

Beitrag aus dem Asylmagazin 1 – 2/2020, S. 12–21

Claudius Voigt

Gesetzlich minimierte Menschenwürde – Das Sanktions-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Auswirkungen auf das AsylbLG

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Januar 2020. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 65 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Im Asylmagazin 1–2/2020 finden Sie:

Nachrichten	1
Arbeitshilfen und Stellungnahmen	3
Beiträge	5
Falko Behrens: Asylverfahrensberatung ohne Rechtsberatung? Diskussionsbeitrag zu § 12a AsylG	5
Claudius Voigt: Das Sanktions-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Auswirkungen auf das AsylbLG	12
Stefan Keßler: Die neue Frontex-Verordnung	22
Neue internationale Entscheidungen	27
Johanna Mantel zur EGMR-Entscheidung Szurovecz gegen Ungarn	27
Ländermaterialien	28
Asylrecht, internationaler Schutz und nationale Abschiebungsverbote	34
VGH-Baden-Württemberg: Kausalität von Verfolgung und Flucht kein Bestandteil der Flüchtlingsdefinition	34
Asylverfahrens- und -prozessrecht	35
EuGH-Urteil »Omar«: Asylantrag zulässig trotz Schutz in anderem EU-Staat bei dort drohenden Gefahren.	35
BVerfG: Keine Dublin-Überstellung bei drohenden Menschenrechtsverletzungen nach Anerkennung	37
Aufenthaltsrecht	39
Staatsangehörigkeitsrecht	40
VG Lüneburg: Kein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei erfolgreicher Vaterschaftsanfechtung	40
Sozialrecht	42
BVerfG: Entzug von ALG II bei Mitwirkungspflichtverletzungen teilweise verfassungswidrig.	42
LSG Niedersachsen-Bremen: Zweifel an Verfassungsmäßigkeit von AsylbLG-Leistungskürzungen	45
Weitere Rechtsgebiete	47
BVerfG: Auslieferung eines Tschetschenen zur Strafverfolgung nach Russland verfassungswidrig	47
VG Köln: Reiseausweis für subsidiär Schutzberechtigte aus Syrien im wehrpflichtigen Alter	49

Redaktionsschluss: 27. Januar 2020

Impressum:

Herausgeber: Informationsverbund Asyl und Migration e. V.
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
Fax: (0)30/467 93 329, E-Mail: redaktion@asyl.net
Internet: www.asyl.net

V. i. S. d. P. u. Redaktion: Johanna Mantel, Michael Kalkmann
c/o Informationsverbund Asyl und Migration

Abonnementverwaltung, Vertrieb und Herstellung:
Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst,
Daimlerstraße 23, 76185 Karlsruhe
E-Mail: info@vonLoeper.de

Internet: www.vonLoeper.de/Asylmagazin
Abonnement-Preis: 65,- € jährlich (Inland).
© Informationsverbund Asyl und Migration
ISSN 1613-7450

Zitervorschlag: Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings-
u. Migrationsrecht 1–2/2020

Der Abdruck von bis zu 10 Originalseiten pro Ausgabe ist unter Quellenangabe gegen Belegexemplar generell freigestellt, sofern es sich nicht um namentlich gekennzeichnete Beiträge oder Dokumente handelt. Wir stellen Ihnen gerne Dateien zur Verfügung. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Auffassung des Herausgebers wieder. Alle Dokumente, die mit einer Bestellnummer (z. B. M12143 oder ecoi.net 10543) versehen sind, können Sie bei IBIS e. V. bestellen (s. hintere Umschlagseite). Dokumente mit einer ecoi.net-ID-Nummer (z. B. ID 10543 oder ecoi.net 10543) finden Sie auch bei www.ecoi.net, Gerichtsentscheidungen in der Rechtsprechungsdatenbank auf www.asyl.net. Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den: Informationsverbund Asyl und Migration, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin.

Gesetzlich minimierte Menschenwürde

Das Sanktions-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Auswirkungen auf das AsylbLG

Inhalt

- I. Einführung
- II. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
- III. Grundsätzliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des AsylbLG
 1. Unverhältnismäßigkeit des Umfangs der Leistungskürzungen
 2. Fehlende Einzelfallprüfung
 3. Fehlender Nachweis der Wirksamkeit
- IV. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einzelner Kürzungen des AsylbLG
 1. Sozialrechtliche Durchsetzung der Ausreisepflicht
 2. Einreise zum Zweck des Sozialhilfebezugs
 3. Selbstverschuldete Abschiebungshindernisse
 4. »Sekundärmigration«
 5. Mitwirkungspflichten im Asylverfahren
 6. Verschweigen von Vermögen
 7. Unbegründete Ablehnung von Integrationsmaßnahmen
 8. Aufenthalt am falschen Ort
- V. Verfassungswidriger Leistungsausschluss im AsylbLG
- VI. Was heißt das für die Beratungspraxis?

I. Einführung

Am 5. November 2019 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine viel beachtete Entscheidung¹ zur Zulässigkeit der Sanktionsregelungen des § 31a Abs. 1 SGB II getroffen und diese teilweise für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Die Entscheidung könnte erhebliche Auswirkungen sowohl auf die Zulässigkeit von Leistungskürzungen im AsylbLG als auch auf die Leistungsausschlüsse für nicht-deutsche Staatsangehörige nach § 7 SGB II und § 23 SGB XII entfalten: Zwar hat sich das BVerfG mit diesen leistungsrechtlichen Sanktionen nicht ausdrücklich auseinandergesetzt. Es hat aber den Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen zu überprüfen ist, inwieweit die gesetzlich vorgesehene Verweigerung des menschenwürdigen Existenzminimums für bestimmte nicht-deutsche Staatsangehörige verfassungsrechtlich zulässig ist. Und dabei zeigt sich: Die migrationspolitisch motivierten Leistungskürzungen nach §§ 1a, 5, 5a, 5b und 11 AsylbLG sind gemessen an der Rechtsprechung des Bundesverfas-

sungsgerichts nicht haltbar.² Ebenso wenig sind die vollständigen Leistungsausschlüsse gemäß § 1 Abs. 4 AsylbLG grundgesetzkonform. Diese Feststellungen sollen im Folgenden begründet werden. Zudem sollen Praxistipps für die Durchsetzung des Menschenrechts auf Existenzsicherung gegenüber den Behörden gegeben werden.

Neben den Leistungskürzungen und -ausschlüssen hat auch die Einstufung alleinstehender Erwachsener bei Gemeinschaftsunterbringung in die für »Bedarfsgemeinschaften« vorgesehene niedrigere Regelbedarfsstufe für heftige Kritik gesorgt.³ Auf diese Regelung, die durch eine Herabsetzung der Regelbedarfsstufe für junge Volljährige, die mit ihren Eltern in Wohnungen wohnen, ergänzt wird, wird in diesem Beitrag nicht eingegangen, da sie keine Sanktion darstellt. Hingewiesen sei hier nur darauf, dass auch diese Änderung mittlerweile als verfassungswidrig eingestuft wurde.⁴

II. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Die essenziellen Feststellungen des Urteils vom 5. November 2019, die in Form der sogenannten Entscheidungsformel gemäß § 31 Abs. 2 BVerfGG Gesetzescharakter entfalten,⁵ sind zusammengefasst die folgenden:

- *Leistungskürzungen nach § 31 Abs. 1 SGB II von mehr als 30 % des maßgeblichen Regelbedarfs sind unzulässig.*

* Claudius Voigt ist Sozialarbeiter und arbeitet bei der GGUA Flüchtlingshilfe in Münster mit dem Schwerpunkt Soziale Rechte. Informationen dazu: www.einwanderer.net.

¹ BVerfG, Urteil vom 5.11.2019 – 1 BvL 7/16 – asyl.net: M27819, ausführlich zitiert in diesem Heft ab S. 42.

² So auch LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 4.12.2019 – L 8 AY 36/19 B ER – asyl.net: M27897, ausführlich zitiert in diesem Heft ab S. 45; zur Verfassungs- und EU-Rechtswidrigkeit einiger Neuregelungen siehe bereits Joachim Genge, Das geänderte Asylbewerberleistungsgesetz, Beilage zum Asylmagazin 8–9/2019, S. 14–22.

³ Vgl. ebd., S. 17 f.

⁴ SG Landshut, Beschluss vom 23.1.2020 – S 11 AY 79/19 ER – asyl.net: M28033; SG Landshut, Beschluss vom 24.10.2019 – S 11 AY 64/19 ER – Asylmagazin 12/2019, S. 432 f., asyl.net: M27766; SG Freiburg, Beschluss vom 3.12.2019 – S 9 AY 4605/19 ER – asyl.net: M27903; SG Hannover, Beschluss vom 20.12.2019 – S 53 AY 107/19 ER – asyl.net: M27968; anderer Auffassung offenbar SG Berlin, Beschluss vom 6.1.2020 – S 88 AY 191/19 ER.

⁵ Die Entscheidungsformel wurde entsprechend im Bundesgesetzblatt veröffentlicht: BGBl I, Nr. 45 vom 11.12.2019, S. 2046 f.

- *Zwingende Leistungskürzungen sind unzulässig*, sondern von ihnen muss in Fällen einer außergewöhnlichen Härte im Einzelfall abgesehen werden können.
- *Die feste Dauer einer Leistungskürzung von drei Monaten ist unzulässig*, sondern es müssen nach Erfüllung der jeweiligen Mitwirkungspflicht oder der »nachträglich ernsthaft und nachhaltig« erklärten Bereitschaft hierzu wieder volle Leistungen erbracht werden können – spätestens nach einem Monat.⁶

Neben dieser Entscheidungsformel, die naturgemäß die größte Würdigung in der Fachöffentlichkeit erfahren hat, sind die weiteren Ausführungen und die Herleitung der Entscheidung von mindestens ebenso großer Bedeutung.

An dieser Stelle tritt ein Problem zutage: Das Urteil ist einstimmig gefällt worden, und somit mussten alle – auch sich widersprechende – Auffassungen der Richter*innen unter einen Hut gebracht werden. Deutlich wird dies schon daran, dass gleich zu Beginn der Urteilsbegründung zwar festgestellt wird, dass der Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums »dem Grunde nach unverfügbar« ist und »selbst durch vermeintlich »unwürdiges« Verhalten nicht verloren« gehen kann. Noch klarer formuliert:

»Diese Verpflichtung zur Sicherung des Existenzminimums ist auch zur Erreichung anderweitiger Ziele nicht zu relativieren.«⁷

Was anfangs sehr eindeutig klingt, endet aber nach insgesamt 61 Seiten überraschend in der Feststellung, dass unter bestimmten Bedingungen durchaus »ein vollständiger Leistungsentzug zu rechtfertigen«⁸ sei – wenn auch nicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt und wenn auch nur unter sehr eng umrissenen Voraussetzungen.

Das menschenwürdige Existenzminimum ist nach Überzeugung der Richter*innen zwar »unverfügbar«, »unteilbar«, es muss »zu jeder Zeit« und »stets« erbracht werden. Aber es muss dennoch »nicht vorbehaltlos« erbracht werden. Dieser offensichtliche Widerspruch lässt sich seitens des Gerichts nur durch ein kompliziertes System aus Verhältnismäßigkeits-, Angemessenheits-, Zumutbarkeits- und Wirksamkeitskriterien einigermaßen auflösen, die im Folgenden dargestellt werden. Diese Kriterien werden auch für die Frage der Zulässigkeit von Leistungskürzungen bzw. -streichungen bei nicht-deutschen Staatsangehörigen eine erhebliche Rolle spielen. Ob der viel zitierte Grundsatz »Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht relativierbar«⁹ allein als Argument in

Zukunft ausreichen wird, um die Verfassungswidrigkeit von Leistungskürzungen zu begründen, ist daher fraglich.

So stellt das Gericht fest, dass das menschenwürdige Existenzminimum sich auf die »einheitliche Gewährleistung zur Sicherung sowohl der physischen Existenz als auch zur Sicherung eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben« erstrecke,¹⁰ und dass dieser Anspruch jedem Menschen aufgrund seiner Menschenwürde unverfügbar zustehe. Einschränkend kommt es aber zu dem Schluss, dass die Gewährleistung des Existenzminimums durchaus davon abhängig gemacht werden dürfe, »dass sich die Betroffenen nicht selbst helfen können« und zur Überwindung einer Hilfebedürftigkeit auch entsprechende Mitwirkungspflichten erfüllen.¹¹

Allgemeiner formuliert ist eine Minderung existenzsichernder Leistungen laut dem BVerfG also dann – und *nur* dann – zulässig, wenn damit Mitwirkungspflichten durchgesetzt werden sollen, die

1. ein *legitimes* Ziel verfolgen. Als legitimes Ziel beurteilt das BVerfG die Pflicht zur Mitwirkung an der Überwindung der eigenen Hilfebedürftigkeit.

Als weitere Anforderungen setzt das Gericht folgende Bedingungen für die Zulässigkeit von Sanktionen voraus:

2. Die Leistungskürzungen müssen *geeignet* sein, dieses legitime Ziel zu erreichen.
3. Sie müssen durch eine zumutbare Verhaltensänderung *abwendbar* sein und dürfen somit *nicht repressiv* sein.
4. Sie müssen *wirksam* sein hinsichtlich der Zielerreichung; hierfür bedarf es tragfähiger Erkenntnisse.
5. Sie müssen *erforderlich* sein, es darf keine mildereren Mittel geben.
6. Sie müssen den *Einzelfall* in Bezug auf Kürzungshöhe und -dauer berücksichtigen.
7. Sie müssen *verhältnismäßig* sein; sie dürfen daher »nach derzeitigem Stand« *nicht über 30 % des Regelbedarfs* hinausgehen.
8. Sie dürfen *nicht mit höherrangigem Recht in Widerspruch* stehen.

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die Leistungskürzungen im AsylbLG und im SGB II bzw. SGB XII unter die Lupe genommen werden.

⁶ Ebd.

⁷ BVerfG, Urteil vom 5.11.2019, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 120.

⁸ Ebd., Rn. 208.

⁹ BVerfG, Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 – asyl.net: M19839.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 5.11.2019, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 120.

¹¹ Ebd., Rn. 126.

III. Grundsätzliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des AsylbLG

Das Asylbewerberleistungsgesetz kennt seit Inkrafttreten des »Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht«¹² im August 2019 insgesamt 22 Sanktionstatbestände.

Anders als im SGB II geht es bei diesen nicht um die Durchsetzung von Mitwirkungspflichten, die auf die Integration in den Arbeitsmarkt und damit die Überwindung der Hilfebedürftigkeit ausgerichtet sind. Vielmehr haben diese Sanktionen fast ausschließlich migrationspolitisch motivierte Zielsetzungen – also die Durchsetzung aufenthalts- oder asylverfahrensrechtlicher Obliegenheiten. Dies liegt daran, dass das AsylbLG nicht als Teil des Sozialrechts konzipiert worden ist, sondern eng mit dem Aufenthalts- und Asylverfahrensrecht verschränkt ist. Dies wurde bei der Einführung des AsylbLG im Jahr 1993 sogar betont:

»Im Kern handelt es sich [...] um eine Regelung des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts von Ausländern nach dem Asylverfahrensgesetz.«¹³

Zwischenzeitlich hatte sich das AsylbLG zwar hiervon sukzessive emanzipiert – etwa durch die Eingliederung in die Sozial- anstelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie durch die gesetzlichen Änderungen infolge der Grundsatzenscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2012.¹⁴ Seit 2015 hat indes der aufenthaltsrechtliche Fokus wieder die Oberhand gewonnen und es wird versucht, die Regelungen der sozialen Existenzsicherung für bestimmte nicht-deutsche Staatsangehörige für migrationspolitische Zwecke zu nutzen. Anders ausgedrückt: Fast alles wird inzwischen der »Durchsetzung der Ausreisepflicht« untergeordnet.

Sämtliche Sanktionen im AsylbLG sind aufgrund der nachfolgend genannten Erwägungen als verfassungswidrig einzustufen.

1. Unverhältnismäßigkeit des Umfangs der Leistungskürzungen

Unabhängig von der Frage, ob sie überhaupt ein legitimes Ziel zur Grundlage haben, sind die Sanktionen des AsylbLG jedenfalls *der Höhe nach offensichtlich unverhältnismäßig*.

Die Höhe einer Leistungskürzung im AsylbLG ist seit Inkrafttreten des 2. AusrPflDurchsG am 21. August 2019 für sämtliche Fälle in § 1a Abs. 1 S. 2 AsylbLG geregelt.¹⁵ Danach dürfen im Falle einer Sanktion nur noch Leistungen für Bedarfe an Ernährung (150 Euro) sowie für Körperpflege (27 Euro) und Gesundheitspflege (9 Euro) geleistet werden. Dies entspricht seit dem 1. Januar 2020 in Regelbedarfsstufe 1 insgesamt einer Leistungshöhe von 186 Euro.¹⁶ Demgegenüber liegen die ungekürzten Grundleistungen bei 351 Euro. Leistungen für Unterkunft und Heizung kommen in beiden Fällen hinzu. Seit Inkrafttreten des »Dritten Gesetzes zur Änderung des AsylbLG«¹⁷ am 1. September 2019 werden auch Leistungen für Haushaltsenergie (Strom) und Wohnungsinstandhaltung zusätzlich und nicht mehr im Rahmen des Regelsatzes erbracht.¹⁸

Die gekürzten Leistungen entsprechen in Geldleistungen somit umgerechnet einer Kürzung um 47 % gegenüber den Grundleistungen nach dem AsylbLG sowie einer Kürzung um 57 % gegenüber dem Niveau der Analogleistungen und dem SGB-II-Regelsatz. Dies geht somit deutlich über das vom BVerfG für zulässig erachtete Kürzungsniveau hinaus.

Eine in § 1a Abs. 1 S. 3 AsylbLG vorgesehene »Härtefallregelung« sieht bei Vorliegen besonderer Umstände im Einzelfall die Möglichkeit vor, ergänzend lediglich Leistungen für Kleidung sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts zu gewähren. Doch auch damit läge das Leistungsniveau unter der zulässigen Kürzungshöhe.¹⁹

Entscheidend ist, dass im Falle einer Kürzung sämtliche Bedarfe für das soziale Existenzminimum gesetzlich kategorisch ausgeschlossen sind. Das BVerfG hat jedoch ausdrücklich festgestellt, dass Gesetzgebung, Bundesregierung und Gerichte das zu erbringende Existenzminimum »nicht auf das schiere physische Überleben reduzieren dürfen, sondern mit der Würde mehr als die bloße Existenz und damit auch die soziale Teilhabe als Mitglied der

¹⁵ Eine Ausnahme bilden nur noch die Leistungskürzungen nach § 11 Abs. 2 Satz 1 und 2 AsylbLG, nach denen bei einem Aufenthalt an einem Ort, der einer Residenzpflicht oder einer Wohnsitzauflage zuwider läuft, »nur eine Reisebeihilfe zur Deckung des unabwiesbaren Bedarfs für die Reise« zum vorgesehenen Ort erlaubt ist.

¹⁶ Anlage Nr. 2 zum Rundschreiben des Integrationsministeriums Rheinland-Pfalz vom 7.11.2019, <https://t1p.de/4ic2>.

¹⁷ 3. AsylbLGÄndG, BGBl. I Nr. 31 vom 20.8.2019, S. 1290 ff.

¹⁸ In § 1a Abs. 1 AsylbLG sind die Leistungen für Haushaltsenergie und Strom nicht aufgeführt. Da sie jedoch unzweifelhaft dem physischen Existenzminimum zuzuordnen sind, müssen sie wohl im Rahmen der »Kosten der Unterkunft und Heizung« übernommen werden. Es dürfte rechtlich von vornherein unzulässig sein, im Falle einer Leistungskürzung auch die Bedarfe für Strom zu streichen.

¹⁹ Allerdings sind Leistungen für Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts auch im Falle der ungekürzten Grundleistungen nicht im Regelsatz enthalten, sondern werden zusätzlich erbracht. Selbst unter der Annahme, dass stets der volle Betrag für Kleidung (38 Euro in Regelbedarfsstufe 1) im Rahmen der Härtefallregelung ausgezahlt werden sollte, beträgt die gesetzlich vorgesehene Kürzung noch immer 36 % gegenüber den ungekürzten Grundleistungen.

¹² Im Folgenden als 2. AusrPflDurchsG bezeichnet, euphemistisch auch »Geordnete-Rückkehr-Gesetz« und kritisch »Hau-Ab-II-Gesetz« genannt, BGBl. I Nr. 31 vom 20.8.2019, S. 1294 ff.

¹³ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber, BT-Drucksache 12/4451 vom 2.3.1993, S. 5

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 18.7.2012, a. a. O. (Fn. 9).

Gesellschaft gewährleistet wird.« Dies bedeute, dass das Existenzminimum sich »nicht in einen ›Kernbereich‹ der physischen und einen ›Randbereich‹ der sozialen Existenz aufspalten« lasse. Vielmehr seien beide »durch Art. 1 in Verbindung mit Art. 20 GG einheitlich geschützt.«²⁰ Die kategorische Streichung des gesamten sozialen Existenzminimums steht zu dieser Vorgabe in eklatantem Widerspruch.

Ausgeschlossen sind vom Gesetzeswortlaut bei Kürzungen darüber hinaus die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sowie die sonstigen Leistungen des § 6 AsylbLG (zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern gebotene Leistungen, zur Sicherung der Gesundheit oder des Lebensunterhalts unerlässliche Leistungen sowie für die Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderliche Leistungen). Diese Beschränkung auf eine Notfallmedizin sowie die Verweigerung sämtlicher ergänzender Leistungen (obwohl sie nach dem Gesetzeswortlaut »unerlässlich« sind!) verletzen in vielen Fällen auch andere hohe Rechtsgüter.²¹ Nur ergänzend sei darauf hingewiesen, dass Minderjährige den Leistungskürzungen schon deshalb in keinem Fall unterworfen werden dürfen, als sie aufenthaltsrechtlich nicht handlungsfähig sind und ein »Fehlverhalten« der Eltern ihnen nicht zugerechnet werden darf.²²

2. Fehlende Einzelfallprüfung

Die Leistungskürzungen berücksichtigen der Höhe und der Dauer nach *nicht die Besonderheiten des Einzelfalls*, da eine Härtefallregelung lediglich für Kleidung und Hausrat vorgesehen ist. Es ist nach der gesetzgeberischen Konzeption weder zulässig, über die in § 1a Abs. 1 S. 2 und 3 AsylbLG vorgesehenen Leistungen hinauszugehen (etwa nach § 6 AsylbLG), noch ist es zulässig, trotz Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen auf Kürzungen zu verzichten – etwa, weil kein individuelles »Fehlverhalten« sanktioniert wird, sondern die bloße Anwesenheit im Bundesgebiet oder gar ein zurückliegendes Einreisemotiv einschlägig ist.

Vielmehr ist gemäß § 14 AsylbLG eine Kürzung für sechs Monate zu verhängen und bei Fortsetzung des »Fehlverhaltens« zu verlängern. Das BVerfG hat nun demgegenüber angeordnet, dass von einer Sanktion im Einzelfall ganz abgesehen werden können muss und dass

sie einzelfallbezogen keine starre Dauer haben darf. Dies muss im AsylbLG umso mehr Beachtung finden, da eine Reihe von Sanktionstatbeständen auch durch eine Verhaltensänderung nicht abgewendet werden können. Diesen Vorgaben wird § 1a Abs. 1 S. 2 und 3 AsylbLG nicht gerecht.

3. Fehlender Nachweis der Wirksamkeit

Für eine *Wirksamkeit* der Sanktionen liegen der Bundesregierung nach eigenen Aussagen keinerlei Erkenntnisse vor.²³ Auch seitens der Bundesländer und Kommunen sind diesbezüglich weder systematische Untersuchungen noch Bewertungen bekannt. Das BVerfG verlangt allerdings, dass der Gesetzgeber im Falle einer Kürzung des Existenzminimums »der Wahl und Ausgestaltung seines Konzepts eine verfassungsrechtlich tragfähige Einschätzung zugrunde legen [muss]; soweit er sich auf Prognosen über tatsächliche Entwicklungen und insbesondere über die Wirkungen seiner Regelung stützt, müssen diese hinreichend verlässlich sein.«²⁴ Diese Voraussetzungen sind nicht ansatzweise erfüllt.

IV. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einzelner Kürzungen des AsylbLG

Im Folgenden sollen die wichtigsten Sanktionstatbestände des AsylbLG vor dem Hintergrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts jeweils auf ihre Zulässigkeit überprüft werden.

1. Sozialrechtliche Durchsetzung der Ausreisepflicht

Die Leistungskürzung nach § 1a Abs. 1 AsylbLG betrifft vollziehbar ausreisepflichtige Personen, denen keine Duldung ausgestellt worden ist.²⁵ Sie erhalten ab dem Tag, der auf den feststehenden Ausreisetermin und Ausreisemöglichkeit folgt, nur noch gekürzte Leistungen, sofern die Ausreise aus selbst zu vertretenden Gründen nicht erfolgt ist – wobei unklar bleibt, was konkret mit Ausreisetermin

²⁰ BVerfG, Urteil vom 5.11.2019, a. a. O. (Fn. 1); Rn. 120.

²¹ Etwa Art. 2 Abs. 2 GG: Schutz der körperlichen Unversehrtheit; Art. 19 bis 23 EU-Aufnahmerichtlinie: medizinische Versorgung, materielle Leistungen und besonders Schutzbedürftige; Art. 14 Abs. 1d EU-Rückführungsrichtlinie: Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse; Art. 12 UN-Sozialpakt: Recht auf Gesundheit.

²² BSG, Vergleich vom 28.5.2015 – B 7 AY 1/14 R – (Terminbericht Nr. 22/15 vom 29.5.2015, abrufbar bei juris.bundessozialgericht.de).

²³ Vgl. Antwort auf eine schriftliche Frage der Bundestagsabgeordneten Ulla Jelpke vom 18.12.2019 (Arbeitsnummer 141): »Im Hinblick auf die Frage nach Erkenntnissen zur Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Sanktionsregelung des § 1a AsylbLG ist zu berücksichtigen, dass das AsylbLG von den Ländern ausgeführt wird. Aus diesem Grund liegen der Bundesregierung hierzu keine Erkenntnisse vor.«

²⁴ BVerfG, Urteil vom 5.11.2019, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 134.

²⁵ Zur Problematik, dass es die Gruppe der vollziehbar ausreisepflichtigen ohne Duldung aufenthaltsrechtlich eigentlich nicht geben kann, vergleiche Abschnitt V.

und -möglichkeit gemeint ist.²⁶ Welches Ziel und welche konkrete Mitwirkungshandlung mit dieser Leistungskürzung verfolgt wird, bleibt ebenso unklar. Die Gesetzesbegründung nennt keine konkrete Mitwirkungspflicht.²⁷ Insofern wird als erwartete Mitwirkungshandlung wohl die Ausreise selbst anzusehen sein, der Vollzug der Ausreisepflicht soll vermutlich hierbei leistungsrechtlich flankiert werden. Dabei handelt es sich indes wohl kaum um ein »legitimes Ziel« im Sinne des Bundesverfassungsgerichtsurteils. Die Sanktion ist nicht an die Überwindung der Hilfebedürftigkeit gekoppelt, sondern an die individuelle Entfernung aus dem Geltungsbereich des Grundgesetzes. Sanktioniert werden soll die bloße Anwesenheit im Bundesgebiet, ohne die Möglichkeit, durch die Erfüllung konkreter Mitwirkungspflichten wieder in den Genuss ungekürzter Leistungen zu kommen. Die Folge ist: Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums kann unter keinen Umständen wieder erreicht werden. Denn entweder bleibt es – bei nicht erfolgter Ausreise – bei gekürzten Leistungen. Oder das Grundgesetz findet – bei Ausreise – keine Anwendung mehr. Die Betroffenen werden somit dauerhaft von der grundgesetzlich geschützten Menschenwürde ausgeschlossen. Die Sanktion hat rein *repressiven* Charakter, die nicht durch eine Verhaltensänderung abwendbar ist. Es ist zudem nicht erwiesen und in der Gesetzesbegründung mit keinem Wort begründet, warum die Sanktion *erforderlich* ist, um das (an sich schon nicht legitime) Ziel zu erreichen oder warum keine anderen – etwa aufenthaltsrechtlichen – Instrumente infrage kommen.

2. Einreise zum Zweck des Sozialhilfebezugs

Die Leistungskürzung nach § 1a Abs. 2 AsylbLG betrifft Personen mit einer Duldung und »vollziehbar ausreisepflichtige Personen« ohne Duldung, die aus Sicht des Sozialamts eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen (häufig als »Um-zu-Einreise« bezeichnet).

Zum einen ist diese Regelung in der Praxis kaum umsetzbar. Die Behörde müsste nachweisen, dass das alleinige Einreisemotiv der Leistungsbezug gewesen ist.²⁸ Dies

sind laut Rechtsprechung des LSG Niedersachsen-Bremen schwierige Tatsachen- und Rechtsfragen.²⁹

Zum anderen handelt es sich bei dieser Leistungskürzung um eine rein repressive Sanktion. Das Motiv der Einreise kann im Nachhinein nicht mehr abgeändert werden, es ist schlichtweg unmöglich, durch eine Verhaltensänderung wieder in den Genuss ungekürzter Geldleistungen zu gelangen. Zudem steht bei dieser Sanktion nicht die Erzwingung eines bestimmten Verhaltens im Zentrum, sondern – gleichsam »generalpräventiv« – die Verhinderung der Einreise, also die Vermeidung von sogenannten Pull-Effekten (Migration vermeintlich befördernde Faktoren). Sogar im Falle der unverschuldeten Unmöglichkeit der Ausreise ist dem Wortlaut nach die Sanktion durchzusetzen.

Gemäß § 14 AsylbLG ist die Sanktion auf sechs Monate festzusetzen und im Falle einer »fortbestehenden Pflichtverletzung« zu verlängern. Da in diesem Fall jedoch gar keine aktuelle »Pflichtverletzung« festzustellen ist, liegt auf der Hand, dass das Verhängen dieser Sanktion von vornherein keinesfalls mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu vereinbaren ist. Damit ist die gesetzliche Regelung an sich grundgesetzwidrig.³⁰

3. Selbstverschuldete Abschiebungshindernisse

Die Leistungskürzung nach § 1a Abs. 3 AsylbLG betrifft Personen mit einer Duldung und vollziehbar ausreisepflichtige Personen, denen keine Duldung erteilt worden ist, wenn sie die Unmöglichkeit der Abschiebung selbst zu vertreten haben. Hiermit soll die Erfüllung von aufenthaltsrechtlichen Mitwirkungspflichten durchgesetzt werden, die nunmehr in § 60b Abs. 3 AufenthG zur sogenannten Duldung light näher aufgeführt sind. Die Sanktion darf nur verhängt werden, wenn das eigene »Fehlverhalten« kausal für die Unmöglichkeit der Abschiebung ist und wenn die verlangten Mitwirkungspflichten zumutbar sind.

Der Gesetzeswortlaut des § 1a Abs. 3 AsylbLG sieht ausdrücklich auch für Kinder eine Leistungskürzung vor, sofern »aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können«. Dies ist jedoch keinesfalls zulässig, da Minderjährige zum einen gemäß § 80 Abs. 1 AufenthG aufent-

²⁶ Nach der Rechtsprechung ist das Datum des Ablaufs einer Ausreisefrist oder der Gültigkeit der Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB) kein »feststehender Ausreisetermin«. So entschied etwa das LSG Hessen: »Der Ablauf der sich aus der [GÜB] ergebenden Frist [...] zur freiwilligen Ausreise reicht hierfür bereits nach dem Wortlaut des Gesetzes ersichtlich nicht aus, da sich hieraus jedenfalls kein Ausreisetermin ergibt, sondern ein Zeitraum – die in der Bescheinigung bezeichnete Ausreisefrist«, Beschluss vom 23.8.2016 – L 4 AY 5/15 B.

²⁷ Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 29.9.2015, BT-Drs. 18/6185, S. 44.

²⁸ Vgl. zum ähnlich gelagerten Arbeitsverbot: Arbeitshilfe zur Ausbildungsduldung. Paritätischer Wohlfahrtsverband, August 2018, abrufbar auf asyl.net unter »Publikationen/Arbeitshilfen zu Arbeit&Bildung«.

²⁹ LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 4.12.2019, a. a. O. (Fn. 2).

³⁰ Das LSG Niedersachsen-Bremen äußert in einem PKH-Beschluss erhebliche Zweifel an der Verfassungskonformität dieser Norm: »Soweit hier die Anspruchseinschränkung auf eine Einreise nach Deutschland zum Zwecke des Leistungsbezugs gestützt wird, stellt sich die Vereinbarkeit dieses Tatbestands mit dem Grundgesetz (Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG) grundlegend, weil eine Sanktion nicht repressiv Fehlverhalten ahnden darf, sondern darauf ausgerichtet sein muss, dass Mitwirkungspflichten erfüllt werden [...]«. Das LSG hat darüber hinaus Zweifel auch an der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz bei allen anderen Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG, Beschluss vom 4.12.2019, a. a. O. (Fn. 2).

haltsrechtlich nicht handlungsfähig sind (und daher auch kein »Fehlverhalten« zu vertreten haben können) und zum anderen eine Leistungskürzung stets die Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention verletzen würde (u. a. Art. 3, 24, 26, 27 UN-KRK).

Ob die Durchsetzung aufenthaltsrechtlicher Mitwirkungspflichten in diesem Sinne als legitimes Ziel für die Kürzung des Existenzminimums anzusehen sind, dürfte zumindest zweifelhaft sein. Dass das Sozialrecht nicht einfach vom Aufenthaltsrecht verdrängt werden kann, zeigt sich bereits an der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, nach der die Weigerung, eine sogenannte »Freiwilligkeitserklärung« abzugeben, zwar eine Verletzung aufenthaltsrechtlicher Mitwirkungspflichten darstellt (vgl. § 60b Abs. 3 Nr. 3 AufenthG), diese aber nicht zu einer Leistungskürzung führen darf.³¹

4. »Sekundärmigration«

Die Leistungskürzungen nach § 1a Abs. 4 und 7 AsylbLG betreffen unterschiedliche Fälle von Sekundärmigration und werden daher zusammengefasst dargestellt.

- § 1a Abs. 4 S. 1 betrifft Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, nach einem Asylgesuch sowie vollziehbar ausreisepflichtige Personen ohne Duldung, die sich in Deutschland aufhalten, obwohl sie im Rahmen eines Verteilmechanismus der EU einem anderen Staat zugewiesen wurden. Es handelt sich hierbei um die sogenannten Relocation-Fälle.³²
- § 1a Abs. 4 S. 2 betrifft Personen mit einer Aufenthaltsgestattung sowie nach Äußerung eines Asylgesuchs, die in einem anderen EU-Staat internationalen Schutz oder ein anderes Aufenthaltsrecht genießen, sofern diese fortbestehen.
- § 1a Abs. 4 S. 3 betrifft vollziehbar ausreisepflichtige Personen, die in einem anderen EU-Staat über ein anderes (also nicht aufgrund internationalen Schutzes zuerkanntes) Aufenthaltsrecht verfügen, sofern dieses fortbesteht.
- § 1a Abs. 7 betrifft Personen mit einer Aufenthaltsgestattung sowie vollziehbar Ausreisepflichtige ohne Duldung nach einer Unzulässigkeitsentscheidung des BAMF gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 31 Abs. 6 AsylG, wenn eine Abschiebungsanordnung gemäß § 34a Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 AsylG ergangen ist – also »Dublin-Fälle«.

Aus den jeweiligen Gesetzesbegründungen zu den sukzessive eingeführten Leistungskürzungen in den Fällen von Sekundärmigration lässt sich kein ausdrücklich formuliertes Ziel entnehmen. Die Leistungskürzungen sollen offensichtlich zum einen eine teilweise bestehende Ausreisepflicht durchsetzen und zum anderen »Pull-Faktoren« verhindern. Eine konkrete individuelle Mitwirkungspflicht ist nicht zu erkennen. Es handelt sich also um eine generell-abstrakte, gleichsam generalpräventive Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums aus migrationspolitischen Gründen, die das BVerfG bereits 2012 für unzulässig erklärt hat.³³ Für die Betroffenen bedeutet die gesetzliche Regelung, dass es für sie schlicht unmöglich ist, wieder in den Genuss ungekürzter Leistungen zu gelangen. Sanktioniert wird die bloße Anwesenheit im Bundesgebiet. Besonders deutlich wird dies in den Fällen, in denen die Sanktionen schon während des Asylverfahrens, also mit Aufenthaltsgestattung, greifen: Es handelt sich um rein repressive Sanktionen, die auf leistungsrechtlichem Wege die Inanspruchnahme eines Rechts – nämlich auf Stellung eines Asylantrags – verhindern sollen. Es liegt auf der Hand, dass dies verfassungsrechtlich unzulässig ist. Die sozialgerichtliche Rechtsprechung hat in verfassungskonformer Auslegung die Anwendung der Leistungskürzungen während des Asylverfahrens daher für unzulässig erklärt.³⁴ Dies dürfte umso mehr gelten, nachdem der EuGH festgestellt hat, dass ein Asylantrag nicht aus formalen Gründen als unzulässig eingestuft werden darf, wenn in einem anderen EU-Staat grundlegendste Versorgung nicht gewährleistet ist.³⁵

Auch nach negativem Abschluss eines Asylverfahrens und bestehender Ausreisepflicht dürfen die Leistungskürzungen nach Auffassung etwa des LSG Niedersachsen-Bremen jedenfalls dann nicht angewandt werden, wenn eine Rückkehr in den anderen EU-Staat unzumutbar ist, weil dort eine erniedrigende und unmenschliche Behandlung droht.³⁶ Das SG Landshut stuft in Dublin-Fällen eine Leistungskürzung auch nach ergangener Unzulässigkeitsentscheidung als nicht anwendbar ein, da kein individuelles Fehlverhalten vorliege.³⁷

³¹ Vgl. BSG, Urteil vom 30.10.2013 – B 7 AY 7/12 R – asyl.net: M21860. In diesem Sinne in einer neueren Entscheidung auch: LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 16.1.2020 – L 8 AY 22/19 B ER – asyl.net: M27996.

³² Für Einzelheiten zum Relocation-Programm siehe <https://resettlement.de/relocation/>.

³³ BVerfG, Urteil vom 18.7.2012, a. a. O. (Fn. 9), Rn. 121.

³⁴ Vgl. LSG Bayern, Beschluss vom 17.9.2018 – L 8 AY 13/18 B ER.

³⁵ EuGH, Urteil vom 13.11.2019 – C-540/17; C-541/17 Hamed und Omar gg. Deutschland – asyl.net: M27836; vgl. dazu auch Meldung von Pro Asyl vom 4.12.2019: »EuGH: Neuer Asylantrag bei menschenunwürdigen Zuständen in anderen EU-Staaten zulässig«.

³⁶ LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 19.11.2019 – L 8 AY 26/19 B ER – Asylmagazin 12/2019, S. 430 ff. – asyl.net: M27838.

³⁷ SG Landshut, Beschluss vom 23.1.2020, a. a. O. (Fn. 4).

Aus alledem ergibt sich, dass die Leistungskürzungen gemäß § 1a Abs. 4 und 7 AsylbLG aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht haltbar sein dürften.³⁸

5. Mitwirkungspflichten im Asylverfahren

Die Leistungskürzungen nach § 1a Abs. 5 AsylbLG betreffen Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, Personen, die ein Asylgesuch geäußert haben sowie Folge- und Zweitantragstellende, die bestimmte asylverfahrensrechtliche Mitwirkungspflichten nicht erfüllen.

Die Gesetzesbegründung nennt als Ziel dieser Mitwirkungspflichten und als Rechtfertigung für ihre Durchsetzung in Form von Sanktionen:

»Bei dem Unterlassen dieser Mitwirkungshandlungen liegen unter leistungsrechtlichen Gesichtspunkten besonders gravierende Pflichtverletzungen im Verfahren beim BAMF vor, die im Regelfall dazu führen, dass eine Leistungsberechtigte oder ein Leistungsberechtigter seinen Aufenthalt im Bundesgebiet rechtswidrig verlängert hat und dadurch auch länger im Leistungsbezug steht.«³⁹

Ob diese Begründung tragfähig ist, ist zumindest zweifelhaft. Ferner dürften diese Sanktionen während des Asylverfahrens in bestimmten Fällen europarechtswidrig sein, da sie gegen die Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie verstoßen.⁴⁰

6. Verschweigen von Vermögen

Die Leistungskürzung nach § 1a Abs. 6 AsylbLG betrifft unabhängig vom Aufenthaltsstatus sämtliche Leistungsberechtigten, die vorsätzlich oder grob fahrlässig verwertbares Vermögen, das vor Leistungsbeginn vorhanden war, nicht angeben oder nach einer Änderung der Verhältnisse ein solches Vermögen nicht unverzüglich mitteilen, und die »deshalb zu Unrecht Leistungen nach diesem Gesetz beziehen«.

Diese Sanktion wurde durch das 2. AusrPflDurchsG am 21. August 2019 neu eingeführt. Die Gesetzesbegründung bezeichnet sie als »verhaltenslenkende

Maßnahme«⁴¹ und rechtfertigt deren Einführung in erster Linie damit, dass Art. 20 Abs. 3 EU-Aufnahmerichtlinie sie nicht verbiete.

Diese neue Sanktion ist gesetzgeberisch vollständig verunglückt, da sie keinerlei Anwendung finden kann, sondern offensichtlich lediglich als symbolisches Zeichen einer restriktiven Flüchtlingspolitik herhalten muss. Denn falls bereits vorhandenes, tatsächlich verfügbares Vermögen in der Vergangenheit verschwiegen worden ist und deshalb zu Unrecht Leistungen erbracht worden sein sollten, tritt ab Bekanntwerden dieser Tatsache Folgendes ein: Die Leistungen werden aufgrund anderweitiger Bedarfsdeckung eingestellt und für die Vergangenheit gegebenenfalls zurückgefordert. Auch ein Strafverfahren kann die Folge sein. Da aber nunmehr gar keine Leistungen mehr erbracht werden, kann auch keine Leistungskürzung erfolgen. Anders würde es nur aussehen, wenn das Vermögen gar nicht tatsächlich für die Bedarfsdeckung verfügbar ist (etwa das Haus im Herkunftsland). Aber selbst in diesem Fall ist eine Leistungskürzung nicht denkbar, weil das Vermögen mangels Verfügbarkeit nicht als leistungsmindernd angerechnet werden darf; es werden also keineswegs »zu Unrecht« Leistungen bezogen, sodass der Anwendungsbereich des § 1a Abs. 6 AsylbLG ebenfalls nicht eröffnet ist.

Noch widersprüchlicher stellt sich die zweite Alternative des § 1a Abs. 6 AsylbLG dar: Danach hat eine Sanktion zu erfolgen, wenn verfügbares und anrechenbares Vermögen nach einer Änderung der Verhältnisse nicht unverzüglich mitgeteilt wird (§ 60 Abs. 1 Nr. 2 SGB I). Während des Leistungsbezugs zufließende Einnahmen sind jedoch gar nicht als Vermögen, sondern als Einkommen zu qualifizieren, sodass der Wortlaut ins Leere führt. Anders würde es nur aussehen, wenn bereits vorhandenes, aber bislang nicht verfügbares Vermögen während des Leistungsbezugs verfügbar wird – also das Haus im Herkunftsland verkauft wird. Dann jedoch wären bei Bekanntwerden dieser Tatsache die Leistungen aufgrund anderweitiger Bedarfsdeckung einzustellen und zu Unrecht erbrachte Leistungen zurückzufordern. Eine Leistungskürzung bei einem später erneut einsetzenden Leistungsanspruch wäre aufgrund der Präsenz-Formulierung vom Wortlaut her ausgeschlossen, sie hätte zudem rein repressiven Charakter und keinerlei »verhaltenslenkende« Funktion.

Für eine Leistungskürzung nach § 1a Abs. 6 AsylbLG bleibt aufgrund des Wortlauts und aufgrund des Verbots rein repressiver Sanktionen somit keine Möglichkeit zur Anwendung.

³⁸ Zudem widersprechen sie jedenfalls für Asylantragstellende teilweise auch der EU-Aufnahmerichtlinie, vgl. Constanze Janda: »§ 1a und das Recht auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz. Bedarfsdeckung nur bei Rechtstreue?«, Die Sozialgerichtsbarkeit 06.19, S. 344 sowie Ibrahim Kanalan: »Existenzsicherung nach Luxemburger Art« (4.12.2019), <https://verfassungsblog.de/existenzminimum-nach-luxemburger-art/>.

³⁹ Entwurf eines Integrationsgesetzes vom 31.5.2016, BT-Drs. 18/8615, S. 35

⁴⁰ Vgl. Genge, a. a. O. (Fn. 2), S. 20 sowie Janda und Kanalan, a. a. O. (Fn. 38).

⁴¹ Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 10.5.2019, BT-Drs. 19/10047, S. 52.

7. Unbegründete Ablehnung von Integrationsmaßnahmen

- Die Leistungskürzung gemäß § 5 Abs. 4 AsylbLG betrifft unabhängig vom Aufenthaltsstatus sämtliche Leistungsberechtigten, die unbegründet eine zumutbare »Arbeitsgelegenheit« i. S. d. § 5 AsylbLG ablehnen.
- Die Leistungskürzungen nach § 5a Abs. 3 AsylbLG betreffen unabhängig vom Aufenthaltsstatus sämtliche Leistungsberechtigten mit Ausnahme von Personen aus einem i. S. d. § 29a AsylG als sicher eingestuften Herkunftsstaat sowie Personen mit Duldung und vollziehbar Ausreisepflichtige ohne Duldung, die ohne wichtigen Grund eine zugewiesene Flüchtlingsintegrationsmaßnahme (FIM) nicht wahrnehmen.
- Die Leistungskürzung nach § 5b Abs. 2 AsylbLG betrifft Leistungsberechtigte, die nach § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 bis 3 AufenthG einen Zugang zum Integrationskurs haben, wenn sie sich trotz Verpflichtung schuldhaft weigern, einen zumutbaren Integrationskurs aufzunehmen und ordnungsgemäß teilzunehmen.

In allen Fällen einer Leistungskürzung werden nur noch Leistungen nach § 1a Abs. 1 AsylbLG geleistet.

Für die schon lange bestehenden Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG⁴² ist keinerlei integrationspolitisches Ziel zu erkennen: Allein aufgrund der Tatsache, dass ein Großteil der Betroffenen einem aufenthaltsrechtlichen Beschäftigungsverbot unterliegen dürfte (z. B. in den Landesaufnahmeeinrichtungen), kann die Verpflichtung zur Wahrnehmung einer derartigen Arbeitsgelegenheit nicht mit dem Argument einer Hilfe zur Selbsthilfe oder einer Überwindung der Hilfebedürftigkeit gerechtfertigt werden. Die Verpflichtung zur Wahrnehmung einer Arbeitsgelegenheit könnte aus diesem Grund bereits Art. 12 Abs. 2 GG (Verbot der Zwangsarbeit) verletzen.⁴³ Eine Leistungskürzung ist verfassungsrechtlich in diesem Fall schon aufgrund eines fehlenden legitimen Ziels nicht haltbar.

Anders kann sich die Situation bei den Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen und beim Integrationskurs darstellen: Diese sind jedenfalls ansatzweise mit den SGB-II-rechtlichen Mitwirkungspflichten zu vergleichen, da es um die Verpflichtung zur Teilnahme an Maßnahmen geht, die im weitesten Sinne eine Integration in den Arbeitsmarkt fördern und damit dazu beitragen können, die eigene Hilfebedürftigkeit zu überwinden.

Unabhängig davon sind diese Leistungskürzungen, wie auch alle anderen nach dem AsylbLG, allerdings allein

aufgrund des Kürzungsumfangs unverhältnismäßig und daher unzulässig.

8. Aufenthalt am falschen Ort

- § 11 Abs. 2 S. 1 AsylbLG sieht eine Leistungskürzung für Personen unabhängig vom Aufenthaltsstatus vor, die sich entgegen einer räumlichen Beschränkung (Residenzpflicht) an einem anderen Ort im Bundesgebiet aufhalten.
- § 11 Abs. 2 S. 2 AsylbLG sieht darüber hinaus eine Leistungskürzung vor für Personen, die entgegen einer Wohnsitzauflage an einem anderen Ort ihren gewöhnlichen Aufenthalt nehmen.

In beiden Fällen richtet sich die Kürzung nicht nach § 1a Abs. 1 AsylbLG, sondern es darf »nur eine Reisebeihilfe zur Deckung des unabweisbaren Bedarfs für die Reise« zum zugewiesenen Ort erbracht werden. § 1a Abs. 3 AsylbLG sieht unter bestimmten Voraussetzungen eine Leistungskürzung entsprechend § 1a Abs. 1 vor für Personen, denen noch kein Ankunftsbescheid ausgestellt worden ist.

Anders als bei den übrigen Leistungskürzungen sehen die Kürzungen nach § 11 Abs. 2 AsylbLG keine feste Höhe der zu erbringenden Leistungen vor, sondern nutzen den unbestimmten Rechtsbegriff des »unabweisbar Gebotenen«. Nach der Gesetzesbegründung soll hiermit »besser als bisher sichergestellt werden, dass die Verteilung der Asylbewerber auch im Leistungsrecht eingehalten und nicht eigenmächtig unterlaufen wird.«⁴⁴ Bis auf Ausnahmefälle reiche eine Fahrkarte und Reiseproviant »als Unterstützungsleistung zur Sicherung des Existenzminimums« in diesem Fall als »unabweisbar geboten« aus.

Auch hier handelt es sich also offenbar um eine erzieherische Maßnahme, die mit den Mitteln des Sozialrechts durchgesetzt werden soll. Dabei existieren aber bereits Mittel des Aufenthaltsrechts oder des allgemeinen Verwaltungsrechts zur Durchsetzung einer räumlichen Beschränkung bzw. einer Wohnsitzauflage – bis hin zur Möglichkeit der Verhängung einer Freiheitsstrafe nach § 95 AufenthG – und es liegt keine Begründung vor, warum zusätzliche Sanktionen notwendig sind. Darüber hinaus könnte noch das staatliche Interesse an einer gleichmäßigen Verteilung von Sozialhilfekosten herangezogen werden, um zu begründen, dass Kommunen nicht mit den Ausgaben für Personen belastet werden sollen, die sich unzulässigerweise in ihrem Gebiet aufhalten. Dieses Interesse ließe sich aber auch durch das Instrument einer Erstattungsforderung gegenüber dem eigentlich zuständigen Sozialamt erreichen.

⁴² Ausführlich hierzu siehe Melina Lehrian: Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG, Asylmagazin 12/2016, S. 405–411.

⁴³ Vgl. ebd., S. 410 f.

⁴⁴ Entwurf Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, a. a. O. (Fn. 27), S. 47.

Eine verfassungskonforme Auslegung des Begriffs des »unabweisbar Gebotenen« lässt somit keinen anderen Schluss zu, als hierunter bis zu einer tatsächlichen Rückreise an den zugewiesenen Ort sämtliche Grundleistungen im Sinne der §§ 3, 3a, 4 und 6 AsylbLG bzw. der Analogleistungen gemäß § 2 AsylbLG zu fassen.⁴⁵

V. Verfassungswidriger Leistungsausschluss im AsylbLG

Seit Inkrafttreten des 2. AusrPflDurchsG am 21. August 2019 sieht § 1 Abs. 4 AsylbLG in bestimmten Fällen von »Sekundärmigration« erstmals einen vollständigen Ausschluss von Leistungen vor: Dies betrifft vollziehbar ausreisepflichtige Personen ohne Duldung, denen von einem anderen EU-Staat internationaler Schutz zuerkannt worden ist, wenn dieser Schutz fortbesteht.

Dieser Personenkreis soll nur noch einen Anspruch auf zweiwöchige »Überbrückungsleistungen« im Umfang von § 1a AsylbLG haben (umfasst sind darlehensweise auch die Rückreisekosten). Die »Überbrückungsleistungen« sollen nur einmal innerhalb von zwei Jahren gewährt werden können. Nur im Falle besonderer Umstände und zur Überwindung einer besonderen Härte *müssen* auch weitere Leistungen nach §§ 3, 4 und 6 AsylbLG (also der volle Leistungsumfang der Grundleistungen des AsylbLG) erbracht werden, zur Überwindung einer besonderen Härte und zur Deckung einer befristeten Bedarfslage auch länger als zwei Wochen. Diese Regelung entspricht weitgehend wortgleich der Regelung für bestimmte Gruppen von Unionsbürger*innen in § 23 Abs. 3 S. 3 SGB XII.⁴⁶

Hiermit wurde durch die Gesetzgebung das Sanktionsregime im AsylbLG radikalisiert. Mit einiger Berechtigung kann hier der Begriff des »Aushungerns« benutzt werden.

Es liegt auf der Hand, dass diese faktische Hundert-Prozent-Sanktion den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht standhält.⁴⁷ Auch wenn gesetzlich eine Härtefallregelung eingebaut wurde, die über die entsprechende »Härtefallregelung« des § 1a Abs. 1 AsylbLG deutlich hinaus geht, fehlt es sowohl an der Möglichkeit,

durch eine »Verhaltensänderung« wieder in den Genuss ungekürzter Leistungen zu kommen, als auch an zumindest rudimentären Erkenntnissen zur Erforderlichkeit, Geeignetheit und Wirksamkeit einer solchen Regelung. Der Leistungsausschluss hat rein repressiven Charakter.

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 5. November 2019 zur Unzulässigkeit einer 100-Prozent-Sanktion ausgeführt:

»Schon angesichts der Eignungsmängel und der Zweifel an der Erforderlichkeit einer derart belastenden Sanktion zur Durchsetzung legitimer Mitwirkungspflichten ergibt sich in der Gesamtabwägung, dass der völlige Wegfall aller Leistungen nach § 31a Abs. 1 Satz 3 SGB II auch mit den begrenzten Möglichkeiten ergänzender Leistungen nach § 31a Abs. 3 SGB II bereits wegen dieser Höhe nicht mit den hier strengen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist. Unabhängig davon hat der Gesetzgeber auch hier dafür Sorge zu tragen, dass trotz Wegfalls des Arbeitslosengeldes II die Chance realisierbar bleibt, existenzsichernde Leistungen zu erhalten, wenn zumutbare Mitwirkungspflichten erfüllt werden oder, falls das nicht möglich ist, die ernsthafte und nachhaltige Bereitschaft zur Mitwirkung tatsächlich vorliegt.«⁴⁸

Anders könne es theoretisch nur dann aussehen, wenn die Leistungsberechtigten es selbst in der Hand hätten, ihre menschenwürdige Existenz »tatsächlich und unmittelbar« etwa durch die Aufnahme einer konkret vorhandenen existenzsichernden Arbeit selbst zu sichern. Dies ist jedoch für die von einer Leistungsstreichung nach § 1 Abs. 4 AsylbLG betroffenen Personen ausgeschlossen.

Demgegenüber die Ausreise selbst gleichsam als »Hilfe zur Selbsthilfe« zu betrachten und damit die Leistungskürzung als Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips zu rechtfertigen, wäre nicht nur zynisch, sondern auch verfassungsrechtlich nicht haltbar. Denn zum einen müsste für eine solche Auffassung in jedem Einzelfall nachgewiesen werden, dass in dem anderen EU-Staat ein menschenwürdiges Existenzminimum tatsächlich konkret-individuell gesichert ist (nach welchen Kriterien dies zu bemessen ist, bleibt dabei völlig unklar). Zum anderen gilt das Grundgesetz selbstverständlich, solange sich die betroffene Person in seinem Geltungsbereich aufhält – seine Garantien können nicht mit dem bloßen Verweis auf die Ausreisemöglichkeit und die Möglichkeit des Leistungsbezugs in einem anderen Staat eingeschränkt werden (hier: in Form der Unterschreitung des menschenwürdigen

⁴⁵ So stellt es auch das LSG Niedersachsen-Bremen für den Fall der Unzumutbarkeit der Rückkehr an einen zugewiesenen Wohnort fest (wobei sich die Unzumutbarkeit hier daraus ergab, dass die Zuständigkeit für die Wohnsitzauflage auch zwischen den beteiligten Behörden streitig war); LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 23.10.2019 – L 8 AY 39/19 B ER – asyl.net: M28029.

⁴⁶ Siehe hierzu Claudius Voigt, »Aushungern« als Instrument der Migrationskontrolle? Der Ausschluss von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern von existenzsichernden Leistungen, Asylmagazin 1–2/2017, S. 25–32.

⁴⁷ Vgl. auch Genge, a. a. O. (Fn. 2), S. 21 f.

⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 5.11.2019, a. a. O. (Fn. 1), Rn. 204.

Existenzminimums),⁴⁹ sondern verlieren ihre Geltung erst, wenn die betroffene Person tatsächlich ausgereist ist.⁵⁰

Unabhängig davon ist festzustellen, dass es die Gruppe der »vollziehbar Ausreisepflichtigen ohne Duldung« rechtssystematisch kaum geben dürfte. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts muss bei bestehender Ausreisepflicht stets eine Duldung erteilt werden, solange eine Abschiebung nicht möglich ist. Demnach »ist keine Konstellation vorstellbar, in der der Ausländer nicht einen Anspruch auf Erteilung einer Duldung hätte.«⁵¹ Schon aus diesem Grund dürfte § 1 Abs. 4 AsylbLG praktisch keine Anwendung finden.⁵²

Falls der Leistungsausschluss dennoch angewandt werden sollte, müsste eine verfassungskonforme Auslegung dazu führen, dass im Rahmen der Härtefallregelung bis zur Ausreise ungekürzte Leistungen erbracht werden müssen.⁵³

VI. Was heißt das für die Beratungspraxis?

Es liegt auf der Hand, dass die Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG sowie der Leistungsausschluss nach § 1 Abs. 4 AsylbLG den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht werden und somit in weiten Teilen nicht grundgesetzkonform sein dürften.⁵⁴ Aus diesem Grund sollte gegen jeden Kürzungsbescheid gemäß § 1a AsylbLG und gegen jeden Einstellungsbescheid gemäß § 1 Abs. 4 AsylbLG Rechtsbehelf eingelegt werden

(Widerspruch beim Leistungsträger, gegebenenfalls Klage und gleichzeitig Eilantrag beim Sozialgericht).⁵⁵

Dasselbe gilt übrigens für die vermeintlich bedarfsbezogen begründete Herabstufung des Regelsatzes für Alleinstehende in Gemeinschaftsunterkünften um zehn Prozent, die durch das 3. AsylbLGÄndG eingeführt wurden und zum 1. September 2019 in Kraft getreten ist, hier aber wie eingangs erwähnt nicht näher erläutert wurde: Nach Auffassung mehrerer Gerichte werden sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die bedarfsgerechte Bemessung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht gerecht.⁵⁶

Auch die Chancen, dass Kürzungsbescheide aufgehoben werden, stehen gut.⁵⁷ Unter anderem müssen die Gerichte dabei auch die Frage klären, ob die Entscheidungsformel des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 5. November 2019, die Gesetzeskraft für das SGB II innehat, in analoger Anwendung auch auf den Bereich des AsylbLG übertragen werden muss. Aber auch jenseits dieser Frage ist davon auszugehen, dass die Sozialgerichte die Leistungskürzungen in vielen Fällen für unzulässig erklären werden. Letztendliche Klarheit wird jedoch erst das BVerfG bringen, dem eine Verfassungsbeschwerde zu einer Leistungskürzung nach dem jetzigen § 1a Abs. 3 AsylbLG vorliegt.⁵⁸ In einem weiteren Verfahren wird sich das BVerfG mit der Zulässigkeit des vollständigen Leistungsausschlusses von nicht-deutschen Staatsangehörigen mit einem Aufenthaltsrecht allein zum Zweck der Arbeitsuche beschäftigen.⁵⁹

Politisch muss dafür gesorgt werden, dass der bundesdeutsche Sozialstaat des 21. Jahrhunderts endlich der transnationalen Lebenswirklichkeit gerecht wird, statt in nationalstaatliche Regression zu verfallen.

⁴⁹ Vgl. hierzu: Thym: Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz am 12.10.2015; Ausschussdrucksache 18 (4) 404 H: »In einem europäischen Freiheitsraum muss die Gewährleistung der Menschenwürde nicht notwendig in Deutschland erfolgen.« Zu finden bei www.fluechtlingrat-berlin.de unter »Recht&Rat/Asyl&Aufenthalt«. Die Stellungnahme bezieht sich auf die damals teilweise neu eingeführte Leistungskürzung nach § 1a Abs. 4 AsylbLG.

⁵⁰ So sieht es auch das Bundessozialgericht in einem Urteil zum Leistungsausschluss von Unionsbürger*innen (BSG, Urteil vom 20.1.2016 – B 14 AS 35/15 R): »Auf die Möglichkeit einer Heimkehr des Ausländers in sein Herkunftsland kommt es in diesem Zusammenhang nicht an. Diese Möglichkeit ist im Hinblick auf die Ausgestaltung des genannten Grundrechts als Menschenrecht schon verfassungsrechtlich jedenfalls solange unbeachtlich, wie der tatsächliche Aufenthalt in Deutschland von den zuständigen Behörden faktisch geduldet wird.« (Rn. 42).

⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 1.3.2003 – 2 BvR 397/02. Vgl. auch: BVerwG, Urteil vom 25.9.1997 – 1 C 3.97.

⁵² So sieht es auch ein Erlass des Migrationsministeriums Baden-Württemberg vom 8.10.2019, <https://t1p.de/0v3f>.

⁵³ So sieht es auch ein Erlass des Integrationsministeriums Rheinland-Pfalz vom 26.8.2019 – asyl.net: M27581, S. 4.

⁵⁴ Ebenso LSG Niedersachsen-Bremen: Beschluss vom 4.12.2019, a. a. O. (Fn. 2); Genge, a. a. O. (Fn. 2).

⁵⁵ Vgl. detaillierte Hinweise in: Der Paritätische Gesamtverband, Hg.: Soziale Rechte für Flüchtlinge, 3. aktualisierte Auflage 2020, abrufbar bei www.asyl.net unter »Publikationen/Arbeitshilfen zum Sozialrecht«, S. 55 ff.

⁵⁶ SG Landshut, Beschluss vom 24.10.2019, a. a. O. (Fn. 4); SG Freiburg, Beschluss vom 3.12.2019, a. a. O. (Fn. 4); SG Hannover, Beschluss vom 20.12.2019, a. a. O. (Fn. 4).

⁵⁷ Die jüngste und deutlichste positive Entscheidung hat das LSG Niedersachsen-Bremen in einem PKH-Beschluss am 16.1.2020 getroffen, a. a. O. (Fn. 31).

⁵⁸ Die Beschwerde richtet sich gegen den Beschluss des BSG vom 12.5.2017 – B 7 AY 1/16 R – [Asylmagazin](http://asylmagazin) 12/2017, S. 468 ff., asyl.net: M25528. Sie ist beim BVerfG anhängig unter dem Az. 1 BvR 2682/17.

⁵⁹ Vorlagebeschluss des SG Mainz vom 18.4.2016 – S 3 AS 149/16 – asyl.net: M24233, beim BVerfG anhängig unter dem Az. 1 BvL 4/16.

Unsere Angebote

Asylmagazin – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge aus der Beratungspraxis und zu Rechtsfragen
- Themenschwerpunkte und Beilagen
- Rechtsprechung
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise

Bestellung bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen



www.fluechtlingshelfer.info

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



Aktuelle Publikationen

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.