker, Herbert; Keita, Sekou; Vallizadeh, Ehsan

Research Report

Zum Entwurf der Bundesregierung eines dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

IAB-Stellungnahme, No. 9/2019

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Brücker, Herbert; Keita, Sekou; Vallizadeh, Ehsan (2019) : Zum Entwurf der Bundesregierung eines dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, IAB-Stellungnahme, No. 9/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/207549>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

9|2019 Zum Entwurf der Bundesregierung eines dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Herbert Brücker, Sekou Keita, Ehsan Vallizadeh

Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
am 3. Juni 2019

Zum Entwurf der Bundesregierung eines dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Herbert Brücker, Sekou Keita, Ehsan Vallizadeh

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Ausgangslage und Ziele	6
2 Leistungsberechtigung	7
2.1 Ausgangslage	7
2.2 Neuerungen.....	7
2.3 Bewertung.....	7
3 Leistungsbezug von Asylbewerbern und Geduldeten in Bildung und Ausbildung	7
3.1 Ausgangslage	7
3.2 Neuerungen.....	8
3.3 Bewertung.....	8
4 Neufestsetzung der Geldleistungssätze	8
4.1 Ausgangslage	8
4.2 Neuerungen.....	9
4.3 Bewertung.....	11
5 Fazit	12

Zusammenfassung

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 3.6.2019. Sie befasst sich mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, welcher mehrere Änderungsvorgänge der bestehenden Rechtsgrundlage zur Leistungsberechtigung von Asylbewerbern und Flüchtlingen durchführt. Das übergreifende Ziel des Gesetzentwurfs ist die Integration von geflüchteten Menschen in Deutschland.

Die Änderungsvorgänge können im Wesentlichen in drei Punkten zusammengefasst werden. Erstens, soll die Rückabwicklung von Leistungsansprüchen für Asylbewerber, Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, deren Asylanträge zwar anerkannt wurden, aber noch angefochten werden können, vermieden werden. Diese Änderung ist sinnvoll, da sie die Rechtssicherheit für die Leistungsberechtigten erhöht.

Zweitens, wird eine Förderlücke für Asylbewerber und Geduldete geschlossen, die sich in förderfähiger Bildung oder Ausbildung befinden, deren Förderanspruch aber bei einer 15-monatigen Aufenthaltsdauer durch den Übergang vom Geltungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes zum Zwölften Sozialgesetzbuch entsteht. So soll vermieden werden, dass Ausbildungsmaßnahmen aufgrund fehlender Sicherung des Lebensunterhalts abgebrochen oder erst gar nicht begonnen werden. Diese Änderung ist ebenfalls sinnvoll, da sie Geflüchteten eine mögliche Entscheidung zwischen der Sicherung des Lebensunterhaltes und dem Bildungserwerb ersparen wird.

Drittens, sollen die Leistungen für Asylbewerber auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 und des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes neu ermittelt und festgelegt werden. Hintergrund hierfür ist die Anforderung des Bundesverfassungsgerichts, die den Gesetzgeber zu einer transparenten und bedarfsgerechten Bemessung der Leistungssätze und deren Fortschreibung verpflichtet. Insbesondere wurde betont, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung eines menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen kann, bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen aber nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren darf. Die neue Ermittlung der Bedarfe ist einerseits transparent, was die Bemessung der Leistungssätze angeht. Andererseits werden jedoch Einsparungen durch die Ausgliederung mehrerer Ausgaben aus den Bedarfen und einer Neuordnung der Bedarfsstufen erzielt. Vor dem Hintergrund der Anforderung des Bundesverfassungsgerichts fällt die Begründung dieser Neuerungen teilweise wenig überzeugend aus.

Abstract

The present statement refers to the public hearing in the Committee for Labour and Social Affairs of the German Bundestag on 3.6.2019. It addresses the draft bill of the Federal Government to amend the Asylum Seekers Benefits Act, which implements several changes to the existing legal

basis for benefits entitlement of asylum-seekers and refugees. The overarching objective of the draft law is the integration of refugees in Germany.

The changes can essentially be summarized in three points. First, the reversal of benefit claims for asylum seekers, tolerated persons and holders of certain humanitarian residence permits whose asylum applications have been approved but can still be revoked, will be avoided. This amendment is to be welcomed as it increases legal stability for beneficiaries.

Second, a funding gap will be closed for asylum-seekers and tolerated persons who are enrolled in education or training eligible for public funding. This concerns beneficiaries whose legal basis for benefit entitlement changes after a 15-month stay as a result of the transition from the scope of the Asylum Seekers Benefits Act to the Twelfth Social Code. This is intended to prevent training measures from being discontinued or not even started due to a lack of livelihood security. The change is also useful, as it will save refugee a possible trade-off between securing their livelihood and acquiring education.

Third, the benefits for asylum-seekers are to be recalculated and determined on the basis of the 2013 income and consumption sample and the regular requirements assessment law. The background is the requirement of the Federal Constitutional Court, which requires the legislator to measure the benefit rates transparently, in line with needs and to update them. In particular, it was emphasized that the legislature may take into account the special features of certain groups of persons when determining a minimum subsistence level that is dignified for human beings, but may not differentiate according to residence status in the concrete design of benefits to secure subsistence. On the one hand, the new determination of needs is transparent as far as the calculation of benefit rates is concerned. On the other hand, however, savings are achieved by removing several expenses from the requirements and reorganizing the requirement levels. Against the background of the requirement of the Federal Constitutional Court, the justification for these reduced entitlements is partially unconvincing.

1 Ausgangslage und Ziele

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einer dritten Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes enthält eine Reihe von Änderungen der bestehenden Rechtsgrundlage zur Leistungsberechtigung von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Ziel des Gesetzentwurfs ist die Integration von geflüchteten Menschen in Deutschland. Dies soll durch die Behebung einer gesetzlichen Lücke zur Finanzierung und Förderung von geflüchteten Menschen, die eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, erreicht werden. Dadurch sollen Fehlanreize vermieden werden, wenn etwa Ausbildungsmaßnahmen aufgrund fehlender Sicherung des Lebensunterhalts abgebrochen oder erst gar nicht begonnen werden. So sollen langfristig Entlastungen der Sozialversicherungs- und Sozialleistungssysteme sowie nachhaltige gesamtwirtschaftliche Erträge durch eine bessere Integration der geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt erreicht werden.

Im Wesentlichen ändert der Gesetzentwurf die bestehende Rechtslage in drei Punkten: Erstens soll die Rechtssicherheit des Leistungsbezugs für Asylbewerber, Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse hergestellt werden, deren Asylanträge zwar anerkannt wurden, aber noch angefochten werden können. Zweitens soll eine Förderlücke für Asylbewerber und Geduldete geschlossen werden, die sich in förderfähiger Bildung oder Ausbildung befinden, deren Förderanspruch aber bei einer 15-monatigen Aufenthaltsdauer durch den Übergang vom Geltungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zum Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII) entsteht. Drittens sollen die Leistungen für Asylbewerber auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 und des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG) neu ermittelt und festgelegt werden.

Letzterer Punkt geht der Anforderung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) nach, das den Gesetzgeber zu einer transparenten und bedarfsgerechten Bemessung der Leistungssätze und deren Fortschreibung verpflichtet hat. Insbesondere hat das Urteil betont, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung eines menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen kann, bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen aber nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren darf.

Im Folgenden wird in den Kapiteln 2, 3 und 4 jeweils auf wichtige Änderungen bezüglich der Leistungsberechtigung, dem Leistungsbezug bei Bildungserwerb, der Neufestsetzung der Geldleistungssätze und der Neufestsetzung der Bedarfsstufen eingegangen. Zu jedem Punkt werden zunächst die Ausgangslage und die Neuerung geschildert. Anschließend wird eine Bewertung formuliert. Kapitel 5 zieht ein allgemeines Fazit.

2 Leistungsberechtigung

2.1 Ausgangslage

Durch die bisherige Regelung im Asylbewerberleistungsgesetz konnten Schwierigkeiten für Leistungsberechtigte entstehen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Asylanträge anerkannt oder ein Gericht das BAMF zur Anerkennung verpflichtet hat, die Entscheidung aber noch anfechtbar ist. In diesem Fall kann es zu einer Rückabwicklung von Ansprüchen bedingt durch den Übergang vom Leistungssystem des AsylbLG in andere Leistungssysteme, wie das SGB II und das SGB XII, kommen.

2.2 Neuerungen

Der Entwurf sieht vor, die Gruppe der Leistungsberechtigten nach AsylbLG um diejenigen Asylbewerber zu erweitern, die ein Asylgesuch geäußert haben, deren Status aber noch nicht durch eine unanfechtbare Regelung festgelegt ist. In § 1 Absatz 1 Nummer 1a – AsylbLG-E werden als leistungsberechtigt diejenigen anerkannt, die ein Asylgesuch geäußert haben und nicht die in Nummern 1, 2 bis 5 und 7 genannten Voraussetzungen erfüllen. Hiermit entfällt die Regelung für diejenigen Fälle, deren Entscheide noch angefochten werden können.

2.3 Bewertung

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Änderung erhöht die Rechtssicherheit für die Leistungsberechtigten und vermeidet die Rückabwicklung von Leistungsansprüchen in Fällen, in denen der Rechtskreiswechsel noch angefochten und gegebenenfalls durch eine höhere Instanz aufgehoben werden kann. Die Regelung ist deshalb zu befürworten.

3 Leistungsbezug von Asylbewerbern und Geduldeten in Bildung und Ausbildung

3.1 Ausgangslage

Nach bisherigem Recht erhalten leistungsberechtigte Asylbewerber, Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die eine Ausbildung oder ein Studium absolvieren, in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts Grundleistungen nach § 3 AsylbLG. Ab dem 16. Aufenthaltsmonat erhalten diese Personen Leistungen nach dem SGB XII. Damit greift der in § 22 SGB XII geregelte Leistungsausschluss für Auszubildende und führt dazu, dass der Lebensunterhalt der betroffenen Personen in förderfähiger Bildung oder Ausbildung nicht mehr gesichert ist. Das kann zu Fehlanreizen führen: Die Betroffenen würden entweder eine Ausbildung oder andere Bildungsmaßnahmen gar nicht erst beginnen oder wären gezwungen, sie abzubrechen, sofern der Lebensunterhalt nicht alleine durch die Ausbildungsvergütung gedeckt werden kann beziehungsweise

keine Ausbildungsvergütung gezahlt wird und auch kein anderweitiger ausreichender Anspruch auf Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts besteht.

3.2 Neuerungen

Mit dem Gesetzentwurf soll der Leistungsausschluss nach § 22 SGB XII künftig keine Anwendung mehr finden für Asylbewerber, Geduldete und Personen mit Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, die sich in einer förderfähigen Ausbildung nach §§ 51, 57 und 58 SGB III befinden. Asylbewerber, die sich in einer im Rahmen des BAföG förderfähigen Ausbildung befinden, aber im laufenden Verfahren sind und damit nach dem BAföG nicht förderfähig sind, sollen zukünftig Leistungen als Darlehen oder als Beihilfe erhalten. Somit erhalten diese Leistungsberechtigten bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen Leistungen analog dem Dritten und Vierten Kapitel des SGB XII in Verbindung mit dem künftigen § 2 Absatz 1 Satz 1 AsylbLG. Bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen haben die Leistungsberechtigten auch einen Anspruch, ergänzend zu ihrer Ausbildungsvergütung und einer eventuellen Förderung mit Berufsausbildungsbeihilfe ergänzend Leistungen analog dem SGB XII in Verbindung mit dem künftigen § 2 Absatz 1 Satz 1 AsylbLG zu erhalten.

3.3 Bewertung

Bildung ist eine wichtige Voraussetzung für eine gelingende Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft. Gerade bei Geflüchteten ist der Anteil von Personen, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder ein abgeschlossenes Hochschulstudium verfügen, gering, obwohl viele weiterführende Schulen besucht haben und die Bildungsaspirationen hoch sind. Gerade in Deutschland ist der Arbeitsmarkt sehr stark durch Ausbildungs- und Bildungszertifikate geprägt, häufig sind Bildungsabschlüsse Voraussetzung für die Berufsausbildung. Die Förderung von Bildung und Ausbildung nimmt deshalb einen zentralen Stellenwert für die Integration in den Arbeitsmarkt und andere Bereiche der Gesellschaft ein. Die Deckung des Lebensunterhalts ist eine maßgebliche Bedingung für eine erfolgreiche Bildungslaufbahn. Nach dem bisherigen Rechtsstand mussten Geflüchtete sich zwischen der Sicherung des Lebensunterhalts und dem Bildungserwerb entscheiden, was weder aus individueller noch volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Perspektive zielführend war. Mit dem Gesetzentwurf wird deshalb für den betroffenen Personenkreis eine wichtige Förderlücke geschlossen und die Chancen auf den Erwerb von Bildungsabschlüssen und die Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft werden verbessert.

4 Neufestsetzung der Geldleistungssätze

4.1 Ausgangslage

In seinem Urteil vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) verpflichtet das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber zu einer transparenten und bedarfsgerechten Bemessung der Leistungssätze für Asylbewerber und deren Fortschreibung. Insbesondere wurde in dem Urteil betont, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung eines menschenwürdigen Existenzminimums die Besonder-

heiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen kann, bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen aber nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren darf. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen einer bestimmten Personengruppe von dem Bedarf anderer Leistungsempfänger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann. In dem Sinne ist eine Ausgliederung von regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben aus den Leistungssätzen für Asylbewerber sinnvoll und notwendig, wenn diese Ausgaben durch Sachleistungen gedeckt werden. Ein Beispiel hierfür sind etwa Ausgaben für Haushaltsenergie und Wohnungsinstandhaltungskosten für erwachsene Leistungsberechtigte, die in Gemeinschaftsunterkünften wohnen. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind seit März 2016 nicht mehr angepasst worden und wurden bislang auf Basis der EVS 2008 ermittelt und festgelegt. Insofern besteht ein Regelungsbedarf, sofern die Grundsätze des Urteils des Bundesverfassungsgesetzes nicht verletzt werden sollen.

4.2 Neuerungen

Die Bedarfssätze der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG werden auf Basis der EVS 2013 und des RBEG neu ermittelt und ausgestaltet. Die Bedarfsstufen werden ebenfalls unter Berücksichtigung der Anpassung der Regelbedarfsstufen im RBEG neu strukturiert. Dabei wird im AsylbLG wegen der abweichenden Bedarfslage eine gesonderte Bedarfsstufe für die Unterbringung in Sammelunterkünften geschaffen.

Die Geldleistungssätze werden auf Basis der EVS 2013 und des RBEG neu festgesetzt und zugleich die Bedarfsstufen für erwachsene Leistungsberechtigte neu strukturiert. Entscheidend für die Geldleistungssätze und die Bedarfsstufen ist die Unterbringung. Die Einteilung der Leistungen in zwei Gruppen bleibt bestehen. Grundsätzlich wird zwischen Leistungen für den notwendigen Bedarf zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts und Leistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens unterschieden.

Der Geldleistungssatz zur Deckung des notwendigen Bedarfs wird aufgrund der Abteilungen 1 bis 6 der Sonderauswertungen der EVS 2013 nach § 5 Absatz 1 und § 6 Absatz 1 RBEG neu festgesetzt. Folgende regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben werden bei der Neumessung der notwendigen Bedarfe nicht berücksichtigt:

Abteilung 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung):

Die hier enthaltenen regelbedarfsrelevanten Bedarfe sollen zukünftig aufgrund der Änderung in dem neuen § 3 Absatz 3 Satz 3 gesondert erbracht werden. Die Grundannahme ist hier, dass die Leistungsberechtigten in der Anfangszeit ihres Aufenthalts auch im Anschluss an die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen grundsätzlich in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, in denen ihnen nicht nur die Heiz-, sondern auch die Haushaltsenergie regelmäßig unmittelbar – als Sachleistung – bereitgestellt werden. Falls der Bedarf an Haushaltsenergie nicht bereits unmittelbar durch Sachleistungen gedeckt wird, soll durch die Änderung des neuen § 3 Absatz 2 Satz 3 sichergestellt werden, dass die Kürzung der Geldbeträge nicht zu einer Bedarfskürzung führt. Hier wird für die Bedarfe an Haushaltsenergie und Wohnungsinstandhaltung klargestellt, dass diese gesondert als Geld- oder Sachleistung erbracht werden.

Abteilung 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -Gegenstände, laufende Haushaltsführung):

Hier besteht eine gesonderte anderweitige Bedarfsdeckung nach § 3 Satz 5 AsylbLG.

Abteilung 6 (Gesundheitspflege):

Diese werden Beziehenden von Grundleistungen nach §§ 4 und 6 AsylbLG als Sachleistungen erbracht, sodass die betreffenden Verbrauchsausgaben bei ihnen – abweichend von Hilfeempfängern im Versorgungssystem der gesetzlichen Krankenkasse – nicht anfallen.

- Pharmazeutische Erzeugnisse – für gesetzlich Krankenversicherte – mit Rezept (nur Eigenanteil/Zuzahlung, lfd. Nr. 36);
- Andere medizinische Erzeugnisse – für gesetzlich Krankenversicherte – mit Rezept (nur Eigenanteil/Zuzahlung, lfd. Nr. 38);
- Therapeutische Mittel und Geräte (einschl. Eigenanteile, lfd. Nr. 40).

Der Geldleistungssatz zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs wird auf der Grundlage der Abteilungen 7 bis 12 der Sonderauswertungen der EVS 2013 nach § 5 Absatz 1 und § 6 Absatz 1 RBEG neu festgesetzt. Folgende regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben werden bei der Neumessung der notwendigen persönlichen Bedarfe nicht berücksichtigt:

Abteilung 9 (Freizeit, Unterhaltung, Kultur):

- Verbrauchsausgaben für Fernseh- und Videogeräte, TV-Antennen (lfd. Nr. 50);
- Datenverarbeitungsgeräte sowie System- und Anwendungssoftware (einschl. Downloads und Apps, lfd. Nr. 51);
- Langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Sport, Camping und Erholung, Musikinstrumente (lfd. Nr. 53);
- Außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse (lfd. Nr. 56);
- Reparaturen und Installationen von langlebigen Gebrauchsgütern und Ausrüstungen für Kultur, Sport, Camping und Erholung, Musikinstrumenten sowie Sport- und Campingartikeln (lfd. Nr. 68).

Abteilung 10 (Bildungswesen):

- Gebühren für Kurse (ohne Erwerb von Bildungsabschlüssen, lfd. Nr. 69).

Abteilung 12 (andere Waren und Dienstleistungen):

- Betrag für die Beschaffung eines Personalausweises (lfd. Nr. 81).

Die Herausnahme der oben aufgeführten Verbrauchsausgaben wird mit Bezug auf die Gesetzesbegründung vom 16. Februar 2016 (Bundestagsdrucksache [18/7538](#), S. 21 f.) begründet. Hier wird argumentiert, dass aufgrund von Unterschieden bei den persönlichen Bedarfen gegenüber den Beziehern von Leistungen nach SGB II oder SGB XII eine abweichende Bedarfslage der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG zu Beginn des Aufenthalts besteht. Maßgeblich für die Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 1 ist, ob ein Erwachsener in einer Wohnung – und damit in einer räumlich von anderen Unterkünften abtrennbaren Einheit – lebt. Ehegatten, Lebenspartner, in eheähnli-

cher oder in lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner in einer Wohnung zusammenlebende Leistungsberechtigte werden der Bedarfsstufe 2 zugeordnet (entspricht 90 Prozent der Bedarfsstufe 1).

Eine besondere Bedarfsstufe wird für erwachsene Leistungsberechtigte eingeführt, die in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder vergleichbaren sonstigen Unterkünften (Sammelunterkünfte) untergebracht sind. Diese werden unabhängig davon, ob die Betroffenen in der Unterkunft allein, mit einem Partner oder einer Partnerin oder mit anderen Erwachsenen zusammenleben, der Bedarfsstufe 2 zugeordnet.

4.3 Bewertung

Die neue Regelung wird der Anforderung einer transparenten Bemessung der Leistungssätze für Asylbewerber gerecht, da nachvollziehbar ist, welche regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben bei der Neumessung der Bedarfe berücksichtigt beziehungsweise ausgeschlossen wurden. Auffällig ist, dass der Gesamtbetrag der Geldleistungen im Vergleich zur bisherigen Regelung vergleichbar bleibt beziehungsweise leicht vermindert wird. Dies wird erreicht, indem die Mehrausgaben durch die Anpassung der Grundleistungen auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 und deren Fortschreibung mithilfe der Einsparungen durch die Neuordnung der Bedarfsstufen kompensiert werden. Zum Beispiel werden regelbedarfsrelevante Ausgaben für Haushaltsenergie und Wohnungsinstandhaltungskosten aus den Bedarfsätzen für notwendige Bedarfe im AsylbLG ausgegliedert, insbesondere sollen Ausgaben für Abteilungen 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung) und 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -Gegenstände, laufende Haushaltsführung) systematisch unberücksichtigt bleiben. Diese Entscheidung wird dadurch begründet, dass diese Bedarfe speziell bei Gemeinschaftsunterkünften regelmäßig durch Sachleistungen gedeckt werden. Allerdings ist die Begründung unzureichend, da diese Kürzungen auch Personen betreffen, die außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften wohnen. Auch die Begründung der Zuordnung zu niedrigeren Bedarfsstufen, etwa von Leistungsberechtigten, die in einer Aufnahmeeinrichtung oder in einer Gemeinschaftsunterkunft leben, ist teilweise schwer nachvollziehbar. Die Plausibilität der Annahme, dass die Bedarfe durch Sachleistungen in Unterbringungen außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen bereitgestellt werden, ist fragwürdig. Die Prüfung der Erbringung solcher Bedarfe beziehungsweise die gesonderte Erbringung dieser Bedarfe erscheint als besonders aufwändig und fehleranfällig. So besteht ein hohes Risiko, dass die tatsächlich bezogenen Leistungen von leistungsberechtigten Asylbewerbern niedriger ausfallen als die Leistungen der Grundsicherung nach SGB II oder SGB XII.

Bei der Neubemessung der notwendigen persönlichen Bedarfe besteht die Bundesregierung auf die Herausnahme von Verbrauchsausgaben, die auch in der vorherigen Version des AsylbLG unberücksichtigt geblieben sind. Es handelt sich um sogenannte Minderbedarfe, wie Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung, Kultur und Bildungswesen. Im o. g. Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird gefordert, dass Minderbedarf bei Verbrauchsausgaben zu begründen ist. Dass dieser bei Asylbewerbern unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus gegeben ist, wird nach unserer Einschätzung nicht ausreichend begründet. Als besonders kritisch ist die Nichtberücksichtigung von Leistungen für außerschulische Bildungseinrichtungen, Sport und Musikinstrumente einzuschätzen, weil sich hierdurch die Integrationschancen verbessern können. Die Annahme, dass die Bedarfslage der

leistungsberechtigten Asylbewerber systematisch von der Bedarfslage anderer Leistungsberechtigter abweicht, wird vorwiegend durch den Aufenthaltsstatus begründet.

Unklar ist auch, ob den besonderen Anforderungen, die an die Geflüchteten in Hinblick auf die Integration, den Spracherwerb und die Arbeitsuche gestellt werden, bei der Berechnung der Bedarfssätze angemessen Rechnung getragen wurde. Diese Anforderungen können durchaus Kosten für begleitende Literatur, Internetrecherchen, Mobilität etc. aufwerfen.

Die Zuordnung von Leistungsberechtigten zur Bedarfsgruppe 2, wenn sie in einer Aufnahmeeinrichtung oder in einer Gemeinschaftsunterkunft leben, beruht auf der Annahme, dass eine Gemeinschaftsunterbringung für die Bewohner solcher Unterkünfte Einspareffekte zur Folge hat. Ob Leistungsberechtigte in Sammelunterkünften tatsächlich durch zumutbare Anstrengungen Synergie- und Einspareffekte erzielen können, die denen in Paarhaushalten im Ergebnis vergleichbar sind, ist je nach Verbrauchsausgabe mehr oder weniger nachvollziehbar. Die Annahme der gemeinsamen Nutzung ist für bestimmte Räumlichkeiten (Küche, Sanitär- und Aufenthaltsräume etc.) in der Tat sehr wahrscheinlich zutreffend. Ob die gemeinschaftliche Nutzung von Wohnraum zu Synergieeffekten bei der Nutzung von bestimmten haushaltsbezogenen Aufwendungen wie Mediennutzung, Festnetz- oder Internetanschlüssen führt, ist dagegen fraglich. Beim notwendigen Bedarf an Nahrung ist der Vergleich mit einem Paarhaushalt noch weniger nachvollziehbar. Hier beruht die Begründung auf der fragwürdigen Annahme, dass etwa Lebensmittel oder zumindest Küchengrundbedarfe in größeren Mengen gemeinsam eingekauft und in den Gemeinschaftsküchen gemeinsam genutzt werden.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Regierung bemüht ist, das Leistungsniveau für Asylbewerber, trotz der notwendigen Angleichung der Leistungsgrundlage an die Leistungen der Grundversicherung, so niedrig wie möglich zu halten. Über das Argument möglicher Budgetrestriktionen hinaus wäre eine Begründung hierfür die Befürchtung, durch höhere Leistungen Anreize für zusätzliche Asylzuwanderung zu erzeugen. Diese Befürchtung stützt sich allerdings auf keine belastbaren empirischen Befunde der Migrationsforschung. Im Gegenteil zeigen die meisten Studien, dass die Hauptursachen für die Flucht Konflikte, Gewalt und Terror sind und dass der mögliche Bezug von Transferleistungen in dieser Hinsicht eine untergeordnete Rolle spielt.

5 Fazit

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung regelt drei Tatbestände neu: Erstens stellt er die Rechtsicherheit des Leistungsbezugs für Gruppen her, die aus dem Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in andere Leistungssysteme übergehen, bei denen aber die Entscheidungen noch anfechtbar sind beziehungsweise noch nicht in letzter Instanz entschieden worden sind. Dies ist im Sinne einer steigenden Rechtsicherheit zu befürworten. Zweitens schließt der Gesetzentwurf eine Förderlücke für Asylbewerber, Geduldete und ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, die sich in förderfähiger Ausbildung befinden, bei denen aber nach dem Übergang in das Leistungssystem des SGB XII ein Leistungsentzug droht. Hier soll künftig die Sicherung des Lebensunterhalts auch nach dem Wechsel der Leistungssys-

teme sichergestellt werden. Auch dies ist ohne Zweifel sinnvoll und erhöht die individuellen Anreize, in Bildung und Ausbildung zu investieren und somit die Integrationschancen des betroffenen Personenkreises. Schließlich wird eine Neuberechnung und Anpassung der Leistungssätze im Asylbewerberleistungsgesetz vorgenommen, die u. a. notwendig ist, um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden. Dies ist grundsätzlich sinnvoll und notwendig. Allerdings werden Asylbewerber von zahlreichen Leistungstatbeständen ausgeschlossen, die sich nach unserer Einschätzung nicht zwingend aus der besonderen Bedarfslage dieser Gruppe ergeben. Zum Teil, etwa wenn es um die Nichtberücksichtigung der Teilnahme an Sport oder außerschulischen Bildungsmaßnahmen geht, handelt es sich um Bereiche, die für die Integration zentrale Bedeutung haben können. Der Gesetzgeber sollte berücksichtigen, dass kurzfristigen Kosteneinsparungen durch die Auszahlung geringerer Leistungen langfristig höhere Kosten gegenüberstehen können, sofern dadurch die Integrationschancen beeinträchtigt werden.

Impressum

IAB-Stellungnahme 9|2019

Veröffentlichungsdatum

14. Juni 2019

Weitere Informationen

Deutscher_Bundestag_Drucksache [19/10052](#)

Redaktion

Martina Dorsch

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2019/sn0919.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<http://www.iab.de/de/publikationen/iab-stellungnahme.aspx>

Website

www.iab.de

ISSN

2195-5980