



**Stellungnahme  
des Kommissariats der deutschen Bischöfe**

**gemäß § 27a BVerfGG  
in dem Verfahren 1 BvL 10/10**

**zur Vereinbarkeit von § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 sowie § 3 Abs. 2 S. 3 in Verbindung mit Abs. 1 S.  
4 Nr. 2 AsylbLG mit dem Grundgesetz**

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 26.  
Juli 2010 (LY 20 AY 13/09) -

Berlin, 25. November 2010

Leiter: Prälat Dr. Karl Jüsten

## Einleitung

Das Kommissariat der deutschen Bischöfe dankt dem Senat für die Möglichkeit, zu dem Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 26. Juli 2010 (LY 20 AY 13/09) und damit zur Frage der Vereinbarkeit von § 3 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) mit dem Grundgesetz Stellung zu nehmen. Es nimmt diese Gelegenheit gerne wahr.

Vorausgeschickt werden darf, dass die katholische Kirche das AsylbLG von Anfang an sehr kritisch bewertet hat.<sup>1</sup> Umso mehr stand sie den nachfolgenden Novellierungen, durch die der betroffene Personenkreis ausgeweitet, die Möglichkeit einer Leistungskürzung auf das unabweisbar Gebotene (§ 1a AsylbLG) eingeführt und die Dauer des Bezugs geringerer Leistungen ausgedehnt wurden, ablehnend gegenüber.<sup>2</sup> Darüber hinaus hat die katholische Kirche mehrfach gerügt, dass gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zu den Aufnahmebedingungen Schutzsuchender im AsylbLG nicht umgesetzt worden sind.<sup>3</sup>

Der Vorlagebeschluss des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen führt überzeugend Gründe dafür an, dass die Leistungen für Asylbewerber und ihnen insoweit gleich gestellte Ausländer mit der Menschenwürde der Betroffenen nicht vereinbar sind.<sup>4</sup> Diese Bedenken hat auch die katholische Kirche stets erhoben.

Hierbei hat sie nicht zuletzt auch darauf hingewiesen, dass ein solches gesondertes Leistungsgesetz – insbesondere in Kombination mit weitreichenden Einschränkungen bei der Arbeitsaufnahme – stigmatisierende Wirkung entfalten könnte. Diese Befürchtung hat sich in der Praxis leider bestätigt. Besonders die längerfristige Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften ist nach Auskunft von Beratungseinrichtungen dazu angetan, in der Bevölkerung etwa vorhandene Vorurteile gegen die Betroffenen zu verstärken.<sup>5</sup> Auch die Bedarfsdeckung mittels Wertgutscheinen,

---

<sup>1</sup> Stellungnahme des *Kommissariats der deutschen Bischöfe* vom 23.3.1993 zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber (BT-Drucksache 12/4451), Ausschuss für Familie und Senioren, Drs. 66, 12. Wahlperiode. Gleiches gilt für die Evangelische Kirche, vgl. etwa die gemeinsame Stellungnahme der *EKD und des Diakonischen Werkes der EKD* zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber (BT-Drucksache 12/4451) sowie aus jüngerer Zeit die Stellungnahme des *Bevollmächtigten des Rates der EKD* zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 4. Mai 2009 zum Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drucksache 16/10837), Ausschussdrucksache 16(11)1362.

<sup>2</sup> Vgl. etwa die Kurzstellungnahme des *Kommissariats der deutschen Bischöfe* Bonn zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze – Bundestagsdrucksache 13/2746 – vom 9.5.1996 sowie die Stellungnahme des *Deutschen Caritasverbandes* zu diesem Gesetzentwurf vom 14. November 1995. Ferner die gemeinsame Stellungnahme des *Bevollmächtigten des Rates der EKD und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe* zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drucksache 13/10155) gegenüber dem Vorsitzenden des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages vom 30. März 1998.

<sup>3</sup> Dies betrifft namentlich den Anspruch der Opfer von Folter, Vergewaltigung und anderen schweren Gewalttaten auf die erforderliche Behandlung. Vgl. dazu zuletzt die gemeinsame Stellungnahme des *Kommissariats der deutschen Bischöfe und des Bevollmächtigten des Rates der EKD* zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 20. Oktober 2010. Zu den Vorgaben der so genannten Aufnahmeleitlinie für das AsylbLG auch *Haedrich*, ZAR 2010, 227.

<sup>4</sup> Diese Bewertung wird auch von zahlreichen Stimmen in der Literatur geteilt, vgl. etwa *Hohm*, ZFSH/SGB 2010, 269; *Rothkegel*, ZFSH/SGB 2010, 135, 142; *Kingreen*, NVwZ 2010, 558; *Haedrich*, ZAR 2010, 227; *Tießler-Marenda*, Asylmagazin 7-8/2010, 232; *Janda/Wilksch*, SGB 2010, 565.

<sup>5</sup> Der Grundsatz der Unterbringung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften ist zwar außerhalb des AsylbLG, in § 53 Abs. 1 AsylVfG, geregelt. Diese Norm betrifft jedoch nur Asylantragsteller und sieht außerdem vor, dass bei der Entscheidung über die Unterbringung neben dem öffentlichen Interesse auch Belange des Ausländers zu

die noch in einigen Bundesländern praktiziert wird,<sup>6</sup> macht Leistungsberechtigte sofort als schutzsuchende Ausländer erkennbar, was nicht selten ablehnende Reaktionen Dritter hervorruft.<sup>7</sup>

Außerdem sind die Betroffenen, wenn sie Wertgutscheine oder Sachleistungen erhalten, in ihrer Entscheidungsfreiheit erheblich eingeschränkt. So ermächtigen Wertgutscheine sie nur zum Erwerb bestimmter Waren, so dass die Betroffenen sich unter Umständen schon für geringe Abweichungen (z.B. Süßwaren statt Grundnahrungsmittel) gegenüber dem Verkaufspersonal rechtfertigen müssen.<sup>8</sup> Sachleistungen wiederum sind häufig nur unzureichend auf den individuellen Bedarf der Betroffenen zugeschnitten, so dass sie diesen ergänzend aus ihren ohnehin sehr knapp bemessenen Barmitteln decken müssen.<sup>9</sup> Die katholische Kirche begrüßt es, dass der Grundsatz der Sachleistungsgewährung gegenwärtig durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einer kritischen Überprüfung unterzogen wird.

Mit der Einführung des AsylbLG hat der Gesetzgeber auch das erklärte Ziel verfolgt, Anreize für die Zuwanderung nach und den Aufenthalt in Deutschland so weit wie möglich zu minimieren.<sup>10</sup> Gegen diese Indienstrafe des Leistungsrechts für ausländerpolitische Zwecke hat die katholische Kirche von Anfang an starke Vorbehalte geäußert. Im Falle von Asylbewerbern ist schon zu entgegnen, dass die Betroffenen den für die Durchführung ihres Asylverfahrens zuständigen Staat keineswegs frei wählen können. Es steht also nicht in ihrer Macht, ihre Einreiseentscheidung etwa von den erwarteten sozialen Leistungen abhängig zu machen. Vielmehr wird der Aufnahmestaat auf Grundlage der so genannten „Dublin II -Verordnung“ ermittelt.<sup>11</sup> Auch hinsichtlich der übrigen von § 1 Abs. 1 AsylbLG erfassten Personen ist die angestrebte Abschreckung problematisch: Soweit künftige Zuwanderung verhindert werden soll, trifft das eingesetzte Mittel der Reduktion sozialer Leistungen notwendig die Falschen – diejenigen nämlich, die bereits in Deutschland leben und daher von der Einreise nicht mehr abgehalten werden können.<sup>12</sup> Das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen wendet sich zu Recht gegen eine derartige „Mithaftung“ bereits in Deutschland aufhältiger Leistungsberechtigter für mögliche asylrechtlich nicht akzeptable Motive potenzieller Asylantragsteller.<sup>13</sup> Geht die Zielsetzung des Gesetzgebers wiederum dahin, die bereits eingereisten Personen durch Vorenthaltung höherer Mittel zum baldigen Verlassen des

---

berücksichtigen sind. Insofern verbleiben den Bundesländern Spielräume, in welcher Form sie den Unterbringungsbedarf der Leistungsberechtigten des AsylbLG decken wollen. Die Praxis in den Bundesländern ist unterschiedlich, dazu BT-Drucksache 17/3660, S. 19-22, 32. Zur Problematik der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften s. u.a. die Stellungnahmen des *Caritasverbandes der Erzdiözese München und Freising e.V.*, des *Jugendamtes der Stadt Nürnberg* sowie von *Rechtsanwalt Hubert Heinhold* zur Anhörung verschiedener Ausschüsse des Bayerischen Landtages zum Thema „Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes in Bayern“ am 23. April 2009, alle abrufbar unter <http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/landtagsanhoerung.html>.

<sup>6</sup> Übersicht über die Art der gewährten Leistungen in BT-Drucksache 17/3660, S. 30 und 33.

<sup>7</sup> So etwa die Sachverständige *Vergara Marin* in ihrer Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drucksache 16/108379), Ausschussdrucksache 16(11)1345 sowie Anhörungsprotokoll 16/121 des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 4. Mai 2009. Vgl. dazu auch die Stellungnahme des *Flüchtlingsrats Berlin e.V.* zur Vorlage beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge vom 8. Mai 2009, abrufbar unter [http://fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Classen\\_Gutscheine\\_pdf.de](http://fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Classen_Gutscheine_pdf.de); s. ferner bereits den Erfahrungsbericht der *Diakonie* mit der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom Juni 1997, *Diakonie Korrespondenz* 8/99 vom 7.9.1999, S. 4 f.

<sup>8</sup> Vgl. dazu die Stellungnahme des *Flüchtlingsrats Berlin e.V.* (Fn. 7).

<sup>9</sup> S. auch dazu die Stellungnahme des *Flüchtlingsrats Berlin e.V.* (Fn. 7).

<sup>10</sup> Vgl. BT-Drucksachen 12/4451, S. 5 sowie 12/5008, S. 13.

<sup>11</sup> Dazu die Stellungnahme des *Bevollmächtigten des Rates der EKD* (Fn. 1) sowie *Kingreen*, *NVwZ* 2010, 558, 561.

<sup>12</sup> So auch *Kingreen*, *NVwZ* 2010, 558, 561.

<sup>13</sup> Landessozialgericht NRW, Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 42.

Bundesgebiets zu bewegen, schwingt darin die pauschale Unterstellung mit, die Betroffenen hätten für ihren Verbleib im Inland keine triftigen Gründe und daher den Zeitpunkt ihrer Ausreise vollständig selbst in der Hand. Gegenüber solchen generellen Annahmen ist große Zurückhaltung geboten. Besonders widersprüchlich erscheint eine derartige Einschätzung im Falle solcher Ausländer, die – etwa als Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge – mit humanitären Aufenthaltstiteln in Deutschland leben (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG). Deren Aufenthalt hat der deutsche Staat durch eine positive Entscheidung rechtlich abgesichert, die teilweise sogar die Perspektive der aufenthaltsrechtlichen Verfestigung einschließt (§ 26 Abs. 4 AufenthG).<sup>14</sup>

Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle, dass auch das nach §§ 4 und 6 AsylbLG vorgesehene Niveau medizinischer Leistungen Besorgnis erregt. Die Versorgung ist danach grundsätzlich<sup>15</sup> auf die Behandlung akuter Erkrankungen und – akuter wie chronischer – Schmerzzustände beschränkt. In der Praxis kommt es dadurch namentlich bei chronisch Kranken immer wieder zu bedrohlichen Versorgungslücken.<sup>16</sup> Der grundsätzliche Ausschluss der ursächlichen Behandlung chronischer Erkrankungen folgte ursprünglich der Überlegung, dass langfristige Therapien aufgrund der erwarteten kurzen Dauer des Aufenthalts der Betroffenen nicht angezeigt seien.<sup>17</sup> Indem der Gesetzgeber jedoch die Dauer des Bezugs von Leistungen nach §§ 3, 4 und 6 AsylbLG von zunächst einem auf nunmehr vier Jahre ausgedehnt hat, hat er sich zu seiner eigenen Prämisse in Widerspruch begeben und der Reduzierung des Leistungsniveaus – auch bei der medizinischen Versorgung – die von ihm selbst dafür vorgebrachte Begründung entzogen.

Angesichts des vielfach tatsächlich langfristigen Aufenthalts der Betroffenen in Deutschland ist schließlich auch die Frage zu stellen, ob die gezielte Erschwerung sozialer Integration für die Dauer von mindestens vier Jahren im Interesse der Gesellschaft liegen kann. Gerade in den letzten Jahren ist stärker ins allgemeine Bewusstsein gerückt, dass die sprachliche, gesellschaftliche und berufliche Integration am besten gelingt, wenn entsprechende Bemühungen frühzeitig einsetzen.

### **Verfassungsrechtliche Prüfung**

Das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen hat dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Das Gericht hält die Vorschriften für unvereinbar mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG. Die Stellungnahme zu diesem Vorlagebeschluss hat deshalb die Prüfung zum Gegenstand, ob die gerügten Vorschriften das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verletzen (dazu I).

---

<sup>14</sup> *Hohm*, ZFSH/SGB 2010, 269, 275, macht auf den Widerspruch aufmerksam, der darin zu sehen ist, dass die Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG bereits nach dreijährigem erlaubtem Aufenthalt Elterngeld bzw. Kindergeld beanspruchen können, während sie mindestens vier Jahre lang auf den Bezug von Leistungen nach § 3 AsylbLG verwiesen sind.

<sup>15</sup> In Einzelfällen kommt die ursächliche Behandlung einer chronischen Erkrankung in Betracht, wenn die Therapie unumgänglich ist, um erhebliche Gesundheitsgefahren und –schäden von dem Leistungsberechtigten abzuwenden oder um sein Leben zu retten. Dazu *Hohm*, AsylbLG, Kommentar, Stand: Juni 2004, § 6 Rn. 141.

<sup>16</sup> Zahlreiche Beispiele dafür bei *Classen*, Rechtsprechungsübersicht zum Flüchtlingssozialrecht, 8. Oktober 2010, S. 177 ff., abrufbar unter <http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/gesetzgebung/Urteile2.pdf>.

<sup>17</sup> BT-Drucksache 12/4451, S. 9.

Darüber hinaus wird darauf eingegangen, ob die Bestimmungen mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind (dazu II.)

## **I. Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums**

Zu prüfen ist, ob § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 S. 3 in Verbindung mit Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar sind.

Dafür dürften die in § 3 AsylbLG festgesetzten Leistungen nicht evident unzureichend sein (dazu 2 a). Sie müssten außerdem in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise ermittelt worden sein (dazu 2 b). Ferner müsste der Gesetzgeber seiner Verpflichtung nachgekommen sein, eine Überprüfung der festgesetzten Beträge und ihre rasche Anpassung an neue wirtschaftliche Gegebenheiten sicherzustellen (dazu 2 c).

### 1) Persönlicher Schutzbereich

Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG. Es kommt jedem Menschen zu, also auch den Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 AsylbLG.

### 2) Sachlicher Schutzbereich

Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG begründet einen Leistungsanspruch des Einzelnen auf Gewährleistung derjenigen Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unbedingt erforderlich sind. Die einheitliche grundrechtliche Garantie erstreckt sich sowohl auf die physische Existenz des Menschen als auch auf die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.<sup>18</sup> Dies muss durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein.<sup>19</sup> Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Gestaltungsspielraum zu, der enger oder weiter ist, je nachdem, ob es um die Sicherung der physischen Existenz oder um die Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.<sup>20</sup>

Zur Konkretisierung des Anspruchs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen. Hierzu muss er zunächst die Bedarfsarten sowie die dafür aufzuwendenden Kosten ermitteln und auf dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfs bestimmen.<sup>21</sup>

Das dergestalt gefundene Ergebnis ist fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln, weil der elementare Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick befriedigt werden kann, in dem er besteht.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 135.

<sup>19</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 136.

<sup>20</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 138.

<sup>21</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 139.

<sup>22</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 140.

Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers entspricht eine zurückhaltende Kontrolle der einfachgesetzlich vorgesehenen Leistungshöhe durch das Bundesverfassungsgericht. Sie beschränkt sich – bezogen auf das Ergebnis – darauf, ob die Leistungen evident unzureichend sind.<sup>23</sup>

#### a) Evidente Unzulänglichkeit der Leistungen

##### Leistungshöhe im Vergleich zu SGB II und SGB XII

Schon auf den ersten Blick stellen sich die Leistungen nach § 3 AsylbLG als evident unzulänglich dar. Haushaltsvorstände erhalten nach § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 AsylbLG Leistungen im Wert von umgerechnet 184,07 Euro sowie nach § 3 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG ab dem Beginn des 15. Lebensjahres ein „Taschengeld“ von umgerechnet 40,90 Euro. Der Wert dieser Leistungen beträgt also insgesamt 224,97 Euro. Hinzu kommen die notwendigen Kosten für Unterkunft, Heizung und Hausrat, § 3 Abs. 2 S. 2 AsylbLG. Die nach § 3 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 und Abs. 2 S. 2 Nr. 1 AsylbLG gewährten Leistungen liegen damit zusammen genommen um ca. 35 % unter den Beträgen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB II und SGB XII, die sich auf 359 Euro belaufen.<sup>24</sup> Bereinigt man die Regelbeträge nach SGB II und SGB XII um die Leistungen für Hausrat, so verbleibt eine Diskrepanz von gut 31 %.<sup>25</sup> Das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen zieht die Leistungsbeträge nach dem SGB II und XII überzeugend als Anlehnungswert zur Ermittlung des finanziellen Bedarfs zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums heran und betont, dass es um die Absicherung grundlegender, nicht mehr unterschreitungsfähiger Bedürfnisse gehe.<sup>26</sup> Angesichts dessen ist in der Tat nicht ersichtlich, wie mit den drastisch reduzierten Leistungen nach § 3 AsylbLG ein menschenwürdiges Existenzminimum gewahrt bleiben soll. Sofern in der Praxis Wertgutscheine gewährt werden, ist zudem zu berücksichtigen, dass nur eine begrenzte Zahl an Geschäften diese Gutscheine akzeptiert. Diese Anbieter weisen häufig ein höheres Preisniveau auf, was die Bedarfsdeckung zusätzlich erschwert. Sofern sich diese Geschäfte nicht in fußläufiger Entfernung befinden, fallen außerdem Fahrtkosten an, die aus den Barbeträgen nach § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG bestritten werden müssen. Praxisberichten zufolge ist der Einkauf mit Gutscheinen noch aus einem weiteren Grund von Nachteil für die Betroffenen. So wird Rückgeld mitunter nicht oder nicht vollständig herausgegeben, was einen zusätzlichen Schwund der ohnehin knappen Mittel bedeutet.<sup>27</sup>

##### Unterbliebene Erhöhung der Leistungssätze

Die Beurteilung der Leistungen nach § 3 AsylbLG als evident unzureichend wird durch den Umstand bestätigt, dass das Leistungsniveau seit Inkrafttreten des AsylbLG im Jahr 1993 niemals angehoben wurde. Im Gegensatz dazu sind die Verbraucherpreise zwischen 1994 und 2009 um ca. 25 % gestiegen.<sup>28</sup> Selbst wenn man berücksichtigt, dass in der Statistik zur Verbraucherpreisentwicklung auch Gütergruppen erfasst werden, die für die Bedarfsbemessung nach dem A-

<sup>23</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 141.

<sup>24</sup> BT-Drucksache 16/9018, S. 1. Ab dem 1.1.2011 wird sich dieser Abstand aufgrund der Anhebung der Leistungen nach SGB II und XII auf 364 Euro sogar auf ca. 38 % erhöhen.

<sup>25</sup> Landessozialgericht NRW, Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 35.

<sup>26</sup> Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 36.

<sup>27</sup> Vgl. zu den praktischen Problemen im Zusammenhang mit der Gutscheinausgabe die Stellungnahme des *Flüchtlingsrats Berlin e.V.* (Fn. 7); ferner die Stellungnahme der Sachverständigen *Vergara Marin* zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Fn. 7).

<sup>28</sup> BT-Drucksache 17/979, S. 9.

syblLG nicht relevant sind,<sup>29</sup> trifft die Preiserhöhung unbestreitbar auch diejenigen Güter, die zur Sicherung der physischen Existenz unerlässlich und daher von den Leistungen nach AsylbLG erfasst sind. Dem vorlegenden Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen ist darin zuzustimmen, dass sich die bei Asylbewerbern berücksichtigten Bedarfe wie Ernährung, Kleidung, Haushaltsenergie oder Ausgaben des täglichen Lebens „ersichtlich nicht auf weniger preissteigerungsaffine oder gar preissteigerungsfeste Bedarfsgruppen reduzieren lassen“.<sup>30</sup> So war etwa in der für die Leistungsbezieher nach AsylbLG fraglos relevanten Abteilung „Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke“ im Zeitraum von 1994 bis 2009 eine Preissteigerung von 18,7 % zu verzeichnen.<sup>31</sup> Daher hätten die Sätze nach AsylbLG jedenfalls anteilig an die Preisentwicklung angepasst werden müssen. Auch dies ist jedoch unterblieben.

Im Gegensatz dazu ist der sozialhilferechtliche Eckregelsatz zwischen 1993 und 2007 von ca. 260 auf 347 Euro gestiegen, wodurch der Abstand zwischen Sozialleistungen und Leistungen nach dem AsylbLG weiter gewachsen ist. Die Bundesregierung hat dies damit begründet, dass nunmehr frühere einmalige Leistungen in den Regelsatz des SGB XII einbezogen würden. Demgegenüber habe sich das Leistungsspektrum nach § 3 Abs. 2 AsylbLG nicht verändert. Ein direkter Vergleich der beiden Leistungssysteme sei daher nicht mehr aussagekräftig.<sup>32</sup> Die pauschalierte Berücksichtigung früherer einmaliger Leistungen führte im Jahr 2005 zu einer Erhöhung des Eckregelsatzes nach SGB XII von 295 auf 345 Euro.<sup>33</sup> Für die früheren einmaligen Leistungen wurden im Eckregelsatz also 50 Euro angesetzt. Auch wenn man die Umstellung auf die pauschalierte Berücksichtigung bestimmter Leistungen nach SGB XII in Rechnung stellt, vermag dies die Diskrepanz von 134 Euro zu den Leistungen nach dem AsylbLG mithin nicht vollständig zu erklären.

#### Keine Belastung durch Preissteigerungen wegen Sachleistungsbezugs?

Gegen die Unzulänglichkeit der Leistungen nach § 3 AsylbLG wird eingewandt, dass nach § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG grundsätzlich Sachleistungen gewährt würden, so dass die Leistungsempfänger durch Preissteigerungen nicht belastet würden.<sup>34</sup> Dieser Einwand verfängt von vornherein nicht, soweit die „Taschengeldbeträge“ nach § 3 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 und 2 AsylbLG in Rede stehen. Auch darüber hinaus geht er ins Leere, sofern die Bundesländer in der Praxis Geld- statt Sachleistungen erbringen. Dies betrifft eine Vielzahl von Leistungsempfängern.<sup>35</sup> Nicht völlig ausgeschlossen erscheint es ferner, dass Preissteigerungen mitunter durch Einsparungen bei den gewährten Sachleistungen letztlich doch an die Empfänger „weitergegeben“ werden.<sup>36</sup>

#### Fehlender Integrationsbedarf aufgrund lediglich vorübergehenden Aufenthalts?

Das gegenüber Sozialleistungen deutlich reduzierte Leistungsniveau für Asylbewerber wird damit begründet, dass die Betroffenen aufgrund ihres nur vorübergehenden Aufenthalts in Deutsch-

---

<sup>29</sup> Darauf weist die Bundesregierung hin, BT-Drucksache 16/9018, S. 7.

<sup>30</sup> Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 45.

<sup>31</sup> BT-Drucksache 17/3660, S. 12.

<sup>32</sup> BT-Drucksache 16/7574, S. 5.

<sup>33</sup> BT-Drucksache 17/2862, S. 5.

<sup>34</sup> Dazu BT-Drucksachen 16/9018, S. 20 sowie 17/979, S. 8.

<sup>35</sup> Tabellarische Übersicht dazu in BT-Drucksache 17/3660, S. 33. Dazu auch *Haedrich*, ZAR 2010, 227, 228.

<sup>36</sup> Der Flüchtlingsrat Berlin e.V. bemängelt, dass der Wert der tatsächlich gewährten Sachleistungen in der Praxis häufig weit unter den Sollwerten des § 3 Abs. 2 AsylbLG liege. Vgl. dazu die Stellungnahme des *Flüchtlingsrats Berlin e.V.* (Fn. 7), S. 6.

land keinen sozialen Integrationsbedarf aufwiesen.<sup>37</sup> Nach dieser Auffassung dienen die Leistungen nach § 3 AsylbLG nur der Sicherung der physischen Existenz, nicht aber der sozialen Teilhabe der Leistungsbezieher. Daher seien geringere Beträge anzusetzen als bei den Leistungen nach SGB II und SGB XII.<sup>38</sup> Zur Sicherung der physischen Existenz seien die Leistungen nach dem AsylbLG nicht evident unzureichend.

Die in § 3 AsylbLG genannten Beträge wurden niemals nach Leistungen zur Sicherung der physischen Existenz und solchen zur Ermöglichung sozialer Teilhabe aufgeschlüsselt (hierzu auch sogleich unter b). Daher ist nicht anhand von Zahlen belegbar, ob das zur Sicherung der physischen Existenz Notwendige tatsächlich gewährt wird.

Doch selbst wenn hierzu überprüfbare Zahlen vorlägen, wäre geltend zu machen, dass die Mittel zur Deckung des Bedarfs an jedenfalls grundlegender sozialer Teilhabe niemandem – und sei es auch nur vorübergehend – vollständig entzogen werden dürfen.<sup>39</sup> Denn das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums richtet sich als einheitliche grundrechtliche Garantie dem Grunde nach unverfügbar auch auf die Ermöglichung eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben. Diese Gewährleistung entspricht der Einsicht, dass „der Mensch als Person [...] notwendig in sozialen Bezügen“ existiert.<sup>40</sup>

Auch in tatsächlicher Hinsicht wäre, wie das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen in seinem Vorlagebeschluss zutreffend feststellt,<sup>41</sup> die Annahme nicht haltbar, dass die Leistungsempfänger nach AsylbLG keinerlei Bedürfnis nach Kontaktpflege und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben aufweisen. Sofern in der ersten Zeit des Aufenthalts in Deutschland der Kontakt zur deutschen Gesellschaft noch nicht im Vordergrund steht, ist dennoch die Kommunikation mit dem unmittelbaren Umfeld ebenso wichtig wie die Aufrechterhaltung des Kontakts mit Familie und Freunden in der Heimat. Gerade diese Kontaktpflege kann mit erheblichen Kosten verbunden sein.<sup>42</sup> Mit fortschreitender Aufenthaltsdauer wird zudem die Eingliederung in die deutsche Gesellschaft immer wichtiger. Unbeschadet des weiten Gestaltungsspielraums, der ihm hinsichtlich der Ermöglichung sozialer Teilhabe zukommt,<sup>43</sup> hat der Gesetzgeber sich auch bei Ausländern mit unsicherem Aufenthaltsstatus an deren tatsächlichem Bedarf zu orientieren. Zu Recht betont das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, dass auch eine gesetzgeberische Einschätzungsprärogative nicht zu willkürlichen Festlegungen des Bedarfs berechtigt.<sup>44</sup> Zur Befriedigung ihres Bedarfs nach sozialer Teilhabe steht Leistungsbezieher bis zum 14. Lebensjahr nach § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG ein monatliches „Taschengeld“ von 20,45 Euro, ab dem 15. Lebensjahr von 40,90 Euro zur Verfügung. Dies sind pro Tag ca. 0,67 Euro bzw. 1,34 Euro. Hiervon sind u.a. die Kosten für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel, Telekommunikation, Porto, Rechtsbera-

---

<sup>37</sup> So etwa BT-Drucksachen 12/4451, S. 5 und 17/979, S. 3.

<sup>38</sup> So die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 16/7574, S. 3.

<sup>39</sup> So auch *Rothkegel*, ZfSH/SGB 2010, 135, 143; *Hohm*, ZfSH/SGB 2010, 269, 275; *Janda/Wilksch*, SGB 2010, 565, 571.

<sup>40</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 135.

<sup>41</sup> Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 38.

<sup>42</sup> So auch *Janda/Wilksch*, SGB 2010, 565, 570; *Schulte-Trux*, in: Rothkegel (Hg.), Sozialhilferecht, 2005, S. 423, Rn. 42.

<sup>43</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 138.

<sup>44</sup> Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 41.

tung, Zeitungen und Bücher, Schreibmaterial, Zusatzernährung und Freizeitaktivitäten zu bestreiten.<sup>45</sup> Es ist offenkundig, dass mit diesen Beträgen auch ein eng definiertes Bedürfnis nach Teilhabe am gesellschaftlichen Leben nicht annähernd befriedigt werden kann. Zur Illustration mag etwa die Tatsache dienen, dass Leistungsempfänger nach § 3 AsylbLG in Berlin in der Regel selbst für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel aufzukommen haben. Bei Erwerb einer Monatsfahrkarte („Berlin-Ticket S“) entstehen ihnen dafür Kosten von 33,50 Euro.<sup>46</sup> Demnach verbleiben Leistungsempfängern ab dem 15. Lebensjahr zur Deckung aller übrigen Bedarfe noch 7,40 Euro im Monat oder ca. 25 Cent pro Tag.

Ist danach die völlige oder weitgehende Vorenthaltung von Mitteln zur sozialen Teilhabe schon bei kurzzeitigem Aufenthalt aus rechtlichen wie tatsächlichen Gründen nicht akzeptabel, so ist erschwerend geltend zu machen, dass die Begrenztheit der Aufenthaltsdauer bei näherem Hinsehen nicht zur Rechtfertigung taugt: So knüpft das Asylbewerberleistungsgesetz für die Ausgestaltung des Leistungsniveaus keineswegs an die Dauer des Aufenthalts, sondern vielmehr an die Dauer des Leistungsbezugs an (dazu aa). Darüber hinaus entspricht es weder der Gesetzeslage (dazu bb) noch der tatsächlichen Entwicklung (dazu cc), dass Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nur kurzzeitig gewährt werden.

aa) Anknüpfungspunkt für die Leistungshöhe: Dauer des Leistungsbezugs

§ 2 Abs. 1 AsylbLG bestimmt, dass das SGB XII auf diejenigen Leistungsberechtigten entsprechend anzuwenden ist, die über eine Dauer von insgesamt 48 Monaten Leistungen nach § 3 erhalten haben und die Dauer ihres Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben. Das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen legt ausführlich dar, dass § 2 AsylbLG nicht als reine Wartezeitregelung verstanden werden kann.<sup>47</sup> Danach ist für den Anspruch auf Gewährung höherer so genannter „Analogleistungen“ nicht die Aufenthaltsdauer, sondern vielmehr die Dauer des Bezugs von Leistungen nach § 3 AsylbLG ausschlaggebend. Stellte § 2 AsylbLG in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993<sup>48</sup> für die Anhebung des Leistungsniveaus noch auf die einjährige Dauer des Aufenthalts in Deutschland ab, vollzog der Gesetzgeber mit § 2 Abs. 1 AsylbLG in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des AsylbLG vom 26. Mai 1997<sup>49</sup> einen Paradigmenwechsel. Nunmehr sollte die Dauer des Bezuges von Leistungen nach § 3 AsylbLG maßgeblich sein. Dieses Konzept hat der Gesetzgeber auch bei der nachfolgenden Erhöhung der Bezugsdauer auf 48 Monate beibehalten. Der

---

<sup>45</sup> Vgl. BT-Drucksache 12/4451, S. 8. Dazu mit Hinweisen aus der Praxis *Classen*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 4. Mai 2009 zum Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes, Ausschussdrucksache 16(11)1338.

<sup>46</sup> Vgl. Rundschreiben I Nr. 20/2003 des Berliner Senats vom 18. Dezember 2003, zuletzt geändert mit Schreiben vom 10. Februar 2009, abrufbar unter [http://www.berlin.de/sen/soziales/berliner-sozialrecht/land/rdschr/2003\\_20.html](http://www.berlin.de/sen/soziales/berliner-sozialrecht/land/rdschr/2003_20.html). Danach werden die Kosten für die Monatsfahrkarte nur dann übernommen, wenn der Leistungsberechtigte einen besonderen Bedarf geltend machen kann. Dies wird etwa bei Folteropfern, bei der Wahrnehmung von Arbeitsgelegenheiten oder bei Behördengängen angenommen. Wird aus diesen Gründen ein Monatsticket gestellt, hat der Empfänger einen Eigenanteil von 12,5 % des für die Fahrkarte aufzuwendenden Geldbetrages zu leisten. Ein Einzelfahrschein für den Berliner Stadtbereich kostet 2,10 Euro.

<sup>47</sup> Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 24 ff. So auch die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom 10.11.2010, BT-Drucksache 17/3660, S. 5.

<sup>48</sup> BGBl. I 1074.

<sup>49</sup> BGBl. I 1130.

Gesetzgeber ist also von einer reinen Wartezeitregelung abgerückt und hat damit die „Integrationskomponente“ ausdrücklich aufgegeben.<sup>50</sup>

Damit kommen auch langjährig in Deutschland aufhältige Ausländer nicht in den Genuss der „Analogleistungen“ nach § 2 Abs. 1 AsylbLG, wenn sie die „Vorbezugszeit“ von 48 Monaten nicht erfüllen. Die gesetzliche Regelung kann – je nach Dauer des vorherigen Leistungsbezugs – sogar dazu führen, dass länger aufhältige Ausländer schlechter gestellt werden als kürzer aufhältige. Die Aufenthaltsdauer hat als solche also keine Auswirkungen auf die Leistungshöhe. Sie taugt dann allerdings auch nicht als Begründung für leistungsrechtliche Einschränkungen. Die Dauer des Leistungsbezuges wiederum ist, wie auch der Kläger des Ausgangsverfahrens zu Recht geltend macht,<sup>51</sup> offensichtlich nicht geeignet, den existentiellen Bedarf der Betroffenen zu beeinflussen.

#### bb) Vorübergehende Absenkung von Leistungen?

Hinzu kommt, dass die in § 2 Abs. 1 AsylbLG verlangte Vorbezugszeit von 48 Monaten die Grenze des Vorübergehenden überschreitet.<sup>52</sup> Im gegebenen Sachzusammenhang kann der Aufenthalt nur so lange als vorübergehend betrachtet werden, wie er noch kein Bedürfnis nach sozialer Teilhabe begründet. Denn der Gesetzgeber darf sich seiner verfassungsrechtlichen Pflicht zur Deckung des tatsächlichen existentiellen Bedarfs nicht durch definitorische „Kunstgriffe“ entziehen. Bei Erlass des Asylbewerberleistungsgesetzes ging der Gesetzgeber noch davon aus, dass nach einjährigem Aufenthalt und noch nicht absehbarer weiterer Dauer nicht mehr auf einen geringeren Bedarf abgestellt werden könne. Insbesondere seien nunmehr Bedürfnisse anzuerkennen, die auf eine stärkere Angleichung an die hiesigen Lebensverhältnisse und auf bessere soziale Integration gerichtet seien.<sup>53</sup> Die Frist für die Anhebung des Leistungsniveaus wurde nachträglich zuerst auf 36, dann auf 48 Monate ausgedehnt. Diese Frist erscheint willkürlich gesetzt. Bereits im Jahr 1993 war es der erklärte Wille des Gesetzgebers, durch Schaffung eines eigenen Leistungsregimes für Asylbewerber die öffentlichen Haushalte möglichst zu entlasten und Anreize für weitere Zuwanderung nach Deutschland weitestgehend zu beseitigen.<sup>54</sup> Die Gesetzesmaterialien zeugen davon, dass der Gesetzgeber auch damals schon eine bewusst restriktive Regelung treffen wollte.<sup>55</sup> Viel spricht daher dafür, dass er mit der zunächst beschlossenen Einjahresfrist bereits an die Grenze des als zulässig Erkannten gegangen ist. Jede Ausdehnung dieser Frist begegnet schon insofern Bedenken und hätte jedenfalls eine sorgfältige Begründung erfordert. Denn „das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums verpflichtet den Gesetzgeber zu einer besonders sorgfältigen Prüfung, für welchen Zeitraum eine (deutliche) Reduzierung der Grundleistungen im Vergleich zu den Regelleistungen nach dem SGB II und SGB XII noch als grundrechtsgemäß angesehen werden kann.“<sup>56</sup> Eine solche Prüfung hat sich – auch bei der Ausgestaltung der Möglichkeit zu sozialer Teilhabe – stets am Bedarf der Betroffene-

---

<sup>50</sup> So auch bereits das Bundessozialgericht, Urteil vom 17.6.2008 – 8/9b AY 1/07 R –, Absatz-Nr. 21; so kürzlich auch die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 17/3660, S. 5 f.

<sup>51</sup> Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 9.

<sup>52</sup> So auch *Hohm*, ZfSH/SGB 2010, 269, 275.

<sup>53</sup> BT-Drucksache 12/5008, S. 15.

<sup>54</sup> BT-Drucksache 12/5008, 13.

<sup>55</sup> Vgl. BT-Drucksachen 12/3686, 12/4451, 12/5008.

<sup>56</sup> *Hohm*, ZfSH/SGB 2010, 269, 274.

nen zu orientieren.<sup>57</sup> Für die Verlängerung der Bezugsdauer waren jedoch Kostenerwägungen ausschlaggebend.<sup>58</sup> Dass die Betroffenen tatsächlich auch nach vierjährigem (und ggf. sogar noch längerem) Aufenthalt kein Integrationsbedürfnis aufweisen, kann dagegen nicht angenommen werden.

### cc) Tatsächliche Aufenthaltsdauer

Auch angesichts der tatsächlichen Aufenthaltsdauer von Leistungsberechtigten nach AsylbLG ist die Behauptung, ihr lediglich vorübergehender Aufenthalt mache eine soziale Integration entbehrlich, jedenfalls in dieser Allgemeinheit nicht haltbar. Am 31.12.2009 betrug die durchschnittliche Dauer des Leistungsbezuges nach § 3 AsylbLG 36,8 Monate. Ca. 36 Prozent aller Leistungsberechtigten bezogen diese Leistungen bereits seit mehr als drei Jahren, etwa ebenso viele Personen erst seit höchstens einem Jahr.<sup>59</sup> Legt man die ursprüngliche Annahme des Gesetzgebers<sup>60</sup> zugrunde, wiesen damit ca. 64 Prozent der Leistungsbezieher aufgrund ihres nicht mehr nur vorübergehenden Aufenthaltes in Deutschland ein stärkeres Integrationsbedürfnis auf. Zu bedenken ist ferner, dass sich unter den Beziehern von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG auch solche Personen befinden, die bereits seit mehr als vier Jahren in Deutschland leben, jedoch nicht während der gesamten Aufenthaltszeit auch Leistungen nach § 3 AsylbLG bezogen haben. Denkbar wäre es, die Relevanz dieser Aufenthaltszeiten für die Bemessung des existentiellen Bedarfs unter Hinweis darauf zu verneinen, dass der rechtlich ungesicherte Status der Betroffenen gleichwohl keine dauerhafte Aufenthaltsprognose zulasse.<sup>61</sup> Hierzu ist allerdings zu bemerken, dass der Aufenthaltsstatus allein sich nicht als Grundlage einer Prognose über die Dauer des Aufenthalts in Deutschland eignet. Vielmehr kommt gerade auch der rechtstatsächlichen Perspektive eines Verbleibs in Deutschland Bedeutung zu.<sup>62</sup> Für die Ermittlung des existentiellen Bedarfs ist also letztlich die tatsächliche Aufenthaltsdauer maßgeblich.<sup>63</sup> Die auf den Aufenthaltsstatus gründende Prognose eines zeitlich begrenzten Aufenthalts kann daher nicht mehr den Ausschlag geben, wenn sie durch die tatsächliche Entwicklung widerlegt wird. Es kann für die rechtliche Bewertung einer Regelung nicht ohne Bedeutung sein, wenn sich die ihr zugrunde liegende und zu ihrer Rechtfertigung vorgetragene Erwartung in der Praxis weithin als unzutreffend erweist. Es ist dann Ausfluss der Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers,<sup>64</sup> für eine Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen an die realen Bedürfnisse zu sorgen. Dies gilt in besonderem Maße dort, wo es, wie hier, um die Wahrung höchstrangiger Rechtsgüter geht.<sup>65</sup> In diesem

---

<sup>57</sup> Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Bereich der soziokulturellen Teilhabe ermächtigt diesen nicht zu willkürlichen Festsetzungen, so Landessozialgericht NRW, Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 41. Ebenso *Rothkegel*, ZfSH/SGB 2010, 135, 137; *Janda/Wilksch*, SGB 2010, 565, 569.

<sup>58</sup> Dazu die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom 10.11.2010, BT-Drucksache 17/3660, S. 5: „In den Vordergrund trat der Gedanke der Kosteneinsparung“.

<sup>59</sup> BT-Drucksache 17/3660, S. 29.

<sup>60</sup> BT-Drucksache 12/5008, S. 15.

<sup>61</sup> So wohl die Begründung des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, BT-Drucksache 16/5065, S. 232; ferner die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom 10.03.2010, BT-Drucksache 17/979, S. 6.

<sup>62</sup> So – allerdings bezogen auf die Aufenthaltsbefugnis – BVerfGE 111, 160, 175.

<sup>63</sup> Vgl. dazu auch BVerfGE 116, 229, 239: „Insbesondere ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, Art und Umfang von Sozialleistungen an Ausländer grundsätzlich von der voraussichtlichen Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland abhängig zu machen.“

<sup>64</sup> BVerfGE 88, 203, 309 f.

<sup>65</sup> Jedenfalls dort, wo es um die Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums geht, ist also für die Annahme einer abgeschwächten Verpflichtung des Gesetzgebers gegenüber Personen mit rechtlich ungesichertem Aufenthalt kein Raum. So aber wohl das Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. Juni 2003 – BVerwG 5 C 32.02 –, Absatz-

Zusammenhang erscheint etwa die Tatsache bedeutsam, dass von den 87.222 Geduldeten zum Stichtag 31. Mai 2010 55.714 Personen bereits länger als 6 Jahre in Deutschland lebten.<sup>66</sup>

Ausgleich unzureichender Leistungen durch § 6 Abs. 1 AsylbLG?

Das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen setzt sich in seinem Aussetzungs- und Vorlagebeschluss ausführlich mit der Frage auseinander, ob zur Herstellung eines verfassungskonformen Zustands unzureichende Leistungen nach § 3 AsylbLG durch sonstige Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG ausgeglichen werden können. Nach dieser Vorschrift können sonstige Leistungen insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind (Satz 1).

Wie das Landessozialgericht unter Hinweis auf den Wortlaut, die Gesetzssystematik und die Entstehungsgeschichte des Gesetzes überzeugend darlegt, sind jedoch die Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG gegenüber denjenigen nach § 3 AsylbLG ein „aliud“. Während § 3 AsylbLG die typischen, regelmäßig anfallenden Bedarfslagen erfassen soll, zielt § 6 Abs. 1 AsylbLG als bloße „leistungsrechtliche Auffangvorschrift“ auf die Deckung atypischer Bedarfe im Einzelfall. Eine Korrektur dahingehend, dass evident unzureichende und damit verfassungswidrige Leistungen nach § 3 AsylbLG im Regelfall durch zusätzliche Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG auf ein verfassungskonformes Niveau angehoben werden könnten, scheidet schon deshalb aus.<sup>67</sup>

Hinzu kommt, dass die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein muss.<sup>68</sup> Der als Ermessensvorschrift ausgestaltete § 6 Abs. 1 AsylbLG bleibt auch hinter dieser Anforderung zurück.

Auch ein Ausgleich der evident unzureichenden Leistungen nach § 3 AsylbLG durch ergänzende Leistungen nach § 6 AsylbLG kommt damit nicht in Betracht.

Dem Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen ist also darin zuzustimmen, dass die Leistungen nach § 3 AsylbLG evident unzureichend sind. Sie verstoßen bereits deshalb gegen Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG.<sup>69</sup>

## b) Berechnungsverfahren

Zur Konkretisierung des Anspruchs aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsge-

---

Nr. 4: „Der bestehenden Ausreisepflicht entspricht eine normativ schwächere Bindung an das Bundesgebiet, die auch die aus dem Sozialstaatsgebot folgende Einstandspflicht des Gesetzgebers für die auf seinem Gebiet lebenden Ausländer beeinflusst.“ Danach soll es dem Gesetzgeber lediglich verwehrt sein, „ausreisepflichtige Ausländer, die aus tatsächlichen Gründen an einer Ausreise gehindert sind, [...] durch Vorenthaltung von das absolute Existenzminimum sichernden Leistungen in eine ausweglose Lage [zu] bringen.“

<sup>66</sup> BT-Drucksache 17/2269, S. 7.

<sup>67</sup> Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 47 f; so auch *Hohm*, ZfSH/SGB 2010, 269, 277.

<sup>68</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 136.

<sup>69</sup> So auch *Kingreen*, NVwZ 2010, 558, 559.

recht, zu bemessen. Hierzu hat er zunächst die Bedarfsarten sowie die dafür aufzuwendenden Kosten zu ermitteln und auf dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfs zu bestimmen.<sup>70</sup> Der Gesetzgeber hat die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offenzulegen. Kommt er dieser Verpflichtung nicht hinreichend nach, steht die Ermittlung des Existenzminimums bereits wegen dieser Mängel nicht mehr mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG in Einklang.<sup>71</sup>

Zutreffend stellt das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen fest, dass der Gesetzgeber seiner Obliegenheit, die Berechnungsschritte nachvollziehbar offenzulegen, „schon deshalb nicht genügen [konnte], weil er entsprechende Methoden und Berechnungsschritte ersichtlich nicht herangezogen hat“.<sup>72</sup> Die Materialien zur Entstehung des Asylbewerberleistungsgesetzes belegen dies eindeutig. So heißt es in der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 2.3.1993: „Der Umfang der Leistung wird nicht im einzelnen festgeschrieben, sondern durch den Begriff des „notwendigen Bedarfs“ abstrakt bestimmt.“<sup>73</sup> In ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom 30.4.2008 erklärt die Bundesregierung hierzu: „Die Bestimmung der Höhe der Grundleistungen im AsylbLG erfolgte 1993 auf der Grundlage von Kostenschätzungen. Dabei war durch die Ergebnisse der Verhandlungen zu Asyl und Zuwanderung vom 6. Dezember 1992 u.a. vorgegeben, dass der Mindestunterhalt während des Asylverfahrens deutlich abgesenkt zu den Leistungen nach dem damaligen BSHG bestimmt werden sollte.“<sup>74</sup> Die Festlegung der Leistungssätze folgte also offenbar in erster Linie politischen Vorgaben, nicht jedoch einem nachvollziehbar ermittelten tatsächlichen Bedarf der Leistungsberechtigten.<sup>75</sup>

Die Leistungssätze sind also das Ergebnis einer freihändigen Schätzung „ins Blaue hinein“. Eine solche Schätzung, die nicht auf fundierter empirischer Grundlage beruht, läuft jedoch einem Verfahren realitätsgerechter Ermittlung zuwider und verstößt deshalb gegen Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG.<sup>76</sup> Auch aus diesem Grund ist § 3 AsylbLG mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums unvereinbar.<sup>77</sup> Dem Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen ist auch insoweit zuzustimmen.

### c) Fortwährende Überprüfung

Das in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren gefundene Ergebnis ist fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln, weil der Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick seines Bestehens befriedigt werden kann. Der Gesetzgeber hat daher Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Bedarfsdeckung sicherzustellen.<sup>78</sup>

---

<sup>70</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 139.

<sup>71</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 144.

<sup>72</sup> Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 42.

<sup>73</sup> BT-Drucksache 12/4451, S. 8.

<sup>74</sup> BT-Drucksache 16/9018, S. 6.

<sup>75</sup> So auch *Haedrich*, ZAR 2010, 227, 231.

<sup>76</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 171.

<sup>77</sup> Auch die Bundesregierung hat dies mittlerweile eingeräumt, BT-Drucksache 17/3660, S. 4.

<sup>78</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 140.

§ 3 Abs. 3 S. 1 AsylbLG verpflichtet<sup>79</sup> das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Neufestsetzung der Beträge durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates jeweils zum 1. Januar eines Jahres, wenn und soweit dies unter Berücksichtigung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten zur Deckung des in Absatz 1 genannten Bedarfs erforderlich ist.

Wann eine Erhöhung der Leistungssätze in diesem Sinne erforderlich ist, konkretisiert § 3 Abs. 3 S. 1 AsylbLG nicht. Die Gesetzesbegründung erläutert lediglich, „dass sich eine Erhöhung der Beträge nicht an der generellen Entwicklung der Lebenshaltungskosten orientieren soll, sondern an den für die notwendige Bedarfsdeckung der Asylbewerber relevanten Ausgaben“.<sup>80</sup> Diese Erläuterung trägt jedoch wenig zur Klärung bei, da der Gesetzgeber, wie dargelegt, den notwendigen Bedarf der Leistungsberechtigten nicht nachvollziehbar ermittelt hat.

Die Anpassungsklausel des § 3 Abs. 3 S. 1 AsylbLG hat es nicht vermocht, zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen. Unter ihrer Geltung ist ein Zustand eingetreten, der den aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG folgenden Anforderungen nicht entspricht. Der Verordnungsgeber hat sich trotz des Anstiegs der Verbraucherpreise – anders als im Sozialleistungsrecht – nicht verpflichtet gesehen, die Leistungssätze nach § 3 AsylbLG anzupassen. Soweit ersichtlich, hat er sich lediglich einmal – im Jahr 2002 – eingehend mit dieser Frage auseinandergesetzt<sup>81</sup> und einen Entwurf zur – geringfügigen – Erhöhung der Leistungen vorgelegt.<sup>82</sup> Dieser Entwurf fand jedoch letztlich nicht die Zustimmung des Bundesrates, so dass die Leistungssätze seit Inkrafttreten des Gesetzes niemals angehoben wurden. Da sich also § 3 Abs. 3 S. 1 AsylbLG in der Praxis als ungeeignet erwies, die verfassungsrechtlich gebotene Wirkung zu zeitigen, hätte der Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner aus Art. 1 Abs. 1 GG folgenden Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht eine effektive Prüfung und bedarfsgerechte Anpassung der Leistungssätze vorschreiben müssen. Denn der Gesetzgeber ist „von Verfassungs wegen grundsätzlich gehalten [...], die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes sobald als möglich zu beseitigen.“ Dies gilt insbesondere auch dann, „wenn sich die beim Erlass des Gesetzes verfassungsrechtlich unbedenkliche Einschätzung seiner künftigen Wirkungen später als ganz oder teilweise falsch erweist“.<sup>83</sup> Mit dem vorliegenden Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen ist festzustellen, dass der Gesetzgeber fortgesetzt gegen diese Verpflichtung verstoßen hat.<sup>84</sup>

Auch aus diesem Grund sind § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 S. 3 in Verbindung mit Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums unvereinbar.

---

<sup>79</sup> Dem Verordnungsgeber ist kein Ermessen eröffnet, dazu *Hohm*, AsylbLG, Kommentar, Stand: März 2005, § 3 Rn. 93.

<sup>80</sup> BT-Drucksache 12/4451, S. 9.

<sup>81</sup> Darüber hinaus waren lediglich eine Äußerung der Bundesregierung im Jahr 2007 sowie der Arbeits- und Sozialminister der Bundesländer im Jahr 2009 zu verzeichnen. Im Übrigen hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dem Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen mitgeteilt, „aus der Aktenlage lasse sich nicht mehr erkennen, welche konkreten Prüfungsvorgänge vorgenommen worden seien“, Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 14 ff., 16.

<sup>82</sup> BR-Drucksache 956/01.

<sup>83</sup> BVerfGE 88, 203, 309 f.

<sup>84</sup> Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 45.

## **Ergebnis zu I.**

Dem Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen ist in der verfassungsrechtlichen Beurteilung von § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG beizupflichten. Sie verletzen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG.

## **II. Allgemeiner Gleichheitssatz**

Empfänger von Leistungen nach dem AsylbLG erhalten geringere Mittel zur Sicherung ihres Existenzminimums als Bezieher von Leistungen nach SGB II und SGB XII. Beiden Gruppen ist gemeinsam, dass sie bedürftig sind. Dies wirft die Frage nach der Vereinbarkeit von § 3 AsylbLG mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG auf.

Dem Gesetzgeber kommt im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit für die Abgrenzung der begünstigten Personenkreise ein Gestaltungsspielraum zu. Es steht in seinem sozialpolitischen Ermessen, für Asylbewerber ein eigenes Konzept zur Sicherung ihres Lebensbedarfs zu entwickeln. Insbesondere ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, Art und Umfang von Sozialleistungen an Ausländer grundsätzlich von der voraussichtlichen Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland abhängig zu machen.<sup>85</sup> Die Ungleichbehandlung ist jedoch an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen.

Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn der Gesetzgeber eine Gruppe im Vergleich zu einer anderen Gruppe anders behandelt, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.<sup>86</sup> Die dem Gesetzgeber gezogenen Grenzen sind umso enger, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann.<sup>87</sup>

Vorliegend bestimmt das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG die Untergrenzen zulässiger Unterscheidung. Differenzierungen bei der Gewährung sozialer Leistungen können von vornherein nicht sachgerecht und deshalb auch mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nicht vereinbar sein, wenn der Gesetzgeber dabei den existentiellen Bedarf einer Gruppe von Leistungsempfängern missachtet und diesen die Mittel vorenthält, die zur Gewährleistung ihres menschenwürdigen Existenzminimums notwendig sind. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 festgestellt, dass Art. 3 Abs. 1 GG für die Bemessung des Existenzminimums im Sozialrecht keine weiteren Maßstäbe zu setzen vermag. Entscheidend ist also letztlich, „dass für jede individuelle hilfebedürftige Person das Existenzminimum nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG ausreichend erfasst wird“.<sup>88</sup> Dies unterstreicht auch das vorliegende Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen.<sup>89</sup>

Wie oben dargelegt, hat sich der Gesetzgeber bei der Bemessung der Leistungen nach § 3 AsylbLG nicht vom tatsächlichen Bedarf der Leistungsberechtigten leiten lassen und im Ergebnis das von Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gebotene Leistungsniveau unter-

---

<sup>85</sup> BVerfGE 116, 229, 239.

<sup>86</sup> BVerfGE 116, 229, 238.

<sup>87</sup> BVerfGE 111, 160, 169.

<sup>88</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. 145.

<sup>89</sup> Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 26. Juli 2010 - LY 20 AY 13/09 -, S. 50.

schritten. Damit hat er das Grundrecht der Betroffenen auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums verletzt. Solange der existentielle Bedarf der Leistungsberechtigten nicht gedeckt ist, ist für Differenzierungen zwischen verschiedenen Empfängergruppen kein Raum. Schon deshalb steht die getroffene leistungsrechtliche Unterscheidung auch mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht in Einklang.

### **Ergebnis zu II.**

§ 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG verletzen auch den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

### **Endergebnis**

§ 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG verletzen das Grundrecht der Leistungsberechtigten auf Gewährleistung ihres menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG.

Darüber hinaus verstoßen die Bestimmungen gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

Das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen ist also zu Recht davon ausgegangen, dass § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG mit dem Grundgesetz unvereinbar sind.