

Umfrage der Fachgruppe Migration und Flüchtlinge zur Bewilligungspraxis von Überbrückungsleistungen gemäß SGB XII in Berlin

Überbrückungsleistungen (ÜL) gemäß SGB XII §23 und die Rechtsprechung

Seit Ende 2016 (letzte Fassung 01.01.2021) stehen „eingeschränkte Hilfen (...), um den Zeitraum bis zur Ausreise zu überbrücken“ für die Dauer bis zu einem Monat, Menschen zu, die aufgrund eines nicht nachweisbaren Aufenthaltsstatus, bzw. von einem Aufenthalt allein zum Zwecke der Arbeitssuche, gem. §23 SGBXII von Grundsicherungsleistungen gem. SGBII und XII ausgeschlossen sind. Diese Leistungen können „aufgrund besonderer Umstände zur Überwindung einer besonderen Härte“ auch über einen Monat hinaus geleistet werden.

Auslöser für die Einführung von ÜL waren vorausgegangene zahlreiche Beschlüsse verschiedener Sozialgerichte, die eine Verpflichtung zur Daseinssicherung in Berufung auf das Grundgesetz sahen und somit den Leistungsausschluss für z.B. arbeitssuchende EU Bürger*innen in Frage stellten.

Einzelne Sozialgerichte haben diese Überbrückungsleistungen für längere Zeit, zum Teil auch dauerhaft, zugesprochen. Das Landessozialgericht Hessen stellt zum Beispiel fest, dass für die gesamte Zeit des tatsächlichen Aufenthalts das gesamte Existenzminimum sichergestellt werden muss und (mindestens) Überbrückungsleistungen erbracht werden müssen (LSG Hessen, Urteil vom 01.07.2020 - L 4 SO 120/18). Eine zeitliche Beschränkung auf einen Monat ist nach verfassungskonformer Auslegung unzulässig. Dafür muss die Härtefallregelung des § 23 Abs. 3 S. 6 SGB XII herangezogen werden und – entgegen dem Gesetzeswortlaut – auch bei nicht-befristeten Bedarfslagen greifen.

Auch der 15. Senat des Landessozialgerichts Berlin-Brandenburg ist der Auffassung, dass der Anspruch auf Überbrückungsleistungen nicht auf einen Monat begrenzt werden kann, solange die Ausländerbehörde (Landesamt für Einwanderung - LEA) keine bestandskräftige und weiterhin wirksame Ausweisungsverfügung erlassen hat (Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11. Juli 2019 – L 15 SO 181/18).

Die Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales zog aus dem Gerichtsurteil Konsequenzen und wies in Ihrem bis zum 25.06.2021 gültigen Rundschreiben (Rundschreiben Soz. Nr. 04/2017 mit Änderung vom 12 Nov. 2019) die Bezirksämter auf die rechtliche Situation hin. Da das Berliner Urteil beim Bundessozialgericht im März 2021 mit einem Vergleich (Verhandlung B 8 SO 7/19 R) endete, wurde laut Aussage der Senatsverwaltung das Rundschreiben aufgehoben. Mit ihrer „Ausführungsvorschrift (AV) zur Gewährung von

Leistungen nach dem SGB XII für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger...“¹ vom 25.06.21 beschränkt sich die Dauer im Regelfall, wie im Gesetz angegeben, auf ein Monat.

Das LSG Hessen stellt im oben erwähnten Beschluss explizit fest, dass neben der Bedürftigkeit und dem Ausschluss von der regulären Hilfe zum Lebensunterhalt keine weitere Voraussetzung zu erfüllen ist. Insbesondere ist die Äußerung eines „Ausreisewillens“ keine Voraussetzung für den Anspruch auf Überbrückungsleistungen. Dies wird ebenfalls in der AV der Senatsverwaltung deutlich gemacht, in der es heißt: „Auf einen Ausreisewillen kommt es dabei genau so wenig an, wie auf die Möglichkeit einer Heimkehr der vom Leistungsausschluss erfassten Unionsbürgerinnen und -bürger in ihre Herkunftsländer“ (AV – Punkt 7). Auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales als Verfasser des Gesetzes ist der Auffassung, dass der Ausreisewille nicht Voraussetzung für die Gewährung von Überbrückungsleistungen ist. Die AV der Senatsverwaltung führen aus, dass nur Bedarfe, die in § 23 Abs. 3 Satz 5 genannt sind, also Ernährung, Körper-, und Gesundheitspflege, abgegolten werden müssen. Das würde einen stark gekürzten Regelsatz bedeuten. Die AV verpflichtet aber die Berliner Sozialämter weitere Bedarfe wie Bekleidung, Schuhe und Mehrbedarfe zu prüfen und ggf. zu gewähren.

Obwohl mit dem alten Rundschreiben und der aktuellen AV der Senatsverwaltung vieles Grundlegendes geregelt wird, werden der Fachgruppe Migration der LAK häufig gravierende Defizite in der Gewährung der ÜL gemeldet. Es werden Leistungen gar nicht oder nur teilweise gewährt, bürokratische Hürden werden aufgebaut oder die Vergabe von Hilfen wird von einem dokumentierten Ausreisewillen abhängig gemacht. Die Gesetzeslage ist eigentlich unmissverständlich und schenkt man den Aussagen bei öffentlichen Auftritten einiger bezirklicher Sozialstadträt*innen und anderen Berliner Sozialpolitiker*innen ebenfalls Glauben, dann stehen diese Überbrückungsleistungen grundsätzlich allen Unionsbürger*innen offen. Die Erfahrungen mit der Anwendung des § 23 im SGB XII, die in der Fachgruppe Migration der Landesarmutskonferenz Berlin bekannt sind, sind häufig andere. Um die Eindrücke der Praktizierenden aus den Beratungsstellen nachzuprüfen, haben wir im Frühjahr 2021 eine Umfrage hierzu durchgeführt.

Ergebnisse der Umfrage

Eine allgemeingültige Aussage über die einzelnen Bewilligungspraxen der jeweiligen Bezirksämter ist aufgrund der begrenzten Anzahl (N=22) nicht möglich. Es handelte sich nicht um eine repräsentative Umfrage und die Ergebnisse beruhen somit auf Einzelfällen. Zu vielen Bezirksämtern gibt es entweder keine, oder nur eine bzw. zwei Angaben. In Bezirken aus denen mehrere Fälle berichtet wurden, wie Neukölln (sieben) und Spandau (vier) ist das Verhältnis von Ablehnung, bzw. Bewilligung ungefähr 50/50.

Bei der Mehrheit (12) der geschilderten Fälle wurde der Antrag auf Überbrückungsleistungen abgelehnt. Die Bewilligung von Versorgungsleistungen ist bei den geschilderten Fällen in der Minderheit (10). Von diesen zehn Fällen wurde in vier Fällen die Bewilligung erst durch ein

¹ https://www.berlin.de/sen/soziales/service/berliner-sozialrecht/kategorie/ausfuehrungsvorschriften/av_-23-sgb-xii-1108190.php#p2021-06-25_1_12_0

sozialgerichtliches Eingreifen ermöglicht. Von neun eingelegten Widersprüchen war nur einer erfolgreich.

Bei den meisten geschilderten Fällen wurden Bedingungen im Rahmen der Gewährung der Leistungen gestellt. Eine große Anzahl von verschiedensten Unterlagen wurde gefordert. Die geforderten Unterlagen scheinen einerseits von den persönlichen Umständen der Antragstellenden abzuhängen, wie zum Beispiel medizinische Atteste. Andererseits scheinen einzelne Bezirksämter generell bestimmte Unterlagen zu fordern, zum Beispiel einen ausgefüllten persönlichen Fragebogen.

Bei den positiven Bescheiden erfolgte bei gut der Hälfte die Bewilligung über einen Monat hinaus. Nur in einem Fall wird geschildert, dass ungekürzte finanzielle Hilfe im Rahmen des SGB XII gewährt wurde.

Bei der Mehrheit der positiv beschiedenen Fälle dauerte die Bearbeitung mehr als einen Monat. In zwei Fällen verzögerte sich die Bewilligung bis zu dem Zeitpunkt der Bewilligung von SGB II Leistungen.

Bis auf einen Fall schildern alle Beratungsstellen, dass eine Intervention durch sie notwendig war. Nur in zwei Fällen wird eine unproblematische Beantragung beschrieben.

Sechs der Klient*innen gaben im Beantragungsprozess auf.

Resümee

Die Fachgruppe Migration vertritt, wie auch die Berliner Wohlfahrtsverbände, die Meinung, dass der Ausschluss von SGB Leistungen für EU-Bürger*innen, die ihr Freizügigkeitsrecht rechtmäßig zum Zweck der Arbeitssuche in Anspruch nehmen, Grundgesetz- und Europarechtswidrig ist. Als Reaktion auf Urteile des Bundessozialgerichts aus dem Jahre 2012, welche die staatliche Pflicht zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums festschreiben, wurde zum 01.01.2017 mit den Überbrückungsleistungen (ÜL) gemäß § 23 Abs. 3 S. 3 SGB XII (letzte Fassung 01.01.2021) eine temporäre staatliche Mindestsicherung eingeführt, die sich vornehmlich an EU-Bürger*innen ohne Rechtsanspruch auf Sozialhilfe (SGB XII), oder auf Grundsicherung nach SGB II richtet. In der Gewährungspraxis entsprechen die ÜL jedoch keinesfalls einer grundgesetzlich verankerten Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Vielmehr dienen ÜL, mit ihren im Allgemeinen auf kurze Zeit begrenzten Leistungen, als ein migrationspolitisches Steuerungsinstrument. Dies wird durch die Erwähnung der Ausreise im Gesetzestext unterstrichen.

Wenn nun ÜL als einzige Hilfe für diese vulnerable Gruppe der EU Bürger*innen verbleibt, muss diese Nothilfe absolut niedrigschwellig und schnell nutzbar sein und Umsetzungsdefizite bei der Anspruchsgewährung sollten umgehend abgebaut werden. Grundlage für die Leistungsgewährung von ÜL gemäß §23 SGB XII sind die Bedürftigkeit und der Ausschluss von der regulären Hilfe zum Lebensunterhalt. Von daher ist es verwunderlich, welche Vielzahl von Unterlagen gefordert wird. Uns drängt sich der Eindruck auf, dass „die Prüfung des Einzelfalles“ dazu dient, die Ansprüche erst einmal abzuwehren, bzw. so lange hinauszuzögern, dass die

Hilfebedürftigen Personen aufgeben. Hierfür sprechen auch die langen Bearbeitungszeiten, die für Menschen in einer akuten Notlage nicht zu akzeptieren sind.

Aufgrund der gesetzlichen Lage gehen wir davon aus, dass alle EU Bürger*innen in Notlagen schnelle Hilfe bekommen sollten. Erschreckend dabei ist für uns, dass nicht einmal die Hälfte der geschilderten Fälle letztendlich erfolgreich waren und viele der positiven Bescheide nur durch gerichtliche Intervention ermöglicht wurden. Die von fast allen Befragten abgegebenen Angaben, dass eine Intervention von Sozialarbeitenden bei der Beantragung immer notwendig war, lässt uns fragen, wie hoch die Erfolgsaussichten für Menschen sind, die sich ohne weitere Unterstützung direkt an das Sozialamt wenden.

Berichte einzelner Sozialämter in der AG EU Bürger*innen der Strategiekonferenz machte noch einmal die großen Unterschiede in der Bewilligungspraxis der einzelnen Berliner Sozialämter deutlich. Vor allem wird immer wieder klar, wenn der Wille da ist, wäre eine schnelle Nothilfe möglich.

Zu überprüfen sind auch die jeweiligen Fragebögen einzelner Sozialämter. Hier werden Daten abgefragt, die in keinem Verhältnis zu dem Vorgang stehen. Beispiele sind Nachweise über Bemühungen bei der Arbeitssuche, oder auch als diskriminierend zu wertende Fragen, wie z. B. die Frage nach der Fähigkeit lesen und schreiben zu können.

Die Rücknahme der Rechtsauffassung der Senatsverwaltung, ÜL nicht über einen Monat hinaus zu gewähren und sich auf das nicht mehr gültige Urteil des LSG Berlin Brandenburg (Vergleich zum Fall beim Bundessozialgericht s.o.) zu berufen, ist nicht nachvollziehbar. Das Urteil hierzu vom LSG Hessen ist nach wie vor gültig. Bei anderen Passagen der AV beruft sich die Senatsverwaltung sehr wohl auf sozialgerichtliche Entscheidungen anderer Bundesländer.

Abgesehen von der Dauer und dem Umfang der Leistungen sind die langen Bearbeitungszeiten verbunden mit unangemessenen Nachweisforderungen Hauptursache dafür, dass ÜL einen großen Teil der Zielgruppe nicht erreicht!

Forderungen der Fachgruppe Migration und Flüchtlinge der Landesarmutskonferenz Berlin

- ÜL sind eine Nothilfe. Sie sind nach Erklärung der Mittellosigkeit (z.B. Eidesstattliche Erklärung) erst einmal mindestens für eine Woche sofort zu gewähren. In der Zeit hat das Sozialamt zu prüfen, ob gegebenenfalls andere SGB Ansprüche bestehen. Soweit die Prüfung nicht abgeschlossen ist, sind die ÜL weiterhin unbürokratisch zu gewähren
- Bestehen andere SGB Ansprüche, leitet das Sozialamt notwendige Anträge in Abstimmung mit den Hilfebedürftigen weiter und leistet erst einmal ersatzweise Hilfe.
- Bedürftigkeit und dem Ausschluss von der regulären Hilfe zum Lebensunterhalt sind die einzigen Voraussetzungen für ÜL. Somit sind Nachweise auf ein absolutes Minimum zu

beschränken – dies muss für alle Bezirksamter gleich gelten! Abschaffung der umfangreichen und teilweise diskriminierender Fragebögen einzelner Sozialämter!

- Rechtlich fragwürdige Erklärungen zum Ausreisewillen als Bewilligungsvoraussetzung sind zu unterlassen.
- Im Anschluss an ablehnende SGB II/ SGB XII Entscheidungen sind im Rahmen des Kenntnisgrundsatzes der zuständigen Behörde, Überbrückungsleistungen immer umgehend zu prüfen, bzw. Anträge kurzfristig weiterzuleiten.
- Bei jedem ÜL-Antrag ist nachzufragen und zu beraten, ob eine gezielte medizinische Behandlung oder notwendige Arzneimittel und sonstige weitere besondere Bedarfe notwendig sind.
- Menschenwürdiges Existenzminimum - Keine Kürzung des Grundsicherungssatzes!
- Gemäß Urteil des Landessozialgerichtes Hessens, ist die Hilfe auch über einen Monat hinaus zu gewähren.

Daten der Umfrage

Thema	Überbrückungsleistungen (ÜL)
Zeitraum der Befragung	22 Februar bis 10.Mai 2021
Befragte	Beratungsstellen für EU Bürger*innen in Berlin
Anzahl der teilnehmenden Beratungsstellen	10.
Anzahl der beantworteten Fragebögen	22= 100% (im Folgenden werden die % auf die volle Stelle auf- bzw. abgerundet
Nationalitäten der Befragten	Rumänien 8 (36%), PL 6 (27%), Bulgarien 3(14%), Italien 2(9%), Litauen 2 (9%), Kroatien 1(5%)
benannte Bezirksamter	
Status der Befragten	Alleinstehende Person 12 (55%) Familien 10 (45%)
Anspruch bei Klient auf weitere SGB Leistungen?	nein 17 (73%) ja 6 (27%)
Antrag auf weitere SGB Leistungen gestellt?	Ja 18 (82%) nein 4 (18%)
ÜL beim Antragsbearbeitenden bekannt?	Ja 17 (77%) nein 3 (14%) keine Angaben 2 (9%)
Bedingungen zur Gewährung von ÜL gestellt?	Ja 17 (77%) nein 3 (14%) keine Angaben 2 (9%)
Welche?	Ablehnungsbescheid JC 3(14%), Antrag JC 2(9%), Klageantrag gegen JC 2(9%), BA Fragebogen 2(9%), Eidesstaatliche Erklärung 1 (5%), "unzählige" 1 (5%), Vorsprache LaGeSO wegen Rückreiseticket 1(5%)

Ausreisewille verlangt?	nein 10 (45%)	Ja 9 (41%)	keine Angaben 3 (14%)
Welche Unterlagen wurden gefordert?	BA Fragebögen 5 (23%), schriftl. Erklär. Rückreisewille 3 (14%), med. Atteste 3 (14%), Ablehnung JC 2(9%), Erklärung Vaterschaftsanerkennung 2 (9%), Unterhaltsverpflichtungsnachweis 2 (9%), Einkommenserklärung 2 (9%), Klage/Widerspruch JC 2(9%), Sachstand JC 1 (5%), Mietvertrag(5%), Mietzah.1(5%), Rentenbescheid 1(5%), Rückreiseticket 1(5%), Nachweis Arbeitssuche 1(5%), Kontoauszüge 1(5%), Untersuchungsheft Krankenkasse fürs Kind.1(5%), Wohnverhältnisse 1(5%), "unzählige"1(5%)		
Haben die Beantragenden aufgegeben?	nein 13 (59%)	Ja 6 (27%)	keine Angaben 3 (14%)
ÜL bewilligt?	nein 12 (55%)	Ja 10 (45%)	
Dauer bis zur Bewilligung	keine Angaben 11 (50%)	mehrere Monate 6 (27%)	bis einem Monat 5 (23%)
Für wie lange bewilligt?	keine Angaben 11 (50%)	mehrere Monate 8 (36%)	bis einem Monat 3 (14%)
Mit Unterbringung?	keine Angaben 13 (59%)	ja 7 (32%)	nein 2 (9%)
Mit gekürztem SGB XII-Satz?	keine Angaben 14 (63%)	ja 7 (32%)	nein 1 (5%)
Mit vollem SGB XII-Satz?	keine Angaben 14 (63%)	ja 7 (32%)	nein 1 (5%)
Krankenleistungen bewilligt?	keine Angaben 12 (55%)	nein 7 (32%)	ja 3 (14%)
War die Beantragung unproblematisch?	nein 14 (64%)	keine Angaben 6 (27%)	ja 2 (9%)
Nach Beantragung eine Intervention notwendig?	Ja 21 (95%)	keine Angaben 1 (5%)	
Musste ein Widerspruch eingelegt werden?	Ja 9 (41%)	nein 7 (32%)	keine Angaben 6 (27%)
Mit positivem Ergebnis für Klienten?	keine Angaben 13 (59%)	nein 5 (23%)	steht noch aus 3 (14%) ja 1 (5%)
Gab es einstweiligen Rechtsschutz?	keine Angaben 19 (86%)	ja 3 (14%)	
Mit positivem Ergebnis für Klienten?	keine Angaben 19 (86%)	ja 2 (9%)	nein 1 (5%)
Gab es ein Urteil?	keine Angaben 18 (82%)	ja 4 (18%)	
Mit positivem Ergebnis für Klienten?	keine Angaben 18(82%)	ja 3 (14%)	nein 1 (5%)
Auf welcher Ebene?	keine Angaben 18 (82%)	Sozialgericht 2 (9%)	Landessozialgericht 2 (9%)
Weitere Anmerkungen zu diesem Fall?	Anmerkungen 16 (73%)	keine Angaben 6 (27%)	