

KOMPENDIEN DER SOZIALEN ARBEIT

Kuhn-Zuber | Hoenig

# Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger

Beratungsleitfaden

2. Auflage



**Nomos**

## KOMPENDIEN DER SOZIALEN ARBEIT

Sie arbeiten sich in ein neues Sachgebiet ein und benötigen rasch zuverlässige und umfassende Informationen? Sie möchten die wesentlichen Fakten zu Konzepten, Fällen, Arbeitsfeldern und Anwendungsgebieten der Sozialen Arbeit wissen, Good Practice-Beispiele kennenlernen und Handlungsempfehlungen für die Praxis erhalten? In der Reihe erscheinen Werke mit direktem Praxisbezug. Die Bände richten sich an Professionals, Berufseinsteiger:innen und -umsteiger:innen sowie an Studierende, gerade auch mit Blick auf Praxissemester und Anerkennungsjahr.

Gabriele Kuhn-Zuber | Ragnar Hoenig

# Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger

Beratungsleitfaden

2., aktualisierte und erweiterte Auflage



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-0482-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-3978-8 (ePDF)

2., aktualisierte und erweiterte Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort zur zweiten Auflage

Sozialleistungen für Flüchtlinge und Unionsbürger\*innen sind nach wie vor Gegenstand zahlreicher gesetzgeberischer Aktivitäten – teils getrieben durch mangelnde finanzielle Ressourcen bei weiter hohen Zahlen von Menschen, die nach Deutschland migrieren, häufig auf der Suche nach Sicherheit und besseren (Über)Lebenschancen, teils auch getrieben durch die Zunahme rechtspopulistischer Stimmungen, die Geflüchteten oft unterstellen, nur wegen der Sozialleistungen nach Deutschland zu kommen. Die Neuauflage dieses Beratungsleitfadens gestaltete sich entsprechend schwierig, die letzten einzuarbeitenden Änderungen mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz und der Einführung einer Bezahlkarte sind quasi kurz vor Erscheinen erst in Kraft getreten. Die Komplexität der Materie nimmt allerdings nicht ab und stellt die Menschen, die in der Sozial- und Migrationsberatung tätig sind, weiterhin vor große Herausforderungen. Das Konzept des Beratungsleitfadens ist – nach vielen positiven Rückmeldungen aus der Leser\*innenschaft – beibehalten worden: ausgehend von dem ‘Überschreiten der Grenze bis hin zur Erteilung eines Aufenthaltstitels bzw. auch zur Ablehnung eines Schutzstatus’ werden im ersten Teil die Sozialleistungen angelehnt an den Aufenthaltsstatus dargestellt und am Ende jedes Kapitels überblicksartig zusammengefasst. Da ukrainische Geflüchtete durch die Anwendung der Massenzustroms-Richtlinie einen Sonderstatus haben, wird diese Personengruppe gesondert betrachtet. Auch Unionsbürger\*innen unterliegen aufgrund des europäischen Gemeinschaftsrechts besonderen Regelungen, die es rechtfertigen, in einem zweiten Teil des Beratungsleitfadens aufgenommen zu werden. Abschließend bleiben in einem dritten Teil kurze Ausführungen zu den verwaltungsrechtlichen Regelungen und dem gerichtlichen Rechtsschutz.

Die Autor\*innen dieses Beratungsleitfadens haben sich bewusst für eine gegenderte Schreibweise entschieden. Sprache soll inklusiv sein und alle Menschen unabhängig von ihrer geschlechtlichen Zuschreibung einbinden. Aus Platz- und Formatgründen ließ sich dies allerdings nicht für den Titel des Leitfadens realisieren. Eine Änderung des Titels von Flüchtlinge zu „Geflüchtete“ war aus organisatorischen Gründen in dieser Auflage auch nicht mehr zu realisieren. Der Begriff „Flüchtling“ ist (völker)rechtlich zwar mit Schutz und Rechten verbunden, stellt allerdings im Sprachgebrauch zu sehr auf einen passiven Status, eine Opferrolle, ab. Menschen, die gewaltsam vertrieben werden, sind aber nicht nur Opfer, sondern auch aktiv agierende Menschen, die als solche auch wahrgenommen werden sollten. Sollte es eine dritte Auflage dieses Beratungsleitfadens geben, wird diese Änderung aufgenommen.

Unser Dank gilt allen Menschen und Organisationen, die sich im Migrationsrecht engagieren und den Betroffenen mit Rat und Tat zur Seite stehen. Ihnen soll dieser Beratungsleitfaden eine hoffentlich gute Arbeitshilfe sein.

Der Beratungsleitfaden ist auf dem Rechtsstand von Mai 2024.

Berlin, den 3. Juni 2024

Prof. Dr. Gabriele Kuhn-Zuber

Prof. Dr. Ragnar Hoenig

## Inhalt

<b>Vorwort zur zweiten Auflage</b>	5
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	11
<b>Einleitung</b>	17
<b>Teil 1: Sozialleistungen für geflüchtete Menschen</b>	19
1. Einführung	19
2. Grundlagen des Asylrechts	21
2.1 Grundbegriffe	21
2.2 Ablauf des Asylverfahrens	22
2.3 Überblick über den Aufenthaltsstatus geflüchteter Menschen	29
3. Sozialleistungen für geflüchtete Menschen	31
3.1 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz – Überblick	32
3.2 Grenzübertritt und Ankunft	34
3.3 In der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung / Im Ankunftscenter	35
3.3.1 Vor Erteilung des Ankunftsachweises	36
3.3.2 Nach Erteilung des Ankunftsachweises	38
3.3.3 Asylantragstellung	66
3.4. Nach der Verteilung in den Bundesländern und Kommunen	68
3.4.1 Sozialleistungen während des Asylverfahrens – bis einschließlich 36 Monate Aufenthalt	71
3.4.2 Sozialleistungen während des Asylverfahrens ab dem 37. Monat des Aufenthalts – Analogleistungen	87
3.5 Nach Abschluss des Asylverfahrens	110
3.5.1 Aufenthaltstitel	110
3.5.2 Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1, 2 oder 3 AufenthG	114
3.5.3 Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23 Abs. 1, 24, 25 Abs. 4 Satz 1 oder Abs. 5 AufenthG	143
3.5.4 Duldung nach § 60a AufenthG	157
3.5.5 Weitere Fallkonstellationen des AsylbLG	168
3.6 Exkurs: unbegleitete minderjährige Geflüchtete	170
3.6.1 Ablauf des Verfahrens	170
3.6.2 Unterbringung und Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge	173
3.6.3 Schulische und berufliche Ausbildung	173
3.7 Integrationskurse	174
3.8 Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten	177
4. Geflüchtete aus der Ukraine	177
4.1 Aufenthalt	178
4.2 Sozialleistungen	181
4.2.1 Existenzsichernde Leistungen	182
4.2.2 Weitere Sozialleistungen	183
<b>Teil 2: Sozialleistungen für Unionsbürger*innen</b>	185
1. Einführung	185

## Inhalt

---

2. Rechtsgrundlagen	185
3. Aufenthaltsrecht von Unionsbürger*innen	190
3.1 Aufenthaltsberechtigung nach der Richtlinie 2004/38 i.V.m. FreizügG/EU	190
3.1.1 Aufenthaltsrecht in den ersten drei Monaten nach Einreise	191
3.1.2 Aufenthaltsrecht über drei Monate als Erwerbstätige	192
3.1.3 Aufenthaltsrecht über drei Monate zur Arbeitssuche	198
3.1.4 Aufenthaltsrecht als Nicht-Erwerbstätige	199
3.1.5 Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen und nahestehenden Personen	200
3.1.6 Verlustfeststellung	203
3.2 Aufenthaltsberechtigung aus der VO 492/2011	204
3.3 Aufenthaltsberechtigung aus anderen Gründen – insbesondere Aufenthaltsgesetz	206
3.4 Daueraufenthaltsrecht	207
3.5 Aufenthaltsrecht von Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs	208
4. Existenzsichernde Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts	210
4.1 Grundsicherung für Arbeitssuchende – Leistungen nach dem SGB II	210
4.1.1 Leistungsberechtigung	210
4.1.2 Leistungsausschlüsse für Unionsbürger*innen	211
4.1.3 Leistungsausschluss für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA)	217
4.1.4 Rechtliche Bewertung der Leistungsausschlüsse	218
4.2 Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII	222
4.2.1 Leistungsberechtigung	222
4.2.2 Leistungsausschlüsse nach dem SGB XII	224
4.2.3 Überbrückungsleistungen	225
4.2.4 Leistungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten des EFA	230
4.3 Leistungen nach dem AsylbLG?	231
5. Andere Sozialleistungen	233
5.1 Kranken- und Pflegeversicherung	233
5.2 Leistungen der Sozialhilfe	236
5.3 Eingliederungshilfe	236
5.4 BAföG und BAB	237
5.4 Familienleistungen	238
5.4.1 Kindergeld	238
5.4.2 Elterngeld	241
5.4.3 Unterhaltsvorschuss	241
<b>Teil 3: Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz</b>	<b>245</b>
1. Verwaltungsverfahren	245
1.1 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	245
1.1.1 Antrag und Verwaltungsverfahren	245

---

1.1.2	Besonderheiten bei der Aufhebung von Bescheiden im Asylbewerberleistungsrecht	248
1.2	Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	249
1.2.1	Antrag und Verwaltungsverfahren	249
1.2.2	Besonderheiten bei der Aufhebung von Verwaltungsakten	252
1.3	Andere Sozialleistungen	253
1.4	Wenn die Behörde nicht entscheidet	255
1.4.1	Vorschusszahlung und Kostenerstattung	255
1.4.2	Untätigkeitsklage	256
1.4.3	Dienstaufsichtsbeschwerde	256
2.	Rechtsschutzverfahren	256
2.1	Widerspruchsverfahren	257
2.2	Gerichtsverfahren	260
2.3	Einstweiliger Rechtsschutz	263
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>267</b>
	<b>Sachregister</b>	<b>271</b>
	<b>Bereits erschienen in der Reihe KOMPENDIEN DER SOZIALEN ARBEIT</b>	<b>279</b>

## Einleitung

Der seit 2015 verstärkt begonnene und – seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine im Februar 2022 wieder ansteigende – Zuzug von Menschen aus den Krisenregionen der Welt stellt den deutschen Staat vor große Herausforderungen. Neben der Klärung asyl- und aufenthaltsrechtlicher Fragen, die vor allem – allerdings nicht ausschließlich – Menschen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union betreffen, stehen Leistungen des Staates im Vordergrund, die den Lebensunterhalt der Einzelnen sichern helfen, die Fragen der Gesundheitsversorgung betreffen, die Integration in das Arbeitsleben und in die deutsche Gesellschaft fördern. Diese Leistungen betreffen zum großen Teil das Sozialrecht und als Leistungsträger die Kommunen, Landkreise und Sozialleistungsträger; sie sind bezüglich ihrer Rechtsgrundlagen, ihrer Voraussetzungen, ihrer Anspruchsinhalte abhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus. So gibt es eine Verknüpfung zwischen zwei hochkomplexen Rechtsgebieten, die zudem ihrerseits noch ständigem Wandel und starken Aktivitäten des Gesetzgebers und einer unübersehbar gewordenen Rechtsprechung unterworfen sind: dem Asyl- und Aufenthaltsrecht auf der einen und dem Sozialrecht auf der anderen Seite. Beide Gebiete sind für Nichtjurist\*innen an sich schon schwer erschließbar, ihr Zusammenspiel ist kaum zu durchschauen. Gleichwohl wird von Mitarbeiter\*innen, die im Migrations- und Flüchtlingsbereich arbeiten, erwartet, dass sie die wesentlichen Grundzüge kennen und die betroffenen Menschen in allen Bereichen umfassend beraten und ihnen helfend zur Seite stehen. Auch wenn sich viele Fragen ohne die Hinzuziehung von Fachanwält\*innen kaum befriedigend klären lassen, Aufenthaltstitel nur mit anwaltlicher Unterstützung erstritten, Sozialleistungsansprüche mit Widerspruchs- und Klageverfahren durchgesetzt werden, ist es für die Arbeit derjenigen, die mit und für geflüchtete Menschen oder Menschen aus den wirtschaftlichen Krisenregionen der EU tätig sind, unerlässlich, zumindest einen Überblick über die wichtigsten Rechtsgrundlagen zu haben. Die Mitarbeiter\*innen in der Beratung sind erste Ansprechpartner\*innen, sie sind diejenigen, die die Situation der Betroffenen aus erster Hand kennen und einschätzen können, welcher Handlungsbedarf besteht, wer welche (weiteren) Maßnahmen benötigt und wo diese beantragt werden müssen.

Ziel dieses Beratungsleitfadens ist die Darstellung der Sozialleistungen, die geflüchteten Menschen, einschließlich der Besonderheiten von geflüchteten Menschen aus der Ukraine, aber auch Unionsbürger\*innen zustehen, die in unser Land kommen, vor Krieg, Verfolgung, Gewalt, vor Armut, Not und Elend geflohen sind. Asyl- und aufenthaltsrechtliche Regelungen werden mit aufgenommen, sofern sie für den Erhalt der jeweiligen Sozialleistungen erforderlich sind; aufgrund der engen Verknüpfung ist es zwingend, hierbei einige Grundbegriffe zu erläutern. Allerdings werden die ausführliche Darlegung des Asylverfahrens bzw. die einzelnen Voraussetzungen für die Erlangung eines bestimmten Aufenthaltstitels außen vor gelassen; diese werden sach- und fachkundig in entsprechenden Asyl- und Ausländerrechtsbüchern, -handlungsleitfäden oder -broschüren, auch von Organisationen der Flüchtlingshilfe (z.B. Flüchtlingsrat Berlin, Gemeinnützige Gesell-