



Ausarbeitung

Sanktionen nach dem SGB II, SGB XII und im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) - aktualisiert



**Sanktionen nach dem SGB II, SGB XII und im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) -
aktualisiert**

[REDACTED]

Aktenzeichen:

Abschluss der Arbeit:

Fachbereich:

[REDACTED]

[REDACTED]
WD 6 – 3000-130/12

12. September 2012

WD 6: Arbeit und Soziales

[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Sanktionen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch	4
2.	Pflichtverletzungen	4
2.1.	Verweigerung, Pflichten aus Eingliederungsvereinbarung oder entsprechendem Verwaltungsakt zu erfüllen	4
2.2.	Verweigerte Aufnahme/Fortführung zumutbarer Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheiten	5
2.3.	Nichtantritt, Abbruch oder Abbruchveranlassung einer Eingliederungsmaßnahme	5
2.4.	Absichtliche Herbeiführung der Hilfebedürftigkeit	6
2.5.	Unwirtschaftliches Verhalten	6
2.6.	Ruhen oder Erlöschen des Arbeitslosengeld I - Anspruchs	6
2.7.	Vorliegen der Voraussetzungen einer Sperrzeit nach dem SGB III	7
3.	Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen	7
4.	Meldeversäumnisse	10
5.	Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zur Abschaffung der Sanktionen	10
6.	Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen	11
7.	Publikationen	11
8.	Einschränkung der Leistung nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch	12
8.1.	§ 26 SGB XII	12
8.2.	§ 39a SGB XII	13
9.	Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG	14
9.1.	Gesetzesmaterialien zu § 1 a AsylbLG	16
9.2.	Weitere Einschränkungen nach dem AsylbLG	16
9.3.	Urteile zu Anspruchseinschränkungen im AsylbLG	17
9.4.	Literatur zum Zweiten Änderungsgesetz des AsylbLG	17
10.	Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu § 3 AsylbLG	18

1. Sanktionen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch

Grundgedanke des am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II- Grundsicherung für Arbeitsuchende) ist das „**Fördern und Fordern**“. Jeder Leistungsberechtigte in der Grundsicherung muss alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Die Leistungsberechtigten sind nach dem Gesetz zur aktiven Mitwirkung an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung verpflichtet. Kommen sie ihren Pflichten nicht nach, treten Sanktionen ein. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) waren von Januar bis August 2011 im Monat durchschnittlich 90.000 erwerbsfähige, arbeitslos gemeldete Leistungsberechtigte mit mindestens einer Sanktion belegt. Im April 2012 (aktuellste Statistik der BA¹) waren 151.449 erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit mindestens einer Sanktion belegt; Hauptgrund für die Sanktionen waren Meldeversäumnisse beim Träger.

Im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) regeln die §§ 31ff die Sanktionierung von Pflichtverletzungen. § 31 SGB II enthält die Tatbestandsvoraussetzungen für Pflichtverletzungen, während die Rechtsfolgen in den §§ 31a und 31b SGB II geregelt sind. Ergänzend regelt § 32 SGB II die Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen bei Meldeversäumnissen.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat in ihren Fachlichen Hinweisen festgelegt, dass „ab dem ersten Tag, für den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts beansprucht werden (Beginn des Bedarfszeitraums) ein Verletzen von Pflichten und Obliegenheiten i. S. der §§ 31 und 32 sanktionsbewehrt ist, grundsätzlich auch dann, wenn noch nicht über den Leistungsanspruch entschieden ist bzw. der leistungsberechtigten Person ein Bewilligungsbescheid noch nicht vorliegt. Dies gilt nicht, wenn eine Eingliederungsvereinbarung unter Vorbehalt abgeschlossen wurde. Dem Leistungsberechtigten ist im Rahmen der Aufklärung des Sachverhalts Gelegenheit zu geben, sich hierzu zu äußern (§ 24 SGB X).“²

2. Pflichtverletzungen

Der Gesetzgeber hat in § 31 SGB II die folgenden Pflichtverletzungen festgeschrieben:

2.1. Verweigerung, Pflichten aus Eingliederungsvereinbarung oder entsprechendem Verwaltungsakt zu erfüllen

Die Eingliederungsvereinbarung soll insbesondere bestimmen, welche Leistungen die oder der Erwerbsfähige zur Eingliederung in Arbeit erhält, welche Bemühungen sie in welcher Häufigkeit zur Eingliederung in Arbeit mindestens unternehmen müssen und in welcher Form diese Bemühungen nachzuweisen sind. Darüber hinaus wird vereinbart, welche Leistungen bei Trägern an-

1 Bundesagentur für Arbeit Statistik, Sanktionen - Deutschland mit Ländern und Kreisen - April 2012, http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31998/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input=&pageLocale=de&topicId=17488&year_month=201204&year_month.GROUP=1&search=Suchen.

2 Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Hinweise zu den §§ 31, 31a, 31b, http://www.arbeitsagentur.de/nn_166486/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Allgemein/IW-SGB-II-Fachliche-Hinweise.html.

derer Sozialleistungen vom Leistungsberechtigten zu beantragen sind. Die Eingliederungsvereinbarung soll für sechs Monate geschlossen werden.

Burkiczak³ führt dazu aus: „Eine „festgelegte Pflicht“ ist nur eine solche, die dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach Maßgabe seines Empfängerhorizontes das ihm abverlangte Verhalten nach Art, Umfang, Zeit und Ort so konkret bezeichnet, dass die Verletzungshandlung ohne weiteres festgestellt werden kann. Das Merkmal „weigert“ bedeutet im Rahmen dieses Sanktionstatbestandes die vorsätzliche ausdrückliche oder stillschweigende, schriftlich, mündlich oder in anderer Weise entweder gegenüber dem Vertragspartner oder gegenüber Dritten (zB Arbeitgeber), die in die Verwirklichung von Eigenbemühungen eingebunden sind, zum Ausdruck gebrachte fehlende Bereitschaft, sich entsprechend den in der Eingliederungsvereinbarung gesetzmäßig getroffenen Regelungen zu verhalten (Eicher/Spellbrink/Rixen SGB II § 31 Rn 14).

Denkbar sind (im Anschluss an Eicher/Spellbrink/Rixen SGB II § 31 Rn 14) hier auch Fälle, in denen ein äußerlich so erkennbares Bewerbungsschreiben der Sache nach einer Nichtbewerbung gleichgestellt werden muss, weil es nach Inhalt und Form eine eindeutige Tendenz ins offensichtlich Unernst aufweist, wobei weder Ironie noch die ungeschönte wahrheitsgemäße Darstellung der Erwerbsbiographie zwingend schädlich sind und auch nicht nur positive Gesichtspunkte erwähnt werden müssen (so BSG NZS 2004, 606, 607 gegen LSG Hamburg info also 2003, 149, 151).

Zulässig ist es, in einer Eingliederungsvereinbarung für den Fall einer *Erkrankung*, die vorgeblich der Teilnahme an einer Trainingsmaßnahme entgegensteht, die Pflicht zur sofortigen Mitteilung der Krankheit und zur Vorlage einer Bettlägerigkeitsbescheinigung zu regeln (LSG Bayern info also 2009, 33, 35 f).“

2.2. Verweigerte Aufnahme/Fortführung zumutbarer Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheiten

Eine Sanktion nach Abs. 1 Nr 2 setzt voraus, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte sich weigern, eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit aufzunehmen, fortzuführen oder deren Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern.

Die Zumutbarkeit ist in § 10 SGB II geregelt. Prinzipiell ist jede rechtmäßige Arbeit zumutbar. Sie muss nicht versicherungspflichtig sein; es können auch kurzzeitige und geringfügige Beschäftigungen in Frage kommen.

2.3. Nichtantritt, Abbruch oder Abbruchveranlassung einer Eingliederungsmaßnahme

„Abbruch“ meint die vorsätzliche, ausdrückliche gleich in welcher Form erfolgende Beendigung einer zuvor begonnenen Eingliederungsmaßnahme.

„Anlass für den Abbruch gibt, wer durch sein vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten als erwerbsfähiger Leistungsberechtigter dem Leistungs- bzw. Maßnahmeträger Grund gibt, die Eingliederungsmaßnahme zu beenden. Neben gezielter Obstruktion oder bewusst bekundetem Des-

3 Burkiczak in: Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, Hrsg: Rolfs/ Giesen/ Kreikebohm/ Udsching, § 31 SGB II, Rn. 10-15.

interesse an der Maßnahme kommen auch Nachlässigkeiten im fachlichen oder sozialen Verhalten, die den Nutzen der Maßnahme für andere Teilnehmer gefährden, in Betracht (mit Beispielen Eicher/Spellbrink/Rixen SGB II § 31 Rn 23; s auch SG Koblenz BeckRS 2009, 67664).“⁴

2.4. Absichtliche Herbeiführung der Hilfebedürftigkeit

„Eine Pflichtverletzung nach § 31 Absatz 2 Nummer 1 liegt vor, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach Vollendung des 18. Lebensjahres sein Einkommen oder Vermögen vermindert und mit seinem Verhalten zugleich die Absicht verfolgt hat, die Voraussetzungen für die Gewährung oder Erhöhung der Leistungen herbeizuführen. Es kommt nur eine direkte Handlung, keine indirekte Minderung (etwa durch Unterlassung beruflicher Umschulungsmaßnahmen) in Betracht. Dem Vorgehen des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten muss zudem (unmittelbarer) Vorsatz (Wissen und Wollen der Tatbestandsverwirklichung) zugrunde gelegen haben; grobe Fahrlässigkeit i. S. des § 45 Absatz 2 Satz 3 Nummer 3 des SGB X reicht dagegen nicht aus.

Gibt jemand (z. B. ein Bezieher von Arbeitslosengeld) eine bestehende, weniger als 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung auf, weil ihm der Hinzuverdienst unter den Anrechnungsbedingungen des § 11b nicht mehr lohnend erscheint, liegt ein Sanktionstatbestand nach § 31 Absatz 2 Nummer 1 vor, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte keinen wichtigen Grund für sein Verhalten nachweist. Die Kündigung der geringfügigen Beschäftigung erfolgt in diesem Falle mit dem Ziel, die Voraussetzungen für eine Erhöhung des Alg II herbeizuführen.“⁵

2.5. Unwirtschaftliches Verhalten

Unwirtschaftliches Verhalten im Sinne der unter § 31 Absatz 2 Nummer 2 genannten Pflichtverletzung liegt dann vor, wenn ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter bei allen oder einzelnen seiner Handlungen jede wirtschaftlich vernünftige Betrachtungsweise vermissen lässt und dadurch weitere Hilfebedürftigkeit auslöst (Gesetzesbegründung, BT-Drs 15/1516, 61). Gemeint ist „verschwenderische(n), sinnlose(n) oder fortgesetzt vorzeitige(n) Verbrauch der zur Verfügung stehenden Mittel. Der erwerbsfähige Leistungsberechtigte ist vorher in jedem Einzelfall über die ggf. eintretenden Rechtsfolgen zu belehren. In diesem Zusammenhang ist ihm deutlich aufzuzeigen, dass und wie er sein unwirtschaftliches Verhalten unterlassen soll.

2.6. Ruhen oder Erlöschen des Arbeitslosengeld I - Anspruchs

Sanktionen treten ein, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld I ruht (§ 144 SGB III) oder erlöscht (§ 147 Abs. 1 Nr 2 SGB III) ist, weil die Bundesagentur den Eintritt einer Sperrzeit oder das Erlöschen des Anspruchs festgestellt hat. Die Regelung soll sicherstellen, dass ein nach SGB III Nicht-Berechtigter seinen Bedarf nicht über das SGB II deckt. Die Wirkung des Sperrzeitrechts wird so gegen Umgehungen geschützt.

4 siehe Fußnote 3, Rn. 25.

5 Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen zu §§ 31, 31a, 31b.

2.7. Vorliegen der Voraussetzungen einer Sperrzeit nach dem SGB III

„Eine Pflichtverletzung nach § 31 Absatz 2 Nummer 4 liegt vor, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte dem Grunde nach die Voraussetzungen für den Eintritt einer Sperrzeit nach dem SGB III erfüllt, die das Ruhen oder Erlöschen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld begründen würde. Im Gegensatz zur Regelung der Nummer 3 hat das zuständige Jobcenter selbst zu entscheiden, ob und inwieweit die maßgeblichen Tatbestandsmerkmale gegeben sind.

Von der Vorschrift des § 31 Absatz 2 Nummer 4 werden grundsätzlich nur Sachverhalte erfasst, bei denen ein Sperrzeittatbestand im Sinne des § 159 Absatz 1 Nummer 1 SGB III (Sperrzeit bei Arbeitsaufgabe) gegeben ist, die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld (z. B. wegen Nichterfüllung der Anwartschaftszeit) aber nicht vorliegen.“⁶

3. Rechtsfolgen bei Pflichtverletzungen

Bei einer Pflichtverletzung mindert sich nach § 31a Absatz 1 das Arbeitslosengeld II (Alg II) in einer ersten Stufe um 30 Prozent des für den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach § 20 SGB II maßgebenden (ungeminderten) Regelbedarfs. Mit der gesetzlichen Formulierung ("mindert sich") wird klargestellt, dass diese Rechtsfolge kraft Gesetzes eintritt, wenn eine Pflichtverletzung durch Verwaltungsakt festgestellt worden ist. Andere Leistungen nach dem SGB II, die nicht zum Alg II gehören, sind nicht betroffen, also auch nicht die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II.

Bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung⁷ wird das Arbeitslosengeld II um 60 Prozent des für den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs gemindert (§ 31a Abs. 1 S 2 SGB II). Nach Angaben der Bundesagentur haben Änderungen in den persönlichen Verhältnissen des Leistungsberechtigten während des Minderungszeitraumes (z. B. Wechsel der Bedarfsgemeinschaft) keine Auswirkungen auf die Höhe des einmal festgesetzten Minderungsbetrages. Dies würde nur dann nicht gelten, falls bei Erlass des Sanktionsbescheides das Recht unrichtig angewandt oder von einem Sachverhalt ausgegangen worden ist, der sich als unrichtig erweist (§ 44 Abs. 1 Satz 1 SGB X).

„Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung nach § 31 SGB II entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig (§ 31a Abs 1 S 3 SGB II). Der Wegfall ist dann also nicht auf den Regelbedarf begrenzt, sondern erfasst das gesamte Arbeitslosengeld II. Hierzu zählen nach § 19 Abs 1 Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung nach § 31 SGB II entfällt das Arbeitslosengeld II vollständig (§ 31a Abs 1 S 3 SGB II). Der Wegfall ist dann also nicht auf den Regelbedarf begrenzt, sondern erfasst das gesamte Arbeitslosengeld II. Hierzu zählen nach § 19 Abs 1 S 3 SGB II der Regelbedarf (§ 20 SGB II), die Mehrbedarfe (§ 21 SGB II) und der Bedarf für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II), also nicht die Sonderbedarfe nach §§ 24, 28 SGB II.

6 siehe Fußnote 5.

7 Eine wiederholte Pflichtverletzung liegt vor, wenn innerhalb eines Jahres seit Beginn des vorangegangenen Minderungszeitraumes eine der in § 31 aufgeführten Pflichten erneut verletzt wird.

Allerdings kann (Ermessen) der zuständige Leistungsträger die Minderung auf 60 Prozent des für den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs begrenzen, wenn dieser sich nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen (§ 31a Abs. 1 S 6 SGB II). „Nachträglich“ heißt nach der Pflichtverletzung; dem Träger wächst dann die Befugnis zu, die kraft Gesetzes eingetretene Minderung im Wege der Ermessensausübung zu ändern (Eicher/Spellbrink/Rixen SGB II § 31 Rn 49), beginnend mit dem Zeitpunkt, in dem der Leistungsberechtigte eine entsprechende Erklärung abgibt. Sinnvoller wäre es freilich gewesen, insofern nicht auf eine bloße Erklärung abzustellen, sondern auf die tatsächliche Pflichterfüllung.“⁸

Bei einer Minderung des Regelbedarfs (§ 20 SGB II) um mehr als 30 vom Hundert „kann“ (pflichtgemäßes Ermessen) der zuständige Träger auf Antrag in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen, etwa Lebensmittelgutscheine (BT-Drs 15/1516, 61), erbringen (§ 31a Abs. 3 S 1 SGB II).

„§ 31a Abs 3 S 1 SGB II stellt sicher, dass unterhalb der Grundsicherung des Alg II eine letzte Grundversorgung („angemessener Umfang“) erhalten bleibt, die zwar den Effekt der Minderung spürbar werden lässt, ohne aber dadurch zuzulassen, dass der erwerbsfähige Leistungsberechtigte in seiner Existenz gefährdet wird. Dies ist verfassungsrechtlich notwendig, aber auch zulässig (vgl auch BSG NJW 2011, 2073, 2077), um dem vom BVerfG dem Art 1 Abs 1 iVm Art 20 Abs 1 GG entnommenen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (BVerfGE 125, 175 ff) Genüge zu tun (s zum Problem auch Lauterbach ZFSH/SGB 2011, 584 ff). Dieses Existenzminimum kann nämlich auch durch Sach- und Dienstleistungen gedeckt werden (BVerfGE 125, 175, 224). Bei Leistungsminderungen bis zu 30 Prozent bedarf es einer Kompensation durch Sachleistungen nicht, weil insofern das physische Existenzminimum nicht betroffen ist. Eine solche Absenkung wirkt sich nur auf die Möglichkeiten zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben aus, bei deren Ausgestaltung der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum hat (BVerfGE 125, 175, 225) und etwa die (defizitären) Bemühungen des Leistungsberechtigten, seinen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln finanzieren zu können, durchaus berücksichtigen darf (ähnlich Berlit info also 2011, 53, 54 f).

Zulässig und in der Regel geboten sind am unteren Rand einer kargen Grundversorgung angesiedelte Sach- bzw geldwerte Leistungen. Bereichsspezifisch (etwa hinsichtlich der Kleidung oder des Hausrats) wäre zumindest zeitweilig ein hinreichend begründeter vollständiger Verzicht auf Versorgung nicht ermessensfehlerhaft (Eicher/Spellbrink/Rixen SGB II § 31 Rn 51; vgl auch LSG Nordrhein-Westfalen info also 2009, 277, 279; s aber auch LSG Berlin-Brandenburg 16.12.2008 BeckRS 2009, 56331).

Trifft die Behörde hinsichtlich der Erbringung von Sachleistungen keine oder eine rechtswidrige Entscheidung, berührt dies die Rechtmäßigkeit des Sanktionsbescheides nicht (LSG Berlin-Brandenburg 8.10.2010 BeckRS 2010, 75952; LSG Nordrhein-Westfalen 10.12.2009 BeckRS 2010, 69531; aA – teilweise bzgl Leistungsberechtigter unter 25 Jahren – LSG Nordrhein-Westfalen info also 2009, 277, 278 f; LSG Berlin-Brandenburg BeckRS 2009, 56331; LSG Niedersachsen-Bremen info also 2010, 227 ff; SG Bremen ZFSH 2010, 489, 492). Der Betroffene muss sich vielmehr gegen die Entscheidung bzgl der Sachleistungen wenden bzw eine solche Entscheidung beantragen.

8 Burkiczak in: Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, Hrsg: Rolfs/ Giesen/ Kreikebohm/ Udsching, § 31a SGB II, Rn. 5.

Insbesondere gebietet die Verfassung (Art 1 Abs 1 iVm Art 20 Abs 1 GG) kein Tätigwerden von Amts wegen. Es ist durchaus möglich, dass ein Leistungsberechtigter seinen Lebensunterhalt im Sanktionszeitraum möglicherweise auch auf andere Art und Weise decken kann, zB durch Unterstützungsleistungen Dritter oder durch die Verwendung von Schonvermögen (LSG Berlin-Brandenburg 8.10.2010 BeckRS 2010, 75952). Dass auch nach Maßgabe des einfachen Rechts keine Pflicht zum Tätigwerden von Amts wegen besteht, ist durch die Neuregelung des § 31a Abs 1 S 1 SGB II klargestellt (aA BerlIT info also 2011, 53, 57, der darin eine konstitutive Neuregelung sieht) worden, der ausdrücklich ein Antragsersfordernis enthält. § 37 Abs. 2 SGB II gilt entsprechend (aA BerlIT info also 2011, 53, 57).

Gem § 31a Abs. 3 S 2 SGB II hat der zuständige Träger die Leistungen gem § 31a Abs 3 S 1 SGB II erbringen, wenn der Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt lebt. Bis zum 31.3.2011 enthielt das Gesetz insofern lediglich eine Soll-Vorschrift (§ 31 Abs 3 S 7 SGB II aF).

Eine Sonderform der Leistungserbringung ordnet § 31a Abs. 3 S 3 SGB II an. Danach soll das Arbeitslosengeld II, soweit es für den Bedarf für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II erbracht wird, an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden. Damit soll verhindert werden, dass die Leistungen für Unterkunft und Heizung vom Leistungsberechtigten zweckwidrig zum Ausgleich der Minderung der übrigen Leistungen verwendet werden (vgl BT-Drs 17/3404, 112).“⁹

§ 31a Absatz 2 enthält eine Sonderregelung für junge erwerbsfähige Leistungsberechtigte zwischen 15 bis unter 25 Jahren. Sie werden schärfer sanktioniert. Bei einer ersten Pflichtverletzung nach § 31 ist der Leistungsanspruch auf die Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung beschränkt, soweit dieser Personenkreis zuvor über die Rechtsfolgen belehrt wurde bzw. die Rechtsfolgen kannte. Die Leistungen für Unterkunft und Heizung mindern sich durch eine ersten Sanktion somit nicht; d. h. der Minderungsbetrag fällt je nach Höhe der Regel- und/oder Mehrbedarfe unterschiedlich hoch aus. Besteht wegen der Anrechnung von Einkommen nur ein Bedarf an Leistungen für Unterkunft und Heizung, geht eine Sanktion aufgrund einer ersten Pflichtverletzung ins Leere.

Bei wiederholter Pflichtverletzung¹⁰ nach § 31 fällt das Arbeitslosengeld II (einschließlich der Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung) vollständig weg.

Eine wiederholte Pflichtverletzung innerhalb der Jahresfrist ist nach § 31a Abs. 1 neu zu ermitteln, wenn der Leistungsberechtigte zwischenzeitlich das 25. Lebensjahr vollendet hat. Die wiederholte Pflichtverletzung hat dann eine Minderung um 60 Prozent zur Folge.

9 siehe Fußnote 8, Rn. 12-16.

10 Eine wiederholte Pflichtverletzung liegt vor, wenn sie innerhalb eines Zeitraumes von einem Jahr seit Beginn des letzten Minderungszeitraumes liegt.

4. Meldeversäumnisse

Kommen Leistungsberechtigte in Kenntnis oder trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen einer Aufforderung des zuständigen Trägers, sich bei ihm zu melden oder bei einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen, nicht nach, mindert sich gemäß **§ 32 SGB II** das Arbeitslosengeld II oder das Sozialgeld jeweils um 10 Prozent. Dies gilt nicht, wenn Leistungsberechtigte einen wichtigen Grund¹¹ für ihr Verhalten darlegen und nachweisen. Die Minderung tritt zu einer Minderung nach § 31a hinzu. § 31a Absatz 3 und § 31b gelten entsprechend.

Die Regelung des § 32 findet für alle Leistungsberechtigten Anwendung, d. h. auch für nicht erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft, die Sozialgeld beziehen.

Nach Angaben der Bundesagentur kann eine Sanktion nur eintreten, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte vorher über die Rechtsfolgen schriftlich belehrt wurde oder er diese kannte. Von einer Kenntnis ist auszugehen, wenn wegen eines Meldeversäumnisses bereits einmal eine Sanktion erfolgt ist.

Im Gegensatz zu Sanktionstatbeständen nach § 31 gibt es keine wiederholten Pflichtverletzungen. Jedes Meldeversäumnis führt zu einer Minderung von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs und kumulative Pflichtverletzungen werden in Überschneidungsmonaten addiert.

§ 31a Absatz 3 gilt für Sanktionen wegen Meldeversäumnissen entsprechend. Bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um insgesamt mehr als 30 Prozent kann der Träger auf Antrag in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen.

5. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zur Abschaffung der Sanktionen

Zu den Anträgen

- der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Fritz Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Rechte der Arbeitssuchenden stärken - Sanktionen aussetzen**“ (BT-Drucksache 17/3207)
- der Abgeordneten Katja Kipping, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. „**Sanktionen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und Leistungseinschränkungen im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch abschaffen**“ (BT-Drucksache 17/5174)

hat am 6. Juni 2011 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen stattgefunden. Die Materialien der Sachverständigen sind in **Ausschussdrucksache 17(11)538** zusammengefasst.

Beide Anträge wurden im Ausschuss abgelehnt. Die entsprechende Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales ist **Drucksache 17/6391** vom 30. Juni 2011 zu

11 Bsp.: Vorstellung bei einem Arbeitgeber zu einem von diesem gewünschten Termin, während der Arbeitszeit (bei Aufstockern), Ausfall öffentlicher Verkehrsmittel etc.

entnehmen. Weitere Informationen können der 90-minütigen Aussprache am 26. April 2012 (Plenarprotokoll 17/175, TOP 4) entnommen werden. Die Ausschussempfehlung wurde nach namentlicher Abstimmung angenommen.

6. Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen

Sowohl das Landessozialgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 21. Oktober 2009, Az. L 12 AS/09) als auch aktuell das Landessozialgericht Baden-Württemberg (Beschluss vom 23. April 2012, Az. L 2 AS 5594/11 NZB) haben die Verfassungsmäßigkeit der Minderung des Arbeitslosengeldes II bei Pflichtverletzung bestätigt.

Das LSG Baden-Württemberg führt dazu aus (Rn. 7):

„Die vorliegend als erste Stufe erfolgte Absenkung um 30% gemäß [§ 31 Abs. 1 Satz 1 SGB II](#) in der bis 31.3.2011 gültigen Fassung ist nicht verfassungswidrig. Es ist Sache des parlamentarischen Gesetzgebers, den Leistungsanspruch auf Gewährleistung des Existenzminimums in Tatbestand und Rechtsfolge zu konkretisieren ([BVerfG v. 9.2.2010 – 1/BvL 1/09](#) u.a. – [BVerfGE 125, 175](#) RdNr. 138), zu dieser Konkretisierung durch einfaches Recht gehörte auch [§ 31 SGB II](#) a.F. bzw. gehören ab dem 1.4.2011 die [§§ 31 ff. SGB II](#) in der Fassung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.3.2011 (BGBl. I, 453). Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleistet keinen von Eigenaktivität und Mitwirkungsobliegenheiten unabhängigen Anspruch eines bestimmten Leistungsniveaus. Das Grundgesetz gebietet nicht die Gewährung bedarfsunabhängiger, voraussetzungsloser Sozialleistungen (Berlit in LPK-SGB II, 4. Aufl. 2011 § 31 RdNr. 13 unter Hinweis auf [BVerfG v. 7.7.2010 – 1 BvR 2556/09](#) = [NJW 2010, 2866](#); ebenso [BT-Drucks 17/3404](#), 110; vgl. auch [BSG v. 9.11.2010 – B 4 AS 27/10 R](#) = SozR 4-4200 § 31 Nr. 6 RdNr. 34). Der Gesetzgeber hat zudem einen Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums. Dieser ist enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht ([BVerfG v. 9.2.2010 – 1/BvL 1/09](#) u.a. – [BVerfGE 125, 175](#) RdNr. 138). Jedenfalls der bei Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erweiterte Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers lässt Raum für abgesenkte Leistungen bei Pflichtverletzungen (Berlit a.a.O. m.w.N.).“

7. Publikationen

Der Bundestagsabgeordnete und Richter am Bundesgerichtshof a.D. Wolfgang Nešković und die Assessorin Erdem haben einen Aufsatz „Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV“¹² veröffentlicht, der unter juris abrufbar ist. „Die Verfasser beschäftigen sich mit der Frage der Zulässigkeit oder Verfassungswidrigkeit der Absenkung bzw. der Minderung des Arbeitslosengeld II gemäß §§ 31ff SGB II unter Berücksichtigung des Urteils des BVerfG vom 9.2.2010 - 1 BvL 1/09 ua = BVerfGE 125, 175 = SozR 4-4200 § 20 Nr. 12, nach dem ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums gemäß Art 1 Abs. 1 GG iVm Art 20 Abs. 1 GG

12 Nešković, Erdem (2012), Zur Verfassungswidrigkeit von Sanktionen bei Hartz IV“, Die Sozialgerichtsbarkeit - SGb 3/2012, 134-140, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin.

besteht. Sie gehen eingangs auf die theoretische Herleitung dieses Grundrechts durch das BVerfG ein und stellen danach die praktischen Auswirkungen der Entscheidung kritisch dar. Es wird aufgezeigt, dass das BVerfG in seiner Entscheidung bereits Argumente für die Verfassungswidrigkeit der Sanktionen geliefert habe.“¹³

Lauterbach hat unter dem Titel „Verfassungsrechtliche Probleme der Sanktionen im Grundsicherungsrecht“ in der Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis¹⁴ publiziert. In juris ist lediglich ein Abstract veröffentlicht:

„Der Verfasser beschäftigt sich mit der Frage, ob die Sanktionsregelungen gemäß §§ 31ff SGB II nF unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG vom 9.2.2010 - 1 BvL 1/09 = BVerfGE 125, 175 = NJW 2010, 505 und vom 7.7.2010 - 1 BvR 2556/09 = SozR 4-4200 § 11 Nr. 33 = NJW 2010, 2866 mit Verfassungsrecht vereinbar sind. Eingangs erläutert er die Bedingungen unter denen Sanktionen grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sein könnten. Anschließend zeigt er problematische Regelungen auf, bei denen der vollständige Wegfall des Arbeitslosengeld II (§§ 31a Abs. 1 S 3, Abs. 2 S 2 SGB 2), also auch der Leistungen für Unterkunft und Heizung, sowie die starre Regelung der Sanktionsstufen und -dauer (§§ 31a, 31b SGB 2) nicht nur für den Pflichten verletzenden Hilfebedürftigen, sondern auch für zwangsläufig mitbetroffene Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft unverhältnismäßige Folgen verursachen könnten. Verfasser zeigt auch eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu Sozialhilfeempfängern auf. Als besonders kritisch seien die verschärften Sanktionen für Hilfebedürftige vor Vollendung des 25. Lebensjahres zu betrachten, die neben Art 1 Abs. 1, 20 Abs.1 GG auch Art 3 GG tangieren würden.“

8. Einschränkung der Leistung nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch

Bei Leistungen der Sozialhilfe, die im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) geregelt sind, kann ein Leistungsmissbrauch nach den §§ 26 und 39 SGB XII sanktioniert werden.

8.1. § 26 SGB XII

„Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XII soll die Leistung bis auf das zum Lebensunterhalt **Unerlässliche** eingeschränkt werden bei Leistungsberechtigten, die nach Vollendung des 18. Lebensjahres ihr Einkommen oder Vermögen in der Absicht vermindert haben, die Voraussetzungen für die Gewährung der Leistung herbeizuführen.

Bei § 26 Abs. 1 SGB XII (Einschränkung) handelt es sich um eine **Sanktionsvorschrift** bei zielgerichteter Verminderung von Einkommen und Vermögen zum Zwecke der Inanspruchnahme von Sozialhilfe (Nr. 1) oder bei unwirtschaftlichem Verhalten (Nr. 2). Damit wird der Grundsatz, dass die Ursache für die Hilfebedürftigkeit keine Bedeutung hat, ausnahmsweise durchbrochen. Die Einschränkung nach § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XII soll jeden Anreiz, Sozialhilfe ohne Not in Anspruch zu nehmen, vermeiden. Sie ist – anders als die Aufrechnung – zeitlich unbeschränkt für die Dauer des Leistungsbezuges vorgesehen. § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB XII soll den Leis-

13 Quelle: Juris, Abstract zum Aufsatz.

14 ZFSH/SGB 2011, 584-587.

tungsberechtigten zu einem anderen, nämlich wirtschaftlichen Verhalten bewegen, und hat insoweit auch eine **Erziehungsfunktion**.¹⁵

8.2. § 39a SGB XII

Die Norm ermöglicht die Sanktionierung des Leistungsempfängers, wenn er die Aufnahme einer Tätigkeit oder die Teilnahme an einer hierfür erforderlichen Vorbereitung ablehnt, obwohl er dazu verpflichtet wäre. Ein Ermessen besteht hinsichtlich der Höhe der Sanktionierung, von der lediglich der Regelsatz betroffen sein kann. Haushaltsangehörige sollen nach Möglichkeit nicht von der Sanktion betroffen werden. Wegen der eingeschränkten Erwerbsfähigkeit der SGB XII-Leistungsbezieher kommt der Norm nur eine geringe Bedeutung zu.¹⁶

Becker¹⁷ geht in der Kommentierung auf die Vorgängervorschriften ein; es wird deutlich, dass Sanktionen im Rahmen der Sozialhilfe nicht neu sind: „§ 39a SGB XII geht – als Nachfolgeregelung von § 39 SGB XII a.F. – zurück auf § 25 BSHG. In dessen Absatz 1 war seit der durch Gesetz vom 30.06.1961 erfolgten Einführung des BSHG normiert, dass derjenige, der sich weigert, zumutbare Arbeit zu leisten, keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt hat. Diese Regelung ist sodann mehr als 30 Jahre unverändert geblieben. Durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23.06.1993 wurde der Tatbestand in Absatz 1 mit Wirkung ab dem 27.06.1993 um „zumutbare Arbeitsgelegenheiten“ ergänzt. Mit Wirkung zum 01.08.1996 wurde Absatz 1 durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23.07.1996 neu gefasst: Zum einen wurde in Satz 1 der Begriff „zumutbare Arbeitsgelegenheit“ durch „zumutbare Maßnahmen nach den §§ 19 und 20“ ersetzt, zum anderen sind die Regelungen in den Sätzen 2 und 3 eingefügt worden, wonach die Hilfe in einer ersten Stufe um mindestens 25 v.H. des maßgebenden Regelsatzes zu kürzen (Satz 2) und der Hilfeempfänger vorher entsprechend zu belehren war (Satz 3). Mit der Einführung von § 39 SGB XII a.F. war das bis dahin geltende Regelungskonzept des § 25 BSHG allerdings nicht unerheblich geändert worden. So wurden nicht nur die bisher in § 25 Abs. 2 BSHG enthaltenen Regelungen betreffend Leistungseinschränkungen bei absichtlicher Verminderung von Vermögen und fortgesetztem unwirtschaftlichen Verhalten aus dem Kontext herausgelöst und in § 26 Abs. 1 SGB XII eingefügt. Auch soweit der Gesetzgeber in der Begründung zu § 39 SGB XII a.F. davon ausgegangen ist, dass die Vorschrift im Wesentlichen inhaltsgleich den bisherigen § 25 Abs. 1 und 3 BSHG übertragen habe, trifft dies nur bedingt zu. Voraussetzung für eine Leistungseinschränkung ist im Rahmen des SGB XII nicht mehr die „Verweigerung“ zumutbarer Arbeit oder einer zumutbaren Arbeitsgelegenheit, sondern die Ablehnung einer solchen Tätigkeit bzw. die Teilnahme an einer erforderlichen Vorbereitung trotz entsprechender (aus § 11 Abs. 3 Satz 4 SGB XII folgender) Verpflichtung. Während nach § 25 Abs. 1 Satz 1 BSHG in der bis zum 31.12.2004 geltenden Fassung unter den dort genannten Voraussetzungen der Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt entfiel, ist eine entsprechende Regelung seit der Neufassung der Vorschrift nicht mehr enthalten. Ferner war der maßgebliche Regelsatz nach § 25 Abs. 1 Satz 2 BSHG „in einer ersten Stufe um mindestens 25 v.H.“ zu kürzen, während die Leistungseinschränkung nunmehr „um bis zu 25 v.H.“ er-

15 Holzhey in: juris PK-SGB XII, § 26 SGB XII.

16 Gebhardt (2012) in: Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, Hrsg: Rolfs/ Giesen/ Kreikebohm/ Udsching, § 39a SGB XII.

17 Becker in: jurisPK-SGB XII, § 39a SGB XII.

folgt. Die Kürzungsstufen werden damit zum einen nach oben (statt früher nach unten) begrenzt, zum anderen muss der Umfang der Kürzungen nun stets im Rahmen einer pflichtgemäßen Ermessensprüfung durch den Sozialhilfeträger individuell festgelegt werden. Neu eingeführt wurde überdies die Regelung, dass etwaige weitere Kürzungen in Stufen von jeweils höchstens 25 v.H. des Regelsatzes zu erfolgen haben, während in § 25 Abs. 1 BSHG hinsichtlich der weiteren Kürzungen nichts bestimmt war. Darüber hatte der Sozialhilfeträger nach pflichtgemäßem Ermessen insbesondere unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu entscheiden. Lediglich der Verweis in Absatz 2 auf § 26 Abs. 1 Satz SGB XII und die dort enthaltene „Schutzklausel“ für Angehörige und andere in Haushaltsgemeinschaft lebende Leistungsempfänger bedeutet eine inhaltsgleiche Regelung mit § 25 Abs. 3 BSHG.“

9. Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG

§ 1a AsylbLG¹⁸ sieht Einschränkungen für Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AsylbLG auf das „im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar Gebotene“ vor, wenn

- der Antragsteller nach Deutschland eingereist ist, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erhalten oder
- aus vom Antragsteller zu vertretenden Gründen rechtlich zulässige und aufenthaltsbeendende Maßnahmen (Abschiebung) nicht vollzogen werden können.¹⁹

Die Vorschrift soll eine Privilegierung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG gegenüber deutschen Sozialhilfeempfängern und legal in Deutschland lebenden Ausländern beseitigen und verhindern, dass Leistungen nach dem AsylbLG rechtsmissbräuchlich in Anspruch genommen werden.²⁰ Die Vorschrift verstößt nach Wahrendorf nicht gegen Art. 3 Grundgesetz (GG), weil sachgerechte Gründe eine Leistungseinschränkung rechtfertigen. Das Sozialstaatsprinzip bleibe gewahrt, weil die Leistungen eingeschränkt und nicht völlig versagt werden. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei strikt anzuwenden, weshalb die zuständige Behörde keinen großen Spielraum habe.

Die Regelung zielt nur auf zwei Gruppen von Leistungsberechtigten: die geduldeten und die vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer und ihre Familienangehörigen. Geduldete Ausländer besitzen eine Duldung nach § 60 Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Asylbewerber sind demzufolge nicht betroffen, denn sie haben eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG). Allerdings können Bürgerkriegsflüchtlinge betroffen sein, wenn sie nur über eine Duldung und nicht über eine Aufenthaltsbefugnis verfügen.²¹ Zu den vollziehbar ausreisepflicht-

18 Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. November 2011 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist.

19 Classen, Georg (2008), Eckpunkte und Rechtsprechung zu Paragraph 1a AsylbLG, S. 1. Abrufbar unter: <http://www.fluechtlingsrat-berlin.de/gesetzgebung.php#Asyl>, Stand vom 14. Juli 2008 (letzter Abruf am 11. September 2012).

20 Wahrendorf, Volker (21012), Kommentierung § 1a AsylbLG. In: Grube/Wahrendorf, SGB XII Sozialhilfe, 4. Auflage 2012, Rn 2.

21 Vgl. Fn 11, Rn 8.

igen Ausländern gehören Ausländer, die keinen Asylantrag gestellt haben und nicht im Besitz eines Aufenthaltstitels sind und Ausländer, deren Asylantrag unanfechtbar abgelehnt worden ist oder die den Asylantrag zurückgenommen haben.²²

Die Regelung nach § 1a Nr. 1 AsylbLG soll diejenigen sanktionieren, deren „prägendes“ Motiv für die Einreise bzw. Flucht nach Deutschland der Leistungsbezug war. Es muss ein zwingender Zusammenhang zwischen dem Entschluss zur Einreise und der Inanspruchnahme von Leistungen nach dem AsylbLG nachgewiesen werden, wobei die Beweispflicht bei der zuständigen Behörde liegt.²³

Die Regelung nach § 1a Nr. 2 AsylbLG greift in den Fällen, in denen die leistungsberechtigte Person beispielsweise nicht bei der Passbeschaffung mitwirkt, die Nationalität verschleiert, bei drohender Abschiebung untertaucht, sich im Kirchenasyl aufhält, die Abschiebung vereitelt etc. Die Feststellung darüber, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können und die Begründung dafür, dass dieser Umstand von der leistungsberechtigten Person zu vertreten ist, kann hier nur die jeweilige Ausländerbehörde treffen.²⁴

Die Behörde darf, wenn ein Missbrauchstatbestand vorliegt, die Leistungen nicht vollständig versagen.²⁵ Der unbestimmte Rechtsbegriff des „unabweisbar Gebotenen“ ist anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles zu bestimmen. Es dürfen also keine pauschalen Kürzungen wie sie etwa in § 26 Abs. 1 SGB XII vorgeschrieben sind, vorgenommen werden. „Es ist eine differenzierende Entscheidung notwendig, bei der unter Berücksichtigung des Einzelfalles die zur Sicherung der Existenz des Ausländers unverzichtbaren Leistungen zu gewähren sind.“²⁶ Bei der Bestimmung des Leistungsumfanges sind nach Warendorf sowohl die Dauer des Aufenthaltes in der Bundesrepublik sowie die objektiv vorhandene Möglichkeit einer Rückreise in das Heimatland zu berücksichtigen.

Einschränkungen können zum Beispiel durch den Wegfall oder die Kürzung des Geldbetrags nach § 3 Abs. 1 AsylbLG (Taschengeld zur Deckung des persönlichen Bedarfs) erfolgen.²⁷ Auch die Verweigerung der Mietkosten und die Einweisung in eine Gemeinschaftsunterkunft sind möglich. Nach Classen werde vor allem in Berlin von manchen Bezirksämtern entgegen den Ausführungsvorschriften des Landes Berlin vom 18. Januar 2006 die vollständige Einstellung sämtlicher Leistungen praktiziert, was erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufe.²⁸

22 Vgl. Fn 11, Rn 10.

23 Goldmann, Gerd; Schwabe, Bernd-Günter (1999), Praxishandbuch zum Asylbewerberleistungsgesetz, Sankt Augustin : Asgard-Verlag Dr. Werner Hippe, S. 165. (Sign. P 581771)

24 vgl. Fn 14, S. 166.

25 Vgl. Fn 11, Rn 33.

26 Vgl. Fn 11, Rn 35.

27 Vgl. Fn 14, S. 166.

28 Vgl. Fn 10, S. 2.

Medizinische Leistungen nach § 4 AsylbLG müssen weiter gewährt werden, denn die medizinische Akutversorgung ist ein Gebot sozialstaatlicher Sorge und kann nicht mit der Sanktionierung verdrängt werden.²⁹

Zusammenfassend stellt Classen fest, dass grundsätzlich immer der notwendige Bedarf an Sachleistungen für Unterkunft, Heizung, Essen, Kleidung, Hygienebedarf, Ge- und Verbrauchsgüter (Leistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG) gewährt werden muss und die medizinische Versorgung nach §§ 4 und 6 AsylbLG sicherzustellen ist.³⁰

9.1. Gesetzesmaterialien zu § 1 a AsylbLG

§ 1a AsylbLG wurde mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 25. August 1998 (BGBl. I S. 2505) neu eingefügt. Das AsylbLG selbst ist am 1. November 1993 in Kraft getreten, das zweite Änderungsgesetz trat am 1. September 1998 in Kraft. In der Begründung des Gesetzentwurfes des Bundesrates heißt es: „Zunehmend werden Ausländer von Schleusern in das Bundesgebiet eingebracht. Ein großer Teil der auf diese Weise eingereisten Ausländer stellt zwar einen Asylantrag und hält sich somit bis zum rechtskräftigen Abschluß des Verfahrens rechtmäßig in Deutschland auf. Der Zustrom von Ausländern, die illegal einreisen und keinen Asylantrag stellen, wächst jedoch stetig. Diese Ausländer haben nach der derzeit geltenden Rechtslage Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Eine Einschränkung der Leistungsgewährung an diesen Personenkreis ist selbst in den Fällen, in denen der Antragsteller offen bekundet, daß seine Motive für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland nur in der Gewährung von Sozialleistungen zusehen sind, nach derzeitiger Gesetzeslage nicht möglich. Eine an § 120 Abs. 3 BSHG orientierte Regelung ist daher unbedingt erforderlich. Der Leistungsanspruch soll dabei auf das im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar Gebotene beschränkt werden.“³¹

In der Beschlussempfehlung des Bundestagsausschusses für Gesundheit wird die Annahme des Gesetzentwurfes mehrheitlich von den Ausschussmitgliedern der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP empfohlen.³²

9.2. Weitere Einschränkungen nach dem AsylbLG

Das AsylbLG sieht Einschränkungen des Geldbetrages für Häftlinge vor. Leistungsberechtigte erhalten ein Taschengeld zur Deckung persönlicher Bedarfe des täglichen Lebens. Bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 20,45 Euro, von Beginn des 15. Lebensjahres an 40,90 Euro im Monat. Leistungsberechtigte, die sich in Abschiebungs- oder Untersuchungshaft befinden, erhalten gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG nur 70 Prozent der entsprechenden Geldbeträge.

29 Vgl. Fn 11, Rn 35.

30 Vgl. Fn 10, S. 4, Vgl. auch OVG NRW 16 B 388/01, Beschluss vom 31. Mai 2001.

31 BT-Drs. 13/10155 vom 20. März 1998, S. 5.

32 BT-Drs. 13/11172 vom 23. Juni 1998, S. 6.

Des Weiteren gibt es Sanktionsmöglichkeiten gemäß § 5 Abs. 4, wonach arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte, die nicht mehr im schulpflichtigen Alter sind, zur Wahrnehmung einer zur Verfügung gestellten Arbeitsgelegenheit verpflichtet sind. Bei unbegründeter Ablehnung einer solchen Tätigkeit besteht kein Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG. Die Leistungen nach dem AsylbLG können also, wenn vom Leistungsberechtigten eine Arbeitsgelegenheit abgelehnt wird, unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gekürzt werden. Auch hier handelt es sich um eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde.³³

Gemäß § 11 Abs. 2 AsylbLG erhalten Leistungsberechtigte, die sich nicht an die asyl- oder ausländerrechtlichen räumlichen Beschränkung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland halten, nur die nach den Umständen unabweisbar gebotene Hilfe. Diese Regelung soll wie § 23 Abs. 5 SGB XII eine unerwünschte Binnenwanderung von Ausländern verhindern.³⁴

9.3. Urteile zu Anspruchseinschränkungen im AsylbLG

Urteil des Bundessozialgerichts (BSG) vom 17. Juni 2008, Az. B 8/9b AY 1/07 R

Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Nordrhein-Westfalen vom 31. Mai 2011, Az. 16 B 388/01RW

Beschluss des Landessozialgericht (LSG) Nordrhein-Westfalen vom 12. Januar 2009, Az. L 20 B 58/08 AY

Beschluss des LSG Nordrhein-Westfalen vom 19. April 2010, Az. L 20 B 42/09 AY ER

Beschluss des LSG Berlin-Brandenburg vom 11. Januar 2011 Az. L 23 AY 10/10 B ER, L 23 AY 11/10 B PKH

Beschluss des LSG Berlin-Brandenburg vom 20.4.2011, Az. L 15 AY 11/11 B ER

Beschluss des Sächsischen LSG vom 10. Januar 2011, Az. L 7 AY 6/09 B ER

9.4. Literatur zum Zweiten Änderungsgesetz des AsylbLG

Röseler, Sybille (1998). Kein sinnvoller Weg: Warum das Asylbewerberleistungsgesetz nicht geändert werden sollte. in: Herder-Korrespondenz: Monatshefte für Gesellschaft und Religion, 52 (1998), 6, S. 306-309.

Streit, Christian; Hübschmann, Frank (1998). Das Zweite Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik : ZAR. 18 (1998), 1, S. 266-273.

33 Wahrendorf, Volker (2012), Kommentierung § 5 AsylbLG, In: Grube/Wahrendorf, SGB XII Sozialhilfe, 4. Auflage 2012, Rn 9.

34 Wahrendorf, Volker (2012), Kommentierung § 11 AsylbLG, in: Grube/Wahrendorf, SGB XII Sozialhilfe, 4. Auflage 2012, Rn 1.

Decker, Andreas (1999). Die Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes durch das 2. Änderungsgesetz vom 25. August 1998. in: Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis: ZFSH, SGB. 38 (1999), 7, S. 398-406.

10. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu § 3 AsylbLG

Das BVerfG hat entschieden, dass die Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG evident unzureichend sei, weil sie seit 1993 nicht verändert wurde. Das aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitete Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums stehe deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik aufhalten, gleichermaßen zu. Sollen bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigt werden, dürfe der Gesetzgeber bei der konkreten Ausgestaltung der Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine solche Differenzierung sei zudem nur möglich, wenn der Bedarf einer bestimmten Personengruppe von dem anderer Bedürftiger signifikant abweiche und dies in einem transparenten Verfahren belegt werden könne.³⁵

Wie im Regelsatz-Urteil betont das BVerfG auch hier, dass sich das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG ergebe. Im vorliegenden Urteil heißt es zudem, dass Art. 1 Abs. 1 GG diesen Anspruch als Menschenrecht begründe.³⁶ „Als Menschenrecht steht dieses Grundrecht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu.“³⁷ Prof. Paul Tiedemann, Richter am Verwaltungsgericht Frankfurt a.M., bezeichnet es als das „wirklich Neue“ an diesem Urteil, dass das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum erstmals und gleich mehrfach als Menschenrecht bezeichnet wird.³⁸

Der Gesetzgeber wurde vom BVerfG verpflichtet, unverzüglich eine Neuregelung für die Grundleistungen des AsylbLG zu treffen. Für den Übergangszeitraum ordnete das BVerfG an, die Höhe der Leistungen gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1,2 und 3 AsylbLG (physisches Existenzminimum) und gemäß § 3 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 und 2 AsylbLG (soziokulturelles Existenzminimum) auf der Grundlage des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes (RBEG)³⁹ zu berechnen.⁴⁰ Das Sachleistungsprinzip werde durch die Übergangsregelung nicht berührt, sie greife nicht in die Regelungssystematik des AsylbLG hinsichtlich der Art der Leistungen ein. Vorausgesetzt allerdings, dass die Sachleistungen aktuell das menschenwürdige Existenzminimum decken. Wer existenzsichernde Sachleistungen beziehe, erhalte daher nach der Übergangsregelung keine ergänzenden Geldleistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesund-

35 BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18. Juli 2012, Leitsätze 1 bis 3.

36 Vgl. Fn 26, Rn 88.

37 Vgl. Fn 26, Rn 89.

38 Tiedemann, Paul (2012), Verfassungswidrigkeit der Leistungssätze des Asylbewerberleistungsgesetzes, In: NvWZ 2012, 1024 (1032).

39 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 435).

40 Vgl. Fn 26, Rn 124-136.

heits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG), nehme aber an der Erhöhung des Geldbetrages zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens (§ 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG, ggf. in Verbindung mit 3 § Abs. 2 Satz 3 AsylbLG) teil.⁴¹

Das BVerfG hat dargelegt, dass die Leistungen nach dem AsylbLG um 35 Prozent niedriger sind als die Leistungen nach dem allgemeinen Fürsorgerecht des SGB II und SGB XII. Nach dem AsylbLG erhält ein Haushaltsvorstand Geldleistungen in Höhe von monatlich 224,97 Euro (einschließlich eines Taschengeldes zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens). Anspruchsberechtigte nach dem allgemeinen Fürsorgerecht erhalten seit Januar 2012 monatliche Leistungen in Höhe von 346,59 Euro - bereinigt um den Wert der Sachleistungen für Hausrat, die diese im Gegensatz zu Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG nicht erhalten.⁴²

Das BVerfG führt in Anlehnung an das Hartz-IV-Regelsatzurteil aus, dass es dem Gesetzgeber überlassen bleibe, ob er das Existenzminimum eines Hilfebedürftigen durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert. Er habe zudem einen Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums. Entscheidend sei, dass der Gesetzgeber seine Entscheidung an den konkreten Bedarfen der Hilfebedürftigen ausrichte. Maßgeblich für die Bestimmung des Existenzminimums könnten dabei ausschließlich die Gegebenheiten in Deutschland sein, dem Land, in dem dieses Existenzminimum gewährleistet werden müsse. Die Verfassung erlaube es nicht, das in Deutschland zu einem menschenwürdigen Leben notwendige niedriger als nach den hiesigen Lebensverhältnissen geboten mit der Begründung festzulegen, das Existenzniveau des Herkunftslandes von Hilfebedürftigen oder das Existenzniveau in anderen Ländern sei niedriger als das in Deutschland.⁴³

Gemäß der Entscheidung des BVerfG vom 9. Februar 2010 müssen die Leistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz vom Gesetzgeber in einem inhaltlich transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen und jeweils aktuellen Bedarf, also realitätsgerecht, bemessen werden. Würden für bestimmte Personengruppen unterschiedliche Methoden zugrunde gelegt, müsse dies sachlich zu rechtfertigen sein.⁴⁴ Bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen dürfe daher der Gesetzgeber nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren, wenn er die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen wolle. Eine Differenzierung sei nur möglich, wenn deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweiche und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden könne.⁴⁵

41 Vgl. Fn 26, Rn 135.

42 Vgl. Fn 26, Rn 56-58.

43 Vgl. Fn 26, Rn 93.

44 BVerfGE 125, 175, Rn 225.

45 Vgl. Fn 26, Rn 95-99.

Die Regelsätze nach § 3 AsylbLG seien, so das BVerfG, evident unzureichend, um das menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten. Die Leistungshöhe sei weder nachvollziehbar berechnet worden noch sei eine realitätsgerechte, auf Bedarfe orientierte und insofern aktuell existenzsichernde Berechnung ersichtlich.⁴⁶ „ (...) der Bestimmung der Leistungshöhe für die Geldleistungen lagen damals und liegen auch heute keine verlässlichen Daten zugrunde. Die Gesetzgebung hat sich damals auf eine bloße Kostenschätzung gestützt. Das steht mit den Anforderungen des Grundgesetzes an die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz nicht in Einklang.“⁴⁷ In den Gesetzesmaterialien zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber finden sich, so das BVerfG, keinerlei Hinweise auf ein Bemessungsverfahren zur Bestimmung der Geldleistungen. Im Rahmen der Gesetzgebung sei insbesondere für minderjährige Leistungsberechtigte nicht ermittelt worden, welche besonderen kinder- und altersspezifischen Bedarfe bestehen.⁴⁸ Zudem fehlte im AsylbLG eine § 28 Abs. 1 Satz 1 SGB II bzw. § 34 Abs. 1 Satz 1 SGB XII entsprechende Regelung, wonach bei Kindern und Jugendlichen auch die Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft als Anspruch gesichert werde.⁴⁹

Unter Verweis auf die Gesetzesmaterialien zum AsylbLG erläutert das BVerfG, dass der Mindestunterhalt für die Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eigenständig geregelt worden sei, um aus migrationspolitischen Gründen die vorherigen Leistungen deutlich zu reduzieren: „Die Entstehungsgeschichte des Asylbewerberleistungsgesetzes lässt insofern keinen ernsthaften Zweifel daran zu, dass der Gesetzgeber damit an die Grenze des zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz Notwendigen auch unter Berücksichtigung eines nur kurzen Aufenthalts gehen wollte.“⁵⁰

Das BVerfG hält das in den Gesetzesmaterialien dargelegte Argument, dass für die Gruppe der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG von einer vorübergehenden Aufenthaltsdauer auszugehen sei, was die reduzierte Leistungshöhe rechtfertige, nicht für plausibel. Es fehlten Anhaltspunkte in den Gesetzesmaterialien und im AsylbLG dafür, dass sich die Aufenthaltsdauer konkret auf existenzsichernde Bedarfe auswirke. Es liege zudem kein Beleg dafür vor, dass die vom AsylbLG erfassten Leistungsberechtigten sich typischerweise nur kurz in Deutschland aufhielten. Das BVerfG belegt anhand einer Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE., dass sich der überwiegende Teil der Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, bereits länger als sechs Jahre in Deutschland aufhalte.⁵¹ Das Regelungskonzept des AsylbLG werde der tatsächlichen Situation nicht gerecht, so das BVerfG.⁵²

46 BT-Drs. 12/4451, S. 8. Der Umfang der Leistungen im AsylbLG wurde vom Gesetzgeber nicht im einzelnen festgeschrieben, sondern abstrakt bestimmt. Die zuständigen Behörden sollten ihn aufgrund der persönlichen Situation, der Art der Unterbringung und der örtlichen Gegebenheiten näher ausfüllen.

47 Vgl. Fn 26, Rn 116.

48 Vgl. Fn 26, Rn 117.

49 Vgl. Fn 26, Rn 122.

50 Vgl. Fn 26, Rn 110.

51 BT-Drs. 17/642 vom 5. Februar 2010, S. 14ff.

52 Vgl. Fn 26, Rn 119.

Zudem rechtfertige auch eine kurze Aufenthaltsdauer nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken, denn sowohl das physische wie das soziokulturelle Existenzminimum müsse in jedem Fall und zu jeder Zeit sicher gestellt sein: „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.“⁵³



53 Vgl. Fn 26, Rn 120.
Vgl. zu diesem Sachverhalt auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. vom 10. März 2010, BT-Drs. 17/979, S. 3: „Das AsylbLG wird von dem Grundgedanken getragen, dass sich Leistungsberechtigte nach diesem Gesetz typischerweise nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten werden und deshalb mit Beginn des Leistungsbezugs noch keine Leistungen für eine Integration in die deutsche Gesellschaft erforderlich sind (...). Daher dürfen die Grundleistungen nach dem AsylbLG für eine eingeschränkte Zeit geringer ausfallen als etwa die Leistungen der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII).“