

4. April 2024

**Schriftliche Stellungnahme der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.**

**zur öffentlichen Anhörung am 8. April 2024**

**zum**

**Antrag der CDU/CSU-Fraktion: Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen (BT-Drucksache 20/9740); Antrag der AfD-Fraktion: Sozialstaatsmagnet sofort abstellen – Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber (BT-Drucksache 20/4051)**

**von Sarah Lincoln,**

**Rechtsanwältin und Schwerpunktleitung Gleiche Rechte und Soziale Teilhabe**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich nehme als Sachverständige zu einzelnen Aspekten der oben genannten Anträge Stellung, insbesondere konzentriere ich mich dabei auf eine verfassungsrechtliche Bewertung

- der Einführung einer Bezahlkarte
- der Ausweitung von Sanktionen nach § 1a AsylbLG
- der Ausweitung des Bezugszeitraums der niedrigeren Leistungen nach dem AsylbLG von 18 auf 36 Monate

**1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Einführung einer Bezahlkarte**

Die CDU/CSU-Fraktion fordert in ihrem Antrag die Einführung einer bundeseinheitlichen Bezahlkarte. Rücküberweisungen in Herkunftsländer sollen nicht mehr gestattet sein. Am 19. März brachte die Fraktion einen Gesetzesentwurf zur rechtssicheren Einführung einer Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsgesetz (Bezahlkartengesetz – BezahlkG) in den Bundestag ein (BT-Drs 20/10722). Dieser Entwurf entspricht im Wesentlichen den AsylbLG-Änderungen, die von den Regierungsfractionen zur Einführung einer Bezahlkarte geplant sind und in Kürze im Bundestag verschiedet werden sollen.

In einigen Bundesländern wie etwa Hamburg, Thüringen oder Bayern wurde die Bezahlkarte bereits ausgegeben und bringt für Betroffene zahlreiche Beschränkungen mit sich. So sind etwa in Hamburg Bargeldabhebungen auf insgesamt 50 Euro im Monat beschränkt, es sind weder Überweisungen noch SEPA-

Lastschriftverfahren oder Internetkäufe möglich und durch die Nutzung der Hamburger SocialCard fallen Gebühren an (für Bargeldabhebungen am Geldautomaten, für strittige Zahlungsaufträge und Rückbuchungen und ab dem 21. Einkauf im Geschäft, vgl. <https://www.hamburg.de/socialcard>). Teilweise, z.B. in Bayern, ist der Einsatz der Bezahlkarte geographisch beschränkt ([https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/factsheet\\_bezahlkarte\\_web.pdf](https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/factsheet_bezahlkarte_web.pdf)). Die Bezahlkarte ist nach den aktuellen Plänen der Bundesländer nicht nur für die vorübergehende Nutzung gedacht. Asylsuchende müssen unter Umständen viele Jahre, Geduldete sogar Jahrzehnte mit der Karte leben.

### **Bezahlkarte verletzt Grundrecht auf menschenwürdiges Existenzminimum**

In dieser Ausgestaltung begegnet die Einführung einer Bezahlkarte und die geplante Änderung des AsylbLG erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Grundgesetz (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG) gewährt allen Menschen das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus. Politisch begründete Leistungskürzungen, beispielsweise um Schutzsuchende abzuschrecken, sind nicht zulässig (BVerfG v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Rn. 95; siehe auch BVerfG v. 5.11.2019, 1 BvL 7/16, Rn. 120). Grundsätzlich obliegt es dem Gesetzgeber, Art und Höhe der Leistungen zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums in einem – bestimmte Anforderungen erfüllenden – Verfahren zu ermitteln und in einem Parlamentsgesetz in Form eines Leistungsanspruchs zu konkretisieren (BVerfG v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, juris Rn. 137). Die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums kann demnach grundsätzlich in unterschiedlichen Leistungsformen erfolgen, sofern der Gesetzgeber dies normiert und sofern diese das menschenwürdige Existenzminimum tatsächlich decken; es besteht insoweit ein spezifischer Vorbehalt des Gesetzes (vgl. hierzu bereits BVerfG v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, juris Rn. 138 und BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 – 1 BvL 10/10 –, juris Rn. 109). Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums beinhaltet die Obliegenheit, bei der Bemessung von Art und Höhe der Leistung Rationalitätsanforderungen und eine Transparenz des Verfahrens zu wahren; sie dienen der Gewährleistung des Grundrechtsschutzes, nicht zuletzt, indem sie eine gerichtliche Kontrolle ermöglichen (BVerfG v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 139, 142; BVerfG v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 – juris Rn. 79). Wenn der Gesetzgeber dieser verfassungsmäßigen Pflicht zur Bestimmung des Existenzminimums nicht hinreichend nachkommt, ist das einfache Recht im Umfang seiner defizitären Gestaltung verfassungswidrig (BVerfG v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, juris Rn. 137).

Mit der Bezahlkarte muss daher sichergestellt werden, dass diese zur tatsächlichen Bedarfsdeckung jedes individuellen Grundrechtsträgers führt, und die Höhe der Leistung muss in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren ermittelt werden.

Diese Anforderungen sind nicht erfüllt, wenn, wie nun vorgeschlagen, im AsylbLG lediglich die Leistungsform „Bezahlkarte“ ergänzt wird und auf die Bezahlkarte ohne weitere Ermittlung im konkreten Fall der Betrag überwiesen, der auch als Geldleistung ausgezahlt wird. Die Bezahlkarte ist nicht generell und damit nicht gleichermaßen wie Bargeld oder ein Geldbetrag auf einem regulären Konto geeignet Güter und

Dienstleistungen zu bezahlen. Viele Händler, gerade in kleineren Läden, Bäckereien oder am Kiosk, akzeptieren keine Zahlung mit Visa-Karten. Aufgrund des beschränkten Bargeldbetrages ist der kostengünstige Einkauf etwa gebrauchter Dinge von Privatpersonen erheblich eingeschränkt. Kostengünstige Online-Einkäufe, auf die Betroffene aufgrund des niedrigen Leistungsumfangs angewiesen sind, sind unmöglich, ebenso der Abschluss eines Handyvertrags. Auch die im Asylverfahren anfallenden Anwaltskosten können allenfalls aus dem begrenzten Barbetrag bezahlt werden.

Der Geldleistungshöhe (§ 3a AsylbLG) liegt aber eine Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zugrunde, deren Teilnehmer\*innen die Möglichkeit zu unbegrenzten Bargeldkäufen, Online-Einkäufen, Überweisungen, Lastschriftmandaten und einem überregionalen Einkauf hatten. Soll eine einfache Übertragung der Leistungshöhe aus § 3a AsylbLG erfolgen, müssen in gleicher Weise Bargeldabhebungen und Überweisungen möglich sein, es dürfen keine Gebühren anfallen und es darf keine regionale Beschränkung geben. Diese Bedingungen müssen gesetzlich normiert werden.

Will der Gesetzgeber hingegen eine Bezahlkarte einführen, die in ihrer Nutzung umfassend beschränkt ist, trifft ihn die Pflicht, die für die Bedarfsdeckung durch die Bezahlkarte „aufzuwendenden Kosten zu ermitteln und auf dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfs zu bestimmen“ (BVerfG v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, juris Rn. 139). Hierbei muss entsprechend ermittelt werden, welche Beträge es auf der Bezahlkarte bedarf, um alle Bedarfspositionen zu decken und der ermittelte Mehrbedarf auf die Bezahlkarte gezahlt werden. In dem Fall wäre etwa zu ermitteln, ob der begrenzte Barbetrag ausreicht, um gebrauchte Dinge von Privatpersonen, wie ein gebrauchtes Fahrrad, Handy, Möbel oder Kinderkleidung zu kaufen, alternativ ist der Mehrbedarf in einem transparenten Verfahren zu ermitteln. Auch für andere Unterdeckungen muss der Gesetzgeber eine Lösung finden. So können Rechtsanwält\*innen und Handwerker\*innen ohne die Möglichkeit Geld zu überweisen und mit dem geringen Barbetrag nicht beauftragt werden. Kostengünstige Online-Einkäufe, etwa von Kleidung, nicht verschreibungspflichtigen Medikamenten und Elektrogeräten, können nicht getätigt werden. Auch ist das Überweisen von Mitgliedschaftsbeiträgen an einen Sportverein für Erwachsene und Kinder, das Abschließen eines kostengünstigen Handyvertrags oder eines Zeitungsabonnements nicht möglich. Es ist auch hier in einem transparenten Verfahren zu ermitteln, wie der Bedarf zu decken ist. Entstehen durch die Nutzung der Karte Gebühren, so sind diese Kosten zu erstatten. Auch dies ist zu normieren. Verfassungsrechtlich fraglich ist, ob es ausreicht, dass der Gesetzgeber es den Kommunen überlässt, in einem nachvollziehbaren Verfahren die Bedarfshöhe für alle Bedarfspositionen zu ermitteln. Jedenfalls sollte eine derartige Anforderung im Gesetz normiert werden. Eine solche Vorgehensweise würde zudem nicht zur erhofften Verwaltungserleichterung führen, sondern einen erheblichen Mehraufwand auf kommunaler Ebene verursachen.

### **Stigmatisierende Wirkung der Bezahlkarte**

Mit der Bezahlkarte geht zudem eine nicht zu rechtfertigende Diskriminierung einher. Die diskriminierende Wirkung der Bezahlkarte ergibt sich maßgeblich aus der damit verbundenen Stigmatisierung der betroffenen

Leistungsberechtigten (für die Relevanz von Stigmatisierungen im Rahmen von Artikel 3 GG siehe Baer/Markard in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2024, Art. 3 Abs. 2 und 3 GG Rn. 420). Das BVerfG beschrieb die Funktionsweise und benachteiligenden Wirkungen von Stigmatisierungen in einer Entscheidung aus dem Jahr 1998: „Stigmatisierungen können aufgrund gesellschaftlicher, also nicht allein der Verantwortung des Betroffenen zuzuschreibender, Einschätzungs- und Verhaltensmechanismen einen Entzug der sozialen Anerkennung, eine soziale Isolierung und eine grundlegende Verunsicherung und Selbstentwertung des Betroffenen in zahlreichen Lebensbereichen zur Folge haben.“ (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 1998, 1 BvR 131/96, Rn. 48).

Die Bezahlkarte hat ein einheitliches Design und enthält etwa in Bayern die Aufschrift „Bezahlkarte“ (vgl. [https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/factsheet\\_bezahlkarte\\_web.pdf](https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/factsheet_bezahlkarte_web.pdf)). Inhaber\*innen von Bezahlkarten sind bei Einkäufen als Empfänger\*innen bestimmter, an den Aufenthaltsstatus geknüpfter Sozialleistungen zu erkennen, die weder über ein Girokonto noch über (ausreichend) Bargeld verfügen. Dies kann die Aufmerksamkeit sowohl der Verkäufer\*innen, übriger Kundschaft sowie Dienstleister\*innen erwecken und zu verschiedensten Reaktionen von mitleidigen Blicken bis hin zu Beleidigungen führen (vgl. für die Bezahlung mit Warengutscheinen Dern/Groening, Warengutscheine im SGB II – aufwändig, stigmatisierend – aber besser als nichts?, infoalso 2017, 243, 246f mit Verweis auf entsprechende Studien).

Die stigmatisierende Wirkung der Bezahlkarte hängt auch entscheidend mit der ihr innewohnenden Botschaft zusammen. Die Bezahlkarte (einschließlich der mit ihr einhergehenden massiven Beschränkungen) sendet eine „Botschaft des Misstrauens“, sie stellt die Leistungsberechtigten unter einen Generalverdacht, der sich aus den Rechtfertigungsargumenten für die Einführung der Bezahlkarte unmittelbar ableiten lässt: Das Argument, die Bezahlkarte solle Überweisungen ins Ausland verhindern, impliziert den pauschalen Vorwurf, Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die in Erstaufnahmeeinrichtung wohnen, würden staatliche Leistungen „veruntreuen“, indem sie sie entgegen der Vorgaben nicht für ihren eigenen Bedarf nutzen würden, sondern an Familienangehörige oder andere Personen weiterreichen.

Die Benachteiligung der leistungsberechtigten Karteninhaber\*innen knüpft dabei an ihren Aufenthaltsstatus an, indem die Karte allein an (bestimmte) Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG ausgeteilt wird. Zwar ist der Aufenthaltsstatus nicht als geschütztes Merkmal in Art. 3 Abs. 3 GG benannt. Entsprechende Differenzierungen unterliegen aber Artikel 3 Abs. 1 GG, wobei die Nähe zu den in Abs. 3 geschützten Merkmalen wie Heimat, Sprache, Rasse und Religion zu erhöhten Anforderungen an die Rechtfertigung entsprechender Ungleichbehandlungen führt (Baer/Markard in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2024, Art. 3 Abs. 2 und 3 GG Rn. 483).

### **Keine nachvollziehbaren Gründe für die Einführung der Bezahlkarte**

Es bestehen keine nachvollziehbaren Gründe für die Einführung der Bezahlkarte. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die kostspielige und aufwendige Einführung der Bezahlkarte den Verwaltungsaufwand der Kommunen im Vergleich zur Überweisung der Beträge auf ein reguläres Konto verringern würde. Es liegen

keine Daten dazu vor, ob die von der Bezahlkarte betroffenen Personen Teilbeträge der Geldleistung ins Ausland überweisen (vgl. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bezahlkarten-bundesregierung-weiss-nicht-wieviel-geld-asylsuchende-in-die-heimat-ueberweisen-a-0676bdd4-4da1-4036-9127-d37679cbf12e>). Angesichts der geringen Höhe der Leistung (204 Euro für Menschen, die in Erstaufnahmeeinrichtungen leben) erscheint es jedoch wahrscheinlicher, dass ins Ausland überwiesene Beträge durch Arbeit erwirtschaftet werden. Die Bezahlkarte wird niemanden davon abhalten, in Deutschland Schutz zu suchen. Nach aktueller Studienlage hat die Vergabe von Sozialleistungen keinen konkreten migrationssteuernden Effekt (Wissenschaftliche Dienste: Push- und Pull-Faktoren in der Migrationsforschung, WD 1 – 3000 – 027/20).

## **2. Zusätzliche Sanktionen**

Die CDU/CSU-Fraktion will zusätzliche Leistungskürzungen einführen, etwa die Sanktionsvorschriften nach § 1a AsylbLG auch auf Geduldete ausweiten, wenn sie zumindest eines von mehreren Ausreisehindernissen selbst zu vertreten haben oder wenn eine gesetzte Frist zur freiwilligen Ausreise verstrichen ist. Die in § 1a AsylbLG bereits jetzt vorhandenen, zahlreichen Möglichkeiten der Leistungskürzungen sind mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben schon nicht vereinbar. Anstelle einer Ausweitung müssen diese dringend eingeschränkt werden.

§ 1a Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sieht in sieben Absätzen Leistungskürzungen für missbilligte Verhaltensweisen vor, etwa wenn Leistungsberechtigte eingereist sind, um Sozialleistungen zu erhalten (§ 1a Abs. 2); sie bei ihrer Abschiebung nicht mitwirken (§ 1a Abs. 3); es sich um Asylsuchende handelt und sie im Rahmen des Asylverfahrens ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen (§ 1a Abs. 5) oder im Falle einer sogenannten Sekundärmigration, das heißt, wenn für die Durchführung des Asylverfahrens ein anderer EU-Staat zuständig ist (§ 1a Abs. 4 und 7). Gemäß § 1a Abs. 1 AsylbLG erhalten die betroffenen Personen stark reduzierte Leistungen, lediglich ihr Bedarf an Unterkunft, Nahrung und medizinischer Basisversorgung wird gedeckt. Leistungen für Kleidung, Gebrauchsgüter des Haushalts sowie zur Deckung soziokultureller Bedarfe oder besonderer gesundheitlicher Bedürfnisse fallen weg.

Diese Sanktionen in § 1a AsylbLG sind mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum menschenwürdigen Existenzminimum nicht vereinbar. Bereits 2012 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass das menschenwürdige Existenzminimum nicht aus migrationspolitischen Gründen relativiert werden darf (BVerfG v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Rn. 95). In der Entscheidung zu den Hartz-IV-Sanktionen vom 5. November 2019 knüpft das Bundesverfassungsgericht Sanktionen an enge Voraussetzungen: Die Sozialleistungen dürfen nur an Mitwirkungspflichten gebunden sein, die darauf zielen, die Hilfsbedürftigkeit zu überwinden. Es muss den Betroffenen tatsächlich möglich sein, die Minderung existenzsichernder Leistungen durch eigenes Verhalten abzuwenden, die Höhe der Minderung und der Zeitraum müssen verhältnismäßig sein und es muss angemessene Härtefallregelungen geben. Insbesondere muss es der leistungsberechtigten Person zu jedem Zeitpunkt möglich sein, die Voraussetzungen für einen

Anspruch auf volle Leistungen der Grundsicherung zu schaffen. Die Kürzung existenzsichernder Leistungen darf in keinem Fall als Strafmaßnahme eingesetzt werden (BVerfG v. 5.11.2019, 1 BvL 7/16).

§ 1a AsylbLG missachtet bereits jetzt diese Maßstäbe: Die Leistungskürzungen dienen nicht der Überwindung der eigenen Hilfebedürftigkeit, in den Fällen des § 1a Abs. 2, 4 und 7 ist keine Abwendung der Sanktionen durch Verhaltensänderungen möglich. Auch die Erfüllung aufenthaltsrechtlicher Mitwirkungspflichten dient nicht der Überwindung der eigenen Hilfebedürftigkeit, sondern dem Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen. Außerdem erfolgen die Sanktionen teilweise über viele Jahre und gehen vom Umfang sehr viel weiter als das, was das BVerfG für die Leistungen nach dem SGB II – und auch das nur unter den o.g. Voraussetzungen – mit 30% des Regelbedarfs vorgibt. § 1a AsylbLG sieht hingegen die Kürzung des kompletten soziokulturellen Bedarfs sowie eines Teils des physischen Existenzminimums vor. Die Streichung sämtlicher Bedarfe der sozialen Teilhabe widerspricht der einheitlichen Gewährleistung des physischen und soziokulturellen Existenzminimums, die das BVerfG wiederholt bekräftigt hat (BVerfG v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, juris Rn.135; BVerfG v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16, juris Rn. 119, 157). Eine angemessene Härtefallklausel, wie sie das Bundesverfassungsgericht fordert, fehlt gänzlich. Einige der Tatbestände des § 1a AsylbLG verstoßen zudem gegen die EU-Aufnahmerichtlinie. Die Richtlinie sieht zwar in Art. 20 Sanktionen in Form von Leistungskürzungen vor, allerdings geht § 1a AsylbLG insbesondere mit der Sanktionierung von Sekundärmigration über die in Art. 20 der EU-Aufnahme-RL genannten Fälle hinaus. Zudem sieht Art. 20 Abs. 5 S. 2 der Aufnahme-RL vor, dass die Entscheidung über Sanktionen unter Berücksichtigung der besonderen Situation der betroffenen Person und unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfolgen muss. § 1a AsylbLG sieht jedoch keinen Ermessensspielraum vor.

Vor diesem Hintergrund ist einer Ausweitung der Sanktionstatbestände entschieden entgegenzutreten, vielmehr müssen die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten in § 1a AsylbLG dringend überarbeitet werden, da sie im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Anforderungen stehen.

### **3. Ausweitung der Bezugsdauer von Leistungen nach § 3 AsylbLG**

Die von der CDU/CSU-Fraktion vorgeschlagene Ausweitung der Bezugsdauer von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG von 18 auf 36 Monate ist von den Regierungsfractionen bereits beschlossen und verabschiedet worden und steht ebenfalls im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bereits 2012 mit einer ähnlichen Regelung beschäftigt. Die damalige Wartezeit für Analogleistungen in § 2 Abs. 1 AsylbLG von vier Jahren hielt das Bundesverfassungsgericht nicht für tragfähig und formulierte sehr klare Anforderungen an Leistungsabsenkungen im AsylbLG:

Will der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung ist nur möglich,

sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann. Ob und in welchem Umfang der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen für Menschen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsrecht in Deutschland gesetzlich abweichend von dem gesetzlich bestimmten Bedarf anderer Hilfebedürftiger bestimmt werden kann, hängt allein davon ab, ob wegen eines nur kurzfristigen Aufenthalts konkrete Minderbedarfe gegenüber Hilfeempfänger\*innen mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden können. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, ob durch die Kürze des Aufenthalts Minderbedarfe durch Mehrbedarfe kompensiert werden, die typischerweise gerade unter den Bedingungen eines nur vorübergehenden Aufenthalts anfallen. Auch hier kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, der die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse dieser Personengruppe wie auch die wertende Einschätzung ihres notwendigen Bedarfs umfasst, aber nicht davon entbindet, das Existenzminimum hinsichtlich der konkreten Bedarfe zeit- und realitätsgerecht zu bestimmen (BVerfGE 132, 134 <164>).

Lassen sich tatsächlich spezifische Minderbedarfe bei einem nur kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt feststellen, und will der Gesetzgeber die existenznotwendigen Leistungen für eine Personengruppe deshalb gesondert bestimmen, muss er sicherstellen, dass die gesetzliche Umschreibung dieser Gruppe hinreichend zuverlässig tatsächlich nur diejenigen erfasst, die sich regelmäßig nur kurzfristig in Deutschland aufhalten. Dies lässt sich zu Beginn des Aufenthalts nur anhand einer Prognose beurteilen. Diese bemisst sich zwar nicht allein, aber auch am jeweiligen Aufenthaltsstatus. Dabei ist stets dessen Einbindung in die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen (BVerfGE 132, 134 <164 f.>).

Eine Beschränkung auf ein durch etwaige Minderbedarfe für Kurzaufenthalte geprägtes Existenzminimum ist unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus und ohne Rücksicht auf die Berechtigung einer ursprünglich gegenteiligen Prognose jedenfalls dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn der tatsächliche Aufenthalt die Spanne eines Kurzaufenthalts deutlich überschritten hat. Für diese Fälle ist ein zeitnaher, an den Gründen des unterschiedlichen Bedarfs orientierter Übergang von den existenzsichernden Leistungen für Kurzaufenthalte zu den Normalfällen im Gesetz vorzusehen (BVerfGE 132, 134 <165>).

Für die damalige Wartezeit von vier Jahren in § 2 Abs. 1 AsylbLG stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die im Asylbewerberleistungsgesetz in der Festlegung des Kreises der Berechtigten in § 1 AsylbLG angelegte Vermutung, sie alle hielten sich nur kurzzeitig in Deutschland auf, erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. Selbst wenn die Prognose für die Anfangszeit des Aufenthalts der Betroffenen noch aus dem Aufenthaltsstatus abgeleitet werden könne, sei es jedenfalls für die in § 2 Abs. 1 AsylbLG vorgesehene Dauer von mittlerweile vier Jahren des Leistungsbezugs und folglich einem eventuell auch längeren Aufenthalt nicht mehr gerechtfertigt, von einem nur kurzen Aufenthalt mit möglicherweise spezifisch niedrigem Bedarf auszugehen (BVerfGE 132, 172).

Diese Erwägungen sind auf die aktuelle Ausweitung in § 2 Abs. 1 AsylbLG von 18 Monaten auf drei Jahre übertragbar. Bis heute ist nicht transparent und nachvollziehbar ermittelt worden, welche konkreten Minder- oder Mehrbedarfe bei einem kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalt bestehen.

Auch heute liegt kein plausibler Beleg dafür vor, dass die vom Asylbewerberleistungsgesetz erfassten Leistungsberechtigten sich typischerweise nur für kurze Zeit in Deutschland aufhalten. Diese Einschätzung wird durch aktuelle Zahlen bestätigt. 72,3 Prozent aller Anträge, die 2022 inhaltlich geprüft wurden, sind bewilligt worden (bereinigte Schutzquote, siehe BT-Drs. 20/5709, S. 3).

Auch drei Jahre stellen eine Zeitspanne dar, die über einen bloßen Kurzaufenthalt hinausgeht. In der Literatur werden als Beispiele für einen Kurzaufenthalt etwa drei, sechs und zwölf Monate genannt (Wallrabenstein KritV 2012, 433, 450). Auch ein Blick in andere Normen gibt Aufschluss darüber, welche Zeiträume als vorübergehend erachtet werden. So können nach § 2 Abs. 1 AZRG Daten eines Ausländers im Ausländerzentralregister gespeichert werden, wenn er seinen Aufenthalt nicht nur vorübergehend im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat. Ziffer 2.1.2 der AVV zum AZRG bestimmt eine Aufenthaltsdauer von bis zu drei Monaten als vorübergehend. § 3 Abs. 2; § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG wählen einen Zeitraum von sechs Monaten, um einen vorübergehenden von einem dauerhaften Aufenthalt abzugrenzen. Im Sozialrecht gilt ebenfalls in zahlreichen Regelungen ein Zeitraum von sechs Monaten als Grenze im Übergang von vorübergehend zu dauerhaft (§ 7 Abs. 4 S. 2 Nr. 1, § 15 Abs. 3 S. 1 SGB II; § 2 Abs. 1 S. 1 SGB IX; § 14 Abs. 1 S. 3 SGB XI; § 38 SGB XII [BR-Drs. 9/842, 86]). Nach all dem kann jedenfalls ein Zeitraum von drei Jahren nicht mehr als noch vorübergehend bezeichnet werden.

#### **Kontakt:**

##### **Sarah Lincoln**

Rechtsanwältin und  
Schwerpunktleitung Gleiche Rechte und Soziale Teilhabe  
+49 30 5490810 16  
sarah.lincoln@freiheitsrechte.org  
PGP Key ID: 1757123D

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. ist unter R001802 im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen.