

# Einführung in das Sozialrecht

## § 1 Sozialrecht in der Rechtsordnung

**Fall 1:** Arbeitnehmer A wird, als er wie jeden Sonntag mit seiner Familie die Schwiegermutter besuchen will, in einen Verkehrsunfall verwickelt und am Arm verletzt. Den Unfall hat B verschuldet. Erst nach einer längeren Krankenbehandlung ist A wieder gesund, er hat drei Monate lang nicht arbeiten können. A will B wegen aller Personen- und Sachschäden gerichtlich auf Schadensersatz in Anspruch nehmen, er denkt dabei auch an Verdienstausschäden. **Rn 5**

1

Das Sozialrecht ist sehr umfangreich. Die üblicherweise verwendete Textausgabe „Aichberger, Sozialgesetzbuch“<sup>1</sup> ist etwa so dick wie der „Schönfelder“. Der „Schönfelder“ enthält indessen mehr Unausgesprochenes als der „Aichberger“. Das Sozialrecht ist mehr als andere Rechtsgebiete durch die Vielzahl der zu regelnden Einzelheiten geprägt. Wer sich mit dem Sozialrecht erstmals beschäftigt, findet sich auch deshalb in einem Zustand gewisser Orientierungslosigkeit wieder. Auch das Sozialrecht kennt aber eine Systematik und, mehr als Vorurteile glauben machen, eine Dogmatik. Je besser man Systematik und bestehende dogmatische Strukturen des Sozialrechts kennt, desto mehr verlieren die vielen Einzelheiten des Sozialrechts ihre abschreckende Wirkung, sie können bei Bedarf nachgesehen werden. Die erste Annäherung an das Sozialrecht erfolgt durch einen Überblick über die Rechtsquellen des Sozialrechts und durch die Einordnung des Sozialrechts in die Gesamtrechtsordnung.

2

### I. Die Rechtsquellen des Sozialrechts im Überblick

#### 1. Sozialgesetzbuch

Seit Mitte der Siebzigerjahre wird das Sozialrecht Buch für Buch in einem Sozialgesetzbuch (SGB) zusammengefasst. Dieses Kodifikationsvorhaben ist inzwischen weitestgehend verwirklicht. Der nachfolgende erste Blick in das SGB gibt – zusammen mit der Durchsicht der Inhaltsübersichten der jeweiligen Gesetze und der Lektüre der zitierten Paragraphen – eine erste Orientierung.

3

a) Den Anfang machte das **SGB I**, der **Allgemeine Teil** des Sozialgesetzbuchs, in Kraft getreten am 1. Januar 1976. Das SGB I regelt ua die *Aufgaben* des Sozialgesetzbuchs, in denen sich die Grundvorstellungen des Gesetzgebers über das Sozialrecht widerspiegeln (§ 1 **SGB I**), und nennt die *sozialen Rechte*, die der Erfüllung der in § 1 SGB I genannten Aufgaben dienen (§§ 3–10 **SGB I**). In den *Einweisungsvorschriften*

4

<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch mit Nebengesetzen, Ausführungs- und Verwaltungsvorschriften, 135. Ergänzungslieferung, Stand April 2018.

der §§ 11–29 SGB I wird das Sozialrecht vorstrukturiert, es werden die Sozialleistungen beschrieben und die dafür zuständigen Leistungsträger benannt. Das SGB I enthält sodann, wie der Allgemeine Teil des BGB sozusagen vor die Klammer gezogen, *gemeinsame Vorschriften* für alle Sozialleistungsbereiche des Sozialgesetzbuchs (§§ 30–67 SGB I); es handelt sich um Bestimmungen zB über die Handlungsfähigkeit (§ 36 SGB I), über das Entstehen (§ 40 SGB I), die Fälligkeit (§ 41 SGB I) oder die Verjährung (§ 45 SGB I) von Sozialleistungsansprüchen oder etwa um Bestimmungen über die Rechtsnachfolge in Ansprüche auf Sozialleistungen (§§ 56–59 SGB I).

- 5 b) Das SGB X, welches ursprünglich die Kodifikation des Sozialrechts hatte beschließen sollen, hat drei Regelungsgegenstände. Es enthält seit Anfang der Achtzigerjahre das **Verwaltungsverfahrensgesetz** für die Verwaltungstätigkeit der Behörden, die nach dem Sozialgesetzbuch ausgeübt wird (§§ 1–66 SGB X), im zweiten Kapitel die allgemeinen Vorschriften über den **Sozialdatenschutz** (§§ 67–85a SGB X) und im dritten Kapitel die Vorschriften über die **Zusammenarbeit der Leistungsträger untereinander** und über ihre **Beziehungen zu Dritten** (§§ 86–119 SGB X). Letztere, die Vorschriften über die Beziehungen der Leistungsträger zu Dritten, regeln zB den praktisch sehr bedeutsamen gesetzlichen Forderungsübergang (*cessio legis*) von (privatrechtlichen) Ansprüchen auf die Sozialleistungsträger. Dieser Forderungsübergang bringt übrigens eindrucksvoll zum Ausdruck, wie eng Sozialrecht und Privatrecht miteinander verbunden sind.

Im **Ausgangsfall 1** kann A den B wegen seines **Körperschadens** nicht ohne weiteres auf Schadensersatz in Anspruch nehmen: Als Arbeitnehmer ist A in der gesetzlichen Krankenversicherung **sozialversichert** (vgl § 5 Abs. 1 Nr 1 SGB V, zur Versicherungsfreiheit als Ausnahme siehe §§ 6–8 SGB V, Rn 178 ff). Die privatrechtlichen Ansprüche des A auf Schadensersatz wegen des Körperschadens (aus § 823 BGB, §§ 7, 18 StVG) gehen gemäß **§ 116 SGB X** kraft Gesetzes im Moment des Schadensereignisses auf den Krankenversicherungsträger über, soweit dieser Leistungen (wie die Krankenbehandlung oder Krankengeld) zu erbringen hat, die der Behebung eines Schadens der gleichen Art dienen und sich auf denselben Zeitraum wie der vom Schädiger zu leistende Schadensersatz beziehen. Nicht A, sondern der leistungspflichtige Krankenversicherungsträger kann also (aus kraft Gesetzes übergegangenem Recht) von B wegen des Körperschadens in diesem Umfang Schadensersatz verlangen. A selbst kann nur insofern Ersatz beanspruchen, als die Sozialleistung den Schaden (zB das Krankengeld iHv 70% [§ 47 Abs. 1 SGB V] den Erwerbsschaden) nicht deckt. Abgesehen hiervon kann A **Schmerzensgeld** (dafür gibt es keine kongruente Sozialleistung) und Ersatz des **Sachschadens** von B beanspruchen.

- 6 c) Inzwischen ist über den Allgemeinen Teil und das SGB X hinaus der größte Teil des Sozialrechts in das SGB eingeordnet. Das gilt vor allem für das gesamte **Sozialversicherungsrecht**, nämlich das Recht der *Krankenversicherung* (**SGB V**) seit 1989, das Recht der *Rentenversicherung* (**SGB VI**) seit 1992, das Recht der 1995 in Kraft getretenen *Pflegeversicherung* (**SGB XI**) und das Recht der *Unfallversicherung* (**SGB VII**) seit 1997. Mit der Einführung der Pflegeversicherung als Elftes Buch ist zugleich der vorgesehene Rahmen des Sozialgesetzbuchs gesprengt worden. Das Sozialgesetzbuch hatte ursprünglich die Bücher I bis X umfassen sollen, das Sozialversicherungsrecht hatte insgesamt im SGB IV geregelt sein sollen. Das **SGB IV** von

1976 enthält statt des gesamten Sozialversicherungsrechts, vor die Klammer gezogen, die *gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung*. Eingearbeitet ist ferner seit 1990 das Kinder- und Jugendhilferecht als **SGB VIII**. Das bis dahin im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) geregelte **Arbeitsförderungsrecht** ist seit dem 1. Januar 1998 als **SGB III** in das Sozialgesetzbuch integriert. Die Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen ist mit Wirkung vom 1. Juli 2001 in einem neuen Buch (**SGB IX**) zusammengefasst worden. Seit dem 1. Januar 2005 finden sich die Grundsicherung für Arbeitsuchende („Arbeitslosengeld II“) im **SGB II** und das Sozialhilferecht im **SGB XII**.

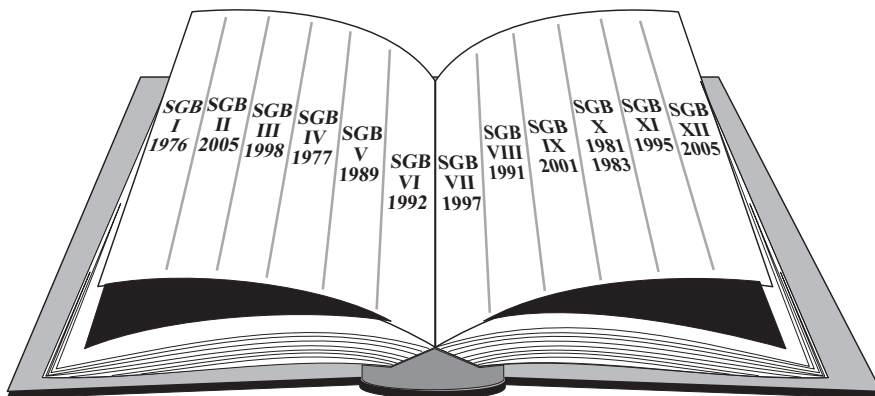
d) Wenige Teilgebiete des Sozialrechts stehen noch außerhalb des SGB, zB das Bundesausbildungsförderungsgesetz (**BaföG**) und das Wohngeldgesetz (**WoGG**). Gemäß § 68 SGB I gelten diese (und die weiteren dort aufgelisteten) Gesetze als **besondere Teile des Sozialgesetzbuchs**. 7

e) Ursprünglich sollte bei der Schaffung des Sozialgesetzbuchs die **Kodifikation** des unübersichtlich gewordenen Sozialrechts im Vordergrund stehen. Man spricht in diesem Zusammenhang üblicherweise von einer „Kodifikation mit begrenzter Sachreform“. Die zunächst erlassenen Bücher (SGB I, SGB IV, SGB X) entsprachen im Wesentlichen diesem Vorhaben. Die Einordnung des Sozialversicherungsrechts in das SGB ab Ende der Achtzigerjahre ist jedoch mit zum Teil beträchtlichen **Sachreformen** verbunden gewesen. Das gilt insbesondere für die Einordnung des Krankenversicherungsrechts als SGB V mit dem Gesundheitsreformgesetz (GRG) 1989 und für die Einordnung des Rentenversicherungsrechts als SGB VI mit dem Rentenreformgesetz 1992. Während man bei der Einordnung des Rechts der gesetzlichen Unfallversicherung (als SGB VII 1997 in Kraft getreten) ohne nennenswerte inhaltliche Änderungen ausgekommen ist, haben bei der Einordnung des Arbeitsförderungsrechts (als SGB III 1998 in Kraft getreten) und auch bei der 2005 wirksam gewordenen Neugestaltung des Arbeitslosenhilferechts wiederum Sachfragen eine große Rolle gespielt. 8

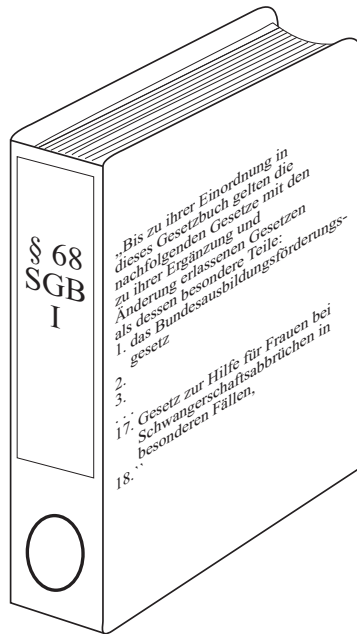
### Zusammenfassende Übersicht:

9

#### (1) Sozialgesetzbuch



(2) „Ergänzungsband“ (§ 68 SGB I)



- 10 f) Das Sozialrecht ist nahezu durchweg **Bundesrecht**. Dem Landesrecht bleibt nur geringer Raum, insbesondere für ergänzende und untergesetzliche Normen (zB Krankenhausgesetze der Länder).
- 11 g) Im Bereich der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur für Arbeit spielt neben dem Gesetzesrecht des Sozialgesetzbuchs von der Exekutive auf Grund gesetzlicher Ermächtigung gesetztes Recht eine wichtige Rolle<sup>2</sup>. Es hat vielfach die Gestalt von **autonomen Satzungsrecht**, das Sozialrecht kennt aber eine Vielfalt von Formen des Exekutivrechts. Darauf wird in dem jeweiligen sozialrechtlichen Sachzusammenhang eingegangen.

**Beispiele:** Bestimmung des **Kassenindividuellen Zusatzbeitrages** in der Krankenversicherung durch Satzung der Krankenkasse (§ 242 Abs. 1 SGB V); **Unfallversicherung von Unternehmern** kraft Satzung der Berufsgenossenschaften (§ 3 Abs. 1 Nr 1 SGB VII).

## 2. Verfassung

- 12 Die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich im Grundgesetz zur Sozialstaatlichkeit. Das **Sozialstaatsprinzip** (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG) gibt dem Sozial-

---

<sup>2</sup> Dazu *Axer*, Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung, 2000; *Neumann*, Normenvertrag, Rechtsverordnung oder Allgemeinverbindlicherklärung? Verfassungsrechtliche Grenzen der vertraglichen Pflegeselbstverwaltung und Alternativen, 2002.

recht den Impuls. Auch die **Grundrechte** haben auf verschiedene Weisen Bedeutung im Sozialrecht. Das Grundgesetz enthält schließlich die Regeln über die **Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz** auch im Sozialrecht.

### 3. Europäisches Sozialrecht

Sachverhalte mit Auslandsberührung nehmen kontinuierlich zu. Auch im Sozialrecht spielen zwischenstaatliches Recht und das überstaatliche („supranationale“) Recht der Europäischen Union eine wichtige Rolle. Das Europäische Unionsrecht hatte im Sozialrecht von Anfang an besondere Bedeutung; die 1957 mit dem EWG-Vertrag eingeführte **Freizügigkeit** hätte ohne die Regelung des sozialrechtlichen Hintergrundes nicht Wirklichkeit werden können. 13

## II. Sozialrecht und Verfassung

### 1. Sozialstaatsprinzip

**Schrifttum:** *Axer*, Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums und die Sicherung sozialer Grundrechtsvoraussetzungen, in: Gedächtnisschrift für Brugger, 2013, S. 335; *Benda*, Der soziale Rechtsstaat, in: *Benda/Maihofer/Vogel* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, § 17; *Degenhart*, Staatsrecht I, 33. Aufl., 2017, Rn 597 ff; *Heinig*, Grundgesetzliche Vorgaben für das Sozialrecht und ihre verfassungstheoretische Reflexion, in: Masuch *et al.*, Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Bd. 1, 2014, S. 333; *Isensee*, Staatsrechtliche Grundlagen des Sozialstaatsprinzips, in: Katholische Akademie Schwerte (Hrsg.), Die Würde der Menschen, 2011, S. 9; *Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, 2003; *F. Kirchhof*, Die Entwicklung des Sozialverfassungsrechts, NZS 2015, 1; *Papier*, Staatsrechtliche Vorgaben für das Sozialrecht, in: Festschrift 50 Jahre BSG, 2004, S. 23; *ders./Shirvani*, Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, in: SRH, § 3, Rn 1 ff; *Pitschas*, Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme VVDStRL 64 (2005), S. 109; *Ruland*, Die Bedeutung des Rechts für die soziale Sicherheit, in: Gedächtnisschrift für Heinze, 2005, S. 731; *Söllner*, Die Wahrung der Grundrechte als gemeinsame Aufgabe von Bundessozialgericht und Bundesverfassungsgericht, in: Festschrift 50 Jahre BSG, 2004, S. 43; *Steiner*, Bundesverfassungsgericht, Bundessozialgericht und das deutsche Sozialrecht, in: Festschrift 50 Jahre BSG, 2004, S. 61; *Steinmeyer*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen für Reformen der Sozialsysteme im Zeitalter der Globalisierung, NZS 2012, 721; *Vofßkuhle/Wischmeyer*, Das Sozialstaatsprinzip, JuS 2015, 693; *Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 3. Aufl., 2004, § 28 Rn 17 ff. 14

Der Sozialstaat ist die große kulturelle Errungenschaft des 20. Jahrhunderts in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland bekennt sich im Grundgesetz zur **Sozialstaatlichkeit**. Das Sozialstaatsprinzip ist in Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG verankert. Das Bundesverfassungsgericht leitet aus dem Sozialstaatsprinzip das Gebot der sozialen Sicherheit und das Gebot der sozialen Gerechtigkeit ab<sup>3</sup>. Art. 20 Abs. 1 GG begründet, soweit die Verhältnisse dem Sozialstaatsprinzip nicht entsprechen, Hand- 15

3 BVerfGE 5, 85 (198); 6, 55 (72); 8, 274 (329); 27, 253 (283); 36, 237 (250); 39, 316 (327); 45, 376 (387).

lungspflichtigen bzw. Handlungsaufträge des Staates. Der aus dem Sozialstaatsprinzip fließende Gestaltungsauftrag verpflichtet den Gesetzgeber verfassungsrechtlich, sich um einen „erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und um die Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle zu bemühen“<sup>4</sup>. Zugleich folgt aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip die Gewährleistung eines **menschenwürdigen Existenzminimums**. Dieses Grundrecht ist dem Grund nach unverfügbar, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber<sup>5</sup>. Die staatliche Verantwortung ist zeit- und situationsabhängig, also auch an der Prosperität der Gesellschaft orientiert. Der darüber hinaus bestehende Auftrag zur **Gestaltung der Lebensverhältnisse im Sinn sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit** (vgl. § 1 SGB I) beruht auf der Erkenntnis, dass sich in der gesellschaftlichen Wirklichkeit das allgemeine Beste nicht im freien Spiel der Kräfte, sozusagen von selbst, ergibt<sup>6</sup>. Die vor dem Hintergrund dieser Selbstverständlichkeit bestehende Gestaltungsaufgabe des Staates ist nicht im Einzelnen verfassungsrechtlich festgelegt, der Staat hat einen **Gestaltungsspielraum**. Eine grundsätzliche Abkehr von dem zum Grundbestand des sozialen Rechtsstaats gehörenden Einrichtungen ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Wie das Rechtsstaatsprinzip gehört das Sozialstaatsprinzip zu den tragenden Verfassungsgrundsätzen, die zusammen mit dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) gemäß Art. 79 Abs. 3 GG den Kernbestand der Verfassungsordnung ausmachen.

Nur in Ausnahmefällen könnte sich aus dem Sozialstaatsprinzip eine unmittelbare Verpflichtungs- und Berechtigungswirkung auf der Ebene der Rechtsanwendung ergeben. **Sozialrechtliche Leistungsansprüche** bedürfen einer **gesetzlichen Grundlage** (§ 31 SGB I). Diese findet sich in den jeweiligen Gesetzen des Sozialgesetzbuchs und der besonderen Teile des Sozialgesetzbuchs (§ 68 SGB I). Soweit der gebotene soziale Mindeststandard gewährleistet bleibt, liegt es im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers, auf welche Weise er soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit herstellt<sup>7</sup>. Seine praktische Bedeutung hat das Sozialstaatsprinzip (mittelbar) bei der **Auslegung der die Sozialleistungen vermittelnden Gesetze**. Das Sozialstaatsprinzip wirkt nicht als Bestandsgarantie für einzelne individuelle Leistungsansprüche. Diese können aber, wenn sie durch eigene Leistungen sozusagen verdient worden sind, durch Art. 14 GG geschützt sein. Das gilt namentlich für die durch Beitragsleistungen erworbenen Ansprüche (und zuvor schon Anwartschaften) aus der gesetzlichen Rentenversicherung (Rn 18). Schließlich kann das Sozialstaatsprinzip die **Rechtfertigung für gesetzgeberisches Eingreifen** abgeben.

**Beispiele:** (1) Das Grundrecht auf Gewährleistung eines **menschenwürdigen Existenzminimums** aus Art. 1 GG iVm dem Sozialstaatsprinzip sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind<sup>8</sup>. (2) Die Mitgliedschaft in der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung ist für die Arbeitnehmer Pflicht (siehe § 5 Abs. 1 Nr 1 SGB V; § 1 Nr 1 SGB VI; § 2 Abs. 1 Nr 1 SGB VII; § 25 Abs. 1 SGB III); diese **Pflichtmitgliedschaft** wirkt als Eingriff in die allgemei-

---

4 Siehe BVerfGE 1, 97 (105). Näher Wallerath, JZ 2008, 157 ff.

5 BVerfGE 125, 175; *Axer*, in: Gedächtnisschrift für Brugger, 2013, S. 335 ff.

6 Dazu zB *Benda*, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, § 17 Rn 93 f; *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem GG, 2. Aufl., 1977, S. 85.

7 Siehe BVerfGE 40, 121 (133).

8 Siehe BVerfGE 125, 175 und unten Rn 521 ff.

ne Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG. Das Sozialstaatsprinzip rechtfertigt die Versicherungspflicht, denn das sozialstaatliche Anliegen der sozialen Sicherheit wäre nicht zu erreichen, wenn der in Betracht kommende Personenkreis nicht umfassend in die Versicherung einbezogen würde<sup>9</sup>. (3) Auch die für die Sozialversicherung typische **Orientierung der Beiträge am Einkommen der Versicherten** (in der Privatversicherung gibt es das nicht, die Prämien richten sich nach dem abzudeckenden Risiko) findet die Rechtfertigung im Sozialstaatsprinzip: Das Sozialstaatsprinzip ist hier Differenzierungsgrund iSv Art. 3 Abs. 1 GG<sup>10</sup>.

Schließlich ist festzuhalten, dass das Sozialstaatsprinzip keineswegs nur durch das Sozialrecht verwirklicht wird, sondern auch in anderen Rechtsgebieten eine wichtige Rolle spielt: durchgehend im Arbeitsrecht, ferner in Teilen des Bürgerlichen Rechts (Mieterschutz, Verbraucherschutz), im Prozessrecht (Prozesskostenhilfe, Pfändungsschutz), zu einem nicht geringen Teil schließlich im Steuerrecht (Kinderfreibeträge, Progression der Einkommensteuersätze)<sup>11</sup>. 16

## 2. Freiheitsrechte

**Schrifttum:** *Neumann*, Sozialstaatsprinzip und Grundrechtsproblematik, DVBl. 1997, 92; *Papier/Shirvani*, Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, in: SRH, § 3, Rn 42 ff, 120 ff; *Rüfner*, Sozialrecht in der Rechtsprechung des BVerfG, Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart, Bd. 16, 1994, S. 25; *Söllner*, Die Wahrung der Grundrechte als gemeinsame Aufgabe von Bundessozialgericht und Bundesverfassungsgericht, in: Festschrift 50 Jahre BSG, 2004, S. 43. 17

Die Freiheitsrechte haben auf verschiedene Weisen Bedeutung im Sozialrecht.

**a)** In ihrer Funktion<sup>12</sup> als **Abwehrrechte** sichern die Grundrechte Freiheiten gegen staatliche Eingriffe. Unter diesem Aspekt kann verlangt werden, dass Eingriffe nicht erfolgen; wenn sie geschehen sind, dass sie beseitigt werden. 18

**Beispiele:** (1) In dieser Funktion haben Grundrechte im Sozialrecht zB Bedeutung erlangt, wenn sich Versicherungspflichtige gegen ihre **Pflichtmitgliedschaft in der Sozialversicherung** gewandt haben<sup>13</sup>. Einschlägig ist hier nicht die negative Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), sie schützt allein vor privatrechtlichen Zwangszusammenschlüssen<sup>14</sup>. Die Verfassungsmäßigkeit öffentlich-rechtlicher Zwangsmitgliedschaften ist an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen, sie verstieß jedoch in den vom BVerfG geprüften Fällen nicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG. (2) In seiner Funktion als Abwehrrecht ist weiter etwa Art. 12 GG bedeutsam, wenn die **Zulassung als Leistungserbringer der Krankenkassen** (Zulassung als Vertragsarzt, Vertragszahnarzt etc) beschränkt werden soll. Bedeutung hat dies im Zusammenhang mit dem Bestreben, im Interesse der Kostendämpfung im Gesundheitswesen die Zahl der Anbieter, namentlich der Ärzte, zu begrenzen oder die Zulassung sonst wie zu steuern (Rn 229). (3) Art. 14 GG ist in sei-

<sup>9</sup> Siehe BVerfGE 29, 221 (235 ff) und 245 (253 ff).

<sup>10</sup> Siehe BVerfGE 107, 205 (213).

<sup>11</sup> Siehe BVerfGE 82, 60 (85 ff); 87, 153 (169 ff); *Neuner*, Privatrecht und Sozialstaat, 1999, insbes. S. 219 ff.

<sup>12</sup> Zu den Grundrechtsfunktionen siehe *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, Rn 93 ff.

<sup>13</sup> Siehe zB BVerfGE 29, 221 ff und 245 ff; BVerfG (Vorprüfungsausschuss), NJW 1986, 1095 f (Klage eines Taxiunternehmers gegen die Einbeziehung in die gesetzliche Unfallversicherung auf Grund der Satzung der zuständigen Berufsgenossenschaft); BVerfGE 103, 197 (215). Zur Versicherungspflicht von Lehrkräften gemäß § 2 S. 1 Nr 1 SGB VI siehe BSG, SozR 3-2600 § 2 Nr 5.

<sup>14</sup> Vgl *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 15. Aufl., 2018, Art. 9 Rn 7.

ner Funktion als Abwehrrecht im Hinblick auf sozialrechtliche Rentenansprüche und Rentenanwartschaften bedeutsam. **Sozialrechtliche Rechtspositionen können Eigentumsschutz genießen.** Seit seiner Entscheidung zum Versorgungsausgleich erkennt das BVerfG an, dass Rentenansprüche und Rentenanwartschaften durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind. Voraussetzung für den Eigentumsschutz sozialrechtlicher Rechtspositionen ist nach der Rechtsprechung des BVerfG, dass es sich um eine vermögenswerte Rechtsposition handelt, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger als privatnützig zugeordnet ist. Sie muss dabei im Zusammenhang mit einer eigenen Leistung stehen, darf also nicht ausschließlich auf einem Anspruch beruhen, den der Staat in Erfüllung seiner Fürsorgepflicht durch Gesetz einräumt<sup>15</sup>.

- 19 **b)** In ihrer objektiv-rechtlichen Funktion sind die Grundrechte **objektive Wertentscheidungen**<sup>16</sup>. In dieser Funktion sind sie für die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts, also auch des Sozialrechts, durch Rechtsprechung und Verwaltung bedeutsam. Die Grundrechte wirken in dieser Funktion auch auf die Gestaltungen durch den Gesetzgeber ein. Sie verpflichten den Staat auf den Schutz der Grundrechte und setzen Maßstäbe für die Gestaltung des Rechts.

**Beispiele:** Unter diesem Gesichtspunkt sind im allgemeinen Verfassungsrecht anerkannt etwa die Schutzfunktion des Staates gegenüber werdendem Leben<sup>17</sup> oder Anforderungen an die organisatorische Gestalt der Universitäten und des Rundfunkwesens<sup>18</sup>. Das gesamte Sozialrecht dient der Sicherung eines menschenwürdigen Daseins und der freien Entfaltung der Persönlichkeit.

Einklagbare Ansprüche und genaue Verpflichtungen des Gesetzgebers lassen sich unter diesem Gesichtspunkt regelmäßig nicht herleiten. Die Klage eines Einzelnen könnte auch unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Freiheitsrechte, ähnlich wie im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip dargelegt, nur Erfolg haben, wenn der Staat seine diesbezüglichen Aufgaben in ungewöhnlichem Maß missachten würde. Insofern können Freiheitsrechte auch im Sozialrecht in Verbindung mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) zu einem Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung oder sogar zu Leistungsansprüchen führen (dazu sogleich 3.).

### 3. Gleichheitssatz

- 20 **Schrifttum:** *Axer*, Soziale Gleichheit – Voraussetzung oder Aufgabe der Verfassung?, VVDStRL 68 (2009), S. 177 ff; *Bieback*, Gleichbehandlungsgrundsatz und Sozialrecht, SGB 1989, 46; *Davy*, Soziale Gleichheit – Voraussetzung oder Aufgabe der Verfassung?, VVDStRL 68 (2009), S. 122 ff; *Papier/Shirvani*, Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, in: SRH, § 3, Rn 91 ff; *Sachs*, Die Auswirkungen des allgemeinen Gleichheitssatzes auf das Sozialrecht in der Rechtsprechung des BVerfG, VSSR 1994, 33; *Spellbrink*, Die Grundrechte – tägliches Brot des Sozialrichters, in: Sozialrecht – eine Terra incognita, 2009, S. 25 ff (insb. S. 41 ff).
- 21 Dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) kommt im Sozialrecht, ebenso wie sonst im Bereich der Leistungsverwaltung, erhebliche Bedeutung zu. Jeder kann

---

15 Siehe grundlegend BVerfGE 53, 257 (291 f); nachfolgend zB BVerfGE 69, 272 (301 f); 76, 220 (235 f); *Papier/Shirvani*, in: SRH, § 3, Rn 42 ff.

16 Grundlegend BVerfGE 7, 198 ff (Lüth-Urteil). Siehe näher *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, Rn 100.

17 BVerfGE 39, 1 (41); 88, 203 (251 ff); 96, 120 (130).

18 BVerfGE 35, 79 (124 ff); 47, 327 (370).



verlangen, bei der Vergabe von Sozialleistungen unter Beachtung des Gleichheitssatzes bedacht zu werden. Daraus kann sich ein Leistungsrecht ergeben, wenn andere in vergleichbarer Situation Sozialleistungen erhalten. Allerdings darf der Gesetzgeber bei der Regelung von Massentatbeständen typisieren und pauschalieren<sup>19</sup>.

**Beispiele:** In diesem Sinn hat das BVerfG den **generellen Ausschluss der Studierenden** vom Bezug des Arbeitslosengeldes wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz als verfassungswidrig angesehen<sup>20</sup>. Verfassungswidrig war es auch, bei der Leistung von Arbeitslosenhilfe Alleinstehende, **Ehegatten und Partner eheähnlicher Gemeinschaften** ungleich zu behandeln<sup>21</sup>. Die frühere Ungleichbehandlung von **Männern und Frauen** bei den Altersgrenzen der gesetzlichen Rentenversicherung hat das BVerfG als mit Art. 3 Abs. 2 GG vereinbar angesehen, weil versicherte Frauen in manchen Hinsichten gegenüber versicherten Männern im Nachteil sind (typische Doppelbelastung durch Beruf und Kindererziehung)<sup>22</sup>. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG iVm Art. 6 Abs. 1 GG liegt vor, wenn **Pflegeversicherte mit Kindern** (die durch die Kindererziehung einen Beitrag zur Funktionsfähigkeit umlagefinanzierter Sozialversicherung leisten) gleich hohe Beiträge zahlen wie kinderlose Versicherte<sup>23</sup>; §§ 55 Abs. 3, 58 Abs. 1 S. 3 SGB XI ziehen daraus die Konsequenz. Im Zusammenhang mit dem Sozialrecht ergeben sich für den Gesetzgeber auch Anforderungen an die Ausgestaltung der Besteuerung von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und Beamtenpensionen<sup>24</sup>.

#### 4. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz

**Schrifttum:** *Muckel/Ogorek*, Sozialrecht, § 2 Rn 4 ff; *Papier/Shirvani*, Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht, in: SRH, § 3, Rn 11 ff. 22

Das Sozialrecht ist, wie dargelegt, ganz überwiegend Bundesrecht. Dem Bund ist aber nicht „das Sozialrecht“ im Sinn einer Gesamtmaterie zugewiesen, die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich vielmehr jeweils aus speziellen Bestimmungen. Besonders wichtig sind die Kompetenzen des Bundes gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr 13 (Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen), gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr 7 GG (öffentliche Fürsorge) und Art. 74 Abs. 1 Nr 12 GG (Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung). Der Bund hat in umfassender Weise von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. 23

Als das Grundgesetz geschaffen wurde, hat es „das Sozialrecht“ noch nicht gegeben. Umstritten ist deshalb, ob dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für das Sozialrecht insgesamt zusteht<sup>25</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat die jeweiligen Kompetenzvorschriften stets weit ausgelegt, es spricht aber nicht von einer Bundeskompetenz für das Sozialrecht insgesamt<sup>26</sup>. Der Begriff „Sozialversicherung“ iSv Art. 74 Abs. 1 Nr 12 GG wird zu Recht allgemein als „weitgefasster verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff“ bezeichnet, der alles umfasst,

<sup>19</sup> Vgl zB BVerfGE 43, 213 (227); 51, 115 (122 f).

<sup>20</sup> BVerfGE 74, 9 (24 ff).

<sup>21</sup> BVerfGE 87, 234 (255 ff).

<sup>22</sup> BVerfGE 74, 163 (173 ff).

<sup>23</sup> BVerfGE 103, 242 ff.

<sup>24</sup> Vgl BVerfGE 105, 73 (73 ff).

<sup>25</sup> Dafür zB *Gitter/Schmitt*, Sozialrecht, § 3 I 2, Rn 12 ff; dagegen zB *Papier/Shirvani*, in: SRH, § 3, Rn 11.

<sup>26</sup> Vgl BVerfGE 11, 105 (111 ff); 63, 1 (35).

was sich in der Sache als Sozialversicherung darstellt<sup>27</sup>. Anerkanntermaßen kann die Sozialversicherung Selbstständiger unter den Begriff der Sozialversicherung fallen, wie das BVerfG für die Sozialversicherung der Künstler entschieden hat<sup>28</sup>. Zur Sozialversicherung iSv Art. 74 Abs. 1 Nr 12 GG gehört ferner das Vertragsarztrecht (früher Kassenarztrecht genannt), der Bund hat also die Kompetenz, die öffentlich-rechtlichen Rechte und Pflichten der Vertragsärzte zu regeln<sup>29</sup>. Unter dem Strich bleiben für die Länder im Sozialrecht nur Gesetzgebungskompetenzen in Randbereichen, denen sich der Bund bisher nicht zugewandt hat. Hierzu gehört etwa die öffentlich-rechtliche Versicherung von Angehörigen freier Berufe auf berufsständischer Basis (zB Versorgungswerke der Rechtsanwälte).

Die Ausführung der bundesrechtlichen Sozialgesetze ist gemäß Art. 30, 83 GG grundsätzlich Ländersache.

## 5. Soziale Grundrechte

- 24 **Schrifttum:** *Benda*, Gedanken zum Sozialstaat, RdA 1981, 137; *Böckenförde*, Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge, in: *Böckenförde/Jekewitz/Ramm* (Hrsg.), Soziale Grundrechte, 1981, S. 7; *Eichenhofer*, Sozialrecht, Rn 109 ff; *Hesse*, Bedeutung der Grundrechte, in: *Benda/Maihofer/Vogel* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, § 5 Rn 31 f; *Guggenberger/Stein* (Hrsg.), Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, 1991; *Wipfelder*, Die verfassungsrechtliche Kodifizierung sozialer Grundrechte, ZRP 1986, 140.
- 25 Das Grundgesetz enthält soziale Rechte, insbesondere der Mütter auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft (Art. 6 Abs. 4 GG) und der nicht ehelichen Kinder auf Gleichstellung mit den ehelichen Kindern (Art. 6 Abs. 5 GG). Andere soziale Grundrechte wie ein Recht auf Arbeit, ein Recht auf angemessenen Wohnraum oder ein Recht auf soziale Sicherung sind nicht in das Grundgesetz aufgenommen worden.

Soziale Grundrechte haben eine andere Struktur als die herkömmlichen Freiheits- oder Gleichheitsrechte. Es geht bei ihnen nicht darum, dass sie vor Eingriffen schützen, sondern dass sie verwirklicht werden. Sie würden sich dabei nicht als verfassungsrechtliche Anspruchsgrundlagen formulieren lassen, soziale Grundrechte könnten lediglich den Staat zu ihrer Verwirklichung verpflichten. Als Gestaltungsaufträge eingeführte soziale Grundrechte könnten die Themen näher konkretisieren, denen die Verfassung besondere Bedeutung zumisst. Was den Bereich des Sozialrechts angeht, würden sie besonders betonen, was heute der Sozialstaatsklausel entnommen wird. Die praktische Bedeutung behielten diejenigen einfach-gesetzlichen Vorschriften des im Einzelnen ausdifferenzierten Sozialrechts, die abgegrenzte Rechtsansprüche einräumen.

Durch den Vertrag von Lissabon ist die Charta der Grundrechte Bestandteil des Europäischen Unionsrechts geworden, Art. 6 Abs. 1 S. 1 EUV. Die dort geregelten sozialen Grundrechte (zB Art. 34, 35 GR-Charta) binden im Anwendungsbereich des Unionsrechts auch den deutschen Gesetzgeber.

---

27 BVerfGE 11, 105 (111 f); 75, 108 (146); 88, 203 (313); *Butzer*, Fremdlasten in der Sozialversicherung, 2001, S. 159 ff.

28 BVerfGE 75, 108 (148 f).

29 BVerfGE 65, 362 (365); *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl., 2018, Art. 74 Rn 58.