

Leitsätze

zum Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012

- 1 BvL 10/10 -

- 1 BvL 2/11 -

1. Die Höhe der Geldleistungen nach § 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes ist evident unzureichend, weil sie seit 1993 nicht verändert worden ist.
2. **Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG garantiert ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (vgl. BVerfGE 125, 175). Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch als Menschenrecht. Er umfasst sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Das Grundrecht steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu.**
3. Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren 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.



Im Namen des Volkes

**In den Verfahren
zu der verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 sowie § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl I S. 2022) mit dem Grundgesetz vereinbar sind

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

- 1 BVL 10/10 -,

ob § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 sowie § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl I S. 2022) mit dem Grundgesetz vereinbar sind

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 22. November 2010 - L 20 AY 1/09 -

- 1 BVL 2/11 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier,
Masing,
Paulus,
Baer,
Britz

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. Juni 2012 durch

Urteil

für Recht erkannt:

1. § 3 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 und § 3 Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit Absatz 1 Satz 4 Nummer 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes sowie § 3 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 und Nummer 3 und § 3 Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit Absatz 1 Satz 4 Nummer 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes, jeweils in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (Bundesgesetzblatt I Seite 2022), sind mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar. Für Leistungszeiträume bis zum 31. Dezember 2010 sind die Vorschriften weiterhin anwendbar.
2. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, unverzüglich für den Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes eine Neuregelung zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums zu treffen.

3. Bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung wird angeordnet:

a) Die Werte nach § 3 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1, Nummer 2 und Nummer 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes bemessen sich ab dem 1. Januar 2011 entsprechend den sich aus §§ 5 bis 7 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Bundesgesetzblatt I 2011, Seite 453) für Einpersonen- und Familienhaushalte ergebenden regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für die Abteilungen 1 (Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke), 3 (Bekleidung und Schuhe), 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung) und 6 (Gesundheitspflege). Die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für die Abteilung 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände) bleiben unberücksichtigt.

b) Die Geldbeträge nach § 3 Absatz 1 Satz 4 Nummer 1 und Nummer 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes (gegebenenfalls in Verbindung mit § 3 Absatz 2 Satz 3 Asylbewerberleistungsgesetz) bemessen sich ab dem 1. Januar 2011 entsprechend den sich aus §§ 5 bis 7 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Bundesgesetzblatt I 2011, Seite 453) für Einpersonen- und Familienhaushalte ergebenden regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für die Abteilungen 7 (Verkehr), 8 (Nachrichtenübermittlung), 9 (Freizeit, Unterhaltung, Kultur), 10 (Bildung), 11 (Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen) und 12 (Andere Waren und Dienstleistungen).

c) Die Regelbedarfsstufen 1 bis 6 nach § 8 des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Bundesgesetzblatt I 2011, Seite 453) finden für die Abgrenzung des jeweiligen von diesen Regelbedarfsstufen erfassten Personenkreises auf Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für die Leistungen nach § 3 Absatz 2 Satz 2 und § 3 Absatz 1 Satz 4 des Asylbewerberleistungsgesetzes entsprechende Anwendung. Für Personen, die der Regelbedarfsstufe 2 oder 3 unterfallen, finden die vorstehend unter a und b getroffenen Anordnungen mit der Maßgabe Anwendung, dass für Personen, die der Regelbedarfsstufe 2 unterfallen, 90 Prozent der Werte und Geldbeträge und für Personen, die der Regelbedarfsstufe 3 unterfallen, 80 Prozent der Werte und Geldbeträge maßgeblich sind.

d) Solange keine Neuermittlung der Regelbedarfe nach § 28 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch erfolgt, werden die Werte beziehungsweise Geldbeträge in § 3 Absatz 2 Satz 2 und § 3 Absatz 1 Satz 4 des Asylbewerberleistungsgesetzes entsprechend der Veränderungsrate des Mischindex nach § 138 sowie § 28a Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch fortgeschrieben.

e) Die Regelungen über die Rücknahme eines rechtswidrigen nicht begünsti-

genden Verwaltungsaktes des § 9 Absatz 3 Asylbewerberleistungsgesetz in Verbindung mit § 44 Sozialgesetzbuch Zehntes Buch und über die Aufhebung eines Verwaltungsaktes mit Dauerwirkung bei Änderung der rechtlichen Verhältnisse zugunsten der Betroffenen des § 9 Absatz 3 Asylbewerberleistungsgesetz in Verbindung mit § 48 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 Sozialgesetzbuch Zehntes Buch finden für Leistungszeiträume bis Ende Juli 2012 keine Anwendung.

Gründe:

A.

Die konkreten Normenkontrollverfahren betreffen die Frage, ob die Höhe der im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vorgesehenen existenzsichernden Geldleistungen mit dem Grundgesetz vereinbar ist. 1

I.

1. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde mit Wirkung ab 1. November 1993 ein Gesetz zum Mindestunterhalt für Asylbewerber und bestimmte andere ausländische Staatsangehörige geschaffen, das außerhalb des für Deutsche und diesen gleichgestellte ausländische Staatsangehörige geltenden materiellen Rechts deutlich abgesenkte Leistungen und vorrangig Sachleistungen anstelle von Geldleistungen vorsah (vgl. Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993 - AsylbLG -, BGBl I S. 1074). 2

Der Gesetzgeber verfolgte bei den Sozialleistungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber schon seit den 1980er Jahren die Ziele, die Leistungen insgesamt zu beschränken und eher Sachleistungen als Geldleistungen auszugeben; diese Entwicklung begann 1981 mit dem Zweiten Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981, BGBl I S. 1523). Die Bundesregierung war in den Jahren 1990 bis 1993 in erster Linie bemüht, die Zahl der nach Deutschland einreisenden Asylbewerber zu begrenzen und die Kosten für ihre Aufnahme und allgemeine Versorgung gering zu halten (vgl. BTDrucks 12/4451, S. 1 und 5). Diese Erwägungen stehen auch hinter den Regelungen zu Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Der Deutsche Bundestag beschloss das Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993 (BGBl I S. 1074) als eine Sonderregelung außerhalb des damaligen Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) für Leistungen für den notwendigen Lebensunterhalt von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und ihnen gleichgestellten ausländischen Staatsangehörigen. Mit Artikel 2 dieses Gesetzes wurde § 120 BSHG dahin geändert, dass Leistungsberechtigte nach § 1 AsylbLG keine Leistungen der Sozialhilfe mehr erhielten. Gleichzeitig wurde das Asylbewerberleistungsgesetz eingeführt. Es definiert die Leistungsberechtigten (§ 1), die Grundleistungen hinsichtlich der anerkannten Bedarfe und der Höhe (§ 3) und weitere besondere Leistungen (§ 4 und § 6) sowie den Wechsel in den Bezug von Leistungen in Höhe des allgemeinen Fürsorgerechts 3

(§ 2). Gegen die Vorschriften zur Leistungshöhe in § 3 AsylbLG richten sich die Bedenken des vorlegenden Gerichts.

2. Das Asylbewerberleistungsgesetz findet nach zwischenzeitlichen Gesetzesänderungen als Sonderregelung außerhalb des Sozialhilferechts heute - entgegen seiner Bezeichnung - nicht nur Anwendung auf Asylsuchende, sondern auch auf zahlreiche weitere Personengruppen.

4

a) Ursprünglich war der Anwendungsbereich des Gesetzes auf wenige Personengruppen beschränkt, bei denen eine kurze Aufenthaltsdauer in Deutschland zu erwarten war. Erfasst wurden nur Personen, die eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) besaßen oder vollziehbar zur Ausreise verpflichtet waren, sofern ihnen nicht eine Aufenthaltsgenehmigung mit einer Gesamtgültigkeitsdauer von mehr als sechs Monaten oder eine Aufenthaltsbefugnis erteilt war, sowie deren Ehegatten und minderjährige Kinder.

5

Den persönlichen Anwendungsbereich hat der Gesetzgeber im Jahr 1997 durch das Erste Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 26. Mai 1997 (BGBl I S. 1130) in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 5. August 1997 (BGBl I S. 2022) neu geregelt und erweitert. Der Kreis der leistungsberechtigten Personen sollte nun grundsätzlich alle Ausländerinnen und Ausländer erfassen, die sich typischerweise vorübergehend, also ohne verfestigten ausländerrechtlichen Status, in Deutschland aufhalten (vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. vom 24. Oktober 1995, BT-Drucks 13/2746, S. 11, und den inhaltsgleichen Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 12. Januar 1996, BTDrucks 13/3475, S. 2).

6

Der Kreis der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde auch in der Folge noch mehrfach erweitert. Das geschah mit dem Zuwanderungsgesetz (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30. Juli 2004, BGBl I S. 1950) sowie mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU vom 19. August 2007 (BGBl I S. 1970). Seitdem findet das Asylbewerberleistungsgesetz Anwendung auf Asylsuchende, auf Kriegsflüchtlinge und auf Opfer von Menschenhandel, also ausländische Staatsangehörige mit Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a Aufenthaltsgesetz (AufenthG), auf Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige sowie auf deren Ehegatten, Lebenspartner und minderjährige Kinder. Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex vom 22. November 2011 (BGBl I S. 2258) werden von § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG auch Drittstaatsangehörige erfasst, die im Inland ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigt sind. Insgesamt handelte es sich bei den Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz damit um Personen, die zwar alle kein Daueraufenthaltsrecht, ansonsten aber einen sehr unterschiedlichen Aufenthaltsstatus haben und deren Aufenthalt in Deutschland auf unterschiedlichen

7

Lebenssituationen beruht.

b) Wer Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhält, richtet sich heute außerdem nach der sogenannten Vorbezugsdauer, früher nach einer Vorbezugszeit. Dies war 1993 der Zeitraum, in dem nach der Einreise nach Deutschland das Leistungsrecht der §§ 3 bis 7 AsylbLG galt, bevor nach § 2 AsylbLG ein Anspruch auf sogenannte Analogleistungen entsprechend dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch bestand. Er belief sich 1993 auf zwölf Monate des Aufenthalts in Deutschland. Seit 28. August 2007 ist nicht mehr entscheidend, wie lange der Aufenthalt tatsächlich dauert, sondern entscheidend ist nach § 2 AsylbLG (BGBl I 2007, S. 1970), ob über eine Dauer von 48 Monaten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen worden sind (vgl. BSGE 101, 49).

8

Die einschlägige Regelung lautet heute:

9

§ 2

10

Leistungen in besonderen Fällen

(1) Abweichend von den §§ 3 bis 7 ist das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch auf diejenigen Leistungsberechtigten entsprechend anzuwenden, die über eine Dauer von insgesamt 48 Monaten Leistungen nach § 3 erhalten haben und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben.

(2) Bei der Unterbringung von Leistungsberechtigten nach Absatz 1 in einer Gemeinschaftsunterkunft bestimmt die zuständige Behörde die Form der Leistung auf Grund der örtlichen Umstände.

(3) Minderjährige Kinder, die mit ihren Eltern oder einem Elternteil in einer Haushaltsgemeinschaft leben, erhalten Leistungen nach Absatz 1 nur, wenn mindestens ein Elternteil in der Haushaltsgemeinschaft Leistungen nach Absatz 1 erhält.

c) Im Jahr 2009 fand das Asylbewerberleistungsgesetz auf insgesamt annähernd 150.000 Menschen Anwendung (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage verschiedener Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 5. Februar 2010, BTDrucks 17/642, zum Stichtag des 31. Dezember 2009; vgl. auch BTDrucks 17/3160, S. 7 ff. zu den Stichtagen 30. Juni und 31. August 2010). Die tatsächliche Dauer des Aufenthalts in Deutschland variiert ausweislich der Daten aus dem Jahr 2009 bei den Leistungsberechtigten im Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes stark. Über zwei Drittel von ihnen hielten sich seit über sechs Jahren in Deutschland auf. Insgesamt war 34.460 Personen der Aufenthalt nach dem Asylverfahrensgesetz gestattet (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG); von ihnen waren 3.731 Personen (also 10,8 %) länger als sechs Jahre hier. Insgesamt 51.637 Menschen suchten Schutz vor einem Krieg in ihrem Heimatland (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 Var. 1 AsylbLG i.V.m. § 23 Abs. 1 AufenthG); von ihnen lebten die meisten (46.730 oder 90,5 %) länger als sechs Jahre in Deutschland. Aus humanitären Gründen (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 Var. 3 AsylbLG i.V.m. § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG) hielten sich insgesamt 8.428 Menschen in

11

Deutschland auf, davon über die Hälfte (4.517 oder 53,6 %) länger als sechs Jahre. Dazu kamen 47.844 Menschen, denen eine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich war (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 Var. 6 AsylbLG i.V.m. § 25 Abs. 5 AufenthG), wovon die allermeisten (40.397 oder 84,4 %) bereits mehr als sechs Jahre in Deutschland lebten. Von den insgesamt 89.498 in Deutschland geduldeten Menschen waren 5.247 Personen nach § 60a Abs. 1 AufenthG geduldet (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG).

d) Soweit die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Leistungsberechtigten nicht über eigenes Vermögen verfügen, sind sie weithin auf existenzsichernde Leistungen angewiesen. Eine Erwerbstätigkeit ist regelmäßig im ersten Jahr des Aufenthaltes untersagt und in der Folgezeit meist nur nachrangig zu genehmigen, wenn also Deutsche und diesen gleichgestellte ausländische Staatsangehörige für die Tätigkeit nicht in Betracht kommen (vgl. § 61 Abs. 2 AsylVfG i.V.m. § 39 Abs. 2 AufenthG). Die gemeinnützigen Arbeiten, zu denen arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 AsylbLG verpflichtet sind, können die Existenz nicht sichern, da hierfür lediglich eine geringe Aufwandsentschädigung ausgezahlt wird (§ 5 Abs. 2 AsylbLG).

3. Das Asylbewerberleistungsgesetz regelt in seinem Anwendungsbereich Leistungen zur Sicherung der Existenz. 13

a) Der Gesetzgeber hat diese Leistungen in mehrere Leistungsarten unterteilt. § 3 AsylbLG regelt die Deckung des notwendigen Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts sowie die Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens mit einer Anspruchsnorm. Daneben normiert § 4 AsylbLG einen Anspruch auf die Erbringung von Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt. Außerdem hat der Gesetzgeber in § 6 AsylbLG eine Ermessensregelung zur Erbringung von sonstigen, über den Grundbedarf hinausgehenden Leistungen im Einzelfall getroffen. Die Regelungen lauten in der für die Vorlageverfahren maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl I S. 2022): 14

§ 3 15

Grundleistungen

(1) Der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts wird durch Sachleistungen gedeckt. Kann Kleidung nicht geleistet werden, so kann sie in Form von Wertgutscheinen oder anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen gewährt werden. Gebrauchsgüter des Haushalts können leihweise zur Verfügung gestellt werden. Zusätzlich erhalten Leistungsberechtigte

1. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 40 Deutsche Mark,
2. von Beginn des 15. Lebensjahres an 80 Deutsche Mark

monatlich als Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens. Der Geldbetrag für in Abschiebungshaft genommene Leistungsberechtigte beträgt 70 vom Hundert des Geldbetrages nach Satz 4.

(2) Bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 des Asylverfahrensgesetzes können, soweit es nach den Umständen erforderlich ist, anstelle von vorrangig zu gewährenden Sachleistungen nach Absatz 1 Satz 1 Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen im gleichen Wert gewährt werden. Der Wert beträgt

1. für den Haushaltsvorstand 360 Deutsche Mark,
 2. für Haushaltsangehörige bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres 220 Deutsche Mark,
 3. für Haushaltsangehörige von Beginn des 8. Lebensjahres an 310 Deutsche Mark
- monatlich zuzüglich der notwendigen Kosten für Unterkunft, Heizung und Hausrat. Absatz 1 Satz 3 und 4 findet Anwendung.

...

§ 4

16

Leistungen

bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt

(1) Zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände sind die erforderliche ärztliche und zahnärztliche Behandlung einschließlich der Versorgung mit Arznei- und Verbandmitteln sowie sonstiger zur Genesung, zur Besserung oder zur Linderung von Krankheiten oder Krankheitsfolgen erforderlichen Leistungen zu gewähren. Eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist.

(2) Werdenden Müttern und Wöchnerinnen sind ärztliche und pflegerische Hilfe und Betreuung, Hebammenhilfe, Arznei-, Verband- und Heilmittel zu gewähren.

(3) Die zuständige Behörde stellt die ärztliche und zahnärztliche Versorgung einschließlich der amtlich empfohlenen Schutzimpfungen und medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchungen sicher. Soweit die Leistungen durch niedergelassene Ärzte oder Zahnärzte erfolgen, richtet sich die Vergütung nach den am Ort der Niederlassung des Arztes oder Zahnarztes geltenden Verträgen nach § 72 Abs. 2 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch. Die zuständige Behörde bestimmt, welcher Vertrag Anwendung findet.

...

§ 6

17

Sonstige Leistungen

Sonstige Leistungen können 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. Die Leistungen sind als Sachleistungen, bei Vorliegen besonderer Umstände als Geldleistung zu gewähren.

b) Im Unterschied zum allgemeinen Fürsorgerecht gilt im Asylbewerberleistungsrecht ein Vorrang von Sachleistungen vor anderen Leistungsformen; allerdings werden die Sachleistungen in der Praxis meist durch Geldleistungen ersetzt. Deren Höhe wird in § 3 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 1 Satz 4 AsylbLG festgelegt. 18

aa) Die Grundleistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG zur Deckung des notwendigen Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts sollen vorrangig durch Sachleistungen erbracht werden. Dies gilt in den durch die Länder zu schaffenden und zu unterhaltenden Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 AsylVfG, den sogenannten Erstaufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende. Diese sind nach § 47 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG verpflichtet, in solchen Erstaufnahmeeinrichtungen für bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monate zu leben. Ende 2009 waren dies über 12 % derjenigen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen. In Gemeinschaftsunterkünften im Sinne des § 53 AsylVfG lebten über 31 % der Leistungsberechtigten. Über 56 % waren dezentral untergebracht (vgl. BTDrucks 17/3660, S. 16). 19

Bei einer Unterbringung außerhalb einer Aufnahmeeinrichtung im Sinne des § 44 AsylVfG können nach § 3 Abs. 2 AsylbLG für sämtliche Bedarfspositionen neben der Geldleistung für persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens, anstelle der vorrangigen Sachleistungen Wertgutscheine, vergleichbare unbare Leistungen oder auch insgesamt nur Geldleistungen gewährt werden. 20

bb) Die Mehrzahl der Länder und Kreise erbringt heute im Rahmen des § 3 AsylbLG Geldleistungen. Das gilt flächendeckend in Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, mit nur wenigen Ausnahmen auch in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. In Brandenburg geben 12 von 18 Kreisen Geldleistungen, ebenso 9 von 13 Kreisen in Sachsen und 4 von 24 Kreisen in Thüringen. In Niedersachsen werden flächendeckend, in Thüringen überwiegend und in Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen teilweise Wertgutscheine für Lebensmittel und Kleidung ausgegeben. Im Saarland ist die Leistungsform regional unterschiedlich. Nur in Bayern werden ganz überwiegend Sachleistungen gewährt. 21

cc) Der dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegte § 3 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG legt die Höhe der Geldleistungen fest, die als Wertersatz für Sachleistungen zu zahlen ist. Die Vorschrift bestimmt die Höhe der Geldleistung für den Haushalts- 22

vorstand mit 360 Deutsche Mark, für Haushaltsangehörige bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres mit 220 Deutsche Mark und für Haushaltsangehörige von Beginn des 8. Lebensjahres an mit 310 Deutsche Mark zuzüglich der notwendigen Kosten für Unterkunft, Heizung und Hausrat. Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG sind zur Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens zusätzlich bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 40 Deutsche Mark und danach 80 Deutsche Mark zu zahlen. Eine formalisierte Umstellung auf Eurobeträge fand nicht statt. Nach dem amtlichen Umrechnungskurs belaufen sich heute die Beträge gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG auf 184,07 €, 112,48 € oder 158,50 € und gemäß § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG auf 20,45 € oder 40,90 €.

4. Das Asylbewerberleistungsgesetz unterscheidet sich hinsichtlich der anerkannten Bedarfe vielfach von den Bestimmungen zu den Leistungen für den Regelbedarf nach dem allgemeinen Fürsorgerecht. 23

a) Nach dem Asylbewerberleistungsgesetz werden nicht alle Bedarfe berücksichtigt, die nach dem Zweiten und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch neben den dortigen Regelbedarfen als Mehrbedarfe anerkannt werden können. Auch werden im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes Bedarfe bei Krankheit im Vergleich mit dem allgemeinen Fürsorgerecht eingeschränkt (vgl. § 4 Abs. 1 AsylbLG) und ausnahmslos in Form von Sachleistungen gedeckt; es ist ein Krankenschein erforderlich, den die Verwaltungsträger in jedem Einzelfall gesondert ausstellen und den die Leistungsberechtigten selbst vor Ort beantragen müssen, was häufig Reisekosten nach sich zieht. In die Versorgung mit dem „Bildungspaket“ werden Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zwar in einigen Ländern einbezogen; sie haben aber bislang keinen Anspruch auf diese Leistungen nach §§ 28 f. SGB II und §§ 34 f. SGB XII (Fassungen gemäß Art. 2 und Art. 3 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des SGB II und SGB XII vom 24. März 2011, BGBl I S. 453). 24

b) Schließlich besteht im Rahmen der allgemeinen Regeln ein Anspruch auf die Grundversorgung in atypischen Bedarfslagen nach § 21 Abs. 6 Satz 1 SGB II. Eine vergleichbare Anspruchsnorm gibt es im Asylbewerberleistungsgesetz nicht. Nach § 6 AsylbLG „können“ sonstige Leistungen im Einzelfall gewährt werden, wenn sie zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich oder für besondere Bedürfnisse von Kindern geboten oder für eine verwaltungsrechtlich verpflichtende Mitwirkung erforderlich sind. Nach Wortlaut und Systematik zielt diese Regelung jedoch nicht auf den Grundbedarf. In der Praxis wird, was in der mündlichen Verhandlung mehrfach bestätigt wurde, eine Deckung regelmäßiger Bedarfe nach § 6 AsylbLG in aller Regel abgelehnt (vgl. Wahrendorf, in: Grube/Wahrendorf, Sozialhilfe, 4. Aufl. 2012, § 6 AsylbLG Rn. 1). Zwar hat das Bundessozialgericht in der Stellungnahme zum Verfahren 1 BvL 10/10 ausgeführt, dass die Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts mit Blick auf § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG durch sonstige Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG „aufgestockt“ werden können. Hierbei seien sogar Geldleistungen möglich, sodass sich die 25

Leistungsbeträge zur Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens wie Sockelbeträge auswirkten. Zudem hat es in dem Beschluss vom 5. Februar 2009 - B 8 AY 5/08 R - (nicht veröffentlicht) über einen Prozesskostenhilfeantrag darauf hingewiesen, dass den besonderen Bedürfnissen von Kindern durch die Gewährung sonstiger Leistungen nach § 6 AsylbLG Rechnung getragen werden könne. In einem weiteren Beschluss über ein erneutes Prozesskostenhilfesuch in derselben Sache vom 21. Dezember 2009 hat das Gericht ergänzt, dass sich die Bedürftigen, auch wenn diese Norm von den Leistungsträgern nur restriktiv angewandt werde und zusätzliche Leistungen für die in den Grundleistungen enthaltenen Leistungsanteile generell abgelehnt würden, gegen diese Ablehnung zur Wehr setzen müssten. Doch hat das Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen in einem entsprechenden Fall einen solchen Anspruch verneint (vgl. Beschluss vom 17. November 2011 - L 8 AY 80/11 B ER, L 8 AY 81/11 B ER -, juris, Rn. 9).

5. Der Gesetzgeber hat bereits in das Asylbewerberleistungsgesetz 1993 eine bis heute geltende Verordnungsermächtigung zur Anpassung der Leistungen an die Entwicklung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten aufgenommen, von der jedoch trotz der seither erheblichen Preissteigerungen nie Gebrauch gemacht wurde. Eine Anpassung der Beträge nach § 3 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 Satz 2 AsylbLG an die gestiegenen Lebenshaltungskosten lehnte der Bundesrat mit Beschluss vom 20. Dezember 2001 ab (BRDrucks 956/01). 26

§ 3 Abs. 3 AsylbLG in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993 (BGBl I S. 1074) lautete: 27

§ 3 28

Grundleistungen

...

(3) Das Bundesministerium für Familie und Senioren setzt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Beträge nach Absatz 1 Satz 4 und Absatz 2 Satz 2 jeweils zum 1. Januar eines Jahres neu fest, wenn und soweit dies unter Berücksichtigung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten zur Deckung des in Absatz 1 genannten Bedarfs erforderlich ist.

6. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind - hinsichtlich des dem Regelbedarf vergleichbaren Bedarfs - in der Regel deutlich niedriger als diejenigen nach dem sonstigen Fürsorgerecht des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. 29

Die Geldleistung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG für Haushaltsvorstände beträgt zum Beispiel, neben den Leistungen für Unterkunft, Heizung und Hausrat, monatlich 224,97 €. Demgegenüber erhalten Anspruchsberechtigte nach dem allgemeinen Fürsorgerecht seit Januar 30

2012 insoweit bereinigt um die diesen nicht gewährten Sachleistungen für Hausrat monatliche Leistungen in Höhe von 346,59 €. Diese Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz liegen also seit Januar 2012 um mehr als 35 % unter denjenigen nach dem allgemeinen Fürsorgerecht. Insbesondere die Geldbeträge für die Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens, die in § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG normiert sind, unterscheiden sich von den Leistungen, die ausweislich der Sonderauswertung zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (vgl. § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des SGB II und SGB XII vom 24. März 2011, BGBl I S. 453) zu § 28 SGB XII gezahlt werden.

Die Differenzen stellen sich wie folgt dar:

31

32

Altersstufe	AsylbLG	Sonderauswertung § 28 SGB XII	Anteil AsylbLG / Sonderauswertung § 28 SGB XII
bis 6 Jahre	20,45 €	75,07 €	27 %
7 - 14 Jahre	20,45 €	82,66 €	25 %
15 - 17 Jahre	40,90 €	75,77 €	54 %
Ab 18 Jahre	40,90 €	129,75 €	32 %

7. Die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hat sich seit der ersten Regelung 1993 erheblich verringert. Im Jahr 2009 bezogen 121.918 Personen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Davon erhielten 81.314 Grundleistungen nach § 3 AsylbLG, 39.921 entsprechende Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch gemäß § 2 AsylbLG und 683 Personen erhielten ausschließlich sonstige Leistungen nach § 6 AsylbLG (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage verschiedener Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE vom 10. November 2010, BTDrucks 17/3660, S. 16). Die Zahl der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger lag demgegenüber in den Anfangsjahren des Asylbewerberleistungsgesetzes bei knapp 500.000 Personen. Die Ausgaben für soziale Leistungen in diesem Bereich reduzierten sich entsprechend von 5,6 Mrd. auf 0,77 Mrd. € (vgl. Stellungnahme und Dokumentation des Flüchtlingsrates Berlin e.V. zur Gewährung von Sachleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vom 15. Dezember 2010, S. 3 f.).

33

II.

1. a) Der 1977 geborene Kläger des Ausgangsverfahrens der Vorlage 1 BvL 10/10 ist irakischer Staatsangehöriger kurdischer Volkszugehörigkeit. Er reiste 2003 in die

34

Bundesrepublik Deutschland ein und beantragte erfolglos Asyl. Sein Aufenthalt wird seither nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG geduldet. Er wurde im Rahmen des Asylverfahrens der Stadt E., der Beklagten des Ausgangsverfahrens, zugeteilt. Mit Ausnahme zweier Monate hielt er sich dort seit dem 8. April 2003 in einer Gemeinschaftsunterkunft auf. Die Beklagte bewilligte dem Kläger für die Zeit vom 8. April 2003 bis zum 23. März 2006 Geldleistungen nach § 3 AsylbLG. Im Anschluss an diesen 36-monatigen Leistungsbezug erhielt er sogenannte Analogleistungen nach § 2 AsylbLG, zuletzt im Dezember 2008 in Höhe von 580,71 €. Für Januar 2009 bewilligte die Beklagte angesichts der nach Änderung des § 2 AsylbLG nun geltenden Vorbezugsdauer von 48 Monaten wiederum nur die Geldleistung nach § 3 AsylbLG, nun in Höhe von 224,97 €. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus einem Geldbetrag nach § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG in Höhe von 40,90 € und Leistungen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 AsylbLG in Höhe von 184,07 €, wovon 15,34 € auf die Stromkosten für die Unterkunft entfielen.

b) Der Kläger machte vor dem Sozialgericht einen Anspruch auf (höhere) Leistungen für Januar 2009 geltend. Das Sozialgericht wies die Klage ab. 35

Auf die Berufung des Klägers hat das Landessozialgericht das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl I S. 2022) mit dem Grundgesetz vereinbar sind. 36

Zur Begründung hat es ausgeführt, dass die Klage in Anwendung des „einfachen“ Bundesrechts unbegründet und die Berufung zurückzuweisen wäre. Der Kläger gehöre als nach § 60a Abs. 2 AufenthG geduldeter Ausländer zum Kreis der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Er habe für den streitigen Monat - neben einem Anspruch auf Leistungen bei Krankheit nach § 4 AsylbLG - allein einen Anspruch auf Leistungen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG. Diese seien ihm auch gewährt worden. Ein Anspruch auf höhere Leistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG scheide aus, da der Kläger die Voraussetzung des Vorbezugs von Leistungen nach § 3 AsylbLG über eine Gesamtdauer von 48 Monaten nicht erfülle. Auch lägen die Voraussetzungen anderer Vorschriften, wie etwa § 6 Abs. 1 AsylbLG, nicht vor. Eine erweiternde Auslegung dieser Vorschriften sei nicht möglich. 37

Die somit entscheidungserheblichen Vorschriften der § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 AsylbLG und § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG verstießen gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG. Die dort normierten Grundleistungen lägen um gut 31 % unter den Leistungen, die das Existenzminimum nach dem Zweiten und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch sicherstellen sollen und seien damit - vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (BVerfGE 125, 175) - evident unzureichend. Dies könne nicht 38

mit Besonderheiten in der Situation von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern gerechtfertigt werden. Selbst wenn die Leistungen nicht als evident unzureichend bewertet würden, seien die Bedarfe jedenfalls methodisch nicht in verfassungsgemäßer Weise ermittelt worden.

Eine verfassungskonforme Auslegung des Asylbewerberleistungsgesetzes sei nicht möglich. Der Gesetzgeber habe für die Geldleistungen bestimmte Beträge fixiert. Der Gesetzeswortlaut sei insofern zwingend. Zudem habe der Gesetzgeber mit § 3 Abs. 3 AsylbLG selbst nur das Verfahren der Verordnung vorgegeben, um eine Erhöhung der Leistungsbeträge zu erreichen. Auch § 6 Abs. 1 AsylbLG helfe hier nicht weiter. Die Regelung zielen auf atypische Bedarfslagen und gerade nicht auf typische, regelmäßig anfallende und von § 3 AsylbLG erfasste Bedarfe. Überdies handele es sich um eine Ermessensvorschrift.

39

2. a) Die Mutter der im Jahr 2000 in A. geborenen Klägerin des Ausgangsverfahrens zur Vorlage 1 BvL 2/11 war aus Liberia nach Deutschland gekommen. Die Klägerin hatte von Geburt an eine Aufenthaltserlaubnis, im fachgerichtlich streitigen Zeitraum nach § 25 Abs. 5 AufenthG. Seit März 2010 ist sie deutsche Staatsangehörige. Sie erhielt ab ihrer Geburt bis Dezember 2002 Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz; danach bestritt die Mutter ihren Lebensunterhalt bis Dezember 2006 durch Erwerbseinkommen. Im Jahr 2007 bewilligte die Stadt A., die Beklagte des Ausgangsverfahrens, der Klägerin Geldleistungen nach § 3 AsylbLG, zunächst in Höhe von monatlich 132,93 €, von September bis November in Höhe von 178,95 € pro Monat. Der Widerspruch der Klägerin war erfolglos. Die Stadt war der Auffassung, der Gesetzgeber dürfe zwar Ausländerinnen und Ausländern, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen an einer Ausreise gehindert seien, nicht durch Vorenthaltung von Leistungen, die das absolute Existenzminimum sicherten, in eine ausweglose Lage bringen. Er könne jedoch bei der Höhe der Leistungen berücksichtigen, dass es sich um Personen handele, für die er nach der deutschen Rechtsordnung keine Verantwortung übernehmen wolle, weil sie im Grunde ausreisepflichtig seien. Die Klägerin machte daher einen Anspruch auf höhere Leistungen vor dem Sozialgericht für Januar bis November 2007 geltend.

40

b) Das Sozialgericht wies die Klage ab und ließ die Berufung zu. Das Landessozialgericht hat das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 AsylbLG sowie § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl I S. 2022) mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

41

Die Frage sei entscheidungserheblich, denn in Anwendung des einfachen Bundesrechts wäre die Klage unbegründet und die Berufung müsse zurückgewiesen werden. Die Klägerin habe weder einen Anspruch auf höhere Leistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG noch nach anderen Vorschriften.

42

Die vorgelegten Regelungen verstießen gegen das Grundrecht auf Gewährleistung

43

eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG. Die 2007 gewährten Leistungen in Höhe von monatlich 132,93 € beziehungsweise 178,95 € seien evident unzureichend, den Bedarf für ein menschenwürdiges Existenzminimum - mit Ausnahme von Unterkunft, Heizung und Hausrat - zu decken. Vor Vollendung ihres siebten Lebensjahres habe der der Klägerin gezahlte Betrag etwa 31 % unterhalb des um die Leistungen für Hausrat bereinigten Betrages nach dem Zweiten Buch beziehungsweise dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch für funktional entsprechende Bedarfe gelegen. Nach Vollendung des siebten Lebensjahres habe die Klägerin zwar nur 7,4 % weniger als entsprechende Leistungsberechtigte nach dem allgemeinen Fürsorgerecht erhalten, doch bestünden auch an den Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch Zweifel. So halte zwar das Bundesverfassungsgericht die Regelbeträge für Kinder bis 14 Jahre nicht für evident unzureichend, doch sei das Leistungsniveau im Vergleich zur Rechtslage nach dem Bundessozialhilfegesetz bereits gesunken und die schlichte Ableitung aus 60 % der Regelleistung für einen alleinstehenden Erwachsenen als Methode der Bedarfsermittlung als eine freihändige Schätzung und ohne jede empirische oder methodische Fundierung unvertretbar. Jedenfalls fehle eine verfassungsgemäße Methode der Bedarfsermittlung.

Eine verfassungskonforme Auslegung sei nicht möglich. Es handele sich um gesetzlich fixierte Leistungsbeträge, die nur im Wege des § 3 Abs. 3 AsylbLG zu ändern seien.

44

III.

Zu den Vorlagebeschlüssen haben die Bundesregierung, der Senat von Berlin, der Präsident des Bundessozialgerichts, der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), PRO ASYL - Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V., Amnesty International (ai Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. - Länder und Asyl), der Flüchtlingsrat Berlin e.V., der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, das Kommissariat der deutschen Bischöfe, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V., der Deutsche Sozialgerichtstag e.V., das Deutsche Institut für Menschenrechte sowie die Klägerin und der Kläger der Ausgangsverfahren Stellung genommen.

45

1. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat namens der Bundesregierung mitgeteilt, dass die Höhe der Grundleistungen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG im Jahre 1993 auf der Grundlage von Kostenschätzungen bestimmt worden sei. Da die Festsetzung der Leistungssätze im Asylbewerberleistungsgesetz damit nicht den Anforderungen im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (BVerfGE 125, 175) zu den Regelleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch entspreche, würden die Leistungssätze im Asylbewerberleistungsgesetz von der Bundesregierung gemäß den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts überprüft. Dabei werde

46

auch geprüft, mit welchem Anpassungsmechanismus im Asylbewerberleistungsgesetz der verfassungsrechtlichen Pflicht zur fortwährenden Überprüfung und Weiterentwicklung der festgesetzten Leistungen bei sich ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsprochen werden könne. Es sei geplant, die Neufestsetzung der Leistungssätze im Asylbewerberleistungsgesetz nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur Neufestsetzung der Regelbedarfe nach dem allgemeinen Fürsorgerecht vorzunehmen.

2. Der für Streitigkeiten in Angelegenheiten des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständige 8. Senat des Bundessozialgerichts meint, die Differenz zwischen Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz beziehungsweise dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und § 3 AsylbLG rechtfertige nicht die Annahme, der Bundesgesetzgeber sichere nicht das verfassungsrechtlich gebotene Existenzminimum. Es stehe im sozialpolitischen Ermessen des Gesetzgebers, für Ausländer mit ungesichertem Aufenthaltsstatuts ein eigenes Konzept zur Sicherung ihres Lebensbedarfs zu entwickeln. Zwar sei § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 AsylbLG isoliert betrachtet - gemessen an den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 9. Februar 2010 an die Nachvollziehbarkeit des Umfangs gesetzlicher Hilfeleistungen auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren gestellt habe - verfassungsrechtlich nicht haltbar. Gleichwohl sicherten die Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes insgesamt bei verfassungskonformer Anwendung in einem transparenten Verfahren das Existenzminimum. Der Senat werde bei Anwendung des § 3 Abs. 2 AsylbLG die Vorschrift verfassungskonform dahin auslegen, dass Abs. 2 Satz 2 entweder nicht mehr anzuwenden ist oder ergänzend Sachleistungen nach Abs. 1 Satz 1 beziehungsweise Sachleistungen im weiteren Sinn oder auch Geldleistungen nach Abs. 2 Satz 1 zu erbringen sind. Damit würden Leistungen auf den in § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG verankerten Grundsatz zurückgeführt, dass der notwendige Bedarf durch Sachleistungen gedeckt wird. Bei Anwendung des § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG könnten in verfassungskonformer Auslegung die Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts gestaffelt nach der Aufenthaltsdauer der Leistungsempfänger durch sonstige Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG aufgestockt werden, um das soziokulturelle Existenzminimum der Berechtigten zu gewährleisten.

3. Nach Auffassung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) spricht die fehlende Anpassung der Leistungshöhe trotz deutlich gestiegener Lebenshaltungskosten seit 1993 und der Abstand von über 30 % vom Niveau der Leistungen für Deutsche für eine Unterschreitung des völkerrechtlich zu gewährenden Minimums an Sozialhilfe. **Zudem widerspreche der Leistungsumfang den Anforderungen im Rahmen des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR); insbesondere habe ein völliger Ausschluss vom kulturellen Leben vor Art. 15 Abs. 1 Buchstabe a IPwskR - dem Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben - schwerlich Bestand.**

47

48

4. Das Deutsche Institut für Menschenrechte geht davon aus, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums wegen der fehlenden transparenten und nachvollziehbaren Bedarfsermittlung und regelmäßigen Überprüfung der Grundleistungen nach § 3 AsylbLG verletzt sei. Daneben seien Art. 9 IPwskR und diverse Bestimmungen der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (KRK), insbesondere Art. 22 Abs. 1 KRK, verletzt. 49

5. Die Landesregierung von Berlin, PRO ASYL - Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V., Amnesty International (ai Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. - Länder und Asyl), der Flüchtlingsrat Berlin e.V., der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, das Kommissariat der deutschen Bischöfe, die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V., der Deutsche Sozialgerichtstag e.V. sowie die Klägerin und der Kläger der Ausgangsverfahren gehen davon aus, dass die Regelungen in § 3 AsylbLG mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht vereinbar seien. Bis auf den Deutschen Sozialgerichtstag e.V. halten alle die Grundleistungen für evident unzureichend. Die Leistungssätze stünden zudem nicht im Einklang mit den vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 9. Februar 2010 (BVerfGE 125, 175) aufgestellten methodischen Grundsätzen für die Leistungsbemessung. 50

a) PRO ASYL legt dar, die unzureichenden, strukturell niedrigen Leistungen nach § 3 AsylbLG könnten nicht durch Leistungen nach § 6 AsylbLG kompensiert werden, denn dies sei eine bloße Ausnahmvorschrift. Zudem genüge § 6 AsylbLG nicht den Vorgaben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (BVerfGE 125, 175) im Hinblick auf eine Härtefallregelung für besondere, laufende, nicht nur einmalige und unabweisbare Bedarfe. 51

b) Amnesty International ist der Auffassung, dass der generalpräventive Ansatz, Zuwanderungsanreize zu beseitigen, die Absenkung der Sozialleistungen nicht rechtfertigen könne. Es sei bereits in hohem Maße fraglich, ob die Absenkung der Sozialleistung für bestimmte Personengruppen in Deutschland geeignet sei, Zuwanderungsprozesse zu steuern. Diese Zielstaatsbestimmung in den vom Asylbewerberleistungsgesetz angesprochenen Zuwanderungsformen werde innerhalb der Europäischen Union durch die Dublin II-Verordnung vorgegeben. Zuwanderung erfolge in diesem Bereich der Migration de jure nicht mehr in einen von den Flüchtenden oder von Migranten und Migrantinnen selbst bestimmten Einzelstaat, sondern in die Europäische Union als Gesamtheit. Damit könne der Einzelstaat aber auch keine Anreizsteuerung mehr bewirken. Zudem sei die zuwanderungspolitische Begründung des Asylbewerberleistungsgesetzes eine sachfremde Erwägung. Von der Schlechterstellung seien Menschen betroffen, die sich bereits in Deutschland aufhielten, wohingegen die Abschreckung auf Menschen ziele, die zukünftig und potentiell mit wirtschaftlichen Motiven einreisen würden. 52

c) Der Flüchtlingsrat Berlin hält die Annahme, der vom Asylbewerberleistungsgesetz betroffene Personenkreis habe einen geringeren Bedarf, für sachlich unzutref- 53

fend. Im Gegenteil sei davon auszugehen, dass Schutz suchende Flüchtlinge im Vergleich zu deutschen Staatsangehörigen einen eventuell auch höheren, nämlich flüchtlingspezifischen Sonderbedarf hätten.

d) Der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland ist der Meinung, angesichts der Erkenntnis, dass der Mensch als Person notwendig in sozialen Bezügen existiere, widerspreche ein Verzicht auf die Einstellung von Mitteln zur Pflege menschlicher Beziehungen und kultureller Teilhabe selbst für einen vorübergehenden, kurz bemessenen Zeitraum dem Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG. Der frappierend geringe Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens sei als Ausgestaltung der sozialen Seite des Existenzminimums als evident unzureichend anzusehen; einer erwachsenen Person stünden insoweit lediglich 1,34 € pro Tag zur Verfügung.

54

e) Nach Ansicht des Kommissariats der deutschen Bischöfe eignet sich der Aufenthaltsstatus, an den § 1 AsylbLG die Leistungsberechtigung knüpft, nicht als Grundlage einer Prognose über die Dauer des Aufenthalts in Deutschland. Vielmehr komme den Tatsachen im Einzelfall Bedeutung zu. Der Aufenthaltsstatus könne nicht den Ausschlag geben, wenn eine tatsächliche Entwicklung in eine andere Richtung weise. Es könne nicht ohne Bedeutung sein, wenn sich eine dem Recht zugrunde liegende und zur Rechtfertigung vorgetragene Erwartung in der Praxis als tatsächlich weiterhin unzutreffend erwiesen habe. Es gehöre dann zur Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, die gesetzlichen Bestimmungen an die realen Bedürfnisse anzupassen. Dies gelte in besonderem Maße dort, wo es um die Wahrung höchstrangiger Rechtsgüter gehe.

55

f) Der Deutsche Sozialgerichtstag hält die aufgrund der zur Prüfung gestellten Normen erbrachten Leistungen für noch nicht evident unzureichend. Die relativ geringe Zahl dokumentierter Entscheidungen, in denen der existenzsichernde Umfang der Leistungen nach § 3 AsylbLG bestritten oder in denen sonstige Leistungen nach § 6 AsylbLG unabhängig von einer besonderen Bedarfslage wegen unzureichender Grundleistungen begehrt worden seien, spreche für eine gewährleistete Existenz, wenn auch auf sehr geringem Niveau. Die Evidenz unzureichender Leistungen könne nicht allein auf die erhebliche Unterschreitung der Leistungssätze nach dem Zweiten Buch oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch gestützt werden. Der Deutsche Sozialgerichtstag ist allerdings der Auffassung, dass es naheliegend sei, dass die Leistungen jedenfalls über einen längeren Zeitraum betrachtet nicht ausreichen, um das Existenzminimum zu decken. Die Festsetzung der Leistungssätze sei jedenfalls mit den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten methodischen Grundsätzen unvereinbar.

56

IV.

In der mündlichen Verhandlung haben die angehörten sachkundigen Dritten die Auffassung vertreten, dass die Grundleistungen im Lichte des Grundgesetzes und auch hinsichtlich völkerrechtlicher Bindungen mit Blick auf die tatsächlichen Bedarfe

57

der Betroffenen evident unzureichend seien; die Lebenssituationen derjenigen, auf die das Asylbewerberleistungsgesetz Anwendung finde, seien zudem sehr unterschiedlich und die Existenz auch durch Sachleistungen und unbare Leistungen oft nicht menschenwürdig gesichert. Die Bundesregierung hat angekündigt, die hier in Rede stehenden Leistungen nach Maßgabe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (BVerfGE 125, 175) neu zu regeln; sie hat allerdings ebenso wie die Landesregierung Rheinland-Pfalz bekundet, dass nicht absehbar ist, wann mit einem Gesetzentwurf zu rechnen sei. Das Land Rheinland-Pfalz hat mitgeteilt, dass es bereits in die Landeshaushalte für die Jahre 2010, 2011 und 2012 ein Haushaltsrisiko in Orientierung an Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch eingestellt habe.

B.

Die Vorlagen sind zulässig. Gegenstand der Vorlagebeschlüsse sind ausschließlich § 3 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 AsylbLG jeweils in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl I S. 2022). Denn allein von diesen Vorschriften hängen die Entscheidungen des vorlegenden Gerichts ab. In der Sache geht es um die Höhe der nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu bewilligenden Geldleistungen, soweit diese für den persönlichen Bedarf sowie gegebenenfalls als Wertersatz für Sachleistungen gewährt werden.

58

Die zur Prüfung vorgelegten Vorschriften bestimmen die Höhe der Geldleistungen für den streitgegenständlichen Zeitraum. Das Verfahren 1 BvL 10/10 betrifft Leistungen für den Monat Januar 2009, das Verfahren 1 BvL 2/11 Leistungen für den Zeitraum Januar bis November 2007. Die Klagen in den Ausgangsverfahren werden keinen Erfolg haben, wenn diese Bestimmungen mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

59

Das vorlegende Gericht ist von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Normen auch überzeugt (vgl. BVerfGE 105, 61 <67>; 121, 241 <252 f.>; 126, 77 <97 f.> jeweils m.w.N.). Es hat hinreichend dargelegt, inwiefern diese mit übergeordneten Rechtsnormen nicht vereinbar seien, und unter Auswertung von Rechtsprechung und Literatur ausgeführt, dass in den Ausgangsverfahren keine höheren Leistungen in Betracht kämen und seine Entscheidung deshalb allein von der Verfassungsgemäßheit der Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz abhängen.

60

C.

§ 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG sowie § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 sowie § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG, jeweils in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl I S. 2022), sind mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar.

61

I.

1. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG. Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch als Menschenrecht. Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG wiederum erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern. Dem Gesetzgeber kommt ein Gestaltungsspielraum bei den unausweichlichen Wertungen zu, die mit der Bestimmung der Höhe dessen verbunden sind, was die physische und soziale Existenz eines Menschen sichert. Dieses Grundrecht ist dem Grunde nach unverfügbar und muss durch einen Leistungsanspruch eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen im Hinblick auf die konkreten Bedarfe der Betroffenen auszurichten hat. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 125, 175 <222> m.w.N.).

62

a) Art. 1 Abs. 1 GG erklärt die Würde des Menschen für unantastbar und verpflichtet alle staatliche Gewalt, sie zu achten und zu schützen. Wenn Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil sie weder aus einer Erwerbstätigkeit noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter zu erlangen sind, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 125, 175 <222>). Als Menschenrecht steht dieses Grundrecht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu. Dieser objektiven Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG korrespondiert ein individueller Leistungsanspruch, da das Grundrecht die Würde jedes einzelnen Menschen schützt (vgl. BVerfGE 87, 209 <228>) und sie in solchen Notlagen nur durch materielle Unterstützung gesichert werden kann (vgl. BVerfGE 125, 175 <222 f.>).

63

b) Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich nur auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Er gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen (vgl. BVerfGE 125, 175 <223> m.w.N.).

64

c) Die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein. Dies verlangt bereits unmittelbar der Schutzgehalt des Art. 1 Abs. 1 GG. Ein Hilfebedürftiger darf nicht auf freiwillige Leis-

65

tungen des Staates oder Dritter verwiesen werden, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gewährleistet ist. Der gesetzliche Leistungsanspruch muss so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt. Wenn der Gesetzgeber seiner verfassungsmäßigen Pflicht zur Bestimmung des Existenzminimums nicht hinreichend nachkommt, ist das einfache Recht im Umfang seiner defizitären Gestaltung verfassungswidrig (vgl. BVerfGE 125, 175 <223 f.>).

d) Der Leistungsanspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG ist dem Grunde nach von der Verfassung vorgegeben. Sein Umfang kann jedoch nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden. Er hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation der Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab und ist danach vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen (vgl. BVerfGE 125, 175 <224>).

66

Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG hält den Gesetzgeber an, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen. Die hierbei erforderlichen Wertungen kommen dem parlamentarischen Gesetzgeber zu. Ihm obliegt es, den Leistungsanspruch in Tatbestand und Rechtsfolge zu konkretisieren. Ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert, bleibt grundsätzlich ihm überlassen. Ihm kommt zudem Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums zu. Dieser Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen umfasst die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs und ist zudem von unterschiedlicher Weite: Er ist enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht (vgl. BVerfGE 125, 175 <224 f.>). Entscheidend ist, dass der Gesetzgeber seine Entscheidung an den konkreten Bedarfen der Hilfebedürftigen ausrichtet. Maßgeblich für die Bestimmung des Existenzminimums können dabei nur die Gegebenheiten in Deutschland sein, dem Land, in dem dieses Existenzminimum gewährleistet sein muss. Daher erlaubt es die Verfassung nicht, das in Deutschland zu einem menschenwürdigen Leben Notwendige unter Hinweis auf das Existenzniveau des Herkunftslandes von Hilfebedürftigen oder auf das Existenzniveau in anderen Ländern niedriger als nach den hiesigen Lebensverhältnissen geboten festzulegen.

67

e) Im Übrigen ist der Gesetzgeber durch weitere Vorgaben verpflichtet, die sich aus dem Recht der Europäischen Union und aus völkerrechtlichen Verpflichtungen ergeben. Dazu gehört die Richtlinie 2003/9/EG des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (ABl. EU Nr. L 31 vom 27. Januar 2003, S. 18). Sie gibt in ihrem Art. 10 Abs. 2 vor, Kindern spätestens nach drei Monaten Schulunterricht und nach zwölf Monaten die Aufnahme in das all-

68

gemeine Schulsystem zu gewähren. Zu den Regeln über das Existenzminimum, die in Deutschland gelten, gehört auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPwskR, in Kraft getreten am 3. Januar 1976, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl II 1976, S. 428), dem der Deutsche Bundestag mit Gesetz vom 23. November 1973 (BGBl II S. 1569) zugestimmt hat. Der Pakt statuiert in Art. 9 ein Recht auf Soziale Sicherheit und in Art. 15 Abs. 1 Buchstabe a das Menschenrecht auf Teilnahme am kulturellen Leben. Zudem gilt insoweit das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (KRK; UNTS Bd. 1577, S. 3; BGBl II 1992, S. 122, in Kraft getreten am 2. September 1990, für die Bundesrepublik Deutschland am 5. April 1992, BGBl II S. 990), das in Deutschland seit 15. Juli 2010 vorbehaltlos gilt (BGBl II 2011, S. 600). Art. 3 KRK verpflichtet dazu, bei allen Regelungen das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen, während Art. 22 Abs. 1 KRK insbesondere für Kinder, die einen Flüchtlingsstatus nach nationalem oder internationalem (Asyl-)Recht begehren, bestimmt, dass diese in der Ausübung ihrer Rechte nicht benachteiligt werden dürfen, und schließlich Art. 28 KRK ein Menschenrecht von Kindern auf Bildung statuiert.

f) Die Leistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz müssen zur Konkretisierung des grundrechtlich fundierten Anspruchs folgerichtig in einem inhaltlich transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen und jeweils aktuellen Bedarf, also realitätsgerecht bemessen, begründet werden können (vgl. BVerfGE 125, 175 <225> m.w.N.).

69

aa) Die sich aus der Verfassung ergebenden Anforderungen an die methodisch sachgerechte Bestimmung grundrechtlich garantierter Leistungen beziehen sich nicht auf das Verfahren der Gesetzgebung, sondern auf dessen Ergebnisse. Das Grundgesetz beinhaltet in den Art. 76 ff. GG Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren, die auch die Transparenz der Entscheidungen des Gesetzgebers sichern. Das Grundgesetz schreibt jedoch nicht vor, was, wie und wann genau im Gesetzgebungsverfahren zu begründen und berechnen ist. Es lässt Raum für Verhandlungen und für den politischen Kompromiss. Entscheidend ist, dass im Ergebnis die Anforderungen des Grundgesetzes nicht verfehlt werden, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG bringt insofern für den Gesetzgeber keine spezifischen Pflichten im Verfahren mit sich; entscheidend ist, ob sich der Rechtsanspruch auf existenzsichernde Leistungen durch realitätsgerechte, schlüssige Berechnungen sachlich differenziert begründen lässt.

70

bb) Das Grundgesetz schreibt insofern auch keine bestimmte Methode vor, wodurch der dem Gesetzgeber zustehende Gestaltungsspielraum begrenzt würde. Vielmehr darf er die Methode zur Ermittlung der Bedarfe und zur Berechnung der Leistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz im Rahmen der Tauglichkeit und Sachgerechtigkeit selbst auswählen (vgl. BVerfGE 125, 175 <225>). Werden hinsichtlich bestimmter Personengruppen unterschiedliche Methoden zugrunde ge-

71

legt, muss dies allerdings sachlich zu rechtfertigen sein (vgl. BVerfGE 125, 175 <225>). Die Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Methode zur Ermittlung von Bedarfen und zur Bestimmung von Leistungshöhen verändert nicht die grundrechtlichen Maßstäbe; diese sind in jedem Fall gleichermaßen zu beachten. Daher darf bei der Bestimmung der konkreten Leistungen zur Existenzsicherung keine Methode gewählt werden, die Bedarfe von vornherein ausblendet, wenn diese ansonsten als existenzsichernd anerkannt worden sind.

cc) Die Ergebnisse eines sachgerechten Verfahrens zur Bestimmung grundrechtlich garantierter, pauschalierter Ansprüche sind fortwährend zu überprüfen und weiterzuentwickeln (vgl. BVerfGE 125, 175 <225>). Der elementare Lebensbedarf eines Menschen kann grundsätzlich nur, er muss aber auch in dem Augenblick befriedigt werden, in dem er entsteht. Auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie auf Preissteigerungen oder auf die Erhöhung von Verbrauchsteuern muss daher auch in der Normsetzung zeitnah reagiert werden, um sicherzustellen, dass der aktuelle Bedarf gedeckt wird (vgl. BVerfGE 125, 175 <225>).

72

dd) Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will (vgl. BVerfGE 116, 229 <239>), darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren 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 (zu diesen Obliegenheiten vgl. wiederum BVerfGE 125, 175 <225>).

73

(1) Ob und in welchem Umfang der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen für Menschen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsrecht in Deutschland gesetzlich abweichend von dem gesetzlich bestimmten Bedarf anderer Hilfebedürftiger bestimmt werden kann, hängt allein davon ab, ob wegen eines nur kurzfristigen Aufenthalts konkrete Minderbedarfe gegenüber Hilfeempfängern mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden können. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, ob durch die Kürze des Aufenthalts Minderbedarfe durch Mehrbedarfe kompensiert werden, die typischerweise gerade unter den Bedingungen eines nur vorübergehenden Aufenthalts anfallen. Auch hier kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, der die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse dieser Personengruppe wie auch die wertende Einschätzung ihres notwendigen Bedarfs umfasst (vgl. BVerfGE 125, 175 <225>), aber nicht davon entbindet, das Existenzminimum hinsichtlich der konkreten Bedarfe zeit- und realitätsgerecht zu bestimmen.

74

(2) Lassen sich tatsächlich spezifische Minderbedarfe bei einem nur kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt feststellen, und will der Gesetzgeber die existenznotwendigen Leistungen für eine Personengruppe deshalb gesondert bestimm-

75

men, muss er sicherstellen, dass die gesetzliche Umschreibung dieser Gruppe hinreichend zuverlässig tatsächlich nur diejenigen erfasst, die sich regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhalten. Dies lässt sich zu Beginn des Aufenthalts nur anhand einer Prognose beurteilen. Diese bemisst sich zwar nicht allein, aber auch am jeweiligen Aufenthaltsstatus. Dabei ist stets dessen Einbindung in die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.

(3) Eine Beschränkung auf ein durch etwaige Minderbedarfe für Kurzaufenthalte geprägtes Existenzminimum ist unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus und ohne Rücksicht auf die Berechtigung einer ursprünglich gegenteiligen Prognose jedenfalls dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn der tatsächliche Aufenthalt die Spanne eines Kurzaufenthalts deutlich überschritten hat. Für diese Fälle ist ein zeitnahe, an den Gründen des unterschiedlichen Bedarfs orientierter Übergang von den existenzsichernden Leistungen für Kurzaufenthalte zu den Normalfällen im Gesetz vorzusehen. 76

2. Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bemessung des Existenzminimums entspricht eine zurückhaltende Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht. 77

a) Da das Grundgesetz selbst keine exakte Bezifferung des Anspruchs auf existenzsichernde Leistungen vorgibt, beschränkt sich die materielle Kontrolle der Höhe von Sozialleistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz darauf, ob die Leistungen evident unzureichend sind (BVerfGE 125, 175 <225 f.>). 78

b) Jenseits dieser Evidenzkontrolle überprüft das Bundesverfassungsgericht, ob Leistungen jeweils aktuell auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu rechtfertigen sind (vgl. BVerfGE 125, 175 <226>). Die Art und die Höhe der Leistungen müssen sich mit einer Methode erklären lassen, nach der die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt werden und nach der sich alle Berechnungsschritte mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb dieses Verfahrens und dessen Strukturprinzipien im Rahmen des Vertretbaren bewegen. Zudem muss der Pflicht zur Aktualisierung von Leistungsbeträgen nachgekommen werden, wenn und soweit dies unter Berücksichtigung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten zur Deckung des existenznotwendigen Bedarfs erforderlich geworden ist (vgl. BVerfGE 125, 175 <225>). Lassen sich die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums nicht nachvollziehbar und sachlich differenziert, also bedarfsgerecht berechnen, stehen diese Leistungsregeln nicht mehr mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG in Einklang. 79

II.

Nach diesen Grundsätzen genügen die vorgelegten Vorschriften den Vorgaben von Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nicht. Die vorgelegten Regelungen sind jedenfalls evident unzureichend, um das menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten. Zudem ist die Leistungshöhe weder nachvollziehbar berechnet worden noch ist eine realitätsgerechte, auf Bedarfe orientierte und insofern 80

aktuell existenzsichernde Berechnung ersichtlich.

1. Die hier verfahrensgegenständlichen Geldleistungen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 AsylbLG sind evident unzureichend. 81

a) Die Höhe der Geldleistungen im Asylbewerberleistungsgesetz ist trotz erheblicher Preissteigerungen seit 1993 nicht verändert worden. 82

aa) Seitdem ist das Preisniveau in Deutschland um mehr als 30 % gestiegen. Der durch das Statistische Bundesamt regelmäßig berechnete Verbraucherpreisindex hatte, ausgehend von einem Indexwert von 100 für das Jahr 2005, im November 1993, dem Monat des Inkrafttretens des Asylbewerberleistungsgesetzes, einen Wert von 83,8 und im Januar 2011, dem Monat des Inkrafttretens der Neuregelungen des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, einen Wert von 109,2 (vgl. Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreise; im Internet unter www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Preise/Verbraucherpreise/VerbraucherpreisindexLargeReihen). Daraus ergibt sich ein Preisanstieg von 30,3 %. Wird der derzeit aktuellste Indexwert für Mai 2012 von 112,6 herangezogen, errechnet sich ein Preisanstieg um 34,4 % seit Inkrafttreten des Gesetzes; wird als Ausgangsdatum der Zeitpunkt des Entwurfs des Gesetzes im März 1993 (BTDrucks 12/4451) gewählt, liegt der Preisanstieg bei 36 %. Der Index misst die durchschnittliche Preisänderung aller Waren und Dienstleistungen, die von privaten Haushalten für Konsumzwecke gekauft werden. Er erfasst Güter, für die das Asylbewerberleistungsgesetz existenzsichernde Leistungen vorsieht, wie etwa Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke, Bekleidung, Schuhe und Gesundheitspflege. Erfasst werden jedoch auch Kosten für Benzin, die nicht in die Bedarfsbemessung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz einfließen. Zudem erfasst das Statistische Bundesamt mit dem Preisindex auch Kosten für Unterkunft und Heizöl, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in tatsächlicher Höhe gedeckt werden. Schließlich erfasst der Preisindex Kosten für Strom, die im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes nur von denen, die außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften leben, aus der Grundleistung bestritten werden müssen. Auch wenn dabei Güter berücksichtigt werden, für die das Asylbewerberleistungsgesetz keine existenzsichernden Leistungen vorsieht (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage verschiedener Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 14. Dezember 2007, BTDrucks 16/7574, S. 5), ist doch von einem erheblichen, etwa bei einem Drittel der Grundleistung liegenden Preisanstieg auszugehen. 83

bb) Dass die im Jahr 1993 das Existenzminimum abdeckenden Geldleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz den existenznotwendigen Bedarf eines auch nur kurzzeitigen Aufenthalts bereits 2007 nicht mehr sichern konnten, ist offensichtlich. Den Gesetzgebungsmaterialien zum Asylbewerberleistungsgesetz lässt sich zwar keine ausdrückliche Aussage dazu entnehmen, ob die in § 3 AsylbLG festgesetzten Geldbeträge lediglich das Existenzminimum eines Asylbewerbers sichern sollten. Doch wollte der damalige Gesetzgeber jedenfalls keine Beträge festsetzen, 84

die deutlich über dem existenziellen Bedarf liegen. Der Mindestunterhalt für die Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wurde eigenständig geregelt, um angesichts der „drängenden Probleme“, die damals in Verbindung mit der „großen Zahl der Asylbewerber“ gesehen wurden, aus migrationspolitischen Gründen die vorherigen Leistungen deutlich zu reduzieren (vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. vom 2. März 1993, BTDrucks 12/4451, S. 5), die ihrerseits dem Sozialhilferecht folgten und damit schon selbst an der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums orientiert waren. Die Entstehungsgeschichte des Asylbewerberleistungsgesetzes lässt insofern keinen ernsthaften Zweifel daran zu, dass der Gesetzgeber damit an die Grenze des zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz Notwendigen auch unter Berücksichtigung eines nur kurzen Aufenthalts gehen wollte (vgl. BTDrucks 12/4451, S. 5 und 6).

b) Der Gesetzgeber hatte im Jahr 1993 selbst einen Anpassungsmechanismus vorgesehen, der Ordnungsgeber diesen aber nie umgesetzt. 1993 hat der Gesetzgeber in § 3 Abs. 3 AsylbLG bestimmt, dass die Leistungssätze regelmäßig an die Lebenshaltungskosten anzugleichen sind. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hätte danach im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Beträge nach § 3 Abs. 1 Satz 4 und § 3 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG jeweils zum 1. Januar eines Jahres neu festsetzen müssen, wenn und soweit dies unter Berücksichtigung der tatsächlichen Lebenshaltungskosten erforderlich war. Dies ist trotz des allgemeinen Preisanstiegs nicht geschehen.

85

c) Dass die Höhe der Geldleistungen evident unzureichend ist, zeigt sich beispielsweise an den Leistungen für einen erwachsenen Haushaltsvorstand im Vergleich mit der aktuellen Leistungshöhe des allgemeinen Fürsorgerechts des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch. Zwar sind die Leistungen angesichts der unterschiedlichen Regelungsstruktur nicht unmittelbar vergleichbar. Doch offenbart ein erheblicher Abstand von einem Drittel zu Leistungen nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch, deren Höhe erst in jüngster Zeit zur Sicherung des Existenzminimums bestimmt wurde (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 26. Oktober 2010, BTDrucks 17/3404, S. 1 unter A.), ein Defizit in der Sicherung der menschenwürdigen Existenz.

86

aa) Die Grundleistung als Geldleistung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für Haushaltsvorstände beträgt monatlich 224,97 €, während alleinstehende erwachsene Anspruchsberechtigte nach dem Zweiten und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch seit Januar 2012 insoweit monatliche Leistungen in Höhe von 346,59 € beziehen; dies ist eine Differenz für Januar 2012 in Höhe von 35 %. Dabei sind von dem anerkannten Regelbedarf in Höhe von 374 € (§ 20 Abs. 2 Satz 1, Abs. 5 SGB II i.V.m. Ziff. 1 der Bekanntmachung über die Höhe der Regelbedarfe nach § 20 Abs. 5 SGB II für die Zeit ab 1. Januar 2012 vom 20. Oktober 2011, BGBl I S. 2093 und § 27a Abs. 3 SGB XII i.V.m. der Anlage zu § 28 SGB XII, geändert mit Wirkung vom 1. Januar

87

2012 durch die Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2012 vom 17. Oktober 2011, BGBl I S. 2090) 27,41 € für Hausrat abgezogen, denn dafür werden nach § 3 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG zusätzliche Leistungen erbracht (oben A I 6).

bb) Insbesondere zeigt sich trotz erheblicher Preissteigerungen seit 1993 ein erheblicher Abstand zwischen den Geldbeträgen gemäß § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 AsylbLG und den im allgemeinen Fürsorgerecht festgelegten Leistungen für den soziokulturellen Bedarf. Im Asylbewerberleistungsgesetz sind Leistungen in Höhe von umgerechnet 20,45 € und 40,90 € festgelegt, die die soziale Seite des Existenzminimums decken sollen. Demgegenüber liegen die Beträge, die auf der Grundlage von Sonderauswertungen zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 nach § 28 SGB XII für Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger nach dem Zweiten und dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch ermittelt wurden (vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011, Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG -, BGBl I S. 453) weit darüber. Der Abstand beläuft sich bei Kindern und Jugendlichen insoweit auf zwischen 27 und 54 %. So erhält ein Kind bis zum Alter von sechs Jahren nach dem Asylbewerberleistungsgesetz monatlich 20,45 €, also 27 % der ermittelten regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben in den Abteilungen 7 (Verkehr), 8 (Nachrichtenübermittlung), 9 (Freizeit, Unterhaltung, Kultur), 10 (Bildung), 11 (Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen) und 12 (Andere Waren und Dienstleistungen) gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1 RBEG in der Höhe von 75,07 €. Jugendliche von Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres erhalten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 40,90 €, also 54 % der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben nach § 6 Abs. 1 Nr. 3 RBEG in Höhe von 75,77 €.

88

d) Die evident unzureichende Höhe der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG lässt sich auch nicht durch Anwendung von § 6 AsylbLG kompensieren. Die Vorschrift ist als Ausnahmebestimmung für den atypischen Bedarfsfall konzipiert und daher von vornherein nicht geeignet, strukturelle Leistungsdefizite im Regelbereich des § 3 AsylbLG zu kompensieren. Schon der Wortlaut des § 6 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG zeigt, dass es nicht um die Grundsicherung geht, sondern um Leistungen, die „im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich“ oder „zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten“ sind. Der erkennbare Gesetzeszweck rechtfertigt die Überlegung nicht, die Ermessensvorschrift des § 6 AsylbLG könne sich bei verfassungskonformer Auslegung zu einem von der Verfassung für die Existenzsicherung geforderten Anspruch wandeln.

89

2. Die Grundleistungen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 und § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 AsylbLG sind außerdem nicht realitätsgerecht und begründbar bemessen. Sie sind nicht in einem inhaltlich transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf bemessen; der Bestimmung der Leistungshöhe für die Geldleistungen lagen damals und liegen auch heute keine verlässlichen Daten zugrunde. Die Gesetzgebung hat sich damals auf eine bloße Kostenschätzung ge-

90

stützt. Das steht mit den Anforderungen des Grundgesetzes an die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz nicht in Einklang (vgl. BVerfGE 125, 175 <226>).

a) Den Gesetzesmaterialien (BTDrucks 12/4451 und 12/5008) zum Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993 (BGBl I S. 1074) lassen sich keine Hinweise auf ein Bemessungsverfahren zur Bestimmung der Geldleistungen entnehmen. Im Rahmen der Gesetzgebung ist insbesondere für minderjährige Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nicht ermittelt worden, welche besonderen kinder- und altersspezifischen Bedarfe bestehen (vgl. BVerfGE 125, 175 <245 ff.>). Die Materialien weisen lediglich die Beträge aus, die - nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - ausreichen sollen, um einen unterstellten Bedarf zu decken (vgl. BTDrucks 12/4451, S. 8 zu § 2). Auch sonst sind belastbare Bemessungsgrundlagen nicht erkennbar geworden. Dies genügt nicht den in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 umschriebenen Anforderungen an eine inhaltlich transparente, sachgerechte und realitätsnahe Ermittlung der existenznotwendigen Aufwendungen (vgl. BVerfGE 125, 175 <225> sowie oben unter C I 1).

91

b) Ohne hinreichend verlässliche Grundlage bleibt auch die dem Gesetz ersichtlich zugrunde liegende Annahme, dass eine kurze Aufenthaltsdauer die begrenzte Leistungshöhe rechtfertigt. Weder dem Asylbewerberleistungsgesetz noch den Gesetzesmaterialien oder den Stellungnahmen zu diesem Verfahren lassen sich Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass sich die Aufenthaltsdauer konkret auf existenzsichernde Bedarfe auswirkt und inwiefern dies die gesetzlich festgestellte Höhe der Geldleistungen tragen könnte. Es liegt auch kein plausibler Beleg dafür vor, dass die vom Asylbewerberleistungsgesetz erfassten Leistungsberechtigten sich typischerweise nur für kurze Zeit in Deutschland aufhalten.

92

aa) Der Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes ist seit 1993 mehrfach erweitert worden und umfasst heute Menschen mit einem sehr unterschiedlichen Aufenthaltsstatus (oben A I 2). Dieses Regelungskonzept geht davon aus, dass dies ein kurzfristiger und vorübergehender Aufenthalt sei (vgl. BTDrucks 13/2746, S. 11 und 13/3475, S. 2). Das wird jedoch der tatsächlichen Situation nicht gerecht. Der überwiegende Teil der Personen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, hält sich bereits länger als sechs Jahre in Deutschland auf (vgl. BTDrucks 17/642). Es liegen zwar keine Daten dazu vor, wie viele Personen aus einem ungesicherten Aufenthaltsstatus in ein gesichertes Aufenthaltsrecht wechseln und ebenso wenig dazu, wie viele binnen kurzer Zeit freiwillig das Land verlassen. Die Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung räumt der Gesetzgeber jedoch im Aufenthaltsrecht ausdrücklich ein. Unklar ist zudem, wie viele Menschen, wie die Klägerin im Ausgangsverfahren 1 BvL 2/11, die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben. Die im Asylbewerberleistungsgesetz in der Festlegung des Kreises der Berechtigten in § 1 AsylbLG angelegte Vermutung, sie alle hielten sich nur kurzzeitig in Deutschland auf, ist vor diesem Hintergrund jedenfalls erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Selbst wenn die Prognose für die Anfangszeit des Aufenthalts

93

der Betroffenen noch aus dem Aufenthaltsstatus abgeleitet werden könnte, ist es jedenfalls für die in § 2 Abs. 1 AsylbLG vorgesehene Dauer von mittlerweile vier Jahren des Leistungsbezugs und folglich einem eventuell auch längeren Aufenthalt nicht mehr gerechtfertigt, von einem nur kurzen Aufenthalt mit möglicherweise spezifisch niedrigem Bedarf auszugehen.

bb) Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigte es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss (vgl. BVerfGE 125, 175 <253>). Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht. Ausländische Staatsangehörige verlieren den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten (vgl. Rothkegel, ZAR 2010, S. 373 <374>). Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden.

94

c) Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie und Senioren <13. Ausschuss> vom 24. Mai 1993, BTDrucks 12/5008, S. 13 f.). Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.

95

3. Zudem fehlt im Asylbewerberleistungsgesetz eine § 28 Abs. 1 Satz 1 SGB II beziehungsweise § 34 Abs. 1 Satz 1 SGB XII entsprechende Regelung, wonach bei Kindern und Jugendlichen auch die Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft als Anspruch gesichert werden. Eine Regelung zur Existenzsicherung hat vor der Verfassung nur Bestand, wenn Bedarfe durch Anspruchsnormen gesichert werden (vgl. BVerfGE 125, 175 <228 f.>).

96

D.

I.

Die vorgelegten Vorschriften über die Höhe der Grundleistungen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG sowie § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 sowie § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG sind mit dem Grundgesetz für unvereinbar zu erklären (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 und § 31 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG). Eine Nichtigerklärung

97

(vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 BVerfGG) oder der Verzicht auf eine Übergangsregelung würden dazu führen, dass es an der nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG erforderlichen gesetzlichen Grundlage für die Gewährung von Leistungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums fehlte und Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz wegen des durch die Verfassung vorgegebenen Gesetzesvorbehalts keine Leistungen erhalten könnten (vgl. BVerfGE 125, 175 <256>). Damit würde ein Zustand geschaffen, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige (vgl. BVerfGE 99, 216 <244>; 119, 331 <382 f.> m.w.N.).

II.

Im Hinblick auf die gesetzlich festgesetzten, jedoch evident unzureichenden Geldleistungsbeträge ist eine Übergangsregelung durch das Bundesverfassungsgericht geboten. 98

1. Die fortdauernde Anwendung der verfassungswidrigen Normen ist angesichts der existenzsichernden Bedeutung der Grundleistungen nicht hinnehmbar. Der elementare Lebensbedarf der Leistungsberechtigten ist in dem Augenblick zu befriedigen, in dem er entsteht. Der Zeitraum bis zu einer Neuregelung ist nach eigenem Bekunden der Bundesregierung und auch der Landesregierung von Rheinland-Pfalz nicht absehbar. Die Bundesregierung hat eine Überprüfung der maßgeblichen Vorschriften im Jahre 2010 zwar angekündigt; bis heute liegt jedoch kein Gesetzentwurf vor. Es besteht jedoch ein unabwendbares Bedürfnis nach einer einheitlichen, abstrakt-generellen Regelung (vgl. auch BVerfGE 39, 1; 48, 127; 84, 9; 88, 203; 99, 341; 101, 106 <132>; 103, 111; 109, 256), da das grundrechtlich garantierte Existenzminimum sonst nicht gesichert ist. 99

2. Für das Bundesverfassungsgericht besteht die Möglichkeit, für eine sachgerechte Übergangsregelung zur Sicherung existenzieller Bedarfe auf das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (BGBl I 2011, S. 453) zurückzugreifen. Die lediglich geschätzten Beträge von 1993 in Orientierung am Preisindex des Statistischen Bundesamtes (oben C II 1a aa) fortzuschreiben, wäre keine sachgerechte Orientierung an den Bedarfen der Betroffenen, denn die Ausgangsbeträge von 1993 gehen auf schlichte Schätzungen zurück. Die Normen des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes sind ausweislich der Stellungnahme der Bundesregierung in diesem Verfahren die einzig verfügbare, durch den Gesetzgeber vorgenommene und angesichts seines Gestaltungsspielraums wertende Bestimmung der Höhe von Leistungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Ob damit auch die möglicherweise abweichenden Bedarfe derjenigen realitätsgerecht abgebildet werden, auf die das Asylbewerberleistungsgesetz Anwendung findet, ist nicht gesichert. Ebenso wenig kann eine Aussage darüber erfolgen, ob auf dieser Grundlage ermittelte Leistungen an Berechtigte in anderen Fürsorgesystemen einer verfassungsrechtlichen Kontrolle Stand halten können. Da jedoch derzeit keine anderen tauglichen Daten zur Verfügung stehen, bleibt dem Senat nur die Annahme, dass jedenfalls die wesentlichen Grundbe- 100

darfe durch Leistungen in einer am Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz orientierten Höhe vorübergehend gedeckt werden können.

3. Diese Übergangsregelung ersetzt die Entscheidung des Gesetzgebers nicht. Diesen trifft von Verfassungs wegen die Pflicht, eine den grundgesetzlichen Maßgaben entsprechende eigene Entscheidung zu treffen, wie und in welcher Höhe künftig das Existenzminimum des von den für verfassungswidrig erklärten Vorschriften betroffenen Personenkreises gewährleistet werden soll. 101

4. Die Orientierung der Übergangsregelung an den §§ 5 bis 8 RBEG erfolgt in Ansehung der Regelungssystematik, für die sich der Gesetzgeber entschieden hat. Damit ist gewährleistet, dass jede dem Asylbewerberleistungsgesetz unterfallende Person Leistungen in der Höhe erhält, die nach den Ermittlungen des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes das jeweilige Existenzminimum gewährleisten. 102

a) Die Bestimmung der Höhe der Geldbeträge des § 3 AsylbLG entsprechend dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz ermöglicht es, Leistungen zur Sicherung des physischen Existenzminimums (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG) und Leistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG) voneinander zu trennen, auch wenn sie grundrechtlich als einheitliche Leistung zu betrachten sind. Eine unmittelbare Übernahme der Sätze, die nach dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz und nach dem allgemeinen Fürsorgerecht gelten, kommt allerdings wegen der unterschiedlichen Formen der Leistungserbringung nicht in Betracht. Es ist vielmehr in entsprechender Anwendung des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes eine Berechnung anzustellen, bei der die Leistungen, welche nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nicht in Form von Geldleistungen im Rahmen des § 3 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG erbracht werden, unberücksichtigt bleiben. 103

aa) Die Werte nach § 3 Abs. 2 Satz 2 AsylbLG beziehen sich auf das physische Existenzminimum, wie es in § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG bestimmt wird. Dementsprechend sind hier die Werte für die sich aus den Sonderauswertungen für den Regelbedarf nach §§ 5 bis 7 RBEG ergebenden regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben für die Abteilungen 1 (Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke), 3 (Bekleidung und Schuhe), 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung) und 6 (Gesundheitspflege) zu berücksichtigen. Demgegenüber bleiben die Verbrauchsausgaben für die Abteilung 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände) unberücksichtigt, denn nach § 3 AsylbLG werden nur Gebrauchsgüter des Haushalts, aber nicht der Hausrat zu den Grundleistungen gerechnet. 104

Die Werte nach § 3 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 und Nr. 2 AsylbLG (gegebenenfalls i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 3 AsylbLG) beziehen sich auf die Verbrauchsausgaben für die Abteilungen 7 (Verkehr), 8 (Nachrichtenübermittlung), 9 (Freizeit, Unterhaltung, Kultur), 10 (Bildung), 11 (Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen) und 12 (Andere Waren und Dienstleistungen). 105

bb) Die Übergangsregelung orientiert sich an den Regelbedarfsstufen des 106

Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes, um eine eventuelle Ungleichbehandlung der Betroffenen auszuschließen. Das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz sieht besondere Leistungssätze für Ehegatten, Lebenspartner und eheähnliche oder lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaften vor, die einen gemeinsamen Haushalt führen (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 RBEG). Daneben fixiert § 8 Abs. 2 RBEG die Leistungshöhe für Kinder und Jugendliche.

Die Regelbedarfsstufen 1 bis 6 nach § 8 RBEG können für die Abgrenzung des jeweiligen von diesen Regelbedarfsstufen erfassten Personenkreises auf Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für die Leistungen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 und § 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG entsprechend herangezogen werden. Für Personen, die der Regelbedarfsstufe 2 oder 3 unterfallen, bedeutet das, dass die für das Asylbewerberleistungsgesetz relevanten Verbrauchsausgaben der Einpersonenhaushalte nach § 5 RBEG mit der Maßgabe Anwendung finden, dass für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die der Regelbedarfsstufe 2 unterfallen, 90 % der Werte und Geldbeträge und für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die der Regelbedarfsstufe 3 unterfallen, 80 % der Werte und Geldbeträge maßgeblich sind.

107

cc) Konkret ergeben sich daraus jeweils angehobene Grundleistungen. So haben Personen, die der Regelbedarfsstufe 1 zuzuordnen sind, unabhängig davon, ob sie vorrangige Sachleistungen beziehen oder insgesamt Geldleistungen beziehen, im Jahr 2011 Anspruch auf einen monatlichen Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens (§ 3 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 AsylbLG, gegebenenfalls i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 3 AsylbLG) in Höhe von 130 €: Die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben zur Deckung des sozialen Existenzminimums belaufen sich auf 129,75 € (§ 5 Abs. 1 RBEG); dieser Betrag ist um die Veränderungsrate von 0,55 % zu erhöhen (§ 7 Abs. 2 RBEG) und der errechnete Wert entsprechend § 28 Abs. 4 Satz 5 SGB XII zu runden. Der Anspruch mindert sich, soweit es um Leistungszeiträume geht, in denen bereits Grundsicherungsleistungen erbracht worden sind, um bereits erhaltene Leistungen für denselben Zeitraum, regelmäßig also um den Betrag von 40,90 €; es bestünde dann ein weiterer Anspruch auf Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens in Höhe von 89,10 €. Vergleichbares gilt für die nachrangigen Leistungsarten, die § 3 Abs. 2 Satz 1 AsylbLG zur Deckung des physischen Existenzminimums neben der Geldleistung vorsieht.

108

b) Auch die Entscheidung des Gesetzgebers in § 3 Abs. 2 Satz 1 AsylbLG, zur Deckung des existenzsichernden Bedarfs vorrangig Sachleistungen vorzusehen, wird durch diese Übergangsregelung nicht berührt. Unter der Voraussetzung und in der Annahme, dass Sachleistungen aktuell das menschenwürdige Existenzminimum tatsächlich decken, greift die Übergangsregelung nicht in die Regelungssystematik des Asylbewerberleistungsgesetzes hinsichtlich der Art der Leistungen ein. Wer existenzsichernde Sachleistungen bezieht, erhält daher nach der Übergangsregelung keine ergänzende Geldleistung zur Deckung des notwendigen Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und

109

Verbrauchsgütern des Haushalts (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG), hat aber an der Erhöhung des Geldbetrages zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens (§ 3 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG, gegebenenfalls i.V.m. § 3 Abs. 2 Satz 3 AsylbLG) teil.

5. Die Übergangsregelung gilt, bis eine Neuregelung in Kraft tritt. Solange keine Neuermittlung nach § 28 SGB XII erfolgt, werden die Werte und Geldbeträge gemäß § 7 RBEG entsprechend der Veränderungsrate des Mischindex nach § 138 in Verbindung mit § 28a SGB XII fortgeschrieben. 110

III.

Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber nicht dazu, die Leistungen rückwirkend neu festzusetzen. 111

Eine Rückwirkung bis zum 1. Januar 2011 ist jedoch angemessen, weil sich der Gesetzgeber spätestens mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (BVerfGE 125, 175) auch im Hinblick auf das Asylbewerberleistungsgesetz auf die Notwendigkeit einer Neuregelung einstellen musste. 112

Eine Rückwirkung der Übergangsregelung ist hinsichtlich nicht bestandskräftiger Bescheide für Leistungszeiträume ab dem 1. Januar 2011 vertretbar. Mit Geltung ab diesem Datum liegt mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz eine durch den Gesetzgeber vorgenommene und wertende Bestimmung der Höhe von Leistungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums vor. Für Leistungszeiträume vor 2011 können Hilfebedürftige demgegenüber nicht deshalb höhere Leistungen erhalten, weil die gesetzlichen Vorschriften über die Höhe der Grundleistungen mit dem Grundgesetz unvereinbar sind. Die nach § 9 Abs. 3 AsylbLG grundsätzlich vorgegebene entsprechende Anwendung des § 44 SGB X über die Rücknahme rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte und die entsprechende Anwendung des § 48 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB X über die Aufhebung eines Verwaltungsaktes mit Dauerwirkung bei Änderung der rechtlichen Verhältnisse zugunsten der Betroffenen werden daneben in Bezug auf den Regelungsgegenstand dieses Urteils für Zeiträume bis Ende Juli 2012 ausgeschlossen. Sind jedoch Bescheide über Grundleistungen für einen Zeitraum ab dem 1. Januar 2011 noch nicht bestandskräftig geworden, haben die Betroffenen Anspruch auf nach der Übergangsregelung berechnete Leistungen. Die Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Vorschriften ist im Übrigen bei Kostenentscheidungen zugunsten der klagenden Hilfebedürftigen angemessen zu berücksichtigen, soweit dies die gesetzlichen Bestimmungen ermöglichen (vgl. BVerfGE 125, 175 <259>). 113

Die Entscheidung ist mit jeweils 6 : 2 Stimmen ergangen, soweit der Senat davon abgesehen hat, eine Frist für eine Neuregelung zu bestimmen (Ziff. 2 des Tenors), und soweit er eine Übergangsregelung getroffen hat, der die modifizierten Bestimmungen des Gesetzes zur Ermittlung der Regelbedarfe (Ziff. 3 des Tenors) zugrunde gelegt sind.

114

Kirchhof	Gaier	Eichberger
Schluckebier	Masing	Paulus
Baer		Britz

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10 - Rn. (1 - 114), http://www.bverfg.de/e/ls20120718_1bvl001010.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2012:ls20120718.1bvl001010