

[Frankfurter Allgemeine Zeitung – Einspruch](#)
[vom 9.11.2023](#)

Die Migrationsbeschlüsse fordern Karlsruhe heraus

Von Christoph Moes

Die Ministerpräsidenten und der Bundeskanzler haben sich auf einen politischen Minimalkonsens in der Migrationspolitik verständigt. Er testet die Grenzen der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Existenzminimum aus.

Zu den Instrumenten, von denen sich der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten eine Begrenzung des Migrationsgeschehens versprechen, gehören Einschränkungen bei der Gewährung von Sozialleistungen. Inwiefern das Sozialleistungsniveau als Pullfaktor wirkt, ist eine empirische Frage, die differenziert zu beantworten ist. Nicht jede Beseitigung eines bestimmten Pullfaktors wäre im Hinblick auf den sozialen Frieden und unsere humanitären Werte klug.

Die politischen Spielräume dafür hat das Bundesverfassungsgericht aber ohnehin deutlich eingeschränkt. 2010 legte das Gericht dar, dass aus der Garantie der Menschenwürde ein Anspruch auf die Gewährung des Existenzminimums folge, dessen Höhe der Gesetzgeber in einem geordneten Verfahren zu bestimmen habe. 2012 entschieden die Karlsruher Richter, dass dieser Anspruch jedem zusteht, der sich in Deutschland aufhält. Bei der Höhe dieser Leistungen dürfe nicht nach dem Aufenthaltsstatus differenziert werden, die Menschenwürde sei „migrationspolitisch nicht zu relativieren.“

Diese Rechtsprechung bewirkt eine annähernde Inländergleichbehandlung hinsichtlich des Sozialhilfeniveaus und geht damit über die von der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem EU-Recht geforderten Standards hinaus. Kleine Spielräume hat das Bundesverfassungsgericht dennoch offengelassen. Die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz versuchen, diese zu nutzen: Künftig sollen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) 36 Monate lang gewährt werden bevor die staatlichen Zahlungen an Asylbewerber auf das inländische Sozialhilfeniveau angehoben werden. Bisher erfolgt das schon nach 18 Monaten. Barzahlungen an Bezugsberechtigte nach dem AsylbLG werden eingeschränkt.

Ob die Beschlüsse jemals Gesetz werden und ob sie dann vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben, weiß heute niemand. Der richtige Umgang mit der Entscheidung von 2012 gilt als äußerst schwierig. Die Entscheidung hat eine lange Vorgeschichte. 1961 verabschiedete der Gesetzgeber das Bundessozialhilfegesetz. Dort wurde anerkannt, dass es subjektive Rechte auf die Gewährung steuerfinanzierter Sozialhilfeleistungen gibt und eben nicht nur Almosen, die ein Nachtwächterstaat nach Gutdünken meist erst dann verteilt, wenn soziale Unruhen drohen. Wörtlich heißt es dort: „Die Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“ Diese Bezugnahme auf die Menschenwürde wird bis heute im Gesetz fortgeführt. 1961 hatte niemand daran gedacht, dass sie eines Tages der Ansatzpunkt dafür sein wird, das gesamte Leistungsniveau der Sozialhilfe als von Verfassungs einklagbaren Anspruch zu reformulieren, der sich dann sogar auf alle Personen erstreckt, die sich aufgrund globaler Migrationsströme in Deutschland aufhalten.

Die Festlegung des Sozialhilfeniveaus durch den Gesetzgeber ist stets eine heikle Angelegenheit. Die Sozialpolitiker wollen der Einkommensungleichheit entgegenwirken, werden bei Aushandlung des Sozialhilfeniveaus aber mit Budgetzwängen und Fragen nach dem Abstandsgebot konfrontiert, zuletzt laut hörbar bei der Anpassung zum anstehenden Jahreswechsel. Auch nach jeder Erhöhung ist das Sozialhilfeniveau verglichen mit der Lebensführung der Bevölkerungsmehrheit bescheiden und im Vergleich zum Lebensstandard der Oberschicht beschämend. Man kann es den Sozialpolitikern daher nicht verdenken, dass sie diesen Befund zu skandalisieren und tendenziell als eine Verletzung der Menschenwürde darzustellen versuchen.

Das heißt aber nicht, dass die Bezugnahme auf die Menschenwürde im politischen Alltagsgeschäft denselben Bedeutungsgehalt reklamieren kann wie die Menschenwürde, die die Mütter und Väter des Grundgesetzes im Angesicht der Gräueltaten des Nationalsozialismus vor Augen hatten. In der politischen Diskussion um das allgemeine Sozialhilfeniveau geht es – noch vor jeder Menschenwürdebetrachtung – um eine Abmilderung der als problematisch empfundenen Wohlstandsschere, also um etwas mehr Gleichheit und damit um Verteilungsgerechtigkeit.

Auch das Bundesverfassungsgericht meint nicht, aus dem Grundgesetz könne man die Höhe des Existenzminimums herauslesen. Dieses sei vielmehr anhand des „Entwicklungsstandes des Gemeinwesens und der bestehenden Lebensbedingungen“ zu ermitteln. Hierzu akzeptiert das Gericht ein Statistikmodell, das seine Ergebnisse aus Vergleichen mit Referenzhaushalten der unteren 15 bis 20 Prozent des Einkommensbereichs gewinnt, was sofort die Frage aufwirft: Weshalb nicht von den unteren 20 bis 25 Prozent?

Die Höhe des Existenzminimums hängt also von einer nur vorgeblich entpolitisierten Betrachtung der Einkommensverteilung ab. Das Existenzminimum ist somit – ganz anders als die Menschenwürde – ein relatives Maß. Ein solches weist schon seiner Struktur nach auf Binnendifferenzierungen hin. Wäre es fernliegend, einem alten Menschen, dessen Leben unglücklich gelaufen ist und sich dem Ende zuneigt, ein höheres Existenzminimum zu gönnen als einem jungen, der noch viele Lebenschancen vor sich hat? Wäre nicht gerade das eine Anerkennung seiner *Alters*-Würde?

An dieser Stelle kommt die *Menschen*-Würde ins Spiel. Nach dem Bundesverfassungsgericht ist die Gewährung des Sozialhilfeniveaus keine Frage der differenzierungsoffenen Verteilungsgerechtigkeit, sondern des allein am Menschsein hängenden Geltungsanspruchs, der keine weiteren Differenzierungen erlaubt. Die mit dem Statistikmodell betragsmäßig bezifferbar gemachte Menschenwürde hat damit auch keinen besonderen personalen Geltungsbereich in Form eines differenzierten Bürgerstatus, sondern nur einen räumlichen: Das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. Karlsruhe meint, es komme ausschließlich auf den Aufenthalt auf diesem Gebiet an. Das ist überraschend, da man den Menschenwürdebegriff des Grundgesetzes universell versteht, wie das Gericht an anderer Stelle auch ausdrücklich betont.

Wenn die Garantie der Menschenwürde selbst im Falle einer unerlaubten Einreise vollen Zugang zum inländischen Sozialhilfeniveau gewähren kann, müsste sie dann nicht auch ein Einreiserecht als solches begründen? Oder hat der unerlaubt Eingereiste eine andere Menschenwürde als der noch nicht Eingereiste? Die durch gleichzeitige Raumbezogenheit und Universalität der Menschenwürde entstandene Spannung löst das Gericht leider nicht auf. Das dürfte daran liegen, dass es den zentralen Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit mit der Menschenwürde vollständig verschleift.

Diese Verschleifung verschiebt die Verfassungstektonik. Wenn das allgemeine deutsche Sozialhilfeniveau identisch mit der Menschenwürde aller Personen auf deutschem Staatsgebiet ist, kann es in der Tat nicht mehr ins Verhältnis zu migrationspolitischen Erwägungen gesetzt werden. Damit werden viele Gesichtspunkte, die man bei politischer Unbefangenheit für höchst relevant halten kann, beiseite gewischt: Was ist, wenn das in Deutschland anerkannte Sozialhilfeniveau einen Lebensstandard ermöglicht, der weit über dem Durchschnittseinkommen der Herkunftsländer liegt? Spielt es für die Gewährung von Sozialhilfe überhaupt keine Rolle, ob jemand sein ganzes Leben in Deutschland verbracht hat oder nur für ein am Ende vielleicht sogar erfolgloses Asylverfahren eingereist ist? Und was sagt es über die Menschenwürde in anderen EU-Staaten aus, wenn dort ein niedrigeres Sozialhilfeniveau herrscht, das im Falle ausreisepflichtiger Migranten noch weiter abgesenkt wird? Mit der unbedingten Rückkopplung des Sozialhilfeniveaus an die Menschenwürde haben die Karlsruher Richter die Abwägung gegenläufiger Gesichtspunkte verbaut.

Das Gericht demonstriert hier geradezu mustergültig, was die Rechtswissenschaft als Entgrenzung verfassungsrechtlicher Normen bezeichnet. Der Sozialstaat wurde von der Verfassung zunächst im nationalstaatlichen Bezugsrahmen gedacht. Diese Begrenzung wurde später gelockert durch die Integration in die Europäische Union, weshalb EU-Bürger sozialstaatliche Gleichbehandlung genießen. Die EU-Integration ist verfassungsrechtlich abgesichert und demokratisch legitimiert. Eine Interpretation des Grundgesetzes, wonach auch Nicht-EU-Staatsangehörige, die aus welchen menschlich verständlichen Gründen auch immer nach Deutschland kommen, ohne Rücksicht auf ihren Aufenthaltsstatus umfassend sozialstaatlich gleichzustellen sind, ist da gewagt.

Das Grundgesetz hat starke postnationale Sympathien. Es denkt proeuropäisch und ist völkerrechtsfreundlich. Es begründet aber ganz sicher keinen posteuropäisch

ausgreifenden Verfassungsraum. Es dürfte auch kaum die Aufgabe eines Verfassungsgerichts sein, hier noch weit vor einer auch nur annähernden Vollendung der europäischen Integration eine andere Deutung ins Spiel zu bringen. Das moralische Dilemma, aufrichtiges menschliches Verständnis für jeden einzelnen Migranten zu haben und trotzdem die Migration der Zahl nach beschränken zu wollen, bleibt natürlich. Es liefert aber kaum eine Grundlage dafür, sogar die Frage nach dem Sozialleistungsniveau für Nicht-EU-Bürger ohne Aufenthaltstitel der parlamentarischen Mehrheit zu entziehen.

Da das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung auf die Garantie der Menschenwürde stützt, scheuen manche Juristen die Kritik daran. Die Politik muss die Karlsruher Rechtsprechung beachten. Auch die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz wollen sich nicht offen gegen sie stellen, testen ihre Grenzen aber ersichtlich aus. Möchte die Politik die Verfassungsrechtslage ändern, bestehen dafür drei Möglichkeiten. Die erste, eine formelle Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit, ist schon politisch illusorisch. Wegen der involvierten Menschenwürdegarantie würde auch sie engen Grenzen unterliegen.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, Hilfe in Brüssel zu suchen. Theoretisch wäre es denkbar, das Sozialhilfeniveau für bestimmte Migrantengruppen im EU-Recht zu regeln. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat hier keine Bindungswirkung. Ob das gelingen kann, ist aber fraglich. Das EU-Recht müsste die Leistungen vollharmonisieren und damit EU-weit deckeln. Die meisten EU-Staaten dürften daran kein Interesse haben. Dennoch ist dieser Weg nicht völlig ausgeschlossen. In Karlsruhe dürfte er kaum auf Begeisterung stoßen.

Die dritte Möglichkeit besteht darin, das Bundesverfassungsgericht zu einer Anpassung seiner Rechtsprechung zu bewegen. Theoretisch könnten die Richter sie explizit aufgeben. Da sich die Zusammensetzung des zuständigen Senats inzwischen maßgeblich geändert hat, ist das zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber doch unwahrscheinlich.

Eine Rechtsprechungsänderung könnte ferner auf eine veränderte Verfassungswirklichkeit gestützt werden. In Wahrheit ginge es um die Einsicht, dass das Gericht die Auswirkungen der globalen Migrationsbewegungen auf ein Land mit hohem Sozialhilfeniveau und offenen Grenzen 2012 nach mehreren Jahren eines nur mäßigen Migrationsgeschehens nicht ausreichend im Blick hatte. Tatsächlich war aber damals schon bekannt, dass der Migrationsdruck auf Europa mit hoher Wahrscheinlichkeit in den kommenden Jahren drastisch zunehmen wird.

Eine Anpassung der Rechtsprechung wäre daher nur möglich, wenn die Politik ein Konzept liefert, das nicht in offenem Widerspruch zu der Entscheidung von 2012 steht. Denkbar wäre die Unterscheidung eines von der Menschenwürde des Grundgesetzes garantierten Existenzminimums und eines darüber hinausgehenden Sozialhilfeniveaus, das ein wohlhabender Staat sich leistet, dessen Inanspruchnahme aber nicht schon allein aus der Menschenwürde folgt. Um das Gericht davon zu überzeugen, müsste eine solche Differenzierung mit einem migrationspolitischen Ge-

samtpaket kombiniert werden, das sich nicht auf Leistungskürzungen beschränkt. Es sollte sich einerseits damit beschäftigen, die nichtmonetären Integrationsleistungen und den Arbeitsmarktzugang für diejenigen Migranten, die dauerhaft bleiben, zu verbessern. Es könnte andererseits konkretisieren, dass die endgültige Ablehnung eines Asylgesuchs und die damit verbundene Ausreisepflicht ernster gemeint ist als bisher, was sich auch in einer Absenkung des Sozialleistungsniveaus zeigen kann. Eine solche Regelung gibt es auch in anderen EU-Staaten. Ein Konzept, das sich auf eine gemeineuropäische Grundlage stützen kann, hat in Karlsruhe immer eine Chance.

Professor Dr. Christoph Moes ist Notar und Honorarprofessor für Privatrecht an der Universität Augsburg.