L 8 AY 21/16 B ER

Land
Freistaat Bayern
Sozialgericht
Bayerisches LSG
Sachgebiet
Sozialhilfe
Abteilung
8
1. Instanz
SG Landshut (FSB)
Aktenzeichen
S 11 AY 54/16 ER
Datum
15.06.2016
2. Instanz
Bayerisches LSG
Aktenzeichen
L 8 AY 21/16 B ER
Datum
13.09.2016
3. Instanz
Bundessozialgericht
Aktenzeichen
-
Datum
-
Kategorie
Beschluss
Leitsätze
1. Vorläufiger gerichtlicher Rechtsschutz gegen eine Anspruchseinschränkung nach § 1 a AsylbLG ist über einen Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 86 b Abs. 2 S. 2 SGG zu suchen.
2. Das Grundrecht auf die Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebieten eine restriktive Auslegung des § 1 a AsylbLG.
3. Soweit ein Vertretenmüssen i.S. § 1 a Abs. 3 AsylbLG darauf gründet, dass im Zusammenhang mit der Aufenthaltsbeendigung bestehende Mitwirkungspflichten nach dem Aufenthaltsgesetz oder Asylgesetz verletzt werden, sind zugunsten des Leistungsberechtigten Einschränkungen zu berücksichtigen.
So ist der Leistungsberechtigte u.a. vor der Entscheidung über die Einschränkung anzuhören und ihm ist eine angemessene Frist zur Beendigung des leistungsmissbräuchlichen Verhaltens zu setzen, damit er die beabsichtigte Einschränkung der Leistungen durch eigenes Zutun noch abwenden kann.
I. Die Beschwerde gegen Ziffer 1 und 2 des Beschlusses des Sozialgerichts Landshut vom 15. Juni 2016, S 11 AY 54/16 ER, wird zurückgewiesen.

II. Die Antragsgegnerin hat die notwendigen außergerichtlichen Kosten der Antragstellerin aus dem Beschwerdeverfahren zu tragen.

III. Der Antragstellerin wird für das Beschwerdeverfahren Prozesskostenhilfe ohne Ratenzahlung bewilligt und RA S., A-Stadt, beigeordnet.

Gründe:

I.

Die Antragstellerin (es verbleibt bei der Bezeichnung der Beteiligten im erstinstanzlichen Verfahren) begehrt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die vorläufige Weitergewährung von Leistungen nach § 2 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ohne Anspruchseinschränkung.

Die 1977 geborene Antragstellerin ist laut eigenen Angaben kongolesische Staatsange-hörige und reiste am 27.04.2010 in das Bundesgebiet ein und beantragte am 15.06.2010 die Anerkennung als Asylberechtigte; seither erhält sie Leistungen nach dem AsylbLG. Der Antrag auf Gewährung von Asyl wurde mit Bescheid vom 15.03.2012 durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge abgelehnt. Mit gleichem Bescheid wurde die Antragstellerin zur Ausreise aufgefordert. Das Asylverfahren ist seit dem 14.07.2012 rechtskräftig negativ abgeschlossen. Die Antragstellerin ist vollziehbar ausreisepflichtig und wird wegen der fehlenden Reisepapiere geduldet. Sie gab an, bei der Einreise weder über einen Pass, noch sonstige Identitätsdokumente gehabt zu haben.

Die Antragsgegnerin hörte die Antragstellerin bereits am 05.12.2012 zu einer beabsichtigten Leistungskürzung nach § 1 a AsylbLG an, weil diese es unterlassen habe, gültige Heimreisedokumente zu beschaffen und vorzulegen. Am 24.04.2013 sprach die Antragstellerin auf Initiative der Antragsgegnerin hin bei der Auslandsvertretung der Republik Kongo vor. Nach ihren eigenen Angaben gegenüber der Ausländerbehörde anlässlich einer Vorsprache zur Verlängerung der Duldung erklärte die Antragstellerin am 09.09.2013, keinen Reisepass bei der kongolesischen Botschaft beantragt zu haben, weil sie keine Geburtsurkunde habe vorlegen können. Eine Geburtsurkunde könne sie nur bei der örtlichen Behörde in Kinshasa beantragen, sie verfüge aber über keinerlei Kontakte im Kongo. Bei einer erneuten Vorsprache beim Ausländeramt am 07.01.2015 erklärte die Antragstellerin, in den letzten zwei Jahren in Sachen Passbeschaffung nichts unternommen zu haben, da ihr hierzu die finanziellen Mittel fehlten. Sie erklärte abermals, die für die Passbeantragung notwendige Geburtsurkunde nicht

beschaffen zu könne, da sie keinen Kontakt zu Verwandten bzw. zu einem Vertrauensanwalt in ihrer Heimat habe. Die Antragsgegnerin wies die Antragstellerin erneut darauf hin, dass die Kosten für die Beschaffung der Passpapiere übernommen würden.

Mit Bescheid vom 17.03.2015 bewilligte die Antragsgegnerin der Antragstellerin Geldleistungen nach dem § 2 AsylbLG in Höhe von 335,42 EUR monatlich ab 01.01.2015, weil die Voraussetzungen (u.a. die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst verursacht) vorlägen. Die Geldleistungen setzten sich aus dem Bedarf für Nahrungsmittel, für Bekleidung und Schuhe, für Gesundheitspflege sowie dem zusätzlichen Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse zusammen. Unter "Hinweise" wurde mitgeteilt, dass die bewilligte Hilfe für jeweils einen Monat gewährt werde. Nach dem umseitig genannten Bewilligungsabschnitt werde die Leistung uneingeschränkt (ohne Antrag) weitergezahlt, solange die gesetzlichen Voraussetzungen hinsichtlich der persönlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Verhältnisse vorlägen.

Am 29.02.2016 wurde die Antragstellerin erneut zu den Fortschritten bei der Passbeschaffung befragt. Diese verneinte die Antragstellerin ohne Nennung von Gründen. In einer E-Mail eines Mitarbeiters der Zentralen Ausländerbehörde Oberbayern vom 15.03.2016 wird ein Termin vom 10.03.2016 bei einer kongolesischen Behörde beschrieben. Dort habe ein (namentlich nicht genannter) Mitarbeiter behauptet, der Name der Antragstellerin stamme aus Ruanda. Außerdem würden sich (wieder unbenannte) Angaben im Antrag (wohl der Antrag auf einen Reisepass) widersprechen. Die Angaben seien nicht verwertbar. Es werde um einen neuen Antrag mit echten Angaben gebeten. Erneut wird mitgeteilt, dass sich die Geburtsurkunde über Verwandte beschaffen lasse.

Mit Schreiben vom 22.03.2016 forderte die Antragsgegnerin die Antragstellerin zur Vorlage eines gültigen Passes oder Passersatzes bis spätestens 31.03.2016 auf. Für den Fall einer weiteren Fristversäumnis werde beabsichtigt, am 01.04.2016 zunächst für die Dauer von sechs Monaten, nur noch Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege als Sachleistung zu gewähren. Die Antragstellerin erhielt Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 31.03.2016. Die Antragstellerin wurde auf § 1a Abs. 3, 2 Satz 2 AsylbLG hingewiesen.

Mit Bescheid vom 31.03.2016 gewährte die Antragsgegnerin der Antragstellerin ab dem 01.04.2016 Leistungen nach dem AsylbLG nur noch eingeschränkt nach § 1 a Abs. 3 S. 1 i.V.m. Abs. 2 AsylbLG. Die Antragstellerin erhielt nunmehr monatliche Geldleistungen in Höhe von 151,11 EUR. Dieser Betrag setzte sich aus dem Bedarf für Nahrungsmittel sowie dem Bedarf für Gesundheitspflege zusammen. Die Leistungseinschränkung wurde bis zum 30.09.2016 befristet. Sie ergehe unter der auflösenden Bedingung, dass die Antragstellerin ihrer Mitwirkungspflicht nachkomme und einen gültigen Pass vorlege. Den dagegen gerichteten Widerspruch wies die Regierung von Niederbayern mit Widerspruchsbescheid vom 20.04.2016 als unbegründet zurück. Am 25.05.2016 hat die Antragstellerin beim Sozialgericht Landshut (SG) Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gestellt und Klage (S 11 AY 55/16) erhoben.

Widerspruch und Klage hätten aufschiebende Wirkung nach § 86 a Absatz 1 Satz 1 Sozialgerichtsgesetz (SGG). Der Bescheid dürfe aufgrund des Widerspruchs derzeit nicht vollzogen werden. Überdies sei der angegriffene Bescheid rechtswidrig. Bereits die Tatbestandsvoraussetzungen des § 1a Abs. 3 AsylbLG lägen nicht vor. Es sei nicht zutreffend, dass aus von der Antragstellerin selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden könnten. Die Antragstellerin habe bei der Botschaft vorgesprochen und einen Nationalpass beantragt. Die Ausstellung scheitere an der mangelnden Geburtsurkunde. Da die Antragstellerin über keinerlei Kontakte im Heimatstaat mehr verfüge, sei es ihr nicht möglich, eine Geburtsurkunde vorzulegen. Außerdem sei die teilweise Einstellung der Leistungen verfassungswidrig, nachdem auch der Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens ebenso wie die Leistungen für Bekleidung zum verfassungsrechtlichen Existenzminimum gehörten.

Das SG hat nach Erteilung eines richterlichen Hinweises vom 08.06.2016 die Antragsgegnerin mit Beschluss vom 15. Juni 2016 im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig verpflichtet, der Antragstellerin Leistungen nach dem AsylbLG für die Zeit vom 25.05.2016 bis zum 30.09.2016, für Mai 2016 anteilig, in Höhe von monatlich 335,42 EUR zu zahlen und im Übrigen den Antrag abgelehnt.

Gegenstand des Verfahrens, auf das sich der einstweilige Rechtsschutz beziehe, sei der Bescheid vom 31.03.2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20.04.2016. Maßgebend sei der im Hauptsacheverfahren statthafte Rechtsbehelf. Richtige Klageart im Hauptsacheverfahren sei eine kombinierte Anfechtungs- und Leistungsklage nach §§ 54 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4, 56 SGG. Die Antragstellerin strebe folglich eine Erweiterung ihrer Rechtspositionen an; daher sei eine einstweilige Anordnung in Form einer Regelungsanordnung nach § 86 b Abs. 2 S. 2 SGG statthaft.

Der Widerspruch vom 06.04.2016 habe keine aufschiebende Wirkung. Wenn zweifelhaft sei, ob eine aufschiebende Wirkung eingetreten sei, könne dies das Gericht durch einen deklaratorischen Beschluss feststellen - § 86 b Abs. 1 SGG entsprechend.

Der Antragstellerin seien mit Bescheid vom 17.03.2015 nach Maßgabe von § 3 AsylbLG ab dem 01.03.2015 Leistungen in Höhe von 335,42 EUR monatlich gewährt worden. Der Bescheid vom 31.03.2016 reduziere die Leistungen für die Zukunft, anknüpfend an § 1a Abs. 3, Abs. 2 S. 2 ff AsylbLG, ab dem 01.02.2016 auf 151,11 EUR monatlich.

Insofern habe es keiner Aufhebung gemäß § 9 Abs. 4 Nr.1 AsylbLG i.V.m. § 48 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) bedurft. Der Bescheid vom 17.03.2015 stelle nämlich keinen Dauerverwaltungsakt dar. Leistungen nach dem AsylbLG stellten keine rentenähnliche Dauerleistung dar; dies erlaube es der Verwaltung, die Voraussetzungen in regelmäßigen Abschnitten zu prüfen (Bundessozialgericht (BSG), Urteil vom 17. Juni 2008 - B 8/9b AY 1/07 R -). Demnach sei die Behörde grundsätzlich berechtigt, Leistungen nur für die nächstliegende Zeit zu bewilligen, wobei es entscheidend auf den Inhalt des betreffenden Verwaltungsakts ankomme. Für einen verständigen Erklärungsempfänger sei der objektive Regelungsgehalt dieses Bescheids zeitlich auf den Monat März 2015 beschränkt, während die Bewilligungen für die Folgemonate nicht schriftlich, sondern nach § 33 Abs. 2 SGB X auf andere Weise jeweils konkludent durch Überweisungen erfolgt seien. Laut den Hinweisen in dem Bescheid würden die bewilligten Leistungen jeweils nur für einen Monat gewährt. Im nachfolgenden Satz heiße es, dass diese uneingeschränkt ohne Antrag weitergewährt würden, solange die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen weiterhin vorlägen. Hieraus werde hinreichend deutlich, dass die Antragsgegnerin für die Folgemonate die betreffenden Leistungen stillschweigend für jeweils einen Monat neu bewilligen wolle.

Eine vorherige Leistungsbewilligung für die Zeit ab April 2016 sei nicht erfolgt. Vielmehr habe die Antragsgegnerin mit Bescheid vom

31.03.2016 die Leistungen für den Zeitraum ab April 2016 erstmals bewilligt und im Übrigen teilweise abgelehnt. Ein "alter" Veraltungsakt für die Zeit ab April 2016, aus dem die Antragstellerin weiterhin Leistungen beanspruchen könnte, existiere nicht. Bei Verwaltungsakten, die lediglich eine begehrte Leistung ablehnten, sei vorläufiger Rechtsschutz durch eine einstweilige Anordnung des Gerichts (§ 86b Abs. 2 SGG) möglich (Keller in Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, SGG, 11. Auflage 2014, § 86a Rn. 6).

Der zulässige Antrag auf einstweilige Anordnung in Form einer Regelungsanordnung sei begründet, weil sowohl ein glaubhafter Anordnungsanspruch als auch ein Anordnungsgrund nach § 86 b Abs. 2 S. 2 SGG vorlägen.

Die Antragstellerin habe einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Sie sei Inhaberin einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und sei somit Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG. Die zustehenden Leistungen seien nach § 1a Abs.3 AsylbLG in der Fassung vom 20.10.2015 dahingehend eingeschränkt, dass nur noch Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt würden (§ 1a Abs.2 S. 2 AsylbLG).

Die Einschränkung erfolge, sofern aus von der Antragstellerin zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden könnten. Zu letzteren gehörten alle rechtlichen und tatsächlichen Handlungen, die notwendig seien, um eine Ausreise des Ausländers herbeizuführen (vgl. Wahrendorf in Grube/Wahrendorf, SGB XII 5. Auflage 2014, § 1a AsylbLG, Rn. 22ff m. w. N.). Ein Vertretenmüssen i.S.v. § 1a Nr. 2 AsylbLG bestehe dann, wenn die betreffenden Gründe ihre alleinige Ursache im Verantwortungsbereich des Ausländers hätten und ihm vorgeworfen werden könne, durch sein Verhalten die Ausreise verhindert oder verzögert zu haben. Das Vertretenmüssen i.S.v. § 1a Nr. 2 AsylbLG a.F. bzw. § 1a Abs. 3 AsylbLG knüpfe an das eigene Verhalten des Leistungsberechtigten in dem Sinne an, dass das Verhalten allgemein geeignet sein müsse, sich seiner Ausreisepflicht zu entziehen. Es sei danach erforderlich, aber auch ausreichend, dass das Ergebnis der Nichtvollziehbarkeit der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen auf Umständen beruhe, die dem Verantwortungsbereich der handelnden Person zuzurechnen seien. Der Ausländer müsse bei entsprechendem Willen in der Lage und aus Rechtsgründen verpflichtet oder es müsse ihm zuzumuten sein, ein Verhalten zu unterlassen bzw. ein Handeln vorzunehmen (Oppermann in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 2. Aufl. 2014, § 1a AsylbLG i.d.F. v. 20.10.2015, Rn. 67).

Diese Voraussetzungen seien nicht erfüllt. Ein Vertretenmüssen sei nicht gegeben.

Die Behörde habe den Leistungsberechtigten zunächst konkret darauf hinzuweisen, welche Schritte zur Ermöglichung der Ausreise von ihm erwartet werden (vgl. Wahrendorf in Grube/Wahrendorf, SGB XII 5. Auflage 2014, § 1a AsylbLG, Rdnr. 24).

Zweck der Leistungskürzung nach § 1a Abs. 3 iVm Abs. 2 AsylbLG sei, dass ein Anreiz für ein bestimmtes Verhalten erfolgen könne, das aktuell eine Aufenthaltsbeendigung verhindere. Zwar habe ein Leistungsberechtigter seine Passlosigkeit und damit die Nichtvollziehbarkeit seiner Ausreiseverpflichtung zu vertreten, wenn er sich nicht in gebührendem Maße um entsprechende Unterlagen und Nachweise für seine Identität und seine Staatsangehörigkeit bemühe. Insbesondere müsse eine Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die mit den Gegebenheiten in ihrem Heimatland am besten vertraut ist und insbesondere allein Auskunft geben könne, über welche Kontakte sie dorthin verfüge, alles ihr Zumutbare unternehmen, um ihre Identität und Staatsangehörigkeit zu klären. Nach § 1a AsylbLG zu "sanktionieren" sei indes nur ein bestimmtes Verhalten, wenn nämlich der Betreffende eine konkrete, zumutbare und erfüllbare Mitwirkungshandlung nicht vornehme. Nur eine solche einschränkende Auslegung werde der erheblichen Beeinträchtigung gerecht, die mit der Leistungskürzung nach § 1a AsylbLG verbunden sei. Daher komme die Beschränkung der Leistungen nur in Betracht, wenn die Behörde der Antragstellerin eine konkrete und zumutbare Mitwirkungshandlung aufgebe, die diese aus von ihr zu vertretenden Gründen nicht befolge. Denn nur wenn eine konkrete Mitwirkungshandlung gefordert werde, wie z.B. das Aufsuchen der Botschaft oder konkrete identitätsklärende Angaben (Namen von Bekannten und Verwandten im Heimatland, Wohnort, Geburtsdaten), sei es gerechtfertigt, der Pflichtenerfüllung leistungsrechtlich Nachdruck zu verleihen.

Die für den Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen zuständigen Behörden verfügten über die erforderlichen Erkenntnisse und in Zusammenarbeit mit den Auslandsvertretungen zudem über die Möglichkeiten, eigene Ermittlungen anzustellen, um der Betreffenden ggf. die "richtigen" Fragen zu stellen, um Passersatzpapiere zu beschaffen und die Voraussetzungen für eine Abschiebung zu schaffen (vgl. Sächsisches Landessozialgericht, Beschluss vom 19. Januar 2011 - L 7 AY 6/09 B ER -). Es obliege der Antragsgegnerin, der Antragstellerin konkrete Handlungen aufzugeben, bei deren Nichterbringung das Vorgehen nach § 1a Abs. 3 AsylbLG möglich werde. Daran fehle es hier. Es sei nicht ausreichend, die Antragstellerin generell aufzufordern, einen Reisepass vorzulegen, wenn dieser nicht im Besitz der Antragstellerin sei, wofür hier derzeit nichts spreche. Es müsse sodann zumindest mittelbar aus dem Absenkungsbescheid hervorgehen, welche konkrete Handlung oder Unterlassung von dem Leistungsberechtigten begehrt werde.

Die Kammer habe bereits in mehreren Entscheidung zur grundsätzlichen Verfassungsmäßigkeit der Norm Stellung genommen. Die Anwendung des § 1a AsylbLG sei nur dann unbedenklich, wenn es der Leistungsberechtigte des AsylbLG in der Hand habe, durch sein Verhalten die Leistungsvoraussetzungen zu erfüllen und eine Kürzung oder den Wegfall zu vermeiden.

Nicht anders als in anderen Grundsicherungssystemen (vgl. § 26 SGB XII bzw. § 41 Abs. 4 SGB XII; vgl. §§ 31 ff. SGB II) sei daher die Verknüpfung von Mitwirkungspflichten und Verhaltenspflichten mit Leistungseinschränkungen auch im AsylbLG verfassungsrechtlich unbedenklich (LSG Erfurt, Urteil vom 12. März 2014 - Az.: L 8 AY 678/13). Es müsse in der Macht der Antragstellerin stehen, aus eigener Kraft die Absenkung abzuwenden, indem die erforderlichen Mitwirkungshandlungen nachgeholt würden. Demnach bedürfe es auch einer Konkretisierung der Handlungspflicht. Neben dem Anordnungsanspruch liege auch ein glaubhafter Anordnungsgrund vor.

Gegen den am 20.06.2016 zugestellten Beschluss des SG hat die Antragsgegnerin am 04.07.2016 beim SG Beschwerde zum Bayerischen Landessozialgericht (LSG) erhoben. Entgegen der Ansicht des SG liege ein Vertretenmüssen nach § 1 a Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 AsylbLG vor, weil die Antragstellerin es in der Hand habe, die Geburtsurkunde in ihrem Heimatland zu beschaffen. Die bloße Behauptung, sie sei dazu mangels Kontakt in der Heimat nicht in der Lage, sei unglaubhaft. Die Antragstellerin habe keinerlei Anstrengungen unternommen, die geforderte Geburtsurkunde zu erlangen. Solange die Antragstellerin für sich reklamiere, keinerlei Kontakte mehr im Kongo zu haben, sei es auch nicht zielführend für die Antragsgegnerin "richtige" Fragen zu stellen. Es liege in der Macht der Antragstellerin, aus eigener Kraft die Absenkung abzuwenden, indem sie Bemühungen zur Kontaktaufnahme zu Personen im Herkunftsland nachweise, die bei der Beschaffung der Geburtsurkunde behilflich seien könnten. Dazu könne die Antragstellerin auch durchaus über andere Familienangehörigen, die in

Belgien und anderen Staaten lebten, Kontakt zu der Person aufnehmen, die ihre Ausreise unterstützt und finanziert hätte.

Die Antragsgegnerin beantragt:

die einstweilige Anordnung über die vorläufige Verpflichtung, der Antragstellerin Leistungen nach dem AsylbLG für die Zeit vom 25.05.2016 bis 30.09.2016, für Mai 2016 anteilig, in Höhe von monatlich 335,42 EUR zu zahlen, aufzuheben und den Antrag vom 25.05.2016 abzulehnen.

Der Antragstellerin beantragt,

die Beschwerde gegen den Beschluss des Sozialgericht Landshut vom 15. Juni 2016, S 11 AY 54/16 ER, zurückzuweisen und der Antragstellerin Prozesskostenhilfe unter Beiordnung ihres Rechtsanwaltes zu gewähren.

Es sei durchaus glaubhaft, dass die Antragstellerin über sechs Jahre nach der Ausreise über keinerlei Kontakte mehr in ihr Heimatland verfüge. Sie habe bereits bei ihrer Anhörung im Asylverfahren angegeben, dass ihre Eltern verstorben seien und sie keinen Kontakt zu der übrigen Familie habe. Es sei völlig lebensfremd, dass sich die Antragstellerin an die Vorsitzende der kongolesischen Vereinigung wenden solle, da es sich offensichtlich um eine Schleuserin handele, die von der Antragstellerin 3000 US-Dollar für die Ausreise erhalten habe. Die Antragsgegnerin habe die Leistungskürzung gerade nicht mit den Bemühungen um die Beschaffung einer Geburtsurkunde verknüpft, sondern unter Ziffer 2 des Bescheides vom 31.03.2016 die auflösende Bedingung gestellt, dass sie einen gültigen Pass vorlege. Einen solchen besitze sie aber nicht.

Im Übrigen ergebe sich aus der Neuregelung des § 11 Abs. 4 Nr. 2 AsylbLG zum 06.08.2016, dass der Widerspruch und die Klage gegen eine Leistungsabsenkung nach § 1 a AsylbLG entgegen der Rechtsprechung des LSG (L 8 AY 14/16 B ER, Beschluss vom 08. Juli 2016) nach § 86 a Abs. 1 S. 1 SGG zumindest bis zum 05.08.2016 aufschiebende Wirkung gehabt habe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhaltes sowie dem weiteren Vortrag der Beteiligten wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen einschließlich der Akte S 11 AY 55/16 und die beigezogene Akte der Antragsgegnerin verwiesen.

II.

Das LSG ist zur Entscheidung über die Beschwerde in dem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes zuständig §§ 86 b Abs. 4, 172 Abs. 1 SGG.

Die unter Beachtung der §§ 172, 173 SGG frist- und formgerecht eingelegte Beschwerde ist zulässig. Die Antragsgegnerin wendet sich gegen die erstinstanzliche vorläufige Leistungsverpflichtung in Höhe der Differenz der mit Bescheid vom 17.03.2015 bewilligten monatlichen Leistung (335,42 EUR) und den mit Bescheid vom 31.03.2016 gekürzten Leistungen (151,11 EUR) für die Zeit ab Rechtshängigkeit des Antrages auf einstweiligen Rechtsschutz beim SG (Eingang per Fax am 25.05.2016) und bis zum Ende der Leistungskürzung (30.09.2016). Somit ist der Beschwerdewert von 750 EUR (knapp) überschritten (§ 172 Abs. 3 Nr. 1, § 144 Abs. 1 Nr. 1 SGG, 4 7/30 mal Differenz 184,31 EUR = 780,25 EUR).

Die zulässige Beschwerde ist jedoch unbegründet, weil das SG dem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 86 b Abs. 2 S. 2 SGG zutreffend im tenorierten Umfang stattgegeben hat. Der Senat weist nach eigener Prüfung die Beschwerde aus den Gründen des angefochtenen Beschlusses des SG vom 15. Juni 2016 als unbegründet zurück und verweist nach § 142 Abs. 2 S. 3 SGG auf die zutreffende Begründung des Beschlusses des SG.

Ergänzend zum Beschluss des SG weist der Senat auf Folgendes hin: 1. Zutreffend hat das SG ausgeführt, dass der Bescheid des Antragsgegners vom 17.03.2015 kein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung i.S. des § 48 SGB X war. Der Senat teilt diese Rechtsansicht und setzt sich damit nicht in Widerspruch zu seiner Entscheidung vom 13.04.2015, L 8 SO 6/15 B ER. Anders als in der zitierten Entscheidung (dort erfolgte eine Bewilligung "bis auf weiteres") hat die Antragsgegnerin hier in dem Bescheid vom 17.03.2015 keine rentengleiche Dauerleistung bewilligt. Das SG hat überzeugend auf einen verständigen Erklärungsempfänger abgestellt (§§ 133, 151 BGB), für den der objektive Regelungsgehalt des Bescheides vom 17.03.2015 zeitlich auf die Monate März und April 2015 beschränkt, während die Bewilligungen für die Folgemonate nicht schriftlich, sondern nach § 33 Abs. 2 SGB X auf andere Weise jeweils konkludent durch Überweisungen erfolgt seien. Das SG hat zur Auslegung des Regelungsgehaltes auch die schriftlichen Hinweise in dem Bescheid vom 17.03.2015 herangezogen, in denen ausgeführt wurde, dass die bewilligten Leistungen jeweils nur für einen Monat gewährt würden. Im nachfolgenden Satz heißt es, dass diese uneingeschränkt ohne Antrag weitergewährt würden, solange die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen weiterhin vorlägen.

Für diese Auslegung sprechen auch die beiden zusätzlich beigefügten Berechnungsblätter, die sich nur über den Zeitraum März 2015 und 01.04.2015 bis ...(offengelassen) verhalten.

2. Der Senat führt damit seine Rechtsprechung vom 8. Juli 2016 (L 8 AY 14/16 B ER) und vom 24. August 2016 (L 8 AY 15/16 B ER) auch in Kenntnis der zum 06.08.2016 eingetretenen Gesetzesänderung in § 11 Abs. 4 Nr. 2 AsylbLG fort. Durch Art. 4 des Integrationsgesetzes vom 31.07.2016 (BGBl. 2016, Teil I Nr. 39, S. 1939 ff) wurde § 11 Abs. 4 Nr. 2 AsylbLG wie folgt gefasst: "Keine aufschiebende Wirkung haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt, mit dem eine Einschränkung des Leistungsanspruches nach § 1 a oder § 11 Abs. 2 a festgestellt wird." Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung (Bundesratsdrucksache 266/16, vom 26.05.2016, S. 41, 42) heißt es dazu:

Mit dem in § 11 AsylbLG neu eingefügten Absatz 4 wird die sofortige Vollziehbarkeit von Verwaltungsakten angeordnet, die die Leistungsbewilligung nach dem AsylbLG aufheben oder die Leistung ganz oder teilweise entziehen. Die Vorschrift normiert somit Fälle im Sinne von § 86a Absatz 2 Nummer 4 des Sozialgerichtsgesetzes, in denen die aufschiebende Wirkung entfällt. (...) Die Regelung nach Nummer 2 betrifft Entscheidungen, durch die eine Pflichtverletzung und eine daran anknüpfende Einschränkung des Leistungsanspruchs

festgestellt wird.

Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 20.06.2016 (Bundestagsdrucksache 18/8829, vom 20.06.2016, S. 20) heißt es:

Zu Artikel 4 Nummer 7 (§ 11 Absatz 4 AsylbLG) Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren um Prüfung der Auswirkungen der Regelung auf die Belastungssituation der Sozialgerichtsbarkeit. Begründung: Nach § 11 Absatz 4 AsylbLG-E sollen Widerspruch und Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt, mit dem a) eine Leistung nach diesem Gesetz ganz oder teilweise entzogen oder die Leistungsbewilligung aufgehoben wird oder b) eine Einschränkung des Leistungsanspruchs nach § 1a oder § 11 Absatz 2a AsylbLG festgestellt wird, keine aufschiebende Wirkung haben. Diese Regelung dürfte zu einer deutlich erhöhten Arbeitsbelastung der Sozialgerichtsbarkeit führen, die vermehrt mit Verfahren nach § 86b SGG (Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes) beschäftigt werden wird, obgleich seit Jahrzehnten eine Entlastung der bekanntermaßen sehr hoch belasteten Gerichtsbarkeit (vgl. z. B. BT-Drucksache II/2773, BT-Drucksache V/3979, BTDrucksache 16/7716, BT-Drucksache 17/12297; vgl. BT-Ausschuss-Drucksache 18(11) 541, S. 163 ff.) angestrebt wird.

In der Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates (Bundestagsdrucksache 18/8883 vom 22.06.2016, S. 3) heißt es: Zu Ziffer 7 Zu Artikel 4 Nummer 7 (§ 11 Absatz 4 AsylbLG) Die Bundesregierung nimmt zur Prüfbitte des Bundesrates wie folgt Stellung: zentrales Argument für die Neuregelung in § 11 Absatz 4 AsylbLG-E ist, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Bescheide, die Leistungseinschränkungen nach dem AsylbLG vornehmen, zukünftig keine aufschiebende Wirkung mehr entfalten sollen, sondern diese stets über einen Rechtsbehelf gesondert beantragt werden muss. Ziel ist es, dadurch den Vollzug der Leistungseinschränkungen effizienter zu gestalten. Bislang tritt die Wirksamkeit der Leistungseinschränkungen durch Widerspruch und Anfechtungsklage häufig erst stark zeitversetzt ein und dann möglicherweise erst zu einem Zeitpunkt, zu dem der Aufenthalt eines Leistungsberechtigten bereits seinem Ende zugeht. Dass mit der Neuregelung eine höhere Belastung der Sozialgerichtsbarkeit einhergehen könnte, trifft zu, muss aber nach Auffassung der Bundesregierung mit Blick auf die Zielrichtung der Neuregelung in Kauf genommen werden. Hinzu kommt, dass die Leistungsbehörden bei überzeugenden Rechtsbehelfen jederzeit die sofortige Vollziehung ganz oder teilweise aussetzen können, so dass es nicht zwingend zu einer Mehrbelastung der Sozialgerichtsbarkeit kommen muss.

Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich somit, dass der Gesetzgeber wohl erstmals eine Regelung nach § 86 a Abs. 2 Nr. 4 SGG treffen wollte. Im Umkehrschluss galt vor der Neuregelung mit Wirkung zum 06.08.2016 die generelle Regelung des § 86 a Abs. 1 SGG, wonach Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung haben.

Allerdings konnte die Antragstellerin ihr Antragsziel (ungekürzte Leistungen nach § 2 AsylbLG) allein durch die aufschiebende Wirkung eines Widerspruches/einer Klage gegen den Bescheid vom 31.03.2016 nicht erreichen. Wie zutreffend vom SG ausgeführt, lag mit dem Bescheid vom 17.03.2015 nämlich kein "alter Verwaltungsakt" vor, aus dem die Antragstellerin Leistungen ab April 2016 in Höhe von 335, 42 EUR begehren konnte, so dass das Rechtsschutzbegehren der Antragstellerin an § 86 b Abs. 2 S. 2 SGG zu messen ist. Ohne eine einstweilige Anordnung mit einer Erweiterung ihrer Rechtsposition hätte die Antragstellerin keine Entscheidung über Leistungsansprüche ab April 2016 gehabt.

3. Das gefundene Ergebnis steht auch in Einklang mit der Kommentierung zu § 1 a AsylbLG n.F. in Hohm, Gemeinschaftskommentar zum AsylbLG, Stand Mai 2016, § 1 a Rn. 349, Oppermann in juris PK SGB XII, § 1 a Rn. 112 Stand 16.03.2016. Auch danach hat der Widerspruch gegen die Anspruchseinschränkung nach § 1 a AsylbLG keine aufschiebende Wirkung, weil es sich im Ergebnis um eine teilweise Ablehnung der Leistung nach dem AsylbLG handelt, für deren Durchsetzung im gerichtlichen Verfahren eine kombinierte Anfechtungs- und Leistungsklage der statthafte Rechtsbehelf wäre. Vorläufiger gerichtlicher Rechtsschutz ist demnach über einen Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 86 b Abs. 2 S. 2 SGG zu suchen. Dieser Antrag ist auf die Verpflichtung der zuständigen Asylbehörde zur Gewährung uneingeschränkter Leistungen nach dem AsylbLG gerichtet. Nachdem der Antragstellerin zuletzt Leistungen nach § 2 AsylbLG bezogen hat, ist der Antrag auch hierauf zu richten (und nicht wie auch im Beschwerdeverfahren vom Bevollmächtigten ausgeführt, auf Leistungen nach dem § 3 AsylbLG).

4. Es liegen jedoch, in Übereinstimmung mit dem SG, ein glaubhafter Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund nach § 86 b Abs. 2 S. 2 SGG auf ungekürzte Leistungen nach § 2 AsylbLG vor. Die Voraussetzungen für eine Leistungskürzung nach § 1 a Abs. 3 AsylbLG liegen bei der Antragstellerin derzeit nicht vor.

a. Der Senat teilt in Übereinstimmung mit der jüngsten Kommentierung (Hohm aa.O. Rn. 27 ff) die Einschätzung des SG, dass § 1 a AsylbLG i.d.F. des Asylbeschleunigungsgesetzes vom 20.10.2015 verfassungsgemäß ist. Art. 1 und 20 GG gebieten keine bedarfsunabhängigen, voraussetzungslosen Sozialleistungen. § 1 a AsylbLG sanktioniert vermeidbares persönliches Fehlverhalten des Leistungsberechtigten, der die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen durch in seinen Verantwortungsbereich fallendes vertretbares und vorwerfbares Verhalten verhindert.

b. Im Hinblick auf die gegenüber den Leistungssystemen des SGB II und SGB XII ohnehin reduzierten Leistungen nach dem AsylbLG gebieten das Grundrecht auf die Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit allerdings eine restriktive Auslegung des § 1 a AsylbLG (Hohm a.a.O. § 1 a Rn. 41 ff, Hohm in Schellhorn/Hohm/Scheider SGB XII Kommentar, 19. Auflage, § 1 a AsylbLG a.F. Rn. 6, Oppermann a.a.O. § 1 a Rn.77; Wahrendorf in Grube/Wahrendorf SGB XII Kommentar, 5. Auflage § 1 a AsylbLG (a.F.) Rn. 2, Birk in LPK SGB XII, 9. Auflage § 1 a AsylbLG Rn. 1).

c. Nach § 1 a Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 AsylbLG i.d.F. vom 20.10.2015 erhalten Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG (wie die Antragstellerin), bei denen aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, grundsätzlich nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege. Zweck der Leistungskürzung ist, dass ein Anreiz für ein bestimmtes Verhalten erfolgen kann, das aktuell eine Aufenthaltsbeendigung verhindert.

Der Senat hat keine Zweifel daran, dass die ausreispflichtige Antragstellerin den Leistungsmissbrauchstatbestand des § 1 a Abs. 3 AsylbLG erfüllen würde, wenn sie sich offen weigerte, bei der Beschaffung der fehlenden Geburtsurkunde, die Voraussetzung für die Beantragung

eines Reisepasses in der kongolesischen Botschaft ist, mitzuwirken und hierzu zuvor von der Antragsgegnerin konkret aufgefordert worden wäre (vgl. zum Fall der ausdrücklichen Weigerung, einen Pass zu beantragen, Beschluss des Senats vom 8. Juli 2016, L 8 AY 14/16 B ER).

Soweit aber ein Vertretenmüssen i.S. § 1 a Abs. 3 AsylbLG darauf gründet, dass im Zusammenhang mit der Aufenthaltsbeendigung bestehende Mitwirkungspflichten nach dem Aufenthaltsgesetz oder Asylgesetz verletzt werden, sind zugunsten des Leistungsberechtigten folgende Einschränkungen zu berücksichtigen:

* Die verlangte Mitwirkungshandlung muss eine gesetzliche Grundlage haben und geeignet und zumutbar sein, * die für die Durchführung des AsylbLG zuständige Behörde darf keine einfachere Möglichkeit haben, die zum Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen erforderlichen Informationen, Unterlagen etc zu erlangen und * der Leistungsberechtigte ist vor der Entscheidung über die Einschränkung anzuhören und ihm ist eine angemessene Frist zur Beendigung des leistungsmissbräuchlichen Verhaltens zu setzen, damit er die beabsichtigte Einschränkung der Leistungen durch eigenes Zutun noch abwenden kann, (vgl. Hohm in AsylbLG Kommentar, § 1 a Rn. 278).

Die Antragsgegnerin hat die Antragstellerin hier in der Anhörung vom 22.03.2016 aufgefordert, einen gültigen Pass oder Passersatz vorzulegen. Allerdings ergibt sich aus den Akten, dass die Antragstellerin über keinen Pass verfügt und 2010 ohne Ausweispapiere in die Bundesrepublik einreiste.

Auch in dem Bescheid vom 31.03.2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20.04.2016 (§ 95 SGG) stellte die Antragsgegnerin die Leistungseinschränkung unter die auflösende Bedingung, dass die Antragstellerin ihrer Mitwirkungspflicht nachkomme und einen gültigen Pass vorlege. Zwar hat die Antragsgegnerin in der Begründung des Bescheides vom 31.03.2016 unter II. ausgeführt: "Die Beschaffung einer für die Passbeantragung notwendigen Geburtsurkunde liegt allein in ihrem Machtbereich. Angeblich auf Grund mangelnder Kontakte in ihr Heimatland lehnen Sie die Beschaffung der Geburtsurkunde ab. (...) Es liegt weiterhin in ihrer Hand, entsprechende Heimreisepapiere zu beschaffen. (...) Mit der Weigerung, eine für die Passbeantragung notwendige Geburtsurkunde zu besorgen, schaffen Sie absichtlich Duldungsgründe." Aus der Gesamtschau der Anhörung vom 22.03.2016 mit der Aufforderung, bis spätestens 31.03.2016 einen gültigen Pass vorzulegen und der auflösenden Bedingung im Bescheid vom 31.03.2016 (damit noch innerhalb der Frist für die Mitwirkungshandlung), einen gültigen Pass vorzulegen, ergibt sich hier, dass die Voraussetzungen für eine Leistungskürzung aus eher formalen Gründen (noch) nicht vorliegen, weil die Antragsgegnerin die konkrete Mitwirkungshandlung zur Beschaffung einer Geburtsurkunde nicht mit der erforderlichen Bestimmtheit im Rahmen der "Anhörung" vom 22.03.2016 bezeichnet hat. Zusätzlich ist auch die dort gesetzte Frist von nur 8 Tagen (gerechnet ab dem Empfangsbekenntnis vom 23.03.2016) deutlich zu kurz.

d. Die erforderliche hinreichend konkrete Aufforderung zur Vorlage der Geburtsurkunde als ersten Schritt zur Passbeschaffung durch Kontaktaufnahme zu Familienmitgliedern im Kongo oder ggfs. in Belgien erfolgte auch nicht bereits durch die früheren "Anhörungen" und Hinweise an die Antragstellerin bei früheren Vorsprachen.

So war die Antragstellerin am 29.02.2016 bei der Antragsgegnerin vorstellig und wurde über ihre Mitwirkungsobliegenheiten und mögliche Sanktionen nach dem AufenthG und dem AsylbLG belehrt. Allerdings wurde sie auch anlässlich dieser Vorsprache nicht zu konkreten Maßnahmen aufgefordert, sondern sie wurde darüber belehrt, dass die Weigerung der Beantragung bzw. Nichtvorlage von maßgeblichen Beweisen sanktioniert werden könnte. Konkrete Hinweise, dass es zunächst um die Beschaffung einer Geburtsurkunde gehe und wie genau diese im Kongo beschafft werden solle, wurden ausweislich der Niederschrift vom 29.02.2016 nicht erteilt.

Die Antragsgegnerin hatte vielmehr bereits am 08.12.2015 in ihren Akten vermerkt, dass unklar sei, wie die Antragstellerin eine Geburtsurkunde im Kongo beschaffen solle, wenn sie dort tatsächlich keinerlei Kontakt mehr habe. Die (erneute) Passbeantragung in der kongolesischen Botschaft ohne eine Geburtsurkunde wurde als nicht erfolgversprechend ausgeschlossen.

Für die Antragsgegnerin stellte sich dann erst durch eine Rücksprache mit der Zentralen Ausländerbehörde Oberbayern am 15.03.2016 heraus, dass es seitens der kongolesischen Botschaft Zweifel an der kongolesischen Abstammung der Antragstellerin gäbe und dass deren Angaben in dem PEP-Antrag widersprüchlich seien. Seitens der Botschaft wurde um einen Antrag mit "echten" Angaben gebeten. Diese neuen Ermittlungsergebnisse flossen aber nicht in die Anhörung vom 22.03.2016 ein, in welcher der Antragstellerin nicht aufgegeben wurde, einen neuen Antrag zu stellen, damit ihre Identität kritisch geprüft werden könne, sondern lediglich die Vorlage eines gültigen Passes bis zum 31.03.2016 angemahnt wurde.

Auch anlässlich der Vorstellung der Antragstellerin am 07.01.2015 wurde keine hinreichend konkrete, zumutbare Mitwirkungshandlung aufgegeben. Zwar wurde in diesem Termin klar gemacht, dass die Antragsgegnerin die Kosten der Passbeantragung tragen werde und dass die Antragstellerin eine Geburtsurkunde aus dem Kongo beschaffen müsse. Sie erklärte hierzu, dass sie in den letzten zwei Jahren weder Kontakt mit den Behörden aufgenommen noch Bekannte/Verwandte oder einen Vertrauensanwalt eingeschaltet habe. Zumindest hier war der Antragstellerin deutlich gemacht worden, dass sie eine Geburtsurkunde in ihrem Heimatland beschaffen sollte. Über das genaue Procedere, wie dies funktionieren sollte, wenn zunächst keine Kontaktperson im Kongo erkennbar ist und die Zentrale Ausländerbehörde Oberbayern nach Rücksprache mit der kongolesischen Botschaft später (E-Mail vom 15.03.2016) mitgeteilt hatte, dass eine Beschaffung der Geburtsurkunde im Kongo über einen Vertrauensanwalt nicht möglich ist, wurde allerdings nicht gesprochen.

Zudem fehlte es an einer erforderlichen Erledigungsfrist und an dem erforderlichen Hinweis, dass im Fall des Nichthandelns eine Sanktion nach § 1 a AsylbLG drohe.

Auch die Anhörung vom 05.12.2012 zur damals beabsichtigten Leistungskürzung nach § 1 a AsylbLG stellt keine hinreichend konkrete Aufforderung zu einer zumutbaren Mitwirkungshandlung dar, die dann dem späteren Sanktionsbescheid vom 31.03.2016 vorausgehen kann. Zum einen ist auch hier wieder nur zur Beschaffung des Reisepasses aufgefordert worden. Zum anderen ist weder eine angemessene Frist zur Beendigung des leistungsmissbräuchlichen Verhaltens gesetzt worden noch liegt ein hinreichender zeitlicher Zusammenhang zu dieser Anhörung und der Leistungskürzung mit Bescheid vom 31.03.2016 vor.

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen Ziffer 1 und 2 des Beschlusses des SG vom 15.Juni 2016 ist damit als unbegründet zurückzuweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf einer entsprechenden Anwendung des § 193 SGG und folgt dem Ergebnis in der Sache.

Dem Antrag auf Prozesskostenhilfe war zu entsprechen, da hinreichende Erfolgsaussicht im Sinne des § 73a Abs. 1 Satz 1 SGG iVm § 114 Abs. 1 S. 1 ZPO ohnehin nicht zu prüfen war. An der Bedürftigkeit der Antragstellerin bestehen ohnedies keine Zweifel.

Dieser Beschluss ist gemäß § 177 SGG unanfechtbar.
Rechtskraft
Aus
Login
FSB
Saved
2016-09-23