

PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODED1DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

Im Auftrag von PRO ASYL
verfasst von
Rechtsanwalt Volker Gerloff, Berlin
<https://www.ra-gerloff.de>

Frankfurt am Main, 25.02.2022

**Stellungnahme im Rahmen des § 27a BVerfGG auf die Anfrage
des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2021 zum Vorlagebeschluss des
SG Düsseldorf vom 13.4.2021 (S 17 AY 21/20)**

Frage des BVerfG: Gibt es Erkenntnisse über die Anzahl erwachsener Personen, die ab Januar 2020 nicht mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner zusammenleben und die Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII unter Anwendung der Regelbedarfsstufe 2 Nr. 2 Anlage zu § 28 SGB XII beziehen, soweit sie in einer Gemeinschaftsunterkunft im Sinne von § 53 Absatz 1 AsylG oder in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 Absatz 1 AsylG oder einer vergleichbaren sonstigen Unterkunft untergebracht sind?

I. Mit Sicherheit kann gesagt werden, dass es keine alleinerziehenden oder alleinstehenden erwachsenen Personen gab oder gibt, die während eines Leistungsbezugs nach SGB II der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet wurden oder werden. Aus § 20 Abs. 2 S. 1 SGB II ergibt sich eindeutig, dass diese Personen dem Regelbedarfssatz 1 zuzuordnen sind.

II. Für Leistungsbeziehende nach SGB XII ist kein Fall bekannt, in dem alleinstehende oder alleinerziehende Erwachsene der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet werden, soweit sie nicht in einer besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe untergebracht sind.

In der Anlage zum SGB XII § 28 werden ausschließlich Bewohner:innen von besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet, wenn ihnen allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a

Absatz 2 Satz 3 zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind. Alleinstehende und Alleinerziehende aus Gemeinschaftsunterkünften oder Aufnahmeeinrichtungen (Sammelunterkünfte) unterfallen dieser Zuordnung nicht. Daher hat § 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG keine bloß gleichstellende und klarstellende Wirkung, sondern wirkt konstitutiv (vgl.: BT-Drs. 19/10052, S. 20).

Die Anlage zu SGB XII § 28 sagt Folgendes: Dem Regelbedarfssatz 2 unterfällt, wem „allein oder mit einer weiteren Person ein persönlicher Wohnraum und mit weiteren Personen zusätzliche Räumlichkeiten nach § 42a Abs. 2 S. 3 zur gemeinschaftlichen Nutzung überlassen sind“. Der in Bezug genommene § 42a Abs. 2 S. 3 SGB XII definiert „persönlichen Wohnraum“ und „zusätzliche Räumlichkeiten“ und nimmt dabei seinerseits auf § 42a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SGB XII Bezug. Dort wird aber ausdrücklich erklärt, dass es sich ausschließlich um Leistungsberechtigte handelt, die nicht in einer Wohnung leben, weil ihnen „Leistungen nach Teil 2 des Neunten Buches“ (also Leistungen der Eingliederungshilfe) erbracht werden. Den Bewohner:innen von Sammelunterkünften werden aber keine Leistungen der Eingliederungshilfe erbracht.

Die Regelung zur besonderen Wohnform der Eingliederungshilfe wurde zum 01.01.2020 erforderlich, um das BTHG umzusetzen. Die Gesetzesbegründung lautet wie folgt:

Mit einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Regelbedarfsstufe 2 durch Ergänzung des § 8 Absatz 1 Satz 3 zum 1. Januar 2020 (in der nach Artikel 2 dieses Gesetzes) wird für Erwachsene, die nicht in einer Paarkonstellation, aber in der durch die nach dem Entwurf des BTHG einzuführenden neuen Wohnform leben (§ 42a Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 SGB XII in der nach dem Entwurf des BTHG ab 1. Januar 2020 geltenden Fassung: Persönlicher Wohnraum und zusätzliche Räumlichkeiten zu gemeinsamen Nutzung) die Regelbedarfsstufe 2 für entsprechend anwendbar erklärt. Hintergrund hierfür ist, dass ab 1. Januar 2020 für Menschen mit Behinderungen die Fachleistung (Eingliederungshilfe nach Teil 2 des SGB IX) und der Lebensunterhalt leistungsrechtlich voneinander getrennt werden. Durch diese Ausdehnung der Regelbedarfsstufe 2 entspricht der darunter fallende Personenkreis ab 1. Januar 2020 der Abgrenzung, die sich nach § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 RBEG in der zum 1. Januar 2020 geltenden Fassung ergibt.

BT-Drs. 18/9984, S. 106

Da Sammelunterkünfte keine besondere Wohnform der Eingliederungshilfe darstellen und da dort auch keine Leistungen der Eingliederungshilfe bezogen werden, die sich in Fachleistungen und Leistungen zum Lebensunterhalt aufspalten, besteht keine Vergleichbarkeit (so auch: LSG Nds.-Bremen, Beschluss vom 11.11.2021 – L 9 SO 225/21 B, Rn. 27).

Selbst wenn die Bedingung der Erbringung von Eingliederungshilfe-Leistungen außen vor bliebe, bliebe noch der Wortlaut, wonach der „persönliche Wohnraum“ maximal von zwei Personen bewohnt werden darf. Wenn dies nun auf Sammelunterkünfte übertragen würde, wäre es nicht vermittelbar, dass Betroffene, die mit mehr als einer anderen Person in einem Zimmer/Schlafsaal untergebracht wären, dem Regelbedarfssatz 1 unterfielen und Betroffene in Einzel- und Zweibettzimmern, die Kürzung durch den Regelbedarfssatz 2 hinnehmen müssten.

Der Vollständigkeit halber ist festzustellen, dass auch über § 27a Abs. 3 S. 4 SGB XII keine hypothetische Anwendung des Regelbedarfssatzes 2 für Sammelunterkünfte konstruiert werden kann. Dort wird geregelt, dass auf Personen ohne Unterkunft (inklusive Unterbringung in Not- oder

Obdachlosenunterkünften) die Regelbedarfsstufen der Anlage zu § 28 SGB XII analog anzuwenden sind. Das kann aber nur eine Subsumtion unter die Regelbedarfsstufe 1 zur Folge haben (so auch: Prof. Dr. Johannes Falterbaum in: Hauck/Noftz SGB XII, § 27a Notwendiger Lebensunterhalt, Regelbedarfe und Regelsätze, Rn. 57). Die Regelung wurde nur deshalb erforderlich, weil die Regelbedarfsstufe 1 in der Anlage zu § 28 SGB XII eine Wohnung voraussetzt und nur durch § 27a Abs. 3 S. 4 SGB XII sichergestellt werden kann, dass auch Alleinstehende und Alleinerziehende ohne Wohnung Leistungen im Umfang des Regelbedarfssatzes 1 erhalten können.

Frage des BVerfG: Gibt es Erkenntnisse ab 2019 über die konkrete Infrastruktur in Gemeinschaftsunterkünften im Sinne von § 53 Absatz 1 AsylG oder in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 Absatz 1 AsylG oder in vergleichbaren sonstigen Unterkünften, in denen Leistungsberechtigte Leistungen unter Anwendung von § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG beziehen, hinsichtlich gemeinschaftlich genutzter Küchen, Sanitär- und Aufenthaltsräume sowie zur gemeinschaftlichen Nutzung zur Verfügung gestellter Festnetz- und/oder Internetanschlüsse?

Die Standards und die Ausstattungen der Sammelunterkünfte sind von Bundesland zu Bundesland; von Kommune zu Kommune und von Unterkunft zu Unterkunft extrem verschieden. Von schimmelbefallenen und baufälligen Unterkünften bis zu modernen Neubauten und von offenen Schlafsälen für dutzende Personen bis zu abgetrennten Wohneinheiten innerhalb der Sammelunterkunft sind unzählige Varianten vertreten. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass es nicht in allen Bundesländern definierte Mindeststandards für Sammelunterkünfte gibt und die vorhandenen Mindeststandards ungenügend sind und kaum kontrolliert werden. So wurde beispielsweise in Berlin eine schimmelbefallene Sporthalle als geeignet für Familien mit Kindern eingestuft, nachdem eine „Qualitätssicherungsprüfung“ erfolgte.¹ Daher existieren sowohl vorbildliche Unterkünfte, die von engagierten Kommunen in Netzwerken mit verschiedenen Beteiligten betrieben werden, um Geflüchteten möglichst viel Privatheit und Schutz zu gewähren, als auch privat betriebene profitorientierte Unterkünfte, in denen Geflüchtete lediglich „verwahrt“ werden. Besonders katastrophal sind die Unterbringungsbedingungen dabei für Geflüchtete mit Behinderungen (vgl. dazu: Schwalgin/Wank, Stellungnahme zum Thema Flüchtlinge mit Behinderung für das Deutsche Institut für Menschenrechte, 31. Januar 2017, insb. S. 13 ff, abrufbar: https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Fachstelle_Einwanderung/TT8/Fachstelle_Einwanderung_8.Thementage_Stellungnahme_DIMR_Handicap_International_2017.pdf).

Gleiches gilt für die Gemeinschaftsräume (Küchen, Sanitäreinrichtungen, Aufenthaltsräume). Auch hier herrschen extrem verschiedene Zustände. Es gibt offenbar wenige Unterkünfte, in denen einzeln nutzbare Sanitäreinrichtungen zur Verfügung stehen oder solche, die für Alleinstehende maximal mit einer anderen Person geteilt werden müssen. Auf der anderen Seite des Spektrums gibt es Unterkünfte, in denen für eine Unterkunftsetage mit bis zu 100 Personen ein Gemeinschafts-Sanitärbereich zur Verfügung steht. Ähnlich verhält es sich bei den Gemeinschaftsküchen.

¹ Nach monatelangen Protesten wurde die Unterkunft geschlossen: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/besondere-in-berlin-pankow-fluechtlingshelfer-beklagen-unhaltbare-zustaeude-in-turnhallen/14926952.html>

Bezüglich der Gemeinschafts-Aufenthaltsräume gibt es ebenfalls unterschiedliche Berichte von Geflüchteten, wobei der Eindruck überwiegt, dass es sich dabei – sofern vorhanden – vielfach um schlecht ausgestattete, lieblos eingerichtete und von den Untergebrachten kaum als persönlicher Wohnraum wahrgenommene Räume handelt. In einigen Unterkünften stehen Gemeinschaftsräume zum Aufenthalt; zum Fernsehen; in Einzelfällen auch zur Computernutzung zur Verfügung – andere Unterkünfte bieten (oft sehr kurze) Öffnungszeiten für diese Gemeinschaftsräume an oder die Nutzung muss beantragt und genehmigt werden. Es gibt Gemeinschaftsräume, die zu keiner Zeit geöffnet sind und nur bei amtlichen Inspektionen oder Besuchen von Politiker:innen präsentiert werden. Viele Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte haben gar keinen nutzbaren Gemeinschafts- oder Aufenthaltsraum.

Selbst die spärlichen Einrichtungen sind oft defekt, werden nicht oder selten repariert und es ist für die Betroffenen täglich eine Herausforderung, die vorhandenen und funktionierenden Ressourcen zu nutzen. Dies trifft offenbar zumindest für eine erhebliche Anzahl von Sammelunterkünften zu. So muss zum Beispiel die Nutzungsmöglichkeit von Kochplatten, Duschen, Gemeinschaftsräumen abgepasst werden. Öffnungszeiten und fehlende Koordinierung führen dabei zu Schwierigkeiten für diejenigen, die sich nicht ausreichend durchsetzen können. Auch hier werden wieder vor allem besonders Schutzbedürftige, insbesondere Menschen mit Behinderung, benachteiligt. Die Annahme des Gesetzgebers, die Unterbringung in einer Sammelunterkunft habe etwas mit einer „Solidargemeinschaft“ und positiven Einspareffekten zu tun, mutet angesichts der Realität zynisch an.

All diese Schilderungen sind nicht repräsentativ und basieren vor allem auf Erfahrungen von Anwältinnen und Anwälten sowie von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern, die auf dem Gebiet des AsylbLG oder generell mit Geflüchteten in Sammelunterkünften arbeiten. Diese Berichte/Erfahrungen zeigen jedoch zumindest die Bandbreite der verschiedenen Standards und die Tatsache, dass es keine einheitlichen Standards gibt, die die Annahme rechtfertigen könnten, dass flächendeckend bestimmte Einsparmöglichkeiten existieren könnten.

Abschließend zu diesem Themenkomplex wird darauf hingewiesen, dass die Erfahrung auch zeigt, dass Auskünfte von Unterkunftsbetreibenden über die Zustände in den Sammelunterkünften selten realitätsgetreu sind. Die Unterkunftsbetreibenden haben freilich ein fundamentales und nicht zuletzt wirtschaftliches Interesse daran, ihre Unterkünfte als vorbildlich ausgestattet darzustellen.

Frage des BVerfG: Gibt es Erkenntnisse ab 2019 über konkrete Synergie- und Einspareffekte in den jeweiligen regelbedarfsrelevanten Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für Einpersonenhaushalte (§ 5 RBEG/Anlage zu § 28 SGB XII, § 7 RBEG/§ 28a SGB XII) bezogen auf erwachsene Personen, die nicht mit einem Ehegatten oder Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft mit einem Partner zusammenleben, soweit sie in einer Gemeinschaftsunterkunft im Sinne von § 53 Absatz 1 AsylG oder in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 Absatz 1 AsylG oder einer vergleichbaren sonstigen Unterkunft untergebracht sind?

I. Zur Bedarfsermittlung

Der Gesetzgeber stellt diverse Annahmen auf, um dann daraus zu schließen, dass in Sammelunterkünften Einsparmöglichkeiten bestünden und die dort untergebrachten Alleinstehenden und Alleinerziehenden die Obliegenheit hätten, diese Einsparmöglichkeiten zu nutzen (BT-Drs

19/10052, 23 ff.). Dieses Konstrukt des Gesetzgebers soll die verfassungsrechtlich gebotene Bedarfsermittlung ersetzen, ist dazu aber offenkundig nicht geeignet.

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 (BVerfGE 132, 134-179, Rn. 69 mit Bezug auf: BVerfGE 125, 175 <225> m.w.N.). Bloße Annahmen und Unterstellungen sind erkennbar nicht geeignet, diesen Kriterien zu entsprechen. Dies gilt umso mehr, als die gesetzgeberischen Annahmen lebensfern und teilweise schlicht falsch sind. Dazu wird beispielhaft auf die Feststellungen des SG Frankfurt (Oder) vom 8.5.2020 (S 34 AY 19/20 ER) Bezug genommen:

So erscheint auch dem erkennenden Gericht die Annahme des Gesetzgebers (BT-Drucksache 19/10052, S. 24), dass Ausländer, die auf diese Weise untergebracht sind in einer Schicksalsgemeinschaft befänden, aus der eine Solidarisierung erfolge, aus der sich für die Bewohner(innen) finanzielle Synergie-Effekte ergäben, nicht nur nicht empirisch belegt, sondern sogar fernliegend.

[Wiedergabe der Gesetzesbegründung]

Dies erscheint auch dem hiesigen Gericht nicht tragfähig, geht an der Lebenswirklichkeit vorbei und erscheint eher beseelt von dem Willen, Einsparungen zu erzielen. Alleine bei Familien oder Geschwistern, die zusammen untergebracht sind, käme dies wohl in Betracht, weil bei diesen wohl angenommen werden kann und darf, dass sie füreinander eintreten, und gemeinsam wirtschaften und haushalten wollen. Keinesfalls aber gilt dies bei alleinstehenden Erwachsenen – wie hier – aus den unterschiedlichen Ländern mit unterschiedlichen Kulturen und Sprachen. Die Bestimmung des sozio-kulturellen Existenzminimums wird hierdurch in einer Weise bestimmt, die nach Auffassung auch dieses Gerichts, den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers vermutlich überschritten hat und sich nicht an die verfassungsmäßigen Anforderungen gehalten hat.

Auch das LSG Mecklenburg-Vorpommern (Beschluss vom 10.6.2020 – L 9 AY 22/19 B ER) findet deutliche Worte:

Es bestehen erhebliche Bedenken, dass der Gesetzgeber die ihm vom Bundesverfassungsgericht aufgegebenen Vorgaben – vgl. Urteile vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 – zutreffend umgesetzt hat. Danach ist der Gesetzgeber zu einer transparenten und bedarfsgerechten Bemessung der Leistungssätze und deren Fortschreibung verpflichtet. Die Leistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz müssen in einem inhaltlich transparenten, sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen und jeweils aktuellen Bedarf, d.h. realitätsgerecht bemessen, begründet werden können.

Zwar ist dem Gesetzgeber dieses Anliegen ausweislich der ausführlichen Begründung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (vgl. Drucksache 19/10052) durchaus bewusst gewesen, gleichwohl lässt die gesetzgeberische Begründung jegliche empirische Grundlagen zur Feststellung der tatsächlichen Bedarfe alleinstehender Erwachsener in Sammelunterkünften und ähnlichen Unterkünften vermissen. Der Gesetzgeber stellt schlicht

die Behauptung auf, der Gedanke des gemeinsamen Wirtschaftens aus „einem Topf“ für Paarhaushalte könne auch auf Leistungsberechtigte übertragen werden, die lediglich bestimmte Räumlichkeiten in Sammelunterkünften (wie Küche, Sanitär- und Aufenthaltsräume) gemeinsam nutzen. Für die behaupteten konkreten Synergieeffekte fehlt jedoch jeder Nachweis. Die gemeinsame Beschaffung von Lebensmitteln oder Küchengrundbedarf, sowie gemeinsames Kochen werden vom Gesetzgeber pauschal unterstellt. [...] Auch dem Senat erscheint nicht nachvollziehbar, warum Fremde, oftmals aus unterschiedlichen Herkunftsregionen und Kulturkreisen, ähnlich wie Paare gemeinsam wirtschaften sollten. Hier mag sich auch jeder selbst der Nächste sein. Zu Recht weist die Prozessbevollmächtigte des Antragstellers auch darauf hin, dass völlig unklar ist, welche konkreten Leistungen die Mitbewohner überhaupt beziehen, ob sie zum Beispiel abgesenkte Leistungen nach § 3 Asylbewerberleistungsgesetz beziehen oder Anspruchseinschränkungen nach § 1a Asylbewerberleistungsgesetz hinnehmen müssen. Die Annahme von Synergie- und Einspareffekten erscheint jedenfalls spekulativ und ist ausweislich der gesetzgeberischen Begründung durch keinerlei Erhebung belegt“

II. Zur Übertragbarkeit der Einspareffekte von Paarhaushalten

Im Folgenden werden die einzelnen Annahmen des Gesetzgebers näher betrachtet:

1) Die Annahme, dass die Regelbedarfsstufe 2 auf Alleinstehende und Alleinerziehende in Sammelunterkünften übertragbar sei

Für Ehepartner, die gemeinsam in einer Wohnung wohnen, ist anerkannt, dass für beide die Regelbedarfsstufe 2 gilt (jeweils 90% des Regelbedarfssatzes für Alleinstehende).

Bei Ehepaaren mit SGB II/XII Bezug rechtfertigt sich diese Leistungskürzung, weil der Wohnraum gemeinsam genutzt wird, im Haushalt vorhandene Gebrauchsgüter gemeinsam angeschafft und genutzt werden sowie durch Kostenersparnisse beim gemeinsamen Einkauf von Verbrauchsgütern (BT-Drs 18/9984, S. 85-86; BT-Drs 17/14282, S. 25 ff.). Nach der Rechtsprechung des BVerfG (vom 23.7.2014 – 1 BvL 10/12, Rn. 100-101) muss ein gemeinsamer Haushalt von zwei Personen bestehen, bei denen zwingend davon ausgegangen werden darf, dass sie füreinander eintreten wollen und gemeinsam wirtschaften (Ehepartner und Lebenspartner). Weiter muss zumindest eine nachvollziehbare auf statistischen Werten beruhende Begründung vorliegen, warum ein Abschlag von 10 % gerechtfertigt sein soll. Für Ehepaare im Leistungsbezug nach SGB II/XII wird all das vertretbar angenommen. Im SGB II wird zudem für zusammenlebende Partner:innen ein gegenseitiges füreinander Eintreten vermutet, wenn sie befugt sind, über Einkommen oder Vermögen des:der anderen zu verfügen (§ 7 Abs. 3a Nr. 4 SGB II). Bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden in Sammelunterkünften kann nach all dem offensichtlich nicht angenommen werden, dass füreinander eingestanden werden soll – es handelt sich um Fremde, die oft traumatische Erfahrungen hinter sich haben und schwer Vertrauen fassen usw. Dass zwischen solchen Fremden ein partnerschaftliches Verhältnis mit beispielsweise gegenseitiger Verfügungsgewalt über Einkommen und Vermögen herrschen könnte, ist fernliegend.

Für Leistungsbeziehende nach §§ 3, 3a AsylbLG wurden bereits folgende Bedarfe aus dem Grundbedarf generell herausgerechnet (BT-Drs 178/19, 18 mit Verweisen auf: BT-Drs 19/10052, 21 f.; BT-Drs 18/9984, 42-50, 55-60, 65-69, 75-80; BT-Drs 18/2592, 22; BT-Drs 18/7538, 21 ff.):

- EVS-Abteilung 4: vollständig
- EVS-Abteilung 5: vollständig
- EVS-Abteilung 6:
 - o pharmazeutische Erzeugnisse – für gesetzlich Krankenversicherte – mit Rezept (nur Eigenanteil/ Zuzahlung)
 - o andere medizinische Erzeugnisse – für gesetzlich Krankenversicherte – mit Rezept (nur Eigenanteil/Zuzahlung)
 - o therapeutische Mittel und Geräte (einschl. Eigenanteile)
- EVS-Abteilung 7
 - o Kauf oder Leasing von Fahrrädern [dieser Bedarf wurde „versehentlich“ bei den Fortschreibungen ab 01.01.2021 nicht mehr herausgerechnet]
- EVS-Abteilung 9:
 - o Fernseh- und Videogeräte, TV-Antennen
 - o Datenverarbeitungsgeräte sowie System- und Anwendungssoftware (einschl. Downloads und Apps)
 - o langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Sport, Camping und Erholung, Musikinstrumente
 - o außerschulische Sport- und Musikunterrichte, Hobbykurse
- EVS-Abteilung 10: vollständig
- EVS-Abteilung 12: Kosten für Personalausweis

Es verbleiben daher gar keine Geldbeträge mehr, von denen noch relevante Einsparungen erwartet werden könnten.

Für Leistungsbeziehende nach § 2 AsylbLG stellt sich die Situation dagegen komplizierter dar. Hier existieren einmal mehr sehr verschiedene Verwaltungspraktiken. Während in Bayern durch exzessive Anwendung von § 2 Abs. 2 AsylbLG und § 2 Abs. 1 AsylbLG iVm § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII die Leistungen nach § 2 AsylbLG im Ergebnis nur unwesentlich höher ausfallen, als die nach §§ 3, 3a AsylbLG, werden in anderen Bundesländern (hier auch wieder mit Unterschieden zwischen den Kommunen) weniger Einzelbedarfe aus dem Regelsatz herausgerechnet – beispielsweise „nur“ der Regelbedarfssatz-Anteil für Haushaltsstrom. Dieses Ergebnis (Zufall der örtlichen Zuweisung entscheidet, wie das Existenzminimum konkret bestimmt wird) widerspricht den Vorgaben der Verfassung und des BVerfG, wonach das menschenwürdige Existenzminimum durch einen eindeutig bestimmten Anspruch jederzeit zu gewährleisten ist (vgl. bspw.: BVerfGE 132, 134-179, Rn. 89). Zudem stellt sich das praktische Problem, dass die Bedarfssätze aus den EVS-Abteilungen 4 und 5 ganz selbstverständlich gem. § 2 Abs. 1 AsylbLG iVm § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII in Abzug gebracht werden, tatsächlich aber nicht nachgewiesen wird, dass die entsprechenden Bedarfe auch anderweitig gedeckt werden. Beispielsweise dürfte in einer Unterkunft, in der keine adäquaten Instandhaltungen und Schönheitsreparaturen stattfinden, die entsprechenden Bedarfe aus EVS-Abteilung 4 nicht decken. Fraglich ist auch, ob beispielsweise ein Tisch, ein wackliger Stuhl und ein schmaler zerbeulter Metallspind als Schrank den Bedarf an Wohnungsausstattung adäquat decken. Wenn also Abzüge nach

§ 2 Abs. 1 AsylbLG iVm § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII vorgenommen werden sollen, wäre zumindest zu fordern, dass die Leistungsbehörde auch ermittelt, welche konkreten Bedarfe durch welche konkreten Sachleistungen wie gedeckt sein sollen. Das Ergebnis dieser Ermittlungen muss dann auch durch eine konkrete Sachleistungsbewilligung gem. § 2 Abs. 2 AsylbLG per schriftlichem Verwaltungsakt bekanntgegeben werden. Aktuell haben Geflüchtete schlicht keine Kenntnis, welche Bedarfe ihnen eigentlich gesetzlich zustehen und welche Bedarfe davon durch Sachleistungen und welche durch Geldleistungen gedeckt sein sollen. Ohne diese Kenntnis werden die Geflüchteten jedoch zum bloßen Objekt staatlichen Handelns degradiert und sie haben keine realistische Chance, ihre Ansprüche zu erkennen und gegebenenfalls auch durchzusetzen.

Sowohl die Anwendung von § 3a Abs. 1 und 2, Nr. 2b AsylbLG als auch § 2 Abs. 1 AsylbLG iVm § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII führt also dazu, dass die Geldleistungen derart begrenzt werden, dass ein selbstbestimmter Umgang mit diesen Geldmitteln nicht mehr ausreichend gewährleistet ist (vgl.: BVerfGE 152, 68-151, Rn. 190). Dadurch können auch keine Ansparungen erfolgen, auf die der Gesetzgeber aber stets verweist. Verweist der Gesetzgeber aber auf einen internen Ausgleich zwischen Bedarfspositionen, auf ein Ansparen zur Deckung existenzsichernder Bedarfe, muss er jedenfalls die finanziellen Spielräume sichern, die dies tatsächlich ermöglichen, oder anderweitig für Bedarfsdeckung sorgen (BVerfGE 137, 34-103, Rn. 121).

Die Unmöglichkeit von Ansparungen zum Ausgleich zwischen Bedarfspositionen verschärft sich dadurch, dass Bedarfe für Haushaltsstrom und Haushaltsbedarfe regelmäßig ohnehin nicht durch Geldleistungen gedeckt werden. Selbst wenn Alleinstehende und Alleinerziehende in Sammelunterkünften wie Ehepaare zusammenleben würden, wären diese Bedarfspositionen aber diejenigen, wo noch am ehesten tatsächliche Einsparungen zu erzielen wären. In der Praxis müssen daher die Einsparungen, die durch die Anwendung der Regelbedarfsstufe 2 notwendig werden, bei anderen Bedarfspositionen erzielt werden, die dann für Ansparungen nicht zur Verfügung stehen.

Für die Frage der Vergleichbarkeit der gemeinsamen Unterbringung von Fremden in einer Sammelunterkunft mit verheirateten Paaren in einer Wohnung ist entscheidend, dass auch hier die gemeinsam untergebrachten Fremden schon denklogisch keine Einsparungen erzielen können, wenn die Bedarfe, bei denen Einspareffekte (verheirateter Paare in Wohnungen) unterstellt werden können, gar nicht durch Geldleistungen gedeckt werden (Anwendung von § 2 Abs. 2 AsylbLG und § 2 Abs. 1 AsylbLG iVm § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII).

Schließlich ist es auch fernliegend, anzunehmen, dass Alleinstehende und Alleinerziehende in Sammelunterkünften gemeinsam Verbrauchsgüter einkaufen, wie Ehepaare. Von Ehepartnern, die in familiärer Gemeinschaft zusammen leben, kann zumutbar erwartet werden, dass sie „aus einem Topf“ wirtschaften. Es existieren aber keine empirischen Grundlagen, die Einsparungen belegen würden, die mit der Unterbringung in einer Sammelunterkunft einhergingen. Es erscheint vielmehr fernliegend, dass fremde Menschen derart gemeinsam wirtschaften könnten, dass Einspareffekte entstünden. Die gesetzliche Vermutung ist schlicht nicht nachvollziehbar und offensichtlich von sachfremden Erwägungen geprägt. Die Annahme, dass bei Fremden, deren einzige Verbindung es ist, in der Anonymität von Massenunterkünften leben zu müssen, durch eine vermeintliche „Schicksalsgemeinschaft“ eine Solidarisierung erfolge, aus der sich für die Bewohner:innen finanzielle Synergieeffekte ergäben, wird der Realität in Flüchtlingsunterkünften nicht gerecht. Voraussetzung für

ein gemeinsames Wirtschaften ist vielmehr ein gefestigtes gegenseitiges Vertrauen. Zwischen Fremden kann sich unter diesen Rahmenbedingungen kein solches Vertrauen entwickeln. Allein die Fluktuation in Flüchtlingsunterkünften verhindert üblicherweise den Aufbau eines solchen Näheverhältnisses. Dass Bewohner:innen regelmäßig aus unterschiedlichen Herkunftsregionen und Kulturen stammen, woraus sich Verständigungsschwierigkeiten und zum Teil sogar Konflikte ergeben, steht als weiterer Faktor einem gemeinsamen Wirtschaften entgegen.

Davon abgesehen finden sich in Sammelunterkünften Menschen in persönlich und rechtlich extrem verschiedenen Lebenssituationen, die nicht im Sinne eines gemeinsamen Wirtschaftens kompatibel sind – von „§ 1a Leistungen“-Beziehenden, über Studierende, Schüler:innen, Alg-II-Empfänger:innen, Selbstverdiener:innen etc. ist alles vertreten.

Einige Gerichte nehmen zumindest während der Covid-19-Pandemie an, dass der ungekürzte Regelbedarfssatz 1 zu gewähren ist. Es sei schließlich nicht zulässig, einerseits Abstandsregeln und Kontaktverbote vorzugeben und andererseits zu verlangen, dass Fremde, wie Ehepartner gemeinsam wirtschaften und vor allem auch ihre Freizeit, Unterhaltung und Kultur gemeinsam gestalten (SG Bremen vom 16.12.2020 – S 39 AY 135/20 ER; SG Oldenburg vom 9.6.2020 – S 25 AY 21/20 ER; SG Aurich vom 5.6.2020 – S 23 AY 13/20 ER; SG Berlin vom 18.5.2020 – S 90 AY 57/20 ER; Armbrorst/Goldmann 2020, 192 ff.).

2) Annahme, dass Sammelunterkünfte regelmäßig Festnetz- oder Internetanschlüsse zur Mediennutzung bereitstellen

Auch diese Annahme beruht auf reiner Spekulation und hat keine realitätsbezogene Grundlage. Viele Sammelunterkünfte bieten kein W-LAN an oder das W-LAN ist schwach oder instabil oder es funktioniert nur in einigen Gemeinschaftsräumen, nicht aber auf den Zimmern/in den Schlafsälen. Zudem gibt es Berichte, dass Entgelte für die Nutzung des W-Lan in den Unterkünften gefordert werden.

Von einem kostenfrei nutzbaren Festnetz in Unterkünften wurde bisher noch nie (weder von Geflüchteten, noch von Sozialarbeiter:innen, noch von Unterkunftsbetreibenden) berichtet. Auch Computer scheinen kaum bis gar nicht in den Sammelunterkünften vorhanden zu sein.

Vor allem muss im 21. Jahrhundert Menschen zugestanden werden, dass sie ein Smartphone (oder ein vergleichbares Gerät) mit Internetzugang haben. Die Annahme, dass ein W-LAN-Anschluss und Gemeinschaftscomputer in der Unterkunft den Bedarf an Zugang zum Internet weitgehend deckt (wenn dieser Anschluss und ein Computer denn vorhanden wären), setzt schließlich vor allem voraus, dass das Smartphone und ein Internet-Vertrag eingespart werden könnten. Dies von Menschen zu verlangen, die in der Regel noch Familie und Freunde im Herkunftsland haben, mit denen sie Kontakt halten wollen, erscheint abermals unangemessen. Das W-Lan in der Unterkunft ist wichtig und es sollte einen Anspruch darauf geben – das eigene Smartphone mit einem Internet-Vertrag bleibt aber unersetzlich.

3) Annahme der gemeinsamen Nutzung oder des Austauschs bei den Bedarfen Freizeit, Unterhaltung und Kultur

Die Absenkung des Bedarfssatzes für Freizeit, Unterhaltung und Kultur wird ernsthaft damit begründet, dass ausnahmslos alle Bewohner:innen einer Sammelunterkunft sich zusammentun und

ihre Freizeit, Unterhaltung und Kultur gemeinsam und kostensparend organisieren. Offenbar sollen Gruppentarife genutzt werden u.ä. Die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass Menschen, die nach überstandener Flucht in einer Unterkunft zusammen mit Fremden zugewiesen sind und die in der Regel unter dem Stress einer Sammelunterbringung leiden, keine Motivation haben, mit ihren fremden Mitbewohner:innen auch noch Freizeit, Unterhaltung und Kultur kostensparend zu organisieren.

Teilweise verweisen Sammelunterkunftsbetreibende darauf, dass in der Unterkunft Freizeitaktivitäten angeboten würden und daher der Bedarf an Freizeit, Unterhaltung und Kultur gedeckt sei. Als Beispiele werden Nähkurse, Tanz- und Musikveranstaltungen u.ä. angeführt. Selbst wenn aber (vereinzelt!) solche Angebote bestehen, obliegt es immer noch den betroffenen Menschen selbst, ihre Freizeit, Unterhaltung und Kultur selbstbestimmt zu gestalten. So undenkbar, wie es ist, dass ein JobCenter die Bedarfsätze für Freizeit, Unterhaltung und Kultur kürzt, weil in der jeweiligen Region Veranstaltungen mit freiem Eintritt für Alg-II-Beziehende oder reduzierten Eintrittspreisen angeboten werden, so undenkbar muss es auch hier sein, solche Leistungskürzungen als akzeptabel anzusehen. Ggf. wäre zumindest ein Anspruch auf adäquate kostenlose Freizeit-, Unterhaltungs- und Kulturangebote zu erwarten, damit nicht auch hier wieder der Zufall entscheidet, ob in der jeweiligen Unterkunft solche Angebote bestehen oder nicht. Dabei ist auch zu beachten, dass ausschließlich Freizeitangebote in den Unterkünften nicht zielführend wären. Die Bedarfe der EVS-Abteilung 9 sollen die Teilhabe am sozialen gesellschaftlichen Leben ermöglichen und keine Abschottung und Isolierung fördern. Es müsste dann also gewährleistet sein, dass die Aufenthaltsgestattung oder Duldung als kostenfreie Eintrittskarte für Museen, Kinos, Theater etc. gilt. All das ist aber nicht gegeben und wäre auch in der Umsetzung derart kostenintensiv, dass die Auszahlung der bedarfsdeckenden Beträge sachgerechter erscheint.

4) Annahme, dass durch den gemeinsamen Einkauf und Verbrauch größerer Mengen an Küchenbedarf und Lebensmitteln Einsparungen erzielt werden

Erwartet wird, dass sich Bewohner:innen einer Sammelunterkunft zusammenschließen und eine Logistik entwickeln, wie gemeinsam eingekauft wird und wie das gemeinsam Gekaufte gemeinsam verbraucht wird. All dies wird ohne eine gemeinsame Haushaltskasse nicht funktionieren, was die Fragen aufwirft, wer diese Haushaltskasse einrichten, verwalten und abrechnen soll. Unklar bleibt, ob sich stets zwei „Partner:innen“ zusammenschließen sollen oder die gesamte Unterkunft oder jeweils ein Flur oder alle, die eine gemeinsame Sprache sprechen... Es wäre eine Logistik erforderlich, die in der Praxis niemand leisten kann. Langjährige Praktiker:innen (Sachverständige und Verbände) haben zahlreiche Stellungnahmen dazu abgegeben. Keine dieser Stellungnahmen bestätigt, dass der Gesetzgeber die tatsächlichen Verhältnisse zutreffend beurteilt (Frerichs in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 3a AsylbLG (Stand: 04.11.2021), Rn. 42).

Schließlich sieht das BSG in Gemeinschaftskassen und gemeinsamen Einkäufen in einer üblichen Wohngemeinschaft keinen Grund, von relevanten Einspareffekten auszugehen (BSG vom 23.8.2012 – B 4 AS 34/12 R). Dann kann das erst recht nicht für Geflüchtete in Unterkünften gelten, wo sie mit Fremden zusammen leben.

Hier ist auch und vor allem zu beachten, dass es in Sammelunterkünften regelmäßig keine Möglichkeiten zur Lagerung größerer Mengen von Lebensmitteln gibt. Alleinstehenden steht in der Regel ein Kühlschrank zur Verfügung und ebenso regelmäßig schließen die Hausordnungen die

Lagerung von Lebensmitteln außerhalb des Kühlschranks aus. Das führt dazu, dass es praktisch ausgeschlossen ist, größere Einkäufe zu tätigen und die gekauften Lebensmittel zu lagern. Tatsächlich resultiert daraus ein Mehrbedarf, da stets „von der Hand in den Mund“ gelebt werden muss, was höhere Kosten verursacht, als wenn ausreichend Lagerkapazität für Großpackungen etc. vorhanden wäre.

5) Annahme der Schicksalsgemeinschaft

In der Gesetzesbegründung heißt es: „Die Leistungsberechtigten befinden sich im Asylverfahren ungeachtet ihrer Herkunft in derselben Lebenssituation und bilden der Sache nach eine Schicksalsgemeinschaft“. Schon § 1 Abs. 1 AsylbLG zeigt, dass sich eben nicht alle Betroffenen im Asylverfahren befinden – es gibt Geduldete und sogar Betroffene mit Aufenthaltstiteln. Die einzige Gemeinsamkeit besteht in der Unterbringung in einer Sammelunterkunft. Beispielsweise werden ein homosexueller Flüchtling aus Pakistan und ein homophober Dissident aus Venezuela sehr wahrscheinlich nicht geneigt sein, sich als „Schicksalsgenossen“ betrachten.

Es stellt schlicht eine untragbare Entmenschlichung dar, extrem unterschiedliche Menschen mit extrem unterschiedlichen Erfahrungen, Schicksalen und Bedürfnissen als homogene Masse zu betrachten, die verpflichtet sei, in sehr privaten Bereichen Einsparungen zu erzielen, die selbst der Gesetzgeber nicht konkret bestimmen oder gar beziffern kann.

6) Annahme, dass Unterkünfte gemeinsames Wirtschaften ermöglichen

Hier heißt es in der Gesetzesbegründung: „Sofern die in einer Sammelunterkunft untergebrachten Personen wegen auftretender Konflikte nicht mehr zumutbar zusammen wirtschaften können, ermöglicht die Sammelunterkunft Lösungen innerhalb des Hauses oder gemeinsam mit einer anderen Sammelunterkunft, ohne die grundsätzliche Möglichkeit von Einsparanstrengungen für alle Leistungsberechtigten in Frage zu stellen.“

Aufnahmeeinrichtungen stehen in der Verantwortung der Bundesländer; Gemeinschaftsunterkünfte stehen in der Verantwortung der Kommunen; Betreibende der Unterkünfte sind oft private Träger. Wem also will der Bundesgesetzgeber hier Anweisungen geben und auf welcher Grundlage? In keiner Sammelunterkunft ist es Teil des Aufgabenumfanges, das gemeinsame Wirtschaften der Bewohner:innen zu ermöglichen. Im Ergebnis müssten die Sammelunterkünfte mindestens folgende Herausforderungen meistern:

- Gruppen mit gleichem Einkommen ermitteln:
 - o Beziehende von Leistungen nach § 1a AsylbLG;
 - o Beziehende von Leistungen nach § 2 AsylbLG;
 - o Beziehende von Leistungen nach § 3 AsylbLG
 - o Beziehende von Leistungen nach SGB II/XII;
 - o Erwerbstätige mit eigenem Einkommen
- Innerhalb der gefundenen Einkommensgruppen: Gruppen bilden, die grds. gemeinsam wirtschaften könnten, wie Ehepaare
- Befähigen der Gruppen zum sparsamen gemeinsamen Wirtschaften bzgl. Ernährung; Mediennutzung; Freizeit/Unterhaltung/Kultur
- Möglichkeit der entsprechenden Haushaltskassen schaffen und überwachen

- „solidarischen Verbrauch“ der gemeinsam angeschafften Verbrauchsgüter überwachen
- Schaffung von adäquaten und sicheren Lagermöglichkeiten für gemeinsam angeschaffte Großpackungen etc. von Lebensmitteln
- Koordination mit anderen Unterkünften, falls nicht alle Bewohner:innen einer Unterkunft in entsprechenden Gruppen untergebracht werden können und schaffen gemeinsamer Lösungen

Dieser Aufgabenkatalog wäre die Konsequenz aus den Annahme des Gesetzgebers. Die Unterkunftsbetreibenden haben aber weder das Personal noch die Mittel, diese Aufgaben zu erfüllen, zumal es auch datenschutzrechtlich nahezu unmöglich sein dürfte, die Erhebung, Speicherung und spätere Löschung der dafür nötigen Daten DSGVO-konform zu bewerkstelligen. Zudem wären bzgl. der Lagerungsproblematik auch bauliche und/oder infrastrukturelle Änderungen erforderlich.

III. Fehlerhafte Übertragung der gesetzgeberischen Begründung von § 3a Abs. 1 und 2, Nr. 2b AsylbLG auf § 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG

Der Gesetzgeber hat seine durch und durch untaugliche Begründung der „Zwangsverpartnerung“ ausschließlich auf § 3a AsylbLG bezogen. Zur Einführung des § 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG finden sich nur folgende Erklärungen:

Die Änderung in § 2 Absatz 1 AsylbLG ist eine Folgeänderung zu den Neuregelungen in § 3a Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe b [...] sowie in Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe b [...] AsylbLG.

[...]

Die mit der Unterbringung in Sammelunterkünften verbundenen Einspareffekte, die in den ersten 15 Monaten [nunmehr 18 Monate] die Zuordnung zur Bedarfsstufe 2 rechtfertigen, bestehen jedoch auch nach Ablauf der Wartefrist fort. Für die Leistungsberechtigten nach § 2 Absatz 1 AsylbLG, die in dieser Wohnform leben, wird deshalb – abweichend vom SGB XII und vom RBEG – eine „Sonderbedarfsstufe“ auf dem Niveau der Regelbedarfsstufe 2 (90 % der Regelbedarfsstufe 1) geschaffen.

Diese pauschale Übertragung der Rechtfertigung der „Zwangsverpartnerung“ kann nicht greifen, da das System der Grundbedarfe nach § 3a AsylbLG nicht mit dem der Regelbedarfe nach § 2 AsylbLG i.V.m SGB XII vergleichbar ist. Der Gesetzgeber führt in seiner Begründung beispielsweise das laufende Asylverfahren und die „überschaubare Zeit“ der gemeinsamen Unterbringung an (BT-Drs 19/10052, S. 24). Sofern diese Erwägung schon für Leistungsbeziehende nach §§ 3, 3a AsylbLG nicht empirisch belegt ist, ist sie erst recht für Leistungsbeziehende nach § 2 AsylbLG unhaltbar. Die Betroffenen halten sich schließlich bereits mehr als 18 Monate in Sammelunterkünften auf (oft bereits seit vielen Jahren), so dass nicht mehr von einem „überschaubaren Zeitraum“ gesprochen werden kann. Zudem ist das Asylverfahren in der Regel nach 18 Monaten bereits abgeschlossen.

Vor allem ist aber die oben bereits angesprochene Verschiedenheit von Grundbedarfen und Regelbedarfen zu beachten. Nachdem die Geflüchteten über 18 Monate unter einer „Doppel- bzw. Dreifachkürzung“* leiden mussten, soll § 2 AsylbLG endlich eine menschenwürdige und selbstbestimmte Integration in das deutsche Sozialleistungssystem ermöglichen. Schon deshalb muss jedes Abweichen von den „normalen Regelbedarfssätzen“ besonders gerechtfertigt werden. Ein pauschales „Das ist eben notwendig“ kann dazu nicht genügen.

* Exkurs „Doppel- bzw. Dreifachkürzung“ für Alleinerziehende und Alleinstehende nach § 3a AsylbLG

Die erste Kürzung erfolgt durch das Herausrechnen von Bedarfen des Regelbedarfs, um den Grundbedarf zu kreieren (dazu: anhängiges Vorlageverfahren beim BVerfG, 1 BvL 5/21). So wird aus der Regelbedarfsstufe 1 (Stand: 2020) in Höhe von 432 EUR die Grundbedarfsstufe 1 in Höhe von 351 EUR. Dadurch werden die Geldmittel der Leistungsbeziehenden so stark reduziert, dass ein selbstbestimmter Umgang mit dem Geld nicht mehr möglich ist. Vielmehr muss das verfügbare Geld zwingend zum Überleben eingesetzt werden – selbstbestimmte, freie Entscheidungen über die Verwendung der Leistungen sind kaum möglich (vgl. dazu: BVerfGE 152, 68-151, Rn. 190).

Die zweite Kürzung erfolgt schließlich durch die „Zwangsverpartnerung“ und die Herabsetzung auf das Niveau des Grundbedarfs 2b. Dadurch wird der Grundbedarf nochmals von 351 EUR auf 316 EUR abgesenkt (Stand: 2020).

Während Leistungsbeziehenden nach SGB II mit einem Pauschalmietvertrag inklusive Möblierung, Haushaltsstrom, W-Lan, Telefon in einer Wohngemeinschaft, ohne Verpflichtung zu Schönheitsreparaturen, anerkanntermaßen der vollständige Regelbedarfssatz 1 ausgezahlt wird, sollen Alleinerziehende und Alleinstehende in Flüchtlings-Sammelunterkünften im Ergebnis ca. 26,5 % weniger monatliche Geldmittel hinnehmen.

Für Alleinerziehende erfolgt schließlich eine dritte Leistungskürzung, da sie grundsätzlich Zugang zu einem Mehrbedarf (§ 30 Abs. 3 SGB XII) hätten, der ihnen aber im AsylbLG-Bezug verwehrt bleibt (BSG, Urteil vom 25.10.2018 – B 7 AY 1/18 R). Eine Alleinerziehende mit einem 5-jährigen Kind erhält daher im Ergebnis monatlich ca. 54 % weniger Geldleistungen, als eine Alleinerziehende im SGB XII Bezug.

Schließlich widerspricht es den Vorgaben des BVerfG (vgl.: BVerfGE 125, 175 <225> m.w.N.; BVerfGE 132, 134-179, Rn. 69), dass lediglich Minderbedarfe berücksichtigt werden, obwohl sich zumindest auch Mehrbedarfe aufdrängen: Asylsuchende sind regelmäßig auf spezielle Beratungsstellen und Rechtsanwält:innen angewiesen; es fallen hohe Fahrtkosten an, insbesondere im ländlichen Raum, da Beratungsstellen, Rechtsanwält:innen, sprachkundige Ärzt:innen, religiöse und kulturelle Veranstaltungen, spezielle Lebensmittelgeschäfte etc. erreicht werden müssen.

IV. Verbot der Berücksichtigung fiktiver Einkünfte oder fiktiver Einsparungen

Schließlich ist das Verbot der Berücksichtigung von fiktivem Einkommen oder fiktiven Einsparungen zu beachten.

1) Verbot fiktiver Einkünfte

Im SGB II/XII ist anerkannt, dass stets nur tatsächliches Einkommen und tatsächliche Verringerungen der Hilfebedürftigkeit bei der Leistungsberechnung berücksichtigt werden dürfen (vgl. BSGE 112, 229; zustimmend Berlit, jurisPR-SozR 10/2013 Anm. 3). Wenn die Leistungsbehörde Möglichkeiten erkennt, dass Leistungsbeziehende tatsächliche Einkünfte oder Einsparungen erzielen können, so hat die Leistungsbehörde zunächst auf diese Möglichkeiten hinzuweisen und eine Anrechnung auf die Leistungen erfolgt erst bei tatsächlicher Realisierung des Einkommens oder der Einsparung.

2) Verbot der Berücksichtigung fiktiver Einsparungen

Abweichend von dem oben skizzierten Grundsatz kann die Praxis der Absenkung von Kosten der Unterkunft und Heizung angesehen werden (vgl. § 35 Abs. 2 S. 2 SGB XII). Es wird eine Obliegenheit

normiert, die Kosten der Unterkunft und Heizung durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise auf ein angemessenes Maß abzusenken. Dazu muss aber zunächst ein Bescheid mit Aufforderung zur Kostensenkung ergehen, der über die Obliegenheit informiert und eine Frist setzt, um sie zu erfüllen.

Wird diese Obliegenheit nicht innerhalb von sechs Monaten erfüllt, können die tatsächlichen Unterkunfts- und Heizungsbedarfe auf das angemessene Maß abgesenkt werden. Dazu hat die Rechtsprechung ein formal sehr strenges Regime entwickelt, bevor eine Leistungsabsenkung (nach intensiver Einzelfallprüfung, vgl.: Löcken in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 35 SGB XII (Stand: 25.05.2021), Rn. 117 ff.) tatsächlich durchgeführt werden darf (vgl. BSG, Urteil vom 10.9.2013 – B 4 AS 77/12 R, Rn. 41).

Hier soll nun aber eine Leistungskürzung um 10% allein auf Grundlage von mehr als zweifelhaften Annahmen des Gesetzgebers erfolgen. Die Obliegenheit, die der Gesetzgeber zur Grundannahme der Anwendung des Regelbedarfssatzes 2 macht, dass Leistungsbeziehende in Sammelunterkünften Einsparungen bei ihren Bedarfen in Höhe von 10% der Regelbedarfsstufe 1 erzielen sollen, ist nicht gesetzlich geregelt. Weder der Gesetzgeber noch die Leistungsbehörden machen fundierte Angaben dazu, welche konkreten Regelbedarfspositionen durch welche konkreten Verhaltensweisen in welcher konkreten Höhe reduziert werden sollen. Die Leistungsbeziehenden werden zu keinem Zeitpunkt auch nur informiert, was eigentlich von ihnen erwartet wird. Es wird keine Zeit eingeräumt, die Obliegenheit tatsächlich umzusetzen und es wird kein Raum für individuelle Besonderheiten eingeräumt (psychische oder körperliche Erkrankungen, die einen nahen Umgang mit Fremden gesundheitsgefährlich machen können; besondere Ernährungsgewohnheiten oder -unverträglichkeiten, die einen gemeinsamen Einkauf und Verbrauch mit Fremden unmöglich machen usw.).

Wenn also § 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG nicht als verfassungswidrig bewertet würde, so ist zumindest eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend zu fordern, dass (ähnlich der Praxis zu § 35 Abs. 2 S. 2 SGB XII) folgendes Verfahren einzuführen ist:

- Die Leistungsbehörde hat die Leistungsbeziehenden über ihre konkreten Obliegenheiten zu belehren – es sind dabei Verhaltensweisen aufzuzeigen, mit denen die behaupteten Einsparmöglichkeiten realisiert werden können;
- Die Leistungsbehörde hat eine angemessene Frist zur Umsetzung der geforderten Verhaltensweisen einzuräumen;
- Ist die Frist verstrichen, so hat die Leistungsbehörde zu prüfen,
 - o ob die Obliegenheit umgesetzt wurde und
 - o ob dadurch tatsächlich Einsparungen in Höhe von 10% des Regelbedarfssatzes 1 erzielt wurden (ähnlich bspw.: BayLSG, Urteil vom 29.4.2021 – L 8 AY 122/20, Rn. 50);
- Wird ein Verstoß gegen die Obliegenheit festgestellt, hat die Leistungsbehörde zu prüfen,
 - o ob bei einer Befolgung der Obliegenheit tatsächlich Einsparungen in Höhe von 10% der Regelbedarfsstufe 1 erzielt werden könnten;
 - o ob die Befolgung der Obliegenheit ganz oder teilweise aus persönlichen oder sonstigen wichtigen Gründen unmöglich oder unzumutbar ist.

Erst wenn dieses Verfahren ergeben würde, dass Leistungsbeziehende rechtsmissbräuchlich die Befolgung der Obliegenheit verweigern und dadurch eine mögliche und zumutbare Absenkung der

Hilfebedürftigkeit vereitelt wird, wäre eine Leistungsabsenkung iSd § 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG denkbar.

V. Um welche konkreten Bedarfspositionen geht es eigentlich?

Eine konkrete Bedarfsermittlung / -berechnung liefert der Gesetzgeber nicht. Es bleibt damit offen, in welcher Höhe welche Bedarfe anerkannt sein sollen.

Aus der Gesetzesbegründung geht eindeutig hervor, dass Einsparungen ausschließlich bei den Bedarfen Ernährung und Getränke; Nachrichtenübermittlung; Freizeit, Unterhaltung, Kultur erwartet werden (also den EVS-Abteilungen 1 und 2, 8 und 9). Die Einsparungen von Paarhaushalten begründet die Bundesregierung demgegenüber mit Einsparungen in den EVS-Abteilungen 4, 5, 8 und 9 (vgl. BR-Drs. 17-14282, S 24 f.). Das kann aber beim AsylbLG nicht funktionieren, weil die EVS-Abteilungen 4 und 5 aus dem Bedarf nach § 3a gestrichen wurden und beim Bezug nach § 2 AsylbLG regelmäßig gem. § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII analog in Abzug gebracht werden. Die Bundesregierung nutzt demnach beliebig geänderte Argumentationsweisen für die Bedarfsermittlung.

Es wäre also nicht verständlich, wenn sämtliche Einzelbedarfe des Regelbedarfssatzes 1 pauschal um 10% gekürzt würden – die Kürzungen dürfen sich nur auf die oben benannten Bedarfe beziehen. Daraus ergeben sich sodann folgende Werte (Stand 2020), wenn die behaupteten Einsparungen bei den relevanten Bedarfen anteilmäßig verteilt werden:

Grundbedarf nach § 3a AsylbLG	Betrag 100% in EUR	„Einsparung“ in EUR	Ergebnis in EUR
<i>Notwendiger Bedarf</i>			
Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	150,62	20,67	129,95
Bekleidung und Schuhe	37,86	---	37,86
Gesundheitspflege	9,19	---	9,19
Summe notwendiger Bedarf (gerundet)	198,00	20,67	177,00
<i>Notwendiger persönlicher Bedarf</i>			
Verkehr	35,11	---	35,11
Nachrichtenübermittlung	38,64	7,36	31,28
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	34,45	6,56	27,89
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	10,74	---	10,74
Andere Waren und Dienstleistungen	33,98	---	33,98
Summe notwendiger persönlicher Bedarf (gerundet)	153,00	13,92	139,00
Summe § 3a AsylbLG gerundet	351	35,00	316

Regelbedarf nach § 2 AsylbLG iVm SGB XII	Betrag 100% in EUR	„Einsparung“ in EUR	Ergebnis in EUR
Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren	150,62	28,34	122,28
Bekleidung und Schuhe	37,86	---	37,86
<i>Wohnen, Energie, Instandhaltung</i>	38,32	---	38,32
<i>Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände</i>	26,61	---	26,61
Gesundheitspflege	16,42	---	16,42
Verkehr	35,99	---	35,99
Nachrichtenübermittlung	38,64	7,20	31,44
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	41,43	7,72	33,71
Bildungswesen	1,12	---	1,12
Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen	10,74	---	10,74
Andere Waren und Dienstleistungen	34,26	---	34,26
Summe (gerundet)	432,00	43,00	389,00

Kursiv: von Kommune zu Kommune verschieden berücksichtigt

Die jeweilige „Einsparung“ von 10% des Grundbedarfssatzes 1 bzw. des Regelbedarfssatzes 1 wurde hier anteilig auf die drei Bedarfspositionen verteilt, in denen der Gesetzgeber Einsparungen unterstellt. Dabei ergeben sich folgende prozentuale Aufteilungen:

Bedarfspositionen	%-Anteile am Grund- bzw. Regelbedarf 1	entsprechende %-Aufteilung innerhalb der „isolierten Einsparbedarfe“
Nahrungsmittel, Getränke	34,86 %	65,29 %
Nachrichtenübermittlung	8,94 %	16,74 %
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	9,59 %	17,96 %

Dadurch, dass keine Referenzberechnung des Gesetzgebers vorliegt, stellen diese Berechnungen freilich nur Spekulationen dar, die sich jedoch an der Gesetzesbegründung orientieren. Für die Bedarfssätze nach § 2 AsylbLG kann zudem keine genaue Berechnung erfolgen, da die Berechnung zwangsweise variieren muss, je nach dem, welche Bedarfspositionen gem. § 2 Abs. 1 AsylbLG iVm § 27a Abs. 4 S. 1 Nr. 1 SGB XII bei den Geldleistungen in Abzug gebracht werden.

Der Umfang des Bedarfs für Ernährung und Getränke von 122,28 EUR bei einem Leistungsbezug nach § 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG ist offensichtlich unhaltbar niedrig. Mit 4,08 EUR täglich kann eine vollwertige und gesunde Ernährung für eine erwachsene Person nicht gewährleistet werden.

Eine Studie für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft stellt beispielsweise Folgendes fest:

Für Deutschland ist der Zusammenhang zwischen Nährwerten und Preisen von einzelnen Lebensmitteln oder Warenkörben vergleichsweise wenig untersucht. Vorliegende Studien bestätigen jedoch die Mehrkosten einer gesünderen Ernährung und stellen sie zudem den damals geltenden ALG II-Regelbezügen gegenüber. So zeigt Thiele (2014) auf Grundlage von Paneldaten der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) aus dem Jahr 2011, dass Lebensmittelwarenkörbe mit einer geringen Energiedichte und höherem Gehalt an Vitamin- und Spurenelementen bis zu 10 % höhere Kosten (bezogen auf den zu dem Zeitpunkt geltenden ALG II-Regelsatz) implizieren können. Kersting und Clausen (2007) berechnen die Kosten einer optimierten Mischkost für Kinder und Jugendliche und stellen diese ebenfalls den damals geltenden Regelsätzen gegenüber. Im Ergebnis ermittelt die Studie eine mit dem Alter zunehmende „Deckungslücke“ zwischen dem damals geltenden Regelsatz für Ernährung und den tatsächlich entstehenden Ausgaben von 18 % bei den 4 bis 6-jährigen bis 44 % bei den 15 bis 18-jährigen. Dies liegt insbesondere an dem hohen Anteil von (vergleichsweise hochpreisigem) Obst und Gemüse (Kostenanteil von 60 % in der optimierten Mischkost). Setzt man die oben zitierten Analysen aus den Vereinigten Staaten (Rehm et al. 2015) und Großbritannien (Jones et al. 2014) in Bezug zur Situation in Deutschland, so muss davon ausgegangen werden, dass sich diese Deckungslücke zwischen Regelsatz und Bedarf im Sinne einer gesundheitsfördernden Ernährung (bspw. nach DGE-Empfehlungen) bei Erwachsenen fortschreibt und damit eine teils erhebliche Erhöhung der derzeitigen Regelsätze für Ernährung über alle Bedarfsgruppen impliziert. Präzise, dem Lebensalltag der Menschen und ihren häufig geringen Unterstützungsressourcen realistisch angepasste Bedarfsberechnungen sind dringend vorzunehmen.

WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2020). Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Gutachten, Berlin, 104, Textbox 5

Wenn also eine gesunde und vollwertige Ernährung gesichert werden soll – was der Anspruch des Regelbedarfssatzes ist (bspw.: SächsLSG, Urteil vom 11.8.2016 – L 3 AS 10/12, Rn. 78) – dann stellt der Regelbedarfssatz 1 bereits eine Unterdeckung von bis zu 44% dar. Selbst wenn zurückhaltend eine Unterdeckung von 40% angenommen würde, wäre ein Regelbedarfsanteil von (gerundet) 211 EUR für EVS 1 und 2 monatlich erforderlich (Stand: 2020), um eine vollwertige gesunde Ernährung zu sichern. Im Fall des Vorlagebeschlusses des SG Düsseldorf wurde monatlich für 2020 ein Regelbedarfssatz von 330,59 EUR gewährt. Das bedeutet, dass monatlich ca. 64% dieses Regelbedarfssatzes für Ernährung und Getränke eingesetzt werden mussten, so dass ganze 119,59 EUR für weitere Bedarfe verblieben. Allein der Kern des physischen Existenzminimums (Kleidung, Gesundheitspflege) umfasst dabei 54,28 EUR, so dass für soziokulturelle Bedarfe nur noch 65,31 EUR verbleiben. Im Wesentlichen müssen die Leistungen – ohne Spielraum für selbstbestimmte Bedarfsdeckungen – zwingend für das bloße Überleben eingesetzt werden.

Diese Konsequenzen verstoßen gegen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Das BVerfG hatte bereits 2014 festgestellt, dass der Regelbedarfssatz nach der Anlage zu § 28 SGB XII

an der untersten Grenze dessen liegt, was verfassungsrechtlich gefordert ist (BVerfGE 137, 34-103) und diese Feststellung wurde 2019 nochmals bekräftigt (BVerfGE 152, 68-151, Rn. 190). Hier werden die an der untersten Grenze des verfassungsrechtlich vertretbar liegenden Regelbedarfssätze aber evident unterschritten.

Anmerkung zur Auswirkung der Unterbringung in einer Sammelunterkunft

Das Vorlageverfahren beim BVerfG betrifft § 2 AsylbLG. Die Klägerin des Verfahrens am SG Düsseldorf ist also bereits länger als 18 Monate in einer Sammelunterkunft untergebracht. Auch dieser Umstand muss hier berücksichtigt werden.

Die Unterbringung in einer Sammelunterkunft über einen so langen Zeitraum stellt eine außergewöhnlich harte Belastung dar. Eine solche Belastung aber als Begründung dafür anzuführen, dass die Betroffenen von dieser Belastung mit gekürzten Leistungen auskommen könnten, erscheint mindestens unangemessen.

Es ist anerkannt, dass eine angemessene Unterkunft Teil des menschenwürdigen Existenzminimums ist (BSG vom 4.9.1979 – 7 RAR 115/78; BSG vom 25.3.1999 – B 7 AL 28/98 R; BSG vom 5.6.2003 – B 11 AL 55/02 R: Anerkennung des Grundbedürfnis Wohnen; BVerfG vom 10.10.2017 – 1 BvR 617/14 Rn. 19; BVerfGE 125, 175-160, Rn. 135, 200; 132, 134 <160>, Rn. 64; Rudnik, Soziale Grundsicherung und das Recht auf Wohnen, vorgänge 2019, 17 ff.; DIMR, Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland im Zeitraum Juli 2018 bis Juni 2019, S. 52 ff. = BT-Drs. 19/15829). Das bedeutet also, dass alle Staatsgewalten verfassungsrechtlich verpflichtet sind, das Wohnen in einer angemessenen Unterkunft abzusichern. Jedem Eingriff in die Menschenwürde haben schließlich alle Staatsgewalten effektiv entgegenzuwirken.

Zahlreiche Landesverfassungen definieren zudem das Recht auf eine angemessene Wohnung als Staatsziel (Art. 28 Abs. 1 S. 1 VerfBln; Art. 17 Abs. 2 VerfMeck-Pomm; Art. 47 Abs. 1 VerfBbg; Art. 40 Abs. 1 VerflSA; Art. 15 S. 1 VerfThüringen; Art. 7 Abs. 1 VerfSachsen; Art. 14 Abs. 1 S. 1 VerfBremen; Art. 6a VerfNds; Art. 63 VerfRh-Pf; Art. 106 Abs. 1 BayVerf).

Dass Sammelunterkünfte keine angemessene Wohnung darstellen, wird nicht ernsthaft angezweifelt (vgl.: VG Stuttgart 27.2.2019 – 8 K 4413/17, Rn. 25). Wenn aber Sammelunterkünfte keine angemessene Unterkunft darstellen und dies das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum betrifft, so ist die Not-Unterbringung in solchen Unterkünften auf ein absolut notwendiges zeitliches Mindestmaß zu reduzieren. Je länger eine Notunterbringung dauert, umso höhere Anforderungen sind an den Standard der Unterkunft zu stellen.

Die Fürsorge für Bedürftige gehört zu den selbstverständlichen Verpflichtungen des Sozialstaates (vgl. BVerfGE 5, 85 <198>; 35, 202 <236>; 40, 121 <133>; 43, 13 <19>; 45, 376 <387>); sie besteht gegenüber deutschen und ausländischen Staatsangehörigen gleichermaßen (BayVGH vom 16.5.2018 – 12 N 18.9, Rn. 100 mit Bezug auf BVerfGE 132, 134 <159> Rn. 63). Wenn also der deutsche Sozialstaat schon nicht in der Lage ist, Geflüchteten zumindest nach 18 Monaten Aufenthalt in Deutschland eine angemessene Unterkunft zu gewähren, so muss die langfristige Unterbringung in Sammelunterkünften als besonders harte Belastung anerkannt werden. Eine solche Belastung kann aber bestenfalls Mehrbedarfe auslösen und auf keinen Fall Grundlage für eine mehr als fragwürdige Leistungsminderung sein.

Fazit und Anmerkung

§ 2 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 AsylbLG und auch § 3a Abs. 1 und 2, Nr. 2b AsylbLG sind aus unserer Sicht eindeutig verfassungswidrig. Die Begründung für diese „Zwangsverpartnerung“ durch den Gesetzgeber erscheint lebensfremd und ist offenbar von sachfremden Erwägungen getragen. Sie entbehrt jeder sachlichen und empirischen Grundlage und ist schon deshalb eine Verletzung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.

Pro Asyl lehnt das AsylbLG als Leistungsrecht zweiter Klasse generell ab. Unterschritten wird das menschenwürdige Existenzminimum schon durch das gesetzlich nicht hinreichend bestimmte und kaum bestimmbare Leistungsniveau bei der Ausgabe von Sachleistungen nach § 2 Abs. 2 und § 3 AsylbLG. Verfassungswidrig sind nach unserer Auffassung auch die unter das „normale“ Niveau des SGB II/XII abgesenkten Beträge nach § 3a AsylbLG und erst Recht die extrem weitreichenden Kürzungen auf der Grundlage von Sanktionierungen nach § 1a AsylbLG. Als verfassungsrechtlich nicht zu vertreten betrachten wir nicht zuletzt die Kreation eines spezifischen, gesetzlich nicht hinreichend bestimmten Niveaus der medizinischen Versorgung nach §§ 4 und 6 AsylbLG.