Lebensmittelgutscheine als Sanktionsinstrument im AsylbLG

Ein Gutachten von Dr. Simone Emmert und RA Dipl. Iur. Oliver Wolf

Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e. V.

Die Erstellung des Gutachtens wurde gefördert durch:

PRO ASYL DER EINZELFALL ZÄHLT.

SACHSEN-ANHALT Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration

#moderndenken

UNO-Flüchtlingshilfe Deutschland für den UNHCR.

Lebensmittelgutscheine als Sanktionsinstrument im AsylbLG

Gutachten von Dr. Simone Emmert[1] und Dipl. Iur. RA Oliver Wolf[2]

1 Das Gutachten ist im Rahmen der Vorlesung »Recht der Grundsicherung« im SoSe 2020 als Projektarbeit an der Vertretungsprofessur Recht in der Sozialen Arbeit der Verfasserin an der Hochschule Magdeburg-Stendal unter Mitarbeit der Studierenden Steven Biere, Gisela Bodem, Sascha Bornkampf, Pia Fischer, René Keilich und Martin Keim des BA Soziale Arbeit entstanden.

2 Der Verfasser ist Rechtsanwalt in Berlin und im Migrationsrecht tätig.

Inhalt

1 Einleitung 1
2 Hintergrund: Asylbewerberleistungsgesetz 2
2.1 Entstehungsgeschichte 2
2.2 Die erste Novellierung des AsylbLG 4
2.3 Die zweite Novellierung des AsylbLG 6
2.4 Weitere Änderungen des AsylbLG 8
3 Zeitlicher Anwendungsbereich des AsylbLG 12
4 Leistungsberechtigte Personen 13
5 Leistungsarten 14
5.1 Regelungen im AsylbLG 14
5.1.1 Leistungsarten nach dem AsylbLG 14
5.1.2 Formen der Bedarfe 15
5.1.3 Umfang der zu gewährenden Grundleistungen 16
5.2 Wertgutschein als Form der Leistungsgewährung 18
5.2.1 Definition Wertgutschein 18
5.2.2 Zwischenergebnis 19
6 Rechtliche Einordnung 20
6.1 Zulässigkeit der Gutscheinvergabe als Regelleistung 20
6.1.1 Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen 20
6.1.2 Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen 22
6.1.3 Zwischenergebnis 24
6.2 Zulässigkeit der Gutscheinausgabe als Leistungskürzung 24
6.2.1 Sanktionierung durch Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG 24
6.2.2 Zwischenergebnis 25
6.3 Landesrechtliche Regelungen 26
6.3.1 Bundesgesetzliche Ermächtigung 26
6.3.2 Landesrechtliche Ausgestaltung 27
6.3.3 Zwischenergebnis 29
7 Reaktionen auf die Gutscheinpraxis in Form von Tauschbörsen von Studierenden initiiert in Halle und Merseburg 30
8 Fazit 33
9 Literaturverzeichnis 34

1 Einleitung

Das deutsche Migrationsrecht kennt eine Fülle von Regelungen, welche an die Erfüllung sog. Mitwirkungspflichten von Ausländer*innen im aufenthalts- und asylrechtlichen Verfahren anknüpfen[3]. Mit diesen Verpflichtungen und insbesondere deren (Nicht-)Erfüllung verbindet das deutsche Recht negative Rechtsfolgen, wie etwa die Einschränkung von Sozialleistungen, und hier insbesondere die zunehmend auf kommunaler Ebene auftretende Verwaltungspraxis der Ausgabe von (Lebensmittel-)Wertgutscheinen durch die zuständigen Behörden (Sozialämter/Ausländerbehörden)[4].

Die folgenden Ausführungen widmen sich der Frage der Rechtmäßigkeit der Gutscheinvergabe als Sanktionierungsmaßnahme, beschränken sich hierbei jedoch auf die Ausführungen auf Sanktionsregelungen im Asylbewerberleistungsgesetz. Auf weitere einschlägige asyl-, aufenthalts- oder sozialrechtliche (indirekte) Folgen einer solchen Leistungsbeschränkung, sowie mögliche andere Fallkonstellationen kann aufgrund des übersichtlichen Umfangs dieses Gutachtens nicht eingegangen werden.

3 Siehe dazu bereits https://www.fluechtlingsrat-lsa.de/wp-content/uploads/2017/11/fluera_lsa_gutachten_2017_Mitwirkungspflichten_im_Auslaenderrecht.pdf.

4 Landkreise mit aktuell aktivem Gutscheinsanktionssystem im Land Sachsen-Anhalt: Altmarkkreis Salzwedel (Salzwedel), https://www.altmarkkreis-salzwedel.de/buerger-presseservice/presseservice/pressemitteilungen-neuigkeiten-pressebilder/landkreis-hat-leistungsbezug-des-asylbewerberleistungsgesetzes-angepasst.aspx; Saalekreis (Merseburg), Salzlandkreis (Bernburg/Saale).

2 Hintergrund: Asylbewerberleistungsgesetz

2.1 Entstehungsgeschichte

Am 1.11.1993 trat das neu geschaffene **Asylbewerberleistungsgesetz** (AsylbLG) in Kraft und regelt Umfang und Form der Leistungen für Asylbewerber*innen, vollziehbar zur Ausreise verpflichtete Ausländer*innen sowie ihrer Ehegatt*innen und ihrer minderjährigen Kinder. Das AsylbLG war ein Ergebnis des sog. »Asylkompromisses« (vgl. u.a. BT-Plenarprotokoll 12/160; Wahrendorf 2017: 20; FAZ 8.12.1992, zit. n. Classen 2000: S. 19). Im Zusammenhang des »Asylkompromisses« wurde der Art. 16a GG an die Stelle des Art. 16 Abs. 2 GG gesetzt (vgl. Wahrendorf 2017: 20) und infolgedessen trat am 1.7.1993 das **Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer-, und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften** in Kraft (BGBl. I S. 1062 v. 30.6.1993). Darin ist eine »Verfassungsentscheidung für den Ausgleich eines Individualrechts mit Stabilitäts- und Leistungserfordernissen des demokratischen Gemeinwesens zu sehen« (Wahrendorf 2017: 20). Somit stellt das AsylbLG nicht nur einen leistungsrechtlichen Annex zu diesen Vorschriften dar, sondern auch zu denen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Die Einschränkungen des Asylgrundrechts hatten zur Folge, dass die bisherigen Leistungen und Regelungen über die Gewährung der Sozialhilfe (insbesondere Regelsätze, Unterkunft, Krankenhilfe) an asylsuchende und geduldete Ausländer*innen aus dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) herausgenommen und durch die Regelungen im neu geschaffenen AsylbLG ersetzt wurden. Somit wurde für Asylbewerber*innen und weitere Flüchtlingsgruppen ein eigenes Gesetz geschaffen (vgl. u.a. Classen 2000: S. 21; Wahrendorf 2017: S. 20). Seit der Einführung des AsylbLG gab es bereits mehrfach Änderungen, deren Entwicklungen im Folgenden skizziert werden.

Bereits am 1.7.1992 trat auf Initiative der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD ein neues **Asylverfahrensgesetz** in Kraft (BGBl. I 1992, S. 1126), womit eine grundlegende Neustrukturierung des gesamten Asylverfahrens verbunden war. Der Hintergrund des Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens bestand in der »erheblichen Zunahme der Zahl der Asylbewerber im Bundesgebiet« (BGBl. I 1992, S. 1126) und war mit dem Ziel verknüpft, »alle legislatorischen und administrativen Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung auszuschöpfen« (BGBl. I 1992, S. 1126). Die grundlegende Zielvorstellung des Gesetzes bestand darin, dass die Asylanträge nur noch beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gestellt und die Asylbewerber*innen in zentralen Aufnahmeeinrichtungen der Länder für sechs Wochen untergebracht wurden. Somit wurden die Asylanerkennungsverfahren in offensichtlich unbegründeten Fällen auf eine Dauer von sechs Wochen reduziert. Ergänzend hierzu wurde das Verwaltungsverfahren auf insgesamt zwei Wochen reduziert und bei einer ablehnenden Entscheidung betrug die Rechtsmittelfrist lediglich nur noch eine Woche (vgl. BT-Drs. 12/2062, S. 25). Die Abschiebung im Falle einer ablehnenden Gerichtsentscheidung sollte bereits nach einer Woche erfolgen und das gerichtliche Eilverfahren auf zwei Wochen begrenzt werden (vgl. BT-Drs. 12/2062).

Auf Grund der Tatsache, dass sich die gewünschten Zielvorstellungen eben mit einer Verfahrensbeschleunigung die Anzahl der Asylanträge zu reduzieren, nicht erfüllten, beschlossen die Spitzen der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD im Rahmen des sog. »Asylkompromisses«, eine Änderung des Grundrechts auf Asyl. In dem Gesetzesentwurf wird deutlich,

dass aus Sicht der Fraktionen von CDU/CSU, FDP und SPD festzustellen bleibt, »dass die Berufung auf das Asylrecht in erheblichem Umfang zum Mittel für eine unkontrollierte Zuwanderung aus wirtschaftlichen und anderen nicht durchgreifenden Gründen geworden ist. Ziel einer Neuregelung des Asylrechts muss es sein, den wirklich politisch Verfolgten weiterhin Schutz und Zuflucht zu gewähren, aber eine unberechtigte Berufung auf das Asylrecht zu verhindern und diejenigen Ausländer von einem langwierigen Asylverfahren auszuschließen, die unseres Schutzes deswegen nicht bedürfen, weil sie offensichtlich nicht oder nicht mehr aktuell politisch verfolgt sind. Außerdem ist das Asylverfahren einschließlich des gerichtlichen Verfahrens weiter zu beschleunigen« (BT-Drs 12/4152).

Inbegriffen in diesem Gesetz ist die sog. Drittstaatenregelung und die Aufführung sicherer Herkunftsländer, die einen Asylantrag verunmöglichen sollen (vgl. BT-Drs 12/4152). Weiterhin stimmte der Bundestag für ein **Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber**. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: »Die Sicherstellung des Lebensunterhalts von Asylbewerbern erfolgt derzeit nach § 120 des Bundessozialhilfegesetzes. Die Ergebnisse der Verhandlungen zu Asyl und Zuwanderung vom 6.12.1992 sahen vor, ein Gesetz über die Regelungen des Mindestunterhalts von Asylbewerbern zu schaffen. Dieser Vorgabe wird mit Einbringung des vorliegenden Gesetzentwurfs nachgekommen« (BT-Drs. 12/4451).

Bereits im November 1992 hatten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP einen Gesetzesentwurf über die Leistungen der Sozialhilfe an Ausländer*innen im Bundestag eingebracht. Die Parteispitzen problematisierten damit, dass »[E]ine Änderung der bisherigen Regelungen über Sozialhilfe an Ausländer … geboten [ist], um deren Asylmißbrauch begünstigende wirtschaftliche Anreizwirkung zu mildern« (BT-Drs. 12/3686). Der Gesetzesvorschlag war mit dem Ziel der »Neustrukturierung und Kürzung der Sozialhilfe für bestimmte Ausländergruppen verbunden« (BT-Drs. 12/3686), wodurch ebenso Kosten in Höhe von bis zu 1 Mrd. DM bei Ländern und Kommunen eingespart werden sollten (vgl. BT-Drs. 12/3686). Weiterhin enthielt der Entwurf die neu geregelten §§ 117 und 118 BSHG und die dortigen Bestimmungen entsprachen im Wesentlichen denjenigen des später entstehenden AsylbLG (vgl. Classen 2000: S. 20). In der entsprechenden Bundestagsdebatte vom 13.11.1993, in der über den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber*innen in einem gesonderten Gesetz debattiert wurde, äußerte Dr. Protzner (CDU/CSU): »Die Zahl der Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland ist dramatisch gestiegen. […] Der wirtschaftliche Anreiz für politisch nicht verfolgte Ausländer, nach Deutschland zu kommen, muß daher gemildert werden. Deshalb muß das Bundessozialhilfegesetz geändert werden. Die Leistungen sind grundsätzlich auf das Notwendige zu beschränken. Dabei muß die Sachleistung Vorrang vor der Geldleistung erhalten. Für Ausländer, die sich in Aufnahmeeinrichtungen aufhalten, ist die Gewährung von Sachleistungen verbindlich vorzuschreiben« (Dt. Bundestag, Plenarprotokoll 12/121 v. 13.11.1992). Damit verbunden war u.a. auch eine Kürzung des Regelsatzes für Asylsuchende um 25 %. Brigitte Lange (SPD) verwies auf diesen besonderen Umstand, indem sie darlegt: »Meinen Sie ernsthaft, meine Damen und Herren von der Koalition, daß ein Mensch von 12,50 DM pro Tag leben kann? Das ist ein Betrag, den wir hier zum Frühstück ausgeben« (Dt. Bundestag, Plenarprotokoll 12/121 v. 13.11.1992). Uta Würfel (FDP), Befürworterin der Gesetzesinitiative, entgegnete: »Wenn er Wohnung und Essen bekommt, dann reicht das ja wohl! Studenten haben auch nicht mehr!« (Dt. Bundestag, Plenarprotokoll 12/121 v. 13.11.1992). Eine weiterführende, grundsätzliche Kritik äußerte die Fraktion der SPD an diesem Gesetzesvorhaben nicht, sondern bestand auf einer Regelung in einem gesonderten Gesetz (vgl. Classen 2000: S. 20).

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber*innen legten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP am 2.3.1993 ein gesondertes Gesetz, das Asylbewerberleistungsgesetz, im Bundestag vor (BT-Drs. 12/4451). Die Grundsätze des Gesetzes werden folgendermaßen beschrieben: »[Der] Mindestunterhalt während des Asylverfahrens wird gesetzlich eigenständig geregelt mit dem Ziel, daß

- eine deutliche Absenkung der bisherigen Leistungen erfolgt,
- bei Aufenthalten in zentralen Anlaufstellen oder Gemeinschaftsunterkünften grundsätzlich Sachleistungen gewährt werden,
- bei Aufenthalt außerhalb von zentralen Anlaufstellen/Gemeinschaftsunterkünften ein Vorrang für Sachleistungen gilt.

Nach einer positiven Entscheidung im Verwaltungsverfahren oder einer positiven Entscheidung über ein Bleiberecht werden Leistungen nach dem Bundesozialhilfegesetz gewährt« (BT-Drs. 12/4451).

Menschen mit einer Duldung sollten demnach für die ersten sechs Monate Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, unmittelbar danach entsprächen die Leistungen denen des BSHG, die Leistungseinschränkungen hingegen sollten unbefristet gelten. Die Fraktion der SPD enthielt sich zunächst, da ihrer Meinung nach das neue Gesetz nur für neu eingereiste Asylsuchende gelten sollte (vgl. Classen 2000: S. 21).

Die »Beschlussempfehlung und der Bericht des Bundestagsausschusses für Familie und Senioren zum Entwurf eines zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber« (BT-Drs. 12/5008) war nun der überarbeitete Entwurf, in dem auch der auf Initiative der SPD eingefügte § 2 AsylbLG enthalten ist. Hiermit wurde die Reduzierung der Leistungen auf Asylsuchende im ersten Jahr des Verfahrens begrenzt. Asylsuchende mit mehr als einem Jahr Verfahrensdauer sowie Flüchtlinge mit Duldung sollten Leistungen nach dem BSHG erhalten (vgl. BT-Drs. 12/5008).

Das Asylbewerberleistungsgesetz wurde letztlich in zweiter und dritter Lesung zusammen mit den Gesetzen zur Einschränkung des Grundrechts auf Asyl (Drittstaatenregelung, Regelung über sichere Herkunftsländer, Änderung Art. 16 / Art. 16a Grundgesetz, Änderung AsylVfg) am 26.5.1993 vom Bundestag verabschiedet, am 28.05.1993 vom Bundesrat bestätigt und ist am 1.11.1993 in Kraft getreten.

2.2 Die erste Novellierung des AsylbLG

Eine endgültige Fassung der ersten Novelle des AsylbLG wurde am 21.4.1997 im Bundestag gegen die Stimmen der Fraktion der SPD beschlossen (vgl. BT-Plenarprotokoll 13/86 v. 8.2.1996) und am 21.4.1997 vom Bundesrat mit den Stimmen der SPD-geführten Länder bestätigt (vgl. Classen 2000: S. 25).

Mit dem Inkrafttreten des AsylbLG vom 1.11.1993 wurde durch die Handhabung vieler Bundesländer die zeitliche Begrenzung von Leistungsabsenkungen und Sachleistungsprinzip auf das erste Jahr des Asylverfahrens durch den in § 2 AsylbLG geregelten anschließenden Anspruch auf Leistungen entsprechend dem BSHG unterlaufen. In vielfacher Weise wurde so in den neuen Bundesländern, Bayern, Baden-Württemberg, dem Saarland, vielen Kommunen und Kreisen in Nord-Rhein-Westfalen und durch einzelne Sozialhilfeträger in Hessen, das Sachleistungsprinzip des AsylbLG (verbunden mit teilweisen Leistungskürzungen) auf alle Asylbewerber*innen ausgeweitet (vgl. Classen 2000: S. 22).

Im Mai 1994 brachten Bayern und Baden-Württemberg Bundesratsinitiativen zur Änderung des AsylbLG ein, nachdem die Verwaltungsgerichte in beiden Ländern die bisherige Praxis der Sachleistungsgewährung als rechtswidrig erachtete und stoppte. Die Bundesratsinitiative war verbunden mit dem Ziel, eine Rechtsverordnung zur Sachleistungsgewährung nach § 2 AsylbLG für die Länder zu ermöglichen (Bundesratsinitiative Bayern, BR-Drs. 480/94 v. 18.5.94), zumindest aber eine zeitlich unbefristete Sachleistungsgewährung in Gemeinschaftsunterkünften vorzuschreiben (Bundesratsinitiative Ba-Wü, BR-Drs. 539/94 v. 31.5.94). In den Jahren 1994 und 1995 forderte sowohl Bundesinnenminister Kanther als auch die Innenministerkonferenz, die Leistungsbeschränkungen des AsylbLG ebenso auf geduldete Kriegsflüchtlinge auszuweiten (vgl. Classen 2000: S. 22). Nachdem im Februar 1995 ein Referent*innen-Entwurf für ein »Ausländerleistungsgesetz« durch Bundesgesundheitsminister Seehofer bekannt wurde, brachten im Oktober 1995 die Fraktionen der CDU/CSU und der FDP einen überarbeiteten Entwurf unter der Bezeichnung »Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze« in den Bundestag ein (BT-Drs. 13/2746 v. 24.10.95). Demnach sollten Kriegsflüchtlinge mit Aufenthaltsbefugnis nicht unter das Gesetz fallen, geduldete Kriegsflüchtlinge Anspruch auf Leistungen nach § 2 AsylbLG ohne Wartefrist erhalten und für andere geduldete Ausländer*innen sollte eine Wartefrist von zwei Jahren gelten. Für Asylsuchende hingegen sollten die Leistungseinschränkungen unbefristet gelten. Darüber hinaus beinhaltete der Gesetzesentwurf zum AsylbLG auch Änderungen des Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und des Schwerbehindertengesetz (SchwbG), die in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit dem AsylbLG standen (vgl. Classen 2000: S. 23).

Zum Hintergrund der ersten Novelle des AsylbLG wurden vor allem Kosteneinsparungen als Gründe angeführt (BT-Drs. 13/2746 v. 24.10.95).

Am 20.11.1995 fand eine durch den Bundestagsausschuss für Gesundheit einberufene Anhörung von Sachverständigen und Verbänden zu dem geplanten Gesetzesentwurf statt. Die Sachverständigen aus Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, UNHCR und PRO ASYL lehnten die geplante Ausweitung des AsylbLG einhellig ab. Ungeachtet dessen wurde der Gesetzesentwurf am 8.2.1996 unverändert in den Bundestag eingebracht (BT-Drs. 13/3720). In zweiter und dritter Lesung wurde das Gesetz gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet, während die Fraktionen von PDS und Bündnis 90/Die Grünen Gesetzesentwürfe zur Abschaffung des AsylbLG und Gleichstellung der Betroffenen mit deutschen Leistungsberechtigten nach BSHG einbrachten (BT-Drs. 13/3726 und 13/3727). Am 1.3.1996 wurde der Entwurf vom Bundesrat mit der Stimmenmehrheit der SPD-geführten Länder abgelehnt – allerdings nicht aus inhaltlichen Gesichtspunkten, sondern lediglich aufgrund der Zweifel an den durch die Novelle kalkulierten Einsparungen im Rahmen des AsylbLG (vgl. Classen 2000: 24). Ferner forderten die SPD-geführten Länder eine Trennung der Novellierung des AsylbLG von den geplanten Änderungen des AFG und SchwbG (BR-Drs. 724/95 v. 15.12.1995), da es sonst zu »nicht kompensierbaren Mehrbelastungen für die Kommunen führen würde« (Classen 2000: S. 24).

Auf der anderen Seite hatte das niedersächsische Innenministerium in Absprache mit anderen SPD-geführten Ländern Vorschläge erarbeitet, die als Verhandlungsposition dieser Bundesländer im Bundesrat genutzt wurden. Bezüglich der Einschränkungen für Kriegsflüchtlinge und geduldete Ausländer*innen beinhaltete dieser Referent*innen-Entwurf weitere Verschärfungen, die über den Entwurf der Regierungsfraktionen hinausgingen (vgl. Classen 2000: S. 24). Zu den Verschärfungen zählten insbesondere Leistungseinschränkungen nach den §§ 3-7 AsylbLG auch für Bürgerkriegsflüchtlinge, um deren Einweisung in Sammellager zu ermöglichen, die

Anmietung von Wohnungen zu verhindern und die Rückkehrbereitschaft zu fördern. Ferner beinhaltete der Entwurf eine zeitliche Begrenzung der Leistungsabsenkung auf zwei Jahre, keine zwingende Gewährung von Sachleistungen in den Gemeinschaftsunterkünften und keinen einklagbaren Rechtsanspruch auf Bargeldleistungen (vgl. u.a. Nds. Innenministerium, Referat 41, Herr Gutzmer, Schreiben v. 5.12.1995, zit. n. Classen 2000: S. 24).

Nachdem der Entwurf nach seiner Ablehnung im Bundesrat im Vermittlungsausschuss verhandelt wurde, legte die vom Ausschuss eingesetzte Arbeitsgruppe AsylbLG am 21.2.1997 einen »Kompromiss [vor] – schlechter noch als der ursprüngliche Entwurf« (Classen 2000: S. 25). Dieser neue Entwurf beinhaltete nun, Asylbewerber*innen, geduldeten Ausländer*innen sowie Kriegsflüchtlingen mit Aufenthaltserlaubnis, drei Jahre lang gekürzte Sachleistungen zu gestatten und ferner in Gemeinschaftsunterkünften eine zeitlich unbefristete Sachleistungsgewährung zu ermöglichen (vgl. Classen 2000: S. 25). Im März 1997 lehnte SPD-Fraktionsgeschäftsführer Struck diesen Vorschlag gegenüber Gesundheitsminister Seehofer ab, bewertete ihn aber nur einen Monat später als Kompromiss und verkündete die Zustimmung seiner Partei zu diesem Entwurf (vgl. Classen 2000: S. 25). Anlässlich der Sitzung des Vermittlungsausschusses am 23.4.1997 wurde der angebliche »Kompromiss« auf Initiative des Landes Berlin nochmals massiv zum Nachteil der Leistungsberechtigten verschlechtert. »Mit der erst am 23.4.97 auf Vorschlag Berlins (vgl. Tagesspiegel v. 28.97, Artikel zum ›Bosnienfonds‹) in die Vorlage zur geänderten Fassung des § 2 AsylbLG nachträglich eingefügte Formulierung ›frühestens beginnend ab 1.6.97‹ wurde eine Stichtagsregelung in § 2 geschaffen, die bestimmt, dass unabhängig von der bisherigen Aufenthaltsdauer ab dem Tag des Inkrafttretens der Novelle eine dreijährige Leistungskürzung für alle nach AsylbLG Leistungsberechtigten eintreten soll« (Classen 2000: S. 25).

Als die Novelle am 24.4.1997 im Bundestag debattiert wurde, kritisierten die Sprecher*innen der Fraktionen von SPD, Grüne und PDS diese, dass eine Begründung des Gesetzgebers nur für den ersten Entwurf vorliege (BT-Drs. 13/2746 bzw. BT-Drs. 13/3720) und durch die im Vermittlungsausschuss maßgeblich geänderten Bestimmungen keine weiteren Begründungen angegeben würden. So fehlte gerade im Hinblick auf die in § 2 AsylbLG eingefügte Dreijahresfrist und der zugehörigen Stichtagsregelung sowie zum in § 3 AsylbLG gelockerten Sachleistungsprinzip eine entsprechende Begründung des Gesetzgebers, womit eine juristische Auslegung der Novelle erschwert sei (vgl. Classen 2000: S. 26).

2.3 Die zweite Novellierung des AsylbLG

Die Geschichte der zweiten Novelle beginnt im Juli 1997 als Berlins Ausländerbeauftragte Barbara John vor einer zunehmenden illegalen Einreise vor allem jugoslawischer Staatsangehöriger warnte. Hintergrund dieser Debatte war die Tatsache, dass jugoslawische Staatsangehörige auf Grund eines Rückübernahmeeinkommens mit der BR Jugoslawien nicht sofort abgeschoben werden konnten und demnach Leistungen nach dem AsylbLG erhielten. Im Tagesspiegel beklagte John, dass die Nutznießer dieser Situation vor allem »kriminelle Schlepperbanden« (6.7.1997) seien und dass es eine »Aufforderung zum Missbrauch« (6.7.1997) sei, wenn man ausreisepflichtigen Ausländer*innen den Anspruch auf Leistungen nicht verweigern könne. John hatte dabei das Vorhaben nicht nur initiiert, sondern im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens dieses als Fachreferentin für die Berliner Sozialsenatorin sogar weiter vorangetrieben. (vgl. Classen 2000: S. 26)

Am 10.9.1997 brachte das Land Berlin den **Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des AsylbLG** im Bundesrat ein (BR-Drs. 691/97). Inhaltlich zielte der Entwurf darauf ab, »dass ausreisepflichtige Ausländer, die nicht (mehr) im Besitz einer Duldung sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 5), keinen Anspruch auf Leistungen nach AsylbLG mehr haben sollten, wenn sie eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen« (Classen 2000: S. 27). Demnach sollten die Leistungen nur noch gewährt werden, insofern es im Einzelfall unabweisbar geboten sei (vgl. ebd.).

Der Gesetzesentwurf enthielt folgende Begründung: »Im Hinblick auf die § 1 AsylbLG zugrundeliegenden Sachverhalte sollte die Anwendung der Um-zu-Regelung auf den Personenkreis der sich hier illegal aufhaltenden Personen beschränkt werden. So steht z.B. bei Asylbewerbern grundsätzlich zunächst die Prüfung des Asylgesuchs im Vordergrund, bei Flüchtlingen aus Kriegs- und Krisengebieten der Krieg im Heimatland. Ist diese Prüfung/der Aufenthaltsgrund ausgelaufen, verliert der Betreffende auch den entsprechenden Aufenthaltsstatus« (BR-Drs. 691/97). Nachdem das Bundesverwaltungsgericht im September 1997 eine Grundsatzentscheidung traf, wonach Ausländer*innen, die in absehbarer Zeit nicht abgeschoben werden könnten, den Anspruch auf Erteilung einer Duldung besäßen (BVerwG, InfAuslR 1998, 12), beharrte John auf der Änderung aktueller Gesetze. Es ging ihr darum, zu vermeiden, dass Ausländer*innen in Deutschland aufgrund der mangelnden Aufnahmebereitschaft der Herkunftsländer »Duldungen und Sozialhilfe erhalten« (TAZ v. 27.9.1997, zit. n. Classen 2000: S. 29). Die Pläne der Berliner Ausländerbeauftragten hatten offensichtlich zum Ziel, hier lebende Flüchtlinge zu illegalisieren (vgl. Classen 2000: S. 28).

Die Länder Baden-Württemberg und Niedersachsen reagierten auf den Berliner Gesetzesentwurf mit weiteren Verschärfungen, um dadurch den Personenkreis für einen Leistungsentzug zu vergrößern. Demnach sollten Ausländer*innen »grundsätzlich keinen Anspruch mehr auf Leistungen haben, wenn sie nach Ansicht der zuständigen Behörden freiwillig ausreisen können, auch wenn sie noch eine Duldung besitzen. In den Fällen, in denen bis 1997 die Leistungen nach § 2 AsylbLG für geduldete Ausländer nur gekürzt wurden, sollten die Leistungen jetzt ganz gestrichen werden« (Classen 2000: S. 28).

Nach der Verschärfung des ursprünglich vorgelegten Gesetzesentwurfs durch die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen reichte Berlin am 28.1.1998 den Entwurf beim Bundesrat ein. In der Öffentlichkeit sorgte der verschärfte Gesetzesentwurf für Kritik und zahlreiche Bundesverbände, wie der Paritätische Wohlfahrtsverband, die AWO, die Caritas, das Diakonische Werk, der DGB, PRO ASYL, die Kirchen und UNHCR bezeichneten diese Initiative als »Abschieben durch Aushungern und obdachloses Aussetzen« (Classen 2000: S. 30).

Ungeachtet aller Kritik beschloss der Bundesrat, auch mit den Stimmen der SPD-regierten Länder Brandenburg, Niedersachsen, Saarland und Rheinland-Pfalz, den Entwurf im Bundestag einzubringen (BR-Drs. 691/97; Beschluss v. 6.2.1998). Bremen und die rotgrün-regierten Länder verweigerten ihre Zustimmung. Auf Antrag der Bundestagsfraktion von Bündnis90/Die Grünen wurde der Entwurf am 6.2.1998 im Bundestag debattiert. Nach den Ausführungen von Classen kann von einer geplanten Strategie der verantwortlichen Verwaltungsbeamt*innen gesprochen werden, um die Öffentlichkeit und sogar Minister*innen über das Ausmaß der geplanten Sozialhilfestreichungen zu täuschen (Classen 2000: S. 31).

Die öffentliche Kritik an dem bisherigen Gesetzesentwurf führte dazu, dass das Bundesgesundheitsministerium (verantwortlich für das AsylbLG in der Legislaturperiode 1994/98 der Bundesregierung einen Referentenentwurf mit Änderungsvorschlägen zur zweiten Novelle

des AsylbLG vorlegte. Zum einen wurde der Leistungsumfang nach § 1a AsylbLG konkretisiert und zugleich bestätigt, dass auch Kriegsflüchtlinge aus Bosnien unter dem vom Bundesrat beschlossenen Gesetzesentwurf fallen sollten. Das Bundeskabinett bestätigte am 18.3.1998 die Bundesrats-Vorlage vom 6.2.1998 und Bundesgesundheitsminister Seehofer verkündete: »Wir können nicht tatenlos zusehen, dass man sich in Deutschland durch rechtswidriges Verhalten einen Leistungsanspruch sichern kann, der identisch ist mit den Leistungen von Ausländern, die sich an Recht und Gesetz halten« (Pressemitteilung BMG v. 18.3.1998, zit. n. Classen 2000: S. 34).

Am 26.3.1998 wurde der Gesetzesentwurf in erster Lesung im Bundestag verhandelt und an die entsprechenden Ausschüsse weitergeleitet. Bei Kirchenvertretern, Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingsorganisationen stieß der Entwurf auf einhellige Ablehnung. So wurde kritisiert, dass die Neuregelungen »zu Leistungskürzungen unterhalb des Existenzminimums und so zur Verletzung der Menschenwürde der Flüchtlinge« beitrügen (Classen 2000: S. 33).

Aufgrund der anhaltenden Kritik legten die Regierungsfraktionen einen Änderungsvorschla vor, der eine Verschiebung des Inkrafttretens auf den 1.1.1999 vorsah. Die Leistungsbeschränkungen sollten auf alle illegal eingereisten geduldeten oder ausreisepflichtigen Ausländer*innen und Flüchtlinge erweitert werden. Erneut wurde ein »Kompromiss« gefunden, der als »Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit« (BT-Drs. 13/11172 v. 23.6.98) dem Bundestag zur Abstimmung vorgelegt wurde (vgl. Classen 2000: S. 36). Dabei wurde § 1a Nr. 3 AsylbLG entfernt, der die vorgesehenen Leistungseinschränkungen für Ausländer*innen mit Duldung und sonstige Ausreisepflichtige enthielt, »die nicht freiwillig ausreisen, obwohl ihrer Ausreise in den Herkunftsstaat oder einen anderen zur Aufnahme bereiten Staat keine rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen«.

Am 25.6.1998 wurde der Entwurf im Bundestag in namentlicher Abstimmung beschlossen (BT-Protokoll 13/245, S. 22839 ff.). Hiernach sollte im Falle von Leistungseinschränkungen das Taschengeld gestrichen werden, die übrigen Grundleistungen aber als Sachleistungen in Gemeinschaftsunterkünften erhalten bleiben. Ebenso sollte die Krankenhilfe nach § 4 AsylbLG bei einer Leistungseinschränkung nach § 1a AsylbLG stets gewährt bleiben (vgl. Classen 2000: S. 37). Die Novelle trat am 1.9.1998 in Kraft.

2.4 Weitere Änderungen des AsylbLG

Mit Hilfe des Zuwanderungsgesetzes (ZuwG; Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern) wurde das AsylbLG auf Ausländer*innen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 und § 25 Abs. 5 AufenthG ausgeweitet. Dazu zählten vor allem Ausländer*innen, die eine Aufenthaltsbefugnis aus humanitären Gründen nach § 30 AuslG besaßen und bis dahin ungekürzte Leistungen nach dem BSHG erhielten. Darüber hinaus wurden geduldete Ausländer*innen, deren Rückkehr aus tatsächlichen oder (verfassungs-) rechtlichen Gründen unmöglich war, und die anstelle der Kettenduldung durch das ZuwG eine Aufenthaltserlaubnis nach §25 Abs. 5 AufenthG erhielten, erfasst. Somit besaßen beide Personenkreise eine längerfristige bzw. dauerhafte Aufenthaltsperspektive. Das AsylbLG erhielt durch Art. 8 des ZuwG seine bis dahin gültige Fassung und es ist dem »AufenthaltsG, das ab 01.01.2005 das AusländerG ablöst, und dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 mit Wirkung

zum 28.07.2007 angepasst worden« (Wahrendorf 2017: S. 20; vgl. BGBl. I S.1950 zum ZuwG und BGBl. I S. 1970 zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union).

Eine weitere Änderung erfuhr das AsylbLG durch das Gesetz zur **Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung des Sozialgesetzes** vom 24.9.2008 (vgl. BGBl. I S. 1856). Während es sich bei dieser Änderung eher um eine redaktionelle Änderung handelte (vgl. Wahrendorf 2017: S. 20), war die Entscheidung des BVerfG vom 18.7.12 (BGBl. I S. 1715) grundlegender Natur. Die dadurch vorgenommene Anpassung des AsylbLG zum 10.12.2014 nach den Vorgaben des BVerfG stellten im eigentliche Sinne keine »wirkliche Reform« (Wahrendorf 2017: S. 20) dar, da der Adressat*innenkreis der Leistungsberechtigten unverändert geblieben sei und das Gesetz den »sehr unterschiedlichen Biographien des Adressatenkreises und ihren Aufenthaltsperspektiven« (ebd.: S. 21) nicht gerecht würde, denn das Menschenrecht auf ein Existenzminimum gelte auch für Ausländer*innen. Unter diesem Blickwinkel greife die Reform viel zu kurz (vgl. ebd.: S. 21).

Mit der Entscheidung des BVerfG (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 – NJW 2012: S. 1031) sah sich der Gesetzgeber mit einer Neuregelung des AsylbLG konfrontiert. Das BVerfG stellte fest, »dass die Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG evident unzureichend waren, und verpflichtete den Gesetzgeber zur Neuregelung« (Wahrendorf 2017: S. 23). Das AsylbLG wurde daraufhin mit dem Änderungsgesetz **Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes** vom 10.12.2014 (BGBl. I S. 2187) neu geordnet und ist am 1.3.2015 in Kraft getreten. Die getroffenen Änderungen beziehen sich hierbei u.a. auf die Herausnahme bestimmter Gruppen von Ausländer*innen aus dem Kreis der Leistungsberechtigten, die Änderungen der Fristen bei Bezug von Analogleistungen, die Neuermittlung der Leistungssätze und die Regelung zur Bildung und Teilhabe (vgl. Wahrendorf 2017: S. 24). Ebenfalls mit Wirkung zum 1.3.2015 trat das **Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung der asylsuchenden und geduldeten Ausländer** (BGBl. I 2014 S. 2439) in Kraft. Hiermit wurde erneut in das Leistungsrecht eingegriffen und das Sachleistungsprinzip für den notwendigen Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts auf die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen beschränkt (vgl. Wahrendorf 2017: S. 24).

Die zunehmende Anzahl von Flüchtlingen im Laufe des Jahres 2015 führte dazu, dass der Gesetzgeber nicht nur Änderungen des Asylverfahrensgesetzes (heute AsylG) vorgenommen hatte, sondern auch im Bereich des AsylbLG. Demzufolge sollten Asylverfahren beschleunigt und die Rückführung vollziehbarer Ausreisepflichtiger vereinfacht werden. Darüber hinaus sollten »Fehlanreize« für Asylanträge vermieden werden und, um die Unterbringung der großen Zahl von Flüchtlingen gewährleisten zu können, sollte es ermöglicht werden, für einen befristeten Zeitraum von geltenden Regelungen abweichen zu können. Ebenso wurde erwähnt, dass die Integration derjenigen, die über eine gute Bleibeperspektive verfügen, zu verbessern wäre (vgl. BT-Drs. 18/6185). Gleichzeitig wurden mit diesem Gesetz Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten eingestuft, um die Bearbeitung von Asylanträgen priorisieren zu können. Dies bedeutete für Menschen aus diesen Herkunftsländern, bis zum Ende des Asylverfahrens in Ersteinrichtungen verbleiben zu müssen. »Der Gesetzgeber reagierte damit auch auf die öffentliche Diskussion um die Höhe der Leistungen nach dem AsylbLG. Über die Leistungskürzungen wird damit das AsylbLG ein ›tragendes Steuerungsinstrument im Asylpaket I‹

(Oppermann 2016: Anm. 1) und gerät auf diese Weise an die Grenze des vom BVerfG im Urteil vom 18.07.2012 aufgezeigten Hinnehmbaren« (Wahrendorf 2017: S. 24). Das Asylverfahrensbeschleunigungsg schränkte somit die Entkopplung von Aufenthaltsrecht und Leistungsrecht, welche vom BVerfG mit Hinweis auf das Menschenwürdeprinzip vorgenommen wurde, stark ein (vgl. ebd.). Weitere Änderungen erhielt das AsylbLG durch das Asylpaket I dadurch, dass § 1a AsylbLG durch das Sachleistungsprinzip ausgeweitet wurde, Schutzimpfungen neu geregelt, die Gesundheitskarte eingeführt sowie eine Reisebeihilfe zur Rückkehr in das Heimatland ermöglicht wurden.

Das AsylbLG erhielt allein im Jahr 2016 drei weitere Änderungen, zum einen durch das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BGBl. I S. 390), das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (BGBl. I S. 1824) und das Integrationsgesetz vom 26.7.2016 (BGBl. I S. 1939).

Mit dem **Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren** wurden gem. § 3 Abs. 1 S. 8 AsylbLG die Geldleistungen für alle notwendigen persönlichen Bedarfe neu festgesetzt. Der § 11 AsylbLG erhielt einen neuen Absatz 2a, bei dem Leistungen nach dem AsylbLG auf die Ausstellung eines Ankunftsnachweis (§ 63a AsylG) abgestimmt werden sollten. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Regelung sicherstellen, dass Asylbewerber*innen den Entscheidungen staatlicher Behörden Folge leisten und die vollen Leistungen erst nach Aushändigung des Ankunftsnachweises erhalten (vgl. Wahrendorf 2017: S. 25).

Das neu geschaffene **Integrationsgesetz** hat ebenso in das AsylbLG eingegriffen und war seitens des Gesetzgebers mit dem Ziel verbunden, »Menschen, die in Deutschland Asyl beantragen, unter Berücksichtigung der jeweiligen Lebensumstände zu helfen, ihnen Schutz, Unterkunft und ein menschenwürdiges Existenzminimum zu schaffen. Menschen, die eine gute Bleibeperspektive haben, sollen möglichst zügig in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt integriert werden« (ebd.). Somit wird ganz klar differenziert zwischen Menschen mit Bleibeperspektive und denjenigen, die keine Aussicht auf einen dauerhaften Aufenthalt haben. Für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, ausgenommen sind Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten und vollziehbar ausreisepflichtige Personen, sollten somit weitere Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Auf diese Weise sollte bereits vor Abschluss des Asylverfahrens eine Integration in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Im Umkehrschluss hat der Gesetzgeber Leistungskürzungen vorgesehen, wenn Personen Integrationsmaßnahmen verweigerten. Neben diesen genannten Aspekten waren Verbesserungen bei der Ausbildungsförderung, bei der schulischen und betrieblichen Ausbildung von geduldeten Ausländer*innen und die Einführung einer befristeten Wohnsitzzuweisung für anerkannte Flüchtlinge vorgesehen. Die Vorschriften zur Wohnsitzregelung (§ 12a AufenthG) griffen dabei tiefgreifend in das Selbstbestimmungsrecht von Ausländer*innen ein.

Mit dem **Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften** vom 17.7.2017 (verkündet am 27.2.2019) trat insofern eine Änderung im AsylbLG in Kraft, wonach nunmehr für die zuständigen Leistungsbehörden die Möglichkeit bestand, Fingerabdrücke von Antragssteller*innen nehmen zu dürfen und diese es »zu dulden haben« (BGBl. I S. 2541).

Mit dem **zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht** vom 15.8.2019 wurde in Artikel 5 auch das AsylbLG erneut geändert. Die Begründung verwies darauf, dass das Ausweisungsrecht dahingehend überarbeitet wurde, »dass Personen, die wegen Sozialleistungsbetrugs oder Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr rechtskräftig verurteilt wurden, leichter ausgewiesen werden können,

weil sie hierdurch künftig ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse erfüllen« (BT-Drs. 19/10706). Darüber hinaus sollten »Fehlanreize« zum rechtswidrigen Verbleib trotz vollziehbarer Ausreisepflicht beseitigt werden. Es wurden ferner die Voraussetzungen für Sicherungshaft systematisiert und eine Mitwirkungshaft neu eingeführt. Neben weiteren Neuerungen konnte somit die Verletzung von Mitwirkungspflichten während des Asylverfahrens »zukünftig in größerem Umfang als bisher zu Leistungseinschränkungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz führen« (BT-Drs. 19/10706).

Mit dem **Dritten Gesetz zur Änderung des AsylbLG** (vom 13.8.2019) »soll die Förderlücke für Asylbewerber, Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse, die eine Ausbildung durchführen, … geschlossen werden« (BT-Drs. 19/10693). Dabei sollte der Leistungsausschluss nach § 22 SGB XII zukünftig keine Anwendung mehr finden. Neben der Ermöglichung von ehrenamtlichen Tätigkeiten und einer entsprechenden Einführung einer Freibetragsregelung in das AsylbLG wurden die Bedarfssätze der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG auf Basis der EVS 2013 und des RBEG verfassungskonform ermittelt und ausgestaltet (BT-Drs. 19/10693). Mit diesem Gesetzesvorhaben wurde deutlich, dass die Empfänger*innen von Grundleistungen nach dem AsylbLG weiterhin deutlich geringere Geldleistungen erhielten als Leistungsberechtigte nach dem SGB XII (vgl. BT-Drs. 19/10693). Darüber hinaus hat dieses Gesetz auch die Umstellung von Grundleistungen auf Analogleistungen nach 18 Monaten (bisher 15 Monaten) umfasst, sodass ein Anspruch auf § 2 AsylbLG analog zu den Leistungen nach dem SGB XII erst nach 18 Monaten bestand. Ferner gab es keine Leistungen mehr für Personen, die bereits in einem anderen EU-Staat als international Schutzberechtigte anerkannt waren, der Personenkreis, der nur gekürzte Leistungen nach § 1a AsylbLG erhielt, wurde ausgeweitet, alleinstehende Erwachsene, die in Gemeinschaftsunterkünften wohnten, erhielten Kürzungen und es wurde klargestellt, dass ein Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG bereits mit dem Asylgesuch beginnen konnte.

Mit Hilfe der kurz geschilderten Entwicklung des AsylbLG konnte herausgestellt werden, dass die Novellen letztlich auch immer ein Ausdruck politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen sind. Darüber hinaus wurde deutlich, dass nicht nur das AsylbLG die Rechte und Pflichten Asylsuchender regelt, sondern gerade zwischen dem AsylbLG, dem AufenthG und dem AsylG eine unverkennbare Konnexität besteht. Jedwede Änderung oder Ergänzung aufenthaltsrechtlicher Gesetze führte auch zu Auswirkungen auf das AsylbLG. Wahrendorf hob dabei hervor, dass »die zahlreichen, in schneller Folge vorgenommenen Änderungen […] den migrationspolitischen Lenkungscharakter dieses Gesetzes besonders deutlich werden [lassen]« (2017: S. 21). Unter diesem Gesichtspunkt hat der Gesetzgeber im AsylbLG »unterschiedliche Zwecke, die in Zweifelsfragen eine Auslegung der Vorschriften schwierig machen« gebündelt (ebd.). Das Ziel hinter solch einer Gesetzgebung bestand in der asylpolitischen Diskussion vor allem darin, die Gruppen asylsuchender Ausländer*innen zu erfassen und die Leistungen unter den Sozialhilfesatz zu senken (BT-Drs. 12/3686, S. 4).

3 Zeitlicher Anwendungsbereich des AsylbLG

Aufenthaltsdauer:	**0-17 Monate**	**ab 18 Monaten**
	⌄	⌄
	AsylbLG	**SGB XII**

Aus § 2 I AsylbLG ergibt sich ein Leistungsvorrang nach dem SGB XII für diejenigen Leistungsberechtigten nach § 1 AsylbLG, die sich länger als 18 Monate ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten, wobei diese lange Aufenthaltsdauer nicht rechtsmissbräuchlich herbeigeführt worden sein darf. Es wird hier von Leistungen in besonderen Fällen gesprochen. In diesen Fällen wird nach dem SGB XII (Sozialhilfe) Hilfe zum Lebensunterhalt grundsätzlich als Geldleistung in Höhe der Regelsätze nach § 28 SGB XII erbracht.

Im Umkehrschluss ergibt sich hieraus, dass bei einer tatsächlichen Aufenthaltsdauer von 0-17 Monaten das AsylbLG Anwendung findet, sofern die Leistungsberechtigung aus § 1 AsylbLG gegeben ist.

4 Leistungsberechtigte Personen

Der Kreis der leistungsberechtigten Personen ist in § 1 AsylbLG enumerativ aufgelistet (vgl. WD 6 – 3000 – 071/18). Voraussetzung für den Leistungsbezug ist zunächst der tatsächliche Aufenthalt im Bundesgebiet, § 1 Abs. 1 AsylbLG.

Differenziert wird sodann danach, ob die ausländischen Menschen über eine **Aufenthaltsgestattung** nach dem AsylG verfügen (§ 1 Abs. 1 Nr. 41 AsylbLG), sich also zur Durchführung des Asylverfahrens in Deutschland befinden, § 55 AsylG.

Ebenso ergibt sich ein Leistungsbezugsrecht für Ausländer*innen, die über einen **Flughafen** einreisen wollen und deren Einreise nicht oder noch nicht gestattet ist, § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG.

Ferner sind Ausländer*innen erfasst, die eine **Aufenthaltserlaubnis** besitzen entweder wegen des **Krieges** in ihrem Heimatland nach § 23 Abs. 1 oder § 24 AufenthG, nach § 25 Abs. 4 S. 1 AufenthG oder nach § 25 Abs. 5 AufenthG, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung noch nicht 18 Monate zurückliegt, § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG.

Weiter sind nach § 60a AufenthG **Geduldete** leistungsberechtigt, § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG sowie Menschen, die **vollziehbar ausreisepflichtig** sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist, § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG. Dies gilt gem. § 1 Abs. 4 AsylbLG nur, sofern sie keinen internationalen Schutz genießen, der von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder von einem am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat im Sinne von § 1a Abs. 4 S. 1 AsylbLG gewährt wird.

Weiterhin sind **Ehegatten, Lebenspartner*innen** oder **minderjährige Kinder** der in den Nummern 1 bis 5 genannten Personen erfasst, ohne, dass sie selbst diese Anforderungen erfüllen müssen, § 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylbLG.

Außerdem sind Personen leistungsberechtigt, die einen **Folgeantrag**, § 71 AsylG oder einen **Zweitantrag**, § 71a AsylG, stellen, § 1 Abs. 1 Nr. 7 AsylbLG.

Schließlich sind Ausländer*innen leistungsberechtigt, die zwar ein **Asylgesuch** geäußert haben, sich aber weder zur Durchführung des Asylverfahrens in Deutschland aufhalten, noch über einen Flughafen eingereist sind, noch vollziehbar ausreisepflichtig sind oder einen Folgeantrag gestellt haben, § 1 Abs. 1 Nr. 1 a AsylbLG.

Ein **Leistungsausschluss** gilt für Ausländer*innen nach § 1 Abs. 1 AsylbLG für die Zeit, für die ihnen ein anderer Aufenthaltstitel als die in Abs. 1 Nr. 3 bezeichnete Aufenthaltserlaubnis mit einer Gesamtgeltungsdauer von mehr als sechs Monaten erteilt worden ist, § 1 Abs. 2 AsylbLG.

Beendet wird die Leistungsberechtigung nach § 1 Abs. 3 AsylbLG mit der Ausreise oder mit Ablauf des Monats, in dem die Leistungsvoraussetzung entfällt. Für minderjährige Kinder, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG besitzen und die mit ihren Eltern in einer Haushaltsgemeinschaft leben, endet die Leistungsberechtigung auch dann, wenn die Leistungsberechtigung eines Elternteils, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG besitzt, entfallen ist, § 1 Abs. 3 S. 2 AsylbLG.

Einen Anspruch auf Überbrückungsleistungen haben **hilfebedürftige Ausländer*innen**, die nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG vollziehbar ausreisepflichtig sind und unter internationalem Schutz nach § 1 Abs. 4 S. 1 AsylbLG stehen, für maximal zwei Wochen, einmalig innerhalb von zwei Jahren, um den Zeitraum bis zur Ausreise zu überbrücken, § 1 Abs. 4 S. 2 AsylbLG.

5 Leistungsarten

5.1 Regelungen im AsylbLG

Übersicht

AsylbLG

Prinzip des Vorrangs von Sachleistungen, § 3 I AsylbLG

Notwendiger Bedarf

Sachleistungszwang in (Erst-)Aufnahmeeinrichtung

Ausnahme: § 3 III AsylbLG
Vorrang von Geldleistungen, außerhalb von Aufnahmeeinrichtung z.B. Anschlussunterbringung in Gemeinschaftsunterkunft/Privatwohnung Aber auch: unbare Abrechnungen, Wertgutscheine oder Sachleistungen, soweit erforderlich, § 3 III 2 AsylbLG

Notwendiger persönlicher Bedarf

Vorrang der Sachleistung
Ausnahme: § 3 II 3 AsylbLG: Wertgutscheine

Ausnahme: § 3 III 5 AsylbLG
Geldleistungen unter Vorbehalt, soweit keine Sachleistungen nach § 3 III 6 AsylbLG in Gemeinschaftsunterkunft

5.1.1 Leistungsarten nach dem AsylbLG

»Zu den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gehören Grundleistungen nach § 3 AsylbLG, Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt gemäß § 4 AsylbLG und sonstige Leistungen nach § 6 AsylbLG. Nach einem Aufenthalt von 18 Monaten besteht ein Anspruch auf sogenannte Analogleistungen nach § 2 AsylbLG, wenn die Leistungsberechtigten die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben.« (Deutscher Bundestag 2019: S. 5)

Die inhaltliche Basis des Leistungsanspruches der Leistungsberechtigten (nach § 1) bildet § 3 des AsylbLG. Die Art der Leistungserbringung ist abhängig von den Wohnverhältnissen, d. h. der Anspruch auf Leistungen ändert sich mit der Form der Unterbringung, innerhalb oder außerhalb einer Aufnahmeeinrichtung (vgl. Siefert 2020: S. 89 Rn.11). Regelungen diesbezüglich finden sich im Asylgesetz. Kurz gefasst lässt sich sagen, dass bei Unterbringung innerhalb einer Aufnahmeeinrichtung das **Sachleistungsprinzip**, sowohl für den notwendigen, als auch für den notwendigen persönlichen Bedarf gilt. Bei Beendigung der Unterbringung in einer solchen Einrichtung gilt dann grundsätzlich das **Geldleistungsprinzip** für alle Bedarfe. Dabei ist irrelevant, ob danach eine eigene Wohnung oder eine Gemeinschaftsunterkunft bezogen wird (vgl. ebd., Rn.12). Allerdings enthalten die Sachleistungen zahlreiche Öffnungsklauseln hinsichtlich der

verschiedenen Bedarfe, auf die im Verlauf noch eingegangen wird. Das vorrangige Ziel sollte die vollständige Rückkehr zur Sachleistungserbringung sein. Damit sollten »Fehlanreize« beseitigt werden, die zu »ungerechtfertigten Asylanträgen« führen. Durch das Bundesverfassungsgericht wurde festgestellt, dass diese Praxis rechtskonform sei, solange eine menschenwürdige Existenzsicherung sichergestellt werde. (vgl. ebd., S. 89 f., Rn.12).

5.1.2 Formen der Bedarfe

Das Asylbewerberleistungsgesetz differenziert in § 3 Abs. 1 AsylbLG[5] zunächst zwei Arten von Grundleistungen:

» **Notwendiger Bedarf** zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts,

sowie zusätzlich

» **notwendiger persönlicher Bedarf** zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens.

Ferner wird hinsichtlich der Bedarfe zwischen der Art der Unterbringung unterschieden:

» In Aufnahmeeinrichtungen (Erstaufnahmeeinrichtungen/Ankunfts(*AnKER[6])zentren) nach § 44 Abs. 1 AsylG wird der *notwendige Bedarf* nur durch Sachleistungen gedeckt; kann Kleidung nicht geleistet werden, so *kann* sie in Form von Wertgutscheinen oder anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen gewährt werden; Gebrauchsgüter des Haushalts können leihweise zur Verfügung gestellt werden (§ 3 Abs. 2 S. 1-3 AsylbLG). Der notwendige *persönliche Bedarf* soll durch Sachleistungen gedeckt werden, soweit dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist; sind Sachleistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich, *können* auch Leistungen in Form von Wertgutscheinen, anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder Geldleistungen gewährt werden (§ 3 Abs. 2 S. 4-5 AsylbLG).
Demnach *ist* der notwendige Bedarf während der Dauer der Verpflichtung der Unterbringung[7] in einer Aufnahmeeinrichtung zwingend als *Sachleistung* (bspw. in Form von Lebensmittelpaketen, Hygieneartikeln, Kantinenverpflegung, Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften wie Sammellagern/Wohnheimen u. a.) zu gewähren; lediglich Bekleidung kann, sofern als Sachleistung nicht verfügbar, mittels eines entsprechenden Kleidungsgutscheins oder einer vergleichbaren unbaren Abrechnung, keinesfalls jedoch als Geldleistung, geleistet werden. Der notwendige persönliche Bedarf *soll* prinzipiell als Sachleistung gewährt werden; ist dies jedoch nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich, kann die Leistung auch in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen, oder von Geldleistungen gewährt werden, § 3 Abs. 2 S. 5 Alt. 2 a. E. AsylbLG.

Aus dem bisherigen „Bargeldbedarf[8]" nach § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG a. F.[9] wurde also durch die Gesetzesnovellierung nun der »notwendige persönliche Bedarf« nach § 3 Abs. 2 S. 5 AsylbLG n. F. – dieser soll nunmehr ebenfalls grundsätzlich durch Sachleistungen gedeckt werden, da diese in Erstaufnahmeeinrichtungen zeitnah und unbürokratisch sichergestellt werden

5 https://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/__3.html.
6 Zentrum für Ankunft, Entscheidung, Rückführung.
7 Welches nun gemäß § 47 AsylG bis zu 18 Monate nach Asylantragstellung dauern kann.
8 Auch ›Taschengeld/Barbedarf‹.
9 https://www.buzer.de/gesetz/4846/al34940-0.htm.

könnten; Hintergrund dieser Regelung war aber offenbar auch die Zielsetzung, mögliche »Fehlanreize« für Asylsuchende zu beseitigen. Die zuvor getroffene restriktivere Regelung wurde aufgrund der Beschlussempfehlung und des Berichts des Innenausschusses durch die nunmehr getroffene Regelung in S. 6 und 7 mit der alternativen (nachrangigen) Bereitstellung von Geldersatz- bzw. Geldleistungen noch etwas abgeschwächt (vgl. Cantzler 2019: § 3 Rn. 18). Letztlich führt dies aber dennoch zur Abschaffung des vorrangigen Geldleistungsprinzips beim zusätzlichen notwendigen persönlichen Bedarf.

Außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen sind vorrangig Geldleistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs zu gewähren; anstelle der Geldleistungen *können*, soweit es nach den Umständen erforderlich ist, zur Deckung des notwendigen Bedarfs Leistungen auch in Form von unbaren Abrechnungen, Wertgutscheinen oder von Sachleistungen gewährt werden; der Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat sowie für Wohnungsinstandhaltung und Haushaltsenergie wird, soweit notwendig und angemessen, gesondert als Geld- oder Sachleistung erbracht (§ 3 Abs. 3 S. 1-4 AsylbLG). Der notwendige persönliche Bedarf ist durch Geldleistungen zu decken; in Gemeinschaftsunterkünften im Sinne von § 53 AsylG kann jedoch der notwendige persönliche Bedarf soweit wie möglich auch durch Sachleistungen gedeckt werden (3 Abs. 3 S. 5-6 AsylG).

Außerhalb der Unterbringungsverpflichtung gemäß § 47 AsylG, d. h. wenn Asylbewerber nicht mehr verpflichtet sind, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu leben, gilt also, ausweislich des ausdrücklichen Gesetzeswortlauts nach der entsprechenden gesetzlichen Neuregelung[10], hinsichtlich des *notwendigen Bedarfs* nunmehr ein Vorrang des Geldleistungsprinzips. Anstatt der Auszahlung können folglich aber auch Substitutleistungen gewährt werden, welches eine Ermessensentscheidung der Leistungsbehörde voraussetzt. Der *notwendige persönliche Bedarf* kann auch in Gemeinschaftsunterkünften im Sinne von § 53 AsylG durch Sachleistungen gedeckt werden; nur außerhalb von Aufnahme- und Gemeinschaftseinrichtungen ist der notwendige persönliche Bedarf zwingend in Form von Geldleistungen zu erbringen[11].

5.1.3 Umfang der zu gewährenden Grundleistungen

» **Notwendige Bedarfe:**

§ 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG enthält eine Legaldefinition des notwendigen Bedarfs – dieser umfasst die Bedarfe an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts, die das sog. physische Existenzminimum umschreiben und in den ersten sechs Abteilungen der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsabgaben § 5 Abs. 1 RBEG[12] (Abteilung 1 und 2 – Nahrungsmittel, Getränke ohne alkoholische Getränke und Tabakwaren; Abteilung 3 – Bekleidung und Schuhe; Abteilung 4 – Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung; Abteilung 5 – Hausrat; Abteilung 6 – Gesundheitspflege) abgebildet werden (vgl. Cantzler 2019: § 3 Rn. 24).

Zu den Verbrauchsgütern des Haushalts zählen im Wesentlichen Haushaltsenergie (Haushaltsstrom) und Putz- und Reinigungsmittel, aber auch Küchentücher und Toilettenpapier;

10 § 3 AsylbLG n.F. in der am 24.10.2015 geltenden Fassung durch Artikel 2 G. v. 20.10.2015 BGBl. I S. 1722, https://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/__3.html.

11 Der Ausnahmetatbestand der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, § 3 Abs. 3 S. 5 i. V. m. S. 6 AsylbLG bleibt bei der Betrachtung außen vor, da dieser im Ermessen die Gewährung einer Sachleistung, jedoch keines Wertgutscheins, ermöglicht.

12 https://www.gesetze-im-internet.de/rbeg_2017/BJNR315910016.html.

Gebrauchsgüter des Haushalts sind z. B. Hausrat, Mobiliar, Bettwäsche und Handtücher, auch Kühlschränke zählen hierzu. Der Bedarf an Gebrauchs- und Verbrauchsgütern dürfte zu Beginn des Aufenthalts in Deutschland höher einzuschätzen sein, da es regelmäßig an einer entsprechenden Erstausstattung fehlen wird (vgl. Cantzler 2019: § 3 Rn. 24). Die für die Betroffenen regelmäßig weitaus wichtigeren Grundbedürfnisse wie Telekommunikation, Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel, oder Rechtsberatung zählen jedoch hier nicht – und zwar auch nicht als Gebrauchsgut des Haushalts i. S. d. § 3 Abs. 1 S. 1 a. E. AsylbLG dazu.

» **Notwendiger persönlicher Bedarf:**
In § 3 Abs. 1 AsylbLG findet sich die Legaldefinition des notwendigen persönlichen Bedarfs, der in Abgrenzung zum notwendigen Bedarf den Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben betrifft und damit das soziokulturelle Existenzminimum. Anders als beim notwendigen Bedarf wird der notwendige persönliche Bedarf aber nicht durch eine Aufzählung verschiedener, diesen bildender Einzelbedarfe definiert, sondern durch den sehr weiten Begriff der »persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens«. Das Merkmal der Notwendigkeit spiegelt sich hierin nicht wider. Zudem fällt auf, dass der Gesetzgeber in den Folgebestimmungen bei der Begriffsverwendung ohne nachvollziehbaren Grund zwischen Singular (S. 9, Abs. 2 S. 5 und 6) und Plural (S. 8, Abs. 4 S. 1, Abs. 5) wechselt. Dies ist vermutlich dem Umstand geschuldet, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass sich auch jener Bedarf aus verschiedenen, nicht unmittelbar bezeichneten Einzelbedarfen zusammensetzt, welche sich wiederum mittelbar über die Festsetzung der Geldleistungen zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs ergeben. Diese Geldleistungen sollen die Bedarfe abdecken, die in den Abteilungen 7 bis 12 der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsabgaben (vgl. § 5 Abs. 1 RBEG) abgebildet werden: das sind Ausgaben für Verkehr (Abteilung 7), Nachrichtenübermittlung (Abteilung 8), Freizeit, Unterhaltung, Kultur (Abteilung 9), Bildungswesen (Abteilung 10), Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen (Abteilung 11), andere Waren und Dienstleistungen (Abteilung 12). Ob die offene Formulierung »persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens« allerdings dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot bzw. der verfassungsmäßigen Pflicht des Gesetzgebers zur Bestimmung des Existenzminimums und zur insoweit erforderlichen tatbestandlichen Konkretisierung genügt, erscheint nach alledem zwar fraglich (vgl. Cantzler 2019: § 3 Rn. 24). Jedoch – wenn diese schon nicht explizit als Grundbedarfe genannt werden – lassen sich die zuvor genannten Bedarfsposten Nutzung ÖPNV (Verkehr, Abteilung 7), Telekommunikation (Nachrichtenübermittlung, Abteilung 8[13]) und Rechtsberatung (zusätzliche andere Waren und Dienstleistungen, Abteilung 12) als für die Betroffenen elementar wichtige Bedarfsposten dieses zusätzlichen persönlichen Bedarfs, den jeweiligen Kategorien[14] der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben gemäß §§ 3a Abs. 5 AsylbLG i. V. m. 28 SGB XII i. V. m. § 5 RBEG zuordnen[15], jedenfalls betreffs Mobilfunk-/Telekommunikationsendgeräten nach hier vertretener Ansicht entweder als Haushaltgerät gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 RBEG, und/oder als Bestandteil des Hausrats nach § 3 Abs. 3 AsylbLG, klassifizieren.

13 Eine Sachleistung zur Abdeckung (eines Teilbereichs) des Bedarfs an Nachrichtenübermittlung, Unterhaltung und Kultur stellt z. B. die Zurverfügungstellung von WLAN in der Aufnahmeeinrichtung dar.

14 Die konkrete Höhe der Regelsätze richtet sich hingegen nach § 3a Abs. 4 AsylbLG i. V. m. §§ 28a, 40 SGB XII i. V. m. RBSFV; die Frage der Rechtmäßigkeit der Regelbedarfe wird hier nicht thematisiert.

15 Eine detaillierte Übersicht der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für Ein- und/oder Mehrpersonenhaushalte entsprechend der bundesweiten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), insbesondere eine aktualisierte Fassung der maßgeblichen Abteilungen und jeweiligen Unterkategorien, siehe 'Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes der Bundes-regierung vom 28.8.20 ', Bundesrats-Drucksache 486/20, abrufbar unter: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0401-0500/486-20.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

5.2 Wertgutschein als Form der Leistungsgewährung

5.2.1 Definition Wertgutschein

Da der unbestimmte Rechtsbegriff des Wertgutscheins an verschiedenen Stellen des Asylbewerberleistungsgesetzes auftaucht, jedoch gesetzlich dort nicht näher bestimmt, insbesondere nicht legal definiert wird, muss dieser zunächst in den allgemeinen sozialrechtlichen Kontext eingeordnet, sodann von weiteren Instrumenten der Leistungsgewährung im Asylbewerberleistungsrecht differenziert werden.

5.2.1.1 Bestimmung im Zwölften Sozialgesetzbuch

Gutscheine werden in § 10 Abs. 1 SGB XII als Grundform der Leistungserbringung zwar nicht benannt, finden sich aber in § 10 Abs. 3 SGB XII, wie folgt: »Geldleistungen haben Vorrang vor Gutscheinen oder Sachleistungen, soweit dieses Buch nicht etwas anderes bestimmt oder mit Gutscheinen oder Sachleistungen das Ziel der Sozialhilfe erheblich besser oder wirtschaftlicher erreicht werden kann oder die Leistungsberechtigten es wünschen«. In der bis zum 31.12.2010 geltenden Fassung der Norm hatte der Gesetzgeber in Absatz 3 in Satz 2 noch klargestellt, dass es sich bei Gutscheinen und anderen »unbaren Formen der Verrechnung« um Sachleistungen handelt, was während der Geltung des BSHG umstritten war. Diese Klarstellung hat der Gesetzgeber durch Art. 3 Nr. 2 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.3.2011 mit Wirkung vom 1.1.2011 wieder beseitigt, indem er Absatz 3 neu gefasst und den früheren Satz 2 nicht mehr in die Regelung mit aufgenommen hat. Mit der Neufassung des Absatzes 3 sollte der Einführung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe in § 34 SGB XII Rechnung getragen werden, für deren Erbringung auch Gutscheine vorgesehen sind (siehe dazu sogleich).

Seit dem 1.1.2011 werden Gutscheine im SGB II und SGB XII jedoch »als eigenständige Form der Leistungsgewährung aufgeführt, um der herausgehobenen Bedeutung, die Gutscheine bei der Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe haben sollen, Nachdruck zu verleihen« (Schlegel und Voelzke 2014: S. 68, Rn. 32).

Es wird daher schon anhand dieser Gewichtung deutlich, dass Lebensmittelgutscheine nicht die reguläre Art der Leistungserbringung darstellen sollen.

Durch die Bestimmung von Gutscheinen als vierte Form der Leistungsgewährung ändert sich nichts am grundsätzlichen Vorrang von Geldleistungen. Unter Gutscheinen sind alle Bescheinigungen zu verstehen, durch deren Vorlage die Hilfeempfänger*innen bei einem Dritten einen Gegenstand erhalten, und zwar in einem bestimmten Geschäft oder bei einem Verband der freien Wohlfahrtspflege (§ 5 SGB XII). Gutscheine erlauben den Träger*innen einen weiten Handlungsspielraum hinsichtlich der Deckung des Bedarfs der Berechtigten unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten. Voraussetzung hierfür ist jedoch immer, dass eine Sachleistung überhaupt zulässig ist (vgl. Pfriender in: Schlegel/Voelzke 2020: §10).

5.2.1.2 Abgrenzung zu den Grundformen Geld- und Sachleistung

Die tatbestandliche Bezeichnung der Geld- bzw. Sachleistung in §§ 3, 3a AsylbLG divergiert insofern, vgl. Gesetzeswortlaut § 3 Abs. 5 S. 1 AsylbLG ('*in Geld*' Alt. 1 {für Geldleistung}, bzw. '*in Geldeswert*' Alt. 2 {als äquivalente Ersatzleistung, insbesondere Gewährung als Wertgutschein}), bzw. §§ 3 Abs. 2 S. 4-5 AsylbLG (*[...] Sachleistung [...], [...] Wertgutschein [...],*

[...] Geldleistung [...]). Diesbezüglich ist festzuhalten, dass – als Ausprägung der Abschaffung des Vorrangs des Sachleistungsprinzips (vgl. Grube/Wahrendorf 2018: § 3 Rn. 10) – ›Wertgutscheine‹ in den Absätzen 2-3 stets als alternative und (damit offenbar) eigenständige Auszahlungsmodalität neben der Geld- bzw. Sachleistung genannt werden, folglich weder Geld- noch Sachleistung, sondern eine *geldwerte* Leistung nach § 3 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 AsylbLG, mithin eine eigenständige Grundleistungskategorie darstellen dürften.

5.2.1.3 Abgrenzung zur unbaren Abrechnung

Auffällig ist diesbezüglich die uneinheitliche Systematik der Begrifflichkeiten, insofern in § 3 Abs. 2 AsylbLG »Wertgutscheine oder andere vergleichbare unbare Abrechnungen« gleichgestellt werden, wohingegen in § 3 Abs. 3 AsylbLG beide Begriffe alternativ verwendet werden (»von unbaren Abrechnungen, von Wertgutscheinen«). Weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus der Gesetzesbegründung ergibt sich eine Rangfolge zwischen den Alternativen »Wertgutscheine« und »unbare Abrechnungen«. Eine solche wäre auch entgegen dem Regelungszweck kontraproduktiv für die Handhabung in der Praxis. Die genannten Alternativen stehen somit im freien Auswahlermessen des Leistungsträgers. Sowohl Wertgutscheine als auch unbare Abrechnungen sind letztlich Formen der geldwerten Leistung nach § 3 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 AsylbLG. Unbare Abrechnung wird als schriftliche Erklärung des Leistungsträgers definiert, mit der dieser sich verpflichtet, denjenigen Personen einen festgelegten Betrag Geld zu zahlen, die gegen die Erklärung einen bestimmten Gegenstand eintauschen (gemeint sind Kundenkontoblätter, Punkte- und Chipkartensysteme). Bei Wertgutscheinen verpflichtet sich die ausgebende Stelle, den Gutscheininhaber*innen Waren im Gegenwert (bis zur Höhe) des im Gutschein genannten Betrags zu übereignen, insbesondere als Nahrungsmittelcoupons oder Lebensmittelgutscheinen, aber auch als Wertgutscheine für Kosmetikartikel oder sonstige Bedarfe. Im Wesentlichen sind beide wesensgleich und werden synonym verwandt.

5.2.1.4 Abgrenzung zu Bildungsgutscheinen

Die Gewährung von den genannten Grundbedarfen in der Form des Wertgutscheins nach § 3 Abs. 1-3 AsylbLG, ist auch von den – als sogenannte »Bildungsgutscheine« nach § 34a SGB XII zu erbringenden – komplementären Bedarfen für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen gemäß § 3 Abs. 4 AsylbLG zu unterscheiden. Diese Bildungsgutscheine werden als eigenständige Form der Leistungsgewährung aufgeführt, um der herausgehobenen Bedeutung, die Gutscheine bei der Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe haben sollen, Nachdruck zu verleihen.

5.2.2 Zwischenergebnis

Wertgutscheine sind als Substitut zur Geldleistung als eigenständige Form der Leistungsgewährung aufzufassen und insofern insbesondere von Sachleistungen abzugrenzen.

6 Rechtliche Einordnung

6.1 Zulässigkeit der Gutscheinvergabe als Regelleistung

Innerhalb der Systematik der Leistungsgewährung nach AsylbLG wäre zunächst wieder zwischen der Unterbringungs- sowie der Leistungsart zu differenzieren:

6.1.1 Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen

Während für die Dauer der Unterbringungsverpflichtung bezüglich der hier relevanten *notwendigen Bedarfe*[16] grundsätzlich das Primat der Sachleistung zwingend gesetzlich vorgeschrieben ist (vgl. Wortlaut: *»[...] wird [...] gedeckt [...]«*), ist bezüglich der *notwendigen persönlichen Bedarfe* ein gesetzliches Ermessen der Behörde eröffnet (»*kann*«), welches die Leistungsgewährung auch in Form von Wertgutscheinen (als erste genannte Alternative) ermöglicht. Neben der allgemeinen, aus dem verfassungsimmanenten Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten gesetzlichen Verpflichtung der beteiligten Behörden zu rechtmäßigen und gesetzlichen Verwaltungshandeln, insbesondere der gebotenen Verhältnismäßigkeit[17] bei ihr eingeräumten Ermessensentscheidungen im Rahmen der gesetzlichen Grenzen und entsprechend des gesetzlichen Zwecks der Ermächtigung, § 1 VwVfG LSA i. V. m. § 42 VwVfG, gilt diesbezüglich im Einzelnen:

Der zusätzliche persönliche Bedarf *soll* durch Sachleistungen gewährt werden, was ein intendiertes Ermessen mit der regelmäßigen Rechtsfolge der Leistungsgewährung durch Sachleistung bedeutet, wovon lediglich bei einem erheblich vom gesetzlichen Regelfall abweichenden besonderen Einzelfallkonstellation abgewichen werden darf. Das Gesetz enthält die Einschränkung, dass diese Art der Sachleistung unter dem Vorbehalt des vertretbaren Verwaltungsaufwandes steht, was auf eine pragmatische Lösung hinweist; angesichts der Vielzahl von Schutzsuchenden ist es in der Praxis nicht möglich, die entsprechenden Sachleistungen zur Verfügung zu stellen. Sollte diese Sachleistung genauer bestimmt werden, könnte dies nur durch einen Abgleich mit der EVS[18] geschehen. Bei der Formulierung des vertretbaren Aufwandes handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff; die Verhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwandes wird einerseits bestimmt durch den jeweiligen Bedarf an sich, und andererseits durch die für die zu erbringenden Sachleistungen notwendigen organisatorischen, sachlichen und personellen Ressourcen; (Hohm in: Deibel/Hohm 2016: § 3 Rn. 41-43).

Ausweislich § 3 Abs. 2 AsylbLG kann die Behörde die Leistungen auch in Form von Wertgutscheinen erbringen – nach den Vorstellungen des Gesetzgebers[19] soll die Ausgabe von Wertgutscheinen eine weitere Möglichkeit sein, ungerechtfertigte Asylanträge zu verhindern; schon im Ansatz ist damit ein hoher Verwaltungsaufwand verbunden, weil neben der

16 Maßgeblich ist hier, angesichts der Praxis der Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen in den betreffenden Landkreisen, insbesondere der (Grund-)bedarf an Ernährung, § 3 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 AsylbLG. Die weiteren notwendigen Bedarfe wie Kleidung oder Gebrauchsgüter des Haushalts, S. 2-3, sowie die zusätzlichen persönlichen Bedarfe, S. 5, können insoweit während der Unterbringungsverpflichtung außen vor bleiben.

17 Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne: Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit.

18 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe der amtlichen Statistik in Deutschland.

19 BT-Drs. 18/6185.

Ausgabe der Wertgutscheine auch die Abrechnung verwaltungsmäßig überprüft werden muss (vgl. Grube/Wahrendorf 2018: AsylbLG, § 3 Rn. 36-38).

Dem Wortlaut nach kann im behördlichen Ermessen schließlich insbesondere auch dann von Sachleistungen zu Geldleistungen gewechselt werden, wenn keine Atypik (i. S. e. vom gesetzlichen Normalfall abweichenden Sonderfall) vorliegt, § 3 Abs. 2 S. 4 HS 2 i.V.m § 3 Abs. 2 S. 5 AsylbLG.

Ungeklärt ist bisher, mangels dahingehender Stellungnahme in den amtlichen Gesetzgebungsmaterialien, insbesondere der Gesetzesbegründungen der jeweiligen Änderungsgesetze, die Frage nach der Möglichkeit nur teilweiser Leistungserbringung durch Gutscheine, d. h. komplementär dazu anteiliger Geldleistung (»auch«), sowie die Frage nach dem Rangverhältnis der verschiedenen Modalitäten der Leistungsgewährungen untereinander (Nennung Wertgutscheine an erster, und Geldleistung an dritter, Stelle); sowohl der ausdrückliche Gesetzeswortlaut, als auch die Gesetzessystematik, lassen jedoch den Schluss zu, dass die Vergabe von Wertgutscheinen sowohl partiell möglich sind (d. h. dass auch nur für einzelne Bedarfe Wertgutscheine ausgegeben werden können, da aus § 3 Abs. 2 S. 5 HS 2 Alt. 3 folgt dass »auch« Geldleistungen zur Deckung des persönlichen Bedarfs nicht ausgeschlossen werden), als auch dass diese grundsätzlich prioritär gegenüber der Geldleistung während der Unterbringungsverpflichtung sein sollen.[20]

Grundsätzlich gilt gem. § 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 4 AsylbLG – insofern als Ausnahme zum regelmäßigen Ausschluss der Leistungsgewährung durch Sachleistungen für den Regelbedarf im Sozialleistungsrecht, insbesondere hinsichtlich der Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens –, dass auch der notwendige persönliche Bedarf durch Sachleistungen gedeckt werden soll. Gegen die Möglichkeit der Bedarfsdeckung durch Sachleistungen bestehen i. E. keine verfassungsrechtlichen Bedenken; das Sachleistungsprinzip ist hier allerdings insoweit eingeschränkt, als es nur gilt, soweit es mit vertretbarem Verwaltungsaufwand umgesetzt werden kann. Hieraus ergibt sich jedoch für den Fall, dass der Verwaltungsaufwand für Sachleistungen nicht vertretbar ist, kein subjektives Recht der Leistungsberechtigten, dass Geldleistungen zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs zu bewilligen wären. Denn die Bedingung des vertretbaren Verwaltungsaufwands dient offensichtlich nicht dem Schutz subjektiver Rechte der Leistungsberechtigten. Eine Prüfung des vertretbaren Aufwands, die ja für jede Sachleistung gesondert erfolgen müsste, wäre auch in der Praxis nicht durchführbar. Die Vorschrift soll daher, wie sich aus der (notwendigen) Zusammenschau von S. 4 und S. 5 ergibt und wie die Gesetzesbegründung[21] nahelegt, lediglich dem Leistungsträger ermöglichen, zur Verwaltungs- und Kostenentlastung vom Sachleistungsprinzip abzuweichen. Die Befugnis (»kann«) hierfür besteht aber nur, soweit der Verwaltungsaufwand nicht vertretbar ist.
Da – wie ausgeführt – die Voraussetzung des vertretbaren Verwaltungsaufwands nicht

20 Anders etwa Cantzler, Asylbewerberleistungsgesetz, AsylbLG § 3 Rn. 40, beck-online:
»[...] Da der Gesetzgeber den notwendigen persönlichen Bedarf somit anders als den notwendigen Bedarf nach § 3 I 1 AsylbLG nicht als Summe bestimmter einzelner Bedarfe definiert hat und eine Kürzung des nach § 3 I AsylbLG vorgesehenen Geldbetrags nur insoweit möglich ist, als der notwendige persönliche Bedarf im Übrigen durch Sachleistungen gedeckt wird, erscheint eine (Teil-)Regelung zur Bewilligung oder Ablehnung einzelner Leistungen zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs anders als im Fall des § 3 I 1 AsylbLG nicht zulässig. Über die Leistungen für die persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens ist somit grundsätzlich insgesamt zu entscheiden. [...]«
»[...] Weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus der Gesetzesbegründung ergibt sich eine Rangfolge zwischen diesen Alternativen. Eine solche wäre auch dem Regelungszweck, dem Leistungserbringer im Falle des nicht vertretbaren Verwaltungsaufwands bei Sachleistung Alternativen an die Hand zu geben, zuwider kontraproduktiv für ein flexibles Verwaltungshandeln. [...]«

21 Https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/100/1910052.pdf.

den subjektiven Rechten der Leistungsberechtigten dienen soll, ist sie im gerichtlichen Verfahren zwischen Leistungsberechtigten und Leistungserbringenden auch nicht überprüfbar.

Entscheidet sich der Leistungsträger, weil die Erbringung von Sachleistungen nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist, den notwendigen persönlichen Bedarf nicht durch Sachleistungen zu decken, kann dieser nach § 3 Abs. 2 AsylbLG die Leistungen stattdessen in Form von Wertgutscheinen, anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder Geldleistungen erbringen. Die Form der Leistungserbringung steht somit im Auswahlermessen der Behörde. Wie sich aus der tatbestandlichen Formulierung und dem Zweck der Regelung ergibt, sind bei der Wahl der Form der Leistungserbringung nicht die Belange der einzelnen Leistungsberechtigten von Bedeutung; vielmehr ist der erforderliche Verwaltungsaufwand, um den notwendigen persönlichen Bedarf der Leistungsberechtigten in der Aufnahmeeinrichtung in der Gesamtheit sicherzustellen, maßgeblich. Allenfalls aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls (z.B. bei stark seh- oder hörbehinderten Leistungsempfänger*innen) kann für die Behörde Veranlassung bestehen, bei ihrer Entscheidung die Belange der betroffenen Leistungsberechtigten bei ihrer Auswahlentscheidung zu berücksichtigen. Wie sich aus der Formulierung in § 3 Abs. 2 S. 4 HS 2 AsylbLG (»soweit«) der Vorschrift ergibt, gilt bei der abweichenden Form der Leistungserbringung nicht das »Alles-Oder-Nichts-Prinzip«, d. h. eine Abweichung vom Sachleistungsprinzip ist auch nur bei einzelnen Teilleistungen zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs möglich als sog. Mischform der Leistungsgewährung, d. h. prinzipiell kann die Regelleistung als Geld-, Sach-, und/oder Gutscheinleistung, d. h. erbracht werden. Liegt eine solche Mischform der Leistungsgewährung vor, ist eine Kürzung der Geldbeträge entsprechend dem Anteil des durch Gutscheinleistung gedeckten Bedarfs am gesamten notwendigen persönlichen Bedarf vorgesehen; hierbei muss aber die Berechnungsgrundlage der Kürzung von der Leistungsbehörde offengelegt werden. Bei der Zuordnung zu einer bestimmten Abteilung in der jeweiligen Regelbedarfsstufe muss folglich auch bei der Gutscheinausgabe die Höhe des konkreten Regelsatzes erreicht, d. h. diese darf nur anteilig gekürzt werden und darf keinesfalls zu einer vollständigen wertmäßigen Leistungsverkürzung führen.

Damit steht fest, dass die notwendigen Bedarfe in der Aufnahmeeinrichtung zwingend als Sachleistung – insbesondere hinsichtlich der Verpflegung etwa als Nahrungsmittelpaket, oder als Lebensmittelgutschein – zu erbringen sind, und nicht als Wertgutschein; ausgenommen sind hier lediglich die Bedarfe an Bekleidung, die als Wertgutscheine (etwa in Form von Kleidungscoupons), gewährt, sowie Gebrauchsgüter des Haushalts, die in Form der Leihe bereitgestellt werden können. Die notwendigen persönlichen Bedarfe können im behördlichen Ermessen und wenn dies verwaltungstechnisch vertretbar ist – insbesondere, wenn die Erbringung einer Sachleistung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bedeuten würde –, auch als Wertgutscheine bereitgestellt werden; dies ist aber aufgrund des weiten Ermessensspielraums und des unbestimmten Rechtsbegriffs nicht nur kaum (gerichtlich, respektive durch den Einzelnen) überprüfbar, sondern praktisch im Falle des Wertgutscheins aus verfahrensökonomischen Gründen auch kaum denkbar.

6.1.2 Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen

Bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. § 44 AsylG, also außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder für einen Aufenthalt von grundsätzlich bis zu 18 Monaten nach § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG, gelten andere Leistungsgrundsätze. Dies sind etwa der Vorrang der Geldleistung nach § 3 Abs. 3 S. 1 AsylbLG, bzw. die Gewährung von Geld- oder

Sachleistungen für Unterkunft, Heizung und Hausrat nach pflichtgemäßem Ermessen, § 3 Abs. 3 S. 3 AsylbLG.

§ 3 Abs. 3 AsylbLG ist tatbestandlich bei jeder Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen i.S.d. § 44 AsylG einschlägig, also etwa bei einer Unterbringung durch zur Verfügung gestellten Wohnraum in Gemeinschaftsunterkünften nach § 53 AsylG, Ausreiseeinrichtungen nach § 61 Abs. 2 AufenthG, in sonstigen Einrichtungen, bei einer dezentralen Unterbringung sowie in privat angemietetem Wohnraum. Das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländer*innen bedeutete zum 1.3.2015 mit der Einführung des Vorrangs der Geldleistung eine Abkehr von dem zuvor systemprägenden Sachleistungsprinzip. Die Regelung ist auf einen Kompromiss zwischen Bundesregierung und Ländern zurück zu führen und spiegelt die »Leistungsrealität« in vielen Bundesländern wider, die aus verwaltungsökonomischen Gründen mehr und mehr auf die Gewährung von Geldleistungen umgestiegen sind. Für den notwendigen Bedarf i.S.d. § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG (sog. physisches Existenzminimum) gilt damit gemäß § 3 Abs. 3 S. 1 AsylbLG i.V.m. § 3a Abs. 2 AsylbLG grundsätzlich der Vorrang der Geldleistung. Der notwendige persönliche Bedarf i.S.d. § 3 Abs. 1 S. 2 AsylbLG i.V.m. § 3a Abs. 1 AsylbLG (sog. soziokulturelles Existenzminimum) ist in aller Regel als Geldleistung zu gewähren. Nur bei einer Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft kann hiervon gemäß § 3 Abs. 3 S. 6 AsylbLG abgewichen werden. Eine vom Vorrang der Geldleistung abweichende Bedarfsdeckung (u.a. durch Sachleistungen) ist tatbestandlich möglich, »soweit es nach den Umständen erforderlich ist« (sog. Soweit-Vorbehalt), § 3 Abs. 3 S. 2 AsylbLG. Bei den Umständen des – im Gesetzestext nicht enthaltenen, jedoch aus dem Sinnzusammenhang hineinzulesenden – Einzelfalles muss es sich um konkrete Sachverhalte handeln, die sich nach der Gesetzesbegründung aus den örtlichen Gegebenheiten oder Versorgungsengpässen bei hohen Flüchtlingszahlen ergeben oder auf den persönlichen Verhältnissen des Leistungsberechtigten beruhen können. Es gelten keine strengen Vorgaben, jedoch ist eine die konkreten Umstände maßgeblich berücksichtigende Einzelfallbetrachtung vorzunehmen. Eine Sachleistungsgewährung soll weiterhin möglich bleiben, u.a. um die Versorgung der Leistungsberechtigten angesichts steigender Asylbewerberzahlen auch zukünftig sicherstellen zu können. Aus der Unterbringungssituation oder den örtlichen Gegebenheiten (objektive Umstände) kann eine abweichende Leistungsgewährung z.B. aufgrund bestehender Infrastruktur erforderlich sein, wenn etwa die Verpflegung in einer Einrichtung bereits durch eine Kantine oder der Bedarf an Kleidung aus Kleiderkammern sichergestellt wird. Gleiches gilt etwa, wenn wegen der Unterbringungssituation Haushaltsenergie (z.B. Strom oder Gas) als Sachleistung erbracht wird.

Ein Abweichen vom Geldleistungsvorrang kann wegen der unverzüglichen Versorgung nach Ankunft der Leistungsberechtigten geboten sein, aber auch wenn eine Aufenthaltsbeendigung unmittelbar bevorsteht. Auch persönliche Verhältnisse der Leistungsberechtigten oder ihrer Familienangehörigen (subjektive Umstände) können ein Abweichen vom Vorrang der Geldleistung erfordern, z.B. bei Versorgungsschwierigkeiten aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse und/oder anfänglicher Schwierigkeiten im Geschäftsverkehr. Eine abweichende Leistungserbringung ist auch dann angezeigt, wenn dadurch die Versorgung der Leistungsberechtigten »erheblich besser« gewährleistet ist (vgl. auch § 10 Abs. 3 SGB XII), insbesondere bei der Gefahr einer zweckwidrigen Mittelverwendung (z.B. bei Drogen- oder Alkoholabhängigkeit oder im Falle unwirtschaftlichen Verhaltens, vgl. § 24 Abs. 2 SGB II). Nach allgemeinen Maßgaben zur wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel können im Einzelfall auch fiskalische Gründe für eine abweichende Leistungserbringung sprechen (vgl. auch § 10 Abs. 3 SGB XII), wenn dem

Leistungsträger nach einer Vergleichsberechnung (Geld- oder Sachleistung) erheblich geringere Aufwendungen entstehen und die Versorgung der Leistungsberechtigten in gleicher Weise gewährleistet ist. Migrationspolitische Erwägungen, durch eine Sachleistungsgewährung möglichst geringe Einreise- oder Bleibeanreize in Deutschland (bzw. in der jeweiligen Kommune) zu setzen (z.B. durch Ausgabe von Wertgutscheinen), sind bei der Entscheidung über die Art und Weise der Bedarfsdeckung (Geld- oder Sachleistung) nach der Rechtsprechung des BVerfG aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht von vornherein ausgeschlossen, sondern nur im Verfahren der Bemessung des existenznotwendigen Bedarfs. Den Gesetzesmaterialien lassen sich aber keine belastbaren Anhaltspunkte entnehmen, dass migrationspolitische Erwägungen die Ermessensentscheidung nach § 3 Abs. 3 S. 2 AsylbLG bestimmen dürfen[22].

6.1.3 Zwischenergebnis

Das Instrument der regulären Leistungsgewährung der Grundleistungen mittels Wertgutscheinen anstelle von Sach- bzw. Geldleistungen ist grundsätzlich zulässig, kann jedoch zu Leistungskürzungen, insbesondere bei den notwendigen persönlichen Bedarfen führen und stellt damit schon per se eine Sanktionierung der Betroffenen dar.

6.2 Zulässigkeit der Gutscheinausgabe als Leistungskürzung

6.2.1 Sanktionierung durch Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG

Die verschiedenen Tatbestände der Anspruchseinschränkung nach § 1a Abs. 1 AsylbLG – insbesondere das selbst zu vertretende Ausreisehindernis bzw. die verschuldete Verletzung der Mitwirkungspflicht, § 1a Abs. 3 i. V. m. § 1 a Abs. 1 AsylbLG – belegen rechtsmissbräuchliche Verhaltensweisen von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG mit Leistungseinschränkungen; die Vorschrift stellt somit eine Sanktionsnorm dar.[23] Greifen die Sanktionstatbestände in den Absätzen 1-6 tatbestandsmäßig ein, so besteht ab dem jeweiligen Ereignis kein Anspruch mehr auf Leistungen, insbesondere nach § 3 AsylbLG (Grundleistungen) und § 6 AsylbLG (Sonstige Leistungen). Anstelle dessen werden in § 1a Abs. 6, 7 AsylbLG die konkret noch zu gewährenden Leistungen des physischen Existenzminimums benannt (»Leistungen nach Absatz 1«). Hiervon lässt das Gesetz in § 1a Abs. 1 S. 3 AsylbLG nur eine Ausnahme bei besonderen Umständen im Einzelfall im Hinblick auf den notwendigen Bedarf nach § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG zu, nicht aber im Hinblick auf den notwendigen persönlichen Bedarf (soziokulturelles Existenzminimum) nach § 3 Abs. 1 S. 2 AsylbLG. Diese Leistungskürzung auf das reduzierte physische Existenzminimum bewirkt, dass dem Personenkreis von § 1a Abs. 1-7 AsylbLG bis zu ihrer Ausreise bzw. Abschiebung bzw. zur Korrektur ihres Fehlverhaltens – befristet § 14 AsylbLG – nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt werden (§ 1a Abs. 1 S. 2 AsylbLG), d. h.

22 Anders etwa Dietz in Dietz, Ausländer- und Asylrecht, 3. Auflage 2020 § 10 Das formelle Asylverfahren, Rn. 485: »[...] nur im Inland einlösbare Wertgutscheine oder Guthabenkarten könnten helfen, dass die Flüchtlinge das Geld im Inland nur für sich verwenden (können)«.

23 Aus Kapazitätsgründen kann hier nicht auf alle Fallkonstellationen zum Kreis der Anspruchsberechtigten nach § 1 AsylbLG, respektive zu den Leistungseinschränkungen nach §§ 1a, 2 AsylbLG, eingegangen werden; zur weiteren Lektüre empfohlen wird hier das online frei zur Verfügung gestelle Handbuch des Flüchtlingsrats Berlin des anerkannten Ausländersozialrechtlers Georg Claasen: https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/Reader_1111.pdf; http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Classen_Sozialleistungen_fuer_MigrantInnen_und_Fluechtlinge.pdf.

Bedarfe an Kleidung und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts werden nicht berücksichtigt. Dies ist das auf der Basis der Asylpakete gesetzlich definierte Leistungsminimum, das in § 1 a Abs. 1 AsylbLG konkret benannt wird. Alle anderen Absätze in § 1a AsylbLG verweisen hinsichtlich des Erhalts der Leistung auf Absatz 1 entsprechend, so dass sich daraus dasselbe Leistungsniveau ergibt. Dadurch konkretisiert § 1a Abs. 1 AsylbLG die Leistungsabsenkung auf ein sogar reduziertes physisches Existenzminimum (vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG), das durch Sachleistungen erbracht werden soll (vgl. § 1a Abs. 1 S. 4 AsylbLG). Nur soweit im Einzelfall besondere Umstände vorliegen, »können« den Ausländer*innen auch andere Leistungen des notwendigen Bedarfs i. S. v. § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG gewährt werden (§ 1a Abs. 1 S. 3 AsylbLG). Die Norm ist keine Ermessenvorschrift; es bestehen keine Ermessensspielräume, sie ist verfassungskonform ausnahmslos als ermessensferne Norm zu interpretieren. Zu den anderen Leistungen zählt lediglich der Bedarf an Kleidung und an Gebrauchs- und Verkehrsgütern des Haushalts. Aus dem Zusammenspiel und der Systematik der Normen folgt, dass für diesen Personenkreis keine Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens (notwendiger persönlicher Bedarf) nach § 3 Abs. 1 S. 5 AsylbLG – nach alter Terminologie: Taschengeld oder andere persönliche Leistungen (Bargeld, SIM-Karten, Fahrkarten etc.) – mehr gedeckt werden, auch nicht ausnahmsweise. § 6 AsylbLG, der als Auffangvorschrift diente, ist in diesen Fällen ausdrücklich ausgeschlossen. Damit wird dieser Personenkreis vom soziokulturellen Existenzminimum komplett ausgeschlossen (vgl. Oppermann in: Schlegel/Voelzke 2020: § 1a AsylbLG, Rn. 202-205).

Ungeachtet der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Absenkung der Leistungen nach dem AsylbLG unterhalb des verfassungsmäßig verbürgten minimalen Leistungsniveaus, unter Ausschluss vom soziokulturellen Existenzminimum und nur noch gewährten reduzierten Leistungen des physischen Existenzminimums, soll die Anordnung von Leistungseinschränkungen jedenfalls in Form eines schriftlichen Verwaltungsakts ergehen. Die Leistungskürzung ist auch nur dann hinreichend bestimmt, wenn der genaue Betrag festgesetzt wird, um den die konkret zuerkannte Leistung abgesenkt wird; eine Anhörung i. S. d. § 28 VwVfG hat dem vorauszugehen, wenn zuvor erhöhte Leistungen bewilligt worden waren. Dem Leistungsberechtigten ist sein Fehlverhalten klar und deutlich mitzuteilen und es ist eine Frist zu bestimmen, innerhalb derer er sein Fehlverhalten abstellt und er über die Folgen seiner unterbliebenen Mitwirkung belehrt wird. Automatische Kürzungen, z.B. aufgrund von Datenaustausch mit der Meldebehörde, sind daher unzulässig. Die Maßnahme ist insbesondere auf zunächst 6 Monate zu befristen, § 14 Abs. 1 AsylbLG (vgl. Oppermann in Schlegel/Voelzke 2020: § 1a AsylbLG, Rn. 211-212).

6.2.2 Zwischenergebnis

Die Regelungen zur Anspruchseinschränkung, stellen jedenfalls keine gesetzliche Rechtsgrundlage für die bloße Ausgabe von (Wert-)Gutscheinen dar, da – ungeachtet der Sanktionierung hinsichtlich einzelner Bedarfe nach § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG – die eingeschränkte Grundleistung als *Sachleistung* gewährt werden *soll*, vgl. § 1a Abs. 1 S. 4 AsylbLG.

Ausgehend von der hier vertretenen Prämisse, dass die Praxis der (Lebensmittel-) Gutscheinvergabe als Leistungsgewährung qua Wertgutschein und eben nicht als Sachleistung aufzufassen ist, wäre dies als Sanktionsmaßnahme nur in sehr engen Grenzen und als Ausnahmefall nur mit entsprechender Begründung möglich:

» einerseits als eine vom gesetzlichen Regelfall des intendierten Ermessens erheblich abweichende Fallgestaltung,

» andererseits als alternative Leistungsform zur gesetzlich für den Fall der Anspruchseinschränkung vorgeschriebenen Sachleistung nach § 3 Abs. 3 S. 2 AsylbLG.

Für den Eintritt der Rechtsfolge der Leistungskürzung wäre mithin ein feststellender Verwaltungsakt i. S. d. §§ 35, 37, 39, 41, 43 VwVfG über das Vorliegen einer Anspruchseinschränkung, sowie eine Befristung nach § 14 AsylbLG, zwingend erforderlich; beide Voraussetzungen sind jedoch mit der überwiegenden Gutscheinausgabe in den betreffenden Landkreisen – entweder sofort mit Beginn der Leistungsgewährung, oder während des laufenden Leistungsbezugszeitraums – ohne Verbescheidung und/oder Befristung nicht erfüllt, so dass die gängige Praxis verwaltungsrechtlichen Vorgaben nicht entspricht, mithin als nicht rechtmäßig, und somit als nicht verfassungskonform, zu bewerten sind.

6.3 Landesrechtliche Regelungen

Neben der rechtlichen Einordnung der (Lebensmittel-)Wertgutscheine in die Systematik der Leistungsarten nach dem AsylbLG als eigenständige Auszahlungsmodalität, s. o., stellt sich die Frage nach der landesrechtlichen Ausgestaltung, insbesondere nach der Rechtmäßigkeit der Gutscheinvergabe nach Landesrecht.

6.3.1 Bundesgesetzliche Ermächtigung

Nach der zentralen Vorschrift für die Landeskompetenz hinsichtlich der grundsätzlichen Regelungsbefugnis[24] bezüglich des Asylbewerberleistungsgesetzes obliegt es nach § 10 AsylbLG der jeweiligen Landesregierung oder der von ihr beauftragten obersten Landesbehörde, die für die Durchführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden und Kostenträger zu bestimmen und Näheres zum Verfahren festzulegen[25].

Die (demgemäß nach Satz 1) bestimmten zuständigen Behörden und Kostenträger können ferner auf Grund (weiterer) näherer Bestimmung gemäß Satz 1 (gemeint mit der »näheren Festlegung des Verfahrens«, vgl. Wortlaut von § 10 S. 1 Alt. 2 AsylbLG, ist hier die konkrete Ausgestaltung des behördlichen Ablaufs der Leistungsgewährung durch die Sozialämter) Aufgaben und Kostenträgerschaft auf andere Behörden (weiter) übertragen, § 10 S. 2 AsylbLG. § 10 S. 1 AsylbLG ermächtigt somit Landesregierungen oder oberste Landesbehörden grundsätzlich dazu, durch Rechtsverordnung Regelungen zur sachlichen Zuständigkeit und zum Verfahren zu treffen; § 10 S. 2 AsylbLG ermächtigt i. S. e. Subdelegation weiterhin dazu, Regelungen zu treffen, wonach zuständige Träger die Aufgaben- und Kostenträgerschaft weiter übertragen können.

Die Norm, deren verfassungsrechtliche Grundlage für die Ermächtigung der Landesregierungen in Art. 80 I 1 GG verankert ist, bildet also die Grundlage für die administrative Umsetzung des AsylbLG in den Ländern. Es wird dadurch sichergestellt, dass Regelungen zur sachlichen Zu-

24 Weitere Ermächtigungsgrundlagen für abweichende Regelungen durch den jeweiligen Landesgesetzgeber betreffen zum einen die Begründung der örtlichen Zuständigkeit allgemein nach § 10a AsylbLG (d. h. welches Sozialamt im jeweiligen Landkreis für die Betroffenen, dies wiederum je nach Art der aufenthaltsrechtlichen Verteilung, respektive der asylrechtlichen Zuweisung bzw. Bestehens einer Wohnsitzauflage, zuständig ist), zum anderen die spezifische örtliche Zuständigkeit bei Verstoß gegen die räumliche Beschränkung gemäß § 12 Abs. 2 AsylbLG, sowie bezüglich der Höchstdauer der Vorauszahlung einer Geldleistung nach § 3 Abs. 5 S. 4 AsylbLG.

25 Vorbehaltlich bereits bestehender dahingehender landesgesetzlicher Regelung, § 10 S. 1 HS 2 AsylbLG, was im Land Sachsen-Anhalt jedoch nicht der Fall ist.

ständigkeit, ohne die der ordnungsgemäße Vollzug des AsylbLG nicht gewährleistet wäre, nicht – wie nach Art. 83, 84 I 1 GG üblich – durch förmliches Landesgesetz getroffen werden müssen. Die Bestimmung dient so in erster Linie der flexiblen Handhabung des Gesetzes durch die Länder. Die Bestimmung des § 10 S. 2 AsylbLG zur Subdelegation wiederum ist besonders darauf zugeschnitten, den Erfordernissen des Verwaltungsaufbaus der Länder zu entsprechen.

6.3.2 Landesrechtliche Ausgestaltung

Übersicht über die Kompetenzregelung zur Ausführung des AsylbLG im Land Sachsen-Anhalt:[26]

Land	Für Leistungen zuständige Behörde	Kostenträgerschaft	Übertragungsmöglichkeit
Sachsen-Anhalt	Landkreise und kreisfreie Städte, soweit nicht Leistungen durch das Land gewährt werden (§ 1 Abs. 1 Nr. 7 AllgZustVO-Kom)	Landkreise und kreisfreie Städte, soweit zuständig; Kostenabgeltung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (§ 4 AllgZustVO-Kom)	Durchführungsheranziehung der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreise durch Verwaltungsvereinbarung oder öffentlich-rechtlichen Vertrag zulässig (§ 1 Abs. 1 Nr. 7 AllgZustVO-Kom)

6.3.2.1 Ermächtigungsgrundlage der Gemeinden § 1 Nr. 7 AllgZustVO-Komm

Anders als in anderen Flächenstaaten, in denen die Regelungen zur sachlichen Zuständigkeit in den (formellen) Ausführungsgesetzen zum AsylbLG getroffen worden sind, wurde diese im Land Sachsen-Anhalt auf Grundlage des § 10 S. 1 AsylbLG qua Rechtsverordnung geregelt: gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 7 AllgZustVO-Kom[27] sind die Landkreise und kreisfreien Städte u. a. zuständig für die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes und die Gewährung von Leistungen nach diesem Gesetz (HS[28] 1), soweit nicht Leistungen unmittelbar durch das Land gewährt werden (HS 2); die Landkreise können zur Erledigung der Aufgaben ferner auch kreisangehörige Gemeinden durch Verwaltungsvereinbarung oder öffentlich-rechtlichen Vertrag heranziehen (HS 3)[29]. D. h. die grundsätzliche Behördenzuständigkeit liegt nach HS 1 bei den Kreisen und kreisfreien Städten, während eine Landesbehörde nach HS 2 für den Personenkreis zuständig ist, der verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung i.S. des § 44 AsylVfG zu wohnen. Für die Problematik der Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG, und damit insbesondere für den Sanktionierungsmechanismus der Leistungskürzung durch die Ausgabe von Wertgutscheinen, besteht mithin die Verbandskompetenz der Kommunen (Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise) als Träger der mittelbaren Landesverwaltung. Ob die Durchführung des bzw. die Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die Gutscheinvergabe miteinschließt, lässt die Vorschrift jedoch offen.

26 Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht des Landes Sachsen-Anhalt vom 7.5.1994, abrufbar unter https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-BRAGemZustVSTV14P1.

27 Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht des Landes Sachsen-Anhalt vom 7.5.1994, abrufbar unter https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-BRAGemZustVSTV14P1.

28 Hauptsatz.

29 Von der Möglichkeit der Subdelegation an die nachgeordnete Gebietskörperschaften auf Grundlage von § 10 S. 2 AsylbLG i. V. m. § 1 Abs. 1 Nr. 7 HS 3 AllgZustVO-Kom wurde in LSA bisher nach hiesigem Kenntnisstand kein Gebrauch gemacht, bzw. jedenfalls existieren nach erfolgter IFG-Anfrage sowohl beim zuständigen Landesmininisterium, als auch beim Landesinformationsfreiheitsbeauftragten, keine dahingehenden öffentlich-rechtliche Verträge/Verwaltungsvereinbarungen der betreffenden Landkreise.

Nach Art. 86 Abs. 1 Alt. 3, II VvLSA[30] i. V. m. § 17 Abs. 1 S. 1 OrgG LSA[31] i. V. m. § 1 VwVfG LSA[32] wirken die Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise durch die Erfüllung von Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis bei der Landesverwaltung nach Maßgabe der hierfür geltenden gesetzlichen Vorschriften mit, ohne dass ihnen jedoch damit explizit eine Rechtssetzungskompetenz auf diesem Gebiet eingeräumt wird; diese unterliegen hinsichtlich der Leistungs- und Eingriffsverwaltung zudem der Fachaufsicht des Landesinnenministeriums als zuständige oberste, respektive des Landesverwaltungsamtes als übergeordnete obere, Landesbehörde gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 i. V. m. II OrgG LSA. Die Gebietskörperschaften als Träger kommunaler Selbstverwaltung, § 5 OrgG LSA i. V. m. Art. 87 Abs. 1-3 VvLSA i. V. m. Art. 28 Abs. 2 GG haben zwar darüber hinaus grundsätzlich die Befugnis, diesbezüglich untergesetzliche materielle Rechtsnormen zu erlassen, etwa aufgrund Ihrer Satzungshoheit oder durch entsprechende Verwaltungsvorschriften; von dieser Möglichkeit wurde jedoch im Land Sachsen-Anhalt bisher kein Gebrauch gemacht[33].

Sofern die konkrete Ausgestaltung der Leistungsgewährung – oder vielmehr die Einschränkung in der Form der Gutscheinvergabe – in Grundrechte der Betroffenen eingreift, besteht für solches Verwaltungshandeln jedenfalls weiterhin der Vorbehalt des (materiellen Landes- oder Kommunal-) Gesetzes gemäß der aus dem Rechtstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Verfassungsgebote von Bestimmtheit, Rechtsklarheit, Recht- und Gesetzmäßigkeit von Verwaltungshandeln. Dies kann folglich, da die Leistungsgewährung mittels Wertgutscheinen als Sanktionsinstrument bundesgesetzlich nicht rechtmäßig sein dürfte (siehe oben a.), und die kommunale Ermächtigungsgrundlage nicht normativ ausgestaltet worden ist, nur durch die Landesregierung erfolgen, vgl. auch Wortlaut der Norm des § 10 S. 1 Alt. 2 AsylbLG: »und können Näheres zum Verfahren festlegen, soweit dies nicht durch Landesgesetz geregelt ist«.

6.3.2.2 Ministerialerlasse der Landesregierungen

Die Bestimmungen zur Leistungsgewährung nach dem AsylbLG durch die Landesregierungen sind in Sachsen-Anhalt in Form von Erlassen der obersten Landesbehörde, des Ministeriums für Inneres und Sport (MIS), entsprechend der landesrechtlichen Vorgaben nach §§ 8, 16 OrgG LSA i. V. m. Art. 64, 79 VvLSA ergangen, d. h. in Ermangelung diesbezüglichen formellen Landesrechts also als materielles Exekutivrecht; dies ist zunächst formell rechtmäßig und entspricht soweit der bundesgesetzlichen Vorgabe des § 10 S. 1 HS 2 AsylbLG.

Hinsichtlich der Einführung der Wertgutscheinpraxis berufen sich die betreffenden Landkreise jedoch stets auf den maßgeblichen MIS-Bezugserlass zum AsylbLG vom 31.7.2017[34] bezüglich der Leistungseinschränkung nach § 1a Abs. 2-5 AsylbLG[35], der jedoch im Hinblick auf die Wahl der Auszahlungsmodalität richtigerweise nur zwischen Sach- und Geldleistungen differenziert, da Wertgutscheine als dritte Leistungsgewährungsart nicht von der Anspruchseinschränkung des § 1a AsylbLG umfasst ist. Der zitierte Ministerialerlass stellt mithin keine Rechtsgrundlage

30 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt.

31 Organisationsgesetz Sachsen-Anhalt.

32 Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt.

33 Nach Kenntnis des Verfassers und erfolgter IFG-Anfrage existiert keine diesbezüglich einschlägige verschriftlichte Verwaltungspraxis der Verwaltungen, wie etwa Dienstanweisungen an die Ausländerbehörden und Sozialämter der betreffenden Landkreise.

34 Abrufbar unter https://drive.google.com/file/d/1AQAQH3pH1uBreZrYGLF-TtaUEn4BaGVO/view.

35 https://www.altmarkkreis-salzwedel.de/PortalData/1/Resources/buerger_und_presseservice/pressemitteilungen/2018-02-15_Ausgabe_von_Gutscheinen.pdf.

für ein solchermaßen abweichendes Behördenhandeln dar. Auch sonst ist keine diesbezügliche Erlasslage ersichtlich; insbesondere die Corona-Erlasse der Landesregierung[36] zum AsylbLG intendieren eher eine restriktive Handhabung der Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG insofern, als das explizit den Ausländer*innen angelastete Rücküberstellungshindernisse nunmehr durch – ein von Betroffenen zu vertretenes – pflichtwidriges Verhalten persönlich verschuldet sein muss und nicht etwa pandemiebedingt verursacht worden ist; außerdem wurde die Möglichkeit der Auszahlung per Banküberweisung aus infektionsschutzrechtlichen Gründen gegenüber der (insbesondere bei der Ausgabe von Wertgutscheinen praktizierten) persönlichen Übergabe priorisiert.

6.3.3 Zwischenergebnis

Damit ist die Ausgabe von Wertgutscheinen als Sanktionsinstrument auch landesrechtlich nicht vorgesehen, da weder auf Landes- noch kommunaler Ebene eine entsprechende gesetzliche Grundlage besteht.

36 MIS-Erlasse vom 18.3.2020 und 26.3.2020, abrufbar unter https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d6146dak.pdf, S. 4-6.

7 Reaktionen auf die Gutscheinpraxis in Form von Tauschbörsen von Studierenden initiiert in Halle und Merseburg

Von Behördenseite und deren Mitarbeiter*innen wird die Gutscheinpraxis als eine Maßnahme verstanden, um Geflüchtete zur Mitwirkung bei ihrer Identitätsfeststellung bzw. Passbeschaffung zu bewegen (vgl. Bertram 2018a; vgl. Bertram 2018b). Außerdem soll durch die Ausgabe solcher Wertmarken der Anreiz gemindert werden, nur der Bargeldleistungen wegen nach Deutschland zu kommen (vgl. Tempel 2015).

Von diesem Gutscheinsystem profitiert aktuell die Firma Sodexo Pass GmbH (als Teil der internationalen Sodexo Group), die laut eigener Angaben auf ihrer Website, derzeit über 250 Kunden (Sozialämter, Jobcenter sowie Gemeindeverwaltungen) betreut (vgl. Sodexo Pass GmbH 2020). Das Unternehmen verspricht dabei eine »Unterstützung durch intelligente und konsequente Lösungen [...] für Ämter und soziale Einrichtungen, die Sozialleistungen besonders effizient abwickeln möchten« (ebd.). Die Sodexo Pass GmbH verdient durch ihre Dienstleistung dabei sowohl an den beauftragenden Ämtern, die einen zusätzlichen Aufschlag (eine prozentuale Gebühr des Gutscheinwertes) zahlen, als auch an den kooperierenden Supermärkten, die eine Abgabe auf die eingelösten Wertmarken entrichten (vgl. Mummenhoff 2019; vgl. Müssigmann 2020).

Für die betroffenen Geflüchteten (ca. 140-150 Personen in Merseburg) welche 154 € monatlich in Gutscheinen erhalten, die sie zweimal im Monat (1/2 Betrag) bei der zuständigen Behörde abholen müssen, gestaltet sich der Umgang mit der Gutscheinpraxis dagegen als sehr schwierig, da sie die Wertcoupons nur bei teilnehmenden Supermärkten (Kooperationspartner*innen der Firma Sodexo Pass GmbH) einlösen können und sich der Einzugsraum der Einkaufsmöglichkeiten sukzessive verkleinert (vgl. Gespräch mit Café Internationale; vgl. sowas e.V. 2020). Zudem sind die Betroffenen auch in der Warenauswahl eingeschränkt. Bestimmte Güter und Dienstleistungen können nicht mit den Gutscheinen erworben werden, weshalb die Geflüchteten für den Erwerb von Arzneimitteln oder Telefonkarten, Bargeld benötigen.

Während Kerstin Küpperbusch, Sprecherin des Landratsamt Saalekreis, in Bezug auf die Gutscheinpraxis resümiert, dass seit der Einführung der Wertmarken eine gesteigerte Mitarbeit der Geflüchteten bemerkbar sei (vgl. Briest 2018), bringt das Café Internationale seine Auffassung zu dieser Praxis wie folgt zum Ausdruck: »Couponikane, die: eine veraltete Maßnahme, die von der Verwaltung wieder eingeführt wurde, um Menschen das Leben, zusätzlich zur ständigen Ausgrenzung und Bedrohung durch Isolation und Abschiebung, zu erschweren. Mit dem Ziel der ›freiwilligen Ausreise‹ und/oder Mitwirkung bei der Passbeschaffung, um somit noch mehr Abschiebungen durchführen zu können. Das Wort setzt sich aus (Food) Coupon und Schikane zusammen« (Couponikane 2020).

Um die Geflüchteten dabei zu unterstützen, ihre Wertcoupons zu einem »fairen Wechselkurs« gegen Bargeld einzutauschen und als Zeichen eines grundsätzlichen Protests gegen die Gutscheinpraxis, wird seit Herbst 2017 (Zeitpunkt der Wiedereinführung der eigentlich bereits abgeschafften Wertmarken) ein- bis zweimal monatlich eine Tauschaktion vom Café Internationale angeboten. Das Café entstand 2014 durch einen Zusammenschluss von Studierenden, welche das Ziel hatten, einen solidarischen Ort mit antirassistischem Konzept zu schaffen. Die Unterstützung von Geflüchteten erfolgt u. a. durch die Begleitung bei Behördengängen und

Ärzt*innenbesuchen, bei der Übersetzung von Schriftverkehr sowie bei der Vermittlung zu Anwält*innen und Beratungsstellen. Die Studierenden berichten allerdings davon, dass das Thema »Gutscheinpraxis« die meiste Zeit und Energie beanspruche und deshalb kaum Ressourcen für die Bewältigung anderer Anliegen blieben, was sich auf die Stimmung aller Beteiligten auswirke (vgl. Gespräch mit Café Internationale; vgl. sowas e.V. 2020).

Für die praktische Umsetzung der Aktion werden von den Tauschwilligen Briefumschläge mit Bargeld befüllt und mit deren (Spitz-)Namen sowie der Höhe des enthaltenen Geldbetrags versehen. Die Bargeldumschläge werden dann von den Menschen an Tauschorten in Halle abgegeben und im Anschluss durch die Tauschgruppe abgeholt. Die Gruppe fährt mit den gesammelten Umschlägen ein- bis zweimal monatlich zur Tauschaktion im »Haus der Studierenden« am Hochschulcampus in Merseburg. Die Tauschtreffen sollen zudem ein Kennenlernen sowie einen grundsätzlichen Austausch über Alltägliches ermöglichen (vgl. ebd.).

Da die Aktion seitens der Hochschule Merseburg ab dem 09.12.2019 mit der Begründung, dass die Hochschule die Festlegungen sowie die Verwaltungsvorschriften der öffentlichen Hand zu berücksichtigen habe, untersagt wurde, finden die eigentlichen/aktiven Tauschaktionen seitdem auf einer angrenzenden Wiese außerhalb des Hochschulcampus statt (vgl. Janecki 2020). Die Geflüchteten erhalten je nach verfügbarem, zu verteilendem Bargeld einen Betrag im Tausch gegen denselben Wert in Form von Gutscheinen, welche dann wiederum in die Umschläge der Tauschpartner*innen verpackt und an die entsprechenden Tauschorte zurückgebracht werden. Dort können die Briefumschläge mit den enthaltenen Wertmarken von den betroffenen Personen wieder abgeholt und innerhalb des Gültigkeitszeitraums (i. d. R. 2 Wochen) eingelöst werden.

Allerdings wird mit den Tauschaktionen nur eine begrenzte Zahl an Geflüchteten erreicht. Dies liegt u. a. daran, dass das verfügbare Bargeld i. d. R. lediglich für 30-50 Menschen ausreicht, welche dann auch nur zwischen 20-40 € eintauschen können. Betroffene berichten davon, dass sie, um außerhalb der Tauschaktionen benötigtes Bargeld zu erhalten, gezwungen sind, sich auf unseriöse »Tauschhändler« einzulassen, bei welchen die Wechselkurse 1:2 oder 1:1.8 betragen (vgl. Gespräch mit Café Internationale; vgl. Briest 2018; vgl. Antirassistisches Netzwerk Sachsen-Anhalt 2020). Dadurch minimiert sich das verfügbare monatliche Geld der Geflüchteten zusätzlich. Mit einem möglichen Wertverlust bzw. Verfall werden die Betroffenen auch beim Bezahlen konfrontiert, indem ihnen die Auszahlung ihres Restgeldes (bei nicht voller Ausschöpfung ihrer Gutscheinwerte) verweigert wird. Dies führt dazu, dass oftmals nicht benötigte Waren erworben werden, da die Gutscheine nur eine limitierte Gültigkeit besitzen und somit nicht »angespart« werden können (vgl. Briest 2018). Bis zu 10% des Couponwertes müssen, bei Nicht-Ausschöpfung, ausbezahlt werden. Auf den Gutscheinen ist dies auch so vermerkt, allerdings gibt es über die Einhaltung dieses Passus, oft Diskussionen mit dem Personal der Supermärkte. Auseinandersetzungen gibt es zudem über die Klassifizierung von Artikeln, also ob Kaffee ein Genussmittel ist und somit nicht mit den Wertmarken erworben werden kann. Menschen, welche sich in der Anfangsphase ihres deutschen Spracherwerbes befinden, sind in solchen Diskussionen benachteiligt, ihre Rechte geltend zu machen.

Weiterhin entstehen durch diese Auseinandersetzungen (oder schlicht durch Unklarheiten über die richtige Handhabung dieser Bezahlvorgängen bei unerfahrenen/neuen Mitarbeiter*innen) längere Wartezeiten an den Kassen, was die Hypothese zulässt, dass der damit verbundene, steigende Unmut der Wartenden von eben diesen auf die Zahlenden projiziert wird (vgl. dazu Filmpiratinnen und Filmpiraten e.V. 2012).

Das Zahlen mit Wertcoupons führt zudem zu einer Stigmatisierung der Geflüchteten, da ihnen ein »normaler« Bezahlvorgang mit üblicherweise von Kund*innen genutztem Bargeld (oder Kartenzahlung) nicht möglich ist. Zudem ist es den Betroffenen nicht möglich, einen beliebigen Supermarkt ihrer Wahl aufzusuchen (mögliche Kriterien für eine Marktwahl: fußläufig von ihrem Zuhause entfernt; preisgünstigeres Sortiment = Discounter statt Supermarkt; etc.). Durch die Beschränkung auf Kooperationspartner*innen der Sodexo Pass GmbH werden die Menschen in ihrer Wahlentscheidung automatisch beschränkt.

Weitere Einschränkungen erleben die Menschen beim Einkauf dadurch, dass mit den Coupons diverse Waren [z.B.: Stifte, (Wörter-)Bücher, Geschenke, Bekleidung außerhalb der Supermärkte, Tabak] nicht erworben werden können/dürfen. Den Betroffenen ist ein selbstbestimmter Einkauf somit nur sehr beschränkt möglich. Weiterhin können Waren und Dienstleistungen wie Telefon- und Fahrkarten, Arzneimittel oder Anwaltskosten, welche oftmals essenziell bzw. existenziell sind, nicht mit den Gutscheinen erworben werden (vgl. Antirassistisches Netzwerk Sachsen-Anhalt 2020; vgl. Filmpiratinnen und Filmpiraten e.V. 2012).

Da Bargeld somit auf gewisse Art lebensnotwendig ist, lässt die Praxis den Schluss zu, dass den Geflüchteten durch die Gutscheinpraxis der Zugang zu Bargeld wesentlich erschwert bzw. gänzlich verweigert wird. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Betroffenen in die Illegalität gedrängt werden, um sich möglicherweise dort das benötigte Bargeld zu beschaffen. Damit verbundene Straftaten würden wiederum Gründe für eine Ausweisung sein.

8 Fazit

Das Sachleistungsprinzip und darüber hinaus die in vielen Landkreisen gängige Praxis der Wertgutscheine schränkt die Freiheit und Lebensqualität der Menschen erheblich ein (vgl. Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e.V. 2018).

Der Flüchtlingsrat Berlin stuft diese Praxis sogar als verfassungswidrig ein: »Wir halten die Neuregelung (das ›Asylpaket I‹ von Oktober 2015 – Anmerk. der Autorin) für verfassungswidrig, da laut BVerfG-Urteil zum AsylbLG zum Existenzminimumbedarf auch die soziale und gesellschaftliche Teilhabe und die Pflege persönlicher Beziehungen gehört (Information, Kommunikation, Fahrkosten, Mobiltelefonie und Internet, Bildungsbedarf usw.). Diese Bedarfe sind persönlicher Natur und nur nach individueller, freier und ggf. spontaner Entscheidung zu befriedigen, was unter den heutigen gesellschaftlichen Bedingungen nur am Markt über das Tauschmittel Geld realisierbar ist« (Classen 2018).

Der Flüchtlingsrat Berlin bezieht sich dabei auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE – 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, in dessen zweiten Leitsatz festgelegt wurde: »Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG garantiert ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (vgl. BVerfGE 125, 175). Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch als Menschenrecht. Er umfasst sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Das Grundrecht steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu«.

Weiterhin stellt das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil unter der Randnummer 95 sehr klar fest, dass die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde migrationspolitisch nicht zu relativieren ist (vgl. ebd.).

Die Praxis des Sachleistungsvorrangs und der Wertgutscheine (insbesondere für Lebensmittel) findet nur durch das Asylbewerberleistungsgesetz seinen Niederschlag. In den Sozialgesetzbüchern ist diese Art der Verwendung der Gutscheine nicht regulär vorgesehen. Es wird damit nachweislich ein Unterschied zwischen den Bürger*innen mit deutscher Staatsangehörigkeit und Asylbewerber*innen, beziehungsweise Geduldeten gemacht. Dies wiederum ist mit Verweis auf das Urteil vom Bundesverfassungsgericht und dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 GG nicht haltbar.

Die Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen als Sanktionierungsinstrument ist formell rechtswidrig und damit nicht verfassungsgemäß, da es weder eine bundes- noch landesgesetzliche Eingriffsgrundlage für die Ausgabe von Wertgutscheinen als asylbewerberleistungsrechtliche Anspruchseinschränkung gibt. Darüber hinaus bringt diese Verwaltungspraxis regelmäßig auch einen nicht zu rechtfertigenden Grundrechtseingriff, namentlich der allgemeinen Handlungsfreiheit, der Menschenwürde sowie des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes gemäß Art. 1-3 GG mit sich, und dürfte damit auch materiell rechtswidrig sein. Die Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, da die Verwirklichung individueller Wünsche und Vorstellungen damit deutlich eingeschränkt wird, weil die Leistungsberechtigten über keinerlei Dispositionsmöglichkeit mehr verfügen; daher wäre es aus menschenrechtlicher Perspektive zwingend erforderlich, dass bei der Gewährung der Sachleistungen der besondere Ernährungsbedarf verschiedener Personengruppen sowie religiöse oder weltanschauliche Vorstellungen der Leistungsberechtigten Berücksichtigung finden. (vgl. Berlit/Conradis/Pattar 2019: Teil III/1: Kapitel 14: Wunsch- und Wahlrecht, Rn. 53)

9 Literaturverzeichnis

Antirassistisches Netzwerk Sachsen-Anhalt (2020): Offener Brief einer Bewohnerin eines Lagers für Geflüchteten in Bernburg über ihre dortige Lebenssituation und über ihre Erfahrungen mit der rassistischen Praxis der sogenannten Gutscheine auf ihr Leben und ihre Gesundheit, in: Antiranetlsa Blogsport, URL: http://antiranetlsa.blogsport.de/images/2020_04_22_Brief_eng_edt_final.pdf (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

Berlit, U./Conradis, W./Pattar, A. K. (2019): Existenzsicherungsrecht. SGB II. SGB XII. AsylbLG. Verfahrensrecht. Handbuch. 3. Auflage Baden-Baden.

Bertram, Michael (2018a): Sanktion vom Saalekreis: Warum Sebastian Striegel Gutscheine für Flüchtlinge torpediert, in: Mitteldeutsche Zeitung, URL: https://www.mz-web.de/merseburg/sanktion-vom-saalekreis-warum-sebastian-striegel-gutscheine-fuer-fluechtlinge-torpediert-31547690 (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

Bertram, Michael (2018b): Striegel torpediert Gutscheine: Warum Tauschaktion für Flüchtlinge den Kreis kaltlässt, in: Mitteldeutsche Zeitung, URL: https://www.mz-web.de/saalekreis/striegel-torpediert-gutscheine-warum-tauschaktion-fuer-fluechtlinge-den-kreis-kaltlaesst-31563366 (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

Briest, Robert (2018): Probleme beim Einlösen: Gutscheine statt Geld für Flüchtlinge als Sanktion, in: Mitteldeutsche Zeitung, URL: https://www.mz-web.de/merseburg/probleme-beim-einloesen-gutscheine-statt-geld-fuer-fluechtlinge-als-sanktion-30444300 (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

Bundesverfassungsgericht (2012): Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012 – 1 BvL 10/10 -, Rn. 1-114. URL :https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html (Letzter Aufruf: 31.08.2020).

Cantzler, C. (2019): Asylbewerberleistungsgesetz. Handkommentar. 1. Aufl. Baden-Baden. URL: https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FCantzlerHKAsylbLG_1%2FAsylbLG%2Fcont%2FCantzlerHKAsylbLG%2EAsylbLG%2Ep1%2Ehtm (Letzter Aufruf: 03.11.2020).

Classen, G. (2000): Menschenwürde mit Rabat – Leitfaden und Dokumentation zum Asylbewerberleistungsgesetz. Karlsruhe. URL: http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Menschenwuerde_mit_Rabatt_2000.pdf (Letzter Aufruf: 03.11.2020).

Classen, G. (2018): Leitfaden zum Asylbewerberleistungsgesetz. URL: http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/Leitfaden_AsylbLG.pdf (Letzer Zugriff: 31.08.2020).

Couponikane (2020): in: café internationale, URL: https://cafeinternationale.wordpress.com/action/couponikane/ (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

Deutscher Bundestag (2018): Wissenschaftliche Dienste, Überblick über Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, WD 6 – 3000 – 071/18, https://www.bundestag.de/resource/blob/566262/ff03ec70bdf4e1df138b9b63c6266783/WD-6-071-18-pdf-data.pdf (Letzter Aufruf: 03.11.2020).

Deutscher Bundestag (2020): Sachstand. Überblick zu Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Ansprüche und Anspruchseinschränkungen. WD 6-3000-137/19. URL: https://www.bundestag.de/resource/blob/681254/724f14ae6f257a528be9e7d9ab124a9c/WD-6-137-19-pdf-data.pdf (Letzter Aufruf: 31.10.2020).

Eurich, B. / Hasenfusz, A. (2018): Landkreis hat Leistungsbezug des Asylbewerberleistungsgesetzes angepasst. URL: https://www.altmarkkreis-salzwedel.de/buerger-presseservice/presseservice/pressemitteilungen-neuigkeiten-presse-bilder/landkreis-hat-leistungsbezug-des-asylbewerberleistungsgesetzes-angepasst.aspx (Letzter Aufruf: 31.10.2020).

Deibel, K./Hohm, K.-H. (2016): Asylbewerberleistungsgesetz aktuell: AsylbLG aktuell. Kurzkommentierungen Materialien Synopsen. Köln.

Filmpiratinnen und Filmpiraten e.V. (2012): Der alltägliche Rassismus an den Supermarktkassen, in: YouTube, URL: https://www.youtube.com/watch?v=UVUQZmsamF0 (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e.V. (2018): 06.11.2017 Wanzleben und Oschersleben [Dokumentation Unterbringung]. URL: https://www.fluechtlingsrat-lsa.de/2018/02/06-11-2017-wanzleben-und-oschersleben-dokumentation-unterbringung/ (Letzter Zugriff: 31.08.2020).

Grube, C./Wahrendorf, V. (Hrsg.) (2018): SGB XII. Sozialhilfe mit Asylbewerberleistungsgesetz. Kommentar. 6. Auflage. München.

Janecki, Chris (2020): Hochschule Merseburg verbietet solidarischen Gutscheintausch | .COMM, in: .comm – campus online magazin merseburg, URL: https://blogs.hs-merseburg.de/comm/hochschule-merseburg-verbietet-solidarischen-gutscheintausch/ (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

Mummenhoff, Sascha (2019): Gutscheine für Asylbewerber: Die Diskriminierung an der Kasse – Hanstedt, in: Kreiszeitung, URL: https://www.kreiszeitung-wochenblatt.de/hanstedt/c-politik/gutscheine-fuer-asylbewerber-die-diskriminierung-an-der-kasse_a7798 (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

Müssigmann, Lena (2020): Kreis Freudenstadt – Discounter weisen Flüchtlinge ab, in: Schwarzwälder Bote, URL: https://www.schwarzwaelder-bote.de/inhalt.kreis-freudenstadt-discounter-weisen-fluechtlinge-ab.a04b689b-dc1e-4bd1-a3ec-1013af95bd91.html (Letzter Aufruf: 31.08.2020).

Oppermann (2016): Das Asylbewerberleistungsrecht in der Fassung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (Teil 1), jurisPraxisReport-Sozialrecht, 7/2016.

Sauer, F.-J.: SGB II § 4 Leistungsarten / 2.2 Sachleistungen einschließlich Gutscheine. URL: https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/tvoed-office-professional/sauer-sgbii-4-leistungsarten-22-sachleistungen-einschliesslich-gutscheine_idesk_PI13994_HI2676436.html (Letzter Aufruf: 31.08.2020)

Schlegel, R./Voelzke, T. (2014): Juris Praxiskommentar Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch. Sozialhilfe. Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). 2. Auflage. Saarbrücken.

Schlegel, R./Voelzke, T. (2020): juris PraxisKommentar SGB XII. Sozialhilfe / mit AsylbLG. 3. Auflage.

Siefert, J. (2020): Asylbewerberleistungsgesetz: AsylbLG. Kommentar. 2. Auflage. München. URL: https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2FSiefertKommAsylbewlG_2%2Fcont%2FSiefertKommAsylbewlG.Inhaltsverzeichnis.htm&anchor=Y-400-W-SIEFERTKOMMASYLBEWLG&opustitle=Siefert (Letzter Aufruf: 03.11.2020).

Sodexo Pass GmbH (2020): Wertgutschein Pass | bargeldlose Zahlung von Sozialleistungen, in: Sodexo Pass | Benefits and Rewards Services, URL: https://www.sodexo.de/produkte/wertgutschein-pass/ (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

sowas e.V. (2020): Vortrag: Situation Geflüchteter im Saalekreis // Café Internationale Merseburg, in: YouTube, URL: https://www.youtube.com/watch?v=HVtYjy9a4k0 (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

Tempel, Florian (2015): Erdinger Sonderweg ist rechtswidrig, in: Süddeutsche.de, URL: https://www.sueddeutsche.de/muenchen/erding/erding-erdinger-sonderweg-ist-rechtswidrig-1.2761957 (Letzter Aufruf: 27.08.2020).

Wahrendorf, V. (2017): Asylbewerberleistungsgesetz. Kommentar. München.

Plenarprotokolle

- BT-Protokoll 12/121: Stenographischer Bericht der 121. Sitzung der 12. Wahlperiode am 13.November 1992. URL: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/12/12121.pdf#P.10293 (Letzter Aufruf: 31.10.2020).
- BT-Protokoll 12/160: Stenographischer Bericht der 160. Sitzung der 12. Wahlperiode am 26.05.1993. URL: http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/12/12160.pdf (Letzter Aufruf: 02.11.2020).
- BT-Protokoll 13/86: Stenographischer Bericht der 86. Sitzung der 13. Wahlperiode am 8. Februar 1996. URL: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/13/13086.pdf#P.7645 (Letzter Aufruf: 31.10.2020).
- BT-Protokoll 13/172: Stenographischer Bericht der 172. Sitzung der 13. Wahlperiode am 24.05.1997: 15492-15505 (1. Beratung des Dreiunddreißigsten Strafrechtsänderungsgesetzes – §§ 177 bis 179 StGB).
- BT-Protokoll 13/245: Stenographischer Bericht der 13. Wahlperiode am 25. Juni 1998. URL: https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/13/13245.pdf (Letzter Aufruf: 02.11.2020).

Bundestags-Drucksachen

- BT-Drs. 12/2062 (12.02.1992): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens. Drucksache 12/2062. 12.02.92. Sachgebiet 26. URL: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/12/020/1202062.pdf (Letzter Aufruf: 31.10.2020).
- BT-Drs. 12/3686 (10.11.1992): Entwurf eines Gesetzes für Leistungen der Sozialhilfe für Ausländer. URL: http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/036/1203686.pdf (Letzter Aufruf: 31.10.2020).
- BT-Drs. 12/4152 (19.01.1993): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18). URL: https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/12/041/1204152.pdf (Letzter Aufruf: 31.10.2020).
- BT-Drs. 12/4451 (02.031993): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber. URL: https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/044/1204451.pdf (Letzter Aufruf: 31.10.2020).
- BT-Drs. 12/5008 (24.05.1993): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familien und Senioren (13.Ausschuß). URL: http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/050/1205008.pdf (Letzter Aufruf: 31.10.2020).
- BR-Drs. 480/94 (18.05.1994): Bundesratisinitiative Bayern.
- BR-Drs. 539/94 (31.05.1994): Bundesratsinitiative Baden-Württemberg.
- BT-Drs. 13/2746 (24.10.1995): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerbergesetzes und anderer Gesetze. URL: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/027/1302746.pdf (Letzter Aufruf: 31.10.2020).
- BR-Drs. 724/95 (05.12.1995): Empfehlungen der Ausschüsse, Urheber: Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik, Ausschuss für Frauen und Jugend, Ausschuss für Innere Angelegenheiten, Ausschuss für Verkehr und Post, Finanzausschuss, Gesundheitsausschuss.
- BT-Drs. 13/3720 (07.02.1996): Beschlußempfehlung des Ausschusses für Gesundheit (14.Ausschuß). URL: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/13/037/1303720.pdf (Letzter Aufruf: 01.11.2020).
- BT-Drs. 13/3726 (07.02.1996): Entschließungsantrag der Abgeordneten Andrea Fischer (Berlin), Kerstin Müller (Köln), Amke Dietert-Scheuer, Christa Nickels, Matthias Berninger, Marieluise Beck (Bremen), Annelie Buntenbach, Rita Grießhaber, Monika Knoche, Irmingard Schewe-Gerigk, Marina Steindor und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze – Drucksachen 13/2746, 13/3475, 13/3720, 13/3728 – URL: http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/037/1303726.pdf (Letzter Aufruf: 03.11.2020).
- BT-Drs. 13/3727(07.02.1996): Änderungsantrag der Abgeordneten Dr. Ruth Fuchs, Dr. Heidi Knake-Werner und der Gruppe der PDS zur zweiten Beratung des Gesetzesentwurfs – Drucksachen 13/2746, 13/3475, 13/3720, 13/3728 – Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze. URL: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/13/037/1303727.pdf (Letzter Aufruf 01.11.2020).
- BT-Drs. 13/11172 (23.06.1998): Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuß) zu dem Gesetzesentwurf des Bundesrates – Drucksache 13/110155 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes. URL: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/111/1311172.pdf (Letzter Aufruf: 02.11.2020).
- BR-Drs. 691/97 (10.09.1997): Gesetzesantrag, Urheber: Berlin.
- BT-Drs. 18/6185 (29.09.2015): Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. URL: http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/061/1806185.pdf (Letzter Aufruf: 03.11.2020).
- BT-Drs. 19/10693 (05.06.2019): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss). URL: https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/106/1910693.pdf (Letzter Aufruf: 02.11.2020).
- BT-Drs. 19/10706 (05.06.2019): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/10047, 19/10506 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreispficht. URL: https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/107/1910706.pdf (Letzter Aufruf: 02.11.2020).

Gesetzesübersicht

- Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26.06.1992 (BGBl I, 29: 1126).
- Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 1993. (BGBl. I, 33: 1062) URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl193s1062.pdf%27%5D__1604180522728 (Letzter Aufruf: 31.10.2020).
- Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 5. August 2004 (BGBl I, 41: 1950).
- Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl I, 42: 1970).
- Gesetz zur Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung des Sozialgesetzbuches vom 24.09.2008 (BGBl I, 42: 1856).
- Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10.12.2014 (BGBl I, 59: 2187).
- Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung der asylsuchenden und geduldeten Ausländer vom 23.12.2014 (BGBl. I, 64: 2439).
- Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 16.03.2016 (BGBl I, 12: 390).
- Fünfte Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Einziehung der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz geleisteten Darlehen (5. DarlehensVÄndV) vom 22.07.2016 (BGBl I, 35: 1715).
- Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung – sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht vom 29.07.2016 (BGBl I, 37: 1824)
- Integrationsgesetz vom 31.07.2016 (BGBl I, 39: 1939).
- Gesetz zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften vom 17. Juli 2017 (BGBl I, 49: 2541).

Flüchtlingsrat
Sachsen-Anhalt e. V.

Impressum

Autor*innen
Dr. Simone Emmert und RA Dipl. Iur. Oliver Wolf

Redaktion
Helen Deffner und Georg Schütze

Diese Publikation als Download
www.fluechtlingsrat-lsa.de/rechtsgutachten/

Herausgeber*in

Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e.V.
Der Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt setzt sich für die Anerkennung der Rechte von geflüchteten Menschen und die Verbesserung ihrer Lebenssituation ein. Seit 1994 bearbeiten wir landesweit die sozialen und rechtlichen Probleme der geflüchteten Menschen und treten Rassismus und Diskriminierung entgegen.

Geschäftsstelle Magdeburg
Schellingstr. 3-4
39104 Magdeburg
0391-505 496 13/4
0391-505 496 15
info@fluechtlingsrat-lsa.de

Büro Halle (Saale)
Kurallee 15
06114 Halle (Saale)
0345-445 02 521
0345-445 02 522
info@fluechtlingsrat-lsa.de

www.fluechtlingsrat-lsa.de
facebook.com/fluechtlingsrat.lsa
twitter.com/FlueRa_ST

Redaktionsschluss/Veröffentlicht
31.12.2020

SPENDENAUFRUF

Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit zur Verbesserung der Lebenssituation geflüchteter Menschen mit einer Spende!

Damit wir auch in Zukunft Impulse zur Stärkung der Rechte von geflüchteten Menschen unabhängig setzen und Sie bei Bedarf auch weiterhin informieren können.

Spendenkonto:

Kontoinhaber*in:	Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt e.V.
IBAN:	DE41 4306 0967 1210 6435 00
BIC:	GENODEM1GLS

Die Erstellung des Gutachtens wurde gefördert durch:

PRO ASYL DER EINZELFALL ZÄHLT.
SACHSEN-ANHALT Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
#moderndenken
UNO-Flüchtlingshilfe Deutschland für den UNHCR.