Bundesrat **Drucksache** **151/19**

04.04.19

Gesetzesantrag

der Länder Hamburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes zur Schließung der Förderlücken von Geflüchteten im Analogleistungsbezug

A. Problem und Ziel

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 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.

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 BvL 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 Rechts-

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

schutzverfahren zu benachteiligen.

Der Vorteil der reduzierten Wartezeit für den Bezug von Analogleistungen nach § 2 AsylbLG (Absenkung von 48 auf 15 Monate mit Wirkung zum 01.03.2015, BGBl. I 2014 S. 2187) 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.

Es ist ferner widersprüchlich, vollziehbar Ausreisepflichtigen, deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt ist (Duldungsstatus nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes) eine individuelle Ausbildungsförderung nach SGB III und dem BAföG zu leisten, jedoch den noch im Asylverfahren befindlichen gestatteten Ausländerinnen und Ausländern, deren Aufenthaltsperspektive noch offen ist, nach gleichlangem rechtmäßigem Voraufenthalt aufgrund der entsprechenden Anwendung des Leistungsausschlusses des § 22 Abs. 1 SGB XII im Asylbewerberleistungsgesetz insgesamt grundsätzlich eine verfassungsgemäße Lebensunterhaltssicherung während der Ausbildung zu verwehren. In diesem Zusammenhang ist zu würdigen, dass der in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB XII zum Ausdruck gebrachte Gedanke des Vorrangs der Lebensunterhaltssicherung während der Ausbildung nach den Vorschriften des SGB III und BAföG, also letztlich das Verbot einer versteckten Ausbildungsförderung, dem Asylbewerberleistungsgesetz – anders als dem SGB XII und teilweise dem SGB II – nicht immanent ist. Darüber hinaus hat der Bundesgesetzgeber den Leistungsausschluss für Auszubildende, die eine dem Grunde nach §§ 51 oder 57 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 oder 57 SGB III dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung absolvieren. Auch für den leistungsberechtigten Personenkreis nach § 2 AsylbLG birgt das Absinken des Ein-

kommens 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.

Ziel der Änderung ist es deshalb, die Anwendbarkeit der Regelung des § 22 Abs. 1 SGB XII in bestimmten Fallgruppen auszuschließen und damit das Existenzminimum von Analogleistungsberechtigten auch während der Durchführung einer Ausbildung zu sichern und damit längerfristig die Integration und die eigene Lebensunterhaltssicherung zu gewährleisten.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht eine Änderung des § 2 AsylbLG vor. Dieser soll um eine Regelung zur Aufhebung um einen Ausschluss der Anwendbarkeit des § 22 SGB XII in bestimmten Fallgruppen ergänzt werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Es ist davon auszugehen, dass die Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) nicht zu einer Belastung des Haushaltes führt. Personen, die mangels ausreichender Existenzsicherung ihre Ausbildung abbrechen müssen, erhalten den vollen Leistungssatz und sind statistisch auch langfristig auf existenzsichernde Leis-

tungen angewiesen. Hingegen kann es bei der Aufnahme bspw. einer betrieblichen Ausbildung aufgrund der anzurechnenden Ausbildungsvergütung zu einer Entlastung des Haushalts kommen. Insofern kann die Einführung der Regelung insbesondere langfristig sogar zu einer Entlastung des Haushaltes führen.

E. Sonstige Kosten

Keine.

Bundesrat **Drucksache** **151/19**

04.04.19

Gesetzesantrag
der Länder Hamburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes zur Schließung der Förderlücken von Geflüchteten im Analogleistungsbezug

Der Präsident des Senats
der Freien und Hansestadt Hamburg

Hamburg, 3. April 2019

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Daniel Günther

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landesregierungen von Hamburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen haben beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage beigefügten

> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes zur Schließung der Förderlücken von Geflüchteten im Analogleistungsbezug

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der 976. Sitzung des Bundesrates am 12. April 2019 zu setzen und sie anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Peter Tschentscher

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes zur Schließung der Förderlücken von Geflüchteten im Analogleistungsbezug

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Dem § 2 Absatz 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt*:*

„§ 22 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch findet dabei keine Anwendung auf Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 und auf Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 4, die über eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 oder 4 des Aufenthaltsgesetzes verfügen; dies gilt nicht für Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 aus sicheren Herkunftsstaaten und für Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 4, deren Ausbildung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952; 2012 I S. 197), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1147) geändert worden ist, dem Grunde nach förderungsfähig ist.“

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

BEGRÜNDUNG

A. Allgemeines

I. Ausgangslage

Geflüchtete haben in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts Anspruch auf Grundleistungen nach dem AsylbLG (§ 3 AsylbLG). Während des Grundleistungsbezugs besteht bei Aufnahme einer Ausbildung im Sinne des BAföG oder des SGB III weiterhin ein Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG. Im Anschluss (also in der Regel nach 15 Monaten) wechseln sie auf Grundlage von § 2 AsylbLG in den Analogleistungsbezug, so dass sich die Höhe und Form der Grundleistungen nach dem AsylbLG ab diesem Zeitpunkt nach den Regelungen des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) bemessen. Bei Aufnahme oder Fortführung einer dem Grunde nach förderfähigen Ausbildung nach dem SGB III oder nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) sind sie vom Leistungsausschluss nach § 22 SGB XII betroffen. Nur in Härtefällen können weiter Leistungen nach dem SGB XII analog gewährt werden. Für Förderleistungen nach dem SGB III oder BAföG bestehen jedoch verschiedene andere Voraussetzungen, die die Betroffenen oft nicht erfüllen können. Durch den ersatzlosen Wegfall von Unterstützungsleistungen können diese Geflüchteten bei Aufnahme oder Fortführung einer Ausbildung oder eines Studiums ihren Lebensunterhalt nicht mehr sicherstellen. Dies führt regelmäßig dazu, dass sie ihre Ausbildung abbrechen müssen oder erst gar keine Ausbildung beginnen. Das schadet einer erfolgreichen Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt und läuft einer notwendigen Fachkräftesicherung entgegen. Sowohl bei den betroffenen Geflüchteten als auch bei ausbildenden Betrieben und Bildungseinrichtungen führt die Förderlücke zu Rechts- und Planungsunsicherheit.

II. Inhalt des Entwurfs

Die neu gefasste Vorschrift des § 2 AsylbLG gewährleistet, dass für Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung, die nach einem mindestens 15-monatigen Voraufenthalt Analogleistungen nach § 2 AsylbLG beziehen, bei Aufnahme einer dem Grunde nach förderfähigen Ausbildung oder eines Studiums der Lebensunterhalt verlässlich gesichert wird. Dabei sind bestimmte Fallgruppen bewusst von der Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz während der Ausbildung ausgeschlossen, so beispielsweise Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, die keinen Anspruch auf eine Duldung nach § 60 a Abs. 2 Satz 4 AufenthG haben.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)

Durch die Aufnahme des neuen § 2 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. AsylbLG wird geregelt, dass der grundsätzliche Leistungsausschluss des § 22 SGB XII für Auszubildende im Analogleistungsbezug nicht für Gestattete nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG sowie nicht für Geduldete nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG gilt. Hierbei handelt es sich um Geduldete, denen entweder eine Ausbildungsduldung auf Grundlage des § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG erteilt wurde oder die über eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG verfügen und eine im Rahmen der §§ 51 oder 57 des SGB III dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung absolvieren.

Dieser Personenkreis kann aufgrund der Einführung des neuen Satz 2 Analogleistungen nach § 2 AsylbLG beanspruchen, auch wenn eine dem Grunde nach förderungsfähige Ausbildung absolviert wird. In der Regel wird es sich dabei um Aufstockungsleistung handeln, z. B. in Ergänzung zur BAB-Förderung für Geduldete im Rahmen des SGB III.

Ohnehin ausgeschlossen von (aufstockenden) Analogleistungen während einer dem Grunde nach den §§ 51, 57 und 58 SGB III förderfähigen Ausbildung bleiben Personen, 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. Personen, die über eine Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG verfügen und eine schulische Ausbildung oder ein Studium in absehbarer Zeit abschließen, bedürfen hierfür zwar keiner Erlaubnis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit; für diese Gruppe geduldeter Personen, deren Ausbildung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes dem Grunde nach förderungsfähig ist, greift jedoch die Rückausnahme des § 2 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. AsylbLG, so dass hier § 22 SGB XII anwendbar ist.

§ 2 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. AsylbLG enthält zwei Rückausnahmen zum Ausschluss der Anwendung des § 22 SGB XII, so dass die hiervon erfassten Personen nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB XII grundsätzlich keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Dritten und Vierten Kapitel des SGB XII haben, wenn sie als Auszubildende eine im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes oder der §§ 51, 57 und 58 des SGB III förderungsfähige Ausbildung absolvieren.

Davon betroffen sind zum einen Gestattete aus sicheren Herkunftsstaaten (Anlage II zu § 29a Abs. 2 AsylG), zumal für diese Personengruppe an verschiedenen Stellen im Ausländer- und Asylrecht beschränkende Regelungen getroffen worden sind und zum Beispiel einer betrieblichen Ausbildung dieser Personen ein Arbeitsverbot für die Dauer des Asylverfahrens entgegensteht (§ 61 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 4 AsylG). Vor diesem Hintergrund ist die Regelung von § 2 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. AsylbLG konsequent und trägt somit dem Umstand Rechnung, dass Gestattete aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 29a Abs. 2 AsylG) nur eine geringe Bleibeperspektive in Deutschland haben.
Die zweite Rückausnahme betrifft solche Geduldete, die eine Ausbildungsförderung nach § 8 Abs. 2a BAföG beantragen können. Um eine Besserstellung gegenüber anderen BAföG-Berechtigten zu vermeiden, die nur in bestimmten Fallkonstellationen Aufstockungsleistungen über das SGB II (§ 7 Abs. 5, 6 SGB II) oder das SGB XII (§ 22 Abs. 2 SGB XII) erhalten, ist eine die BAföG-Leistungen aufstockende AsylbLG-Leistung durch die Rückausnahme des § 2 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. AsylbLG folgerichtig grundsätzlich ausgeschlossen. Lediglich in den in § 22 Abs. 2 SGB XII benannten Fällen ist eine Aufstockung von BAföG-Leistungen weiterhin möglich und vorgesehen.

Hinsichtlich Geduldeter aus sicheren Herkunftsstaaten ist eine Rückausnahme nicht erforderlich, da die Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG bzw. eine Erwerbstätigkeitserlaubnis nach § 60a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG in den Fällen des § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG nicht für Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a AsylG erteilt werden darf, deren nach dem 31.08.2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Übergangsvorschriften sind nicht erforderlich.