

An die Mitglieder des
Integrationsausschusses sowie
des Ausschusses für Arbeit,
Gesundheit und Soziales des
Landes NRW

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/671**

Alle Abg

Hafenstraße 3-5
48153 Münster

Claudius Voigt

Tel.: 0251/144 86-26

Fax: 0251/144 86-10

www.ggua.de

E-Mail: voigt@ggua.de

Münster, 10. Juni 2018

**Stellungnahme zur Anhörung des Integrationsausschusses am 18. Juni 2018 zum
Antrag „Förderlücke schließen: Ausbildung und Studium für Asylsuchende in
andauernden Asylverfahren ermöglichen“**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

ich bedanke mich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu dem oben genannten Antrag
abgeben zu können, die ich für die GGUA Flüchtlingshilfe e. V. gern wahrnehme.

Die berufliche oder schulische Ausbildung geflüchteter Menschen ist eine wesentliche
Voraussetzung für gelingende gesellschaftliche Teilhabe sowie zur Sicherung der
Fachkräftebasis insbesondere in Branchen, in denen teils ein erheblicher Mangel
qualifizierter Fachkräfte besteht. Aus diesem Grund hat die Bundesgesetzgeberin im
August 2016 die so genannte Ausbildungsduldung eingeführt, die sowohl den betroffenen
Flüchtlingen als auch den Schulen und Betrieben Rechtssicherheit geben soll, eine
während des Asylverfahrens begonnene qualifizierte Berufsausbildung auch nach einer
möglichen Ablehnung des Asylantrags abschließen und anschließend für die qualifizierte
Beschäftigung in Deutschland bleiben zu können. Der Koalitionsvertrag von Union und
SPD sieht daher auch eine erweiterte Anwendung der Ausbildungsduldung für nicht
qualifizierte Ausbildungen sowie für ausbildungsvorbereitende Maßnahmen vor. Das
Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) hat mit derselben
Zielsetzung am 17. Mai 2018 einen umfangreichen und überwiegend positiv zu

bewertenden Erlass veröffentlicht, der in NRW eine weitreichende Umsetzung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur „Ausbildungsduldung“ vorsieht.

Allerdings wird diese sinnvolle ausländerrechtliche Regelung durch widersprüchliche, undurchsichtige und nicht nachvollziehbare (bundes-)gesetzliche Einschränkungen hinsichtlich der finanziellen und pädagogischen Förderung während einer solchen Ausbildung torpediert. Hier besteht aus unserer Sicht erheblicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Diese Aufgabe liegt zweifellos zuvorderst bei der Bundesgesetzgeberin.

Aber: Bis eine bundesgesetzlich befriedigende Lösung beschlossen sein wird, ist das Land NRW in der Verantwortung, auf dem Erlasswege dafür zu sorgen, dass Ausbildungen und Schulbesuch auch während des Asylverfahrens oder mit einer Duldung nicht unmöglich gemacht werden. Die Bundesländer Berlin, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und sogar Bayern haben bereits entsprechende Erlasse zur Anwendung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII veröffentlicht. Leider hat sich das Land NRW bislang gegen eine solche Erlasslösung gestellt. Dies können wir nicht nachvollziehen und bitten Sie dringend, dem heute zu behandelnden Entschließungsantrag (darin insbesondere Punkt 3) zu folgen.

Ein (reales) Beispiel aus NRW soll verdeutlichen, worum es geht:

Ein 21jähriger Mann aus dem Jemen hat vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Rahmen seines Asylverfahrens einen (teils positiven) Bescheid erhalten, in dem für ihn ein nationales Abschiebungsverbot (§ 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG) festgestellt wurde. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und der subsidiäre Schutzstatus wurden hingegen abgelehnt. Er klagt beim Verwaltungsgericht gegen die Ablehnung dieses „besseren“ Schutzstatus'. Solange das Klageverfahren läuft, bleibt er im Besitz einer Aufenthaltsgestattung. Sollte die Klage abgelehnt werden, würde er eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (gem. § 25 Abs. 3 AufenthG). Sollte die Klage positiv entschieden werden, würde er ebenfalls eine Aufenthaltserlaubnis erhalten (gem. § 25 Abs. 2, Alternative 1 oder 2 AufenthG). Seine Bleibeperspektive ist also in jedem Fall sehr gut – sie liegt bei ziemlich genau 100 Prozent.

Er hat im September 2017 eine betriebliche Ausbildung als Frisör begonnen und erhält als Ausbildungsentgelt rund 400 Euro brutto bzw. rund 320 Euro netto. Davon kann er nicht leben, zumal er auch noch eine Wohnung zu bezahlen hat. Er stellt daher einen Antrag auf Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) bei der Bundesagentur für Arbeit. Diese wird abgelehnt mit dem Argument, dass bei ihm aufgrund seines Herkunftslands Jemen nicht „*von einem dauerhaften und rechtmäßigen Aufenthalt*“ ausgegangen werden könne, er also keine gute Bleibeperspektive habe (schon das ist erkennbar absurd).

Daraufhin stellt er beim Sozialamt einen Antrag auf (ergänzende) Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (die so genannten „Analogleistungen“ nach § 2 AsylbLG). Diese werden ebenfalls abgelehnt, diesmal mit dem Argument, dass er eine „*dem Grunde nach BAB-förderfähige Ausbildung*“ absolviere und daher kein Anspruch auf Leistungen nach § 2 AsylbLG in Verbindung mit § 22 SGB XII bestehe.

Die Folge ist: Er bricht die Ausbildung ab, da er nicht weiß, wie er sonst überleben kann. Das Sozialamt erbringt ihm nun, nach Abbruch der Ausbildung, wieder Leistungen nach § 2 AsylbLG in voller Höhe. Wenn sein Asylverfahren endgültig entschieden ist, hätte er in jedem Fall Anspruch auf BAB. Bis dahin jedoch wird aufgrund einer „Förderlücke“ die Möglichkeit einer Ausbildung faktisch verhindert. Es gibt für diese absurde Konstellation keinen anderen Begriff als den einer „*gesetzlich normierten Integrationsverhinderung*“.

Eine Lösung dieser momentan nicht selten vorkommenden Problematik (die zweifellos niemand nachvollziehen kann), könnte durch einen Erlass des Landes NRW gefunden werden, der dem zuständigen Sozialamt die Möglichkeit eröffnen würde, auch während der Ausbildung Leistungen nach § 2 AsylbLG analog dem SGB XII zu erbringen. Diese Möglichkeit besteht gem. § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII, der in Härtefällen eine Leistungserbringung im Rahmen des Ermessens eröffnet. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass die Sozialämter diese Möglichkeit von sich aus nur selten anwenden. Ein Erlass des Landes, der Kriterien zur Beurteilung eines „Härtefalls“ im Sinne des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII enthält, sowie das sich in der Folge ergebende Entschließungsermessen lenkt, könnte hier Abhilfe schaffen.

Zum rechtlichen Hintergrund:

- Asylsuchende Personen mit einer Aufenthaltsgestattung haben während einer betrieblichen Ausbildung nur dann Anspruch auf Leistungen der Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) wie auch auf andere Instrumente der (pädagogischen) Ausbildungsförderung, wenn bei ihnen *„ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“* (§ 132 Abs. 1 SGB III). Diese momentan bis Ende 2018 befristete Regelung hatte eigentlich das Ziel, den Zugang zur Ausbildungsförderung für Personen mit Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens zu verbessern. Allerdings schränkt die zuständige Zentrale der Bundesagentur für Arbeit den förderfähigen Personenkreis ohne Not ein auf Asylsuchende aus Syrien, Eritrea, Somalia, Irak und Iran. Sie blendet somit aus, dass auch Menschen aus anderen Herkunftsstaaten die gesetzlich verlangte *„gute Bleibeperspektive“* haben können: Diese kann sich nämlich unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens auch aus der Ausbildung selbst ergeben (Stichwort: Ausbildungsduldung und anschließende Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung).
Handlungsbedarf: Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit und die BA-Regionaldirektion NRW sollte die Förderung nach § 132 Abs. 1 SGB III nicht weiterhin auf den genannten Personenkreis allein aufgrund des Herkunftsstaats beschränken, sondern den unbestimmten Rechtsbegriff des *„erwarteten dauerhaften und rechtmäßigen Aufenthalts“* künftig realitätsgerecht anwenden.
- Asylsuchende Personen haben faktisch fast nie einen Anspruch auf BAföG, da in § 8 BAföG keine dem § 132 Abs. 1 SGB III vergleichbare Regelung eingeführt worden ist. Dies betrifft asylsuchende Personen in einer schulischen Berufsausbildung, aber auch während des allgemeinen Schulbesuchs ab Klasse 10 (z. B. Internationale Förderklassen), sowie Asylsuchende, die an dem vom Land NRW geförderten Programm „Care for Integration“ teilnehmen und hier eine schulische Pflegehelfer*innenausbildung absolvieren. Sie wissen nicht, wie sie während ihrer schulischen Ausbildung ihren Lebensunterhalt sicherstellen können.
Handlungsbedarf: § 8 Abs. 2a BAföG sollte insofern geändert werden, dass ein Zugang zum BAföG auch für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung eröffnet wird.

- Auszubildende oder Schüler*innen, die eine nach BAB oder BAföG „*dem Grunde nach förderfähige Ausbildung*“ absolvieren, haben nach einem Aufenthalt von mehr als 15 Monaten normalerweise keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Dies ergibt sich aus § 2 AsylbLG in Verbindung mit § 22 Abs. 1 SGB XII und gilt auch dann, wenn die Ausbildung selbst zwar förderfähig ist, aber aufgrund des individuellen „falschen“ ausländerrechtlichen Status‘ keine Ausbildungsförderung geleistet wird. Für deutsche oder ausländische Staatsangehörige mit einem dauerhaften Aufenthaltsstatus ist dieser Ausschluss nur noch in ganz wenigen Fällen anwendbar, seit im August 2016 in § 7 Abs. 5 SGB II die Anwendbarkeit dieser ursprünglichen „Systemschranke“ deutlich beschnitten worden ist. In ihrem Fall würde nämlich stets das Jobcenter einspringen, wenn keine oder zu geringe BAB erbracht wird. Auch wenn kein oder zu wenig BAföG geleistet wird, würde mittlerweile in vielen Fällen Arbeitslosengeld II erbracht. Eine entsprechende Anpassung ist in § 22 SGB XII – der vor allem noch für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG relevant ist – ohne nachvollziehbaren Grund jedoch nicht erfolgt.

Handlungsbedarf: Änderung des § 22 Abs. 1 SGB XII, die sich an die Regelungen des § 7 Abs. 5 SGB II anlehnt und auch Asylsuchenden und Geduldeten (ergänzende) Sozialhilfeleistungen während Ausbildung, Studium oder Schulbesuch ermöglicht.

- Aufgrund der oben dargestellten gegenseitigen und ineinander greifenden Leistungsausschlüsse erhalten zahlreiche Asylsuchende während einer Ausbildung, dem Studium oder dem Schulbesuch keinerlei Sozialleistungen. Dies ist insbesondere für Personen in schulischer Berufsausbildung oder Studium ein existenzielles Problem, da sie noch nicht einmal über ein geringes Ausbildungsentgelt als Basiseinkommen verfügen. Die einzige Lösung hierfür wäre aktuell (das heißt: bis zu einer umfassenden bundesgesetzlichen Klarstellung) die Anwendung der Härtefallregelung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII, nach der bei Vorliegen einer besonderen Härte *doch* Sozialhilfeleistungen erbracht werden *können*. Diese Regelung wird von den Sozialämtern gegensätzlich gehandhabt, und auch die Rechtsprechung in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ist widersprüchlich.

Handlungsbedarf: Veröffentlichung eines Erlasses des Landes NRW zur Anwendung der Härtefallregelung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII. In diesem

sollte klargestellt werden, dass das Land in denjenigen Fällen keine Bedenken gegen die Anwendung der Härtefallregelung hat, in denen deutsche Auszubildende, Studierende und Schüler*innen in einer vergleichbaren Situation während ihrer Ausbildung einen Anspruch auf BAB, BAföG bzw. Leistungen nach dem SGB II hätten.

Im Folgenden sollen einige Argumente aufgeführt werden, die *für* einen NRW-Erlass zur großzügigen Anwendung der Härtefallregelung nach § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII sprechen:

- Wie oben dargestellt, liegt der Ball zur Schließung des „Ausbildungsförderungslochs“ zwar in erster Linie bei der Bundesgesetzgeberin. Erforderlich ist eine Änderung der §§ 132 Abs. 1 SGB III, 59 SGB III, 8 Abs. 2a BAföG sowie insbesondere von § 22 SGB XII, um die integrationspolitisch fatale Schlechterstellung asylsuchender und teilweise auch geduldeter Personen zu korrigieren. Dies sieht ausdrücklich auch das Land NRW so (vgl.: *Schriftlicher Bericht des MKFFI zum TOP „Förderlücke bei schulischer Ausbildung oder Studium mit Aufenthaltsgestattung“ zur Sitzung des Integrationsausschusses am 24. Januar 2018*). Eine solche bundesgesetzliche Lösung wird jedoch noch länger auf sich warten lassen, zudem ist nicht absehbar, wie sie aussehen wird. So sieht der Entwurf der Bundesregierung zum „Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen“ vom 9. Mai 2018 (Bundestags-Drucksache 19/2072) eine Verlängerung der ursprünglich bis Ende 2018 befristeten Regelung des § 132 SGB III um ein weiteres Jahr vor. In der Gesetzesbegründung hierzu heißt es: *„Die zukünftige Ausgestaltung des Zugangs dieser Personengruppen zur Arbeitsförderung befindet sich in einer breiten politischen Diskussion, die noch nicht abgeschlossen ist. Abhängig vom Ergebnis wird zudem für die Umsetzung der politischen Ziele Zeit benötigt.“* Dies deutet darauf hin, dass in absehbarer Zeit *nicht* mit einer zufriedenstellenden Lösung auf Bundesebene zu rechnen sein dürfte. Zugleich bedeutet es aber auch, dass eine Erlasslösung in NRW nur zeitlich begrenzt notwendig wäre, da sie (jedenfalls im besten Falle) durch die möglicherweise im kommenden Jahr zu erwartende bundesgesetzliche Klarstellung obsolet wäre. Bis dahin jedoch ist ein Erlass dringend erforderlich.

- Das Gegenargument des MKFFI, dass eine weitreichende Anwendung der Härtefallregelung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII „systemwidrig“ sei, „da die Sozialhilfe und die Ausbildungsförderung zwei unterschiedliche Lebensbereiche mit zu trennenden Leistungsbereichen sind“ (Schriftlicher Bericht des MKFFI zur Sitzung des Integrationsausschusses am 24. Januar 2018), ist jedenfalls seit 1. August 2016 nicht mehr einschlägig. Denn zu diesem Zeitpunkt ist eine weit reichende Reform des ebenfalls steuerfinanzierten Grundsicherungssystems SGB II in Kraft getreten, mit der die strikte Systemtrennung von Ausbildungsförderung einerseits und sozialer Existenzsicherung andererseits für den Rechtskreis SGB II weitgehend nivelliert worden ist. Dass dies im vergleichbaren (und fast ausschließlich noch für Asylsuchende und Geduldete anwendbaren) Rechtskreis des SGB XII nicht ebenfalls erfolgt ist, ist weder nachvollziehbar, noch mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu vereinbaren. Aus diesem Grund hat auch das Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen in zwei Eilbeschlüssen vom 13. Februar 2018 (L 8 AY 1/18 B ER) und vom 17. April 2018 (L 8 AY 8/18 B ER) die Anwendung der Härtefallregelung während einer Ausbildung für zwei geduldete Auszubildende angeordnet. Das LSG begründet dies unter anderem mit der Ungleichbehandlung von SGB II-Berechtigten einerseits (die seit August 2016 auch während Ausbildungen stets „aufstocken“ können) und SGB XII / § 2 AsylbLG-Berechtigten andererseits (die dies nicht können). Das Gericht stellt die Frage, ob es sich bei dieser Ungleichbehandlung um eine unzulässige „willkürlich ungleiche Behandlung wesentlich gleicher Sachverhalte“ handele. Das LSG sieht einen Härtefall als gegeben an, weil nunmehr „der Gesetzgeber jedoch andere Prioritäten (setze): hilfebedürftige junge Menschen sollen vorrangig eine Berufsausbildung aufnehmen bzw. beenden, auch wenn sie infolge dessen u. U. für mehrere Jahre auf staatliche Hilfe angewiesen sind (...). Dieser Perspektivwechsel ist im Rahmen der Härtefallprüfung zu berücksichtigen.“
- Ein vielfach vorgebrachtes Argument gegen eine weit reichende Anwendung der Härtefallregelung besteht darin, dass dann asylsuchende oder geduldete Personen bessergestellt seien als deutsche, die ja ebenfalls in bestimmten Fällen weder Ausbildungsförderung noch Sozialhilfeleistungen erhalten würden. Aber: Dieses Argument trägt nicht. Durch die Anwendung der Härtefallregelung würde keine Besser-

stellung erfolgen, sondern lediglich eine (möglichst weitreichende) *Gleichbehandlung* von asylsuchenden / geduldeten Auszubildenden und deutschen Auszubildenden.

- Es handelt sich bei der Frage der Anwendung der Härtefallregelung um eine schwierige, umstrittene und gerichtlich nicht abschließend geklärte Rechtsfrage. Auch dies spricht für einen ermessenslenkenden Erlass der Landesregierung. So hat sich das LSG NRW in zwei Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes zwar gegen die Anwendung der Härtefallregelung ausgesprochen (LSG NRW; L 20 AY 4/18 B ER und L 20 AY 19/17 B ER). Das LSG Niedersachsen-Bremen hat hingegen ebenfalls in zwei Eilverfahren (Beschlüsse vom 13. Februar 2018; L 8 AY 1/18 B ER sowie vom 17. April 2018; L 8 AY 8/18 B ER) die Anwendung der Härtefallregelung angeordnet und dies ausdrücklich mit der Ungleichbehandlung von SGB II-Berechtigten einerseits und AsylbLG-/SGB XII-Berechtigten andererseits begründet. Eine höchstrichterliche Entscheidung des BSG steht zu dieser Frage aus. Diese kann jedoch nicht im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes erfolgen (hier endet der Instanzenweg beim Landessozialgericht), sondern nur im Hauptsacheverfahren. Das dürfte allerdings noch mehrere Jahre dauern.
- Und schließlich zeigt das Beispiel anderer Bundesländer, dass die Veröffentlichung eines Erlasses zur vernünftigen Anwendung der Härtefallregelung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII durchaus möglich ist. In diese Richtung gehende Erlasse haben bislang Berlin, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und als letztes sogar Bayern veröffentlicht. Zweifellos eignen sich die bayerische Verwaltungspraxis und Erlasslage nur höchst selten als Vorbild, wenn es um den Umgang mit Asylsuchenden und Geduldeten geht – und der Autor dieser Zeilen bekommt fast einen Krampf in den Fingern, da sie sich standhaft weigern wollen, Bayern diesbezüglich zu loben. Aber tatsächlich kann der bayerische Erlass (zumindest teilweise und mit Optimierungsbedarf) hier als Vorlage für NRW dienen. Hier ist er nachzulesen:
https://ggua.de/fileadmin/downloads/ausbildungsfoerderung/Erlass_Bayern.pdf
Es ist jedenfalls nicht nachvollziehbar, dass in NRW – bezogen auf die Ausbildungsförderung von Flüchtlingen – momentan eine deutlich schlechtere Situation herrscht als in Bayern.

Zusammenfassung

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass das MKFFI sich erst kürzlich per Erlass für eine relativ vernünftige und weitreichende Anwendung der Regelungen zur Ausbildungsduldung positioniert hat, muss das Land NRW auch die flankierenden Maßnahmen zur Ermöglichung von Ausbildungsförderung während dieser Ausbildungen ergreifen. Dies ist momentan – so lange keine bundesgesetzliche Lösung gefunden ist – nur durch einen weit reichenden Erlass zur Anwendung der Härtefallregelung des § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB XII umsetzbar. Wie der Autor dieser Zeilen aus persönlichen Gesprächen weiß, warten nicht zuletzt die Sozialämter vieler NRW-Kommunen auf ein derartiges Signal aus Düsseldorf. Denn auch sie können nicht nachvollziehen, dass sie durch gesetzlich vorgesehene Leistungsablehnungen Ausbildungen und damit Teilhabeperspektiven verhindern sollen. Unterm Strich ist dieser Verhinderungsweg nämlich der wesentlich teurere für die öffentliche Hand. Und für die Betroffenen selbst, die aus unterschiedlichen Gründen faktisch langfristig in Deutschland leben werden, bedeutet er die erzwungene berufliche Perspektivlosigkeit. Dies kann nicht im Interesse des Landes NRW liegen.