

05.12.95**Empfehlungen
der Ausschüsse**G - AS - FJ - Fz - In - VPzu **Punkt** der 692. Sitzung des Bundesrates am 15. Dezember 1995

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des
Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze**

**Der federführende Gesundheitsausschuß (G),
der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS),
der Ausschuß für Frauen und Jugend (FJ),
der Finanzausschuß (Fz),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Ausschuß für Verkehr und Post (VP)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

G
AS
FJ
Fz
In

1. Der Bundesrat lehnt den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des
Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze ab.

G
AS
FJ

2. In diesem Gesetzentwurf sind so unterschiedliche Dinge wie die Kosten der
unentgeltlichen Beförderung Schwerbehinderter, Leistungskürzungen bei der
Arbeitslosenhilfe und Einschnitte bei den Leistungen an Flüchtlinge
miteinander verknüpft.

Ziff. 2 und 3
schließen
einander
aus

Ausgeliefert am 05. DEZ. 1995

- Fz
In
Ziff. 3 und 2
schließen
einander
aus
3. In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung werden mit der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, der Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe) und der Änderung des Schwerbehindertengesetzes (Wegfall der Kostenerstattung für Fahrgeldausfälle) drei verschiedene Regelungsbereiche miteinander verknüpft.
- Fz
In
4. Diese Koppelung wurde bei der öffentlichen Anhörung einhellig von allen Experten abgelehnt.
- G
AS
FJ
5. Der Bundesrat sieht diese Verknüpfung nicht als sachgerecht an.
- Fz
In
6. Zwischen den geregelten Bereichen gibt es keinen sachlichen Zusammenhang, sie sind daher gesetzgebungstechnisch klar voneinander zu trennen.
- In
7. Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung mit dieser Verknüpfung die von allen Beteiligten für notwendig erachtete Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes mit dem Ziel eines im wesentlichen einheitlichen Leistungsrechts für alle Flüchtlinge und einer Erleichterung und Vereinfachung des Leistungsverfahrens unnötig erschwert.

G
AS
FJ

8. Der Bundesrat lehnt die Änderungen im Schwerbehindertengesetz ab.

Fz
In

Bei
Annahme
entf. Ziff. 11

9. Abzulehnen ist insbesondere die einseitig zu Lasten der Länder vorgesehene Kostenverlagerung für Fahrgeldausfälle für Schwerbehinderte im Schienenpersonennahverkehr. Die Begründung des Bundes, daß durch das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) vom 27. Dezember 1993 der ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge zum 1. Januar 1996 auf die Länder übergegangen sei und diese die damit verbundenen finanziellen Lasten zu tragen haben, ist nicht sachgerecht. Die den Ländern ab 1996 zustehenden Regionalisierungsmittel enthalten keine Teilbeträge, die einen finanziellen Ausgleich für die nach dem Schwerbehindertengesetz bislang vom Bund zu tragenden Aufwendungen darstellen. Eine Änderung des Schwerbehindertengesetzes - wie vom Bund vorgesehen - war seinerzeit nicht Gegenstand der konkreten Bund-Länder-Verhandlungen über die Verwirklichung der Bahnstrukturreform. Dies wird daran erkennbar, daß der Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Eisenbahnneuordnungsgesetz keine entsprechende Änderung des Schwerbehindertengesetzes enthielt.

G
AS
FJ

Bei
Annahme
entf. Ziff. 11

10. Der nach der geltenden Aufteilung der Erstattungsleistungen zwischen Bund und Ländern auf den Bund entfallende Anteil an den Kosten für die Erstattung von Fahrgeldausfällen für Schwerbehinderte im Schienenpersonennahverkehr bleibt auch nach der zum 01.01.1996 wirksamen Regionalisierung eine vom Bund zu finanzierende Aufgabe. Der Bundesrat verweist mit Nachdruck auf seine Stellungnahme vom 22.09.1995 zum Haushaltsgesetz 1996 (Drucksache 450/95 - Beschluß -). Für die Absicht der Bundesregierung, die Kosten in Höhe von ca. 230 Mio. DM (= 270 Mio. DM Erstattung minus 40 Mio. DM Einnahmen, jeweils Bund) nicht mehr zu erstatten, sieht der Bundesrat keine Geschäftsgrundlage in der zwischen dem Bund und den Ländern ausgehandelten Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs. Sie bedeutet vielmehr eine nicht gerechtfertigte, weitere Lastenverschiebung auf die Länder und Kommunen.

(noch Ziff. 10)

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, keine Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zu Lasten der Länder und Kommunen zu betreiben.

VP 11. Zu Artikel 11 Nrn. 2 bis 6 (§ 62 Abs. 4, §§ 64 bis 66 SchwbG)

Entf. bei
Annahme
von Ziff. 9
und/oder 10

In Artikel 11 sind

a) Nummer 2 und 4 Buchstabe b sowie

b) Nummer 4 Buchstabe a

zu streichen.

Als Folge

der Streichung von Nummer 4 Buchstabe a sind in Artikel 11 die Nummern 3, 5 und 6 zu streichen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Eine Ausweitung der Erstattungsregelung auf Schwerbehinderte unter sechs Jahren wird aus Kostengründen abgelehnt.

Zu Buchstabe b:

Die Absicht des Bundes, sich für den Nahverkehr von einer Kostentragungspflicht durch Streichung des § 65 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Schwerbehindertengesetz zu befreien, so daß diese Ausgaben künftig automatisch von den Ländern zu leisten sind (§ 65 Abs. 1 Satz 2 Schwerbehindertengesetz), wird abgelehnt, die entsprechenden Änderungen sind deshalb zu streichen.

(noch Ziff. 11)

Die Begründung des Bundes, daß durch das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) vom 27. Dezember 1993 (Artikel 4 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes) der ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge zum 1. Januar 1996 auf die Länder übergegangen sei und diese die damit verbundenen finanziellen Lasten zu tragen haben, ist nicht sachgerecht. Die den Ländern ab 1996 zustehenden Regionalisierungsmittel enthalten keine Teilbeträge, die als finanzieller Ausgleich für die nach dem Schwerbehindertengesetz bislang vom Bund zu tragenden Aufwendungen angesehen werden könnten. Eine Änderung des Schwerbehindertengesetzes - wie vom Bund vorgesehen - war seinerzeit nicht Gegenstand der konkreten Bund-Länder-Verhandlungen über die Verwirklichung der Bahnstrukturreform. Dieses wird daran erkennbar, daß der Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Eisenbahnneuordnungsgesetz keine entsprechende Änderung des Schwerbehindertengesetzes enthielt.

- Fz
In
Ziff. 12
und 13
schließen
einander
aus
12. Die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe, die zu einer Verlagerung von finanziellen Lasten vom Bund auf die Kommunen (Sozialhilfemehrkosten in Höhe von 533 Mio. DM jährlich) führt, ist nicht nur aus finanzpolitischen, sondern auch aus sozialpolitischen Gründen abzulehnen, da dadurch vorrangig jüngere Arbeitslose betroffen sind, die noch keinen richtigen Einstieg in das Berufsleben gefunden und aufgrund zu kurzer Beschäftigungszeiten keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben.
- G
AS
FJ
Ziff. 13
und 12
schließen
einander
aus
13. Der Bundesrat lehnt die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe ab. Die Streichung führt zu einer Verlagerung von finanziellen Lasten vom Bund auf die Kommunen (Sozialhilfemehrkosten in Höhe von 533 Mio. DM jährlich). Die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe ist sozialpolitisch verfehlt. Sie trifft vorrangig jüngere Arbeitslose mit Schwierigkeiten beim Einstieg in das Berufsleben und drängt diese in die Sozialhilfe ab.

- Fz
In 14. Die bisher geltende Regelung ist daher eher geeignet, eine Eingliederung des Betroffenen ins Arbeitsleben zu ermöglichen, als es bei einer Abstufung in den Kreis der Sozialhilfeempfänger der Fall wäre.
- G
AS
FJ 15. Mit diesem Vorschlag kündigt die Bundesregierung den im Vermittlungsverfahren zum 1. SKWPG gefundenen Kompromiß einseitig auf.
- AS
FJ 16. Frauen sind aufgrund ihrer diskontinuierlichen Erwerbsbiographie besonders betroffen. Zwar liegt der Frauenanteil bei den Bewilligungen von originärer Arbeitslosenhilfe unter ihrem Anteil an den Arbeitslosen, weil Bedürftigkeit wegen Anrechnung des Ehegatteneinkommens zum Teil nicht geltend gemacht werden kann. Unter den Anspruchsberechtigten sind jedoch z. B. die Alleinerziehenden empfindlich getroffen; ihr bisher schon hoher Anteil an den Sozialhilfe Beziehenden würde weiter steigen.
- Bei
Annahme
entf. Ziff. 17
- G 17. Unter den Betroffenen sind insbesondere die alleinerziehenden Frauen; ihr bisher schon hoher Anteil an den Sozialhilfebeziehern würde weiter steigen.
- Entf. bei
Annahme
von Ziff. 16
- G
AS
FJ 18. Damit setzt die Bundesregierung ihre Politik der Entlastung des Bundeshaushaltes auf Kosten der Sozialhilfe fort. Statt, wie vom Bundesrat im Beschluß zur Sozialhilfe - Reformkonzeption der Bundesregierung am 14. Juli 1995 (- BR-Drucksache 452/95 (Beschluß) -) gefordert, die vorrangigen Leistungssysteme zu stärken, um Sozialhilfebezug zu vermeiden, schlägt sie Streichungen und Kürzungen der vorrangigen Arbeitslosenhilfe vor.

G
AS
FJ

19. Neben den Änderungen in diesem Gesetzentwurf ist insbesondere auf den Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Rechts der Arbeitslosenhilfe (BR-Drucksache 732/95) hinzuweisen. Mit solchen Einschnitten zu Lasten der Arbeitslosen kann der notwendige Beschäftigungspakt, wie er vom Vorsitzenden der IG-Metall vorgeschlagen worden ist, nicht zustande kommen. Angesichts der auch vom Sachverständigenrat für 1996 prognostizierten unverändert hohen Arbeitslosigkeit bedarf es nach Auffassung des Bundesrates einer gemeinsamen Anstrengung aller arbeitsmarktpolitischen Partner zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Hier darf sich die Bundesregierung nicht verschließen.

G
AS
FJ

20. Der Bundesrat lehnt die von der Bundesregierung vorgesehenen Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz ab.

Ziff. 20 und
Ziff. 21
schließen
einander
aus

Fz

Ziff. 21
und 20
schließen
einander
aus

21. Die Änderungen zum Asylbewerberleistungsgesetz sind trotz einiger diskussionswürdiger Ansätze abzulehnen, da sie zu einer sozialen Ausgrenzung von Asylbewerbern und Kriegs- sowie Bürgerkriegsflüchtlingen führen.

G
AS
FJ

22. Die Gleichstellung von Asylbewerbern mit sich nur vorübergehend und ohne Verfestigung ihres ausländerrechtlichen Status in Deutschland aufhaltenden Ausländern und die erhebliche Verlängerung der Zeiträume, in denen abgesenkte Leistungen bewilligt werden sollen, verläßt den von den Parteien 1993 vereinbarten Asylkompromiß. Es war Inhalt dieser Einigung, daß lediglich für Asylbewerber ein eigenes Leistungsrecht neben dem BSHG bestehen soll. Es wird kein Grund gesehen, von dieser nach langen Beratungen erzielten Einigung abzuweichen.

G
AS
FJ

23. Der Bundesrat ist im übrigen auch der Ansicht, daß die in dem Gesetzentwurf für geduldete Ausländer vorgesehenen unterschiedlichen Zeiträume für den Bezug abgesenkter Leistungen schon verwaltungspraktisch kaum zu bewältigen wären. Zum einen würde die Anzahl der erforderlichen Überführungen von einem Leistungsniveau in ein anderes erheblich steigen. Zum anderen würden die durchführenden Stellen zur Abgrenzung der verschiedenen Personengruppen eine Fülle von Informationen aus dem Bereich der Ausländerbehörden benötigen, die sowohl von der Quantität als auch der Differenziertheit umfangreicher und genauer sein müßten, als die bisher erhobenen Daten. Dies würde zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen.

G
AS
FJ

24. Die Bundesregierung begründet die Verknüpfung der unterschiedlichen Regelungsbereiche in diesem Entwurf damit, daß die Mehrbelastung der Länder und Kommunen bei Schwerbehindertenbeförderungen und Arbeitslosenhilfe durch Entlastungen bei den Leistungen an Flüchtlinge kompensiert werden soll. Der Bundesrat bezweifelt die zugrundeliegende Kostenschätzung.

Ziff. 24
und 25
schließen
einander
aus

Während die Belastung der Länder und Kommunen mit 763 Mio. DM jährlich mit Sicherheit eintreten dürfte, erscheint das Einsparvolumen von 886 Mio. DM jährlich zweifelhaft. Die Berechnung der Bundesregierung bezieht sich auf eine Kostenschätzung aus dem Jahre 1993 vor dem Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes. Mittlerweile gewonnene Erfahrungen mit Ausgaben nach diesem Gesetz scheinen nicht in die Schätzung eingeflossen zu sein. Berechnungen in den Ländern kommen zum Teil zu wesentlich geringeren Einsparungen bis hin zur Möglichkeit von Mehraufwendungen.

Fz
In

25. Unabhängig davon ist die von der Bundesregierung geschätzte Kostensenkung pro Jahr und Leistungsempfänger in Höhe von 4.166 DM bzw. 3.678 DM als viel zu hoch anzusehen. Die Einsparungen dürften rd. ein Drittel dieser Beträge ausmachen. Danach führen die Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes

Ziff. 25
und 24
schließen
einander
aus

(noch Ziff. 25)

auf das gesamte Bundesgebiet hochgerechnet lediglich zu einer Gesamtersparnis in Höhe von rd. 340 Mio. DM.

Nach der von der Bundesregierung zugrunde gelegten Kostenkalkulation ergibt sich aus dem Gesetzespaket für Länder und Kommunen insgesamt ein jährliches Einsparvolumen von 123 Mio. DM. Dieser Berechnung liegt eine von der Bundesregierung angesetzte Einsparung aus der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes in Höhe von 886 Mio. DM jährlich zugrunde. Aus dem Gesetzespaket ergibt sich insgesamt eine jährliche Belastung der Länder und Kommunen in Höhe von rd. 420 Mio. DM.

G
AS
FJ

26. Im übrigen enthält dieser Gesetzentwurf nur einen Teil der geplanten Kostenverlagerungen vom Bund auf die Länder. Zusammen mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Rechts der Arbeitslosenhilfe ergibt sich eine Belastung von Ländern und Gemeinden in Milliardenhöhe ohne entsprechende Kompensation.

*