



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 43

04.05.2006

José Martínez Soria:

**Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums unter europäischem  
und innerstaatlichen Druck**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



**Privatdozent Dr. José Martínez Soria\***

*Dieser Beitrag ist in JZ 2005, S. 644-652 erschienen.*

## **Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums unter europäischem und innerstaatlichen Druck**

### **I) Problemaufriß**

Mit dem Inkrafttreten des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch ist eine grundlegende Reform der staatlichen Grundsicherung eingeleitet worden.<sup>1</sup> Hiervon erwartet die Bundesregierung Einsparungen in Höhe von ca. 7 Milliarden Euro pro Jahr.<sup>2</sup> In der politischen Diskussion wird die Verfassungsmäßigkeit der Reform bezweifelt, da die neuen Leistungen „nicht annähernd geeignet seien, das Existenzminimum zu sichern und Ausgrenzungen wegen Armut zu vermeiden“.<sup>3</sup>

Da die Geschichte der Bundesrepublik bisher im wesentlichen eine Geschichte des Ausbaus sozialer Leistungen war<sup>4</sup>, hatten Rechtsprechung und Literatur wenig Anlaß, sich über die Grenzen Gedanken zu machen, die das Grundgesetz einer Rücknahme bestehender einfachgesetzlich geformter Leistungsrechte setzt.<sup>5</sup> Von zentraler Bedeutung ist dabei das Recht auf Sicherung des Existenzminimums als das Grundrecht, das den Rahmen für das gesamte System der staatlichen Grundsicherung setzt. Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, den rechtlichen Standort des Rechts auf Sicherung des Existenzminimums und seinen Regelungehalt näher zu beleuchten.

---

\* Institut für Völkerrecht und Europarecht, Georg-August-Universität Göttingen.

<sup>1</sup> Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt v. 24.12.2003 (BGBl I S. 2954); Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch v. 27.12.2003 (BGBl I S. 3022).

<sup>2</sup> Entwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 15/1516 v. 5.9.2003, S. 4.

<sup>3</sup> Paritätischer Wohlfahrtsverband, Presseerklärung v. 20.12.2004.

<sup>4</sup> Zur Geschichte der Armenfürsorge siehe *W. Fischer*, Armut in der Geschichte, 1982; *U. Sartorius*, Das Existenzminimum im Recht, 2000, S. 21ff.

<sup>5</sup> Vgl. *P. Badura* Der Staat 14 (1975), S. 17ff.; *J. Isensee*, in: FS Broermann, 1982, S. 365ff; *F. Merli*, in: *Hofmann*, Armut und Verfassung, 1998, S. 117; *V. Neumann* NvWZ 1995, 426.

## II) Existenzminimum als Grundrecht

Das deutsche Grundgesetz sieht jenseits spezifischer Grundrechte ein allgemeines Recht auf Sicherung des Existenzminimums nicht ausdrücklich vor. Der Parlamentarische Rat entschied sich bewußt dagegen, ein solches Recht in das Grundgesetz aufzunehmen.<sup>6</sup> Gleichwohl war von Anbeginn umstritten, ob ein Anspruch auf ein sozialstaatliches Existenzminimum nicht anderen Verfassungsbestimmungen zu entnehmen ist.<sup>7</sup> So haben das *BVerfG* und das *BVerwG* im jeweils ersten Band ihrer amtlichen Sammlung konträre Standpunkte vertreten. Das *BVerfG* betonte, der Grundgedanke der Grundrechte sei auf den Schutz des Einzelnen vor dem Staat gerichtet, nicht aber auf die Verleihung von Ansprüchen und auf Fürsorge durch den Staat.<sup>8</sup> Nur wenn der Gesetzgeber seine Aufgabe, den Sozialstaat zu verwirklichen, willkürlich versäume, „könne möglicherweise dem Einzelnen hieraus ein mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbarer Anspruch erwachsen.“<sup>9</sup> Dem gegenüber bewertete das *BVerwG* 1954 die damalige Sicht der Fürsorge als eine rein objektive Gefahrenabwehraufgabe des Staates, zu der der Staat verpflichtet sei, als mit dem Grundgesetz für unvereinbar und formulierte den Leitsatz: „Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte“.<sup>10</sup>

Während das *BVerfG* zunächst noch offen ließ, „ob Art. 1 Abs. 1 GG ein Grundrecht des Einzelnen auf gesetzliche Regelung von Ansprüchen auf angemessene Versorgung begründen könnte“<sup>11</sup>, änderte es später seine Ansicht und betont seitdem, daß die staatliche Gemeinschaft dem Bürger jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern müsse.<sup>12</sup> Das *BVerfG* knüpft damit diese staatliche Pflicht nicht mehr ausschließlich an das Sozialstaatsprinzip, sondern an das Grundrecht der Menschenwürde an. Dadurch ergänzt es die sozialstaatliche Pflicht zur Sicherung des Existenzminimums durch eine subjektiv-rechtliche Dimension. Es handelt sich dabei also nicht um eine objektive

---

<sup>6</sup> Vgl. *BVerfGE* 1, 97 (104f.).

<sup>7</sup> Siehe bereits der *Bayerische VGH*, DÖV 1949, 375.

<sup>8</sup> *BVerfGE* 1, 97 (104); *Ch. Starck*, in: Festgabe *BVerfG* II, 1976, S. 480 (521).

<sup>9</sup> *BVerfGE* 1, 97 (104f.).

<sup>10</sup> St. Rechtsprechung: *BVerwGE* 1, 159 (161f.); 5, 27 (31), 40, 121 (133); 52, 339 (346). *Ch. Grube* NDV 1999, 150ff.

<sup>11</sup> *BVerfGE* 78, 348 (360).

<sup>12</sup> *BVerfGE* 82, 60 (80); vgl. bereits *BVerfGE* 40, 121 (133); *Merli* (Fn. 5), S. 123.

Schutzpflicht des Staates, sondern um einen originär aus dem Kernelement des Grundrechts auf Schutz der Menschenwürde zu entnehmendes Leistungsrecht des Bürgers.<sup>13</sup> Damit erkennt das *BVerfG* zumindest implizit einen verfassungsrechtlich gewährleisteten Fürsorgeanspruch im Hinblick auf das Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 GG an.<sup>14</sup> Als originäres verfassungsrechtliches Leistungsrecht ragt das Recht auf Sicherung des Existenzminimums aus dem Grundrechtssystem des Grundgesetzes hervor.<sup>15</sup>

Das mit den Leistungsrechten verbundene Problem der Präzisierung und Durchsetzung im Einzelfall wird durch die Ableitung des Leistungsrechts auf Sicherung des Existenzminimums aus der Menschenwürde verstärkt: Zum einen ist der Begriff der Menschenwürde offen und keiner präzisen Definition zugänglich.<sup>16</sup> Zum anderen bezeichnet die Verfassung die Menschenwürde als unantastbar und stattet sie so mit einem absoluten Geltungsanspruch aus, der sie dem grundrechtlichen Abwägungsvorgang entzieht.<sup>17</sup> Die Eingriffsdogmatik ist daher beim Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums aufgrund seines schrankenlosen Geltungsanspruchs nicht ohne weiteres anwendbar. Dies hat jedoch erhebliche Folgen, soweit der Gesetzgeber die Leistungen für bestimmte Personengruppen oder für bestimmte Sachverhalte aus sachlichen Gründen begrenzen will.<sup>18</sup>

### III) Existenzminimum im Völker- und Europarecht

Das Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums ist Teil des europäischen Verfassungsverbundes und wird daher unmittelbar durch das Europarecht und insbesondere

---

<sup>13</sup> *BVerfG* NJW 1984, 2453; *M. Herdegen*; in: *Maunz/Dürig*, GG, 42. Lfg., 2003, Art. 1 Rdnr. 114; *Ch. Starck* JZ 1981, 457 (459); *M. Stolleis* 55. DJT, Bd. II, N 9 (N 28 f.); *U.-A. Birk*, LPK-BSHG, 5. Aufl., 1988, § 1 Rdnr. 5f. siehe bereits in diesem Sinne *O. Bachof* VVDStRL 12, 37 (42); a.A. *H.-J. Papier*, in: *von Maydell/Ruland*, Sozialrechtshandbuch, 3. Aufl., 2003, Teil 3 Rdnr. 9.

<sup>14</sup> *BVerfGE* 40, 121 (133); 44, 353 (375); *Starck* (Fn. 8), S. 522; *H. Dreier*, in: *Dreier*, GG, 1996, Vorb. Rdnr. 50 und Art. 1 Rdnr. 94 m.w.N.; vgl. *U.-A. Birk* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), § 1 Rdnr. 6; *P.H. Imbert*, RDPS 1989, 739. Zweifelnd *Neumann* (Fn. 5), 431; *Sartorius* (Fn. 4), S. 57.

<sup>15</sup> Zur Zurückhaltung des Grundgesetzes bei der Anerkennung originärer Leistungsrechte *Badura* (Fn. 5), 17ff.; *P. Häberle* VVDStRL 30, 43 (80 ff.); *W. Martens* VVDStRL 30 (1972), 7 (21); *D. Wiegand* DVBl. 1974, 657 (661 f.); vgl. *M. Borowski* JöR 50 (2002), 301 f.

<sup>16</sup> *W. Höfling* JuS 1995, 857ff.; siehe auch *K.-J. Bieback/G. Stahlmann* SF 1987, 1ff. (11); *Sartorius* (Fn. 4), S. 55.

<sup>17</sup> *F. Schoch/J. Wieland* JZ 1995, 982; *T. Geddert-Steinacher*, Menschenwürde als Verfassungsbegriff, 1990, S. 79ff.; *Neumann* (Fn. 5), 428; *R. Rothkegel*, Die Strukturprinzipien des Sozialhilferechts, 2000, S. 20; *Sartorius* (Fn. 4), S. 55.

<sup>18</sup> *F. Bethäuser* InfAuslR 1982, 74ff.; *B. Huber* NDV 1988, 251; *Ekardt* ZAR 2004, 142; *Krahmer* ZfF 1988, 29; *Sartorius* (Fn. 4), S. 161; *Schubert* InfAuslR 1984, 80; *M. Stolleis/G. Schlamelcher* NDV 1985, 309; zur Bestimmung des Existenzminimums von Asylbewerbern siehe *BVerfGE* 49, 202 (206).

die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beeinflusst. Im Hinblick auf die EU wird dieser Einfluß dadurch verstärkt, daß die im Entstehen befindliche Europäische Sozialunion nach Art. 137 Abs. 1 lit. k EGV bzw. Art. III-210 Abs. 1 lit. k des Vertrages über eine Verfassung für Europa<sup>19</sup> ein Zusammenwirken der Mitgliedstaaten der EU bei der Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes vorsieht. Somit ist zunächst das Recht auf Sicherung des Existenzminimums im Vergleich mit den Mindestgewährleistungen in internationalen Menschenrechtsverträgen, in der EU sowie rechtsvergleichend in den europäischen Nachbarstaaten zu bewerten.

Die EMRK enthält keine genuinen Sozialrechte, sondern nur solche Rechte, die unter bestimmten Voraussetzungen auf sozialrechtliche Sachverhalte ausgedehnt werden.<sup>20</sup> So haben die Straßburger Organe bis heute kein Recht des Bürgers auf ein sozialstaatliches Minimum anerkannt.<sup>21</sup> Der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* sichert sozialrechtliche Ansprüche des Individuums vorrangig durch das Recht auf ein faires Verfahren in angemessener Dauer, also über die verfahrensrechtliche Komponente des Grundrechtsschutzes.<sup>22</sup> Bezeichnend ist der Fall *Van Volsem v. Belgien*.<sup>23</sup> Die *Europäische Kommission für Menschenrechte* wies die Klage einer geschiedenen Frau ab, die mittellos und erkrankt in einer Wohnung mit ihren zwei minderjährigen Kindern und ihrem Enkelkind im Säuglingsalter wohnte. Das Elektrizitätsunternehmen hatte ihnen wegen Zahlungsverzugs die Stromlieferung gesperrt. Weder aus dem Verbot einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung noch aus dem Recht auf Schutz der Familie entnahm die Kommission jedoch eine positive Handlungspflicht des belgischen Staates zugunsten der Frau und ihrer Kinder.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> ABI C 310 v. 16.12.2004, S. 1ff.

<sup>20</sup> Hierzu gehören insbesondere die Art. 2, 3 und Art. 8 EMRK sowie Art. 1 und 2 ZP Nr. 1; *P. Lambert R.T.H.D.* 44 (2000), 683 (686f.); *Ganshof van der Meersch*, *Mélanges offerts à Robert Legros*, 1985, S. 207.

<sup>21</sup> St. Spruchpraxis s. z.B. *EKMR* DR 3, §§ 30-32-, *X. v. Bundesrepublik Deutschland*, Rs. 7889/77, D.R., 19, S. 186 und 206 - *E.A. Arrondelle / Vereinigtes Königreich*; hierzu *C. Dröge/T. Marauhn*, in: *BMA, Soziale Rechte in der Europäischen Union*, 2001, S. 77 (90 f.); *J.A. Frowein*, in: *S. Vassilouni, Aspects of the Protection of Individual and Social Rights*, 1995, S. 203 (215); kritisch *A. Cassese* *EJIL* 2 (1991), 141 ff.; *F. Sudre* *R.U.D.H* 2 (1990), 349; *A. D. Olinga, Les droits fondamentaux*, 1997, S. 98 und 102.

<sup>22</sup> *EKMR*, DR 46, 206 - *I. v. Italien*; DR 49, 67 - *Z. und E. v. Österreich*; *EuGHMR* A 98, § 45 - *Jonas*; A 169, § 42 - *Mellacher*; A 315-B, § 27 - *Spadea und Scalabrina*; A 315-C, §§ 28, 30 und 35 - *Scollo*; A 334, § 25 - *Velosa Barretto*; Rep. 1999-V, § 49 - *Immobiliare Saffi*.

<sup>23</sup> *EKMR*, n° 14641/89, v. 9. Mai 1990, *R.U.D.H.* 1990, 349 (384) - *Van Volsem v. Belgien*; vgl. *F. Delpérée*, in: *Le principe du respect de la dignité de la personne humaine*, 1999, S. 62 (68).

<sup>24</sup> Art. 1 Gesetz v. 8. 7. 1976 (*Moniteur Belge* v. 5.8.76) sieht zwar ein Recht auf Sozialhilfe ausdrücklich vor. Es wird aber nicht als subjektives Recht ausgelegt. Kritisch zu dieser Auslegung; *Delpérée* (Fn. 23), S. 66f. vgl. *Lambert* (Fn. 20), 686f. sowie *J. Fierens* *Droit en quart monde* 3 (1994), 3.

Diese Rechtsprechung der *Europäischen Kommission* erklärt sich aus ihrer grundsätzlichen Zurückhaltung, die Mitgliedstaaten der EMRK mit bestimmten Zahlungspflichten aus der EMRK zu belegen.<sup>25</sup> Im Fall *Z v. Vereinigtes Königreich*<sup>26</sup> hat der EuGHMR aber zu erkennen gegeben, daß er in den Fällen, in denen durch das Unterlassen der Staaten spezifische Rechte des Bürgers aus der EMRK offenkundig verletzt werden, wie z.B. das Recht auf Leben, nunmehr bereit ist, der EMRK Leistungspflichten zu entnehmen: Obgleich den staatlichen Behörden bekannt war, daß die Eltern ihren Aufsichtspflichten nicht nachkamen und die Kinder durch die Vernachlässigung in entwürdigenden Verhältnissen lebten, griff der Staat nicht schützend ein. In diesem Fall der sozialen Not stellte der Gerichtshof eine Handlungspflicht des Vereinigten Königreichs fest.

Das *Ministerkomitee des Europarates* hat am 19. Januar 2000 eine Empfehlung verabschiedet, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, in ihren nationalen Rechtsordnungen ein subjektives Recht auf Sicherung der elementaren Bedürfnisse anzuerkennen. Dieses Recht folge aus der Würde des Menschen und sei eine zwingende Voraussetzung für die Geltendmachung anderer Menschenrechte.<sup>27</sup>

Art. 13 der *Europäischen Sozialcharta* verpflichtet die Vertragsparteien „sicherzustellen, daß jedem, der nicht über ausreichende Mittel verfügt ... ausreichende Unterstützung“, gewährt wird. Diese Bestimmung gehört zu den wenigen, die in der Europäischen Sozialcharta für verbindlich erklärt worden sind. Der Bürger kann dieses Recht aber nicht unmittelbar geltend machen. Die Europäische Sozialcharta enthält keine subjektiven Rechte des Einzelnen, sondern beschreibt nur allgemeine Verpflichtungen für die Staaten.<sup>28</sup> Zudem ist das vorgesehene internationale Kontrollsystem nicht gerichtsförmig ausgestaltet. Es basiert auf Staatenberichten über die Umsetzung der Charta sowie auf einem kollektiven Beschwerderecht für nationale und internationale Berufsverbände<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> *EuGHMR Rep.* 1998-II, 579, § 25 – *Petrovic*; *EKMR DR* 46, 251 (253) – *Andersson und Kullman*; *EKMR CD* 38, 9 (13) – *X v. die Niederlande*; *CD* 43, 24 ff. – *X. v. Vereinigtes Königreich*; *DR* 9, 134 f. – *X. v. Belgien*; siehe eine umfassende Darstellung der Rechtsprechung des *EuGHMR* bei *H. Krieger*, Grundrechtsfunktionen, in: *R. Grote/T. Marauhn*, Konkordanzkommentar zum Europäischen Grundrechtsschutz, 2005, Rdnr. 88.

<sup>26</sup> *EuGHMR* 29392/95, §§ 69 ff. – *Z u.a. v. Vereinigtes Königreich*.

<sup>27</sup> Recommendation No. R (2000) 3 v. 19.1 2000; hierzu *Lambert* (Fn. 20), 684f.

<sup>28</sup> *K. Hailbronner*, in: *Vitzthum*, Völkerrecht, 2. Aufl., 2001, 3. Abschn. Rdnr. 237 m.w.N.; *H. Krieger* (Fn. 25), Rdnr. 88.

<sup>29</sup> *F. Sudre* RGDIP 1996, 715 ff.; *D. J. Harris* ICLQ 41 (1992), 659 ff.

In den *internationalen Menschenrechtserklärungen und -pakten* finden sich zwar Garantien der Sicherung des Existenzminimums: Art. 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sieht ein Recht auf staatliche Maßnahmen zur Sicherung der Würde des Menschen vor. Jedoch ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nur eine unverbindliche politische Erklärung.<sup>30</sup>

Ein vergleichbares Recht erkennt Art. 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 an. Dieser Pakt enthält keine unmittelbar anwendbaren Rechtspflichten. Das Bestehen der Rechte wird von der Verfügbarkeit der Ressourcen abhängig gemacht. Des weiteren dient der Durchsetzung dieses Rechts ausschließlich ein obligatorisches Berichtssystem vor dem Ausschuß für wirtschaftliche und kulturelle Rechte.<sup>31</sup>

Die *Europäische Union* verfügt - abgesehen vom Arbeitsrecht und Mutterschutz - über keine eigentlichen, über Koordinationszuständigkeiten hinausgehenden allgemeinen sozialrechtlichen Kompetenzen. Daraus ist jedoch nicht zu folgern, das Gemeinschaftsrecht hätte keine Auswirkungen auf das Recht der Mindestgewährleistungen. Der *EuGH* entnimmt aus der Unionsbürgerschaft und insbesondere aus deren Freizügigkeitsrecht das grundsätzliche Recht des Unionsbürgers, bei der Gewährung auch beitragsunabhängiger Mindestgewährleistungen gegenüber Inländern nicht diskriminiert zu werden.<sup>32</sup> Obgleich erst nur vereinzelte Stellungnahmen des *EuGH* vorliegen, tendiert er in der Rechtsprechung erkennbar dahin, die Mindestgewährleistungen, wie schon zuvor die Sozialversicherungssysteme, von ihrer nationalen Begrenzung zu lösen. Als bislang einzige Schranke erkennt der *EuGH* an, daß durch die Inanspruchnahme der Sozialsysteme die öffentlichen Finanzen des Aufenthaltsstaates übergebührlich belastet werden.<sup>33</sup>

Diese entstehende „Gesamthaftung“ sämtlicher Mitgliedstaaten für die Gewährleistung des Existenzminimums der Unionsbürger erfordert daher eine verstärkte Koordination der

---

<sup>30</sup> *Hailbronner* (Fn. 28), Rdnr. 205 m.w.N.; *I. Seidl-Hohenveldern/T. Stein*, Völkerrecht, 10. Aufl., 2000, Rdnr. 1585.

<sup>31</sup> *Hailbronner* (Fn. 28), Rdnr. 208f.; siehe umfassend hierzu *D. Türk*, in: *Matscher*, Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte, 1991, S. 95ff.

<sup>32</sup> *EuGH*, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691 (2726) – *Martínez Sala/Freistaat Bayern*; Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 – *Grzelczyk*; Rs. C-224/98, Slg. 2002, I-6191 – *D’Hoop*, zuletzt Rs. C-138/02, EuZW 2004, 507 – *Collins*; Rs. C-209/03, U. v. 15.3.05, – *Bidar*; vgl. *Bode*, EuZW 2003, 552; *J. Martínez Soria* JZ 2002, 643ff.

<sup>33</sup> *EuGH*, Rs. C-138/02, EuZW 2004, 507, Rdnr. 67ff. – *Collins*; Rs. C-209/03, U. v. 15.3.05, – *Bidar*; vgl. *Martínez Soria* (Fn. 32), 650.

Mindestsicherungssysteme. Die Union verfügt jedoch nicht über die erforderlichen Kompetenzen. Der Rat hat daher zunächst nur in Empfehlungen zu dieser Frage Stellung genommen.<sup>34</sup> In den letzten Jahren versucht der Rat über das Verfahren der offenen Koordinierung, das Dilemma zwischen fehlender Kompetenz der EU und wachsendem Bedürfnis nach einer europaweiten Koordinierung der Sozialpolitiken zu lösen.<sup>35</sup> Die Europäische Verfassung hat nunmehr dieses bislang informelle Verfahren durch Art. I-14 Abs. 4 ausdrücklich in das Unionsrecht integriert. Art. II-34 Abs. 2 der Europäischen Verfassung garantiert jeder Person, die in der Union ihren rechtmäßigen Wohnsitz hat und ihren Aufenthalt rechtmäßig wechselt, einen Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen. Dieser Anspruch ist aber abhängig vom Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.<sup>36</sup>

#### **IV) Rechtsvergleichende Untersuchung**

Betrachtet man die Verfassungsrechtsordnungen in Europa, können drei Staatengruppen unterschieden werden. Zur ersten Gruppe gehören Finnland und die Schweiz<sup>37</sup>, die ein Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums ausdrücklich vorsehen. So hat nach § 19 des finnischen Grundgesetzes jeder, der nicht in der Lage ist, sich den für ein menschenwürdiges Leben erforderlichen Unterhalt zu verdienen, das Recht auf notwendiges Auskommen und notwendige Fürsorge. Diese als originäres Leistungsrecht bewertete Gewährleistung bedarf aber einer gesetzlichen Ausformung, die den Standard der staatlichen Leistung formuliert. Zur zweiten Gruppe gehört das deutsche Grundgesetz, das zwar eine derartige Gewährleistung nicht ausdrücklich enthält. Sie kann aber aus dem Menschenwürdebegriff als originäres Leistungsrecht entnommen werden.<sup>38</sup> Die dritte und damit weitaus größte Gruppe von Verfassungsrechtsordnungen erkennen weder ausdrücklich noch in der Verfassungspraxis eine verfassungsrechtliche Gewährleistung eines Existenzminimums an.<sup>39</sup> Jedoch kann auch hier wiederum differenziert werden. So

---

<sup>34</sup> Empfehlung 92/441/EWG des Rates v. 24. Juni 1992, ABl. L 245 v. 26.8.1992, S. 46ff.; Empfehlung 92/442/EWG des Rates v. 27. Juli 1992, ABl. L 245 v. 26.8.1992, S. 49.

<sup>35</sup> Mitteilung v. 2.6.2003 der Kommission, KOM (2003) 312 endg.

<sup>36</sup> N. Bernsdorff VSSR 2001, 1 (21); Dröge/Marauhn (Fn. 21), S. 77; Pitschas VSSR 2000, 207 (218).

<sup>37</sup> Art. 115 Schweizerische Bundesverfassung v. 18. April 1999.

<sup>38</sup> Siehe unten Kapitel V.

<sup>39</sup> Hofmann, in: Hofmann (Fn. 5), S. 3 (5); Pitschas, in: FS BVerfG II, 2001, 827.

entnehmen die Rechtsprechung und Lehre in Österreich und Schweden aus ihrer Verfassung keinerlei Vorgaben für soziale Mindestgewährleistungen.<sup>40</sup> Demgegenüber enthalten die anderen europäischen Verfassungen Rahmenregelungen, die Auskunft über Art und Umfang der sozialen Mindestgewährleistungen geben.<sup>41</sup> Die verfassungsrechtliche Verankerung dieser Rahmenregelungen bietet ein reiches Formenspektrum, das von Verfassungsstruktur- und Staatszielbestimmungen bis zu Schutz- und Förderpflichten aus der Menschenwürde reicht.

In Frankreich<sup>42</sup> hat der *Conseil constitutionnel* der Präambel der Verfassung von 1946 entnommen, daß der Schutz der Menschenwürde gegen jedwede Beeinträchtigung ein Verfassungsprinzip darstellt.<sup>43</sup> Daraus folgert er, daß den Staat eine objektive Pflicht trifft, jedem Bürger einen angemessenen Wohnraum zu verschaffen.<sup>44</sup> Dem steht jedoch kein subjektives Recht des Bürgers gegenüber, die Realisierung dieser Schutzpflicht vom Staat zu fordern. Ein derartiger Rechtsanspruch auf staatliche Leistungen erwächst dem Bürger allein aus einfachgesetzlichen Vorgaben. So sieht das französische Gesetz über Mindesteinkommen vor, daß jede Person das Recht hat, in Notfällen eine staatliche Hilfe für die Gewährleistung und Aufrechterhaltung des Zugangs zu Wasser, Energie und Telefondiensten zu erhalten.<sup>45</sup>

Spanien versteht die verfassungsrechtlichen Mindestgewährleistungen als reine Verfassungsstrukturprinzipien.<sup>46</sup> Der in den „Leitprinzipien der Sozial- und Wirtschaftspolitik“ konkretisierte Sozialstaat realisiert sich bei Geldleistungen zur Sicherung des Existenzminimums nur, soweit ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Sind die Haushaltsmittel aufgebraucht, was regelmäßig Mitte des Jahres der Fall ist, erhält der Bürger zwar einen positiven Leistungsbescheid vom Sozialamt. Diesem Leistungsbescheid ist aber ein Informationsblatt angeheftet, in dem die kommunale Auszahlungsstelle dem Bürger

---

<sup>40</sup> F. Oppitz, in: Hofmann (Fn. 5), S. 161 (167) ; Hofmann (Fn. 39), S. 225 (229)

<sup>41</sup> Siehe Europäische Kommission, MISSOC, La protection sociale dans les états membres de l'Union, 2003; Merli, in: Hofmann (Fn. 5), S. 13 (20).

<sup>42</sup>

<sup>43</sup> Urteil n° 94-359 v. 19.1.1995, J.O. v. 21.1.1995, S. 1166, Rdnrn. 6f; Lambert (Fn. 20), 688f.; zum Sozialstaatsbegriff Frankreichs Hofmann (Fn. 39), S. 5; O. Jouanjan, in: Hofmann (Fn. 5), S. 143; A. Heymann-Doat, Libertés publiques et droits de l'homme, 5. Aufl., 1998, S. 165.

<sup>44</sup> Cons. const., Urteil v. 29.7.1998, Dalloz v. 13.Mai 1999, J., S.271.

<sup>45</sup> Art. L 115-1 Code de l'action sociale et des familles; Art. 1 Gesetz v. 1.12.1988, loi n° 88-1088 (J.O. v. 3. Dezember 1988); Lambert (Fn. 20), 688f.

<sup>46</sup> St. Rspr. des Tribunal Constitucional: Urteil Nr. 76/1986, FJ. 6; zuletzt Urteil Nr. 171/1998; J.M. Alonso Seco/ B. Gonzalo González, La asistencia social y los servicios sociales en España, 2000, S. 111; F. Garrido Falla, Comentarios a la Constitución, 3. Aufl., 2001, S. 32.

mitteilt, daß die Geldleistungen mangels Haushaltsmitteln aus dem Titel „Soziale Leistungen“ nicht ausgezahlt werden.<sup>47</sup> Der Bürger wird im übrigen auf kirchliche oder private Fürsorgeeinrichtungen verwiesen. Dies führt in der Regel dazu, daß Stromabschaltungen und Wassersperren bei Bedürftigen in der zweiten Hälfte des Jahres durchaus üblich sind.<sup>48</sup>

## V) Schutzbereich des Rechts auf Sicherung des Existenzminimums

Im europäischen Verfassungsverbund erweist sich das deutsche Verständnis des Rechts auf Sicherung des Existenzminimums als originäres Leistungsrecht mithin als ein Sonderfall. Die Zurückhaltung der meisten europäischen Staaten folgt insbesondere aus der Überzeugung, dass der Verfassungsgeber die fiskalische Gestaltungsfreiheit der Legislative und der Exekutive nicht beschränken soll. Verfügt dagegen der deutsche Gesetzgeber über keinen Freiraum, um z.B. notwendige Haushaltseinsparungen auch im Bereich der Grundsicherung umzusetzen? Die Beantwortung dieser Frage erfordert es, den Schutzbereich dieses verfassungsrechtlichen Leistungsrechts genau zu definieren. Nur so ist es möglich, den unmittelbar verfassungsrechtlich gewährleisteten Leistungsanspruch zu bestimmen, der der Disposition des Gesetzgebers entzogen ist.

### 1) Definition des Existenzminimums

#### a) Abgrenzung Existenznot - soziokulturelles Existenzminimum

Das Grundrecht richtet sich auf die Sicherung des Existenzminimums. Da das Recht an die Menschenwürde anknüpft, kann zunächst festgehalten werden, daß das Existenzminimum dann unterschritten ist, wenn der Mensch gezwungen ist, ökonomisch unter Lebensbedingungen zu existieren, die ihn zum Objekt erniedrigen.<sup>49</sup> Gleichzeitig betont aber das *BVerfG* zu Recht, daß nur die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein geschützt sind.<sup>50</sup> Von diesem Schutz nicht erfaßt sind Leistungen, mit denen der Staat „darüber hinaus [sich bemüht, Hilfebedürftige] soweit möglich in die Gesellschaft einzugliedern, ihre angemessene Betreuung in der Familie oder durch Dritte zu fördern sowie

---

<sup>47</sup> *Alonso Seco/Gonzalo González* (Fn. 46), S. 628f.; vgl. die Übersicht der Europäischen Kommission in [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc/2002/es\\_part11\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/es_part11_de.htm).

<sup>48</sup> Siehe Bericht in der Zeitung *El Mundo* v. 24.9.2003, S. 4.

<sup>49</sup> *Bachof* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), S. 37 (42); *G. Dürig*, in *Maunz/Dürig*, GG, 37. Lfg., 2000, Art. 1 Abs. 1, Rdnr. 43; *Ph. Kunig*, in: *v.Münch/Kunig*, GG, Bd. I, 5. Aufl., 2000, Art. 1, Rdnr. 36;; vgl. *K.-J. Bieback* EuGRZ 1985, 657 (666f.).

<sup>50</sup> *BVerfGE* 40, 121 (133); 82, 60 (80).

die notwendigen Pflegeeinrichtungen zu schaffen“.<sup>51</sup> Was diese Mindestvoraussetzungen sind, kann nicht ohne weiteres a priori vom Recht bestimmt werden. Einsichtig erscheint es, als Kernelement des Existenzminimums den Schutz vor Existenznot zu definieren: Bedürftig ist danach, wer nicht über das überlebensnotwendige Ausmaß an Nahrung, Kleidung, Unterkunft und Gesundheitsversorgung oder die Mittel zu ihrer Beschaffung verfügt.<sup>52</sup> Damit kann das Existenzminimum in seinem Kern als das physiologisch Notwendige definiert werden.<sup>53</sup>

Die auf den ersten Blick scharfe Trennung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß weiterhin unklare Grenzbereiche verbleiben.<sup>54</sup> So ist zum Beispiel bei der Gesundheitsversorgung unzweifelhaft, daß die medizinische Notversorgung zum physiologisch Notwendigen zu rechnen ist. Jedermann hat daher in Deutschland einen verfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch darauf, bei Bedürftigkeit staatliche Leistungen zu erhalten, um eine medizinische Notversorgung in Anspruch zu nehmen. Wann aber geht die medizinische Notversorgung in eine allgemeine medizinische Versorgung über, die nicht mehr vom Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums gedeckt ist?

Trotz dieser fortbestehenden Schwierigkeiten ist es erforderlich, zwischen dem Kernelement des Existenzminimums, der Existenznot, und dem Rahmenbereich zu trennen, um die Konturenschärfe des grundrechtlichen Leistungsanspruchs auf Sicherung des Existenzminimums zu erhalten, die allein seine Ausnahmestellung im deutschen Grundrechtssystem rechtfertigen kann. Allein das Kernelement ist originär durch Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistet. Der Rahmenbereich dieses Leistungsanspruchs folgt hingegen aus dem Sozialstaatsprinzip.<sup>55</sup> Die Festlegung dieses Rahmenbereichs kann daher nur das Ergebnis einer Wertung durch den Gesetzgeber sein. Dabei muß er den jeweiligen gesellschaftlichen Konsens über den Begriff des Existenzminimums berücksichtigen.<sup>56</sup> In Deutschland besteht

---

<sup>51</sup> BVerfGE 40, 121 (133).

<sup>52</sup> BVerwGE 14, 294 (296f.) und zuletzt 87, 212 (214); W. Höfling, in: Sachs (Fn. 16), Art. 1 Rdnr. 25; F. Hufen VVDStRL 47 (1989), 142 (163) spricht vom Menschenwürdesockel des Leistungsrechts; Rothkegel (Fn. 17), S. 21; M. Stolleis NDV 1981, 99 (101).

<sup>53</sup> BVerwGE 35, 178 (180); vgl. Starck (Fn. 8), S. 480 (521f.); Sartorius (Fn. 4), S. 70.

<sup>54</sup> Merli (Fn. 5), S. 117-140 (117); Neumann (Fn. 5), 410.

<sup>55</sup> Starck, in: Starck (Fn. 13), Art. 1 Abs. 1 Rdnr. 24 Fn. 86; Herdegen; in: Maunz/Dürig, GG, 42. Lfg., 2003, Art. 1 Rdnr. 114; dagegen an die Menschenwürde anknüpfend BVerfGE 40,121 (133); 45, 187 (228); 78, 104 (118); 82, 60 (85); 89, 346 (353); Rothkegel (Fn. 17), S. 20; Merli (Fn. 5), S. 117-140 (123); a.A..

<sup>56</sup> BVerwGE 1, 159; BVerwG NJW 1986, 737 (738); Hufen (Fn. 52), S. 142 (163); Isensee (Fn. 5), S. 365 (371); Stolleis (Fn. 52), S. 99 (101); ders. (Fn. Fehler! Textmarke nicht definiert.), N 9 (N 18); R. Pitschas VSSR

derzeit ein gesellschaftlicher Konsens dahingehend, daß das Existenzminimum jedem Menschen eine materielle, individuelle und gemeinschaftliche Teilhabe an seiner Umwelt ermöglichen soll.<sup>57</sup> Es ist daher als soziokulturelles Existenzminimum definiert.

Das ausschließlich durch das Sozialstaatsprinzip geschützte soziokulturelle Existenzminimum ist schwerer bestimmbar als die Existenznot. Es muß so sein, daß eine soziale Ausgrenzung des Hilfeempfängers ausgeschlossen ist. Der Hilfeempfänger soll in der Umgebung von Nichthilfeempfängern ähnlich wie diese leben können.<sup>58</sup> Damit kommt das Recht auf Sicherung des Existenzminimums einem materiellen Gleichheitssatz gleich.<sup>59</sup> Maßstab ist nicht das durchschnittliche Lebenseinkommen eines Berufstätigen, sondern die am Lebensstandard wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungskreise orientierte Lebensweise.<sup>60</sup> Das soziokulturelle Existenzminimum stellt deshalb eine relative und dynamische Größe dar, die dem Wandel der Verbrauchs- und der Lebensgewohnheiten unterliegt und kontinuierlich zu aktualisieren ist. Ein bestimmtes Niveau darf nicht auf Dauer festgeschrieben werden, weil sich das Verhalten der Verbraucher nachhaltig ändern kann.<sup>61</sup> Bei steigendem gesellschaftlichem Wohlstand muß daher das soziokulturelle Existenzminimum steigen, bei sinkendem Wohlstand kann es wieder fallen. Ein soziales Rückschrittsverbot statuiert das Recht auf Sicherung des soziokulturelle Existenzminimums nicht.<sup>62</sup> Insbesondere stellt das bisher definierte soziokulturelle Existenzminimum keine eigentumsgeschützte Rechtsposition dar.

---

1977, 141 (165); W. Weber *Der Staat* 1965, 409 (431); siehe ebenso *Bieback/Stahlmann* (Fn. 16), S. 11; *D. Merten VSSR* 1980, 101 (105/107); *J. Müller-Volbehrr JZ* 1984, 6 (9 ff.); *Rothkegel* (Fn. 17), S. 20; *W. Riefner NDV* 1993, 363 (364); *Sartorius* (Fn. 4), S. 55; *P. Trenk-Hinterberger ZfSH* 1980, 46-53 (48 m.w.N.).

<sup>57</sup> *BVerwGE* 14, 294 (296f.); 25, 307 (317f.); 107, 234 (236); *Bieback/Stahlmann* (Fn. 16), 1 (12); *Neumann* (Fn. 5), 410 und 429; *N. Mäder/F. Tiermann ZFHS/SGB* 1997, 529 (531); *Rothkegel* (Fn. 17), S. 21.

<sup>58</sup> *BVerwGE* 27, 63; 106, 99 (104f.); *Birk*, in: *LPK-BSHG* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), § 1 Rdnr. 7; *Rothkegel* (Fn. 17), S. 21.

<sup>59</sup> *Neumann* (Fn. 5), 429; *Sartorius* (Fn. 4), S. 55; zur Verbindung von Menschenwürde und Gleichheit siehe *Dürig*, in: *Maunz/Dürig* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), Art. 3 Abs. 1, Rdnr. 5 ff.; zur Verbindung von Gleichheit und Sozialstaat siehe *BVerfGE* 33, 303 (334 f.); 40, 121 (139).

<sup>60</sup> *BVerwGE* 25, 307 (317), 94, 324 (333f.); *Dürig*, in: *Maunz/Dürig*: GG, Art. 3 I Rdnr. 71.

<sup>61</sup> *BVerwGE* 25, 307 (317); 107, 234 (236); *OVG Berlin*, NJW 1980, 2484 (2485); *VGH Kassel*, DVBl. 1991, 1371; *Rothkegel* (Fn. 17), S. 21.

<sup>62</sup> *Höfling*, in: *Sachs* (Fn. 16), Art. 1 Rdnr. 25; *Kunig* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), Art. 1 GG, Rdnr. 30; *Neumann* DVBl. 1997, 92ff. (97); *Riefner* (Fn. 56), 363 (364); a.A. *Stolleis* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), N. 9 (29).

## b) Gerichtliche Kontrolldichte

### (1) *Der Kernbereich des Existenzminimums*

Die Festsetzung des Existenzminimums unterliegt zwar aufgrund der Rechtsschutzgarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG einer gerichtlichen Kontrolle. Hinsichtlich der Kontrolldichte muß jedoch zwischen dem Kernbereich, der Sicherung vor Existenznot, und dem soziokulturellen Rahmen differenziert werden. Im Hinblick auf die Sicherung vor Existenznot bestimmt das Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums unmittelbar den Umfang der sozialen Leistung. Diesbezüglich unterliegt das staatliche Handeln einer vollständigen gerichtlichen Kontrolle. Soweit der Staat keine sozialen Leistungen zur Verfügung stellt oder nur in einem Umfang, der diesen Kernbereich nicht gewährleistet, hat der Bürger ein unmittelbares Recht aus Art. 1 Abs. 1 GG auf Feststellung dieses Anspruchs. Das *BVerfG* deutet dies an, wenn es sagt, daß die weite Freiheit des Gesetzgebers nicht besteht, soweit es um die „zwingenden Aufgaben des Staates geht, die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger zu schaffen“.<sup>63</sup> Gleichwohl entzieht sich die Frage, wie dieser Anspruch gewährt wird, einer gerichtlichen Kontrolle.<sup>64</sup> Ob der Staat das zum Überleben notwendige Existenzminimum durch Sach-, Geld oder Dienstleistungen sichert, unterliegt einer politischen Wertung, in die auch fiskalische Erwägungen einfließen können. Ein Anspruch des Bürgers auf eine Sicherung des Existenzminimums ausschließlich durch Geldleistungen ist dem Grundrecht nicht zu entnehmen.<sup>65</sup> Zwar folgt es aus der Würde des Menschen, daß er seine Selbständigkeit nicht verlieren soll. Es mag aber bezweifelt werden, ob dazu auch die Möglichkeit gehört, seine Bedarfsdeckung frei zu gestalten. Das *BVerwG* betont zu Recht, daß die Erfüllung des aus Art. 1 Abs. 1 GG folgenden Auftrags in bestimmten Umfang ein Eindringen in die Privatsphäre des Hilfesuchenden unvermeidlich macht. Diesem Eingriff könne der Hilfesuchende nicht schrankenlos sein Abwehrrecht aus Art. 1 Abs. 1 GG entgegensetzen.<sup>66</sup> Gleichwohl muß der Staat bei einer bestehenden Auswahl die Wünsche des Betroffenen berücksichtigen, um dessen Würde zu wahren.<sup>67</sup> Damit kann dem zutreffenden

---

<sup>63</sup> *BVerfGE* 82, 60 (80).

<sup>64</sup> So auch *Stolleis* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), N 9 (30).

<sup>65</sup> So aber *BVerwGE* 72, 354 (357); 92, 106 (107f.); a.A.: *Rothkegel* (Fn. 17), S. 53.

<sup>66</sup> *BVerwG*, Buchholz 11, Art. 1 Abs. 1 GG; *BVerwGE* 50, 63f.

<sup>67</sup> *Rothkegel* (Fn. 17), S. 54.

Einwand entgegengetreten werden, soziale Leistungsgrundrechte seien zu stark monetär geprägt.<sup>68</sup>

### (2) *Das soziokulturelle Existenzminimum*

Anders ist hingegen die Frage der gerichtlichen Überprüfbarkeit von Leistungen zu beantworten, die zur Sicherung des sozialstaatlich geforderten soziokulturellen Existenzminimums gewährt werden. Sowohl Art als auch - im Unterschied zum überlebensnotwendigen Existenzminimum - Umfang der Leistung sind Gegenstand einer politischen Wertung des Gesetzgebers, die von den Gerichten zu Recht nur in begrenztem Umfang überprüft werden darf. Insoweit folgt aus dem Grundgesetz kein unmittelbarer Anspruch auf soziale Leistungen zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums. Vielmehr bedarf dieses Recht einer gesetzlichen Ausformung. Damit entspricht dieses Recht in seiner gerichtlichen Überprüfbarkeit anderen sozialen Leistungsrechten, die ebenso dem Sozialstaatsprinzip entnommen werden.<sup>69</sup>

Der Gesetzgeber genießt eine Einschätzungsprärogative hinsichtlich dessen, was nach derzeit vorherrschender Anschauung zum sozialstaatlich geforderten soziokulturellen Leben gehört<sup>70</sup>. Die Gerichte beschränken sich zu Recht auf die Prüfung, ob der Gesetzgeber bei der Feststellung des Existenzminimums objektive Kriterien zugrundegelegt hat.<sup>71</sup> Hierzu gehört die Prüfung, ob die Regelsatzfestsetzung auf ausreichenden Erfahrungswerten basiert und ob die zugrundeliegenden Wertungen im Rahmen der einfachgesetzlichen Vorgaben vertretbar sind.<sup>72</sup> So hat das *BVerwG* zu keinem Zeitpunkt eine konkrete Bemessungsgrundlage für das durch die Sozialhilfe gewährleistete soziokulturelle Existenzminimum selbst erarbeitet.<sup>73</sup>

Das Sozialstaatsprinzip formuliert nur in beschränktem Umfang Kriterien für die Bestimmung des soziokulturellen Aspekts des Existenzminimums. Innerhalb dieser Grenzen obliegt es dem Gesetzgeber, die Verfahrensmaßstäbe zu bestimmen, mit denen der gesellschaftliche Konsens

---

<sup>68</sup> H. Zacher, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR I, S. 1045 (1062); *ders.* ZfSH/SGB 1991, 625 (630).

<sup>69</sup> *BVerfGE* 5, 85 (198); 98, 169 (204).

<sup>70</sup> *BVerwGE* 25, 307 (317).

<sup>71</sup> *BVerfGE* 82, 60 (80); 94, 241 (263); 94, 326 (331f.); 102, 366 (368); *Rothkegel* (Fn. 17), S. 24.

<sup>72</sup> *Rothkegel* (Fn. 17), S. 24.

<sup>73</sup> *BVerwGE* 25, 307 (317); 35, 178 (180).

ermittelt wird und auf deren Grundlage die Höhe der staatlichen Leistungen festgesetzt werden.<sup>74</sup>

### c) Verfahren zur Bestimmung des Existenzminimums

Das Verfahren zur Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums ist im SGB II für das Arbeitslosengeld II und im SGB XII für die Sozialhilfe geregelt. Der Gesetzgeber orientiert sich dabei an den Lebensverhältnissen auf einem, wirtschaftlich gesehen, zwar niedrigen Niveau, der dem Betroffenen aber gleichwohl ermöglicht, den Anschluß an seine nicht auf Sozialhilfe angewiesene soziale Umgebung nicht zu verlieren. Die laufenden Leistungen bestimmen sich über Regelsätze, die von der Bundesregierung und ergänzend durch die Landesregierungen in Rechtsverordnungen festgelegt werden.<sup>75</sup> Grundlage der Bemessung des Eckregelsatzes sind die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen (§ 2 Abs. 1 RSV). Der Regelsatz wird jährlich anhand des aktuellen Rentenwerts in der gesetzlichen Rentenversicherung angepasst (§ 20 Abs. 4 Satz 1 SGB II; § 4 RSV).

Können fiskalische Erwägungen bei der Bestimmung des Existenzminimums einfließen? Die Sozialhilfe belastet erheblich die kommunalen Haushalte. Die Sozialhilfekosten betragen im Jahr 2002 in Deutschland 23,9 Mrd. Euro.<sup>76</sup> Das *BVerwG*<sup>77</sup> und die Literatur<sup>78</sup> verweisen zu Recht darauf, daß auch die Befriedigung von Bedürfnissen im sozialen Bereich von dem Vorhandensein zuvor erwirtschafteter öffentlicher Mittel abhängt und daß das Maß dessen, was der Einzelne von der Gemeinschaft vernünftigerweise verlangen kann, durch die Finanzierbarkeit der in Anspruch genommenen Leistungen bestimmt wird. Ob die Realisierung des Rechts auf Sicherung des Existenzminimums von fiskalischen Erwägungen bestimmt sein kann,<sup>79</sup> muß aber differenziert beantwortet werden. Im Hinblick auf das Kernelement des Existenzminimums, den Schutz der physiologischen Existenz, wären

---

<sup>74</sup> *Bieback/Stahlmann* (Fn. 16), 1 (12).

<sup>75</sup> Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung-RSV) v. 3.6.2004, BGBl. I, S. 1067.; *Rothkegel* (Fn. 17), S. 23. Zur Frage der Zulässigkeit einer Regelsatzfestsetzung durch Verordnung im Lichte des Parlamentsvorbehalts siehe *J. von Barga*, in: *Gollwitzer*, in: FS Simon, 1987, S. 745 (767ff.); *B. Schulte* NVwZ 1990, 1146 (1149); *Stolleis* (Fn. 52), 99 (103).

<sup>76</sup> Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bilanz 2002 und Ausblick 2003, Dokumentation Nr. 29, S. 13.

<sup>77</sup> *BVerwGE* 72, 113 (115); *Rothkegel* (Fn. 17), S. 31.

<sup>78</sup> *Starck*, in: *Starck* (Fn. 13), Art. 1 Rdnr. 36.

<sup>79</sup> Dafür *Starck*, in: *Starck* (Fn. 13), Art. 1 Rdnr. 36; dagegen *Kunig* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), Art. 1 Rdnr. 30.

fiskalische Erwägungen zweckfremd und könnten eine Begrenzung der staatlichen Leistungen nicht rechtfertigen. Bei der Ausführung dieses Anspruchs müssen die zur Verfügung gestellten Mittel den Bedarf des Bürgers zur Sicherung seines überlebensnotwendigen Existenzminimums decken.<sup>80</sup> Eine Situation wie in Spanien, wo der Staat in der zweiten Jahreshälfte aufgrund einer fehlerhaften Verteilung der vorhandenen finanziellen Mittel die Auszahlungskassen in den Sozialämtern schließt und bedürftige Bürger ohne Strom und fließendes Wasser leben müssen, wäre mit dem Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums nicht vereinbar.

Soweit jedoch das vom Gesetzgeber auf der Grundlage des Sozialstaatsprinzips zu bestimmende Mehr des soziokulturellen Existenzminimums betroffen ist, ist eine Berücksichtigung fiskalischer Erwägungen zulässig.<sup>81</sup> Das soziokulturelle Existenzminimum bestimmt sich nach den allgemeinen Lebensverhältnissen. Daher führt eine erhebliche Verschuldung des Staates, soweit sie eine Senkung der allgemeinen Lebensverhältnisse der Bürger zur Folge hat, zulässigerweise zu einer Senkung des soziokulturellen Existenzminimums. Aus dem Sozialstaatsprinzip kann keine Gewährleistung eines soziokulturellen Existenzminimums in einer bestimmten Höhe entnommen werden. In diesen Grenzen ist auch eine gesetzliche Festsetzung der Höhe der staatlichen Leistungen für einen größeren Zeitraum, die sogenannte Deckelung, zulässig. Die Deckelung muß sich aber auf dieses soziokulturelle Element des Existenzminimums beschränken. Soweit sie jedoch auf den überlebensnotwendigen Bedarf einwirkt, ist sie unzulässig, da dieser Bedarf aufgrund seiner grundrechtlichen Verankerung ausschließlich auf einer tatsächlichen Individualprüfung festgestellt werden muß. Die Deckelung beruht hingegen auf einer Fiktion des Bedarfs.<sup>82</sup> Ob durch eine Deckelung der überlebensnotwendige Bedarf befriedigt wird, unterliegt mithin einer gerichtlichen Kontrolle.

#### d) Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist somit festzuhalten: Das Existenzminimum definiert sich zunächst in seinem Kernelement als die physiologische Existenz des Bürgers. Dieses Kernelement ist Gegenstand des originären verfassungsrechtlichen Leistungsanspruchs aus Art. 1 Abs. 1 GG. Der Schutz eines nicht a priori zu definierenden soziokulturellen Daseins kann allein auf das

---

<sup>80</sup> Rothkegel (Fn. 17), S. 24f.

<sup>81</sup> So wohl auch Kunig (Fn. Fehler! Textmarke nicht definiert.), Art. 1 Rdnr. 30.

<sup>82</sup> Rothkegel (Fn. 17), S. 27.

Sozialstaatsprinzip gestützt werden. Die Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums obliegt mithin ausschließlich dem Gesetzgeber auf der Grundlage objektiver Kriterien anhand eines gesellschaftlichen Konsenses.

## 2) *Strukturprinzipien des Sozialhilferechts als Hilfskriterien*

Das *BVerwG* hat mangels normativer Festsetzungen selbständig derartige objektive Kriterien zur Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums, die sogenannten Strukturprinzipien des Sozialhilferechts entwickelt<sup>83</sup>. Es handelt sich neben dem Planungsrecht um ein weiteres Gebiet, in dem das *BVerwG* durch Richterrecht ein Teilgebiet einer Rechtsordnung gestaltend geprägt hat.

Der Gesetzgeber ist grundsätzlich frei zu bestimmen, in welcher Form er das Existenzminimum gewährleistet.<sup>84</sup> Das ausgefeilte deutsche System sozialer Sicherung von den beitragsabhängigen sozialen Versicherungsleistungen über spezifische Leistungen wie z.B. Ausbildungsförderung bis hin schließlich zur Sozialhilfe verhindert in vielfältiger Art und Weise, daß einem Bürger das Existenzminimum fehlt.<sup>85</sup> Da die Sozialhilfe, nunmehr in Verbindung mit dem Arbeitslosengeld II, den anderen Sozialleistungen gegenüber nachrangig ist, kann sie als das Auffangnetz der sozialen Sicherung gesehen werden, mit dem der Staat letztlich dem Bürger das Existenzminimum garantiert.<sup>86</sup> Anhand dieser Strukturprinzipien des Sozialhilferechts können daher die verfassungsrechtlich gebotenen Prinzipien der Grundsicherung näher bestimmt werden.<sup>87</sup> Jedoch konkretisieren diese Strukturprinzipien nicht in allen ihren Ausformungen den sozialstaatlich verankerten Anspruch auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums. Vielmehr zählen hierzu wiederum nur die Kernbereiche dieser Strukturprinzipien, die das *BVerwG* unmittelbar aus der Menschenwürdegarantie oder dem Sozialstaatsprinzip entnommen hat. Hierzu gehören die -

---

<sup>83</sup> *BVerwGE* 23, 149 (153); 28, 222; *Knopp/Fichtner*, BSHG, 6. Aufl., München 1998, § 1 Rdnr. 12; *Trenk-Hinterberger* (Fn. 56), 47; *Hoffmann* (Fn. 71), 102; *Zacher*, in *Isensee/Kirchhof*, HdbStR I (1987), S. 1062.

<sup>84</sup> *BVerfGE* 22, 180 (204); *Badura* DöV 1968, 446 (449); *Müller-Volbehr* (Fn. 56), 6 (19); *Pitschas* (Fn. 56), 141 (146); *Stolleis* (Fn. 52), 99 (101); *Weber* (Fn. 56), 409 (415); *Wertenbruch* (Fn. 56), 17 f.

<sup>85</sup> *BVerwGE* 23, 149 (155); zu weiteren bedarfsunabhängigen Formen der Mindestsicherung vgl. *R. Scholz*, FS Sieg, Karlsruhe 1976, S. 507 (510) sowie *H. Bley*, Sozialrecht, 5. Aufl., 1986, S. 48; *Isensee* (Fn. 5), S. 365 (371); *Stolleis* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), N 9 (N 26).

<sup>86</sup> *Neumann* (Fn. 5), 428; *Rothkegel* (Fn. 17), S. 92; *Sartorius* (Fn. 4), S. 68.

<sup>87</sup> Siehe *Stolleis* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), N 25.

untereinander gleichrangigen<sup>88</sup> - Grundsätze der Bedarfsdeckung und damit zusammenhängend der Individualisierung, die Kernbereiche des Grundsatzes der Selbsthilfe sowie des beschränkten Amtsprinzips.<sup>89</sup>

a) Der Bedarfsdeckungs- und Individualisierungsgrundsatz

Aus der Menschenwürdegarantie hat das *BVerwG* den Bedarfsdeckungsgrundsatz entwickelt.<sup>90</sup> Dieser Grundsatz wirkt auf das Verfahren der Bestimmung des Inhalts und Umfangs der sozialen Leistungen des Staates ein. Soweit die Leistungen des Staates das physiologische Existenzminimum gewährleisten, müssen sie effektiv und ausreichend sein. Das Verfahren muß so beschaffen und bemessen sein, daß der sozialhilferechtliche Bedarf in jedem Einzelfall vollständig befriedigt werden kann, so der sogenannte Individualisierungsgrundsatz.<sup>91</sup> Die Höhe des physiologischen Existenzminimums kann der Gesetzgeber somit nicht durch das Äquivalenzprinzip bestimmen, das grundsätzlich den beitragsabhängigen Sozialleistungssystemen zugrunde liegt.<sup>92</sup>

Eine schematische und einzelfallunabhängige Gewährleistung des Schutzes vor Existenznot ausschließlich durch pauschalisierte Leistungen genügt nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben, weil dadurch eine individuelle Notlage im einzelnen nicht berücksichtigt werden kann.<sup>93</sup> So wie nach bisherigem Recht zum Beispiel die sogenannten Hilfeleistungen für den Lebensunterhalt als Teil der Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles, d.h. nach Maßgabe eines besonderen individuellen Bedarfs auch abweichend von den allgemeinen Regelsätzen bemessen werden, so muß - abstrakt gesprochen – jede staatliche Leistung zur Sicherung des Existenzminimums von Verfassungs wegen als Einzelfallhilfe gewährleistet bleiben, um zu verhindern, daß ein relevanter Bedarf des Bürgers als Grundrechtsträger ungedeckt bleibt.<sup>94</sup> Dem Gesetzgeber ist es zwar nicht verwehrt, das Recht auf Sicherung des

---

<sup>88</sup> So zutreffend *Rothkegel* (Fn. 17), S.13.

<sup>89</sup> *W. Frank* (Fn. 85), 225; *Bethäuser* (Fn. 18), S. 74 (78). Vgl. *Kunig* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), Art. 1 Rdnr. 30.

<sup>90</sup> *BVerwGE* 108, 47 (53); *D. Giese* *ZfSH* 1975, 129ff.

<sup>91</sup> Umfassend *M. Eylert*, *Rechtliche Probleme der schematisierenden materiellen Sozialhilfeleistungen*, 1987, S. 105ff.; *Bieback/Stahlmann* (Fn. 16), 1 (13); *Rothkegel* (Fn. 17), S. 41.

<sup>92</sup> *Sartorius* (Fn. 4), S. 68.

<sup>93</sup> *D. Schoch*, *Sozialhilfe*, 2. Aufl., 1999, S. 92; *Rothkegel* (Fn. 17), S. 49.

<sup>94</sup> Vgl. *Neumann* (Fn. 5), 429.

Existenzminimums durch pauschalisierte Beträge oder durch Typisierung zu erfüllen.<sup>95</sup> Damit kann er angesichts der großen Anzahl von Betroffenen ein effizientes Verwaltungshandeln gewährleisten. Erforderlich sind aber zusätzlich Härte- oder Öffnungsklauseln, die eine gesonderte Regelung im Einzelfall ermöglichen.<sup>96</sup>

Des Weiteren muß der Staat im System der sozialen Sicherung gewährleisten, daß im Falle eines nicht aufschiebbaren Bedarfs staatliche Hilfe subsidiär geleistet wird, solange und soweit der Bedarf anders, z.B. durch die Träger der Sozialversicherung, nicht rechtzeitig gedeckt wird. Dies ist derzeit in Form der Sozialhilfe der Fall, die sowohl Träger individueller Hilfe als auch Ausfallbürge für Fälle sozialer Notlage ist. Das Grundrecht auf Sicherung des Existenzminimums untersagt es daher dem Gesetzgeber, bestimmte Bedarfsarten auszugliedern, soweit dadurch die Gefahr besteht, daß einem Bürger das physiologische Existenzminimum fehlt.

#### b) Der Nachrang- und Selbsthilfegrundsatz

Die Menschenwürde setzt ein selbstverantwortliches Leben des Bürgers voraus. Der Staat kann zwar dem einzelnen helfen, Schwierigkeiten seiner persönlichen Lebensführung zu meistern, er kann ihm diese Schwierigkeiten aber nicht vollständig abnehmen. Das würde voraussetzen, daß die Gemeinschaft in der Lage wäre, die Persönlichkeit eines individuellen Wesens auf ein Standardbild hin umzuformen. Gleichzeitig würde man die Möglichkeit leugnen, daß der Einzelne auch in großen ökonomischen Notlagen imstande sein kann, ein wehrhaftes Leben zu führen. Im Ergebnis würde eine derartige Auffassung den Einzelnen zum Objekt eines staatlichen Verfahrens machen und damit gegen Art. 1 Abs. 1 GG verstoßen.<sup>97</sup> Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums können daher nur eine subsidiäre Hilfe sein.<sup>98</sup> Erst wenn die anderen Sicherungssysteme wie die Sozialversicherung, die Familie, eigenes Einkommen und Vermögen nicht ausreichend Hilfe ermöglichen, kann der Bürger diese verfassungsrechtlich garantierten Leistungen in Anspruch nehmen.<sup>99</sup> Im

---

<sup>95</sup> Z. B. in §§ 21 Abs. 1 b, 22 Abs. 1 Satz 2 BSHG/§ 20 SGB II; zur Zulässigkeit: *BVerwGE* 25, 307 (314); 94, 335 (340); *Eylert* (Fn. 91), 51.

<sup>96</sup> *BVerwG*, 5 C 38.92 Buchholz 436.0 § 2 BSHG Nr. 16; Buchholz 436.0 § 12 BSHG Nr. 32; Buchholz 436.0 § 11 BSHG Nr. 27.

<sup>97</sup> *BVerwGE* 23, 153 (156); 25, 27 (30).

<sup>98</sup> *BVerwGE* 47, 103 (106f.).

<sup>99</sup> *BVerwGE* 23, 153 (156); 67, 163 (168); *Lambert* (Fn. 20), 684.

Gegensatz zu anderen europäischen Staaten, wie z.B. Spanien<sup>100</sup> kann sich die deutsche öffentliche Hand aber ihrer grundrechtlichen Schutzpflicht nicht vollständig mit dem Verweis auf eine soziale Grundversorgung durch Träger der freien Wohlfahrtspflege entledigen.

Gemäß diesem Subsidiaritätsprinzip kann der Gesetzgeber darüber hinaus von dem Einzelnen verlangen, zumutbare Arbeit aufzunehmen, um so sein Existenzminimum ohne fremde, insbesondere staatliche Hilfe zu sichern.<sup>101</sup> Gerade mit Rücksicht auf diese Überlegungen ist somit die Forderung an den Einzelnen, zunächst mit der eigenen Arbeitskraft die Not zu überwinden, als Konsequenz des grundgesetzlichen Menschenwürdebegriffs zu sehen.<sup>102</sup>

Gleichzeitig ist aber der Staat auch aus dem Menschenwürdeverständnis verpflichtet, durch Dienstleistungen, wie z.B. Arbeitsvermittlung oder gegebenenfalls durch Sanktionsmaßnahmen gegenüber Arbeitsunwilligen, diese Selbsthilfe zu fördern.<sup>103</sup> Eine Kürzung oder sogar die vollständige Verweigerung staatlicher Leistungen sind bei fehlender Bereitschaft zur Selbsthilfe möglich.<sup>104</sup> Gleichwohl ist auch hier wiederum zu unterscheiden: Die vollständige Verweigerung darf nicht dazu führen, daß der absolut geschützte Kernbereich des physiologischen Existenzminimums berührt wird.<sup>105</sup> Vielmehr kann der Staat in diesen Fällen beispielsweise - so wie im Sozialhilferecht vorgesehen - Geldleistungen vollständig durch Sachleistungen ersetzen.<sup>106</sup> Eine Kürzung der Leistungen, die das soziokulturelle Existenzminimum sichern, ist im Lichte ihrer sozialstaatlichen Verankerung verfassungsrechtlich zulässig.

Von der Frage der fehlenden Bereitschaft zur Selbsthilfe ist die Frage des Verschuldens für den Eintritt der Notlage streng zu unterscheiden. Aus dem dem Menschenwürdebegriff entnommenen Recht des Bürgers, seine Lebensführung frei von staatlicher Beeinflussung zu gestalten, folgt, daß – im Gegensatz zum Sozialversicherungsrecht – bei den Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums der Staat grundsätzlich nicht nach den Gründen fragen darf, die zu der Notlage geführt haben. So darf eine staatliche Leistung zur Sicherung des

---

<sup>100</sup> Siehe bei Fn. 55.

<sup>101</sup> *BVerwGE* 67, 1 (5).

<sup>102</sup> *BVerwGE* 23, 149 (153); 27, 58 (63); 67, 1 (5f.); 68, 91 (94); 98, 203 (204); *Rothkegel* (Fn. 17), S. 102.

<sup>103</sup> *BVerwGE* 29, 99 (104ff.); 67, 1 (5); 82, 125 (131).

<sup>104</sup> Kritisch hierzu *Neumann* (Fn. 5), 432; erweist sich die Kürzung als Sanktionsmittel als untauglich, darf die Hilfe nicht weiter versagt werden: *BVerwGE* 29,99 (105f.); *Merli* (Fn. 5), S. 135.

<sup>105</sup> So auch *M. Zuleeg* ZAR 1983, 188 (192f.); *Rothkegel* (Fn. 17), S. 96.

<sup>106</sup> Kritisch *Stolleis* (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), N 9 (30).

Existenzminimums nicht verweigert werden, weil der Hilfesuchende die Notlage selbst verschuldet hat.<sup>107</sup> Ebenso wenig steht dem Recht auf Sicherung des Existenzminimums entgegen, daß der Hilfebedarf bei entsprechender Vorsorge oder auch nur sparsamem Verhalten des Hilfesuchenden nicht entstanden wäre.

Aus dem Selbsthilfegrundsatz folgt schließlich, daß für den Bezieher von Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums ein wirtschaftlicher Anreiz bleiben muß, sich durch Eigeninitiative, insbesondere durch Erwerbstätigkeit, aus seiner wirtschaftlichen Not zu befreien. Hiermit erklärt und rechtfertigt sich das Lohnabstandsgebot.<sup>108</sup> Danach hat der Staat bei der Bemessung der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums zu gewährleisten, daß die durchschnittliche Höhe dieser Leistungen unter der Höhe des erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgeltes unterer Lohn- und Gehaltsgruppen bleibt. Dieses Lohnabstandsgebot ist mit dem Bedarfsdeckungsgrundsatz vereinbar, solange der betroffene Bürger in der Lage bleibt, durch eigene Sparsamkeit seine wirtschaftliche Benachteiligung gegenüber Nichthilfeempfängern auszugleichen, die ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten.<sup>109</sup> Entscheidend ist daher, daß die Vergleichsgruppe derart gewählt wird, daß bei Berücksichtigung des Lohnabstandsgebotes dem in Notlage befindlichen Bürger nicht das zum Überleben notwendige Existenzminimum fehlt<sup>110</sup>.

Hingegen hindert das Recht auf Sicherung des Existenzminimums den Staat nicht, vereinzelte Leistungen in Form von Darlehen zu gewähren. Soweit in der sozialhilferechtlichen Literatur und Rechtsprechung darauf hingewiesen wird, Darlehen seien eine „systemfremde Ausnahmerecheinung“, ist dem im Hinblick auf das bisherige, einfachgesetzlich geregelte Sozialhilfesystem zuzustimmen. Dieses Sozialhilfesystem ist aber nicht deckungsgleich mit dem Schutzbereich des Grundrechts auf Sicherung des physiologischen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG bzw. des Rechts auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums aus dem Sozialstaatsprinzip. Zwar ist das „vornehmliche Ziel der Sozialhilfe, ... den Einzelnen unabhängig von ihr zu machen“<sup>111</sup>. Daraus aber die Konsequenz zu ziehen, eine Hilfe durch Darlehen sei bedenklich, weil sie „u.U. den Hilfeempfänger vom Sozialhilfeträger

---

<sup>107</sup> BVerwGE 29, 102 (104); 32, 271 ff; 35, 350ff.

<sup>108</sup> Rothkegel (Fn. 17), S. 30; Sartorius (Fn. 4), S. 122ff.; dagegen Erlenkamp/Fichte/Fock, Sozialrecht, 5. Aufl., 2002, S. 756.

<sup>109</sup> BVerwGE 94, 326 (333).

<sup>110</sup> Rothkegel (Fn. 17), S. 30.

<sup>111</sup> BVerwGE 32, 89 (94).

abhängig macht“<sup>112</sup>, ist nicht zwingend. Dies wäre nur dann anzunehmen, wenn die gesamten Leistungen als Darlehen gewährt würden, so daß eine Darlehensschuld anwüchse, die vom betroffenen Bürger nicht getilgt werden könnte. Unzulässig wäre auch, die Modalitäten der Darlehensrückzahlung so festzusetzen, daß dem Schuldner wieder das Existenzminimum fehlt. Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums soll den Einzelnen davor schützen, in eine existentielle Notlage zu geraten. Es handelt sich aber um eine subsidiäre Hilfe, die eigene Leistungen des Bürgers während und nach der staatlichen Hilfestellung erwartet. Solche Leistungen können auch in der begrenzten Abzahlung von Darlehensschulden bestehen.

### c) Das modifizierte Amtsprinzip

Aus der positiven Handlungspflicht des Staates für die Sicherung des Existenzminimums folgt, daß die Leistungen von Amts wegen erbracht werden müssen. Sie setzen also keine Initiative des Hilfebedürftigen voraus. Der Staat darf deshalb nicht warten, bis der Hilfebedürftige auf ihn zukommt. Ebenso ist der Staat verpflichtet, den Umfang des Bedarfs im Sinne des Individualisierungsgrundsatzes selbständig zu ermitteln.<sup>113</sup> Die Verankerung des Rechts auf Existenzminimum in der Menschenwürde hat damit zur Folge, daß das sozialrechtliche Verfahren zur Gewährung des Existenzminimums vom Untersuchungsgrundsatz geprägt sein muß.<sup>114</sup> Gleichwohl wird die Amtsermittlungspflicht durch eine Mitwirkungsobliegenheit des Betroffenen relativiert. So ist der staatliche Leistungsträger nicht zu eigenen Ermittlungen verpflichtet, wenn der Hilfebedürftige zwar eine Notlage anzeigt, sich aber im übrigen weigert, diese Notlage durch Offenlegung seiner Einkommens- und Vermögensverhältnisse darzulegen. In der Praxis wird Sozialhilfe daher erst aufgrund eines entsprechenden Hilfeersuchens gewährt.<sup>115</sup> Gleichwohl kommt diesem Antrag nur die Bedeutung zu, der Behörde die Kenntnis von der Notlage zu vermitteln.<sup>116</sup> Dieser verfahrensrechtlichen Besserstellung des Hilfeempfängers gegenüber Empfängern

---

<sup>112</sup> *BVerwGE* 32, 89 (94); *Rothkegel* (Fn. 17), S. 40.

<sup>113</sup> *Eylert* (Fn. 91), 97f.; *Knopp/Fichtner* (Fn. 83), § 5 Rdnr. 1; *Rothkegel* (Fn. 17), S. 42; *Schellhorn/Jirasek/Seipp*, BSHG, 16. Aufl., 2002, § 3 Rdnr. 1; *Trenk-Hinterberger* (Fn. 56), 48.

<sup>114</sup> *Eylert* (Fn. 91), S. 105ff.; *Rothkegel* (Fn. 17), S. 42; *C. von Pestalozza*, FS Boorberg-Verlag, 1977, S. 185 (187); *H.J. Knack*, VwVfG, 6. Aufl., 1998, § 24, Rdnr. 3.1.; *K. Obermayer*, VwVfG, 3. Aufl., 1999, § 24 Rdnr. 12ff.; zu den Grenzen *W. Berg* DV 1976, 161 (167 ff.); *Kluth*, in: *Wolff/Bachof/Stober*, VwR II, 6. Aufl., 2000, § 60 Rdnr. 28.

<sup>115</sup> *Rothkegel* (Fn. 17), S. 47.

<sup>116</sup> *BVerwG*, Buchholz 436.0 § 5 BSHG Nr. 5.

anderer staatlicher Leistungen steht der Nachteil gegenüber, daß die Hilfe erst ab dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme gewährt wird.<sup>117</sup>

Der Staat ist verpflichtet, ab dem Moment der Kenntnisnahme die notwendigen Leistungen zu erbringen (Kenntnisgrundsatz).<sup>118</sup> Es ist ihm aber verwehrt, durch die Gestaltung der Sicherung des Existenzminimums die von ihm angenommenen wahren Interessen des Hilfesuchenden gegen dessen Vorstellungen vom Leben durchzusetzen. Die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums können daher niemandem aufgezwungen werden.<sup>119</sup> Dies hängt wiederum mit der Verknüpfung des Existenzminimums mit der Menschenwürde und der daraus folgenden Subjektstellung des auf derartige Leistungen angewiesenen Bürgers zusammen: Er ist kein Almosenempfänger, sondern Inhaber eines öffentlichen subjektiven Rechts und demzufolge auch nicht Objekt einer staatlichen (polizeilichen) Armenfürsorge.

### 3) Die Sicherung des Existenzminimums in der Rechtsordnung

Als Grundrecht bzw. als ein durch den Gesetzgeber aus dem Sozialstaatsprinzip entwickeltes subjektives Recht bedarf das Recht auf Sicherung des Existenzminimums nach Art. 19 Abs. 4 GG zusätzlich einer prozessualen Absicherung. Der Staat muß dem Bürger die prozessualen Möglichkeiten eröffnen, dieses Recht auf Sicherung des Existenzminimums effizient durchzusetzen. Dazu gehört auch die Gewährung von Prozeßkostenhilfe.<sup>120</sup>

Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums hat aber über den leistungsrechtlichen Aspekt hinaus noch eine Bedeutung als Schutzpflicht<sup>121</sup> sowie eine abwehrrrechtliche Funktion. So ist der Staat verpflichtet, das Existenzminimum auch vor Eingriffen Dritter durch gesetzliche Pfändungsgrenzen für lebensnotwendige Sachen nach § 811 ZPO<sup>122</sup> und durch den Pfändungsschutz für Arbeitseinkommen nach § 850 ZPO zu schützen.<sup>123</sup> Ebenso wirkt das Recht auf Sicherung des Existenzminimums bei der Berechnung des

---

<sup>117</sup> BVerwGE 35, 287 (288); 99, 149 (156); Sartorius (Fn. 4), S. 135ff.

<sup>118</sup> Rothkegel (Fn. 17), S.55; dagegen R. Paul ZFSH/SGB 1999, 78 (82).

<sup>119</sup> Roscher, in: LPK-BSHG (Fn. Fehler! Textmarke nicht definiert.), § 5 Rdnr. 4 ff.

<sup>120</sup> BVerfGE 78, 104 (117).

<sup>121</sup> BVerfGE 40, 121 (133); 82, 364 (368) - jeweils auf Menschenwürdegarantie und Sozialstaatsprinzip gestützt; 52, 339 (346) - auf Art. 2 Abs. 2 GG gestützt. H.-W. Arndt/A. Schumacher NJW 1995, 2603; Bull NJW 1996, 281.

<sup>122</sup> BFH NJW 1990, 1871; OLG Hamburg ZMR 1984, 154 (156); Zöller/Stober, ZPO, 23. Aufl., Köln 2002, § 811 Rdnr. 3; W. Höfling, in: Sachs (Fn. 16), Art. 1 Rdnr. 26.

<sup>123</sup> BVerfGE 82, 364 (368); Sartorius (Fn. 4), S. 219f.

Kindesunterhalts nach § 1612b Abs. 5 BGB<sup>124</sup> oder des Unterhalts bei Getrenntleben als Schutzpflicht begrenzend ein<sup>125</sup>.

Seine abwehrrechtliche Funktion realisiert das Recht auf Sicherung des Existenzminimums vorrangig bislang im Steuerrecht.<sup>126</sup> Das Grundrecht setzt der Besteuerung insoweit Grenzen, als dem Steuerpflichtigen ein steuerfreies Einkommen in einem Umfang verbleiben muß, der zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird. In dieser Höhe ist das Familieneinkommen – unabhängig vom sozialen Status der Familie – nicht disponibel und kann daher auch nicht zur Ermittlung der steuerlichen Leistungsfähigkeit herangezogen werden.<sup>127</sup> Das bedeutet jedoch nicht, daß jeder Steuerpflichtige vorweg in Höhe eines nach dem Existenzminimum bemessenen Freibetrages verschont werden muß. In welcher Weise der Gesetzgeber der verfassungsrechtlichen Vorgabe Rechnung trägt, ist ihm überlassen.<sup>128</sup>

## VI) Resumee

Das Recht auf Sicherung des Existenzminimum hat zwei unterschiedliche Ausprägungen, die hinsichtlich des materiellen Schutzbereichs, der Rechtsnatur und damit zusammenhängend der verfassungsrechtlichen Verankerung unterschieden werden müssen: Das Grundrecht auf Sicherung des physiologischen Existenzminimums, das aus der Menschenwürdegarantie originär entnommen wird und das (einfache) Recht auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums, das das Sozialstaatsprinzip konkretisiert. Diese Differenzierung ermöglicht, daß das Grundrecht weiterhin seine uneingeschränkte Schutzfunktion ausübt, während das einfache Recht als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips die notwendige Flexibilität bietet, um fiskalische und andere öffentliche Interessen zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber verfügt mithin jenseits der Sicherung des Bürgers vor Existenznot über einen weiten rechtlichen und fiskalischen Gestaltungsspielraum. Die Menschenwürde, deren Schutz die Sicherung des physiologischen Existenzminimums gewährleisten muß, wird durch diese

---

<sup>124</sup> BVerfG NJW 2003, S. 2733.

<sup>125</sup> BVerfG FamRZ 2001, S. 1685; NJW 2002, S. 2701.

<sup>126</sup> BVerfGE 82, 60 (85); 107, 27 (53); BVerfG NJW 1999, 557ff (561f.); Dreier, in: Dreier (Fn. 14), Art. 1 Rdnr. 87; W. Höfling, in: Sachs (Fn. 16), Art. 1 Rdnr. 26; P. Kirchhof JZ 1982, 315ff.; B. von Maydell, in: FS Gitter, 1995, S. 567ff.; F. Ruland JuS 1991, 161ff.; Sartorius (Fn. 4), S. 166ff.

<sup>127</sup> BVerfGE 82, 60 (85); 82, 198 (207); BVerfGE 87, 153 (169); 89, 346; 91, 93 (109ff.); 99, 246 (268 und 273); Gröschner, in: Dreier (Fn. 14), Art. 6 Rdnr. 57; W. Heun, in: Dreier (Fn. 14), Art. 3 Rdnr. 69; L. Osterloh, in: Sachs (Fn. 16), Art. 3 Rdnr. 151.

<sup>128</sup> BVerfGE 82, 60 (85).

Flexibilität nicht relativiert, sondern sie erhält dadurch erst ihren unantastbaren Kern. Weder überfordert das Recht auf Sicherung des Existenzminimums den Staatshaushalt, noch entgleitet der Schutzbereich dieses originären Leistungsrechts ins Uferlose.