



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Ausarbeitung

Wartefristen für Leistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Wartefristen für Leistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
Wartefristen für Leistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 138/23
Abschluss der Arbeit: 14. Dezember 2023 (zugleich letzter Aufruf der Internetquellen)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Hintergrund	4
3.	Gesetzgebungshistorie	4
4.	Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts	7
5.	Verfassungsrechtliche Einordnung der geplanten Gesetzesanpassung	10

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, inwieweit eine Verlängerung der Bezugsdauer von Grundleistungen etc. nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG¹, hier: § 3) gegenüber dem Anspruch auf sog. Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum AsylbLG vereinbar ist.

§ 2 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG regelt, dass Leistungsberechtigte, die sich seit **18 Monaten** ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer des Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst haben, sogenannte Analogleistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und Teil 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch erhalten. Sie bekommen demnach Leistungen entsprechend der **Sozialhilfe sowie Eingliederungshilfe** für Menschen mit Behinderung **anstatt der demgegenüber niedrigeren Grundleistungen** nach § 3 AsylbLG und weiterer Leistungen nach den §§ 4 und 6 bis 7 AsylbLG.

Die Ausarbeitung befasst sich (auch in Anbetracht der Kürze der zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit) nicht mit der Frage, ob tatsächlich während der Wartefrist ein gegenüber dem menschenwürdigen Existenzminimum reduzierter Bedarf besteht. Die Ausarbeitung konzentriert sich allein auf den Aspekt der **Länge der Wartefrist**.

2. Hintergrund

Hintergrund der Fragestellung ist der folgende Beschluss der Besprechung des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten vom 6. November 2023:

„Der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder sind der Auffassung, dass die Anreize für eine Sekundärmigration innerhalb Europas nach Deutschland gesenkt werden müssen.

Daher verabreden sie, dass der bisherige automatische Anspruch auf die sogenannten Analogleistungen statt bisher nach 18 Monaten künftig erst nach 36 Monaten eintritt. Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt es bei den üblichen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Der Bund wird die entsprechenden Änderungen des § 2 Absatz 1 Satz 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes zeitnah auf den Weg bringen, die Länder sagen ein beschleunigtes Verfahren im Bundesrat zu.“²

3. Gesetzgebungshistorie

Der Zeitraum, wie lange sich Leistungsberechtigte nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten müssen, um Analogleistungen beziehen zu können, wurde in den letzten Jahren mehrfach in unterschiedliche Richtungen geändert. Zunächst

1 [Asylbewerberleistungsgesetz](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.08.1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert am 23.05.2022 (BGBl. I S. 760).

2 Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 06.11.2023, [Beschluss](#) TOP 6 Flüchtlingspolitik – Humanität und Ordnung, S. 11.

betrug der Zeitraum **12 Monate** (1993).³ Dies wurde aufgehoben auf **36 Monate** (1997)⁴ und auf **48 Monate** (2007)⁵. Nach einer folgenreichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁶ im Jahr 2012 zum AsylbLG (näher dazu unter Punkt 4.) wurde der Zeitraum auf **15 Monate** (2014) abgesenkt.⁷ Schließlich wurde er auf die jetzt gültigen **18 Monate** (2019) angehoben.⁸

Eingeführt wurde die Regelung 1993 mit einem **12 Monate** andauernden Zeitraum mit der Begründung:

„Die weitgehende Angleichung des Leistungsrechts an das Sozialhilferecht folgt der Überlegung, daß bei einem längeren Zeitraum des Aufenthaltes und – mangels Entscheidung – noch nicht absehbarer weiterer Dauer nicht mehr auf einen geringeren Bedarf abgestellt werden kann, der bei einem in der Regel nur kurzen, vorübergehenden Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland entsteht. Insbesondere sind nunmehr Bedürfnisse anzuerkennen, die auf eine stärkere Angleichung an die hiesigen Lebensverhältnisse und auf bessere soziale Integration gerichtet sind.“⁹

Die Anhebung auf **36 Monate** im Jahr 1997 erfolgte nach einer Einigung im Vermittlungsausschuss zu dieser Frage ohne nähere Begründung.¹⁰ Die zuvor im Gesetzentwurf der Bundesregierung geplante Frist von 24 Monaten wurde damit begründet, dass die Leistungsbeschränkung in der Regel für die Dauer des Asylverfahrens gelte.

„Die Zwei-Jahres-Frist in Absatz 1 Nr. 1 korrespondiert mit der in § 30 Abs. 4 AuslG genannten Frist. Scheidet trotz Ablauf dieser Frist die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis aus, so ist dennoch davon auszugehen, daß der Aufenthalt des betroffenen Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland länger dauern wird als im Normalfall einer Duldung. Dann ist mit Beginn des dritten Jahres seit erstmaliger Duldungserteilung dem Ausländer auch eine Integration in

3 § 2 Abs. 1 AsylbLG i.d.F. des Gesetzes vom 30.06.1993 (BGBl. I, 1074).

4 § 2 Abs. 1 AsylbLG i.d.F. des Gesetzes vom 26.05.1997 (BGBl. I, 1130).

5 § 2 Abs. 1 AsylbLG i.d.F. des Gesetzes vom 19.08.2007 (BGBl. I, 1970).

6 BVerfGE 132, 134.

7 § 2 Abs. 1 AsylbLG i.d.F. des Gesetzes vom 10.12.2014 (BGBl. I, 2187).

8 § 2 Abs. 1 AsylbLG i.d.F. des Gesetzes vom 15.08.2019 (BGBl. I, 1294).

9 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie und Senioren (13. Ausschuß) zu dem a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. – Drucksache 12/4451 – Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber, b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. – Drucksache 12/3686 (neu) – Entwurf eines Gesetzes über Leistungen der Sozialhilfe an Ausländer, [BT-Drs. 12/5008](#), S. 15.

10 Beschlussempfehlung des Ausschusses nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) zu dem Ersten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze – Drucksachen 13/2746, 13/3475, 13/3720, 13/3728, 13/3937, 13/3949, 13/4686, 13/4759, 13/4866, [BT-Drs. 13/7510](#), S. 2.

die deutsche Gesellschaft durch öffentliche Mittel zu ermöglichen, so daß die höheren Leistungen entsprechend dem Bundessozialhilfegesetz zu gewähren sind.“¹¹

Zur Anhebung von 36 auf **48 Monate** im Jahr 2007 wurde angeführt:

„Damit wird das Ziel verfolgt, Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu ermutigen, ihren Lebensunterhalt möglichst durch eigene Arbeit und nicht durch Leistungen des Sozialsystems zu sichern.“¹²

„Die Anhebung von 36 auf 48 Monate steht im Zusammenhang mit der gesetzlichen Altfallregelung in § 104a AufenthG und der Änderung des § 10 der Beschäftigungsverfahrensverordnung, wonach Geduldete einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang erhalten, wenn sie sich seit vier Jahren im Bundesgebiet aufhalten. Damit wird eine einheitliche Stufung nach vier Jahren eingeführt. Dies ist gerechtfertigt, da bei Asylbewerbern und den anderen in § 1 Abs. 1 genannten Personen angesichts der ungewissen Aufenthaltsperspektive grundsätzlich kein sozialer Integrationsbedarf vorhanden ist. Die Entscheidung über den Beginn der sozialen Einbindung und damit über die Gewährung der höheren Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch, die für die Integration in hiesige Lebensverhältnisse zu gewähren sind, hängt von dem Grad der zeitlichen Verfestigung des Aufenthalts ab. Nach Einschätzung des Gesetzgebers kann auch im Hinblick auf die Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung bei einem Voraufenthalt von vier Jahren davon ausgegangen werden, dass bei den Betroffenen eine Aufenthaltsperspektive entsteht, die es gebietet, Bedürfnisse anzuerkennen, die auf eine bessere soziale Integration gerichtet sind.“¹³

Die Absenkung auf **15 Monate** erfolgte 2014 mit folgender Begründung:

„Nach dem Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012 sind für die Höhe der Leistungen nach den §§ 3 ff. alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf zu bemessen. Leistungsunterschiede zwischen den Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG und Leistungsberechtigten nach dem SGB II und XII sind nur gerechtfertigt, wenn und soweit unterschiedliche Bedarfssituationen der beiden Gruppen festgestellt und begründet worden sind. Die Bedarfssituation der Leistungsberechtigten ist sowohl für die Bedarfsbemessung als auch für die Bedarfsgewährung maßgeblich. § 2 Absatz 1 legt u. a. den Zeitpunkt fest, ab dem eine Bedarfssituation vorliegt, die mit der anderer Leistungsberechtigter vergleichbar ist, weshalb Leistungen entsprechend dem SGB XII zu gewähren sind.

Für die Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG besteht eine abweichende Bedarfssituation mindestens für die ersten 15 Monate ihres Aufenthalts in Deutschland. In dieser Zeit haben

-
- 11 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P., Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze, [BT-Drs. 13/2746](#), S. 15.
 - 12 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, [BT-Drs. 16/5065](#), S. 155.
 - 13 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, [BT-Drs. 16/5065](#), S. 232.

die Leistungsberechtigten noch keine Perspektive auf einen Daueraufenthalt, sondern müssen von einem nur vorläufigen Aufenthalt in Deutschland ausgehen. Denn die durchschnittliche Dauer eines behördlichen Asylverfahrens in Deutschland betrug in den Jahren 2011, 2012 und 2013 etwa ein halbes Jahr, bis zu einer rechts- bzw. bestandskräftigen Entscheidung inklusive Gerichtsverfahren verging gut ein Jahr (...). Da die Mehrzahl der Anträge nicht erfolgreich ist, ist zusätzlich noch die Dauer der sich anschließenden aufenthaltsbeendenden Maßnahmen zu berücksichtigen, so dass ein Zeitraum von 15 Monaten für die Annahme eines vorläufigen Aufenthaltes angemessen erscheint.

Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, in den ersten 15 Monaten bei der Berechnung der Geldleistungen solche Positionen nicht in Ansatz zu bringen, die regelmäßig erst nach einer noch längeren Verweildauer entstehen beziehungsweise bereits durch Sachleistungen erbracht oder auf Grund von Sonderregelungen gewährt werden.“¹⁴

Die Anpassung von 15 auf **18 Monate** im Jahr 2019 wurde damit begründet, dass so eine Anpassung an den Zeitraum für den maximalen Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen gemäß § 47 Abs. 1 Asylgesetz erfolgt. Während dieser Zeit sei die Integrationsmöglichkeit eingeschränkt und daher auch die Wartefrist zu verlängern.¹⁵

4. Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat am 18. Juli 2012 über die Höhe der Leistungen nach dem AsylbLG entschieden.¹⁶ Darin hat es die damals geregelte Höhe der Leistungen am Maßstab des Menschenrechts auf ein **menschenwürdiges Existenzminimum** (Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz [GG]¹⁷ in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG) als evident unzureichend eingestuft. Es erklärte bereits im dritten Leitsatz:

„Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, 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

14 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes, [BT-Drs. 18/2592](#), S. 19.

15 Die Änderung ist erst mit der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat in die Regelung aufgenommen worden. Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/10047, 19/10506 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, [BT-Drs. 19/10706](#), S. 17 f.; Dinter, NZS-Jahresrevue 2018-2021: Asylbewerberleistungsrecht, NZS 2022, 136 (137). Dazu kritisch: Spitzlei, Asylbewerberleistungsgesetz: Zeit für eine grundlegende Reform, ZRP 2023, 243 (245).

16 BVerfGE 132, 134.

17 [Grundgesetz](#) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

einem **inhaltlich transparenten Verfahren** anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe **belegt werden kann.**¹⁸

In der Entscheidungsbegründung führt das Bundesverfassungsgericht näher aus:

„Das Grundrecht auf Gewährleistung eines **menschenwürdigen Existenzminimums** ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG. Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch als **Menschenrecht**. Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG wiederum erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern. Dem Gesetzgeber kommt ein **Gestaltungsspielraum** bei den unausweichlichen Wertungen zu, die mit der Bestimmung der Höhe dessen verbunden sind, was die physische und soziale Existenz eines Menschen sichert. Dieses Grundrecht ist dem Grunde nach unverfügbar und muss durch einen **Leistungsanspruch** eingelöst werden, bedarf aber 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. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu (...).“¹⁹

„Die sich aus der Verfassung ergebenden Anforderungen an die methodisch sachgerechte Bestimmung grundrechtlich garantierter Leistungen beziehen sich nicht auf das Verfahren der Gesetzgebung, sondern auf dessen Ergebnisse. Das Grundgesetz beinhaltet in den Art. 76 ff. GG Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren, die auch die Transparenz der Entscheidungen des Gesetzgebers sichern. Das Grundgesetz schreibt jedoch nicht vor, was, wie und wann genau im Gesetzgebungsverfahren zu begründen und berechnen ist. Es lässt Raum für Verhandlungen und für den politischen Kompromiss. Entscheidend ist, dass im Ergebnis die Anforderungen des Grundgesetzes nicht verfehlt werden, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG bringt insofern für den Gesetzgeber keine spezifischen Pflichten im Verfahren mit sich; entscheidend ist, ob sich der **Rechtsanspruch auf existenzsichernde Leistungen durch realitätsgerechte, schlüssige Berechnungen sachlich differenziert begründen lässt.** (...)

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 Hilfsempfängern 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 (...),

18 BVerfGE 132, 134 (Hervorhebung durch Verf.).

19 BVerfGE 132, 134 (159, Rn. 62) (Hervorhebung durch Verf.).

aber nicht davon entbindet, das Existenzminimum hinsichtlich der konkreten Bedarfe zeit- und realitätsgerecht zu bestimmen.

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.

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.“²⁰

Diese allgemeinen Ausführungen ergänzt das Bundesverfassungsgericht auch noch spezifisch für den Zeitraum gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG, in dem die gekürzten Leistungen gewährt werden können.

„Ohne hinreichend verlässliche Grundlage bleibt auch die dem Gesetz ersichtlich zugrunde liegende Annahme, dass eine kurze Aufenthaltsdauer die begrenzte Leistungshöhe rechtfertigt. Weder dem Asylbewerberleistungsgesetz noch den Gesetzesmaterialien oder den Stellungnahmen zu diesem Verfahren lassen sich Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass sich die Aufenthaltsdauer konkret auf existenzsichernde Bedarfe auswirkt und inwiefern dies die gesetzlich festgestellte Höhe der Geldleistungen tragen könnte. **Es liegt auch kein plausibler Beleg dafür vor, dass die vom Asylbewerberleistungsgesetz erfassten Leistungsberechtigten sich typischerweise nur für kurze Zeit in Deutschland aufhalten.**

(...) Selbst wenn die Prognose für die Anfangszeit des Aufenthalts der Betroffenen noch aus dem Aufenthaltsstatus abgeleitet werden könnte, ist 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.**

Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigte es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss (...). Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen

zu sichern ist, als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht. Ausländische Staatsangehörige verlieren den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten (...). Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden.

Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um **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.**²¹

5. Verfassungsrechtliche Einordnung der geplanten Gesetzesanpassung

Das gegenüber dem Existenzminimum herabgesetzte Leistungsniveau ist laut Bundesverfassungsgericht nach der soeben dargestellten Entscheidung zusammengefasst also nur gerechtfertigt, wenn man bei einem nur **kurzfristigen bzw. vorläufigen Aufenthalt** in Deutschland von einem tatsächlich spezifischen Minderbedarf ausgehen kann.²² Andernfalls seien Leistungen auf SGB XII-Niveau zu gewähren.²³

In der **Literatur** wird bereits die derzeit geltende Wartezeit von 18 Monaten mitunter als „**willkürlich bestimmt**“ und damit verfassungsrechtlich fragwürdig kritisiert, da der Zusammenhang zu der maximalen Dauer in einer Erstaufnahmeeinrichtung (§ 47 Abs. 1 Asylgesetz) nicht vollkommen schlüssig sei, zumal das Asylgesetz selbst auch mehrere abweichende Fristen davon regelt.²⁴ Allgemeiner ausgedrückt wurde verfassungsrechtlich bemängelt, dass durch den Gesetzgeber **keine ausreichende empirische Grundlage** für die Festlegung des Zeitraums zugrunde gelegt wurde, in dem ein spezifischer, nicht durch einen Mehrbedarf kompensierter Minderbedarf bestehe.²⁵

Dass die Bundesregierung bei der Bemessung des Zeitraums für die Annahme eines nur kurzfristigen Aufenthalts 2014 auf die durchschnittliche Dauer eines Verfahrens bis hin zu einer rechts-

21 BVerfGE 132, 134 (171 ff., Rn. 92-95) (Hervorhebung durch Verf.).

22 So ausdrücklich Spitzlei, Asylbewerberleistungsgesetz: Zeit für eine grundlegende Reform, ZRP 2023, 243 (244).

23 Ebenda.

24 Ausführliche Kritik: Siefert/Krauß, AsylbLG, 2. Aufl. 2020, § 2 Rn. 23 ff.; Vgl. auch: Spitzlei, Asylbewerberleistungsgesetz: Zeit für eine grundlegende Reform, ZRP 2023, 243 (245); ders., in: BeckOK AuslR, 39. Ed. 01.10.2023, AsylbLG, § 2 Rn. 3; Ebenso Genge, Das geänderte Asylbewerberleistungsgesetz, Beilage zum Asylmagazin 8-9 2019, 14 (19); Schneider, Der Fünffachschlag des BSG, Neues zu den Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG, ASR 2022, 102 (103); Siehe auch Oppermann/Filges, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. Stand: 21.12.2022, § 2 AsylbLG, Rn. 35.

25 Leopold, in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, 8. Aufl. 2024, § 2 AsylbLG Rn. 7.

bzw. bestandskräftigen Entscheidung abgestellt hat, wurde jedoch von Teilen der Literatur jedenfalls für die Dauer von 15 Monaten im Jahr 2014 als **hinreichende Begründung im Rahmen der Ausnutzung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers** anerkannt.²⁶ **Kritisiert** wurde aber auch diesbezüglich, dass sich die zugrundgelegten Daten nur auf Asylverfahren und nicht auf die anderen Verfahren der nach § 1 Abs. 1 AsylbLG Leistungsberechtigten beziehen.²⁷ Zu diesen gehören nämlich neben Personen im laufenden Asylverfahren etwa auch Personen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln, vollziehbar Ausreisepflichtige und Geduldete sowie Familienangehörige aller genannten Gruppen (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 3 ff. AsylbLG). Ebenfalls wurde bemängelt, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer nicht die mitunter starken Abweichungen zum Beispiel nach Alter oder Herkunftsland abbilden würden.²⁸ Kritik bestand auch an dem 3-monatigen Zuschlag im Rahmen der 15-monatigen Frist aus dem Jahr 2014, mit dem über die eigentliche durchschnittliche Verfahrensdauer hinaus noch aufenthaltsbeendende Maßnahmen pauschal zugeschlagen wurden.²⁹

Nach dem Gesagten könnten für die Argumentation der Verlängerung des Zeitraums zur Annahme für einen kurzfristigen und vorübergehenden Aufenthalt grundsätzlich die **durchschnittlichen Längen der zugrundeliegenden Verfahren** der nach § 1 Abs. 1 AsylbLG Leistungsberechtigten von Bedeutung sein. Angaben der Bundesregierung zufolge hatten **Asylverfahren** im ersten Halbjahr 2022 durchschnittlich eine Dauer von 7,6 Monaten bis zu einer behördlichen Entscheidung und entsprechende Klagen eine durchschnittliche Verfahrensdauer bei Gerichten von 26 Monaten, wobei starke Abweichungen vom Durchschnitt je nach Herkunftsländern und Bundesländern (in denen die gerichtlichen Verfahren erfolgen) bestehen.³⁰ Nach den Daten für das erste Halbjahr 2023 hat sich die durchschnittliche Dauer einer behördlichen Entscheidung auf 6,6 Monate verkürzt und die Klageverfahren konnten ebenfalls durchschnittlich in der kürzeren

-
- 26 Oppermann/Filges, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. Stand: 21.12.2022, § 2 AsylbLG, Rn. 32 f.; Spitzlei, Asylbewerberleistungsgesetz: Zeit für eine grundlegende Reform, ZRP 2023, 243 (245).
- 27 Siefert/Krauß, AsylbLG, 2. Aufl. 2020, § 2 Rn. 22.
- 28 Spitzlei, in: BeckOK AuslR, 39. Ed. 01.10.2023, AsylbLG, § 2 Rn. 3; ders., Asylbewerberleistungsgesetz: Zeit für eine grundlegende Reform, ZRP 2023, 243 (244 f.); Rixen, Gestaltungsspielraum bei der Gewährung von Leistungen an Geflüchtete, Der Landkreis 2016, 268 (269 f.)
- 29 Spitzlei, Asylbewerberleistungsgesetz: Zeit für eine grundlegende Reform, ZRP 2023, 243 (245); vgl. auch Rixen, Gestaltungsspielraum bei der Gewährung von Leistungen an Geflüchtete, Der Landkreis 2016, 268 (269). A.A.: Oppermann/Filges, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. Stand: 21.12.2022, § 2 AsylbLG, Rn. 33.
- 30 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (Drucksache 20/5532), Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2022 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer, [BT-Drs. 20/6052](#). Vgl. zu früheren Daten auch Rixen, Gestaltungsspielraum bei der Gewährung von Leistungen an Geflüchtete, Der Landkreis 2016, 268 (269 f.) und Oppermann/Filges, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. Stand: 21.12.2022, § 2 AsylbLG, Rn. 34.

Zeit von 22,1 Monaten abgeschlossen werden.³¹ Diese hier bekannten durchschnittlichen Asylverfahrensdauern betreffen nur eine (wenn auch große) **Teilgruppe der** nach § 1 Abs. 1 AsylbLG erfassten **Leistungsberechtigten**.³² Vor diesem Hintergrund müsste durch den Gesetzgeber dargelegt werden, auf welcher Grundlage für alle Leistungsberechtigten gleichermaßen von einem spezifischen Minderbedarf während der einheitlichen Dauer der Wartefrist ausgegangen werden kann.

Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts und die bereits erfolgte Kritik in der Literatur an nach dem Urteil vorgenommenen AsylbLG-Änderungen zeigen auf, dass dem Gesetzgeber zwar ein **Gestaltungsspielraum** bei der Einschätzung des notwendigen Bedarfs in den jeweiligen Zeiträumen des Aufenthalts zukommt.³³ Der Gesetzgeber muss aber eine **hinreichende Begründung für einen Minderbedarf in dem angegebenen Zeitraum** erkennen lassen. Die im genannten Beschluss des Bundeskanzlers und Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. November 2023 für die Verdoppelung des Zeitraums angegebene Ziel, dass so „**die Anreize für eine Sekundärmigration innerhalb Europas nach Deutschland gesenkt werden müssen**“, dürfte den dargestellten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Begründung einer Leistungsabsenkung für sich genommen nicht genügen. Denn migrationspolitische Erwägungen, nach denen durch ein geringeres Leistungsniveau Anreize für Wanderungsbewegungen minimiert werden sollen, hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls im Urteil von 2012 ausdrücklich **als Rechtfertigung für Eingriffe in das Menschenrecht** auf ein menschenwürdiges Existenzminimum **ausgeschlossen**.³⁴ Es müsste vielmehr ein typischerweise bestehender tatsächlicher Minderbedarf dargelegt werden.

Insoweit könnte jedoch die gegenwärtige Asylverfahrensdauer grundsätzlich einen alternativen Ansatzpunkt für die Begründung einer Verlängerung des Zeitraums von Grundleistungen nach dem AsylbLG bieten. Da die Zeitspanne bis zu einer rechts- bzw. bestandskräftigen Entscheidung in den letzten Jahren insbesondere im Zusammenhang mit der Anzahl der ankommenden Personen deutlich variiert hat,³⁵ wäre insofern auch von einem regelmäßigen Überprüfungs- und Anpassungsbedarf auszugehen. Weitere Vorhaben aus dem Beschluss des Bundeskanzlers und der

31 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 20/8221 – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Halbjahr 2023 – Schwerpunktfragen zur Asylverfahrensdauer, [BT-Drs. 20/8787](#), S. 4 und 21. Eine Übersicht über die Datenquellen für die Entwicklung der Verfahrenslängen ist auch dem Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Fragen zum deutschen Asylsystem, zum Resettlement, zu Rückführungen und zur Grenzüberwachung, [WD 3-3000-100/23](#) vom 26.10.2023, S. 12 ff. zu entnehmen.

32 Eine Übersicht zur zahlenmäßigen Zusammensetzung der Gruppe der Leistungsberechtigten bietet auch: Statistisches Bundesamt, Empfänger von Grundleistungen bzw. Hilfe zum Lebensunterhalt (AsylbLG): Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Aufenthaltsrechtlicher Status, Stichtag 31.12.2021, abrufbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/beta/statistic/22221/table/22221-0012>.

33 Vgl. u.a. BVerfGE 132, 134 (159, Rn. 62). Siehe auch Oppermann/Filges, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. Stand: 21.12.2022, § 2 AsylbLG, Rn. 29.

34 Vgl. oben Punkt 4 am Ende, BVerfGE 132, 134 (173, Rn. 95).

35 Vgl. Zahlen für 2014-2018 bei Oppermann/Filges, in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB XII, 3. Aufl. Stand: 21.12.2022, § 2 AsylbLG, Rn. 34.

Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder können sich ebenso auf die Annahme eines entsprechenden Zeitraums des kurzfristigen Aufenthalts auswirken. So wurde zum einen eine Beschleunigung der Asylverfahren vereinbart (unter anderem durch mehr Digitalisierung), zum anderen aber auch eine schnellere Arbeitsaufnahme von Schutzsuchenden.³⁶ Wenn also von einer früheren Möglichkeit der Aufnahme von Arbeit/Ausbildung und damit einhergehender Integration ausgegangen wird, könnte dies im Sinne des Bundesverfassungsgerichts auch Einfluss auf die Bestimmung des Zeitraums haben, in dem von einem kurzfristigen/vorübergehenden Aufenthalt ausgegangen werden kann. Ferner müsste begründet werden, weshalb auch für die nicht im Asylverfahren befindlichen weiteren Leistungsberechtigten während einer einheitlichen Wartezeit von einem spezifischen Minderbedarf ausgegangen werden kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat 2012 zudem ausdrücklich erklärt, dass bei einem Zeitraum von **48 Monaten** nicht mehr von einem „nur kurzen Aufenthalt mit möglicherweise spezifisch niedrigem Bedarf“ ausgegangen werden könne.³⁷ Ob eine vergleichbare absolute Grenze auch bereits bei einem Zeitraum von 36 Monaten angenommen werden könnte, blieb offen und bedürfte einer weiteren Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht.

Diskutiert wird insoweit jedoch mitunter auch, ob in zukünftigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aufgrund der gegenüber 2012 zeitweise stark angestiegenen Zahl der ankommenden Schutzsuchenden und hypothetischen Grenzen der praktischen Erfüllbarkeit staatlicher Leistungsansprüche z.B. aufgrund schwankender Leistungskraft des Sozialstaats Anpassungen der Rechtsprechung möglich sind.³⁸

36 Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 06.11.2023, [Beschluss](#) TOP 6 Flüchtlingspolitik – Humanität und Ordnung, S. 6 ff., S. 11 ff.

37 BVerfGE 132, 134 (172, Rn. 93).

38 Vgl. zum menschenwürdigen Existenzminimum: Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL, Mai 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 121; Kunig/Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 1 Rn. 47; siehe zur Diskussion von Kapazitäts- oder fiskalischen Leistungsvorbehalten im Rahmen des Asylgrundrechts auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur temporären Aussetzung und zahlenmäßigen Begrenzung von Art. 16a GG, Kurzinformation, WD 3 - 3000 - 137/23, Kurzinformation vom 17.11.2023, S. 2 f. m.w.N.