



Stellungnahme an das Bundesverfassungsgericht

im Verfahren 1 BvL 10/10

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
(UNHCR)
Dezember 2010

A. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat UNHCR Gelegenheit gegeben, im verfassungsgerichtlichen Verfahren 1 BvL 10/10 zu der Frage Stellung zu nehmen,

„ob § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 sowie § 3 Abs. 2 Satz 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022) mit dem Grundgesetz vereinbar sind.“

Nach den zitierten Regelungen ist eine Leistung zur Bedarfsdeckung in Form von Wertgutscheinen oder Geld in Höhe von monatlich 360 DM zuzüglich Kosten für Unterkunft, Heizung und Hausrat für den „Haushaltsvorstand“ sowie von 80 DM für persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens, insgesamt also monatlich 440 DM (also 224,97 €) als Grundleistung neben der Bezahlung einer beheizten Unterkunft mit Hausrat vorgesehen. Im Kern geht es in dem Verfahren um die Frage, ob die in den genannten Bestimmungen vorgesehene Leistungsregelung dem für den Geltungsbereich des Grundgesetzes anerkannten Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums entspricht. Dabei stellt sich auch die Frage, inwieweit sich Unterschiede bei der Definition eines solchen Existenzminimums aufgrund unterschiedlicher Bedarfe zwischen den nach dem AsylbLG leistungsberechtigten Personen und den nach dem SGB II oder XII begünstigten Personen ergeben können.

Über den vorliegenden Fall eines auf Grundlage einer Duldung in Deutschland aufhältigen Ausländers, dem eine rechtsmißbräuchliche Beeinflussung seines Aufenthalts nicht vorzuwerfen ist, hinausgehend, hat das Verfahren Bedeutung für alle vom AsylbLG erfassten leistungsberechtigten Gruppen. Denn für all diese Gruppen sind die Leistungshöhen und deren Dauer insoweit¹ einheitlich festgelegt. Neben den Inhabern einer Duldung, zu denen auch mitunter Personen gehören, die unter das Mandat von

¹ Die insbesondere zu Lasten von geduldeten Personen geltende Bestimmung des § 1a AsylbLG, die zu einer Reduzierung der Leistungen auf den „im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten[en]“ Umfang führen kann, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

UNHCR fallen,² sind insbesondere Asylbewerber von der Regelung betroffen, die ebenfalls zum Kreis der nach dem AsylbLG leistungsberechtigten Personen gehören.

UNHCR bedankt sich vor diesem Hintergrund für die Gelegenheit, zum Verfahren Stellung nehmen zu können, und nimmt mit dieser Stellungnahme seine auf Paragraph 8 seiner Satzung³ und Art. 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK) sowie Art. II (1) des Protokolls zum Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge basierende Funktion wahr, die Umsetzung des Flüchtlingsvölkerrechtes zu beobachten und überwachen.

In der vorliegenden Stellungnahme geht UNHCR auf die für das verfassungsrechtliche Verfahren relevanten Aspekte ein, wie sie sich aus den flüchtlingsrechtlichen und menschenrechtlichen Standards ergeben, und die im Wege einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung auch die Auslegung des deutschen Grundgesetzes mit prägen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010⁴ ein Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ausdrücklich anerkannt. Dabei wird nach dieser Rechtsprechung dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Höhe und Art der Leistungen zukommen, wobei die verfassungsrechtliche Überprüfung einerseits eine Evidenzkontrolle hinsichtlich der vorgesehenen Leistungen und andererseits eine Kontrolle der für die Ermittlung der Bedarfe vorgesehenen Verfahren unter den Gesichtspunkten der Tragfähigkeit der Kriterien und Berechnungsmethoden, der Vertretbarkeit der konkreten Anwendung jener Kriterien und Methoden sowie der Transparenz umfasst. Die flüchtlingsvölkerrechtlichen, europarechtlichen und menschenrechtlichen Standards, die auf die Zielgruppen des AsylbLG anwendbar sind, ähneln den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien und sollten bei der

² Dabei geht es um Personen, die vom UNHCR als Flüchtlinge eingestuft werden, obwohl sie nicht in einem deutschen Verfahren als solche anerkannt wurden oder deren Flüchtlingsanerkennung zu früh widerrufen wurde.

³ UN-Generalversammlung, Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, 14. Dezember 1950, A/RES/428(V), verfügbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/07_UNHCR-Satzung/01_UNHCR-Satzung.pdf.

⁴ BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, http://www.bverfg.de/entscheidungen/1s20100209_1bvl000109.html

Auslegung und Anwendung der betreffenden Kriterien mit herangezogen werden. Die derzeitige Regelung des AsylbLG genügt nach Auffassung von UNHCR den völkerrechtlichen Vorgaben nicht.

B. Bewertung von Höhe und Art der gewährten Leistungen

Sowohl nach flüchtlingsvölkerrechtlichen und europarechtlichen Standards als auch nach den einschlägigen menschenrechtlichen Verträgen sind die jeweils daran gebundenen Staaten verpflichtet, bedürftigen Personen durch soziale Unterstützung zu helfen. Aus den dabei verwendeten normativen Begriffen lassen sich allerdings keine klaren quantitativen Angaben ableiten, die eine bestimmte Höhe von Leistungen als das völkerrechtlich oder europarechtlich zu gewährende Leistungsniveau definieren ließen. Während den Staaten ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommen mag, wieviel und auf welche Art Unterstützung gewährt wird, verletzen allerdings jedenfalls Beträge, die das physische Existenzminimum unterschreiten, die völkerrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben, wobei weitgehend keine besonderen Anforderungen im Sinne einer deutlichen Abweichung gestellt werden. Insoweit spricht eine Heranziehung dieser Standards dafür, im Bereich des physischen Existenzminimums keine hohen Anforderungen an die Evidenz einer Unterschreitung zu stellen, um eine Verletzung der Rechte festzustellen.

Auch wenn im Bereich des sozio-kulturellen Existenzminimums der Beurteilungsspielraum der Staaten größer sein mag, gibt es Bereiche, in denen ein solcher Spielraum stark eingengt oder nicht vorhanden sein dürfte, so etwa im Hinblick auf den Zugang zur Bildung für Minderjährige.

1. Flüchtlingsrechtliche Maßstäbe

a) Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

Die GFK erwähnt Asylsuchende nicht ausdrücklich. Allerdings sind einige Bestimmungen auch für Asylbewerber anwendbar, da insoweit auch ohne vorherige Entscheidung des Gaststaates jedenfalls bis zur Feststellung des Gegenteils zum Schutze der betreffenden Personen von ihrer Flüchtlingseigenschaft auszugehen ist. Hierin schlägt sich auch der deklaratorische Charakter einer Feststellung der Flüchtlingseigenschaft durch das Aufnahmeland nieder⁵. Dieser Schutz umfasst jedenfalls die Bestimmungen, die keinen rechtmäßigen Aufenthalt voraussetzen (so Art. 3, 31 und 33). Auch im Hinblick auf diejenigen Bestimmungen, die eine rechtmäßige Anwesenheit erfordern ("lawfully in their territory", Art. 18, 26 and 32) lässt sich argumentieren, diese seien jedenfalls in Anbetracht der in Deutschland zum Zweck des Asylverfahrens gewährten „Aufenthaltsgestattung“ für Asylbewerber anwendbar.⁶

Für die Überlegungen hinsichtlich des Asylbewerberleistungsgesetzes dürfte indessen zentrales Augenmerk auf die Notwendigkeit zu richten sein, materielle Aufnahmebedingungen zur Verfügung zu stellen, die jedem Schutzsuchenden ein faires und effizientes Asylverfahren ermöglichen. Dies gebietet das Refoulement-Verbot des Art. 33 (1) GFK, dessen Einhaltung das Asylverfahren dient. Insoweit müssen jedenfalls insbesondere Unterbringung, angemessene Ernährung, Zugang zur Gesundheitsversorgung und Bekleidung gewährleistet sein.⁷

⁵ UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zu Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Rn. 28.

⁶ Mit der Aufenthaltsgestattung dürfte eine Regularisierung erfolgt sein, die sich sowohl von einem irregulären Aufenthalt als auch einem etwa durch einen Aufenthaltstitel vom betreffenden Vertragsstaat autorisierten Aufenthalt (im Sinne eines „lawfully staying“ nach der GFK), der zu weitergehenden Rechten nach der GFK führt, unterscheidet. Dies entspricht auch der Differenzierung, wie sie in den *Travaux préparatoires* zur GFK zu finden ist, vgl. Stellungnahme des französischen Repräsentanten Rain, UN Doc. E/AC.32/SR.15, 27. Januar 1950, 15.

⁷ Siehe auch die Schlussfolgerung Nr. 93 des Exekutiv-Komitees von UNHCR (ExCom Conclusion 93, (ii)). Die genannten Gesichtspunkte sind ausdrücklich genannt, ohne dass die Aufzählung abschließend wäre.

b) EU Recht

Der Beachtung der genannten Verpflichtung zur Sicherung eines fairen und effizienten Asylverfahrens dient auch die im Rahmen der europäischen Asylpolitik verabschiedeten Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.1.2003 über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten⁸ („Aufnahmerichtlinie“). In Erwägungsgrund 5 der Aufnahmerichtlinie wird als Ziel der Richtlinie insbesondere hervorgehoben, „die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde zu gewährleisten und die Anwendung der Artikel 1 und 18 der genannten Charta zu fördern“. Zudem ist nach Art. 34 Abs. 3 Grundrechte-Charta ein Recht auf soziale Unterstützung zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Daseins zu beachten.

Nach Art. 13 Abs. 2 Aufnahmerichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet dafür zu sorgen, dass „die gewährten materiellen Aufnahmebedingungen einem Lebensstandard entsprechen, der die Gesundheit und den Lebensunterhalt der Asylbewerber gewährleistet“. Unterschreiten die materiellen Bedingungen das physische Existenzminimum, verletzt dies die Richtlinie.⁹ Dabei stehen die Verpflichtungen nach der Aufnahmerichtlinie nicht unter einem Finanzierungsvorbehalt, wie Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie zeigt. Nach dieser Bestimmung müssen die Mitgliedstaaten die für die Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellen. In Reaktion auf die Unterschreitung jenes Niveaus durch einige Mitgliedstaaten hat die Kommission in ihrem Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie eine Bindung an mindestens das Leistungsniveau vorgeschlagen, das eigenen Staatsangehörigen gewährt wird.¹⁰

Auch andere Aspekte der grundlegenden Aufnahmebedingungen sind in der Richtlinie geregelt wie der Zugang für minderjährige Asylbewerber zum Bildungssystem (Art. 10), medizinische Behandlung (Art. 15) sowie die Berücksichtigung der speziellen Situation

⁸ ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18–25.

⁹ Die Kommission kritisiert in diesem Sinne die Leistungshöhe in “mindestens 15 Mitgliedstaaten”, Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the Recast Proposal, SEC (2008) 2944, 15.

¹⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Neufassung) (COM (2008)815 endgültig, 3. Dezember 2008), neuer Art. 17 Abs. 5.

von besonders schutzbedürftigen Personen bei der Gewährung der Aufnahmebedingungen (Art. 17 ff.). Während die letzten beiden Aspekte unter anderen Bestimmungen des AsylbLG relevant werden (§ 4 für Leistungen bei Krankheit, § 6 für Leistungen bei besonderen Bedürfnissen), setzt der Zugang zur Bildung für Minderjährige voraus, dass die materiellen Aufnahmebedingungen diesen Zugang nicht behindern. Dies wiederum fällt in den Kernbereich der Grundleistungen und ist bei der Kalkulation der Leistungshöhe angemessen zu berücksichtigen; im Rahmen der vorliegenden Fragestellung gilt dies nur soweit die betreffenden Bedarfe dem Betrag für den Haushaltsvorstand einberechnet werden.

2. Menschenrechtliche Maßstäbe

a) Internationaler Pakt für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte

Der Pakt enthält Rechte, die unabhängig vom Aufenthaltstitel auch für Ausländer anwendbar sind.¹¹ Insbesondere sieht Art. 11 des Internationalen Paktes für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte (IPwskr) ein Recht für jedermann vor, einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und seine Familie, einschließlich angemessener Ernährung, Kleidung und Unterkunft, sicherzustellen. Hieraus ergibt sich eine Verpflichtung der Vertragsparteien, Personen Hilfe zu leisten, die dies nicht aus eigener Kraft gewährleisten können.¹² Hinsichtlich des insofern angemessenen Niveaus

¹¹ Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat betont, dass aus dem Wortlaut des in diesem Sinne mitunter angeführten Art. 2 Abs. 1 der Konvention nicht abgeleitet werden kann, dass sich die Verpflichtungen der Vertragsstaaten auf eine nach und nach fortschreitende Realisierung der Rechte beschränken würden. Vielmehr müssten sofort Schritte zur Realisierung der Rechte unternommen sowie im Hinblick auf ein Minimum an Rechten der Genuss derselben sichergestellt werden, vgl. CESCR, General Comment No. 3 on the Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, para. 1), UN Doc. E/1991/23, Rn. 2.

¹² Beispielsweise betont der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner Allgemeinen Bemerkung zum in Art. 11 enthaltenen Recht auf Nahrung: "[W]henever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States have the obligation to *fulfil (provide)* that right directly." CESCR, General Comment No. 12, The right to adequate food, UN Doc. E/C.12/1999/5, Rn. 15.

hat sich der Ausschuss kritisch zu einer Unterschreitung des Niveaus an Sozialleistungen, das eigenen Staatsangehörigen gewährt wird, geäußert.¹³

Auch das Recht auf soziale Sicherheit in Art. 9 des Paktes enthält nach Auslegung des Ausschusses für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte eine Verpflichtung, durch Zugang zum System sozialer Sicherheit dafür zu sorgen, dass für alle Einzelpersonen und Familien eine minimale Grundsicherung hinsichtlich Gesundheitsversorgung, Unterkunft, Wasser und Sanitäreinrichtungen, Essen sowie die fundamentalsten Bildungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden.¹⁴ Dabei fordert der Ausschuss, Asylbewerbern besondere Aufmerksamkeit zu widmen, da deren Zugang zum Recht auf soziale Sicherheit oftmals schwierig ist.¹⁵ Da von den Staaten dabei erwartet wird, dass bedürftigen Personen ein beitragsfreier Zugang zum System sozialer Sicherheit gewährleistet wird, können die im Zusammenhang mit dem Sozialversicherungssystem gemachten Aussagen zu Mindeststandards auch auf die von den Vertragsparteien direkt geleistete Sozialhilfe übertragen werden.

Zu beachten sind daneben insbesondere die Rechte auf den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard (Art. 12)¹⁶ sowie im sozio-kulturellen Bereich das Recht auf Bildung (Art. 13)¹⁷. Auch diese Rechte und die Bedeutung der allgemeinen Lebensbedingungen für ihre Realisierung werden bei der Kalkulation der Grundleistungen angemessen einzubeziehen sein. Soweit die Bedarfe von Kindern der

¹³ CESCR, Consideration of reports submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Austria, Concluding observations, UN Doc. E/C.12/AUT/CO/3.

¹⁴ Wörtlich heißt es in der Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf soziale Sicherheit des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: “[E]nsure access to a social security system that provides a minimum essential level of benefits to all individual and families that will enable them to acquire at least essential health care, basic shelter and housing, water and sanitation, foodstuffs, and the most basic forms of education.” CESCR, General Comment No. 19, The right to social security, UN Doc. E/C.12/GC/19, Rn. 59.a.

¹⁵ Ibid., Rn. 31.

¹⁶ Dieses Recht umfasst nicht nur Zugang zu medizinischer Behandlung einschließlich für sozial bedürftige Personen (CESCR, General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health (Art. 12), UN Doc. E/C.12/2000/4, Rn. 12 b iii), sondern betrifft auch die sozio-ökonomischen Faktoren, die das erreichbare Gesundheitsniveau beeinflussen, wie der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte betont (General Comment No. 14, Rn. 4).

¹⁷ Vgl. hierzu Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, CESCR, General Comment No. 13, The right to education (Art.13), UN Doc. E/C.12/1999/10, insbesondere Rn. 6 b zur wirtschaftlichen Zugänglichkeit des Bildungssystems.

Kalkulation für den Haushaltsvorstand zugerechnet werden, sind auch die sich aus dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK) ergebenden Standards zu berücksichtigen¹⁸.

b) Europäische Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta ist aufgrund der in ihrem Anhang vorgenommenen Einschränkung der Anwendbarkeit hinsichtlich von Ausländern nicht auf Asylbewerber oder geduldete Ausländer anwendbar, da diese nicht zum begünstigten Personenkreis gehören.¹⁹ Zur Bestimmung des erforderlichen Niveaus an Sozialhilfe sind die im Rahmen dieses Abkommens entwickelten Grundsätze dennoch insoweit hilfreich, als die Praxis des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte spezifischere Standards als die der Vertragsorgane der übrigen menschenrechtlichen Verträge enthält. So verweist der Ausschuss zu Art. 13 Abs. 1 der Sozialcharta als Anhaltspunkt für eine Bestimmung des „angemessenen“ Niveaus von Sozialhilfe auf die Armutsgrenze, die sich konkret berechnen lässt²⁰. Allerdings hält auch dieser Ausschuss eine Sozialhilfe nur dann für unzureichend, wenn diese die so definierte Armutsgrenze *deutlich* unterschreitet.²¹

c) Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Die EMRK enthält keine Bestimmung, die ausdrücklich die Menschenwürde oder gar die Gewährleistung des Existenzminimums garantieren würde. Die Achtung der Menschenwürde ist allerdings in Art. 3 EMRK enthalten und wird vom Gerichtshof auch begrifflich

¹⁸ Einschlägig sind insbesondere die Verpflichtungen des Art. 27 Abs. 1, 3 KRK zur Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards und sozialer Unterstützung, Art. 28 Abs. 1 KRK zur Schulbildung sowie allgemein die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls gemäß Art. 3 Abs. 1 KRK. Zu den Standards nach der KRK für ausländische Kinder siehe General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, UN Doc. CRC/GC/2006/6.

¹⁹ Wie im Anhang der Charta festgelegt, findet diese auf Ausländer nur dann Anwendung, wenn diese Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates sind (Reziprozitätsprinzip) oder so weit diese einen Aufenthaltstitel aufgrund ihrer Eigenschaft als Flüchtling im Sinne der GFK oder als Staatenloser im Sinne des Staatenlosenabkommens von 1954 haben.

²⁰ Der Ausschuss sieht die Armutsgrenze erreicht, wenn das Einkommen 50 % des sog. „median equivalised income“ unterschreitet, European Committee of Social Rights, Digest on case law, S. 99, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex_en.asp.

²¹ Wörtlich spricht der Ausschuss von „manifestly below the poverty threshold“. European Committee of Social Rights, Conclusions 2004, Lithuania; siehe Digest of case law, S. 99.

zur Definition der erniedrigenden Behandlung in Art. 3 EMRK herangezogen.²² Wenngleich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Praxis eine positive Verpflichtung zur Gewährleistung des Existenzminimums bisher nur sehr zurückhaltend in Erwägung gezogen hat, zeigt die Rechtsprechung doch, dass dies im Grundsatz möglich ist. Beispielsweise wurde eine Verletzung von Art. 3 im Zustand der schwerwiegenden sozialen Vernachlässigung von Kindern gesehen.²³

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass für den aufnehmenden Staat besondere Obliegenheiten bestehen, für ein menschenwürdige Behandlung bei der Aufnahme von Asylbewerbern zu sorgen, da jene typischerweise, insbesondere bei fehlendem Zugang zum Arbeitsmarkt, mangels Sprachkenntnissen sowie nach traumatischen Erlebnissen in besonderem Maße auf staatliche Unterstützung angewiesen sind.

Jedenfalls bei einer klaren Unterschreitung eines menschenwürdigen Existenzminimums wird die Schwelle zur Verletzung von Art. 3 EMRK in Form einer erniedrigenden Behandlung überschritten sein. Sicher ist dies der Fall, wenn jede Form von Unterstützung trotz Bedürftigkeit versagt wird, wie etwa vom House of Lords im Vereinigten Königreich hinsichtlich des Ausschlusses von Leistungen für Asylbewerber bei verspäteter Stellung eines Asylantrags anerkannt wurde.²⁴ Auch bei deutlich zu geringen Leistungen dürfte jedoch eine Verletzung von Art. 3 EMRK in Betracht kommen.²⁵

²² Vgl. Z.B. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Pretty gegen Vereinigtes Königreich* (Beschwerde Nummer 2346/02), Urteil vom 29.04.2002, Rn. 52: "Where treatment humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for, or diminishing, his or her human dignity, or arouses feelings of fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance, it may be characterised as degrading and also fall within the prohibition of Article 3".

²³ Siehe EGMR, *Z gegen Vereinigtes Königreich*, Rep. 2001-V, 1, Rn. 74.

²⁴ *Regina v. Secretary of State for the Home Department* (Appellant), ex parte Adam (FC) (Respondent); *Regina v. Secretary of State for the Home Department* (Appellant), ex parte Limbuela (FC) (Respondent); *Regina v. Secretary of State for the Home Department* (Appellant), ex parte Tesema (FC) (Respondent) (Conjoined Appeals), [2005] UKHL 66, United Kingdom, House of Lords, 3 November 2005, Rn.7 (Votum von Lord Bingham of Cornhill); at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43fc2d1a0.html>.

²⁵ Beispielsweise stellen die derzeitigen Aufnahmebedingungen in Griechenland nach Einschätzung von UNHCR mitunter eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung dar, (vgl. etwa *UNHCR's oral intervention at the European Court of Human Rights Hearing of the case M.S.S. v. Belgium and Greece, Strasbourg, September 1, 2010*, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c7fbf052.html>).

3. Die Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes im Licht der völkerrechtlichen Vorgaben

Ist somit deutlich, dass Unterschreitungen des physischen Existenzminimums sowohl bei Asylbewerbern als auch bei geduldeten Personen oder Ausländern mit kurzfristigen Aufenthaltstiteln völkerrechtswidrig sind, enthalten die völkerrechtlichen Verträge und die Praxis der Vertragsorgane wenig Hinweise auf die konkrete Bestimmung jenes Existenzminimums. Auch wenn man hier – wie das Bundesverfassungsgericht bei der Kontrolle der nach dem Sozialgesetzbuch gewährten Sozialleistungen hinsichtlich der Einhaltung der Garantie eines menschenwürdigen Existenzminimums nach dem Grundgesetz – nur evident unzureichende Leistungen der Höhe nach als Verletzung der genannten Vorgaben qualifizieren würde, begegnet die deutsche Regelung Zweifeln an ihrer Völkerrechtskonformität.

Dies gilt vor allem im Hinblick darauf, dass die Höhe der Leistungen in den 17 Jahren seit Verabschiedung des Gesetzes nicht angepasst wurde. Da schon bei Verabschiedung 1993 davon ausgegangen wurde, dass nur das Existenzminimum mit dem Asylbewerberleistungsgesetz gewährt werde²⁶, drängt sich vor dem Hintergrund der in der Zwischenzeit erfolgten erheblichen Steigerung der Lebenshaltungskosten²⁷ eine Bewertung der Leistungen als evident unzureichend auf. Für ein Evidenzurteil unter diesem Gesichtspunkt spricht auch, dass die neben den Bar- oder Wertleistungen nach der vorliegenden Regelung des AsylbLG vorgesehene zusätzliche Leistung der notwendigen Kosten für Unterkunft, Heizung und Hausrat dynamisch ist, also nicht auf einen fixen Betrag abstellt, sondern sich am Bedarf und den – auch örtlich sehr unterschiedlichen – tatsächlichen Kosten orientiert.

²⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen für Asylbewerber (2. März 1993), Begründung, BT-Drs 12/4551, S. 6.

²⁷ Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex für Deutschland, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/Basisdaten/Content100/vpi101a,templateId=renderPrint.psml>. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist der Verbraucherpreisindex bis 2009 seit 2005 um 7 % gestiegen, während sie 1993 um 16,7 % unter dem Wert von 2005 lagen. Auch bei der Untergruppe Nahrungsmittel war der Index für 1993 bei 91,9 und stieg bis 2010 bis auf 110,9.

Leistungen nach der fraglichen Regelung des AsylbLG betragen über 30 % weniger als die für Deutsche und andere Ausländer mit längerfristigen Aufenthaltstiteln, die für diese Leistungsberechtigten als Existenzminimum angesehen werden. Auch vor dem Hintergrund dieser erheblichen Differenz liegt eine Bewertung der Leistungen nach dem AsylbLG als unzureichend nahe, wie vom vorlegenden Gericht überzeugend unter Aufschlüsselung der verschiedenen in die Berechnung nach dem SGB eingestellten Bedarfe argumentiert wird. Dies gilt umso mehr, wenn man annimmt, dass im Laufe der Zeit der Bedarf hinsichtlich der Teilhabe am gesellschaftlich-kulturellem Leben ansteigt.²⁸

C. Verfahren zur Bestimmung der erforderlichen Beträge

Die Texte der völkerrechtlichen Verträge selbst enthalten keine ausdrücklichen Regelungen über das Verfahren zur Bestimmung der Höhe der erforderlichen Sozialleistungen. Standards ergeben sich insoweit bisher allein aus der Praxis des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der in seinen „General Comments“ zum Recht auf Nahrung²⁹ ebenso wie in jenem zum Recht auf soziale Sicherheit³⁰ hervorhebt, dass die Verfahren zur Bestimmung des Minimums an Sozialleistungen den Grundsätzen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit orientiert sein müssen. Darüber hinaus konstatiert der Ausschuss eine Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Systeme der sozialen Sicherheit durch dafür geschaffene Einrichtungen regelmäßig zu überwachen und dabei auch bestimmte Indikatoren zu untersuchen und die Einhaltung von Zielwerten zu kontrollieren.³¹

1. Fehlende Transparenz und Nachvollziehbarkeit der gegenwärtigen Regelung

Diesen Prinzipien – ebenso wie den vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 9. Februar 2010 festgelegten Anforderungen an das Verfahren zur Bestimmung einer dem

²⁸ Zur weiteren Diskussion dieses Aspektes siehe unten C.

²⁹ CESCR, GC No. 12, Rn. 23.

³⁰ CESCR, GC No. 19, Rn. 70.

³¹ CESCR, GC No. 19, Rn. 67, 68, 74.

Menschenwürdegrundsatz genügenden Leistungshöhe – wird die gegenwärtige Regelung des Asylbewerberleistungsgesetzes nicht gerecht. Der Gesetzgeber hat nicht offengelegt, aufgrund welcher Kriterien und Kalkulationen er auf die gesetzlich vorgesehenen Leistungsbeträge kommt³². Schon daher kann die Berechnung auch nicht nachvollziehbar sein.

Dies gilt in besonderem Maße für die in der derzeit geltenden Fassung des Gesetzes vorgesehene Leistungsdauer von vier Jahren auf dem niedrigerem Niveau des Asylbewerberleistungsgesetzes vor einer Anhebung auf das Deutschen und Ausländern mit mittel- bis langfristigen Aufenthaltstiteln gewährte Niveau nach dem Sozialgesetzbuch. Die Verlängerungen des Zeitraums für niedrigere Leistungen nach dem AsylbLG von einem auf zunächst drei und nunmehr vier Jahre wurde vom Gesetzgeber nicht mit einer Neubewertung oder –berechnung des Existenzminimums anhand bestimmter Kriterien begründet, sondern mit Billigkeitserwägungen³³ bzw. mit der nicht weiter begründeten politischen Festlegung, dass ein Integrationsbedarf erst nach Ablauf eines Voraufenthaltes von dann vier Jahren entstehe³⁴. Insoweit mangelt es an Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Kriterien und Argumente für die betreffende Festlegung des Leistungssatzes für den betreffenden Zeitraum.

Auch die seit Einführung des Gesetzes im Jahr 1993 – entgegen der sogar in § 3 Abs. 3 Asylbewerberleistungsgesetz selbst vorgesehenen Neubewertung – unterlassene Überprüfung der Leistungsbeträge³⁵ genügt nicht dem Erfordernis einer regelmäßigen Überprüfung, wie sie vom Ausschuss für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte gefordert wird.

³² Vgl. BT-Drs. 12/4451, insbes. S. 8.

³³ In der Gesetzesbegründung zum Vorschlag einer Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes im Jahr 2005 (wo eine Entfristung des Leistungsbezugs nach den §§ 3 ff. AsylbLG für Asylbewerber vorgeschlagen war und für Personen, die nach dem Asylverfahren noch eine Duldung erhielten diese Leistungen auf 36 Monate begrenzt werden sollten), ist nur die Rede davon, dass es „schwer nachvollziehbar“ sei, wenn Asylbewerber unabhängig von den Erfolgsaussichten einer eventuellen Klage schematisch nach einem Jahr die höheren Leistungen nach dem SGB erhalten sollten, BT-Drs. 13/2746, S. 11.

³⁴ In der Gesetzesbegründung zum Richtlinienumsetzungsgesetz 2007 wird die Erhöhung auf vier Jahre damit begründet, dass ein Integrationsbedarf erst nach einem Voraufenthalt von vier Jahren entstehe, BT-Drs. 16/5065, S. 232.

³⁵ Siehe LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26.07.2010, L 20 AY 13/09, S. 14 f.

2. Überlegungen zur Tragfähigkeit von Kriterien

Daneben stellt sich die Frage nach nachvollziehbaren und tragfähigen Kriterien für das im Vergleich zu dem Deutschen und Ausländern mit längerfristigem Aufenthaltstitel als Sozialhilfe oder Grundsicherung nach dem SGB gewährte Leistungsniveau. Wenngleich nicht auszuschließen ist, dass der Bedarf von Asylbewerbern, geduldeten Ausländern und Ausländern mit kurzfristigen Aufenthaltstiteln sich von dem von Deutschen oder Ausländern mit längerfristigen Aufenthaltstiteln unterscheidet, bedürfen die insoweit vorgenommenen Differenzierungen doch einer sorgfältigen Begründung.

So kann der provisorische Charakter des Aufenthalts der in den Anwendungsbereich des AsylbLG fallenden Personengruppen in dem einen oder anderen Punkt einen anderen Bedarf als bei langfristig oder dauerhaft in einem Land lebenden Menschen begründen. Im Bereich der physischen Existenzsicherung erschiene allerdings ein Minderbedarf für die in den Anwendungsbereich des AsylbLG fallenden Personengruppen im Vergleich zu Staatsangehörigen und anderen Ausländern wenig plausibel. Wenngleich diese Situation auf Deutschland nicht zutrifft, ist es in diesem Zusammenhang aufschlussreich, dass die EU Kommission es für denkbar hält, dass in Systemen, die bei der Existenzsicherung auch auf informelle Unterstützung durch das soziale Umfeld setzen, Personen ohne ein solches Umfeld – etwa neu ankommende Asylbewerber – einen höheren Bedarf als langfristig aufhältige Ausländer und Staatsangehörige haben.³⁶

Soweit Bestandteile der Leistungen betroffen sind, die der Inklusion und Integration der begünstigten Personen zu dienen bestimmt sind, mögen Unterschiede vor dem Hintergrund des provisorischen Charakters des Aufenthalts der vom AsylbLG erfassten Personen möglich sein. Auch insoweit ergeben sich aus den völker- und europarechtlichen Vorgaben allerdings Grenzen für die daran gebundenen Staaten. So wird ein völliger Ausschluss vom kulturellen Leben vor dem Hintergrund von Art. 15

³⁶ Diesen Punkt erwähnt die EU Kommission in ihrem Bericht über die Anwendung der Aufnahme richtlinie, wo sie darauf hinweist, dass das den eigenen Staatsangehörigen gewährte Unterstützungsniveau unter Umständen nicht ausreicht, Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the Recast Proposal, SEC (2008) 2944, 15.

Abs. 1 lit. a) des IPwskR, dem Recht eines jeden auf Teilnahme am kulturellen Leben³⁷, schwerlich Bestand haben können.³⁸ Ebenso erschiene ein weitgehender Ausschluss von der Teilnahme an der Gesellschaft bei den vom AsylbLG erfassten Personengruppen nur für einen kurzen Zeitraum denkbar. Auch der Zugang zu Bildung für Minderjährige³⁹ darf nicht durch unzureichende materielle Unterstützung behindert werden. Insofern ist auch die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls⁴⁰ in die Überlegungen einzubeziehen.

Zudem erscheint fraglich, wie lange ein Aufenthalt noch provisorischen Charakter hat und somit eine Differenzierung bei der Bedarfshöhe rechtfertigen kann. Dies mag etwa bei Personen, die bereits längerfristig geduldet wurden und deren Abschiebung nicht in absehbarer Zeit realisierbar erscheint, fraglich sein. Letzteres gilt auch für Personen, denen in Anerkennung der auf unabsehbare Zeit fortbestehenden Abschiebungshindernisse nach § 25 Abs. 5 AufenthG ein Aufenthaltstitel gewährt wurde. Aber auch allgemein stellt sich bei längeren Zeiträumen wie den nunmehr vorgesehenen vier Jahren der Anwendung der Leistungen nach dem AsylbLG die Frage nach dem provisorischen Charakter. Auch wenn man in Betracht zieht, dass der ursprüngliche Zeitraum von im Vergleich zu Deutschen und längerfristig aufhältigen Ausländern verringertem Leistungsniveau ein Jahr betrug, und dieser mit dem provisorischen Charakter des Aufenthalts von Asylbewerbern begründet wurde und für noch gerechtfertigt gehalten wurde⁴¹, hätte eine Verlängerung des Zeitraums auf zunächst drei und dann vier Jahre einer sorgfältigen Begründung mit überzeugenden Argumenten und Kriterien bedurft. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der zur Begründung der niedrigeren Leistungshöhe nach dem AsylbLG ebenfalls herangezogenen Zielsetzung, wirtschaftlich motivierte

³⁷ Vgl. hierzu Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, CESCR, General Comment No. 21, Right of everyone to take part in cultural life (Art. 15, para. 1 (a)), UN Doc. E/C.12/GC/21).

³⁸ Vor dem Hintergrund, dass nach dem Ansatz des Bundesverfassungsgerichts die Höhe der Leistungen, die für ein menschenwürdiges Existenzminimum erforderlich sind, lediglich am Maßstab der Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 GG und nicht etwa an Art. 3 Abs. 1 GG zu messen sind, soll hier lediglich ergänzend darauf hingewiesen werden, dass in völkerrechtlicher Hinsicht eine Differenzierung zwischen verschiedenen Gruppen bei den Leistungen auch an den völkerrechtlichen Diskriminierungsverboten zu messen sind, vgl. beispielsweise Art. 2 Abs. 2 IPwskR.

³⁹ Art. 13 Abs. 1, 2 IPwskR, Art. 28 Abs. 1 KRK, Art. 10 Abs. 1 Aufnahmerichtlinie.

⁴⁰ Art. 3 Abs. 1 KRK, Art. 18 Abs. 1 Aufnahmerichtlinie, Art. 24 Abs. 2 EU Grundrechte-Charta.

⁴¹ BT-Drs. 12/5008, S. 15.

Migration abzuschrecken⁴² und Finanzquellen für die Finanzierung von Schleppern abzuschneiden⁴³. Diese Erwägungen vermögen den zum Zwecke der Existenzsicherung zu deckenden Bedarf nicht zu beeinflussen.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass die Fähigkeit und das Bedürfnis am kulturellen Leben teilzuhaben mit wachsender Aufenthaltsdauer, nicht zuletzt bei sich entwickelnden Sprachkenntnissen, steigt. Schließlich ist bei Prüfung der Bedarfe im Bereich des sozio-kulturellen Existenzminimums auch daran zu denken, dass neu angekommene Ausländer – wie etwa Asylbewerber – zwar zunächst häufig mangels ausreichender sprachlicher Kenntnisse nur begrenzt am öffentlichen kulturellen Leben teilnehmen können, jedoch aufgrund ihrer besonderen Situation einen erhöhten Bedarf an Kontakt und Austausch mit Verwandten, Bekannten oder Landsleuten haben können.

D. Fazit

Die fehlende Anpassung der Leistungshöhe trotz deutlich gestiegener Lebenshaltungskosten über den Zeitraum von 17 Jahren spricht für eine Unterschreitung des völkerrechtlich zu gewährenden Minimums an Sozialhilfe ebenso wie die um 30 % unter dem als Existenzminimum für Deutsche und längerfristig aufhältige Ausländer liegenden Leistungen für die nach dem AsylbLG leistungsberechtigten Personengruppen. Mangels erkennbarer oder tragfähiger Gründe für die Berechnung der Leistungshöhe sowie für die Bemessung der Zeit der Anwendung der im Vergleich zum Sozialgesetzbuch niedrigeren Leistungsbeträge nach dem AsylbLG erfüllt die gegenwärtige Regelung auch nicht die Anforderungen an die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens, wie sie zumindest im Rahmen des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gelten und vom Bundesverfassungsgericht nach dem Urteil vom 9. Februar 2010 auch im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung zu Grunde gelegt werden. Bei einer etwaigen Neuregelung sollte aus Sicht von UNHCR beachtet werden,

⁴² BT-Drs. 12/5008, S. 2, 13.

⁴³ BT-Drs. 12/4451, S. 8.

dass Bedarfe, die sich von dem im Berechnungsverfahren für Leistungen nach dem SGB unterscheiden, ebenso wie ein pauschalierter Zeitrahmen für die Annahme niedrigerer Bedarfe und infolgedessen niedrigerer Leistungsvolumen einer sorgfältigen Begründung bedürfen.