

**Vorlage
für die Sitzung
der städtischen Deputation
für Soziales, Jugend und Integration
am 17. Jan. 2019**

Verwaltungsanweisung „Leistungsberechtigung von Asylsuchenden und Geduldeten nach § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), die eine dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder §§ 51, 57 und 58 SGB III absolvieren“

A. Problem

In analoger Anwendung des § 22 SGB XII ist die Gewährung von Leistungen zum Lebensunterhalt nach § 2 AsylbLG während einer nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder den §§ 51, 57 und 58 des Sozialgesetzbuches – Drittes Buch – Arbeitsförderung (SGB III) förderungswürdigen Ausbildung oder eines Studiums ausgeschlossen, es sei denn, es liegt eine besondere Härte vor, die allerdings stets individuell zu beurteilen ist. Dies führt in der Regel zur Ablehnung entsprechender Leistungsanträge und in der Folge zu Ausbildungsabbrüchen, Wohnungsverlusten und Rechtsverfahren gegen die ablehnenden Bescheide. Die Integration der ausbildungswilligen, geflüchteten Menschen wird hierdurch nachhaltig erschwert.

Es besteht eine Ungleichbehandlung von Auszubildenden und Studierenden, die sich aus dem Aufenthaltsstatus und der Dauer des Aufenthaltes ergibt. Für Leistungsberechtigte nach § 3 AsylbLG mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung gibt es in den ersten 15 Monaten oder bei rechtsmissbräuchlicher Beeinflussung der Dauer des Aufenthaltes kein Verbot einer versteckten Ausbildungsförderung wie im § 22 SGB XII definiert. Leistungsberechtigte Personen nach Sozialgesetzbuch - Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in förderungswürdiger Ausbildung können Leistungen nach SGB II erhalten.

B. Lösung

In der Verwaltungsanweisung wird die bestehende Förderlücke bei leistungsberechtigten Asylsuchenden und Geduldeten nach § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) geschlossen, die eine dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder §§ 51, 57 und 58 SGB III absolvieren. Die Verwaltungsanweisung regelt für Auszubildende und Studierende, die eine dem Grunde nach förderungswürdige Ausbildung/Studium absolvieren, wann eine besondere Härte nach dem § 22 Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII) vorliegt und in welchen Fällen nicht. In der Folge der können – soweit die anderen leistungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen – aufstockende Leistungen nach § 2 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erbracht werden.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen. Es besteht grundsätzlich Einvernehmen bei den Ländern und beim Bund, dass es einer Lösung der Problematik bedarf.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung

Über die finanziellen Auswirkungen kann derzeit keine Aussage getroffen werden. Eine qualifizierte Aussage kann am Ende des zweiten Quartals erfolgen. Die Lösung begünstigt Frauen

und Männer grundsätzlich in gleichem Maße, es sind jedoch potentiell mehr Männer vorhanden, die für die Regelung in Frage kommen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Ist nicht erforderlich.

F. Beschlussvorschlag

Die städtische Deputation für Soziales, Jugend und Integration nimmt die Verwaltungsanweisung „Leistungsberechtigung von Asylsuchenden und Geduldeten nach § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), die eine dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder §§ 51, 57 und 58 SGB III absolvieren“ zur Kenntnis.

Anlage/n:

Entwurf Verwaltungsanweisung



Entwurf Verwaltungsanweisung

Leistungsberechtigung von Asylsuchenden und Geduldeten nach § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), die eine dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder §§ 51, 57 und 58 SGB III absolvieren

- I. Leistungsausschluss nach 15 Monaten Aufenthalt bei förderfähigen Ausbildungen (Förderlücken) 1**
- II. Regelungsbedarf zur Schließung der Förderlücken 2**
- III. Vollzugsregelungen für Analogleistungsbezieher in förderfähigen Ausbildungen 4**
 - 1. *Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung 4*
 - 2. *Ausländerinnen und Ausländer mit einer Duldung 4*
 - 3. *Verhältnis zu anderen vorrangigen Leistungen; Aufstockungsleistungen 5*
 - 4. *Fallkonstellationen, in denen kein Härtefall vorliegt 6*
 - 5. *Art der Leistung 6*
 - 6. *Ergänzende Hinweise 7*

I. Leistungsausschluss nach 15 Monaten Aufenthalt bei förderfähigen Ausbildungen (Förderlücken)

Bedürftige Asylsuchende haben in den ersten 15 Monaten, in denen sie sich im Bundesgebiet aufhalten, Anspruch auf Grundleistungen für den Lebensunterhalt nach § 3 AsylbLG. Diese Leistungsberechtigung besteht auch während einer Ausbildung (Studium, betriebliche oder schulische Ausbildung). Das Asylbewerberleistungsgesetz enthält für Grundleistungsberechtigte keinen den Regelungen des § 7 Abs. 5 SGB II oder § 22 SGB XII entsprechenden Leistungsausschluss. Eine Ausbildungsfinanzierung über das BAföG ist grundsätzlich ausgeschlossen, da Asylsuchende in aller Regel nicht die Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 BAföG erfüllen.



Der Zugang zu lebensunterhaltssichernden Leistungen während einer Ausbildung ist ab dem Beginn einer Leistungsberechtigung nach § 2 AsylbLG vom aufenthaltsrechtlichen Status der leistungsbegehrenden Person abhängig. Nach Ablauf von 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland können Asylsuchenden, deren Ausbildung im Rahmen des BAföG oder der §§ 51, 57 und 58 SGB III dem Grunde nach förderungsfähig ist, gemäß § 2 AsylbLG i. V. m. § 22 Abs. 1 Satz 2 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) nur in besonderen Härtefällen lebensunterhaltssichernde Leistungen entsprechend dem Dritten oder Vierten Kapitel als Beihilfe oder Darlehen gewährt werden.

II. Regelungsbedarf zur Schließung der Förderlücken

Im Anwendungsbereich des AsylbLG erscheint es grundsätzlich in hohem Maße unbillig und mit Blick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherstellung des Existenzminimums (vgl. BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 – 1 BR 10/10) problematisch, Asylsuchenden, die eine dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung aufnehmen, i. d. R. nach 15 Monaten Aufenthalt die Lebensunterhaltssicherung zu versagen und sie somit insbesondere durch die längere Verfahrensdauer beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder im gerichtlichen Rechtsschutzverfahren zu benachteiligen.

Der Vorteil der reduzierten Wartezeit nach § 2 AsylbLG (Absenkung von 48 auf 15 Monate mit Wirkung zum 01.03.2015, BGBl. I S. 2439) stellt sich hier unbeabsichtigt als Nachteil dar und hat eine gegenüber der früheren Rechtslage deutlich kürzere Ausbildungsförderung durch die Lebensunterhaltssicherung über § 3 AsylbLG zur Folge. Zudem ist es ein gesetzlicher Wertungswiderspruch, wenn Personen, denen aufgrund der rechtsmissbräuchlichen Beeinflussung ihrer Aufenthaltsdauer der Wechsel in den privilegierten Analogleistungsbezug nach § 2 AsylbLG verwehrt ist, grundsätzlich eine zeitlich nicht begrenzte Ausbildungsfinanzierung gemäß § 3 AsylbLG beanspruchen könnten.

Das Asylbewerberleistungsgesetz enthält, anders als die SGB II (teilweise) und XII, kein Verbot einer „versteckten“ Ausbildungsförderung. Der Bundesgesetzgeber hat den Leistungsausschluss für Auszubildende, die eine dem Grunde nach §§ 51, 57 und 58 SGB III förderfähige Ausbildung absolvieren, im SGB II aufgehoben, so dass bei unzureichender



Lebensunterhaltssicherung während der Ausbildung durch eigene Einkünfte (insb. Ausbildungsvergütung und Berufsausbildungsbeihilfe) Anspruch auf ergänzende („aufstockende“) Leistungen nach dem SGB II besteht (vgl. Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung – sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht vom 26. Juli 2016, BGBl. I S. 1824).

Insbesondere Personen mit einer Ausbildungsduldung sind jedoch in einer vergleichbaren Situation mit Auszubildenden, die dem leistungsberechtigten Personenkreis des SGB II angehören und eine nach §§ 51, 57 und 58 SGB III dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung absolvieren. Auch für den leistungsberechtigten Personenkreis nach § 2 AsylbLG birgt das Absinken des Einkommens die Gefahr des Ausbildungsabbruchs und letztlich der Verstetigung der Abhängigkeit von staatlichen Lebensunterhaltsleistungen.

In den persönlichen Verhältnissen der analogleistungsberechtigten Asylsuchenden kann ein rechtserheblicher Unterschied zum Personenkreis der Empfänger von lebensunterhaltssichernden Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII vorliegen: Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz können in aller Regel ihren lebensunterhaltssichernden Bedarf nicht durch kurzfristige Senkung ihrer Unterkunftskosten, etwa durch Wiedereinzug bei den Eltern, senken (vgl. Rechtsgedanken der § 22 Abs. 5 SGB II, § 60 SGB III, § 2 Abs. 1a BAföG). Für Leistungsberechtigte, die aufgrund sprachlicher Barrieren mehr Zeit zum Lernen benötigen, kann es zudem unzumutbar sein, eine Nebenerwerbstätigkeit aufzunehmen, ohne den Ausbildungserfolg zu gefährden. Darüber hinaus kann Analogleistungsberechtigten im Einzelfall die Ausübung einer Nebenerwerbstätigkeit auch rechtlich nicht gestattet sein.

Vor diesem Hintergrund werden in der Rechtsprechung bei Analogleistungsbeziehenden Härtefälle i. S. v. § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII teilweise bejaht (LSG Niedersachsen-Bremen, Beschl. v. 13.02.2018 – L 8 AY 1/18 B ER; SG Hamburg, Beschl. v. 07.09.2016 – S 28 AY 56/16 ER; SG Schleswig, Beschl. v. 17.02.2017 – S 12 AY 4/17 ER) oder eine verfassungskonforme einschränkende Auslegung von § 2 Abs. 1 AsylbLG für erforderlich erachtet (SG Dresden, Beschl. v. 16.01.2018 – S 20 AY 46/17 ER), teilweise aber auch Härtefälle abgelehnt (LSG Baden-Württemberg, Beschl. v. 17.01.2017 – L 7 AY 18/17 ER-B; LSG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19.02.2018 – L 20 AY 4/18 B ER; LSG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 24.11.2017 – L 9 AY 156/17 B ER).



Aufgrund der uneinheitlichen Rechtsprechung werden daher folgende Rechtsanwendungshinweise zur Begründung eines Härtefalls im Einzelfall erteilt:

III. Vollzugsregelungen für Analogleistungsbezieher in förderfähigen Ausbildungen

1. Ausländerinnen und Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung

Vorbehaltlich der Prüfung der Umstände des Einzelfalls ist davon auszugehen, dass bei bedürftigen Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG, die

- eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz besitzen,
- nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat im Sinne des § 29a Asylgesetz stammen und
- zur Durch- oder Fortführung einer dem Grunde nach den Vorschriften des BAföG oder den §§ 51, 57 und 58 SGB III förderfähigen Ausbildung auf lebensunterhaltssichernde Leistungen zur Gewährleistung ihres Existenzminimums angewiesen sind,

im Regelfall durch die Anwendung der Härtefallregelung entsprechend § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII lebensunterhaltssichernde Leistungen nach § 2 AsylbLG zu gewähren sind.

Bei Personen aus einem sicheren Herkunftsstaat im Sinne des § 29a Asylgesetz, die vor dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben und im Besitz einer Aufenthaltsgestattung sind (s. § 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG) sind, kann bei Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen ein Härtefall vorliegen.

2. Ausländerinnen und Ausländer mit einer Duldung

Vorbehaltlich der Prüfung der Umstände des Einzelfalls ist davon auszugehen, dass bei bedürftigen Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG, die

- eine Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG besitzen, weil die betreffende Person eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf in Deutschland aufnimmt (3+2 Regelung) oder die eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG besitzen und eine im Rahmen



der §§ 51, 57 und 58 des SGB III dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung absolvieren,

- nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat im Sinne des § 29a Asylgesetz stammen (§ 60a Abs. 2 Satz 4, Abs. 6 AufenthG) und
- zur Durch- oder Fortführung einer dem Grunde nach den §§ 51, 57 und 58 SGB III förderfähigen Ausbildung auf lebensunterhaltssichernde Leistungen zur Gewährleistung ihres Existenzminimums angewiesen sind,

im Regelfall durch die Anwendung der Härtefallregelung entsprechend § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII lebensunterhaltssichernde Leistungen nach § 2 AsylbLG zu gewähren sind.

Bei Personen aus einem sicheren Herkunftsstaat im Sinne des § 29a Asylgesetz, die vor dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt, kann bei Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen ein Härtefall vorliegen. Bei Personen aus sicheren Herkunftsländern, die ihren nach dem 31. August 2015 gestellten Asylantrag vor der Entscheidung zurückgezogen haben oder die keinen Asylantrag gestellt haben, kann bei Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen ein Härtefall vorliegen.

3. Verhältnis zu anderen vorrangigen Leistungen; Aufstockungsleistungen

Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG in einer dem Grunde nach förderfähigen Ausbildung nach dem SGB III oder dem BAföG sind – soweit dies in Betracht kommt – aufzufordern, Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Ausbildungsgeld oder BAföG zu beantragen, da es sich hierbei um vorrangige Leistungsansprüche handelt.

Leistungsberechtigte, die Leistungen nach dem SGB III für eine nach den §§ 51, 57 und 58 SGB III förderfähige Ausbildung erhalten, können ergänzende lebensunterhaltssichernde Leistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG gewährt werden (Aufstockungsleistungen), sofern ihr Lebensunterhalt unter Berücksichtigung der anrechenbaren Einkünfte (z. B. Ausbildungsvergütung) und anderer, vorrangiger Sozialleistungen (z. B. Wohngeld) zur Gewährleistung des verfassungsrechtlich verbürgten Existenzminimums in Höhe des jeweiligen Leistungsanspruchs nach § 2 AsylbLG nicht sichergestellt ist.



4. Fallkonstellationen, in denen kein Härtefall vorliegt

Vorbehaltlich der Prüfung des Einzelfalls werden dagegen grundsätzlich keine Aufstockungsleistungen in Betracht kommen, wenn Geduldete nach Maßgabe des § 8 Abs. 2a BAföG BAföG-Leistungen erhalten, weil hierüber spezialgesetzlich das Existenzminimum der Betroffenen abgesichert wird. Bedarfe, die aufgrund der örtlichen Umstände als Sachleistung gewährt werden und für die Gebühren oder Nutzungsentgelte erhoben werden (insb. Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft) sind von diesem Leistungsausschluss jedoch nicht umfasst. Dies entspricht im Ergebnis weitgehend der vergleichbaren Rechtslage für Personen, die zum leistungsberechtigten Personenkreis des SGB II gehören und während einer dem Grunde nach dem BAföG förderungsfähigen Ausbildung lebensunterhaltssichernde Leistungen zur Sicherung ihres Existenzminimums benötigen (vgl. § 7 Abs. 5 SGB II).

Ohnehin ausgeschlossen von (aufstockenden) Analogleistungen bleiben Geduldete, die sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen, bei denen aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden können oder die Staatsangehörige aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a AsylG sind und deren nach dem 31.08.2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde (§ 60a Abs. 6 AufenthG). Diesen Personen darf keine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG erteilt werden bzw. im Fall des § 60a Abs. 2 Satz 3 und Abs. 6 AufenthG darf diesen Personen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden.

5. Art der Leistung

Ob es der jeweilige Härtefall gebietet, dass Leistungen entsprechend § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII als Beihilfe oder als Darlehen gewährt werden, hängt von der Prüfung der Umstände des Einzelfalls ab. Hierüber ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden.

Es wird in Anlehnung an die Änderung des § 7 Abs. 5 Satz 1 SGB II empfohlen, aufstockende Analogleistungen als Beihilfe zu gewähren, wenn eine nach §§ 51, 57 und 58 SGB III dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung aufgenommen wird.



In Anlehnung an den Rechtsgedanken des § 17 Abs. 2 Satz 1 BAföG wird dagegen in den übrigen Fällen, in denen Analogleistungsberechtigte zum förderfähigen Personenkreis des BAföG gehören und aufgrund der Sachleistungsgewährung gemäß § 2 Abs. 2 AsylbLG eine Einschränkung der analogen Anwendung aufgrund der Besonderheit des Asylbewerberleistungsrechts begründbar ist, empfohlen, aufstockende Analogleistungen beim Besuch von höheren Fachschulen, Akademien und Hochschulen sowie bei der Teilnahme an einem Praktikum, das im Zusammenhang mit dem Besuch dieser Ausbildungsstätten steht, monatlich zur Hälfte als Darlehen und als Beihilfe zu gewähren, um so auf eine Gleichbehandlung von Analogleistungsberechtigten und BAföG-Berechtigten hinzuwirken. In den übrigen Fällen, in denen eine im Rahmen des BAföG dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung aufgenommen wird und jedoch keine persönliche Leistungsberechtigung nach dem BAföG besteht, wird empfohlen, die Analogleistungen als Beihilfe zu gewähren.

6. Ergänzende Hinweise

Hinsichtlich der Absicherung im Krankheitsfall wird darauf hingewiesen, dass der Leistungsausschluss nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB XII auf Leistungen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII beschränkt ist. Soweit im Einzelfall keine vorrangigen Leistungsansprüche bestehen und ein Leistungsausschluss nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB XII durchgreift, bleibt die Absicherung im Krankheitsfall nach dem Fünften Kapitel SGB XII unberührt.

Es wird nochmal darauf hingewiesen, dass Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG in einer dem Grunde nach förderfähigen Ausbildung nach dem SGB III oder dem BAföG aufzufordern sind, Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Ausbildungsgeld oder BAföG zu beantragen, da es sich hierbei um vorrangige Leistungsansprüche handelt.