

# **Stellungnahme von Amnesty International gem. § 27a BVerfGG im Verfahren 1 BvL 10/10**

**AMNESTY INTERNATIONAL** Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.  
Länder und Asyl . Postfach 58 01 62 . 10411 Berlin  
HAUSANSCHRIFT Greifswalder Straße 4 . 10405 Berlin  
T: +49 30 420248-400 . F: +49 30 420248-444 . E: [asyl@amnesty.de](mailto:asyl@amnesty.de) . W: [www.amnesty.de](http://www.amnesty.de)  
SPENDENKONTO 80 90 100 . Bank für Sozialwirtschaft . BLZ 370 205 00

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme im Verfahren zur Vereinbarkeit des § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG mit dem Grundgesetz.

Arbeitsgrundlage von Amnesty International sind die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die darauf basierenden internationalen Menschenrechtsverträge. Deswegen wird im Folgenden bei Beantwortung der Frage der Verfassungsmäßigkeit von § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG Bezug auf die international verbürgten Menschenrechte genommen.

### **A. Das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als Menschenrecht**

Der Schutz der Würde des Menschen ist das Ziel aller Menschenrechte. Um dies zu gewährleisten, ist der Staat verpflichtet, alle Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.<sup>1</sup> Vor allem die Gewährleistungspflicht verlangt vom Staat, den einzelnen darin zu unterstützen, ein Mindestmaß seiner unveräußerlichen Menschenrechte zu verwirklichen, damit er ein Leben in Würde führen kann, wenn er selbst nicht dazu in der Lage ist, aus eigenen Mitteln ein Leben in Würde zu führen. Diese Verpflichtung und das damit korrespondierende Recht sind insbesondere im Recht auf soziale Sicherheit niedergelegt, welches in zahlreichen internationalen Verträgen enthalten ist, die von Deutschland ratifiziert wurden, so in Art. 9 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.<sup>2</sup> Aber auch die anderen, international anerkannten Menschenrechte verlangen vom Staat die Gewährleistung des jeweiligen Rechtes, wenn ein Mensch selbst nicht in der Lage ist, dieses wahrzunehmen.

Diese Gewährleistungspflicht und das damit korrespondierende Recht des Einzelnen sind verfassungsrechtlich insbesondere in Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG verankert. Das Recht auf Gewährleis-

<sup>1</sup> Zunächst ist diese sogenannte Pflichtentrias für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte entwickelt worden, zum Beispiel Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, 22.-26. January, 1997. Der Menschenrechtsausschuss hat sich in seinen neueren allgemeinen Bemerkungen diese Einteilung des Staatenpflichten zu eigen gemacht, zum Beispiel allgemeine Bemerkung Nr. 31 vom 26.05.2004, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13, in welcher der Menschenrechtsausschuss die negativen und positiven Pflichten der Staaten unterstreicht.

<sup>2</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1973 II S. 1569) (UN-Sozialpakt). Weiterhin ist es in Art. 12 der Europäischen Sozialcharta vom 06. Mai 1966 (BGBl. II 1261) verbürgt. Bezüglich der Rechte von Frauen ist das Recht auf soziale Sicherheit in Art. 11 Abs. 1 e) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (BGBl. 1985 II 648) und bezüglich der Rechte von Kindern in Art. 26 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (BGBl. 1992 II 121) normiert. Im Hinblick auf das Verbot der rassistischen Diskriminierung ist das Recht auf soziale Sicherheit in Art. 5 e) iv) des Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 (BGBl. 1969 II S. 961) enthalten. Schließlich ist es im Bezug auf Flüchtlinge, die sich rechtmäßig auf dem Staatsgebiet aufhalten in Art. 23 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) vom 28. Juli 1951 (BGBl. II S. 619) enthalten.



tung eines menschenwürdigen Existenzminimums umfasst den Zugang zu denjenigen materiellen Leistungen, die notwendig sind für die physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.<sup>3</sup> Dieses Recht steht jedem Menschen zu, der sich in Deutschland aufhält.<sup>4</sup>

Die Konkretisierung des aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG resultierenden Leistungsanspruchs obliegt dem Gesetzgeber. Dabei muss der Leistungsanspruch so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf des Menschen deckt. Hierbei muss auf die individuellen Bedürfnisse abgestellt werden.<sup>5</sup>

### **B. § 3 Abs. 2 AsylbLG verstößt gegen das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums**

§ 3 Abs. 2 AsylbLG genügt dem Recht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums gem. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG nicht. Bereits die Höhe des Wertes von insgesamt 440 DM (entspricht 224, 97€)<sup>6</sup> ist unangemessen, um ein Leben in Würde sicherzustellen. (I.) Darüber hinaus ist der Wert nicht in einer transparenten und nachvollziehbaren Weise berechnet worden und die Sätze gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG sind nicht regelmäßig überprüft worden. (II).

#### **I. DIE HÖHE DER LEISTUNGEN GEM. § 3 ABS. 2 ASYBLG IST NICHT AUSREICHEND, UM EIN MENSCHENWÜRDIGES EXISTENZMINIMUM ZU GEWÄHRLEISTEN**

Die Höhe der Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG reicht nicht aus, um ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern. Das gilt auch dann, wenn das Existenzminimum wegen des vorübergehenden Aufenthalts und des dadurch resultierenden fehlenden Integrationsbedarfs anders zu definieren sein sollte, als bei einem nicht nur vorübergehenden Aufenthalt.

#### **1. UMFANG DES MENSCHENWÜRDIGEN EXISTENZMINIMUMS**

Das menschenwürdige Existenzminimum umfasst neben der physischen Existenz des Menschen auch die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und die Teilhabe am gesellschaftlichen,

<sup>3</sup> BVerfG, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Urteil vom 9.2.2010, Abs. 135.

<sup>4</sup> So auch Hohm, Menschenwürdiges Existenzminimum für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, ZFSH SGB 2010, 261 (271); Janda / Wilksch, Das Asylbewerberleistungsgesetz nach dem „Regelsatzurteil“ des BVerfG, Die Sozialgerichtsbarkeit 10/10, 565 (569).

<sup>5</sup> BVerfG, Urteil vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 4/09, Abs. 135 ff.

<sup>6</sup> Gem. § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 AsylbLG erhält ein alleinstehender erwachsener Leistungsberechtigter Leistungen im Wert von 360 DM zur Sicherung des Lebensunterhalts. Diese Leistungen können unbar oder als Bargeld gewährt werden. Zusätzlich erhält er gem. § 3 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG 80 DM Taschengeld zur Deckung des täglichen Bedarfs.



kulturellen und politischen Leben.<sup>7</sup> Wie das Existenzminimum konkret ausgestaltet ist, hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen und den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab.<sup>8</sup>

Daraus folgt, dass das Existenzminimum für bestimmte Personengruppen dann anders definiert werden kann, wenn die konkrete Lebenssituation dieser Personengruppe sich deutlich von anderen unterscheidet. Auch nach internationalem Recht ist eine differenzierende Behandlung von Personengruppen grundsätzlich zulässig. So wird es für zulässig erachtet, entgegen dem Wortlaut des Art. 9 des UN-Sozialpakts die staatlichen Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums für Ausländer für einen *vorübergehenden* Zeitraum anders zu definieren, als für Staatsbürger. Voraussetzung ist aber, dass der Staat dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit wahrt.<sup>9</sup> Die Dauer eines vorübergehenden Zeitraums ist international nicht definiert und muss daher im konkreten Fall von dem Mitgliedstaat bestimmt und nach den genannten Grundsätzen begründet werden.

Hinsichtlich der Voraussetzungen, die an die Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit der Regelung zu stellen sind, ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung des Art. 2 Abs. 2 des UN-Sozialpaktes zu berücksichtigen. Aus diesem Grundsatz, der alle weiteren im Pakt geregelten materiellen Rechte und Pflichten durchdringt, folgt, dass Ungleichbehandlungen auch im Hinblick auf das Recht auf soziale Sicherheit nur in engen Grenzen erlaubt sind. Der Sozialpakt verbietet jegliche Diskriminierung tatsächlicher oder rechtlicher, direkter oder indirekter Art aufgrund der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache oder aber des sozialen oder jeden anderen Status. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in einer allgemeinen Bemerkung dargelegt, dass der Begriff des „anderen Status“ auch die Nationalität und insbesondere auch Ausländer wie Flüchtlinge, Asylsuchende, Staatenlose, Wanderarbeiter und Opfer von Menschenhandel ungeachtet ihres rechtlichen Status oder ihrer Dokumentation umfasst. Jede unterschiedliche Behandlung, die an einen der verbotenen Gründe anknüpft, ist nach Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt als Diskriminierung zu werten, es sei denn die Diskriminierung ist durch objektive und verhältnismäßige Gründe begründet.<sup>10</sup> Bezogen auf das AsylbLG bedeutet das insbesondere, dass der Gesetzgeber darlegen muss, warum allein anknüpfend an den Aufenthaltsrechtlichen Status eine Person zur Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums geringerer

<sup>7</sup> BVerfG 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 vom 9.2.2010, Abs. 134.

<sup>8</sup> BVerfG 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 vom 9.2.2010, Abs. 138.

<sup>9</sup> UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 19, Das Recht auf Soziale Sicherheit (Art. 9 des UN-Sozialpakts), UN-Dokument E/C.12/GC/19, Rn. 37, 38. Auch wenn die Allgemeinen Bemerkungen nicht rechtlich verbindlich sind, so stellen sie doch eine wichtige Auslegungshilfe dar; vgl. Schachter, Oscar / Joyner, Christopher C., United Nations Legal Order, Volume 1, 1995, S. 329; Gareis, Svenn B. / Varwick, Johannes, Die Vereinten Nationen, 2. Aufl. 2002, S. 189.

<sup>10</sup> UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung No. 20, Nicht-Diskriminierung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Art. 2, Abs.2, des UN-Sozialpakts), UN Doc. E/C.12/GC/20, 2 Juli 2009, Rn. 13, 30.



Leistungen bedarf als ein Deutscher oder ein Ausländer mit einem anderen aufenthaltsrechtlichen Status.

Das AsylbLG genügt diesen Anforderungen nicht. Der Gesetzgeber hat die eingeschränkten Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG damit begründet, dass die Personen, die Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG erhalten, nur vorübergehend in Deutschland leben und es zudem am Integrationsbedürfnis fehle, so dass es keiner Leistungen für die Integration bedürfe. Daher könnten die Leistungen im Vergleich zu den Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch abgesenkt werden.<sup>11</sup> Zudem sollten die abgesenkten Leistungen dazu dienen, solche Personen von einer Einreise nach Deutschland abzuschrecken, die allein aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland kommen wollen.<sup>12</sup>

Es ist grundsätzlich richtig, dass bei einem vorübergehenden und nur kurzen Aufenthalt das menschenwürdige Existenzminimum anders definiert werden kann als bei einem längeren Aufenthalt. So ist für einen nur kurzen Aufenthalt in Deutschland, der nicht über die Dauer eines Visums gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG hinausgeht, zum Beispiel die Teilhabe am politischen oder kulturellen Leben nicht zwingend notwendig.

Die Regelungen des AsylbLG stellen aber nicht auf den vorübergehenden Aufenthalt des Betroffenen ab. Des weiteren findet das AsylbLG Anwendung auf Personen, die nicht nur vorübergehend in Deutschland leben (a). Auch die gem. § 2 Abs. 2 AsylbLG vorgesehene Dauer von mindestens 48 Monaten ist kein vorübergehender Zeitraum(b). Das vom Gesetzgeber angenommene fehlende Integrationsbedürfnis rechtfertigt die Absenkung nicht (c). Schließlich ist es dem Gesetzgeber verwehrt, die Absenkung der Leistungen mit der abschreckenden Wirkung auf andere, eventuell migrationswillige Personen zu begründen (d).

#### **a) vorübergehender Aufenthalt**

Der vorübergehende Aufenthalt eines Ausländers, der ursprünglich zur Rechtfertigung der Einführung des AsylbLG angeführt wurde, ist in der jetzige Fassung kein Anknüpfungspunkt mehr für den Bezug von Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG.

Seit der Einführung des AsylbLG wurde der personale Geltungsbereich immer weiter ausgedehnt. Heute fallen unter das AsylbLG nicht nur Inhaber einer Aufenthaltsgestattung gem. § 55 AsylVfG, sondern unter anderem auch folgende Personen:

<sup>11</sup> Beispielhaft dafür z. B. die Stellungnahme des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge in der Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Aufhebung des AsylbLG vom 30.04.2009, Ausschuss-Drs. 16(11)1350, S. 8 ff.

<sup>12</sup> Siehe Entwurf eines Gesetzes über Leistungen der Sozialhilfe an Ausländer vom 10.11.1992 der Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Vorfeld des AsylbLG, BT-Drs. 12/3686 (neu) S. 4, sowie Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 02.03.1993, BT-Drs. 12/4451.



- Inhaber einer Duldung gem. § 60a AufenthG (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG),
- Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen gem. §§ 23 Abs. 1, 24, 25 Abs. 4 S. 1, Abs. 4a, oder Abs. 5 (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG),
- Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder dieser Personen.<sup>13</sup>

Damit sind vom AsylbLG nunmehr auch Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 5 AufenthG erfasst. Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 5 AufenthG ist, dass die Ausreise in das Heimatland auf unabsehbare Zeit nicht möglich ist. Hier geht also das Gesetz selbst schon von einem nicht nur vorübergehenden Aufenthalt aus. Zudem lässt der Gesetzgeber gem. § 26 Abs. 4 AufenthG die dauerhafte Aufenthaltsverfestigung auch für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis gem. §§ 23 oder 24 AufenthG zu. Mithin erkennt der Gesetzgeber auch in diesen Fällen an, dass es sich nicht um einen nur vorübergehenden Aufenthalt handelt.

Aber auch bei den anderen in § 1 Abs. 1 AsylbLG genannten Gruppen, insbesondere den Inhabern einer Aufenthaltsgestattung gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG und Inhabern einer Duldung gem. § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG kann nicht allein aufgrund des Aufenthaltstitels bzw. des Aufenthaltsstatus von einem nur vorübergehenden Aufenthalt ausgegangen werden.<sup>14</sup> Denn die aufenthaltsbegründenden Tatbestände sind nicht immer typischerweise vorübergehender Natur; zudem sind in vielen Fällen der Wegfall und der Zeitpunkt des Wegfalls von aufenthaltsbegründenden Ereignissen ungewiss.<sup>15</sup> Der formale Status spiegelt die gelebte Aufenthaltsdauer nicht wider und stellt damit keinen validen Anknüpfungspunkt für eine Prognose der Aufenthaltsdauer dar.

Dies zeigt sich auch an der tatsächlichen Dauer des Aufenthalts von Personen, die mit einer Duldung gem. § 60a AufenthG oder mit einer Aufenthaltsgestattung gem. § 55 AsylVfG in Deutschland leben. Im August 2010 lebten von den insgesamt 86.531 Personen, die Inhaber einer Duldung gem. § 60a AufenthG waren, 55.275 Personen länger als sechs Jahre in Deutschland.<sup>16</sup> Und selbst 9, 2 % aller Personen, die mit einer Aufenthaltsgestattung gem. § 55 AsylVfG in Deutschland lebten, hielten sich zum 31. August 2010 bereits länger als sechs Jahre in Deutschland auf.<sup>17</sup> Bei Inhabern einer Aufenthaltsgestattung ist zudem zu berücksichtigen, dass viele von ihnen auch nach einer Entscheidung über ihren Asylantrag weiterhin in Deutschland bleiben. Dies gilt vor allem dann, wenn ein Aufenthaltsrecht anerkannt wurde. Allein in den Monaten Januar bis Oktober 2010 wurde bei 23,5 % der Personen, die

<sup>13</sup> Die anderen in § 1 Abs. 1 AsylbLG genannten Gruppen erhalten in der Regel keine Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG.

<sup>14</sup> So auch BVerfG, 1 BvL 4/97 vom 6.7.2004, Abs. 65.

<sup>15</sup> Renner, Ausländerrecht, 8. Aufl., München 2005, § 60a, Rn. 11, 12.

<sup>16</sup> BT-Drs. 17/3160, S. 8.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 9.



einen Asylantrag gestellt hatten und über deren Antrag entschieden wurde, ein solches Aufenthaltsrecht bereits durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge festgestellt.<sup>18</sup> Im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens erhöht sich die Zahl der Anerkennungen in der Regel noch einmal erheblich: im Jahr 2008 etwa kamen zu den 7 870 Anerkennungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weitere 2 775 Anerkennungen durch die Gerichte hinzu.<sup>19</sup>

#### **b) Dauer des Bezugs von Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG**

Leistungen für Ausländer können für einen *vorübergehenden* Zeitraum im Vergleich zu Leistungen von Staatsangehörigen reduziert werden, wenn dies einer objektiven Zielsetzung folgt und die Regelung angemessen und verhältnismäßig ist.<sup>20</sup> Die Regelung des § 2 Abs. 1 AsylbLG genügt dem nicht, da bei einer Dauer von mindestens 48 Monaten nicht mehr von einem nur vorübergehenden Zeitraum gesprochen werden kann. Während ursprünglich die Leistungen nach dem AsylbLG für einen Zeitraum von einem Jahr gewährt werden sollten, ist dieser Zeitraum nun auf insgesamt 48 Monate ausgedehnt worden.<sup>21</sup> Dabei knüpft § 2 Abs. 1 AsylbLG nicht an die tatsächliche Aufenthaltsdauer des Leistungsberechtigten an, sondern es handelt sich um eine Vorbezugsfrist. Nur derjenige hat Anspruch auf Leistungen analog dem Sozialgesetzbuch, der vorher über einen Zeitraum von insgesamt 48 Monaten Leistungen nach dem AsylbLG erhalten hat. Wie auch im Ausgangsfall des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen kann dies bedeuten, dass Personen, die sich schon länger als 48 Monate in Deutschland aufhalten, erneut Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG erhalten, weil sie zuvor diese noch nicht für den gesetzlich festgelegten Zeitraum erhalten haben. Das ist z. B. dann der Fall, wenn sie zwischenzeitlich andere Leistungen erhalten haben bzw. berufstätig waren. Aber auch die Kinder derjenigen Personen, die bereits mehr als 48 Monate Leistungen gem. § 3 AsylbLG erhalten haben und nun Leistungen gem. § 2 AsylbLG beziehen, fallen bis zur Vollendung des 4. Lebensjahres unter § 3 AsylbLG.<sup>22</sup> Schließlich sieht § 2 Abs. 1 a.E. AsylbLG eine über 48 Monate hinausgehende Bezugsdauer vor, wenn die Dauer des Aufenthalts rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst ist. In der Praxis wird die rechtsmissbräuchliche Beeinflussung sehr unterschiedlich verstanden. Das Bundessozialgericht hat zwar klargestellt, dass Voraussetzung für die Verlängerung über 48 Monate hinaus ein auf die Aufenthaltsverlängerung zielendes vorsätzliches, sozialwidriges Verhalten, d.h. im Einzelfall unentschuldbares Verhalten sein muss<sup>23</sup>. Jedoch führt in der Praxis allein die Weigerung freiwillig auszureisen, immer wieder dazu, dass die

<sup>18</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Oktober 2010, S. 8.

<sup>19</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 11.02.2010, BT-Drs. 17/693, S. 1.

<sup>20</sup> Siehe dazu Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, UN-Dokument E/C.12/GC/20, Rn. 13.

<sup>21</sup> Änderung von 2007 durch Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 - BGBl I 1970.

<sup>22</sup> BSG, Urteil vom 17.06.2008, B 8/9b A Y 1/07 R, Abs.25.

<sup>23</sup> BSG, Urteil vom 17.06.2008, B 8 /9b AY 1/07 R, Abs. 32.



Betroffenen geringere Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG erhalten, obwohl sie einen Anspruch auf Leistungen analog SGB II gem. § 2 Abs. 1 AsylbLG haben.<sup>24</sup>

Ein Zeitraum von mindestens 48 Monaten ist nicht mehr vorübergehend und rechtfertigt es nicht, die Leistungen so zu vermindern, dass insbesondere die Möglichkeit zur Sicherstellung der Pflege zwischenmenschlicher Kontakte oder zur Gewährleistung eines Mindestmaß an Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben nicht mehr sichergestellt ist. (siehe dazu unten B I 2.)

Dies hatte in der ursprünglichen Fassung des AsylbLG von 1993 auch der Gesetzgeber anerkannt. Dort wurde in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass eine Angleichung der Leistungen an das übliche Sozialhilferecht nach spätestens einem Jahr erfolgen solle, weil *„bei einem längeren Zeitraum des Aufenthaltes und – mangels Entscheidung [im Asylverfahren] – noch nicht absehbarer weiterer Dauer nicht mehr auf einen geringeren Bedarf abgestellt werden kann, der bei einem in der Regel nur kurzen Aufenthalt in der Bundesrepublik entsteht. Insbesondere sind nunmehr [nach einem Jahr] Bedürfnisse anzuerkennen, die auf eine stärkere Angleichung an die hiesigen Lebensverhältnisse und auf bessere soziale Integration gerichtet sind“*.<sup>25</sup>

Auch der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen hat wegen der Verlängerung der Dauer des Bezugs von Leistungen gem. § 3 AsylbLG im Jahre 1997 von vorher einem Jahr auf dann 36 Monate Deutschland gerügt und aufgefordert sicherzustellen, dass Asylbewerber nicht im Genuss ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eingeschränkt werden.<sup>26</sup> Dies hat er in seinen abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht 2001 wiederholt.<sup>27</sup>

### c) fehlendes Integrationsbedürfnis

Der Gesetzgeber hat die abgesenkten Leistungen des AsylbLG auch damit begründet, dass wegen des nur vorübergehenden Aufenthalts kein Bedürfnis zur Integration bestehe.<sup>28</sup> Zwar mag es sein, dass es bei einem kurzen, nur vorübergehenden Aufenthalt in Deutschland kein Integrationsbedürfnis in Form von Teilhabe am gesellschaftlichen, sozialen und politischen Leben gibt. Wie oben dargestellt, hält sich aber der Großteil derjenigen, die Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG empfangen, nicht nur kurz und vorübergehend in Deutschland auf. Für ein Leben in Würde ist es dann zwingend notwendig, die Möglichkeit zu haben, soziale Kontakte zu pflegen und sich vor allem im lokalen Kontext in die Gesellschaft

<sup>24</sup> siehe z. B. den Fall im Urteil des Sozialgerichts Münster vom 12.4.2010, S 12 AY 89/09.

<sup>25</sup> BT-Drs. 12/5008, S. 15.

<sup>26</sup> Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Abschließende Bemerkungen, 04.12.1999, UN-Dokument E/C.12/1/Add.29, Rn. 17 und 28.

<sup>27</sup> Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Abschließende Bemerkung, 24.09.2001, UN-Dokument E/C.12/1/Add.68, Rn. 16 und 34.

<sup>28</sup> Siehe zuletzt Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, 10.3.2010, BT-Drs. 17/979, S. 3.



einzuleben. Dafür müssen auch die materiellen Voraussetzungen geschaffen werden. Wird dies verwehrt, erhöht sich die Gefahr der psychischen Erkrankung infolge der sozialen Isolation, ein Leben in Würde ist nicht mehr möglich.<sup>29</sup> Dies hatte der Gesetzgeber ursprünglich auch anerkannt und deswegen nach einem Jahr Aufenthalt in Deutschland höhere Leistungen für die Betroffenen vorgesehen.

Zudem stellt das AsylbLG, wie oben dargelegt, selbst nicht mehr auf den vorübergehenden Charakter des Aufenthalts ab. Deswegen kann der Gesetzgeber die Absenkung der Leistungen für das menschenwürdige Existenzminimum nicht mehr mit dem fehlenden Integrationsbedürfnis begründen.

#### **d) Leistungen dürfen nicht wegen der abschreckenden Wirkung auf andere reduziert werden**

Der generalpräventive Ansatz, Zuwanderungsanreize zu beseitigen, vermag die Absenkung der Sozialleistungen nicht zu rechtfertigen. Es ist bereits in hohem Maße fraglich, ob die Absenkung der Sozialleistung für bestimmte Personengruppen in Deutschland geeignet ist, Zuwanderungsprozesse zu steuern. Denn die Zielstaatsbestimmung in dem gerade vom AsylbLG angesprochenen Teil der Zuwanderungsformen ist rechtlich der Beeinflussung durch den Migrierenden selbst entzogen: Im Rahmen der Flucht- und Asylummigration wird das Zuzugsverhalten durch die Verordnung (EG) 343/2003<sup>30</sup> innerhalb der Europäischen Union gesteuert. Danach ist nur ein europäischer Staat für die Bearbeitung eines Asylgesuches innerhalb der Union zuständig. Welcher Staat dies ist, wird durch die Regelungen der Verordnung (EG) 343/2003 bestimmt und richtet sich grundsätzlich nach dem Erstkontakt- bzw. dem Veranlasserprinzip. Zuwanderung erfolgt in diesem Bereich der Migration de jure daher nicht mehr in einen vom Flüchtling oder Migranten selbst bestimmten Einzelstaat, sondern in die Europäische Union als Gesamtheit. Eine einzelstaatliche Anreizsteuerung ist in dieser Hinsicht nicht möglich.<sup>31</sup>

Die faktisch auftretenden Probleme, dass Zuwanderungswege verschleiert werden und somit eine Zuständigkeitsbestimmung nach der Verordnung (EG) 343/2003 nicht möglich ist, vermag zu keiner anderen Beurteilung zu führen. Denn die These, dass die Regelungen zur sozialen Sicherheit im Zielstaat einen signifikanten Einfluss auf die Ausreise- und Zuwanderungsentscheidung von Flüchtlingen und Migranten haben, ist bisher nicht belegt.<sup>32</sup>

Die zuwanderungspolitische Begründung des AsylbLG stellt sich damit als eine sachfremde Erwägung dar. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Betroffene der Schlechterstellung Menschen sind, die sich bereits in Deutschland aufhalten. Adressat der Abschreckungsmaßnahme sollen jedoch

<sup>29</sup> Dazu unten unter B I 2.

<sup>30</sup> Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines Drittlandes in einem Mitgliedstaat gestellt hat.

<sup>31</sup> Vgl. auch Kingreen, NVwZ 2010, 558 (561).

<sup>32</sup> So auch Tießler-Marenda, Asylmagazin 7-8/2010, 232 (234); Kingreen, NVwZ 2010, 558 (561).



andere sein: zukünftige und potentielle Migranten, deren Motivation zur Einreise wirtschaftlich geprägt sein soll.<sup>33</sup> Damit werden Menschen in Mithaftung genommen, die sich in vielen Fällen rechtmäßig und mit einer auch vom Gesetzgeber anerkannten Perspektive des Langzeitaufenthaltes in Deutschland aufhalten.

Schließlich ist der Grund, dass die Leistungen abschreckend wirken sollen, auch unangemessen, weil er die Menschenwürdegarantie tangiert. Zwar darf das Existenzminimum für eine kurze Dauer enger gefasst werden als bei Staatsangehörigen.<sup>34</sup> Dabei muss aber die Menschenwürde der Betroffenen immer geachtet und geschützt werden. Das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ist, hergeleitet aus der unantastbaren Menschenwürde, dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden.<sup>35</sup> Es darf kein menschenunwürdiges Existenzminimum eingeführt werden, mit der Begründung, dass dies abschreckende Wirkung gegenüber Personen habe, die nicht in Deutschland leben, aber eventuell eine Einreise nach Deutschland aus wirtschaftlichen Gründen erwägen. Damit werden die betroffenen Menschen zu bloßen „Mitteln“ für die Erreichung eines (Abschreckungs-) Zwecks gemacht, was dem Konzept der Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG diametral entgegensteht. Dies hat der Gesetzgeber aber mit dem AsylbLG getan, da die Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG nicht ausreichen für ein Leben in Würde.<sup>36</sup>

Mithin darf der Gesetzgeber den Umfang des Existenzminimums nicht anders definieren als das von anderen Menschen, die in Deutschland leben.

## **2. Höhe der Leistungen ist nicht angemessen, um ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten**

Die Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG in Höhe von insgesamt 224, 97 € sind nicht ausreichend, um ein Leben in Würde zu gewährleisten. Die Leistungen reichen insbesondere nicht aus, um diejenigen Bedürfnisse sicherzustellen, die über die physisch notwendigen hinausgehen. Im Unterschied zu den Leistungen zum Lebensunterhalt gem. § 20 SGB II sieht das AsylbLG von vornherein keine Leistungen zur Deckung des Bedarfs der Pflege von Beziehungen zur Umwelt und zur Teilnahme am kulturellen Leben vor. Während § 20 Abs. 1 SGB II diese Aspekte explizit in die Definition des Regelleistungszwecks aufnimmt, spart die von § 3 Abs. 1 AsylbLG definierte Grundleistung des notwendigen Bedarfs diese Aspekte des menschlichen Daseins vollkommen aus (a.).

Besonders prekär ist die Situation derjenigen, die gem. § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG Leistungen von Gutscheinen oder anderen unbaren Leistungen beziehen (b.). Dies ist besondere vor dem Hintergrund be-

<sup>33</sup> So auch Kingreen, NVwZ 2010, 558 (561).

<sup>34</sup> siehe dazu oben unter B I. 1.

<sup>35</sup> BVerfG, Urteil vom 9.2.2010, Abs. 133.

<sup>36</sup> Dazu sogleich.



denklich, dass der Gesetzgeber den Betroffenen die Möglichkeit nimmt, selbst für die Sicherung ihres Lebensunterhalts zu sorgen (c.).

**a) Sätze sind unzureichend zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums**

Die Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG von insgesamt 224, 97 € sind nicht ausreichend, um ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern. Vergleicht man die Leistungen, die einem alleinstehenden Erwachsenen gem. § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und § 3 Abs. 2 S. 3 i. V. m. Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG in Höhe von insgesamt 224, 97 € zustehen, mit Leistungen gem. § 20 SGB II, so sind sie um 31 % geringer als die um die Leistungen für Hausrat bereinigten Leistungen gem. § 20 SGB II.<sup>37</sup> Der Gesetzgeber hat zu keinem Zeitpunkt näher ausgeführt, auf welcher Basis die Leistungen in Höhe von insgesamt 224, 97 € berechnet wurden. Davon ist lediglich ein Betrag von 40,90 € vom Gesetz als bar auszuzahlender Geldbetrag („Taschengeld“) zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens ausgewiesen. Der Betrag in Höhe von 360 DM gem. § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 AsylbLG soll dazu dienen, neben den Kosten für Energie die Kosten für Nahrungsmittel, Hygieneartikel und Bekleidung zu decken, ohne dass der Gesetzgeber dargelegt hat, wie der Betroffene diese Kosten decken soll.

Legt man aber die im Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz<sup>38</sup> fest gesetzten einzelnen Positionen für die Berechnung der Leistungen gem. § 20 SGB II zugrunde, so ergibt sich, dass einem Leistungsberechtigten gem. § 1 Abs. 1 AsylbLG bei Leistungsbezug gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG nach Abzug der Leistungen für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke (128, 46 €), für Bekleidung und Schuhe (30, 40 €) und Gesundheitspflege (15,55 €) noch 50,56 € monatlich für alle anderen Ausgaben zur Verfügung stehen. Dazu gehören neben den Kosten für die Energie alle weiteren Kosten für Kommunikation, Fortbewegung, Bildung, Information, Kontaktpflege und die Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben.

Damit können zwar die grundlegenden physischen Bedürfnisse wie Kleidung oder Nahrung sichergestellt werden, nicht aber die darüber hinausgehenden Bedürfnisse, die für ein Leben in Würde notwendig sind. Insbesondere sichern sie nicht die Pflege von zwischenmenschlichen Beziehungen und die Teilnahme am kulturellen, politischen oder sozialen Leben. Zudem ist es nicht möglich, präventive Maßnahmen zu ergreifen, um die Gesundheit zu erhalten oder aber zu verbessern.

Die gem. § 1 Abs. 1 AsylbLG erfassten Personen sind zum großen Teil Personen, die aus humanitären Gründen in Deutschland leben. Sie haben in ihrem Herkunftsland in vielen Fällen Verfolgung, Diskriminierung, Krieg oder Bürgerkrieg erlebt. Viele dieser Personen sind infolge der Erlebnisse im Her-

<sup>37</sup> Umfassend dazu Beschluss des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen vom 26.7.2010, S. 35.

<sup>38</sup> § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 26.10.2010, BT-Drs. 17/3404.



kunftsland psychisch erkrankt. So sind nach einer Studie der psychologischen Forschungs- und Modellambulanz der Universität Konstanz, die diese in Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführt hat, etwa 40% der Asylsuchenden traumatisiert oder leiden an traumabedingten psychischen Störungen.<sup>39</sup> Es handelt sich zudem in vielen Fällen um Menschen, die weder das deutsche Rechtssystem noch das deutsche Gesellschaftssystem kennen und regelmäßig der deutschen Sprache nicht mächtig sind. Gleichzeitig befinden sie sich vielfach in einer Situation, in der gerade die Kenntnis des deutschen Rechtssystems, insbesondere des Aufenthaltsrechts, entscheidend für ihre Zukunft ist. In dieser Situation sind sie auf besonders umfassende Informationen angewiesen. Die gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG zur Verfügung gestellten Mittel reichen nicht aus, um diesem Informationsbedürfnis nachzukommen. Sie sind nicht ausreichend, um die Kosten für den öffentlichen Nahverkehr zu decken, um Beratungsstellen oder andere Informationsstellen zu erreichen. Erst recht reichen sie nicht aus, um einen Rechtsanwalt zu bezahlen, der sie darin unterstützt, ihre aufenthaltsrechtlichen Ansprüche geltend zu machen. Auch für die Telekommunikationskosten zur Aufrechterhaltung zwischenmenschlicher Beziehungen sind sie nur unzureichend.

Insbesondere fehlt die Möglichkeit, in Kontakt mit anderen Personen oder Beratungseinrichtungen oder Rechtsanwälten zu treten, wenn die gem. § 1 Abs. 1 AsylbLG Leistungsberechtigten verpflichtet sind, ihren Wohnsitz in ländlichen oder abgelegenen Gebieten zu nehmen, in denen es in der näheren Umgebung keine Beratungsangebote gibt. Anders als in großen Ballungsgebieten oder Städten gibt es dort auch keine Exilgemeinden, die für viele der unter das AsylbLG fallenden Personen von großer Bedeutung sind. Die zur Verfügung gestellten Mittel reichen in diesen Fällen noch nicht einmal aus, um die Fahrtkosten zu den nächstgelegenen Beratungsstellen zu bezahlen.<sup>40</sup>

Alle Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, unterliegen einer Wohnsitzbeschränkung.<sup>41</sup> Während Leistungsberechtigte gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und zum Teil auch die Leistungsberechtigten gem. § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG verpflichtet sind, ihren Wohnsitz in einem von der Ausländerbehörde zugewiesenen Bezirk zu nehmen<sup>42</sup>, ist dies bei Leistungsberechtigten gem. § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG

<sup>39</sup> Siehe Gäbel, U./Ruf/Schauer,/Odenwald/Neuner, Prävalenz der Posttraumatischen Belastungsstörung (PTSD) und Möglichkeiten der Ermittlung in der Asylverfahrenspraxis, Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie 2006, S. 12 –20.

<sup>40</sup> Siehe zu den Lebensbedingungen die vom Flüchtlingsrat Niedersachsen zusammengestellten Erfahrungsberichte von Personen, die zum Teil über mehrere Jahre in der Gemeinschaftsunterkunft Bramsche-Hesepe leben, Flüchtlingsrat Niedersachsen, Dokumentation der Anhörung „Leben in Lagern“ am 18.1.2008 in Oldenburg, abrufbar unter <http://www.nds-fluerat.org/infomaterial/leben-in-lagern/>. Siehe auch, Die Tageszeitung, Auf einem Abstellgleis in Oberbayern, 7.12.2010, online: <http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=hi&dig=2010%2F12%2F07%2Fa0084&cHash=a1b4363858>, besucht am 09.12.2010.

<sup>41</sup> § 56 AsylVfG für Inhaber einer Aufenthaltsgestattung, § 61 AufenthG für Inhaber einer Duldung und § 12 Abs. 2 AufenthG für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (siehe dazu auch 12.2.5.2.2. der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG).

<sup>42</sup> § 56 AsylVfG für Asylbewerber.



von der Praxis des jeweiligen Bundeslandes abhängig. Einige Bundesländer beschränken die Wohnsitznahme auf das Gebiet des Bundeslandes, während andere die Wohnsitznahme auf eine bestimmte Kommune oder aber auf eine bestimmte Einrichtung beschränken.<sup>43</sup>

Darüber hinaus wird der Aufenthaltsbereich für Inhaber einer Aufenthaltsgestattung ebenso wie für Inhaber einer Duldung regelmäßig auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt. Personen, die gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG anspruchsberechtigt sind, wird ein Aufenthaltsbereich zugewiesen, der gem. § 56 AsylVfG auf den Bezirk der Ausländerbehörde, dem der Ausländer gem. § 50 Abs. 3 AsylVfG zugewiesen wurde, beschränkt ist. In Ausnahmefällen kann gem. § 58 AsylVfG der zugewiesene Aufenthaltsbereich erweitert werden. Personen, die gem. § 1 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG leistungsberechtigt sind, sind gem. § 61 Abs. 1 AufenthG regelmäßig in ihrem Aufenthalt auf das Gebiet eines Bundeslandes beschränkt. Die Bundesländer können diesen Aufenthaltsbereich weiter einschränken.<sup>44</sup> So wird der Aufenthaltsbereich von Inhabern einer Duldung gem. § 60a AufenthG zum Beispiel in Brandenburg regelmäßig auf das Gebiet eines Landkreises beschränkt.<sup>45</sup> Nach Angaben der Bundesregierung lebten am 31. Mai 2010 insgesamt 127.156 Personen in Deutschland, deren Aufenthalt einer räumlichen Beschränkung gem. § 61 AufenthG bzw. § 56 AsylVfG unterlag.<sup>46</sup>

Auch für das Aufrechterhalten zwischenmenschlicher Kontakte sind die gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG gewährten Leistungen nicht ausreichend. Für viele der gem. § 1 Abs. 1 AsylbLG Leistungsberechtigten ist es von großer Bedeutung, sich mit Personen aus ihrem Heimatland auszutauschen. Durch die Zuweisung eines Wohnsitzes wird dies aber erheblich erschwert. Asylsuchende werden gem. § 45 AsylVfG auf die Bundesländer verteilt, ohne dass dabei über familiäre Kontakte hinaus auf weitere soziale Beziehungen Rücksicht genommen wird. Bei Leistungsberechtigten gem. § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG wird die Wohnsitznahme damit begründet, dass sie „einer Konzentrierung sozialhilfeabhängiger Ausländer in bestimmten Gebieten und der damit einhergehenden Entstehung von sozialen Brennpunkten mit ihren negativen Auswirkungen auf die Integration von Ausländern vor[.]beugen“ soll. Ferner lebt in der Regel noch ein Großteil des Familien- und Bekanntenkreises im Heimatland der gem. § 1 Abs. 1 AsylbLG Leistungsberechtigten. Vor dem Hintergrund dieser Zuweisungspraxis gewinnen gebührenpflichtige

<sup>43</sup> Zum Beispiel Bayern. Art. 4 Abs. 1 des *Gesetzes über die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz* verpflichtet alle Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG, in Gemeinschaftsunterkünften ihren Wohnsitz zu nehmen.

<sup>44</sup> In der Stellungnahme des Flüchtlingsrats Berlin zur Anhörung im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 22.02.2010 zum Antrag "Residenzpflicht für geduldete Flüchtlinge", "Mehr Bewegungsfreiheit für Flüchtlinge in Berlin und Brandenburg schaffen", Drs. 16/2886, findet sich eine Übersicht über die Praxis einiger Bundesländer: S. 7f.

<sup>45</sup> Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 22.02.2010 zum Antrag "Residenzpflicht für geduldete Flüchtlinge", "Mehr Bewegungsfreiheit für Flüchtlinge in Berlin und Brandenburg schaffen", Drs. 16/2886, S. 4.

<sup>46</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 22.06.2010., BT-Drs. 17/2261, S. 3.



Kommunikationsmittel für die Kontaktpflege innerhalb Deutschlands, aber auch zum Heimatland<sup>47</sup>, entscheidend an Bedeutung. Die gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG zur Verfügung gestellten Leistungen ermöglichen aber die Kontaktpflege nicht.

Folge dieser de-facto Isolation ist in vielen Fällen, dass die Betroffenen, die häufig schon in ihrem Heimatland traumatisierende Erfahrungen gemacht haben, zusätzlich belastet sind. Viele der Betroffenen erkranken psychisch aufgrund der Pflicht zur Wohnsitznahme, der fehlenden Möglichkeit, sich fortzubewegen, im Kontakt mit anderen Personen, insbesondere Verwandten und Freunden aus ihrem Herkunftsstaat, zu bleiben und der Ungewissheit über ihren Aufenthalt.<sup>48</sup>

Die gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG zur Verfügung gestellten Mittel reichen darüber hinaus nicht aus, eine angemessene gesundheitliche Versorgung sicherzustellen. Zwar werden die Kosten für die Behandlung akuter Erkrankungen oder Schmerzzustände gem. § 4 AsylbLG übernommen. Unter engen Voraussetzungen werden auch weitergehende Behandlungskosten gem. § 6 AsylbLG übernommen.<sup>49</sup> Dies ist aber von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich und wird auch von der Rechtsprechung unterschiedlich beantwortet.<sup>50</sup> Während Berlin quartalsweise Krankenscheine ausgibt, die zu einer weitgehend gleichen Behandlung von Krankheiten berechtigen, wie es bei Versicherten der Krankenkassen der Fall ist<sup>51</sup>, ist die Handhabe zum Beispiel in Thüringen sehr restriktiv.<sup>52</sup> Dort muss der Betroffene vor jedem Arztbesuch die für das AsylbLG zuständige Behörde aufsuchen, die dann die Notwendigkeit der Behandlung prüft. Das Recht auf Gesundheit, wie es z. B. in Art. 12 des UN-Sozialpakts verankert ist, ist ein inklusives Recht, das sich nicht nur auf eine zeitgerechte und angemessene Gesundheitsfürsorge bezieht, sondern sich auch auf die zugrunde liegenden Parameter der Gesundheit erstreckt. Daraus resultiert die Pflicht des Staates, das Recht auf Gesundheit zu achten, indem er es zum Beispiel unterlässt, den gleichberechtigten Zugang zu vorbeugenden, heilenden und lindernden Gesundheitsdiensten für jeden

<sup>47</sup> So kostet etwa ein Gespräch von einem Mobiltelefon über die Deutsche Telekom ins Ausland außerhalb von Europa zwischen 1,09 und 2,18 Cents pro Minute im Vergleich zu 0,29 Cents in deutsche Netze (siehe Tarifübersicht der Deutschen Telekom : <http://www.t-mobile.de/downloads/kunden-preislisten/preisliste-fuer-telekom-mobilfunk-tarife-november-2010.pdf>, besucht am 09.12.2010. Ein Kompaktbrief kostet 1,25 EUR ins Ausland, statt 0,90 Cents innerhalb Deutschlands, siehe Tarifübersicht der Deutschen Post: <http://www.deutschepost.de/dpag?xmlFile=828>, besucht am 09.12.2010.

<sup>48</sup> Protokoll der Sachverständigenanhörung im bayrischen Landtag am 23.04.2009, Anlage zum Wortprotokoll, Heinold, S. 85 ff., so auch Stich in derselben Anhörung, S. 36 und Anlage zum Wortprotokoll, S. 131f. ; Caritas, Universität Osnabrück u.a., Arbeit Bildung und Gesundheit für Asylsuchende und geduldete MigrantInnen, Abschlussdokumentation der EQUAL-Projektverbände SpuK und SAGA, S. 17 u. 21 f.; Robert Koch Institut, Schwerpunktberichterstattung des Bundes, Migration und Gesundheit, S. 59 f.

<sup>49</sup> Zu einer Übersicht siehe: Hohm, GK-AsylbLG, § 6, Rn. 128 – 175.

<sup>50</sup> Z. B. das OVG Greifswald 2004 die Nierentransplantation abgelehnt, da auch die Dialyse eine geeignete Behandlungsform sei; OVG Greifswald, 1 O 5/04 1, B.v. 28.01.04. Auf die ungenügende Gesundheitsversorgung macht auch Stich in der Sachverständigenanhörung des bayrischen Landtags vom 23.04.2009, S. 131 ff. aufmerksam (s.o. Fn. 48).

<sup>51</sup> Siehe Schreiben des Staatssekretärs des Senats für Integration, Arbeit und Soziales an Bezirksämter von Berlin vom 1.11.2010.

<sup>52</sup> Siehe Classen, Wertgutscheine und Krankenscheine nach dem AsylbLG, S. 8 f. auf der Seite des Flüchtlingsrats Berlin: [http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Classen\\_Gutscheine\\_AsyLbLG.pdf](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Classen_Gutscheine_AsyLbLG.pdf); besucht am 08.12.2010.



Menschen zu verweigern oder zu beschränken.<sup>53</sup> Die den Empfängern von Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG zur Verfügung gestellten Leistungen sind nicht ausreichend, um Maßnahmen zu ergreifen, die über die akute Krankheitsbehandlung oder die Schmerzbehandlung hinausgehen, insbesondere wenn sie präventiven Charakter haben. Gerade Personen, die unter das AsylbLG fallen, sind aber häufig bereits bei ihrer Ankunft in Deutschland in einer schlechteren gesundheitlichen Verfassung als etwa Deutsche oder andere Migrantengruppen, bedingt durch schlechtere Lebensbedingungen oder traumatisierende Erlebnisse im Herkunftsland oder auf der Flucht.<sup>54</sup> Die fehlende Möglichkeit, präventive Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit zu ergreifen, führen in einigen Fällen zu einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes.<sup>55</sup>

Die unangemessene Höhe der Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG wird auch nicht durch § 6 AsylbLG ausgeglichen. Zwar können gem. § 6 AsylbLG unter engen Voraussetzungen zusätzliche Leistungen gewährt werden, die notwendig zum Lebensunterhalt oder unerlässlich zur Sicherung der Gesundheit sind. Dabei soll es sich aber immer um einmalige Leistungen handeln und nicht um wiederkehrende Leistungen zum Lebensunterhalt, die eigentlich von § 3 AsylbLG gedeckt werden sollten. Eine einheitliche Handhabung dazu gibt es nicht, da die Durchführung des AsylbLG den Ländern und dort den Kreisen und kreisfreien Städten obliegt. Das bedingt, dass in der Praxis sehr unterschiedliche Leistungen gem. § 6 AsylbLG gedeckt sind.

Einheitlich ist aber die Praxis in den Bundesländern dahingehend, dass notwendige Leistungen für die physische Existenz gem. § 6 AsylbLG gewährt werden. Leistungen zur Aufrechterhaltung zwischenmenschlicher Beziehungen oder zur Teilhabe an der gesellschaftlichen, politischen oder kulturellen Gesellschaft werden hingegen nicht gewährt.<sup>56</sup> Gerade das Fehlen dieser Mittel führt aber dazu, dass die Betroffenen ein menschenunwürdiges Leben führen müssen.

#### **b) Wertgutscheine gem. § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG verschärfen die prekäre Situation**

Die Lebenssituation von Personen, die Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG erhalten, wird noch prekärer, wenn sie die in § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG vorgesehenen Gutscheine oder andere unbare Leistungen erhalten. Dies gilt auch, wenn sie Sachleistungen gem. § 3 Abs. 1 AsylbLG erhalten, wie dies noch in

<sup>53</sup> Siehe UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 vom 11. August 2000, Rn. 11 und 34.

<sup>54</sup> Siehe dazu Robert Koch Institut, Schwerpunktberichterstattung des Bundes, Migration und Gesundheit, S. 59f.

<sup>55</sup> Siehe dazu Robert Koch Institut, Schwerpunktberichterstattung des Bundes, Migration und Gesundheit, S. 121f.

<sup>56</sup> Hohm, GK-AsylbLG, § 6, Rn. 13 ff. sowie Übersicht über die Fallgruppen, Rn. 24 ff.



Bayern und im Saarland erfolgt.<sup>57</sup> In diesen Fällen haben die Betroffenen monatlich lediglich 40, 90 € an Barmitteln zur Verfügung.

Alle anderen Bundesländer haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, von dem Prinzip der Sachleistungen gem. § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG abzuweichen und Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG zu gewähren. Dabei bleibt es den Ländern überlassen, ob sie die Leistungen gem. § 3 Abs. 2 Nr. 1 AsylbLG in Form von Geldleistungen, Wertgutscheinen oder anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen gewähren.

Wertgutscheine werden nach wie vor flächendeckend in Niedersachsen, Thüringen und Sachsen gewährt. In Baden-Württemberg<sup>58</sup>, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg werden zum Teil Wertgutscheine bereitgestellt. Diese berechtigen i.d.R. dazu, in ausgewählten Geschäften einzukaufen.<sup>59</sup> In vielen Bundesländern werden zum einen Gutscheine zum Erwerb von Kleidung und zum anderen Gutscheine zum Erwerb von Lebensmitteln ausgegeben. Zum Teil ist der Wert dieser Gutscheine niedriger als der Wert für dieselben Zwecke, den das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz zu § 20 SGB II vorsieht<sup>60</sup>. In Thüringen werden zum Beispiel Gutscheine für Bekleidung in Höhe von 17,90 € monatlich und für Gesundheits- und Körperpflege in Höhe von monatlich 8, 96 € ausgegeben.<sup>61</sup> Gem. des Regelbedarf-Ermittlungsgesetzes zu § 20 SGB II sind für Bekleidung und Schuhe monatlich 30, 44 € und für die Gesundheits- und Körperpflege 15, 55 € veranschlagt.

Ebenfalls in Thüringen werden Wertgutscheine für Ernährung in Höhe von 118,11 € monatlich ausgegeben.<sup>62</sup> Bremen sieht für Ernährung 115,04 €<sup>63</sup> vor, Hessen 150,00 DM (entspricht 76.69 €)<sup>64</sup>, Nordrhein-Westfalen 130,38 € für den Haushaltsvorstand und 115,04 € für Haushaltsangehörige ab 8 Jahren<sup>65</sup>, Sachsen-Anhalt 240 DM (entspricht 122.71 €) für den Haushaltsvorstand und 215 DM für

<sup>57</sup> siehe dazu zum Beispiel 8. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, 2010, S. 544 und zu den Auswirkungen die Anhörung im bayrischen Landtag vom 23.9.2009, Wortprotokoll der Sachverständigenanhörung im bayrischen Landtag am 23.04.2009.

<sup>58</sup> Zur Situation dort: Flüchtlingsrat Baden-Württemberg, Lagerland Baden-Württemberg, Eine Analyse der sozialen Lebensbedingungen von Flüchtlingen in Ba-Wü, 2010, abrufbar unter: <http://www.fluechtlingsrat-bw.de>.

<sup>59</sup> z. B. in Thüringen. Dabei wird immer wieder die Kritik erhoben, dass die Gutscheine nur zum Einkauf in teuren Geschäften und z. B. nicht in Discountern berechtigen.

<sup>60</sup> § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 26.10.2010, BT-Drs. 17/3404.

<sup>61</sup> Kleine Anfrage der Abgeordneten Berninger (DIE LINKE) und Antwort des Thüringer Innenministeriums, LT-Drs. 5/139. Anlage 2.

<sup>62</sup> ebenda.

<sup>63</sup> Fachliche Weisung der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zu § 3 AsylbLG Grundleistungen, Stand 1. Mai 2008; alle Verwaltungsvorschriften zitiert aus Hohm, GK-AsylbLG, Teil IV.

<sup>64</sup> Empfehlungen des Hessischen Landkrestages und des Hessischen Städtetages zur Umsetzung des AsylbLG (23.10.1998).

<sup>65</sup> Hinweise zur Durchführung des AsylbLG vom 30. 6. 1993 in der Änderung von 2001, BGB1 I S. 2785.



sonstige Haushaltsangehörige (entspricht 109,92 €)<sup>66</sup> und Schleswig Holstein 125,27 € bzw. 104,81 €<sup>67</sup>. Werden Gutscheine ausgegeben, so berechtigen sie zum Einkauf in bestimmten Geschäften. Andere Produkte dürfen mit diesen Gutscheinen nicht erworben werden.

Für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke sind nach dem Regelbedarf-Ermittlungsgesetz gem. § 20 SGB II Leistungen in Höhe von 128,46 € vorgesehen. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge kommt in einer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die Beträge des § 2 Abs. 2 Regelsatzverordnung (alt) für „Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren“ sowie für „Beherbergungsdienstleistungen, Gaststättenbesuche“ die Ernährung eines Alleinstehenden mit Vollkost decken können<sup>68</sup>, was einen Gesamtbetrag von 135,62€ für Nahrung ergibt. Damit ist für Leistungsberechtigte gem. § 1 Abs. 1 AsylbLG in einigen Bundesländern ein bis zu 30,81 € niedrigerer Betrag für Lebensmittel und Getränke vorgesehen als für Empfänger von Leistungen gem. § 20 SGB II. Es ist fraglich, ob dieser niedrigere Betrag eine ausgewogene Ernährung gewährleisten kann.

Die Praxis einiger Bundesländer, niedrigere Leistungen für die Ernährung, Bekleidung und Gesundheitspflege an Leistungsberechtigte gem. § 1 Abs. 1 AsylbLG als an Bezieher von Leistungen gem. § 20 SGB II zu leisten, stellen einen Verstoß gegen Art. 3 GG ebenso wie gegen Art. 2 Abs. 2 i.V. m. Art. 9 UN-Sozialpakt dar. Die Ungleichbehandlung von Personengruppen muss sich am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 GG messen lassen. Dieser zieht die Grenzen für die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers umso enger, je stärker sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Rechtspositionen nachteilig auswirken kann.<sup>69</sup> Strengere Anforderungen an eine an die Zugehörigkeit zu einer Personengruppe anknüpfende Unterscheidung sind auch dann zu stellen, wenn der Einzelne das Vorliegen der Anknüpfungskriterien für eine unterschiedliche Behandlung nicht selbst beeinflussen kann.<sup>70</sup> Es ist kein sachlicher Grund erkennbar, warum die für Ernährung, Bekleidung und Gesundheitspflege gewährten Leistungen für Leistungsberechtigte gem. § 1 Abs. 1 AsylbLG geringer ausfallen können, als für Empfänger von Leistungen gem. § 20 SGB II.

Aus dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung des Art. 2 Abs. 2 des UN-Sozialpaktes folgt, dass Ungleichbehandlungen auch im Hinblick auf das Recht zur sozialen Sicherheit nur in engen Grenzen erlaubt sind. Jede unterschiedliche Behandlung, die an einen der in Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt verbotenen Gründe anknüpft, ist nach Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt als Diskriminierung zu werten, es sei

<sup>66</sup> Runderlass des Ministeriums des Inneren vom 14.05.1997.

<sup>67</sup> Ausführungshinweise zu den §§ 3-6 AsylbLG, Erlass des Innenministeriums.

<sup>68</sup> zitiert vom BVerfG, Urteil vom 9. 12 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 4/09, Rn. 152.

<sup>69</sup> BVerfG, NVwZ 2005, 201 (201) mit Verweis auf BVerfGE 82, 126 (146) = NJW 1990, 2246; BVerfGE 88, 87 (96) = NJW 1993, 1517; BVerfGE 106, 166 (176).

<sup>70</sup> BVerfG, NVwZ 2005, 201 (201).



denn die Diskriminierung ist durch objektive und verhältnismäßige Gründe gerechtfertigt.<sup>71</sup> Die abgesenkten Leistungen für Ernährung, Bekleidung und Gesundheitspflege durch die verschiedenen Bundesländer sind aber weder begründet worden noch sind sie gerechtfertigt worden.

Bezüglich der Praxis einiger Bundesländer, Gutscheine zur Ernährung auszugeben, die weniger wert sind als Leistungen für die Ernährung für Empfänger von Leistungen gem. § 20 SGB II ist zudem auf folgendes hinzuweisen. Völkerrechtlich ist Deutschland zur Gewährleistung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, welches insbesondere das Recht auf angemessene Ernährung, Unterkunft und Bekleidung umfasst, gemäß Art. 11 des UN-Sozialpakts verpflichtet. Das Recht auf *angemessene Nahrung* darf dabei nicht eng oder restriktiv im Sinne einer Mindestration an Kalorien und Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen ausgelegt werden.<sup>72</sup> Diese Rechte gelten auch für sich in Deutschland aufhaltende Nichtsstaatsangehörige. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betont diesbezüglich, dass jede unter anderem aufgrund der nationalen oder sozialen Herkunft beruhende Diskriminierung beim Zugang zu Nahrungsmitteln, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch der gleichberechtigte Genuss oder die gleichberechtigte Ausübung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vereitelt oder beeinträchtigt wird, einen Verstoß gegen den Pakt darstellt.<sup>73</sup> Eine Rechtfertigung ist mithin nicht möglich.

Schließlich müssen die Betroffenen von den gem. § 3 Abs. 2 S. 4 i.V.m. Abs. 1 AsylbLG monatlich als Bargeld zur Verfügung gestellten 40, 90 € Ausgaben für die Kommunikation, für den öffentlichen Nahverkehr, für Bildung, Teilnahme am kulturellen Leben, für Rechtsberatung, aber auch für medizinische Leistungen, z. B. die Kosten für die Beantragung von medizinischen Leistungen gem. §§ 4, 6 AsylbLG notwendigen Atteste<sup>74</sup>, bestreiten. Dies ist in der Praxis nicht möglich.<sup>75</sup>

### **c) Erhöhte Fürsorgepflicht wegen Einschränkung der Möglichkeit, selbst das menschenwürdige Existenzminimum zu sichern**

Der Gesetzgeber gibt den gem. § 1 Abs. 1 AsylbLG Anspruchsberechtigten nicht oder nur eingeschränkt die Möglichkeit, mit eigenen Mitteln ein menschenwürdiges Existenzminimum sicherzustellen, denn die Empfänger dieser Leistungen haben zum Teil keinen bzw. nur einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Damit ist es den Empfängern von Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG entgegen der In-

<sup>71</sup> Ausschuss für wirtschaftliche und soziale Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 20, Nicht-Diskriminierung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Art. 2, Abs. 2 des UN-Sozialpakts), UN Doc. E/C.12/GC/20, 2 July 2009, Rn. 13, 30; zum rechtlichen Charakter der Allgemeinen Bemerkungen, siehe oben, Fn. 9.

<sup>72</sup> Ausschuss für wirtschaftliche und soziale Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, UN-Dokument E./C./12/1999/5, Rn. 6.

<sup>73</sup> Ausschuss für wirtschaftliche und soziale Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Rn. 18.

<sup>74</sup> Dazu Protokoll der Sachverständigenanhörung im bayrischen Landtag am 23.04.2009, Heinold, S. 14.

<sup>75</sup> Siehe dazu auch oben B I. 2 a)



tention des Gesetzgebers gerade nicht möglich, ihren Lebensunterhalt möglichst durch eigene Arbeit zu sichern.<sup>76</sup>

Der Staat hat die Pflicht, die Menschenrechte zu achten, d.h. er darf nicht die Möglichkeit des einzelnen unterbinden, selbst die Gewährleistung seiner Menschenrechte sicherzustellen. Mit dem Arbeitsverbot bzw. dem nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt schränkt der Staat aber genau diese Möglichkeit ein. In diesen Fällen besteht eine besondere Fürsorgepflicht des Staates bezüglich der betroffenen Person.<sup>77</sup> Dieser Fürsorgepflicht kommt der Staat mit der Bereitstellung von unzureichenden Mitteln zur Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht nach.

Für Personen, die gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 AsylbLG unter das AsylbLG fallen, besteht ein Arbeitsverbot gem. § 61 Abs. 2 AsylVfG bzw. § 10 Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV). Nach Ablauf dieser Frist haben sie einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt gem. § 39 Abs. 2 AufenthG. Diesen Arbeitsmarktzugang haben die Personen, die gem. § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG unter das AsylbLG fallen, von Anfang an. Der nachrangige Arbeitsmarktzugang berechtigt zur Aufnahme einer konkreten Arbeit, wenn für die konkrete Stelle kein Deutscher oder ein anderer, vorrangig berechtigter Ausländer in Betracht kommt. Eine Ausnahme davon besteht lediglich für die Aufnahme einer Berufsausbildung, § 10 Abs. 2 Nr. 1 BeschVerfV.

In der Regel führt aber auch der nachrangige Zugang zum Arbeitsmarkt nicht zu der tatsächlichen Möglichkeit, eine Arbeit aufzunehmen, da der Großteil der gem. § 1 Abs. 1 AsylbLG Leistungsberechtigten in seinem Aufenthaltsrecht räumlich beschränkt ist und nur deswegen die Möglichkeit hat, innerhalb des zugewiesenen Aufenthaltsbereichs nach einer Stelle zu suchen.<sup>78</sup>

Dies führt dazu, dass in der Praxis nur ein Bruchteil der vom AsylbLG umfassten Personen tatsächlich einen Zugang zum Arbeitsmarkt hat. So wurden im Jahr 2009 bundesweit 659 Inhabern einer Aufenthaltsgestattung eine Arbeitserlaubnis gem. § 61 Abs. 2 AsylVfG erteilt.<sup>79</sup> Auch wenn keine Zahlen darüber bekannt sind, wie viele Inhaber einer Duldung eine Arbeitserlaubnis gem. § 39 Abs. 2 AufenthG erhalten haben, so ist doch davon auszugehen, dass nur ein Bruchteil der gem. § 60a AufenthG geduldeten Personen tatsächlich einer Beschäftigung nachgeht. Dies zeigt sich schon daran, dass nur etwa 10% aller über einen Zeitraum von mehr als 6 Jahren geduldeten Personen eine Aufenthaltserlaubnis

<sup>76</sup> Zuletzt in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Die Linke vom 10.11.2010, BT-Drs. 17/3660, S. 5, betonte die Bundesregierung diese Intention des Gesetzgebers. Siehe auch Begründung zur Änderung des AsylbLG, BT-Drs. 16/5065, S. 155.

<sup>77</sup> Dies hat der EGMR insbesondere für Personen anerkannt, die sich in der Obhut des Staates befinden, Keenan / Großbritannien, Urteil vom 03.04.2001, Rn. 91; Salman / Türkei, Urteil vom 27.07.2000, Rn. 99. Auch das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder betont, dass der Staat eine besondere Fürsorgepflicht z. B. für Strafgefangene hat, z.B.: BVerfG, Urteil vom 21.06.1977, 1 BvL 14/76, Abs. C. II.Nr. 1

<sup>78</sup> Siehe oben unter 2. (a).

<sup>79</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der SPD vom 15.3.2010, BT-Drs. 17/1003, S. 6.



gem. § 104a AufenthG erhalten haben.<sup>80</sup> Voraussetzung für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis gem. § 104a AufenthG ist der Nachweis zumindest einer Halbtagsbeschäftigung für die letzten sechs Monate.<sup>81</sup>

## **II. Keine Berechnung des Werts gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG nach einem transparenten Verfahren und keine regelmäßige Überprüfung der Leistungen**

Die Berechnung des Werts derjenigen staatlichen Leistungen, die zum Erhalt des menschenwürdigen Existenzminimums gewährt werden, muss in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren erfolgen.<sup>82</sup> Bezüglich des Rechts auf soziale Sicherheit gem. Art. 9 des UN-Sozialpakts hat dies der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ebenfalls unterstrichen; die angewandten Methoden müssen die Angemessenheit der Leistungen sicherstellen; zudem ist die Angemessenheit der Leistungen regelmäßig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass der Empfänger der Leistungen in der Lage ist, die Güter und Leistungen zu erwerben, die er benötigt, um seine Rechte aus dem UN-Sozialpakt zu verwirklichen.<sup>83</sup>

Im Vergleich zu Leistungen gem. SGB II sind die Leistungen um 31 % abgesenkt.<sup>84</sup> Der Gesetzgeber hat zu keinem Zeitpunkt definiert, wie sich diese Absenkung rechtfertigt und welche Leistungen mit welchem Betrag damit gedeckt werden sollten. Vielmehr hat der Gesetzgeber den Umfang der Leistungen nicht im einzelnen festgeschrieben, sondern durch den Begriff des „notwendigen Bedarfs“ abstrakt beschrieben.<sup>85</sup> Dies entspricht nicht den Kriterien für ein transparentes Verfahren zur Berechnung der für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlichen Leistungen.<sup>86</sup>

In der Praxis haben diejenigen Bundesländer, die nach wie vor am Gutscheinsystem gem. § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG festhalten, den in § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 AsylbLG festgelegten Geldbetrag verschiedenen Kategorien zugeordnet. So sieht zum Beispiel das Land Thüringen für die Ernährung Gutscheine im Wert von 118, 11€ , für Bekleidung in Höhe von 17, 90 € und für Gesundheits- und Körperpflege in Höhe von 8, 69 € monatlich vor.<sup>87</sup> Wie diese Werte zustande kommen und warum sie von den für Empfänger von Leistungen gem. § 20 SGB II vorgesehenen Werten für diese Zwecke abweichen, ist nicht erläutert.

<sup>80</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der LINKEN vom 10.11.2010, BT-Drs. 17/3660.

<sup>81</sup> Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 15.12.2009, BT-Drs. 17/290, S. 2; Der Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen, Pressemitteilung vom 04.12.2009.

<sup>82</sup> BVerfG, Urteil vom 9.2.2010, Abs. 135 ff.

<sup>83</sup> Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 19, Das Recht auf soziale Sicherheit, (Art. 9), UN-Dokument E/C.12/GC/19, Rn. 22.

<sup>84</sup> Siehe dazu Beschluss des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen, S. 35.

<sup>85</sup> Siehe die Begründung zur Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes in BT-DRs. 12/4451.

<sup>86</sup> So auch die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Linken vom 10.11.2010, Bt-Drs. 17/3660.

<sup>87</sup> Kleine Anfrage der Abgeordneten Berninger (DIE LINKE) und Antwort des Thüringer Innenministeriums, LT-Drs. 5/139. Anlage 3.



Schließlich sind seit 1993 die Leistungen gem. § 3 Abs. 2 AsylbLG nicht regelmäßig überprüft worden.<sup>88</sup> Auch dies stellt ein Verstoß gegen Art. 1 i.V.m. Art. 20 GG dar.

### III. Ergebnis

Die Leistungen gem. § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 sowie § 3 Abs. 2 . 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG reichen nicht aus, um ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten. Damit verstoßen § 3 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 sowie § 3 Abs. 2 . 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 S. 4 Nr. 2 AsylbLG gegen Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG.

---

<sup>88</sup> Umfassend dazu: Beschluss des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen, S. 14ff.

