

Oral statement of UNHCR

Hearing before the Federal Constitutional Court of Germany
Karlsruhe, 20 June 2012

Guarantee of the subsistence minimum in line with human dignity

Hohes Gericht, meine sehr verehrten Damen und Herren!

Ich bedanke mich für die Einladung an UNHCR, sowohl schriftlich als auch in Rahmen der mündlichen Verhandlung in diesem Verfahren Stellung nehmen und zur Beantwortung einiger der vorgelegten Fragen beitragen zu können. Ich werde die kurzen Ausführungen auf die völkerrechtlichen und europarechtlichen Kernpunkte konzentrieren, sowie aufgrund der Grenzen des Mandats von UNHCR die Ausführungen auf Asylbewerber beschränken.

Die Genfer Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 enthält zwar keine ausdrückliche Bestimmung, mit der die Vertragsstaaten auf eine Gewährleistung des Existenzminimums für Asylbewerber verpflichtet werden. Eine entsprechende Verpflichtung ergibt sich jedoch aus dem Refoulement-Verbot: Um die Identifizierung von entsprechenden Gefahren im Herkunftsland sicherzustellen, müssen Asylverfahren fair und effizient sein. Dies wiederum setzt menschenwürdige Aufnahmebedingungen während der Durchführung des Verfahrens voraus.

Insofern sind nach dem Beschluss Nummer 93 des Exekutivkomitees des UNHCR zumindest Unterkunft, angemessene Ernährung, Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bekleidung zu gewährleisten. Darüber hinaus hebt das Exekutivkomitee die Notwendigkeit hervor, den besonderen Bedürfnissen insbesondere von Kindern und traumatisierten Personen gerecht zu werden.

Im Europarecht ist das Prinzip des Schutzes der Menschenwürde primärrechtlich in Art. 1 und 34 (3) GRCh verankert. Zudem ergibt sich aus Art. 18 GRCh die primärrechtliche Verpflichtung zur Einhaltung des Refoulement-Verbots. Beides hat sich sekundärrechtlich in der Aufnahmerichtlinie niedergeschlagen, wie sich insbesondere in den Erwägungsgründen 5 und 7 sowie in Art. 13 (2) der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen zeigt. Dabei ist aus Sicht von UNHCR zu betonen, dass die Aufnahmerichtlinie einen Mindeststandard verlangt, der zwar nicht detailliert spezifiziert ist, dessen Einhaltung aber ohne Einschränkungen sicherzustellen ist. Insbesondere sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, wie in Art. 24 (2) vorgeschrieben ist. Die Gewährleistung des Mindeststandards steht also nicht etwa unter einem Finanzierungsvorbehalt.

Insoweit mit der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen auch das Ziel verfolgt wird, dass den Asylsuchenden „vergleichbare Lebensbedingungen in allen Mitgliedstaaten gewährleiste[t]“ werden, wie in Erwägungsgrund 7 der Richtlinie erwähnt, ist dabei also stets das Mindestniveau einzuhalten. Die Tatsache, dass – wie die Kommission in ihrem

Evaluationsbericht festgehalten hat – zahlreiche Mitgliedstaaten bei der Verwendung von Geldleistungen das erforderliche Niveau unterschreiten, kann nicht seinerseits die Bestimmung des Mindestniveaus prägen. Um dem Problem zu begegnen, dass mangels konkreter Bestimmung des Mindestniveaus an Leistungen in der Richtlinie offenbar die mitgliedstaatliche Praxis weit auseinanderklafft und das Mindestniveau zum Teil nach Einschätzung der Kommission nicht eingehalten wird, hatte die Kommission in ihrem ersten Neuvorschlag der Richtlinie 2008 eine Orientierung am Leistungsniveau für Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedsstaats vorgeschlagen. Auch im derzeit zwischen den am Gesetzgebungsprozess beteiligten EU-Organen verhandelten Textentwurf für eine Neufassung der Richtlinie hat sich der Rat auf eine Position geeinigt, in der die für eigene Staatsangehörige vorgesehene Leistungen und ihre Höhe als Referenzpunkte für die Bestimmung des jeweiligen Leistungsniveaus für Asylsuchende heranzuziehen wären. Damit würde der Rahmen für eine flexible Bemessung der Leistungshöhen allerdings nicht gegenüber der gegenwärtigen Richtlinienfassung erweitert, sondern bliebe hinsichtlich eines Mindestniveaus – unter Berücksichtigung der jeweiligen nationalen Situation – im Prinzip fix

Hinsichtlich der menschenrechtlichen Verträge ist insbesondere auf Art. 3 EMRK sowie auf Art. 9 des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinzuweisen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat im Januar letzten Jahres im Fall M.S.S. gegen Belgien und Griechenland ausdrücklich festgestellt, dass unter Art. 3 EMRK für Griechenland eine positive Verpflichtung zur Gewährleistung eines Existenzminimums für Asylsuchende besteht und diese nicht erfüllt wurde. Dieses Ergebnis wird auch damit begründet, dass Asylbewerber eine besonders vulnerable Gruppe darstellen. Allerdings ist das Konzept insoweit auf die Verhinderung einer „extremen materiellen Armut“ („extreme material poverty“) begrenzt.

Aus Art. 11 des WSK-Paktes wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten abgeleitet, Menschen, die ihr Recht auf angemessene Ernährung, Bekleidung und Unterkunft nicht selbst verwirklichen können, staatlicherseits zu helfen. Das zur Beobachtung der Umsetzung der Verpflichtungen eingesetzte Komitee hat sich im Hinblick auf diese Bestimmung auch punktuell kritisch zu Sozialleistungen für ausländische Staatsangehörige geäußert, wenn diese im Vergleich zu eigenen Staatsangehörigen geringer ausfielen.

Was kann daraus konkret für das Existenzminimum von in Deutschland lebenden Asylbewerbern geschlossen werden?

Aus den oben genannten völker- und europarechtlichen Normen und ihrer Auslegung durch die internationalen Gremien und Organe ergeben sich mit Ausnahme der genannten Äußerung des Komitees für die WSK Rechte und der möglichen Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie keine konkreten Summen oder Vergleichsgrößen, die eine Grenze für die Einhaltung der Verpflichtungen darstellen würde. Während unter der EMRK eher auf eine evidente Verletzung der Menschenwürde durch Unterlassen von Sozialleistungen für Asylsuchende abgehoben wird, ergeben sich aus den Standards des Exekutivkomitees des UNHCR sowie nach den europarechtlichen Vorgaben Anhaltspunkte für die prinzipielle Berücksichtigung der Grundbedürfnisse (insbesondere Nahrung, Unterkunft, Bekleidung)

einerseits und der besonderen Bedürfnisse vulnerabler Personen (insbesondere Kinder und traumatisierte Personen) andererseits. Bei der Bestimmung der Anforderungen ist aus völkerrechtlicher Sicht insbesondere zu berücksichtigen, dass das Leistungsniveau die für ein faires und effizientes Asylverfahren erforderlichen Lebensbedingungen sicherstellen soll.

Nach völkerrechtlichen Standards bedarf jede Abweichung von dem für eigene Staatsangehörige vorgesehenen Leistungsniveau, das ein menschenwürdiges Existenzminimum zu bemessen sucht, einer eingehenden, auf relevanten Sachkriterien beruhenden Begründung. Dies dürfte aus Sicht von UNHCR auch für die Bestimmung des Zeitraums für eine eventuelle Differenzierung gelten.

Insbesondere aus den Aussagen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ergibt sich zudem die Verpflichtung, dass die konkrete Leistungsbemessung auf einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren beruhen muss und regelmäßig zu überprüfen ist.