Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) **zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/10052, 19/10522 –**

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des
Asylbewerberleistungsgesetzes**

- b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar),
Pascal Kober, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
der FDP
– Drucksache 19/2691 –**

**Ausbildung und Studium für Asylbewerber ermöglichen – Förderlücke
schließen**

- c) **zu dem Antrag der Abgeordneten Sven Lehmann, Anja Hajduk, Kai Gehring,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/5070 –**

**Förderlücke für Geflüchtete im Sozialgesetzbuch schließen – Bildung und
Integration stärken**

A. Problem

Zu Buchstabe a

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes soll ein wesentlicher Beitrag zur Integration geflüchteter Menschen in Deutschland geleistet werden. Eine gesetzliche Lücke zur Finanzierung und Förderung von Asylbewerbern, Geduldeten und Inhabern bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die eine Ausbildung absolvieren, soll geschlossen werden. Bisher erhalten diese Leistungsberechtigten, die im Bundesgebiet eine dem Grunde nach förderfähige Ausbildung durchlaufen, also insbesondere ein Studium oder eine Berufsausbildung, in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland Grundleistungen nach § 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Ab dem 16. Monat des Aufenthaltes erhalten sie nach § 2 Absatz 1 AsylbLG Leistungen entsprechend dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Das bedeutet, dass damit auch der in § 22 SGB XII geregelte Leistungsausschluss für Auszubildende greift. Besteht dann im Falle eines Studiums oder einer schulischen Ausbildung für Asylbewerber kein Zugang zu Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder im Falle einer förderfähigen Berufsausbildung zu Leistungen der Berufsausbildungsbeihilfe nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) oder reichen diese Leistungen für Leistungsberechtigte nicht aus, kann dies dazu führen, dass der Lebensunterhalt der Betroffenen nicht mehr gesichert ist. Sinnvolle Ausbildungsmaßnahmen werden abgebrochen oder erst gar nicht begonnen. Diese Förderlücke ist unbefriedigend. Sie erschwert die Qualifikation von Asylbewerbern, Geduldeten und Inhabern bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse sowie eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt. Zugleich wird ein falscher Anreiz gesetzt, weil Asylbewerber, Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die auf eine berufliche Qualifizierung verzichten, im Leistungsbezug des AsylbLG verbleiben können. Für Länder und Bund führt die geltende Rechtslage längerfristig zu finanziellen Zusatzbelastungen in den Sozialversicherungs- und Leistungssystemen, wenn diese Gruppen von volkswirtschaftlich sinnvollen Ausbildungsmaßnahmen Abstand nehmen oder bereits begonnene Ausbildungsmaßnahmen aufgrund fehlender Finanzierungsmöglichkeiten abbrechen. Darüber hinaus soll für die Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG durch das Gesetz ein Anreiz zur Aufnahme ehrenamtlicher Tätigkeiten gesetzt werden. Denn die Aufnahme einer solchen Tätigkeit kann einen ersten wichtigen Schritt zur Integration darstellen.

Der Gesetzentwurf dient im Übrigen der Umsetzung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Neuermittlung der Bedarfssätze nach § 3 AsylbLG und regelt zudem die Bedarfsstufen im AsylbLG in Anlehnung an die Vorgaben des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG) vom 22. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3159). Der Gesetzgeber ist bei Vorliegen einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) nach § 3 Absatz 5 AsylbLG verpflichtet, die Höhe des Geldbetrages für alle notwendigen persönlichen Bedarfe und die Höhe des notwendigen Bedarfs neu zu ermitteln. Dies verlangt auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11), das den Gesetzgeber zu einer transparenten und bedarfsgerechten Bemessung der Leistungssätze und deren Fortschreibung verpflichtet. Für die Ermittlung der pauschalierten Bedarfe, die für die Bestimmung der Leistungen nach § 3 AsylbLG relevant sind, ist dabei die Sonderauswertung der EVS 2013 nach dem RBEG ebenso maßgeblich wie für die Regelbedarfe der Analogleistungsbezieher nach § 2 AsylbLG. Die Festlegung der Bedarfsstufen im AsylbLG muss dabei aus systematischen Gründen in enger Anlehnung an die Neuregelung der Regelbedarfsstufen für das SGB XII im RBEG erfolgen. Zusätzlich ist im AsylbLG bei der

Festlegung der Bedarfsstufen zu berücksichtigen, dass für erwachsene Leistungsberechtigte, die in Sammelunterkünften untergebracht sind, eine abweichende Bedarfslage besteht.

Zu den Buchstaben b und c

Personen, die sich mit einer Aufenthaltsgestattung seit mehr als 15 Monaten in Deutschland aufhalten sowie Personen in einer Duldung können bei der Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums in eine Förderlücke geraten, die ihre Existenzsicherung ernsthaft gefährdet. Die bestehende Rechtslage führt dazu, dass die betroffenen Personen erst gar keine Ausbildung oder Studium aufnehmen oder schon sehr bald wieder abbrechen, obwohl der Aufnahme keine ausländerrechtlichen Gründe entgegenstehen. Für Personen, die während des Bezugs von Leistungen nach § 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) eine Ausbildung oder ein Studium aufgenommen haben, entfällt mit dem Wechsel in den so genannten Analogleistungsbezug die Möglichkeit der Sicherung des Lebensunterhalts.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Die Förderlücke für Asylbewerber, Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die eine Ausbildung durchführen, soll geschlossen werden. Der Leistungsausschluss nach § 22 SGB XII soll zukünftig keine Anwendung mehr finden bei Asylbewerbern, Geduldeten und Inhabern bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die sich in einer dem Grunde nach im Rahmen der §§ 51, 57 und 58 SGB III förderungsfähigen Ausbildung befinden. Auch auf bestimmte Geduldete, die eine nach dem BAföG förderungsfähige Ausbildung absolvieren und nach 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland Leistungen nach dem BAföG erhalten, soll der Leistungsausschluss künftig nicht mehr angewendet werden. Dies betrifft namentlich Schülerinnen und Schüler sowie bei ihren Eltern wohnende Studentinnen und Studenten. Asylbewerber, die sich in einer dem Grunde nach im Rahmen des BAföG förderungsfähigen Ausbildung befinden, aber im laufenden Asylverfahren nach dem BAföG nicht förderungsfähig sind, sollen zukünftig anstelle des Leistungsausschlusses zur Sicherung des Lebensunterhalts Leistungen nach dem Dritten oder Vierten Kapitel des SGB XII als Darlehen oder als Beihilfe erhalten. Durch die Neuregelung werden Fehlanreize beseitigt. Zugleich wird eine Motivation zur Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen geschaffen und eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt wesentlich gefördert. Für ausbildende Betriebe führt die Änderung zu mehr Rechts- und Planungssicherheit. Das Risiko langfristiger Zusatzbelastungen in den Sozialversicherungs- und Leistungssystemen durch Ausbildungsabbrüche oder durch Verzicht von Ausbildungsmaßnahmen wird deutlich reduziert. Zugleich wird dem grundsätzlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Interesse Rechnung getragen, dass möglichst viele Einwohner in Deutschland einen Ausbildungsabschluss erwerben. Durch die Orientierung an § 7 Absatz 5 und 6 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie an die für Förderungsberechtigte nach § 17 BAföG je nach Ausbildung vorgesehene Art der Leistungsgewährung (ausschließlich Beihilfe, Kombination aus Beihilfe und zinslosem Darlehen oder ausschließlich zinsloses Darlehen) soll eine Besserstellung im Verhältnis zu Leistungsberechtigten nach dem BAföG vermieden werden.

Um die Aufnahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit durch Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG bereits zu Beginn ihres Aufenthalts zu fördern, wird eine dem SGB XII entsprechende Freibetragsregelung bei der Einkommensanrechnung für

eine ehrenamtliche Tätigkeit im AsylbLG eingeführt. Die Bedarfssätze der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG werden auf Basis der EVS 2013 und des RBEG verfassungskonform ermittelt und ausgestaltet. Die Bedarfsstufen für Erwachsene nach dem AsylbLG werden 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 Anteile für Strom und Wohnungsinstandhaltungskosten (Abteilung 4) werden aus den Bedarfssätzen für den notwendigen Bedarf im AsylbLG ausgegliedert, da diese Leistungen im AsylbLG von den Leistungsbehörden – wie der Hausrat – als Sachleistungen erbracht werden. Hierdurch liegt der Gesamtbetrag aus notwendigem und notwendigem persönlichem Bedarf, im Falle einer vollständigen Bedarfsdeckung durch Geldleistungen, im Durchschnitt unter den bisherigen, seit dem Jahr 2016 unveränderten Werten. Für alleinstehende Leistungsberechtigte (Bedarfsstufe 1) vermindert sich der Gesamtbetrag beispielsweise um 10 Euro auf 344 Euro im Monat. Im Vergleich mit den Leistungsberechtigten nach dem SGB XII erhalten die Empfänger von Grundleistungen nach dem AsylbLG weiterhin durchschnittlich deutlich geringere Geldleistungen.

Zu Buchstabe b

Die Bundesregierung soll aufgefordert werden, sich kurzfristig mit den Ländern über eine bundesweit einheitliche Anwendung der Härtefallregelung gemäß § 22 Absatz 1 Satz 2 SGB XII zu verständigen, um die oben beschriebene Förderlücke im Rahmen der bereits bestehenden rechtlichen Möglichkeiten so weit wie möglich zu beheben und bis Herbst 2018 einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die bestehende Förderlücke schließt. Die förderrechtlichen Regelungen sollen so angepasst werden, dass für bedürftige Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder -duldung auch nach 15 Monaten Aufenthalt bei Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums – unabhängig von der Bleibeperspektive – der Lebensunterhalt gesichert ist. Dabei sei sicherzustellen, dass keine Besserstellung gegenüber inländischen Auszubildenden oder Studierenden erfolgt. Schließlich soll darauf hingewirkt werden, dass die Agenturen für Arbeit oder Jobcenter auch Personen mit einer Aufenthaltsgestattung und -duldung verstärkt beraten. Ferner soll eine Grundlage dafür geschaffen werden, dass der Ausbildungs- und Beschäftigungsstatus von Gestatteten und Geduldeten nach Bundesländern statistisch erfasst wird.

Zu Buchstabe c

Gemäß dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden, zeitnah eine gesetzliche Regelung zur Schließung der bestehenden Förderlücke vorzulegen. Diese gesetzliche Regelung muss gewährleisten, dass für Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung, die nach einem 15-monatigen Voraufenthalt Analogleistungen nach § 2 AsylbLG beziehen, bei Aufnahme einer dem Grunde nach förderfähigen Ausbildung oder eines Studiums der Lebensunterhalt verlässlich gesichert wird.

Zu Buchstabe a

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/10052, 19/10522 in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrages auf Drucksache 19/2691 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe c

Ablehnung des Antrages auf Drucksache 19/5070 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme der Anträge.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Einsparungen durch die Neuordnung der Bedarfsstufen werden auf rund 40 Mio. Euro jährlich geschätzt. Die Mehrausgaben durch die Anpassung der Grundleistungen auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 und deren Fortschreibung werden auf rund 40 Mio. Euro jährlich geschätzt. Die Schließung der Förderlücke hat geringe Einsparungen in einstelliger Millionenhöhe zur Folge. Im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit entstehen jährliche Mehrkosten durch zusätzliche Fälle von Förderung von Berufsausbildung und Berufsvorbereitung nach den §§ 51, 56 und 122 SGB III im einstelligen Millionenbereich. Die anderen Maßnahmen in diesem Gesetz haben keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen führen zu einem einmaligen Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger von etwa 4 200 Stunden und einem durchschnittlichen jährlichen Erfüllungsaufwand von 2 300 Stunden.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entstehen keine Bürokratiekosten aus Informationspflichten und kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Das Gesetz hat keine Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand des Bundes. Durch die Neuregelungen entsteht für die Länder und Kommunen ein geringfügiger einmaliger Umstellungsbedarf in Höhe von insgesamt 1 575 000 Euro sowie ein durchschnittlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von 181 125 Euro.

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft und insbesondere den mittelständischen Unternehmen entstehen durch dieses Gesetz keine unmittelbaren Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/10052, 19/10522 unverändert anzunehmen,
- b) den Antrag auf Drucksache 19/2691 abzulehnen,
- c) den Antrag auf Drucksache 19/5070 abzulehnen.

Berlin, den 5. Juni 2019

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Dr. Matthias Bartke
Vorsitzender

Thomas Heilmann
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Thomas Heilmann

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/10052, 19/10522** wurde in der 101. Sitzung am 16. Mai 2019 in Erster Lesung beraten und dem Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden und dem Ausschuss für Inneres und Heimat, dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, dem Haushaltsausschuss sowie dem Ausschuss für Familie, Senioren und Jugend zur Mitberatung überwiesen; dem Haushaltsausschuss wurde die Vorlage auch gemäß § 96 GO-BT überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich mit dem Gesetzentwurf befasst.

Der Antrag auf **Drucksache 19/2691** wurde in der 42. Sitzung am 28. Juni 2018 in Erster Lesung beraten und dem Ausschuss für Arbeit und Soziales federführend sowie dem Ausschuss für Inneres und Heimat, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 19/5070** wurde in der 58. Sitzung am 18. Oktober 2018 in Erster Lesung beraten und dem Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden und dem Ausschuss für Inneres und Heimat sowie dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Die Förderlücke für Asylbewerber, Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die eine Ausbildung durchführen, soll geschlossen werden. Der Leistungsausschluss nach § 22 SGB XII soll zukünftig keine Anwendung mehr finden, bei Asylbewerbern, Geduldeten und Inhabern bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die sich in einer dem Grunde nach im Rahmen der §§ 51, 57 und 58 SGB III förderungsfähigen Ausbildung befinden. Auch auf bestimmte Geduldete, die eine nach dem BAföG förderungsfähige Ausbildung absolvieren und nach 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland Leistungen nach dem BAföG erhalten, soll der Leistungsausschluss künftig nicht mehr angewendet werden. Dies betrifft namentlich Schülerinnen und Schüler sowie bei ihren Eltern wohnende Studentinnen und Studenten. Asylbewerber, die sich in einer dem Grunde nach im Rahmen des BAföG förderfähigen Ausbildung befinden, aber im laufenden Asylverfahren nach dem BAföG nicht förderungsfähig sind, sollen zukünftig anstelle des Leistungsausschlusses zur Sicherung des Lebensunterhalts Leistungen nach dem Dritten oder Vierten Kapitel des SGB XII als Darlehen oder als Beihilfe erhalten. Durch die Neuregelung werden Fehlanreize beseitigt. Zugleich wird eine Motivation zur Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen geschaffen und eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt wesentlich gefördert. Für ausbildende Betriebe führt die Änderung zu mehr Rechts- und Planungssicherheit. Das Risiko langfristiger Zusatzbelastungen in den Sozialversicherungs- und Leistungssystemen durch Ausbildungsabbrüche oder durch Verzicht von Ausbildungsmaßnahmen wird deutlich reduziert. Zugleich wird dem grundsätzlichen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Interesse Rechnung getragen, dass möglichst viele Einwohner in Deutschland einen Ausbildungsabschluss erwerben. Durch die Orientierung an § 7 Absatz 5 und 6 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie an die für Förderungsberechtigte nach § 17 BAföG je nach Ausbildung vorgesehene Art der Leistungsgewährung (ausschließlich Beihilfe, Kombination aus Beihilfe und zinslosem Darlehen oder ausschließlich zinsloses Darlehen) soll eine Besserstellung im Verhältnis zu Leistungsberechtigten nach dem BAföG vermieden werden.

Um die Aufnahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit durch Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG bereits zu Beginn ihres Aufenthalts zu fördern, wird eine dem SGB XII entsprechende Freibetragsregelung bei der Einkommensanrechnung für eine ehrenamtliche Tätigkeit im AsylbLG eingeführt. Die Bedarfssätze der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG werden auf Basis der EVS 2013 und des RBEG verfassungskonform ermittelt und ausgestaltet.

Die Bedarfsstufen für Erwachsene nach dem AsylbLG werden 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 Anteile für Strom und Wohnungsinstandhaltungskosten (Abteilung 4) werden aus den Bedarfssätzen für den notwendigen Bedarf im AsylbLG ausgegliedert, da diese Leistungen im AsylbLG von den Leistungsbehörden – wie der Hausrat – als Sachleistungen erbracht werden. Hierdurch liegt der Gesamtbetrag aus notwendigem und notwendigem persönlichem Bedarf, im Falle einer vollständigen Bedarfsdeckung durch Geldleistungen, im Durchschnitt unter den bisherigen, seit dem Jahr 2016 unveränderten Werten. Für alleinstehende Leistungsberechtigte (Bedarfsstufe 1) vermindert sich der Gesamtbetrag beispielsweise um 10 Euro auf 344 Euro im Monat. Im Vergleich mit den Leistungsberechtigten nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch erhalten die Empfänger von Grundleistungen nach dem AsylbLG weiterhin durchschnittlich deutlich geringere Geldleistungen.

Zu Buchstabe b

Die Bundesregierung soll aufgefordert werden, sich kurzfristig mit den Ländern über eine bundesweit einheitliche Anwendung der Härtefallregelung gemäß § 22 Absatz 1 Satz 2 SGB XII zu verständigen, um die oben beschriebene Förderlücke im Rahmen der bereits bestehenden rechtlichen Möglichkeiten so weit wie möglich zu beheben und bis Herbst 2018 einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die bestehende Förderlücke schließt. Die förderrechtlichen Regelungen sollen so angepasst werden, dass für bedürftige Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder -duldung auch nach 15 Monaten Aufenthalt bei Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums – unabhängig von der Bleibeperspektive – der Lebensunterhalt gesichert ist. Dabei sei sicherzustellen, dass keine Besserstellung gegenüber inländischen Auszubildenden oder Studierenden erfolgt. Schließlich soll darauf hinzuwirken werden, dass die Agenturen für Arbeit oder Jobcenter auch Personen mit einer Aufenthaltsgestattung und -duldung verstärkt beraten. Ferner soll eine Grundlage dafür geschaffen werden, dass der Ausbildungs- und Beschäftigungsstatus von Gestatteten und Geduldeten nach Bundesländern statistisch erfasst wird.

Zu Buchstabe c

Die Bundesregierung soll aufgefordert werden, zeitnah eine gesetzliche Regelung zur Schließung der bestehenden Förderlücke vorzulegen. Diese gesetzliche Regelung müsse gewährleisten, dass für Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung, die nach einem 15-monatigen Voraufenthalt Analogleistungen nach § 2 AsylbLG beziehen, bei Aufnahme einer dem Grunde nach förderfähigen Ausbildung oder eines Studiums der Lebensunterhalt verlässlich gesichert wird.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/10052 in der Sitzung am 5. Juni 2019 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme ohne Änderungen empfohlen. Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**, der **Haushaltsausschuss** sowie der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/10052 am 5. Juni 2019 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Annahme ohne Änderungen empfohlen.

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** und der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** haben den Antrag auf Drucksache 19/2691 in ihren Sitzungen am 15. Mai 2019 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD die Ablehnung empfohlen. Der Ausschuss für **Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Antrag auf Drucksache 19/2691 in seiner Sitzung am 15. Mai 2019 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** sowie der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** haben den Antrag auf Drucksache 19/5070 in ihren Sitzungen am 15. Mai 2019 beraten und dem

Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD die Ablehnung empfohlen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hielt in seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2019 die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung für plausibel und sah daher von einer Prüfbitte ab (vgl. Ausschuss-Drucksache 19[26]32-4).

IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung den Antrag auf Drucksache 19/2691 in seiner 17. Sitzung am 26.09.2018 und die Beratung des Antrages auf Drucksache 19/5070 in seiner 32. Sitzung am 16.01.2019 aufgenommen. Die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen wurde in der 33. Sitzung am 30.01.2019 für beide Anträge beschlossen. Die öffentliche Anhörung fand in der 43. Sitzung am 8. April 2019 statt. Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 19(11)300 zusammengefasst sind. Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Bundesagentur für Arbeit

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Gesamtmetall | Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e.V.

Deutscher Akademischer Austauschdienst e.V.

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e. V.

Christina Langer, Stuttgart.

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Gesetzentwurfes auf Drucksache 19/10052 in seiner 48. Sitzung am 15. Mai 2019 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die öffentliche Anhörung fand in der 50. Sitzung am 3. Juni 2019 statt. Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 19(11)363 zusammengefasst sind. Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesagentur für Arbeit

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.

Deutscher Landkreistag

Deutscher Anwaltverein e. V.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.

Caritasverband für die Diözese Osnabrück e. V.

Christina Langer, Stuttgart.

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen auf Drucksache 19(11)xy sowie dem Wortprotokoll der Sitzung am 3. Juni 2019 entnommen werden.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/10052 in seiner 51. Sitzung am 5. Juni 2019 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP die Annahme in der vom Ausschuss geänderten Fassung empfohlen. In derselben Sitzung hat er die Ablehnung der Anträge auf den Drucksachen 19/2691 und Drucksache 19/5070 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, dass das Asylbewerberleistungsgesetz für die Existenzsicherung von Asylbewerbern, Geduldeten und ausreisepflichtigen Ausländern Sorge. Das vorliegende Gesetz entspreche mit zwei Ausnahmen inhaltlich dem gleichnamigen Gesetz, wie bereits am 1. Dezember 2016 vom Bundestag beschlossen worden sei. Das Gesetz sei allerdings vom Bundesrat am 16. Dezember 2016 abgelehnt und im Vermittlungsausschuss ergebnislos verhandelt worden. Diesmal sei das Gesetz verbunden mit der von allen Seiten geforderten Schließung der Förderlücke für ausbildungs- und studierwillige Flüchtlinge. Dafür werde der Leistungsausschluss im richtigen Umfange beseitigt, Asylbewerber und Geduldete in einer dem Grunde nach förderfähigen Ausbildung, zum Beispiel einer betrieblichen Ausbildung, könnten künftig auch nach dem 15. Monat des Aufenthalts Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beanspruchen. Dasselbe gelte für Asylbewerber in einer dem Grunde nach gemäß dem BAföG förderfähigen Ausbildung, zum Beispiel einem Studium. Jedoch entscheide hier die Behörde, ob die Leistungen als Darlehen, als nicht zurückzuzahlende Beihilfe oder als Kombination dieser beiden Varianten gewährt werden, so wie das für alle Bürger auch entschieden werde. Diese Regel führe dazu, dass aus dann ausgebildeten Migrantinnen Fachkräfte werden könnten. Hinsichtlich der Neuberechnung der Geldleistungen für Asylbewerber setze man nur die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts um und beseitige bei der Berechnung ein paar unlogische Einzelheiten. Selbstverständlich brauche niemand einen Zuschuss zur Wohnungseinrichtung oder für Strom, wenn er in einer Gemeinschaftsunterkunft wohne. Es gehe um 10 bis 38 Euro, also um kleine Beträge. Daher würden die Bedarfe für Strom und Wohnungsinstandhaltung gänzlich aus dem Leistungssatz ausgegliedert und künftig als Sachleistung erbracht. Die mit diesem Gesetz vorgenommene Änderung sehe vor, die Geldleistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes auf der Basis der EVS 2013 zum 1. Januar 2017 neu festzusetzen. Zusätzlich würden die Fortschreibungen 2018 und 2019 nachgeholt. Zudem werde abweichend vom SGB II und SGB XII eine neue, um etwa 10 Prozent abgesenkte Bedarfsstufe für Leistungsberechtigte in Gemeinschaftsunterkünften geregelt. Ferner werde – wie im SGB II – eine neue, um etwa 20 Prozent abgesenkte Bedarfsstufe für erwachsene Leistungsberechtigte unter 25 Jahren festgelegt, die im Haushalt der Eltern lebten. Insgesamt enthalte das Gesetz gute Verbesserungen. Dazu gehöre auch, dass für Einnahmen aus einer ehrenamtlichen Tätigkeit ein Freibetrag gewährt werde, der nicht auf die Grundleistungen für Asylbewerber angerechnet werde. Allerdings solle die Reform insgesamt keine neuen Anreize schaffen und werde daher insgesamt nicht zu zusätzlichen Ausgaben führen.

Auch die **Fraktion der SPD** wies darauf hin, dass es sich bei dem Gesetz um den erneuten Versuch handele, verschiedene Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wie die der verfassungskonformen Ausgestaltung der Leistungshöhe von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz umzusetzen, die 2016 im Bundesrat gescheitert waren. Darüber hinaus würden die Leistungen für Strom und die Leistungen für Instandhaltungen künftig separat erbracht. Eine weitere Neuregelung sei, dass wegen der besonderen Bedarfslage eine gesonderte Bedarfsstufe für die Unterbringung in Sammelunterkünften eingeführt werde. Man teile zwar nicht die Einschätzung des Koalitionspartners, dass durch das gemeinschaftliche Zusammenleben in Asylbewerberunterkünften Synergieeffekte entstehen würden. Man halte diese Ansicht für zumindest diskussionswürdig, trage die Regelung aber als einen Kompromiss innerhalb der Koalition mit. Erfreulich seien hingegen die Regelungen zur Anerkennung des ehrenamtlichen Engagements. In dem Gesetz sei festgeschrieben, dass Menschen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, zukünftig einen Freibetrag für ehrenamtliches Engagement erhielten. Bis zu 200 Euro pro Monat dürften sie behalten, wenn sie beispielsweise eine Fußballmannschaft trainierten. Bisher sei diese Anerkennung mit den Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes verrechnet worden. Man hoffe, dass man damit mehr Asylsuchende motivieren könne, sich aktiv in die Gesellschaft einzubringen, in welcher sie ja dauerhaft leben wollten. Als besonders erfreulich betrachte die SPD die durch dieses Gesetz erfolgte Schließung der sogenannten Förderlücke. Diese Lücke werde nun geschlossen, indem der Leistungsausschluss nach § 22

SGB XII für Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die eine Ausbildung absolvierten, geschlossen werde, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt seien. Es werde dadurch die Motivation für die Absolvierung einer Ausbildung geschaffen bzw. dies überhaupt erst ermöglicht. Die spätere Integration in den Arbeitsmarkt werde dadurch gefördert. Daher sei es so wichtig, dass die neue Regelung schon zum neuen Ausbildungsjahr greife und den Bundesrat passiere.

Die **Fraktion der AfD** konstatierte einen seit 2015 eingetretenen Kontrollverlust, der zu dem Ziel führen müsse, Arbeitsmigration und Asyl klar voneinander zu trennen und Fehlanreize zur Einwanderung in das deutsche Sozialsystem auf null zu reduzieren. Das vorliegende Gesetz bewirke exakt das Gegenteil. Die Bundesregierung wolle eine Förderlücke für Gestattete und Geduldete schließen, die während einer Berufsausbildung oder eines Studiums auftreten könne. Dabei müsse man jedoch daran erinnern, dass Gestattete Menschen seien, die sich in einem laufenden Asylverfahren befänden, dessen Ausgang ungewiss sei. Gestattete seien grundsätzlich ausreisepflichtige Ausländer, deren Abschiebung nur vorübergehend ausgesetzt sei. Fast allen Gestatteten und Geduldeten werde schon heute neben einer steuerfinanzierten Rundumversorgung die Möglichkeit gegeben, eine staatliche geförderte Berufsausbildung oder ein Studium aufzunehmen. Bei dem vorliegenden Gesetz gehe es nicht mehr darum, mit dem Asylsystem den Schutz für politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge zu gewährleisten, sondern auch die Integration abgelehnter Asylbewerber in den Arbeitsmarkt voranzutreiben. Die Vermengung von Asylpolitik und Arbeitsmigration werde von der AfD jedoch strikt abgelehnt. Im Übrigen stehe das Gesetz auch völlig im Widerspruch zu dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz, da dieses einfach umgangen werden könne, indem man die immer noch ungesicherte deutsche Außengrenze passiere und einfach das Zauberwort „Asyl“ rufe. Hier sei das Alter egal und zudem seien die Sprachkenntnisse und der Schulabschluss unerheblich. Die Botschaft des Gesetzes sei fatal, da sie laute: Kommt alle nach Deutschland, um den Rest kümmern wir uns, selbst wenn der Asylantrag abgelehnt werde. Insgesamt setze das Gesetz mehr Fehlanreize und nicht weniger und verspreche mehr Geldleistungen an Asylbewerber. Daher fordere die AfD eine grundsätzliche Wende in der Asylpolitik, eine klare Trennung von Arbeitsmigration und Asyl sowie null Fehlanreize zur Zuwanderung in das deutsche Sozialsystem.

Die **Fraktion der FDP** verwies darauf, dass mit der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes im Jahre 2015 eine sogenannte Förderlücke für Geflüchtete entstanden sei. Eine Anfrage der FDP vom Mai 2018 habe zwar ergeben, dass das Arbeitsministerium seit langem Kenntnis von diesem Problem hatte, bis dahin aber nicht fähig war, es zu lösen. Die Beratung einer von der FDP vorgeschlagenen Lösung sei im Ausschuss mehrfach verhindert oder verschoben worden. Desgleichen sei eine Beschlussfassung über die Durchführung einer öffentlichen Anhörung über mehrere Wochen hinausgezögert worden. Dies sei keine Politik für die Menschen, sondern ein Grund dafür, weswegen die Politikverdrossenheit so verbreitet sei. Grundsätzlich finde man es gut, wenn die Förderlücke geschlossen werde und wird sich daher trotz der vielen kritischen Punkte bei diesem Gesetzentwurf enthalten. Die Fraktion weist darauf hin, dass die von der Koalition durchgesetzte Regelung zur Schließung der Förderlücke dazu führe, dass manche Geflüchtete bei der Aufnahme eines Studiums oder einer schulischen Ausbildung anstelle von BAföG weiterhin Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhielten. Dabei sollten die Träger vor Ort entscheiden, ob diese Leistungen als Darlehen oder als Beihilfe gewährt würden. Da das BAföG grundsätzlich zur Hälfte als Darlehen gewährt werde und entsprechend zurückgezahlt werden müsse, sei dies eine unnötige Benachteiligung in diesem Falle der inländischen Studenten.

Viel kritischer sei allerdings in Augen der Fraktion der zweite Teil des Gesetzes, der sich den Anpassungen der Regelbedarfsstufen bei Geflüchteten widme. Völlig willkürlich werde hier festgelegt, dass alleinstehende Flüchtlinge in Flüchtlingsunterkünften zukünftig nicht mehr die Regelbedarfsstufe I, wie alle anderen Grundsicherungsbezieher in Deutschland erhalten, sondern die Stufe II. Diese Stufe finde aber nur dann Anwendung, wenn zwei Menschen einen wechselseitigen Willen haben, Verantwortung zu tragen und füreinander einzustehen. Ob dies bei Menschen, die einander vollkommen fremd seien in einer Flüchtlingsunterkunft der Fall sei, müsse wohl nicht weiter erläutert werden. Derartige willkürliche Eingriffe in die Systematik der Regelbedarfsstufen halte die FDP dementsprechend für unnötig. Ähnlich abwegig seien die Regelungen zu den Stromkosten, die letztlich zu nur noch mehr bürokratischem Aufwand führten.

Die **Fraktion DIE LINKE** kritisierte entschieden, dass mit diesem Gesetz eine weitere Absenkung der Leistungssätze von Asylsuchenden und Geduldeten unter das soziokulturelle Existenzminimum betrieben werde. Der Ausschluss von gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe sei das absolute Gegenteil von Integration. Dabei habe das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2012 in dankenswerter Klarheit deutlich gemacht, dass die Menschenwürde migrationspolitisch nicht relativiert werden dürfe. Ein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum sei damit nicht zulässig. Das Asylbewerberleistungsgesetz dränge

Flüchtlinge mit Regelsätzen unter das Hartz IV-Niveau. Es schließe Asylsuchende von einer umfassenden medizinischen Versorgung aus und entmündige sie durch das Sachleistungsprinzip. Das vorliegende Gesetz entspreche in keiner Weise den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Vielmehr besitze man die Dreistigkeit, einen bereits gescheiterten Gesetzentwurf vorzulegen, auch wenn darin einige wenige Verbesserungen zu finden seien; die Schließung einer Förderlücke bei Auszubildenden, eine Freibetragsregelung für ehrenamtliche Tätigkeit und die Anhebung der Leistungssätze wegen gestiegener Lebenshaltungskosten. Allerdings stünden den Mehrkosten von 40 Millionen Euro durch Leistungsanpassung auch Kürzungen in gleicher Höhe entgegen. Dahinter stehe die Botschaft, dass Asylsuchende nicht mehr Geld bekommen sollen. Darüber hinaus würden mit dem Gesetz die Leistungssätze von Alleinstehenden in Gemeinschaftsunterkünften um weitere 10 Prozent gekürzt. Dies geschehe mit der absurden Begründung, dass in Sammellagern untergebrachte Flüchtlinge eine Schicksalsgemeinschaft bildeten, die durch gemeinsames Einkaufen, Wirtschaften und Kochen Einspareffekte erzielen könne. Dies sei eine gänzlich realitätsfremde Annahme, die von den Wohlfahrts- und Flüchtlingsverbänden bereits seit 2018 als aberwitzige „Zwangsverpartnerung“ kritisiert werde. Für die LINKE. müsse das Asylbewerberleistungsgesetz ersetzt werden durch eine Integrationspolitik, die diesen Namen auch verdiene und die Geflüchtete nicht als Menschen dritter Klasse behandle.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bekräftigten ebenfalls, dass die Würde des Menschen migrationspolitisch nicht relativierbar sei. Entgegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2012, wonach das menschenwürdige Existenzminimum deutschen und ausländischen Staatsangehörigen gleichermaßen zustehe, werde mit diesem Gesetz erneut der Versuch unternommen, den Grundsatz der Würde für alle infrage zu stellen, was einfach nicht akzeptabel sei. Das Credo des Gesetzes sei, dass es für Geflüchtete keinen Cent mehr gebe. Ein Gesetz, das das Existenzminimum an die seit 2016 gestiegenen Lebenshaltungskosten anpassen solle, aber die Kostenneutralität zur obersten Prämisse erkläre, sei ein Skandal. Damit würden sowohl das Grundgesetz wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts missachtet. Dazu gehöre, dass mit dem Gesetz unverheiratete Paare in Gemeinschaftsunterkünften zu einer Zwangsgemeinschaft erklärt werden, um ihren Leistungsanspruch zu senken. Auf die Frage, wie durch diese Konstruktion Einsparungen erzielt werden sollen, werde keine plausible Antwort gegeben. Ferner ziele das Gesetz darauf ab, das Sachleistungsprinzip auszuweiten. Nach dem Ermessen der Leistungsträger solle dies künftig auch für Wohnungsinstandhaltung und Kosten der Haushaltsenergie gelten, unabhängig davon, ob jemand in einer Gemeinschaftsunterkunft oder eine Wohnung lebe. Damit werde ein selbstbestimmtes Haushalten mit den begrenzten finanziellen Mitteln noch weiter eingeschränkt. Das Schlimmste an dem Gesetz sei aber, dass die Koalition nicht merke, wie das Existenzminimum in ein Zweiklassensystem geteilt werde und Geflüchtete weiter in ein Sondersystem geschoben würden. Damit werde die Integration von Menschen verhindert, die Asyl suchten, die hier leben und arbeiten wollten. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN forderten daher, mit dem Sondersystem Schluss zu machen. Die Reform, welche das Asylbewerberleistungsgesetz wirklich benötige, sei dessen Abschaffung. Schließlich kenne die Menschenwürde keine zwei Klassen.

Berlin, den 5. Juni 2019

Thomas Heilmann
Berichterstatter