

Bericht

des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.
– Drucksache 13/2746 –

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
und anderer Gesetze

und

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 13/3475 –

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
und anderer Gesetze

Bericht des Abgeordneten Ulf Fink

A. Allgemeiner Teil

1. Zum Beratungsverlauf

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. – Drucksache 13/2746 – in seiner 65. Sitzung am 27. Oktober 1995 in erster Lesung beraten und an den Ausschuß für Gesundheit zur federführenden Beratung und an den Innenausschuß, den Finanzausschuß, den Haushaltsausschuß, den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, den Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuß für Verkehr und dem Haushaltsausschuß zur Mitberatung und dem Haushaltsausschuß auch gemäß § 96 GO-BT überwiesen. Der inhaltsgleiche Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 13/3475 – wurde am 18. Januar 1996 an die gleichen Ausschüsse überwiesen.

Zusammen mit dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat der Ausschuß für Gesundheit am 20. November 1995 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchgeführt. Zu dieser Anhörung waren das Niedersächsische Innenministerium, Arbeitskreis 4 der Arbeitsgemeinschaft der Länderflüchtlingsverwaltungen, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, die Bundesanstalt für Arbeit (BA), die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V., die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, Der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft, Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), der Deutsche Städte und Gemeindebund, der Deutsche Städtetag, der Deutsche Verein für öffent-

liche und private Fürsorge, das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V., die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, das Kommissariat der Deutschen Bischöfe, Pro Asyl – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge als sachverständige Verbände und Dr. Wolf Bergmann, Georg Classen, Richter Klaus Deibel, Guido Grüner, Petra Jungen, Richard Mauthner, Herr Orthen als Einzelsachverständige geladen. Auf die als Ausschußdrucksachen verteilten Stellungnahmen und das Wortprotokoll der Anhörung wird Bezug genommen.

Der Innenausschuß empfahl in seiner Stellungnahme vom 7. Februar 1996 mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Mitglieds der Gruppe der PDS, dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Der Finanzausschuß empfahl in seiner Stellungnahme vom 31. Januar 1996, einstimmig, Artikel 10 Nr. 1 und 2 anzunehmen. Zu Artikel 10 Nr. 3 empfahl er mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion der SPD, folgende Fassung anzunehmen:

„(3) Abweichend von Satz 2 darf das Bundesamt für Finanzen in begründeten Einzelfällen die Anzahl der von einem Auftraggeber erteilten Freistellungsaufträge der Bundesanstalt für Arbeit auf deren Ersuchen zur Überprüfung des bei der Arbeitslosenhilfe zu berücksichtigenden Vermögens mitteilen.“

Der Haushaltsausschuß teilte in seiner Stellungnahme vom 29. November 1995 mit, daß er dem Gesetzentwurf mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS zugestimmt habe. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat in seiner Stellungnahme vom 29. November 1995 mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Mitglieds der Gruppe der PDS empfohlen, dem Gesetzentwurf zuzustimmen. Der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend empfahl in seiner Stellungnahme vom 7. Februar 1996 mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS die Annahme des Gesetzentwurfs. Der Ausschuß für Verkehr hat in seiner Stellungnahme vom 7. Februar 1996 mit dem gleichen Stimmenverhältnis empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Alle mitberatenden Ausschüsse haben nach Überweisung des inhaltsgleichen Regierungsentwurfs mitgeteilt, daß sie die Beratung nicht wieder aufnehmen wollten. Der Haushaltsausschuß wird seinen Bericht gemäß § 96 GO-BT gesondert erstatten.

Der Ausschuß für Gesundheit hat die Beratung des Gesetzentwurfs in seiner 28. Sitzung am 27. Oktober

1995 aufgenommen und beschlossen, am 20. November 1995 zusammen mit dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchzuführen (s. o.). Er hat die Beratung in seiner 41. Sitzung am 7. Februar 1996 abgeschlossen. Dabei hat er dem Gesetzentwurf in der in der Beschlußempfehlung abgedruckten Fassung mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und des Mitglieds der Gruppe der PDS zugestimmt.

2. Zum Inhalt des Gesetzentwurfs

Im ersten Teil enthält der Gesetzentwurf Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes; er sieht folgende Neuregelungen vor:

Der Kreis der Leistungsberechtigten wird mit dem Ziel konkretisiert, vom Grundsatz her alle Ausländer zusammenzufassen, die sich typischerweise nur vorübergehend, das heißt ohne Verfestigung ihres ausländerrechtlichen Status, im Bundesgebiet aufhalten. Als grundsätzliche Abgrenzung gilt, daß Ausländer mit einer Aufenthaltsgenehmigung (Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsberechtigung, Aufenthaltbewilligung und Aufenthaltsbefugnis) nicht nach diesem Gesetz, sondern nach § 120 BSHG leistungsberechtigt sind. Obwohl auch Aufenthaltsgenehmigungen zum Teil nur befristet erteilt werden bzw. erteilt werden können, kann in diesen Fällen anders als bei Ausländern ohne Aufenthaltsgenehmigung nicht im gleichen Umfang von einem generell vorübergehenden Aufenthalt ausgegangen werden.

Der ausländerrechtliche Status der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge ist unterschiedlich: Zum weitaus größten Teil besitzen sie eine Duldung nach § 55 AuslG, zu jeweils erheblich kleineren Teilen eine Aufenthaltsbefugnis oder, wenn sie einen Asylantrag gestellt haben, eine Aufenthaltsgestattung. Da der Asylantrag zurückgenommen werden kann und dann eine Duldung erteilt wird, werden für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge im Asylverfahren keine Regelungen geschaffen, nach denen sie leistungrechtlich anders behandelt werden als die übrigen Asylbewerber. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, die eine Aufenthaltsbefugnis besitzen, bleiben wie nach geltendem Recht unmittelbar nach dem Bundessozialhilfegesetz leistungsberechtigt.

Grundsätzlich erhalten alle Leistungsberechtigten die gleichen Leistungen nach §§ 3ff. des Gesetzes. Die Situation eines vorübergehenden Aufenthaltes ändern sich zum Beispiel nicht, wenn ein Asylbewerber in kurzer oder absehbarer Zeit nach Ablauf der 12-Monats-Frist mit einer Gerichtsentscheidung zu rechnen hat.

Der zweite Teil regelt die originäre Arbeitslosenhilfe.

Anspruch auf Arbeitslosenhilfe haben gegenwärtig auch Arbeitslose, die vor der Arbeitslosmeldung nicht oder nur kurze Zeit Arbeitnehmer waren (§ 134 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchstabe b, Abs. 2, 3, 3a AFG). Sie sollen künftig nicht mehr die besondere staatliche

Fürsorgeleistung für Arbeitnehmer erhalten, sondern in einem System gesichert werden, dem sie vor der Arbeitslosigkeit angehört haben. Soweit keine besonderen Regelungen bestehen, können sie bei Bedürftigkeit die allgemeine staatliche Fürsorgeleistung, die Sozialhilfe, erhalten. Die Regelung dient zur besseren Abgrenzung der Arbeitslosenhilfe von anderen staatlichen Sozialleistungen, insbesondere der Sozialhilfe.

Im dritten Teil wird die Kostentragung für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personennahverkehr geregelt.

Durch das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs geht zum 1. Januar 1996 die Verantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge auf die Länder über. Die Länder müssen die damit verbundenen finanziellen Lasten tragen. Sie erhalten zur Finanzierung dieser Aufgabe finanzielle Zuweisungen aus dem Mineralölsteueraufkommen. Zu den finanziellen Lasten gehören auch die Kosten, die im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Beförderung Schwerbehinderter im Personennahverkehr durch die Erstattung von Fahrgeldausfällen entstehen. Die ausschließliche Verantwortung der Länder muß im Schwerbehindertengesetz nachvollzogen werden. Eine Ausnahme hat gemäß Artikel 120 des Grundgesetzes nur für die finanziellen Lasten zu gelten, die durch die „Freifahrt“ bestimmter Gruppen von Versorgungsberechtigten anfallen. Insoweit bleibt es bei der bisherigen Regelung, wonach der Bund die Kosten für die Erstattung von Fahrgeldausfällen trägt. Dies soll auch für den Kreis der Anspruchsberechtigten nach dem Opferentschädigungsgesetz und dem Bundesseuchengesetz gelten. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und im Hinblick auf die sehr geringen Kostenfolgen kann in Kauf genommen werden, daß der Bund in diesem Bereich die Kosten alleine trägt, obwohl diese Gesetze eine anteilige Kostentragung von Bund und Ländern vorsehen.

3. Zu den Beratungen im Ausschuß

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. unterstrichen, daß den betroffenen Asylbewerbern die bisherigen sehr unterschiedlichen Regelungen nur schwer verständlich zu machen seien. Mit den Regelungen des Gesetzentwurfs werde erreicht, daß mit Ausnahme der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge alle Asylbewerber und Ausländer, die sich nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhielten, gleiche Leistungen bekämen, die im wesentlichen aus Sachleistungen bestehen. Diese deckten den Bedarf an Nahrung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie an Verbrauchsgütern des Haushalts ab. Zu der Sachleistung komme ein monatlicher Geldbetrag, der der Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens diene. Hinzu komme die ärztliche und zahnärztliche Versorgung bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen. Wenn die Gewährung von Sachleistungen nicht möglich sei,

werde ein um die Integrationskosten verminderter Regelsatz bezahlt.

Sie wiesen darauf hin, daß durch den Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe die Gemeinden zwar belastet würden, dies werde aber durch die neuen Regelungen für Asylbewerber voll kompensiert. Die Arbeitslosenhilfe stelle eine besondere staatliche Fürsorgeleistung für Arbeitnehmer dar. Nach der geltenden Regelung hätten aber auch solche Arbeitslose Anspruch auf die Arbeitslosenhilfe, die vor der Arbeitslosmeldung nicht oder nur kurze Zeit Arbeitnehmer gewesen seien. Diese sollen künftig nicht mehr die besondere Fürsorgeleistung erhalten, sondern in dem System gesichert werden, dem sie vor der Arbeitslosigkeit angehört haben.

Sie stellten klar, daß ab dem 1. Januar 1996 die gesamte Verantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge bei den Ländern liege und diese die damit verbundenen finanziellen Lasten zu tragen hätten. Sie erhielten zur Finanzierung dieser Aufgabe finanzielle Zuweisungen aus dem Mineralölsteueraufkommen. Zu diesen finanziellen Lasten gehörten natürlich auch die Kosten, die im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Beförderung Schwerbehinderter entstehen. Sie betonten, daß diese ausschließliche finanzielle Verantwortung der Länder auch im Schwerbehindertengesetz nachvollzogen werden muß.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD kritisierten den Gesetzentwurf heftig. Sie sahen in dem Gesetzentwurf einen Bruch des mühsam gefundenen Asylkompromisses, wobei Verhandlungsergebnisse revidiert würden, die für die Fraktion der SPD unverzichtbare Bedingungen gewesen seien. Bei der Befristung des abgesenkten Leistungsbezugs auf zwölf Monate habe man sich schon schwer getan, nunmehr solle diese Frist auf 36 Monate ausgedehnt werden.

Es sei auch nicht ersichtlich, daß durch die Gewährung von Sachleistungen anstelle von Geldleistungen Kosteneinsparungen erreichbar seien. Im Gegenteil seien Sachleistungen um einiges teurer als Geldleistungen. Dies habe die Anhörung auch eindeutig deutlich gemacht.

Gegenstand weiterer Kritik war die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe. Davon seien knapp 40 000 Menschen betroffen, vor allem junge Menschen, die nach ihrer Schul-, Hochschul- oder Berufsausbildung keine Stelle fänden. Die Streichung führe zu einer Verschiebung arbeitsloser Menschen in die Sozialhilfe. Dadurch würden die Kommunen finanziell erheblich belastet. Es gehe nicht an, daß der Bund Kosten auf die Gemeinden verlagere, sie hielten die von den Mitgliedern der Koalition aufgemachte Gegenrechnung, daß die Gemeinden bei den Asylbewerbern Geld sparten, für einen Skandal.

Gleichfalls wiesen sie die Verlagerung der finanziellen Verantwortung für die Beförderungskosten Schwerbehinderter im öffentlichen Personennahverkehr als Teil der Daseinsvorsorge auf die Kommunen zurück.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sahen in dem Gesetzentwurf eine zu verurteilende Umverteilung von Lasten zwischen Arbeitslosen, Behinderten und Flüchtlingen. Der Sozialstaat werde zu Lasten der wirklich Bedürftigen umgebaut. Schon die Einführung eines Leistungssystems für Flüchtlinge unterhalb der Sozialhilfe im Jahre 1993 stelle einen eklatanten Verstoß gegen das Sozialstaatsgebot dar.

Durch die Arbeitsverbote würden die Flüchtlinge erst zu den tatsächlich Bedürftigen. Sie kritisierten, daß mit dem Argument der Gleichbehandlung den wirklichen Verhältnissen einfach ein positives Etikett angeheftet werde, tatsächlich würden nun alle gleich schlecht behandelt.

Die generelle Gewährung von Sachleistungen anstelle von Geldleistungen sahen sie als ökonomisch unsinnig an. Es sei allgemein bekannt, daß mit der Gewährung von Sachleistungen erhebliche Verwaltungskosten verbunden seien, wie in der Begründung des Gesetzentwurfs selbst zugegeben werde. Ein Fünftel des vorgesehenen Einsparpotentials müsse für erhöhte Verwaltungskosten aufgewandt werden. Auch habe die Anhörung ergeben, daß von den dort zu Wort gekommenen Leitern von Sozialämtern Sachleistungen als teurer bezeichnet worden seien.

Das Mitglied der Gruppe der PDS unterstützte die Kritik, die von den Mitgliedern der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geübt wurde. Sie hielt den Gesetzentwurf für völlig inakzeptabel. Er sei eine weitere Maßnahme auf dem Weg zu einer permanenten Aushöhlung des Sozialstaates.

Die Mitglieder aller Fraktionen waren sich darin einig, daß die Leistungsempfänger über die Möglichkeit des Einsatzes von automatischen Datenabgleichsverfahren vorab zu informieren sind.

B. Besonderer Teil

Soweit die Bestimmungen unverändert übernommen wurden, wird auf deren Begründungen im Gesetzentwurf verwiesen. Zu den vom Ausschuß angenommenen Änderungen ist folgendes zu bemerken:

Zu Artikel 1 Nr. 1

Da das Gesetz nicht am 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist und das Datum in § 2 Abs. 1 Nr. 1 vom Inkrafttreten des Gesetzes abhängig ist, muß eine entsprechende Änderung erfolgen.

Zu Artikel 7 Nr. 6a

Die Ergänzung soll es dem Arbeitsamt ermöglichen, im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung bei der Arbeitslosenhilfe Bankauskünfte, insbesondere über die Anzahl der Konten des Arbeitslosen, seines nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten oder Partners einer eheähnlichen Gemeinschaft einzuholen. Auskünfte der Bank an das Arbeitsamt sind nicht erforderlich, wenn der Arbeitslose selbst entsprechende, ordnungsgemäße Bescheinigungen auf Verlangen

vorlegt. Das Arbeitsamt wird aber Bankauskünfte einholen, wenn sich zum Beispiel durch eine Mitteilung des Bundesamtes für Finanzen über Freistellungsaufträge Hinweise auf vom Arbeitslosen nicht mitgeteiltes, im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung bei der Arbeitslosenhilfe aber zu berücksichtigendes Vermögen ergeben.

Zu Artikel 7 Nr. 7

Redaktionelle Anpassung an die Änderung des Inkrafttretens.

Zu Artikel 8

Es handelt sich um rein redaktionelle Änderungen. Die Einfügung des § 96 als Übergangsvorschrift ist erforderlich, damit der Bezug der Überbrückungsbeihilfe einschließlich vorher bezogener Arbeitslosenhilfe die Bezugsdauer von einem Jahr nach Inkrafttreten der Vorschrift nicht übersteigt.

Zu Artikel 9

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu § 96 des Soldatenversorgungsgesetzes.

Zu Artikel 10 Nr. 3

Das genaue Datum der Freistellungsaufträge wird vom Bundesamt für Finanzen nicht erfaßt, da es für die Kontrolle der rechtmäßigen Inanspruchnahme des Sparer-Freibetrages nicht notwendig ist. Nach dem Jahressteuergesetz 1996 besteht dafür im Einkommensteuergesetz auch keine Grundlage mehr. Die für das jeweilige Jahr gültige Anzahl der Freistellungsaufträge an die zum Abzug des Zinsabschlags verpflichteten auszahlenden Stellen kann der Bundesanstalt für Arbeit vom Bundesamt für Finanzen mitgeteilt werden.

Zu Artikel 10a

Es handelt sich um eine Anpassung an die durch Artikel 8 Nr. 3 und Artikel 9 neu eingeführte Leistung „Überbrückungshilfe“, die unter bestimmten Voraussetzungen die Leistungen der Arbeitslosenhilfe ersetzt. Da die Überbrückungshilfe ebenfalls der Bestreitung des allgemeinen Lebensunterhalts dient, ist sie als wohngeldrechtlich anzurechnende Einnahme in den Katalog der Anlage 7 des Wohngeldsondergesetzes aufzunehmen.

Aufgrund des umfassenden Einkommensbegriffs des in den alten Ländern geltenden Wohngeldgesetzes erübrigt sich hier eine Anpassung; die Überbrückungsbeihilfe zählt „automatisch“ zum anzurechnenden Einkommen.

Durch die Anrechnung der Überbrückungshilfe als Einnahme werden geringfügige, nicht bezifferbare Mehrausgaben vermieden.

Zu Artikel 15

Mit der Änderung des Schwerbehindertengesetzes ist beabsichtigt, die Vorschriften über die Kostentragung bei der unentgeltlichen Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personennahverkehr der Rechtslage anzupassen, die mit dem Inkrafttreten des Regionalisierungsgesetzes zum 1. Januar 1996 eingetreten ist. Deshalb muß die Änderung bereits zu diesem Zeitpunkt wirksam werden.

Zu der Entschließung

Durch die Erweiterung des Anwendungsbereiches des Asylbewerberleistungsgesetzes werden zukünftig eine erhebliche Anzahl von Leistungsempfängern anstelle von Leistungen in entsprechender Anwen-

dung des Bundessozialhilfegesetzes nunmehr Leistungen nach den §§ 3 ff. des Asylbewerberleistungsgesetzes erhalten. Da der Leistungsumfang nach §§ 3 ff. des Asylbewerberleistungsgesetzes im Vergleich zum BSHG geringer ist, sind für die Länder und Kommunen erhebliche Einsparungen zu erwarten.

Die Bundesländer haben bisher in unterschiedlichem Umfang die Kosten der Sozialhilfe für Asylbewerber übernommen, so daß sie wesentlich von der Kostenersparnis profitieren. Da die Kostenersparnis im Ersten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes jedoch zur Kompensierung von Mehrbelastungen von Ländern und Kommunen durch das Gesetz gedacht ist, ist es sachgerecht, wenn die Bundesländer ihre Einsparungen in angemessenem Umfang an die Kommunen weiterleiten.

Bonn, den 7. Februar 1996

Ulf Fink

Berichterstatter

