

Das neue Sanktionssystem in § 1a AsylbLG

I. Einleitung

1. Das deutsche Ausländerrecht ist bis heute als besonderes Polizeirecht ausgestaltet, als Gefahrenabwehrrecht; das AsylbLG dagegen sollte eigentlich schon aus seinem systematischen Standort im Sozialrecht als Leistungsrecht ausgestattet sein. Dies umso mehr im Hinblick auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10 und 2/11. Hier hat das Bundesverfassungsgericht sehr deutlich ausgeführt:

„Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen.

(...)

Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“¹

Danach sollte im Sozialleistungsrecht also kein Platz mehr sein für ein verstecktes Ausländerrecht. Dagegen stehen allerdings die einzelnen Tatbestände des § 1 a AsylbLG, die gerade dazu verhelfen sollen, ausländerrechtliches (Fehl-)verhalten zu sanktionieren. Es ist daher mehr als fraglich, ob die Sanktionen, die in § 1a AsylbLG nunmehr tatbestandlich beschrieben werden, im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts überhaupt Bestand haben können. (vgl. dazu Oppermann jurisPK-SGB XII, § 1a AsylBLG; LSG Rheinland-Pfalz Beschluss vom 27.3.2013 - L 3 AY 2/13 B ER; LSG Berlin-Brandenburg Beschluss vom 6.2.2013 - L 15 AY 2/13 B ER; Hessisches LSG Beschluss vom 6.1.2014 - L 4 AY 19/13 B ER; aber anders jetzt: BSG Urt. v. 12.5.2017 – B 7 AY 1/16: Sanktionsregelung ist verfassungsgemäß).

Auch nach der Entscheidung des Bundessozialgerichts werden viele Fragen noch offen bleiben. Es bleibt die Frage, ob das Sanktionssystem des § 1a AsylbLG tatsächlich verfassungs- und europarechtskonform ist; in Streit wird auch weiterhin sein, welche Kürzungen nach § 1a Abs. 1 AsylbLG („unabweisbarer Bedarf“) vorgenommen werden dürfen und für welche Zeitdauer diese im Einzelfall verhängt werden können.

2. Ein praktisches Problem scheint es zu sein, dass einige Sozialämter keine tatsächlichen Vorgaben haben, wie sie verfahren sollen. Der Unterzeichner hat im Vorfeld der Speyrer Migrationsrechtstage ca. 50 Sozialämter in der Pfalz angeschrieben und um Stellungnahme gebeten, wie in der Praxis verfahren wird und wie häufig Sanktionen verhängt worden sind. Das Ergebnis war sehr ernüchternd: Gerade einmal 7 Sozialämter antworteten. Bei dreien seien noch nie Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG vorgenommen worden, die anderen nannten keine Zahlen, teilweise war zu erkennen, dass es keine tatsächlichen Vorgaben dazu gibt, wie im Einzelfall tatsächlich zu kürzen ist, was also das unabweisbar Gebotene ist.

¹ BVerfG, Urt. v. 18. 07. 2012, Rn. 95.

II. Kurzer historischer Überblick über §1a AsylBLG

§ 1a AsylbLG Asylbewerberleistungsgesetz wurde zum 1.9.1998 eingeführt (BGBl. I 19 98,2505). Die Norm galt für Inhaber einer Duldung und für sonstige vollziehbar Ausreisepflichtige sowie deren Familienangehörige. Es galten zwei Tatbestände:

- Ausländer, die sich in den Geltungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetz begeben haben, alleine um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen.
- Ausländer, bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können.

Diese Norm, die nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 18.7.2012 hinsichtlich seiner Verfassungsgemäßheit umstritten war, galt im Wesentlichen unverändert bis zum 23.10.2015.

Die Gesetzesänderung zum 1.3.2015 brachte keine wesentlichen Neuerungen in § 1a AsylbLG.

Erst mit den weiteren Gesetzesänderungen zum 24.10.2015 wurde die Norm dann vollständig neu gefasst und erheblich ausgeweitet (BGBl I 2015, 1722), zum 6.8.2016 dann noch einmal erweitert (BGBl I 2016,1940).

§ 1a AsylbLG stellte bis zum 23.10.2015 keine eigene Rechtsgrundlage dar, sondern senkte die Leistungen nach § 3 AsylbLG ab. Nunmehr sind allerdings die Abs. 2-5 offensichtlich als eigene Rechtsgrundlage konzipiert worden, da hier eindeutig festgelegt wird, dass keine Leistungen nach §§ 3, 4-6 AsylbLG mehr bewilligt werden dürfen. Für § 1a Abs. 1 AsylbLG bleibt es bei der bisherigen Rechtslage, dass hier keine eigene Rechtsgrundlage vorliegt.

III. Überblick über das Sanktionssystem des §1a AsylBLG

1. Einzelne Tatbestände

a) § 1 Abs. 1 AsylbLG

Persönlicher Anwendungsbereich: Duldungsinhaber und sonstige vollziehbar Ausreisepflichtige sowie deren Familienangehörige. Alle anderen Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 AsylbLG fallen nicht in den Anwendungsbereich der Norm. Dies bedeutet nach der Rechtsprechung, dass Personen, die einen Folgeantrag gestellt haben, nicht die Leistung gekürzt werden können.²

Tatbestandsmerkmal: Einreise nach Deutschland, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen.

Es kommt dabei auf die Motivation zum Zeitpunkt der Einreise an. Das Motiv der Leistungserlangung muss den Einreiseentschluss geprägt haben. Folglich kann eine Einreise, die auch mit Blick auf die Asylbewerberleistung erfolgte nicht ausreichen, wenn auch andere Motive bei der Einreise noch im Vordergrund standen. Hierbei liegt die Darlegung und Beweislast bei der Behörde.

² LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 4.2.2014, L 7 AY 288/14 ER-B.

Rechtsfolge: Absenkung der Leistungen auf das „im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar Gebotene.“

Was im Einzelfall das unabweisbar Gebotene sein soll, soll einem Beurteilungsspielraum der Behörde überlassen bleiben. Dies alleine dürfte schon verfassungsrechtlich mehr als bedenklich sein. Insoweit wird auf die Ausführungen weiter unten verwiesen.

Nach dem Willen des Gesetzgebers muss im Einzelfall abgewogen werden, ob, in welcher Höhe für Weg und für welchen Zeitraum die Leistungskürzung im konkreten Einzelfall erfolgen soll. Die Behörde hat detailliert den konkreten Bedarf des Leistungsberechtigten zu ermitteln und ob und wie er diese Bedarfe gegebenenfalls dort Leistungskürzung adäquat decken kann; auf die Art und Schwere des vorgeworfenen Verhaltens darf es dabei nicht ankommen.³

Soweit erkennbar verhelpen sich die Sozialämter damit, dass sie den Geldbetrag nach § 3 Abs. 1 AsylbLG kürzen.

b) § 1 Abs. 2 AsylbLG

Persönlicher Anwendungsbereich: Vollziehbar Ausreisepflichtige im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG.

Tatbestandsmerkmale:

- Ausreisetermin steht fest
- Ausreisemöglichkeit steht fest
- Ausreise fand nicht statt aus Gründen, die der Mandant zu vertreten hat

Sinn und Zweck der Norm ist die Bestrafung einer vorwerfbaren Verhinderung einer möglichen Ausreise/Abschiebung. Hier wird insbesondere zu prüfen sein, ob ein gesetzlicher Duldungsanspruch nach der gescheiterten Ausreise/Abschiebung besteht.

Rechtsfolge:

- Anspruch auf Leistungen nach §§ 2, 3, 6 AsylbLG entfällt
- Anspruch auf Leistungen zur Deckung folgender Bedarf entsteht:
 - Ernährung
 - Körper – und Gesundheitspflege
 - Unterkunft einschließlich Heizung
- Leistungen sollen als Sachleistung erbracht werden

Im Ermessenswege darf die Behörde weitere Leistungen gewähren, wenn im Einzelfall besondere Umstände vorliegen (§ 1a Abs. 2 S. 3 AsylbLG). Auch hier verwendet das Gesetz wieder einen unbestimmten Rechtsbegriff „besondere Umstände“. Auch hier ergibt sich weder aus dem Gesetz noch aus der Gesetzesbegründung, wie diese Leistungen ermöglicht werden sollen. Berücksichtigen muss man wohl dabei die Besonderheiten der persönlichen Lebensverhältnisse, der Unterbringungssituation, örtliche Gegebenheiten oder gesundheitliche Verfassung⁴. Bei der Ermessensausübung wird die Behörde bei der Abwägung der privaten und öffentlichen Interesse zu beachten haben, dass die Bedarfe, die zur Disposition stehen, Teil des menschenwürdigen Existenzminimums sind. Wenn überhaupt, dann werden Bedarfe

³ LSG Niedersachsen Bremen, Beschluss vom 8.4.2014, L 8AY 57/13 B ER.

⁴ vergleiche Deibel/Hohm in AsylbLG aktuell C. § 1a Rn. 19

des notwendigen Bedarfs nur dann nicht bewilligt werden dürfen, wenn eindeutig feststeht, dass die Bedarfe tatsächlich nicht bestehen.

c) § 1 Abs. 3 S. 1, 2 AsylbLG

Persönlicher Anwendungsbereich: Vollziehbar Ausreisepflichtige (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG) und Duldungsinhaber (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG)

Tatbestand:

- Aufenthaltsbeendende Maßnahmen können nicht vollzogen werden⁵
- Leistungsbezieher hat dies selbst zu vertreten: Es muss ein vorwerfbares Verhalten bestehen, das adäquat-kausal die Abschiebung verhindert
- Vollziehbarkeit einer Abschiebungsandrohung/anordnung

Strittig ist hierbei wohl insbesondere das Vertretenmüssen. Nicht alle selbst zu vertretende Gründe erfüllen den Tatbestand:

- Aufenthaltsbeendende Maßnahmen wegen vom Leistungsbezieher selbst zu vertretende anhängiger Rechtsschutzverfahren können nicht vollzogen werden: Kein Vertretenmüssen; strittig ist hierbei, ob ein gewährtes Kirchenasyl auch darunter fällt (nach dem Bayerischen Landessozialgericht⁶ stellt Kirchenasyl ein selbst zu vertretender Grund dar).
- Aufforderung zur Mitwirkung mit konkreten Angaben zur geforderten Mitwirkungshandlung, wobei die geforderte Mitwirkungshandlung geeignet und zumutbar sein muss (Passbeschaffung Iran!⁷) und eine konkrete Belehrung über die Rechtsfolgen bezüglich der Leistungskürzung zuvor erfolgt ist.
-

Rechtsfolge: Anspruch auf Leistung nach §§ 2, 3, 6 AsylbLG entfallen, im Übrigen ist § 1 Abs. 2 AsylbLG anwendbar.

d) § 1a Abs. 3 S. 3 AsylbLG

Persönlicher Anwendungsbereich: Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder, der in § 1 Abs. 1 Nr. 1-5 AsylbLG genannten Personen

Es stellt sich die Frage, ob hier nicht durch verfassungskonforme Auslegung ebenfalls verlangt werden muss, dass die Verhinderung der Ausreise durch die in § 1 Abs. 3 S. 3 AsylbLG genannten Personen zu vertreten ist, ansonsten würde hier eine Sippenhaftung vorgenommen werden, wenn man alleine auf das Vertretenmüssen des Ehegatten/Elternteils abstellt. Eine solche Sippenhaftung von Bedarfsgemeinschaftsmitgliedern für Sanktionen nach SGB 2 wird grundsätzlich abgelehnt⁸

Rechtsfolge: Kürzung des Bedarfes auf das im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar gebotene

⁵ BVerwG Urt. v. 24.12.1998, 1 C 8/98

⁶ Bayerisches Landessozialgericht Beschl. V. 11.11.2016, L 8 AY 28/16 B ER

⁷ Vgl. dazu BSG Urt. v. 30.10.2013, B 7 AY 7/12 R)

⁸ LSG NRW Urt. v. 22.3.2012, L 6 AS 1589/10

e) § 1a Abs. 4 AsylbLG

Persönlicher Anwendungsbereich: Inhaber von Aufenthaltsgestattung oder vollziehbar Ausreisepflichtige, die zur Gruppe der sogenannten relocated people gehören:

- Drittstaater, für deren Asylverfahren Deutschland nach den Dublin – III – Regeln nicht zuständig ist und für die eine Verteilungsentscheidung getroffen wurde, die von der Regelzuständigkeit nach Dublin – III abweicht.
- Drittstaater, bei denen ein anderer EU-Mitgliedstaat bereits Schutz gewährt hat und das Aufenthaltsrecht in diesem anderen EU Mitgliedstaat fortbesteht

Rechtsfolgen: Wie bei § 1 Abs. 2 AsylbLG

f) § 1a Abs. 5 AsylbLG

Persönlicher Anwendungsbereich: Asylbewerber mehr einer Aufenthaltsgestattung oder anhängigen Asylfolge- oder Zweit Antrag

Tatbestand:

- Verletzung einer Mitwirkungspflicht nach dem Asylgesetz (insbesondere § 15 Abs. 2 Nr. 4, 5 AsylG; Verweigerung der Angaben über Identität oder Staatsangehörigkeit)
- Pflichtverletzung ist vom Leistungsbezieher zu vertreten
- Es lag ein wichtiger Grund für die Pflichtverletzung vor
- als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal muss nach diesseitiger Auffassung hinzukommen, dass alle migrationsrechtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung der jeweiligen Pflicht auch tatsächlich ausgeschöpft worden sind.

Rechtsfolgen: Wie § 1 Abs. 2 AsylbLG

3. Zeitliche Begrenzung (§ 14 AsylbLG)

Nach § 14 Abs. 1 AsylbLG ist die Anwendung von § 1a AsylbLG zwingend auf sechs Monate zu befristen. Es steht im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz der Behörde frei, einen kürzeren Zeitraum zu bestimmen⁹

§ 14 Abs. 2 AsylbLG: Möglichkeit von Anschlussanwendungen von § 1a AsylbLG, fraglich ist, ob Dauer – und Ketten – Anwendungen von § 1aAsylbLG zulässig sein sollen¹⁰

⁹ Oppermann ZESAR 2017,55,57

¹⁰ Bejahend nunmehr: BSG Urt. v. 12.5.2017, B 7 AY 1/16 R; dagegen Oppermann ZESAR 2017, 55,57

IV. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zum AsylbLG und SGB 2

Zum Verständnis der Problematik der Verfassungsgemäßheit des § 1a AsylbLG ist zunächst erforderlich die Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts in den unten besprochenen beiden Urteilen zu erfassen.

In einem ersten Urteil zum SGB 2 hat das Bundesverfassungsrecht ausgeführt, dass Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum garantiere. Dieses Existenzminimum sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.¹¹

Das Bundesverfassungsgericht stellt dabei fest, dass dieses Grundrecht als Gewährleistungsrecht in seiner Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG neben dem absolut wirkenden Anspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG auf Achtung der Würde jedes Einzelnen eigenständige Bedeutung hat.¹² Erforderlich ist nach Ansicht des Gerichts aber, dass das Grundrecht konkretisiert und anhand des jeweiligen Entwicklungsstandes des Gemeinwesens aktualisiert wird, wobei dem Gesetzgeber dabei ein Gestaltungsspielraum zu stehen soll.¹³

Mit Urteil vom 18.Juli 2012 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Asylbewerberleistungsgesetz für verfassungswidrig. Grund dafür war, dass die Leistungen des § 3 AsylbLG seit Einführung 2013 nicht angepasst worden war und somit ein Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 i.V.m Art. 20 Abs. 1 GG vorlag.

Inhaltlich umfasse das Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 I GG sowohl das physische als auch das soziokulturelle Existenzminimum. Neben Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, gehört also auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben dazu, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen zum Schutzbereich.¹⁴

Zugleich stellte das Gericht fest (schon oben einmal zitiert, aber in seiner Tragweite so wichtig, dass es noch einmal zitiert werden soll):

„Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen.

(...)

Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“¹⁵

¹¹ BVerfG, Urt. v. 09.02.2010.

¹² Wie zuvor, Rn. 133.

¹³ Wie zuvor.

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 18.07.2012, Rn. 64.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 18.07.2012, Rn. 95.

V. Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 1a AsylbLG

Wiederholt wird die Verfassungsmäßigkeit des § 1a AsylbLG in Frage gestellt. Vor der Gesetzesänderung dürfte es sogar die herrschende Rechtsauffassung gewesen sein, dass das Sanktionssystem nicht verfassungsgemäß ist.

1. Rechtsauffassung des Bundessozialgerichts

Mittlerweile liegt endlich die schriftliche Begründung des Urteils des Bundessozialgerichts vom 12.5.2017 vor. Das Bundessozialgericht geht hierbei davon aus, dass § 1a verfassungsgemäß ist.

Das Bundessozialgericht führt dazu aus:

Die an ein persönliches Fehlverhalten anknüpfende Anspruchseinschränkung nach dieser Vorschrift begegnet weder aufgrund der Bindungswirkung des Urteils des BVerfG vom 18.7.2012 noch aufgrund der dort entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl zu Art 100 Abs 1 GG nur zB BVerfG Beschluss vom 4.6.2012 - 2 BvL 9/08 ua - BVerfGE 131, 88 RdNr 90 f mwN).

(...)

§ 1a Nr 2 AsylbLG aF verstößt nicht gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Dieses durch Art 1 Abs 1 GG begründete und nach dem Sozialstaatsgebot des Art 20 Abs 1 GG auf Konkretisierung durch den Gesetzgeber angelegte Grundrecht verpflichtet den Staat dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen zur Verfügung stehen, wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann (vgl BVerfGE 125, 175, 222 = SozR 4-4200 § 20 Nr 12 RdNr 134; BVerfGE 132, 134 ff RdNr 62 = SozR 4-3520 § 3 Nr 2 RdNr 88; BVerfGE 137, 34 ff RdNr 74). Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums umfasst als einheitliche grundrechtliche Garantie sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen (vgl BVerfGE 125, 175, 223 = SozR 4-4200 § 20 Nr 12 mwN; BVerfGE 132, 134 ff RdNr 64 = SozR 4-3520 § 3 Nr 2 RdNr 90). Der Leistungsanspruch aus Art 1 Abs 1 GG iVm Art 20 Abs 1 GG ist von der Verfassung jedoch nur dem Grunde nach vorgegeben. Sein Umfang kann nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden. (...)

Bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu. (...)

Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum eröffnet aber auch die Möglichkeit, die Leistungsgewährung an Voraussetzungen zu knüpfen (vgl ebenso zur Berücksichtigung von Einkommen BVerfG SozR 4-4200 § 11 Nr 33 = BVerfGK 17, 375 RdNr 13). Weder das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum noch das Sozialstaatsprinzip fordern eine voraussetzungslose Sicherung des Existenzminimums (vgl Berlitz, info also 2013, 195, 200 ff; Lauterbach, ZFSH/SGB 2011, 584 ff; Spellbrink, JZ 2007, 28, 30; vgl weiter Eicker-Wolf, SF 2013, 172 ff; Opielka, SF 2004, 114 ff). Leistungseinschränkungen sind daher gegenüber dem durch den Menschenwürdeschutz und das Sozialstaatsprinzip vorgegebenen Niveau nicht generell und als solche unzulässig (...)

Er darf die uneingeschränkte Leistungsgewährung von der Rechtstreue des einzelnen abhängig machen. Wo Leistungen rechtsmissbräuchlich bezogen werden, ist daher von Verfassungs wegen nicht grundsätzlich zu beanstanden, dass diese Leistungen auch unterhalb das Niveau des typisierend bestimmten Existenzminimums abgesenkt oder mit Einschränkungen ausgestaltet werden (vgl. Wahrendorf, aaO, § 1a AsylbLG RdNr 14; vgl. ähnlich auch Thym, NVwZ 2015, 1625, 1631). Die verfassungsrechtliche Grenze bildet dabei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Gesetzes- und Obliegenheitsverletzungen eines Leistungsberechtigten entlassen den Staat nicht vollständig aus seiner leistungsrechtlichen Verpflichtung.

Diesen Anforderungen wird § 1a Nr 2 AsylbLG aF gerecht (im Ausgangspunkt wie hier LSG Hamburg, Beschluss vom 29.8.2013 - L 4 AY 5/13 B ER, L 4 AY 6/13 B PKH; LSG Niedersachsen-Bremen Beschluss vom 20.3.2013 - L 8 AY 59/12 B ER; Thüringer LSG Beschluss vom 17.1.2013 - L 8 AY 1801/12 B ER; LSG Sachsen-Anhalt Beschluss vom 19.8.2013 - L 8 AY 3/13 B ER; LSG Berlin-Brandenburg Beschluss vom 23.7.2013 - L 23 AY 10/13 B ER im vom Kläger geführten Eilverfahren; jetzt auch Bayerisches LSG Beschluss vom 8.7.2016 - L 8 AY 14/16 B ER; aA im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung des § 1a Nr 2 AsylbLG, nach der eine Leistungsabsenkung unter das Niveau der Leistungen nach § 3 AsylbLG nicht in Betracht kommt, LSG NRW Beschluss vom 24.4.2013 - L 20 AY 153/12 B ER; LSG Rheinland-Pfalz Beschluss vom 27.3.2013 - L 3 AY 2/13 B ER; LSG Berlin-Brandenburg Beschluss vom 6.2.2013 - L 15 AY 2/13 B ER; Hessisches LSG Beschluss vom 6.1.2014 - L 4 AY 19/13 B ER).

Durch die Anspruchseinschränkung nach § 1a Nr 2 AsylbLG aF werden die existenzsichernden Leistungen nach § 3 AsylbLG nicht generell-abstrakt herabgesetzt; deshalb folgt - anders als der Kläger meint - aus der Entscheidung des BVerfG vom 18.7.2012, die lediglich die verfassungsrechtliche Pflicht zur Bestimmung des Existenzminimums im Grundsatz betrifft, nicht schon (auch nicht mittelbar) ihre Verfassungswidrigkeit. Der Gesetzgeber knüpft allein an einen persönlich zurechenbaren Verstoß gegen eine gesetzlich normierte Pflicht (vgl. § 48 Abs 3 AufenthG) die Minderung von Leistungen; damit wird der Maßstab der Existenzsicherung als solcher gerade nicht verändert und auch nicht - im Sinne des BVerfG (vgl. BVerfGE 132, 134 ff RdNr 95 = SozR 4-3520 § 3 Nr 2 RdNr 121) - "migrationspolitisch relativiert". Dem Gesetz ist nicht die Wertung zu entnehmen, für die gesamte Personengruppe der "nur" geduldeten Ausländer kämen, weil es ihnen möglich und zumutbar wäre, nach erfolglosem Abschluss des Asylverfahrens auszureisen, nur abgesenkte Leistungen in Betracht. Selbst wenn mit der Tatbestandsalternative des § 1a Nr 2 AsylbLG aF, über die hier zu entscheiden ist (vgl. die Gesetzesbegründung zu diesem Tatbestand in BT-Drucks 13/10155 S 5 sowie die Ausschussbegründung BT-Drucks 13/11172 S 7 f), auch migrationspolitische Belange in den Blick genommen worden sein sollten (vgl. Wahrendorf, aaO, § 1a AsylbLG RdNr 10; s. dazu anstelle vieler auch die Stellungnahme von Pro Asyl vom 29.9.2015 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, Ausschuss-Drucks 18(4)417, S 7 f), knüpft die Vorschrift allein an ein missbräuchliches Verhalten in der Verantwortung des Einzelnen an, dessen Aufgabe dieser jederzeit in der Hand hat, nicht dagegen an generell-abstrakt gefasste migrationspolitische Erwägungen, das Leistungsniveau niedrig zu halten. Ziel der Vorschrift ist damit in erster Linie die Verhinderung eines rechtsmissbräuchlichen Leistungsbezugs im Einzelfall (...)

Die Anspruchseinschränkung in § 1a Nr 2 AsylbLG aF erweist sich dabei als verhältnismäßig. Die in § 48 Abs 3 AufenthG normierte Mitwirkungspflicht verlangt dem Leistungsberechtigten im Grundsatz nichts Unzumutbares ab;“

In der Rechtsprechung und auch in Teilen der Literatur¹⁶ wird ebenfalls von der Verfassungsgemäßheit ausgegangen.

2. Kritik

Zunächst ist anzumerken, dass auch die Sanktionsnormen des SGB II keineswegs unumstritten sind. Zwar spricht vieles dafür, dass Sanktionen nach dem SGB II nicht verfassungswidrig sind.¹⁷ Auch hat das Bundessozialgericht nachvollziehbar dargelegt, dass Teil der unabdingbar geschützten Menschenwürde auf die Eigenverantwortung in Bezug auf Entscheidungen zu sanktionsbewehrte Pflichtverletzungen ist und somit verhaltensbedingte Leistungskürzungen grundsätzlich zulässig sein müssen.¹⁸

Dennoch sind die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichtes in seinem Urteil zu den Asylbewerberleistungen zur Gewährung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht von der Hand zu weisen. Das Bundesverfassungsgericht macht deutlich, dass Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und jederzeit sichergestellt sein muss.

Diese Grundsätze sind durch die Absenkung des anerkannten Existenzminimums offensichtlich beeinträchtigt.¹⁹

Zudem können verhaltensbedingte Sanktionen nur dann zulässig sein, wenn sie Inhaltsbestimmungen bezüglich des Grundrechts der menschenwürdigen Existenzsicherung darstellen. Mit § 1 AsylbLG soll jedoch im Wesentlichen die rechtsmissbräuchliche Einreise zur Erlangung von Asylbewerberleistungen und der rechtsmissbräuchliche Aufenthalt sanktioniert werden. Es fehlt schlicht der Bezug zur Existenzsicherung und damit zum Sozialrecht. Tatsächlich geht es hier eher um die Bestrafung ungewollter Zuwanderung.

Auch erscheint es aus Sicht des Unterzeichners nicht nachvollziehbar, dass das Bundesverfassungsgericht auch Leistungen zur sozialen Teilhabe nach § 3 Abs. 1 Asylbewerberleistung als unabweisbaren Bedarf ansieht, gerade aber die Sozialämter hier meistens die Kürzungen vornehmen. Soziale Rechte betreffen Lebensbedingungen und sie regeln Bedarfe, die vom Aufenthaltsort und nicht vom Status abhängen. Das bloße Menschsein begründet den Bedarf an Leistungen zur sozialen Teilhabe, so ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht, das bloße Menschsein wird aber nicht aufgegeben alleine dadurch, dass man ausreisepflichtig ist. Insoweit ist insbesondere das Urteil des Bundessozialgerichts mehr als bedenklich. Hier wurde der Betroffene über acht Jahre lang sanktioniert, er konnte also über acht Jahre lang nicht am sozialen Leben teilhaben.

Durch § 1a AsylbLG wird also ein migrationspolitisch bedingter Regelbedarf geschaffen.²⁰

¹⁶ Z.B. *Berlit*, infoalso 2013, 1 (4/5).

¹⁷ vergleiche z.B. BSG, Urteil vom 29.4.2015, B 14 AS 19 / 14; BVerfG Beschl. V. 11.12.2015, 1 BvR 2684/15

¹⁸ BSG Urt. v. 9.3.2016 – B 14 AS 20/15 R

¹⁹ Drohsel NZS 2014, 96; Schmidt-de Caluwe in Sozialrecht – Tradition und Zukunft, 4. Deutscher Sozialrechtstag, 39, 56, .

²⁰ So, wenn auch ohne Begründung, Classen, Das BVerfG-Urteil zur Verfassungswidrigkeit des AsylbLG, abrufbar: www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblog/BVerfG-AsylbLG-Urteile.html / Stand: 30.März 2013.

Die Möglichkeit der Einzelfallentscheidung nach § 1a Abs. 2 S. 3 AsylbLG, die den Behörden einen weiten Ermessensspielraum einräumen, erscheint verfassungsrechtlich sehr bedenklich. Letztlich steht der Normierung eines Ermessens über menschenwürdige Existenzmittel – und damit der Abwägung der Menschenwürde durch die Behörde – entgegen, dass das Bundesverfassungsgericht eindeutig festgestellt hat, dass Bedarfe des Existenzminimums durch gesetzlich ausreichend bestimmte Ansprüche zu regeln sind. Hier wird allerdings einer Behörde ein sehr weiter Ermessensspielraum eingeräumt. Im Ergebnis erscheint diese Norm verfassungswidrig, es sei denn sie wird verfassungskonform dahin ausgelegt werden, dass ein Anspruch auf sämtliche Leistung des notwendigen Bedarfs besteht. Soweit aus den Stellungnahmen der Sozialämter, die vom Unterzeichner angeschrieben wurden, zu erkennen ist, verfahren wohl auch die Sozialämter in vielen Fällen so.

Das Argument des Bundessozialgerichts, das Bundesverfassungsgericht habe dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum bezüglich der konkreten Ausgestaltung des Existenzminimums eingeräumt und diesem Gestaltungsspielraum nutze der Gesetzgeber eben, kann nicht durchgreifen. Der vom Bundesverfassungsgericht eingeräumte Gestaltungsspielraum wurde durch die Festlegung im RBEG ausgeübt. § 1a Abs. 2 AsylbLG dürfte nur dann als Ergebnis des besagten Gestaltungsspielraums angesehen werden, wenn der Gesetzgeber eine streng an Bedarfs Gesichtspunkten orientierte Bedarfsermittlung für Menschen unter den Bedingungen des Tatbestands des § 1a Abs. 2 AsylbLG durchgeführt hätte. Tatsächlich bestimmt sich die Abweichung allerdings allein nach migrationspolitischen Erwägungen. Weiterhin muss man wohl auch zu dem Ergebnis gelangen, dass es zwei unterschiedliche Existenzminima gibt: Das menschenwürdige Existenzminimum nach RBEG und ein solches nach § 1a Abs. 2 S. 2 AsylbLG. Eine solche Aufspaltung der Menschenwürde ist denklogisch unzulässig,²¹ zumal es der Exekutive obliegen soll, den Sonderregelbedarf festzusetzen. Die Festsetzung des Regelbedarfs fällt jedoch ausschließlich in die Zuständigkeit des Gesetzgebers. In der Praxis führt die Eröffnung eines Beurteilungsspielraums die Sozialämter bezüglich der Höhe der Bedarfe dazu, dass es wohl in Zukunft große Unterschiede von Bundesland zu Bundesland entstehen werden.

Schließlich bestehen auch Bedenken dahingehend, dass eine Ketten-Anwendung von § 14 möglich sein soll. Hier dürfte es in vielen Fällen an dem zeitlichen Zusammenhang zwischen konkreten Mitwirkungsverletzungen und der konkreten Anwendung von § 1a AsylbLG häufig fehlen.

Soweit auch Leistungen nach § 6 AsylbLG ausgeschlossen werden, ist dies vor allem bezüglich der Gesundheitsversorgung problematisch. Es würde hier ein Eingriff in das Recht auf Gesundheitsversorgung stattfinden.

Zuletzt sei angemerkt, dass vereinzelt auch angenommen wird, § 1a AsylbLG verstoße gegen das Europarecht und sei insbesondere mit Art. 19 der EU-Aufnahmerichtlinie von 2013 nicht vereinbar.²² Diese Einwände erweisen sich aber in der Sache als so nicht tragfähig, da die Argumentation ausschließlich auf dem Wortlaut der Richtlinie beruht und diesem im Europarecht aufgrund der diversen Sprachfassungen der Rechtsakte kaum Bedeutung beigemessen werden kann.

²¹ LSG NRW, Beschl. V. 24.04.2013, AZ: L 20 AY 153/12 B ER, Rn. 55.

²² So *Birk*, infoalso 2015, 51 (53) und *Voigt*, infoalso 2016, 99 (106).

VI. Die Höhe der gekürzten Leistungen

Auf Rechtsfolgenseite sieht § 1a Abs. 1 AsylbLG eine Reduzierung der Leistungen auf das unabweisbar Gebotene vor. Das unabweisbar Gebotene entspricht dabei dem physischen Existenzminimum.

Eine Definition des unabweisbar Gebotenen enthält das Asylbewerberleistungsgesetz dabei nicht. Vielmehr soll es anhand der besonderen Umstände des Einzelfalls –unter Berücksichtigung der Dauer des noch verbleibenden Aufenthalts in der Bundesrepublik und der objektiv vorhandenen Möglichkeit der Rückreise in das Heimatland- bestimmt werden.²³ Das Fehlen einer handhabbaren Berechnungsmethoden ist von Teilen der Literatur bereits erheblich kritisiert worden.²⁴ Zu berücksichtigen dürfte in jedem Fall der Bedarf nach §§ 3 Abs. 2, 4, 6 AsylbLG sein.²⁵

Problematisch ist dabei schon der Punkt, dass die Bedarfshöhe von der voraussichtlich ausstehenden Aufenthaltsdauer abhängig sein soll. So ist schon nicht ersichtlich aus welchem Grund Menschen, die nur vorübergehend in einem Land bleiben, einen geringeren Bedarf an soziokulturellen Aktivitäten haben sollen, denn auch ein kurzzeitiger Aufenthalt ändert nichts an der Existenz eines Menschen als sozialem Wesen.²⁶

In der Rechtsprechung scheint dies nicht der Regelfall zu sein, da das Regelbedarfsermittlungsgesetz zumeist mit keinem Wort erwähnt wird. Vielmehr ergibt sich in der Praxis folgendes Bild:

Das Landessozialgericht Sachsen-Anhalt berücksichtigte bei der Berechnung des unabweisbar Gebotenen das im zugrundeliegenden Fall gewährte Kindergeld in voller Höhe, sowie auch die Leistungen nach § 3 AsylbLG. Eine Berücksichtigung des Schonvermögens nach § 90 SGB-XII lehnte das Gericht jedoch ab, da es dies nicht für geboten hielt.²⁷ Das SG Hamburg berücksichtige in einem Urteil vom 30.08.2016 ebenfalls die Leistungen nach § 3 AsylbLG und sah eine Kürzung in Höhe von insgesamt 40,90 Euro auf insgesamt 435,60 Euro als zulässig an. In einem anderen Fall entschied das Landessozialgericht Bayern, dass eine Kürzung von 335,42 Euro auf 151,11 Euro nicht zu beanstanden sei.²⁸ Den Betrag 151,11 Euro nahm das LSG Bayern erneut als Richtwert als eine Leistungskürzung von 325,61 Euro auf 149,04 Euro verhandelt wurde, nähere Ausführungen der berücksichtigten Positionen finden sich in der Entscheidung aber nicht.²⁹ Jüngst stellte das SG München fest, dass der Bedarf für das physische Existenzminimum sich bei einem alleinstehenden Erwachsenen sich gem. §§ 3 AsylbLG auf 216,00 Euro belaufe, im konkreten Fall bewilligte das Gericht dem Antragssteller zudem einen Betrag für das soziokulturelle Existenzminimum i.H.v. 135,00 Euro zu.³⁰ Der Betrag von 135,00 Euro wurde gewährt, weil das Gericht berücksichtigte, dass der Antragssteller sich schon längere Zeit (17 Jahre) in der Bundesrepublik ununterbrochen aufhielt. Daraus folgt, dass nach dem AsylbLG für das Existenzminimum eines alleinstehenden Leistungsberechtigten nach dieser Rechnung insgesamt 351,00 Euro beträgt,

²³ BeckOK/Korff Sozialrecht, § 1a AsylbLG Rn. 26; SG München, BeckRS 2017, 107504 Rn. 30.

²⁴ Brings/Oehl, ZAR 2016, 22 (30/31); Lehnert/Pelzer, Kritische Justiz 2010, 452 (454).

²⁵ LSG Sachsen-Anhalt, BeckRS 2016, 71360; BeckOK/Korff Sozialrecht, § 1a AsylbLG Rn. 26.

²⁶ Lehnert/Pelzer, Kritische Justiz 2010, 452 (457).

²⁷ LSG Sachsen-Anhalt, BeckRS 2016, 71360.

²⁸ LSG Bayern, BeckRS 2016, 74334 Rn 22.

²⁹ LSG Bayern, BeckRS 2016, 114368 Rn.37a f.

³⁰ SG München, BeckRS 2017, 107504 Rn. 42,43.

also die Sanktionshöhe 0 € betragen hat. Zudem folgt daraus, dass nicht nur der noch zu erwartende Aufenthalt, sondern auch der bereits vergangene Aufenthalt zu berücksichtigen ist und aus einer –wenn auch extrem langen Dauer- ein gesteigerter Bedarf, auch bezüglich des soziokulturellen Existenzminimums, bestehen kann.

Die Berechnung der Sozialgerichte ähnelt eher einer Kasuistik statt einer dogmatischen Herangehensweise und zeigt sich als von dem jeweiligen Einzelfall maßgeblich geprägt. Hier offenbart sich ein generelles Problem, welches in der Praxis zukünftig zu befürchten ist:

VII. Fazit

Es bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Sanktionsregelung des § 1a AsylbLG. Eine Verfassungsbeschwerde wollte der Prozessvertreter des Klägers im Verfahren vor dem Bundessozialgericht einlegen, so jedenfalls dessen Bekundung gegenüber dem Verfasser. Es wird als das Bundesverfassungsgericht wohl entscheiden müssen, wie seine eigenen Vorgaben denn nun umzusetzen sind in der Praxis.

Selbst wenn man davon ausgehen sollte, dass die Regelungen des § 1a AsylbLG verfassungsgemäß sein sollte, muss dringend eine Regelung geschaffen werden, wodurch eindeutig festgelegt wird, wie hoch die Kürzungen im Einzelfall sein dürfen, alles andere wird nur zu einer erheblichen Rechtszersplitterung führen.