

Sitzungsvorlage

Beratungsfolge

Sitzungsdatum

1.	Kenntnisgabe	Integrationsrat	öffentlich	12.11.2019
2.	Kenntnisgabe	Sozial- und Seniorenausschuss	öffentlich	26.11.2019

Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13.08.2019

Der Sachverhalt wird zur Kenntnis genommen.

A 14 - Rechnungsprüfungsamt ☒ Gesehen ☐ Vorgeprüft gez. Breuer		Datum: 30.10.2019 gez. Bertram gez. Kaever					
1		2		3		4	
☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt		☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt		☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt		☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt	
Abstimmungsergebnis		Abstimmungsergebnis		Abstimmungsergebnis		Abstimmungsergebnis	
☐ einstimmig ☐ ja		☐ einstimmig ☐ ja		☐ einstimmig ☐ ja		☐ einstimmig ☐ ja	
☐ nein		☐ nein		☐ nein		☐ nein	
☐ Enthaltung		☐ Enthaltung		☐ Enthaltung		☐ Enthaltung	

Sachverhalt:

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) vom 13.08.2019 wurde mit Wirkung zum 01.09.2019 das AsylbLG geändert.

Änderungen bei der Leistungshöhe gem. § 3 a) AsylbLG

Die größte Änderung des AsylbLG zum 01.09.2019 zeichnet sich in der neu bestimmten Höhe der sogenannten Grundleisten gem. § 3 a) AsylbLG aus (vormals Grundleistungen gem. § 3 AsylbLG). Die Höhe dieser Leistungen wurde bei allen Regelbedarfsstufen (RS) mit Ausnahme der Regelbedarfsstufen 5 und 6 wie unten dargestellt **abgesenkt**.

Personenkreis	Monatliche Leistungen bis zum 31.08.2019	Monatliche Leistungen ab 01.09.2019	Differenz
RS 1 Alleinstehende oder alleinerziehende Erwachsene	354,- €	344,- €	- 10,- €
RS 2 Ehe- bzw. Lebenspartner oder erwachsene Personen die in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind	318,- €	310,- €	- 8,- €
RS 3 Haushaltsangehörige Erwachsene bis 25 Jahre, die unverheiratet sind und mit mindestens einem Elternteil zusammen wohnen	284,- €	275,- €	- 9,- €
RS 4 Kinder von Beginn 15. bis zur Vollendung 18. Lebensjahr	276,- €	275,- €	- 1,- €
RS 5 Kinder von Beginn 7. bis Vollendung 14. Lebensjahr	242,- €	268,- €	+ 26,- €
RS 6 Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres	214,- €	214,- €	+/- 0,- €

Hierdurch ergeben sich auf den ersten Blick geringere monatliche Leistungen für die meisten Leistungsempfänger gem. § 3 a) AsylbLG. Dies wird allerdings dadurch relativiert, dass nach neuer Gesetzeslage die Leistungen gem. § 3 a) AsylbLG nicht mehr die Kosten für Haushaltsstrom umfassen, welche zukünftig, **zusätzlich zu den Leistungen** durch den zuständigen Leistungsträger, natürlich lediglich im Rahmen der Angemessenheit, zu übernehmen sind.

Somit, so argumentiert der Gesetzgeber, sollen sich sowohl für die Hilfeempfänger als auch für die Leistungsträger keine Veränderungen bzgl. der Leistungshöhe ergeben, da die Senkung der Leistungsbeträge durch die zusätzliche Übernahme der Kosten für Haushaltsstrom ausgeglichen wird und somit gemäß der Gesetzesbegründung „lediglich eine Geldleistung durch eine Sachleistung ersetzt wird“. Diese Argumentation ist in der Praxis skeptisch zu sehen, wobei nach aktuellem Stand noch kein Vergleich gezogen werden kann, da die neue Gesetzeslage noch relativ jung ist. Die Sachlage wird von der hiesigen Leistungsstelle für Leistungen gem. dem AsylbLG entsprechend beobachtet.

Ebenso ist abzusehen, dass in der Praxis zukünftig entsprechende Rechtsprechung zu dem Umstand zu erwarten ist, inwiefern zu übernehmende Kosten für Haushaltsstrom im Einzelfall angemessen sind. Auch hier wird die Rechtslage durch den entsprechenden Leistungsbereich verschärft beobachtet.

Neudefinition der Personenkreise bzgl. der unterschiedlichen Regelbedarfsstufen

Weiterhin wurden auch die Definitionen der Personenkreise der RS verändert. Zum einen wurde der Personenkreis der RS 3 insofern eingegrenzt, als dass nach alter Gesetzeslage keine Altersgrenze für Personen bestand, die den Haushalt einer anderen Person mitbewohnen. Weiterhin lag vorher keine Bestimmung vor, dass es sich bei diesen Personen tatsächlich um die Eltern des Leistungsbeziehers handeln musste. Auch war der Personenstand des Leistungsempfängers vorher nicht maßgeblich. Hier passt der Gesetzgeber die Definition des Personenkreises der RS 3 des AsylbLG an die Definition des Personenkreises der RS 3, welche für Leistungsbezieher von Leistungen gem. dem Sozialgesetzbuch Buch II (SGB II) und Sozialgesetzbuch Buch XII (SGB XII) maßgeblich ist, an, um bestehende, nicht zu rechtfertigende Unterschiede in der Gesetzssystematik auszuräumen.

Die größere der Änderungen der Definitionen der Personenkreise ist jedoch, dass nach neuer Gesetzeslage erwachsene Personen, welche in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind, leistungrechtlich so gestellt werden wie Ehe- oder Lebenspartner. Diese Neubewertung begründet der Gesetzgeber mit dem Einsparungspotential einer gemeinsamen Nutzung der Wohnräume und des Synergieeffektes der zum Beispiel bei gemeinsamen Einkäufen, gemeinsamen Kochen, gemeinsamer Mediennutzung (z.B. Fernsehen, Radio etc.) u.ä. entsteht. Diese Regelsatzbedarfsstufe wird lediglich bei solchen Personen angewendet, welche als Alleinstehende in einer städtischen Sammelunterkunft tatsächlich in einer Wohneinheit mit familienfremden Personen per Ordnungsverfügung untergebracht wurden. Personen, welche zwar in einer städtischen Unterkunft untergebracht sind, jedoch über ein Einzelzimmer verfügen, sind von dieser Regelung ebenso wenig betroffen wie Familienverbände.

Die Neudefinition der RS 2 ist kritisch zu sehen, da der Gesetzgeber voraussetzt, dass die Leistungsempfänger in der sie verbindenden Situation (Asylbewerber in Deutschland) eine „Schicksalsgemeinschaft“ (Zitat aus der Gesetzesbegründung) bilden, welche mit der Lebenssituation in der Sammelunterkunft bestmöglichst zu wirtschaften haben und somit auch eine gemeinsame Freizeitgestaltung, ein gemeinsames Einkaufen, Kochen etc. pp. auch unter vermeintlich Fremden zumutbar sei und auch durchgeführt würde. Diese der Argumentation zugrunde liegende Annahme weicht stark von der tatsächlichen Realität ab. Eine Korrektur dieser Auffassung durch noch ausstehende Rechtsprechung zu dieser Thematik ist nicht auszuschließen. Die zuständige Stelle für Leistungen gem. dem AsylbLG beobachtet hier die Rechtsprechung verschärft.

Die Leistungshöhe für Bezieher von Leistungen gem. § 2 AsylbLG (Leistungsgewährung nach dem AsylbLG in analoger Anwendung des SGB XII bei Erfüllung von besonderen Umständen durch den Leistungsbezieher) änderte sich durch die Gesetzesänderung zwar nicht, allerdings sind auch diese Leistungsempfänger von den o.g. Neudefinierungen der RS betroffen. Zwar wurden die Leistungssätze hier nicht gesenkt, allerdings haben Leistungsempfänger gem. § 2 AsylbLG auch zukünftig die Kosten für Haushaltsstrom selbst zu tragen. Dies führt dazu, dass in Haushalten oder Räumen in der Gemeinschaftsunterkunft, in denen sowohl Leistungsempfänger gem. § 3 als auch nach § 2 AsylbLG zusammen leben, der eine Personenkreis die Kosten für den Haushaltsstrom zusätzlich zu den Leistungen gewährt bekommt, der andere Personenkreis diese Kosten jedoch aus seinen Leistungen selber bezahlen muss. Gerade in Fällen, in denen die monatlichen Kosten für Haushaltsstrom die Senkung der Leistungssätze gem. § 3 AsylbLG übersteigen führt dies zu einer offensichtlichen Ungleichbehandlung. Auch hier ist abzuwarten, ob die Situation durch zukünftige Rechtsprechung noch entsprechend aufgelöst wird.

Förderung von ehrenamtlichen Tätigkeiten und Schließung einer bisher bestehenden Förderungslücke

Weiterhin wurde bei Leistungsempfängern gem. § 3 AsylbLG bzgl. der Anrechnung von Einkommen auf die Leistungen durch die Gesetzesänderung ein neuer Freibetrag für Einkommen aus ehrenamtlicher Arbeit bestimmt. Bei Einkommen aus ehrenamtlicher Tätigkeit ist nach neuer Gesetzeslage ein Freibetrag i.H.v. 200,00 € festgesetzt worden. Ein solcher Freibetrag wurde nach alter Gesetzeslage nicht gewährt. Der neue Freibetrag soll die Wahrnehmung von ehrenamtlichen Tätigkeiten für Leistungsempfänger gem. § 3 AsylbLG entsprechend attraktiver gestalten.

Ebenso wurde im Rahmen der praktischen Anwendung des § 2 AsylbLG mit der Gesetzesänderung durch den Gesetzgeber eine bestehende Förderungslücke geschlossen. Nach alter Rechtslage waren Empfänger von Leistungen gem. § 2 AsylbLG (analoge Anwendung des SGB XII) durch die Regelung des § 22 Abs. 1 SGB XII vom Leistungsbezug ausgeschlossen, wenn sie sich in einer Ausbildung befanden, die dem Grunde nach förderungsfähig nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (z.B. Bafög oder Berufsausbildungsbeihilfe) sind. Dies galt unabhängig von der tatsächlichen Leistungshöhe gem. dem Berufsausbildungsförderungsgesetz was dazu führte, dass in ungünstigen Einzelfällen die Auszubildenden ihren Lebensunterhalt nicht aus ihrem Ausbildungsgehalt bestreiten konnten und auch ein potenzieller Anspruch nach dem Ausbildungsförderungsgesetz (sofern er denn der Höhe nach überhaupt vorlag) diese Differenz nicht decken konnte. Da diese Auszubildenden oftmals durch ausländerrechtliche Maßgaben (oftmals liegt in solchen Fällen lediglich eine Erlaubnis für die Erwerbstätigkeit zur Ausübung der Ausbildung vor) auch keine Nebentätigkeiten zur Finanzierung aufnehmen dürfen, wie dies im Falle eines „regulären“ Bafög- oder Berufsausbildungsbeihilfempfängers üblich ist, blieb diesem Personenkreis nach alter Gesetzeslage oftmals nur die Möglichkeit, ihre Ausbildung abzubrechen um wieder leistungsberechtigt nach dem AsylbLG zu werden. **Dieser Umstand war offensichtlich zu keiner Zeit vom Gesetzgeber so gewollt, sondern es handelte sich klar um eine unvorhergesehene Lücke in der Gesetzessystematik**, die nun geschlossen wurde, indem der maßgebliche § 22 Abs. 1 SGB XII in seiner Anwendung auf Leistungsempfänger gem. dem AsylbLG entsprechend eingeschränkt wurde.

Weitere Änderungen des AsylbLG durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht zum 21.08.2019

Im Rahmen der ebenfalls stattgefundenen Änderung des AsylbLG durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (sog. Geordnete-Rückkehr-Gesetz) vom 15.08.2019, welches zum 21.08.2019 in Kraft getreten ist, wurde ebenfalls der Personenkreis des AsylbLG durch eine Änderung des § 1 AsylbLG insofern eingeschränkt, als dass Personen, welchen von einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union bereits internationaler Schutz gewährt wurde, keine Leistungen gem. dem AsylbLG mehr zu gewähren sind. Im Falle der Hilfsbedürftigkeit einer solchen Person werden bis zur Ausreise zur Überbrückung lediglich die unabweisbar gebotenen Leistungen als Sachleistungen bewilligt. Dies jedoch längstens für einen Zeitraum von 2 Wochen und lediglich einmalig innerhalb einer Zwei-Jahres-Frist. Leistungen über diesen Zeitraum hinaus sind nur dann zu erbringen, falls dies im Einzelfall besondere Umstände erfordern oder dies zur Überwindung einer besonderen Härte erforderlich ist. Neben diesen Leistungen zur Überbrückung sind auf Antrag auch die angemessenen Kosten der Rückreise der Person zu übernehmen, sofern die Person diese nicht selber decken kann.

Darüber hinaus wurden die von den Leistungsempfängern zu erfüllenden Umstände bzgl. einer Gewährung von Leistungen gem. § 2 AsylbLG durch die Gesetzesänderung zum 21.08.2019 verschärft. Bis zum 20.08.2019 waren einem Leistungsberechtigten gem. dem AsylbLG Leistungen gem. § 2 AsylbLG zu gewähren, wenn er sich mindestens 15 Monate ohne wesentliche Unterbrechung in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten hat und nicht selbst schuldhaft die Dauer seines Aufenthaltes rechtsmissbräuchlich beeinflusst hat. Ab dem 21.08.2019 wurde die Dauer des vorausgesetzten Aufenthalts auf 18 Monate angehoben. Allerdings wurde eine Übergangsregelung geschaffen, dass die Personen, welche zum 21.08.2019 bereits Leistungen gem. § 2 AsylbLG bezogen haben und die 18 Monate noch nicht erfüllten nicht wieder in den Leistungsbezug gem. § 3 AsylbLG umzustellen waren. Hierzu wurde der vorher nicht vorhandene § 15 AsylbLG neu installiert.

Weiterhin wurde im Rahmen des zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht mit der Einführung des neuen § 60 b) Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes vorgenommen, welche erheblichen indirekten Einfluss auf die Ausübung des AsylbLG haben wird. Zukünftig wird ausreisepflichtigen Ausländern, welche selbst zu verantworten haben, dass ihre Abschiebung noch nicht stattfinden konnte (z.B. weil sie durch Täuschung über seine Identität oder fehlender Mitwirkung bei der Beschaffung von Passpapieren das ausländerrechtliche Verfahren behindern) eine Duldung mit dem Vermerk „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ erteilt. **Diesem Personenkreis sind gem. AsylbLG nur noch die unabweisbar lebensnotwendigen Leistungen zu gewähren.** Ebenso ist diesem Personenkreis durch die Ausländerbehörde keine Erwerbslaubnis einzuräumen und ihm ist vonseiten der Ausländerbehörde eine Wohnsitzauflage zu erteilen. Diese Restriktionen sollen dazu führen, die Mitwirkung der maßgeblichen Personen bzw. die Preisgabe der tatsächlichen Identität zu forcieren.

Vorhersehbare, tatsächliche Auswirkungen für die Stadt Eschweiler durch die Gesetzesänderung

Im Hinblick auf die geschilderten Unsicherheiten bzgl. der Argumentation der Gesetzesänderung und der hiermit verbunden Rechtsunsicherheiten ist fraglich, inwiefern die beschriebene Gesetzesänderung noch durch zukünftige Rechtsprechung entsprechend umgeformt wird. Ein gesicherter Ausblick auf die Zukunft bzgl. dieser Gesetzesänderung ist auf dieser Grundlage nicht möglich. **Speziell die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderung sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend festzustellen.** Auch der Gesetzgeber führt in seiner Gesetzesbegründung aus, dass „die Schätzung der finanziellen Auswirkungen dieses Gesetzes [...] mit großen Unsicherheiten behaftet [ist]“. Wie oben bereits ausgeführt, geht der Gesetzgeber von einer Kostenneutralität bzgl. der Senkung der Leistungsbeträge gem. § 3 a) AsylbLG in Bezug auf die zukünftig zusätzlich zu übernehmenden Kosten für Haushaltsstrom aus, da sich, zumindest in der Theorie, diese Positionen gegenseitig auf +/- 0 ausgleichen sollen. Dies muss aus fachpraktischer Sicht erheblich angezweifelt werden, da der Gesetzgeber von Grundsachverhalten ausgeht, die in der Praxis nicht gegeben und auch nicht zu erreichen sind. Hier wird z.B. davon ausgegangen, dass eine alleinstehende Person lediglich **10,- € per Monat an Haushaltstrom** verbraucht. Das dies nicht der Regelfall ist, ist offensichtlich. Ebenso wird der Regelsatz nur für die RS 1 – 4 gesenkt und für die RS 5 um 26,- € erhöht, wobei die RS 6 gleichbleibend ist. Zwar ist die Gruppe der Leistungsbezieher nach RS 1 und 2 um ein vielfaches zahlenmäßig größer als die Gruppe der Leistungsbezieher nach RS 5, allerdings hat diese Erhöhung trotzdem einen abschwächenden Effekt in dieser Argumentation um Kostenneutralität.

Durch die oben geschilderte Neudefinition der RS 2 in Bezug auf erwachsene Personen, welche in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind, ergibt sich hingegen tatsächlich eine Senkung des finanziellen Aufwands. Allerdings kann nach jetzigem Stand noch nicht abschließend festgestellt werden, inwiefern diese Senkung des finanziellen Aufwandes die voraussichtliche Steigerung des finanziellen Aufwands bzgl. der nun zusätzlich zu übernehmenden Haushaltsstromkosten aufwiegt.

Ebenso ergibt sich durch die Neufassung des Personenkreises der RS 3 ein leicht erhöhter finanzieller Aufwand, wobei dieser aufgrund der besonderen Konstellationen lediglich in überschaubaren Fallzahlen zum Tragen kommt.

Durch die Schließung der Förderungslücke bzgl. des Leistungsanspruches von Hilfeempfängern gem. § 2 AsylbLG, welche sich in Ausbildungen befinden und dem Grunde nach hilfeberechtigt nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz sind, ergibt sich eine Erweiterung des leistungsberechtigten Personenkreises gem. AsylbLG, was zwangsläufig zu einem erhöhten finanziellen Aufwand führt. Aufgrund des eng gefassten Personenkreises und der damit verbundenen geringen Fallzahl auf welche diese Fallkonstellation zutrifft, ist dieser erhöhte Aufwand jedoch minimal, zumal die Fallkonstellation auch mitbringt, dass die meisten der hiervon betroffenen Personen ohnehin über anrechenbares Einkommen in solcher Höhe verfügen, dass lediglich ein aufstockender Betrag zu bewilligen wäre.

Finanzielle Auswirkungen:

Vom dem Sachverhalt sind folgende Positionen im Haushalt unmittelbar betroffen

Bezeichnung Im Haushalt	Sachkonto	Kostenstellencode	Produktcode	Fortgeschriebener Haushaltsansatz 2019	Geplanter Haushaltsansatz 2020
Laufende Leistungen gem. § 2 AsylbLG	53380100	50100000	053130101	1.085.500,- €	960.000,- €
Einmalige Leistungen gem. § 2 AsylbLG	53380200	50100000	053130101	16.000,- €	15.000,- €
Sach- und Geldleistungen gem. § 3 AsylbLG	53380400	50100000	053130101	1.239.000,- €	1.196.000,- €
Krankenhilfe gem. § 4 AsylbLG	53380500	50100000	053130101	517.300,- €	650.000,- €
Einmalige Leistungen gem. § 6 AsylbLG	53380700	50100000	053130101	34.500,- €	25.000,- €

Personelle Auswirkungen:

/.

Anlagen: