



Ausarbeitung

Einzelne Aspekte im Hinblick auf eine darlehensweise Gewährung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Einzelne Aspekte im Hinblick auf eine darlehensweise Gewährung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 065/17
Abschluss der Arbeit: 5. April 2018
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Asylbewerberleistungsgesetz | 4 |
| 2.1. | Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz | 4 |
| 2.2. | Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz | 6 |
| 2.2.1. | Grundleistungen | 6 |
| 2.2.2. | Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt | 8 |
| 2.2.3. | Gewährung sonstiger Leistungen | 9 |
| 2.3. | Einsatz von Einkommen und Vermögen | 9 |
| 2.4. | Sicherheitsleistungen nach § 7a AsylbLG | 11 |
| 2.5. | Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG | 11 |
| 2.6. | Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG | 12 |
| 2.7. | Leistungen nach § 2 AsylbLG | 13 |
| 3. | Darlehensweise Gewährung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz | 13 |
| 3.1. | Überlegungen hinsichtlich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes | 14 |
| 3.1.1. | Regelungsziel des Bundesausbildungsförderungsgesetzes | 14 |
| 3.1.2. | Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz | 14 |
| 3.1.3. | Vergleich mit dem Asylbewerberleistungsgesetz | 15 |
| 3.2. | Überlegungen im Hinblick auf das Sozialgesetzbuch | 16 |
| 3.2.1. | Regelungen des SGB XII und SGB II | 17 |
| 3.2.2. | Regelungen zum Kostenersatz im SGB XII und SGB II | 18 |
| 3.2.3. | Vergleich mit dem Asylbewerberleistungsgesetz | 19 |
| 3.3. | Überlegungen im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Rahmen | 20 |
| 3.4. | Fazit | 21 |

1. Einleitung

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bestehenden Leistungen und die Voraussetzungen der Leistungsgewährung gegeben. Anschließend werden einzelne relevante Aspekte im Zusammenhang mit einer etwaigen darlehensweisen Gewährung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Anlehnung an die Regelungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes beleuchtet.

2. Asylbewerberleistungsgesetz

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)¹ ist am 1. November 1993 in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurde erstmals eine eigenständige einfachgesetzliche Grundlage für Umfang und Form der Leistungen zur Sicherung des Mindestunterhalts für Asylbewerber und andere vergleichbare ausländische Staatsangehörige ohne verfestigtes Bleiberecht geschaffen. Dabei wurden entsprechende Leistungen aus dem damaligen Bundessozialhilfegesetz herausgenommen und durch das Asylbewerberleistungsgesetz geregelt.² Das Gesetz war in den vergangenen Jahren immer wieder Gegenstand von Änderungen.

Zu den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gehören Grundleistungen nach § 3 AsylbG, Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt gemäß § 4 AsylbLG und sonstige Leistungen nach § 6 AsylbLG. Nach einem Aufenthalt von 15 Monaten besteht ein Anspruch auf sogenannte Analogleistungen nach § 2 AsylbLG, wenn die Leistungsberechtigten die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben.

2.1. Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

§ 1 Abs. 1 AsylbLG zählt die Leistungsberechtigten nach diesem Gesetz enumerativ auf.³ Zu den Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 AsylbLG gehören Ausländer, die sich im Asylverfahren befinden (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG), sowie Ausländer, die über einen Flughafen einreisen wollen und deren Einreise nicht oder noch nicht gestattet ist (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG).

Ferner sind Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23 Abs. 1 oder 24 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)⁴, nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG oder nach § 25 Abs. 5 AufenthG, soweit die

1 Asylbewerberleistungsgesetz 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.

2 *Wahrendorf* in Wahrendorf, Asylbewerberleistungsgesetz, Kommentar, C.H.Beck 2017, Einleitung, Rn. 2.

3 *Schneider* in Übersicht über das Sozialrecht, 14. Auflage 2017, Kapitel 21, Rn. 31.

4 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet - Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. März 2018 (BGBl. I S. 342) geändert worden ist.

Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung noch nicht 18 Monate zurückliegt (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG), leistungsberechtigt.

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG gehören ferner Ausländer mit einer Duldung nach § 60a AufenthG zum leistungsberechtigten Personenkreis nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Ebenfalls leistungsberechtigt sind nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG Ausländer, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn die Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist.

Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder der oben genannten Personen sind, ohne dass sie selbst die dort genannten Voraussetzungen erfüllen, nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigt (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylbLG).

Im Übrigen sind die Ausländer nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigt, die einen Folgeantrag nach § 71 AufenthG oder einen Zweit Antrag nach § 71a Asylgesetz (AsylG)⁵ stellen (§ 1 Abs. 1 Nr. 7 AsylbLG).

Voraussetzung für alle in § 1 Abs. 1 AsylbLG genannten Personengruppen ist nach dem Wortlaut der Regelung der tatsächliche Aufenthalt im Bundesgebiet.

5 Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780) geändert worden ist.

2.2. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz⁶

2.2.1. Grundleistungen

Die Grundleistungen sind in § 3 AsylbLG geregelt. Der Anspruch hängt hinsichtlich der Art der Leistungserbringung von der Wohnform beziehungsweise der Unterbringung der Leistungsberechtigten ab.⁷

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG erhalten die nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten bei einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen im Sinne von § 44 Abs. 1 AsylG Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (notwendiger Bedarf). Der notwendige Bedarf wird durch Sachleistungen gedeckt. Kann Kleidung nicht geleistet werden, kann sie in Form von Wertgutscheinen oder anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen gewährt werden. Gebrauchsgüter des Haushalts können leihweise zur Verfügung gestellt werden.

Zusätzlich werden Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt (notwendiger persönlicher Bedarf). Soweit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich, sollen diese durch Sachleistungen gedeckt werden. Soweit Sachleistungen nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich sind, können auch Leistungen in Form von Wertgutschei-

6 Zu Anspruchseinschränkungen siehe § 1a AsylbLG.

7 *Siefert* in *Siefert*, Asylbewerberleistungsgesetz, 1. Auflage 2018, § 3 AsylbLG, Rn. 11;
Zu den Regelungen zur Wohnform beziehungsweise der Art der Unterbringung wird hier ausgeführt: “Regelungen hierzu finden sich im AsylG. Nach § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG sind Ausländer, die einen Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu stellen haben, verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten in der für ihre Aufnahme zuständigen **Aufnahmeeinrichtung** zu wohnen. Für Menschen aus einem sicheren Herkunftsstaat (§ 29a AsylG iVm Anlage II) gilt diese Wohnverpflichtung [...] bis zur Ausreise oder dem Vollzug der Abschiebungsandrohung bzw. -ordnung [...]. Endet die Verpflichtung, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (spätestens nach Ablauf der Frist von 6 Monaten oder in den Fällen des § 48 AsylG), werden die Ausländer im Regelfall in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht (§ 53 AsylG). Die Pflicht, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, endet für den Ausländer und seine Familienangehörigen in der Regel erst mit der Anerkennung als Asylberechtigter oder der Gewährung internationalen Schutzes (§ 53 Abs. 2 AsylG) und dem Nachweis einer anderweitigen Unterkunft.“
Ferner können die Länder nach § 47 Abs. 1b AsylG regeln, dass Ausländer abweichend von § 47 Abs. 1 AsylG verpflichtet sind, bis zur Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung, längstens jedoch für 24 Monate, zu wohnen. Die Länder können regeln, dass Ausländer abweichend von Absatz 1 verpflichtet sind, bis zur Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung, längstens jedoch für 24 Monate, zu wohnen. Insbesondere ist § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AsylG zu beachten, wonach der Ausländer unverzüglich aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen ist, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nicht oder nicht kurzfristig entscheiden kann, dass der Asylantrag unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist.

nen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen gewährt werden. Werden alle notwendigen persönlichen Bedarfe durch Geldleistungen gedeckt, so beträgt der Geldbetrag zur Deckung aller notwendigen persönlichen Bedarfe monatlich für

- alleinstehende Leistungsberechtigte 135 Euro,
- zwei erwachsene Leistungsberechtigte, die als Partner einen gemeinsamen Haushalt führen, je 122 Euro,
- weitere erwachsene Leistungsberechtigte ohne eigenen Haushalt 108 Euro,
- sonstige jugendliche Leistungsberechtigte vom Beginn des 15. und bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres 76 Euro,
- leistungsberechtigte Kinder vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 83 Euro,
- leistungsberechtigte Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres 79 Euro.

§ 3 Abs. 2 AsylbLG regelt die Grundleistungen für den Personenkreis, der außerhalb einer Aufnahmeeinrichtung im Sinne des § 44 Abs. 1 AsylG untergebracht ist. Dabei gilt für diese Leistungsberechtigten grundsätzlich der Vorrang der Geldleistungen.⁸ Bei Unterbringung der Leistungsberechtigten in einer Gemeinschaftsunterkunft im Sinne des § 53 AsylG kann der notwendige persönliche Bedarf soweit wie möglich auch durch Sachleistungen gedeckt werden.

§ 3 Abs. 2 AsylbLG bestimmt, dass bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen im Sinne von § 44 Abs. 1 AsylG vorbehaltlich des Satzes 4 vorrangig Geldleistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs nach Abs. 1 Satz 1 zu gewähren sind. Der notwendige Bedarf beträgt monatlich für

- alleinstehende Leistungsberechtigte 219 Euro,
- zwei erwachsene Leistungsberechtigte, die als Partner einen gemeinsamen Haushalt führen, je 196 Euro,
- weitere erwachsene Leistungsberechtigte ohne eigenen Haushalt 176 Euro,
- sonstige jugendliche Leistungsberechtigte vom Beginn des 15. und bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres 200 Euro,
- leistungsberechtigte Kinder vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 159 Euro,

8 *Korff* in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 44. Edition, Stand: 1. März 2017, § 3 AsylbLG, Rn. 20 f.

- leistungsberechtigte Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres 135 Euro.⁹

Anstelle der Geldleistungen können, soweit es nach den Umständen erforderlich ist, zur Deckung des notwendigen Bedarfs Leistungen in Form von unbaren Abrechnungen, von Wertgutscheinen oder von Sachleistungen gewährt werden. Der Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat wird gesondert als Geld- oder Sachleistung erbracht. § 3 Abs. 1 Satz 4, 5, 8 und 9 AsylbLG ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass der notwendige persönliche Bedarf als Geldleistung zu erbringen ist.

Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft werden nach § 3 Abs. 3 AsylbLG bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen neben den Leistungen nach Abs. 1 oder Abs. 2 entsprechend den §§ 34, 34a und 34b SGB XII gesondert berücksichtigt.

2.2.2. Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt

§ 4 AsylbLG regelt die medizinische Grundversorgung und sieht im Vergleich zu den Anspruchsberechtigten nach SGB XII einen eingeschränkten Anspruch auf Krankenschutz vor.¹⁰

§ 4 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG regelt, dass zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen zu gewähren ist. Zur Verhütung und Früherkennung von Krankheiten werden Schutzimpfungen entsprechend den §§ 47, 52 Abs. 1 Satz 1 SGB XII und die medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchungen erbracht, § 4 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG. § 4 Abs. 1 Satz 3 AsylbLG sieht eine Notversorgung mit Zahnersatz vor und setzt voraus, dass diese im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist. Nach § 4 Abs. 2 AsylbLG haben werdende Mütter und Wöchnerinnen Anspruch auf ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung, Hebammenhilfe, Arznei-, Verband- und Heilmittel. Die Versorgung bei Schwangerschaft und Geburt entspricht weitgehend den sozialhilferechtlichen Maßstäben des SGB XII bzw. des Fünften Buches Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Krankenversicherung - (SGB V).¹¹

9 Bekanntmachung über die Höhe der Leistungssätze nach § 3 Absatz 4 des Asylbewerberleistungsgesetzes für die Zeit ab 1. Januar 2016 vom 26. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1793).

10 *Wahrendorf* in *Wahrendorf*, Asylbewerberleistungsgesetz, Kommentar, 2017, § 4 AsylbLG, Rn. 1.

11 Das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Krankenversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3214) geändert worden ist.

2.2.3. Gewährung sonstiger Leistungen

§ 6 AsylbLG regelt die Voraussetzungen für die Gewährung sonstiger Leistungen. Das sind solche, die nicht bereits über die Vorschriften der §§ 3 und 4 AsylbLG erbracht werden.

Nach § 6 Abs. 1 AsylbLG können sonstige Leistungen insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind. Die Leistungen sind als Sachleistungen, bei Vorliegen besonderer Umstände als Geldleistung zu gewähren.

Die Regelung ermöglicht in bestimmten Fällen eine weitere Leistungsgewährung in beschränktem Umfang. Sie soll den zuständigen Behörden Spielraum geben, um besonderen Bedarfen im Einzelfall gerecht zu werden.¹² Als Einzelfallregelung ist sie restriktiv anzuwenden.¹³

§ 6 Abs. 2 AsylbLG enthält eine Sonderregelung für bestimmte Personengruppen: Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 24 Abs. 1 AufenthG besitzen und die besondere Bedürfnisse haben, wie beispielsweise unbegleitete Minderjährige oder Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wird die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewährt. Insoweit regelt § 6 Abs. 2 AsylbLG eine privilegierte, über den Leistungsumfang der §§ 4 Abs. 1 Satz 1, 6 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG hinausgehende Versorgung.¹⁴

2.3. Einsatz von Einkommen und Vermögen

Im Asylbewerberleistungsgesetz ist die Verpflichtung der nach dem AsylbLG Leistungsberechtigten zum vorrangigen Verbrauch von Einkommen und Vermögen festgeschrieben. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz werden nach § 7 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG nur dann gewährt, wenn Einkommen und Vermögen vom Leistungsberechtigten und seinen Familienangehörigen, die im selben Haushalt leben, vorher aufgebraucht wurden.¹⁵

12 BT-Drucksache. 13/2746, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 24. Oktober 1995, S. 16; *Wahrendorf* in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Auflage 2014, § 6 AsylbLG, Rn. 1.

13 *Korff* in Rolf/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 47. Edition, Stand: 1. September 2017, § 6 AsylbLG, Rn. 2; *Wahrendorf* in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Auflage 2014, § 6 AsylbLG, Rn. 1.

14 *Korff* in Rolf/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 47. Edition, Stand: 1. September 2017, § 6 AsylbLG, Rn. 19.

15 Dies gilt ebenso für Einkommen und Vermögen eines Partners aus eheähnlicher oder partnerschaftsähnlicher Lebensgemeinschaft, § 7 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG.

Bei der Unterbringung in einer Einrichtung, in der Sachleistungen gewährt werden, haben Leistungsberechtigte soweit Einkommen und Vermögen vorhanden sind, für erhaltene Leistungen dem Kostenträger für sich und ihre Familienangehörigen die Kosten in entsprechender Höhe der in § 3 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG genannten Leistungen sowie die Kosten der Unterkunft und Heizung zu erstatten; für die Kosten der Unterkunft und Heizung können die Länder Pauschalbeiträge festsetzen oder die zuständige Behörde dazu ermächtigen, § 7 Abs. 1 Satz 3 AsylbLG.

Nicht als Einkommen zu berücksichtigen sind nach § 7 Abs. 2 AsylbLG Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, eine Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz, Renten und Beihilfen nach dem Bundesentschädigungsgesetz bis zur Höhe der vergleichbaren Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz, immaterieller Schadensersatz, eine Aufwandsentschädigung für die Wahrnehmung einer Arbeitsgelegenheit nach § 5 AsylbLG, eine Mehraufwandsentschädigung im Rahmen einer Flüchtlingsintegrationsmaßnahme im Sinne von § 5a AsylbLG sowie ein Fahrkostenzuschuss für die Teilnahme an einem Integrationskurs oder für die Teilnahme an der berufsbezogenen Deutschsprachförderung.

Nach § 7 Abs. 3 Satz 1 AsylbLG gilt für Einkommen aus Erwerbstätigkeit ein Erwerbstätigenfreibetrag in Höhe von 25 Prozent des Bruttoeinkommens, höchstens jedoch in Höhe von 50 Prozent des Betrags, der sich aus dem Geldbetrag zur Deckung aller notwendigen persönlichen Bedarfe und dem Betrag der zu gewährenden Geldleistungen errechnet.¹⁶ Ferner sind gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 AsylbLG auf das Einkommen entrichtete Steuern, Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, Beiträge zu öffentlichen und privaten Versicherungen oder ähnlichen Einrichtungen, soweit diese Beiträge gesetzlich vorgeschrieben sind, und die mit der Erzielung des Einkommens verbundenen notwendigen Ausgaben von den Einkommen abzusetzen. Mit dieser Regelung soll der politischen Zielsetzung Rechnung getragen werden, die Erwerbstätigkeit von Asylbewerbern und Geduldeten zu fördern.¹⁷

Von dem Vermögen ist nach § 7 Abs. 5 Satz 1 AsylbLG jeweils ein Freibetrag von 200 Euro für den Leistungsberechtigten und seine Familienangehörigen, die im selben Haushalt leben, abzusetzen. Dieser mit dem Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10. Dezember 2014 (BGBl. 2014 I, S. 2187) eingeführte Freibetrag soll in erster Linie Ansparungen für Bekleidung ermöglichen und dem Leistungsberechtigten eine ausreichende Schwankungsreserve bieten, um unregelmäßig auftretende Bedarfe angemessen abzudecken.¹⁸ Zu belassen sind zudem solche Vermögensgegenstände, die zur Aufnahme oder Fortsetzung der Berufsausbildung oder Erwerbstätigkeit unentbehrlich sind, § 7 Abs. 5 Satz 2 AsylbLG.

16 *Schneider* in Übersicht über das Sozialrecht, 14. Auflage 2017, Kapitel 21, Rn. 69, BT-Drucksache 18/2592, Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 22. September 2014, S. 26 f.

17 BT-Drucksache 18/2592, Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 22. September 2014, S. 26 f.

18 BT-Drucksache 18/2592, Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 22. September 2014, S. 26 f.

Dies entspricht, so die Gesetzesbegründung, der politischen Zielsetzung, Asylbewerbern und Geduldeten die Aufnahme einer Beschäftigung zu erleichtern.¹⁹

2.4. Sicherheitsleistungen nach § 7a AsylbLG

Soweit Vermögen im Sinne von § 7 Abs.1 Satz 1 AsylbLG vorhanden ist, kann von Leistungsberechtigten wegen der ihnen und ihren Familienangehörigen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu gewährenden Leistungen Sicherheit verlangt werden, § 7a Satz 1 AsylbLG. Nach dieser Regelung können Vermögenswerte sichergestellt werden, die von Asylbewerbern bei ihrer Ankunft in der Bundesrepublik Deutschland mitgeführt werden. Damit kann einerseits gewährleistet werden, dass vorhandenes Vermögen vor Eintritt von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aufgebraucht wird. Andererseits sollen so Erstattungsansprüche gesichert werden können.²⁰ Das nach § 7a Satz 2 AsylbLG vorgesehene vereinfachte Vollstreckungsverfahren soll dabei die effektive Durchsetzung der Erstattungsansprüche ermöglichen.²¹

2.5. Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG

Nach § 5 Abs. 1 AsylbLG sollen in Gemeinschaftsunterkünften Arbeitsgelegenheiten insbesondere zur Aufrechterhaltung und Betreibung der Einrichtung zur Verfügung gestellt werden. Hier geht es, so die Gesetzesbegründung, „...um Tätigkeiten in der und für die Einrichtung und die dort lebenden Personen, wie sie auch bei individuellem Wohnen und Wirtschaften vergleichbar in „Haus und Familie“ anfallen“²², wie etwa das Reinigen von Gemeinschaftsflächen oder die Hilfe bei der Ausgabe von Sachleistungen.²³ Darüber hinaus sollen soweit wie möglich Arbeitsgelegenheiten bei staatlichen, bei kommunalen und bei gemeinnützigen Trägern zur Verfügung gestellt werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass die zu leistende Arbeit sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde, § 5 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG. „Zusätzlich in diesem Sinne sind nur solche Tätigkeiten, die gemessen an den Pflichtaufgaben des Trägers nicht zwingend erforderlich sind und für deren Verrichtung keine regulären

19 BT-Drucksache 18/2592, Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 22. September 2014, S. 26 f.

20 BT-Drucksache 13/10155, Gesetzentwurf des Bundesrates eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 20. März 1998, S. 6; *Wahrendorf* in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Auflage 2014, § 7a AsylbLG, Rn. 1.

21 BT-Drucksache 13/10155, Gesetzentwurf des Bundesrates eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 20. März 1998, S. 6; *Korff* in Rolf/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 44. Edition, Stand: 1. März 2017, § 7a AsylbLG, Rn. 2.

22 BT-Drucksache 12/ 4451, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 2. März 1993, S. 9.

23 *Korff* in Rolf/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 44. Edition, Stand: 1. März 2017, § 5 AsylbLG, Rn. 4.

Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.“²⁴ Die Arbeitsgelegenheit ist zumutbar auszugestalten. Es darf kein wichtiger Grund der Heranziehung zur Arbeitsleistung entgegenstehen. Ein solcher wichtiger Grund kann insbesondere dann vorliegen, wenn Leistungsberechtigte eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, eine Berufsausbildung oder ein Studium aufnehmen, § 5 Abs. 3 Satz 3 AsylbLG.

Arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte, die nicht mehr im schulpflichtigen Alter sind, sind zur Wahrnehmung einer zur Verfügung gestellten Arbeitsgelegenheit verpflichtet, § 5 Abs. 4 Satz 1 AsylbLG. Lehnen sie eine solche Tätigkeit unbegründet ab, so haben sie keinen Anspruch auf Leistungen nach §§ 2, 3 und 6 AsylbLG. Sie erhalten dann grundsätzlich nur noch Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung, Körper- und Gesundheitspflege, § 5 Abs. 4 Satz 2 AsylbLG.²⁵

Für die zu leistende Arbeit wird eine Aufwandsentschädigung von 80 Cent je Stunde ausgezahlt, soweit der Leistungsberechtigte nicht im Einzelfall höhere notwendige Aufwendungen nachweist, die ihm durch die Wahrnehmung der Arbeitsgelegenheit entstehen.

2.6. Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG

Ferner sei darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber mit dem Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 die Möglichkeit der Zuweisung zu einer Flüchtlingsintegrationsmaßnahme geschaffen hat. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass Ziele dieser Regelung eine niedrigschwellige Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie eine sinnvolle und gemeinnützige Betätigung während des Asylverfahrens seien.²⁶ Danach können arbeitsfähige, nicht schulpflichtige Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz über 18 Jahre von der für sie zuständigen Behörde zu ihrer Aktivierung in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden, die im Rahmen des von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführten Arbeitsmarktprogrammes Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen gegen Mehraufwandsentschädigung zur Verfügung gestellt werden, § 5a Abs. 1 Satz 1 AsylbLG. Ausgenommen sind Asylbewerber, die aus einem sicheren Herkunftsland stammen sowie geduldete und vollziehbar ausreisepflichtige Leistungsberechtigte, § 5a Abs. 1 Satz 2 AsylbLG. Wenn eine zur Teilnahme aufgeforderte Person die Teilnahme an der zugewiesenen Flüchtlingsintegrationsmaßnahme verweigert oder die bereits begonnene Maßnahme abbricht, kann dies mit einer Absenkung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sanktioniert werden, § 5a Abs. 3 AsylbLG.

24 *Korff* in Rolf/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 44. Edition, Stand: 1. März 2017, § 5 AsylbLG, Rn. 5, mit weiteren Nachweisen.

25 *Schneider* in Übersicht über das Sozialrecht, 14. Auflage 2017, Kapitel 21, Rn. 61.

26 BT-Drucksache 18/8615, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Integrationsgesetzes vom 31. Mai 2016, S. 23.

2.7. Leistungen nach § 2 AsylbLG

Die leistungsrechtlichen Vorschriften des Asylbewerberleistungsgesetzes, die verglichen mit Leistungen nach dem SGB XII aufgrund der besonderen Bedarfslage in der Regel geringere Leistungen vorsehen, gelten grundsätzlich in den ersten 15 Monaten, in denen sich ein Leistungsberechtigter im Bundesgebiet aufhält. § 2 AsylbLG sieht vor, dass bei Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die sich seit 15 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben, abweichend von den §§ 3 und 4 sowie 6 bis 7 AsylbLG, das SGB XII entsprechend anzuwenden ist. Trotz des auf diese Gruppe von Leistungsberechtigten entsprechend anzuwendenden SGB XII, werden sie nicht zu Empfängern von Sozialhilfe, sondern bleiben Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (vgl. § 9 Abs. 1 AsylbLG und § 23 Abs. 2 SGB XII), denn auch die Analogleistungen sind ihrem Rechtsgrund nach Leistungen nach dem AsylbLG.²⁷ Bei einer Unterbringung der nach § 2 Abs. 1 AsylbLG Leistungsberechtigten in einer Gemeinschaftsunterkunft entscheidet die zuständige Behörde aufgrund der örtlichen Umstände, ob die Leistungen als Sach- oder als Geldleistungen gewährt werden, § 2 Abs. 2 AsylbLG.²⁸

Seit dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes können auch Leistungsberechtigte, die sich länger als 15 Monate im Bundesgebiet aufhalten und mithin Leistungen entsprechend dem SGB XII erhalten, zu Arbeiten in Gemeinschaftsunterkünften, die der Aufrechterhaltung und dem Betrieb der Einrichtung dienen, und zur Beteiligung an zusätzlichen - insbesondere gemeinnützigen - Arbeiten außerhalb solcher Einrichtungen herangezogen werden, § 2 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG.²⁹

3. Darlehensweise Gewährung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Die oben dargestellten Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes zeigen, dass die Leistungen stark vom Sachleistungsprinzip geprägt sind, zuvörderst eigenes Vermögen aufzubrauchen bzw. Einkommen anzurechnen ist und bei bestehenden Vermögenswerten ein entsprechender Erstattungsanspruch besteht. Gleichzeitig gibt es Regelungen zur Möglichkeit der Heranziehung von Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Gemeinschaftsunterkünften zu Arbeiten gegen eine Aufwandsentschädigung insbesondere zur Aufrechterhaltung und Betreuung der Einrichtung.

27 *Korff* in Rolf/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 47. Edition, Stand: 1. September 2017, § 2 AsylbLG, Rn. 17 und § 9 AsylbLG, Rn. 4; *Wahrendorf* in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Auflage 2014, § 2 AsylbLG, Rn. 32 und § 9 AsylbLG, Rn. 1.

28 *Schneider* in Übersicht über das Sozialrecht, 14. Auflage 2017, Kapitel 21, Rn. 77.

29 Siehe nähere Begründung BT-Drucksache 18/8615, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Integrationsgesetzes vom 31. Mai 2016, S. 35 f.

Eine Regelung, die eine generelle darlehensweise Gewährung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vorsieht - etwa vergleichbar den Regelungen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG)³⁰ - besteht nicht.

3.1. Überlegungen hinsichtlich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Eine Heranziehung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes als Grundlage für eine entsprechende Regelung im Asylbewerberleistungsgesetz erscheint nicht unproblematisch.

3.1.1. Regelungsziel des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Ziel des Bundesausbildungsförderungsgesetzes ist es, die Ausbildung von Schülerinnen und Schülern und von Studierenden zu fördern und eine angemessene Ausbildung zu ermöglichen, die sie selbst und deren nahe Angehörige nicht finanzieren können.³¹ Ferner soll durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz das allgemeine Ausbildungsniveau gehoben werden und eine ausreichende Nutzung der Ausbildungskapazitäten sichergestellt werden.³²

3.1.2. Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz

Nach § 1 BAföG besteht ein Anspruch auf individuelle Ausbildungsförderung für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung, wenn dem Auszubildenden die für seinen Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen. Dabei ist neben weiteren Voraussetzungen die Eignung des Auszubildenden eine der persönlichen Voraussetzungen des Anspruchs nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, § 9 BAföG.³³ Diese liegt vor, wenn aufgrund einer Prognoseentscheidung zu erwarten ist, dass das angestrebte Ausbildungsziel erreicht wird. Die Leistungen werden bei Vorliegen der Voraussetzungen nur auf Antrag geleistet, § 46 BAföG.

30 Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung - Bundesausbildungsförderungsgesetz - in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952; 2012 I S. 197), das zuletzt durch Artikel 71 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

31 *Winkler* in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 47. Edition, Stand 1. Dezember 2017, § 1 BAföG, Rn. 1 f.

32 *Winkler* in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 47. Edition, Stand 1. Dezember 2017, § 1 BAföG, Rn. 2a.

33 *Winkler* in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK Sozialrecht, 47. Edition, Stand 1. Dezember 2017, § 9 BAföG.

Die Ausbildungsförderung wird nach § 15 Abs. 2 BAföG für die Dauer der Ausbildung geleistet, bei Studiengängen jedoch in der Regel nur bis zum Ende der Förderhöchstdauer, die grundsätzlich der Regelstudienzeit entspricht, vgl. § 15a Abs. 1 BAföG.

Schülerinnen und Schüler erhalten Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz als Vollzuschuss, § 17 Abs. 1 BAföG. Sie müssen nichts zurückzahlen.

Studierende sowie Schülerinnen und Schüler an Höheren Fachschulen und Akademien erhalten in der Regel eine Hälfte der Förderung als Zuschuss und eine Hälfte als unverzinsliches Darlehen, § 17 Abs. 2 BAföG, wobei die Rückzahlung auf maximal 10.000 Euro begrenzt ist. Die Rückzahlungsbedingungen ergeben sich aus dem Gesetz selbst und enthalten auch Regelungen darüber, unter welchen Voraussetzungen der Darlehensnehmer freizustellen ist, vgl. § 18a BAföG, beziehungsweise wann etwa ein Teilerlass des Darlehens in Betracht kommt, vgl. § 18b BAföG. Die Rückzahlung beginnt in der Regel fünf Jahre nach Ende der Förderungshöchstdauer, § 18 Abs. 3 BAföG.

Als Ausnahme von dieser Regelung besteht bei einer Überschreitung der Regelstudienzeit für eine Erstausbildung, bei Zweitstudien und Verzögerungen durch wiederholte Fachrichtungswechsel in der Regel lediglich ein Anspruch auf eine verzinsliche Volldarlehensförderung, § 17 Abs. 3 BAföG.³⁴ Hier bedarf es des zusätzlichen Abschlusses eines Darlehensvertrages mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau, vgl. auch zu weiteren Bedingungen §§ 18c ff. BAföG.

3.1.1.3. Vergleich mit dem Asylbewerberleistungsgesetz

Das Asylbewerberleistungsgesetz dient der Sicherung des Mindestunterhalts für Asylbewerber und andere vergleichbare ausländische Staatsangehörige ohne verfestigtes Bleiberecht. Bei dem Berufsausbildungsförderungsgesetz geht es hingegen um die Möglichkeit der Absolvierung einer Ausbildung, die ansonsten von den Schülerinnen und Schülern oder Studierenden und deren Angehörigen nicht finanziert werden könnte. Insofern sind die Regelungsgegenstände der Gesetze nur schwer vergleichbar. Ferner ist zu bedenken, dass eine hälftige darlehensweise Gewährung der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetzes regelmäßig lediglich für den Besuch von Höheren Fachschulen, Akademien und Hochschulen erfolgt. Hier ist in der Regel zu erwarten, dass die Leistungsempfänger mit einer entsprechenden Ausbildung auch in die Lage versetzt sind, in dem im Gesetz bestimmten Rahmen die Darlehensverpflichtungen zu begleichen. Bei den Fallkonstellationen, in denen die Regelstudienzeit für eine Erstausbildung bereits überschritten wurde und lediglich eine verzinsliche Volldarlehensförderung in Betracht kommt, kann davon ausgegangen werden, dass die Förderung nach den Zielsetzungen des Berufsausbildungsförderungsgesetzes nicht mehr vordringlich ist und eine höhere Eigenbelastung des Auszubildenden erlaubt ist.³⁵

34 *Schepers* in Bundesausbildungsförderungsgesetz, 3. Online-Auflage, 2016, § 17 BAföG, Rn. 3.

35 *Schepers* in Bundesausbildungsförderungsgesetz, 3. Online-Auflage, 2016, § 17 BAföG, Rn. 3.

Auch ist der Gedanke zu berücksichtigen, dass es eine freiwillige Entscheidung der einzelnen Studierenden ist, ob sie unter den gesetzlich geregelten Bedingungen eine Ausbildungsförderung in Anspruch nehmen. Demgegenüber haben Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz - sofern sie etwa nach § 47 AsylG verpflichtet sind in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen - keine Möglichkeit freiwillig auf die Leistungen zur Gewährung der Unterkunft und die entsprechenden Sachleistungen zu verzichten, auch wenn keine finanzielle Bedürftigkeit besteht. Vielmehr kommt hier die in § 7 AsylbLG geregelte Kostenerstattungspflicht zum Tragen.

Es sei darauf hingewiesen, dass anders als die Leistungen nach dem Berufsausbildungsförderungsgesetz, wonach die Leistungen nur auf Antrag gewährt werden, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von Amts wegen erbracht werden, § 6b AsylbLG in Verbindung mit § 18 SGB XII.³⁶ Danach kommt es für den Zeitpunkt des Einsetzens der Leistungen nach den §§ 3, 4 und 6 AsylbLG weder auf einen Antrag an, noch steht es im Ermessen der Behörde, wann sie von Amts wegen tätig wird. Ausreichend ist vielmehr die Kenntnis der Behörde vom Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen.³⁷ Mit einer Vorschrift, die eine darlehensweise Gewährung der Leistungen vergleichbar zum Bundesausbildungsförderungsgesetz vorsehen würde, hätten es die Leistungsempfänger selbst nicht in der Hand, zu entscheiden, ob sie eine solche Darlehensverpflichtung eingehen.

3.2. Überlegungen im Hinblick auf das Sozialgesetzbuch

Anders als etwa das Bundesausbildungsförderungsgesetz (vgl. § 68 SGB I) ist das Asylbewerberleistungsgesetz nicht Teil des Sozialgesetzbuches.³⁸ Im Kern handelt es sich nach der Gesetzesbegründung bei dem Asylbewerberleistungsgesetz um eine Regelung des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts.³⁹ Allerdings werden einige Regelungen des Sozialgesetzbuches im Asylbewerberleistungsgesetz ausdrücklich für anwendbar erklärt, vgl. § 9 AsylbLG.

Gleichwohl ist im Hinblick auf eine etwaige Regelung zu einer darlehensweisen Gewährung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu berücksichtigen, dass es sich auch bei diesen um Leistungen zur Existenzsicherung handelt, wie sie sich auch im Sozialgesetzbuch finden (siehe Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II)⁴⁰, Zwölftes

36 Coseriu in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 2. Auflage 2014, Stand: 4. September 2017, § 6b AsylbLG, Rn. 4.

37 Korff in BeckOK Sozialrecht, 47. Edition, Stand: 1. September 2018, § 6b AsylbLG.

38 Schneider in Übersicht über das Sozialrecht, 14. Auflage 2017, Kapitel 21, Rn. 98.

39 BT-Drucksache 12/4451, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. vom 2. März 1993 eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber, S. 5.

40 Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 20 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541) geändert worden ist.

Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe- (SGB XII)⁴¹. Daher wird das Asylbewerberleistungsgesetz nach seinem Regelungsgehalt als Teil des Existenzsicherungsrechts und damit als materielles Sozialrecht außerhalb des Sozialgesetzbuches anzusehen sein,⁴² sodass im Hinblick auf die rechtliche Beurteilung einer Regelung zur darlehensweisen Gewährung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ein Blick auf die bestehenden Regelungen im Sozialgesetzbuch sinnvoll erscheint.

3.2.1. Regelungen des SGB XII und SGB II

Im SGB XII, das das Sozialhilferecht regelt, ist die Erbringung von Leistungen in Form eines Darlehens grundsätzlich nicht vorgesehen. Das SGB XII geht insofern von dem Grundsatz aus, dass Leistungen nach diesem Gesetz nicht rückzahlbar sind.⁴³ Gleichwohl sieht das Gesetz Ausnahmeregelungen vor, nach denen die Form der darlehensweisen Gewährung der Leistungen vorgesehen ist.⁴⁴

So sollen etwa nach § 37 Abs. 1 SGB XII auf Antrag notwendige Leistungen als Darlehen erbracht werden, wenn im Einzelfall ein von den Regelbedarfen umfasster und nach den Umständen unabweisbar gebotener Bedarf auf keine andere Weise gedeckt werden kann. Diese Regelung ermöglicht es dem Leistungsbezieher in Ausnahmefällen, einen Bedarf zu decken, den er aus der Regelleistung gerade nicht decken kann.⁴⁵

§ 38 SGB XII enthält eine Regelung, wonach Leistungen des notwendigen Lebensunterhaltes, der Unterkunft und Heizung, der Mehrbedarfe, der Beiträge für Kranken- und Pflegeversicherungen, der Beiträge zur Vorsorge und der weitere notwendige Lebensunterhalt in stationären Einrichtungen, nicht jedoch die einmaligen Bedarfe, als Darlehen erbracht werden können.⁴⁶ Allerdings betrifft diese Regelung nur Personen, denen an sich ein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt

41 Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3214) geändert worden ist.

42 *Spitzlei*, Asylbewerberleistungsrecht und grundgesetzliches Existenzminimum, JA 2017, S. 165, 166; *Dollinger* in Siefert, Asylbewerberleistungsgesetz, 1. Auflage 2018, § 1 AsylbLG, Rn. 25; *Nguyen*, Tagungsbericht zur 48. Richterwoche „Flüchtlinge und Sozialrecht“, NZS 2017, S. 21.

43 Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 14. Mai 1969 – V C 167.67.

44 Nach *Streichsbier* in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Auflage 2014, § 38 SGB XII sei es nach der Rechtsprechung des BVerwG zwar unzulässig, ganz allgemein Sozialhilfe nicht als Zuschuss, sondern als Darlehen zu gewähren, es bestünden jedoch über die in den entsprechenden Regelungen enthaltenen Möglichkeiten einer darlehensweisen Gewährung Fallgestaltungen, in denen die Beseitigung einer Notlage ausnahmsweise durch die Gewährung eines Darlehens erfolgen könnte.

45 *Gebhardt* in BeckOK Sozialrecht, 47. Edition, Stand: 1. Dezember 2017, § 37 SGB XII, Rn. 2 ff.

46 *Streichsbier* in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Auflage 2014, § 38 SGB XII, Rn. 2; *Gebhardt* in BeckOK Sozialrecht, 47. Edition, Stand: 1. Dezember 2017, § 38 SGB XII.

nach § 27 SGB XII zusteht, bei denen jedoch absehbar ist, dass sie diese Hilfe nur für eine kurze Dauer benötigen werden. Die Leistungen dienen insofern lediglich der Überbrückung einer kurzzeitigen Notlage.⁴⁷ Die Regelung durchbricht als Ausnahme den Grundsatz, dass Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt als nicht rückzahlbarer Zuschuss zu gewähren sind. Sie beruht auf der Erwägung des Gesetzgebers, wonach in den Fällen, in denen von vornherein abzusehen sei, dass Hilfe nur für kurze Zeit zu gewähren sei, „je nach Lage des Einzelfalls auch eine Darlehensgewährung die angemessene Form der Hilfgewährung sein“ könne. „Die spätere Umwandlung des Darlehens in einen Zuschuß bleibt unbenommen, wenn wider Erwarten eine Besserung der Einkommensverhältnisse nicht eintritt. Als kürzere Zeit ist ein Zeitraum von sechs Monaten anzusehen.“⁴⁸

Auch im SGB II, das die Grundsicherung für Arbeitsuchende regelt, ist die Erbringung von Leistungen in Form eines Darlehens grundsätzlich nicht vorgesehen. Auch hier bestehen entsprechende Ausnahmeregelungen, vgl. etwa §§ 22, 24 SGB II.

3.2.2. Regelungen zum Kostenersatz im SGB XII und SGB II

Im Übrigen sei auf die Regelungen zum Kostenersatz im SGB XII und SGB II hingewiesen. Eine Kostenersatzpflicht besteht nur in sehr engen Grenzen.⁴⁹ So betreffen die Regelungen etwa Kostenerstattungen durch die Erben, Kostenerstattungen, wenn vorsätzlich oder grob fahrlässig die Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen herbeigeführt wurden, bei zu Unrecht erbrachten Leistungen und bei Doppelleistungen. Grundsätzlich gilt, dass eine Kostenersatzpflicht nicht besteht.

Bis zur Einführung des Bundessozialhilfegesetzes gab es in der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht den Grundsatz, dass der Unterstützte aufgewendete Kosten zu ersetzen habe. Dieser Grundsatz wurde mit dem Erlass des Bundessozialhilfegesetzes verworfen. Die ursprüngliche Regelung war bewusst nicht übernommen worden. Die Verpflichtung zum Kostenersatz war zwar nicht gänzlich entfallen, die neu aufgenommene Kostenerstattungspflicht für Empfänger von Sozialhilfe beschränkte sich aber auf einen engen deliktsähnlichen Ausnahmetatbestand, um gewisse Unbilligkeiten auszuschließen.⁵⁰ In der Gesetzesbegründung zur Einführung des Bundessozialhilfegesetzes ist dazu Folgendes ausgeführt:

47 Gebhardt in BeckOK Sozialrecht, 47. Edition, Stand: 1. Dezember 2017, § 38 SGB XII.

48 BT-Drucksache 9/842, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28. September 1981 eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz — 2. HStruktG), S. 86; *Streichsbier* in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. Auflage 2014, § 38 SGB XII, Rn. 1.

49 Vgl. Conradis in LPK-SGB XII, 10. Auflage 2015, Vor §§ 102 ff., Rn 1.

50 BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1976 – V C 41.74 - , Rn. 7 f. (zitiert nach juris); BVerwG, Urteil vom 2. November 2011 - B 4 AS 39/12 - , Rn. 18 (zitiert nach juris) ; zu den damals vertretenen Auffassungen im Gesetzgebungsverfahren siehe auch *Wehlitz*, Die Bedeutung des Kostenersatzes und der Heranziehung Unterhaltspflichtiger im bestehen System der sozialen Sicherheit, NDV 1964, S. 152.

„Die Meinung, daß die Verpflichtung zum Kostenersatz aus sozialetischen und fürsorgepolitischen Gründen notwendig sei, wurde in den letzten Jahren immer seltener vertreten. Dagegen wurde mit steigendem Nachdruck darauf hingewiesen, daß gerade diejenigen Hilfebedürftigen, die auf öffentliche Hilfe dringend angewiesen seien, vor allem ältere Menschen, wegen der Ersatzpflicht nicht um Hilfe nachsuchten. Ferner wurde geltend gemacht, daß die Verpflichtung zum Kostenersatz die öffentliche Fürsorge in den Augen der Allgemeinheit diskriminiere und daß andere Sozialleistungen [...] ebenfalls aus öffentlichen Mitteln ohne Ersatzpflicht gewährt würden. Der Entwurf folgt diesen Erwägungen und sieht grundsätzlich von einer Verpflichtung zum Kostenersatz ab. Sie soll nur dann bestehen, wenn die Voraussetzungen für die Gewährung der Sozialhilfe durch vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten herbeigeführt worden sind oder wenn der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt später zu erheblichem Einkommen und Vermögen gelangt [...]. Bei diesen Ausnahmen geht der Entwurf davon aus, daß es im erstgenannten Falle nicht Aufgabe der Allgemeinheit sein kann, die Aufwendungen ersatzlos zu übernehmen, und daß es im zweiten Falle unbillig wäre, von einer Verpflichtung der Rückerstattung der Aufwendungen abzusehen.“⁵¹

Die Regelungen zum Kostenersatz bei Hilfe zum Lebensunterhalt wurden mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 14. August 1969 (BGBl. I 1969 S. 1153) weiter eingeschränkt insbesondere mit dem Hinweis darauf, dass sich gezeigt habe, dass der zu seiner Durchführung notwendige Verwaltungsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zu den Einnahmen stehe, die den Sozialhilfeträgern durch ihn zuflössen.⁵²

3.2.3. Vergleich mit dem Asylbewerberleistungsgesetz

Zwar ist das Asylbewerberleistungsgesetz nicht Teil des Sozialgesetzbuches und es war dem Gesetzgeber auch unbenommen, ein eigenes Konzept zur des Mindestunterhalts von Asylbewerbern und anderen vergleichbaren Ausländern ohne verfestigtes Bleiberecht zu schaffen.⁵³ Gleichwohl gilt es zu bedenken, dass eine generelle darlehensweise Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eine Abkehr vom dem Grundsatz der Sozialgesetzbücher II und XII wäre, dass erbrachte Leistungen nicht rückzahlbar sind.

51 BT-Drucksache 3/1799, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 20. April 1960 eines Bundessozialhilfegesetzes, S. 35.

52 BT-Drucksache 5/3495, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 12. November 1968 eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes, S.16.; zur Entwicklung der Sozialhilfe siehe auch *Schoch*, Von der Fürsorge über die Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sozialer Fortschritt 2013, S. 162 ff.

53 Vgl. BVerfG, Urteil vom 11. Juli 2006 - 1 BvR 293/05 - , Rn. 44 (zitiert nach juris).

3.3. Überlegungen im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Rahmen⁵⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Urteilen vom 9. Februar 2010 zur Höhe von Leistungen nach dem SGB II⁵⁵ und vom 18. Juli 2012 zur Höhe von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz⁵⁶ festgestellt, dass jedermann gegen den Staat ein subjektives, also ein persönliches Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums hat, welches dem Grunde nach unverfügbar ist und eingelöst werden muss.

Es führt in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 dazu aus:

„Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG. Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch als Menschenrecht. Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG wiederum erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern. Dem Gesetzgeber kommt ein Gestaltungsspielraum bei den unausweichlichen Wertungen zu, die mit der Bestimmung der Höhe dessen verbunden sind, was die physische und soziale Existenz eines Menschen sichert. Dieses Grundrecht ist dem Grunde nach unverfügbar und muss durch einen Leistungsanspruch eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen im Hinblick auf die konkreten Bedarfe der Betroffenen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu.“⁵⁷

Das Gericht stellt fest, dass der Staat im Rahmen seines Auftrags und zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet ist, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen. Als Menschenrecht stehe dieses Grundrecht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen zu, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Mit dieser Verpflichtung korrespondiere ein individueller Leistungsanspruch.⁵⁸

Dies müsse durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein. Ein Hilfebedürftiger dürfe nicht auf freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden, deren Erbringung nicht

54 Im Übrigen ist der Gesetzgeber auch durch weitere Vorgaben verpflichtet, die sich aus dem Recht der Europäischen Union und aus völkerrechtlichen Verpflichtungen ergeben, etwa die Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung). Diese sind nicht Gegenstand der Arbeit.

55 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 -1 BvL 1/09-, 1 BvL 3/09-, 1 BvL 4/09 -.

56 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 -1 BvL 10/10, - 1 BvL 2/11-.

57 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 -1 BvL 10/10, - 1 BvL 2/11-, Rn. 62 (zitiert nach juris).

58 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 -1 BvL 10/10, - 1 BvL 2/11-, Rn. 63 (zitiert nach juris).

durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gewährleistet ist. Der gesetzliche Leistungsanspruch muss so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt.⁵⁹

Allerdings kann der konkrete Umfang dieser Leistungen nicht aus der Verfassung abgeleitet werden. „Er hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation der Hilfsbedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab und ist danach vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen.“⁶⁰ Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG halte den Gesetzgeber an, so das Bundesverfassungsgericht, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen, die sich etwa in einer technisierten Informationsgesellschaft anders als früher darstelle.⁶¹

Aus verfassungsrechtlicher Sicht scheint eine Regelung zur darlehensweisen Gewährung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nicht unproblematisch, insbesondere unter Berücksichtigung der genannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, aber auch im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, soweit sich eine Rückzahlungsverpflichtung auf diejenigen Leistungsempfänger beschränken soll, deren Asylantrag positiv entschieden ist.

3.4. Fazit

Eine darlehensweise Gewährung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Anlehnung an die Regelungen des Berufsausbildungsförderungsgesetzes stellt sich unter gesetzsystematischen Aspekten und auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten als nicht unproblematisch dar.

59 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10 -, 1 BvL 2/11-, Rn. 65 (zitiert nach juris).

60 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10, - 1 BvL 2/11-, Rn. 66 (zitiert nach juris).

61 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, - 1 BvL 1/09-, 1 BvL 3/09-, 1 BvL 4/09 -, Rn. 138 (zitiert nach juris).