

Armut und Verfassung Die Rechtslage in Deutschland

von

Franz Merli, Heidelberg*

I. Einleitung

„Armut und Verfassung“ ist kein einfaches Thema. Zunächst bereitet schon der Begriff der Armut Schwierigkeiten – zumal in einem vergleichenden Kontext.¹ Die engsten Definitionen beziehen sich auf die rein körperliche Existenz: Arm ist nach ihnen, wer nicht über das überlebensnotwenige Ausmaß an Nahrung, Kleidung, Unterkunft und – nach einigen Varianten – Gesundheitsversorgung oder die entsprechenden Mittel zu ihrer Beschaffung verfügt („Armut als Existenznot“). Doch schon die Berücksichtigung der Gesundheit und, soweit unter „Mittel“ Geld verstanden wird, der Kaufkraft in diesem „absoluten“ Armutsbegriff zeigt, wie relativ er ist. Andererseits entspricht die Gleichsetzung des Existenzminimums mit dem körperlichen Überleben weder anthropologischen Gegebenheiten noch dem gesellschaftlichen Konsens in Deutschland. Arm ist nach einer weiteren Definition daher auch, wer vom sozialen und kulturellen Leben ausgeschlossen ist („Armut als Sozialnot“). Ein solches „sozio-kulturelles“ Existenzminimum ist freilich noch schwerer bestimmbar als die „absolute“ Armut. Letztlich kommt es darauf an, was gerade noch als erträglich empfunden wird – und das hängt davon ab, was die anderen haben. Schließlich gibt es Armutdefinitionen, die sich nicht an Bedürfnissen, sondern schlicht am Verhältnis zum Durchschnittseinkommen orientieren („Armut als Ungleichheit“): Arm ist demnach, wer über weniger als – meist – 50 % des Durchschnittseinkommens im jeweiligen Land oder Landesteil verfügt.

Zu den Problemen der Armutdefinition kommen jene der Auswahl geeigneter Indikatoren. So vernachlässigt etwa das – meist herangezogene und selbst definitionsbedürftige – Geldeinkommen andere Mittel der Bedürfnisbefriedigung (von inoffizielllem Einkommen über das Vermögen und „Beziehungen“ bis zu unentgeltlich zur Verfügung stehenden staatlichen Einrichtungen und Dienstleistungen), und es gibt auch keinen objektiv vorgegebenen Standard zur Berücksichtigung von Ersparnissen als Folge gemeinsamer Haushaltsführung.²

Dementsprechend sind statistische Angaben mit Vorsicht zu betrachten. Da sich die deutschen Sozialhilferegelungen an einem „sozio-kulturellen“ Existenzminimum ori-

* Für viele hilfreiche Hinweise danke ich Stefan Huster.

¹ Vgl. zum folgenden die Übersicht bei W. Krämer, Statistische Probleme bei der Armutsmessung (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, 1997) mit umfangreichen Nachweisen; weiters E.-U. Huster, Armut in Europa (1996) 21 ff.

² Zu diesen Schwierigkeiten z.B. J. Käuter, Wirtschaftliche und soziale Lage von Niedrigeinkommensbezieherinnen, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 1997 Nr. 9, 653; zu verschiedenen Armutformen neben der Einkommensarmut z.B. D. Döring/W. Hanesch/E.-U. Huster (Hrsg.), Armut im Wohlstand (1990).

entieren,³ kann die Höhe des durch die Sozialhilfe sicherzustellenden Bedarfs als – politisch definierte – „soziale Armutsgrenze“ verstanden werden. Dann gibt die Zahl von Sozialhilfeempfängern Auskunft über das Ausmaß dieser Armut. Ende 1995 bezogen rund 2,5 Millionen Personen (das sind 3,1 % der Bevölkerung) in 1,28 Millionen Haushalten „Hilfe zum Lebensunterhalt“, d.h. Sozialhilfe im engeren Sinn. Durchschnittlich betrug der errechnete monatliche Bedarf pro Haushalt DM 1458,-; unter Berücksichtigung des anzurechnenden Einkommens von DM 655,- wurden pro Haushalt durchschnittlich DM 803,- ausbezahlt. Dazu kamen noch rund 490.000 Empfänger von – knapper bemessenen – Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.⁴ Zu beachten ist dabei allerdings, daß manche Anspruchsberechtigte Leistungen der Sozialhilfe gar nicht in Anspruch nehmen,⁵ die Statistik also nicht das volle Ausmaß wiedergibt.

Untersuchungen, die rein relative Armutskonzepte verwenden („Armut als Ungleichheit“), zeigen, daß 1995 rund 13 % der Bewohner der alten Bundesländer und 7,9 % der Bewohner der neuen Bundesländer in Haushalten lebten, die über weniger als 50 % des in den alten bzw. neuen Bundesländern durchschnittlichen – auch Sozialleistungen umfassenden und auf alle Haushaltsmitglieder umgerechneten – Monatsnettoeinkommens von DM 1870,- bzw. DM 1458,- verfügten.⁶ Nach einer anderen Studie betragen die entsprechenden Zahlen für 1993 10,3 % in Westdeutschland und 3,1 % in Ostdeutschland; die Durchschnittseinkommen werden dabei allerdings mit DM 2616,- und DM 1726,- angegeben.⁷

Die andere Schwierigkeit des Themas besteht darin, daß die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Bekämpfung von Armut eher vagen Charakter haben. Dafür gibt es einen theoretischen, einen praktischen und einen historischen Grund. Zunächst ist zu bedenken, daß entsprechende Regelungen zu einem guten Teil als Zielbestimmungen bestehen müssen, die – anders als die Unterlassungspflichten des liberalen Grundrechtsstaats – fast immer eine ganze Reihe von staatlichen Handlungsmöglichkeiten offenlas-

³ Vgl. unten III.B.

⁴ *H. Secwald*, Sozialhilfeempfänger und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 1995, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 1997 Nr. 10, 720, mit weiteren Aufgliederungen. Ende 1996 gab es 2,73 Millionen Sozialhilfeempfänger (3,3 % der Bevölkerung; Kinder sind mehr als doppelt so häufig betroffen) und 493.000 Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz; FAZ 25.11.1997, 1; 28.11.1997, 19; 12. 5.1998, 1. Umfangreiche statistische Angaben zu vorangegangenen Jahren finden sich auch in der Antwort der Bundesregierung vom 28.11.1995 auf eine Große Anfrage im Bundestag: Bundestags-Drucksache 13/3339.

⁵ Vgl. z.B. *H. Hartmann*, Armut trotz Sozialhilfe. Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik, in: S. Leibfried/E. Tennstedt (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats (1985) 153; sowie FAZ 15.5.1997, 4, zu den Ergebnissen einer entsprechenden Studie von Caritas und Diakonischem Werk; FAZ 22.1.1998, 4, zu Angaben des Caritasverbandes; FAZ 22.4.1998, 6, zu einer Studie des Instituts für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung. Nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe waren 1997 860.000 Menschen wohnungslos; FAZ 24.1.1997, 6; zur Arbeitslosigkeit Anm. 136.

⁶ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 1997 (1997) 515 ff; die geringere „Armutrate“ in Ostdeutschland ist Folge der gleichmäßigeren Einkommensverteilung und zeigt die Problematik rein relativer Armutsbegriffe.

⁷ *Kaiser* (Anm. 2) Tabellen 1, 2 und 4. In der erstgenannten Untersuchung werden für 1993 dagegen 11,1 % bzw. 6,3 % und DM 1805,- bzw. DM 1250,- angegeben. Die erheblichen Unterschiede in den Ergebnissen beruhen u.a. auf einer jeweils anderen Datenbasis und unterschiedlichen Einkommensbegriffen (Berücksichtigung von fiktiven Mieteinnahmen bei der Benutzung der eigenen Wohnung im Rahmen der zweiten Studie). Weitere Abweichungen können sich aus der Behandlung von Kaufkraftparitäten ergeben.

sen. Weiters hängt die Erfüllung solcher Pflichten immer auch vom verfügbaren Geld und damit von der – auch von der internationalen Konkurrenz bestimmten – wirtschaftlichen Situation im Land ab. Auch das steht einer genauen Bestimmung des Umfangs und der Reichweite von Verfassungspflichten entgegen. Schließlich bedeutet vag zwar nicht inhaltslos – auch vage Pflichten sind Pflichten, die verletzt werden können. Doch da die Geschichte der Bundesrepublik bis vor kurzem im großen und ganzen eine Geschichte des Ausbaus sozialer Leistungen war, harten Lehre und Rechtsprechung noch wenig Anlaß, sich über die konkreten Grenzen Gedanken zu machen, jenseits derer die Verfassungswidrigkeit beginnt. Die laufende Reform des Sozialstaates ändert dies nicht zwangsläufig. Die meisten damit verbundenen Fragen sind allenfalls in den Modalitäten, nicht aber im Kern verfassungsrechtlicher Natur – es geht ja nur um beschränkte Leistungskürzungen und Erhöhungen von Abgaben, Beiträgen und Eigenzuzahlungen, nicht etwa um die Abschaffung ganzer Zweige sozialer Sicherung. Aber die Reform wird nicht nur als aktuelle Anpassung an budgetäre Erfordernisse, sondern vielfach als Einleitung einer allgemeinen Umkehr der sozialstaatlichen Entwicklung verstanden^{7a}. Dies gibt doch Anlaß, bis zum Horizont zu blicken – auch wenn vieles dort nur verschwommen erscheint.

Eines ist trotz aller Unbestimmtheit jedoch sicher: Armut ist in Deutschland ein verfassungsrechtliches Thema. Daß die Verfassung den Staat verpflichtet, etwas gegen Armut zu unternehmen, kann nicht bezweifelt werden.

II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Armutsbekämpfung

Ansatzpunkte dafür bietet das Grundgesetz in erster Linie im Sozialstaatsprinzip (unten A.) und in den Grundrechten (B.), vor allem den Garantien der Menschenwürde und der freien Entfaltung der Persönlichkeit sowie im Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Eine wichtige Rolle spielt auch der Gleichheitssatz. Dazu kommen einzelne Ansprüche aus speziellen Grundrechten. Nicht unmittelbar armutsrelevant und daher hier nicht näher zu behandeln, aber als Hinweise auf die soziale Ausrichtung des Grundgesetzes doch erwähnenswert sind weitere Regelungen wie jene über Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG), die Möglichkeit der „Vergesellschaftung“ des Eigentums (Art. 15 GG), über die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“, die auch eine soziale Absicherung der Beamten verlangen (Art. 33 Abs. 5 GG), Kompetenzbestimmungen, z.B. über die „öffentliche Fürsorge“, den Arbeitsschutz und die Sozialversicherung sowie Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, 12 und 13, Art. 87 Abs. 2 GG; vgl. auch Art. 120 Abs. 1 GG zur Kostentragung in der Sozialversicherung), Vorschriften, die die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, die „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ oder die Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ als Ziele und Voraussetzung der Wahrnehmung bestimmter Bundeszuständigkeiten und für die Verteilung von Steuererträgen festsetzen (Art. 72 Abs. 2, 91a Abs. 1, 106 Abs. 3 Nr. 2 GG), und, weil es dabei auch um die Vermeidung von Arbeitslosigkeit geht, die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei der Erstellung öffentlicher Haushalte (Art. 109 Abs. 2 GG). Einer zumindest über-

^{7a} Vgl. z.B. *G. Vobruba* (Hrsg.), Strukturwandel der Sozialpolitik (1990); *D. Döring/R. Hauser* (Hrsg.), Soziale Sicherheit in Gefahr (1995); *W. Schönig/R. L'Hoest* (Hrsg.), Sozialstaat wohin? (1996).

blicksartigen Darstellung bedürfen jedoch die Verfassungen der Bundesländer, die im hier relevanten Bereich z.T. deutlich über die Gewährleistungen des Grundgesetzes hinausgehen (C.).

A. Das Sozialstaatsprinzip

Nach Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat“, und gem. Art. 28 Abs. 1 GG muß auch die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes“ entsprechen. Als spezielle Ausprägung des Sozialstaatsprinzips soll der Gebrauch des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG „zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“. Obwohl die Sozialstaatlichkeit im Text also nur als Qualifizierung anderer Grundsätze vorkommt, ist sie als selbständiges Prinzip anerkannt, das von der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG umfaßt wird und damit zur höchstrangigen Schicht des deutschen Rechts gehört.

Das Grundgesetz ist die erste deutsche Bundesverfassung, die die Sozialstaatlichkeit ausdrücklich als einen ihrer Grundsätze enthält. Trotzdem fand er in den Beratungen keine Erörterung.⁸ Gründe dafür mögen seine unscheinbare Stellung im Text der Verfassung und der Gleichklang mit sozialstaatlichen Inhalten des einfachgesetzlichen Rechtsbestandes und einiger kurz davor erlassener Verfassungen deutscher Bundesländer⁹ und anderer Staaten gewesen sein. Insgesamt hat es den Anschein, als sei Sozialstaatlichkeit als selbstverständlicher, wenn auch als vager und nicht besonders weittragender Verfassungsinhalt verstanden worden. In der Folge gab es vor allem in den 70er Jahren eine intensive, aus heutiger Sicht recht ideologisch anmutende Diskussion über den Inhalt des Sozialstaatsprinzips, in der sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten wurden, die von der rechtlichen Belanglosigkeit der Sozialstaatsklausel über ihre Unverträglichkeit mit dem Rechtsstaat bis zum Umgestaltungsgebot für die gesamte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung reichten.¹⁰ Derartige Extrempositionen finden sich heute kaum mehr, doch ein umfassender Konsens hat sich ebensowenig eingestellt. Einigkeit besteht allerdings in fast allen Darstellungen¹¹ darüber, daß sich das Sozialstaatsgebot durch eine besondere Unbestimmtheit auszeichnet, was dann auch für manche Darstellung selbst gilt. Im folgenden soll daher die Rechtsprechung im Mittelpunkt stehen. Trotz aller Unbestimmtheit lassen sich so für unser Thema immerhin einige Fixpunkte ausmachen.

⁸ Vgl. JöR I (1950/51) 195 ff., 244 ff.

⁹ Dazu unten C.

¹⁰ Vgl. etwa die Darstellung und Nachweise bei K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I (2. Aufl., 1984) 880 ff.; G. Haverkate, Rechtsfragen des Leistungsstaats (1983) 45 ff.

¹¹ Eine Auswahl: E. Forsthoff und O. Bachof, Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates, VVDStRL 12 (1954) 8 und 37; E. Benda, Industrielle Herrschaft und sozialer Staat (1966) 49 ff.; R. Herzog, in: T. Maunz/G. Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20 Teil VIII (1980); K. Stern (Anm. 10) § 21; H. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland I (1987) § 25; M. Kittner, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare) I (2. Aufl., 1989) 1390; E. Benda, Der soziale Rechtsstaat, in: Ders./W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland I (2. Aufl., 1994) § 17; weiters: K.-J. Bieback, Inhalt und Funktion des Sozialstaatsprinzips, Jura 1987, 229; P. Badura, Der Sozialstaat, DÖV 1989, 491; zu den spezifischen Fragen im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung O. Depenheuer, Das soziale Staatsziel und die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West, in: Isensee/Kirchhof IX (1997) § 204.

- Das Sozialstaatsprinzip ist keine bloße Programmnorm, sondern unmittelbar geltendes Recht.¹² Gebunden werden alle drei Staatsgewalten, wengleich in erster Linie die Gesetzgebung in ihrer gestalterischen Rolle betroffen ist, während für Vollziehung und Rechtsprechung vor allem die Auslegung bestehenden Rechts und die Ermessenssteuerung im Vordergrund stehen.¹³ Besonders wichtig dabei ist die Wirkung, die das Sozialstaatsprinzip auf die Auslegung der Grundrechte ausübt.¹⁴
- Nach allgemeiner Auffassung ermächtigt das Sozialstaatsprinzip die staatliche Gewalt zu Eingriffen in Grundrechte – freilich unter Beachtung der durch den Vorbehalt des Gesetzes, das Verhältnismäßigkeitsprinzip, die Wesengehaltssperre und der übrigen rechtsstaatlichen Sicherungen gezogenen Grenzen.¹⁵ Zum Beispiel rechtfertigen soziale Belange eine Ungleichbehandlung durch stärkere Belastung von Besserverdienenden mit Abgaben und Beiträgen,¹⁶ die Bevorzugung sozial Schwacher¹⁷ oder die gesetzliche Einbeziehung verschiedener Gruppen in Sozialversicherungs- und Lastenausgleichssysteme auch gegen den Willen der Betroffenen.¹⁸ Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, daß das Sozialstaatsprinzip nicht selbst die Ermächtigung liefert, sondern nur rechtsverbindlich klarstellt, daß soziale Erwägungen einen legitimen und gewichtigen Grund zur Inanspruchnahme anderer, für viele Zwecke offener Ermächtigungen darstellen, nämlich jener, die sich aus den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten¹⁹ und der allgemeinen Befugnis der Gesetzgebung zur Lösung von Rechtsgüterkollisionen auf Verfassungsebene ergeben.²⁰ Das wird besonders deutlich, wenn man an andere Verfassungsordnungen denkt, die trotz der Notwendigkeit von verfassungsrechtlichen Ermächtigungen und des Fehlens eines Sozialstaatsprinzips im wesentlichen dieselben Grundrechtseingriffe zulassen. Das Fehlen des Sozialstaatsprinzips bewirkt dort also keinen Ermächtigungsmangel; nur gründet sich die Legitimität sozialer Erwägungen im Rahmen bestehender Ermächtigungen dann

¹² Z.B. schon BVerfGE 1, 97 (105); 3, 377 (381); 6, 32 (41).

¹³ Z.B. BVerfGE 1, 97 (105); 59, 231 (262 f.); 65, 182 (193) – allgemein; 89, 214 (232) – Auslegung von Generalklauseln des Privatrechts; BVerfGE 42, 148 (157); 56, 254 (260) – Ermessen bei der Gestaltung der Aufenthaltserlaubnis für Ausländer.

¹⁴ Dazu unten B.

¹⁵ Z.B. BVerfGE 59, 231 (263): Das Sozialstaatsprinzip ist „nicht geeignet, Grundrechte ohne nähere Konkretisierung durch den Gesetzgeber, also unmittelbar, zu beschränken“; 12, 354 (367): Das Sozialstaatsgebot „ermächtigt nicht zu beliebiger Sozialgestaltung, die das Gebot der Gleichheit auflösen würde“.

¹⁶ Z.B. BVerfGE 32, 333 (339); 82, 60 (90) – stärkere Besteuerung höherer Einkommen; umgekehrt ist nach BVerfGE 13, 331 (347) eine verschärfte Besteuerung von kleineren Unternehmen mit dem „Gebot sozialer Steuerpolitik (Art. 20 GG) ... schwerlich vereinbar“.

¹⁷ Z.B. BVerfGE 13, 248 (259) – Erhöhung staatlicher Leistungen nach dem Grad der Schutzbedürftigkeit; 29, 402 (412) – Freistellung von Geringverdienenden vom Konjunkturzuschlag; 43, 108 (124 f.) – Differenzierung zugunsten sozial Schwächerer erlaubt und möglicherweise geboten (Kindergehalt); 56, 139 (143) – Bewilligung von Armenrecht in Rechtsschutzverfahren.

¹⁸ Z.B. BVerfGE 10, 354 (368 ff.) – Ärzteversorgung; 11, 105 (117) – Kindergeld; 29, 221 (235 ff.) – Rentenversicherung; 44, 79 (90) – Pflegeversicherung; BVerfGE 87, 324 (330) – Rechtsanwaltsversorgung; vgl. auch BVerfGE 38, 281 (299 ff.) – Arbeitnehmerkammern.

¹⁹ Am Beispiel der wichtigsten Grundrechte im wirtschaftlichen Bereich: Eingriff in die allgemeinen Handlungsfreiheit sind zu jedem Ziel im Rahmen der „verfassungsmäßigen Ordnung“ (Art. 2 Abs. 1 GG) zulässig, Beschränkungen der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) durch „jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls“ rechtfertigbar (z.B. BVerfGE 78, 155 [162]), und der Gebrauch des – durch den Gesetzgeber auszugestaltenden Eigentums – „soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (Art. 14 Abs. 2 GG). Auch für Ungleichbehandlungen reicht „irgendein vertretbarer sachlich zureichender Grund“ (z.B. BVerfGE 83, 1 [23]).

²⁰ Z.B. M. Sachs, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar (1996) Rn. 30 zu Art. 20.

- (nur) auf den gesellschaftlichen Konsens (der ja auch wegfallen könnte) und nicht (auch) auf eine Verfassungsbestimmung (die noch dazu nicht beseitigt werden darf).²¹
- Wichtiger ist, daß das Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung darüber hinaus auch einen Auftrag enthält: Der Staat hat nicht nur Möglichkeit, sondern er wird dazu verpflichtet, soziale Belange zu berücksichtigen.²² Tut er dies nicht im erforderlichen Mindestmaß, handelt er verfassungswidrig. In dieser – rechtlich gesehen sogar „ewigen“ – Absage an ein rein liberalistisches Modell liegt der Hauptunterschied zu Verfassungsordnungen ohne Sozialstaatsprinzip oder äquivalente Bestimmungen.²³
 - Was Sozialstaatlichkeit inhaltlich umfaßt, ist nicht leicht zu beschreiben, denn zu vielfältig sind ihre Anwendungsfelder.²⁴ Allgemeine Formulierungen, nach denen das Grundgesetz etwa eine „gerechte Sozialordnung“ verlangt,²⁵ helfen allein auch nicht weiter. Betrachtet man den Kontext, geht es dabei zum einen um soziale Sicherheit, also um Vorkehrungen gegen Not und typische Lebensrisiken wie Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit auch jenseits des Existenzminimums,²⁶ zum anderen um soziale Gerechtigkeit in dem Sinn, daß die Verteilung von materiellen Gütern und Lebenschancen, auch und gerade bei der Inanspruchnahme von grundrechtlichen Freiheiten, nicht allzu ungleich wird.²⁷ Beide (einander oft überlappenden) Ziele gehen über Armutsbekämpfung hinaus, sind aber gerade für Arme besonders wichtig.
 - Das Ausmaß von sozialstaatlicher „Ermächtigung“ und Verpflichtung decken sich nicht: Erstere geht viel weiter als letztere. Jenseits des verpflichtenden Minimums ist der Staat frei, sozialen Belangen soviel Gewicht beizumessen, wie er für richtig hält, solange er sich in den durch andere Verfassungsgrundsätze, vor allem durch die Freiheitsrechte, markierten Grenzen hält. Es gibt kein verfassungsrechtlich vorgeschriebenes (und verfassungsgerichtlich überprüfbares) Optimum an Sozialstaatlichkeit –

²¹ Vgl. z.B. zu Österreich den Beitrag von F. Oppitz in diesem Band.

²² Z.B. BVerfGE 1, 97 (105); 43, 213 (226); 53, 164 (184).

²³ Siehe zum Vergleich wieder den Beitrag von Oppitz zu Österreich.

²⁴ Eine Versuch der Aufzählung unternimmt z.B. Stern (Anm. 10) 893 ff.

²⁵ Z.B. BVerfGE 22, 180 (204); 69, 272 (314).

²⁶ Z.B. BVerfGE 40, 121 (133) – Fürsorge für Hilfsbedürftige gehört „zu den selbstverständlichen Pflichten eines Sozialstaates“ (hier: behinderte Menschen); 44, 353 (375) – ebenso (Suchtkranke); 28, 324 (348) – Sozialversicherung in heutiger Ausgestaltung, „die sich längst nicht mehr auf die Abwehr ausgesprochener Notlagen und die Vorsorge für die sozial schwächsten Bevölkerungskreise beschränkt“, als „besonders prägnanter Ausdruck des Sozialstaatsprinzips“; 21, 362 (375) – Arbeiterrentenversicherung; 28, 324 (348) – Hinterbliebenenversorgung; 45, 376 (387) – Unfallversicherung; 51, 115 (125) – Arbeitslosenversicherung; 68, 193 (209) – Krankenversicherung.

²⁷ Z.B. BVerfGE 5, 85 (198) – eine „annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger und [eine] annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten wird grundsätzlich erstrebt“; 22, 180 (204) – „Ausgleich der sozialen Gegensätze“; ähnlich BVerfGE 69, 272 (314). Die – über die Risikoabsicherung nach dem Versicherungsprinzip hinausgehende – ausgleichende Funktion der Sozialversicherungssysteme durch Berücksichtigung des Solidargedankens wird betont z.B. in BVerfGE 14, 312 (317); 22, 241 (253); 48, 346 (358); 66, 66 (76); vgl. auch unten bei Anm. 115. Zur sozialstaatlichen Pflicht, „daß die staatliche Gemeinschaft Lasten mitträgt, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal, namentlich durch Eingriffe von außen, entstanden sind und mehr oder weniger zufällig nur einige Bürger oder bestimmte Gruppen getroffen haben“. BVerfGE 27, 253 (283) – Besatzungsschäden; 41, 126 (153 f) – Reparationsschäden. Zu weitergehenden Auffassungen, nach denen Sozialstaatlichkeit über soziale Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit hinaus auch z.B. „Mehring gesellschaftlichen Wohlstandes“ umfaßt, z.B. Zacher (Anm. 11) 1078.

- im Gegenteil: Das richtige Maß zu bestimmen, ist eine der Hauptaufgaben des politischen Prozesses.²⁸
- Die entscheidende – und wohl auch schwierigste – Frage gilt dem verfassungsrechtlich verpflichtenden Sozialstaatsminimum.²⁹ Sicher ist, daß der Staat die „Mindestvoraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins“ gewährleisten muß.³⁰ Das bedeutet in erster Linie die die Sicherung des materiellen³¹ Existenzminimums, notfalls durch staatliche Hilfeleistungen. (Auch)³² durch das Sozialstaatsprinzip geboten ist weiters ein Minimum an Regelungen, die Schwache im Privatrechtsverkehr schützen³³ und Chancengleichheit in der Ausbildung herstellen³⁴: Ein Staat, der etwa Kinderarbeit, offensichtliche Ausbeutung im Arbeitsleben oder generell die fristlose Kündigung von Wohnungsmietverträgen erlauben, auf Vorkehrungen gegen Vertragsabschlüsse unter Ausnutzung einer Notlage völlig verzichten oder alle Ausbildung privater Willkür überlassen würde, könnte kein Sozialstaat sein. Ob und inwieweit das Sozialstaatsprinzip auch jenseits der Armutsgrenze eine Absicherung des Lebensniveaus und eine Angleichung der tatsächlichen Lebensverhältnisse durch Umverteilungsmaßnahmen verlangt, ist nicht wirklich geklärt.³⁵ Jedenfalls eine vollständige Abschaffung der bestehenden (lebensstandardsichernden) Sozialversicherungssysteme wäre ein Verstoß gegen das grundgesetzliche³⁶ Sozialstaatsgebot³⁷ –

²⁸ Z.B. BVerfGE 59, 231 (263).

²⁹ Vgl. z.B. die Meinungsübersicht bei K.-J. Bieback, Sozialstaatsprinzip und Grundrechte, EuGRZ 1985, 657 (666 f).

³⁰ BVerfGE 40, 121 (133); 82, 60 (80);

³¹ Z.B. BVerfGE 82, 364 (368); vgl. aber auch BVerfGE 35, 202 (235 f) – Resozialisierung von Straftätern; 45, 187 (228) – menschenwürdiges Existenzminimum und lebenslange Freiheitsstrafe.

³² Die meisten dieser Pflichten – wie übrigens auch jene zur Sicherung des Existenzminimums – lassen sich auch aus grundrechtlichen Bestimmungen ableiten; dazu gleich unten B.

³³ Z.B. BVerfGE 18, 121 (131 f); 68, 361 (369 f) – Mieterschutz (unter Berufung auf Art. 13 – Unverletzlichkeit der Wohnung – und 14 Abs. 2 GG – Sozialpflichtigkeit des Eigentums); 81, 252 (255) – Wettbewerbsverbote für Handelsvertreter; 89, 214 (232) – Bürgschaftsübernahmen von einkommens- und vermögenslosen Angehörigen. Zur Bedeutung des Sozialstaatsgebotes im Arbeitsrecht und Mietrecht z.B. A. Hueck, Der Sozialstaatsgedanke in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, in: FS Apelt (1958) 57; Benda, Herrschaft (Anm. 11) 102, 413 ff. 456; D. u. Stebut, Der soziale Schutz als Regelungsproblem des Vertragsrechts. Die Schutzbedürftigkeit von Arbeitnehmern und Wohnungsmietern (1982) 286 f (Zusammenfassung); A. Söllner, Arbeitsrecht (9. Aufl., 1987) 34 ff.; H. Buchner, in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I (1992) § 36 Rn. 16 f. Kritisch z.B. W. Zöllner, Regelungsspielräume im Schuldvertragsrecht, AcP 196 (1996) 1.

³⁴ Z.B. BVerfGE 33, 303 (331 f) – Beschränkungen des Hochschulzugangs.

³⁵ Z.B. BVerfGE 39, 302 (314); 77, 340 (344): keine Verfassungsgarantie „des bestehenden Systems der Sozialversicherung oder doch seiner tragenden Organisationsprinzipien“ (allerdings in bezug auf Selbstverwaltungsrechte der Sozialversicherungsträger); 45, 376 (387): sozialstaatliche Pflicht zu umfassender Sicherung in der gesetzlichen Unfallversicherung, denn es wäre „zu eng, die Einwirkung des Sozialstaatsprinzips auf das Regulationssystem der gesetzlichen Unfallversicherung nur als Schutz sozial besonders Schwacher zu begreifen“; 51, 115 (125): der Gesetzgeber ist „nicht verpflichtet, eine Ausgestaltung des Systems der Arbeitslosenversicherung vorzusehen, bei der dem Versicherten ein Arbeitslosengeld gewährt wird, das bei Berücksichtigung vorheriger von ihm geleisteter Überstunden ihm annähernd die Aufrechterhaltung seines bisherigen Lebensstandards ermöglicht. Es genügt vielmehr den Anforderungen des Art. 20 Abs. 1 GG, wenn dem Arbeitslosen angemessener Ersatz für den Ausfall geleistet wird, den er dadurch erleidet, daß er gegenwärtig keinen tariflich bezahlten Arbeitsplatz findet“; 69, 272 (314): ob die sozialstaatliche Verpflichtung zur Herstellung einer gerechten Sozialordnung verletzt wäre, wenn „einem Teil der Rentner die für die bezahlbare Möglichkeit genommen wäre, sich gegen das für sie nicht kalkulierbare Risiko einer Krankheit zu sichern, kann offenbleiben“.

³⁶ Zu landesverfassungsrechtlichen Sicherungen unten C.

wohl auch bei Aufrechterhaltung einer Sicherung des Existenzminimums und unter Außerachtlassung der Übergangsprobleme. Umverteilungspflichten ergeben sich zumindest aus der Berücksichtigung des Solidaritätsgedankens in der Sozialversicherung³⁷ und aus dem Gebot der Besteuerung nach dem – sozialstaatlich beeinflussten – Leistungsfähigkeitsprinzip.³⁹

- Hinzuweisen ist schließlich noch darauf, daß das Sozialstaatsgebot – anders als etwa das rechtsstaatliche Prinzip – keinen flächendeckenden Charakter hat. Nicht jede staatliche Handlung oder Regelung muß „sozial“ sein,⁴⁰ sondern nur die Summe aller Handlungen und Regelungen muß das gebotene Minimum gewährleisten, und der Gesetzgebung steht bei der Auswahl der Mittel zur Erfüllung sozialstaatlicher Verpflichtungen ein weiter Spielraum offen. Soweit solche Pflichten bestehen, verlangt die Verfassung daher in der Regel nur irgendeine geeignete, nicht jedoch gerade diese oder jene Maßnahme zu ihrer Erfüllung.⁴¹
- Das Sozialstaatsprinzip begründet „objektive“ Pflichten des Staates, die z.B. in einem abstrakten Normenkontroll-, Organ- oder Bund-Länder-Streitverfahren vor dem BVerfG geltend gemacht werden können, aber – für sich allein genommen – keine subjektiven Rechte der Bürger.⁴² Allerdings ist das Sozialstaatsgebot auf zweierlei Weise mit subjektiven Rechten der Bürger verbunden. Erstens muß jeder Eingriff in subjektive Rechte von Bürgern auch den Anforderungen des „objektiven“ Verfassungsrechts genügen.⁴³ Daher kann jeder Bürger, der in irgendeinem (nicht aus der Sozialstaatsklausel abgeleitetem) Recht betroffen und daher (nach Art. 19 Abs. 4 GG oder dem allgemeinen Justizgewährleistungsanspruch) rechtsmittelbefugt ist, im entsprechenden Verfahren auch geltend machen, daß der Eingriff auf sozialstaatswidrige Weise erfolgt oder sich auf sozialstaatswidrige Bestimmungen stützt – z.B. bei der Kürzung oder Vorenthaltung von gesetzlichen Sozialleistungsansprüchen, der Auferlegung von Abgaben- und Beitragslasten und aller anderen Arten

³⁷ So auch z.B. *Stern* (Anm. 10) 895; *J. Ipsen*, Staatsrecht I (7.Aufl., 1995) Rn. 976; *H. Reiter*, Das Sozialstaatsgebot in einem vereinten Deutschland, NZA-Beilage 1/1991, 3 (4).

³⁸ Vgl. dazu oben Anm. 27.

³⁹ Dazu unten B.2.

⁴⁰ Z.B. können die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners im Gebührenrecht nur ausnahmsweise Berücksichtigung finden: z.B. BVerwG Buchholz 40 1 84 Nr.69; VGH Kassel NJW 1977, 452, mit Anm. von *K. Voget*, NVwZ 1995, 406; VGH München, BayVBl 1984, 340; VGH Mannheim, NVwZ 1997, 620; zuletzt aber BVerfG NJW 1998, 2128; vgl. auch *H.-H. Lohmann*, in: *Driebe* (Hrsg.); Kommunalabgabenrecht III (14. Erg.Lfg., 1996) Rn. 690 zu § 6; und unten Anm. 48. Bei der Auswahl von Bewerbern um ein öffentliches Amt sind soziale Kriterien wegen des Prinzips der „Bestenauslese“ (Art. 33 Abs. 2 GG) grundsätzlich unanwendbar: z.B. *J. Isensee*, Der Zugang zum öffentlichen Dienst, in: FS BVerwG (1978) 337; *M. Sachs*, in: *Isensee/Kirchhof* (Anm. 11) Bd. V § 126 Rn. 144; allerdings sind nach der Kammerentscheidung des BVerfG, NVwZ 1997, 54, Ausnahmen vom Leistungsprinzip im Hinblick auf soziale Erwägungen zulässig, wenn es dafür eine gesetzliche Grundlage gibt; vgl. dazu auch BVerfGE 85, 360 (380 f), *E. Schmidt-Aßmann*, Der Leistungsgrundsatz des Art. 33 II GG und soziale Gesichtspunkte bei der Regelung des Zugangs zum Beamtenverhältnis, NJW 1980, 16, und *S. Huster*, Frauenförderung zwischen individueller Gerechtigkeit und Gruppenparität, AöR 1993, 109 (121).

⁴¹ Z.B. BVerfGE 22, 180 (204); 40, 121 (133); 59, 231 (263); 69, 272 (314); 82, 60 (80).

⁴² Z.B. BVerfGE 27, 253 (283); 41, 126 (153 f) – Lastenausgleichsansprüche; 39, 302 (315) – Krankenversicherung. Vereinzelt als Ausnahmen gedeutete Fälle lassen sich meist auch auf andere Weise erklären: z.B. die Ableitung eines gesetzlich oder vertraglich nicht geregelten Anspruchs auf Erholungsurlaubs (BAGE 3, 23) aus einer sozialstaatlichen Deutung von Wohnheitsrecht – so *Hueck* (Anm. 33) 63 – statt unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip – so *Benda*, Herrschaft (Anm. 11) 66.

⁴³ Z.B. BVerfGE 6, 32; 45, 400 (413); 80, 137 (153).

von Pflichten und auch im Rahmen zivilrechtlicher Auseinandersetzungen. Dieser Mechanismus versagt nur dort, wo von vornherein keine subjektiven Rechte bestehen, in der Regel also nur in jenen Fällen, wo es um die Geltendmachung gesetzlich nicht vorgesehener staatlicher Leistungen geht. Diese Lücke ist aber wegen des umfassenden gesetzlichen Leistungskatalogs nicht sehr groß. Zweitens decken sich, wie gleich gezeigt wird, die objektiven Pflichten aus dem Sozialstaatsprinzip auch weitgehend mit subjektiven Ansprüchen aus den Grundrechten – sei es mit spezifischen Gewährleistungen oder mit sozialstaatlich interpretierten allgemeinen Garantien. Insgesamt ist also das verfassungsrechtlich verpflichtende Sozialstaatsminimum auch von den betroffenen Bürgern grundsätzlich einklagbar. Freilich können sich vor allem bei der zweiten genannten Konstellation Durchsetzungsschwierigkeiten daraus ergeben, daß auch der grundrechtliche Anspruch nur auf irgendeine taugliche, nicht jedoch auf eine bestimmte Maßnahme gerichtet ist, und daß die Fachgerichte die Verwaltung nicht zu Leistungen zwingen können, die bestehende haushaltsrechtliche Ermächtigungen übersteigen. Das Bundesverfassungsgericht kann allerdings die Unvereinbarkeit einer bestehenden Rechtslage mit der Verfassung feststellen. Die Gesetzgebung ist dann verpflichtet, diesen Zustand durch legislative Maßnahmen und die Anpassung des Haushaltes zu beseitigen. Für die Zwischenzeit kann das BVerfG vorläufige Regelungen treffen.⁴⁴

B. Die Grundrechte des Grundgesetzes

Das Grundgesetz enthält – im Gegensatz zu manchen Landesverfassungen – keinen Katalog sozialer Grundrechte. Bei seiner Erlassung hat man darauf vor allem wegen des vorläufigen Charakters des Grundgesetzes verzichtet,⁴⁵ und entsprechende Forderungen konnten sich auch in der Verfassungsdiskussion anlässlich der Wiedervereinigung nicht durchsetzen. Doch gibt es einzelne grundrechtliche Leistungsansprüche, arbeitsrelevante Abwehrrechte und Leistungsansprüche aus der Pflicht zum Schutz von Menschenwürde und Freiheitsrechten. Bei letzteren fällt die Zuordnung zu bestimmten Grundgesetzartikeln nicht immer leicht, und in der Rechtsprechung wird meist auch ergänzend das Sozialstaatsprinzip als normative Basis herangezogen – was deutlich macht, daß die Auslegung der Grundrechte sehr stark vom Sozialstaatsprinzip geprägt wird.

1. Menschenwürde, freie Entfaltung der Persönlichkeit, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Aus der Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG) und den Rechten auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip wird von der Rechtsprechung zunächst ein Recht auf Sicherung des Existenzminimums abgeleitet,

⁴⁴ Vgl. zu diesen durch richterliche Rechtsfortbildung entwickelten Instrumenten z.B. *K. Schlaich*, Das Bundesverfassungsgericht (2.Aufl., 1997) Rn. 359 ff, 373 ff, 386, 388 ff; Beispiele für Unvereinbarkeitsfeststellungen bieten BVerfGE 39, 316 (322 f); 82, 60 (97); zu den Rechtsfolgen z.B. BVerfGE 55, 100 (110 f); eine Feststellung der Vereinbarkeit mit der Verfassung (hier: Art. 14 GG), verbunden mit der Feststellung der Verpflichtung des Gesetzgebers zur Ergänzung des Gesetzes, findet sich etwa in BVerfGE 53, 257 (300 ff).

⁴⁵ Vgl. z.B. *Stern* (Anm. 10) 879 f.

und zwar sowohl in abwehr- als auch in leistungsrechtlicher Ausprägung; Das Existenzminimum (auch von Familienangehörigen) darf nicht besteuert⁴⁶, gepfändet⁴⁷ oder auf andere Weise vom Staat entzogen⁴⁸ werden, und wo es fehlt, muß der Staat es bereitstellen.⁴⁹ Unter bestimmten Umständen kann sich so auch etwa ein Anspruch eines Obdachlosen auf vorübergehende Unterbringung durch die Polizei ergeben.⁵⁰ Weiters dürfen aus denselben Gründen, aber auch unter Berücksichtigung des Rechtsstaatsprinzips, Sozialleistungen keine „Gnadentakte“ sein, sondern müssen als subjektivrechtliche Ansprüche ausgeformt werden.⁵¹

Außerdem hat der einzelne Ansprüche auf staatlichen Schutz (u.a.) seiner Menschenwürde und Gesundheit gegen Beeinträchtigungen durch Dritte.⁵² Das bezieht sich auf etwa auf die Arbeitsverhältnisse.⁵³

Da es sich bei den genannten Gewährleistungen jeweils um Menschenrechte handelt, gelten sie auch für Ausländer.⁵⁴

2. Allgemeiner Gleichheitssatz

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verpflichtet zunächst zur rechtlichen Gleichbehandlung. Damit verschafft er zwar keine originären Ansprüche auf staatliche Leistungen, doch lassen sich aus dem Verbot, einzelne Personen oder Gruppen ohne zureichenden Grund von bestehenden Leistungen auszuschließen, in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip derivative Leistungsrechte ableiten.⁵⁵ Das gilt auch für Ausländer. Allerdings ist es zulässig, Ausländer, die erst seit kurzem in Deutschland

⁴⁶ BVerfGE 82, 60 (85); 82, 198 (207) – abgeleitet aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 GG; BVerfGE 87, 153 (169) – Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG; zur Nichtanwendbarkeit dieses Grundsatzes auf die Umsatzbesteuerung von Unternehmern (weil diese auf den Endverbraucher überwälzt wird) BVerfG NJW 1997, 3368.

⁴⁷ BVerfGE 82, 364 (368); abgeleitet aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 GG.

⁴⁸ Z.B. BVerfGE 78, 104 (117) zum Umfang der zulässigen Kostenbeteiligung an der Prozesskostenhilfe; 87, 234 (259) zur Einkommensanrechnung bei der Arbeitslosenhilfe; zur Streichung von Sozialhilfe unten bei Anm. 97. Die Bemessung von Gebühren darf den Zugang zu notwendigen Staatsleistungen nicht ausschließen: z.B. BVerfG NJW 1998, 2128, zu Kindergartengebühren; allgemein *F. Kirchhof*, Die Höhe der Gebühr (1981) 53; *Lobmann* (Anm. 40) Rz. 691a zu § 6.

⁴⁹ BVerfGE 40, 121 (133); 82, 60 (80); 82, 364 (368) – jeweils auf Menschenwürdegarantie und Sozialstaatsprinzip gestützt; 52, 339 (346) – auf Art. 2 Abs. 2 GG gestützt. Zur Festlegung der Höhe des steuerlichen Existenzminimums BVerfGE 91, 93 (111, 114 f); Orientierung am Bedarf, der nach den Standards der Sozialhilfe ermittelt wurde. Allgemein zum Zusammenhang von Besteuerung und Leistungsgewährung z.B. *P. Kirchhof*, Steuergerechtigkeit und sozialstaatliche Geldleistungen, JZ 1982, 315; zum Zusammenhang von Mindestlöhnen, Pfändungsfreigrenzen, Steuerfreibeträgen, bedarfsorientierten Sozialeinkommen und Unterhalt *S. Leibfried*, Soziale Grundsicherung – Das Bedarfsprinzip in der Sozial- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik, in: *Vobruba* (Anm. 7a) 182.

⁵⁰ Z.B. OVG Münster DOV 1992, 675.

⁵¹ So BVerfGE 1, 159 (161 f) für die Fürsorge (die Vorläuferin der heutigen Sozialhilfe).

⁵² Z.B. BVerfGE 1, 97 (104).

⁵³ Z.B. BVerfGE 85, 191 (213); 87, 363 (385 f) – jeweils zu Regelungen der Nachtarbeit; BAGE 38, 69 (80 f) – übermäßige Arbeitsbelastung als Verstoß gegen die Menschenwürdegarantie erwogen; vgl. auch BVerfGE 45, 376 (387 ff); 49, 24 (53). allgemein z.B. *R. Richardi*, in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I (1992) § 10.

⁵⁴ Speziell für Asylwerber BVerfGE 49, 202 (206).

⁵⁵ Z.B. BVerfGE 39, 316 (326 ff); 55, 100 (111 f) – Kinderzuschuß in der Rentenversicherung; 45, 376 (385 ff) – Einbeziehung von noch nicht geborenen Kindern in die Unfallversicherung; BVerfG NJW 1998, 1215 – zusätzliche Altersversorgung für Nichtvollbeschäftigte; weitere Beispiele unten bei Anm. 117 und bei *H. D. Jarass/B. Pieroth*, Grundgesetz (4. Aufl., 1997) Rn. 40 zu Art. 3.

leben, schlechter zu behandeln als andere.⁵⁶ Doch sind einer Ungleichbehandlung von EU- und EWR-Ausländern gegenüber Deutschen durch Diskriminierungsverbote des europäischen Gemeinschaftsrechts Grenzen gesetzt, und jedenfalls darf das Existenzminimum nicht unterschritten werden.

Umgekehrt steht der Gleichheitssatz, wie ausgeführt,⁵⁷ einer – begrenzten⁵⁸ – Bevorzugung Schwacher unter Berufung auf das Sozialstaatsprinzip nicht im Wege. Ob und wie weit er eine solche zur Herstellung größerer tatsächlicher Gleichheit auch gebietet, ist nicht klar.⁵⁹ Zumindest verlangt schon der allgemeine Gleichheitssatz, daß sich die Bemessung der Einkommensteuer an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der betroffenen Gruppen orientiert; sie darf daher Arme nicht in gleicher Weise belasten wie Reiche.⁶⁰ Das BVerfG leitet daraus auch ein Gebot progressiver – d.h. für höhere Einkommen auch prozentuell höherer – Besteuerung ab.⁶¹ Jedenfalls ergibt sich daraus – unter der Voraussetzung annähernd gleicher Vorteile aus der Existenz und Tätigkeit des Staates für alle Gruppen der Bevölkerung – ein verfassungsrechtliches Umverteilungsgebot.

3. Spezielle Grundrechtsgarantien

Besonders armutsrelevant sind zunächst die Schutzbestimmungen des Grundgesetzes zugunsten von Frauen, Behinderten, Ehe und Familie, Müttern und unehelichen Kindern (Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 2, Art. 6 Abs. 1, 4 und 5 GG). Sie enthalten spezielle Diskriminierungsverbote, darüber hinausgehend aber auch Aufträge zur Förderung der Betroffenen und zur Angleichung ihrer tatsächlichen Lebensverhältnisse an jene der Vergleichsgruppen.⁶² Was ihren verpflichtenden Charakter und ihre subjek-

⁵⁶ Vgl. z.B. BVerwG NVwZ 1987, 51 – Gewährung von Babygeld.

⁵⁷ Vgl. oben bei Anm. 16 f.

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 12, 354 (367).

⁵⁹ Z.B. *Jarass/Pieroth* (Anm. 55) Rn. 1 zu Art. 3. Äußerungen der RSp in diese Richtung sind oft vag, weil sie nicht zwischen rechtlicher und tatsächlicher Gleichheit und zwischen Ermächtigung und Pflicht unterscheiden; vgl. z.B. BVerfGE 5, 185 (206): „Das Sozialstaatsprinzip ist vorzüglich deshalb zum Verfassungsgrundsatz erhoben worden, um schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit zu verhindern und die Gleichheit fortschreitend bis zu dem vernünftigerweise zu fordernden Maße zu verwirklichen.“

⁶⁰ BVerfGE 8, 51 (68 f); 66, 214 (223); 74, 172 (200); 81, 288 (236); 82, 60 (89).

⁶¹ BVerfGE 8, 51 (68 f); zur Frage, ob dies tatsächlich schon aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip (in Verbindung mit der Theorie des abnehmenden Grenznutzens) allein oder erst aus einer sozialstaatlichen Auslegung des Leistungsfähigkeitsprinzips folgt oder aber auch im Sozialstaat nicht verfassungsrechtlich geboten ist, z.B. *U. Mebus*, Die verfassungsrechtliche Begründung der progressiven Einkommensteuer und ihre systemgerechte Durchführung (1974) 13 ff; *K. Tipke*, Die Steuerrechtsordnung I (1993) 411 ff; *S. Huster*, Rechte und Ziele. Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes (1993) 411 ff; dort (408–429) auch allgemein zum Verhältnis von Gleichheitssatz und Sozialstaatsgebot und zur Möglichkeit von Konflikten zwischen beiden.

⁶² Zu Art. 3 Abs. 2 und 3 GG z.B. BVerfGE 57, 335 (344 ff) – Benachteiligung von Frauen bei der Rentenbemessung durch Anknüpfung an geschlechtsspezifische Durchschnittsverdienste unzulässig; 74, 163 (179 f) – niedrigeres Rentenalter für Frauen als sozialstaatlich motivierte Kompensation faktischer Nachteile zulässig; 85, 191 (206 f) – Nachtarbeitsverbot für Frauen unzulässig; 89, 276 (285 f) – Gebot zur Auslegung arbeitsrechtlicher Diskriminierungsverbote im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht zugunsten von Frauen; BVerfG NJW 1997, 1052, 1062, 1087; 1998, 131 – Verbot der Benachteiligung von behinderten Kindern durch Abschieben in Sonderschulen, aber kein unbedingter Anspruch auf Einbeziehung in integrierte Schulform; zu Art. 6 Abs. 1 GG z.B. BVerfGE 62, 323 (333) – Verbot der Diskriminierung von Ehen, die im Ausland in einer dem deutschen Recht nicht entsprechenden Form geschlossen wurden, bei der Hinterbliebenenversorgung; zu Art. 6 Abs. 5 GG z.B. BVerfGE 22, 163 (173) – unzulässige

tivrechtliche Durchsetzbarkeit jenseits eines Benachteiligungsverbot und einer Bevorzugungsermächtigung anbelangt, sind sie noch wenig erschlossen. Grundsätzlich wird man wie beim Sozialstaatsgebot von einer relativ weitreichenden Bevorzugungsermächtigung und einer viel weniger weitreichenden Bevorzugungspflicht ausgehen können. Im übrigen ist es auch nicht immer leicht, Bevorzugungspflichten und Benachteiligungsverbote zu unterscheiden. Das zeigt sich zum Beispiel an den Entscheidungen des BVerfG zum Kindergeld: Soweit Familienförderungen als reine Sozialleistungen fungieren, müssen sie im Einklang mit der Menschenwürdegarantie und dem Sozialstaatsprinzip jedenfalls das Existenzminimum bedürftiger Kinder gewährleisten; die Förderpflicht des Staates aus Art. 6 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip verlangt zwar einen darüber hinausgehenden Familienlastenausgleich, doch steht dem Gesetzgeber bei der Bestimmung von Art und Umfang dieses Ausgleichs ein weiter Gestaltungsspielraum zu; nicht jede Belastung muß ausgeglichen werden; die Familienförderung steht „unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann“. ⁶³ Andererseits können Familienförderungsleistungen auch als Ausgleich für steuerrechtliche Benachteiligungen gegenüber Kinderlosen durch unzureichende Berücksichtigung der Unterhaltungspflichten fungieren; insoweit sind sie zur Vermeidung von Diskriminierungen geboten. ⁶⁴ Nicht leicht zuzuordnen ist auch etwa der Anspruch von Müttern auf einen wirksamen arbeitsrechtlichen Kündigungsschutz. ⁶⁵

Für arme Menschen besonders relevant ist schließlich der aus dem Gleichheitssatz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip und speziellen Grundrechtsvorschriften abgeleitete Grundsatz der Chancengleichheit im Bereich der Ausbildung. Art. 7 Abs. 4 und 5 GG sind zwar als Garantien der Privatschulfreiheit gefaßt. Durch die Normierung einer Genehmigungspflicht und der Genehmigungsvoraussetzungen wirken sie aber gleichzeitig als Vorgaben für die Organisation des Schulwesens überhaupt. Private Schulen, die öffentliche ersetzen, dürfen nach Abs. 4 u.a. dann nicht zugelassen werden, wenn sie „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern“ fördern würden, private Volksschulen nach Abs. 5 überhaupt nur ausnahmsweise. „Darin liegt eine sozialstaatlichem und egalitär-demokratischem Gedankengut verpflichtete Absage an Klassen, Stände und sonstige Schichtungen“, ⁶⁶ die durch das Verbot von sozial differenzierenden „Vorschulen“ zu höheren Schulen in Abs. 6 noch verstärkt

Benachteiligung und Verstoß gegen die Förderpflicht unehelicher Kinder durch gesetzliche Vorenthaltung von Familienhilfe für Stiekkinder; 25, 267 (174) – Pflicht der Gesetzgebung, unehelichen Kindern einen angemessenen Anteil am väterliche Erbe zu sichern; 85, 80 (87) – Verpflichtung zu positiven gesetzgeberischen Maßnahmen zur Gleichstellung unehelicher Kinder bei der Ausgestaltung des Instanzenzuges für Unterhaltstreitigkeiten; eine Übersicht über die besonderen Gleichheitsgarantien bietet *Sachs* (Anm. 40) § 126.

⁶³ BVerfGE 82, 60 (79 ff.; Zitat auf S. 82); zur Verneinung verfassungsrechtlicher Förder- und Ausgleichsansprüche aus speziellen Gleichheitsgarantien vgl. auch z.B. BVerfGE 21, 1 (6) – steuerliche Berücksichtigung von Wohnungseinrichtungskosten bei Jungverheirateten; 23, 258 (264) – Kindergeld; 55, 114 (127) – Witwenrenten bei Wiederverheiratung; 60, 68 (74) – Berücksichtigung der Mutterschutzzeit für Anwartschaften in der Arbeitslosenversicherung; 75, 348 (360) – Reichweite der gesetzlichen Unfallversicherungsschutz bei Kindern versicherter Mütter; 87, 1 (35) – Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung; BVerfGE 91, 130 (134 f.) – Berücksichtigung von Laufbahnverzögerungen von Müttern bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst.

⁶⁴ BVerfGE 82, 60 (83 ff.); vgl. auch BVerfGE 43, 108 (121): zivilrechtliche Unterhaltspflichten müssen nicht in vollem Umfang steuermindernd geltend gemacht werden können.

⁶⁵ BVerfGE 84, 133 (156); 85, 167 (175); 85, 360 (372).

⁶⁶ BVerfGE 88, 40 (50).

wird. Das Grundgesetz geht also im Bereich der Grundschule von einem Vorrang der öffentlichen Schulen aus. Wenn es auch nicht unbedingt eine gemeinsame Grundschule für alle verlangt ⁶⁷ und auch kein ausdrückliches soziales Differenzierungsverbot für das öffentliche Schulwesen enthält, so verbietet es damit doch zumindest implizit eine Verstärkung sozialer Unterschiede in der gesamten Schulorganisation. Der aus der Privatschulfreiheit abgeleitete Förderanspruch der Schulträger gegenüber dem Staat hat nicht zuletzt den Hintergrund, ihnen auch die Aufnahme armer Schüler zu ermöglichen. ⁶⁸

Das Recht auf Zulassung zu Bildungseinrichtungen wird durch die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), ⁶⁹ soweit es sich um berufsbezogene Ausbildung von Deutschen handelt (die bereits nach der Grundschule beginnt), durch die Berufsfreiheit des Art. 12 GG ⁷⁰ gewährleistet. Dort sind zwar Beschränkungen aus Kapazitätsgründen nicht ausgeschlossen, doch müssen die im Rahmen staatlicher Monopole bestehenden Kapazitäten auch ausgeschöpft werden. ⁷¹ Ob sich aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ein Anspruch auf individuelle Ausbildungsförderung ergibt, ließ das BVerfG in eine kürzlich ergangenen Entscheidung offen. ⁷² Allerdings werden die Kosten des Schulbesuchs, jedenfalls im Rahmen der Schulpflicht, zum grundrechtlich garantierten Existenzminimum gehören, ⁷³ und darüber hinaus stehen die erwähnten egalitären Vorgaben für das Schulwesen und im übrigen der Gleichheitssatz in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip ⁷⁴ einer Gebührengestaltung entgegen, die Arme ausschließt.

Faktische Chancengleichheit verlangt das Grundgesetz schließlich auch beim Rechtsschutz. Gleichheitssatz, Sozialstaatsprinzip und die rechtsstaatlichen Grundsätze eines fairen Verfahrens, der Waffengleichheit der Parteien und des Anspruchs auf rechtliches Gehör verpflichten den Staat dazu, auch durch finanzielle Unterstützung sicherzustellen, daß armen Parteien eine effektive Vertretung ihrer Interessen in gerichtlichen Verfahren ermöglicht wird. ⁷⁵ Das gilt auch für zivilrechtliche und sozialverwaltungsrechtliche Verfahren. ⁷⁶ Ob Gleichheit und Sozialstaatsprinzip auch eine (vorprozessuale) Beratungshilfe erfordern, ist noch nicht geklärt; wurde eine solche Unterstützung jedoch allgemein eingerichtet, dürfen arbeitsrechtliche Streitigkeiten davon nicht ausgeschlossen werden. ⁷⁷ Bei schwerwiegenden strafrechtlichen Anklagen und in Verfahren über die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus besteht erforderlichenfalls ein Anspruch auf Beistellung eines Pflichtverteidigers. ⁷⁸

⁶⁷ Z.B. *Jarass/Pieroth* (Anm. 55) Rn. 1 zu Art. 7; vgl. auch die dort zitierte abweichende Meinung.

⁶⁸ Z.B. BVerfGE 75, 40 (62 ff.).

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 53, 185 (203); 58, 257 (272 f.); 59, 172 (205 f.).

⁷⁰ Z.B. BVerfGE 33, 303 (329).

⁷¹ BVerfGE 33, 303 (338 ff.); 54, 173 (191); 66, 155 (179); 85, 36 (54).

⁷² BVerfG NJW 1998, 973; vgl. auch BVerfGE 33, 44 (50 f.); BVerfGE 81, 242 (251); und zu landesverfassungsrechtlichen Regelungen unten II.D.

⁷³ Vgl. BVerfG NJW 1996, 2023 – Pflicht zur Übernahme des Einschulungsbedarfes im Rahmen der Sozialhilfe.

⁷⁴ Für den Hochschulzugang z.B. BVerfGE 33, 303 (331 f.).

⁷⁵ BVerfGE 9, 124 (131); 10, 264 (270); 22, 83 (86); 51, 295 (302); 56, 139 (143); 67, 245 (248); 78, 104 (117 f.); 81, 347 (356).

⁷⁶ BVerfGE 85, 337 (347); 54, 251 (273); ebenso für das Grundrechtsklageverfahren HessStGH ESvGH 39, 77.

⁷⁷ BVerfGE 88, 5 (16).

⁷⁸ BVerfGE 39, 238 (243); 46, 202 (210); 65, 171 (174 ff.); 68, 237 (255 f.); 70, 297 (322 f.).

Der Schutz, den das Eigentumsgrundrecht und der rechtsstaatliche Vertrauensgrundsatz gegen den Entzug sozialrechtlicher Ansprüche gewähren, soll unten (IV.) behandelt werden.

C. Die Landesverfassungen

Die heute geltenden Verfassungen der deutschen Bundesländer bestehen aus drei „Generationen“. ⁷⁹ Die vor dem Grundgesetz erlassenen Verfassungen ⁸⁰ enthalten z.T. umfangreiche soziale Gewährleistungen. Zurückhaltender sind in dieser Hinsicht jene Verfassungen der „alten“ Bundesländer, die nach dem Grundgesetz entstanden oder neu gefaßt wurden. ⁸¹ In der Verfassungsgebung der „neuen“ Bundesländer nach der Wiedervereinigung fanden soziale Postulate wieder vermehrt Berücksichtigung. ⁸²

Im Verhältnis zum Grundgesetz lassen sich vier Arten von Regelungen unterscheiden. (1) Viele Vorschriften wurden aus dem Grundgesetz übernommen, decken sich in ihrem Inhalt weitgehend mit jenen des Grundgesetzes oder werden zumindest im Gleichklang mit ihnen interpretiert. Das betrifft z.B. Bekenntnisse zur sozialen Gerechtigkeit und das Sozialstaatsgebot in unterschiedlichen Ausformungen, die Menschenwürdegarantie und den Anspruch auf Lebensunterhalt oder Obdach in Notsituationen, den Gleichheitssatz und Förder- und Gleichstellungspflichten zugunsten von Frauen, Familie, Müttern, unehelichen Kindern und behinderten Menschen; sie bedürfen hier keiner näheren Erörterung. (2) Manche der Garantien, die über das Grundgesetz hinausgehen, werden entweder äußerst restriktiv ausgelegt oder überhaupt als grundgesetzwidrig und daher (wegen Art. 28 Abs. 1, 31 und 142 GG) ungültig angesehen; große Bedeutung haben sie jedenfalls bislang nicht entfaltet. ⁸³ So wird etwa das Recht auch Arbeit auch dort, wo es nicht von vornherein nur als Staatsziel oder Auftrag zu Vollbeschäftigungspolitik formuliert ist, ⁸⁴ nicht als durchsetzbares Grundrecht auf einen Arbeitsplatz verstanden ⁸⁵ – was in einer von grundgesetzlicher

⁷⁹ Vgl. z.B. C. Pestalozza, in: ders. (Hg.), Verfassungen der deutschen Bundesländer (5. Aufl., 1995) E 5 ff.

⁸⁰ Hessen (1946); Bayern (1946); Rheinland-Pfalz (1947); Bremen (1947); Saarland (1947).

⁸¹ Nordrhein-Westfalen (1950); Berlin (1950); Hamburg (1952); Baden-Württemberg (1953); Schleswig-Holstein (1990); Niedersachsen (1993).

⁸² Brandenburg (1992); Sachsen (1992); Sachsen-Anhalt (1992); Mecklenburg-Vorpommern (1994); Thüringen (1994); vgl. z.B. J. Dietlein, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer (1993); H. Riepe, Soziale Grundrechte in den Verfassungen der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (1996); C. Starck, Verfassungen der neuen Länder, in: Isensee/Kirchhof (Anm. 11) IX (1997) § 208 Rn. 58 f.

⁸³ Vgl. z.B. Benda, Herrschaft (Anm. 11) 50 f. „Zahlreiche der seit 1945 erlassenen Verfassungen der Länder haben sich ausführlich zu allen möglichen Problemen der Wirtschafts- und Sozialordnung geäußert. Die tatsächliche und rechtliche Entwicklung ist an diesen Normen, die oft nicht mehr als an reinen Wunschvorstellungen orientierte Sozialproklamationen darstellten, ziemlich achtlos vorübergegangen.“ Allgemein zum Verhältnis zwischen Bundes- und Landesgrundrechten z.B. S. Storr, Verfassungsgebung in den Ländern (1995) 220 ff.; A. Stiens, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart (1996) 38 ff.

⁸⁴ So Art. 12 Abs. 1 Berlin, Art. 48 Abs. 1 Brandenburg, Art. 17 Abs. 1 Mecklenburg-Vorpommern, Art. 7 Abs. 1 Sachsen, Art. 39 Sachsen-Anhalt, Art. 36 Thüringen.

⁸⁵ Z.B. T. Meder, Die Verfassung des Freistaats Bayern. Handkommentar (4. Aufl., 1992) Rn. 1 zu Art. 166; G.A. Zinn/E. Stein (Hg.), Die Verfassung des Landes Hessen. Kommentar I (1954) 175 f zu Art. 28; A. Vogels, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Handkommentar (1951) Rn. 2 zu Art. 24; A. Süsterhenn/H. Schäfer, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz (1950) Rn. 4 zu Art. 53; allgemein Isensee (Anm. 40) 20; Starck (Anm. 82); Stiens (Anm. 83) 267 ff; zum Fehlen eines grundgesetzlichen Anspruchs auf einen Arbeitsplatz BVerfGE 84, 133 (146 f); 85, 360 (373).

Unternehmerfreiheit geprägten Marktwirtschaft nicht verwundern kann. Ähnliches gilt etwa für das Recht auf eine angemessene Wohnversorgung. ⁸⁶ (3) Schließlich bleibt eine Reihe von armutsrelevanten Gewährleistungen, die jene des Grundgesetzes für den jeweiligen Landesbereich konkretisierten, verstärken und ergänzen. Dazu gehören vor allem Garantien der Sozialversicherung und Arbeitslosenunterstützung ⁸⁷ und arbeitsschutzrechtliche Vorgaben (z.B. über die Verhinderung von Ausbeutung und Kinderarbeit und die Gewährleistung bezahlten Mindesturlaubs). ⁸⁸ Sie sind zwar derzeit nicht relevant, weil der Bund die entsprechenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen wahrgenommen hat und den Ländern damit insoweit kein Handlungsbereich bleibt, doch wirken sie als eine Art zweites Netz oder Ausfallsbürgschaft für den Fall, daß der Bund seine Regelungen zurücknimmt. (4) Von unmittelbarer Bedeutung sind dagegen die grundgesetzübersteigenden Garantien im Bildungsbereich, die die Landesverfassungen in unterschiedlicher Intensität enthalten: allgemein das Recht auf Bildung und konkret die Schulpflicht und die Unentgeltlichkeit des Besuchs öffentlicher Schulen. ⁸⁹

Die Rechtsnatur dieser Gewährleistungen ist im einzelnen oft strittig und natürlich auch nicht einheitlich; entsprechend schwer fallen Antworten auf die Frage nach der subjektiven Durchsetzbarkeit. Manches ist von Betroffenen unmittelbar einklagbar (z.B. das Recht auf unentgeltlichen Schulbesuch), manches dürfte von Bürgern in bestimmten Konstellationen zumindest indirekt geltend gemacht werden können (z.B. Eingriffsgarantien der Sozialversicherung, wenn und weil deren Abschaffung mit Eingriffen in bestehende Ansprüche verbunden ist, oder arbeitsrechtliche Mindestinhalte über die Nichtigkeit von entgegenstehenden Verträgen), ⁹⁰ und manches (z.B. der Auftrag zur Vollbeschäftigungspolitik) dürfte sich auch in „objektiven“ Verfahren als nicht justizabel erweisen.

III. Überblick über die wichtigsten Sicherungssysteme

In Deutschland besteht ein umfassendes System sozialer Gewährleistungen und Sicherungen, die verfassungsrechtliche Vorgaben und gemeinschaftsrechtliche und internationale Vereinbarungen ⁹¹ umsetzen, z.T. aber weit darüber hinausgehen. Die wichtigsten Standardrisiken werden durch die gesetzliche Sozialversicherung abgedeckt, die regelmäßig an das Arbeitsverhältnis anknüpft, über Beiträge finanziert und durch Körperschaften öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungrecht getragen wird; eine – hier ausgeklammerte – Sonderrolle spielt dabei die soziale Absicherung der Beamten, deren

⁸⁶ Z.B. M. Pascke, Das Dauerschuldverhältnis der Wohnraummieter (1991) 246 f m.w.N.; Stiens (Anm. 83) 271 ff.

⁸⁷ Art. 168 Abs. 3, 171 Bayern, Art. 12 Abs. 1 Berlin, Art. 45 Abs. 1, 48 Abs. 2 Brandenburg, Art. 49 Abs. 3, 57 Bremen, Art. 28 Abs. 3, 35 Hessen, Art. 53 Abs. 3 und 4 Rheinland-Pfalz, Art. 46 Saarland.

⁸⁸ Z.B. Art. 167, 174 Bayern, Art. 48 Abs. 3 und 4 Brandenburg, Art. 37, 50, 52, 55, 56 Bremen, Art. 28 Abs. 1, 29 ff Hessen, Art. 24 f Nordrhein-Westfalen, Art. 53 ff Rheinland-Pfalz, Art. 45 ff Saarland, Art. 28 Abs. 2 Sachsen, Art. 39 Abs. 2 Sachsen-Anhalt.

⁸⁹ Art. 11, 14 Baden-Württemberg, Art. 128 f Bayern, Art. 29 f Brandenburg, Art. 27, 30 f Bremen, Art. 56 Abs. 1, 59 Hessen, Art. 8, 15 Mecklenburg-Vorpommern, Art. 4 Niedersachsen, Art. 8 f Nordrhein-Westfalen, Art. 27 Abs. 2 Rheinland-Pfalz, Art. 27 Abs. 6 Saarland, Art. 29 Abs. 2, 101 Sachsen, Art. 25 f Sachsen-Anhalt, Art. 8 Schleswig-Holstein, Art. 20, 23 f Thüringen; vgl. dazu z.B. Stiens (Anm. 83) 252 ff.

⁹⁰ Vgl. auch oben bei Anm. 42 ff zur Durchsetzbarkeit des Sozialstaatsprinzips.

⁹¹ Übersicht z.B. bei E. Eichenhofer, Sozialrecht (2. Aufl., 1997) § 4.

Lasten der Dienstgeber trägt (A.). Dazu kommt eine Vielzahl von steuerfinanzierten allgemeinen oder bedürftigkeitsabhängigen gesetzlichen Leistungen, auf die nur hingewiesen werden kann: Die für einkommensschwache Personen wichtigsten unter ihnen sind das Wohngeld als Zuschuß zur Miete oder zu den Aufwendungen für die eigene Wohnung; das Kindergeld zur Unterstützung der Unterhaltsverpflichteten;⁹² das Erziehungsgeld, das während des Elternurlaubes vom Arbeitsverhältnis gezahlt wird; der – noch nicht durchgehend verwirklichte – Anspruch auf einen Kindergartenplatz für alle Kinder ab drei Jahren; die Unentgeltlichkeit des Besuchs öffentlicher Schulen und Universitäten; die Unterstützung der beruflichen Ausbildung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz; der Anspruch auf Prozeßkostenhilfe und kostenlose Rechtsberatung; und die Unentgeltlichkeit sozialgerichtlicher Verfahren. Für die Armutsbekämpfung unmittelbar relevant ist schließlich die Existenzsicherung durch die Sozialhilfe, die dann gewährt wird, wenn alle anderen Sicherungen versagen (B.). Die Sonderregelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes werden nicht berücksichtigt.

A. Sozialversicherung

Die Krankenversicherung ist im V. Teil des Sozialgesetzbuches geregelt. Pflichtversichert sind Arbeitnehmer und eine Reihe weiterer Personenkreise wie Landwirte, Künstler, Studenten, Rentner und Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe sowie die nicht erwerbstätigen Familienangehörigen der Versicherten. Nicht in die Pflichtversicherung einbezogen werden Beamte (denen der Dienstgeber Beihilfen gewährt), Arbeitnehmern, deren Verdienst die Geringsfügigkeitsgrenze (1998: 620 DM pro Monat) unterschreitet oder die Jahresentgeltgrenze überschreitet, und (sonstigen) Selbständigen bleibt mangels Versicherungspflicht die Vorsorge gegen Krankheitsrisiken selbst überlassen.⁹³ Die Krankenversicherung wird durch die (Ort-, Betriebs-, Innungs- oder Ersatz-)Krankenkassen getragen, unter denen die Versicherten wählen können. Die Finanzierung erfolgt im wesentlichen durch Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber, die ohne Rücksicht auf das individuelle Risiko durch Satzung der Krankenkassen als Prozentsatz des Arbeitsentgelts festgelegt werden. Im Krankheitsfall wird die Behandlung durch Ärzte und Krankenhäuser erbracht, die vom Versicherten ausgewählt und von den Kassen auf der Grundlage gesetzlicher Bestimmungen und Gesamtvereinbarungen auf Verbandsebene dafür bezahlt werden. Ähnliches gilt für Arzneimittel und andere Sachleistungen; allerdings müssen die versicherten Zuzahlungen leisten. Für die Einkommenssicherung während der Krankheit besteht zunächst ein Lohnfortzahlungsanspruch gegenüber dem Arbeitgeber nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz (mindestens 80 % für sechs Wochen; oft mehr nach Tarifvertrag) und danach ein Anspruch auf Krankengeld aus der Krankenversicherung (70 % für längstens 78 Wochen).

Die Krankenversicherung wird durch die im XI. Teil des Sozialgesetzbuches geregelte Pflegeversicherung ergänzt, die ähnlich funktioniert. Eine Besonderheit besteht darin, daß sich die von der gesetzlichen Pflichtversicherung nicht erfaßte Personen privat versichern müssen.

⁹² Vgl. zu seiner Funktion im Zusammenhang mit dem Steuerrecht oben bei Anm. 63.

⁹³ Zum Ansteigen der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und der Diskussion ihrer sozialpolitischen Folgen FAZ 27.10.1997, 17; 29.10.1997, 21; 11.12.1997, 21; 15.12.1997, 22 f.

Die gesetzliche Unfallversicherung des VII. Teils des Sozialgesetzbuches gewährleistet Arbeitnehmern Schutz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten durch Leistungen zur Wiederherstellung der Gesundheit, zum Ausgleich bleibender Schäden und todesbedingter Unterhaltsausfälle. Sie wird von den Berufsgenossenschaften getragen und – da sie die privatrechtliche Haftung der einzelnen Arbeitgeber ersetzt – allein durch deren Beiträge finanziert. Die Unfallversicherung wird ergänzt durch steuerfinanzierte soziale Entschädigungssysteme für Kriegs- und Verbrechensoffer, Impfschäden, Beschädigungen im Wehr- und Zivildienst, bei freiwilligen Tätigkeiten für öffentliche Zwecke und für ähnliche Situationen.

Das Risiko Alter deckt die Rentenversicherung des VI. Teils des Sozialgesetzbuches ab. Die Pflichtversicherung umfaßt nicht nur geringfügig beschäftigte Unselbständige ohne Einkommensgrenze nach oben, Studenten und verschiedene Gruppen von Selbständigen wie Handwerker und Künstler. Angehörige freier und verkammerter Berufe unterliegen einer Pflichtversicherung nach Maßgabe spezifischer Versorgungssysteme außerhalb des Sozialgesetzbuches. Beamte werden von ihrem Dienstgeber versorgt. Sonderregelungen gelten auch für Landwirte. Träger der Rentenversicherung nach dem Sozialgesetzbuch sind für Arbeiter die Landesversicherungsanstalten, die Bahnversicherungsanstalt und die Seekasse, für Angestellte die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und für Bergleute die Bundesknappschaft. Die Finanzierung erfolgt durch einkommensabhängige Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bzw. der Selbständigen; dazu kommt ein steuerfinanzierter Bundeszuschuß, der die sog. versicherungsfremden Leistungen und Leistungen ohne zugrundeliegende Beiträge (z.B. als Folge von anrechenbaren Ausbildungs- oder Kindererziehungszeiten) abdecken soll. Die Beiträge werden im Umlageverfahren nach dem aktuellen Bedarf bemessen und sofort zur Leistungsgewährung an Anspruchsberechtigte verwendet. Leistungen werden bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, zur Hinterbliebenenversorgung und unabhängig von der Bedürftigkeit vor allem für die Altersversorgung gewährt. Die Höhe der Altersrente, die im Regelfall mit 65 Jahren in Anspruch genommen werden kann, hängt grundsätzlich davon ab, wie lang der Versicherte Beiträge gezahlt hat und wie hoch sein Einkommen war, seit der Einführung eines demographischen Faktors auch von der durchschnittlichen Lebenserwartung. Damit wird die durchschnittliche Rentenhöhe mittelfristig von rund 70 % auf 64 % des Einkommens sinken.⁹⁴

Die Arbeitslosenversicherung hatte als Teil der Arbeitsförderung früher im Arbeitsförderungsgesetz ihre Grundlage; mit 1.1.1998 wurde sie reformiert und als III. Teil in das Sozialgesetzbuch integriert.⁹⁵ Versichert sind Arbeitnehmer und bestimmte Gleichgestellte. Trägerin ist die Bundesanstalt für Arbeit. Die Finanzierung erfolgt über Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und aus Steuermitteln stammende Kostenersätze des Bundes für einzelne Leistungen wie die Arbeitslosenhilfe. Arbeitslose, die die Anwartschaftszeit erfüllt haben und für die Arbeitsvermittlung zur Verfügung

⁹⁴ Zu den Vorschlägen, das Umlageverfahren durch ein kapitalgedecktes Modell zu ersetzen oder zu ergänzen, aus letzter Zeit z.B. Die Zeit 19.12.1997, 19; FAZ 14.6.1997, 15; 20.6.1997, 17; 18.7.1997, 14; 20.11.1997, 18; 24.1.1998, 17. Letztlich entschied sich der Gesetzgeber aber für eine systemimmanente Reform durch Einführung eines demographischen Faktors in die Rentenformel und eine Erhöhung des Bundeszuschusses; sie soll ein weiteres Ansteigen der Beiträge (über 20,3 % hinaus) verhindern; zur Finanzierung wird die Mehrwertsteuer von 15 auf 16 % hinaufgesetzt; dazu FAZ 28.1.1997, 1; 16.9.1997, 1; 30.9.1997, 17; 10.10.1997, 2; 11.10.1997, 1; 5.12.1997, 17; 12.12.1997, 1.

⁹⁵ Dazu B. Gaul, Reformgesetz zum Arbeitsförderungsgesetz, NJW 1997, 1465.

stehen, erhalten zunächst für eine bestimmte Zeit, die von der Dauer der vorangegangenen Beschäftigung und dem Alter des Arbeitslosen abhängt (längstens 832 Tage), bedürftigkeitsunabhängig Arbeitslosengeld in Höhe von 60 % ihres früheren durchschnittlichen Nettoentgelts, danach oder bei Nichterfüllung der Anwartschaftszeit bei Bedürftigkeit Arbeitslosenhilfe in Höhe von 53 %. Die Prozentsätze für Unterhaltspflichtige sind höher. Daneben bestehen noch vielfältige Formen der Arbeitsvermittlung, -beratung und -förderung und eine Konkursausfallsicherung für Arbeitsentgeltansprüche.

B. Sozialhilfe

Die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz ist das letzte Mittel der Existenzsicherung. Anspruchsberechtigt ist daher nur, wer die Mittel zum Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen, von Unterhaltspflichtigen oder anderen Sozialleistungsträgern erlangen kann. Die Sozialhilfe soll den der Würde des Menschen entsprechenden notwendigen Lebensunterhalt decken. Dazu gehören besonders Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung, und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens, darunter in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben. Laufende Leistungen werden nach – durch Verordnung festzusetzenden – Regelsätzen gewährt. Berechnungsgrundlage für die Regelsätze waren früher die Kosten für einen angenommenen Bedarf, der durch Warenkörbe dargestellt wurde, die z.B. eine bestimmte Menge Brot pro Person und Monat u.ä. enthielten. Inzwischen wurde dieses Modell durch eine Berechnung ersetzt, die vom statistisch ermittelten Verbrauchs- und Ausgabenverhalten von Personen mit (näher definiertem) niedrigem Einkommen ausgeht. Aus den dort festgestellten Ausgabenpositionen werden die notwendigen und nicht anderweitig erstattbaren ausgewählt; die entsprechenden Kosten bilden dann die Grundlage für die Festsetzung des Regelsatzbedarfs, wobei auch auf einen Abstand zu den Niedriglöhnen zu achten ist.⁹⁶ Die Regelsätze betragen derzeit (Anfang 1998) je nach Bundesland zwischen 514 und 540 DM pro Monat für Haushaltsvorstände, für weitere Erwachsene im Haushalt 80 % davon, für Kinder je nach Alter zwischen 50 und 90 %. Unter bestimmten Umständen – z.B. bei Behinderten – wird ein Mehrbedarf anerkannt. Dazu kommen noch die Unterkunfts- und Heizungskosten, einmalige Leistungen (z.B. für besondere Lernmittel für Schüler) und die Hilfe in besonderen Lebenslagen (z.B. Krankheit). Daß die Sozialhilfeleistungen auch nach Auffassung des Gesetzgebers selbst mehr als ein „absolutes“ Existenzminimum umfassen, zeigt sich daran, daß der Anspruch unter bestimmten Voraussetzungen „auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche“ beschränkt werden kann und bei der Verweigerung der Annahme zumutbarer Arbeit zunächst „um mindestens 25 vom Hundert“ gekürzt wird und schließlich ganz entfällt (§ 25 BSHG). Wegen der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Existenzminimums wird diese Vorschrift aber eng ausgelegt: Der Entfall des Anspruchs wird als Mittel betrachtet, um dem mangelnden Selbsthilfestreben des Leistungsempfängers zu begegnen. Erweist

⁹⁶ Zu den Berechnungsmethoden und ihren Tücken z.B. S. Leibfried u.a., Vom Ende einer bedarfsfundierten Armenpolitik? Anmerkungen zu einem Regime sozialer Grundsicherung und seinen Gefährdungen, in: Leibfried/Tenstedt (Anm. 5) 125; P. Galperin, Sozialhilfe und Bedarfsprinzip. Zum Streit um die Konkretisierung der Bedarfsdeckung, a.a.O., 153; Krämer (Anm. 1) 15 f.; A. Brühl, Mein Recht auf Sozialhilfe (14. Aufl., 1997) 32 ff.

sich dieses Mittel als untauglich, darf die Hilfe zum Lebensunterhalt nicht (weiter) versagt werden.⁹⁷ Die wichtigsten Aufgaben der Sozialhilfverwaltung werden von den Kreisen und kreisfreien Städten als Selbstverwaltungsangelegenheit besorgt; die Mittel dafür stammen aus den Haushalten der zugehörigen Gemeinden, letztlich also aus Steuern.

IV. Verfassungsrechtliche Grenzen für die Umgestaltung und den Abbau staatlicher Sozialleistungen

Sozialleistungen kosten Geld. Wo es – wie derzeit in Deutschland – knapp wird, kann der Staat Schulden machen, Abgaben und Beiträge erhöhen oder bestehende Sozialleistungen kürzen. Auch dabei ist er jedoch nicht völlig frei. Neben politischen und wirtschaftlichen Grenzen, deren Überschreiten durch Mißerfolge bei Wahlen und den Verlust der internationalen Konkurrenzfähigkeit sanktioniert werden, bestehen auch Hindernisse verfassungsrechtlicher Natur.⁹⁸

A. Einnahmenerhöhung⁹⁹

Die Staatsverschuldung sucht Art. 115 Abs. 1 GG zu begrenzen.¹⁰⁰ Nach dieser haushaltsrechtlichen Bestimmung dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind allerdings zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes zulässig. Da dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung ein weiter Beurteilungsspielraum bei der Feststellung einer solchen Störung zusteht¹⁰¹ und die nachträgliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Haushalts durch das BVerfG keine direkten Folgen nach sich zieht, hat sich diese Art der Schuldenbegrenzung als wenig effektiv erwiesen. Wirksamer sind die Vorgaben der Art. 104c und 109j Abs. 1 EGV und der zugehörigen Protokolle zur europäischen Währungseinheit. Als Gerechtigkeitsproblem, Demokratie- und Gleichheitsfrage ist die durch Staatsschulden bewirkte Belastung nachfolgender Generationen noch nicht zum verfassungsgerichtlichen Thema geworden.¹⁰²

Öffentliche Abgaben müssen vor allem die durch die Grundrechte gesetzten Schranken respektieren. Ihre Zulässigkeit wird zwar regelmäßig nicht am Maßstab des Eigentumsgrundrechts gemessen, sondern unterliegt nur den weniger strengen Anforder-

⁹⁷ BVerwGE 29, 99 (105 f.); A. Knopp u.a. (Hg.), Bundessozialhilfegesetz. Kommentar (7. Aufl., 1992) Rn. 11 zu § 25; W. Schellhorn, Das Bundessozialhilfegesetz (15. Aufl., 1997) Rn. 3 zu § 25; Brühl (Anm. 96) 167 ff; jeweils m.w.N. Zu den Bemühungen, Stellen für Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger zu schaffen, FAZ 16.10.1997, 20; 13.11.1997, 17; 29.1.1998, 1.

⁹⁸ Allgemein: B. v. Seggern, Verfassungsrechtliche Grenzen des Sozialabbaus, Soziale Sicherheit 1996, 367 m.w.N.

⁹⁹ Vgl. allgemein P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, und F. Kirchhof, Finanzierung der Sozialversicherung, in: Isensee/Kirchhof (Anm. 11) IV (1990) §§ 88, 93.

¹⁰⁰ Dazu z.B. J. Isensee, Staatsverschuldung im Haushaltsvollzug, DVBl 1996, 173; U. Müller, Die Geltung der verfassungsrechtlichen Kredithöchstgrenze des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG im Haushaltsvollzug, DÖV 1996, 490.

¹⁰¹ BVerfGE 79, 311 (339 ff.).

¹⁰² Vgl. aber z.B. R. Müßgnug, Staatsüberschuldung und Verfassungsrecht, in: Veröff. Joachim Jungius-Ges. Wiss. Hamburg 84 (1996) 59 m.w.N.

rungen eines Eingriffes in die allgemeine Handlungsfreiheit.¹⁰³ Abgaben können daher – jenseits des Existenzminimums¹⁰⁴ – grundsätzlich in beliebiger Höhe erhoben werden, „wenn dem Betroffenen ein angemessener Spielraum verbleibt, sich frei zu entfalten“,¹⁰⁵ wenn sie also keine „erdrosselnde Wirkung“ haben¹⁰⁶ und darüber hinaus dem Gleichheitssatz genügen.¹⁰⁷ Erdrosselnde und konfiskatorische Abgaben, die „übermäßig belasten und das Vermögen grundlegend beeinträchtigen“ oder „jedes Maß übersteigen“, werden aber auch als Verletzung des Eigentumsgrundrechts angesehen.¹⁰⁸ Allgemeine Handlungsfreiheit, Eigentumsrecht und Berufsfreiheit verlangen, daß ein „Kernbestand des Erfolges eigener Betätigung im wirtschaftlichen Bereich in Gestalt der grundsätzlichen Privatnützigkeit des Erworbenen und der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis über die geschaffenen vermögenswerten Rechtspositionen“ erhalten bleibt.¹⁰⁹ Besonders strenge Grenzen hat das BVerfG in zwei neuen Entscheidungen unter Berufung auf Art. 14 GG der Vermögens- und Erbschaftsteuer gesetzt: Vermögen, das der persönlichen Lebensführung dient, darf überhaupt nicht besteuert werden; diese Größe hat sich am Wert eines durchschnittlichen Einfamilienhauses zu orientieren; auch darüber hinaus darf die Vermögenssteuer außerhalb von staatlichen Ausnahmefällen die Substanz des Vermögens nicht antasten, sondern nur seinen Ertrag belasten; dabei muß die Vorbelastung des Ertrags durch die Einkommensteuer berücksichtigt werden, und insgesamt darf die Belastung nicht mehr als ungefähr 50 % betragen.¹¹⁰ Die Erbschaftsteuer „darf Sinn und Funktion des Erbrechts als Rechtseinrichtung und Individualgrundrecht nicht zunichte oder wertlos machen“; überlebenden Ehegatten und direkten Nachkommen muß mindestens das persönliche Gebrauchsvermögen, das Ergebnis der ehelichen Erwerbsgemeinschaft und insgesamt der deutlich überwiegende Teil erhalten bleiben; auch darf die Mitberechtigung der Kinder am Familiengut nicht verloren gehen, und die Existenzsicherung bestehender Betriebe ist ebenfalls zu berücksichtigen.¹¹¹ Gebühren müssen dem Äquivalenzprinzip entsprechen, d.h. in einem angemessenen Verhältnis zur entsprechenden staatlichen Leistung stehen.¹¹²

¹⁰³ BVerfGE 9, 3 (11); 14, 221 (241); 48, 102 (114 ff.); 70, 219 (230); 75, 108 (154); 78, 232 (244 f.); 87, 153 (169); wirtschaftlenkende Abgaben können allerdings einen Eingriff in die Berufsfreiheit mit sich bringen: z.B. BVerfGE 16, 147 (162); 31, 8 (16); 38, 61 (85 ff.).

¹⁰⁴ Siehe oben bei Anm. 46.

¹⁰⁵ BVerfGE 78, 232 (245); vgl. auch BVerfGE 4, 7 (16); 12, 341 (347 f.); 75, 108 (155).

¹⁰⁶ BVerfGE 87, 153 (169).

¹⁰⁷ Vgl. die Rechtsprechungsübersicht bei *Jarass/Pieroth* (Anm. 55) Rn. 31 ff, 39 f zu Art. 3; zur Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit siehe oben bei Anm. 60.

¹⁰⁸ BVerfGE 14, 221 (241); 19, 119 (128 f.); 23, 12 (30); 23, 288 (315); 30, 250 (272); 38, 61 (102); 63, 312 (327); 68, 287 (310 f.); 76, 130 (141); 78, 232 (243 f.); 82, 159 (190); in allen diesen Fällen wurde der konfiskatorische Effekt aber verneint.

¹⁰⁹ BVerfGE 87, 153 (169).

¹¹⁰ BVerfGE 93, 121 (137 ff.); die Entscheidung enthält auch eine abweichende Meinung (149 ff) und ist z.T. auf massive Kritik gestoßen; dazu z.B. *H.P. Bull*, Vom Eigentums- zum Vermögensschutz – ein Irrweg, *NjW* 1996, 281; *G. Felix*, Zur steuerlich gemäßigten Belastungsobergrenze, *NjW* 1996, 703; *K. Vogel*, Vom Eigentums- zum Vermögensschutz – eine Erwiderung, *NjW* 1996, 1257; *G. Felix*, Zur Diskussion um die steuerlich gemäßigten Belastungsobergrenze, *NjW* 1997, 304; zur Frage der Erstreckbarkeit des „Halbteilungsgrundsatzes“ auf das Zusammentreffen mehrerer Ertragsteuern vgl. die Stellungnahme der Oberfinanzdirektion Chemnitz *NjW* 1997, 3294, anlässlich eines beim BFH anhängigen Verfahrens.

¹¹¹ BVerfGE 93, 165 (173 ff.).

¹¹² BVerfGE 83, 363 (392); vgl. auch Anm. 40.

Sozialversicherungsbeiträge können – anders als Steuern – nicht von allen erhoben werden: Die Heranziehung der Arbeitgeber ist wegen ihrer arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht zwar zulässig,¹¹³ andere Nichtversicherte können aber nur dann zur Finanzierung herangezogen werden, wenn eine besondere Verantwortungsbeziehung zu den Versicherten besteht.¹¹⁴ Wegen des Solidargedankens kann sich die Bemessung der Beiträge – anders als bei Gebühren – auch nicht immer nach dem Gegenleistungsprinzip richten: Die Äquivalenz von Beitrag und Leistung spielt zwar eine Rolle, ist aber nicht durchgängig geboten¹¹⁵ – und etwa in einer umlagenfinanzierten Rentenversicherung auch gar nicht möglich. Im übrigen unterliegen die Erhebung und Bemessung von Sozialversicherungsbeiträgen aber grundsätzlich denselben allgemeinen Anforderungen in bezug auf die Wahrung des Existenzminimums und der grundrechtlichen Freiheit und Gleichheit.

Insgesamt scheint damit der verfassungsrechtliche Rahmen recht weit gesteckt; doch wenn sich die Aussagen der beiden jüngsten Entscheidungen zur Vermögensbesteuerung verallgemeinern lassen, dann sind der gesamten Abgabenbelastung in wirtschaftlichen Normallagen doch recht deutliche – und in vielen Bereichen bereits erreichte – Grenzen gesetzt.

B. Leistungskürzungen

Auf verfassungsrechtliche Schwierigkeiten stoßen auch Kürzungen und Streichungen von Sozialleistungen. Der Freiraum für den Gesetzgeber beginnt erst jenseits des Existenzminimums. Er ist größer, soweit es um beitragsunabhängige Leistungen geht: Kürzungen und Streichungen greifen zwar in durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Rechtspositionen ein, lassen sich aber mit jedem verfassungskonformen Ziel und damit auch mit finanziellen Erwägungen rechtfertigen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz setzt hier keine engen Schranken, und ein allgemeines „Verschlechterungsverbot“ kann dem Sozialstaatsprinzip nicht entnommen werden.¹¹⁶ Gleichheitssatz und Sozialstaatsgebot dürften allerdings eine nicht durch besondere Umstände gerechtfertigte Kürzung „von unten nach oben“ verbieten.¹¹⁷

Änderungen mit echter Rückwirkung, z.B. Leistungskürzungen nach Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen, sind zwar in der Regel unzulässig,¹¹⁸ wenn nicht zwingen-

¹¹³ Vgl. BVerfGE 11, 105 (116); allerdings ließen sich Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen auch als „umbenannte“ Arbeitnehmeranteile verstehen: z.B. *J. Haverkante*, *Verfassungslehre* (1992) 300.

¹¹⁴ BVerfGE 75, 108 (158) zur Finanzierung der Künstlersozialversicherung durch Verlage, Konzertveranstalter, Kunsthändler u.a.

¹¹⁵ Z.B. BVerfGE 11, 105 (117); 14, 312 (318); 36, 237 (243 f.); 48, 227 (235 f.); 53, 313 (328 f.); 64, 87 (103); 76, 256 (301, 305 f.); BSG SozR 2200 § 1385 Nr. 1, 16; B 12 KR 35/95 R vom 29.1.1998 (noch nicht veröffentlicht); vgl. auch *J. Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge (1973); *N. Kranz*, Die Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung (1998).

¹¹⁶ Dazu z.B. BSGE 15, 71; 71, 202; 76, 162; und die in Anm. 35 und im folgenden angeführten Entscheidungen des BVerfG.

¹¹⁷ Vgl. BVerfGE 9, 20 (35) – Arbeitslosenhilfe: Es widerspricht dem Sozialstaatsgebot, wenn Mittel, die den Bedürftigen zukommen sollen, den weniger oder nicht Bedürftigen zufließen; ebenso BVerfGE 69, 52 (62) zur Jugendhilfe; weiters zu Gleichheitsaspekten bei Leistungs(anspruch)s-kürzungen z.B. BVerfGE 37, 363 (398 ff) – Änderung des Rentenversicherungsrechts; 40, 65 (76) – Verschlechterung des Krankenversicherungsschutzes von Rentnern; 63, 152 (175) – Ausschluss von Beamten von Rehabilitationsleistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung; 76, 256 (329 f) – Kürzung der Beamtenversorgung bei Bezug von Renten; BVerfG *NjW* 1998, 973 – Umstellung der Bundesausbildungsförderung auf Kredite.

¹¹⁸ Z.B. BVerfGE 30, 367 (386 f) – Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung.

de Gründe des Gemeinwohls die nachträgliche Änderung rechtfertigen oder die Berechtigten zum Zeitpunkt, auf den das Gesetz zurückwirkt, mit der Änderung rechnen mußten.¹¹⁹ Das Vertrauen in den Fortbestand von begünstigenden Regelungen in der Zukunft wird aber grundsätzlich nicht geschützt.¹²⁰ Wenn eine Änderung bereits begonnene Sachverhalte oder eine Dauerregelung betrifft und damit Rechtspositionen nachträglich entwertet („unechte Rückwirkung“), muß die Bedeutung des gesetzlichen Anliegens – etwa die Anpassung von Sozialleistungen an gesellschaftspolitische Veränderungen, wechselnde Interessen und die Belastbarkeit der Solidargemeinschaft – den Vertrauensschaden überwiegen;¹²¹ gegebenenfalls ist dann eine angemessene Übergangsfrist einzuräumen.¹²² Bei der Interessenabwägung ist auch und gerade der Einfluß des Sozialstaatsprinzips zu beachten.¹²³

Besonderes gilt freilich für vermögenswerte sozialversicherungsrechtliche Ansprüche: Sie werden vom Schutz des Eigentumsgrundrechts erfaßt, weil und soweit sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten beruhen und zudem der Existenzsicherung dienen.¹²⁴ Konkret wurde der Eigentumsschutz für Renten und Rentenanwartschaften bejaht,¹²⁵ ebenso für Ansprüche und Anwartschaften auf Arbeitslosengeld¹²⁶ und für durch Leistungsbescheid festgestellte Ansprüche auf Unterhalts- oder Übergangsgeld aus Anlaß berufsfördernder Maßnahmen.¹²⁷ Das bedeutet zwar nicht, daß solche Positionen überhaupt nicht angetastet werden dürfen. Ihr ausgeprägter sozialer Bezug, die vom Gesetzgeber gestaltbare Ausgleichsfunktion der Sozialversicherung und ihre Mitfinanzierung durch den Staat erlauben intensivere Inhalts- und Schrankenregelungen als bei anderen Eigentumsrechten.¹²⁸ Vor allem sind Verschlechterungen im

¹¹⁹ Dazu BVerfGE 32, 111 (123 f) – Ausschuß bestimmter Anspruchsberechtigter von Ausgleichsleistungen für Vertreibungsschäden (abweichende Meinung zur Schutzwürdigkeit des Vertrauens und zur Vereinbarkeit mit dem Sozialstaatsprinzip: 129 ff); 37, 363 (397 f) – Änderung des Rentenversicherungsrechts (abweichende Meinung zur Schutzwürdigkeit des Vertrauens und zur Vereinbarkeit mit dem Sozialstaatsprinzip: 314 ff).

¹²⁰ Vgl. z.B. BVerfGE 82, 60 (79 ff) – Kürzung des Kindergeldes in seiner Funktion als Sozialleistung; 68, 193 (221 ff) – Wirkung von Kostendämpfungsgesetzen in der Krankenversicherung auf Zahntechniker.

¹²¹ Dies wurde jeweils bejaht in: BVerfGE 31, 185 (192 f) – Ruhen des Altersruhegeldes aus der Rentenversicherung bei Zusammentreffen mit Arbeitslosengeld; 36, 73 (82 ff) – Abschmelzen des Kanppschafftsruhegeldes; 63, 152 (175) – Ausschuß von Beamten von Rehabilitationsleistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung; 72, 141 (154) – Fortfall der Geschiedenen-Witwenrente; BVerfG NJW 1998, 973 – Umstellung der Ausbildungsförderung auf Kredite.

¹²² Z.B. BVerfGE 51, 356 (363 ff) – Ausschuß von Ausländern von der Möglichkeit freiwilliger Weiterversicherung in der Rentenversicherung; 76, 256 (359 f) – Kürzung der Beamtenversorgung bei Bezug von Renten.

¹²³ Z.B. BVerfGE 40, 65 (76): „Wenn Gesetzgeber und Rechtsprechung eine erhebliche Verschlechterung des Krankenversicherungsschutzes von Rentnern [hier: von mitversicherten Ehegatten] vornehmen oder gutheißen, müssen sie das hier in der Regel hohe Interesse am Fortbestand der geltenden Rechtslage beachten und besonders sorgfältig prüfen, ob Belange der Allgemeinheit von solchem Gewicht vorhanden sind, daß die Enttäuſchung gerade älterer und kranker Bürger zu rechtfertigen ist.“

¹²⁴ BVerfGE 69, 272 (300); 72, 9 (19); 76, 220 (235); das Kriterium der Existenzsicherung meint die Lohnersatzfunktion; auf anderweitige Möglichkeiten der Bedarfsdeckung kommt es für die eigentumsrechtliche Qualifikation nicht an: BVerfGE 76, 220 (237 f); etwas anders noch in BVerfGE 69, 272 (304).

¹²⁵ BVerfGE 53, 257 (290); 58, 81 (109); 64, 87 (97); 66, 234 (247); 70, 101 (110); 75, 78 (96 f); 76, 220 (235); 95, 143 (160).

¹²⁶ BVerfGE 72, 9 (18); 74 (203 (213)).

¹²⁷ BVerfGE 76, 220 (235); offengelassen für den Anspruch auf Krankengeld: BVerfG NJW 1977, 2444.

¹²⁸ Vgl. BVerfGE 53, 257 (292 f); 58, 81 (109 ff); 95, 143 (160 ff); BVerfG NJW 1977, 2444; weiters Anm. 27 und 115; und das Interview mit dem ehemaligen BVerfG-Richter *Simon* in Die Zeit 22.11.1996, 22.

nichtbeitragsfinanzierten Bereich – etwa bei der Anrechnung von Ausbildungszeiten in der Rentenversicherung oder der beitragsfreien Krankenversicherung im Rahmen der Rentenversicherung – zur Aufrechterhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems zulässig.¹²⁹ Auch eine maßvolle Umverteilung innerhalb der Rentenversicherung zu Lasten kinderloser oder kinderarmer Personen ist möglich.¹³⁰ Soweit jedoch (auch) der beitragsfinanzierte Teil betroffen ist, gelten besonders strenge Verhältnismäßigkeits- und Vertrauensschutzmaßstäbe. So hat das BVerfG die übergangslose Verdopplung der Anwartschaftszeiten in der Arbeitslosenversicherung¹³¹ und den automatische Verlust des Anspruches auf Arbeitslosengeld bei Meldeversäumnissen¹³² ebenso für unzulässig erklärt wie die Unmöglichkeit des Austritts aus der Rentenversicherung nach einer bestimmten Verschlechterung der Bedingungen.¹³³ Ein rückzahlungsfreier Entzug oder eine weitgehende Entwertung von sozialrechtlichen Positionen, für deren Erwerb bereits erhebliche Beiträge geleistet wurden, ist nach diesen Standards ausgeschlossen. (Auch) deshalb macht es einen wesentlichen Unterschied, ob Sozialleistungen über allgemeine Steuern oder Beiträge von Versicherten finanziert werden. Nicht ausgeschlossen ist dagegen eine Neugestaltung für künftige Beitragszahler.

Im Ergebnis steht das Grundgesetz damit auch einem weitreichenden Umbau des Sozialstaates nicht im Wege, solange er das Existenzminimum respektiert und langfristig angelegt ist.

IV. Abschließende Bewertung

Es gibt wohl nur wenige Staaten, die mehr rechtliche Vorkehrungen gegen Armut kennen als Deutschland. Das gilt trotz des Fehlens eines Katalogs sozialer Grundrechte im Grundgesetz für die Verfassungsebene ebenso wie für das einfachgesetzliche Recht. Doch gerade der umfassende Charakter des deutschen Sozialstaats schafft auch Probleme. Das Sozialrecht ist zu kompliziert, damit mißbrauchsanfällig und kontrollbedürftig, was weiteren Regelungsbedarf nach sich zieht.¹³⁴ Wegen der Komplexität des Systems sind auch die Effekte von Änderungen oft nur von Spezialisten zu durchschauen, und ihre verfassungsrechtliche Beurteilung entzieht sich immer wieder einfachen Gerechtigkeitsüberlegungen. Das Sozialsystem ist auch sehr teuer.¹³⁵ Unter den

¹²⁹ BVerfGE 58, 81 (109 ff); 69, 272 (305 ff); vgl. auch BVerfGE 51, 257 (265 f); 70, 101 (110 ff).

¹³⁰ BVerfGE 87, 1 (41).

¹³¹ BVerfGE 72, 9 (18 ff).

¹³² BVerfGE 74, 203 (215 ff).

¹³³ BVerfGE 71, 1 (13).

¹³⁴ Vgl. z.B. die Neuregelungen gegen Sozialmißbrauch im Zusammenhang mit der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes: FAZ 17.11.1997, 17.

¹³⁵ Beispiele: Der Gesamtbeitragsatz zur Sozialversicherung hat Anfang 1998 mit 42,1 % (des Bruttoeinkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze) einen neuen Höchststand erreicht – FAZ 29.1.1998, 11; das Sozialbudget des Bundes beträgt 1998 150,4 Milliarden DM und macht ein Drittel des Gesamthaushaltes aus – FAZ 28.11.1997, 2; der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit umfaßt 1998 108,5 Milliarden DM – FAZ 29.1.1998, 2; die Gemeinden müssen 20-25 % ihres Haushaltes für Sozialleistungen verwenden – FAZ 10.12.1997, 19; die vor allem von den Gemeinde zu betreitenden Sozialhilfeausgaben betragen 1996 41,2 Milliarden DM – FAZ 14.10.1997, 17; zu den Defiziten der Krankenkassen, zu Kostendämpfungsmaßnahmen und zum neuen „Risikosturkurausgleich“ zwischen den einzelnen Kassen FAZ 6.6.1997, 17; 24.10.1997, 19; 22.11.1997, 16; 26.11.1997, 19; 27.11.1997, 2; 28.11.1997, 17; O.-E. Krasney, Das Erste und Zweite Gesetz zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung, NJW 1998, 1737; zu den Kostenproblemen der Krankenhäuser FAZ 17.12.1997, 20.

Bedingungen weltweiter wirtschaftlicher Konkurrenz kann die an Beschäftigungsverhältnisse gebundene, starke Absicherung jenseits des Existenzminimums Arbeitslosigkeit erzeugen,¹³⁶ was wiederum dazu führt, daß diese soziale Sicherungen ausfallen und die Abhängigkeit von Sozialhilfe für viele Menschen zum Dauerzustand wird. Damit entsteht ein Gerechtigkeitsproblem neuer Art: die Spaltung der Gesellschaft in eine wohlhabendere Mehrheit und eine zwar grundgesicherte, aber nicht geachtete und chancenlose Minderheit¹³⁷. Zu erinnern bleibt schließlich an die Tatsache, daß viele Anspruchsberechtigte Leistungen der Sozialhilfe gar nicht in Anspruch nehmen: Gegen Armut aus Scham hilft das Recht nicht.

¹³⁶ Im Januar 1998 erreichte die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik mit 4,82 Millionen Arbeitslosen einen Höchststand; die Quote betrug 12,6 % – 10,5 % im Westen und 21,1 % im Osten; die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit betrug 1997 32 Wochen; 1,5 Millionen Menschen waren seit über einem Jahr ohne Arbeit: FAZ 6.2.1998, 1; 12.1.1998, 17; 21.1.1998, 15.

¹³⁷ Vgl. S. Leibfried u.a., *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat* (1995); und W. Kersting, *Der Glaube an die Allmacht Geld*, FAZ 17.8.1998, 42.

JURISTISCHE SCHRIFTENREIHE BAND 127

ARMUT UND VERFASSUNG

SOZIALSTAATLICHKEIT IM
EUROPÄISCHEN VERGLEICH

herausgegeben von

Dr. Dr. Rainer Hofmann

Dr. Pavel Holländer

Dr. Franz Merli

Dr. Ewald Wiederin



Verlag Österreich

Wien 1998

Österreichische Staatsdruckerei AG