

Verfassungsrecht I

§ 16 Sozialstaat

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Sozialstaat. Die verfassungsrechtliche Verankerung des Sozialstaatsprinzips findet sich in Art. 20 GG; im Unterschied zum (früheren) *liberalen* Rechtsstaat spricht das GG vom *sozialen* Rechtsstaat (Art. 28 I GG). Hiermit soll eines der Ziele des GG, die Herbeiführung sozialer Sicherheit und sozialer Gleichheit, verdeutlicht werden. Das Sozialstaatsprinzip ist ein Staatsziel, welches sich auf die Herstellung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit bezieht. Auch das Sozialstaatsprinzip richtet sich als Staatsziel an den Gesetzgeber, welcher durch Erlass von entsprechenden Normen die Gestaltung des Staates unter Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips vornehmen muss. Mit der Formulierung des sozialen Rechtsstaates als Staatsziel steht das deutsche Grundgesetz in der Tradition des kontinentaleuropäischen Staatsverständnisses, welches auch soziale Fürsorge und die Bekämpfung sozialer Missstände in den Aufgabenbereich des Staates einbezieht.

Unter sozialer Gerechtigkeit ist dabei ein Verteilungsprinzip zu verstehen, welches jeder Bevölkerungsgruppe die Möglichkeit einer wirtschaftlichen und kulturellen Existenz auf angemessenem Niveau gewährleisten soll.

Zu den Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zählen vor allem BVerfGE 33, 303 (Numerus Clausus, s. u.), BVerfGE 1, 97 (Hinterbliebenenrente), BVerfGE 9, 124 (Armenrecht), BVerfGE 42, 143 (Grenzen der verfassungsgerichtlichen Nachprüfung von Entscheidungen der ordentlichen Gerichte in Zivilsachen), BVerfGE 87, 153 (Existenzminimum bei der Besteuerung), BVerfGE 65, 182 (Sozialplan), BVerfGE 68, 193 (Gesetzliche Krankenversicherung), BVerfGE 115, 25 (Außenseitermethoden) und BVerfGE v. 9. Februar 2009 (Verfassungswidrigkeit der Berechnung der Hartz-IV-Regelsätze für Kinder und Erwachsene).

Das Sozialstaatsprinzip beinhaltet neben der Sozialstaatlichkeit selbst auch soziale Sicherheit und Gerechtigkeit als Ziele staatlichen Handelns, eine abschließende Definition dieser Begriffe ist aber aufgrund der abstrakten Natur des Sozialstaatsprinzips als Staatszielbestimmung nicht möglich.

Als feststehender Inhalt des Sozialstaatsprinzips kann aber die Absicherung des existentiellen Lebensminimums durch Abfangen der Folgen von Erwerbsunfähigkeit wegen Alter, Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit (soziale Sicherung) angesehen werden.

Daneben ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip der Auftrag zu staatlichen Maßnahmen zur Schaffung der Voraussetzungen zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit (Aktivitäten zur Daseinsvorsorge, Bildung, Steuerung der Wirtschaft, etc.); die gesetzliche Sozialversicherung tritt in ihrer Funktion als Absicherung sozialer Mindeststandards hinzu. Gerade die Aktivitäten sozialer Daseinsvorsorge als Reservate der Kommunen werden aber durch die Einwirkung des Unionsrechts zunehmend zurückgedrängt.

Adressat des Sozialstaatsprinzips ist in erster Linie der Gesetzgeber (vgl. dazu BVerfGE 1, 97, 105; 36, 73, 85); folglich können unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip grundsätzlich keine subjektiven Ansprüche gegen den Staat abgeleitet werden. Das Sozialstaatsprinzip ist in erster Linie auf Entfaltung durch den Gesetzgeber angewiesen. Der Gesetzgeber muss dabei auch einfachgesetzliche Leistungsansprüche des hilfsbedürftigen Einzelnen vorsehen. Die Höhe der einzelnen Ansprüche hat der Gesetzgeber nach einem alle existenznotwendigen Aufwendungen umfassenden und in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie

nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren durchzuführenden Vorgang zu bemessen (in der Entscheidung des BVerfG zu den Hartz IV Regelsätzen für Kinder hat das Gericht daher beanstandet, dass die Festsetzung der Leistungshöhe ohne Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse im Wege eines pauschalen Abschlags auf die Regelsätze festgelegt wurde). Unmittelbare Leistungsansprüche können in der Regel aber nicht aus dem Sozialstaatsprinzip hergeleitet werden ohne dass es eine einfachgesetzliche Regelung gäbe. In Ausnahmefällen kann das Sozialstaatsprinzip jedoch auch direkt als Anspruchsgrundlage des Einzelnen dienen, der dann von der Exekutive eine bestimmte Leistung fordern kann. Das Sozialstaatsprinzip kann hierbei zumindest ermessensreduzierend wirken. (vgl. dazu BVerwGE 42, 148, 157 ff.) Eine solche Ausnahme bildete der Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums, der aus dem Sozialstaatsprinzip i.V.m. Art. 1 I, 2 II GG abgeleitet wurde (BVerfGE 1, 159 und E 52, 346) und einen direkten Leistungsanspruch aus grundgesetzlichen Vorschriften darstellte. Seit 2005 findet auch dieser Anspruch seine einfachgesetzliche Regelung im Bundessozialhilfegesetz. Beachtet werden muss an dieser Stelle stets der Vorbehalt der vorrangigen Selbsthilfe, den das Bundesverfassungsgericht als wesentliches Element des Sozialstaatsprinzips ansieht (BVerfG 17, 38, 56). Darüber hinaus liegt das staatliche Handeln im Rahmen legislativen Ermessens (E 40, 121). Dem Gesetzgeber kommt hier ein weiter Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum zu.

Daneben ist das Sozialstaatsprinzip vor allem bei der Auslegung von Gesetzen von Bedeutung. Die Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips als Staatszielbestimmung begründet die Entfaltung durch den Gesetzgeber; dabei werden zur Auslegung der Verfassungsnorm das jeweilige, zu ihr ergangene einfache Recht herangezogen.

Das Sozialstaatsprinzip wirkt auch nicht als unbedingte Bestandsgarantie für individuelle Leistungsansprüche wie z.B. Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung; insofern ist die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG einschlägig.

Ob und inwieweit aus dem Sozialstaatsprinzip verfassungsrechtliche Grenzen für einen Um- bzw. Abbau des „Sozialstaats“ abgeleitet werden müssen bzw. können, ist umstritten.

Weiterhin kommen auf der Grundlage des Sozialstaatsprinzips keine Ansprüche auf gesetzgeberisches Tätigwerden in Betracht; dies lässt sich vor allem aus der Unbestimmtheit dieses Staatsziel folgern, aus welchem sich keine konkreten Handlungspflichten gegenüber dem Individuum ableiten lassen.

Das Sozialstaatsprinzip kann aber als unmittelbare Schranke gegen legislative Eingriffe herangezogen werden, dies gilt allerdings nur für einen Kernbereich sozialer Sicherung. Zudem kann der Gesetzgeber auf der Grundlage des Sozialstaatsprinzips im Rahmen der Verwirklichung sozialpolitischer Ziele in bereits bestehende Rechte eingreifen, dies gilt jedenfalls dann, wenn dieser Eingriff durch öffentliche Interessen gerechtfertigt ist.

In der Numerus Clausus-Entscheidung des BVerfG (E 33, 303) kommt das Sozialstaatsprinzip sowohl anspruchsbegründend als auch anspruchsbegrenzend zum Tragen. Zwar lässt sich aus Art. 3 I i.V.m. Art. 12 I GG und dem Sozialstaatsprinzip ein Anspruch auf Zugang zu staatlichen Ausbildungseinrichtungen herleiten. Dem stehen aber anderweitige, gleichermaßen sozialstaatlich gebotene Aufgaben entgegen, so dass sich keine Verpflichtung des Staats zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen als absolute Priorität herleiten lässt.

In der Hartz IV-Entscheidung (BVerfG, *Urteil* vom 9. 2. 2010 - 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09) haben die Bundesverfassungsrichter Regelungen des Sozialgesetzbuches für verfassungswidrig erklärt, nach denen die Regelleistung abweichend von den Strukturprinzipien des vom Gesetzgeber zur Grundlage seiner Bemessung des notwendigen Existenzminimums gewählten Statistikmodells berechnet wird. Insbesondere wurde der völlige Ermittlungsausfall im Hinblick auf den kinderspezifischen Bedarf bemängelt.

Umstritten ist auch, ob und inwiefern sich aus dem Sozialstaatsprinzip ein Anspruch auf unentgeltlichen Besuch von staatlichen Ausbildungseinrichtungen ableiten lässt. Anzunehmen ist dies für Grund- und Hauptschulen sowie für weiterführende Schulen (Gymnasien). Die Diskussion betrifft vor allem den Bereich der universitären Bildung. Mit m. E. guten Gründen wird gefordert, dass bei der Erhebung von Studiengebühren Regelungen vorgesehen werden müssen, die Personen aus „sozial schwächeren Schichten“ ein Universitätsstudium ermöglichen.

Im Juli 2012 traf das Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung auf der Grundlage des Grundrechtes auf menschenwürdige Existenz, welches sich aus Art. 1 I GG iVm dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 I GG) ergibt, zu denjenigen Leistungen, die Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Art. 1 Abs. 1 GG begründe den Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum als Menschenrecht. Er umfasse sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Das Grundrecht stehe deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu. Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen wolle, dürfe er bei der konkreten Ausgestaltung nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine solche Differenzierung sei nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweiche und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden könne (BVerfG: Urteil vom 18.07.2012 - 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, 1 BvL 2/11)