

Caroline Mohrs

**Wissenschaftliche Hausarbeit im Schwerpunktbereich 5**

**„Sanktionen im AsylbLG“**

***Frau Prof. Dr. Astrid Wallrabenstein***

Goethe-Universität Frankfurt am Main  
Wintersemester 2018/19

Abgabetermin: 15.01.2019

## **Gliederung**

A. Einleitung .....	1
B. Entwicklung und Systematik der Sanktionsnormen im AsylbLG.....	1
I. Gesetz zur Neuregelung der Leistung an Asylbewerber .....	2
1. Rechtsmissbräuchliche Aufenthaltsverlängerung .....	2
2. Verstoß gegen räumliche Beschränkungen .....	3
II. Erstes Gesetz zur Änderung des AsylbLG .....	4
III. Zweites Gesetz zur Änderung des AsylbLG .....	5
1. Sanktionierung der Sozialhilfemigration .....	6
2. Sanktionierung der Ausreiseverhinderung .....	6
IV. Gesetz zur Änderung des AsylbLG & SGG .....	7
V. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.....	7
1. Sanktionierung der Verursachung von Ausreisehindernissen .....	7
2. Sanktionierung bei anderweitiger Zuweisung.....	8
VI. Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren.....	8
VII. Integrationsgesetz .....	9
1. Sanktionierung bei Schutzalternative .....	9
2. Sanktionierung des Verstoßes gegen Mitwirkungspflichten .....	10
3. Verweigerung des Integrationskurses oder Arbeitsgelegenheiten .....	10
VIII. Zwischenergebnis .....	11
C. Verfassungsmäßigkeit des aktuellen Sanktionsregimes .....	11
I. Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum.....	12
1. Dogmatische Herleitung.....	12
2. Persönlicher Schutzbereich .....	12
3. Sachlicher Schutzbereich .....	13
4. Einschränkung des Schutzbereichs .....	14
a) Relevantes Existenzminimum .....	15
b) Durch Kürzung auf das unabweisbar Gebotene.....	16
c) Durch Kürzung entsprechend § 1a II 1 AsylbLG.....	17
d) Durch Sachleistungsgrundsatz .....	18
e) Durch Ausschluss nach § 2 I AsylbLG.....	18
f) Durch § 11 II AsylbLG.....	18
g) Keine bedarfsabhängige Kürzung .....	19
(1) Bei § 1a I AsylbLG .....	19
(2) Bei § 1a II AsylbLG (analog) .....	20
(3) Bei § 2 I AsylbLG.....	21
(4) Korrektur durch Ermessenleistungen .....	22
h) Zwischenergebnis .....	24

5. Rechtfertigung.....	24
a) Einschränkung des Schutzbereiches .....	24
b) Zulässigkeit verhaltensbedingter Kürzungen .....	27
c) Zwischenergebnis .....	29
d) Sanktionierbares Verhalten.....	29
(1) Sanktionierung von sozialrechtswidrigem Verhalten?.....	29
(2) Zwischenergebnis .....	32
(3) Unzulässige migrationspolitische Relativierung? .....	32
(4) Problematik Ausreise als sozialrechtliche Pflicht.....	35
e) Geeignetheit der Sanktionen .....	38
(1) Hinsichtlich sozialrechtlicher Rechtstreue .....	38
(2) Hinsichtlich migrationspolitischer Rechtstreue.....	38
(3) Zur Integrationsförderung.....	39
f) Angemessenheit durch Selbsthilfemöglichkeit .....	40
(1) Anforderungen an zugrundeliegende Pflicht .....	40
(2) Problematik „Sippenhaft“ .....	43
(3) Verfahrensanforderungen.....	44
(4) Befristungserfordernis .....	45
6. Zwischenergebnis .....	47
Vereinbarkeit mit Art. 3 GG .....	47
D. Fazit.....	48

## Literaturverzeichnis

*Becker, Ulrich*, Migration und Soziale Rechte, in: ZESAR 2017, S. 101 ff.

*Berlit, Uwe*, Die Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und in der Sozialhilfe, in: NDV 2017, S. 67 ff.

*Berlit, Uwe*, Pauenschlag Kompromisscharakter zum SGB II – Regelsatzurteil des BVerfGs vom 9. Februar 2010, in: KJ 2010, S. 145 ff.

*Berlit, Uwe*, Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern? (Teil 1), in: ZAR 2018, S. 229 ff.

*Berlit, Uwe*, Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern? (Teil 2), in: ZAR 2018, S. 287 ff.

*Bieritz-Harder, Renate/Conradis, Wolfgang/Thie, Stephan* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch. Sozialhilfe. Lehr- und Praxiskommentar, 11. Aufl., 2018 (zitiert als: LPK-SGB XII/Bearbeiter, §, Rn.).

*Birk, Ulrich-Arthur/Brühl, Albrecht/u.a.*, Bundessozialhilfegesetz Lehr- und Praxiskommentar. Mit kommentiertem Asylbewerberleistungsgesetz, 5. Aufl., 1998 (zitiert als: LPK-BSHG/Bearbeiter, §, Rn.).

*Böhm, Veronika*, „Fördern und Fordern“ als Integrationskonzept – Anwendungsbereich, Systematik, Verfassungsrechtlicher Rahmen, in: ZAR 2017, S. 208 ff.

*Borchert, Jürgen*, Freiheit und Verantwortung gehören zusammen – Das Hartz-IV-Urteil ist in wichtigen Teilen richtungweisend, in: ZRP 2010, S. 101 ff.

*Brings, Tobias/Oehl, Maximilian*, Verfassungswidrige Kürzungen und nachgeschobene Berechnungen, in: ZAR 2016, S. 22 ff.

*Brockmann, Judith*, Das Asylbewerberleistungsgesetz und das Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums, in: SozSich 2010, S. 310 ff.

*Bryde, Brun-Otto*, Steuerverweigerung und Sozialstaat, in: Aschke/Hase/Schmidt-De Caluwe (Hrsg.), Selbstbestimmung und Gemeinwohl, Festschrift für Friedrich von Zezschwitz zum 70. Geburtstag, 2005, S. 321 ff.

*Buchholtz, Gabriele*, Reformimpulse für die Integration Geflüchteter, in: NVwZ 2017, S. 756 ff.

*Burkiczak, Christian*, Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV, in: SGB 2012, S. 342 ff.

*Classen, Georg*, Das BVerfG-Urteil zur Verfassungswidrigkeit des AsylbLG, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.), Solidarität, 1. Auflage, 2013.

*Classen, Georg*, Leitfaden zum Asylbewerberleistungsgesetz, in: Tacheles e.V. Wuppertal (Hrsg.), Leitfaden Alg II / Sozialhilfe von A-Z, 30. Aufl., 2018 (zitiert als: *Classen*, Leitfaden, S.).

*Deibel, Klaus*, Rechtsmissbrauch bei Leistungen in besonderen Fällen nach § 2 AsylbLG, in: ZFSH/SGB 2011, S. 443 ff.

*Deibel, Klaus*, Die Menschenwürde im Asylbewerberleistungsrecht. Anmerkung, in: ZFSH/SGB 2012, S. 582 ff.

*Deibel, Klaus/Hohm, Karl-Heinz*, AsylbLG aktuell. Kurzkomentierung-Materialien-Synopse, 1. Aufl., 2016 (zitiert als: *Deibel/Hohm/Bearbeiter*, § , Rn.).

*Dietz, Andreas*, Leistungseinschränkungen nach § 1 a AsylbLG für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, in: DÖV 2015, S. 727 ff.

*Drohse, Franziska*, Sanktionen nach dem SGB II und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, in: NZS 2014, S. 96 ff.

*Eichenhofer, Johannes*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, 1. Aufl., 2013.

*Fichtner, Otto/Wenzel, Gerd*, Kommentar zur Grundsicherung. SGB XII Sozialhilfe, AsylbLG, SGB II, BKGG (Auszüge), 3. Auflage, 2005 (zitiert als: *Fichtner/Wenzel/Bearbeiter*, §, Rn.).

*Frings, Dorothee/Janda, Constanze/Keßler, Stefan/Steffen, Eva*, Sozialrecht für Zuwanderer, 2. Auflage, 2018.

*Gerlach, Stefan*, Das AsylbLG – Ein Überblick zum aktuell geltenden Asylbewerberleistungsgesetz (Teil 1), in: SGB 2018, S. 333 ff.

*Gerlach, Stefan*, Das AsylbLG – Ein Überblick zum aktuell geltenden Asylbewerberleistungsgesetz (Teil 2), in: SGB 2018, S. 408 ff.

*Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Rolfs, Christian/Udsching, Peter* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 50. Edition, Stand 01.09.2018 (zitiert als BeckOK-SozR/Bearbeiter, §, Rn.).

*Görisch, Christoph*, Asylbewerberleistungsrechtliches Existenzminimum und gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum, in: NZS 2011, S. 646 ff.

*Grube, Christian/Wahrendorf, Volker* (Herausgeber), SGB XII. Sozialhilfe mit Asylbewerberleistungsgesetz, 6. Auflage, 2018 (zitiert als: *Grube/Wahrendorf/Bearbeiter*, §, Rn.).

*Gusy, Christoph/Müller, Sebastian*, Leitbilder im Migrationsrecht, in: ZAR 2013, S. 265 ff.

*Heinhold, Hubert*, Umfang des Ausschlusses von Leistungen für Asylbewerber bei Kirchenasyl, in: NZS 2017, S. 271 ff.

*Heinhold, Hubert*, Trotz Leistungsausschluss von ALG II und Ausschluss des Anspruchs auf Sozialleistungen Recht auf existenzsichernde Leistungen, NZS 2018, 64 ff.

*Hohm, Karl-Heinz*, Menschenwürdiges Existenzminimum für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, in: ZFSH/SGB 2010, S. 269 ff.

*Hörmann, Jens-Hendrik*, Rechtsprobleme des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, 1. Aufl., 2013.

*Horrer, Stefan*, Das Asylbewerberleistungsgesetz, die Verfassung und das Existenzminimum, 1. Auflage, 2001.

*Janda, Constanze, Wilksch, Florian*, Das Asylbewerberleistungsgesetz nach dem „Regelsatz-Urteil“ des BVerfG, in: SGB 2010, S. 565 ff.

*Janda, Constanze*, Migranten im Sozialstaat, 1. Auflage, 2012.

*Janda, Constanze*, Quo vadis, AsylbLG? Möglichkeiten der Neugestaltung der existenzsichernden Leistungen für Personen mit vorübergehendem Aufenthalt nach dem Urteil des BVerfG, in: ZAR 2013, S. 175 ff.

*Janda, Constanze*, Sozialrechtliche Mindestbedingungen im Asylverfahren - Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 27.02.2014, Rs. C-79/13 (Saciri), in: ZESAR 2014, S. 430 ff.

*Janda, Constanze*, Die Reform des Asylbewerberleistungsgesetz aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.), Steht das europäische Migrationsrecht unter Druck?, 1. Aufl., 2015.

*Janda, Constanze*, § 1a AsylbLG und das Recht auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz: Bedarfsdeckung nur bei Rechtstreue?, in: SGB 2018, S. 344 ff.

*Jarass, Hans/Pieroth, Bodo* (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 15. Aufl., 2018 (zitiert als: Jarass/Pieroth/Bearbeiter, Art, Rn.).

*Kanalan, Ibrahim*, Rechtstreue als Voraussetzung für den Anspruch auf die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, in: NZS 2018, S. 641 f.

*Kingreen, Thorsten*, Schätzungen „ins Blaue hinein“: Zu den Auswirkungen des Hartz IV-Urteils des BVerfGs auf das Asylbewerberleistungsgesetz, in: NVwZ 2010, S. 558 ff.

*Kluth, Winfried*, Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, in: ZAR 2015, S. 337 ff.

*Kluth, Winfried*, Das Asylpaket II – eine Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen politischen Versprechen und rechtlich-administrativer Wirklichkeit, in: ZAR 2016, S. 121 f.

*Kluth, Winfried/Hund, Michael/Maaßen, Hans-Georg*, Handbuch Zuwanderungsrecht, 2. Aufl., 2017 (zitiert als: Kluth/Hund/Maaßen/Bearbeiter, §, Rn.).

*Kluth, Winfried*, Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration regulieren?, in: NJW-Beilage 2/2018 (zu Heft 20/2018), S. 46 ff.

*Körner, Anne/Leitherer, Stephan/Mutschler, Ralf/Rolfs, Christian* (Hrsg.), *Kassler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht*, 101. Ergl., Stand: 01.09.2018 (zitiert als: *Kass-Komm/Bearbeiter*, §, Rn.)

*Kuhn-Zuber, Gabriele*, *Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger*, 1. Auflage, 2018.

*Luft, Stefan/Schimany, Peter* (Hrsg.), *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, 1. Aufl., 2010.

*Mahler, Claudia/Follmar-Otto, Petra*, *Asylbewerberleistungsgesetz auf dem menschenrechtlichen Prüfstand*, in: *ZAR* 2011, S. 378 ff.

*Mergler/Zink* (Begr.), *Handbuch der Grundsicherung und Sozialhilfe. Kommentar. Teil II: Sozialgesetzbuch XII und Asylbewerberleistungsgesetz*, Bd. 2, 40. Ergänzungslieferung, Stand 02/2018 (zitiert als: *Mergler/Zink/Bearbeiter*, §, Rn.).

*Nešković, Wolfgang/Erdem, Isabel*, *Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV. Zugleich eine Kritik am BVerfG*, in: *SGb* 2012, S. 134 ff.

*Neundorf, Kathleen*, *Neuerungen im Aufenthalts- und Asylrecht durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*, in: *NJW* 2016, S. 5 ff.

*Odendahl, Kerstin*, *Migrationssteuerung im Mehrebenensystem. 2. Referat*, in: *VVDStRL* 76 (2017), S. 49 ff.

*Oestreicher, Ernst/Decker, Andreas* (Begr.), *SGB II/SGB XII. Grundsicherung für Arbeitssuchende und Sozialhilfe mit Asylbewerberleistungsrecht*, 85. Aufl., 2018 (zitiert als: *Oestreicher/Decker/Bearbeiter*, §, Rn.).

*Oppermann, Dagmar*, *Das Asylbewerberleistungsrecht in der Fassung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (Teil 1)*, in: *jurisPR-SozR* 7/2016, Anm. 1.

*Oppermann, Dagmar*, *Leistungseinschränkungen und Sanktionen als Mittel zur Bewältigung der Flüchtlingswelle*, in: *ZESAR* 2017, S. 55 ff.

*Petersen, Volkert*, *Das unabweisbare Gebotene im Sinne des § 1a AsylbLG - neu justiert*, in: *ZFSH/SGB* 2014, S. 669 ff.

*Plagemann, Hermann* (Hrsg.), *Münchener Anwaltshandbuch Sozialrecht*, 5. Aufl., 2018 (zitiert als: *Plagemann/Bearbeiter*, §, Rn.)

*Pro Asyl/Interkultureller Rat Deutschland/Deutscher Gewerkschaftsbund*, *9. Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen*, in: *Pro Asyl/Interkultureller Rat in Deutschland/Deutscher Gewerkschaftsbund* (Hrsg.), *Menschenrechte für Migranten und Flüchtlinge. Positionen und Forderungen zur Bundestagswahl 2013* (zitiert als: *Pro Asyl/Interkultureller Rat Deutschland/Deutscher Gewerkschaftsbund*, *9. Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen*, S.).

*Ritgen, Klaus*, *Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Möglichkeiten einer Begrenzung der Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden*, in: *DVBl.* 2016, S. 137 ff.

*Rixen, Stephan*, Was folgt aus der Folgerichtigkeit? „Hartz IV“ auf dem Prüfstand des BVerfGs – Erste Anmerkungen zum Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 („Hartz IV-Urteil“), in: SGB 2010, S. 240 ff.

*Rixen, Stephan*, Gestaltungsspielräume bei der Gewährung von Leistungen an Geflüchtete – Verfassungsrecht, Europarecht, Völkerrecht, in: Der Landkreis 2016, S. 268 ff.

*Röseler, Sibylle/Schulte, Bernd*, Gutachten zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Regelungsgehalt, praktische Auswirkungen und verfassungsrechtliche Grenzen, 1998.

*Röper, Erich*, Integrationsverwaltung – Wertevermittlung, in: ZRP 2016, S. 140 ff.

*Rothkegel, Ralf* (Herausgeber), Sozialhilferecht. Existenzsicherung. Grundsicherung. Handbuch, 1. Aufl., 2005.

*Rothkegel, Ralf*, Konsequenzen des »Hartz IV«-Urteils des BVerfGs<sup>1</sup> für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, in: ZAR 2010, S. 373 ff.

*Rothkegel, Ralf*, Das Gericht wird's richten – Das AsylbLG-Urteil des BVerfGs und seine Ausstrahlungswirkung, in: ZAR 2012, S. 357 ff.

*Schiffer, Eckart*, Einreisefreiheit und soziale Sicherung, in: ZAR 1991, S. 21 ff.

*Schlegel, Reiner/Voelzke, Thomas*, juris PraxisKommentar SGB XII – Sozialhilfe/mit AsylbLG, 2. Aufl., 2014 (zitiert als: jurisPK-SGB XII/Bearbeiter, §, Rn.)

*Siefert, Jutta* (Hrsg.), Asylbewerberleistungsgesetz. Kommentar, 1. Auflage, 2018 (zitiert als: Siefert, AsylbLG, §, Rn.).

*Smend, Rudolf*, Staatsrechtliche Abhandlungen: Und andere Aufsätze, 4. Aufl., 2010.

*Soria, José Martinez*, Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums, in: JZ 2005, S. 644 ff.

*Spitzlei, Thomas*, Asylbewerberleistungsrecht und grundgesetzliches Existenzminimum, in: JA 2017, S. 165 ff.

*Streit, Christian/Hübschmann, Frank*: Das Zweite Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, in: ZAR 1998, S. 266 ff.

*Susnjar, Davor/Greiser, Johannes*, Zur dogmatischen Einordnung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, in: DVBl 2018, S. 1329 ff.

*Teifke, Nils*, Das Prinzip Menschenwürde, 1. Aufl., 2011.

*Thym, Daniel*, Schnellere und strengere Asylverfahren, in: NVwZ 2015, S. 1625 ff.

*Thym, Daniel*, Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, in: ZAR 2016, S. 241 ff.

*Uhle, Arnd*, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, 1. Aufl., 2005.

*Voigt, Claudius*, Asylbewerberleistungsgesetz: Feindliche Übernahme durch das Ausländerrecht, in: info also 2016, S. 99 ff.

*Voigt, Claudius*, § 1a AsylbLG: Jetzt erst recht verfassungswidrig, in: Asylmagazin 2017, S. 436 ff.

*Wallrabenstein, Astrid*, Chancen für ein verfassungskonformes Asylbewerberleistungsgesetz, in: KritV 2012, S. 434 ff.

*Wallrabenstein, Astrid*, Neues AsylbLG – Das soll's gewesen sein?, Editorial SGB 12/2014.

*Welte, Peter*, Das Integrationsgesetz – Änderungen im SGB III und AsylbLG, in: ZAR 2016, S. 269 ff.

*Werther, Marco*, Anmerkung zu: Eingeschränkte Leistungen, in: InfAuslR 2017, S. 461 ff.

Abkürzungen nach: *Kirchner, Hildebert*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Aufl., 2015.

## **A. Einleitung**

Das AsylbLG stellt nach ursprünglicher Intention einen Teil des Existenzsicherungssystems für Zuwanderer und zugleich auch durch das Sanktionsregime der §§ 1a, 2 I, 5a III, 5b II und 11 II, IIa AsylbLG<sup>1</sup> ein Instrument der Migrationskontrolle dar.<sup>2</sup> Es beinhaltet Normen an der Schnittstelle von Sozial-, Migrations- und Asylrecht und steht vor der Herausforderung, die unterschiedlichen Prinzipien und Zielsetzungen dieser drei Regelungssysteme in Einklang zu bringen.<sup>3</sup> Besondere Bedeutung hat dabei das Ziel einer möglichst liberalen Einreisepolitik und kontrollfreier Grenzen im Zuge des Schengenrechts bei gleichzeitiger Gewährleistung der sozialen Sicherung.<sup>4</sup> Dies entspricht nicht mehr der klassischen Aufgabenteilung, nach der das Aufenthaltsrecht den Zugang und Verbleib von Ausländern im Bundesgebiet regelt und das Sozialrecht auf dem Gebiet der Grundsicherungsleistungen nur die Existenzsicherung gewährleistet.<sup>5</sup> Im Ergebnis wird festzustellen sein, dass die Verfolgung aufenthaltsrechtlicher Ziele und die Durchsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Pflichten mit sozialrechtlichen Mitteln und die Verknüpfung der beiden Rechtsgebiete in dieser Form verfassungsrechtlich unzulässig ist, da das maßgebliche Existenzminimum nicht in dieser Weise bedarfsunabhängig einschränkbar ist und eine unzulässige migrationspolitische Relativierung vorliegt (C.I.5.). Im Folgenden wird untersucht, wie sich das Sanktionsregime des AsylbLG rechtshistorisch entwickelt hat und nach welcher Systematik es aufgebaut ist (B.) und inwieweit die aktuellen Sanktionsnormen, die für bestimmte aufenthalts- oder asylrechtliche Pflichtverletzungen Leistungseinschränkungen vorsehen, verfassungskonform und insbesondere mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar sind oder eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung darstellen (C.).

## **B. Entwicklung und Systematik der Sanktionsnormen im AsylbLG**

Das AsylbLG trat am 01.11.1993 in Kraft und hat seitdem bereits zahlreiche Änderungen erfahren, sodass die Regelungen meist erst im Hinblick auf die äußeren Umstände und die politische Lage, die dazu führ-

---

<sup>1</sup> Alle nachfolgend nicht anders bezeichneten Normen sind solche des AsylbLG.

<sup>2</sup> Voigt, info also 2016, 99 (99).

<sup>3</sup> Horrer, Das Asylbewerberleistungsgesetz, die Verfassung und das Existenzminimum, S. 21.

<sup>4</sup> Schiffer, ZAR 1991, 21 (23).

<sup>5</sup> Berlitz, NDV 2017, 67 (72).

ten, verständlich werden.<sup>6</sup> Es wird ersichtlich, dass der Gesetzgeber stets versucht hat, durch die Sanktionsgesetzgebung Einfluss auf das Zuwanderungsverhalten zu nehmen, dabei aber meist nur vorangegangenen Zuwanderungsbewegungen nach zog, statt diese aktiv zu beeinflussen. Als Sanktion angesehen werden hier alle Fälle, in denen eine Norm an die Erfüllung ihres Tatbestandes eine negative Rechtsfolge hinsichtlich des Leistungsumfangs, der den Betroffenen gewährt wird, knüpft.

### **I. Gesetz zur Neuregelung der Leistung an Asylbewerber**

Infolge der ansteigenden Zuwanderung Schutzsuchender ab Ende der 1980er Jahre, deren Ursache vom damaligen Gesetzgeber weniger in der durch die Konflikte in Osteuropa entstehenden Verfolgung in den Herkunftsländern, sondern vielmehr in den Anreizen des deutschen Sozialsystems gesehen wurde, erließ er als Antwort darauf den sogenannten Asylkompromisses, der zur Einschränkung des Asylrechts im neuen Art. 16a GG und dem Erlass des AsylbLG führte.<sup>7</sup> Es führte zur Ausgliederung der Leistungen für Asylsuchende aus dem § 120 II BSHG und somit zur Etablierung eines „Sondersozialrechts“ für Asylsuchende mit Aufenthaltsgestattung, vollziehbar Ausreisepflichtige und deren Kernfamilien.<sup>8</sup> Es erfolgte eine Abstufung des Leistungsumfangs für diese Gruppen nach Aufenthaltsstatus und -verfestigung.

Einerseits wurde die Bekämpfung der missbräuchlichen Inanspruchnahme des Asylgrundrechtes durch Personen, deren eigentliches Ziel die (vorübergehende) Beanspruchung von Sozialleistungen in Deutschland war angestrebt. Andererseits sollten finanzielle Einsparungen aus haushaltspolitischen Erwägungen erzielt und der Schlepperkriminalität durch das Sachleistungsprinzip eine Finanzierungsquelle entzogen werden.<sup>9</sup> Die missbräuchliche Zuwanderung in die Sozialsysteme sollte vermieden und für sich bereits rechtswidrig im Inland befindende Personen durch die verminderte Leistungshöhe ein Ausreiseanreiz geschaffen werden.<sup>10</sup>

#### **1. Rechtsmissbräuchliche Aufenthaltsverlängerung**

Nach § 2 I a.F. erhielten leistungsberechtigte Asylbewerber, wenn ihr

---

<sup>6</sup> LPK-BSHG/*Birk*, AsylbLG, Vorb., Rn. 1.

<sup>7</sup> *Janda*, Die Reform des AsylbLG aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht, S. 188; BT-Drs. 12/4451, S. 5.

<sup>8</sup> BGBl. I 1993, Nr. 2505; BGBl. I 1993, Nr. 1074, S. 1.

<sup>9</sup> *Horrer*, Das Asylbewerberleistungsgesetz, die Verfassung und das Existenzminimum, S. 22.

<sup>10</sup> *Janda* Die Reform des AsylbLG aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht, S. 189.

Antrag zwölf Monate nach Antragsstellung noch nicht rechtskräftig entschieden war, und Geduldete, die einer freiwilligen Ausreise oder Abschiebung entgegenstehenden Hindernisse nicht zu vertreten hatten, anstatt der Leistungen nach dem AsylbLG Leistungen entsprechend dem BSHG in der damals gültigen Fassung. Dessen Regelsätze lagen damals circa zwanzig Prozent über denen des AsylbLG. Die Leistungsberechtigten wurden somit in zwei Gruppen aufgeteilt<sup>11</sup>, wobei nach der Aufenthaltsdauer und der aufenthaltsrechtlichen Rechtstreue differenziert wurde.<sup>12</sup> Heute findet sich ein ähnlicher Ausschluss in § 2 I n.F. der grundsätzlich für alle Leistungsberechtigten, die sich seit 15 Monaten ohne Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten, bestimmt, dass diese Sozialhilfeleistungen entsprechend den §§ 27 ff SGB XII erhalten. Davon ausgeschlossen sind Personen, die die Dauer ihres Aufenthaltes rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben. Dies setzt ein „unredliches und von der Rechtsordnung missbilligtes Verhalten“ voraus, das unentschuldig sozialwidrig sein muss.<sup>13</sup> Dabei wurde die erforderliche Voraufenthaltszeit zuletzt mit Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10.12.2014 auf 15 Monate verkürzt, um den Anforderungen des BVerfG gerecht zu werden.<sup>14</sup> Betroffene, die gegen für die Aufenthaltsdauer relevante Pflichten verstoßen, trifft eine negative Rechtsfolge und eine Sanktion liegt vor.<sup>15</sup> § 2 I verfolgt eine andere Systematik als die übrigen Sanktionsnormen; einerseits, weil weiterhin die Regelsätze nach dem AsylbLG in voller Höhe gewährt werden und andererseits, weil lediglich eine abstrakte statt eine konkrete Kausalität verlangt wird, das Verhalten muss lediglich generell geeignet sein, die Aufenthaltsdauer zu beeinflussen, und außerdem Vorsatz erforderlich ist.<sup>16</sup> Nicht zu vertreten hat die Person es, wenn Ausreisedokumente wegen der fehlenden Mitwirkung des Heimatlandes nicht ausgestellt werden können.<sup>17</sup>

## **2. Verstoß gegen räumliche Beschränkungen**

§ 11 II a.F. betraf alle Leistungsberechtigten, für die asyl- oder aufenthaltsrechtliche räumliche Beschränkungen bestanden. Diese erhielten,

---

<sup>11</sup> § 2 AsylbLG a.F., BGBl. I 1993, Nr. 1074, S. 1.

<sup>12</sup> BGBl. 1993 I S. 1074 (1074).

<sup>13</sup> *Deibel*, ZfSH/SGB 2011, 443 (443); BeckOK-SozR/*Korff*, § 2 AsylbLG, Rn. 7.

<sup>14</sup> BGBl. 2014 I S. 2187 (2187).

<sup>15</sup> *Grube/Wahrendorf/Wahrendorf*, AsylbLG § 2, Rn. 19.

<sup>16</sup> *JurisPK-SGB XII/Oppermann*, AsylbLG § 1a, Rn. 9.

<sup>17</sup> *LPK-BSHG/Birk*, AsylbLG, § 2, Rn. 17; VGH BW U. v. - 6 S 1264/95.

wenn sie sich außerhalb des vorgesehenen Bereichs aufhielten, regelmäßig eine Einschränkung der Leistung auf die nach den Umständen unabweisbar gebotene Hilfe.<sup>18</sup> § 11 II n.F, der seit dem 24.10.2015 gilt, sieht nur noch eine Reisebeihilfe zur Deckung des unabweisbaren Bedarfs für die Reise zu ihrem rechtmäßigen Aufenthaltsort vor. Wohnsitzauflagen ergeben sich für Asylbewerber aus § 60 AsylG, für Geduldete und andere vollziehbar ausreisepflichtige Personen aus § 61 AufenthG und für Personen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis aus § 12a AufenthG. § 56 und § 58 AsylG sowie § 61 AufenthG stellen entsprechende räumliche Beschränkungen dar. Ein Verstoß kann aus wichtigen Gründen gerechtfertigt sein, wenn er beispielweise aus beruflichen Gründen oder zur Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft erforderlich ist.<sup>19</sup>

Der Gesetzgeber verfolgte das Ziel, die nicht gewollte Binnenwanderung zu verhindern, sodass die Verteilung auf die einzelnen Gebiete sowie die damit einhergehende gerechte Lastenverteilung zwischen den Leistungsträgern sicher gestellt ist.<sup>20</sup> Diese soll jedoch auch der besseren Integration dienen, indem die Bildung von Communities verhindert wird, und somit ein primär aufenthaltsrechtliches Ziel verfolgen.<sup>21</sup> Die Norm knüpft an ein unerwünschtes Verhalten einen (vorübergehend) geringeren Leistungsumfang an und kann somit aufgrund ihres Regelungsschwerpunktes als Sanktion statt als bloße Zuständigkeitsvorschrift qualifiziert werden.<sup>22</sup>

## II. Erstes Gesetz zur Änderung des AsylbLG

Der persönlichen Anwendungsbereich des AsylbLG wurde durch das Erste Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 26. Mai 1997<sup>23</sup> neu geregelt und erweitert, wobei der Kreis der leistungsberechtigten Personen nun grundsätzlich all jene erfasste, die sich typischerweise vorübergehend, also ohne verfestigten ausländerrechtlichen Status, in Deutschland aufhielten.<sup>24</sup> Somit wurden von dem geringeren

---

<sup>18</sup> BGBl. 1993 I S. 1074 (1076).

<sup>19</sup> LSG NRW B. v. 23.3.2012 – L 20 AY 7/12.

<sup>20</sup> LPK-SGB XII/*Birk*, AsylbLG § 11 Rn. 2; Grube/*Wahrendorf/Wahrendorf*, AsylbLG § 11, Rn. 3.

<sup>21</sup> BT-Drs. 18/8615, S. 42; *Röper*, ZRP 2016, 140 (140); *Eichenhofer*, Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, S. 121.

<sup>22</sup> Grube/*Wahrendorf/Wahrendorf*, AsylbLG § 11, Rn. 4; *Siefert*, AsylbLG, § 11, Rn. 33; Dagegen: *jurisPK-SGB XII/Groth*, AsylbLG § 11, Rn. 30; *Schellhorn/Hohm/Scheider/Hohm*, § 11 AsylbLG, Rn. 7.

<sup>23</sup> BGBl. 1997 I, S. 1130 (1130).

<sup>24</sup> LPK-BSHG/*Birk*, AsylbLG § 1, Rn. 4.

Leistungsumfang nun Personen erfasst, die sich in der Praxis nicht nur vorübergehend, sondern teilweise trotz Ausreisepflicht längere Zeit aufhielten. Dies waren Geduldeten, deren Ausreise nicht durchgeführt werden konnte, und Personen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis, die bei andauernden Konflikten im Heimatland absehbar länger als sechs Monate in Deutschland bleiben würden und somit eigentlich einen gewöhnlichen Aufenthalt im Sinne des § 30 I SGB I vorweisen.<sup>25</sup> So sollte die Besserstellung von Ausreisepflichtigen gegenüber Asylbewerbern beendet werden.<sup>26</sup>

### **III. Zweites Gesetz zur Änderung des AsylbLG**

Durch Art. 1 des Zweiten Änderungsgesetzes zum AsylbLG vom 25.08.1998 wurde mit § 1a a.F. die Einschränkung des Leistungsniveaus auf das unabweisbar Gebotene bei rechtmisbräuchlicher Beanspruchung der Leistungen für die Betroffenen und ihre Familienangehörigen eingeführt. Die Norm entsprach größtenteils den heutigen § 1a I, III 1 n.F. Die Sanktionierung erfolgte bei Einreise zum Zweck des Leistungsbezuges und wenn Betroffene es zu vertreten hatten, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht durchgeführt werden konnten.<sup>27</sup>

Ziel dieser Neuerung war es, eine gezielte Einwanderung ins soziale Sicherungssystem zu verhindern, materiell rechtliche Vorkehrungen gegen Leistungsmissbrauch zu schaffen und einen Anreiz für die Befolgung ausländerrechtlicher Vorschriften zu setzen.<sup>28</sup>

Grundsätzlich finden die Sanktionen nach § 1a auf Personen mit Anspruch auf Leistungen nach § 3 Anwendung. Sie finden keine Anwendung auf Personen mit Anspruch auf Leistungen entsprechend dem SGB XII nach § 2 I; hier haben die Kürzungstatbestände des § 23 SGB XII Anwendungsvorrang.<sup>29</sup> Analog-Leistungen erhält nur, wem kein rechtmisbräuchliches Verhalten vorzuwerfen ist, was § 1a jedoch voraussetzt, sodass nicht der Anwendungsbereich beider Normen zugleich eröffnet sein kann. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass nach dem in § 2 bestimmten Voraufenthaltszeitraum Leistungen nach § 3 un-

---

<sup>25</sup> BSG U. v. 30.4.1997 - 12 RK 30/96, NVwZ 1998, 326 (326).

<sup>26</sup> Janda/Wilksch, SGB 2010, 565 (566).

<sup>27</sup> BGBl. I 1998, Nr. 2505, S. 1.

<sup>28</sup> BT-Drs. 13/10155, S. 5.

<sup>29</sup> BeckOK Sozialrecht/Korff, AsylbLG § 1a, Rn. 3; jurisPK-SGB XII/Oppermann, § 1a AsylbLG, Rn. 2.

zureichend wären. Somit besteht dann auch kein Raum mehr für Absen-  
kungen nach § 1a I.<sup>30</sup>

### **1. Sanktionierung der Sozialhilfemigration**

Der Tatbestand des § 1a I n.F. liegt vor, wenn der Sozialleistungsbezug bei der Einreise nach Deutschland das prägende Motiv war; dazu muss ein finaler Zusammenhang zwischen Einreiseentschluss und Leistungsbezug bestehen.<sup>31</sup> Dies nimmt die Behörde an, wenn keine weiteren ausschlaggebenden Motive vorliegen und sich der Lebensstandard durch den Leistungsbezug im Gegensatz zum Herkunftsland deutlich verbessert, jedoch nicht bezüglich Personen, die einen Asylantrag stellen.<sup>32</sup> Zusätzlich zu Geduldeten können auch heute noch vollziehbar Ausreisepflichtige nach § 1 I Nr. 5 n.F. betroffen sein.

Als hinreichend für diese Annahme angesehen wird nicht alleine die Einreise aus einem sicheren Drittstaat. Jedoch genügt die Einreise ohne Asylantragstellung, wenn keine Sprachkenntnisse oder finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, die eine soziale oder berufliche Integration ermöglichen würden, da in diesem Fall die Betroffenen für sie absehbar auf Sozialleistungen angewiesen sein werden.<sup>33</sup>

### **2. Sanktionierung der Ausreiseverhinderung**

§ 1a III n. F. sanktioniert die rechtsmissbräuchliche Verhinderung der Aufenthaltsbeendigung durch Geduldete oder vollziehbar Ausreisepflichtige. Dies ist der Fall, wenn Betroffene es zu vertreten haben, dass von der Ausländerbehörde beabsichtigte aufenthaltsbeendende Maßnahmen, insbesondere die Ausweisung nach § 53 AufenthG, die Abschiebung nach § 58 AufenthG oder eine Zurückschiebung nach § 59 AufenthG, nicht durchgeführt werden können.<sup>34</sup> Dem Verantwortungsbereich des Betroffenen zugerechnet werden dabei insbesondere fehlende erforderliche Mitwirkungshandlungen bei der Pass- und Dokumentenbeschaffung oder das Verhalten bei der Vorführung in der ausländischen Botschaft, wenn dieses dazu führt, dass die beabsichtigte Feststellung der Staatsangehörigkeit vereitelt wird und infolge dessen eine Abschiebung verhindert wird.<sup>35</sup> Außerdem fallen darunter das Täuschen über die Identität oder

---

<sup>30</sup> SG Landshut, B.v. 28.02.2018 - S 11 AY 66/18 ER, Rn. 47.

<sup>31</sup> Grube/Wahrendorf/Wahrendorf, § 1a AsylbLG, Rn. 11.

<sup>32</sup> Vgl. LSG Berlin-Bbg., B. v. 21.8.2007 - L 23 B 10/07 AY ER, juris, Rn. 8.

<sup>33</sup> Kuhn-Zuber; Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger, S.184.

<sup>34</sup> Werther, InfAuslR 2017, 461 (461).

<sup>35</sup> BSGE 101, 49, Rn. 48; Werther, InfAuslR 2017, 461 (461).

Staatsangehörigkeit durch falsche Angaben oder Verschleiern von Tatsachen. Zusätzlich werden von der Rechtsprechung auch der Widerstand gegen staatliche Maßnahmen im Rahmen der Abschiebung oder sogar die Inanspruchnahme von Kirchenasyl dazu gezählt.<sup>36</sup>

#### **IV. Gesetz zur Änderung des AsylbLG & SGG**

Am 18.07.2012 erklärte das BVerfG § 3 II 2 Nr. 1 und § 3 II 3 i.V.m. I 4 Nr. 2 sowie § 3 II 2 Nr. 2 und Nr. 3 und § 3 II 3 i.V.m. I 4 Nr. 1, jeweils in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997, für verfassungswidrig, da die dort festgelegten und seit 1993 nicht an die Preisentwicklung angepassten Regelsätze evident unzureichend seien und somit ein Verstoß gegen das Grundrecht auf Garantie der Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gemäß Art. 1 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 I GG vorläge.<sup>37</sup> Die im AsylbLG a. F. normierten Grundleistungen lagen um gut 31 % unter den Leistungen, die das Existenzminimum nach SGB II und SGB XII sicherstellen sollen und wurden somit als unzureichend erachtet.

#### **V. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz**

Die nachfolgend dargestellten Gesetzgebungsakte stellten hauptsächlich eine Reaktion auf die große Anzahl Schutzsuchender dar, die im Sommer 2015 in Deutschland eintrafen.<sup>38</sup> Durch den am 01.01.2016 in Kraft getretenen Art. 2 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20.10.2015 wurde § 1a II eingeführt, dessen Tatbestand die nicht freiwillige Ausreise umfasst, sowie § 1a IV.<sup>39</sup> Zusätzlich wurde der § 11 II neu gefasst.<sup>40</sup> Ziel der Neuregelung war eine Eindämmung des Zuzugs aus sicheren Herkunftsstaaten unter dem Vorwand der Asylantragsstellung und die bessere Sicherung der Versorgung für die große Anzahl an Asylbewerbern.<sup>41</sup>

##### **1. Sanktionierung der Verursachung von Ausreisehindernissen**

§ 1a II n.F. sanktioniert vollziehbar ausreisepflichtige Leistungsberechtigte, für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststeht. Sie haben ab dem auf den Ausreisetermin folgenden Tag keinen Anspruch auf Leistungen nach den §§ 2, 3 und 6 mehr, es sei denn, die Aus-

<sup>36</sup> *Kuhn-Zuber*, Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger, S. 185; LSG Bayern, B. v. 11.11.2016 – L 8 AY 28/16 B ER.

<sup>37</sup> BVerfG, U. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Leitsatz 1.

<sup>38</sup> *Janda*, SGB 06.18, 344 (350).

<sup>39</sup> BT-Drs. 13/10155, S. 4; BGBl. 2015 I S. 1722 (1726).

<sup>40</sup> BGBl. 2015 I S. 1722 (1727).

<sup>41</sup> *Deibel/Hohm/Deibel*, Einführung, Rn. 12.

reise konnte aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, nicht durchgeführt werden. Hiermit wird ihr Verschulden widerleglich vermutet.

Der Anspruch wird auf Leistungen zur Deckung des Bedarfes an Ernährung, Unterkunft inklusive Heizung, Körper- und Gesundheitspflege eingeschränkt, die als Sachleistungen erbracht werden sollen, ausnahmsweise können weiterhin Leistungen nach § 3 I 1 gewährt werden.<sup>42</sup>

## **2. Sanktionierung bei anderweitiger Zuweisung**

§ 1a IV beinhaltet eine Leistungseinschränkung für Asylantragstellende mit einer Aufenthaltsgestattung und vollziehbar Ausreisepflichtige, wenn diese für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz nicht nach Deutschland zugewiesen wurden. Zunächst betraf dies Personen, für die nach den Relocation-Beschlüssen (EU) 2015/1601 vom 22.09.2015 und (EU) 2016/1754 vom 29.09.2016 über die Umverteilung von 160.000 Asylsuchenden von Griechenland oder Italien in andere Mitgliedsstaaten der europäischen Union oder am Verteilungsmechanismus nach der VO (EU) Nr. 604/2013 („Dublin-III-Verordnung“) teilnehmende Staaten ein anderer Staats zuständig ist und erfolgte in Umsetzung des Erwägungsgrundes Nr. 38 des Beschlusses (EU) 2015/1601, der zur Verhinderung von Sekundärmigration aus dem vorgesehenen Umsiedlungsstaat heraus in einen anderen Mitgliedstaat Maßnahmen im Bereich des Zugangs zu Sozialleistungen vorsah.<sup>43</sup> Mittlerweile sind die Relocation-Beschlüsse mit Ablauf des 17.9.2017 und 26.9.2017 außer Kraft getreten, sodass nur noch wenige Personen erfasst sein dürften. Nicht vorgesehen ist die Sanktionierung von Personen, bei denen ein anderer Staat für die Prüfung des Schutzgesuchs nach der Dublin-III-Verordnung zuständig ist.<sup>44</sup> Eine Sanktionierung erfolgt nicht, wenn die Rückkehr in den zuständigen Staat aufgrund einer dort drohenden erniedrigenden oder unwürdigen Behandlung nicht zumutbar ist.<sup>45</sup> Als Rechtsfolge werden nur noch Leistungen in Höhe des § 1a II gewährt.

## **VI. Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren**

Durch Art. 3 des Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.03.2016, der am 17.03.2016 in Kraft trat, wurde eine kürzere

---

<sup>42</sup> *Kuhn-Zuber*; Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger, S. 191.

<sup>43</sup> Erwägungsgrund Nr. 38 des Beschlusses (EU) 2015/1601 vom 22.09.2015; Beschluss (EU) 2015/1523 vom 14.9.2015.

<sup>44</sup> BT-Drs. 18/7834, S. 12 f.

<sup>45</sup> SG Lüneburg, B. v. 12.9.2017 – S 26 AY 35/17 ER.

Verfahrensdauer angestrebt. Dazu wurde der § 11 IIb eingeführt. Daneben sollten zum Beispiel durch die Einführung der Vermutung des § 60a IIc 1 AufenthG, das gesundheitliche Probleme einer Abschiebung nicht entgegenstehen, auch die Ausreise abgelehnter Asylbewerber beschleunigt werden.<sup>46</sup>

§ 11 IIb sieht vor, dass für leistungsberechtigte Asylbegehrende vor Ausstellung des Ankunftsnaachweises nach § 63a I 1 AsylG deren Leistungsumfang entsprechend § 1a II eingeschränkt wird. Dies tritt nicht ein, wenn die erkennungsdienstliche Behandlung bereits erfolgt ist, Betroffene in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung aufgenommen wurden und Leistungsberechtigte die fehlende Ausstellung nicht zu vertreten haben, insbesondere, wenn für diese bei der zuständigen Stelle noch nicht die erforderlichen technischen Möglichkeiten vorliegen.

Der Gesetzgeber begründet dies damit, dass so die ordnungsgemäße, schnelle Bearbeitung der Asylanträge in der zuständigen Außenstelle des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) abgesichert werden soll.<sup>47</sup> Außerdem sollen Aufnahmekapazitäten effektiv genutzt werden und die Lasten gerecht unter den für Aufnahme und Leistungserbringung zuständigen Stellen verteilt werden.<sup>48</sup> Außerdem soll die Mitwirkungsbereitschaft am Verfahren erhöht werden.<sup>49</sup>

## **VII. Integrationsgesetz**

Es wurden durch Art. 4 des Integrationsgesetzes vom 31.07.2016 die am 01.08.2016 in Kraft getretenen § 1a IV 2, § 1a V und § 5b eingefügt.<sup>50</sup> Vorangegangen war die Erkenntnis des Gesetzgebers, dass viele der Asylsuchenden langfristig in Deutschland bleiben würden, da mit einem Ende der Konflikte in den Herkunftsstaaten nicht absehbar zu rechnen war. Ziel dieses Gesetzes war die zügige und nachhaltige Integration von Personen mit guter Bleibeperspektive in Gesellschaft und Arbeitsmarkt, wofür durchsetzbare Integrationspflichten eingeführt wurden.<sup>51</sup>

### **1. Sanktionierung bei Schutzalternative**

§ 1a IV 2 wurde auf leistungsberechtigte Inhaber einer Aufenthaltsgestattung oder vollziehbar Ausreisepflichtige erweitert, denen bereits von ei-

---

<sup>46</sup> BGBl. I 2016, 390 (392).

<sup>47</sup> BT-Drs. 18/7538, S. 3.

<sup>48</sup> BT-Drs. 18/7538, S. 2.

<sup>49</sup> Kluth, ZAR 2016, 121 (122).

<sup>50</sup> BGBl. 2016 I S. 1939 (1940).

<sup>51</sup> BT-Drs. 18/8829, S. 2.

nem anderen Mitgliedsstaat der EU oder einem am Verteilungsmechanismus der Dublin-III-Verordnung beteiligten Staat internationaler Schutz oder ein Aufenthaltsrecht aus anderen Gründen gewährt wurde und noch fortbesteht. Hiermit wird versucht, die Binnenmigration von Schutzsuchenden in der europäischen Union zu verhindern.<sup>52</sup>

## **2. Sanktionierung des Verstoßes gegen Mitwirkungspflichten**

Nach § 1a V werden die Leistungen für Inhaber einer Aufenthaltsgestattung, auch solche die einen Asylfolgeantrag nach § 71 AsylG oder einen Asylzweiterantrag nach § 71a AsylG gestellt haben, vom Umfang entsprechend § 1a II eingeschränkt, wenn diese ihren Mitwirkungspflichten nach dem AsylG nicht nachkommen. Dazu zählen nach § 15 II Nr. 4 AsylG die Pflicht, einen Pass oder Passersatz oder nach § 15 II Nr. 5 AsylG erforderliche Unterlagen zur Identitätsklärung, die in ihrem Besitz sind, den zuständigen Behörden vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen. Außerdem greift § 1a V ein, wenn der Termin zur förmlichen Antragstellung nach § 14 I AsylG beim BAMF nicht wahrgenommen wurde oder wenn der Tatbestand des § 30 III Nr. 2 AsylG verwirklicht wird, indem Angaben über die Identität oder Staatsangehörigkeit verweigert werden. Diese Pflichtverletzungen müssen Betroffene zu vertreten haben und sie dürfen nicht aus wichtigem Grund unmöglich gewesen sein, was widerleglich vermutet wird. Die Anspruchseinschränkung endet, sobald die fehlende Mitwirkung erbracht oder der Termin nachgeholt wird. Dabei ist die Nachholung an sich ausreichend, unabhängig von dem Eintritt des erwarteten Erfolgs in Form einer Verfahrensbeschleunigung.<sup>53</sup>

## **3. Verweigerung des Integrationskurses oder Arbeitsgelegenheiten**

Durch § 5b I 1 wird die zuständige Behörde berechtigt, leistungsberechtigte Personen zur Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG zu verpflichten, sofern diese arbeitsfähig, volljährig und nicht erwerbstätig sind, sie nicht mehr der Vollzeitschulpflicht unterliegen und sie gemäß § 44 IV 2 Nr. 1 bis Nr. 3 AufenthG Inhaber einer Aufenthaltsgestattung mit guter Bleibeperspektive, einer Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 V AufenthG wegen voraussichtlich dauerhaft bestehender Ausreishindernisse sind. Hier können sowohl Leistungsberechtigte nach § 3

---

<sup>52</sup> BT-Drs. 18/8829, S. 2.

<sup>53</sup> Janda, SGB 2018, 344 (347).

als auch Analog-Leistungsberechtigte nach § 2 betroffen sein, da das pflichtwidrige Verhalten hier keinen Einfluss auf die Aufenthaltsdauer hat.<sup>54</sup> Gemäß § 5b II wird ihr Anspruch eingeschränkt, wenn sie sich trotz schriftlicher Rechtsfolgenbelehrung schuldhaft weigern, an einem ihnen zumutbaren Integrationskurs teilzunehmen. Die Zumutbarkeit liegt entsprechend § 11 IV 2 bis 3 SGB XII nicht vor, wenn einer der dort aufgeführten wichtigen Gründe gegeben ist, beispielweise Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Kindererziehungspflichten oder vergleichbare Gründe entgegenstehen. Außerdem tritt die Sanktionierung nicht ein, wenn die Person eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, eine Ausbildung oder ein Studium aufgenommen hat. Die Rechtsfolgen sind analog zu § 1a II.

Die gleichen Rechtsfolgen treffen gemäß § 5a III Personen die einer ihnen zumutbaren, nach § 5a I zugewiesenen Flüchtlingsintegrationsmaßnahme, also Arbeitsgelegenheit der Bundesagentur für Arbeit gegen Mehraufwandsentschädigung, nicht nachkommen, ohne einen der auch in § 5b einschlägigen wichtigen Gründe vorzuweisen. Bezweckt wird damit eine „niedrigschwellige Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie eine sinnvolle und gemeinnützige Beschäftigung während des Asylverfahrens“.<sup>55</sup>

### **VIII. Zwischenergebnis**

Die aufgeführten Entwicklungen zeigen deutlich, dass die Sanktionsnormen immer zahlreicher und ihr Anwendungsbereich immer restriktiver wurden, je höher die Zuwanderungsrate an Schutzsuchenden war.<sup>56</sup> Vor dem Hintergrund, dass eine Einflussnahme auf dieses Zuwanderungsverhalten über ein evident abgesenktes Leistungsniveau als solches für unzulässig erklärt wurde, versucht Gesetzgeber nun, dies durch Kürzungen zu erreichen. Es wird nun geklärt werden, ob dieses Vorgehen nicht ebenfalls verfassungswidrig ist.

### **C. Verfassungsmäßigkeit des aktuellen Sanktionsregimes**

Obwohl sich das BVerfG im Regelsatzurteil nicht zu den Sanktionsnormen der §§ 1a, 2 I, 5aIII, 5b II, 11 II, IIa äußerte, wurden in dessen Folge auch Zweifel an deren Verfassungskonformität laut. Eine unzulässige

---

<sup>54</sup> BT-Drs. 18/8829, S. 2.

<sup>55</sup> BT-Drs. 18/8615, S. 2, 23.

<sup>56</sup> Janda, SGB 06.18, 344 (350).

Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 I GG i.V.m. Art. 20 I GG und die ungerechtfertigte Ungleichbehandlung bestimmter Personengruppen nach Art. 3 GG könnten vorliegen.

## **I. Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum**

Die Leistungskürzungen könnten das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum aus Art. 1 I GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 I GG verletzen.<sup>57</sup>

### **1. Dogmatische Herleitung**

Das Grundrecht auf Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums jedes Individuums durch den Staat findet sich nicht wortwörtlich als eigenes Grundrecht im GG, wurde aber bereits früh von der Rechtsprechung aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 I GG und dem Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung aus Art. 20 GG abgeleitet.<sup>58</sup> Vom BVerfG wurde es in einer Leitentscheidung zum SGB II vom 09.02.2010 als eigenes Grundrecht bestätigt.<sup>59</sup> Über den Schutzauftrag des Art. 2 II 1 GG hinausgehend verpflichtet es den Staat zu mehr als der Sicherung der physischen Integrität und körperlichen Unversehrtheit.<sup>60</sup> Es steht eigenständig neben der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 I GG und statuiert einen verfassungsunmittelbaren subjektiv-rechtlichen Leistungsanspruch des jeweiligen Grundrechtsträgers.<sup>61</sup> Insoweit besitzt es eine leistungsrechtliche Dimension, die durch den Gesetzgeber auszugestalten ist.<sup>62</sup>

Der Schutzbereich des Grundrechts müsste durch die Sanktionierung sowohl in persönlicher als auch in sachlicher Hinsicht eröffnet sein.

### **2. Persönlicher Schutzbereich**

Für die Eröffnung des persönlichen Schutzbereiches sind Aufenthaltsdauer und -status und sogar dessen Legalität grundsätzlich irrelevant.<sup>63</sup> Dies wurde in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom

---

<sup>57</sup> *Brings/Oehl*, ZAR 2016, 22 (25); dagegen: Deibel/Hohm/Deibel § 1a, Rn. 22; *Siefert*, AsylbLG, § 1a Rn. 4; BSG U. v. 12.05.2017 – B 7 AY 1/16 R.

<sup>58</sup> *Hörmann*, Rechtsprobleme des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, S. 6.

<sup>59</sup> BVerfG, U. v. 9. 2. 2010 - 1 BvL 1/09, Leitsatz 1.

<sup>60</sup> *Berlit*, KJ 2010, 145 (147).

<sup>61</sup> BVerfGE 125, 175 (222 f.); 132, 134 (159 Rn. 63).

<sup>62</sup> *Brings/Oehl*, ZAR 2016, 22 (25).

<sup>63</sup> *Berlit*, NDV 2017, 67 (70); *Brings/Oehl*, ZAR 2016, 22 (26); *Janda*, Das Recht auf menschenwürdige Existenz, S. 17.

18.07.2012 bestätigt; ausländische Staatsangehörige verlieren den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten.<sup>64</sup> Grundrechtsberechtigte sind somit alle hilfebedürftigen Personen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, also solche mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit gleichermaßen.<sup>65</sup> Somit fallen auch die Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz darunter.

### **3. Sachlicher Schutzbereich**

Es war lange fraglich, was der sachliche Schutzbereich umfasst, was also das absolute Minimum an Leistungen, die verfassungsrechtlich geboten sind, darstellt. Dies hat sich erst durch die Rechtsprechung des BVerfG konkretisiert.<sup>66</sup> Danach soll der Einzelne in den Stand versetzt werden, ein menschenwürdiges Leben führen zu können.<sup>67</sup> Es sichert jeder hilfebedürftigen Person diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für ihre physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind und stellt somit eine einheitliche grundrechtliche Garantie für das physische und das soziokulturelle Existenzminimum dar.<sup>68</sup> Der Bedarf ist daher in Abhängigkeit zum derzeitigen Aufenthaltsort zu bestimmen; dies muss realitätsgerecht, transparent und nachvollziehbar erfolgen und die Höhe der Bedarfe muss regelmäßig überprüft werden und dabei die tatsächlichen Lebensumstände und die zunehmende Integration zur Bestimmung der Bedarfe für verschiedene Personengruppen typisierend berücksichtigt werden.<sup>69</sup> Dazu gehört die Berücksichtigung der besonderen Lebensumstände der vom AsylbLG umfassten Personen und die besonderen Bedarfe, die sich hieraus ergeben, etwa Aufwendungen zur Kontaktpflege zu Familienangehörigen, die sich im Ausland oder aufgrund der Residenzpflicht in anderen Teilen Deutschlands aufhalten, oder Kosten zum Aufsuchen von Beratungsstellen.<sup>70</sup> Dies ergibt sich daraus, dass der soziokulturelle Teil nicht nur die Integration in die Gesellschaft in Deutschland ermöglichen soll, sondern ebenfalls der Kontakt zu Personen im Ausland

---

<sup>64</sup> Rothkegel, ZAR 2010, 373 (374); BVerfG U. V. 18.7.2012 – 1 BvL 10/10.

<sup>65</sup> Hohm, ZFSH/SGB 2010, 269 (271).

<sup>66</sup> BVerfG U. v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09.

<sup>67</sup> Wallerath, JZ 2008, 157 (161).

<sup>68</sup> BVerfG U. v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, Rn. 159.

<sup>69</sup> BVerfG U. V. 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, Rn. 95.

<sup>70</sup> Mahler/Follmer-Otto, ZAR 2011, 278 (380).

erfasst ist, da der Mensch notwendig in sozialen Bezügen existiert.<sup>71</sup> Der sachliche Schutzbereich umfasst somit alle Bedarfe, die in einem den genannten Anforderungen gerecht werdenden Verfahren ermittelt wurden.

#### **4. Einschränkung des Schutzbereichs**

Fraglich ist, ob durch die Sanktionen der Schutzbereich eingeschränkt wird. Einer Ansicht nach verfolgt das Grundrecht ausschließlich eine leistungsrechtliche, aber keine abwehrrechtliche Dimension, sodass statt eines Eingriffs lediglich eine defizitäre Grundrechtsausgestaltungen des Gesetzgebers vorliegen könnte, die nicht die Rechtfertigungsanforderungen eines Grundrechtseingriffs erfüllen müsse.<sup>72</sup> Dagegen spricht jedoch, dass der Anspruch mit dem Schutzauftrag aus Art. 1 I GG korrespondiert, was mindestens dazu führt, dass eine Begründungspflicht besteht und eine Rechtfertigung und ein legitimes gruppenspezifisches Differenzierungskriterium erforderlich ist, wenn durch Kürzungen oder Leistungsausschlüsse das vom Gesetzgeber der Höhe nach typisierend konkretisierte Existenzminimum evident unterschritten wird.<sup>73</sup> Insoweit besitzt es zumindest auch eine abwehrrechtliche Dimension.<sup>74</sup> Selbst wenn die klassische Eingriffsdogmatik nicht anwendbar ist, kann eine unzureichende Ausgestaltung somit verfassungswidrig sein.<sup>75</sup> Das menschenwürdige Existenzminimum besteht in dem, was der Gesetzgeber nach einem den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werdenden Verfahren entwickelt hat und somit stellt jede Einschränkung dieser Leistung eine rechtfertigungsbedürftige Einschränkung des Gewährleistungsrechts dar.<sup>76</sup> Dabei müssen auch interne Leistungsabsenkungen, die nicht die Regelbedarfsermittlung als solche betreffen, am Grundrecht gemessen werden.<sup>77</sup>

Die Normen werden im Folgenden systematisch nach ihrer Rechtsfolge gegliedert auf das Vorliegen einer Einschränkung hin untersucht.

---

<sup>71</sup> BVerfG U. v. 18.7.2012 - 1 BvL 10/10, Rn. 64.

<sup>72</sup> *Burkiczak*, SGB 2012, 342 (343).

<sup>73</sup> BVerfGE 125, 175 (225); BVerfGE 137, 34 (74); *Frerichs*, ZESAR 2014, 279 (280); SG Gotha, B. v. 2.8.2016 - S 15 AS 5157/14, Rn. 134.

<sup>74</sup> *Brings/Oehl*, ZAR 2016, 22 (25).

<sup>75</sup> *Berlit*, KJ 2010, 145 (199); *Jarass/Pieroth/Jarass*, Vorb vor Art. 1, Rn. 10, Art. 1. Rn. 23.

<sup>76</sup> *Drohse*, NZS 2014, 96 (100).

<sup>77</sup> *Görisch*, NZS 2011, 646 (648).

### a) Relevantes Existenzminimum

§ 1 I SGB II und § 1 SGB XII geben jeweils an, dass diese Gesetze das menschenwürdige Existenzminimum der Leistungsberechtigten sicherstellen sollen und somit Teil des Existenzsicherungsrechts sind. Im AsylbLG gibt es keine derart konkrete Definition, jedoch ergibt sich aus der Gesetzesbegründung, dass es nicht nur Teil des Aufenthalts- und Asylrechts ist, sondern auch die Existenzsicherung der Betroffenen verfolgt.<sup>78</sup> Grundsätzlich müssen die gewährten Sozialhilfesätze und das ermittelte Existenzminimum einer Personengruppe nicht zwingend übereinstimmen, allerdings bedürfen Unterschiede einer stichhaltigen gesetzgeberischen Konkretisierung, ohne die von einer Deckungsgleichheit ausgegangen werden kann. Da eine solche hinsichtlich der Sanktionstatbestände nicht erfolgt ist, kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber mit den Leistungen nach § 3 das Existenzminimum typisierend für alle Leistungsberechtigten festlegen wollte.<sup>79</sup> Der physische Teil wird dabei nach Intention des Gesetzgebers von § 3 I abgedeckt und der soziokulturelle Teil von § 3 I 5.<sup>80</sup>

Verfassungsrechtlich problematisch ist, dass keine eigenständige Datengrundlage für die Berechnung der Regelsätze erhoben wird, sondern die umstrittene Einkommens- und Verbraucherstichprobe des Statistischen Bundesamtes herangezogen wird, für die nur das untere Quintil der Haushalte berücksichtigt wird, die zum Teil selbst Sozialleistungen beziehen. So besteht die Gefahr, dass eine relative Armut unter dem eigentlichen Existenzminimum perpetuiert wird, da Mängel, die bei dieser Gruppe bestehen, nicht erfasst und somit übernommen werden.<sup>81</sup> Diese Berechnung ist vom BVerfG bisher nur hinsichtlich des SGB II als verfassungskonform akzeptiert worden, bei dem anders als im AsylbLG im Einzelfall ein Anspruch auf ergänzende Leistungen nach § 24 SGB II besteht.<sup>82</sup> Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass die Regelsätze des § 3 entgegen der Vorgaben des BVerfG seit dem 01.01.2017 nicht entsprechend der Sätze des SGB II und SGB XII nach einer aktuellen Einkommens- und Verbraucherstichprobe angepasst wurden, da ein entsprechender Entwurf im Bundesrat und später im Vermittlungsausschuss

---

<sup>78</sup> S.o. B.I.1.

<sup>79</sup> Janda/Wilksch, SGB 2010, 565 (569).

<sup>80</sup> Voigt, Asylmagazin 2017, 436 (437); Gerlach, SGB 2018, 408 (408).

<sup>81</sup> Brockmann, SozSich 2010, 310 (312).

<sup>82</sup> Wallrabenstein, SGB 12.2014, Editorial.

ohne Ergebnis an der erforderlichen Zustimmung des Bundesrates scheiterte. Somit liegen sie aktuell für Erwachsene ca. 3 % und für Kinder sogar 9 % unter dem mindestens erforderlichen Niveau.<sup>83</sup>

Um dieses Problem zu umgehen, wird hier davon ausgegangen, wie die Rechtslage wäre, wenn grundsätzlich die Regelsätze verfassungsgemäß bestimmt seien. Für den Fall, dass die Berechnung der Bedarfshöhe als solche fehlerhaft und zu niedrig ist, wäre eine weitere Einschränkung bis zu dem Zeitpunkt, in dem der Gesetzgeber dies nachbessert, bei Übertragung der Rechtsprechung des BVerfG im Regelsatzurteil, unverhältnismäßig und verfassungswidrig.<sup>84</sup>

### **b) Durch Kürzung auf das unabweisbar Gebotene**

Hinsichtlich der Höhe der noch zu gewährenden, unabweisbar gebotenen Leistungen nach § 1a I besteht im Einzelfall die Pflicht der Behörde, unter Berücksichtigung der Dauer des noch verbleibenden Aufenthalts und der objektiven Rückreisemöglichkeit ins Herkunftsland diesen unbestimmten Rechtsbegriff auszulegen.<sup>85</sup> Dabei ist angesichts der bereits spürbar abgesenkten Leistungsniveaus im Vergleich zum SGB XII eine restriktive Auslegung erforderlich.<sup>86</sup> Im Einzelfall besteht die Möglichkeit, soziokulturelle individuelle Bedürfnisse zum Beispiel für Mobilität, Nachrichtenübermittlung oder Kontakt zu Angehörigen bei Selbstmordgefahr bei der Höhe der Kürzung zu berücksichtigen.<sup>87</sup> Gegen eine Auslegung, die dahin geht, dass bei Ausübung pflichtgemäßen Ermessens immer Leistungen in voller Höhe des Existenzminimums nach § 3 gewährt werden müssten<sup>88</sup>, spricht, dass der Gesetzgeber hier eine Kürzung vorsah, um vom Leistungsmissbrauch abzuschrecken und die Regelung ansonsten faktisch ins Leere laufen würde.<sup>89</sup> Außer in begründeten Einzelfällen werden soziokulturelle Bedarfe somit grundsätzlich nicht gewährt und eine Einschränkung liegt vor.<sup>90</sup>

Es könnte sich durch den unbestimmten Rechtsbegriff des „unabweisbar Gebotenen“ ein Verstoß gegen das Wesentlichkeitsprinzip aus Art. 20 III

---

<sup>83</sup> *Classen*, Leitfaden, S. 2; S. o. B.IV.

<sup>84</sup> LSG Rheinland-Pfalz, B. v. 27.3.2013 – L 3 AY 2/13 B ER; LSG Berlin-Brandenburg, B. v. 6.2.2013 – L 15 AY 2/13 B ER.

<sup>85</sup> BeckOK-SozR/*Korff*, § 1a AsylbLG, Rn. 26.

<sup>86</sup> *Berlit*, ZAR 2018, 229 (236).

<sup>87</sup> BSG, U. v. 12.5.2017 – B 7 AY 1/16 R, Rn. 34.

<sup>88</sup> LSG Rheinland-Pfalz, B. v. 27.3.2013 – L 3 AY 2/13 B ER, S. 6.

<sup>89</sup> *Petersen*, ZFSH/SGB 2014, 669 (671); BT-Drs. 13/1015, S. 5.

<sup>90</sup> *Fichtner/Wenzel/Fasselt*, § 1a AsylbLG, Rn. 19.

GG ergeben, nach dem der parlamentarische Gesetzgeber bei Ausgestaltung des Existenzminimums und dessen Einschränkung mindestens die Anspruchsvoraussetzungen und den Leistungsumfang zu definieren hat.<sup>91</sup> Dies ist jedoch hier noch der Fall, da die wesentlichen Entscheidungen, wie das Vorliegen der Minderungsgründe, getroffen sind und die Generalklausel außerdem der verfassungskonformen Auslegung und Kontrolle durch Gerichte zugänglich ist.<sup>92</sup> Außerdem kann nach der Gesetzessystematik der Umfang des § 1a II als Orientierung dienen.

### **c) Durch Kürzung entsprechend § 1a II 1 AsylbLG**

Die Kürzung nach § 1a II und auf diesen verweisende andere Sanktionstatbestände umfasst den notwendigen persönlichen Bedarf nach § 3 I 4, die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets nach § 3 III und die für die Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlichen, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern gebotenen oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlichen Leistungen nach § 6. Somit besteht zusätzlich zu Unterkunft und Heizung für einen alleinstehenden Leistungsberechtigten entsprechend den monatlichen Beträgen nach § 5 Regelbedarfsermittlungsgesetz vom 22.12.2016<sup>93</sup> i.V.m. der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2018 noch Anspruch auf 144,74 € für Ernährung, 8,64 € für Gesundheits- und 25,58 € für Körperpflege, also insgesamt 179 €. Dieser Betrag liegt unter dem vom AsylbLG festgelegten Betrag von 216 € für den notwendigen monatlichen Bedarf nach § 3 I 1, II 2 Nr. 1 und entspricht nur noch ca. 50 % der Grundleistung in Höhe von 346 € nach AsylbLG. Dieser bedarfsorientierte Betrag nach § 3 I 1 bildet jedoch den physischen Teil des vom Gesetzgeber für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG ermittelten menschenwürdigen Existenzminimums<sup>94</sup>, sodass der Anspruch dieses nicht mehr in voller Höhe erfüllt.<sup>95</sup> Leistungen für Kleidung und Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts, die ebenfalls zum physischen Existenzminimum gehören, können im Einzelfall nach §§ 1a II 3 i.V.m. 3 I 1 lediglich als Ermessensleistung erbracht werden. Der Leistungsumfang erstreckt sich somit auf ein „drastisch reduziertes physi-

---

<sup>91</sup> Emmenegger/Wiedmann/*Aubel*, S. 287.

<sup>92</sup> BSG, U. v. 12.5. 2017 – B 7 AY 1/16 R, Rn. 36; BeckOk-SozR/*Korff*, § 1a AsylbLG, Rn. 28.

<sup>93</sup> BGBl. I 2016 S. 3159.

<sup>94</sup> BVerfG U. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/1, Rn. 130.

<sup>95</sup> *Voigt*, info also 2016, 99 (103).

ches Existenzminimum“<sup>96</sup> und führt zum kompletten Wegfall des soziokulturellen Anteils nach § 3 I 5 mit Ausnahme der Kosten für Körperpflege nach § 5 I Abt. 12 RBEG. Somit liegt eine Einschränkung vor.

#### **d) Durch Sachleistungsgrundsatz**

Mit zum soziokulturellen Teil des menschenwürdigen Existenzminimums gehört auch, dass durch die Leistungen Spielraum für ein selbst bestimmtes Leben geschaffen werden muss.<sup>97</sup> Dem steht der Sachleistungsgrundsatz des § 1a II 4 entgegen.<sup>98</sup> Der Gesetzgeber kann entscheiden, in welcher Form auch der soziokulturelle Teil das Existenzminimums zu gewähren ist, sofern dieser tatsächlich gewährleistet werden kann, sind somit auch Sachleistungen zulässig.<sup>99</sup> Dabei hat er sich in § 3 II 1 jedoch für Personen außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen auf Geldleistungen festgelegt. Eine Umstellung auf Sachleistungen stellt durch Wegfall der Ansparmöglichkeit und somit auch der Möglichkeit des internen Leistungsausgleichs eine Verengung und somit eine Einschränkung dar.<sup>100</sup>

#### **e) Durch Ausschluss nach § 2 I AsylbLG**

Der Ausschluss des § 2 I bewirkt, dass diese Personen entgegen des vom Gesetzgeber bei längerem Aufenthalt vorgesehenen höheren Leistungsumfangs analog SGB XII zur Deckung des dann angenommenen höheren Bedarfs trotzdem weiterhin um circa 15 % geringere Leistungen gemäß dem § 3 erhalten. Solange das Leistungsniveau des AsylbLG noch unter dem des SGB XII liegt und die Personen somit schlechter gestellt sind<sup>101</sup>, liegt darin eine evidente rechtfertigungsbedürftige Einschränkung.

#### **f) Durch § 11 II AsylbLG**

Die gewährte Reisebeihilfe des § 11 II umfasst grundsätzlich nur Fahrkarte und einen Reiseproviant<sup>102</sup> und stellt eine Einschränkung dar.

---

<sup>96</sup> Voigt, Asylmagazin 2017, 436 (442).

<sup>97</sup> BR-Drs. 506/14, S. 14.

<sup>98</sup> Fichtner/Wenzel/Fasselt, § 1a AsylbLG, Rn 2.

<sup>99</sup> BVerfGE 125, 175, Rn. 138; Neundorff, NJW 2016, 5 (9).

<sup>100</sup> Kluth, ZAR 2015, 337 (241).

<sup>101</sup> Beispielweise Regelbedarf 2018 insgesamt 416 € monatlich für alleinstehende Bezieher von Leistungen nach SGB II/XII und 354 € für alleinstehende Bezieher von Leistungen nach dem AsylbLG, § 28 SGB XII i.V.m. Anlage zu § 28 und § 3 AsylbLG i.V.m. BGBl. I 2015, S. 1793.

<sup>102</sup> LPK-SGB XII/Birk, § 11 AsylbLG, Rn. 2.

### **g) Keine bedarfsabhängige Kürzung**

Möglicherweise stellen die Sanktionen lediglich zulässige bedarfsabhängige Kürzungen dar. Das BVerfG erlaubt abweichende Leistungen, wenn dabei die transparente und begründete Feststellung eines für eine Personengruppe erforderlichen geringeren Bedarfs vorangegangen ist; der Gesetzgeber darf bei Festlegung der Höhe von physischem und soziokulturellem Existenzminimum die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen, aber „bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren“ sondern nur dann, wenn der Bedarf nachweislich bei zeit- und realitätsgerechter Ermittlung in einem transparenten Verfahren von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht.<sup>103</sup> Für die Festlegung abweichender Bedarfe trifft den Gesetzgeber somit eine Begründungspflicht.<sup>104</sup> Dabei darf nicht pauschal aus einer negativen Aufenthaltsprognose immer ein geringerer Bedarf abgeleitet werden.<sup>105</sup> Die Sanktionen könnten somit zulässig sein, wenn diese bedarfsabhängig sind und die genannten Voraussetzungen erfüllt werden.

#### **(1) Bei § 1a I AsylbLG**

Art und Umfang der Leistungen dürfen dann von der voraussichtlichen Aufenthaltsdauer abhängig gemacht werden, wenn sich aus dieser in einem transparenten Verfahren ein abweichender Bedarf ermitteln lässt wobei zu berücksichtigen ist, ob nicht Minderbedarfe zum Beispiel hinsichtlich langfristiger einmaliger Anschaffungen durch bei einem Kurzaufenthalt anfallende Mehrbedarfe kompensiert werden.<sup>106</sup> Ob ein solcher konkreter, nachvollziehbar bemessener Minderbedarf bei sanktionierten Personen vom Gesetzgeber angenommen wird, ist jedoch fraglich. Dafür könnte sprechen, dass bei Personen ohne positive Bleibeperspektive das sozialrechtliche Ziel der nachhaltigen Integration in die Gesellschaft<sup>107</sup> nicht erreicht werden kann und der Bedarf somit geringer wäre. Sie könnten als nicht vollwertige Mitglieder der Solidargemeinschaft angesehen werden, von deren Zugehörigkeit jedoch der Leistungs-

---

<sup>103</sup> BVerfG, U. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Leitsatz 3.

<sup>104</sup> BVerfG, U. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Rn. 95.

<sup>105</sup> *Classen*, Das BVerfG-Urteil zur Verfassungswidrigkeit des AsylbLG, S. 295.

<sup>106</sup> BVerfG, B. v. 11.6.2006 – 1 BvR 293/05, Rn. 44.

<sup>107</sup> *Frerichs*, ZESAR 2014, 279 (280).

anspruch abhängt.<sup>108</sup> Zusätzlich spricht dafür, dass die Einschränkung bei § 1a I vom individuellen Bedarf im Einzelfall abhängig ist und die zuständige Behörde jeweils die Art der noch zu erbringenden Leistung, sowie die Höhe und Dauer der Minderung bestimmt und keine pauschale Minderungen in Form von prozentualen Absenkungen erfolgt.<sup>109</sup> Die Untergrenze einer Anspruchseinschränkung im konkreten Einzelfall stelle somit erst das verfassungsrechtlich garantierte menschenwürdige Existenzminimum dar.<sup>110</sup>

Dagegen spricht jedoch, dass § 1a I keine eigene Anspruchsgrundlage darstellt<sup>111</sup>, sondern lediglich den Leistungsanspruch nach § 3 modifiziert, sie ist anspruchseinschränkender Natur und soll keinen abweichenden Regelbedarf konkretisieren.<sup>112</sup> Außerdem wird argumentiert, der Gesetzgeber habe seinen Gestaltungsspielraum schon durch das RBEG ausgeübt.<sup>113</sup> Außerdem erkennt er Sanktionierte als Mitglieder der Solidargemeinschaft weiterhin an und schließt sie nicht vom Leistungsanspruch als solchem aus. Dies spricht dagegen, dass der Gesetzgeber für diese Personen in Form eines unaufschiebbaren Bedarfs ein alternatives Existenzminimum festlegen wollte. Selbst wenn er diese Intention gehabt hätte, läge dieser bei Orientierung an der bisherigen Behördenpraxis ca. 52 % unter dem typisierend festgelegten Existenzminimum und wäre als solcher evident unzureichend und somit an sich verfassungswidrig.<sup>114</sup>

## **(2) Bei § 1a II AsylbLG (analog)**

Eine verbotene pauschale Absenkung läge außerdem bei den Kürzungen entsprechend § 1a II vor. Gegen eine Bedarfsorientierung spricht außerdem der sehr heterogene Personenkreis, der von Sanktionen betroffen sein kann, insbesondere Geduldete halten sich im Gegensatz zu anderen vollziehbar Ausreisepflichtigen, die tatsächlich zeitnah abgeschoben werden können und bei denen deshalb ein wesentlich geringerer sozio-kultureller Bedarf gegebenenfalls angenommen werden könnte, oft jahrelang in Deutschland auf, sodass eine Anpassung an die Lebensverhältnis-

---

<sup>108</sup> Janda, Das Recht auf menschenwürdige Existenz, S. 19.

<sup>109</sup> Kuhn-Zuber, Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger, S.185; jurisPK/Oppermann, § 1a, Rn. 102; SG Gotha B v. 2.8.2016 - S 15 AS 5157/14, Rn. 137.

<sup>110</sup> jurisPK-SGB XII/Oppermann, § 1a AsylbLG, Rn. 100, 104.

<sup>111</sup> Deibel/Hohm/Deibel, § 1a, Rn. 2.

<sup>112</sup> Grube/Wahrendorf/Wahrendorf, § 1a AsylbLG, Rn. 41.

<sup>113</sup> Werther, InfAuslR 2017, 461 (462).

<sup>114</sup> Kanalan, NZS 2018, 641 (642); BVerfG U. v. 18.7.2012 - 1 BvL 10/10, u.a., Rn. 38.

se auch bei Sanktionierten erforderlich wäre.<sup>115</sup> Bereits mit Stand 2009 hielt sich ein großer Anteil der Leistungsberechtigten nach § 1 nicht mehr kurzfristig, sondern im Gegenteil teilweise mehr als sechs Jahre in Deutschland auf, zum Beispiel war dies bei ca. 10 % der Geduldeten der Fall, sodass zwingend ein soziokultureller Bedarf besteht.<sup>116</sup> Bei § 1a II (analog) kann dieser jedoch nicht berücksichtigt werden. Leistungen in diesem reduzierten Umfang werden außerdem in anderen Fällen lediglich als ausreichend zur Überbrückung eines noch einmonatigen Aufenthalts angesehen<sup>117</sup>, was dagegenspricht, dass bei längerem Aufenthalt entstehenden Bedarfe in diesem Umfang berücksichtigt werden können.

Die Kürzung des gesamte soziokulturelle Teils kann außerdem nur teilweise mit einer geringeren Integrationspflicht bei unmittelbar bevorstehender Rückführung dieser Personen begründet werden.<sup>118</sup> Wegen auch bei baldiger Ausreise bestehendem diesbezüglichem unabweisbarem Bedarfs (beispielweise für Telekommunikation mit dem Herkunftsland) ist ein kompletter Wegfall des Anspruchs nie bedarfsgerecht; insoweit kann angenommen werden, dass auch bezüglich dieses Teils eine untere Grenze existiert, die trotz des gesetzgeberischen Spielraums nicht unterschritten werden darf.<sup>119</sup> Auch kann die Einschätzung des BVerfG, Leistungsaufrechnungen nach § 42a II und die Unterschreitung des Regelbedarfs um 10 % nach Gewährung eines Darlehens seien zulässig, nicht angewandt werden, da das dem Urteil zugrunde liegende Ansparmodell bei Sanktionen, die den Anspruch absolut kürzen, ohne dass eine vorangegangene Leistungsverschiebung zugrunde liegt, nicht anwendbar ist.<sup>120</sup> Eine bedarfsgerechte Bemessung liegt somit nicht vor.<sup>121</sup>

### **(3) Bei § 2 I AsylbLG**

Begründet hat der Gesetzgeber die geringeren Bedarfe nach AsylbLG im Gegensatz zum SGB XII mit geringeren anfallenden Kosten im soziokulturellen Bereich bei bald endendem Aufenthalt, speziell für Fernsehgeräte, Computer, Software, Sportausrüstung sowie Unterricht und Kursen, letztere mit Blick auf die erfolgte Öffnung der Integrationskurse für Per-

---

<sup>115</sup> *Oppermann*, ZESAR 2017, 55 (60).

<sup>116</sup> Vgl. BT-Drs. 17/642, S. 16.

<sup>117</sup> Vgl. § 23 III 5 SGB XII.

<sup>118</sup> *Brings/Oehl*, ZAR 2016, 22 (26).

<sup>119</sup> *Oppermann*, ZESAR 2017, 55 (60).

<sup>120</sup> *Nescovic/Erdem*, SGB 2012, 134 (139), SG Gotha B. v. 2.8.2016 - S 15 AS 5157/14.

<sup>121</sup> *Fichtner/Wenzel/Fasselt*, § 1a AsylbLG, Rn 2.

sonen mit guter Bleibeperspektive<sup>122</sup>, was in der Gesetzesbegründung grundsätzlich realitätsgerecht und mit den erforderlichen Nachweisen dargelegt wurde.<sup>123</sup> Nach 15 Monaten tritt jedoch eine Aufenthaltsverfestigung ein und der vom Gesetzgeber errechnete Bedarf steigt auf das Niveau des SGB XII, was auch vom BVerfG gefordert wurde.<sup>124</sup> Von § 2 I ausgeschlossene Personen erhalten also weniger, als das vom Gesetzgeber nach 15 Monaten vorgesehene höhere Existenzminimum, ohne dass dies nochmals bedarfsbezogen begründet wird. Dies und die Tatsache, dass alle Leistungsberechtigten des AsylbLG von dieser Einschränkung betroffen sein können, sprechen gegen eine erforderliche gruppenspezifische und bedarfsbezogene Differenzierung.<sup>125</sup>

#### **(4) Korrektur durch Ermessenleistungen**

Einer Ansicht nach ist es für die Frage der Verfassungsmäßigkeit nicht erforderlich, dass sich der Anspruch auf die existenzsichernden Leistungen aus einer gesetzlich bindenden Norm ergibt, sondern es wäre auch ausreichend, wenn eine Ermessensentscheidung unter Berücksichtigung aller individuell noch erforderlichen Bedarfe möglich ist.<sup>126</sup> In Frage kommende Ermessensnormen könnten § 1a I und § 1a II 2 mit Verweis auf § 3 I 1 und § 6 darstellen. Teilweise wird dies jedoch nur als zulässig betrachtet, wenn ein Anspruch auf pflichtgemäße, ermessensfehlerfreie Entscheidung über existenzsichernde Ermessenleistungen gegeben wäre, soweit wegen einer Ermessensreduzierung auf Null die Leistungen so zu gewähren seien, dass sie der gebundenen Leistung entsprächen.<sup>127</sup> Dafür spricht auch die frühere BSG Rechtsprechung, die es in Hinblick auf Unionsbürger als ausreichend betrachtete, wenn sich bei Ausschluss nach § 7 II 2 SGB II a.F. zwingend in gleicher Höhe der Leistungsbezug aus dem § 23 III SGB XII a.F. als Ermessensnorm ergäbe, bei der das Ermessen wegen einer nach sechs Monaten Voraufenthalt eintretenden Aufenthaltsverfestigung auf Null reduziert sein sollte.<sup>128</sup> Diese Rechtsprechung ist jedoch nicht anwendbar, da die erforderliche Aufenthaltsverfestigung, die dabei zur Ermessensreduzierung auf Null führte, bei Leistungsberech-

---

<sup>122</sup> BT-Drucks. 18/7537, S. 21 f.

<sup>123</sup> Kluth, ZAR 2016, 121 (128).

<sup>124</sup> Deibel/Hohm/Deibel, § 2 AsylbLG, Rn. 4.

<sup>125</sup> Brockmann, SozSich 2010, 310 (312).

<sup>126</sup> BSG U. v. 12.5.2017 - B 7 AY 1/16 R.

<sup>127</sup> BSG U. v. 30.8.2017 - B 14 AS 31/16 R, Rn. 50; Heinold, NZS 2018, 64 (70).

<sup>128</sup> BSG U. v. 3.12.2015 - B 4 AS 44/15 R.

tigten nach dem AsylbLG durch den bloßen tatsächlichen langfristigen Aufenthalt nicht eintritt, da sich für sie daraus, anders als bei Unionsbürgern nach § 4aI FreizügG/EU, kein Aufenthaltsrecht ergeben kann. Somit kann eine Ermessensreduzierung auf Null auch bei langfristiger Sanktionierung nicht angenommen werden. Bei § 1a I scheidet wie bereits dargestellt eine Ermessensreduzierung auf null, die zur Gewährung von Leistungen in voller Höhe führen würde, aufgrund des Gesetzeszwecks aus.<sup>129</sup> Somit können Härtefälle nicht angemessen berücksichtigt werden. § 6 ist auf viele generell bestehenden Bedarfe nicht anwendbar, sondern nur auf in atypischen Bedarfslagen auftretende Sonderbedarfe; er stellt folglich keine allgemeine Auffangvorschrift dar, um vom Gesetzgeber unzureichend festgesetzte Leistungen zu ergänzen.<sup>130</sup> Hinzu kommt, dass bei dessen Anwendung die Wertungen des § 1a I zu beachten sind, sodass nur eine sehr restriktive Leistungsgewährung möglich ist und die einmaligen Beihilfen kaum bewilligt werden dürften.<sup>131</sup>

Bei § 1a II wird grundsätzlich die Möglichkeit der Erbringung von Ermessensleistungen, die über das physische Existenzminimum hinausgehen, außer zur Körperpflege, abgelehnt.<sup>132</sup> Er verweist lediglich auf die Möglichkeit, im Einzelfall Leistungen nach § 3 I 1 zu erbringen, die jedoch nur den physischen und nicht den soziokulturellen Teil erfassen. Nach dem Wortlaut des darüber hinausgehenden weiteren Ermessensleistungen vorgesehen, was als Verbot diesbezüglich angesehen wird.<sup>133</sup>

Außerdem widerspricht eine generelle Korrektur der Bedarfshöhe durch die Verwaltung im Wege einer Ermessensleistung dem Wesentlichkeitsprinzip, nachdem der Gesetzgeber grundsätzlichen Leistungsumfang zur Deckung des Existenzminimums einer Personengruppe als Anspruchsnorm konkret ausformen muss nicht jedoch durch eine im Einzelfall verfassungskonform auszulegende Ermessensvorschrift.<sup>134</sup> Es wird als unzulässig angesehen, die Regelsatzregelungskompetenz in dieser Weise auf die Rechtsanwender zu delegieren.<sup>135</sup> Daher muss ein gesetzlicher An-

---

<sup>129</sup> S. o. C, I, 2, e), (1).

<sup>130</sup> *Hohm*, ZFSH/SGB 2010, 269 (277); *Grube/Wahrendorf/Wahrendorf*, § 3 AsylbLG, Rn. 5.

<sup>131</sup> *Oestreicher/Decker*, § 1a AsylbLG, Rn. 41.

<sup>132</sup> *Heinold*, NZS 2017, 271 (271); *Oppermann*, ZESAR 2017, 55 (59).

<sup>133</sup> *Voigt*, Asylmagazin 2017, 436 (442).

<sup>134</sup> *Borchert*, ZRP 2010, 101 (101); BVerfG U. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 2/1, Rn. 115; *Voigt*, info also 2016, 99 (107); SG Gotha B. v. 2.8.2016 - S 15 AS 5157/14, Rn. 137.

<sup>135</sup> *Frerichs*, ZAR 2014, 279 (287).

spruch jederzeit den gesamten Bedarf, also auch den soziokulturellen Teil, abdecken.<sup>136</sup> Keine der Ermessensnormen ist folglich entsprechend der Anspruchsnorm des § 24 SGB II ausreichend, um im Einzelfall bei einer Sanktionierung eine Sicherung des Existenzminimums unabhängig von den Regelbedarfen zu garantieren.<sup>137</sup> Dafür spricht auch, dass dies sonst mit Blick auf die Bedeutung des Grundrechts zu unbestimmt sei<sup>138</sup> und für den Betroffenen nicht genügend Rechtssicherheit schafft.

Wegen des vorgebrachten fehlenden Ermessens der Behörde in Bezug auf die Gewährung von Leistungen des soziokulturellen Existenzminimums nach § 1a II (analog) wird bei Asylbewerbern außerdem eine von der Verfassung vorgegebene europarechtskonforme Auslegung unmöglich gemacht. Diese Kürzung ist demnach unvereinbar mit Art. 20 V der RL 2013/33/EU vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Aufnahme-RL n.F.) zum Schutz besonders vulnerabler Personen, der verlangt, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei Leistungseinschränkungen gewahrt wird, die hier jedoch mangels Ermessen nicht möglich ist.<sup>139</sup> Insgesamt erfolgt somit keine verfassungsgemäße Korrektur durch Ermessensleistungen bei Sanktionen.

#### **h) Zwischenergebnis**

Insgesamt wird das menschenwürdige Existenzminimum somit durch jede der Leistungseinschränkungen in rechtfertigungsbedürftiger Weise unterschritten und der Schutzbereich wird beeinträchtigt.

### **5. Rechtfertigung**

Die Einschränkungen wären gerechtfertigt, wenn Kürzungen zulässig wären, diese in verfassungsgemäßer Weise erfolgen würde und insbesondere keine unzulässige migrationspolitische Relativierung vorläge.<sup>140</sup>

#### **a) Einschränkung des Schutzbereiches**

Einer Ansicht nach sind Leistungseinschränkungen unter das vom Gesetzgeber konkretisierte Niveau des menschenwürdigen Existenzminimums als solche unzulässig, was sich aus der Ableitung des Anspruchs

---

<sup>136</sup> BVerfG U. v. 9.2.2010 - 1 BvL 1/09, Rn. 137.

<sup>137</sup> Vgl. BVerfG, U. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Rn. 25.

<sup>138</sup> Buchholz, NVwZ 2017, 756 (759).

<sup>139</sup> Janda, SGB 2018, 344 (349).

<sup>140</sup> BVerfGE 120, 274 (318 f.); BVerfG U. v. 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, Rn. 95.

auf ein einheitliches<sup>141</sup> soziokulturelles Existenzminimum aus der vom besonderen Schutz von Art. 23 I 3, 79 III GG als Teil der Verfassungsidentität Deutschlands erfassten Menschenwürde des Art. 1 I GG ergäbe.<sup>142</sup> Diese ist dem Grunde nach unverfügbar.<sup>143</sup> Damit wäre jede Einschränkung gegenüber § 3 bereits eine nicht zu rechtfertigende Verletzung. Es wird vorgebracht, dass das gesamte physische und soziokulturelle Existenzminimum als Mindestleistungsumfang bereits vom unantastbaren Wesensgehalt des Grundrechts erfasst sei.<sup>144</sup> Auch die historische Auslegung kommt zu diesem Ergebnis, da bereits vor dem Regelatzurteil sowohl ein Recht auf die Sicherung der Mindestvoraussetzung für den Lebensunterhalt anerkannt wurde, als auch die Pflicht des Staates, eine Eingliederung der Personen in die Gesellschaft zu ermöglichen.<sup>145</sup> Gemäß dem Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des GG aus Art. 59 II GG und seiner inhaltlichen Ausrichtung auf die Menschenrechte sind auch internationale Abkommen wie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 (UN-Sozialpakt) bei dessen Auslegung heranzuziehen.<sup>146</sup> Dieser garantiert gleichwertig in Art. 9 das Recht auf soziale Sicherheit und in Art. 15 I das Recht zur Teilnahme am kulturellen Leben; diese sind somit völkerrechtsfreundlich als gleich schützenswert anzusehen. Einer anderen Ansicht nach sind Leistungseinschränkungen unter das grundsätzlich vorgegebene Niveau des § 3 nicht generell unzulässig.<sup>147</sup> Das Sozialstaatsgebot relativiere den Art. 1 I GG soweit, dass das Grundrecht einer Abwägung zugänglich sei.<sup>148</sup> Grundsätzlich sprechen auch fiskalische Erwägungen für die Einschränkung, da nicht mehr verteilt werden kann, als an Haushaltsmitteln vorhanden ist, solange weiterhin ein menschenwürdiges Leben aller ermöglicht werden soll.<sup>149</sup> Jedoch trifft den Staat die Pflicht, sich mit den nötigen Mitteln auszustatten, um die Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben nicht „an öffentlicher Armut

---

<sup>141</sup> BVerfG U. v. 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, Rn. 120.

<sup>142</sup> *Nescovic/Erdem*, SGB 2012, 134 (136) zu BVerfG U. v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 133; *Kanalan*, NZS 2018, 641 (644).

<sup>143</sup> BVerfG U. v. 9.2.2010 - 1 BvL 1/09, Leitsatz 2.

<sup>144</sup> *Nescovic/Erdem*, SGB 2012, 134 (140).

<sup>145</sup> BVerfG U. v. 18.6.1975 – 1 BvL 4/74, juris Rn. 44.

<sup>146</sup> BVerfGE 74, 358 (370); BVerfGE 11, 307 (317); BVerfG, B. v. 23.3.2011 - 2 BvR 882/09 Rn. 52.

<sup>147</sup> *Petersen*, ZFSH/SGB 2014, 669 (671); *Rothkegel*, ZAR 2012, 357 (360).

<sup>148</sup> *Teifke*, Das Prinzip Menschenwürde, S. 96.

<sup>149</sup> BVerwG, NVwZ 1999, 669 (669); *Soria*, JZ 2005, 644 (644).

scheitern zu lassen“.<sup>150</sup> Solche Erwägungen dürfen nur in Notsituationen zu Leistungseinschränkungen unterhalb des Existenzminimums führen, wenn ansonsten die Funktionsfähigkeit des Sicherungssystems als solches gefährdet wäre<sup>151</sup> und momentan käme noch in Betracht durch eine höhere Beteiligung des Bundes oder der Länder, um die Kommunen von den Kosten zu entlasten.<sup>152</sup> Selbst dann ist die Einschränkung noch umstritten, weil sie zur unzulässigen Abwägung der Menschenwürde der Steuerzahler mit der der Leistungsempfänger führen würde.<sup>153</sup> Dieses Argument würde außerdem nur für eine Einschränkung der festgelegten Höhe sprechen, nicht für deren Unterschreitung im Einzelfall. Argumentiert wird weiterhin damit, dass sich der physische Teil direkt aus Art. 1 I GG ableiten würde, während der soziokulturelle Teil hauptsächlich auf das Sozialstaatsprinzip zurückgehe und durch einfaches Recht zu konkretisieren sei.<sup>154</sup> Für eine Unterteilung spricht auch die Aussage, der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum sei hinsichtlich des soziokulturellen Teils weiter und hinsichtlich des physischen Teils enger<sup>155</sup> und Kürzungen seien nur bezüglich des unverfügbaren, aus Art. 1 I GG abgeleiteten „physischen Kerns“ des Existenzminimums unzulässig.<sup>156</sup> Zu diesem Kern werden teilweise nicht alle physischen Bedarfe gezählt, sondern solche ausgeschlossen, die nicht monatlich anfallen, wie beispielweise Kleidung.<sup>157</sup> Da der Gesetzgeber, wie hier bereits festgestellt, jedoch nur in § 3 I 1 ein für alle Leistungsberechtigten einheitliches physisches Minimum festgelegt hat, das durch einen erforderlichen Anspruch gesichert ist, ist auch von diesem als unverfügbarem Kern auszugehen.<sup>158</sup> Grundsätzlich kann somit davon ausgegangen werden, dass Abweichungen hinsichtlich des soziokulturellen Teils zulässig sein können, soweit diese an zulässige gruppenspezifische Kriterien anknüpfen und verhältnismäßig erfolgen<sup>159</sup>, beim physischen Teil jedoch nicht. Somit ist die Kürzung

---

<sup>150</sup> *Bryde*, *Steuerverweigerung und Sozialstaat*, S. 326.

<sup>151</sup> BSG U. v. 22.4.2008 – B 1 KR 10/ 07; *Frerichs*, *ZESAR* 2014, 279 (282).

<sup>152</sup> Vgl. z.B. § 10 SächsFlüAG (Gesetz zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Freistaat Sachsen).

<sup>153</sup> *Nescovic/Erdem*, *SGb* 2012, 134 (140).

<sup>154</sup> *Soria*, *JZ* 2005, 644 (644).

<sup>155</sup> BVerfGE 125, 175 (224 f.).

<sup>156</sup> *Rixen*, *SGb* 2010, 240 (242).

<sup>157</sup> *Spitzlei*, *JA* 2017, 196 (196).

<sup>158</sup> S. o. C. 4.

<sup>159</sup> BSG, U. v. 12.5.2017, Rn. 29.

nach § 1a II, soweit auch der physische Teil eingeschränkt ist, bereits verfassungswidrig.<sup>160</sup>

### **b) Zulässigkeit verhaltensbedingter Kürzungen**

Das BSG hält Leistungsabsenkungen für zulässig, soweit diese an ein persönliches Fehlverhalten der Betroffenen anknüpfen und von diesen durch Verhaltensänderung beendet werden können und insgesamt verhältnismäßig erfolgen.<sup>161</sup> Diese Voraussetzungen sind jedoch umstritten und gegen das BSG Urteil ist eine Verfassungsbeschwerde anhängig.<sup>162</sup> Argumentiert wird vom BSG mit der Aussage des BVerfG, dass das Existenzminimum nicht voraussetzungslos garantiert werden müsste<sup>163</sup> und die es so auslegt, dass neben der Bedürftigkeit auch an andere Voraussetzungen angeknüpft und es von der Rechtstreue der Betroffenen abhängig gemacht werden dürfe.<sup>164</sup> Dafür spricht auch, dass die Eigenverantwortung selbst einen Teil der geschützten Menschenwürde darstellt, was für die Zulässigkeit von Sanktionen spricht, die an ein vermeidbares, zu vertretendes persönliches Fehlverhalten anknüpfen.<sup>165</sup> Argumentiert wird, dass die sich selbst bewusst rechtswidrig verhaltenden Personen weniger schutzwürdig seien und den Staat in Bezug auf die Sicherung ihres Existenzminimums nur eine „gelockerte“ Verantwortung träfe.<sup>166</sup> Außerdem wird argumentiert, dass grundsätzlich auch die Grundsicherungssysteme des SGB II und SGB XII Mitwirkungspflichten vorsehen, die mit Leistungseinschränkungen nach § 39 III SGB XII, §§ 31 ff SGB II sanktioniert werden können, und ohne diese Möglichkeit eine unzulässige Besserstellung im AsylbLG vorläge.<sup>167</sup> Voraussetzung wäre dann jedoch, dass man von deren Zulässigkeit ausgeht.<sup>168</sup> Jedoch sind diese bedarfsunabhängigen, verhaltensbedingten Kürzungen auch dort umstritten; gegen das Sanktionsregime im SGB II ist eine Verfassungsbeschwerde anhängig.<sup>169</sup>

---

<sup>160</sup> So auch SG Leipzig B. v. 2.12.2016 – S 5 AY 13/16 ER.

<sup>161</sup> BSG U. v. 12.5.2017 - B 7 AY 1/16 R, Rn. 25, 30, 32.

<sup>162</sup> *Kanalan*, NZS 2018, 641 (641).

<sup>163</sup> BVerfG U. v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 134.

<sup>164</sup> BSG U. 12.5.2017 - B 7 AY 1/16 R, Rn. 37; *Petersen*, ZFSH/SGB 2014, 669 (673); *Spitzlei*, JA 2017, 165 (169).

<sup>165</sup> *Drohse*, NZS 2014, 96 (96).

<sup>166</sup> *Berlit*, KJ 2010, 145 (153).

<sup>167</sup> Bay LSG B. v. 24.1.2013 – L 8 AY 4/12 B ER.

<sup>168</sup> *Spitzlei*, JA 2017, 165 (168).

<sup>169</sup> SG Gotha, B. v. 2.8.2016 - S 15 AS 5157/14.

Gegen deren Zulässigkeit spricht, dass sich der Anspruch direkt aus der Menschenwürde ableitet und auch in anderen Konstellationen der Würdeschutz absolut gilt und die staatliche Schutzpflicht zum Beispiel auch nicht gegenüber Straftätern oder bei Ordnungswidrigkeiten als gelockert betrachtet wird.<sup>170</sup> Dies könnte als Dammbrechargument zum Beispiel dann auch Verstöße gegen das in der Menschenwürde wurzelnde Folterverbot rechtfertigen.<sup>171</sup> Außerdem wird in anderen Konstellationen, in denen schuldhaftes Vorverhalten Ursache für eine materielle Notlage war, ein Anspruch auf Fürsorge trotzdem anerkannt und sogar Straftätern ein Anspruch auf das volle Existenzminimum und Resozialisierung gewährt.<sup>172</sup> Argumentiert wird außerdem mit der Aussage im Regelsatzurteil des BVerfG, dass das einheitliche Existenzminimum absolut und in jedem Fall und zu jeder Zeit gewährt werden müsse.<sup>173</sup> Dies ist im Fall der Geduldeten selbst bei fehlender Aufenthaltserlaubnis der Fall und somit dürften auch keine anderen aufenthaltsrechtlichen Pflichtverstöße darauf Einfluss nehmen.<sup>174</sup> Im Hinblick auf die Unantastbarkeit der Menschenwürde dürfe deren Einschränkung niemals als Druckmittel eingesetzt werden und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Korrektiv sei unzureichend.<sup>175</sup> Parallel zur vom BVerfG geforderten bedarfsabhängigen Bestimmung des Existenzminimums, dürften nur zur Bedarfsbestimmung erforderliche Mitwirkungspflichten als Voraussetzung zulässig sein, wie sie §§ 60 ff SGB I statuiert, der durch Verweis nach § 9 III im AsylbLG bereits Anwendung findet.<sup>176</sup> Die Sanktionen könnten somit schon aufgrund der Unzulässigkeit verhaltensbedingter Kürzungen als solcher verfassungswidrig sein. Entscheidend für Ihre Zulässigkeit spricht jedoch, dass aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte staatliche Sozialleistungen eine gewisse gesellschaftliche Akzeptanz brauchen.<sup>177</sup> Ziel der Sanktionen ist es, diese herzustellen, indem rechtstreues Verhalten der Leistungsberechtigten zur Voraussetzung für den vollen Leistungsbezug wird

---

<sup>170</sup> BVerfGE 45, 187 (228); SG Gotha B. v. 2.8.2016 – S 15 AS 5157/14.

<sup>171</sup> *Kanalan*, NZS 2018, 641 (645).

<sup>172</sup> *Rixen*, Der Landkreis 2016, 268 (274); BVerfGE 35, 202 (236).

<sup>173</sup> BVerfG U. v. 9.2.2010 - 1 BvL 1/09, Rn. 140.

<sup>174</sup> *Drohse*, NZS 2014, 96 (100).

<sup>175</sup> *Kanalan*, NZS 2018, 641 (641, 645).

<sup>176</sup> *Spitzlei*, JA 2017, 165 (169).

<sup>177</sup> Sozialhilferecht/*Rothkegel*, Kp. 2, Rn. 1.

und so eine Grundakzeptanz des Rechts herzustellen, indem sichergestellt ist, dass rechtswidriges Verhalten negative Konsequenzen hat.<sup>178</sup>

### **c) Zwischenergebnis**

Bei Annahme der Zulässigkeit von verhaltensbedingten Einschränkungen als solchen müsste noch festgestellt werden, ob im AsylbLG alle Anforderungen erfüllt sind, also das Verhalten im konkreten Fall sanktionierbar und zumutbar ist und die Leistungskürzungen insgesamt verhältnismäßig sind.<sup>179</sup> Dies wäre der Fall, wenn bei einer Abwägung der mit der Beeinträchtigung verfolgten Ziele diese den Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum überwiegen.<sup>180</sup>

### **d) Sanktionierbares Verhalten**

Fraglich ist, welche Art von Fehlverhalten zu sozialrechtlichen Sanktionen führen darf, insbesondere, ob nur unmittelbar sozialrechtswidriges Verhalten sanktioniert werden darf, oder ob auch Rechtstreue in anderen Bereichen als Voraussetzung für den vollen Leistungsbezug verlangt werden darf. Würde das AsylbLG Sanktionen an sozialrechtswidriges Verhalten anknüpfen, also an den missbräuchlichen Leistungsbezug und Verstöße gegen Pflichten, die der Überwindung der Hilfebedürftigkeit dienen<sup>181</sup>, müsste darüber nicht entschieden werden.

### **(1) Sanktionierung von sozialrechtswidrigem Verhalten?**

Eine Ansicht vertritt, dass die Sanktionen der §§ 1a I, II, III, IV und 2 I eigentlich sozialrechtlicher, „im Leistungsrecht selbst wurzelnder“ Natur seien, da der missbräuchliche Leistungsbezug, der sich lediglich aus dem rechtswidrigen Aufenthalt ergäbe, sanktioniert würde und es dem Gesetzgeber möglich sein müsse, auf diese Weise dem Missbrauch der Sozialleistungssysteme entgegenzuwirken.<sup>182</sup> Die Beendigung des missbräuchlichen Bezuges durch Beendigung des rechtswidrigen Aufenthalts stelle eine sozialrechtliche Selbsthilfeobliegenheit dar.<sup>183</sup> Dafür spricht auch, dass die Sozialbehörde nicht die Einschätzung der Ausländerbehörde bezüglich des Vorliegens rechtsmissbräuchlichen Verhaltens überneh-

---

<sup>178</sup> *Susnjar/Greiser*, DVBl 2018, 1339 (1340), *Berlit*, info also 2013, 195 (197).

<sup>179</sup> *Grube/Wahrendorf/Wahrendorf*, § 1a AsylbLG, Rn. 17.

<sup>180</sup> *Drohse*, NZS 2014, 96 (101).

<sup>181</sup> *Grube/Wahrendorf/Wahrendorf*, § 1a AsylbLG, Rn. 10.

<sup>182</sup> *Oestreicher/Decker*, § 1a AsylbLG, Rn. 17; BSG, U. v. 12.5.2017 – B 7 AY 1/16 R – ZFSH/SGB 2017, 690, Rn. 37; *Dietz*, DÖV 2015, 727 (733).

<sup>183</sup> *Berlit*, ZAR 2018, 229 (232).

men darf, sondern einen Missbrauchstatbestand selbst prüfen muss.<sup>184</sup> Hinsichtlich des Vorliegens der Tatbestandsmerkmale der Sanktionen ist ihr ein eigener Beurteilungsspielraum gegeben.<sup>185</sup> Dieser Ansicht nach stellt unter anderem der Missbrauch des Asylrechts zu Zwecken des Leistungsbezugs einen Verstoß gegen den Grundsatz von Treu und Glauben dar, wonach „niemand sich auf eine Rechtsposition berufen darf, die er selbst treuwidrig herbeigeführt hat“<sup>186</sup>. Diese Begründung träfe alle Antragsteller, für die nicht der Schutzgedanke, sondern wirtschaftliche Vorteile maßgebliche Einreisemotivation waren, und die bei schuldhafter Verzögerung des Verfahrens so daran gehindert werden könnten, das Geld lediglich zum Aufbau einer Existenz für sich und ihre Familien in den Herkunftsstaaten zu nutzen.<sup>187</sup>

Für den sozialrechtlichen Charakter spricht auch, dass letztlich die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit des Staates bewahrt werden soll und damit auch das Funktionieren der Sozialsysteme also solcher durch die Sanktionen sichergestellt werden soll.<sup>188</sup> Zum Beispiel könnte auch die Verkürzung von Asylverfahren durch Durchsetzung von Mitwirkungspflichten dazu beitragen, dass effektiver Fälle aufgedeckt werden, in denen nur die Absicht, missbräuchlich Sozialleistungen zu beziehen, vorliegt. Weiterhin spricht für den sozialrechtlichen Charakter dafür, dass das AsylbLG heute im Schwerpunkt nach dem Urteil des BVerfG zum Verbot migrationspolitischer Erwägungen bezüglich der Regelsätze vorrangig Teil des Existenzsicherungssystems ist und nicht mehr nur zuwanderungssteuerndes Instrument.<sup>189</sup>

Leistungskürzung nach § 5b II, § 5a III zielen auf die effektive Durchsetzung der an Zuwanderer gestellten Integrationsanforderungen nach §§ 44, 44a AufenthG durch Teilnahme an Integrationskursen oder an Arbeitsgelegenheiten, was ein System des „Förderns und Forderns“ ähnlich der § 2, 14 SGB II in diesem Bereich etabliert.<sup>190</sup> Grundsätzlich ergibt sich eine objektive Pflicht des Staates zum Schutz der freiheitliche demokratischen Grundordnung aus Art. 20 GG, die einer gemeinsamen Grundlage für das Zusammenleben und infolgedessen einer stetigen ge-

---

<sup>184</sup> *Classen*, Leitfaden S. 15.

<sup>185</sup> *Siefert*, § 1a AsylbLG, Rn. 63.

<sup>186</sup> Vgl. BSG, U. v. 17.6.2008, NVwZ-RR 2009, 243 (246) Rn. 32.

<sup>187</sup> *Neundorf*, NJW 2016, 5 (9).

<sup>188</sup> *Gerlach*, SGB 2018, 408 (413).

<sup>189</sup> *Gerlach*, SGB 2018, 333 (334).

<sup>190</sup> *Böhm*, ZAR 2017, 208 (209).

samtgesellschaftlichen Integration bedarf.<sup>191</sup> Daraus ergeben sich auch sein Recht und seine Pflicht, diesen Grundkonsens durch zumutbare Maßnahmen des Förderns und Forderns zu erreichen.<sup>192</sup> Insoweit das geltende Recht maßgeblich für diesen Grundkonsens ist<sup>193</sup>, ist es rechtliches Ziel der Integration, „den Einzelnen in die Lage zu versetzen, sich jederzeit rechtskonform zu verhalten und dies auch zu wollen“<sup>194</sup>. Dabei wird angenommen, dass korrespondierend zur Integrationsverantwortung des Staates auch eine Eingliederungspflicht des Einzelnen besteht<sup>195</sup>, die nicht zuletzt der Sicherung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dient<sup>196</sup> und somit auf irgendeine Weise durchsetzbar sein sollte. Der angestrebte gesellschaftliche Zusammenhalt dient außerdem als Legitimationsgrundlage für soziale Umverteilung und die Sicherung des Sozialsystems.<sup>197</sup> § 5a II 1 dient in Form der Integrationsförderung wie § 5b I auch der sozialrechtlichen Selbsthilfe, die sanktionsbewehrt abverlangt werden kann. Sie stellen insoweit leistungsbezogene Mitwirkungspflichten dar, dass die Betroffenen in die Lage versetzt werden sollen, durch Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt ihre eigene wirtschaftliche Lage zu verbessern, sodass staatliche Leistungen nicht mehr erforderlich wären. Für die Zulässigkeit dieser Sanktionen könnte ein Vergleich zu den Sanktionen gemäß §§ 31 ff SGB II herangezogen werden, die den uneingeschränkten Leistungsbezug daran knüpfen, das Betroffene sich in zumutbarer Weise um die Eingliederung in den Arbeitsmarkt bemühen und somit zur Beendigung des Leistungsbezuges mitwirken.

Gegen die Annahme, der Gesetzgeber wolle im AsylbLG generell sozialrechtliche Pflichten durchsetzen, spricht jedoch, dass das AsylbLG ausdrücklich als Teil des Asylrechts geschaffen wurde.<sup>198</sup> Kürzungen sollen außerdem nur zur Verfolgung streng sozialrechtlicher Pflichten in Form von Inhaltsbestimmungen zulässig sein, was hier nicht der Fall wäre.<sup>199</sup> Das AsylbLG statuiert die sanktionierten Pflichten, anders als das SGB II, nicht originär als sozialrechtliche. Diese liegen primär gegenüber der

---

<sup>191</sup> Uhle, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, S. 315 f; Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, S. 136.

<sup>192</sup> Böhm, ZAR 2017, 208 (210).

<sup>193</sup> Kötter, Mathias, Integration durch Recht? Probleme rechtlicher Steuerung infolge kultureller und sozialer Pluralität, in: Integration von Zuwanderern, S. 139.

<sup>194</sup> Stefan Luft/Peter Schimany, Vorwort, in: Integration von Zuwanderern, S. 24.

<sup>195</sup> Buchholz, NVwZ 2017, 756 (756).

<sup>196</sup> Gusy/Müller, ZAR 2013, 265 (270).

<sup>197</sup> Thym, ZAR 2016, 241 (243).

<sup>198</sup> BT-Drs. 12/4451, S.5.

<sup>199</sup> Werther, InfAuslR 2017, 461 (462).

Ausländerbehörde und dem BAMF vor und sind somit ausschließlich asyl- und aufenthaltsrechtlicher Natur.<sup>200</sup> Die Grenzkontrollen würden somit in unzulässiger Weise an die Sozialämter „outgesourced“.<sup>201</sup> Im Vergleich zum SGB II besteht bei Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG außerdem nicht immer die Möglichkeit, durch Erwerbstätigkeit eigene Mittel zum Lebensunterhalt zu erwirtschaften, ihre Hilfsbedürftigkeit ist aufgezwungen,<sup>202</sup> da zum Beispiel Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten oder solche, die noch in Erstaufnahmeeinrichtungen leben, gemäß § 61 I und § 61 II 4 AsylG vom Arbeitsmarktzugang ausgeschlossen sind. Somit kann schon nicht bezüglich aller Sanktionen ausschließlich eine Selbsthilfeobliegenheit durchgesetzt werden, um die zumutbare Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Situation zu erreichen, was im SGB II als Hauptzweck der Sanktionen zugrunde liegt.<sup>203</sup> Bei der bloßen Durchsetzung ausländerrechtlicher Mitwirkungspflichten wie in §§ 1a V und 11 II, IIa, die der Beschleunigung von Asylverfahren durch Förderung der Mitwirkungsbereitschaft dienen, liegen überhaupt schon keine Pflichten mit unmittelbarem Bezug zum Bedarf oder zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit vor.<sup>204</sup>

## **(2) Zwischenergebnis**

Die übrigen Sanktionen könnten zulässig sein, wenn sie neben der Verfolgung sozialrechtlicher Ziele zwar auch an aufenthalts- oder asylrechtliches Fehlverhalten anknüpfen, aber keine unzulässige migrationspolitische Relativierung des Existenzminimums darstellen.

## **(3) Unzulässige migrationspolitische Relativierung?**

Fraglich ist, ob die Anknüpfung an die Rechtstreue bezüglich aufenthalts- oder asylrechtlicher Vorschriften zulässig ist oder eine vom BVerfG im Urteil vom 18.07.2012 für unzulässig erklärte, migrationspolitische Relativierung des Existenzminimums darstellt.<sup>205</sup> Strittig ist, was genau unter dieser Formulierung zu verstehen ist.

Teilweise wird abgeleitet, dass das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum aufgrund der Verwurzelung in Art. 1 I GG migrations-

---

<sup>200</sup> Janda, SGB 2018, 344 (348); Plagemann/Steffen, § 36, Rn. 58.

<sup>201</sup> Voigt, info also 2016, 99 (99).

<sup>202</sup> Plagemann/Steffen, § 36, Rn. 58.

<sup>203</sup> BT-Drs. 17/3404, S. 101.

<sup>204</sup> Janda/Frings/Keßler/Steffen, Sozialrecht für Zuwanderer, Rn. 176.

<sup>205</sup> BVerfG U. v. 18.7.2012 - 1 BvL 10/10 /1 BvL 2/11. Rn. 95.

politischen Erwägungen generell nicht zugänglich sei und insgesamt nicht „migrationspolitisch relativierbar“ sei.<sup>206</sup> Dieser Ansicht nach wären einerseits die Verfolgung der Zuwanderungsbegrenzung, die Förderung der Rückkehrbereitschaft, die Durchsetzung der Ausreisepflicht und die Mitwirkung am Asylverfahren sachfremde Zwecke, zu deren Durchsetzung das Leistungsrecht nicht instrumentalisiert werden dürfte und die Sanktionen wären somit generell verfassungswidrig.<sup>207</sup> Diese Ansicht lässt sich bisher noch nicht mit einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung im Sinne von Art. 12 II IPbPR<sup>208</sup> oder Art. 13 AEMR<sup>209</sup> begründen, da diese bisher allein ein Recht auf Ausreise, nicht jedoch auf Einreise in ein beliebiges anderes Land begründen und darum einer migrationspolitischen Zielsetzung in diese Richtung nicht entgegenstehen.<sup>210</sup> Problematisch ist jedoch, dass hier dem Sozialrecht fremde Ziele verfolgt werden und das AsylbLG spätestens seit dem Urteil des BVerfG mehrheitlich einen Teil des Existenzsicherungssystems darstellt als einen Teil des Asyl- und Aufenthaltsrechts.<sup>211</sup> Nach dem Urteil mussten Leistungen in Höhe des Existenzminimums gewährt werden, welche sich analog der Regelsätze nach SGB II und SGB XII nach § 28 SGB XII analog in der damals geltenden Fassung bestimmten, und die Leistungshöhe sollte in Zukunft immer entsprechend angehoben werden.<sup>212</sup> Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen, die sich ebenfalls daran orientieren sollte.<sup>213</sup> Infolge des Urteils wurde das Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetz und Sozialgerichtsgesetzes vom 10.12.2014 erlassen, welches am 01.03.2015 in Kraft trat.<sup>214</sup> Dieses sah insbesondere die Ermittlung der existenznotwendigen Leistungen wie im SGB II und XII auf Grundlage der nach § 28 III SGB XII zuletzt durchgeführten Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe und somit auf Basis der im RBEG festgestellten Ergebnisse vor.<sup>215</sup> Dies spricht für eine auch vom Gesetzgeber verfolgte Gleichstellung mit den anderen Existenzsicherungssystemen, die einer

---

<sup>206</sup> Janda, Das Recht auf menschenwürdige Existenz, S. 17; Classen, Leitfaden, S. 2.

<sup>207</sup> Janda/Frings/Keßler/Steffen, Sozialrecht für Zuwanderer, Rn. 176.

<sup>208</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 23.03.1976.

<sup>209</sup> Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UN-Generalversammlung vom 10.12.1948.

<sup>210</sup> Kluth, NJW-Beil. 2018, 46 (46).

<sup>211</sup> Gerlach, SGB 2018, 33 (334); Oppermann, ZESAR 2017, 55 (56)

<sup>212</sup> BVerfG, U. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, S. 4.

<sup>213</sup> BVerfG, U. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, S. 2.

<sup>214</sup> BGBl. 2014, I Nr. 59, S. 4.

<sup>215</sup> BGBl. 2014, I Nr. 59, S. 3.

bedarfsunabhängigen Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten durch die Sanktionen entgegensteht. Insoweit die Leistungen hier aus anderen Gründen eingeschränkt werden können, als bei den übrigen Existenzsicherungssystemen, stellt dies folglich eine unzulässige Ungleichbehandlung dar.

Dagegen wird argumentiert, dass BVerfG habe nur alle migrationspolitischen Erwägungen hinsichtlich der Höhe des Existenzminimums und dessen Maßstabs als solchem nach § 3 verboten, die Bindungswirkung umfasse jedoch nicht Kürzungen wie § 1a.<sup>216</sup> Auch in anderen Entscheidungen sei lediglich für unzulässig erklärt worden, den generellen Zugang zu Sozialleistungen zur Minderung von Zuwanderungsanreizen zu nutzen.<sup>217</sup> Diese Ansicht bezieht das Verbot des BVerfG nur auf die Festlegung des allgemeinen Leistungsniveaus bei noch ungewisser Aufenthaltsperspektive und nicht auf migrationspolitische Ziele, die lediglich durch die Leistungsabsenkung bei unmittelbar bevorstehender Aufenthaltsbeendigung erreicht werden sollen.<sup>218</sup> Dabei wird das BVerfG so verstanden, dass diese Erwägungen zwar nicht bei der Festlegung der Regelsatzhöhe durch den Gesetzgeber, die streng bedarfsorientiert erfolgen müsse, eine Rolle spielen dürfe, aber sie im Gegensatz dazu bei der Anknüpfung an das pflichtwidrige Vorverhalten der Person zulässig wären.<sup>219</sup> Die Sanktionen hätten insoweit den Charakter einer Einzelregelung und migrationspolitische Erwägungen stünden nicht im Vordergrund.<sup>220</sup> Insoweit die Anknüpfung an das Vorverhalten maßgeblich ist, kann außerdem die Sanktionierung mit lediglich generalpräventiver migrationssteuernder Absicht statt spezialpräventiver Zielsetzung als unzulässige migrationspolitische Relativierung angesehen werden. Dies ist der Fall, wenn in unzulässiger Weise negative Zuwanderungsanreize durch ein niedrigeres Leistungsniveau gesetzt werden.<sup>221</sup> § 1a I verfolgt mit der Setzung von negativen Zuwanderungsanreizen sowie der Prävention von Schlepperkriminalität in diesem Kontext unzulässige, sachfremde Erwä-

---

<sup>216</sup> Janda, Das Recht auf menschenwürdige Existenz, S. 20; BSG U.v. 12.5.2017 - B 7 AY 1/16 R, Rn. 26, 32.

<sup>217</sup> BVerfG U. v. 7.2.2012 1 BvL 14/07, Rn. 50 (bezüglich des Zugangs von Ausländern zum bayrischen Landeserziehungsgeld).

<sup>218</sup> Kluth, ZAR 2015, 337 (341).

<sup>219</sup> BeckOK-SozR/Korff, § 1a AsylbLG, Rn. 1; LPK-SGB XII/Birk, AsylbLG § 1a, Rn. 1; BSG U. v. 12.5.2017 - B 7 AY 1/16 R, Rn. 27 ff.

<sup>220</sup> BSG U. v. 12.5.2017 - B 7 AY 1/16 R.

<sup>221</sup> Vgl. Grube/Wahrendorf/Wahrendorf, § 1a AsylbLG, Rn. 10, 13; Wallrabenstein, KritV 2012, 434 (447).

gungen, soweit diese sich nur auf noch im Ausland aufhältige Personen auswirken, da die Leistungsberechtigten somit unzulässig als Objekte staatlicher Politik missbraucht werden.<sup>222</sup> Dies widerspricht dem vom Verfassungsgericht entwickelten Grundsatz, dass Menschen nicht bloß zu Objekten staatlichen Handelns gemacht werden dürfen.<sup>223</sup> In anderen Zusammenhängen wurde eine solche Mithaftung für ein potentiell, rechtswidriges Verhalten anderer bereits vom BVerfG kritisiert.<sup>224</sup> Da § 1a IV 1 hauptsächlich an die Zugehörigkeit zu dem vom Relocation-Programm gehörenden Personenkreis und nicht an ein bestimmtes Verhalten anknüpft, wird von einer Ansicht vertreten, es handele sich hier vordergründig auch um eine unzulässige, generalpräventiv abschreckende Maßnahme zur Steuerung der Binnenmigration.<sup>225</sup> Dagegen spricht jedoch die Erwägung, den für den Adressatenkreis bindenden Beschluss der EU gegenüber den einzelnen Betroffenen so durchzusetzen. Eine generelle migrationspolitische Relativierung liegt somit bezüglich § 1a I vor. Die übrigen Sanktionen wären insoweit zulässig, als die geforderten Pflichten wie bereits dargestellt auch sozialrechtliche Ziele verfolgen.

#### **(4) Problematik Ausreise als sozialrechtliche Pflicht**

Teilweise wird auch die Ausreise als zulässiges abzuverlangendes Verhalten für Leistungskürzungen angesehen.<sup>226</sup> Wenn bei Ausreise in einen anderen Staat wie bei § 1a IV dort Leistungen bezogen werden könnten, wird argumentiert, dass die Bindung an den Deutschen Staat und dessen sozialrechtliche Verantwortung dadurch gelockert sei.<sup>227</sup> Dagegen wird argumentiert, zumindest auf die freiwillige Ausreise könne nicht verwiesen werden, da eine solche Rückkehrverpflichtung nicht gesetzlich normiert sei.<sup>228</sup> Eine vollziehbare Ausreisepflicht nach § 50 II AufenthG bestünde zwar für Geduldete nach § 1 I Nr. 4 und Personen nach § 1 I Nr. 5, könne jedoch bei Geduldeten wegen Vorliegen der Duldungsgründe nicht uneingeschränkt durchgesetzt werden. Die freiwillige Ausreise dürfe selbst von diesen Personen nicht gefordert werden, wenn sie möglich und zumutbar sei, da der Staat sie dann selbst durchsetzen müsste und

---

<sup>222</sup> *Janda/Wilksch*, SGB 2010, 565 (572); BVerfG U. v. 18.7.2012 - 1 BvL 10/10, Rn. 52.

<sup>223</sup> BVerfGE 5, 85; BVerfGE 27, 1; BVerfGE 50, 166.

<sup>224</sup> BVerfG 115, 320 (354).

<sup>225</sup> *Oppermann*, ZESAR 2017, 55 (61); *Janda*, SGB 06.18, 344 (350).

<sup>226</sup> *Rothkegel*, ZAR 2012, 357 (361).

<sup>227</sup> *Thym*, NVwZ 2015, 1626 (1631); *Thym*, ZAR 2016, 241 (245).

<sup>228</sup> *Voigt*, info also 2017, 436 (438) mit Verweis auf BSG U. v. 20.1.2016 – B 14 AS 35/15 R, Rn. 42; LPK-SGB XII/*Birk*, § 1a AsylbLG, Rn. 7.

sich nicht aus seiner eigenen Ohnmacht heraus, diese nicht vollziehen zu können, auf die freiwillige Ausreise berufen dürfe. Eine Beendigung der Sanktionen nach §§ 1a I, II und IV können Betroffene selbst oft nur durch Ermöglichung ihrer Aufenthaltsbeendigung oder freiwilliger Ausreise herbeiführen.<sup>229</sup>

Problematisch ist, warum bei Personen, deren Ausreise mit Mitteln des Aufenthaltsrechts nicht durchsetzbar ist, diese mit sozialrechtlichen Mitteln durchsetzbar sein sollte.<sup>230</sup> Somit ist generell eine sozialrechtliche Obliegenheiten hinsichtlich der Beendigung des Inlandsleistungsbezugs durch Ausreise abzulehnen.<sup>231</sup> Insbesondere ist fraglich, ob der Gesetzgeber die Zugehörigkeit zur Solidargemeinschaft wegen der faktisch bestehenden Ausreisemöglichkeit ablehnen kann, und auf den Leistungsbezug im Herkunftsland zur Beendigung der Bedürftigkeit verweisen kann, oder ob dies eine verbotene migrationspolitische Erwägung darstellt.<sup>232</sup> Insbesondere Zugang und Verbleib von Ausländern in Deutschland ist Teil des Aufenthaltsrechts und nicht des Sozialrechts. Die Ausreise als solche dürfe dieser Ansicht nach niemals mit sozialrechtlichen Mitteln durchgesetzt werden, sondern nur mit solchen des Aufenthaltsrechts.<sup>233</sup> Außerdem widerspräche dies dem im Sozialrecht geltenden Territorialitätsgrundsatz. Die unterbliebene freiwillige Ausreise wird nicht als rechtsmissbräuchlich erachtet, wenn der Staat sie nicht selbst durchsetzen darf oder konnte und die Betroffenen faktisch geduldet wurden.<sup>234</sup> Dafür spricht bei nicht nur ganz vorübergehendem Aufenthalt das Urteil des Bundessozialgerichts zum Leistungsausschluss von Unionsbürgern im SGB II<sup>235</sup>, nachdem das Ermessen des Sozialhilfeträgers spätestens nach sechsmonatigem Aufenthalt bezüglich der Leistungsgewährung in Form von Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII a.F. für materiell nicht freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger auf Null reduziert ist. Dann wären spätestens nach diesem Zeitraum auch Sanktionen für Geduldete, die lediglich die freiwillige Ausreise unterlassen, auch nicht mehr verhältnismäßig. Über die dieser Rechtsprechung gefolgten Gesetzesänderung

---

<sup>229</sup> Voigt, info also 2016, 99 (104).

<sup>230</sup> BSG U. v. 8.2.2007, BSGE 98, 116; BSG U. v. 17.6.2008, BSGE 101, 49.

<sup>231</sup> Berlit, NDV 2018, 67 (70).

<sup>232</sup> Dagegen: Janda, Das Recht auf menschenwürdige Existenz, S. 21.

<sup>233</sup> BSG U. v. 3.12.2015 - B 4 AS 44/15 R, Rn. 2. Leitsatz; Voigt, info also 2016, 99 (104); Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins, Ausschuss-Drs. 18(11)220, S. 94; Berlit, NDV 2018, 67 (72).

<sup>234</sup> BSG U. v. 8.2.2007, Rn. 116; Heinold, NZS 2018, 64 (70).

<sup>235</sup> BSG U. v. 3.12.2015 - B 4 AS 44/15 R, 2. Leitsatz; Voigt, info also 2016, 99 (104).

in Form des zwingenden fünfjährigen Ausschlusses von Sozialleistungen außer einer Reisebeihilfe von Unionsbürgern ohne materielles Aufenthaltsrecht nach § 23 III 1 SGB XII n.F. wurde noch nicht vom BVerfG entschieden, jedoch ist deren Verfassungsmäßigkeit höchst umstritten.<sup>236</sup> Der Staat kann im Gegensatz dazu außerdem über die Aufenthaltsbeendigung der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG wie bei Asylbewerbern, Geduldeten und Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln wegen völker-, europa- und verfassungsrechtlicher Vorgaben nicht mehr autonom entscheiden<sup>237</sup> und kann den Aufenthalt auch bei Eintritt der Hilfebedürftigkeit nicht wie bei anderen Personengruppen mit befristetem Aufenthalt zwangsweise beenden.<sup>238</sup> Somit müssen grundsätzlich Sozialleistungen im Inland gewährt werden und es erscheint unbillig, dann die Ausreise mithilfe des Sozialrechts durchzusetzen, wenn deren Durchsetzung mit aufenthaltsrechtlichen Mitteln untersagt ist. Problematisch ist außerdem, dass die Zumutbarkeit der freiwilligen Ausreise nicht als Tatbestandsmerkmal aufgeführt ist, aber grundsätzlich nur die Durchsetzung zumutbarer Handlungen sanktioniert werden darf.<sup>239</sup> Fraglich ist, wer die Zumutbarkeit der freiwilligen Ausreise beurteilen könnte, da die Ausländerbehörde grundsätzlich nur über die Zumutbarkeit einer zwangsweisen Rückführung entscheidet und der Sozialbehörde diesbezüglich eine Datengrundlage fehlen dürfte.<sup>240</sup> Die Sanktionierung nach § 1a III bei Kirchenasyl und der bloßen Aufforderung zur freiwilligen Ausreise sind ebenfalls unzulässig, da der Tatbestand grundsätzlich nur greift, wenn die Ausländerbehörde bereits konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung ergriffen hat und dies dann nicht der Fall ist.<sup>241</sup> Solange Betroffene wie hier aber faktisch geduldet werden, dürfen sie bei verfassungskonformer Auslegung wiederum nicht auf die freiwillige Ausreise verwiesen werden. Die Sanktionierung von Personen nach §§ 1a I, II, III, 2 I, wenn sie dieser nur durch Ausreise entgehen können, ist verfassungswidrig.

---

<sup>236</sup> BeckOK-SozR/Groth, § 23 SGB XII, Rn. 16b.

<sup>237</sup> Becker, ZESAR 2017, 101 (104).

<sup>238</sup> Wallrabenstein, KritV 2012, 434 (436).

<sup>239</sup> Röseler/Bernd, Gutachten, S. 15.

<sup>240</sup> Röseler/Bernd, Gutachten, S. 19.

<sup>241</sup> SG Kassel, B. v. 11.9.2017 – S 11 AY 4/17 ER; BSG, U. v. 17.6.2008 – B 8/9b AY 1/07 R.

## e) Geeignetheit der Sanktionen

Um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren, müssten die Sanktionen geeignet sein, die zugrunde liegenden Ziele zu erreichen.

### (1) Hinsichtlich sozialrechtlicher Rechtstreue

Ob Sanktionen geeignet sind, rechtstreues Verhalten zu fördern, ist umstritten; aktuell liegen jedoch noch keine hinreichenden Studien vor, die die Geeignetheit grundsätzlich widerlegen.<sup>242</sup> Somit kann unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative von deren grundsätzlicher Geeignetheit ausgegangen werden.

### (2) Hinsichtlich migrationspolitischer Rechtstreue

Selbst wenn die Zulässigkeit der migrationspolitischen Erwägungen i.V.m. der Anknüpfung an ein pflichtwidriges Vorverhalten, gegeben wäre, wäre deren Geeignetheit fraglich. Einer Ansicht nach ist der Umfang sozialrechtlicher Leistungen ein indirektes Steuerungsinstrument und geeignet, Migrationsbewegungen zu kontrollieren.<sup>243</sup> Dafür spräche beispielweise, dass seit dem BVerfG-Urteil zur Anhebung der Regelsätze 2012 der Zuzug von Asylantragstellern aus Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien stark angestiegen ist, trotz der sehr geringen Erfolgsquoten der Asylanträge für Personen aus diesen „sicheren Herkunftsstaaten“ nach § 29a I AsylG und trotz dort weitestgehend gleichgebliebener wirtschaftlicher, politischer und sozialer Verhältnisse, sodass sich Sozialleistungsbezug als pull factor vermuten lässt.<sup>244</sup>

Jedoch ist diese Wirkung als Abschreckungsinstrument zur Verhinderung von Zuwanderung grundsätzlich nicht geeignet, da diese rein spekulativ sei und der suggerierte Zusammenhang von Zuwanderungsverhalten und dem Bezug von Existenzsicherungsleistungen im Zielstaat nicht belegt.<sup>245</sup> Gerade für verfolgte Schutzsuchende spielen die sozialen Rechte im Zielstaat nur eine marginale Rolle.<sup>246</sup> Nach Ansicht von Amnesty international werde der Zielstaat in den vom AsylbLG angesprochenen Zuwanderungsformen durch die europäischen Zuständigkeitsverordnungen vorgegeben, sodass kein einzelner Staat von den Migrant\*innen präferiert

---

<sup>242</sup> Vgl. *Drohse*, NZS 2014, 96 (101) zu Sanktionen im SGB II.

<sup>243</sup> *Odendahl*, Migrationssteuerung im Mehrebenensystem. S. 51.

<sup>244</sup> *Dietz*, DÖV 2015, 727 (728).

<sup>245</sup> *Rothkegel*, ZAR 2010, 373 (376), *Kluth*, DVBl. 2014, 1217 (1218).

<sup>246</sup> *Becker*, ZESAR 2017, 101 (108).

werden könne, sondern nur die europäische Union als solche Ziel der Einwanderung sei und somit einzelstaatliche Zuwanderungsanreize wegfielen.<sup>247</sup> Insoweit ein Anreiz zur freiwilligen Ausreise gesetzt werden soll, hätte dies bei allen Leistungsberechtigten nur Aussicht auf Erfolg, solange der noch bestehende Leistungsanspruch nicht eine noch erheblichere Gefährdung als die Situation im Herkunftsland darstellen würde.<sup>248</sup> Dieses Argument würde jedoch nicht Asylbewerber und deren Sanktionierung nach § 1a IV betreffen, der geeignet sein müsste, um die Sekundärmigration in der EU zu verhindern oder einzuschränken. Nur bei Annahme annähernd gleicher, zumutbarer Bedingungen in den Mitgliedsstaaten der EU könnte dieser dazu führen, dass die Betroffenen in den zuständigen Staat zurückkehren, um dort höhere Sozialleistungen erhalten zu können. Diese gleichen Standards für die Versorgung sind jedoch nicht gegeben, sodass selbst bei Sanktionierung die Bedingungen in Deutschland besser sein können, als im zugewiesenen Mitgliedsstaat.<sup>249</sup> Dies alles spricht gegen eine Geeignetheit zur Migrationssteuerung und ist ein weiterer Grund dafür, dass Sanktionen, die lediglich dieses Ziel verfolgen, unverhältnismäßig und verfassungswidrig sind.

### **(3) Zur Integrationsförderung**

Problematisch ist, ob eine Kürzung des kompletten soziokulturellen Teils des Existenzminimums nach §§ 5a III 1, 5bII 1 über mindestens sechs Monate, die auch dazu führt, das zum Beispiel keine kulturellen Einrichtungen mehr besucht werden können und die Mobilität und damit die Möglichkeit der Kontaktaufnahme eingeschränkt ist, die Integration der Betroffenen nicht in größerem Maße hindert, als diese zum Beispiel durch Besuch eines Sprachkurses gefördert würde. Auch bezüglich §§ 11 II ist nicht klar, ob die zugrundeliegenden Aufenthaltsbeschränkungen die Integration zum Beispiel durch Trennung von Bekannten und Zuweisung in strukturschwache Gebiete nicht hemmen statt fördern.<sup>250</sup> Hinsichtlich der Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist außerdem ähnlich wie bei § 16d SGB II fraglich inwieweit diese zielführend sind. Die Arbeitsgelegenheiten haben meist zwar gemeinnützigen

---

<sup>247</sup> BVerfG, U. v. 18.7.2012 - 1 BvL 10/10, Rn. 52.

<sup>248</sup> Vgl. *Hörmann*, Rechtsprobleme des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, S. 195.

<sup>249</sup> Siehe z. B. Urteil des EuGH zu systemischen Mängeln in Griechenland v. 21.12.2011 – C-411/10, C-493/10 (N.S.).

<sup>250</sup> *Thym*, ZAR 2016, 241 (248).

Charakter, finden aber oft nur im Umfeld der Aufnahmeeinrichtungen statt und werden nur sehr gering vergütet, was als entwürdigend empfunden wird und zu einem segmentierten Arbeitsmarkt führen kann. Ist das geforderte Verhalten jedoch schon nicht geeignet, zum Einstieg in die Erwerbstätigkeit und somit zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in die Gesellschaft beizutragen, kann eine darauf abzielende Sanktion nicht verhältnismäßig sein, was grundsätzlich gegen die Verfassungsmäßigkeit von §§ 5a III 1, 5bII 1 spricht.

#### **f) Angemessenheit durch Selbsthilfemöglichkeit**

Würde man von der Zulässigkeit der Sanktionierung aufenthaltsrechtlicher Pflichtverletzungen annehmen, muss die Möglichkeit von deren Abwendung den Betroffenen bewusst und durch steuerbares Verhalten möglich sein.<sup>251</sup> Ein nicht abänderbares Fehlverhalten in der Vergangenheit oder ein korrigiertes Fehlverhalten dürfen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht in einer unbegrenzten Sanktion fortwirken.<sup>252</sup> Der Leistungsbezug in voller Höhe muss für den Einzelnen durch Korrektur eines vermeidbaren persönlichen Fehlverhaltens erreichbar sein.<sup>253</sup>

#### **(1) Anforderungen an zugrundeliegende Pflicht**

Voraussetzung ist, dass eine konkrete der Sanktion zugrundeliegende Pflicht bestimmbar und zumutbar ist.<sup>254</sup> Bei der Sanktionierung von rechtsmissbräuchlicher Aufenthaltsverlängerung bei fehlender Mitwirkung an der Identitätsfeststellung nach § 1a II oder § 2 I ist beispielweise die Konkretisierung einer dazu förderlichen Mitwirkungshandlung schwierig, wenn es der Ausländerbehörde selbst nicht möglich war, die Identität zu klären.<sup>255</sup> In diesem Fall wäre es unverhältnismäßig, die Amtsermittlungspflicht des Staates auf die Betroffenen abzuwälzen. Die Mitwirkungspflichten, die § 1a V verfolgt, sind im Gegensatz dazu hinreichend bestimmt, auch weil lediglich die erforderliche Mitwirkungshandlung erbracht werden muss und kein Erfolg in dem Sinne er-

---

<sup>251</sup> BSG U. v. 12.5.2017 - B 7 AY 1/16 R, Rn. 36.

<sup>252</sup> Janda/Frings/Keßler/Steffen, Sozialrecht für Zuwanderer, Rn. 183; *Oppermann*, ZESAR 2017, 55 (58).

<sup>253</sup> Schellhorn/Hohm/Scheider/*Hohm*, § 1a AsylbLG, Rn. 4 f.

<sup>254</sup> *Classen*, Leitfaden, S. 17, zum Beispiel kann eine Passbeschaffung von Asylbewerbern nicht verlangt werden, da sich jeder Kontakt zu der Botschaft ihres Herkunftsstaates negativ auf ihr Asylantragsverfahren auswirken kann.

<sup>255</sup> Bay. LSG U. v. 13.9.2016 – L 8 AY 21/16 B ER; *Oppermann*, ZESAR 2017, 55 (58).

bracht werden muss, dass dadurch tatsächlich (schneller) über den Asylantrag entschieden werden kann.

Bei der Bestimmtheit des § 1a II 1 i. V. m. § 1 I Nr. 5 ergeben sich Probleme hinsichtlich des erfassten Personenkreises. Vollziehbar ausreisepflichtig sind Personen in diesem Sinne heute grundsätzlich nach § 50 I AufenthG, wenn sie unter keinen Umständen für ein Bleiberecht in Betracht kommen und Ausreisedatum und Ausreisemöglichkeit bereits feststehen. Der betroffene Personenkreis ist hier schwer zu bestimmen, da eigentlich alle vollziehbar ausreisepflichtigen Personen, wenn sie sich noch im Inland aufhalten und sie den Ausländerbehörden bekannt sind, aber nicht abgeschoben werden, gemäß § 60a II, IV AufenthG Anspruch auf Erteilung einer Duldung hätten. Dies betrifft in der Praxis meist Personen in Abschiebehaft oder Ausreisegewahrsam und den Behörden nicht bekannte Personen. Die Sanktionierung müsste somit spätestens im Zeitpunkt der Ausstellung einer Duldung enden. Bezüglich abgelehnter Asylantragsteller kann eine nach § 2 I erforderliche unabwendbare Ausreisepflicht schon wegen der noch bestehenden Möglichkeit, einen asylunabhängigen Aufenthaltstitel zu erhalten oder auf eine Empfehlung der Härtefallkommission hin anerkannt zu werden, nicht angenommen werden, was gegen deren Erfassung durch § 2 I spricht.<sup>256</sup> Dagegen spricht auch, dass die Sanktionstatbestände in Hinblick auf das schon abgesenkte Leistungsniveau des AsylbLG immer restriktiv auszulegen sind.<sup>257</sup>

Insgesamt ist unklar, wann Ausreisetermin oder -möglichkeit feststehen, also ein Bleiberecht unter keinen Umständen mehr in Betracht kommt.<sup>258</sup>

In diesen Unsicherheiten für den Rechtsanwender kann ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot gesehen werden, das aus dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 III GG abgeleitet wird.

Problematisch bei § 1a IV 2 ist, dass kein konkretes Fehlverhalten, sondern nur der Aufenthalt im unzuständigen Mitgliedsstaat als solcher sanktioniert wird.<sup>259</sup> Bei verfassungskonformer Auslegung auch vor dem Hintergrund der Dublin-III-VO dürften Sanktionen somit nicht erlassen werden, bevor die Zuständigkeitsüberprüfung nach dieser Verordnung durch den Mitgliedsstaat abgeschlossen ist.<sup>260</sup> Für § 1a IV könnte sprechen,

---

<sup>256</sup> Voigt, info also 2018, 99 (107).

<sup>257</sup> Vgl. Grube/Wahrendorf/Wahrendorf, § 1a AsylbLG, Rn. 17.

<sup>258</sup> BT-Drs. 18/6386, S. 13.

<sup>259</sup> Oestreicher/Decker, § 1a AsylbLG, Rn. 81.

<sup>260</sup> BR-Drs. 266/1/16, S. 5.

dass die Ausreise in die dort genannten Staaten immer gefahrlos möglich sei, was sie zumutbar mache.<sup>261</sup> Jedoch ist hier Art. 13 V der Richtlinie 2003/9/EG vom 27.01.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Aufnahme-RL a.F.) beachtlich, der besagt, dass ein Mitgliedstaat die materiellen Aufnahmebedingungen in der von ihm gewählten Form in Höhe des angemessenen Lebensstandards und zur Deckung der Kosten der physischen und psychischen Gesundheit nach Art. 13 I, II Aufnahme-RL a.F. ab dem Zeitpunkt der Stellung des Asylantrags gewähren muss.<sup>262</sup> Die im dazu ergangenen EuGH-Urteil vom 27.2.2013 enthaltenen Feststellungen behalten auch nach Neufassung der Aufnahme-RL als RL 2013/33/EU (Aufnahme-RL n.F.) ihre Relevanz. Einschränkungen kommen nach Art. 20 Aufnahme-RL n.F. nur in begründeten Einzelfällen, wie dem Verlassen des behördlich zugewiesenen Aufenthaltsortes, dem Verstoß gegen Melde- und Auskunftspflichten und der Verzögerung der Antragsstellung, in Betracht. Davon ist die Einschränkung des § 1a IV 1 nicht erfasst. Dieser ist daher einer von der Verfassung gebotenen europarechtskonformen Auslegung nicht zugänglich. Die Gründe für die Sekundärmigration werden außerdem bei der Sanktionierung nicht berücksichtigt, auch nicht, ob im Einzelfall etwa aus Gründen der Familienzusammenführung ein schützenswertes Recht aus Art. 8 EMRK darauf bestand.<sup>263</sup> Außerdem wird nicht berücksichtigt, ob eine Rücküberstellung in den anderen Mitgliedsstaat überhaupt zumutbar und zulässig wäre und die Ausreise dorthin verlangt werden könnte, was vom BVerfG in der Vergangenheit bezüglich Bulgarien zum Beispiel wegen Unterschreitens der internationalen Versorgungsmindeststandards schon abgelehnt wurde.<sup>264</sup> Somit spricht einiges dafür, dass für die Betroffenen eine Leistungsminderung unabhängig von Zumutbarkeitserwägungen im konkreten Einzelfall erfolgt, die somit verfassungswidrig ist.<sup>265</sup>

Die von § 5a I geforderte Integrationsleistung ist zwar bestimmbar, müsste aber auch zumutbar sein. Die Grenze des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG ist noch nicht erreicht, wenn das Erbringen von Integrationsleistungen nicht vom Wandel innerer Über-

---

<sup>261</sup> *Thym, NVwZ 2015, 1626 (1631); Thym, ZAR 2016, 241 (245).*

<sup>262</sup> *EuGH U. v. 27.2.2014 – C 79/13, Leitsatz 1.*

<sup>263</sup> *Oppermann, ZESAR 2017, 55 (61).*

<sup>264</sup> *BVerfG, U. v. 21.4.2016 – 2 BvR 273/16.*

<sup>265</sup> *BVerfG, U. v. 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, 2/11, Rn. 95.*

zeugungen abhängig gemacht wird, sondern lediglich die Teilnahme an Integrationskursen und Arbeitsgelegenheiten gefordert wird.<sup>266</sup> Bei §§ 5a I 3, 5b II entfällt bei Vorliegen wichtiger Gründe außerdem diese Grundpflicht, somit ist die Zumutbarkeit im Einzelfall sichergestellt.

Bezüglich § 11 II kann die Zumutbarkeit der zugrunde liegenden Aufenthaltsbeschränkungen angenommen werden, da bei Vorliegen eines wichtigen Grundes ein Verstoß gegen diese nicht sanktioniert wird.

Für die Zumutbarkeit des § 2 I spricht, dass erforderliches rechtsmissbräuchliches Verhalten nicht während der Dauer des Asylverfahrens angenommen werden kann, sondern der objektive Missbrauchstatbestand erst nach Bestandskraft des ablehnenden Bescheids eintreten kann.<sup>267</sup> Somit sind wirklich schutzbedürftige Personen dadurch nicht betroffen.

Bei § 11 II ist die Pflicht, Ortsauflagen zu erfüllen, bestimmt und zumutbar, da sie bei entgegenstehenden wichtigen Gründen nicht besteht. Problematisch ist, dass die Anknüpfung von Sozialleistungen an Wohnsitzauflagen für Personen mit Flüchtlingseigenschaft gemäß Art. 23, 26 GFK unzulässig ist, dieser findet durch Art. 25 GG im deutschen Recht Anwendung.<sup>268</sup> Dies spricht auch gegen die Sanktionierung von Asylsuchenden nach § 11 II, die gegebenenfalls bereits materiell nach Art. 1 GFK Flüchtlingseigenschaft besitzen, bei denen das Verfahren zur formellen Feststellung jedoch noch nicht abgeschlossen ist. Somit müssten die Sanktionen in Einzelfällen verfassungskonform auslegbar sein, um zumutbar sein zu können, was angesichts des fehlenden Entscheidungsermessens der Behörde jedoch nicht möglich ist.<sup>269</sup>

## **(2) Problematik „Sippenhaft“**

Problematisch ist, dass sowohl § 1a I als auch § 1a III 3, der auf diesen verweist, eine Mithaftung von Familienangehörigen der Sanktionierten vorsehen, die mangels eigenen, selbst zu verantwortenden Fehlverhaltens unzulässig ist.<sup>270</sup> Dies entspricht dem Grundsatz, dass es den Leistungsberechtigten möglich sein muss, durch eigenes Verhalten ein Ende der Sanktion herbeizuführen. Dabei kann bezüglich § 1a III 3 ein redaktio-

---

<sup>266</sup> Böhm, ZAR 2017, 208 (211); BVerfGE 76, 1 (53).

<sup>267</sup> Deibel/Hohm/Deibel, § 2 AsylbLG, Rn. 13 f.

<sup>268</sup> Kluth/Hund/Maaßen/Maaßen, § 4, Rn. 411.

<sup>269</sup> BeckOk-SozR/Korff, § 1a AsylbLG, Rn. 28.

<sup>270</sup> BSG, U. v. 28.5.2015 – B 7 AY 1/14: Absenkung des sog. ›Taschengelds‹ darf bei verfassungskonformer Auslegung des § 1a AsylbLG nicht auf ein Fehlverhalten der Eltern gestützt werden.

nelles Missverständnis angenommen werden, da hier eigentlich ein ganz anderes Fehlverhalten vorausgesetzt wird.<sup>271</sup> Der Gesetzgeber hat jedoch auch durch den Wortlaut „selbst“ klargestellt, dass keine akzessorische Haftung vorliegt, sondern jede Person mindestens einen Sanktionstatbestand selbstständig erfüllen muss, um sanktioniert zu werden.<sup>272</sup> Für die Möglichkeit der verfassungskonformen Auslegung spricht außerdem, dass minderjährige Kinder von Sanktionen nie erfasst sein dürfen, da sie nach § 80 AufenthG handlungsunfähig sind und grundsätzlich nicht rechtsmissbräuchlich im Sinne des Aufenthaltsrechts handeln können.<sup>273</sup> Somit liegt in den Normen selbst keine unzulässige „Sippenhaft“ vor; wie sich die Sanktionierung eines Elternteils in der Praxis auf den Lebensstandard der Kinder auswirkt, steht jedoch auf einem anderen Blatt.

### **(3) Verfahrensanforderungen**

Das BVerfG machte bezüglich der Leistungsminderungen im SGB II geltend, die Verhältnismäßigkeit einer Sanktion hänge maßgeblich davon ab, inwieweit Betroffene über die Folgen ihres Verhaltens informiert worden seien.<sup>274</sup> Bezüglich der Sanktionen im AsylbLG ist umstritten, ob dafür auch eine Anhörung nach § 28 VwVfG und eine Rechtsfolgenbelehrung für eine rechtmäßige Sanktion erforderlich sind.<sup>275</sup> Grundsätzlich muss die Kürzung durch feststellenden Verwaltungsakt, der eine Befristung enthalten und begründet sein muss, bekannt gegeben werden, um einzutreten.<sup>276</sup> § 5a I 3 sieht ausdrücklich eine vorherige Rechtsfolgenbelehrung vor, was im Umkehrschluss darauf hindeuten könnte, dass der Gesetzgeber diese in den anderen Fällen nicht zwingend vorschreiben wollte. Die Tatsache, dass den Betroffenen jedoch bewusst sein muss, wie sie die Sanktionen vermeiden und beenden können, setzt für deren Verfassungsmäßigkeit eine Rechtsfolgenbelehrung voraus. Außerdem muss bezüglich des vorangegangenen rechtsmissbräuchlichen Verhaltens nach einigen Tatbeständen wie § 1a III oder V Vorsatz oder mindestens Fahrlässigkeit vorliegen, da eine Sanktionierung sonst unverhältnismäßig wäre, was eine solche bezüglich der zu Grunde liegenden Pflicht erfor-

---

<sup>271</sup> JurisPK-SGB XII/Oppermann, § 1a AsylbLG, Rn. 89.

<sup>272</sup> BT-Drs. 18/2592, S. 1.

<sup>273</sup> Deibel/Hohm, *Deibel*, § 1a, Rn. 9.

<sup>274</sup> BVerfG B. v. 6.5.2016 – 1 BvL 7/15, Rn. 20.

<sup>275</sup> Dafür s. Oestreicher/Decker, § 1a AsylbLG, Rn. 103; Fichtner/Wenzel/Fasselt, § 1a AsylbLG, Rn. 21; dagegen s. Warendorf/Grube/Warendorf, § 1a AsylbLG, Rn. 43.

<sup>276</sup> Classen, Leitfaden, S. 15.

derlich macht. Die Leistungseinschränkungen stellten belastende Verwaltungsakte dar. Somit ist eine Anhörung grundsätzlich vorher erforderlich, auch um festzustellen, ob die Pflichtverletzung nicht aus wichtigen Gründen gerechtfertigt war.<sup>277</sup> Die Darlegungslast trifft hier grundsätzlich die Behörde<sup>278</sup>, was eine vorherige Anhörung ebenfalls erforderlich macht. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte mit denen Leistungseinschränkungen festgestellt werden, haben gemäß § 11 IV Nr. 2 keine aufschiebende Wirkung. Somit ist der Rechtsschutz eingeschränkt, was ebenfalls für eine vorherige Belehrung und Anhörung spricht, um die Verhältnismäßigkeit zu wahren.

#### **(4) Befristungserfordernis**

Nach dem Wortlaut sind nur Sanktionen nach § 1a und § 11 IIa nach § 14 zu befristen<sup>279</sup>, fallen die Tatbestandsvoraussetzungen früher weg, muss die Sanktion jedoch früher aufgehoben werden, beispielsweise, wenn ein selbstverschuldetes Ausreisehindernis nicht mehr kausal für die Hinderung der Ausreise ist.<sup>280</sup>

Einer Ansicht nach ist eine derartige Befristung für die Verhältnismäßigkeit jeder Sanktion zwingend erforderlich.<sup>281</sup> Dies würde auch die Frage betreffen, ob eine dauerhafte Kettenverlängerung nach § 14 II immer möglich ist, wenn das pflichtwidrige Verhalten noch vorliegt, oder ob damit ein verfassungswidriger, bedarfsunabhängiger, migrationspolitisch relativierter geringerer Regelbedarf geschaffen würde.<sup>282</sup> Dagegen spricht, dass dann der Anreiz, sich rechtmäßig zu verhalten verringert würde, wenn eine Person, die sich rechtsstaatlichen Anforderungen langfristig widersetzt, nach Fristablauf die Leistungen in derselben Höhe erhalten könnte, wie sich rechtmäßig verhaltende Personen.<sup>283</sup> Besonders problematisch wäre eine solche Dauersanktion für die rechtsmissbräuchliche Verlängerung der Aufenthaltsdauer in der Vergangenheit nach § 2 I<sup>284</sup>, umstritten ist hier Anwendbarkeit der Sechsmonatsfrist des § 14 entsprechend.<sup>285</sup> Wenn es zum Beispiel Geduldeten gemäß § 60a VI Nr. 1, 2

---

<sup>277</sup> Janda/Frings/Keßler/Steffen, Sozialrecht für Zuwanderer, Rn. 173.

<sup>278</sup> Deibel/Hohm/Deibel, § 1 a, Rn. 4.

<sup>279</sup> LPK-SGB XII/Birk, § 14 AsylbLG, Rn. 1.

<sup>280</sup> Vgl. Voigt, Asylmagazin 2017, 436 (444).

<sup>281</sup> Classen, Ausschuss-Drs. 18 (11)220, S. 21.

<sup>282</sup> Werther, InfAuslR 2017, 461 (462).

<sup>283</sup> BSG U. v. 12.5.2017 – B 7 AY 1/16 R, Rn. 37.

<sup>284</sup> BeckOK SozR/Korff, § 2 AsylbLG, Rn. 7.

<sup>285</sup> Frings/Janda/Keßler/Steffen, Sozialrecht für Zuwanderer, Rn. 183.

AufenthG verboten ist, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, könnte die Einschränkung bei langfristigem Vorliegen der Duldungsgründe jahrelang bestehen und gleichzeitig ist es den Betroffenen nicht möglich, ihre Situation durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu verbessern. Liegen gleichzeitig die Voraussetzungen des § 25 V 3, 4 AufenthG vor und haben sie es zum Beispiel zu vertreten, dass die Ausreise nicht durchgeführt werden konnte, zum Beispiel durch falsche Angaben oder die Weigerung, zumutbare Mitwirkungshandlungen zu erfüllen, darf auch bei langfristiger Duldung keine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 V 1 AufenthG erteilt werden. Eine Beendigung der Sanktion durch Ausreise kommt bei Vorliegen von tatsächlichen oder rechtlichen Hindernissen auch nicht immer in Betracht.<sup>286</sup> Grundsätzlich ist eine Befristung somit verfassungsrechtlich bei § 2 I geboten, wenn kein zumutbares pflichtgemäßes Verhalten denkbar ist, mit dem die Betroffenen nachträglich selbst die Sanktion beenden und den vollen Bedarf erlangen könnten. § 2 I ist in Anbetracht der Tatsache, dass eine dauerhafte, nicht abwendbare Sanktion immer unverhältnismäßig ist, bei Anknüpfung an eine vorangegangene missbräuchliche Aufenthaltsverlängerung dahingehend verfassungskonform auszulegen, dass das Befristungserfordernis auf sechs Monate des § 14 I analog angewendet werden muss.<sup>287</sup> Dafür spricht, dass bei Korrektur des Verhaltens eine Zuerkennung von Leistungen erfolgen muss, auch wenn dieses nicht zum eigentlichen Ziel führt, wenn also zum Beispiel eine Mitwirkungspflicht nachgeholt wird, und die Ausreise trotzdem noch nicht möglich ist, muss dies ausreichen.<sup>288</sup> Wenn bereits eine falsche Erstangabe die Aufenthaltsdauer beeinflusst hat, ist bei späterer wahrheitsgemäßer Aussage dies zu Gunsten Betroffener zu berücksichtigen und die Leistungsablehnung zu befristen um die Verhältnismäßigkeit zu wahren.<sup>289</sup> Bei Personen nach § 1 I Nr. 3c entfällt die Leistungsberechtigung 18 Monate nach der Entscheidung über die Abschiebung, sodass die Kürzung grundsätzlich befristet ist.<sup>290</sup>

§ 11 II ist ebenfalls nicht von der Befristung des § 14 umfasst<sup>291</sup>, jedoch besteht hier grundsätzlich die Pflichtverletzung fort und die Rückkehr in

---

<sup>286</sup> Fichtner/Wenzel/Fasselt, § 1a AsylbLG, Rn. 9.

<sup>287</sup> Janda/Frings/Keßler/Steffen, Sozialrecht für Zuwanderer, Rn. 183.

<sup>288</sup> Siefert, AsylbLG, § 11, Rn. 39.

<sup>289</sup> Deibel/Hohm/Deibel, § 2 AsylbLG, Rn. 26.

<sup>290</sup> Siefert, AsylbLG, § 11, Rn. 39.

<sup>291</sup> Grube/Wahrendorf/Wahrendorf, § 14 AsylbLG, Rn. 8.

den zuständigen Bezirk ist, anders als die Ausreise, grundsätzlich zumutbar und führt unmittelbar zur vollen Leistungsgewährung. Somit ist eine Befristung nicht erforderlich. Bei den §§ 5a, 5b ist die analoge Anwendung des § 14 umstritten. Für deren Erforderlichkeit spricht, dass diese auch auf Personen angewendet werden, bei denen nach Wertung der §§ 44 IV 2 Nr. 1, 44a I 1 Nr. 4 AufenthG ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist. Diese sind gegenüber Leistungsbeziehern nach dem SGB II schlechter gestellt, bei denen ähnliches der Arbeitsmarktintegration entgegenstehendes Verhalten befristet für höchstens 3 Monate sanktioniert wird.<sup>292</sup> Dagegen spricht, dass das geforderte Verhalten jederzeit nachholbar ist, sodass eine Befristung nicht erforderlich ist.

## **6. Zwischenergebnis**

Die §§ 2 I, 5a III, 5b II und IIa sind somit in Einzelfällen gegebenenfalls verfassungskonform auslegbar, jedoch scheitert grundsätzlich die Verfassungskonformität aller Sanktionen, wenn man das Grundrecht als nicht verhaltensbedingt einschränkbar betrachtet.

## **Vereinbarkeit mit Art. 3 GG**

Teilweise wird die sozialrechtliche Ungleichbehandlung von Bedürftigen mit geringerem Aufenthaltsstatus im Vergleich zu anderen Bedürftigen mit besserem Status oder deutschen Staatsangehörigen im Sozialrecht als Ungleichbehandlung wegen der Herkunft und Verstoß gegen Art. 3 III 1 GG angesehen.<sup>293</sup> Jedoch wird hier wie bereits gezeigt primär an das Vorverhalten und nicht die Herkunft der Personen angeknüpft.

Eine Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 I GG könnte darin liegen, dass aufenthalts- und asylrechtliche Pflichtverletzungen mit Kürzungen im Bereich der existenzsichernden Leistungen geahndet wären, während dies bei anderen sozialrechtsunabhängigen Pflichtverletzungen oder Straftaten nicht der Fall ist.<sup>294</sup> Fraglich ist, ob der Art. 3 I GG Anwendung findet, sobald der Schutzbereich des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum eröffnet ist oder dieses als *lex specialis* vorgeht. Inwieweit Aufenthaltsstatus und -dauer sowie pflichtwidriges Vorverhalten vom Gesetzgeber bei Festlegung von Art und Höhe der zur Existenzsicherungsleistung als zulässige gruppenspezifische Differenzie-

---

<sup>292</sup> Böhm, ZAR 2017, 208 (211).

<sup>293</sup> KassKomm/Seewald, SGB I § 30, Rn. 13; Janda, Migranten im Sozialstaat, S. 125.

<sup>294</sup> Janda, SGB 2018, 344 (348).

rungskriterien verwendet werden können, ist bereits vom Schutzbereich des Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum erfasst<sup>295</sup>, bei dem Art. 3 I den Maßstab für die Gruppenbildung darstellt.<sup>296</sup> Nur wenn generell der Ausschluss, also die Frage des „ob“ der Gewährung von Leistungen in Frage steht, ist dies nach Art. 3 I GG zu beurteilen.<sup>297</sup> Die Kürzungen bei Sanktionen stellen aber keinen Ausschluss dar. Ein Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz, der somit nicht weiterreicht, ist folglich nicht nötig für einen effektiven Grundrechtsschutz<sup>298</sup> und käme zum gleichen Ergebnis.

#### **D. Fazit**

Insoweit die Sanktionen des AsylbLG verfassungswidrig sind, kommen mehrere Möglichkeiten in Betracht, dies zu ändern. Lediglich eine Reform des AsylbLG, zum Beispiel die Fassung des § 6 I als Anspruchsnorm und seine Ausweitung auch auf alle im Einzelfall bestehenden Bedarfspositionen könnte dazu führen<sup>299</sup> oder die Einführung von Härtefall- und Altfallregelungen<sup>300</sup> wäre jedoch vor dem Hintergrund, dass damit noch immer die unzulässige systemfremde Verfolgung aufenthaltsrechtlicher Ziele im Sozialrecht möglich wäre, nicht ausreichend.

Solange der Gesetzgeber keinen konkreten Nachweis über eine unterschiedliche Bedarfshöhe der betroffenen Personen erbringen kann, ist eine einheitliche Höhe der Existenzsicherungsleistungen für alle sich im Inland aufhaltenden Personen aus der Universalität der Menschenwürdegarantie heraus geboten.<sup>301</sup> Dies würde in Bezug auf die vom Aufenthaltsstatus und ausländerrechtlichen Pflichten abhängigen Möglichkeiten von Leistungskürzungen nach dem AsylbLG bedeuten, dass diese grundsätzlich gestrichen werden müssten. In Betracht käme die komplette sozialrechtliche Gleichstellung aller zurzeit unter das AsylbLG fallenden Personen und dessen Abschaffung, die bereits gefordert wird, und die Eingliederung der Betroffenen in die Systeme des SGB II und SGB

---

<sup>295</sup> *Berlit*, NDV 2017, 67 (70).

<sup>296</sup> *Wallrabenstein*, KritV 2012, 434 (448).

<sup>297</sup> *Janda*, Migranten im Sozialstaat, S. 387; BVerfGE 111, 160 (169 ff); BVerfGE 111, 176 (183) zur Verfassungswidrigkeit des Ausschlusses von Ausländern von Eltern- und Kindergeld.

<sup>298</sup> *Frerichs*, ZESAR 2014, 279 (282).

<sup>299</sup> Vgl. Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums zum „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen europäischen Asylsystems“ vom 30.9.2015.

<sup>300</sup> *Oppermann*, ZESAR 2017, 55 (60).

<sup>301</sup> *Janda*, Die Reform des Asylbewerberleistungsgesetz aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht S. 195; *Rothkegel*, ZAR 2012, 357 (359).

XII.<sup>302</sup> Dies würde auch am ehesten dem heute geltenden Territorialitätsprinzip des Sozialrechts entsprechen<sup>303</sup> und außerdem der Zuordnung von erwerbsfähigen Gruppen zum SGB II<sup>304</sup>, wie beispielweise Asylbewerber mit Beschäftigungserlaubnis nach § 61 II 1 AsylG. Es würde eine Änderung des § 30 SGB I voraussetzen, der das SGB nur für Personen mit einem Wohnsitz oder gewöhnlichem, also zukunfts offenem und zeitlich unbestimmtem Aufenthalt in Deutschland für anwendbar erklärt.<sup>305</sup> Für eine Eingliederung in die Sozialhilfe nach § 23 SGB XII spricht dabei der Wortlaut des § 24 IV SGB XII und, dass betroffene Personen oft keine Möglichkeit zur Ausreise in den Herkunftsstaat haben und somit wie deutsche Staatsangehörige oder Daueraufenthaltsberechtigte der inländischen Solidargemeinschaft angehören. Damit unterscheiden sie sich von Unionsbürgern, die § 7 SGB II und § 41 SGB XII vom Leistungsbezug ausschließen, und die auch im Herkunftsland Hilfe bekommen könnten.<sup>306</sup> Dafür spricht auch, dass somit einige der momentan durch die Sanktionen des § 1a verfolgten Ziel, missbräuchlichen Leistungsbezug zu verhindern, auch durch das im SGB II geltende Prinzip des „Förderns und Forderns“ gemäß §§ 2, 3 SGB II und die dort vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten gemäß §§ 31 ff SGB II bei Unterlassen sozialrechtlicher Mitwirkungspflichten verfolgt werden könnten, die ebenfalls der Überwindung der Hilfebedürftigkeit dienen. Haushaltspolitische Ziele, insbesondere eine Entlastung der Leistungsträger, könnten durch die im SGB II verfolgte Erwerbsintegration ebenfalls umgesetzt werden. Dies würde jedoch zu einer Integration der Betroffenen in die Gesellschaft führen und gerade eine negative Zuwanderungssteuerung durch das Sozialrecht entgegenstehen, wie sie ursprünglich dem AsylbLG zu Grunde lag.<sup>307</sup> Dies würde jedoch am ehesten der von vielen geforderten Lösung des AsylbLG vom polizeilichen Ausländerrecht und dessen Annäherung an die übrigen Transferleistungssysteme des SGB II und SGB XII wie es

---

<sup>302</sup> *Pro Asyl/Interkultureller Rat Deutschland/Deutscher Gewerkschaftsbund*, 9. Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen, S. 38; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 18/2736, S. 1; Fraktion Die Linke, Drs. 18/2871, S. 1.

<sup>303</sup> *Kingreen*, NVwZ 2010, 558 (562).

<sup>304</sup> *Wallrabenstein*, KritV 2012, 434 (459).

<sup>305</sup> *Heinold*, NZS 2018, 64 (70); *Janda*, Die Reform des Asylbewerberleistungsgesetz aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht, S. 195.

<sup>306</sup> *Janda*, Migranten im Sozialstaat, S. 273.

<sup>307</sup> *Janda*, Die Reform des Asylbewerberleistungsgesetz aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht, S. 195.

dem Urteil des BVerfG von 2012 entsprechen würde, nach dem im Sozialrecht kein Platz mehr für verstecktes Aufenthaltsrecht sei.<sup>308</sup> Stattdessen wären Alternativen die konsequentere Anwendung der im Aufenthaltsrecht bereits bestehenden Vollstreckungsmaßnahmen in Bezug auf ausreisepflichtige Personen und gegebenenfalls Strafvorschriften nach §§ 90 ff AufenthG oder die Anwendung des allgemeinen verwaltungsvollstreckungsrechtlichen Instrumentariums, um einerseits die Verfahrensdauer zu verkürzen und andererseits vollziehbare Ausreisepflichten durchzusetzen.<sup>309</sup> Dafür kommen Abschiebehaft nach § 62 AufenthG und Abschiebung nach § 58 AufenthG in Betracht. Wenn deren Voraussetzungen vorliegen, könnten auch internationale Rücknahmeübereinkommen mit sicheren Herkunftsstaaten, in denen keine Verfolgung oder menschenunwürdige Behandlung droht, zu einer schnelleren Aufenthaltsbeendigung führen.<sup>310</sup> Zur Verhinderung ungewollter EU-Binnenmigration könnte die weitergehende Vereinheitlichung des Sozialleistungsniveaus in den Mitgliedstaaten in Betracht kommen.<sup>311</sup> Aus dem Verwaltungsvollstreckungsrecht könnten bei Nichterfüllung zumutbarer Mitwirkungspflichten gegebenenfalls Zwangsmaßnahmen vom Zwangsgeld nach § 11 VwVG bis hin zu Erzwingungshaft nach § 16 VwVG angewendet werden. Eine durchsetzbare Integrationspflicht, die mehr auf den Einzelfall angepasst sein könnte und durchsetzbar wäre, ließe sich mit Abschluss einer individuellen Integrationsvereinbarung nach österreichischem Vorbild<sup>312</sup> erreichen, die zugleich integrationsfördernder wäre. Außerdem würde dies dann dem Ziel des § 1 I 2 AufenthG entsprechen, der erklärt, dass dieses Gesetz zu Integrationsförderung dienen soll. Es bleibt abzuwarten, ob das BVerfG die Sanktionen im SGB II für verfassungswidrig erklärt. Dann dürften asyl- und ausländerrechtliche Pflichten erst recht nicht mehr mit Mitteln des Existenzsicherungsrechts sanktioniert werden. Auch der Konflikt zwischen dem Wunsch nach Migrationssteuerung auf der einen und dem Ziel der Integrationsförderung auf der anderen Seite dürfte dann dort grundsätzlich nicht mehr mithilfe von Sanktionen ausgetragen werden. - Ende der Bearbeitung -

---

<sup>308</sup> Gerlach, SGB 2018, 33 (334); Oppermann, ZESAR 2017, 55 (56); Werther, info also 2017, 461 (461).

<sup>309</sup> Janda, SGB 06.18, 344 (350).

<sup>310</sup> Vgl. Ritgen, DVBl. 2016, 137 (146).

<sup>311</sup> Vgl. Janda, ZESAR 2014, 430 (440).

<sup>312</sup> Berlit, ZAR 2018, 287 (288).