

1

AK IV
30.11.2010

2
3
4
5
6

FDP-Bundestagsfraktion

7
8
9

Prüfbericht

10
11
12
13
14
15

Grenzen zusätzlicher Sanktionen im Bereich sozialer Leistungen für Zuwanderer

16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35

- Beschluss AK IV (Innen & Recht) 30. 11.2010 -

1 I. Anlass

2 Die FDP-Bundestagsfraktion hat im September 2010 das Positionspapier „Integration: Chancen
3 nutzen – Zusammenhalt stärken“ beschlossen. Darin heißt es:

4 *„Die hohen Sozialleistungen in Deutschland dürfen jedoch nicht dazu führen, falsche Anreize
5 für die Zuwanderung in unser Land zu setzen. Es ist daher [...] zu überprüfen, ab wann und in
6 welchem Umfang Zuwanderer zukünftig in den Genuss sozialer Leistungen kommen dürfen.“*

7 In Ergänzung dieser Positionierung haben wir die Grenzen und Möglichkeiten für zusätzliche
8 Sanktionen sowie für Differenzierungen zwischen deutschen und zugewanderten Leistungsbeziehern
9 einer verfassungsrechtlichen Würdigung unterzogen.

10 Zunächst werden für diese Prüfung die bereits nach geltendem Recht bestehenden
11 Sanktionsmöglichkeiten aufgezeigt (II.1.). Danach werden die wichtigsten der im Bereich der
12 Sozialleistungen bereits bestehenden Differenzierungen zwischen deutschen und zugewanderten
13 Leistungsbeziehern ermittelt (II.2.). Dieses Vorgehen ist erforderlich, um zu ermitteln, welche
14 denkbaren Maßnahmen überhaupt zusätzliche wären, also vom Gesetzgeber neu geschaffen werden
15 müssten. Abschließend werden die denkbaren zusätzlichen Maßnahmen einer verfassungsrechtlichen
16 Würdigung unterzogen (II.3.).

17 II. Verfassungsrechtliche Prüfung zusätzlicher Sanktionen und 18 Leistungsdifferenzierungen

19 1. Bestehende Sanktionsmöglichkeiten

20 Das bestehende Recht sieht bereits eine ganze Reihe von Möglichkeiten deutlicher Sanktionen vor,
21 die an Verhaltensweisen anknüpfen, die eine mangelhafte Integration belegen. Mitunter ziehen diese
22 Sanktionen auch empfindliche finanzielle Folgen für die Betroffenen in Form von Geldbußen oder
23 Leistungskürzungen nach sich.

24

25 a) Das **Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)** sieht eine Reihe von Möglichkeiten vor, um Geldbußen
26 zu verhängen.

27 Die Rechtsordnungen der Länder sehen sowohl für Eltern wie auch für Schüler
28 Ordnungswidrigkeitentatbestände als erfüllt an, wenn die **Schulpflicht nicht erfüllt** wird oder der
29 Schulpflichtige nicht zum Schulbesuch angehalten wird. Auch wer an Integrationskursen trotz
30 entsprechender Pflicht nicht teilnimmt, verhält sich ordnungswidrig (§ 98 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG). Eine
31 solche Teilnahmepflicht besteht etwa in den Fällen des § 44a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 und 3
32 AufenthG bei **besonderer Integrationsbedürftigkeit**. Sie besteht weiterhin im Falle des § 4 Abs. 3
33 bei **Verordnung eines Integrationskurses** oder im Falle von **Sprachdefiziten** in den Fällen von
34 § 44a Abs. 1 Nr. 1a (keine Verständigung auf einfache Art in deutscher Sprache), § 44a Abs. 1 Nr. 1b

1 (keine ausreichenden Kenntnisse der deutschen Sprache zum Zeitpunkt der Erteilung einer
2 Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 bei besonderem politischen Interesse), § 28 AufenthG
3 (Familiennachzug) oder § 30 AufenthG (Ehegattennachzug). Dies gilt ebenfalls, soweit mit einem
4 Träger der Grundsicherung eine **Eingliederungsvereinbarung** nach dem SGB II (siehe dazu auch
5 unten unter III 1 c) getroffen wurde, die einen Integrationskurs vorsieht.

6 Nach § 17 Abs. 1 OWiG kann eine Geldbuße dabei bis zu 1000 Euro betragen.

7

8 b) Das **Aufenthaltsgesetz** (AufenthG) sieht ebenfalls eine Reihe von Sanktionsmöglichkeiten bei
9 mangelhafter Integration vor, die bis zur Ausweisung reichen.

10 Absolviert der Betroffene den Abschlusstest eines **Integrationskurses nicht erfolgreich**, so knüpfen
11 sich nach AufenthG daran mehrere mögliche Sanktionen: Nach § 44a Abs. 3 S. 3 AufenthG erfolgt die
12 Erhebung des voraussichtlichen Kostenbeitrags vorab durch Gebührenbescheid. Das Ausbleiben des
13 Erfolges wird nach § 8 Abs. 3 AufenthG bei der Entscheidung über Verlängerung von Aufenthaltstiteln
14 berücksichtigt.

15 Bei **Begehung von Straftaten** droht dem Betroffenen unter den in §§ 53 ff. AufenthG näher
16 bezeichneten Voraussetzungen eine Ermessensausweisung. Bei bestimmten schweren Straftaten
17 oder bei Verurteilung zu erheblichen Strafen erfolgt ggf. auch eine Regelausweisung oder eine
18 zwingende Ausweisung. Auch bei der **Begehung von Ordnungswidrigkeiten** kommt eine
19 Ermessensausweisung in Betracht: In besonders gelagerten extremen Ausnahmefällen kann
20 grundsätzlich eine Ermessensausweisung nach § 55 Abs 2 Nr. 2 AufenthG wegen einer
21 Ordnungswidrigkeit nach § 98 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG (Fernbleiben von Integrationskurs trotz
22 Teilnahmepflicht)

23 Wer die **Integration anderer Personen in schwerwiegender Weise beeinträchtigt** (Erzeugung von
24 Hass gegenüber anderen ethnischen Gruppen bei Kindern oder Jugendlichen; Abhalten anderer an
25 der Teilhabe am wirtschaftlichen, kulturellen oder gesellschaftlichen Leben; Nötigung zur Eingehung
26 der Ehe), dem droht eine Ermessensausweisung nach § 55 Abs. 2 Nr. 9 bis 11 AufenthG.

27 Die **Inanspruchnahme von Sozialhilfe** für sich selbst oder Haushaltsangehörige kann zu einer
28 Ermessensausweisung nach § 55 Abs. 2 Nr. 6 AufenthG führen.

29

30 c) Das **Zweite Sozialgesetzbuch** (SGB II) sieht mit der **Eingliederungsvereinbarung** nach § 15
31 SGB II ein Instrument mit höchst empfindlichen finanzielle Sanktionen vor. Nach § 31 Abs. 1 SGB II
32 kann das Arbeitslosengeld II unter Wegfall des Zuschlags nach § 24 SGB II in einer ersten Stufe um
33 **30 Prozent der Regelleistung abgesenkt** werden, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich trotz
34 Belehrung über die Rechtsfolgen weigert, eine ihm angebotene Eingliederungsvereinbarung
35 abzuschließen, in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten und Eigenbemühungen zu
36 erfüllen oder eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit, eine mit einem
37 Beschäftigungszuschuss nach § 16a SGB II geförderte Arbeit, ein zumutbares Angebot nach § 15a

1 SGB II oder eine sonstige in der Eingliederungsvereinbarung vereinbarte Maßnahme aufzunehmen
2 oder fortzuführen. Gegenstand der Eingliederungsvereinbarung können Integrationskurse oder
3 sonstige Maßnahmen zur sozialen Integration sein.

4 **2. Bestehende Leistungsdifferenzierungen**

5 Diskutiert werden könnte, ob Sozialleistungen an Zuwanderer gar nicht, erst ab einer bestimmten
6 Aufenthaltsdauer oder in einer im Vergleich zu Deutschen reduzierten Höhe gewährt werden. Zu
7 berücksichtigen wäre dabei, dass bereits nach geltendem Recht differenziert wird:

8 Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II werden nicht an alle
9 Ausländer geleistet. Der Leistungsausschluss betrifft zum einen Leistungsberechtigte nach dem
10 **Asylbewerberleistungsgesetz**, die nach den dortigen Vorschriften lediglich abgesenkte Leistungen
11 erhalten. Zum anderen sind bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen Ausländer in den ersten drei
12 Monaten ihres Aufenthaltes erfasst. **Sozialhilfe** wird nach § 23 SGB XII an Ausländer nur in
13 eingeschränktem Umfang geleistet. Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind
14 hiervon ebenfalls ausgeschlossen. Sozialhilfe wird zudem nicht an Ausländer gezahlt, die eingereist
15 sind, um Sozialhilfe zu erlangen (§ 23 Abs. 3 SGB XII). Ebenso werden nach dem
16 Asylbewerberleistungsgesetz Leistungen auf das nach den Umständen unabweisbar Gebotene
17 gekürzt, wenn Leistungsberechtigte eingereist sind, um Sozialleistungen zu beziehen. **Kindergeld**
18 wird gemäß § 1 Abs. 3 BKGG ebenfalls nur unter bestimmten Voraussetzungen an Ausländer gewährt
19 wie etwa einer Aufenthaltserlaubnis, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

20 **3. Zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten oder Leistungsdifferenzierungen**

21 Im Weiteren werden echte zusätzliche Möglichkeiten von Sanktionen und Leistungsdifferenzierungen
22 verfassungsrechtlich gewürdigt.

23

24 **a. Kürzung des Kindergeldes bei Eltern von Schulverweigerern**

25 Gegen eine Kürzung des Kindergeldes als Sanktion bei Schulverweigerung bestehen erhebliche
26 verfassungsrechtliche Bedenken. Sie ist aus grundrechtlicher Sicht abzulehnen:

27 Soweit das Kindergeld der steuerlichen Freistellung des Familienexistenzminimums dient, ist diese
28 Freistellung durch Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 6 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich
29 zwingend vorgegeben (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts).

30 **Aus verfassungsrechtlichen Gründen steht damit das Kindergeld, soweit es der**
31 **steuerrechtlichen Freistellung des Familienexistenzminimums dient, für eine**
32 **verhaltenssteuernde Sanktion nicht zur Verfügung.**

33 Soweit das Kindergeld reine Förderleistung ist (dieser Anteil steht erst nachträglich fest, wenn die
34 Einkommensteuer festgesetzt ist), würden einkommensschwache Eltern durch die Sanktion härter
35 betroffen als einkommensstarke. Dies wirft Bedenken im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG auf.

1 Eine Kürzung des Förderanteils des Kindergeldes erscheint auch im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 GG
2 nicht bedenkenfrei. Hier stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung.
3 Soweit der Förderanteil betroffen ist, dient das Kindergeld der Familienförderung (Art. 6 Abs. 1 GG).
4 Anspruchsberechtigt sind zwar die Eltern, das Kindergeld soll jedoch den Kindern zugute kommen.
5 Bei einer Kürzung stünde dieses nicht mehr in vollem Umfang zur Verfügung. Von einer Kürzung
6 dürften daher in erster Linie die Kinder selbst betroffen sein. Damit besteht die Gefahr, dass sich eine
7 Pflichtverletzung der Eltern nachteilig für die Kinder auswirkt.

8

9 **b. Kein Sozialleistungsanspruch für alle Zuwanderer**

10 Da bereits eine Reihe von Differenzierungen nach Art und Höhe von Sozialleistungen zwischen
11 Deutschen und Zuwanderern existieren, könnte diskutiert werden, ob Sozialleistungen für Zuwanderer
12 nicht gänzlich ausgeschlossen werden könnten. Ein solcher Ausschluss wäre jedoch
13 verfassungswidrig:

14 In seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass das
15 **Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums** dem Grunde nach
16 unverfügbar ist und eingelöst werden muss. Es ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 GG iVm. dem
17 Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG und gilt nicht nur für Deutsche, sondern auch für
18 Zuwanderer. Es sichert jedem Hilfsbedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für
19 seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und
20 politischen Leben unerlässlich sind (BVerfG vom 09.02.2010 - 1 BvL 1/09). **Diese Grenze dürfte**
21 **mithin bei einer Leistungskürzung auch dann nicht unterschritten werden, wenn ein**
22 **Leistungsbezieher sich nicht integrationsbereit verhält.**

23 Bei der Prüfung von Leistungskürzungen ist überdies für jedes sozialleistungsregelnde Gesetz das
24 vom Gesetzgeber mit der speziellen Sozialleistung jeweils verfolgte Ziel zu berücksichtigen. In seiner
25 Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit der Nichtgewährung von Erziehungsgeld an Ausländer,
26 welche nur über eine Aufenthaltsbefugnis verfügen, weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin,
27 dass die mit der Gewährung von Erziehungsgeld verfolgten Zwecke (u.a. Entscheidung gegen
28 Abtreibung, staatliche Anerkennung der Erziehungsleistung, Regeneration der Mutter) bei Ausländern
29 mit Aufenthaltsbefugnis nicht weniger zur Geltung kämen als bei Deutschen und Ausländern mit
30 Aufenthaltsberechtigung oder Aufenthaltserlaubnis (BVerfG v. 29. Dezember 2004 - 1 BvR 2515/95).

31

32 **c. Zusätzliche Leistungskürzungen für bestimmte Zuwanderergruppen**

33 Grundsätzlich dürfte in den Fällen, in denen eine Sozialleistungskürzung nicht zur Unterschreitung des
34 menschenwürdigen Existenzminimums führt, **Prüfungsmaßstab Art. 3 Abs. 1 GG** (allgemeiner
35 Gleichheitssatz) sein bzw. im Falle der Nichtintegration aufgrund religiöser oder politischer
36 Anschauungen **Art. 3 Abs. 3 GG** (besonderer Gleichheitssatz).

1 Im Falle des allgemeinen Gleichheitssatzes steht eine Ungleichbehandlung zwischen
2 "integrationswilligen" Zuwanderern und "nicht integrationswilligen" Zuwanderern in Frage, evtl. auch
3 zwischen "integrationsunwilligen" deutschen Gruppierungen und "integrationsunwilligen"
4 Zuwanderern. Im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit hat der Gesetzgeber grundsätzlich großen
5 Gestaltungsspielraum. Ob eine Regelung dem allgemeinen Gleichheitssatz entspricht, hängt davon
6 ab, ob für die getroffene Differenzierung Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass
7 sie die Ungleichbehandlung rechtfertigen können. Da hier eine Ungleichbehandlung von
8 Personengruppen in Frage steht, ist zu prüfen, ob die Ungleichbehandlung einen legitimen Zweck
9 verfolgt, zur Erreichung dieses Zweckes geeignet und notwendig ist und auch sonst in
10 angemessenem Verhältnis zum Wert des Zweckes steht.

11 Zweck der Ungleichbehandlung von Zuwanderern, die "integrationswillig" sind – woran man dies im
12 Einzelnen fest machen will, wäre vor einer vertieften Prüfung ohnehin zunächst zu bestimmen – mit
13 denen, die nicht "integrationswillig" sind, kann der Anreiz zur besseren Integration von Zuwanderern
14 sein. Ob eine Leistungskürzung zur Erreichung dieses Zweckes geeignet ist, erscheint bereits fraglich,
15 kann jedenfalls nicht allein aus rechtlicher Perspektive beurteilt werden, sondern müsste empirische
16 Befunde berücksichtigen. Auch ob es nicht mildere Mittel als die Ungleichbehandlung zur Erreichung
17 besserer Integration gibt (z.B. staatliche Hilfen, Bildungsangebote etc.), wäre zunächst
18 erfahrungswissenschaftlich kritisch zu hinterfragen. Ob eine Kürzung von Sozialleistungen in einem
19 angemessenen Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck steht, hängt u.a. davon ab, wie
20 einschneidend die Kürzung sein soll. Eine absolute Grenze bildet hier das menschenwürdige
21 Existenzminimum. Zu beachten ist auch, dass einige Sozialleistungen zur Verwirklichung von
22 Grundrechten beitragen sollen (beispielsweise Schutz von Ehe und Familie, Förderung der
23 tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern, von Behinderten etc.).

24 Sofern die Ursache für die mangelnde Integration in religiösen Vorgaben liegt, dürfte eine
25 Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich noch schwieriger zu legitimieren sein, weil Art. 3 Abs. 3 GG
26 (Verbot der Benachteiligung aufgrund religiöser Anschauungen) und Art. 4 GG (Religions- und
27 Glaubensfreiheit) nur engen Spielraum belassen.

28

29 **d. Unverzügliche Ausweisung ohne Ermessen bei Bedürftigkeit**

30 Da das bestehende Recht bereits die Ermessensausweisung bei Sozialhilfebedürftigkeit kennt, könnte
31 man erwägen, unverzügliche Ausweisungen ohne Ermessen vorzunehmen, sobald
32 Leistungsansprüche eines Zuwanderers nach Sozialrecht entstehen.

33 Eine solche Maßnahme ohne die bestehende Möglichkeit des Einzelfallermessens wäre in einer
34 ganzen Reihe von Fällen verfassungswidrig: Besteht zwischen dem Zuwanderer und einem
35 deutschen Staatsangehörigen eine Ehe, so verletzt die ermessensunabhängige Ausweisung des
36 nicht-deutschen Ehegatten den Schutz der Ehe und Familie aus Art. 6 Abs. 1 GG. Gleiches gilt, wenn
37 der Zuwanderer ein Kind deutscher Staatsangehörigkeit hat. Denn nach dem
38 Bundesverfassungsgericht drängt die Pflicht des Staates zum Schutz der Familie regelmäßig

1 einwanderungspolitische Belange zurück (BVerfG NJW 1994, 3155). Das gilt wegen des besonderen
2 Schutzes aller Mütter aus Art. 6 Abs. 4 GG in verstärktem Maße, wenn die zuwanderungswillige
3 Person Mutter ist.

4 Hinsichtlich möglicher Ausweisungen ist weiterhin für **türkische Staatsbürger** zu beachten, dass sie
5 durch das Assoziationsrecht begünstigt sind. Mithin gelten für sie besondere Grundsätze. Eine
6 Ausweisung ist – entsprechend der Regelungen für Unionsbürger – nur im Rahmen einer
7 Ermessensentscheidung im Einzelfall möglich. Das einmal erworbene Aufenthaltsrecht nach
8 Beschluss des Assoziationsrates ARB 1/80 kann nur aufgrund schwerwiegender Gründe der
9 öffentlichen Sicherheit und Ordnung entzogen werden. Eine Ausweisung aus generalpräventiven
10 Gesichtspunkten kommt nicht in Betracht. Einer Ausweisung von **Drittstaatsangehörigen** setzen vor
11 allem die Regelungen des § 56 AufenthG über den besonderen Ausweisungsschutz Grenzen. Auch
12 die höchstrichterliche Rechtsprechung führt mit Rücksicht auf Art. 2 und 6 GG und Art. 8 EMRK
13 vielfach zum Erfordernis einer Abwägung im Einzelfall. Da Artt. 2 und 6 GG in der Normenhierarchie
14 über dem einfachen Gesetz stehen und die EMRK die Bundesrepublik unabhängig von ihrem
15 nationalen Recht völkerrechtlich bindet, könnten hieran auch neue eingeführte Sanktionen des
16 deutschen Gesetzgebers nichts ändern.

17 **III. Ergebnis**

18 Das bestehende Recht sieht einen umfangreichen Katalog von Maßnahmen vor, um
19 Verhaltensweisen zu sanktionieren, die sich als mangelhafte Integration qualifizieren lassen. Darunter
20 befinden sich auch Maßnahmen, die die Betroffenen finanziell empfindlich treffen können. Höchst
21 fraglich ist aber, inwieweit in den Ländern von dieser Sanktionsmöglichkeit überhaupt bzw. einheitlich
22 Gebrauch gemacht wird. Wir haben es im Bereich der Sanktionen offensichtlich teilweise nicht mit
23 einem Gesetzesdefizit, sondern mit einem Vollzugsdefizit zu tun.

24 Überdies existieren bereits eine Reihe von Differenzierungen im Bereich der Sozialleistungen nach Art
25 und Höhe zwischen deutschen und zugewanderten Staatsangehörigen.

26 Diejenigen zusätzlichen Maßnahmen, die über die bestehende Gesetzeslage hinausgehen und
27 vorliegend geprüft worden sind, begegnen starken verfassungsrechtlichen Bedenken. Zum Teil sind
28 sie eindeutig verfassungswidrig, zum Teil lassen sie sich nur schwer verfassungsrechtlich
29 rechtfertigen, so dass hier eine Kassation durch das Bundesverfassungsgericht zumindest nicht
30 unwahrscheinlich ist.

31 Angesichts dieses Ergebnisses fordert die FDP-Bundestagsfraktion keine zusätzlichen gesetzlichen
32 Sanktionsmaßnahmen oder zusätzliche Differenzierungen im Leistungsbereich, die an die
33 Staatsangehörigkeit anknüpfen.

34 Weitere gesetzgeberische Tätigkeit ist nicht effektiv, wenn die ausführenden Behörden bereits das
35 bestehende rechtliche Instrumentarium nicht hinreichend ausschöpfen und anwenden.

- 1 Wir werden bestehende Vollzugsdefizite herausstellen und auf deren Bekämpfung in der politischen
- 2 Auseinandersetzung energisch hinwirken.
- 3 Diese Auseinandersetzung ist auch ein konstruktiver Beitrag in der Debatte um einen effektiveren
- 4 Sozialstaat. Denn überall dort, wo bestehende Sanktionsmöglichkeiten nicht angewendet werden,
- 5 geschieht dies letztlich zulasten des Steuerzahlers.