

Stellungnahme des Deutschen Sozialgerichtstages e.V. im Normkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht 1 BvL 3/21

I. Einführung

Mit Beschluss vom 17.04.2021¹ hat das Sozialgericht (SG) Düsseldorf dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) folgende Frage nach Art. 100 Abs. 1 Grundgesetz (GG) vorgelegt:

„Ist § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG in der Fassung vom 15.08.2019 (BGBl I 2019, S. 1290), soweit von der Norm auch alleinstehende Leistungsberechtigte erfasst 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 und dem Allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar?“

Nach der genannten Norm findet § 28 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) in Verbindung mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) und den §§ 28a, 40 SGB XII auf Leistungsberechtigte nach Satz 1 (des § 2 Abs. 1 Asylbewerberleistungsgesetz – AsylbLG) mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, dass bei der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft im Sinne von § 53 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) oder in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 Abs. 1 AsylG für jede erwachsene Person ein Regelbedarf in Höhe der Regelbedarfsstufe 2 anerkannt wird. Das bedeutet, dass Bewohner einer Gemeinschaftsunterkunft oder einer Aufnahmeeinrichtung lediglich 90% der vorher gewährten Regelbedarfsstufe 1 erhalten. Diese Änderung führte der Gesetzgeber mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetz zum 01.09.2019 ein.²

Nach der im Gesetzesentwurf zum Ausdruck gekommenen Ansicht der Bundesregierung ist davon auszugehen, dass eine Gemeinschaftsunterbringung für die Bewohner solcher Unterkünfte Einspareffekte zur Folge hat, die denen in Paarhaushalten im Ergebnis vergleichbar sind.³ Der in der Bedarfsstufe 2 für Paarhaushalte zum Ausdruck kommende Gedanke der Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften „aus einem Topf“ lasse sich auf Leistungsberechtigte übertragen, die in Sammelunterkünften bestimmte Räumlichkeiten (Küche, Sanitär- und Aufenthaltsräume etc.) gemeinsam nutzten. Auch hier ermögliche die gemeinschaftliche Nutzung von Wohnraum Synergieeffekte, da bestimmte haushaltsbezogene Aufwendungen nicht von jedem Leistungsberechtigten alleine zu tragen seien, sondern auf die Gemeinschaft der Bewohner aufgeteilt beziehungsweise von ihnen gemeinsam getragen würden.⁴ Dies betreffe etwa die persönlichen Bedarfe an Mediennutzung, da Festnetz- oder Internetanschlüsse in Sammelunterkünften regelmäßig zur gemeinschaftlichen Nutzung bereitgestellt würden. Weitere Einsparungen ergäben sich unter den genannten Voraussetzungen durch die Möglichkeit zur gemeinsamen Nutzung oder zum Austausch bei den Bedarfen an Freizeit, Unterhaltung und Kultur. Bei einer Unterbringung in Sammelunterkünften bestünden zudem Einspareffekte beim notwendigen Bedarf an Nahrung, etwa indem Lebensmittel oder zumindest der Küchengrundbedarf in größeren Mengen gemeinsam eingekauft und in den Gemeinschaftsküchen gemeinsam genutzt würden.⁵

¹ SG Düsseldorf, Vorlagebeschluss vom 13.04.2021 – S 17 AY 21/20, im Folgenden: Vorlagebeschluss.

² BGBl I 2019, 1290.

³ BT-Drucks. 19/10052, 23.

⁴ BT-Drucks. 19/10052, 24.

⁵ BT-Drucks. 19/10052, 24.

Die Einschätzung, dass ein geringerer Bedarf bestehe, hat die Bundesregierung mit der Annahme getroffen, dass es den Bewohnerinnen und Bewohnern einer Sammelunterkunft durch gemeinsames Wirtschaften möglich und zumutbar sei, die dargestellten Einspareffekte zu erzielen, die mit denen von Paarhaushalten vergleichbar seien.⁶ Ein Zusammenwirtschaften über die bloße Teilung von unterkunftsbezogenen Leistungen hinaus könne von den Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG, die in Sammelunterkünften untergebracht seien, erwartet werden. Die Leistungsberechtigten befänden sich im Asylverfahren ungeachtet ihrer Herkunft in derselben Lebenssituation und bildeten der Sache nach eine Schicksalsgemeinschaft. In dieser zeitlichen und räumlichen Sondersituation hätten sie die Obliegenheit, alle zumutbaren Anstrengungen zu unternehmen, um miteinander in der Sammelunterkunft auszukommen.⁷

Unterstützt werde dies auch dadurch, dass die Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe in Sammelunterkünften berücksichtigt werden solle, um Konflikte zu vermeiden. Sofern die in einer Sammelunterkunft untergebrachten Personen wegen auftretender Konflikte nicht mehr zumutbar zusammen wirtschaften könnten, ermögliche 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.⁸

Der Gesetzesentwurf ist bereits im Gesetzgebungsverfahren auf massive Kritik gestoßen.⁹ Der Vergleich mit dem Partnerregelsatz sei nicht nachvollziehbar.¹⁰ Die Synergieeffekte seien in der Situation in einer Unterkunft zwischen fremden Personen deutlich weniger plausibel als in einer Partnerschaft.¹¹ Dieses Argument hat auch ein Großteil der bisherigen Rechtsprechung aufgenommen.¹² Dabei haben sich die Gerichte häufig auf eine verfassungskonforme Auslegung gestützt.¹³

Der Deutsche Sozialgerichtstag (DSGT) teilt abweichend von dieser Rechtsprechung mit dem Vorlagebeschluss die Ansicht, dass eine verfassungskonforme Auslegung nicht möglich ist (dazu unter II); zudem geht er – ebenso in Übereinstimmung mit dem Beschluss – davon aus, dass ein Verstoß gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vorliegt (dazu unter III). Zu Art. 3 Abs. 1 GG teilt der Verband die Auffassung des Vorlagebeschlusses nicht, da dieser als subsidiär zum Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG angesehen wird (dazu unter IV).

⁶ BT-Drucks. 19/10052, 24 (Unterstreichung nicht im Original).

⁷ BT-Drucks. 19/10052, 24.

⁸ BT-Drucks. 19/10052, 24.

⁹ Siehe dazu die Ausschussdrucksache 19(11)363 vom 29.05.2019. Es kann insoweit etwa auf die Stellungnahmen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Seite 7), des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit – IAB (Seite 38), des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. (Seite 47, 50-53) und des Deutschen Anwaltsvereins e.V. (Seite 77 f.) verwiesen werden. Siehe dazu auch: Frerichs in: jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 3a AsylbLG, Rn. 42.

¹⁰ Etwa: Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Ausschussdrucksache 19(11)363 vom 29.05.2019, 7.

¹¹ Etwa: Stellungnahme des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit – IAB, Ausschussdrucksache 19(11)363 vom 29.05.2019, 38.

¹² SG Frankfurt a. M., Beschluss vom 14.01.2020 – S 30 AY 26/19 ER; SG Bremen, Beschluss vom 03.07.2020 – S 39 AY 55/20 ER; SG München, Beschluss vom 10.02.2020 – S 42 AY 82/19 ER; weitergehend noch: SG Landshut, Beschluss vom 24.10.2019 - S 11 AY 64/19 ER; SG Freiburg, Beschluss vom 03.12.2019 – S 9 AY 4605/19 ER; SG Landshut, Beschluss vom 23.01.2020 – S 11 AY 79/19 ER; SG Hannover, Beschluss vom 20.12.2019 – S 53 AY 107/19.

¹³ Siehe etwa: LSG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 26.04.2021 – L 9 AY 7/21 B ER, Rn. 21.

II. Keine (verfassungskonforme) Auslegung

Der DSGT stimmt mit dem Vorlagebeschluss darin überein, dass eine (verfassungskonforme) Auslegung wegen des eindeutigen Wortlauts des Gesetzes und des klaren Willens des Gesetzgebers nicht möglich ist.¹⁴ Das gilt sowohl für eine enge Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Gemeinschaftsunterkunft“ als auch für eine darüber hinausgehende verfassungskonforme Auslegung.

1. Keine enge Auslegung des Merkmals „Gemeinschaftsunterkunft“

Das Merkmal der Gemeinschaftsunterkunft oder der Aufnahmeeinrichtung kann nicht dahingehend ausgelegt werden, dass dieses nur dann gegeben ist, wenn mit den anderen Bewohnern der Einrichtung tatsächlich zusammen gewirtschaftet wird. Eine solche Auslegung ist anhand des Wortlauts der Vorschrift und der Entstehungsgeschichte der Norm nicht möglich. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) sind zwar die für die Zuordnung zu einer Regelbedarfsstufe maßgeblichen unbestimmten Rechtsbegriffe "eigener Haushalt" und "einen Haushalt führen" der Auslegung bedürftig und fähig,¹⁵ wobei das BSG diese Merkmale anhand gesetzlicher Wertungen sehr weit ausgelegt hat. Eine Auslegung, nach der eine Gemeinschaftsunterkunft (bzw. eine Aufnahmeeinrichtung) nur bei einem tatsächlichen gemeinsamen Wirtschaften vorliegt, ist nach Ansicht des DSGT aber nicht möglich.

Die Vorschrift soll allgemein für Personen Anwendung finden, die in Gemeinschaftsunterkünften (oder Aufnahmeeinrichtungen) leben. Eine Beschränkung im Sinne eines gemeinsamen Wirtschaftens oder einer gemeinsamen Haushaltsführung lässt sich weder dem Wortlaut noch der Entstehungsgeschichte entnehmen. Nach dem Wortlaut der Vorschrift kommt es nur auf das Bewohnen einer Aufnahmeeinrichtung bzw. Gemeinschaftsunterkunft an. Der Wortlaut knüpft an keiner Stelle an eine gemeinsame Haushaltsführung oder ein gemeinsames Wirtschaften an.

Die Vorschrift kann nach dem Willen des Gesetzgebers nicht einschränkend ausgelegt werden. Der Gesetzgeber hat im genannten Gesetzesentwurf auf die tatsächlichen Gegebenheiten und die möglichen Einspareffekte in einer Gemeinschaftsunterkunft abgestellt.¹⁶ Dabei ist der Gesetzgeber nur zum Teil von einem gemeinsamen Wirtschaften ausgegangen (bezüglich Lebensmitteln oder zumindest Küchenutensilien), hat dies aber nicht zur Voraussetzung der Anwendung der Vorschrift gemacht. Der Gesetzgeber spricht von einer Übertragung des Gedankens des Wirtschaftens „aus einem Topf“.¹⁷ Zudem sieht er eine Obliegenheit zum gemeinsamen Wirtschaften, wo dies bislang nicht der Fall sei.

Allerdings ist möglich, dass bei abgetrennten Wohneinheiten ein Wohnen in der Wohnung nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 RBEG vorliegt.¹⁸ In Fällen wie dem vorgelegten, in dem ein Leben in einer Gemeinschaftsunterkunft nach den beschriebenen Umständen gegeben ist, überschreitet eine Nichtanwendung der Vorschrift wegen fehlender oder zu geringer Synergieeffekte aber die Grenze des möglichen Wortsinns. Bezüglich einer für diesen Fall in Betracht kommenden teleologischen Reduktion fehlt es angesichts der klaren Aussagen in der zitierten Bundestagsdrucksache an der insoweit notwendigen planwidrigen Regelungslücke.¹⁹

¹⁴ Rn. 45 ff. des Vorlagebeschlusses.

¹⁵ BSG, Urteil vom 24.03.2015 – B 8 SO 5/14 R, Rn. 15.

¹⁶ BT-Drucks. 19/10052, 24.

¹⁷ BT-Drucks. 19/10052, 24.

¹⁸ Frerichs in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl., § 3a AsylbLG (Stand: 04.11.2021), Rn. 40.

¹⁹ Siehe zu dieser Voraussetzung: Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, 210 ff.

2. Keine verfassungskonforme Auslegung

Unabhängig davon, ob der Gesetzgeber sich bei nur teilweise plausiblen Synergieeffekten noch im Rahmen seines Gestaltungsspielraums hält, scheitert eine verfassungskonforme Auslegung ebenfalls am klaren Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG und dem Willen des Gesetzgebers.²⁰

a) Verstoß gegen den klaren Wortlaut

Zumindest gegen einen eindeutigen Wortlaut ist eine verfassungskonforme Auslegung nicht möglich.²¹ Eine darüber hinausgehende verfassungskonforme Auslegung umgeht das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 100 GG.²²

Dabei kann offen bleiben, ob der mögliche Wortsinn stets auch Grenze der verfassungskonformen Auslegung ist.²³ Die Rechtsprechung des BVerfG hat eine Überschreitung der Wortlautgrenze im Einzelfall durchaus zugelassen oder zumindest als möglich angesehen.²⁴ Im Jahr 2014 hat das BVerfG etwa formuliert, dass „allein der Wortlaut einer Vorschrift nicht in jedem Fall eine unüberwindliche Grenze für die verfassungskonforme Auslegung bilden“ möge.²⁵ In früheren Entscheidungen hatte das BVerfG unter anderem ausgeführt, dass der Richter „am Wortlaut einer Norm [...] nicht haltzumachen“ brauche, wenn andere Indizien deutlich belegen würden, dass der Sinn des Gesetzes im Wortlaut nur unzureichend Ausdruck gefunden habe.²⁶

Dennoch hat das BVerfG mehrfach eine verfassungskonforme Auslegung wegen des „klaren Wortlauts“ abgelehnt.²⁷ Zumindest über Letzteres dürfte Einigkeit herrschen.²⁸ Hier liegt nach Ansicht des DSGT ein solcher eindeutiger Wortlaut vor, der einer verfassungskonformen Auslegung entgegen steht.²⁹

b) Verstoß gegen den Willen des Gesetzgebers

Darüber hinaus würde eine einschränkende Auslegung dem klaren Willen des Gesetzgebers entgegenstehen. In der neueren Rechtsprechung des BVerfG kristallisiert sich der klare Wille des Gesetzgebers als (weitere) Grenze der verfassungskonformen Auslegung heraus.³⁰

²⁰ So auch: LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 09.07.2020 – L 8 AY 52/20 ER; Lincoln/Werdermann in: info also 2021, 157, 158; LSG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 26.04.2021 – L 9 AY 7/21 B ER, Rn. 21; eine verfassungskonforme Auslegung in Betracht ziehend: Frerichs in: jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 3a AsylbLG, Rn. 44.

²¹ Dazu im Einzelnen: Lembke, Einheit aus Erkenntnis, 2009, S. 121 mit weiteren Nachweisen: Fn. 513; siehe auch: SG Osnabrück, Beschluss vom 27.01.2020 – S 44 AY 76/19 ER.

²² Siehe dazu: SG Osnabrück, Beschluss vom 27.01.2020 – S 44 AY 76/19 ER.

²³ So: Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaften, 3. Aufl. 1995, 161.

²⁴ Ebenso: Sauer, Wortlautgrenze der verfassungskonformen Auslegung?, 3 f., abrufbar im Internet auf der Seite der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg: <https://freidok.uni-freiburg.de/data/3317>, zuletzt abgerufen am 30.01.2022.

²⁵ BVerfG, Beschluss vom 16.12.2014 – 1 BvR 2142/11, Rn. 93.

²⁶ Etwa: BVerfG, Beschluss vom 19.06.1973 – 1 BvL 39/69, Rn. 49.

²⁷ BVerfG, Beschluss vom 11.04.1967 – 1 BvL 25/64, Rn. 40; unter Bezugnahme auf den „eindeutigen Wortlaut“: BVerfG, Beschluss vom 08.02.1983 – 1 BvL 20/81, Rn. 38.

²⁸ Dazu: Lembke, Einheit aus Erkenntnis, 2009, S. 121 mit weiteren Nachweisen: Fn. 513.

²⁹ So auch: LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 09.07.2020 – L 8 AY 52/20 ER; Lincoln/Werdermann in: info also 2021, 157, 158.

³⁰ Siehe dazu etwa: BVerfG, Beschluss vom 06.06.2018 – 1 BvL 7/14.

Zwar gilt einerseits, dass einer verfassungskonformen Auslegung nicht entgegen steht, dass eine nicht mit der Verfassung vereinbare Auslegung eher dem subjektiven Willen des Gesetzgebers entsprochen hätte.³¹ Andererseits hat das BVerfG bereits 1958 entschieden, dass eine verfassungskonforme Auslegung „keinesfalls [...] das gesetzgeberische Ziel in einem wesentlichen Punkte verfehlen oder verfälschen“ darf.³² Diesen Rechtssprechungsstrang hat das BVerfG im Jahr 2018 in einem Urteil zu Kettenbefristungen im Arbeitsrecht aufgenommen und gestärkt.³³ Der Gesetzgeber hat die umfassende Anwendung des „Partnerregelsatzes“ auf Personen in Gemeinschaftsunterkünften eingehend begründet. Der Wille des Gesetzgebers ist somit klar erkennbar.³⁴ Zudem dürfte es dem Gesetzgeber wesentlich auf diesen Punkt angekommen sein.

III. Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG

Nach Ansicht des DSGT verstößt die vorgelegte Vorschrift gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 GG, da ein geringerer Bedarf weder empirisch belegt wurde noch auf andere Art und Weise plausibel gemacht werden konnte. Damit liegt ein Verstoß gegen die Verpflichtung des Gesetzgebers vor, das Existenzminimum in einem transparenten Verfahren zu ermitteln. Zwar stellt sich die Ermittlung von Synergieeffekten auch bei der bislang durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung akzeptierten Regelbedarfsstufe 2 in Partnerschaften als komplex dar. Die vorliegenden Ausführungen des Gesetzgebers zu entsprechenden Effekten in Gemeinschaftsunterkünften genügen aber auch unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.

1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Regelsatzbemessung

a) Allgemeine Anforderungen und Prüfmaßstab

Die Regelsatzbemessung (und damit auch die Bestimmung der Regelbedarfsstufen) unterliegt nach der Rechtsprechung des BVerfG einer Verfahrenskontrolle.

Die Definition der Regelbedarfsstufen stellt eine Ausgestaltung des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums dar. Es gilt nach dem ersten Regelsatzurteil die Evidenz- und die Verfahrenskontrolle,³⁵ nicht die strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung, die das BVerfG bei der Überprüfung von Sanktionen angewandt hat.³⁶ Zwar hat das Gericht auch die Möglichkeit von Mitwirkungspflichten und Sanktionen letztlich als Ausgestaltung angesehen, wenn es den Subsidiaritätsgrundsatz zur Rechtfertigung heranzieht.³⁷ Hier prüft das BVerfG aber, ob die Mitwirkungspflichten und Sanktionen zur Durchsetzung geeignet, erforderlich und angemessen sind.³⁸ Die Regelsatzbemessung fällt nach Ansicht des DSGT aber auch weiterhin unter die Ausgestaltung des Bedarfs, für die die im ersten Regelsatzurteil festgeschriebene Verfahrenskontrolle gilt.

³¹ BVerfG, Urteil vom 09.02.1982 – 1 BvR 845/79, Rn. 87.

³² BVerfG, Beschluss vom 11.06.1958 – 1 BvL 149/52, Rn. 22.

³³ BVerfG, Beschluss vom 06.06.2018 – 1 BvL 7/14.

³⁴ So auch: LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 09.07.2020 – L 8 AY 52/20 ER; Lincoln/Werdermann in: info also 2021, 157, 158.

³⁵ Siehe dazu: BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 141 ff.

³⁶ Siehe dazu: BVerfG, Urteil vom 05.11.2019 – 1 BvL 7/16.

³⁷ BVerfG, Urteil vom 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 18, 123-128, 138-152; kritisch dazu: Greiser/Susnjar, NJW 2019, 3683, 3684.

³⁸ BVerfG, Urteil vom 05.11.2019 – 1 BvL 7/16, Rn. 128 und Rn. 134.

Das BVerfG prüft nach dem ersten Regelsatzurteil in der beschriebenen Verfahrenskontrolle, ob der Gesetzgeber das Ziel, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, in einer Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gerecht werdenden Weise erfasst und umschrieben hat, ob er im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein zur Bemessung des Existenzminimums im Grundsatz taugliches Berechnungsverfahren gewählt hat, ob er die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt und schließlich, ob er sich in allen Berechnungsschritten mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb dieses gewählten Verfahrens und dessen Strukturprinzipien im Rahmen des Vertretbaren bewegt hat.³⁹

In seiner ersten Entscheidung zum AsylbLG hat das BVerfG 2012 zudem ausgeführt, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren dürfe. Eine Differenzierung sei nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweiche und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden könne.⁴⁰ Ob ein Bedarf abweichend von dem gesetzlich bestimmten Bedarf anderer Hilfebedürftiger bestimmt werden könne, hänge allein davon ab, ob konkrete Minderbedarfe gegenüber anderen Hilfeempfängern mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden könnten.⁴¹

b) Anforderungen bei den Regelbedarfsstufen und deren Umsetzung

Auch speziell zu der Bemessung der Regelbedarfsstufen hat sich das BVerfG bereits geäußert. Insoweit gilt ebenfalls eine Verfahrenskontrolle. Ein Blick auf die Ausgangsregelung für die vorgelegte Vorschrift im AsylbLG, den sog. Partnerregelsatz im SGB II und SGB XII, zeigt, dass sich bereits hier Synergieeffekte schwer empirisch erhärten lassen, das BVerfG bislang die jeweils vorliegenden Ermittlungen aber hat ausreichen lassen.

Die Vorgaben für die diesbezügliche Verfahrenskontrolle hat die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren zum Regelbedarfsermittlungsgesetz wie folgt zusammengefasst: „Nach den Vorgaben des BVerfG müssen die verschiedenen Regelbedarfsstufen von Erwachsenen und Kindern möglichst eigenständig ermittelt werden, um den spezifischen Bedarfen der jeweiligen Personengruppe Rechnung zu tragen. Gleichzeitig bestehen aber auch Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Regelbedarfsstufen, da Erwachsene und Kinder zusammen in einem Haushalt leben und das Niveau des abgedeckten Bedarfs für alle Leistungsberechtigten möglichst gleich sein soll.“⁴²

Zur Regelbedarfsstufe 2 („Partnerregelsatz“) hat das BVerfG im ersten Regelsatzurteil unter Anwendung dieser Voraussetzungen ausgeführt, dass sich die Annahme des Gesetzgebers, dass der zur Sicherung des Existenzminimums zu deckende Bedarf für zwei Partner insgesamt 180 % des entsprechenden Bedarfs eines Alleinstehenden beträgt, auf eine ausreichende empirische Grundlage stützen könne.⁴³ Dieser Betrag beruhe auf der modifizierten Differenzrechnung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, die der Regelung des § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung 1990 zugrunde gelegen habe. Der Deutsche Verein habe diesen Wert ermittelt, indem er als Referenzgruppe Ehegatten ohne Kinder mit einem verfügbaren Nettoeinkommen über der Sozialhilfeschwelle gewählt habe, für sie den

³⁹ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09, Rn. 143.

⁴⁰ BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, Leitsatz 3.

⁴¹ BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, Rn. 74.

⁴² BT-Drucks. 17/14282, 25.

⁴³ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 189.

regelleistungsrelevanten Verbrauch entsprechend dem Verfahren wie bei einem Alleinstehenden bestimmt habe. Er habe also nur die einzelnen Ausgabepositionen in den einzelnen Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe berücksichtigt, die auch bei einem Alleinstehenden berücksichtigt wurden, und anschließend die Differenz zwischen den Beträgen für Ehegatten und für Alleinstehende gebildet. Diese Methode sei zur Bestimmung des Existenzminimums von in Bedarfsgemeinschaft lebenden Partnern ohne Kinder geeignet.⁴⁴ In der zweiten Entscheidung zu den Regelbedarfen nach Umsetzung des ersten Urteils durch den Gesetzgeber im Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011⁴⁵ hat das BVerfG diese Rechtsprechung bestätigt.⁴⁶

Im Gesetzgebungsverfahren zum Regelbedarfsermittlungsgesetz nach Vorlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2013 ergaben sich insoweit aber durchaus Probleme. Diese beruhten darauf, dass es statistisch schwierig ist, Gruppen von gleichem Wohlstandsniveau zu vergleichen. Nur dann aber kann ein Vergleich Minderkosten realistisch ausweisen.⁴⁷ Die Bundesregierung hat im Gesetzgebungsverfahren neben der zitierten Differenzmethode unter Rückgriff auf Forschungsergebnisse der Ruhr-Universität-Bochum (RUB) auch andere Methoden zum Vergleich des Wohlstandsniveaus geprüft. Die Einzelheiten sind sehr komplex. Dieser komplexen Ausgabesysteme bedurfte es, weil der einfache Abzug der als Haushaltspare identifizierten Einpersonenhaushalte von den Paarhaushalten („naive Skalenwerte“) nicht zu plausiblen Ergebnissen führte; so wären für die weitere Person insgesamt mehr als 100% der Ausgaben für die Erstpersion anzusetzen gewesen.⁴⁸

Nach den Ausgabesystemen belief sich der zusätzliche Bedarf einer weiteren Person im Haushalt auf einen Wert zwischen 36% und 88%, weshalb der Bericht nach § 10 RBEG a.F. davon ausging, dass der bisherige Wert von 80% jedenfalls als nicht zu knapp bemessen angesehen werden könne.⁴⁹ Der Bericht gelangte zu dem Ergebnis, dass es keine eindeutig richtige Methode zur Bestimmung des Mehrbedarfs einer zweiten Person im Haushalt gebe, dass die mathematischen Methoden zur Verringerung der Komplexität normativer Entscheidungen bedürften und auch dann noch so komplex und schwer darstellbar seien, dass die Anforderungen des BVerfG an ein transparentes Verfahren kaum erfüllt werden könnten, so dass es daher besser sei, einfachere Berechnungen und Plausibilitätsüberlegungen zur Begründung des Mehrbedarfs zu verwenden.⁵⁰ Es sei sinnvoller, den Mehrbedarf – ausgehend von den Ermittlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge – auf der Basis von Einpersonenhaushalten zu ermitteln, da sich ansonsten unterschiedliche Werte je nach Lebensalter der haushaltsangehörigen Kinder ergäben.⁵¹ Der Gesetzgeber nahm die Überlegungen der RUB auf und führte in der Begründung des Gesetzesentwurfs zum Regelbedarfsermittlungsgesetz (auf Grundlage der EVS 2013) einleitend zu diesem Passus aus, dass für die Höhe der Regelbedarfsstufe bedeutsam

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 189.

⁴⁵ BGBl 2011 I, 453.

⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 23.07.2014 – 1 BvL 10/12, Rn. 100.

⁴⁷ BT-Drucks. 17/14282, 25.

⁴⁸ BT-Drucks. 17/14282, 29; siehe dazu auch: Gutzler in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 8 RBEG 1. Überarbeitung (Stand: 17.02.2021), Rn. 16.

⁴⁹ BT-Drucks. 17/14282, 30; siehe dazu auch: Gutzler in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 8 RBEG 1. Überarbeitung (Stand: 17.02.2021), Rn. 16.

⁵⁰ Gutzler in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 8 RBEG 1. Überarbeitung (Stand: 17.02.2021), Rn. 16 unter Verweis auf: BT-Drucks. 17/14282, 30 f.

⁵¹ Gutzler in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 8 RBEG 1. Überarbeitung (Stand: 17.02.2021), Rn. 16 unter Verweis auf: BT-Drucks. 17/14282, 30 f.

sei, dass verschiedene im Haushalt vorhandene Gebrauchsgüter gemeinsam angeschafft und genutzt sowie Verbrauchsgüter gemeinsam gekauft würden (gemeinsamer Einkauf).⁵²

Allerdings sieht der Deutsche Verein die auch seitens des BVerfG zitierte Berechnungsmethode als Grundlage für die Bedarfsstufen nicht als geeignet an. In einer Stellungnahme des Vereins für die 41. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 22.11.2010 führte dieser aus, dass die modifizierte Differenzmethode im Rahmen eines Schichtungsmodells, wie es den Regelbedarfsstufen zugrunde liege, nicht sinnvoll angewandt werden könne.⁵³

2. Die Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG

Auch unter Berücksichtigung der besonderen Schwierigkeiten, Synergieeffekte in der Praxis zu erhärten, genügt die vorgelegte Regelung nicht den Anforderungen an ein methodisch transparentes Verfahren zur Bemessung der Bedarfe. Empirische Daten liegen dem DSGT nicht vor (dazu unter 1); auch darüber hinaus sind Einspareffekte nicht plausibel (dazu unter 2) und können auch nicht normativ eingefordert werden (dazu unter 3).

a) Keine empirischen Daten

Empirische Daten, die die Fragen aus der Verfügung des Senatsvorsitzenden vom 20.12.2021 beantworten könnten, liegen dem DSGT nicht vor. Die Bundesregierung (BReg) hat bereits im Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes im Jahr 2014 bereichsspezifische Ermittlungen für den Bereich des AsylbLG zur Verhinderung von Zirkelschlüssen abgelehnt.⁵⁴

Auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 2020, wie viele Personen nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit Leistungen nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG beziehen würden,⁵⁵ hat die BReg nicht inhaltlich geantwortet, da sich die neuesten verfügbaren Daten über die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger nach dem AsylbLG auf den 31.12.2018 beziehen würden. Die Neustrukturierung der Bedarfsstufen für Erwachsene und damit auch die Zuordnung der Regelbedarfsstufe 2 auf Erwachsene, die in Sammelunterkünften untergebracht sind, sei aber erst mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes zum 01.09.2019 in Kraft getreten. Daher lägen der Bundesregierung die erbetenen Daten aus der amtlichen Asylbewerberleistungstatistik noch nicht vor.⁵⁶

Der Bundesrat hat im Gesetzgebungsverfahren (zum Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes) ausgeführt, dass die Annahme, beim Zusammenleben fremder erwachsener Menschen in Gemeinschaftsunterkünften ergäben sich im Alltagsleben Synergieeffekte, die der Situation in einer Bedarfsgemeinschaft unter Partner entsprächen, jeder empirischen Grundlage entbehre.⁵⁷

Bereits insoweit unterscheidet sich die Problematik der vorgelegten Norm entscheidend von der Situation in Bedarfsgemeinschaften unter Partnern. Wenngleich die Ermittlungen auch dort komplex sind,

⁵² BT-Drucks. 18/9984, 85.

⁵³ Ausschussdrucksache 17[11]309, 54; siehe dazu auch: Gutzler in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 8 RBEG 1. Überarbeitung (Stand: 17.02.2021), Rn. 15.

⁵⁴ BT-Drucks. 18/2952, 20.

⁵⁵ BT-Drucks. 19/20428, 3.

⁵⁶ BT-Drucks. 19/20984, 3.

⁵⁷ BR-Drucks. 274/1/19, 1; daran anknüpfend etwa auch: Hohm in: Hohm, GK-AsylbLG, § 3a, Rn. 33, Stand: 07/2021; Frerichs in: jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 3a, Rn. 43.

liegen insoweit zumindest plausible empirische Daten vor. Das ist für Gemeinschaftsunterkünfte nach Kenntnis des DSGT hingegen nicht der Fall.

b) Keine Plausibilität von Einsparungen

Einsparungen sind – unabhängig von den fehlenden empirischen Erhebungen – auch nicht plausibel dargelegt worden. Dies hat der Vorlagebeschluss im Ergebnis überzeugend dargelegt, auch wenn der DSGT in einzelnen Erwägungen hiervon abweicht.

aa) Einsparmöglichkeiten nach Abteilungen

Der Vorlagebeschluss nimmt für die Frage, in welchen Abteilungen der Regelsatzbemessung überhaupt Einsparpotential gegeben ist, eine Aussage der Bundesregierung im Bericht über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik vom 26.06.2013 auf.⁵⁸ Hier ging die Bundesregierung davon aus, dass die Einsparungen, die bei der Bestimmung der Regelbedarfsstufe 2 angenommen werden, lediglich in den Abteilungen 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung), 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände), 8 (Nachrichtenübermittlung) und 9 (Freizeit, Unterhaltung, Kultur) möglich seien.⁵⁹ In den übrigen Abteilungen (1: Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke; 3: Bekleidung und Schuhe; 6: Gesundheitspflege; 7: Verkehr; 10: Bildung; 11: Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen und 12: Andere Waren und Dienstleistungen und Mitgliedsbeiträge) bestehe der volle Bedarf.⁶⁰

Ob dies für den „Partnerregelsatz“ in allen Positionen überzeugend ist, könnte fraglich sein, für die hier interessierende Frage der gemeinsamen Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft (oder Aufnahmeeinrichtung) ist dieser Ausgangspunkt aber plausibel. Für Bekleidung und Gesundheitspflege ergeben sich selbst bei Annahme der in der Gesetzesbegründung angenommenen „Schicksalsgemeinschaft“ keine Einspareffekte. Eine gemeinsame Nutzung von Bekleidung oder Gesundheitsartikeln ist auch dann unplausibel. Hinsichtlich Nahrungsmitteln legt der Vorlagebeschluss überzeugend dar, dass bei knappen Mitteln ohnehin vom Kauf günstiger Produkte auszugehen sei und darüber hinausgehende Einspareffekte durch Mengenrabatte zu vernachlässigen sein dürften.⁶¹ Bei der Position Verkehr ist bei einem Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung ebenfalls kein Einsparpotential vorhanden, weil die dortigen Einsparungen bei Partnern wohl am ehesten durch einen gemeinsamen Pkw oder Mehrpersonenfahrkarten im ÖPNV realisiert werden, was in einer Gemeinschaftsunterkunft selbst bei einem vom Gesetzgeber angenommenen gemeinsamen Wirtschaften äußerst unplausibel wäre. Mengenrabatte durch Viererkarten (und Ähnliches) im ÖPNV kann der Einzelne auch ohne andere Personen nutzen. Synergieeffekte bei der Abteilung Bildung dürften insgesamt zu vernachlässigen sein, da der angesetzte Betrag mit unter zwei Euro sehr gering ist. Auch in den Abteilungen 11 und 12 ist zumindest für die Situation, in der sich Leistungsbezieher nach § 2 AsylbLG befinden, kein Einsparpotential erkennbar.

⁵⁸ Vorlagebeschluss, Rn. 167 ff.

⁵⁹ BT-Drucks 17/14282, 26.

⁶⁰ BT-Drucks 17/14282, 26.

⁶¹ Vorlagebeschluss, Rn. 166 unter Verweis auf Hessisches LSG, Vorlagebeschluss vom 29.10.2008 – L 6 AS 336/07, Rn. 111 und unter Verweis auf ein dort zitiertes Gutachten von Martens vom 20.09.2008.

bb) Fehlende Regelsatzrelevanz hinsichtlich der Abteilungen 4 und 5?

Ausgehend von den Abteilungen 4, 5, 8 und 9, bei denen überhaupt nur Einsparungen möglich sind, argumentiert der Vorlagebeschluss weiter, dass die Abteilungen 4 (Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung) und 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände) nicht regelsatzrelevant seien, da sie in Gemeinschaftsunterkünften gewöhnlicherweise als Sachleistungen gewährt würden.⁶² In den verbleibenden zwei Abteilungen (Nachrichtenübermittlung und Freizeit) seien bei einer prozentualen Aufteilung des angenommenen Einspareffekts von 10% auf die ursprünglichen vier Abteilungen (4, 5, 8 und 9) nur Einsparungen in Höhe von 6,5 bzw. 6,2% möglich.⁶³ Insoweit verweist der Beschluss auf Tabellen der Gesellschaft für Freiheitsrechte, die eine Mustervorlage erstellt hat, an der sich der Vorlagebeschluss orientiert.⁶⁴

Diese Argumentation sieht der DSGT nur teilweise als schlüssig an. Ob die Sachleistungsgewährung dazu führt, dass in diesen Bereichen keine Einsparungen möglich sind, hängt davon ab, wie die Sachleistungen auf die ausbezahlten Leistungen angerechnet werden. Nach § 2 Abs. 1 AsylbLG i.V.m. § 27a Abs. 4 Satz 1 SGB XII wird der Regelsatz im Einzelfall abweichend von der maßgebenden Regelbedarfsstufe festgesetzt, wenn ein durch die Regelbedarfe abgedeckter Bedarf nicht nur einmalig, sondern für eine Dauer von voraussichtlich mehr als einem Monat nachweisbar vollständig oder teilweise anderweitig gedeckt ist. Bei einer solchen abweichenden Regelsatzfestsetzung sind nach Satz 2 für die monatlich ersparten Verbrauchsausgaben die sich nach § 5 Abs. 1 oder § 6 Abs. 1 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) für die jeweilige Abteilung ergebenden Beträge zugrunde zu legen. Beschränkt sich die anderweitige Bedarfsdeckung auf einzelne in die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben je Abteilung eingegangenen Verbrauchpositionen, sind die regelbedarfsrelevanten Beträge zugrunde zu legen, auf denen die in § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 1 RBEG genannten Beträge für die einzelnen Abteilungen beruhen.

Wird bei der Anrechnung der Grundbetrag aus § 5 Abs. 1 RBEG – also der Wert aus der Regelbedarfsstufe 1 – zugrunde gelegt, so kann der Argumentation des Vorlagebeschlusses grundsätzlich gefolgt werden, wobei sich durch spätere Regelbedarfserhöhungen Abweichungen ergeben können, soweit man nicht entgegen des Wortlauts des § 27a Abs. 4 Satz 1 SGB XII eine entsprechende Dynamisierung der abzuziehenden Werte auch bei dieser Norm zulässt. Würde aber ein Abzug auf Grundlage der jeweiligen Regelbedarfsstufe vorgenommen, so ist die Argumentation nicht überzeugend. Da die Sachleistungen überwiegend nicht rationiert sein dürften, zumindest nicht nach Regelbedarfsstufen zur Verfügung gestellt werden, dürfte in den Abteilungen 4 und 5 der volle Bedarf gedeckt werden. Die Sachleistungen dürften individuell – ohne Limitierung nach der Regelbedarfsstufe – zur Verfügung gestellt werden.⁶⁵ Es werden zwar andererseits sicherlich gewisse Gegenstände zusammen genutzt, etwa in einer Gemeinschaftsküche, aber insoweit dürfte tatsächlich auch ein Synergieeffekt bestehen.

Auch die Aufteilung des Einspareffekts auf die einzelnen Abteilungen nach den prozentualen Anteilen ist nicht vollständig plausibel beschrieben. Es hätte zumindest weiterer Erläuterungen bedurft, warum die Aufteilung in dieser Form erfolgt. Denkbar wäre nämlich, dass in einzelnen Abteilungen eine höhere Ersparnis vorliegen könnte, als in anderen.

⁶² Vorlagebeschluss, Rn. 168.

⁶³ Vorlagebeschluss, Rn. 172 bzw. Rn. 176.

⁶⁴ Die Internetverweise zu den Tabellen finden sich im Vorlagebeschluss unter Rn. 171 und Rn. 176.

⁶⁵ Weitergehend in der Schlussfolgerung noch: Deibel in: Hohm, GK-AsylbLG, § 2, Rn. 333.2, Stand: 12/2020; Krauß in: Siefert, AsylbLG, 2. Aufl. 2020, § 2, Rn. 73.

cc) Keine Einsparmöglichkeiten bei den Abteilungen 8 und 9

Weiter argumentiert der Beschluss wie folgt: Wegen der Besonderheiten der Unterbringung in einer Sammelunterkunft und der Lebenssituation der Bewohner seien Einsparpotentiale in den verbleibenden Abteilungen 8 (Nachrichtenübermittlung) und 9 (Freizeit) unrealistisch.⁶⁶ Dem schließt sich der DSGT insgesamt an.

Unter Verweis auf eine gutachterlicher Stellungnahme aus April 2020 führt das vorlegende Gericht aus, dass Bewohner von Sammelunterkünften einen erhöhten, keinen verminderten Telekommunikationsbedarf hätten.⁶⁷ Dies scheint mit Blick auf eine Kommunikation zu Verwandten und Bekannten im Heimatland plausibel. Zwar liegen der zitierten gutachterlichen Stellungnahme keine eigenen empirischen Untersuchungen zugrunde, die Argumentation erscheint aber dennoch nachvollziehbar. Die Stellungnahme – sowie der Vorlagebeschluss – führen insoweit überzeugend aus, dass Leistungsbezieher nach dem AsylbLG wegen des unklaren Aufenthaltsstatus häufig keinen Zugang zu günstigeren, längerfristigen Telekommunikationstarifen haben dürften.⁶⁸ Ob die weitere Annahme, dass in Sammelunterkünften selten ein gemeinsames W-LAN zur Verfügung gestellt werde,⁶⁹ stimmt, kann seitens des DSGT nicht überprüft werden. Die Erfahrung in Verfahren, die im Dezernat einzelner Kommissionsmitglieder geführt wurden, zeigt ein unterschiedliches Bild. Diese Zahlen sind aber nicht repräsentativ.

Weiter werden vom Vorlagebeschluss Schwierigkeiten bei der Nutzung von Synergieeffekten bei der Abteilung 9 (Freizeit) dargestellt. Soweit es um die Nutzung von Angeboten auf eigenen Endgeräten geht, erscheint dies plausibel. Diese Endgeräte – etwa Handys – dürften von jedem Bewohner individuell und nicht gemeinschaftlich genutzt werden. Falls allerdings von der Einrichtung selbst Freizeitgestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, was nach Erfahrung des DSGT ebenfalls teilweise der Fall ist, stellt sich erneut die oben aufgeführte Problematik der Gewährung (und Anrechnung) von Sachleistungen.

dd) Unplausibilität des gemeinsamen Wirtschaftens

Weiter argumentiert der Vorlagebeschluss, dass es in einer Sammelunterkunft wegen des fehlenden Näheverhältnisses zwischen den Bewohnern äußerst unplausibel sei, dass ein gemeinsames Wirtschaften als Ausgangspunkt von Einsparungen tatsächlich erfolge.⁷⁰ Dem schließt sich der DSGT an.

⁶⁶ Vorlagebeschluss, Rn. 178 ff.

⁶⁷ Vorlagebeschluss, Rn. 180 unter Verweis auf: Lederer, Gutachtliche Stellungnahme zum Anspruch auf kostenfreien Zugang zum Internet in Unterkünften für Geflüchtete, 27.04.2020, 4.

⁶⁸ Vorlagebeschluss, Rn. 180.

⁶⁹ Vorlagebeschluss, Rn. 181.

⁷⁰ Vorlagebeschluss, Rn. 186 ff.

Dies stellt auch die herrschende Meinung in Rechtsprechung und Literatur dar.⁷¹ Unzutreffend – so der Vorlagebeschluss weiter – sei bereits die Annahme des Gesetzgebers, dass sich die in Sammelunterkünften lebenden Personen in derselben Lebenssituation befänden.⁷² Unter Rückgriff auf eine Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes im Gesetzgebungsverfahren⁷³ führt das vorliegende Gericht überzeugend aus, dass die Bewohner der Unterkünfte regelmäßig aus unterschiedlichen Herkunftsregionen und Kulturen stammten, woraus sich Verständigungsschwierigkeiten und zum Teil sogar Konflikte ergeben könnten.⁷⁴ Zudem stünden die hohen Fluktuationen in derartigen Unterkünften einem Näheverhältnis zusätzlich entgegen.⁷⁵

Diese Argumentation ist überzeugend. Der Bundesrat hat im Gesetzgebungsverfahren insoweit in ganz ähnlicher Weise ausgeführt, dass gerade bei gemeinschaftlicher Unterbringung von Menschen unterschiedlicher Herkunft, Sprache, Nationalitäten und sozialer Hintergründe die Annahme entsprechenden gemeinschaftlichen Wirtschaftens in hohem Maße unrealistisch und auch geeignet sei, zusätzliches Konfliktpotential in den Unterkünften zu schaffen.⁷⁶ Die Forderung des Gesetzgebers, eine unterschiedliche Herkunft bei der Zuteilung der Unterkunft zu berücksichtigen, verhindert nach Kenntnis des DSGT nicht, dass in der Praxis sehr inhomogene Gruppen in den Sammelunterkünften zusammen leben.

Hinsichtlich des Konfliktpotentials in Gemeinschaftsunterkünften kann zudem auf unterschiedliche Studien zurückgegriffen werden. In einer qualitativen Untersuchung von Blick/Doering aus dem Jahr 2015 etwa wurden drei Gemeinschaftsunterkünfte zu ihrem Konfliktaufkommen untersucht, wobei festgestellt werden konnte, dass primär Alltagskonflikte eine Rolle spielten.⁷⁷ Aber auch häusliche Gewalt sowie kulturell, ethnisch oder religiös motivierte Konflikte existierten.⁷⁸ Die Untersuchung zeigte weiterhin, dass die meisten Bewohnerinnen und Bewohner nicht versuchten, die bestehenden Konflikte zu lösen, sondern eher Rückzugsstrategien zur Konfliktbewältigung verwendeten.⁷⁹ Dieses Verhalten spricht ebenfalls deutlich gegen die Annahme eines gemeinsamen Wirtschaftens. Auf der Grundlage einer qualitativen Befragung von Christ/Meininghaus/Röing aus dem Jahr 2017, die in 33 Unterkünften auf Landes- und Kommunalebene in NRW mit Beteiligung von über 200 Personen durchgeführt wurde, konnten fünf Typen von Konflikten analysiert werden: Konflikte auf der individuellen Ebene, Gruppenkonflikte, aggressives Verhalten und Kriminalität, häusliche und sexuelle Gewalt sowie Konflikte mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und zwischen Institutionen.⁸⁰ Die Autoren führen zusammenfassend in einer weiteren Veröffentlichung aus, dass der unterschiedliche Aufenthaltsstatus ein besonderes Konfliktpotential darstelle.⁸¹ Aber auch durch den ungewollten Kontakt mit Fremden,

⁷¹ SG Frankfurt a. M., Beschluss vom 14.01.2020 – S 30 AY 26/19 ER; SG Bremen, Beschluss vom 03.07.2020 – S 39 AY 55/20 ER; SG München, Beschluss vom 10.02.2020 – S 42 AY 82/19 ER; weitergehend noch: SG Landshut, Beschluss vom 24.10.2019 - S 11 AY 64/19 ER; SG Freiburg, Beschluss vom 03.12.2019 – S 9 AY 4605/19 ER; SG Landshut, Beschluss vom 23.01.2020 – S 11 AY 79/19 ER; SG Hannover, Beschluss vom 20.12.2019 – S 53 AY 107/19; Frerichs in: jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. 2020, § 3a AsylbLG, Rn. 43; Hohm in: Hohm, GK-AsylbLG, § 3a, Rn. 33, Stand: 07/2021.

⁷² Vorlagebeschluss, Rn. 193.

⁷³ Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 29.03.2019, 6.

⁷⁴ Vorlagebeschluss, Rn. 195.

⁷⁵ Vorlagebeschluss, Rn. 195 ebenfalls unter Verweis auf die Stellungnahme des Caritasverbandes, 6.

⁷⁶ BR-Drucks. 274/1/19, 1.

⁷⁷ Plich/Doering in: RPsych 2017, 309, 311.

⁷⁸ Plich/Doering in: RPsych 2017, 309, 311.

⁷⁹ Plich/Doering in: RPsych 2017, 309, 309.

⁸⁰ Christ/Meininghaus/Röing in: working Piper 3/2017, 2 und 21 ff.

⁸¹ Christ/Meininghaus/Röing in: Policy Brief 3/2017, 2.

durch Enge, Lärm, fehlende Privatsphäre und Beschäftigungslosigkeit entstehe zusätzliches Konfliktpotential.⁸²

Dieser Argumentation kann nach Ansicht des DSGT nicht mit Erfolg entgegen gehalten werden, dass es bei Konflikten innerhalb der Unterkunft Reaktionsmöglichkeiten gebe.⁸³ Die Möglichkeit, bei Konflikten zu reagieren, heißt nicht, dass ein gemeinsames Wirtschaften unter fremden Personen unterschiedlicher Herkunft plausibel wird. Zudem dürfte die Schwelle, bei der auf Konflikte reagiert wird, relativ hoch sein.

c) Keine Obliegenheit zum gemeinsamen Wirtschaften

Die Bundesregierung ging in der Gesetzesbegründung nicht nur davon aus, dass Einspareffekte vorliegen (deskriptiv), sondern auch davon, dass es den Bewohnerinnen und Bewohnern von Sammelunterkünften – unabhängig von dem aktuellen Bestehen solcher Effekte – zumindest zumutbar sei, zusammen zu wirtschaften (normativ).⁸⁴ Dies begründet der Gesetzgeber mit der besonderen Situation, in der Bewohner einer Unterkunft seien. Die Leistungsberechtigten befänden sich im Asylverfahren ungeachtet ihrer Herkunft in derselben Lebenssituation und bildeten der Sache nach eine Schicksalsgemeinschaft. In dieser zeitlichen und räumlichen Sondersituation hätten sie die Obliegenheit, alle zumutbaren Anstrengungen zu unternehmen, um miteinander in der Sammelunterkunft auszukommen.⁸⁵

Eine solche Obliegenheit lehnt der Vorlagebeschluss ab.⁸⁶ Dem schließt sich der DSGT an. Der Beschluss führt aus, dass ausländische Staatsangehörige den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch verlieren, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten.⁸⁷ Die mit einer Obliegenheit zum gemeinsamen Wirtschaften einhergehende Nichtanerkennung des Bedarfs für individuelles Wirtschaften sei darüber hinaus auch deshalb nicht tragfähig begründet, weil es der einzelnen Person nicht möglich sei, die Obliegenheit von sich aus zu erfüllen. Er sei vielmehr auf die Mitwirkung der anderen in der Sammelunterkunft lebenden Menschen angewiesen, um die Einspareffekte tatsächlich zu erzielen, ohne einen Rechtsanspruch auf eine solche Mitwirkung gegen sie zu haben.⁸⁸ Insoweit kann auf einen Passus im ersten Regelsatzurteil des BVerfG zurückgegriffen werden, wonach die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert sein muss.⁸⁹ Dies verlange bereits unmittelbar der Schutzgehalt des Art. 1 Abs. 1 GG. Ein Hilfebedürftiger dürfe nicht auf freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gewährleistet ist.⁹⁰

Hinzu kommt, dass bei der Umsetzung der genannten Obliegenheit die oben beschriebenen Konfliktpotentiale ein deutliches Hindernis darstellen. Dem kann auch nicht entgegen gehalten werden, dass „nach Deutschland einreisende Asylsuchende [...] häufig eine lange, entbehrungsreiche Flucht hinter sich haben“, auf der sie sich gegenseitig geholfen haben.⁹¹ Ob dies (gemeinsame Hilfe auf der Flucht)

⁸² Christ/Meininghaus/Röing in: Policy Brief 3/2017, 2.

⁸³ So aber: Deibel in: Hohm, GK-AsylbLG, § 2, Rn. 331.

⁸⁴ Ähnlich formuliert bei: Lincoln/Werdermann in: info also 2021, 157, 158.

⁸⁵ BT-Druck. 19/10052, 24.

⁸⁶ Vorlagebeschluss, Rn. 198 ff.

⁸⁷ Vorlagebeschluss, Rn. 204.

⁸⁸ Vorlagebeschluss, Rn. 205.

⁸⁹ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 136.

⁹⁰ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 136.

⁹¹ So aber: Deibel in: Hohm, GK-AsylbLG, § 2, Rn. 333, Stand: 12/2020.

tatsächlich der Fall ist, ist zunächst spekulativ. Zum anderen wäre hieraus auch nicht die normative Aussage abzuleiten, dass dies auch nach der Flucht weiterhin zumutbar ist („Sein-Sollen-Fehlschluss“).⁹²

Zudem ist zu berücksichtigen, dass einer Umsetzung des gemeinsamen Wirtschaftens auch die unterschiedlichen Lebensverhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner in einer Gemeinschaftsunterkunft (z. B. unterschiedliche sozialrechtliche Situation: Analogleistungen nach § 2 AsylbLG, Grundleistungen nach § 3 AsylbLG, Leistungseinschränkungen nach § 1a AsylbLG oder eigenes Einkommen) entgegenstehen, die mit unterschiedlichen Interessenlagen einhergehen. Dies hat das vorlegende Gericht eingehend dargelegt.⁹³

IV. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG

Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist nach Ansicht des DSGT nicht mehr zu erörtern. Das BVerfG hat im Regelsatzurteil ausgeführt, dass aus Art. 3 Abs. 1 GG bei der Bestimmung des Existenzminimums grundsätzlich kein weitergehender Schutz abzuleiten ist,⁹⁴ Art. 3 Abs. 1 GG ist danach erst dann relevant, wenn einer spezifischen Gruppe mehr als das Existenzminimum zugestanden wird.⁹⁵ Das BVerfG führte insoweit wörtlich aus:

„Andere Grundrechte, wie zum Beispiel Art. 3 Abs. 1 GG oder Art. 6 Abs. 1 GG, vermögen für die Bemessung des Existenzminimums im Sozialrecht keine weiteren Maßstäbe zu setzen. Entscheidend ist von Verfassungs wegen allein, dass für jede individuelle hilfebedürftige Person das Existenzminimum nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG ausreichend erfasst wird; eines Rückgriffs auf weitere Grundrechte bedarf es hier nicht.“⁹⁶

In der Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit der Höhe der Geldleistungen nach § 3 Abs. 2 AsylbLG hat das BVerfG die vom Gesetzgeber vorgenommene Gruppendifferenzierung ebenfalls nicht an Art. 3 Abs. 1 GG gemessen, sondern als Unterpunkt bei der Prüfung der Bemessung der Leistungen erörtert.⁹⁷

Daraus folgt: Bei der Bemessung der Leistungen, also der Feststellung der existenznotwendigen Bedarfe nach einem inhaltlich transparenten und folgerichtigen Verfahren, ist alleiniger Prüfungsmaßstab Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG.⁹⁸ Dies schließt die Frage mit ein, für welche abgrenzbare Personengruppe der Gesetzgeber wegen besonderer Bedarfe eine vom allgemeinen Grundsicherungsrecht abweichende Bedarfsbemessung vornimmt.⁹⁹ Eine „bessere“ Absicherung einer anderen Personengruppe – sofern methodengerecht ermittelt – dürfte insoweit unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Gleichheitssatzes nicht relevant sein.¹⁰⁰

⁹² So bereits: Hume, Ein Traktat über die menschliche Natur, Buch I-III, Dt. mit Anm. und Reg. von Theodor Lipps, Buch III, 195 ff.; siehe dazu näher unter Berücksichtigung von Humes Moralphilosophie ausführlich: Fritz, Der naturalistische Fehlschluss, 21 ff.; zum „Sein-Sollen-Problem“ näher: 33 ff.; zu „Hume-Gesetz“: 78 ff.

⁹³ Vorlagebeschluss, Rn. 199; dazu auch: Hohm in: Hohm, GK-AsylbLG, § 3a, Rn. 36, Stand: 07/2021.

⁹⁴ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 145.

⁹⁵ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 125.

⁹⁶ BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 145.

⁹⁷ BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, Rn. 69, 73.

⁹⁸ Frerichs/Greiser in: Heine, Festschrift 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 157, 198.

⁹⁹ Frerichs/Greiser in: Heine, Festschrift 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 157, 198; andere Ansicht wohl LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 06.09.2012 – L 7 AS 758/12 B ER, Rn. 14.

¹⁰⁰ Frerichs/Greiser in: Heine, Festschrift 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 157, 198; andere Ansicht: BSG, Urteil vom 21.12.2009 – B 14 AS 66/08 R, Rn. 21; SG Leipzig, Urteil vom 15.05.2013 – S 17 AS 723/13, Rn. 35 ff.

In eine etwas andere Richtung geht zwar eine Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2016,¹⁰¹ auch hieraus dürfte sich aber nichts Abweichendes ergeben. In der genannten Entscheidung hat das Gericht hinsichtlich der Regelungen im SGB II, wonach volljährige Kinder bis zum 25. Lebensjahr Teil der Bedarfsgemeinschaft sind und insoweit lediglich 80% des Eckregelsatzes erhalten,¹⁰² Art. 3 Abs. 1 GG neben dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums geprüft.¹⁰³ Dabei begreift das BVerfG die angegriffenen Regelungen als „Anrechnungsregel“.¹⁰⁴ Zuzustimmen ist dabei der Einordnung, dass der allgemeine Gleichheitssatz als Prüfungsmaßstab bei Regelungsgegenständen zum Tragen kommen kann, die nicht mit der Bemessung der Leistungen zusammenhängen, z.B. bei der Art und Weise der Bedarfsdeckung (Gewährung von Geld-, Sach- oder Dienstleistung)¹⁰⁵ oder bei der Ausgestaltung des Sicherungssystems im Übrigen (z.B. bei Fragen der Einkommensanrechnung¹⁰⁶).¹⁰⁷

Die Bemessung der Regelleistung in Sammelunterkünften kann nach Ansicht des DSGT aber nicht als eine solche Anrechnungsregel verstanden werden. Es handelt sich um eine Bemessung des Bedarfs und nicht um eine sonstige Regelung im Zusammenhang mit der Gewährung des Existenzminimums.

V. Ergebnis

Der DSGT teilt mit dem Vorlagebeschluss die Ansicht, dass eine verfassungskonforme Auslegung nicht möglich ist, da eine solche gegen den eindeutigen Wortlaut und den klaren Willen des Gesetzgebers verstoßen würde.

Ebenso in Übereinstimmung mit dem Beschluss sieht der DSGT wegen fehlender Ermittlungen zum Bedarf in Sammelunterkünften und einer fehlenden Plausibilität von Einsparungen einen Verstoß gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als gegeben.

Zu Art. 3 Abs. 1 GG teilt der DSGT die Auslegung des Vorlagebeschlusses nicht, da dieser als subsidiär zum Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG angesehen wird.

Paulat

Präsidentin des Deutschen Sozialgerichtstages e.V.

Potsdam, 11. Februar 2022

¹⁰¹ BVerfG, Beschluss vom 27.07.2016 – 1 BvR 371/11.

¹⁰² § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II; § 20 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB II.

¹⁰³ BVerfG, Beschluss vom 27.07.2016 – 1 BvR 371/11, Rn. 73 f.

¹⁰⁴ BVerfG, Beschluss vom 27.07.2016 – 1 BvR 371/11, Rn. 74.

¹⁰⁵ Zur Zulässigkeit verschiedener Formen der Bedarfsdeckung: BVerfG, Urteil vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, Rn. 67; BVerfG, Urteil vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09, Rn. 138.

¹⁰⁶ BVerfG, Beschluss vom 11.07.2006 – 1 BvR 293/05 (Schmerzensgeldanrechnung im AsylbLG).

¹⁰⁷ Frerichs/Greiser in: Heine, Festschrift 60 Jahre Sozialgerichtsbarkeit Niedersachsen und Bremen, 157, 198.