

Stellungnahme der BAGFW als sachverständiger Dritter gem. § 27a BVerfG im Verfahren 1 BvL 5/21

Gliederung

I. Einleitung	1
II. Untauglichkeit der Begründungen für die Reduktion der Leistungen nach dem AsylbLG	4
1. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen	4
2. Untauglichkeit des Statistikmodells für nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigte. Zu den Fragen aus der gerichtlichen Verfügung vom 21.8.2022 zu 1 und zu 3 a	4
3. Vermischung von Warenkorb- und Statistikmodell	5
a. Strategie der Begründung der Abweichung vom Regelsatz	5
b. Grenzen der Zulässigkeit von Anleihen beim Warenkorbmodell zur (weiteren) Absenkung des Sicherungsniveaus	6
c. Anpassung der Regelsatzes nach dem SGB XII gem. § 27a Abs. 4 SGB XII	7
4. Zwischenergebnis	12
III. Zur Gruppe nach § 1 AsylbLG und typischen Bedarfen. Zu den Fragen aus der gerichtlichen Verfügung vom 21.8.2022 zu 3 b, 3 c und 3 d	13
1. Typische Mehrbedarfe der nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten. Zu Frage 3 b	14
a. Ernährung	15
aa. Bei Vollverpflegung in der Unterkunft	15
bb. Bei Auszahlung von Geldleistungen	16
b. Mobilität	16
c. Kommunikation	19
d. Soziale und politische Teilhabe	22
e. Bekleidung	23
f. Kosten für Anwälte/Beratung	23
g. Kosten für die Beschaffung von Unterlagen	24
2. Zusammenhang zwischen Aufenthaltsdauer und Bedarf und zu Bleibeperspektiven. Zu Frage 3c	24
a. Zusammenhang zwischen nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten und der Aufenthaltsdauer	24
b. Bleibeperspektiven	24
3. Zusammenhang zwischen Bedarfen und rechtlichem Aufenthaltsstatus. Zu Frage 3 d	26
IV. Zusammenfassung & Ergebnis	27

I. Einleitung

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Verfahren 1 BvL 3/21, das die Frage zum Gegenstand hat, ob § 3 Abs. 2 Satz 1 und 2 AsylbLG und § 3 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. Abs. 1 Satz 5 und 8 AsylbLG in der 2018 geltenden Fassung gegen die Verfassung verstößt. Wir sind der Auffassung, dass die verfahrensgegenständlichen Vorschriften nicht mit Art. 1 Abs. 1 und 20 Abs. 1 GG vereinbar sind.

Das Niveau der existenzsichernden Leistungen nach dem AsylbLG ist nicht nur Gegenstand dieses Verfahrens, sondern auch des Verfahrens 1 BvL 3/21, das § 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG in der seit 1.9.2019 geltenden Fassung zum Gegenstand hat. In diesem Verfahren haben sich die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und die Diakonie Deutschland als sachverständige Dritte geäußert.

Beide Verfahren haben die Frage zum Gegenstand, ob der Gesetzgeber mit den Vorschriften des AsylbLG seiner aus dem Menschenwürdegrundsatz und dem Sozialstaatsprinzip resultierenden Verpflichtung, einen Anspruch auf existenzsichernde Leistungen, die ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, für die Gruppe der nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten einfachgesetzlich zu normieren, nachgekommen ist.

Spätestens seit dem Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes vom 30.6.1961 waren die rechtspolitischen Debatten, die das Niveau der Existenzsicherung durch ein steuerfinanziertes System der Sozialhilfe zum Gegenstand hatten, von dem Konsens geprägt, dass die Leistungen ausreichen müssen, um ein menschenwürdiges Leben zu führen und am sozialen Leben teilzuhaben.

„Aus dem Zusammenhalt der Grundsätze der Menschenwürde (Art. 1 I GG), der Sozialstaatlichkeit (Art. 20 I/28 I GG) und dem Recht auf Leben, Gesundheit und freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 II, I GG) folgt ein allgemeiner Anspruch des einzelnen gegen den Staat auf Gewährung des Existenzminimums im Sinne der *öffentlichen Fürsorge*.“ (Lerche, Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt. Ein Rechtsgutachten, Berlin 1963, S. 128)

Der einflussreiche Verfassungsrechtler Peter Lerche, u.a. Doktorvater von Paul Kirchhof und Andreas Voßkuhle, der zu diesem Zeitpunkt als Ordinarius an der FU Berlin lehrte, fügte bereits damals hinzu:

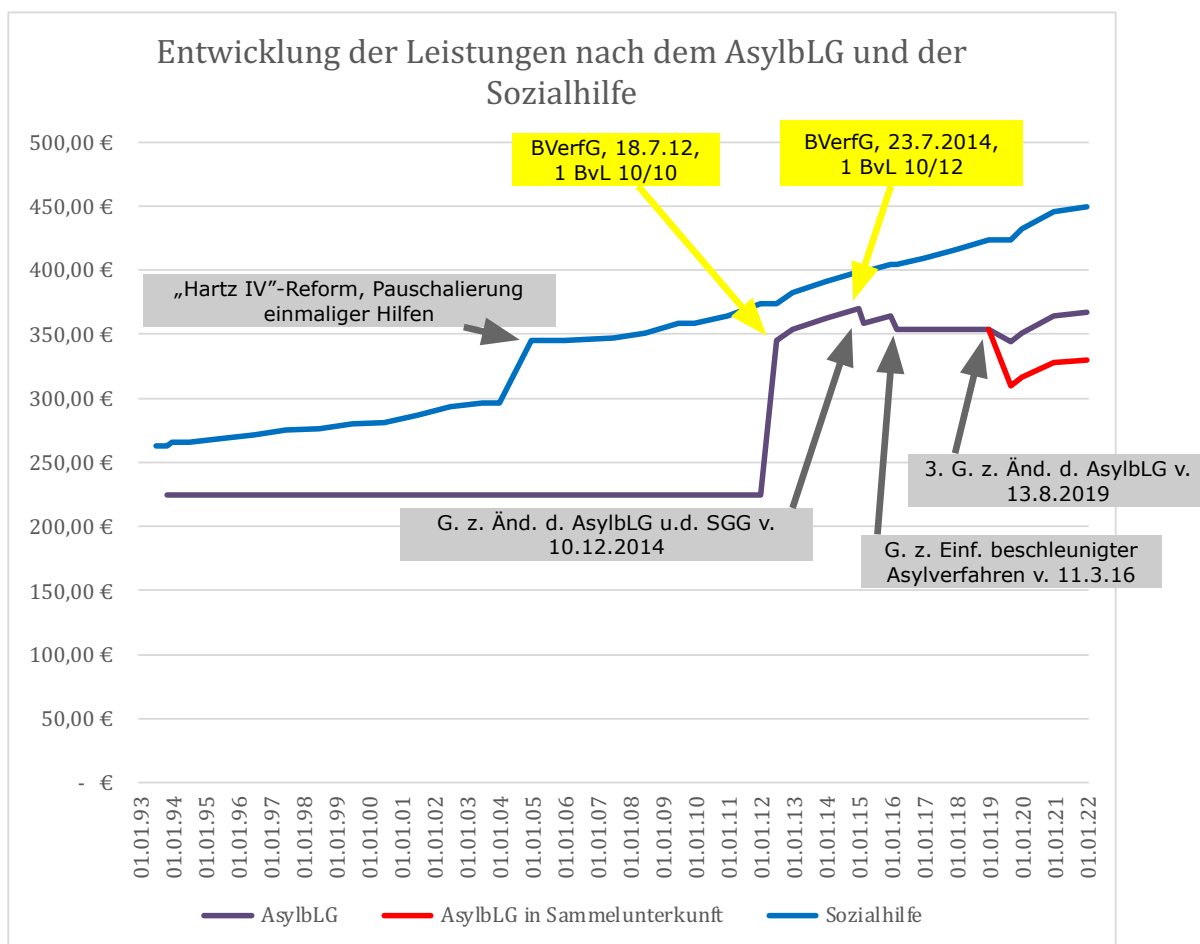
„Der in Not Geratene hat aber nicht nur einen Anspruch darauf, ihn 'nicht verhungern' zu lassen, sondern darauf, dass die Hilfe der Tatsache entspricht, dass er *teil hat am politischen Gemeinwesen*, dessen Glied er ist.“ (AaO. S. 129, Hervorhebungen im Orig.; zu den Verfassungsfragen, die damals diskutiert worden s. BVerfG, 18.7.1967, 2 BvF 3/62 u.a.)

Mit dem Regelsatzurteil vom 9.2.2010 bestätigte das BVerfG die Auffassung, die Lerche bereits 1963 formuliert hatte. Ferdinand Kirchhof nannte diese Grundsätze später „verfassungsrechtlichen Granit“ und erläuterte, aus welchen Gründen der Senat die Entscheidung auf Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 20 Abs. 1 GG, nicht aber auf Art. 2 GG gestützt hatte:

„Die Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG ist die Grundlage dieses Anspruchs. Das Gericht leitet ihn bewusst unmittelbar aus Art. 1 GG ab und verbindet ihn nicht mit Art. 2 Abs. 1 GG. So werden Abwägungen zwischen der Menschenwürde und anderen Verfassungspositionen ausgeschlossen, die sie nur relativieren würden. Dem Grunde nach beruht der Anspruch deshalb auf einer starken und festen Verfassungsbasis.“ (Kirchhof, Ferdinand: Die Entwicklung des Sozialverfassungsrechts, NZS 2015, 1-8 <4>)

Der Gesetzgeber des Asylbewerberleistungsgesetzes (Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30.6.1993) kündigte diesen Konsens für den durch § 1 AsylbLG definierten Personenkreis, der seit 1993 immer wieder erweitert wurde, auf. Mit dem AsylbLG wurde „kein Ausgleich mit den Bedürfnissen der Flüchtlinge angestrebt und demzufolge auch keine dokumentierten Überlegungen zu den tatsächlichen Bedarfen der Flüchtlinge angestellt“ (Brandmayer, 50 Jahre Sozialhilfe, 18 Jahre Asylbewerberleistungsgesetz, in: Fahlbusch, Jonathan: 50 Jahre Sozialhilfe. Eine Festschrift, Berlin 2012, 286-297 <287>); ausführlich dazu s. Stellungnahme der Diakonie Deutschland vom 18.3.2022 im Verfahren 1 BvL 3/21, S. 4 ff.

Die Diskrepanz zwischen dem Leistungsniveau der Sozialhilfe und dem des AsylbLG betrug zum Zeitpunkt dessen Inkrafttretens (1.11.1993) 14,39% und stieg bis zum Jahr 2012 auf 39,85%. Das führte zum Beschluss des BVerfG v. 18.7.2012 zum AsylbLG, der den Abstand zum Leistungsniveau der Sozialhilfe auf 7,75% reduzierte. Doch nachdem das BVerfG in der zweiten Regelsatzentscheidung vom 23.7.2014 die Vermengung von Statistikmodell und Warenkorbmodell zur Begründung des Leistungsniveaus akzeptiert hatte, stieg der Abstand schnell wieder auf mehr als 18%, für Bewohner*innen von Sammelunterkünften sogar auf mehr als 26% (ausführlich s. Stellungnahme der Diakonie Deutschland vom 18.3.2022 im Verfahren 1 BvL 3/21).



Diese Darstellung ist der Stellungnahme der Diakonie Deutschland vom 18.3.2022 im Verfahren 1 BvL 3/21 entnommen. Dort im Anhang finden sich auch die zugrundeliegenden Daten.

In der Entscheidung vom 23.7.2014 war das BVerfG zu dem Ergebnis gekommen, dass das Leistungsniveau des SGB II und des SGB XII „derzeit noch“ mit Art. 1 Abs.

1, 20 Abs. 1 GG vereinbar war (BVerfG, 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn 73). Vor diesem Hintergrund deutet bereits der erhebliche Abstand des Niveaus der Leistungen nach dem AsylbLG von demjenigen der Sozialhilfe darauf hin, dass die Bestimmung des Leistungsniveaus durch § 3 AsylbLG in der 2018 in Kraft befindlichen Fassung (und erst recht § 3a AsylbLG in der aktuellen Fassung) verfassungswidrig sein könnte. Die erhebliche Unterschreitung des Sozialhilfeniveaus, die das AsylbLG statuiert, wäre verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt, wenn nachvollziehbar dargelegt werden könnte, dass die Bedarfe der nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten sich tatsächlich so deutlich von denjenigen der Leistungsberechtigten nach SGB II und SGB XII unterscheiden, wie das Leistungsniveau das tut (BVerfG, 18.7.2012, 1 BvL 10/10; Rn 62, 71).

II. Untauglichkeit der Begründungen für die Reduktion der Leistungen nach dem AsylbLG

Die Auffassung der BAGFW geht insofern weiter als diejenige des vorlegenden LSG, als sie aus den im Folgenden ausgeführten Gründen auch die Abschlüsse von den Regelbedarfen, die das LSG akzeptiert, nicht für gerechtfertigt hält.

1. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen

Ausgangspunkt ist, dass der „gesetzliche Leistungsanspruch [...] so ausgestaltet sein [muss], dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt.“ (BVerfG, 18.7.2012, 1 BvL 10/10, Rn 65). Als existenznotwendig gilt, was erforderlich ist, um ein menschenwürdiges Leben zu führen. Die Antwort auf diese Frage enthält stets tatbestandliche und wertende Elemente. Nur auf einer tatbestandlichen – empirischen – Basis kann das Niveau existenzsichernder Leistungen so bestimmt werden, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt werden. Der Gesetzgeber darf die Methoden, auf die er die Bestimmung des Bedarfs stützt, „im Rahmen der Tauglichkeit und Sachgerechtigkeit selbst auswählen“ (BVerfG, 18.7.2012, 1 BvL 10/10, Rn 71).

Bekanntlich hat er sich bereits seit 1990 für das sog. Statistikmodell entschieden, das i.W. darauf beruht, dass der Konsum einer Vergleichsgruppe, die selbst keine Grundsicherungsleistungen bezieht, ermittelt wird, um aus diesen Werten das Grundsicherungsniveau abzuleiten.

Will der Gesetzgeber das Niveau der Existenzsicherung für unterschiedliche Gruppen unterschiedlich beziffern, „darf er bei der Ausgestaltung [...] nicht pauschal nach Aufenthaltsstatus differenzieren“. Vielmehr ist eine Differenzierung verfassungsrechtlich nur zulässig, „sofern der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht *und* dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann [...]“ (BVerfG, 18.7.2012, 1 BvL 10/10, Rn 73).

2. Untauglichkeit des Statistikmodells für nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigte. Zu den Fragen aus der gerichtlichen Verfügung vom 21.8.2022 zu 1 und zu 3 a

Das Statistikmodell beruht auf den „tatsächlichen, statistisch ermittelten Ausgaben und [...] [dem] Verbrauchsverhalten von Haushalten in unteren

Einkommensgruppen, deren Einkommen deutlich über der Sozialhilfeschwelle liegen soll" (Rothkegel/Sartorius, in Rothkegel (Hg.): Sozialhilferecht, Baden-Baden 2005, S. 236). Solange das Niveau der Existenzsicherung einheitlich für die gesamte Wohnbevölkerung bestimmt wird, können solche Daten in der Gesamtbevölkerung erhoben werden.

Entscheidet sich der Gesetzgeber aber für eine abweichende Bestimmung für eine besondere Gruppe, ist eine auf der Gesamtbevölkerung beruhende Datenbasis untauglich, weil nur die Besonderheiten des Verbrauchsverhaltens dieser Gruppe bzw. einer geeigneten Vergleichsgruppe eine abweichende Bezifferung des Leistungsniveaus rechtfertigen können. Die Bezifferung eines vom allgemeinen Grundsicherungsniveau abweichenden Niveaus für eine bestimmte Gruppe kann daher nur dann auf der Grundlage des Statistikmodells erfolgen, wenn eine Vergleichsgruppe vorhanden ist, deren soziale Situation derjenigen, für die eine abweichende Bestimmung vorgenommen werden soll, mindestens sehr ähnlich ist, die aber nicht selbst existenzsichernde Leistungen bezieht. Es ist offensichtlich, dass diese Voraussetzung für die Gruppe der nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten unter keinem denkbaren Gesichtspunkt erfüllt werden kann. Denn die allermeisten Personen, die als Flüchtlinge erst kurze Zeit in Deutschland sind, sind auf existenzsichernde Leistungen angewiesen. Eine verfassungsrechtlich zulässige Bezifferung des Niveaus existenzsichernder Leistungen für diese Gruppe ist auf der Grundlage des Statistikmodells nicht möglich.

Die Fragen zu 1 und zu 3 a aus der gerichtlichen Verfügung 21.8.2022 müssen nach unserer Kenntnis daher mit nein beantwortet werden; zu der Frage zu 3 b siehe unter III.1.

3. Vermischung von Warenkorb- und Statistikmodell

a. Strategie der Begründung der Abweichung vom Regelsatz

Die Begründungsstrategien für eine zu Lasten der von § 1 AsylbLG erfassten Personen abweichende Bezifferung des Leistungsniveaus gehen von dem auf der Basis des Statistikmodell bestimmten Wert aus. Die Abzüge von diesem Wert werden auf rechnerische Einzelpositionen des Verbrauchsverhaltens der Vergleichsgruppe zurückgeführt. Diese Einzelpositionen werden als Teilbedarfe interpretiert, die entweder nicht zu den Bedarfen der unter § 1 AsylbLG fallenden Personen zählten oder deren Deckung dieser Gruppe nicht zuzugestehen sei. Ausgangspunkte für die Abzüge von den Regelsätzen nach dem SGB XII sind dabei nicht etwa die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), sondern die Rechenwerte, die der Bestimmung der Regelsätze zugrunde gelegt wurden. Diese Werte beruhen auf Abzügen von den Ausgaben der Vergleichsgruppe, die freihändig vorgenommen wurden und bereits für sich genommen an die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen führen.

„Nach den angegriffenen Regelungen sind die monatlichen Pauschalleistungen jedoch so berechnet, dass nicht etwa alle, sondern bei Alleinstehenden 132 € weniger und damit insgesamt lediglich 72 %, bei Kindern je nach Altersgruppe zwischen 69 € und 76 € weniger und damit 75 % beziehungsweise 78 % der in der EVS erfassten Konsumausgaben der den unteren Einkommensgruppen zugehörigen Referenzhaushalte als existenzsichernd anerkannt werden [...]. Zwar ist es begründbar, einzelne Verbrauchspositionen nicht als Bedarfe

anzuerkennen [...]. Wenn in diesem Umfang herausgerechnet wird, kommt der Gesetzgeber jedoch an die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist." (BVerfG, 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn 121)

Das vorliegende LSG hat sich mit Rechenoperationen zur (weiteren) Kürzung des Leistungsniveaus im Detail auseinandergesetzt, ohne die o.g. Begründungsstrategie grundsätzlich in Frage zu stellen. Das führte dazu, dass das LSG einen Teil der Abzüge vom Grundsicherungsniveau des SGB XII zu akzeptiert (Vorlagebeschluss Rn 91, 92).

Letztlich hat das LSG eine Unterscheidung zwischen akzeptierten und für verfassungswidrig erachteten Abzügen von den regulären Regelsätzen vorgenommen, denen eine Plausibilitätsprüfung zugrunde liegt, die zu spät ansetzt – nämlich erst nach der Akzeptanz der Methode, von dem Regelsatz nach dem SGB XII fiktive Positionen in Abzug zu bringen.

Dazu kommt, dass die zugrundeliegenden Daten die von § 1 AsylbLG erfasste Gruppe nicht erfassen können, weil diese in aller Regel existenzsichernde Leistungen beziehen. Der Gesetzgeber durfte (und musste) daher bei der Ermittlung der Regelsätze, „davon ausgehen, dass keine Haushalte erfasst worden sind, in denen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen wurden.“ (BVerfG, 23.7.2014, 1 BvL 10/12 - BVerfGE 137, 34-103, Rn 107)

b. Grenzen der Zulässigkeit von Anleihen beim Warenkorbmodell zur (weiteren) Absenkung des Sicherungsniveaus

Seit Einführung des Statistikmodells wurde Anleihen beim Warenkorbmodell genommen, um Regelsätze zu rechtfertigen, die niedriger sind als die Werte, die das Statistikmodell ergibt. Dabei wurde und wird jedoch nicht ausreichend beachtet, dass es sich „um ein nur fiktives Modell handelt, dem keine reale Zusammenstellung von Waren und Dienstleistungen zugrunde liegt“. Eine „betragsmäßige Ableitung eines etwa fehlenden Bedarfs“ ist daraus ebenso wenig möglich (Rothkegel/Sartorius, in Rothkegel (Hg.): Sozialhilferecht, Baden-Baden 2005, S. 237), wie eine betragsmäßige Ableitung einer etwaigen Überrepräsentation eines bestimmten Teilbedarfs. Dennoch werden seit Einführung des Statistikmodells im Jahr 1990 methodisch unzulässige Rechenoperationen vorgenommen, um das Niveau der Leistungen herabzusetzen. So wurden 1990 z.B. 2/3 der Gesamtkosten für Gaststättenbesuche nicht berücksichtigt (Rothkegel/Sartorius, in Rothkegel (Hg.): Sozialhilferecht, Baden-Baden 2005, S. 237). Dabei wurde aber nicht beachtet, dass diejenigen Mitglieder der Vergleichsgruppe, die Gaststätten besuchten und dort Mahlzeiten einnahmen, entsprechend geringere Ausgaben für den Einkauf von Lebensmitteln hatten, was zu einer Unterrepräsentation der Ausgaben für Ernährung führen muss. Die „systemwidrige[r] Vermischung der Bedarfsbemessung durch statistische Verbrauchsausgaben mit normativen Elementen“ (Rothkegel/Sartorius, in Rothkegel (Hg.): Sozialhilferecht, Baden-Baden 2005, S. 238) nach diesem Muster lag auch der Neufestsetzung der Regelbedarfe zugrunde, die der Gesetzgeber in Reaktion auf das Regelsatzurteil des BVerfG vom 9.2.2010 vornahm.

Die heute geltenden Regelbedarfe wurden u.a. mit Rechenoperationen dieser Art begründet, was SG Berlin, Vorlagebeschluss vom 25. April 2012, S 55 AS 29349/11 im Einzelnen dargestellt ist (s. z.B Rn 101 für Mobilität).

Das BVerfG hat den zitierten Vorlagebeschluss des SG Berlin zwar mit Beschluss vom 23.7.2014 zurückgewiesen und die Einführung von Elementen des Warenkorbmodells auch bei Anwendung des Statistikmodell nicht grundsätzlich verworfen. Doch es hat damit keinen Freibrief für Kürzungen des Regelsatzes nach dem oben dargelegten Argumentationsmuster erteilt.

„Entscheidet sich der Gesetzgeber für das Statistikmodell, muss er Vorkehrungen gegen die damit einhergehenden spezifischen Risiken der Unterdeckung aktuell existenzsichernder Bedarfe treffen. Er ist von Verfassungs wegen nicht gehindert, aus der Statistik in Orientierung an einem Warenkorbmodell nachträglich einzelne Positionen wieder herauszunehmen. Wenn er aber in dieser Weise Elemente aus dem Warenkorbmodell in die Berechnung einführt, muss er sicherstellen, dass das Existenzminimum gleichwohl tatsächlich gesichert ist.“ (BVerfG, 23.7.2014, 1 BvL 10/12 - BVerfGE 137, 34-103 -, Rn. 84)

Zum „Methodenmix“ führt der Senat weiter aus:

„Die Herausnahme einzelner Positionen der EVS aus der Berechnung des Regelbedarfs ist nicht deshalb verfassungsrechtlich angreifbar, weil ihr Überlegungen zugrunde liegen, die das Warenkorbmodell prägen, also eine Mischung der Berechnungsmethoden als 'Methoden-Mix' entsteht. [...] Die Modifikationen des Statistikmodells dürfen allerdings insgesamt kein Ausmaß erreichen, das die Tauglichkeit des Modells für die Ermittlung der Höhe existenzsichernder Regelbedarfe in Frage stellt. [...] Vorliegend sind die vom Gesetzgeber vorgenommenen Herausnahmen und Abschläge für den entscheidungserheblichen Zeitraum verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; ihnen liegen Wertungen zugrunde, die er in Ausfüllung seines Gestaltungsspielraums politisch zu verantworten hat, die aber nicht verfassungsrechtlich im Detail determiniert sind [...].“ (BVerfG, 23.7.2014, BvL 10/12, Rn 109, s.a. Rn 113)

c. Anpassung der Regelsatzes nach dem SGB XII gem. § 27a Abs. 4 SGB XII

§ 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII statuiert, dass der Regelsatz im Einzelfall zulasten der Leistungsberechtigten abweichend von der maßgebenden Regelbedarfsstufe festgesetzt wird, wenn ein durch die Regelbedarfe gedeckter Bedarf länger als einen Monat „nachweisbar vollständig oder teilweise anderweitig gedeckt ist“. Das SGB II kennt eine vergleichbare Vorschrift nicht. In ihrer Stellungnahme im Verfahren 1 BvL 3/21 hat die Diakonie Deutschland zu § 27a Abs. 4 SGB XII bereits Folgendes ausgeführt, was im vorliegenden Verfahren in gleicher Weise gilt.

Das Problem einer Kürzung nach § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII liegt darin, dass der Regelsatz gerade nicht die Summe von Teilbeträgen mit einer mehr oder weniger ausgeprägten Zweckbezogenheit ist. Im Zentrum der Umstellung von der Sozialhilfe nach dem früheren Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und der Arbeitslosenhilfe auf die Leistungen nach SGB II und SGB XII stand (neben dem Anliegen, Arbeitslosenhilfe - sog. „Sozialhilfe des Bundes“ - und Sozialhilfe nach dem BSHG zusammenzuführen) die Entscheidung, Leistungen so weit als möglich zu pauschalisieren und damit auf der einen Seite die Verwaltung zu entlasten und auf der anderen Seite Handlungsspielräume der Leistungsberechtigten zu erweitern und so ihre Autonomie zu stärken (BT-Drs. 15/1514, S. 50 ff). Aus diesen Gründen wurde der Grundsatz der unmittelbaren Bedarfsbezogenheit existenzsichernder Geldleistungen, der dem BSHG zugrunde lag, aufgegeben. Eine Folge dieses Paradigmenwechsels war, dass die sogenannten

„Strukturprinzipien der Sozialhilfe“, die die Rechtsprechung entwickelt hatte (vor allem das sog. „Faktizitäts- und Gegenwärtigkeitsprinzip“, dazu ausführlich Rothek, in: ders. (Hg.): Sozialhilferecht, Baden-Baden 2005, S. 43 ff.), weitgehend aufgegeben wurden (BSG, Entscheidungen vom 16.1.2007, B 8 /9b SO 8/06 R; 26.8.2008, B 8 SO 26/07 R und 29.9.2009, B 8 SO 16/08 R).

Der Abschied vom Prinzip einer direkten Bedarfsbezogenheit wurde zunächst nicht durch eine tragfähige Legitimation der normativen Bestimmung des Existenzminimums ersetzt. Die offenkundigen Mängel, die die Legitimation der normativen Bestimmung des Existenzminimums, die zum 1.1.2005 erfolgte, aufwies, führten zum Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 zum SGB II. Die Rechtsprechung verlangte jetzt zwar eine folgerichtige und transparente Bestimmung des Existenzminimums, nicht aber eine Abkehr vom Pauschalierungsgedanken der sogenannten „Hartz IV-Gesetze“. Dem kam der Gesetzgeber durch die Bestimmungen des RBEG nach. § 5 RBEG ist daher nicht als eine Summe von Teilleistungsbeträgen zur Deckung spezifischer Teilbedarfe zu verstehen, sondern als eine Darstellung bedarfsbezogener Beträge, die *in der Summe* das Existenzminimum markieren, aber nicht in sinnvoller Weise in Teil-Existenzminima zerlegt werden können.

§ 27a Abs. 4 S. 2 und 3 SGB XII, die durch das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch v. 22.12.2016 (BGBl. I, S. 3159) eingefügt worden, stehen daher zumindest in einem problematischen Spannungsverhältnis zu dem verfassungsrechtlich begründeten Erfordernis, das Existenzminimum auf dem Wege eines folgerichtigen und transparenten Verfahrens zu bestimmen. Kompensatorisch erhöhte der Gesetzgeber mit dem G. v. 22.12.2016 die Anforderungen an die Absenkung des Regelsatzes durch die Einfügung des Wortes „nachweisbar“ in § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII. In ihrer Begründung zum Entwurf des Gesetzes v. 22.12.2016 führt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang aus, die bloße „Unterstellung einer vollständigen oder teilweisen anderweitigen Bedarfsdeckung“ sei deshalb nicht ausreichend.

Das SGB II enthielt von vornherein keine Bestimmung, die eine zu Lasten der Leistungsberechtigten abweichende Bezifferung der Regelleistung erlaubte. Die Behördenpraxis unternahm zwar Versuche, die Regelleistung (Rechtslage 1.1.2005 bis 31.10.2010) und später den Regelbedarf (Rechtslage ab 1.1.2011) wegen vermeintlicher anderweitiger Bedarfsdeckung zu kürzen, doch dies wurde durch die Rechtsprechung korrigiert (BSG, 18.6.2008, B 14 AS 22/07 R - keine Kürzung der Regelleistung wegen Krankenhausverpflegung -; BSG, 24.11.2011, B 14 AS 151/10 R - keine Kürzung des Regelbedarfs bei Inklusivmiete, die auch die Stromkosten enthält -).

Das SGB XII dagegen enthielt mit § 28 Abs. 1 S. 2 SGB XII vom 1.1.2005 an eine § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII entsprechende Vorschrift, die aus dem BSHG übernommen worden war (BT-Drs. 15/1514, S. 59 zu § 29 Abs. 1 S. 3 RegE SGB XII). Das war und ist nicht nur unschlüssig, weil diese Vorschrift den Paradigmenwechsel, der zum 1.1.2005 stattfand, zu Lasten der Leistungsberechtigten konterkariert. Auch gleichheitsrechtlich ist dies kaum zu rechtfertigen. Eine Rechtfertigung dafür, dass Empfänger:innen von Leistungen nach dem SGB XII in dieser Hinsicht schlechter behandelt werden, ist den Gesetzgebungsmaterialien nicht zu entnehmen und auch ansonsten nicht ersichtlich.

Die Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit erkannte, dass diese doppelte Problematik ein Auslegungserfordernis nach sich zieht. Schon im ersten Urteil zu der Frage, wie das Mittagessen in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung zu berücksichtigen ist, führte das BSG aus:

„Die in § 28 Abs 1 Satz 1 SGB XII vorgesehene Pauschale soll dem Leistungsempfänger einen Freiraum belassen, seinen Gesamtbedarf eigenverantwortlich selbst zu bestimmen; dieser Freiraum wäre indes beeinträchtigt durch pauschalisierte Absenkungsbeträge, die nicht zwangsläufig den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen.“ (BSG; 11.12.2007, B 8/9b SO 21/06 R, Rn. 26)

Im zweiten Urteil zum gleichen Thema führte das BSG aus:

„Nach der Rechtsprechung des Senats (*BSGE* 99, 252 ff = *SozR* 4-3500 § 28 Nr 3) kommt eine solche bedarfsmindernde Berücksichtigung von Zuwendungen nach § 28 Abs 1 Satz 2 SGB XII nur in Betracht, wenn diese von einem Träger der Sozialhilfe als Leistung nach dem SGB XII erbracht werden.“ (BSG, 23.3.2010, B 8 SO 17/09 R, Rn. 36)

Das BSG entschied hier gegen eine Regelsatzkürzung wegen des Mittagessens in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung, allerdings für die Berücksichtigung als Einkommen iSv § 82 SGB XII.

Insgesamt entschied die Sozialgerichtsbarkeit in Bezug auf eine Erhöhung des individuellen Regelsatzes nach § 28 Abs. 1 S. 2 SGB XII, später § 27a Abs. 1 S. 4 Nr. 2 SGB XII äußerst restriktiv und erteilte Kürzungen des Regelsatzes nach § 28 Abs. 1 S. 2 SGB XII bzw. § 27a Abs. 4 S. 1 SGB XII ganz überwiegend eine Absage.

- Keine Regelsatzkürzung wegen Verpflegung im Krankenhaus: SG Osnabrück, 2.12.2010, S 5 SO 177/09; SG Nürnberg, 30.6.2011, S 20 SO 51/10; SG Detmold, 2.8.2011, S 2 SO 163/11; SG Lüneburg, 15.12.2011, S 22 SO 51/11
- Keine Regelsatzkürzung wegen eines in den Kosten der Unterkunft enthaltenen Betrages für Schönheitsreparaturen: LSG Baden-Württemberg, 17.4.2008, L 7 SO 5998/07
- Keine Regelsatzkürzung wegen Möblierungspauschale in den Kosten der Unterkunft: SG Dresden, 3.1.2010, S 19 SO 122/08; BSG, 20.9.2012, B 8 SO 4/11 R
- Keine Regelsatzkürzung bei längerem Aufenthalt in Thailand (unter Beibehaltung eines gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland): LSG NRW, 5.9.2016, L 20 SO 194/14
- Keine Regelsatzkürzung wegen Haushaltsenergie: LSG NRW, 29.10.2012, L 20 SO 613/11; LSG Niedersachsen, 1.11.2011, L 8 SO 308/11 B ER

Das BSG begründete seine Auslegung, nach der § 28 Abs. 1 S. 2 SGB XII aF ebenso wie nun § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII nur Fälle erfasse, in denen ein Teil des Bedarfs durch einen anderen Sozialhilfeträger als institutionelle Hilfe gedeckt wird, recht knapp (vgl. a. BSG, 23.3.2010, B 8 SO 17/09 R, Rn. 42). Eine ausführlichere Begründung, die sich auch mit kritischen Stimmen auseinandersetzt, formulierte das LSG NRW in der o.g. Entscheidung vom

29.10.2012 (Rn. 40 ff). Es weist vor allem daraufhin, dass einzig dieses Verständnis „eine einfache und praktikable Abgrenzung zwischen Bedarfsbemessung und Einkommensberücksichtigung“ ermögliche (Rn. 42).

Von besonderer Bedeutung für die Frage, ob eine pauschale Kürzung des Regelsatzes wegen der in einer Sammelunterkunft zur Verfügung stehenden Haushaltsenergie gerechtfertigt sein kann, ist die o.g. Entscheidung des LSG Niedersachsen vom 1.11.2011. Das LSG setzt sich zunächst mit den erheblichen Mängeln in der Begründung des zugrundeliegenden Verwaltungsaktes auseinander (Rn. 12. ff), die - soweit das dem Sachverhalt entnommen werden kann - auch im verfahrensgegenständlichen Fall vorliegen dürften, und kommt dann zu der entscheidenden Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Bedarf als „anderweitig gedeckt“ gelten kann:

„Eine abweichende Festlegung des individuellen Bedarfs setzt voraus, dass der gesamte Bedarf ermittelt wird und nicht nur einzelne Bedürfnisse (Bedarfe) als angeblich gedeckt vom Regelsatz abgezogen werden.“ (Rn. 14)

Es erscheine „schlicht abwegig“, dass der Antragsteller keinen Bedarf an Strom habe. Es müsse aufgeklärt werden, ob der Antragsteller „auch das Recht hat, in der Unterkunft, zu kochen, zu waschen oder zu duschen“. Die Situation des in einer Notunterkunft für Wohnungslose untergebrachten Antragstellers sei derjenigen eines Obdachlosen nicht unähnlich. Daher könne, so weiter mit Bezug auf BVerwG, 16.1.1986, 5 C 72.84 (= BVerfGW 72, 354), „auf eine mindestens überschlägige Untersuchung und Bewertung wesentlicher Bedarfspositionen“ nicht verzichtet werden, „wobei die gebotene Gesamtbetrachtung auch Kompensationen zwischen Verminderung und Vermehrung von Bedürfnissen einschließen“ müsse. Wie das OVG Lüneburg (10.10.1997, 4 L 1062/97) bereits zur Rechtslage nach dem BSHG entschieden habe, seien Mehraufwendungen infolge der Unmöglichkeit, Vorräte einzukaufen und zu lagern, wegen des Erfordernisses, Speisen in Gaststätten oder Imbissstuben einzunehmen, Kleidung in Waschsälen zu waschen u.a. zu berücksichtigen.

Mit Bezug auf SG Berlin, 9.1.2007, S 61 AS 7910/07 führt das LSG Niedersachsen weiter aus,

„dass es für einen Nutzer eines Wohnheimplatzes an einer hinreichenden Grundlage fehlt, um seinen Energiebezug mit einem Geldwert zu bemessen. Es sei in keiner Weise zu ermitteln, ob und wenn ja in welchem Ausmaß der Kläger in seinem Wohnheim überhaupt Haushaltsenergie für Zwecke seines Lebensunterhaltes verbraucht. Keinesfalls könne, wie dies der Beklagten des dortigen Verfahrens angenommen hatte, ohne nähere Erläuterung 8% der Regelleistung für Haushaltsenergie, insbesondere Stromkosten veranschlagt werden. Diese Beträge bezögen sich auf durchschnittliche Haushalte von Personen, die in einer Mietwohnung oder eigenen Wohnung leben und dort eine Vielzahl elektrischer Geräte nutzen, die dem Kläger ohne festen Wohnsitz nicht zugänglich seien bzw. von ihm nicht in vergleichbarer Weise genutzt werden könnten.

Diese Argumente treffen auch auf Leistungen nach dem Dritten Kapitel des SGB XII zu.“ (Rn. 15 f.)

Diese Argumente gelten für die hier verfahrensgegenständlichen Sammelunterkünfte in gleicher Weise. Dies wird auch durch die Ergebnisse der Umfrage, die die BAGFW zur Beantwortung der Fragen des Senats an die sachverständigen Dritten durchgeführt hat, bestätigt. So ist es zum Beispiel in einigen Unterkünften nicht erlaubt, Lebensmittel außerhalb des Kühlschranks zu lagern. Zugleich wird die Frage, ob den Bewohner:innen innerhalb des Kühlschranks ausreichend Lagerfläche zur Verfügung stehe, überwiegend mit den Werten 1 (25%), 2 (24%) und 3 (18%) beantwortet (Skala von 1 bis 5, 1 = „trifft gar nicht zu“ bis 5 = „trifft vollständig zu“). Auch die Ergebnisse in Bezug auf die Möglichkeiten zur Zubereitung von Mahlzeiten (dazu siehe Stellungnahme der BAGFW) unterstreichen, dass die Argumente, die das LSG Niedersachsen für Bewohner*innen einer Notunterkunft für Wohnungslose formuliert, für die Situation in Sammelunterkünften in gleicher Weise gelten.

Diese Überlegung wird ergänzt durch ein weiteres Argument, das sich aus der Umstellung auf eine weitgehende Pauschalierung von Bedarfen, die zum 1.1.20025 erfolgte, ergibt. Diese Umstellung ging damit einher, dass die Ansprüche auf einmalige Geldleistungen für spezifische Bedarfe (Haushaltsgeräte, Möbel, Kleidung u.v.m. mit wenigen Ausnahmen, § 31 Abs. 1 SGB XII) entfielen. Seither sind Leistungsberechtigte gehalten, aus dem Regelsatz Beträge anzusparen, um für sogenannte einmalige Bedarfe gewappnet zu sein. Auch deshalb widerspricht es den Grundsätzen der weitgehenden Pauschalierung der Leistungen zur Existenzsicherung, den Regelsatz zu kürzen, wenn die Deckung bestimmter Bedarfe für einen vorübergehenden Zeitraum keine Ausgaben erfordert. Auch Leistungsberechtigte, die Sozialhilfe beziehen, zuvor aber über ein höheres Einkommen verfügt haben und noch im Besitz einer - vielleicht sogar besonders großzügigen - Wohnungsausstattung sind, die diesbezügliche Ausgaben über Jahre unnötig macht, müssen keine Kürzung des Regelsatzes um den Betrag aus § 5 Abs. 1 Abt. 4 RBEG hinnehmen (s. dazu a. BSG, 20.9.2012, B 8 SO 4/11 R, Rn. 24).

Im Ergebnis zeigt sich, dass § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII auslegungsbedürftig ist. Das Auslegungserfordernis ergibt sich aber nicht auf den ersten Blick, da der Wortlaut schlüssig erscheinen kann, wenn die systematischen Zusammenhänge der Vorschrift nicht beachtet werden. Die Rechtsprechung hat das Problem erkannt und kommt zu einer Auslegung, die die systematischen Widersprüche berücksichtigt und Kürzungen des Regelsatzes nur äußerst zurückhaltend zulässt. (Die gleiche Zurückhaltung zeigt sich auch in Bezug auf die Erhöhung des Regelsatzes nach § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 2 SGB XII.)

Für das vorliegende Verfahren ist relevant, ob die Kürzungen um die Beträge nach Abt. 4 und 5 aus § 5 Abs. 1 RBEG rechtmäßig erfolgt sind. Denn die o.g. von Siefert vertretene Auffassung, nach der § 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG verfassungskonform ausgelegt werden könne, setzt voraus, dass eine Kürzung um diese Positionen dem Grunde zu Recht erfolgen könne. Doch gerade das ist nach hiesiger Auffassung, die insoweit von der Auffassung, die das SG Düsseldorf im Vorlagebeschluss vertritt, abweicht, nicht der Fall. Eine Kürzung wegen Möblierung der Unterkunft durch den Vermieter (oder den Betreiber der Unterkunft) ist nach der oben angeführten und überzeugenden Rechtsprechung stets rechtswidrig. Dasselbe gilt für eine Kürzung wegen der in der Unterkunft zur Verfügung stehenden Haushaltsenergie.

Selbst wenn man hier anderer Auffassung sein und eine rechtmäßige Kürzung des Regelsatzes um diese Positionen bei Aufenthalt in einer Sammelunterkunft grundsätzlich für möglich halten wollte, führte das zu keinem anderen Ergebnis. Denn eine solche Kürzung würde jedenfalls voraussetzen, dass die Behörde in jedem Einzelfall den *Gesamtbedarf* ermittelt und dabei prüft, ob einer möglichen Ersparnis in den Bereichen Energie und Haushaltsausstattung Mehrausgaben in anderen Bereichen entgegenstehen. Eine pauschale Kürzung vorab durch den Gesetzgeber, wie Siefert sie in § 2 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII sieht, ist damit nicht vereinbar.

4. Zwischenergebnis

Bereits das Niveau der existenzsichernden Leistungen nach SGB II und SGB XII beruht auf einer doppelten Kürzung der Vergleichswerte aus der EVS. Im ersten Schritt wurden die Vergleichswerte um freihändig vorgenommene Abschläge erheblich reduziert. Im zweiten Schritt wurde unter methodisch fragwürdiger Heranziehung des Warenkorbmodells fiktive Positionen in Abzug gebracht, um „einer politischen Zielvorstellung“ (BVerfG, 23.7.2014, 1 BvL 10/12, Rn 89) zu entsprechen. Nach der Entscheidung des BVerfG vom 23.7.2012 waren die so ermittelten Werte mit dem Grundgesetz „derzeit noch vereinbar“ (AaO Rn 73).

Nach Erlass des Beschlusses des BVerfG vom 23.7.2014 ergingen drei Gesetze, mit denen die Leistungen nach dem AsylbLG immer weiter gekürzt wurden (G. z. Änd. d. AsylbLG u.d. SGG v. 10.12.2014, G. z. Einführung beschleunigter Asylverfahren v. 11.3.2016 und 3. G. z. Änd. d. AsylbLG v. 13.8.2019). Zur Begründung wurde stets auf die oben dargestellte Herausnahme weiterer fiktiver Teilpositionen aus dem Regelsatz nach dem SGB XII verwiesen. In keinem Fall wurde der Bedarf der § 1 AsylbLG unterfallenden Gruppe untersucht oder anderweitig irgendwie plausibilisiert. Diese Entwicklung führte dazu, dass das Leistungsniveau des AsylbLG für alleinstehende Erwachsene heute 18,26% unter dem Leistungsniveau des SGB XII liegt. Leben alleinstehende Erwachsene in Sammelunterkünften, beträgt diese Differenz sogar 26,5%.

Doch einen solchen Freifahrtschein hat das BVerfG weder mit dem Beschluss vom 23.7.2014, noch mit dem Beschluss vom 18.7.2012 zum AsylbLG (dazu sogleich) erteilt. Vielmehr hat das BVerfG in der Entscheidung vom 23.7.2014 deutlich gemacht, dass strenge Maßstäbe für die Plausibilität gelten, soweit zu Lasten der Leistungsberechtigten von den sich aus der EVS ergebende Daten abgewichen werden soll.

Die Sozialgerichtsbarkeit hat diese Maßstäbe für die Anwendung von § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII konkretisiert. Insbesondere ist eine Kürzung der Sozialhilfe nach dieser Vorschrift nur dann zulässig, wenn der Bedarf der leistungsberechtigten Person *insgesamt* geprüft und der Entscheidung zugrunde gelegt wird. Das ist folgerichtig, denn die Teilpositionen, die als Rechengrößen dem Regelsatz zugrunde liegen, sind „keine reale Zusammenstellung von Waren und Dienstleistungen“, sondern statistische Werte, die darüber hinaus vorab allenfalls normativ begründbaren Kürzungen unterworfen wurden.

Was im Einzelfall nach § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII gilt, muss für die Gruppe der § 1 AsylbLG unterfallenden Personen erst recht gelten. Wie oben gezeigt wurde, existiert jedoch keine Datengrundlage, aus der plausibel auf die Bedarfe dieser Gruppe geschlossen werden könnte. Daher ist dem vorlegenden LSG nicht nur zuzustimmen, soweit es die Kürzungen des Regelsatzes, auf denen die Werte nach §

3 AsylbLG a.F. beruhen, für verfassungswidrig hält. Es ist ihm auch zu widersprechen, soweit es der Ansicht ist, diese Kürzungen seien verfassungsrechtlich noch vertretbar. Denn der Gesetzgeber kann nicht darlegen, dass die besonderen Bedarfe der von § 1 AsylbLG erfassten Gruppe insgesamt durch die Leistungen nach § 3 AsylbLG a.F. gedeckt werden könnten.

Auch die Entscheidung des BVerfG zum 18.7.2012 zum AsylbLG enthält keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Kürzung des Regelsatzes um fiktive Einzelpositionen. Das BVerfG hat mit dieser Entscheidung eine Übergangsregelung getroffen, die vorsah, dass die Leistungen nach dem AsylbLG um den Betrag der Abteilung 5 aus §§ 5 bis 7 RBEG a.F. gekürzt werden. Diese Berechnung wird nur knapp begründet (Rn 104). Die Anforderungen an die Begründung einer solchen Anordnung durch das BVerfG können jedoch nicht dieselben sein, die für die Begründung des Leistungsniveaus gelten, die der Gesetzgeber vorlegen (können) muss. Denn das BVerfG ist nicht der Ausfallbürge des Gesetzgebers, sondern dazu berufen, ihn zu kontrollieren. Daher war es konsequent, dass das BVerfG im Beschluss vom 18.7.2012 eine Übergangsregelung getroffen hat, die den Primat des parlamentarischen Gesetzgebers unterstreicht. Es ist zumindest nachvollziehbar, dass das BVerfG zu diesem Zweck letztlich auf eine Schätzung zurückgriff. Ein Gericht kann die Aufgabe, Bedarfe sachgerecht zu ermitteln und das Leistungsniveau nach Maßgabe der des Regelsatzurteils vom 9.2.2010 zu bestimmen, nicht kurzerhand übernehmen, wenn der Gesetzgeber es versäumt, seiner diesbezüglichen Verpflichtung nachzukommen. Das BVerfG war im Verfahren 1 BvL 10/10, das zur Entscheidung vom 18.7.2012 führte, damit konfrontiert, dass einerseits das Leistungsniveau nach AsylbLG evident zu niedrig war, andererseits nur der parlamentarische Gesetzgeber die normative Entscheidung über die Höhe des Leistungsniveaus treffen kann (Regelsatzurteil). Der Senat löste diesen Konflikt durch eine einerseits knapp begründete und damit letztlich geschätzte, andererseits aber moderate Absetzung des Leistungsniveaus seiner Anordnung vom Leistungsniveau nach SGB II und SGB XII. Daraus kann nicht geschlossen werden, dass der Gesetzgeber auf ähnlich knappe Begründungen zurückgreifen darf, um seine Bestimmung des Leistungsniveaus immer weiter von der empirischen Grundlage aus dem Statistikmodell abzusetzen.

III. Zur Gruppe nach § 1 AsylbLG und typischen Bedarfen. Zu den Fragen aus der gerichtlichen Verfügung vom 21.8.2022 zu 3 b, 3 c und 3 d

Zwar existieren – soweit bekannt – keine statistischen Daten, auf deren Basis sich ein spezifischer Bedarf der nach dem AsylbLG Leistungsberechtigten nachvollziehbar bestimmen ließe. Auch existieren wohl keine hinreichend ausgearbeiteten Überlegungen zu einem Warenkorb, der als Grundlage dienen könnte. Doch aufgrund der langjährigen Erfahrungen aus der Praxis unserer Beratungsstellen können wir die o.g. Fragen des Senats bis zu einem gewissen Grad beantworten. Dabei ist zweierlei zu beachten. Zum ersten können Erfahrungen aus der Beratungspraxis systematische Forschung nicht ersetzen. Zum zweiten sind die Situationen von Beziehern von Leistungen nach dem AsylbLG überaus disparat. Das gilt ganz besonders für die Lagen in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften. Die Unterschiede hängen zusammen mit sehr unterschiedlichen der Ausgestaltungen der Länder, der örtlichen Leistungsträger und auch der Träger von Sammelunterkünften. Zum Teil wohnen Leistungsberechtigte nicht in Sammelunterkünften, sondern in eigenen Wohnungen, was das Gesamtbild noch heterogener macht.

1. Typische Mehrbedarfe der nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten. Zu Frage 3 b

Im Folgenden wird auf typische Mehrbedarfe von Schutzsuchenden eingegangen, die sich teilweise nur auf Personen in Sammelunterkünften, teilweise auf die ganze Gruppe beziehen. Vorangestellt sei ein Befund aus dem Jahr 2016, zu dem die Studie *Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland* kommt (Johansson u.a. 2016, online unter: https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/RBS_SVR_Expertise_Lebenssituation_Fluechtlinge.pdf), und im Großen und Ganzen auch heute aktuell sein dürfte:

„In Deutschland haben anerkannte Flüchtlinge Anspruch auf Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII), Flüchtlinge mit prekärem Aufenthalt jedoch nur Zugang zu Leistungen nach dem AsylbLG. [...]

Zum Stichtag 31. Dezember 2013 erhielten 224.993 Personen mit prekärem Aufenthaltstitel Leistungen nach dem AsylbLG, in der Mehrzahl Personen mit Aufenthaltsgestattung (127.668 Personen). Von den insgesamt 188.624 Personen, die Grundleistungen nach dem AsylbLG bezogen, erhielt die Mehrzahl die Leistung in Form von Geld (152.703 Personen), jedoch 94.030 Menschen auch in Form von Sachleistungen und 25.294 Personen in Form von Wertgutscheinen (Statistisches Bundesamt 2013: 5f.; vgl. auch Müller 2013: 24).

Die vorliegenden empirischen Studien zeigen vergleichsweise übereinstimmend die hohen Armutsrisiken von asylsuchenden und geduldeten Empfängern von Leistungen nach dem AsylbLG auf. Oft liegen Risiken einer multiplen Deprivation vor. Sie werden zentral mit den gekürzten Sozialleistungen und dem ebenfalls im AsylbLG verankerten eingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung, aber auch mit weiteren interagierenden asyl- und ausländerrechtlichen Restriktionen (Arbeitsverbote, nachrangiger Arbeitsmarktzugang, Residenzpflicht) in Verbindung gebracht (Butterwegge 2010: 153ff.; Voigt 2010: 51ff.; Täubig 2009: 24ff.). Armut und Deprivation (z. B. eingeschränkter Zugang zu beruflicher Weiterqualifizierung und mangelnde adäquate Gesundheitsversorgung) wiederum können sich auf Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen auswirken (Barth/Guerrero Meneses 2012: 22, 24; Butterwegge 2010). Ebenso gibt es Hinweise auf Auswirkungen auf das familiäre Gefüge: Eine (erzwungene) Erwerbslosigkeit und Abhängigkeit von eingeschränkten Sozialleistungen der Eltern bzw. der Väter kann zu Rollenveränderungen und massiven Änderungen im familialen Beziehungsgeflecht führen (Bretl 2008: 40; von Balluseck 2003a: 98; 2003b: 103, 110). Die sozioökonomische Benachteiligung kann Schamgefühle und Gefühle des Ausgegrenztseins auslösen, insbesondere beim Bezug von Sachleistungen, die zudem als zu teuer und nicht bedarfsgerecht eingeschätzt werden (Täubig 2003: 52, 65; 2009: 231f.; Bretl/Kraft 2008: 90, 97; Aumüller 2008a: 121; Behrensen/Groß 2004: 35–41, 47). Die geringen finanziellen Leistungen in Verbindung mit einem Arbeitsverbot erhöhen zudem das Kriminalisierungspotenzial, z. B. die Wahrscheinlichkeit, aufgrund fehlender Alternativen Schwarzarbeit anzunehmen (Bretl 2008: 42; Täubig 2009: 159; Behrensen/Groß 2004: 48, 50; Grehl-Schmitt 2014: 125).

4.3.3 Fazit

Im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen fehlt es an einer sozialwissenschaftlichen Aufarbeitung der veränderten Ausgangslage seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2012. Wenig Beachtung fand bisher zudem die Versorgung von anerkannten Flüchtlingen mit Sozialleistungen. Die vorliegenden Ergebnisse empirischer Studien zeigen, dass die früheren Leistungen nach dem AsylbLG zu Armutsrisiken, Segregationserscheinungen und eingeschränktem Zugang zur Gesundheitsversorgung führen und insbesondere im Fall von Sachleistungen negative Auswirkungen auf das Selbstwertgefühl sowie die Aufrechterhaltung eigener Handlungsfähigkeit haben können.“ (S. 29 f.)

Mehrbedarfe in der ersten Zeit des Aufenthalts in Deutschland erkennen wir in folgenden Bereichen.

a. Ernährung

Schutzsuchende, die in Erstaufnahmeeinrichtungen wohnen, erhalten meist Vollverpflegung. In Gemeinschaftsunterkünften werden überwiegend Geldleistungen zur Deckung des Ernährungsbedarfs erbracht, doch auch hier kommt es vor, dass Sachleistungen zur Ernährung erbracht werden.

Typische Mehrbedarfe in Bezug auf die Ernährung ergeben sich aus den im Folgenden aufgeführten Umständen.

aa. Bei Vollverpflegung in der Unterkunft

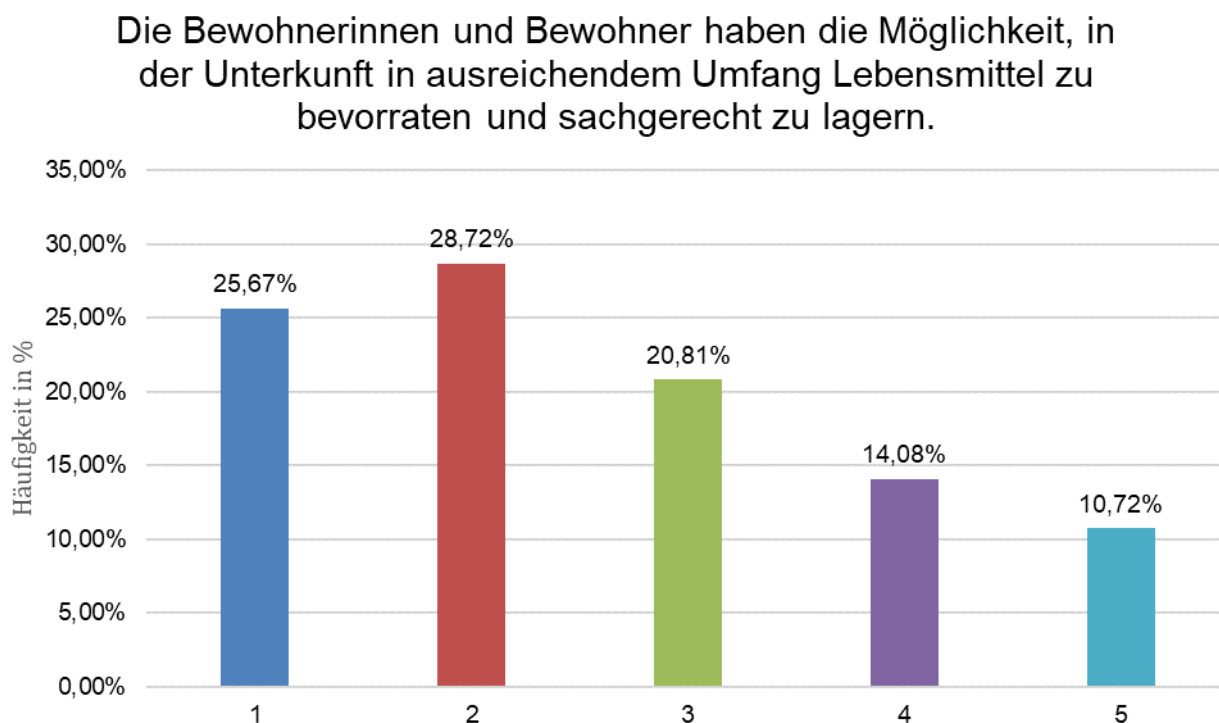
- Die Sachleistungen zur Ernährung nehmen keine Rücksicht auf Ernährungsgewohnheiten, die naturgemäß sehr unterschiedlich sind. Das Bedürfnis, zumindest gelegentlich Speisen zu sich zu nehmen, die den eigenen Ernährungsgewohnheiten entsprechen, kann oft nur durch Erwerb von Nahrungsmitteln außerhalb der Unterkunft befriedigt werden. Neben den nicht gedeckten Ernährungskosten, zieht dies zugleich Kosten für die Mobilität nach sich, da Sammelunterkünfte oft sehr abgelegen situiert sind.
- Die Qualität der Vollverpflegung in Sammelunterkünften ist nicht immer rundum zufriedenstellend. Das kann dazu führen, dass Leistungsberechtigte auf Ernährung außerhalb der Unterkunft zurückgreifen (müssen).
- Essensausgabe erfolgt meist zu festen Zeiten. Eine Nahrungsmithnahme ist häufig nicht vorgesehen oder nicht erlaubt. Leistungsberechtigte die Termine wahrnehmen müssen, verpassen so häufig Mahlzeiten in Sammelunterkünften, weil sie Termine wahrnehmen müssen. Gerade in der Anfangszeit sind Termine wie Registrierung, erkennungsdienstliche Behandlung, Ausstellen von Dokumenten und deren Abholung, die Asylanhörung usw. straff getaktet, so dass Schutzsuchende tagelang ohne Verpflegung in der Unterkunft bleiben können. Dass die Sammelunterkünfte oft schlecht zu erreichen sind, erhöht die Zeiten der Abwesenheit. Auch dadurch können Kosten für die Ernährung außerhalb anfallen.
- Besondere Bedarfe in Bezug auf die Ernährung, z.B. wegen Unverträglichkeiten oder einer Erkrankung wie z.B. Diabetes finden in aller Regel keine Berücksichtigung bei der Zubereitung der Mahlzeiten für die gesamte Unterkunft. Leistungsberechtigte sind in solchen Situationen darauf angewiesen, sich trotz Vollverpflegung teilweise selbst zu versorgen. Zwar sollte in solchen Fällen ein ergänzender Anspruch nach § 6 AsylbLG bestehen, doch dieser lässt

sich in der Praxis nur sehr schwer realisieren (s. dazu Vorlagebeschluss Rn. 133 ff.). Dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung eines Existenzminimums ist nur dann genüge getan, wenn die konkretisierenden Vorschriften einfachgesetzlichen Rechts so ausgestaltet sind, dass der Anspruch wenigstens in der überwiegenden Zahl der Fälle realisiert wird, ohne dass es anwaltlicher Unterstützung bedarf.

bb. Bei Auszahlung von Geldleistungen

- Die Lagerung von Lebensmitteln ist in Sammelunterkünften oft nur sehr eingeschränkt möglich. Wir verwiesen hier auf unsere Stellungnahme im Verfahren 1 BvL 3/21, S. 10, Abbildung 7, die wir im Folgenden wiedergeben:

Abbildung 7: Lagerung von Lebensmitteln (alle vollständig bearbeiteten Fragebögen, n = 1453, zu diesem Item 1278 Antworten)



Wert 1 = „Stimme gar nicht zu“; Wert 5 = „Stimme vollständig zu“

Daher können nur kleine Mengen und kleine Verpackungseinheiten eingekauft werden, was den Lebensmitteleinkauf teurer macht.

- Sammelunterkünfte befinden sich oft an Orten, an denen die Einkaufsmöglichkeiten äußerst begrenzt sind. Die verringerten Wahlmöglichkeiten erschweren es, günstige Angebote wahrzunehmen. Auch das erhöht die Kosten der Ernährung. In einigen Sammelunterkünften werden anstelle von Bargeld Gutscheine ausgegeben, die nur für bestimmte Geschäfte gelten. Das erhöht diesen Effekt.

b. Mobilität

Auch im Bereich der Mobilität wirkt sich, aus naheliegenden Gründen, auf den Bedarf aus, dass Sammelunterkünfte oft ungünstig gelegen und meist schlecht, mitunter gar nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen sind. Das führt zu erhöhten

Ausgaben für Mobilität, die insbesondere aus den im Folgenden aufgeführten Gründen erforderlich ist.

- Leistungsberechtigte müssen Termine bei Ausländerbehörden, Beratungsstellen, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten wahrnehmen
- Arztbesuche erfordern oft Fahrten in größere Ortschaften und Städte.
- Der Besuch der Schule oder einer Kindertagesstätte von Kindern und Jugendlichen erfordert die Nutzung des ÖPNV. Nicht immer stehen dafür kostenlose Fahrdienste zur Verfügung.
- Der persönliche Kontakt zu Freunden und Angehörigen, die oft in anderen Unterkünften untergebracht sind, setzt Mobilität voraus.
- Dasselbe gilt für die Teilhabe am sozialen Leben in der nächsten Ortschaft, z.B. sportliche Betätigung in einem Sportverein.
- Der Besuch von Sprach- und Integrationskursen erfordert oft längere Anfahrten.

Wir verweisen ergänzend auf die Stellungnahme der BAGFW im Verfahren 1 BvL 3/21, S. 18 Abbildungen 16 und 17, die wir hier wiedergeben:

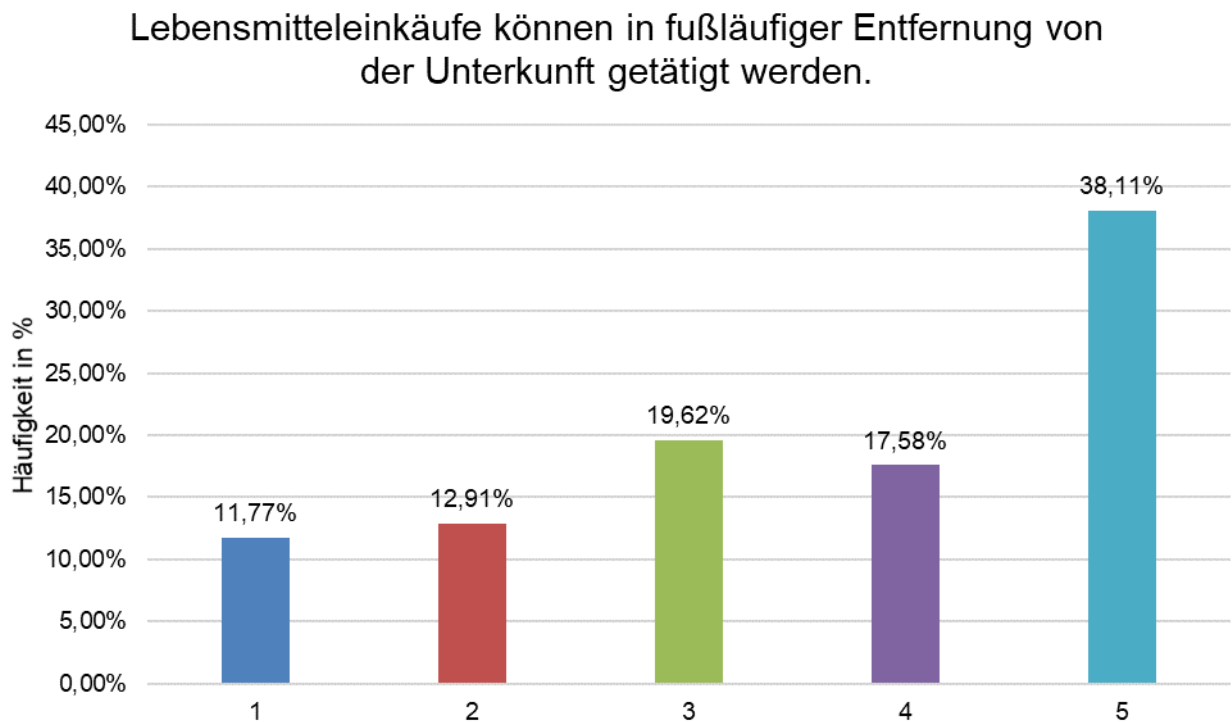
Aufgrund fehlender oder unzureichender digitaler Zugänge nutzen Bewohner:innen privat Internet und Telefonie über Mobilfunk, wodurch Kosten entstehen, die aus Geldleistungen gedeckt werden müssen. Darüber hinaus fallen für sie im Vergleich zu „Durchschnittsnutzer:innen“ höhere Kosten an, da aufgrund des unsicheren Aufenthaltsstatus oft der Zugang zu längerfristigen preisgünstigeren Verträgen verschlossen ist und lediglich teurere Prepaid-Datentarife genutzt werden können.

Bewohner:innen in abgelegenen Gemeinschaftsunterkünften haben einen höheren Bedarf an Fahrtkosten. Viele Bewohner:innen nehmen lange Fahrtwege auf sich, etwa um Unterstützungs- sowie Freizeitangebote in Anspruch zu nehmen oder an religiösen Veranstaltungen wie Gottesdiensten teilzunehmen.

Auch die Inanspruchnahme einer Rechtsberatung aufgrund einer fehlenden flächendeckenden bedarfsgerechten Beratung ist mit längeren Fahrtwegen verbunden.

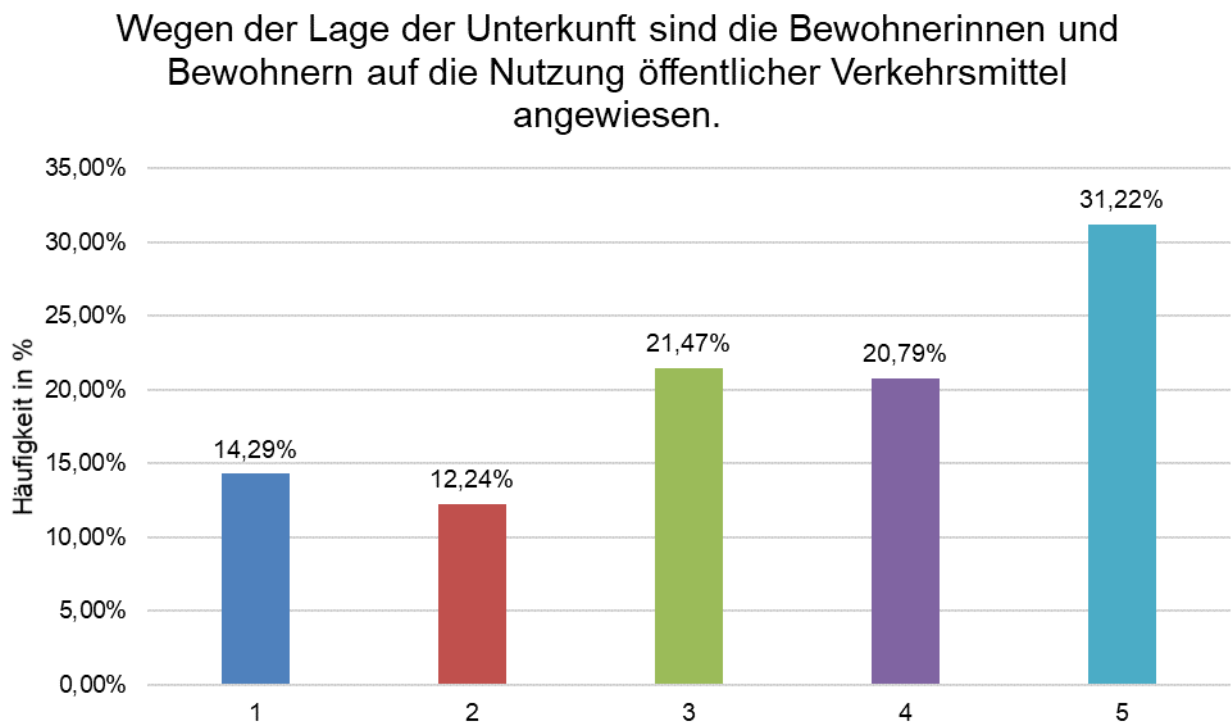
Bewohner:innen nehmen auch längere Fahrten zu speziellen Lebensmittelläden auf sich, um religiösen Vorschriften entsprechende und/oder kulturspezifische Lebensmittel zu kaufen. Erhöhte Kosten entstehen teilweise auch beim Einkaufen vor Ort, da Discounter oft fußläufig nicht erreichbar sind und es vor Ort – wenn überhaupt – nur teure, kleinere Einzelhandelsgeschäfte gibt. Aufgrund der Entfernungen verursacht das Einkaufen von Lebensmitteln beim Discounter wiederum Mehraufwendungen für Fahrtkosten.

Abbildung 16: Lebensmitteleinkäufe in fußläufiger Entfernung (alle vollständig bearbeiteten Fragebögen, n = 1453, zu diesem Item 1325 Antworten)



Wert 1 = „Stimme gar nicht zu“; Wert 5 = „Stimme vollständig zu“

Abbildung 17: Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel (alle vollständig bearbeiteten Fragebögen, n = 1453, zu diesem Item 1323 Antworten)



Wert 1 = „Stimme gar nicht zu“; Wert 5 = „Stimme vollständig zu“

Die hier dargestellten Ergebnisse der Befragung, die die BAGFW im Februar dieses Jahres durchgeführt hat, bestätigen, dass Personen, die nach dem AsylbLG leistungsberechtigt sind, in hohem Maß auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind, weil Sammelunterkünfte überwiegend ungünstig liegen.

c. Kommunikation

Es bedarf keiner Erklärung dafür, dass Kommunikation essentiell für soziale Teilhabe ist; auch nicht dafür, dass für Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, das Internet das wichtigste Kommunikationsmittel ist. In Sammelunterkünften besteht allerdings selten die Möglichkeit, einen Computer mit Internetzugang zu in ausreichendem Maß zu nutzen. Ein Netzzugang über W-LAN für mobile Geräte wie Smartphones steht nicht immer und oft nicht in ausreichender Qualität zur Verfügung (s. Stellungnahme der BAGFW im Verfahren 1 BvL 3/21, S. 12 f.)

Wir verweisen auf die im folgenden wiedergegebene Passage aus S. 12 ff. unserer Stellungnahme im Verfahren 1 BvL 3/21 und die folgenden Abbildungen:

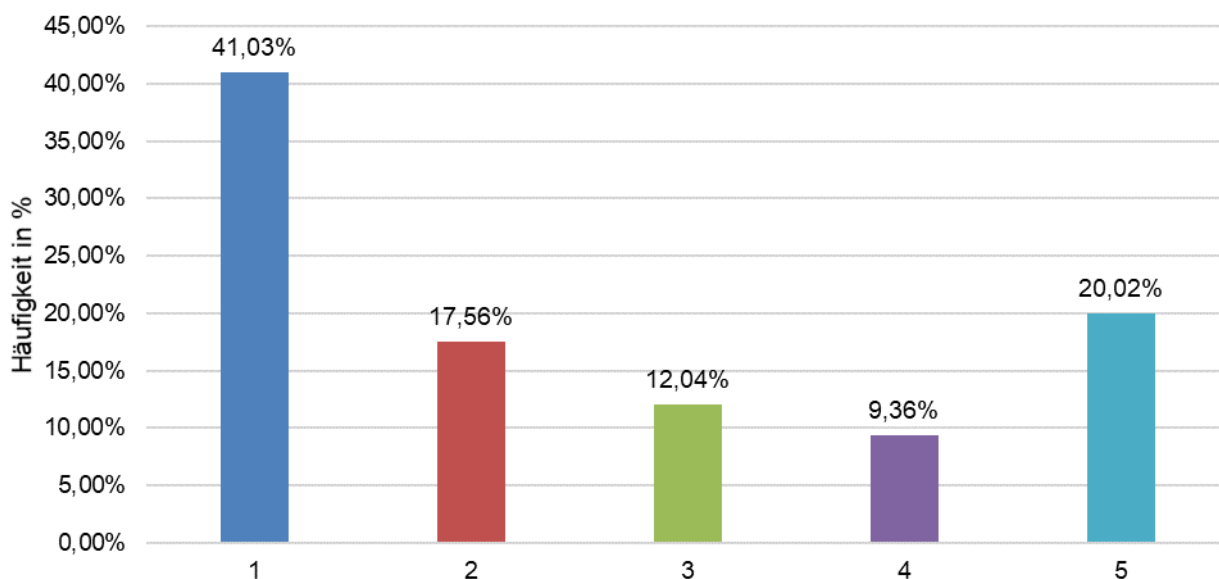
Zur Ausstattung der Gemeinschaftsräume hinsichtlich Internet und Computer gibt es unterschiedliche Standards in den Ländern: In Berlin z.B. sind in den multifunktionalen Räumen fest installierte Desktop-Computer für die Bewohner:innen mit kostenfreiem Internetzugang zur Verfügung zu stellen (pro 100 untergebrachten Personen mindestens zwei Geräte).

W-LAN steht in Erstaufnahme- wie in Gemeinschaftsunterkünften (in Gemeinschaftsräumen) nicht immer zur Verfügung und häufig nicht in ausreichender und verlässlicher Stärke.

Drucker, Scanner, Fernseher und Musikanlage sind nicht Standard, stehen allerdings manchmal zur Verfügung.

Abbildung 10: Internetzugang (alle vollständig bearbeiteten Fragebögen, n = 1453, zu diesem Item 1304 Antworten)

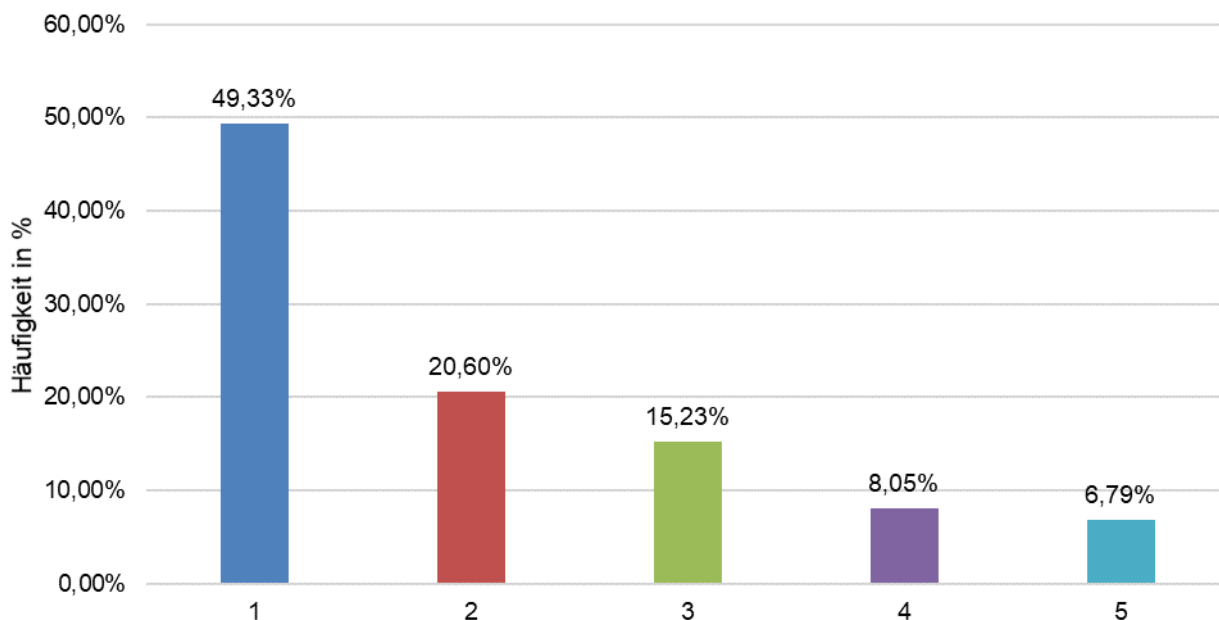
In der Unterkunft steht allen Bewohnerinnen und Bewohnern kostenfrei ein Zugang zum Internet (W-LAN oder LAN) zur Nutzung mit eigenen Geräten zur Verfügung.



Wert 1 = „Stimme gar nicht zu“; Wert 5 = „Stimme vollständig zu“

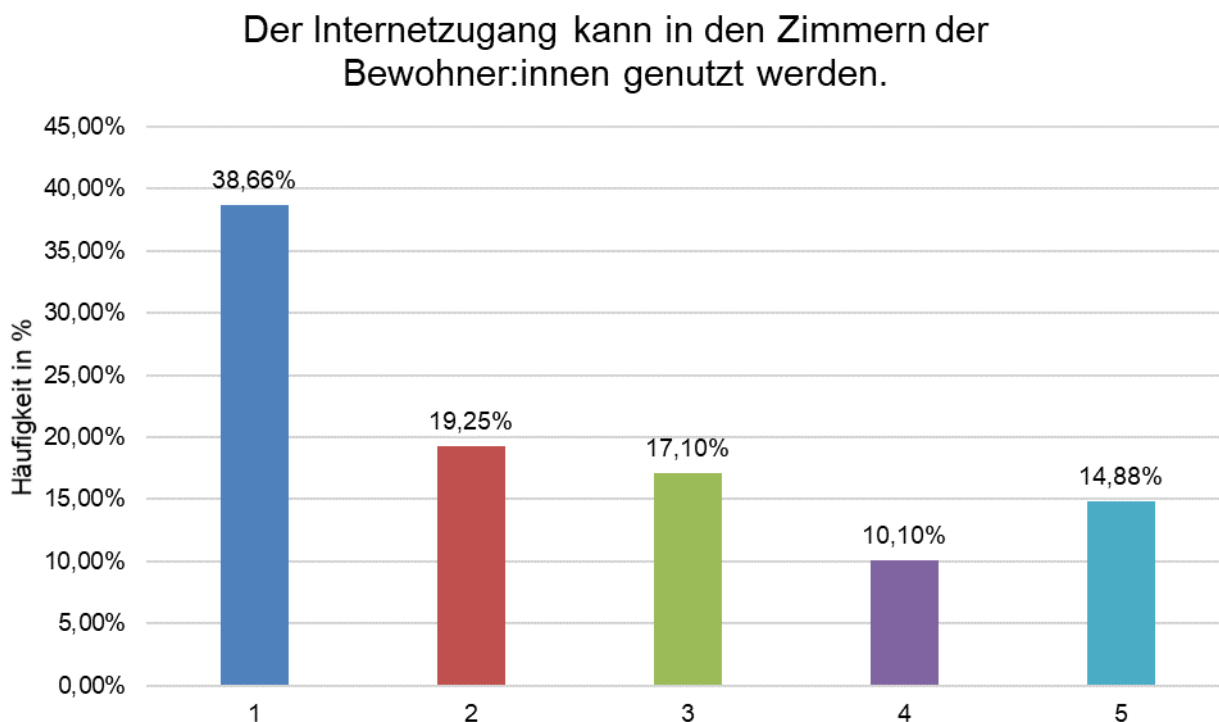
Abbildung 11: Internetzugang (alle vollständig bearbeiteten Fragebögen, n = 1453, zu diesem Item 1267 Antworten)

Der Internetzugang ist hinsichtlich Bandbreite, Datengeschwindigkeit und Zugänglichkeit ausreichend.



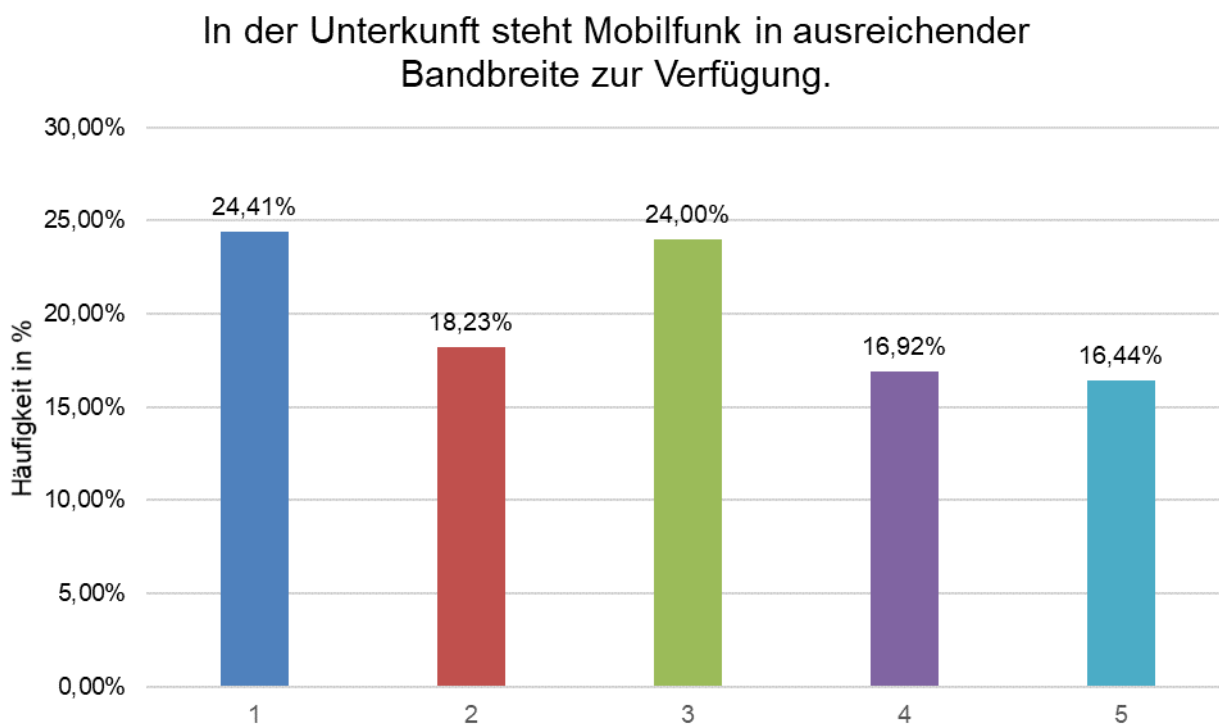
Wert 1 = „Stimme gar nicht zu“; Wert 5 = „Stimme vollständig zu“

Abbildung 12: Internetzugang (alle vollständig bearbeiteten Fragebögen, n = 1453, zu diesem Item 1257 Antworten)



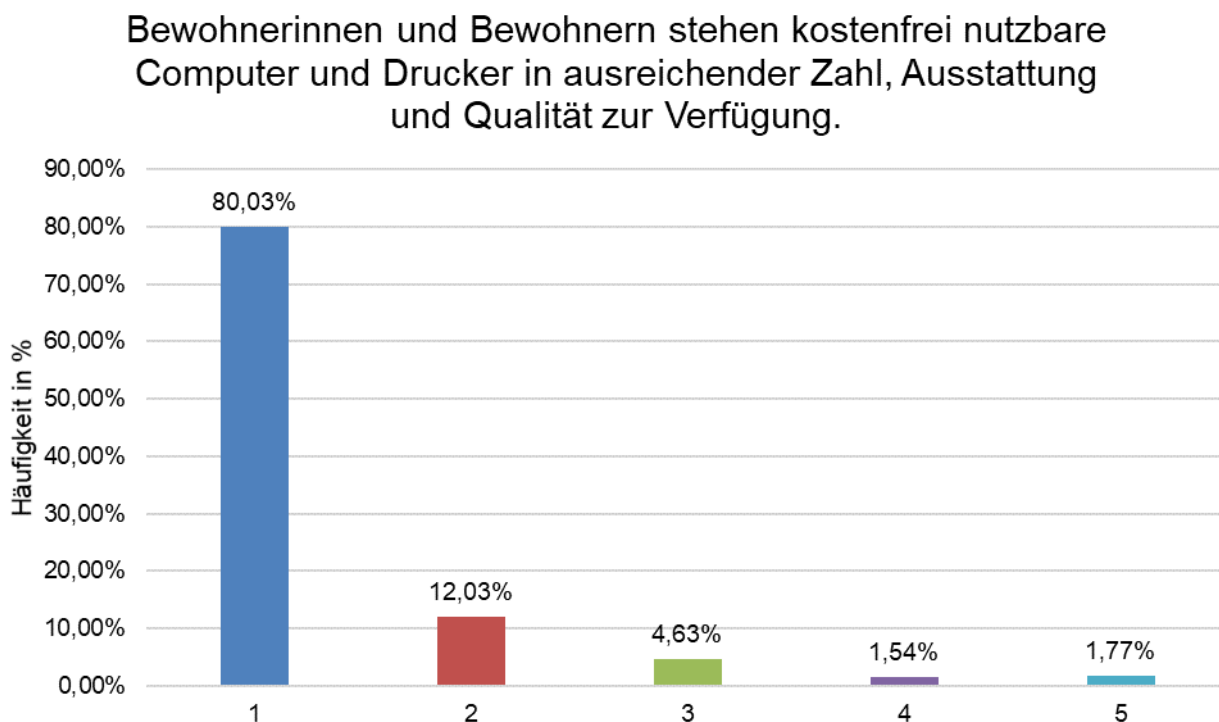
Wert 1 = „Stimme gar nicht zu“; Wert 5 = „Stimme vollständig zu“

Abbildung 13: Mobilfunk (alle vollständig bearbeiteten Fragebögen, n = 1453, zu diesem Item 1229 Antworten)



Wert 1 = „Stimme gar nicht zu“; Wert 5 = „Stimme vollständig zu“

Abbildung 14: Ausstattung mit Computern und Peripheriegeräten (alle vollständig bearbeiteten Fragebögen, n = 1453, zu diesem Item 1297 Antworten)



Wert 1 = „Stimme gar nicht zu“; Wert 5 = „Stimme vollständig zu“

Nach dem AsylbLG Leistungsberechtigte sind daher oft - wenn nicht ganz überwiegend - auf eigene mobile Geräte und entsprechende Mobilfunkverträge angewiesen, um in angemessenem Umfang kommunizieren zu können. Die Kosten, die ihnen dadurch entstehen, sind tendenziell höher, als das für den Bevölkerungsdurchschnitt gilt. Das u.a. damit zusammen, dass die Mobilfunkverträge Asylsuchender oft kürzere Laufzeiten haben und damit, dass Asylsuchende einen höheren Bedarf an Telefongesprächen in das außereuropäische Ausland haben.

d. Soziale und politische Teilhabe

Auch im Bereich der Teilhabe am sozialen und politischen Leben sind Mehrbedarfe auszumachen. Das vorliegende LSG hat sich ausführlich und überzeugend zum Thema der Fernsehgeräte geäußert und insbesondere darauf hingewiesen, dass „gerade Personen, die sich zur Begründung eines Aufenthaltsrechts auf völkerrechtliche, humanitäre oder politische Bleibegründe berufen, zu Beginn ihres Aufenthalts in Deutschland sogar einen besonderen bzw. erhöhten Bedarf an Informationen, Bildung und Unterhaltung haben, etwa weil sie sich über die Verhältnisse in ihrem Herkunftsland auf dem Laufenden halten, aber auch über die hiesige Sprache und Kultur sowie Lebensgewohnheiten informieren möchten“ (Rn. 114). Dem ist zuzustimmen. Soweit Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, in Sammelunterkünften wohnen, fehlt es jedoch meist am Zugang zum Fernsehen (s. Stellungnahme der BAGFW im Verfahren 1 BvL 3/21, S. 12 f.). Dabei sind auch die Verhältnisse in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu bedenken. Oft wohnen 6 oder 8 Menschen in nur einem Zimmer. Auch wenn (was keineswegs immer der Fall ist) in einem Gemeinschaftsraum ein Fernsehgerät zur Verfügung steht, deckt das den Informationsbedarf nicht, weil sich dieser (allein wegen der Sprache) für unterschiedliche Personen sehr unterschiedlich darstellt. Nach dem AsylbLG Leistungsberechtigte sind daher oft darauf angewiesen, ihre Informationsbedarfe anderweitig zu decken,

was entweder erhöhte Mobilität oder Endgeräte mit eigenem Zugang zum Mobilfunknetz erfordert.

In Bezug auf alle Aspekte der sozialen Teilhabe, die Mobilität erfordern, sind die Bedarfe von Personen, die Sammelunterkünften wohnen, wegen der ungünstigen Lagen derselben tendenziell höher als durchschnittliche Bedarfe.

e. Bekleidung

Das vorliegende LSG weist zutreffend darauf hin, dass „Geflüchtete, die erst vor kurzer Zeit in das Hoheitsgebiet eines Aufnahmestaates eingereist sind, [sich] in einer objektiv prekären Lage befinden“. Sie kommen „ohne Hab und Gut in das Bundesgebiet und haben im Gegensatz zu Hilfeempfängern nach dem SGB II und XII daher in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle weder einen Hausstand noch ausreichend Kleidung.“ (Rn. 112)

Der Bedarf an Bekleidung ist daher gerade zu Beginn besonders hoch. Zwar werden Leistungsberechtigte i.d.R. mit gebrauchter Kleidung ausgestattet, doch die Rückmeldungen, die wir aus unseren Beratungsstellen erhalten, lassen nicht darauf schließen, dass damit eine bedarfsdeckende Versorgung sichergestellt werden kann. Von den Beratungsstellen wird immer wieder beklagt, dass die Versorgung mit Bekleidung in Erstaufnahmeeinrichtungen unzureichend ist.

f. Kosten für Anwälte/Beratung

Gerade in der ersten Zeit ihres Aufenthaltes haben Personen, die die in Deutschland Schutz suchen, besonders hohe Bedarfe an Beratung und anwaltlicher Unterstützung. Das Aufenthaltsrecht sowie das Sozialrecht komplexe Gebiete, die sehr spezifische juristische Kenntnisse erfordern. Eine qualifizierte Beratung setzt nicht nur eine gute Vorschriftenkenntnis in materieller und prozessualer Hinsicht, sondern auch eine sehr gute Urteilskenntnis und, damit verbunden, großes kasuistisches Wissen voraus. Diese Kompetenzen können Rechtsanwält:innen nur vorhalten, wenn sie sich spezialisieren. Daher geht der Verweis auf die Möglichkeit der Beratungshilfe ins Leere. Es bedarf kaum der Erwähnung, dass eine sachgerechte Beratung für die Gebühr nach Nr'n 2500 ff. VV RVG nicht wirtschaftlich möglich ist. Die Vergütung der Rechtsanwält:innen würde durch diese Gebühren auf ein Niveau sinken, das weit unter dem gesetzlichen Mindestlohn läge. Die gängige Rechtfertigung, dies sei durch eine Mischkalkulation zu kompensieren, mag in Zeiten, in denen Rechtsanwält:innen universalistisch tätig waren, eine gewisse Plausibilität gehabt haben. Doch dieses Argument ist vor dem Hintergrund der so ausgeprägten wie zügigen Ausdifferenzierung der Rechtsgebiete bereits seit Jahrzehnten obsolet. In der Praxis sind Schutzsuchende daher auf die Beratung und Unterstützung durch Rechtsanwält:innen angewiesen, mit denen sie Honorarvereinbarungen schließen. Das führt dazu, dass viele Schutzsuchende monatliche Raten an Anwält:innen entrichten.

Dazu kommt eine oft sehr restriktive Handhabung der Bewilligung von Beratungshilfe durch die Amtsgerichte, die dem Senat, der diese Praxis immer wieder korrigiert (s. zuletzt Beschluss v. 4.4.2022, 1 BvR 1370/71), bekannt sein dürfte. Dies gilt auch für die Prozesskostenhilfe.

g. Kosten für die Beschaffung von Unterlagen

Zu diesen Ausgaben kommen Belastungen durch Kosten, die im Zusammenhang mit der Beschaffung von Unterlagen entstehen, und Kosten für die erforderlichen Mobilität, um Beratungsstellen aufzusuchen. Insbesondere kann die Beschaffung eines Passes erhebliche Ausgaben verursachen. Zwar spricht vieles dafür, dass für solche Ausgaben Leistungen nach § 6 AsylbLG zu erbringen sind. Doch die Rechtsprechung sieht das z.T. anders, was auf eine entsprechende restriktive Bewilligungspraxis schließen lässt:

„Das Asylbewerberleistungsgesetz muss aber grundsätzlich keine Beihilfen für Mitwirkungshandlungen des Ausländers gewähren, die nach dem Ausländergesetz erforderlich sind. Hier ist auch zu berücksichtigen, dass es sich bei Leistungen nach § 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes um eine Ermessensvorschrift handelt. Die Entscheidung der Beklagten, hier die Kosten für die Passbeschaffung nicht zu übernehmen, die im Falle der Klägerin im Übrigen relativ hoch sind, da vor der Ausstellung des Passes zunächst Dokumente durch einen Rechtsanwalt beschafft werden müssen, ist im Hinblick auf die grundsätzlichen Leistungskriterien des Asylbewerberleistungsgesetzes, das nur den notwendigen Lebensunterhalt decken soll, nicht zu beanstanden.“ (SG Hannover, Urteil vom 21. September 2007 – S 53 AY 83/06 –, Rn. 14, juris; a.A. Friedrichs in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 6 AsylbLG (Stand: 05.07.2021), Rn. 102).

2. Zusammenhang zwischen Aufenthaltsdauer und Bedarf und zu Bleibeperspektiven. Zu Frage 3c

a. Zusammenhang zwischen nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten und der Aufenthaltsdauer

Empirische Befunde, die einen Zusammenhang zwischen Aufenthaltsdauer und Bedarf belegen könnten *und* die hinsichtlich ihrer Validität und Plausibilität den Anforderungen, die das BVerfG im Regelsatzurteil vom 9.2.2010 statuiert hat, genügen könnten, liegen nicht vor. Allerdings gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass gerade in der ersten Zeit des Aufenthaltes in Deutschland anzuerkennende Bedarfe bestehen, die über diejenigen, die die Regelsätze nach dem SGB XII abbilden, signifikant hinausgehen (dazu s. unter III.1.). Diese Hinweise sind auch plausibel. Hinweise auf verminderte Bedarfe in der ersten Zeit des Aufenthaltes fehlen dagegen ganz.

b. Bleibeperspektiven

Zunächst ist festzustellen, dass Personen, die nach dem AsylbLG leistungsberechtigt sind, sich zu einem großen Teil keineswegs nur für kurze Zeit - weniger als ein bis zwei Jahre - in Deutschland aufhalten. Ein beträchtlicher Teil der Empfänger:innen von Leistungen nach dem AsylbLG wird deutlich länger bzw. sogar dauerhaft in Deutschland bleiben. Dies drückt sich bereits in der Gesamtschutzquote im Asylverfahren aus, welche 2021 im Verwaltungsverfahren 39,9% betrug (BAMF, Aktuelle Zahlen, Ausgabe Dezember 2021, S.3). Für Menschen aus Syrien lag sie bei 62,6%, für Menschen aus dem Irak bei 31,9 %, und für afghanische Antragsteller*innen bei 42,9% (aaO). Hinzu kommt, dass die Erfolgsquoten in Widerspruchs- und Klageverfahren nach vor sehr hoch sind (i.E. s. BT-Drs. 20/2309).

Auch ein Blick auf die Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 und 4 AsylbLG zeigt, dass in vielen Fällen nicht von einem kurzfristigen Aufenthalt auszugehen ist.

So sind gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 a) AsylbLG auch solche Personen nach dem AsylbLG leistungsberechtigt, die wegen des Krieges in ihrem Heimatland oder aus anderen humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 AufenthG besitzen. Die gesetzgeberische Intention hinter § 23 AufenthG ist nicht die Begrenzung des Aufenthalts, sondern die Ermöglichung einer (schnellen) Aufnahme aufgrund von Krisensituationen ohne Durchführung eines Asylverfahrens. Humanitäre Aufenthaltstitel sollen Menschen vorübergehend oder auf unbestimmte Zeit außerhalb der Asylberechtigung eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären und politischen Gründen gewähren. Dazu sah sich der Gesetzgeber deshalb veranlasst, weil eine Aufnahme bisher unter Erteilung einer Duldung erfolgte und erst nach mehrjährigem Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde. Dies entspreche nicht der eigentlichen Zweckbestimmung der Duldung, weil sie in solchen Fällen als subsidiärer Aufenthaltstitel für Fälle faktischer Aufenthaltsgewährungen diene (BT-Drucks 11/6321, S.48). Der Gesetzgeber ging also selbst davon aus, dass ein längerfristiger Aufenthalt stattfinden werde.

Von einem kurzfristigen Aufenthalt ist auch bei den Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe c AsylbLG mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG nicht auszugehen. Hier wird bereits auf Tatbestandsseite deutlich, dass nur ein längerfristiger Aufenthalt für die Erteilung in Betracht kommt, weil die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. So sehen die Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin vor, dass eine Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG in Betracht kommt, wenn die familiäre Lebensgemeinschaft in zumutbarer Weise ausschließlich im Bundesgebiet gelebt werden kann, bei sogenannten Patchwork-Familien, oder etwa bei einem abgeleiteten Aufenthaltsrecht eines Drittstaatsangehörigen von einem minderjährigen Unionsbürger im Sinne von Art. 20 AEUV (Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin des Landesamt für Einwanderung vom 26. Juni 2020 – VAB – abrufbar unter: <https://www.berlin.de/einwanderung/service/downloads/artikel.875097.php>). Der Annahme eines mehr als nur kurzfristigen Aufenthalts steht nicht entgegen, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG nach § 26 Abs. 1 AufenthG für längstens sechs Monate erteilt wird (so aber Deibel, ZfSH SGB 2014, 475, 476). Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf nicht allein auf den Aufenthaltsstatus abgestellt werden. Vielmehr sind auch die tatsächlichen Verhältnisse in den Blick zu nehmen. Danach ist es wahrscheinlich, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG in den meisten Fällen mangels Änderung der Sachlage mehrfach verlängert werden muss.

Dadurch büßt die Dauer des Aufenthaltstitels ihre Indizwirkung für die sozialrechtliche Zuordnung zu einem abweichenden Existenzminimum ein (vgl. Wallrabenstein, KritV 2012, 433, 450).

Auch bei Inhaber*innen einer Duldung kann daher nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass ihr Aufenthalt lediglich kurzfristig ist. Der häufigste Anwendungsfall der Erteilung einer Duldung ist § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG, wonach die Abschiebung eines Ausländers auszusetzen ist, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Das ist oft über viele Jahre der Fall.

Der Gesetzgeber hat einen Anspruch auf Erteilung einer (Ausbildungs-) Duldung nach § 60c iVm. § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG eingeführt. Im Anschluss der Ausbildung besteht sogar nach § 19d Abs. 1a AufenthG ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung. Hier kann keineswegs mehr von einem kurzfristigen Aufenthalt gesprochen werden.

Mit dem Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021) wurde schließlich die Beschäftigungsduldung nach § 60d in Verbindung mit § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG eingeführt. Mit der Einführung der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung hat der Gesetzgeber einen Paradigmenwechsel hin zu einem „Bleiberecht im Duldungsgewand“ vollzogen (Wittmann, ZAR 2020, 183).

Zudem geht der Bezug der gekürzten Grundleistung nach § 3 AsylbLG über 18 Monate hinaus, wenn der Leistungsberechtigte die Dauer des Aufenthalts rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst hat (§ 2 AsylbLG). Da insofern die Voraussetzung eines Kurzaufenthalts nicht mehr gegeben ist, handelt es sich um eine Abweichung von dem an sich gebotenen Existenzminimum, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Leistungskürzung nicht genügt.

Die beschriebenen Fallkonstellationen verdeutlichen, dass der Gesetzgeber in § 1 AsylbLG in erheblichem Umfang auch Menschen erfasst, die sich nach den tatsächlichen Verhältnissen regelmäßig nicht nur kurzfristig in Deutschland aufhalten.

Empirische Aussagen über Bedarfe von Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen und sich nur kurze Zeit in Deutschland aufhalten, können schwerlich getroffen werden, weil dies eine Gruppe ist, für die keine Daten, die auf Bedarfe schließen ließen, zur Verfügung stehen. Daher kann eine Absenkung des Leistungsniveaus nach dem AsylbLG jedenfalls nicht auf das Argument gestützt werden, der Bedarf sei wegen geringer Dauer des Aufenthalts in Deutschland geringer.

3. Zusammenhang zwischen Bedarfen und rechtlichem Aufenthaltsstatus. Zu Frage 3 d

Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, haben sehr unterschiedliche rechtliche Aufenthaltsstatus, § 1 AsylbLG. Dazu gehören neben die Aufenthaltsgestattung nach einem Asylantrag, die Duldung nach § 60a AufenthG auch die § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG aufgeführten Aufenthaltstitel. Unter bestimmten Umständen sind auch Personen, die einen Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG haben (Geflüchtete aus der Ukraine) nach dem AsylbLG leistungsberechtigt, § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG. Dazu kommt, dass Eheleute und minderjährige Kinder der in § 1 Abs. Nr'n 1 bis 5 AsylbLG aufgeführten Personen ebenfalls nach dem AsylbLG leistungsberechtigt sind. Diese sehr unterschiedlichen rechtlichen Status gehen mit sehr unterschiedlichen Lebenslagen einher. Ein Zusammenhang zwischen dem rechtlichen Aufenthaltsstatus und dem Bedarf könnte nur dann bestehen, wenn empirisch belegt werden könnte, dass unterschiedliche Aufenthaltsstatus nicht nur mit unterschiedlichen Lebenslagen, sondern damit eingehend auch mit unterschiedlichen Bedarfen korrelieren. Es ist offensichtlich, dass das nicht der Fall ist. Wie oben dargelegt sind lediglich Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass die Bedarfe von Schutzsuchenden in der ersten Zeit Deutschland eher höher als das Niveau der Existenzsicherung nach SGB II und SGB XII liegen.

IV. Zusammenfassung & Ergebnis

Personen, die der Ägide des AsylbLG unterfallen, wenn sie staatlicher Leistungen zur Existenzsicherung bedürfen, bilden eine außerordentlich heterogene Gruppe. Bereits ihre aufenthaltsrechtlichen Lagen unterschieden sich ganz erheblich. Die Gruppe der nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten wurde durch eine lange Reihe von Änderungen immer mehr und weit über den Kreis der Asylsuchenden hinaus erweitert, etwa mit der Aufnahme humanitärer Aufenthaltstitel oder der Ausdehnung auf Geduldete.

Zwar erhalten viele der Leistungsberechtigten nach 18 Monaten des Aufenthalts in Deutschland Analogleistungen nach § 2 AsylbLG, doch wegen der Restriktionen des § 1a AsylbLG kann es zu weitaus längeren Zeiten des Bezugs von Leistungen kommen, die darüber hinaus nach Maßgabe von § 1a AsylbLG reduziert werden.

Belege dafür, dass die tatsächlichen Bedarfe der § 1 AsylbLG unterfallenden Gruppe sich dergestalt von den Bedarfen anderer Menschen unterscheiden, dass eine vom Niveau des SGB XII und des SGB I zulasten dieser Gruppe abweichende Bezifferung des Existenzminimums verfassungsrechtlich zu rechtfertigen wäre, existieren nicht. Dies gilt für den gesamten Zeitraum seit Inkrafttreten des AsylbLG. Die Reduktion des Leistungsniveaus für Schutzsuchende und immer mehr weitere Gruppen war von Anfang an und ist bis heute ausschließlich politisch motiviert.

Die argumentativen Strategien, die der Gesetzgeber in Reaktion auf den Beschluss des Senats vom 18.7.2012 entwickelt hat, um das Leistungsniveau nach dieser Entscheidung erneut und immer weiter abzusenken, erweisen sich durchgängig als unschlüssig. Ein besonderer Bedarf der Gruppe der § 1 AsylbLG unterfallenden Personen kann auf dem Wege des Statistikmodells denklogisch nicht bestimmt werden. Die Regelsätze nach dem SGB XII, denen eine Bestimmung des Leistungsniveaus nach dem Statistikmodell zugrunde liegen, können in schlüssiger Weise nur dann um Teilbeträge gekürzt werden, wenn der gesamte Bedarf der von dieser Kürzung betroffenen Personen nach Maßgabe des Regelsatzurteils vom 9.2.2010 ermittelt wird. Eine Abweichung vom Leistungsniveau des SGB XII lässt sich daher auf diesem Wege nicht in einer Weise rechtfertigen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen könnte.

Auf der anderen Seite liegen umfangreiche und nachvollziehbare Anhaltspunkte dafür vor, dass schutzsuchende Menschen in der ersten Zeit ihres Aufenthaltes in Deutschland Mehrbedarfe haben, die das Leistungsrecht nicht berücksichtigt.

Es steht dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen frei, den Anspruch auf existenzsichernde Leistungen für bestimmte Gruppen in besonderen Regelwerken zu statuieren. Auch dass das AsylbLG nicht Teil des Sozialgesetzbuchs ist, ist zwar aus sozialpolitischer Perspektive abzulehnen, nicht aber von Verfassungs wegen zu beanstanden. Doch die Bestimmung eines reduzierten Leistungsniveaus für die § 1 AsylbLG unterfallenden Menschen erscheint unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten nicht mit dem Menschenwürdegrundsatz und dem Sozialstaatsprinzip vereinbar.

Berlin, 07. Oktober 2022