

## Leitsätze

**zum Beschluss des Ersten Senats vom 19. Oktober 2022**

- 1 BvL 3/21 -

Sonderbedarfsstufe im Asylbewerberleistungsrecht

- 1. Der objektiven Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums korrespondiert ein Leistungsanspruch, im Fall der Bedürftigkeit materielle Unterstützung zu erhalten. Der Anspruch erstreckt sich auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Diese Sozialleistungen müssen fortlaufend realitätsgerecht bemessen werden, damit gesichert ist, dass tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge getragen wird. Sie können nicht pauschal nur auf der Grundlage der Vermutung abgesenkt werden, dass Bedarfe bereits anderweitig gedeckt sind und Leistungen daher nicht zur Existenzsicherung benötigt werden, ohne dass dies für die konkreten Verhältnisse hinreichend tragfähig belegt wäre.**
- 2. Das Grundgesetz verwehrt es dem Gesetzgeber nicht, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen zur Sicherung der menschenwürdigen Existenz an den Nachranggrundsatz zu binden. Einer Entscheidung des Gesetzgebers, zu verlangen, an der Überwindung der Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen, steht das Grundgesetz daher nicht entgegen. Der Gesetzgeber kann den Bezug existenzsichernder Leistungen grundsätzlich an die Erfüllung der Obliegenheit knüpfen, tatsächlich eröffnete, hierfür geeignete, erforderliche und zumutbare Möglichkeiten zu ergreifen, die Bedürftigkeit unmittelbar zu vermeiden oder zu vermindern. Eine pauschale Absenkung existenzsichernder Leistungen lässt sich auf eine solche Obliegenheit jedoch nur stützen, wenn diese tatsächlich erfüllt werden kann und dadurch Bedarfe in diesem Umfang nachweisbar gedeckt werden.**

# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 3/21 -



## IM NAMEN DES VOLKES

### In dem Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob § 2 Absatz 1 Satz 4 Nummer 1 Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung vom 13. August 2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 1290), soweit von der Norm auch alleinstehende Leistungsberechtigte erfasst sind, mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz und dem allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Sozialgerichts Düsseldorf vom 13. April 2021 - S 17 AY 21/20 -

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

Präsident Harbarth,

Baer,

Britz,

Ott,

Christ,

Radtke,

Härtel,

Wolff

am 19. Oktober 2022 beschlossen:

1. **§ 2 Absatz 1 Satz 4 Nummer 1 Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung des Artikel 1 Nummer 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 1290) ist mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip aus Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit für eine alleinstehende erwachsene Person ein Regelbedarf lediglich in Höhe der Regelbedarfsstufe 2 anerkannt wird.**
2. **Bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung wird angeordnet:**

**Auf Leistungsberechtigte nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Asylbewerberleistungsgesetz findet § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in Verbindung mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz und §§ 28a, 40 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, dass bei der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft im Sinne von § 53 Absatz 1 des Asylgesetzes oder in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 Absatz 1 des Asylgesetzes für jede alleinstehende erwachsene Person der Leistungsbemessung ein Regelbedarf in Höhe der jeweils aktuellen Regelbedarfsstufe 1 zugrunde gelegt wird. Für die bei Bekanntgabe dieser Entscheidung nicht bestandskräftigen Leistungsbescheide gilt dies ab dem 1. September 2019. Bereits bestandskräftige Bescheide bleiben unberührt, soweit vorhergehende Leistungszeiträume betroffen sind.**

## **G r ü n d e :**

### **A.**

Das Vorlageverfahren betrifft die zum 1. September 2019 in Kraft getretene Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Danach wird für alleinstehende Erwachsene in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 Abs. 1 des Asylgesetzes (AsylG) und Gemeinschaftsunterkünften nach § 53 Abs. 1 AsylG, deren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland seit 18 Monaten andauert, ein Regelbedarf nicht in Höhe der Regelbedarfsstufe 1, sondern nur in Höhe der niedriger bemessenen Regelbedarfsstufe 2 anerkannt. 1

### **I.**

Grundsätzlich erhalten bedürftige Menschen staatliche Leistungen als Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (im Folgenden: SGB XII) oder als Grundversicherung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (im Folgenden: SGB II). Das Asylbewerberleistungsgesetz sieht von diesem Grundsystem abweichende Sonderregelungen vor (dazu BVerfGE 132, 134 <137 ff. Rn. 2 ff.>), wonach teilweise das SGB XII entsprechend Anwendung findet. 2

1. Die Höhe der Leistungen bestimmt der Gesetzgeber gemäß § 28 SGB XII und 3

dem Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe (RBEG; dazu auch BVerfGE 125, 175 <198 ff.>; 137, 34 <42 ff. Rn. 11 ff.>) auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) mit Hilfe von Sonderauswertungen. Die Leistungen sind an durchschnittlichen Verbrauchsausgaben verschiedener Haushaltstypen – Einpersonenhaushalte und Familienhaushalte – in den unteren Einkommensgruppen orientiert (vgl. BVerfGE 137, 34 <82 Rn. 97>), die auf den Bedarf zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz verweisen. Die bedarfsrelevanten Ausgaben sind verschiedenen Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zugeordnet. So werden in Abteilung 1 die Bedarfe für Nahrungsmittel und Getränke berücksichtigt, in Abteilung 4 die Bedarfe für Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung, in Abteilung 5 die Bedarfe für Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände sowie laufende Haushaltsführung, in Abteilung 8 die Bedarfe für Nachrichtenübermittlung und in Abteilung 9 die Bedarfe für Freizeit, Unterhaltung und Kultur (näher BTDrucks 18/9984, S. 36 ff.). Die in § 5 Abs. 1 RBEG für Einpersonenhaushalte eingestellten Beträge je EVS-Abteilung ergeben sich aus der Summe der als regelbedarfsrelevant ausgewählten Ausgabenpositionen (vgl. BTDrucks 18/9984, S. 36 ff., 109 ff.). Es handelt sich um pauschalisierte „Regelbedarfe“, nicht um einen Warenkorb (vgl. dazu BVerfGE 125, 175 <187>; 137, 34 <76 Rn. 84>); die Betroffenen sollen mit dem als Gesamtsumme ausgezahlten Budget eigenständig wirtschaften können und etwaige höhere Bedarfe durch Ansparen über die Zeit ausgleichen (dazu BTDrucks 18/9984, S. 27; vgl. BVerfGE 125, 175 <253>; 137, 34 <92 Rn. 119>), also mit den Regelbedarfsleistungen eigenverantwortlich umgehen (vgl. § 27a Abs. 3 Satz 2 SGB XII).

a) Um jeweils den aktuellen Bedarf sichern zu können, wird die Höhe der Leistungen in den Jahren, in denen keine Neuermittlung erfolgt, nach § 28a Abs. 1 SGB XII mit der sich nach § 28a Abs. 2 SGB XII ergebenden Veränderungsrate durch Verordnung (§ 40 SGB XII) fortgeschrieben (dazu BVerfGE 137, 34 <53 ff. Rn. 30 ff.>). In den Jahren 2019 und 2020 beruhte die Entscheidung über die Höhe der Leistungen auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013 (§ 1 Abs. 1, § 5 RBEG in der Fassung vom 22. Dezember 2016, BGBl I S. 3159; dazu BTDrucks 18/9984, S. 84 f.) und richtete sich nach der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2019 (RBSFV 2019 vom 19. Oktober 2018, BGBl I S. 1766) und der Verordnung 2020 (RBSFV 2020 vom 15. Oktober 2019, BGBl I S. 1452). Zum 1. Januar 2021 bestimmte der Gesetzgeber die Höhe der Regelbedarfe auf der Grundlage der EVS 2018 neu (vgl. RBEG in der Fassung vom 9. Dezember 2020, BGBl I S. 2855). Seit Januar 2022 gelten erneut fortgeschriebene Beträge (RBSFV 2022 vom 13. Oktober 2021, BGBl I S. 4674).

b) Die Höhe der existenzsichernden Leistungen ist in Stufen pauschalisiert. Die Stufen orientieren sich grundsätzlich am Lebensalter, an der Wohnform und am persönlichen Näheverhältnis der zusammen Wohnenden. Die Stufe 1 beziffert den Höchstsatz der Leistungen für eine erwachsene Person, die in einer Wohnung lebt (zur Definition § 42a Abs. 2 Satz 2 SGB XII, § 8 Abs. 1 Satz 2 RBEG in der Fassung vom

4

5

22. Dezember 2016, BGBl I S. 3159) und nicht in Stufe 2 fällt. Die um 10 % niedriger bemessene Stufe 2 galt von 2011 bis 2016 für alle, die einen gemeinsamen Haushalt mit anderen führten. In der Folgezeit verzichtete der Gesetzgeber jedoch auf das Tatbestandsmerkmal der Haushaltsführung. Er stellt nun darauf ab, ob Erwachsene allein oder mit mehreren Personen zusammenwohnen und ob sie in einem Näheverhältnis der Ehe oder Lebenspartnerschaft oder in einer vergleichbaren Beziehung zueinander stehen oder nicht. Dabei unterstellt der Gesetzgeber für Paare, bei denen ein Vorteil des gemeinsamen Wirtschaftens empirisch nur schwer quantifiziert werden könne (vgl. BTDrucks 18/9984, S. 85), dass ihr Zusammenleben von einem gemeinsamen Wirtschaften geprägt sei, und führt darauf eine Haushaltsersparnis zurück (vgl. BTDrucks 18/9984, S. 84). Alleinstehende Erwachsene in einer Wohngemeinschaft erhalten demgegenüber Leistungen nach Stufe 1 (vgl. BTDrucks 18/9984, S. 25, 84).

c) Unter bestimmten Bedingungen eröffnet der Gesetzgeber mit § 27a Abs. 4 Satz 1 SGB XII die Möglichkeit, im Einzelfall Leistungen anders als nach der maßgebenden Regelbedarfsstufe festzusetzen. Leistungen werden gekürzt (Nr. 1), wenn ein durch die Regelbedarfe abgedeckter Bedarf nicht nur einmalig, sondern für voraussichtlich mehr als einen Monat nachweisbar vollständig oder teilweise anderweitig gedeckt ist. Umgekehrt werden Leistungen erhöht (Nr. 2), wenn der Bedarf unausweichlich in mehr als geringem Umfang oberhalb der durchschnittlichen Bedarfe liegt und die dadurch bedingten Mehraufwendungen begründbar nicht anderweitig ausgeglichen werden können.

6

2. Seit 1993 gibt es für existenzsichernde Leistungen im Asylbewerberleistungsgesetz (vgl. § 1 Abs. 1 AsylbLG) Sonderregeln für bedürftige Asylsuchende, Geduldete und ausländische Staatsangehörige, die vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind. Das Gesetz unterscheidet zwischen den Grundleistungen nach §§ 3, 3a AsylbLG und den Analogleistungen nach § 2 AsylbLG, auf die das SGB XII entsprechend Anwendung findet. Die Höhe der Grundleistungen wird in Bedarfsstufen und die Höhe der Analogleistungen in höher bemessenen Regelbedarfsstufen festgelegt (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 2 f., 13; zu den Berechnungen Schwabe, ZfF 2019, S. 1 ff., 217 ff.; 2020, S. 1 ff., 25 ff.). Der Gesetzgeber berücksichtigt bei den Grundleistungen nach § 3 AsylbLG nicht alle Bedarfspositionen, die im Grundsicherungsrecht sonst gedeckt werden (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 22; BTDrucks 18/9984, S. 44 ff.). Mit der Gewährung von Analogleistungen wird nach einem tatsächlichen – im Wesentlichen ununterbrochenen und nicht rechtsmissbräuchlichen – Aufenthalt von 18 Monaten im Bundesgebiet gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG sodann ein höherer Bedarf zur Existenzsicherung anerkannt (Artikel 5 des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019, BGBl I S. 1294; dazu Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, BTDrucks 19/10706, S. 17 f.). Der Anspruch auf Analogleistungen entsprechend den Regelungen im SGB XII orientiert sich zwar an der Sozialhilfe (vgl. BSG, Urteil vom 9. Juni 2011 - B 8 AY 1/10 R -, Rn. 15), beruht aber weiterhin auf dem Asylbewerber-

7

leistungsgesetz und soll dessen Besonderheiten Rechnung tragen (vgl. Krauß, in: Siefert, AsylbLG, 2. Aufl. 2020, § 2 Rn. 66).

3. Mit Wirkung zum 1. September 2019 hat der Gesetzgeber entschieden, die Höhe der Grundleistungen nach §§ 3, 3a AsylbLG und in der Folge auch die Höhe der Analogleistungen nach § 2 AsylbLG für alleinstehende Erwachsene in Aufnahmeeinrichtungen (§ 44 Abs. 1 AsylG) und Gemeinschaftsunterkünften (§ 53 Abs. 1 AsylG) als Sammelunterkünften (BTDrucks 19/10052, S. 20) durchschnittlich deutlich niedriger anzusetzen als die Leistungen nach dem SGB II und SGB XII (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 3). Insbesondere wurde eine neue gesonderte Bedarfsstufe oder „Sonderbedarfsstufe“ eingeführt (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 3, 20). Nach dem hier zur Prüfung vorgelegten § 2 Abs. 1 Satz 4 AsylbLG erhalten nun alleinstehende Erwachsene, die in einer Sammelunterkunft wohnen, nicht mehr Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1, sondern die rechnerisch um 10 % geringeren Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 2. Nach Auffassung des Gesetzgebers ist die Einführung dieser „Sonderbedarfsstufe“ erforderlich, da für diejenigen, die Analogleistungen über § 2 Abs. 1 AsylbLG in Verbindung mit den §§ 28, 28a und 40 SGB XII beziehen, die Regelbedarfsstufen des Regelbedarfsermittlungsgesetzes entsprechend gelten, das keine spezielle Regelbedarfsstufe für Sammelunterkünfte kennt. Die neue Regelbedarfsstufe nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit Satz 2 RBEG in der ab 1. Januar 2020 geltenden Fassung finde einzig auf Menschen mit Behinderungen Anwendung, die in der mit dem Bundesteilhabegesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl I S. 3234) eingeführten neuen Wohnform nach § 42a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SGB XII untergebracht werden. Die Regelbedarfsstufen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 RBEG fänden nur auf erwachsene Leistungsberechtigte in Wohnungen Anwendung, zu denen die Sammelunterkünfte nicht gehörten (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 20). Daher habe es für Sammelunterkünfte einer eigenen Regelung bedurft.

8

a) Die Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG ist mit Art. 1 Nr. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019 (BGBl I S. 1290) eingeführt worden und trat zum 1. September 2019 in Kraft. Sie lautet auszugsweise:

9

#### § 2 AsylbLG Leistungen in besonderen Fällen

(1) <sup>1</sup>Abweichend von den §§ 3 und 4 sowie 6 bis 7 ist das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch auf diejenigen Leistungsberechtigten entsprechend anzuwenden, die sich seit 18 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben. ...  
<sup>4</sup>§ 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in Verbindung mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz und den §§ 28a, 40 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch findet auf Leistungsberechtigte nach Satz 1 mit den Maßgaben entsprechende Anwendung, dass

1. bei der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft im Sin-

ne von § 53 Absatz 1 des Asylgesetzes oder in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 Absatz 1 des Asylgesetzes für jede erwachsene Person ein Regelbedarf in Höhe der Regelbedarfsstufe 2 anerkannt wird;

2. für jede erwachsene Person, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, unverheiratet ist und mit mindestens einem Elternteil in einer Wohnung im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 2 des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes zusammenlebt, ein Regelbedarf in Höhe der Regelbedarfsstufe 3 anerkannt wird.

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

Die Neuregelung verändert die Höhe der Analogleistungen in Sammelunterkünften, wirkt aber auch darüber hinaus. So verringern sich die Leistungen für alleinstehende erwachsene schwangere Frauen und Alleinerziehende zudem, weil sie im Analogleistungsbezug Anspruch auf einen Mehrbedarfzuschlag nach § 30 Abs. 2 SGB XII nur noch in Orientierung an der Regelbedarfsstufe 2 haben. 10

b) Nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG ist für die Leistungshöhe vor allem die Art der Unterkunft entscheidend. Erfasst ist die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften als Sammelunterkünften (oben Rn. 8). Das persönliche Näheverhältnis der Leistungsberechtigten zueinander spielt insoweit anders als bei den Bedarfsgemeinschaften (oben Rn. 5) keine Rolle. 11

Ausweislich der Begründung des Entwurfs zum Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes ist § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG eine Folgeänderung zu den Neuregelungen in § 3a AsylbLG. Der Gesetzgeber nimmt an, dass die mit der Unterbringung in Sammelunterkünften verbundenen Einspareffekte, die in den ersten (damals 15) Monaten die Zuordnung zur Bedarfsstufe 2 bei den Grundleistungen rechtfertigten, auch nach Ablauf der Wartefrist fortbeständen. Daher werde auch für die Analogleistungsberechtigten, die in dieser Wohnform leben, eine „Sonderbedarfsstufe“ auf dem Niveau der Regelbedarfsstufe 2, also in Höhe von 90 % der Regelbedarfsstufe 1, geschaffen (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 20). 12

Alleinstehende würden damit wie Leistungsberechtigte in Paarhaushalten der Regelbedarfsstufe 2 zugeordnet. Dies gelte unabhängig davon, ob sie in der Unterkunft allein, mit einem Partner oder einer Partnerin oder mit anderen Erwachsenen zusammenlebten. Denn es sei davon auszugehen, dass eine Gemeinschaftsunterbringung Einspareffekte zur Folge habe, die denen in Paarhaushalten im Ergebnis vergleichbar seien (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 23). Der Gedanke der Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften „aus einem Topf“, der hinter der Regelung für Paarhaushalte stehe (BTDrucks 18/9984, S. 85 f.), lasse sich auf Personen übertragen, die in Sammelunterkünften die Küche sowie Sanitär- und Aufenthaltsräume gemeinsam 13

nutzten. Auch hier ermögliche die gemeinschaftliche Nutzung von Wohnraum Synergieeffekte, da bestimmte haushaltsbezogene Aufwendungen auf die Gemeinschaft aufgeteilt beziehungsweise von ihren Mitgliedern gemeinsam getragen würden. Dies betreffe die gemeinsame Nutzung oder den Austausch beim notwendigen Bedarf an Nahrung und Getränken (Abteilung 1 der EVS 2013), etwa indem Lebensmittel oder zumindest der Küchengrundbedarf in größeren Mengen gemeinsam eingekauft und in den Gemeinschaftsküchen gemeinsam genutzt werde, oder die gemeinsame Nutzung bei den Bedarfen an Freizeit, Unterhaltung und Kultur (Abteilung 9 der EVS 2013). Dem liege eine typisierende Einschätzung der Verhältnisse zugrunde (vgl. BT-Drucks 19/10052, S. 24).

Ein Zusammenwirtschaften über die bloße Teilung von unterkunftsbezogenen Leistungen hinaus könne zudem erwartet werden. Die Leistungsberechtigten befänden sich im Asylverfahren ungeachtet ihrer Herkunft in derselben Lebenssituation und bildeten der Sache nach eine Schicksalsgemeinschaft. Sie seien als neu Angekommene mit Fluchthintergrund in einer vergleichbaren Übergangssituation, die sie verbinde. In dieser träfe sie die Obliegenheit, alle zumutbaren Anstrengungen zu unternehmen, um miteinander in der Sammelunterkunft auszukommen. Sofern Konflikte aufträten, gebe es Lösungen innerhalb des Hauses oder mit einer anderen Sammelunterkunft. Nur wenn die Unterbringung kurzfristig sei, könne von einer entsprechenden Solidarisierung in der Gemeinschaftsunterbringung und den sich daraus ergebenden Synergie- und Einspareffekten nicht ausgegangen werden (vgl. BT-Drucks 19/10052, S. 24 f.).

c) Die Frage, ob diese Sonderbedarfsstufe verfassungsgemäß ist, war bereits im Rahmen der Beteiligung zum Referentenentwurf und in der Anhörung des zuständigen Ausschusses im Deutschen Bundestag umstritten. Im Rahmen ihrer Beteiligung zum Referentenentwurf äußerten sich zahlreiche Verbände ablehnend (so der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, 29. März 2019, S. 2 f.; der Deutsche Gewerkschaftsbund, 29. März 2019, S. 4; der Deutsche Caritasverband, 29. März 2019, S. 6; die Diakonie Deutschland, 29. März 2019, S. 2 f.; der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und das Kommissariat der deutschen Bischöfe, 17. Mai 2019, S. 2; der Flüchtlingsrat Berlin, 31. März 2019, S. 5; der Jesuiten-Flüchtlingsdienst, 29. März 2019, S. 5; die Humanistische Union, 17. Mai 2019, S. 4; sowie Pro Asyl, 29. März 2019, S. 6 ff.). Befürwortet wurde die Neuregelung vom Deutschen Städte- und Gemeindebund (29. März 2019, S. 2). Zurückhaltend äußerte sich der Deutsche Landkreistag (1. April 2019, S. 1). Auch in der Anhörung zum Gesetzentwurf waren verfassungsrechtliche Einwände erhoben worden (BTAusschussdrucks 19(11)363; ablehnend dort auch der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband, S. 51, und der Deutsche Anwaltverein, S. 74 ff.).

Der fachlich zuständige Ausschuss des Bundesrates für Arbeit, Integration und Sozialpolitik sprach sich gegen die Einführung der Sonderbedarfsstufe in Sammelunterkünften aus. Gerade bei gemeinschaftlicher Unterbringung von Menschen unterschiedlicher Herkunft, Sprache, Nationalität und unterschiedlichen sozialen

14

15

16

Hintergrunds sei die Annahme gemeinschaftlichen Wirtschaftens in hohem Maße unrealistisch und auch geeignet, zusätzliches Konfliktpotenzial in den Unterkünften zu schaffen. Die Regelung begegne verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. BRDrucks 274/1/19, S. 2). Derselbe Ausschuss des Bundesrates hatte sich auch zuvor kritisch zu der Neuregelung geäußert. Die Annahme, beim Zusammenleben fremder erwachsener Menschen in Gemeinschaftsunterkünften ergäben sich im Alltag Synergieeffekte wie in einer Bedarfsgemeinschaft, welche eine Senkung der Regelleistung rechtfertigen könnten, entbehre jeder empirischen Grundlage. Ein erzwungenes Teilen sei in hohem Maße unrealistisch und geeignet, zusätzliches Konfliktpotenzial in den Unterkünften zu schaffen. Die entsprechenden Passagen im Gesetzentwurf seien zu streichen (BRDrucks 178/1/19, S. 3). Zu § 3a AsylbLG heißt es, der Vergleich mit Paarhaushalten sei „nicht nachvollziehbar und realitätsfern“, denn Asylsuchende in Gemeinschaftsunterbringung seien eine in jeder Hinsicht heterogene Gruppe, da sie beispielsweise aus unterschiedlichen Kulturkreisen kämen und daraus resultierend unterschiedliche Essgewohnheiten hätten. Auch stünden technisch-räumliche Gegebenheiten dem gemeinsamen Wirtschaften oft entgegen. Der Ausschuss vertrat die Auffassung, die spezielle abgesenkte Bedarfsstufe für Menschen in Gemeinschaftsunterbringung, die nicht in einer Paarbeziehung leben, sei zu streichen (vgl. BRDrucks 178/1/19, S. 6, 10).

Die Bedenken wurden in der Sitzung des Bundesrates am 28. Juni 2019 jedoch nicht aufgegriffen; für die Empfehlung, den Vermittlungsausschuss anzurufen, stimmte nur eine Minderheit (vgl. Bundesrat, Plenarprotokoll 979 - Stenographischer Bericht, S. 274). Mehrheitlich stimmte der Bundesrat dem Gesetz zu.

17

4. In Sammelunterkünften findet somit nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AsylbLG die Sonderbedarfsstufe 2 Anwendung. Daneben ermöglicht die Verweisung auf das SGB XII die Anwendung des § 27a Abs. 4 Satz 1 SGB XII analog. Nach dessen Nr. 1 wird der in der Sonderbedarfsstufe bereits um 10 % geringer bemessene Regelsatz der Geldleistungen im Einzelfall nochmals niedriger festgesetzt, wenn ein Bedarf nachweisbar vollständig oder teilweise anderweitig gedeckt ist. Der Gesetzgeber hat eine solche Leistungskürzung in § 27a Abs. 4 Satz 5 SGB XII in der besonderen Wohnform nach dem Bundesteilhabegesetz (oben Rn. 8) für bestimmte Mehraufwendungen eingeschränkt. In Sammelunterkünften findet die Kürzungsregelung dagegen uneingeschränkt Anwendung. Um über den durchschnittlichen Bedarf hinausgehende atypische Ausgaben für den Regelbedarf zu decken, wird dieser im Einzelfall in Sammelunterkünften nach § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SGB XII analog auch höher festgesetzt.

18

## II.

Der 1982 geborene Kläger des Ausgangsverfahrens ist sri-lankischer Staatsangehöriger. Er reiste 2014 in die Bundesrepublik Deutschland ein und ist seitdem der im Ausgangsverfahren beklagten Stadt als Asylbewerber zugewiesen. Nach Ablehnung seines Asylantrags im Jahr 2017 war er im streitigen Zeitraum von November 2019

19

bis Februar 2020 im Besitz einer Duldung gemäß § 60a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und vollziehbar ausreisepflichtig. Er erhält laufend Leistungen von der beklagten Stadt und seit Juli 2015 Leistungen nach § 2 AsylbLG. Er hat vor dem Sozialgericht beantragt, ihm höhere Regelbedarfsleistungen zuzusprechen.

1. Ab dem 30. April 2014 war der alleinstehende Kläger in einer Gemeinschaftsunterkunft der beklagten Stadt mit 24 Personen untergebracht. Er lebte in einer Wohneinheit mit fünf weiteren Personen in drei Zimmern, Küche und Bad. Seit April 2019 teilte er sein Zimmer mit einem Mitbewohner aus Guinea. Die Bewohner der beiden anderen Zimmer stammten aus Eritrea. Küche und Bad benutzten neben diesen sechs Personen zusätzlich zwei Personen aus dem Irak und aus Somalia, die in der Unterkunft, aber nicht in der Wohneinheit lebten. Zwischen diesen sieben Personen und dem Kläger bestand kein Verwandtschaftsverhältnis. Zwei der Mitbewohner aus Eritrea und ein weiterer Bewohner waren anerkannte Asylbewerber mit Bleiberecht; sie erhielten teilweise Leistungen nach dem SGB II gemäß der Regelbedarfsstufe 1 und waren teilweise erwerbstätig und nicht im Leistungsbezug. Die weiteren vier Personen befanden sich im Asylverfahren; zwei von ihnen bezogen Leistungen nach § 2 AsylbLG, die anderen beiden waren erwerbstätig und erhielten keine Leistungen. 20

In der Unterkunft, die der Kläger im streitigen Zeitraum bewohnte, waren Schlafzimmer, Küche und Sanitäranlagen möbliert und mit Haushaltsgeräten ausgestattet. Die Stadt als Betreiberin der Unterkunft war auch für ihre Reparatur oder den Austausch zuständig und kam für die Kosten auf. Die Versorgung mit Strom und Heizung erfolgte ebenfalls durch die Stadt. In der Unterkunft gab es kein kostenfreies Internet oder WLAN, keine Computer zur gemeinschaftlichen Nutzung und auch keinen gemeinschaftlichen Aufenthaltsraum. 21

Im Rahmen der Zustellung hat der Kläger ergänzend erklärt, er verfüge zwischenzeitlich über eine am 5. Januar 2021 ausgestellte Aufenthaltserlaubnis, sei seit Dezember 2021 geringfügig beschäftigt und erhalte aufstockende Leistungen nun auch nach dem SGB II gemäß der Regelbedarfsstufe 1. Seit August 2021 lebe er in einer Containeranlage außerhalb des Ortes in einem Gewerbegebiet. 22

2. Mit Bescheiden vom 7. und 22. November 2019 bewilligte die Stadt dem Kläger monatliche Leistungen für November und Dezember 2019 in Höhe der Regelbedarfsstufe 2 (382 Euro), unter Abzug von Strom- und Energiekosten (33,84 Euro) und einer Pauschale für Innenausstattung und Geräte (23,52 Euro). Mit Bescheiden vom 17. Dezember 2019 und 24. Januar 2020 bewilligte die Stadt für Januar und Februar 2020 monatliche Leistungen in Höhe der Regelbedarfsstufe 2 (389 Euro), wiederum abzüglich Strom- und Energiekosten (34,46 Euro) und abzüglich einer Pauschale für Innenausstattung und Geräte (23,95 Euro). Der Widerspruch gegen die Leistungsbeurteilung hatte keinen Erfolg. 23

3. Der Kläger erhob am 7. April 2020 Klage zum Sozialgericht wegen der Höhe der Leistungen im November und Dezember 2019 sowie Januar und Februar 2020. Er beantragte Leistungen nach Maßgabe der Regelbedarfsstufe 1. Die Zuordnung zur 24

Regelbedarfsstufe 2 sei nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Gesetzgeber habe die Höhe der Leistungen nicht tragfähig begründet. Der Bedarf erwachsener Personen in einer Gemeinschaftsunterkunft weiche nicht signifikant von dem Bedarf derjenigen ab, die in einer Wohnung lebten. Ein Zusammenleben wie bei Paaren finde in Flüchtlingsunterkünften generell und auch im Fall des Klägers nicht statt. Er kenne seinen Zimmernachbarn nicht und wisse nur, dass er aus Afrika stamme. Die in der Unterkunft lebenden Personen teilten materiell miteinander nichts. Zudem dürfe keine Pauschale für Innenausstattung und Geräte abgezogen werden. Die Behörde erbringe dafür keine Sachleistungen und es müsse dem Kläger überlassen bleiben, ob er neben den in der Unterkunft vorhandenen Gegenständen weitere anschaffen, austauschen oder ersetzen wolle. Dafür müsse es ihm möglich sein, den im Regelsatz enthaltenen Anteil für diese Ausgaben anzusparen. Die Kürzung um Kosten für Strom und Energie sei zwar im Grundsatz rechtmäßig, aber zu hoch angesetzt; sie bestimme sich nach § 5 Abs. 1 RBEG, denn nur darauf nehme § 27a Abs. 4 Satz 2 SGB XII ausdrücklich Bezug.

4. Das Sozialgericht hat am 13. April 2021 nach Verzicht der Beteiligten auf eine mündliche Verhandlung beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorzulegen, ob § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG in der Fassung vom 13. August 2019, soweit von der Norm auch alleinstehende Leistungsberechtigte erfasst sind, mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und dem allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist.

25

a) Die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG lägen vor, doch sei die Höhe der Leistungen für Personen wie den Kläger mit der Sonderbedarfsstufe verfassungswidrig festgelegt. Die Anwendung der Übergangsregelung in § 15 AsylbLG habe der Gesetzgeber nicht gewollt. Eine Zuordnung zur Regelbedarfsstufe 1 könne nicht durch verfassungskonforme Auslegung erreicht werden. Ein Anspruch auf höhere Leistungen ergebe sich auch weder direkt noch analog aus § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SGB XII, denn dieser erfasse nur atypische, dauerhafte, erheblich abweichende Sonderbedarfe, die hier weder vorlägen noch vorgetragen seien. Darüber hinaus seien nach § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 SGB XII vom Regelbedarf teilweise rechtswidrig Verbrauchsausgaben abgezogen worden. Dabei seien die Abzüge für monatliche Bedarfe der EVS-Abteilung 5 rechtmäßig, weil der monatliche Regelbedarf an Möbeln und Einrichtungsgegenständen, Teppichen und Bodenbelägen, größeren Haushaltsgeräten sowie Dienstleistungen für die Haushaltsführung gedeckt sei, denn in der Unterkunft würden defekte Möbel, Bodenbeläge und Geräte repariert und ersetzt. Demgegenüber sei eine Kürzung von Bedarfen für kleine elektrische Geräte, Heimtextilien und sonstige Güter für die Haushaltsführung in der Unterkunft nicht zulässig, denn sie würden nicht gestellt und es bleibe dem Kläger überlassen, diese selbst anzuschaffen oder vorhandene Geräte zu ersetzen.

26

b) Das Sozialgericht ist davon überzeugt, dass die von § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG bestimmte Höhe des Regelbedarfs im Umfang der Regelbedarfsstufe 2 gegen Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verstößt, soweit sie für alleinstehende Leistungsberechtigte gilt. Der Gesetzgeber habe sie nicht nachvollziehbar und sachlich differenziert begründet. Einspareffekte seien weder empirisch erhoben noch gebe es dazu tragfähige Annahmen. Auch werde in mehrfacher Hinsicht Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. 27

c) Die Vorlagefrage sei entscheidungserheblich. Wäre § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG mit Verfassungsrecht vereinbar, sei die Klage teilweise unbegründet. Würde die Vorlagefrage verneint, habe der Kläger einen Anspruch auf Leistungen unter Zugrundelegung der Regelbedarfsstufe 1. 28

### III.

Das Verfahren ist zugestellt worden. Der Senat hat darum gebeten, soweit vorhanden empirische Erkenntnisse über erwachsene alleinstehende Leistungsberechtigte mitzuteilen, die in Sammelunterkünften leben und Analogleistungen in Höhe der Regelbedarfsstufe 2 oder Leistungen nach dem SGB II und SGB XII in Höhe der Regelbedarfsstufe 1 beziehen. Zudem bat der Senat um Angaben zu Anzahl und Infrastruktur der Sammelunterkünfte, insbesondere zu gemeinschaftlich genutzten Küchen, Sanitär- und Aufenthaltsräumen sowie zur gemeinschaftlichen Nutzung etwaiger Festnetz- und Internetanschlüsse. Insbesondere seien Erkenntnisse über konkrete Synergie- und Einspareffekte in Sammelunterkünften bei alleinstehenden Erwachsenen bezogen auf die jeweilige regelbedarfsrelevante Abteilung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von Interesse. 29

1. Der Bundestag und der Bundesrat haben von einer Stellungnahme abgesehen. Die Bundesregierung weist lediglich darauf hin, es sei im Koalitionsvertrag vereinbart, dass in dieser Legislaturperiode das Asylbewerberleistungsgesetz im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fortentwickelt werde. Dabei werde auch die Zuordnung alleinstehender Leistungsberechtigter in Sammelunterkünften zur Regelbedarfsstufe 2 überprüft. In der Sache lägen im Bund nur begrenzt Daten vor. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bezogen zum 31. Dezember 2019 insgesamt 60.455 Personen Leistungen nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG. Für 2020 sei von rund 57.000 Leistungsberechtigten insgesamt und davon 39.000 Alleinstehenden auszugehen; bis Ende 2021 werde mit etwas mehr Menschen gerechnet. 30

2. Zum Verfahren haben mehrere Länder Stellung genommen. Berlin, Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Thüringen tragen insbesondere vor, dass keine Erkenntnisse über konkrete Synergieeffekte durch das Zusammenleben in Sammelunterkünften vorlägen oder erkennbar seien. So wird dargelegt, dass in der Praxis Festnetz- oder Internetanschlüsse nicht regelmäßig zur gemeinschaftlichen Nutzung bereitgestellt würden; etwaiges WLAN sei teils auf Gebäudeteile beschränkt und decke nicht alle Bedarfspositionen der EVS-Abteilung 8 ab. Das fehlende Näheverhält- 31

nis fremder Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen mit unterschiedlichen Aufenthaltszeiten in der Unterkunft spreche gegen die Möglichkeit, Gebrauchsgegenstände gemeinsam anzuschaffen und zu nutzen oder Freizeit gemeinsam zu gestalten, um Bedarfe in der EVS-Abteilung 9 zu verringern. Gleiches gelte für den Bedarf an Nahrung der EVS-Abteilung 1. Die Betroffenen bildeten keine Schicksalsgemeinschaft, sie lebten unfreiwillig zusammen; die Behörde bestimme und teile zu, wer mit wem zusammenwohne, könne aber Herkunftsländer und Sprachen nicht immer berücksichtigen. Hinzu komme die hohe Fluktuation. Auch verfüge nur ein Teil der Sammelunterkünfte über Gemeinschaftsküchen. Empirische Erkenntnisse oder sonstige tragfähige Annahmen, aus denen sich ein verminderter Bedarf alleinstehender Erwachsener in Sammelunterkünften im Vergleich mit denen ergebe, die in Wohnungen lebten, fehlten. Eine Absenkung der Regelleistung, wenn einander Fremde in Gemeinschaftsunterkünften lebten, sei sachlich nicht gerechtfertigt. Das Land Niedersachsen gibt an, dass Einzelheiten nicht bekannt seien.

3. Das Bundessozialgericht hat mitgeteilt, dass keine Rechtsprechung zu der hier vorgelegten Norm existiere. Zwischenzeitlich hat es auf die unter - B 7/8 AY 1/21 R - anhängige Revision einer beklagten Stadt gegen das Urteil des Bayerischen Landessozialgerichts vom 29. April 2021 - L 8 AY 122/20 - den Beteiligten einen Vergleichsvorschlag unterbreitet und die Sache vertagt. Im Terminbericht Nr. 30/22 heißt es, gegen die Regelungen über die Höhe der Leistungen bei Unterbringung alleinstehender erwachsener Personen in einer Gemeinschaftsunterkunft sowohl bei Analogleistungen als auch bei Grundleistungen bestünden ernstliche verfassungsrechtliche Zweifel.

32

4. Der Senat hat zudem sachkundigen Dritten die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund haben sich hier nicht geäußert. Ausdrücklich von einer Stellungnahme abgesehen haben der Deutsche Städtetag, die Bundesagentur für Arbeit, die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände e.V., der Sozialverband Deutschland e.V. und der Sozialverband VdK Deutschland e.V. Stellung genommen haben jedoch mehrere Verbände, der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und das Kommissariat der deutschen Bischöfe, das Deutsche Institut für Menschenrechte sowie der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen.

33

a) Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hält die hier zu prüfende Norm für verfassungswidrig. Es lägen keine statistischen Daten vor. Man habe eine Umfrage durchgeführt, an der sich 2.828 Personen beteiligt hätten, die überwiegend in der Alltagsbetreuung und Sozialarbeit sowie leitend in einer Unterkunft, in einer Beratungsstelle, ehrenamtlich und anwaltlich tätig sind, sowie Bewohnerinnen und Bewohner einer Unterkunft. Aus der Umfrage ergäben sich Anhaltspunkte zur Lebenssituation und den Lebensumständen in einer Sammelunterkunft. Danach gebe es keine Einsparpotenziale bei Erwachsenen, die dort mit Menschen außerhalb der eigenen Familie untergebracht sind.

34

- b) Die Diakonie Deutschland - Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung schließt sich der Auffassung des Sozialgerichts an, dass die vorgelegte Regelung gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums verstoße. Seit der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes 1961 habe es einen Konsens gegeben, dass Leistungen zur Existenzsicherung ausreichen müssten, um ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen; dieser Konsens sei mit Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes 1993 für die Gruppe der nach § 1 AsylbLG Leistungsberechtigten aufgekündigt worden. Das Leistungsniveau liege seitdem unter dem Niveau der Sozialhilfe; der Abstand habe sich nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2012 nur kurzfristig verringert und sei durch spätere Reformen bei Alleinstehenden in Sammelunterkünften wieder stark gestiegen. Zwar seien die Analogleistungen in § 2 AsylbLG eigentlich ein Versuch des Gesetzgebers, die Gruppe derer zu begrenzen, die unter dem geringen Leistungsniveau zu leiden hätten. Die hier zu überprüfende Regelung sei aber nicht tragfähig begründbar. Die angenommenen Einspareffekte bestünden nicht; auf tatsächliche Bedarfe stelle das Gesetz nicht ab. Es gebe keine „Schicksalsgemeinschaft“ und es könne keine Obliegenheit geben, Unmögliches zu bewirken. 35
- c) Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) schließt sich dem vorlegenden Sozialgericht an. Der Gesetzgeber verfolge mit dem Asylbewerberleistungsgesetz seit Jahrzehnten unzulässige migrationspolitische Ziele. Bereits im Gesetzgebungsverfahren habe der DGB ein Zweiklassensystem beim Existenzminimum entschieden abgelehnt. 36
- d) Der Deutsche Sozialgerichtstag (DSGT) hält die Vorlage ebenfalls im Ergebnis für begründet. Der Gesetzgeber stütze sich auf den Gedanken des Wirtschaftens „aus einem Topf“, um den „Partnerregelsatz“ auf Alleinstehende in Gemeinschaftsunterkünften anzuwenden. Die Begründung dafür genüge aber nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Einspareffekte seien nicht plausibel und könnten auch nicht eingefordert werden. Tatsächlich lebten sehr inhomogene Gruppen in den Unterkünften. Studien belegten das Konfliktpotenzial. 37
- e) Der Bevollmächtigte des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und das Kommissariat der deutschen Bischöfe schließen sich dem Vorlagebeschluss an. Ein gesondertes Leistungsregime sei geeignet, stigmatisierend zu wirken und Menschen dauerhaft von der Teilhabe am sozialen Leben auszuschließen. Eine realitätsgerechte Bedarfsermittlung sei bislang unterblieben und eine bundesweite Aussage zur Ausstattung von Sammelunterkünften nicht möglich, um die Kürzung des Regelbedarfs zu rechtfertigen. Die tatsächlichen Gegebenheiten unterschieden sich derart, dass nicht auf Einspareffekte zu schließen sei. Es gebe keine Sparpotenziale in einzelnen EVS-Abteilungen. Insbesondere Seelsorgende berichteten, dass ein gemeinsames Wirtschaften ohne Näheverhältnis kaum stattfinde. 38
- f) Die Flüchtlingsräte, die hier Stellung genommen haben, halten die Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG ebenfalls für verfassungswidrig. Der Flüchtlingsrat 39

Berlin hat in Zusammenarbeit mit dem Bündnis Willkommen im Westend - Berlin sowie Pro Asyl Stellung genommen und zu den Fragen der Zustellung mit weiteren Flüchtlingsräten eine bundesweite Umfrage durchgeführt. Die Lebenssituation der Betroffenen und die Ausstattung der Einrichtungen unterscheidet sich stark. Ein gemeinsames Wirtschaften in den Unterkünften sei nicht belegt. Viele Grundausstattungen fehlten. Das Asylbewerberleistungsrecht verfolge unzulässig die migrationspolitischen Ziele, Menschen abzuschrecken und Ausreisepressur zu erzeugen. Der Flüchtlingsrat Bremen stützt seine Stellungnahme auf Dokumente der Landesregierung und der Deputation für Soziales des Landes Bremen, Angaben der Träger mehrerer Unterkünfte, Auskünfte dort arbeitender Personen und Befragungen ehemaliger und aktueller Bewohnerinnen und Bewohner. Lebenssituation und Ausstattung der Unterkünfte unterschieden sich stark. Von Einspareffekten könne nicht ausgegangen werden. Teils lägen sogar höhere Bedarfe vor.

g) Pro Asyl - Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge (vgl. Gerloff, ASR 2020, S. 49) hält die vorgelegte Regelung ebenfalls für verfassungswidrig. Zur Infrastruktur in den Unterkünften gebe es keine repräsentativen Erkenntnisse. Nach den Erfahrungen der Anwaltschaft und von Ehrenamtlichen seien Einsparungen nicht tragfähig begründbar. Zumindest müsse § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass die Behörde über eine Obliegenheit zu Einsparungen belehren und dazu anleiten müsse sowie zu überprüfen habe, ob tatsächlich Einsparungen in Höhe von 10 % erzielt wurden oder tatsächlich hätten erzielt werden können. Derzeit würden die an der untersten Grenze des verfassungsrechtlich Vertretbaren liegenden Regelbedarfssätze evident unterschritten.

40

h) Amnesty International Deutschland legt dar, dass sich aus Völker- und Verfassungsrecht die Pflicht des Staates zur Unterstützung für jede einzelne Person ergebe, um ihre unveräußerlichen Menschenrechte verwirklichen zu können. Es dürfe nicht nach dem aufenthaltsrechtlichen Status unterschieden werden; der Umfang der Leistungen sei transparent und nachvollziehbar zu berechnen und müsse sich an den tatsächlichen Bedarfen orientieren. Dies sei bei § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG nicht der Fall. Das verletze mehrere im Sozialpakt der Vereinten Nationen (IPwskR) garantierte Rechte und verstoße gegen Art. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), der verbiete, aufgrund der Ausländereigenschaft zu unterscheiden. Verletzt sei auch das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 14 EMRK und Art. 3 GG, wenn alleinstehende Asylsuchende in Sammelunterkünften signifikant schlechter gestellt würden als deutsche Staatsangehörige in vergleichbaren Unterbringungssituationen. Für die Begründung des Gesetzgebers, wonach die Annahmen zu Paarhaushalten auf die Lebenssituation alleinstehender Erwachsener in Sammelunterkünften übertragbar seien, gebe es keine tragfähigen Anhaltspunkte.

41

i) Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) hält den generellen Abzug von 10 % gegenüber der Regelbedarfsstufe 1 in Sammelunterkünften für nicht gerechtfertigt. Er sei nicht damit zu begründen, dass regelbedarfsrelevante Ausga-

42

ben entfielen, weil sie von der Unterkunft zur Verfügung gestellt würden. Eine transparente und nachvollziehbare Bedarfsermittlung auf empirischer Grundlage fehle; Einspareffekte seien angesichts der Verschiedenheit der Betroffenen und der bestehenden Infrastruktur weder plausibel noch zumutbar zu erzielen.

j) Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) weist darauf hin, dass es nach der Praxis des Ausschusses der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu den Anforderungen an die Völkerrechtskonformität von Leistungen zur Existenzsicherung gehöre, das Minimum an Sozialleistungen an den Grundsätzen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit orientiert zu bestimmen. Das sei für die Prüfung von Bedeutung, ob sich aus der gemeinsamen Unterbringung alleinstehender Erwachsener ein Minderbedarf ergebe. 43

## B.

Die Vorlage des Sozialgerichts nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG an das Bundesverfassungsgericht ist zulässig. Insbesondere genügt sie den Anforderungen an ihre Begründung aus § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG. 44

1. Die vorgelegte Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG ist für das Sozialgericht entscheidungserheblich. Es ist nach seinen Darlegungen nicht davon auszugehen, dass die Übergangsregelung in § 15 AsylbLG den Kläger des Ausgangsverfahrens dahingehend schützt, weiter die Analogleistungen zu erhalten, die er zum 21. August 2019 und zuvor beanspruchen konnte. Ob § 15 AsylbLG als umfassende Bestandsschutzregelung verstanden werden kann (vgl. Hohm, in: Hohm, GK-AsylbLG, Stand April 2020, § 15 Rn. 16 ff., 18), ist bislang nicht entschieden (dafür das Bayerische LSG, Urteil vom 29. April 2021 - L 8 AY 122/20 -, Rn. 48, zur Revision oben Rn. 32; dagegen LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. Februar 2020 - L 7 AY 4273/19 ER-B -, Rn. 14). Hier ist die Auffassung des Sozialgerichts zugrunde zu legen, die vertretbar begründet wird. 45

2. Das Sozialgericht hat seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Vorschrift ausreichend begründet. Das Gericht orientiert sich zwar offensichtlich an einem öffentlich verfügbaren Muster, macht sich dessen Argumente aber erkennbar zu eigen (vgl. dazu BVerfGE 152, 68 <110 Rn. 112>). Zwar gelingt dies nicht durchweg, denn es finden sich Formulierungen, die nicht zum Sachverhalt passen. Je weniger eine auf einem Muster beruhende Vorlage zum konkreten Fall passt, desto eher wäre davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht nicht eigenständig argumentiert und die Vorlage dann unzulässig ist. Solange aber wie hier deutlich wird, dass das Muster in hinreichendem Maße eigenständig auf den zu entscheidenden Fall bezogen wird, genügt das den prozessrechtlichen Anforderungen. 46

3. Das Sozialgericht hat vertretbar begründet, warum die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung der vorgelegten Regelung (vgl. BVerfGE 130, 372 <398 f.> m.w.N.; 149, 126 <154 ff. Rn. 72 ff.> m.w.N.) aus seiner Sicht nicht in Betracht kommt (zum Maßstab BVerfGE 96, 315 <324 f.>; 121, 108 <117>). 47

4. Das Bundesverfassungsgericht ist für die Überprüfung der vorgelegten Regelung nach Maßgabe der Grundrechte zuständig, denn sie ist jedenfalls nicht vollständig unionsrechtlich determiniert (vgl. BVerfGE 152, 152 <168 Rn. 39> – Recht auf Vergessen I; 158, 1 <23 ff. Rn. 36 ff. > – Ökotox-Daten). Hingegen kommt es für die Zulässigkeit der Vorlage nicht darauf an, dass einschlägiges Unionsrecht auf den Kläger des Ausgangsverfahrens gar nicht erst Anwendung findet (vgl. auch BVerfGE 152, 152 <169 Rn. 42>).

§ 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG ist nicht durch die Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABI L 180/96; AufnahmeRL), determiniert. Zwar ergeben sich aus Art. 17 AufnahmeRL unionsrechtliche Vorgaben auch zu materiellen Leistungen für Geflüchtete und damit auch für Personen, die von der hier zu prüfenden Regelung erfasst werden. Doch lässt Art. 17 AufnahmeRL in den Absätzen 3, 4 und 5 den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zumindest einen gewissen Gestaltungsspielraum (vgl. auch Erwägungsgrund 24 sowie BTDrucks 19/10052, S. 14). Jedenfalls findet die Aufnahmerichtlinie auf den Kläger des Ausgangsverfahrens keine Anwendung, denn er ist nicht „Antragsteller“ im Sinne des Art. 2b AufnahmeRL, da über seinen Antrag – soweit ersichtlich – endgültig im Jahr 2017 entschieden worden ist.

Auch die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABI L 348/98; RückführungsRL) enthält für die Mitgliedstaaten insoweit keine verbindlichen Vorgaben, durch die § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG vollständig determiniert würde. Die Abschiebung des Klägers zur Durchsetzung einer Rückkehrentscheidung ist aufgrund der innerstaatlichen Duldung (§ 60a AufenthG) ausgesetzt. In Erwägungsgrund 12 der Richtlinie heißt es, dann treffe die Mitgliedstaaten die Pflicht, Festlegungen zur Sicherung des Existenzminimums zu treffen; auch dies ist deren Ausgestaltung überantwortet. Die in Art. 14 RückführungsRL geregelten unionsrechtlichen Garantien der Aufrechterhaltung der Familieneinheit mit Familienangehörigen, medizinischer Notfallversorgung und unbedingt erforderlicher Behandlung von Krankheiten, dem Zugang zum Grundbildungssystem für Minderjährige und der Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen sind hier nicht betroffen.

### C.

Die Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG in der Fassung von Art. 1 Nr. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019 (BGBl I S. 1290) genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht. Die Vorgabe der Anwendung der niedrigeren Regelbedarfsstufe 2 auf alleinstehende Erwachsene in Sammelunterkünften verletzt das Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.

## I.

Maßgeblich ist das Grundrecht aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. 52

1. Wenn einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen dafür dem Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen. Dieser objektiven Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG korrespondiert ein Leistungsanspruch des Grundrechtsträgers, da das Grundrecht die Würde jedes individuellen Menschen schützt und sie in solchen Notlagen nur durch materielle Unterstützung gesichert werden kann (BVerfGE 125, 175 <222 f.> m.w.N. – Höhe der Regelleistung I; ebenso BVerfGE 132, 134 <159 Rn. 63> – Höhe der Asylbewerberleistungen; siehe auch BVerfGE 137, 34 <72 Rn. 74> – Höhe der Regelleistung II; BVerfGE 142, 353 <371 f. Rn. 39> – Bedarfsgemeinschaft; BVerfGE 152, 68 <114 Rn. 120> – Sanktionen im Sozialrecht). Verfassungsrechtlich ist entscheidend, dass Sozialleistungen fortlaufend realitätsgerecht bemessen werden und damit tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge getragen wird (vgl. BVerfGE 125, 175 <225>; 132, 134 <162 Rn. 69, 163 Rn. 72>; 137, 34 <73 Rn. 77, 74 Rn. 79>; 142, 353 <370 ff. Rn. 36, 38, 43>). 53

Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich nur auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind (BVerfGE 125, 175 <223>; 132, 134 <160 Rn. 64>; 142, 353 <370 Rn. 37>). Das Grundrecht bedarf der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen im Hinblick auf die konkreten Bedarfe der Betroffenen auszurichten hat (vgl. BVerfGE 125, 175 <222>; 132, 134 <159 Rn. 62>). Der existenznotwendige Bedarf der Leistungsberechtigten muss stets gedeckt sein (vgl. BVerfGE 125, 175 <224>; 132, 134 <160 Rn. 65>). 54

2. Der Gesetzgeber verfügt bei den Regelungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums über einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Art und Höhe der Leistungen. Ihm obliegt es, den Leistungsanspruch in Tatbestand und Rechtsfolge zu konkretisieren. Ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert, bleibt grundsätzlich ihm überlassen (BVerfGE 125, 175 <224>; 132, 134 <161 Rn. 67>; 137, 34 <72 Rn. 74>). Er hat einen Entscheidungsspielraum bei der Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie bei der wertenden Einschätzung des notwendigen Bedarfs, muss seine Entscheidung jedoch an den konkreten Bedarfen der Hilfebedürftigen ausrichten (vgl. BVerfGE 125, 175 <222, 224 f.>; 132, 134 <159 ff. Rn. 62, 67>; 137, 34 <72 ff. Rn. 74, 76, 78>; 142, 55

353 <370 Rn. 38>; 152, 68 <114 Rn. 121>). Dass dem Gesetzgeber in der Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse in soziokultureller Hinsicht ein weiterer Spielraum zukommt als in der Bewertung dessen, was Menschen zur Sicherung ihrer physischen Existenz benötigen, trägt der höheren Wandelbarkeit der soziokulturellen Lebensbedingungen Rechnung, relativiert aber nicht den einheitlichen Schutz. Die Anforderungen des Grundgesetzes, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, dürfen im Ergebnis nicht verfehlt werden (vgl. BVerfGE 152, 68 <115 Rn. 121>; stRspr).

Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Bedarfslagen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung nach dem Aufenthaltsstatus ausländischer Staatsangehöriger ist nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade von Menschen, die diesen Aufenthaltsstatus haben, belegt werden kann (vgl. BVerfGE 132, 134 <164 Rn. 73> m.w.N.). Migrationspolitische Erwägungen, Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren (vgl. BVerfGE 132, 134 <173 Rn. 95>; vgl. auch BVerfGE 152, 68 <114 Rn. 120>).

56

3. Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bemessung des Existenzminimums entspricht eine zurückhaltende Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 125, 175 <225>; 152, 68 <115 Rn. 122>; stRspr). Das Bundesverfassungsgericht hat nicht die Aufgabe zu entscheiden, wie hoch ein Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums sein muss; es ist zudem nicht seine Aufgabe zu prüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung zur Erfüllung seiner Aufgaben gewählt hat. Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber nicht, durch Einbeziehung aller denkbaren Faktoren eine optimale Bestimmung des Existenzminimums vorzunehmen; darum zu ringen ist vielmehr Sache der Politik (BVerfGE 152, 68 <115 Rn. 122> m.w.N.).

57

a) Da das Grundgesetz selbst keine exakte Bezifferung des Anspruchs auf existenzsichernde Leistungen vorgibt, beschränkt sich die materielle Kontrolle der Höhe von Sozialleistungen zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz zunächst darauf, ob die Leistungen evident unzureichend sind (vgl. BVerfGE 125, 175 <225 f.>; 132, 134 <165 Rn. 78>; 137, 34 <75 Rn. 81>). Diese Kontrolle bezieht sich im Wege einer Gesamtschau auf die Höhe der Leistungen insgesamt und nicht auf einzelne Berechnungselemente, die dazu dienen, diese Höhe zu bestimmen (BVerfGE 142, 353 <372 Rn. 41>). Evident unzureichend sind Sozialleistungen nur, wenn offensichtlich ist, dass sie in der Gesamtsumme keinesfalls sicherstellen können, Hilfebedürftigen in Deutschland ein Leben zu ermöglichen, das physisch, sozial und kulturell als

58

menschenwürdig anzusehen ist (BVerfGE 137, 34 <75 Rn. 81>; 142, 353 <372 Rn. 41>).

b) Sind Leistungen zur Sicherung der menschenwürdigen Existenz in der Gesamtschau nicht bereits evident unzureichend, so ist zu prüfen, ob sie nachvollziehbar und sachlich differenziert insgesamt tragfähig begründbar sind. Ist dies der Fall, stehen die Leistungen mit Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG in Einklang (vgl. BVerfGE 125, 175 <225 f.>; 132, 134 <165 f. Rn. 79>; 137, 34 <74 f. Rn. 80, 75 Rn. 82>; 142, 353 <372 Rn. 40 ff.>; 152, 68 <115 Rn. 122>). Die Leistungen müssen jeweils aktuell auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren im Ergebnis zu rechtfertigen sein (vgl. BVerfGE 142, 353 <372 Rn. 42>). Auch ein politisch ausgehandelter Kompromiss darf nicht zu sachlich nicht begründbaren Ergebnissen führen. Schlicht gegriffene Zahlen genügen ebenso wenig wie Schätzungen ins Blaue hinein den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn sie nicht wenigstens im Ergebnis nachvollzogen werden können (vgl. BVerfGE 125, 175 <237 f.>; 132, 134 <170 f. Rn. 90 f.>; 137, 34 <75 Rn. 83>).

59

4. Dabei verwehrt das Grundgesetz dem Gesetzgeber nicht, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen zur Sicherung der menschenwürdigen Existenz an den Nachranggrundsatz zu binden, also nur dann zur Verfügung zu stellen, wenn Menschen ihre Existenz nicht vorrangig selbst sichern können (vgl. BVerfGE 125, 175 <222>; 142, 353 <371 Rn. 39>; 152, 68 <116 Rn. 123>; siehe auch BVerfGE 120, 125 <154 ff.>). Der Gesetzgeber darf den Gedanken der Subsidiarität verfolgen, wonach vorhandene Möglichkeiten der Eigenversorgung Vorrang vor staatlicher Fürsorge haben (vgl. BVerfGE 152, 68 <116 Rn. 125>). Auch der soziale Rechtsstaat ist darauf angewiesen, dass Mittel der Allgemeinheit, die zur Hilfe für deren bedürftige Mitglieder bestimmt sind, nur in Fällen in Anspruch genommen werden, in denen wirkliche Bedürftigkeit vorliegt (BVerfGE 142, 353 <371 Rn. 39>). Eine daran anknüpfende Schonung der begrenzten finanziellen Ressourcen des Staates sichert diesem künftige Gestaltungsmacht gerade auch zur Verwirklichung des sozialen Staatsziels (BVerfGE 152, 68 <116 Rn. 124>).

60

a) Der Nachranggrundsatz kann durch eine Pflicht zum vorrangigen Einsatz aktuell für Betroffene selbst verfügbarer Mittel aus Einkommen, Vermögen oder Zuwendungen Dritter zur Geltung gebracht werden (vgl. BVerfGE 142, 353 <371 Rn. 39>; 152, 68 <116 f. Rn. 126>). Bei der Ermittlung der Bedürftigkeit kann grundsätzlich auch das Einkommen und Vermögen von Personen einbezogen werden, von denen in einer Gemeinschaft ein gegenseitiges Einstehen in den Not- und Wechselfällen des Lebens erwartet werden kann (vgl. BVerfGE 87, 234 <264 f.>; auch BVerfGE 75, 382 <394 f.>). Das gilt jedenfalls im Rahmen einer Ehe oder einer Lebenspartnerschaft und im Verhältnis einander unterhaltspflichtiger Verwandter, soweit wechselseitige Unterhaltsansprüche bestehen. Allerdings ist eine Anrechnung auch dann nicht ausgeschlossen, wenn zivilrechtlich kein oder nur ein geringerer Unterhaltsanspruch besteht (BVerfGE 142, 353 <371 Rn. 39> m.w.N.). Maßgebend sind insoweit nicht möglicherweise bestehende Rechtsansprüche, sondern die faktischen wirtschaftlichen

61

Verhältnisse, also das tatsächliche Wirtschaften „aus einem Topf“ (vgl. BVerfGE 75, 382 <394>; 87, 234 <256, 265>). Nicht angerechnet werden darf, was zu leisten die Verpflichteten außerstande sind oder was sie ohne rechtliche Verpflichtungen erkennbar nicht zu leisten bereit sind (BVerfGE 142, 353 <371 Rn. 39, 382 Rn. 65> m.w.N.). Eine Grenze kann die Anrechnung auch in der Selbstbestimmung der Beteiligten oder anderen Grundrechten finden (vgl. BVerfGE 142, 353 <371 f. Rn. 39>).

b) Das Grundgesetz steht auch einer Entscheidung des Gesetzgebers nicht entgegen, von denjenigen, die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, zu verlangen, an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen (BVerfGE 152, 68 <117 Rn. 126>). Mitwirkungspflichten und -obliegenheiten zur Überwindung, Vermeidung oder Verringerung der Bedürftigkeit beschränken allerdings die Handlungsfreiheit der Betroffenen. Sie bedürfen daher bereits für sich genommen verfassungsrechtlicher Rechtfertigung. Verfolgt der Gesetzgeber mit Mitwirkungspflichten und -obliegenheiten das legitime Ziel, dass Menschen die eigene Hilfebedürftigkeit vermeiden oder überwinden, müssen diese Pflichten und Obliegenheiten den an diesem Ziel ausgerichteten Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen, dafür also geeignet, erforderlich und zumutbar sein (vgl. zu Mitwirkungspflichten BVerfGE 152, 68 <117 Rn. 128>; zu strengeren Anforderungen an Maßnahmen der Durchsetzung BVerfGE 152, 68 <118 Rn. 132>).

62

5. Andere Grundrechte als Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG vermögen für die Bemessung der Höhe der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums im Sozialrecht grundsätzlich keine weiteren Maßstäbe zu setzen (vgl. BVerfGE 142, 353 <372 Rn. 43> wie schon BVerfGE 125, 175 <227>). Die Ausgestaltung der existenzsichernden Leistungen im Übrigen muss jedoch auch den weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen (vgl. BVerfGE 142, 353 <371 f. Rn. 39>; 152, 68 <120 Rn. 135>).

63

6. Aus den in der Auslegung des Grundgesetzes zu berücksichtigenden Menschenrechten (vgl. BVerfGE 74, 358 <370>; stRspr; für das Sozialleistungsrecht BVerfGE 132, 134 <161 f. Rn. 68>) ergeben sich hier keine weiterreichenden Anforderungen als nach dem Grundgesetz (vgl. BVerfGE 132, 134 <161 f. Rn. 68>; 134, 204 <229 Rn. 88>; 148, 267 <284 Rn. 42>).

64

a) Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (zur Bedeutung der Rechtsprechung bei der Auslegung des Grundgesetzes BVerfGE 148, 296 <350 ff. Rn. 126 ff.>; 152, 152 <176 Rn. 58, 178 Rn. 62>) stellt insbesondere dann hohe Anforderungen an die Rechtfertigung abgesenkter Sozialleistungen, wenn inländische und ausländische Staatsangehörige insoweit ungleich behandelt werden (vgl. EGMR, Gaygusuz v. Austria, Urteil vom 16. September 1996, Nr. 17371/90, § 42; Poirrez v. France, Urteil vom 30. September 2003, Nr. 40892/98, § 46). Strenge Anforderungen ergeben sich aber bereits nach dem Grundgesetz, wenn der Gesetzgeber hinsichtlich unterschiedlicher Personengruppen unterschiedliche Maßstäbe anlegt (vgl. BVerfGE 137,

65

34 <74 Rn. 78>; oben Rn. 56). Das gilt auch für eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit, die verschärften verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen unterliegt (vgl. BVerfGE 130, 240 <255> – Bayerisches Erziehungsgeldgesetz).

b) Auch aus den Pakten der Vereinten Nationen ergeben sich keine Anforderungen, die über jene des Grundgesetzes hinausgehen (vgl. BVerfGE 132, 134 <161 f. Rn. 68>). Die Anforderungen des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR; BGBl II 1973 S. 1569) an die Grundsätze der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind auch nach dem Grundgesetz zu beachten (oben Rn. 59). Auch aus den Anforderungen aus dem Diskriminierungsverbot in Art. 2 Abs. 2 IPwskR, dem Recht auf soziale Sicherheit in Art. 9 IPwskR und dem Recht auf angemessenen Lebensstandard für sich und die Familie aus Art. 11 Abs. 1 IPwskR sowie an die Unterscheidung nach der Ausländereigenschaft nach Art. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (BGBl II 1969 S. 961) ergeben sich im Ergebnis keine strengeren Anforderungen an die hier streitige Regelung als aus dem Grundgesetz (oben Rn. 56).

66

## II.

Die Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG ist mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren, soweit alleinstehenden erwachsenen Leistungsberechtigten in Sammelunterkünften niedrigere Leistungen zuerkannt werden.

67

1. Dass die nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG in der Höhe bestimmten Geldleistungen bereits evident unzureichend sind, kann hier nicht festgestellt werden. Diese Prüfung bezieht sich nur auf die Höhe der Leistungen in der Gesamtschau (vgl. BVerfGE 137, 34 <75 Rn. 81>; 142, 353 <372 Rn. 41>). Insoweit ist nicht ersichtlich, dass um 10 % verringerte Regelbedarfsleistungen in Sammelunterkünften insgesamt keinesfalls sicherstellen könnten, den Hilfebedürftigen ein Leben zu ermöglichen, das physisch, sozial und kulturell als menschenwürdig anzusehen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber mit § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SGB XII analog vorsieht, im Einzelfall höhere Leistungen zur Sicherung des Bedarfs anzusetzen (oben Rn. 6).

68

2. Die in § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG vorgenommene Bemessung von Leistungen für den regelmäßigen Bedarf zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz in Höhe der Regelbedarfsstufe 2 ist derzeit nicht tragfähig begründbar (im Ergebnis ebenso zu § 3a Frerichs, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, Stand 23.08.2022, § 3a AsylbLG Rn. 43; Hohm, in: Hohm, GK-AsylbLG, Stand Juli 2021, § 3a Rn. 32 ff., 45; Siefert, in: Siefert, AsylbLG, 2. Aufl. 2020, § 3a Rn. 17; zweifelnd auch Herbst, in: Mergler/Zink, SGB XII, Stand Februar 2020, § 2 AsylbLG Rn. 42g mit dem Verweis auf dies., Stand Februar 2021, § 3a AsylbLG Rn. 10; Oppermann/Filges, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, Stand 26.11.2021, § 2 AsylbLG Rn. 170). Auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse ist nicht davon auszugehen, dass die Leistungshöhe den existenznotwendigen Bedarf sichert. Zunächst ist nicht erkennbar,

69

dass die in den Sammelunterkünften wohnenden alleinstehenden Bedürftigen regelmäßig tatsächlich Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften mit anderen Bewohnerinnen und Bewohnern erzielen, die einer Absenkung der Leistungshöhe um 10 % gegenüber der Regelbedarfsstufe 1 entsprechen (a). Zwar kann der Gesetzgeber bei der Bemessung des existenznotwendigen Bedarfs grundsätzlich auch eine von den Bedürftigen nicht genutzte, ihnen aber an sich tatsächlich eröffnete und zumutbare Möglichkeit von Einsparungen berücksichtigen. Doch fehlt es an hinreichend tragfähigen Anhaltspunkten für die Annahme, dass in den Sammelunterkünften tatsächlich typischerweise die Voraussetzungen dafür vorliegen, durch die Erfüllung der Obliegenheit gemeinsamen Wirtschaftens Einsparungen in dem Umfang erzielen zu können, dass dies die pauschale Absenkung des Regelbedarfs um 10 % rechtfertigen könnte (b). Die Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG kann auch nicht auf andere als die im Gesetzgebungsverfahren angeführten Gründe gestützt werden (c).

a) Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Alleinstehende in den Sammelunterkünften, weil sie typischerweise gemeinsam mit anderen dort Wohnenden wirtschaften und dadurch für den Regelbedarf relevante Einsparungen erzielen, tatsächlich im Regelfall einen geringeren Bedarf haben als Alleinstehende in einer eigenen Wohnung. Tragfähige Erkenntnisse dazu liegen nicht vor (aa). Der Gesetzgeber kann auch nicht die pauschale Annahme zugrunde legen, dass in Sammelunterkünften so wie in Paarhaushalten gemeinsam gewirtschaftet wird und deshalb ein gegenüber der Regelbedarfsstufe 1 geringerer Bedarf besteht (bb).

70

aa) Es gibt bislang keine Erkenntnisse, wonach die alleinstehenden Bedürftigen regelmäßig mit anderen Bewohnerinnen und Bewohnern der Sammelunterkünfte gemeinsam wirtschaften. Der Gesetzgeber selbst hat zu den tatsächlichen Bedarfen in den Sammelunterkünften keine Erhebungen angestellt oder entsprechende Erkenntnisse in dieses Verfahren eingebracht. Die Erwägung, beim notwendigen Bedarf an Nahrung könne eingespart werden, etwa indem Lebensmittel oder zumindest der Küchengrundbedarf in größeren Mengen gemeinsam eingekauft und in den Gemeinschaftsküchen gemeinsam genutzt werde (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 24), wird nicht auf Tatsachen gestützt. Vielmehr wird hier allein eine Erwartung formuliert, ohne zu belegen, dass sie tatsächlich erfüllt wird. Für Sammelunterkünfte liegen dazu keine Daten und auch keine Sonderauswertung der sonst genutzten Daten vor (vgl. dazu BTDrucks 19/10052, S. 24 unter Verweis auf BTDrucks 18/9984, S. 85 f.; Davy, in: Festschrift für Klaus Barwig 2018, S. 133 <143>; Hohm, in: Hohm, GK-AsylbLG, Stand Juli 2021, § 3a Rn. 32 ff., 45; ähnlich Oppermann/Filges, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, Stand 26.11.2021, § 2 AsylbLG Rn. 170). Empirische Erkenntnisse zu Einsparungen fehlen (so im Ergebnis auch SG Landshut, Beschlüsse vom 24. Oktober 2019 - S 11 AY 64/19 ER -, Rn. 56, und vom 23. Januar 2020 - S 11 AY 79/19 ER -, Rn. 44; dem folgend SG Freiburg, Beschluss vom 20. Januar 2020 - S 7 AY 5235/19 ER -, Rn. 38 f.; SG München, Beschluss vom 10. Februar 2020 - S 42 AY 82/19 ER -, Rn. 57; SG Frankfurt (Main), Beschluss vom 14. Januar 2020 - S 30 AY

71

26/19 ER -, Rn. 19; LSG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 10. Juni 2020 - L 9 AY 22/19 B ER -, Rn. 19, und dem folgend SG Bremen, Beschluss vom 3. Juli 2020 - S 39 AY 55/20 ER -, Rn. 21 ff.; Sächsisches LSG, Beschluss vom 23. März 2020 - L 8 AY 4/20 B ER -, Rn. 38).

Zudem sprechen die in diesem Verfahren eingeholten wie auch die im Gesetzgebungsverfahren (oben Rn. 15) eingebrachten Stellungnahmen eher dagegen, dass in den Sammelunterkünften durch gemeinsames Wirtschaften tatsächlich nennenswerte Einsparungen erzielt würden. So gaben in der Umfrage der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Rn. 34) von 1.453 Rückmeldungen aus allen Ländern nur 5 % an, dass Geld zusammengelegt werde, um Lebensmittel und Verbrauchsgüter zu besorgen und zu teilen, und nur knapp 4 %, gemeinsam auf dem Großmarkt einzukaufen. Das Land Berlin (Rn. 31) legt ebenfalls dar, dass Gebrauchsgegenstände nicht gemeinsam angeschafft werden und Freizeit nicht gemeinsam gestaltet werde, um Bedarfe zu verringern. Nach der Umfrage der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege nutzen nur etwa 6 % der Betroffenen Bücher, Spielwaren oder Sportartikel gemeinsam. Auch die weiteren sachkundigen Dritten haben ausführlich beschrieben, dass die Annahme geringerer Bedarfe in Sammelunterkünften empirisch nicht nur nicht belegt sei, sondern ihr die verfügbaren Erkenntnisse entgegenstünden.

72

bb) Die gegenüber der Regelbedarfsstufe 1 pauschal abgesenkte Leistungshöhe kann auch nicht tragfähig darauf gestützt werden, dass die Annahme von Einsparungen in Paarhaushalten auf Sammelunterkünfte übertragen werden könnte. Der Gesetzgeber formuliert diese Annahme, ohne tatsächliche Grundlagen für die Gleichsetzung zu benennen. Anders als bei in einer Wohnung zusammenlebenden Paaren (vgl. BVerfGE 125, 175 <230 f.>; 137, 34 <83 Rn. 100>; vgl. auch BTDrucks 18/9984, S. 84 f.) kann der Gesetzgeber bei Alleinstehenden in einer Sammelunterkunft auch unter Berücksichtigung der in den vorliegenden Stellungnahmen geschilderten tatsächlichen Situation nicht als Regelfall unterstellen, dass sie mit anderen Bewohnerinnen und Bewohnern tatsächlich gemeinsam „aus einem Topf“ wirtschafteten und insofern mit Paarhaushalten vergleichbar seien (so aber BTDrucks 19/10052, S. 19 f., 23 ff.). Der Gesetzgeber ging schon für Paarhaushalte davon aus, ein Minderbedarf könne nicht für alle denkbaren Fallkonstellationen hinreichend fundiert quantifiziert werden (vgl. BTDrucks 18/9984, S. 84) und unterstellte einen solchen nur aufgrund besonderer persönlicher Nähe. Erwachsenen, die nicht als Paar in einer Wohnung als Wohngemeinschaft zusammenleben, ordnet der Gesetzgeber denn auch den Regelbedarf für Alleinlebende zu. Die persönliche Nähe (vgl. BTDrucks 18/9984, S. 85) fehlt aber auch im Anwendungsbereich des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG. In Sammelunterkünften wohnen die Menschen nicht aufgrund eigenen Entschlusses zusammen; die Gruppen bestimmt vor Ort die Behörde, der Träger der Einrichtung oder die Hausleitung. Zu unterstellen ist ein solcher Minderbedarf im Anwendungsbereich des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG daher nicht (so auch SG Hannover, Beschluss vom 20. Dezember 2019 - S 53 AY 107/19 -, Rn. 5; SG Frankfurt

73

(Main), Beschluss vom 14. Januar 2020 - S 30 AY 26/19 ER -, Rn. 20).

b) Allerdings hat der Gesetzgeber den Ansatz der Regelbedarfsstufe 2 für die in Sammelunterkünften lebenden alleinstehenden Bedürftigen nicht allein auf die Annahme gestützt, dass dort tatsächlich regelmäßig gemeinsam gewirtschaftet werde. Der niedrigeren Bemessung von Leistungen in § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG durch Zuordnung der Regelbedarfsstufe 2 liegt auch die Annahme zugrunde, den Leistungsberechtigten sei es möglich und zumutbar, in den Unterkünften eröffnete Möglichkeiten zu gemeinsamem Wirtschaften zu nutzen, so dass die dadurch erzielbaren Einsparungen bei der Bemessung des existenznotwendigen Bedarfs berücksichtigt werden könnten (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 24 f.). Dies ist im Ausgangspunkt verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (aa). Diese Obliegenheit gemeinsamen Wirtschaftens ist aber nur dann verhältnismäßig im engeren Sinne, wenn hinreichend gesichert ist, dass in den Sammelunterkünften auch tatsächlich die Voraussetzungen dafür vorliegen, diese erfüllen und so Einsparungen in entsprechender Höhe erzielen zu können. Dafür haben sich in diesem Verfahren keine Anhaltspunkte ergeben (bb).

74

aa) Bei der Bemessung des existenznotwendigen Bedarfs kann nicht nur ein zumutbarer Einsatz von Einkommen, Vermögen und Zuwendungen Dritter und ein gegenseitiges tatsächliches Einstehen füreinander von sich nahestehenden Personen in einer Bedarfsgemeinschaft berücksichtigt werden (vgl. BVerfGE 142, 353 <371 Rn. 39>; oben Rn. 61). Vielmehr kann dem Nachranggrundsatz staatlicher Leistungen zur Sicherung der eigenen Existenz auch dadurch Rechnung getragen werden, dass von Bedürftigen verlangt wird, ihre Hilfebedürftigkeit selbst zu überwinden oder einen Bedarf für existenzsichernde Leistungen gar nicht erst eintreten zu lassen (vgl. BVerfGE 152, 68 <116 f. Rn. 126>; oben Rn. 62). Ausgehend davon kann der Gesetzgeber den Bezug existenzsichernder Leistungen grundsätzlich an die Erfüllung der Obliegenheit knüpfen, tatsächlich eröffnete, hierfür geeignete, erforderliche und zumutbare Möglichkeiten zu ergreifen, die Bedürftigkeit unmittelbar zu vermeiden oder zu vermindern (vgl. BVerfGE 152, 68 <148 Rn. 209>).

75

bb) Der pauschalen Minderung des Regelbedarfs der in einer Sammelunterkunft lebenden alleinstehenden erwachsenen Bedürftigen um 10 % durch die Vorgabe der Regelbedarfsstufe 2 liegt auch die Annahme einer solchen Obliegenheit zugrunde. Der Gesetzgeber geht davon aus, die alleinstehenden Leistungsberechtigten in den Sammelunterkünften seien gehalten, durch gemeinsames Wirtschaften in dieser Höhe Einsparungen zu erzielen. Dies genügt den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit nach den vorliegenden Erkenntnissen nicht. Der Gesetzgeber verfolgt mit einer solchen Regelung zwar ein legitimes Ziel ((1)). Die Regelung ist zur Erreichung dieses Ziels auch noch als geeignet ((2)) und erforderlich ((3)) anzusehen. Doch ist die pauschale Leistungskürzung in der Ausgestaltung durch § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG nicht verhältnismäßig im engeren Sinne, weil es an tragfähigen Anhaltspunkten dafür fehlt, dass typischerweise tatsächlich die Voraussetzungen vorliegen, durch gemeinsames Wirtschaften in Sammelunterkünften nennenswerte Einsparungen erzielen zu können ((4)).

76

(1) Die § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG zugrundeliegende Obliegenheit, durch gemeinsames Wirtschaften in einer Sammelunterkunft den Bedarf an existenzsichernden Leistungen des Staates zu senken, dient dem legitimen Ziel, den Nachranggrundsatz zu verwirklichen und Leistungen auf die Fälle wirklicher Bedürftigkeit der in Deutschland lebenden Menschen zu begrenzen. Durch die Schonung der begrenzten finanziellen Ressourcen des Staates wird dessen künftige Gestaltungsmacht gerade auch zur Verwirklichung des sozialen Staatsziels gesichert (vgl. BVerfGE 152, 68 <116 Rn. 124>). Solidarisches Verhalten, das dazu beiträgt, die Notwendigkeit staatlicher Sozialleistungen gering zu halten, kann insoweit grundsätzlich erwartet werden. Das gilt auch für Menschen, die sich zwar fremd sind, aber vorübergehend unter teilweise vergleichbaren Umständen leben (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 24). Etwasige migrationspolitische Erwägungen könnten die Regelung demgegenüber von vornherein nicht tragen (vgl. BVerfGE 132, 134 <173 Rn. 95>; oben Rn. 56).

(2) Im Ausgangspunkt ist eine solche Obliegenheit im verfassungsrechtlichen Sinne noch geeignet, das legitime Ziel des Nachrangs staatlicher Leistungen zur Existenzsicherung zu erreichen. Eine Maßnahme ist erst dann nicht mehr in diesem Sinne geeignet, wenn sie die Erreichung dieses Zwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt (vgl. BVerfGE 158, 282 <336 Rn. 131>; stRspr). Das ist hier im Ergebnis nicht anzunehmen, obwohl mehrere Umstände Anlass zu Zweifeln geben, dass die Obliegenheit auch dazu beitragen kann, den existenzsichernden Regelbedarf alleinstehender Leistungsberechtigter in Sammelunterkünften tatsächlich in einem Umfang von 10 % zu verringern.

(a) Derzeit fehlt eine ausdrücklich normierte Rechtspflicht ebenso wie eine ausdrücklich angeordnete Obliegenheit, durch gemeinsames Wirtschaften in den Unterkünften Einsparungen zu erzielen. Dementsprechend gibt es auch keine darauf bezogene Vorgabe, die Betroffenen über eine Obliegenheit gemeinsamen Wirtschaftens aufzuklären oder deren Erfüllung sonst zu unterstützen. Aus den Stellungnahmen ergibt sich, dass die Betroffenen in der Praxis weder durch die Leistungsträger noch durch die Unterkunftsbetreiber über eine Obliegenheit gemeinsamen Wirtschaftens informiert oder über die Möglichkeiten dazu aufgeklärt oder dabei unterstützt werden.

(b) Grundsätzlich erscheint es zwar denkbar, dass Kosten gesenkt werden, wenn für den Lebensunterhalt benötigte Güter kostengünstiger gemeinsam beschafft oder vorhandene Güter gemeinsam genutzt werden. Dass hier tatsächlich nennenswerte Einsparungen möglich sind, ist jedoch insbesondere nach den Ausführungen der sachkundigen Dritten ungewiss. Es hat sich in diesem Verfahren nicht gezeigt, dass sich durch gemeinsames Wirtschaften in einer Sammelunterkunft die Kosten für Nahrung, Hygiene, Freizeit und Kommunikation, auf die der Gesetzgeber insoweit verweist (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 24; oben Rn. 13), nennenswert verringern lassen.

Der Möglichkeit der gemeinsamen Deckung des Nahrungsbedarfs können außerdem zwingende, etwa religiöse Speiseeinschränkungen entgegenstehen (zur Bedeu-

tung als verbindlich empfundener religiöser Gebote vgl. BVerfGE 138, 296 <332 f. Rn. 96> – Kopftuch II). Erschwerend treten regelmäßig unterschiedliche Sprachkenntnisse und teilweise auch objektiv unterschiedliche Tagesabläufe hinzu, die die Möglichkeit tatsächlich gemeinsamen Wirtschaftens erheblich einschränken können.

Auch sind die in den Sammelunterkünften untergebrachten Personen nicht alle gleichermaßen darauf angewiesen, Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften zu erzielen. Wie auch im Fall des Klägers im Ausgangsverfahren wohnen in Sammelunterkünften Menschen zusammen, die nur zum Teil die nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG niedrigeren Leistungen beziehen, wohingegen andere höhere Leistungen für Alleinstehende nach dem SGB II oder SGB XII beziehen oder über eigene Mittel aus Erwerbstätigkeit verfügen, nicht im sozialrechtlichen Sinn bedürftig sind und auch nicht von einer Obliegenheit aus § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG erfasst sein können. Je mehr Geld den Beteiligten zur Verfügung steht, desto weniger sind sie aber darauf angewiesen, durch gemeinsames Wirtschaften zu sparen, zumal wenn sie keine entsprechende Obliegenheit trifft.

82

Dazu kommt, dass ausweislich der vorliegenden Erkenntnisse nicht einfach davon ausgegangen werden kann, dass in den Sammelunterkünften die Aufbewahrung von Vorräten an Lebensmitteln oder auch Hygieneartikeln in größerem Umfang realistisch möglich ist. Teils ist die Vorratshaltung nicht erlaubt. Die Ausstattung der Unterkünfte ist, soweit erkennbar, auch weder bundeseinheitlich vorgegeben noch sonst standardisiert. Das betrifft auch die grundsätzlich denkbare gemeinsame Anschaffung von Kleingeräten, weil nicht einfach davon ausgegangen werden kann, dass diese in der Praxis sicher verwahrt werden können. Zudem wird in den Stellungnahmen zu diesem Verfahren auf große bauliche Unterschiede hingewiesen (vgl. auch die BAMF-Kurzanalyse, Die Wohnsituation Geflüchteter, 2018, S. 3 f.), die nicht immer zuließen, gemeinsam zu wirtschaften, wie etwa in Not- und Ausweichunterkünften, Containerunterkünften oder Sammelunterkünften in Bürogebäuden und ehemaligen Schulen; teils seien die Unterkünfte in einem sehr schlechten Zustand; es gebe offene Schlafsäle für sehr viele Personen oder auch Säle mit Wohnwaben.

83

Zudem ist nicht ohne Weiteres davon auszugehen, dass Vorräte, Kleingeräte oder gemeinsam zu nutzende Freizeitgegenstände bei unabsehbarer und sehr unterschiedlicher Verweildauer in der Unterkunft gemeinsam angeschafft werden. Ist nicht abzusehen, wie lange Menschen zusammenwohnen, kann eine Obliegenheit, größere Vorräte oder Kleingeräte gemeinsam anzuschaffen, zur Erreichung von Einsparungen kaum beitragen. Ungeeignet ist eine Obliegenheit der gemeinsamen Anschaffung von Kleingeräten jedenfalls in den Fällen, in denen deren Verwendung in der Hausordnung der Unterkunft unabhängig von Vorkehrungen zum Brandschutz verboten wird (vgl. Antidiskriminierungsbüro Sachsen, Sächsischer Flüchtlingsrat, Initiativkreis Menschen.würdig, Rechtsgutachten „Hausordnungen in Aufnahmeeinrichtungen“, 2021, S. 30).

84

(3) Eine Obliegenheit aller in Sammelunterkünften wohnenden alleinstehenden

85

Analogleistungsberechtigten, durch gemeinsames Wirtschaften Einsparungen zu erzielen und so den Bedarf an sozialstaatlichen Leistungen zu senken, ist im verfassungsrechtlichen Sinne grundsätzlich als erforderlich anzusehen. Die Erforderlichkeit ist gegeben, wenn kein anderes, gleich wirksames, aber Grundrechte nicht oder weniger einschränkendes Mittel zur Verfügung steht. Bei dieser Einschätzung verfügt der Gesetzgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfGE 155, 238 <280 Rn. 105>; stRspr). Hier wäre es zwar insgesamt weniger belastend, wenn der Regelbedarf nicht pauschal durch die Zuweisung einer Sonderbedarfsstufe, sondern nur im Einzelfall niedriger bemessen werden würde, wenn tatsächlich Einsparungen erzielt werden oder zumindest die tatsächlich zumutbare Möglichkeit besteht, durch gemeinsames Wirtschaften nennenswerte Einsparungen zu erzielen, die den Bedarf mindern. Das ist nach § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 SGB XII auch grundsätzlich möglich. Doch darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass eine solche Einzelfallregelung nicht in gleicher Weise wie eine pauschale Regelung dazu beiträgt, die gewünschten Einsparungen zu erzielen.

(4) Die Obliegenheit, den Bedarf für existenzsichernde Leistungen durch gemeinsames Wirtschaften zu vermindern, und die darauf beruhende pauschale Absenkung der Leistungen für alleinstehende Analogleistungsberechtigte in Sammelunterkünften um 10 % durch Vorgabe der Regelbedarfsstufe 2 in § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG ist jedoch nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Der existenznotwendige Bedarf der betroffenen Leistungsberechtigten ist dann derzeit nicht gedeckt. Zwar wäre eine Regelung, die den Regelbedarf existenzsichernder Leistungen pauschal absenkt, weil die Bedürftigkeit in entsprechender Höhe verringert werden kann, nicht von vornherein unangemessen. Doch wird die Ausgestaltung der hier zu überprüfenden Vorgabe nach den vorliegenden Erkenntnissen den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne nicht gerecht.

86

Die Absenkung nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG verhindert die nach Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG gebotene Sicherung des Existenzminimums, wenn der Bedarf an existenzsichernden Leistungen nicht auch tatsächlich entsprechend verringert ist oder nachweisbar tatsächlich entsprechend verringert werden kann. Die Regelung bewirkt dann eine verfassungswidrige Unterdeckung.

87

(a) Eine solche Unterdeckung liegt nicht vor, wenn in Sammelunterkünften der Bedarf Alleinstehender, die Analogleistungen beziehen, tatsächlich gedeckt ist. Deshalb sind die Behörden nach § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 SGB XII gehalten, in solchen Einzelfällen einen geringeren Regelsatz festzusetzen. Der Gesetzgeber folgt damit dem Nachranggrundsatz (oben Rn. 60). In Sammelunterkünften kann der Regelsatz für Geldleistungen so auch in dem Maße geringer festgesetzt werden, in dem Möbel und Großgeräte für den Haushalt wie Herd, Backofen, Waschmaschinen und Trockenvorrichtungen oder auch Sportgeräte zur gemeinsamen Nutzung bereitstehen, tatsächlich auch repariert und erforderlichenfalls ersetzt werden, und dies grundsätzlich als Regelbedarf im Sinne des § 27a Abs. 2 Satz 1 SGB XII gilt. Damit können Einsparpotenziale der gemeinsamen Unterbringung realisiert und der staatliche Aufwand

88

entsprechend gemindert werden, um die begrenzten finanziellen Ressourcen des Staates zu schonen.

(b) Die Unterdeckung träte auch dann nicht ein, wenn von alleinstehenden Erwachsenen in Sammelunterkünften realistisch erwartet werden könnte, ihre Bedürftigkeit in einem Umfang von 10 % des Regelsatzes der Regelbedarfsstufe 1 zu vermindern. Das ist aber nicht der Fall. Die pauschale Absenkung nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG stützt sich nicht auf hinreichend tragfähige Erkenntnisse dazu, dass Bedarfe durch Verhalten der Betroffenen in diesem Umfang tatsächlich verringert werden können. Hier genügt die Annahme, die Betroffenen bildeten eine „Schicksalsgemeinschaft“ (BTDrucks 19/10052, S. 24), nicht. Auch die Annahme, dass eine Obliegenheit, gemeinsam zu wirtschaften, tatsächlich erfüllt und dadurch Einsparungen in entsprechender Höhe erzielt werden könnten (vgl. BTDrucks 19/10052, S. 24), ist nicht durch empirische Erkenntnisse belegt. Entsprechende Untersuchungen liegen auch drei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung nicht vor.

89

Weder im Gesetzgebungsverfahren noch im verfassungsgerichtlichen Verfahren wurde hinreichend tragfähig begründet, dass tatsächlich die Möglichkeit besteht, diese Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften in den Sammelunterkünften zu erzielen. Nach den verfügbaren Erkenntnissen geben mehrere Umstände vielmehr Anlass zu Zweifeln, ob durch gemeinsames Wirtschaften in Sammelunterkünften tatsächlich Einsparungen in diesem Umfang erzielt werden können (oben Rn. 78 ff.). Damit kann auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse nicht davon ausgegangen werden, dass die Betroffenen in der Regel hinreichend verlässliche Möglichkeiten haben, ihre Ausgaben für existenzsichernde Bedarfe durch gemeinsames Wirtschaften mit Mitbewohnern in dem Maß zu verringern, das der Gesetzgeber annimmt. Soweit es an der Möglichkeit fehlt, durch die Erfüllung einer an sich zumutbaren Obliegenheit gemeinsamen Wirtschaftens die eigene Bedürftigkeit in dem nach dem Gesetz erwarteten Umfang zu verringern, und der Gesetzgeber dennoch die Regelbedarfsleistungen pauschal in diesem Umfang absenkt, werden Leistungen vorenthalten, welche die Betroffenen zur Existenzsicherung benötigen.

90

(c) Das gleicht auch die Regelung in § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SGB XII, wonach der Regelsatz im Einzelfall höher festgesetzt wird, nicht aus. Zwar mag dem bei entsprechender Auslegung des § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SGB XII begegnet werden können. Dies wäre den Betroffenen jedoch nur zumutbar, wenn durch hinreichend tragfähige Anhaltspunkte belegt wäre, dass es sich hierbei um Ausnahmefälle handelte, im Regelfall jedoch die Voraussetzungen für tatsächliche Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften in den Sammelunterkünften vorlägen. Ansonsten müssten die Betroffenen in vielen Fällen eine Unterdeckung bis zur Klärung der konkret bestehenden Möglichkeiten, Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften zu erzielen, hinnehmen; zudem trügen sie vielfach das Risiko, nicht nachweisen zu können, dass ihnen eine Bedarfsminderung objektiv nicht möglich ist. Ohnehin knüpft die Regelung an objektiv atypisch hohe Aufwendungen für Dinge an, die im Regelbedarf berücksichtigt werden. Zudem setzt sie voraus, dass der Regelbedarf gedeckt ist,

91

und mutet den Betroffenen auch nur deshalb zu, höhere Kosten jeweils darüber hinaus geltend zu machen.

Die pauschale Absenkung des Regelbedarfs nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG ist daher unter Berücksichtigung ihrer Ausgestaltung insgesamt nicht angemessen. 92

c) Die Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG kann auch nicht auf andere als die im Gesetzgebungsverfahren angeführten Gründe gestützt werden. So wird zwar in der Literatur vorgeschlagen, die „Sonderbedarfsstufe“ mit dem Gedanken zu rechtfertigen, bei dieser seien die Bedarfe der Abteilungen 4 und 5 der EVS generalisiert herausgenommen (vgl. Krauß, in: Siefert, AsylbLG, 2. Aufl. 2020, § 2 Rn. 73). Diese Auffassung kann sich darauf stützen, dass der Gesetzgeber eine spezielle neue Regelbedarfsstufe für Analogleistungsberechtigte schaffen wollte, die in einer Sammelunterkunft leben (oben Rn. 8). Die Regelbedarfsstufe 1 knüpft über § 8 Abs. 1 Nr. 1 RBEG an das Leben in einer Wohnung und somit an eine Situation an, die bei Leben in einer Sammelunterkunft nicht vorliegt. Erhalten alleinstehende Erwachsene in Sammelunterkünften aber tatsächlich Leistungen für die in der EVS-Abteilung 4 für Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung (dazu BTDrucks 18/9984, S. 38) und in der EVS-Abteilung 5 für Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände und Haushaltsführung (dazu BTDrucks 18/9984, S. 39 f.) berücksichtigten Bedarfe, die deshalb in der Unterkunft nicht von Leistungsberechtigten selbst gedeckt werden müssen, kann der Gesetzgeber dem Rechnung tragen. Dies ist der Grund dafür, dass die Behörden den Regelsatz im Einzelfall nach § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 SGB XII niedriger festsetzen, wie auch im Ausgangsfall dieses Vorlageverfahrens (oben Rn. 23). Dem Gesetzgeber ist es aber auch nicht verwehrt, an Stelle dieser Vorgabe für den Einzelfall den Regelbedarf entsprechend der tatsächlich in der Unterkunft gedeckten Bedarfe abweichend von der Regelbedarfsstufe 1 pauschal niedriger zu bestimmen. Das setzt aber voraus, dass Bedarfe in eben dieser Höhe durch Leistungen der Unterkunft verlässlich gedeckt sind und keine Doppelanrechnungen vorgenommen werden. 93

§ 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG lässt sich daher gerade nicht mit Blick auf die EVS-Abteilungen 4 und 5 rechtfertigen. An einen verringerten Bedarf kann eine pauschale Festlegung einer Sonderbedarfsstufe nur dann anknüpfen, wenn die Bedarfe verlässlich gedeckt sind. Zudem darf die zu ihrer Rechtfertigung herangezogene Bedarfsreduzierung nicht schon an anderer Stelle des Leistungsrechts zu einer Leistungskürzung führen. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass dann, wenn eine Sonderbedarfsstufe berücksichtigt, dass durch das Wohnen in einer Sammelunterkunft im Vergleich zum Wohnen in einer Wohnung tatsächlich geringere Bedarfe bestehen, es nicht durch eine Kombination dieser abgesenkten Bedarfsstufe und einer Kürzung im Einzelfall zu einem doppelten Abzug aus demselben Grund kommt. Diese Gefahr besteht aber. In der Verwaltungspraxis wird, wie auch der Ausgangsfall zeigt, über § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 SGB XII der Regelsatz wegen der in der Sammelunterkunft bereitgestellten Geräte und Einrichtungen konkret reduziert. Diese doppelte Berücksichtigung derselben Bedarfe ist derzeit nicht ausgeschlossen. Der 94

Gesetzgeber trägt zur Gefahr des Doppelabzugs auch dadurch bei, dass er in der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 2 AsylbLG ausdrücklich nicht auf die EVS-Abteilungen 4 und 5 verweist, sondern nur auf andere Abteilungen (oben Rn. 13). Zudem hat der Gesetzgeber in § 27a Abs. 4 Satz 5 SGB XII nur für Leistungsberechtigte, die in einer Unterkunft nach § 42a Abs. 5 und 6 SGB XII untergebracht sind, die Kürzungsregelung des § 27a Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 SGB XII für eingeschränkt anwendbar erklärt (vgl. BTDrucks 18/9984, S. 88 f.). Für den Fall des Wohnens in Sammelunterkünften gibt es keine vergleichbare Regelung; hier ist ein Verbot der doppelten Kürzung gesetzlich nicht klargestellt. Auch ergibt sich der Umfang der pauschalen Absenkung von 10 % nicht aus der Summe der den EVS-Abteilungen 4 und 5 zugeordneten Beträge, so dass nicht sicher ist, dass diese Abteilungen in Fällen des § 27a SGB XII nicht mehr berücksichtigt werden dürfen.

#### D.

Die zur Prüfung vorgelegte Regelung des § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG in der Fassung des Art. 1 Nr. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13. August 2019 (BGBl I S. 1290) ist verfassungswidrig, soweit für eine alleinstehende erwachsene leistungsberechtigte Person, die in einer Gemeinschaftsunterkunft im Sinne von § 53 Abs. 1 AsylG oder in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 Abs. 1 AsylG untergebracht ist, nur ein Regelbedarf in Höhe der Regelbedarfsstufe 2 anerkannt wird.

95

#### I.

Die Verfassungswidrigkeit führt nach § 82 Abs. 1 in Verbindung mit § 78 Satz 1 BVerfGG grundsätzlich zur Nichtigkeit. Eine Fortgeltung der Regelung ist demgegenüber anzuordnen, wenn mit der Nichtigkeit die Grundlage für existenzsichernde Leistungen entfallen würde (vgl. BVerfGE 125, 175 <255 f.>), denn damit würde ein Zustand geschaffen, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige (vgl. BVerfGE 99, 216 <244>; 119, 331 <382 f.> m.w.N.; 132, 134 <173 f. Rn. 97>).

96

Daher ist hier die fortdauernde Anwendung der Norm angesichts der existenzsichernden Bedeutung der Sozialleistungen anzuordnen. Es besteht ein unabwendbares Bedürfnis nach einer Regelung, da das grundrechtlich garantierte Existenzminimum sonst nicht gesichert ist (vgl. BVerfGE 132, 134 <174 Rn. 99>). Für alleinstehende Erwachsene, die in einer Gemeinschaftsunterkunft im Sinne von § 53 Abs. 1 AsylG oder in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 Abs. 1 AsylG untergebracht sind, wird unter den Voraussetzungen von § 2 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 Nr. 1 AsylbLG ein Regelbedarf nicht in Höhe der Regelbedarfsstufe 2, sondern in Höhe der Regelbedarfsstufe 1 anerkannt. Die Leistungshöhe in der Regelbedarfsstufe 1 bestimmt sich nach § 8 RBEG in der Fassung vom 22. Dezember 2016 (BGBl I S. 3159) und in der Fassung vom 9. Dezember 2020 (BGBl I S. 2855) und nach der Anlage zu § 28 SGB XII in der Fassung vom 22. Dezember 2016 (BGBl I S. 3159)

97

und in der Fassung vom 9. Dezember 2020 (BGBl I S. 2855) und gemäß § 2 RBSFV 2019 (BGBl I 2018 S. 1766), § 2 RBSFV 2020 (BGBl I 2019 S. 1452) und § 2 RBSFV 2022 (BGBl I 2021 S. 4674), sowie nach Maßgabe einer zwischenzeitlichen Neuermittlung nach § 28 SGB XII oder Fortschreibung nach § 28a SGB XII.

## II.

Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber nicht dazu, die Leistungen rückwirkend neu festzusetzen (vgl. BVerfGE 132, 134 <178 Rn. 111>). Für die im Zeitpunkt der Bekanntgabe dieser Entscheidung nicht bestandskräftigen Leistungsbescheide sind die Leistungen aber im Sinne der vorstehenden Übergangsregelung ab dem 1. September 2019, dem Tag des Inkrafttretens der hier beanstandeten Regelung, nach Maßgabe der Regelbedarfsstufe 1 zu berechnen. Bereits bestandskräftige Bescheide bleiben von der Entscheidung für die Zeit vor ihrer Bekanntgabe unberührt, soweit vorhergehende Leistungszeiträume betroffen sind. 98

Die Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Regelung ist im Übrigen bei Kostenentscheidungen zugunsten der klagenden Hilfebedürftigen angemessen zu berücksichtigen, soweit dies die gesetzlichen Bestimmungen ermöglichen (vgl. BVerfGE 125, 175 <259>; 132, 134 <179 Rn. 113>; 152, 68 <151 Rn. 223>). 99

Harbarth

Baer

Britz

Ott

Christ

Radtke

Härtel

Wolff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 19. Oktober 2022 -  
1 BvL 3/21**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. Oktober 2022 - 1 BvL 3/  
21 - Rn. (1 - 99), [http://www.bverfg.de/e/ls20221019\\_1bvl000321.html](http://www.bverfg.de/e/ls20221019_1bvl000321.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2022:ls20221019.1bvl000321