

YANNICK VINCENT SCHOOG

Sozialleistungen und Menschenrechte

Jus Internationale et Europaeum

214

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von

Thilo Marauhn, Angelika Nußberger und Christian Walter

214



Yannick Vincent Schoog

Sozialleistungen und Menschenrechte

Die Rechtsprechung des
Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
im Vergleich mit der Rechtsprechung
des Bundesverfassungsgerichts
und des Europäischen Gerichtshofs

Mohr Siebeck

Yannick Vincent Schoog, geboren 1994; Studium der Rechtswissenschaften in Köln und Bangalore; 2020 erste juristische Prüfung; wissenschaftliche Mitarbeit an der Akademie für Europäischen Menschenrechtsschutz der Universität zu Köln bei Professorin Dr. DDr. h.c. Angelika Nußberger M.A.; Rechtsreferendariat in Köln, Toronto und Brüssel; 2025 zweite juristische Prüfung.

orcid.org/0000-0003-4919-6932

Zugl.: Köln, Univ., Diss 2024.

ISBN 978-3-16-164370-5 / eISBN 978-3-16-164371-2

DOI 10.1628/978-3-16-164371-2

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomariningen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit zum menschenrechtlichen Schutz von Sozialleistungsansprüchen wurde im Wintersemester 2024/2025 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurden bis Oktober 2024 berücksichtigt. Sämtliche Links wurden zuletzt am 4. Dezember 2024 aufgerufen.

Ich danke meiner Doktormutter, Professorin Dr. DDr. h.c. Angelika Nußberger M.A., für die Betreuung der Arbeit und für die Gelegenheit zur wissenschaftlichen Mitarbeit und die Einbeziehung in zahlreiche spannende akademische Projekte. Professor Dr. Stephan Rixen gilt mein Dank für die Erstellung des Zweitgutachtens. Je remercie également chaleureusement Laurence Burgogue-Larsen de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, qui m'a encouragé à effectuer un séjour de recherche dans son université.

Meinen Kolleg:innen, von denen viele heute meine Freund:innen sind, danke ich von ganzem Herzen für drei inspirierende Jahre an der Akademie für europäischen Menschenrechtsschutz.

Die Arbeit wurde mit freundlicher Unterstützung des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht.

Brüssel, im Juli 2025

Yannick Vincent Schoog

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
<i>A. Einführung und Kontext</i>	1
I. Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen durch (soziale) Grund- und Menschenrechte	2
1. Sozialleistungsansprüche als Topos der Grund- und Menschenrechte	2
2. Sozialleistungsansprüche zwischen bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten	4
3. Grund- und menschenrechtlicher Schutz für Sozialleistungsansprüche im Völker-, Unions- und Verfassungsrecht	5
a) Völkerrecht (insbesondere regionales Völkerrecht des Europarats)	5
b) Unionsrecht	9
c) Verfassungsrecht: Grundgesetz	11
II. Die Kritik an sozialen Rechten	12
1. Klassische Kritik an sozialen Rechten allgemein	12
a) Vagheit sozialer Rechte	13
b) Gewaltenteilung: fehlende demokratische Legitimation von Gerichten zur Ressourcenallokation	14
c) Faktische und finanzielle Grenzen	14
2. <i>Variations on the theme</i> : Kritik an EGMR, EuGH und Bundesverfassungsgericht und ihrer Rechtsprechung zu sozialen Interessen	15
a) Der EGMR: „on a slippery slope“?	15
aa) Souveränität der Konventionsstaaten	16
bb) Funktionsfähigkeit des Konventionssystems	17
cc) Argumente für eine Befassung des EGMR mit sozialen Interessen	18

b) Der EuGH: bislang von Kritik verschont	19
c) Das „entgrenzte“ Bundesverfassungsgericht?	20
3. Resümee und Grundlage für die weitere Untersuchung	21
III. Das grund- und menschenrechtliche Mehrebenensystem	21
1. Perspektive des EGMR	22
2. Perspektive des EuGH	23
3. Perspektive des Bundesverfassungsgerichts	24
<i>B. Untersuchungsgegenstand und Gang der Untersuchung; Relevanz und Stand der Forschung</i>	<i>25</i>
<i>C. Methodik</i>	<i>27</i>
 Kapitel 1: Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen in der Europäischen Menschenrechtskonvention	 29
<i>A. Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen durch die Eigentumsgarantie gemäß Art. 1 1. ZP, der Fall Béláné Nagy gegen Ungarn und danach – ein Menschenrecht auf Sozialleistungen?</i>	<i>30</i>
I. Ausgangslage: der Schutz von Sozialleistungsansprüchen gemäß Art. 1 1. ZP vor <i>Béláné Nagy</i>	31
1. Schutzbereich des Art. 1 1. ZP	32
a) Sozialleistungsansprüche als (bestehendes) Eigentum	34
aa) Ausgangspunkt: kein Recht auf eine Altersrente aus der EMRK (<i>X. gegen Deutschland</i>)	35
bb) Frühe Entscheidungen und Einbeziehung von beitragsabhängigen Sozialleistungen in den Schutzbereich des Art. 1 1. ZP	36
(1) <i>X. gegen die Niederlande</i>	36
(2) <i>Müller gegen Österreich</i>	37
(3) Resümee	39
cc) Spätere Entscheidungen: Ausdehnung des Schutzes auf beitragsunabhängige Sozialleistungsansprüche	39
(1) <i>Gaygusuz gegen Österreich</i>	40
(2) <i>Koua Poirrez gegen Frankreich</i>	42
(3) <i>Stec u. a. gegen das Vereinigte Königreich</i>	43
dd) Resümee	46
b) Berechtigte Erwartungen, Sozialleistungen zu erhalten	48
aa) <i>Chroust gegen die Tschechische Republik</i>	49
bb) <i>Ichtiarioglou gegen Griechenland</i>	50
cc) <i>Bladh gegen Schweden</i>	51

dd) <i>Kolesnyk u. a. gegen die Ukraine und Fakas gegen die Ukraine</i>	52
ee) <i>Sukhanov und Ilchenko gegen die Ukraine</i>	53
ff) Resümee	54
2. Eingriff	55
3. Rechtfertigung des Eingriffs	57
a) Gesetzliche Grundlage	57
b) Verhältnismäßigkeit	58
aa) Im öffentlichen bzw. Allgemeininteresse	58
bb) Gerechter Interessenausgleich (<i>fair balance</i>)	59
4. Resümee	60
II. Der Fall <i>Béláné Nagy gegen Ungarn</i>	61
1. Sachverhalt	62
2. Prozessgeschichte	64
3. Rechtliche Würdigung durch den Gerichtshof	64
a) Zulässigkeit der Beschwerde	64
b) Schutzbereich und Eingriff	65
c) Rechtfertigung	70
d) Tenor und Follow-Up	72
e) Sondervoten	72
aa) Abweichendes Sondervotum <i>Keller, Spano und Kjølbrot</i> zum Urteil der Kammer	72
bb) Zustimmendes Sondervotum <i>Wojtyczek</i> zum Urteil der Großen Kammer	74
cc) Abweichendes Sondervotum <i>Nußberger, Hirvelä, Bianku, Yudkivska, Møse, Lemmens und O'Leary</i> zum Urteil der Großen Kammer	75
dd) Resümee	77
4. Kritische Würdigung	78
a) Die von Art. 1 1. ZP geschützte berechnete Erwartung, Sozialleistungen zu erhalten?	80
aa) Potenzielle Konsequenzen der Ausweitung	82
(1) Unklares Verhältnis zwischen innerstaatlichem Recht und Eigentumsschutz von Sozialleistungsansprüchen	82
(2) Einschränkung der Staaten bei Sozialreformen	83
(3) Renaissance eines stärkeren Schutzes beitragsabhängiger Sozialleistungen	85
(4) Ein Menschenrecht auf Sozialleistungen aus Art. 1 1. ZP?	86
bb) Einzelfallentscheidung oder Rechtsprechungsänderung? – Folgerechtsprechung des EGMR seit 2016	87

(1) Parallelentscheidungen: <i>Baczúr gegen Ungarn</i> und <i>Lengyel gegen Ungarn</i>	88
(2) Wiederholter Verweis auf die Beitragsabhängigkeit: <i>Krajnc gegen Slowenien</i>	89
(3) Fehlende Anspruchsvoraussetzungen für die Leistung, aber jedenfalls gewährender Verwaltungsakt: <i>Čakarević gegen Kroatien</i>	89
(4) Ignoranz oder Opposition von <i>Béláné Nagy: Radomilja u. a. gegen Kroatien</i> und <i>Bikić gegen Kroatien</i>	90
(5) Verspätete Parallelentscheidung: <i>Kovács gegen Ungarn</i>	93
(6) Wiederaufleben des <i>Béláné Nagy</i> -Ansatzes: <i>Valverde Digon gegen Spanien</i> (und <i>Del Pino Ortiz u. a. gegen Spanien</i>)	95
cc) Resümee: kein „Menschenrecht auf Sozialleistungen“, aber	97
b) Kriterien im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung, insbesondere Vulnerabilität	99
aa) Nachjustierung in <i>Fábián gegen Ungarn</i>	100
bb) Weitere Kriterien im Fokus: <i>good faith, good governance</i> und die Beachtung des Existenzminimums	101
cc) Insbesondere: Vulnerabilität als Abwägungskriterium	103
c) Bezugnahme des EGMR auf soziales Völkerrecht	105
aa) Bezugnahme auf übriges Völkerrecht in <i>Béláné Nagy</i>	106
bb) Die „ <i>Demir und Baykara</i> -Methode“: ein Menschenrecht auf Sozialleistungen aus dem Völkerrecht?	108
cc) Resümee	109
d) Resümee zu <i>Béláné Nagy</i>	110
III. Vorschlag: der Schutz von Sozialleistungsansprüchen nach Art. 1 1. ZP	111
<i>B. Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen gemäß weiteren Gewährleistungen der EMRK</i>	115
I. Recht auf Leben (Art. 2 EMRK)	116
1. Spruchpraxis des Gerichtshofs	116
2. Kritische Würdigung	118
3. Keine Weiterentwicklung von Art. 2 EMRK	118
II. Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 3 EMRK)	119
1. Spruchpraxis des Gerichtshofs	120

a) Sozialleistungsansprüche für Bürger:innen der Konventionsstaaten	120
aa) Ausgangspunkt: <i>van Volsem gegen Belgien</i>	120
bb) Folgerechtsprechung um die Jahrtausendwende	121
cc) Resümee	122
b) Sozialleistungsansprüche von Asylsuchenden unter Art. 3 EMRK	123
aa) Ausgangspunkt: <i>Muslim gegen die Türkei</i>	124
bb) <i>M.S.S. gegen Belgien und Griechenland</i>	124
(1) Sachverhalt	125
(2) Rechtliche Würdigung durch den Gerichtshof	125
(3) Resümee	126
cc) Folgerechtsprechung	128
dd) Resümee zu Sozialleistungsansprüchen für Asylsuchende	129
c) Resümee zur Spruchpraxis zu Sozialleistungsansprüchen unter Art. 3 EMRK	130
2. Kritische Würdigung	131
a) Sozialleistungsansprüche unter Art. 3 EMRK: „a teasing promise“	131
b) Das Versprechen erfüllen: Verwundbarkeit (<i>vulnerability</i>) und EU-Recht als Hebel	132
aa) Verwundbarkeit (<i>vulnerability</i>)	132
bb) EU-Recht	134
c) Resümee	135
3. Konkretisierende Weiterentwicklung: Schutz vor Armut durch Art. 3 EMRK?	136
a) Notwendigkeit einer konkretisierenden Weiterentwicklung	136
b) Möglichkeiten und Grenzen einer Weiterentwicklung	140
aa) Institutionelle Grenzen, insbesondere übermäßiger Eingriff in die Souveränität der Konventionsstaaten	140
bb) Normative Grenzen von Art. 3 EMRK	142
(1) Behandlung (<i>treatment, traitement</i>)	143
(2) Unmenschlich oder erniedrigend (<i>inhuman or degrading, inhumains ou dégradants</i>)	144
(3) Eingriffsschwelle (<i>minimum level of severity</i>)	145
cc) Resümee: Möglichkeitsrahmen für den Schutz eines Existenzminimums unter Art. 3 EMRK	145
c) Vorschlag eines zweistufigen Ansatzes mit substanziellen und prozeduralen Elementen zum Schutz des Existenzminimums	145
aa) Erste Stufe: minimaler substanzieller Schutz	146
bb) Zweite Stufe: prozeduraler Schutz	147

cc) Resümee: zweistufiger Ansatz zum Schutz des Existenzminimums	150
III. Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 Abs. 1 EMRK)	150
1. Spruchpraxis des Gerichtshofs	150
a) Sozialleistungsansprüche für Mütter und Familien	150
b) Sonderkonstellation: Sozialleistungsansprüche, Art. 8 EMRK und die Schweiz	153
aa) <i>Di Trizio gegen die Schweiz</i>	153
bb) <i>Belli und Arquier-Martinez gegen die Schweiz</i>	155
cc) <i>Beeler gegen die Schweiz</i>	156
(1) Sachverhalt	156
(2) Urteil der Kammer (2018)	156
(3) Urteil der Großen Kammer (2022)	157
dd) Resümee	159
2. Kritische Würdigung	160
3. Restrictierende Weiterentwicklung: keine Rolle für Art. 8 EMRK beim Schutz von Sozialleistungsansprüchen	161
IV. Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1 EMRK)	162
1. Spruchpraxis des Gerichtshofs	163
a) Schutzbereich: Sozialleistungsansprüche als <i>civil rights</i> im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK	163
aa) <i>Feldbrugge gegen die Niederlande und Deumeland gegen Deutschland</i>	163
bb) <i>Salesi gegen Italien</i>	164
cc) Neueste Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 EMRK	165
b) Einzelne Rechte aus Art. 6 Abs. 1 EMRK	166
2. Kritische Würdigung	167
3. Weiterentwicklung	169
V. Diskriminierungsverbote (Art. 14 EMRK und Art. 1 12. ZP)	169
1. Spruchpraxis des Gerichtshofs	170
a) (Akzessorisches) Diskriminierungsverbot gemäß Art. 14 EMRK aa) Ungleichbehandlung aufgrund eines der pönalisierten Merkmale	171
bb) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	173
cc) Resümee	174
b) Allgemeines (nicht-akzessorisches) Diskriminierungsverbot gemäß Art. 1 12. ZP	175
c) Resümee	177
2. Kritische Würdigung	178

a) (Akzessorisches) Diskriminierungsverbot gemäß Art. 14 EMRK	178
b) Allgemeines (nicht-akzessorisches) Diskriminierungsverbot gemäß Art. 1 12. ZP	178
c) Resümee	180
3. Weiterentwicklung	180
<i>C. Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen durch den EGMR</i>	181
I. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Sozialleistungsansprüchen – ein Mosaik ohne Maßstäbe	182
1. Relevante Konventionsrechte: Hegemonie der Eigentumsgarantie gemäß Art. 1 1. ZP	182
2. Auslegungstendenzen in der Rechtsprechung des EGMR	185
a) Extensive Auslegung	185
b) Nivellierende Auslegung	186
c) Beliebige Anwendung	188
3. Resümee	189
II. Vorschlag: vier Säulen für den Schutz von Sozialleistungsansprüchen durch den EGMR	190
1. Die Eigentumsgarantie gemäß Art. 1 1. ZP	190
2. Das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe gemäß Art. 3 EMRK	191
3. Das Recht auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK	191
4. Diskriminierungsschutz gemäß Art. 14 EMRK und Art. 1 12. ZP	191
III. Resümee und Ausblick	192
 Kapitel 2: Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen im Grundgesetz	195
<i>A. Einführung</i>	195
<i>B. Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen gemäß den Grundrechten des GG</i>	197
I. Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG)	197
II. Ehe und Familie (Art. 6 GG)	199
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 6 GG	199
a) Art. 6 Abs. 1 GG: besonderer Schutz der staatlichen Ordnung für Ehe und Familie	199
aa) Kindergeld	199
bb) Sozialversicherungsrecht	200

b) Art. 6 Abs. 4 GG: Anspruch der Mutter auf Schutz und Fürsorge durch die Gemeinschaft	201
c) Resümee	203
2. Vergleich mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 Abs. 1 EMRK	203
III. Gewährleistung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG)	205
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 14 Abs. 1 GG	206
a) Schutzbereich: sozialrechtliche Positionen als Eigentumspositionen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG	206
aa) Die Voraussetzungen des Eigentumsschutzes im Detail	207
(1) Vermögenswerte Rechtsposition als Ausschließlichkeitsrecht	208
(2) Nicht unerhebliche Eigenleistungen	209
(3) Existenzsicherung	210
bb) Einzelfälle	211
(1) Hinterbliebenenrenten	211
(2) Rentenanpassungen	212
(3) DDR-Renten	212
(a) Die Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1999 zum Eigentumsschutz der DDR-Renten	213
(b) Parallelentscheidungen und Folgerechtsprechung	213
(c) DDR-Renten vor dem EGMR	214
(4) Fremdreten	214
(5) Ansprüche und Anwartschaften aus der Arbeitslosenversicherung	215
cc) Resümee	215
b) Eingriffe	216
c) Rechtfertigung	217
aa) Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	217
bb) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere legitimer Gemeinwohlzweck	218
2. Vergleich mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 1 1. ZP	220
3. Exkurs: Annäherung des verfassungsgerichtlichen Eigentumsschutzes von Sozialleistungsansprüchen an den Ansatz des EGMR?	221
IV. Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG)	223

1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	225
a) Herleitung des Grundrechts	225
b) Anspruchsvoraussetzung: Hilfsbedürftigkeit	226
c) Anspruchsinhalt: unverfügbarer, aber konkretisierungsbedürftiger Anspruch auf Gewährleistung des Existenzminimums	227
aa) Leistungsrechtlicher Anspruch auf Gewährleistung des physischen und soziokulturellen Existenzminimums	227
bb) Notwendigkeit der Konkretisierung durch den Gesetzgeber	228
cc) Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	228
d) Verfassungsgerichtlicher Kontrollmaßstab	229
aa) Erste Stufe: materielle Kontrolle („evident unzureichend“)	229
bb) Zweite Stufe: prozedurale Kontrolle	230
e) Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: <i>Hartz IV</i> , <i>AsylbLG</i> und <i>Sanktionen im Sozialrecht</i>	230
aa) <i>Hartz IV</i>	230
bb) <i>Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)</i>	231
cc) Sanktionen im Sozialrecht	234
(1) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019	234
(2) Exkurs: Vereinbarkeit von sozialrechtlichen Sanktionen mit der EMRK	235
2. Kritische Würdigung	236
a) Ein wirklich neues Grundrecht?	237
b) Welcher Mehrwert für Beschwerdeführer:innen?	237
c) Eine Überforderung des Gesetzgebers?	240
d) Verhältnis zu anderen Grundrechten	241
e) Resümee	242
3. Vergleich mit der Rechtsprechung des EGMR	243
a) Das Existenzminimum in der Rechtsprechung des EGMR	244
b) Übertragbarkeit des Grundrechts auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums auf die EMRK	246
V. Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 GG)	247
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	249
a) Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem bzw. Gleichbehandlung von wesentlichem Ungleichem	249
b) Rechtfertigung	250
c) Resümee	251
2. Vergleich mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 14 EMRK (und Art. 1 12. ZP)	253

VI. Verfahrensgarantien (Art. 19 Abs. 4, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG)	255
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	255
a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG)	256
b) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG)	257
c) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG)	257
2. Vergleich mit der Rechtsprechung des EGMR	258
<i>C. Resümee und Ausblick</i>	258
 Kapitel 3: Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union	 261
<i>A. Einschränkungen des Schutzpotezials der Charta</i>	263
I. Anwendbarkeit der Charta und begrenzte Zuständigkeiten der EU im sozialen Bereich	263
1. Bindung der Union und der Mitgliedstaaten (bei der Durchführung von Unionsrecht)	263
2. Grenze der Anwendbarkeit der Charta: Zuständigkeiten der Union	264
3. Resümee: begrenzte Zuständigkeiten, begrenztes Potenzial der Charta	265
II. Unterscheidung zwischen Rechten und Grundsätzen	266
III. Fehlen einer Grundrechtsbeschwerde auf Unionsebene	266
<i>B. Der naheliegende Anknüpfungspunkt zum Schutz von Sozialleistungsansprüchen: Soziale Sicherheit und Soziale Unterstützung (Art. 34 GrCh)</i>	268
I. Rechtsprechung des EuGH	269
II. Rechtsprechung des EGMR	271
III. Resümee	273
<i>C. Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen gemäß weiteren Grundrechten der GrCh</i>	274
I. Würde des Menschen (Art. 1 GrCh)	275
1. Grundsatz: keine Verpflichtung zur Gewährleistung des Existenzminimums gemäß Art. 1 GrCh	275

2. Ausnahmen: Verpflichtung zur Gewährleistung des Existenzminimums für Asylsuchende und nichterwerbstätige Unionsbürger:innen?	276
a) Asylsuchende	276
b) Nichterwerbstätige EU-Bürger:innen im Aufnahmemitgliedstaat	278
3. Resümee	280
II. Recht auf Leben (Art. 2 GrCh) und Recht auf Unversehrtheit (Art. 3 GrCh)	281
III. Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Art. 4 GrCh)	282
IV. Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 7 GrCh) und Familienleben (Art. 33 Abs. 1 GrCh)	283
1. Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 7 Abs. 1 GrCh)	284
2. Familienleben (Art. 33 Abs. 1 GrCh)	284
V. Eigentumsrecht (Art. 17 GrCh)	284
1. Schutzbereich: Sozialleistungsansprüche als Eigentum	285
a) Vorrang von Art. 34 GrCh?	285
b) Beitragsabhängige Sozialleistungsansprüche	286
c) Beitragsunabhängige Sozialleistungsansprüche?	286
2. Eingriff und Rechtfertigung	288
3. Resümee	289
VI. Gleichheit (Art. 20 und 23 GrCh) und Nichtdiskriminierung (Art. 21 GrCh)	290
VII. Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Art. 47 GrCh)	293
<i>D. Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen durch den EuGH auf Grundlage der Charta</i>	
I. Status quo: begrenztes Potenzial der Charta zum Schutz von Sozialleistungsansprüchen	294
1. Relevante Gewährleistungen der Charta	294
2. Tendenzen in der Rechtsprechung des EuGH	295
a) Heranziehung (sonstigen) Primär- und Sekundärrechts	295
b) Die Charta als Auslegungshilfe für Sekundärrecht	296
c) Prozeduralisierung: Rückpass an die mitgliedstaatlichen Gerichte und Behörden	297
3. Interaktion mit der Rechtsprechung des EGMR zu sozialen Interessen	297
II. Überzogene Erwartungen, vorprogrammierte Enttäuschung	298
III. Ausblick	298

Schlussbetrachtung: Sozialleistungsansprüche im grund- und menschenrechtlichen Mehrebenensystem	301
<i>A. Sozialleistungsansprüche, Grund- und Menschenrechte und das europäische Mehrebenensystem</i>	<i>301</i>
I. Irrelevanz eines ausdrücklichen Schutzes von Sozialleistungsansprüchen	302
II. Sozialleistungsansprüche als grund- und menschenrechtliche Querschnittsmaterie: vom Bestandsschutz zur Schaffung von Leistungsrechten?	303
1. (Abwehrrechtlicher) Bestandsschutz für vorhandene Sozialleistungsansprüche	303
a) Eigentum	303
b) Verfahrensrechte	304
c) Schutz der Familie	304
2. Gleichheit: inklusiv oder exklusiv?	305
3. Schaffung neuer (leistungsrechtlicher) Ansprüche?	307
III. Auslegung der Grund- und Menschenrechte und ihre Anwendung auf Sozialleistungsansprüche	308
1. Auslegung	308
2. Anwendung	309
a) „Entmaterialisierung“ der Prüfung	310
aa) Prozeduralisierung	310
bb) Kohärenz und Folgerichtigkeit	311
cc) Insgesamt: Zurückhaltung bei der Rechtfertigungsprüfung	312
b) Anknüpfungspunkte und Argumentationstopoi	312
aa) Vulnerabilität	312
bb) <i>Rule of law</i> , Rückwirkung und Vertrauensschutz	313
c) Kompartimentierung des Grund- und Menschenrechtsschutzes	314
IV. Determiniertheit durch Recht niedrigeren Ranges	314
V. Entscheidungsfolgen	315
<i>B. Sozialleistungsansprüche als Gegenstand des Dialogs im Mehrebenensystem</i>	<i>316</i>
<i>C. Sozialleistungen und Menschenrechte: here to stay</i>	<i>318</i>
I. Geringe Verbesserungen für Beschwerdeführer:innen, geringe Einschränkungen für die Staaten	319
II. Desiderata an den Gesetzgeber und die Rechtswissenschaft	319
III. Ausblick	321

Literaturverzeichnis	323
Register	339

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ESC	Europäische Sozialcharta
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
JB	Jahrbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (= Yearbook of the European Convention on Human Rights = Annuaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme)
RESC	Revidierte Europäische Sozialcharta
SEV	Sammlung Europäischer Verträge
SGB	Sozialgesetzbuch
UNTS	United Nations Treaty Series
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
1. ZP	Zusatzprotokoll zur EMRK

Einleitung

A. Einführung und Kontext

Im Jahr 2022 waren 21,6 % der EU-Bürger:innen von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht.¹ In Deutschland lag dieser Wert mit 20,9 % der Bürger:innen nur leicht darunter.² In der EU wie in Deutschland ist damit mehr als jede:r Fünfte armutsgefährdet. Sozialleistungsansprüche³ – auch wenn sie nicht sämtlich der Verhinderung von Armut dienen, sondern auch andere Risiken und Bedürfnisse abdecken – spielen daher für viele Bürger:innen Europas und Deutschlands eine herausragende Rolle für ihre Lebensführung. Die Quote der Empfänger:innen von Mindestsicherungsleistungen lag 2021 mit acht Prozent in Deutschland relativ niedrig;⁴ dennoch war damit fast jede:r Zehnte betroffen. Die Relevanz von Ansprüchen auf Sozialleistungen für Bürger:innen liegt damit auf der Hand.

Auch für Staaten haben Sozialleistungsansprüche gewichtige Bedeutung. Das Sozialbudget stellt meist einen der größten, wenn nicht gar den größten Ausgabenpunkt im Staatshaushalt dar. So betrugen zum Beispiel die Ausgaben der Bundesrepublik für den Sozialschutz im Jahr 2020 ca. 33 % des Bruttoinlands-

¹ Eurostat, Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung nach Alter und Geschlecht, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PEPS01N/default/table?lang=de&category=livcon.ilc.ilc_pe.ilc_peps (zuletzt abgerufen am 4. Dezember 2024).

² Eurostat, Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung nach Alter und Geschlecht, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PEPS01N/default/table?lang=de&category=livcon.ilc.ilc_pe.ilc_peps (zuletzt abgerufen am 4. Dezember 2024).

³ Der Begriff der Sozialleistung bzw. des Sozialleistungsanspruchs, wie er in dieser Arbeit verwendet wird, knüpft an die von Eurostat verwendete Definition an und umfasst sämtliche Geldleistungen, die an private Haushalte oder Einzelpersonen erbracht werden, um die Lasten zu decken, die ihnen durch bestimmte Risiken oder Bedürfnisse, z. B. Alter oder Erwerbsminderung, entstehen. Darüber hinaus differenziert die Arbeit grundsätzlich nicht zwischen Leistungen sozialer Sicherheit bzw. der Sozialversicherung (engl. „*social security*“) und Leistungen der Fürsorge (engl. z. B. „*social welfare*“, „*social assistance*“ oder „*social aid*“). Sofern nicht anders angegeben sind sie vom Begriff der Sozialleistung(en) insgesamt erfasst. Sachleistungen bleiben für diese Untersuchung weitgehend unberücksichtigt.

⁴ Statistisches Bundesamt (Destatis), <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Mindestsicherung/aktuell-mindestsicherung.html> (zuletzt abgerufen am 4. Dezember 2024).

produkts (sogenannte Sozialquote).⁵ Für die EU-Mitgliedstaaten, allesamt ebenfalls Mitglieder des Europarats, der für seine Mitgliedstaaten keine Daten bereithält, lag die Sozialquote mit 31,7 % leicht darunter.⁶ In Rede stehen somit Ausgaben, die regelmäßig ein gutes Drittel des staatlichen Bruttoinlandsprodukts betragen.

Mit diesen Perspektiven sind die beiden Pole kartografiert, zwischen denen sich das charakteristische Spannungsfeld des grund- und menschenrechtlichen Schutzes von Sozialleistungsansprüchen erstreckt: die Bedeutung dieser Ansprüche für Individuen einerseits und die beachtlichen Auswirkungen auf den Staatsetat andererseits. Juristisch entspricht dem die Forderung nach einem möglichst weitgehenden Schutz individueller Sozialleistungen durch Grund- und Menschenrechte auf der einen Seite und der Betonung der staatlichen Souveränität bzw. der Budgethoheit des Parlaments⁷ auf der anderen Seite. Diese beiden Pole sind im Folgenden vor allem bei der Darstellung der klassischen Kritik an sozialen Rechten relevant (II.), durchziehen als „Hintergrundrauschen“ aber die gesamte Untersuchung. Zuvor führt die Untersuchung allerdings in den Schutz von Sozialleistungsansprüchen durch Grund- und Menschenrechte ein (I.). Die Einleitung wird arrondiert durch eine Verortung der Sozialleistungsansprüche als Topos im sogenannten Mehrebenensystem des europäischen Grund- und Menschenrechtsschutzes (III.), um der Untersuchung in den folgenden Kapiteln die Bühne zu bereiten.

I. Der Schutz von Sozialleistungsansprüchen durch (soziale) Grund- und Menschenrechte

1. Sozialleistungsansprüche als Topos der Grund- und Menschenrechte

Gegenstand der Untersuchung ist der durch Grund- und Menschenrechte vermittelte Schutz für Sozialleistungsansprüche, vor allem auf Grundlage der EMRK.

⁵ Eurostat, Ausgaben für den Sozialschutz, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=de> (zuletzt abgerufen am 4. Dezember 2024).

⁶ Eurostat, Ausgaben für den Sozialschutz, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=de> (zuletzt abgerufen am 4. Dezember 2024).

⁷ Die vorliegende Untersuchung hat mit der EMRK vor allem das Völkerrecht zum Gegenstand. Aus dieser Perspektive stellt sich die Bindung an Menschenrechte und die Rechtsprechung des EGMR (Art. 1 und Art. 46 Abs. 1 EMRK) als Einschränkung staatlicher Souveränität dar. Dies gilt entsprechend für das Unionsrecht, die GrCh und die Rechtsprechung des EuGH (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GrCh und Art. 19 EUV). Die Untersuchung befasst sich jedoch ebenfalls mit dem GG. Die Bindung an die Verfassung (Art. 1 Abs. 3 GG) und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Art. 94 Abs. 2 Satz 1 GG; § 31 Abs. 1 BVerfGG) bedeutet dann möglicherweise eine Einschränkung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, d. h. des Bundestags.

Allerdings könnte man zunächst bezweifeln, dass Grund- und Menschenrechte, unabhängig ihres Ursprungs, dabei überhaupt eine Rolle spielen. Denn *sedes materiae* für Sozialleistungsansprüche ist meist das einfache Recht, in Deutschland denkt man vor allem an die verschiedenen Bücher des SGB und nicht an die Verfassung.⁸ Bezogen auf das (soziale) Völkerrecht könnte man auf die Konventionen der IAO⁹ bzw. auf Ebene des Europarats auf die Europäische Ordnung Sozialer Sicherheit¹⁰ verweisen, die eine größere Nähe zum Thema aufweisen als die EMRK. Auf Ebene der EU kommen einem vor allem die Vorschriften zur Koordinierung der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme in den Sinn,¹¹ während die Relevanz des Primärrechts einschließlich der GrCh nicht unmittelbar auf der Hand liegt. Es soll daher nicht verschwiegen werden, dass das einfache Recht die wichtigste Quelle originärer Sozialleistungsansprüche ist.¹² Denn weder das Völker- noch das Unionsrecht vermitteln unmittelbar Sozialleistungsansprüche.

Trotzdem werden Grund- und Menschenrechte vor allem gegen die Versagung, den Entzug oder die Kürzung von Sozialleistungsansprüchen in Stellung gebracht.¹³ Davon zeugt die umfangreiche Rechtsprechung von EGMR¹⁴, EuGH¹⁵ und Bundesverfassungsgericht¹⁶ in diesem Bereich. Deren Judikatur beweist, dass Grund- und Menschenrechte für Sozialleistungsansprüche relevant sind, und steht im Fokus der drei Hauptkapitel dieser Untersuchung.

⁸ Schoog, The Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights in Germany, in: Nußberger/Landau, Justiciability, S. 157.

⁹ V.a. IAO-Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit (1952); in Kraft getreten am 27. April 1955; s. dazu Nußberger, Sozialstandards im Völkerrecht, S. 94–97.

¹⁰ Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit (1964), SEV Nr. 48; in Kraft getreten am 17. März 1968; s. dazu Nußberger, Sozialstandards im Völkerrecht, S. 132–136.

¹¹ V.a. Verordnung (EG) 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit.

¹² Vgl. King, Judging Social Rights, S. 41.

¹³ Mit den Fallgruppen der Versagung, dem Entzug oder der Kürzung sollen sämtliche Sachverhalte abgedeckt werden, in denen Bürger:innen im Zusammenhang mit ihren Sozialleistungsansprüchen gerichtlichen Rechtsschutz suchen. Erfasst sind mit Entzug und Kürzung v.a. abwehrrechtliche Konstellationen. Die Fallgruppe der Versagung erfasst jedoch ebenfalls leistungsrechtliche Konstellationen. Insgesamt geraten die Kategorien der abwehr- sowie leistungsrechtlichen Dimension hier jedoch an ihre Grenzen. Denn was sich einerseits als Abwehr der Kürzung einer Sozialleistung darstellen lässt, kann man andererseits ebenso als leistungsrechtliches Verlangen nach einer höheren Leistung umschreiben. Der theoretischen Unterscheidung zwischen Abwehr- und Leistungsrechten sollte daher für die Zwecke dieser Untersuchung keine allzu große Bedeutung beigemessen werden.

¹⁴ S. dazu im Detail Kapitel 1.

¹⁵ S. dazu im Detail Kapitel 3.

¹⁶ S. dazu im Detail Kapitel 2.

2. Sozialleistungsansprüche zwischen bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten

Das Völkerrecht ist bis heute von der tradierten Dichotomie zwischen bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits geprägt. Diese Trennung der Grund- und Menschenrechte in zwei Kategorien ist nicht zwingend; sie geht auch nicht aus der (unverbindlichen) AEMR aus dem Jahre 1948¹⁷ hervor. Vielmehr waren es die Pakte der Vereinten Nationen, die zur Trennung in den IPbpr¹⁸ und den IPwskR¹⁹ führten. Damit ging ebenfalls eine gewisse Geringschätzung der Rechte der „zweiten Generation“, d. h. den sozialen Rechten, gegenüber den bürgerlichen und politischen Rechten als solche der „ersten Generation“ einher. Dies hing ebenfalls damit zusammen, dass in der Zeit des Kalten Kriegs die bürgerlichen und politischen Rechte als dem Westen und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen als dem Osten zugehörig empfunden wurden.²⁰

Auch dem europäischen System des Menschenrechtsschutzes liegt diese Trennung zugrunde: Die EMRK²¹ spiegelt die Rechte des IPbpr, die (R)ESC²² diejenigen des IPwskR. Obwohl die so entstandene Trennung schon früh – auch und gerade durch den EGMR²³ – in Frage gestellt wurde und spätestens seit der Wiener Weltmensenrechtskonferenz der Vereinten Nationen von 1993 unter Verweis darauf, dass alle Menschenrechte „universal, indivisible and interdependent and interrelated“²⁴ sind, als weitgehend überwunden gilt, verbleibt bis heute eine nicht unerhebliche Portion Skepsis gegenüber den sozialen Rechten. Sie ist vor allem im sogenannten Globalen Norden anzutreffen.²⁵

¹⁷ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), verabschiedet durch Resolution 217A der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948.

¹⁸ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), UNTS Nr. 999; in Kraft getreten am 23. März 1976.

¹⁹ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), UNTS Nr. 993; in Kraft getreten am 3. Januar 1976.

²⁰ Vgl. *Nußberger*, Sozialstandards im Völkerrecht, S. 70 m. w. N.

²¹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950), SEV Nr. 5; in Kraft getreten am 3. September 1953.

²² Europäische Sozialcharta (1961), SEV Nr. 35; in Kraft getreten am 26. Februar 1965 bzw. Europäische Sozial-charta (revidiert) (1996), SEV Nr. 163; in Kraft getreten am 1. Juli 1999.

²³ EGMR, Urteil vom 9. Oktober 1979, 6289/73, *Airey/Irland*, Rn. 26.

²⁴ Erklärung und Aktionsprogramm von Wien (1993), verabschiedet durch Resolution 48/141 der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993, Rn. 5.

²⁵ *De Schutter*, The CFREU and Its Specific Role to Protect Fundamental Social Rights, in: Dorssmont/Lörcher/Clauwaert/Schmitt, *The CFR and the Employment Relation*, S. 10; s. demgegenüber für größere Offenheit gegenüber sozialen Rechten im südamerikanischen Sys-

Trotzdem – oder gerade deshalb – finden sich dort aber auch zahlreiche politische Initiativen zur Stärkung der sozialen Rechte. Dies gilt vor allem für die europäische Ebene. So hat der Europarat beispielsweise 2014 den sogenannten Turin-Prozess eingeleitet, der die (R)ESC sowie das Europäische Komitee für soziale Rechte, das mit der Überwachung ihrer Einhaltung betraut ist, stärken soll.²⁶ Die 2009 in Kraft getretene GrCh²⁷ der EU vereint außerdem erstmals bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte unter einem Dach. Gemeinsam mit der 2017 proklamierten Europäischen Säule Sozialer Rechte soll sie den Schutz sozialer Rechte auf Unionsebene stärken.²⁸

Die deutsche Verfassung, das GG, enthält wie die EMRK nur wenige soziale Rechte.²⁹ Dabei erschiene es naheliegend, gerade dort den Schutz von Sozialleistungsansprüchen grund- und menschenrechtlich zu verankern. Dieser Weg ist für EMRK und GG allerdings in Ermangelung sozialer Rechte versperrt. Im Verlaufe der Untersuchung wird allerdings deutlich werden, dass die bürgerlichen und politischen Rechte eine wichtige Rolle spielen, die möglicherweise sogar bedeutender ist als diejenige der sozialen Rechte.

3. Grund- und menschenrechtlicher Schutz für Sozialleistungsansprüche im Völker-, Unions- und Verfassungsrecht

a) Völkerrecht (insbesondere regionales Völkerrecht des Europarats)

Im Völkerrecht mangelt es nicht an ausdrücklichen Anknüpfungspunkten für Sozialleistungsansprüche. Ausgehend von Art. 22 AEMR (Recht auf soziale Sicherheit) und Art. 25 Abs. 1 AEMR (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard) enthalten auch der IPwskR und die (R)ESC entsprechende Rechte.³⁰ Solche Rechte finden sich weder im IPbpR noch in der EMRK, denn sie enthal-

tem zum Menschenrechtsschutz bspw. *Burgogue-Larsen*, Les 3 cours régionales des droits de l'homme, S. 176–183.

²⁶ S. Europarat (Steering Committee für Human Rights [CDDH]), Improving the Protection of Social Rights in Europe, Report, Volume I: Analysis of the Legal Framework of the Council of Europe for the Protection of Social Rights in Europe, 2019.

²⁷ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000), ABl. 2010 C-83/389.

²⁸ S. dazu *Garben*, Europe des Droits & Libertés/Europe of Rights & Liberties 2020, 65 ff.; *dies.*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2019, 101 ff.

²⁹ *Murswiek*, Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: Isensee/Kirchhof, HdB StR, § 192, Rn. 52; *Papier*, Grundrechte und Sozialordnung, in: Merten/Papier, HdB GR, § 30, Rn. 13.

³⁰ S. Art. 9 IPwskR (Recht auf soziale Sicherheit einschließlich Sozialversicherung) und Art. 11 Abs. 1 IPwskR (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard) sowie Art. 12 ESC (Recht auf soziale Sicherheit) und Art. 13 ESC (Recht auf soziale Fürsorge), ergänzt in der RESC um Art. 30 (Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung).

ten in erster Linie bürgerliche und politische Rechte.³¹ Die EMRK enthält nur vereinzelte soziale Rechte. Dabei ist im Detail umstritten, welche Gewährleistungen als solche zu qualifizieren sind.³² Der EGMR erinnert Beschwerdeführer:innen mitunter ebenfalls daran, dass die Konvention primär dem Schutz bürgerlicher und politischer Rechte dient: „Although many of the rights it [die Konvention] contains have implications of a social or economic nature, the Convention is essentially directed at the protection of civil and political rights [...]“.³³ An anderer Stelle formuliert der Gerichtshof: „The Court recalls first that the Convention does not guarantee, as such, socio-economic rights, including the right to charge-free dwelling, the right to work, the right to free medical assistance, or the right to claim financial assistance from a State to maintain a certain level of living.“³⁴

Würden diese Aussagen den Status quo der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs abschließend und umfassend wiedergeben, so wäre diese Untersuchung des menschenrechtlichen Schutzes für Sozialleistungsansprüche beendet. Durch die Zusätze „essentially“ bzw. „as such“ bringt der EGMR zum Ausdruck, dass die Konvention zwar keine Rechte wie Art. 9 IPwskR oder Art. 12 und Art. 13 ESC enthält, deren soziale Stoßrichtung ihnen bereits auf die Stirn geschrieben steht, die EMRK aber auch Auswirkungen im sozialen Bereich haben kann. Er hat nämlich schon 1979 im Fall *Airey gegen Irland* eine strikte Trennung zwischen den bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und den sozialen Rechten andererseits abgelehnt:

„Whilst the Convention sets forth what are essentially civil and political rights, many of them have implications of a social or economic nature. The Court therefore considers, like the Commission, that the mere fact that an interpretation of the Convention may extend into the sphere

³¹ *Iliopoulos-Strangas*, Soziale Grundrechte (EMRK), in: Merten/Papier, HdB GR, § 145, Rn. 33; *Krieger*, in: Dörr/Grote/Marauhn, Konkordanzkommentar EMRK/GG, Kapitel 6, Rn. 99; *Leijten*, Core Socio-Economic Rights, S. 25; s. zur Rolle sozialen Schutzes bei der Entstehung der EMRK *Nußberger*, Sozialstandards im Völkerrecht, S. 79–83.

³² Dabei herrscht große Varianz. Am häufigsten werden die Koalitionsfreiheit aus Art. 11 Abs. 1 EMRK sowie das Recht auf Bildung gem. Art. 2 1. ZP als soziale Rechte qualifiziert. Darüber hinaus werden ebenfalls das Recht auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand und Dolmetscher im Strafverfahren gemäß Art. 6 Abs. 3 lit. c und lit. e EMRK, das akzessorische Diskriminierungsverbot gemäß Art. 14 EMRK, das Gleichbehandlungsgebot gemäß Art. 1 12. ZP und die Eigentumsgarantie gemäß Art. 1 1. ZP angeführt. Im Ergebnis kommt es hier auf die Qualifikation als soziales Recht nicht an. Gewährleistungen zu Sozialleistungsansprüchen als solche – sei es als Recht auf soziale Sicherheit, auf soziale Fürsorge oder aber auf einen angemessenen Lebensstandard – enthält die EMRK jedenfalls nicht.

³³ EGMR (Große Kammer), Urteil vom 27. Mai 2008, 26565/05, N./Vereinigtes Königreich, Rn. 44.

³⁴ EGMR, Entscheidung vom 28. Oktober 1999, 40772/98, *Pančenko/Lettland*, Rn. 2; EGMR, Urteil vom 21. Juli 2015, 41903/10 und 41911/10, *A.H. und J.K./Zypern*, Rn. 145 a. E.

of social and economic rights should not be a decisive factor against such an interpretation; there is no water-tight division separating that sphere from the field covered by the Convention.³⁵

Danach ist es möglich, dass eine Auslegung der bürgerlichen und politischen Rechte der Konvention in die Sphäre übergreift, die nach traditioneller Auffassung den sozialen und wirtschaftlichen Rechten vorbehalten war. An seiner Aussage aus *Airey* hält der Gerichtshof bis heute fest.³⁶ Soweit sich soziale Interessen³⁷ also an die in der EMRK enthaltenen bürgerlichen und politischen Rechte anknüpfen lassen, steht einer Befassung des Gerichtshofs mit ihnen nichts im Wege. Treffend spricht man im Englischen von „indirect protection“³⁸ und „collateral protection“³⁹ bzw. auf Französisch von „protection par ricochet“⁴⁰. Der EGMR schützt so mittelbar Sozialleistungsansprüche.

Dies ist überraschend. Denn zu erwarten wäre doch, dass die Überwachungsorgane von IPwskR und (R)ESC über soziale Rechte im Allgemeinen und Sozialleistungsansprüche im Besonderen entscheiden. Für Individuen ist dort aber – jedenfalls in den ursprünglichen Vertragstexten – keine Beschwerdemöglichkeit

³⁵ EGMR, Urteil vom 9. Oktober 1979, 6289/73, *Airey/Irland*, Rn. 26.

³⁶ EGMR, Urteil vom 27. Juli 2004, 55480/00 und 59330/00, *Sidabras and Džiautas/Litauen*, Rn. 47; EGMR, Entscheidung vom 18. Juni 2009, 45603/05, *Budina/Russland*. Eine andere Akzentuierung findet sich im bereits zitierten Urteil *N. gegen das Vereinigte Königreich*, wo es heißt „Although many of the rights it contains have implications of a social or economic nature, the Convention is essentially directed at the protection of civil and political rights“, EGMR (Große Kammer), Urteil vom 27. Mai 2008, 26565/05, *N./Vereinigtes Königreich*, Rn. 44. Dies kritisieren die Richter:innen *Tulkens*, *Bonello* und *Spielmann* in ihrem Sondervotum als „incomplete statement“, Rn. 6.

³⁷ Anstelle des Begriffs der „sozialen Interessen“ wird mitunter der Begriff der „sozialen Rechte“ verwendet. Er wird jedoch uneinheitlich verwendet: Er kann einerseits die im positiven Recht, sei es im Völker-, Europa- oder nationalen Recht, enthaltenen Gewährleistungen sozialen Inhalts meinen, v. a. diejenigen des IPwskR und der (R)ESC. Andererseits wird er ebenfalls verwendet, um den zugrundeliegenden Gegenstand zu bezeichnen, z. B. Sozialleistungsansprüche, Bildung oder medizinische Versorgung. Dies erschwert die Diskussion. Die vorliegende Verwendung des Begriffs der „sozialen Interessen“ im Gegensatz zu „sozialen Rechten“ soll deutlich machen, dass obwohl der Gegenstand einer Beschwerde ein sozialer sein mag, der durch den EGMR vermittelte Schutz auf der Anwendung der bürgerlichen und politischen Rechte der Konvention beruht. Denn der Schutz sozialer Interessen durch die Konvention erfolgt notwendigerweise durch die bürgerlichen und politischen Rechte. Nur weil der Gegenstand sozialer Natur ist, ändert sich die Natur der in der EMRK garantierten Rechte nicht. S. zur Verwendung des Begriffs der „interests“ auch *Leijten*, *Core Socio-Economic Rights*, S. 59; *Warbrick*, *Economic and Social Interests and the ECHR*, in: *Baderin/McCorquodale*, *Economic, Social and Cultural Rights in Action*.

³⁸ *Brems*, *Indirect Protection of Social Rights by the European Court of Human Rights*, in: *Barak-Erez/Gross*, *Exploring Social Rights*, S. 138.

³⁹ *Warbrick*, *Economic and Social Interests and the ECHR*, in: *Baderin/McCorquodale*, *Economic, Social and Cultural Rights in Action*, S. 247.

⁴⁰ *Sudre*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 2003, 755 (760).

vorgesehen,⁴¹ was insgesamt als unzureichend empfunden wird.⁴² Demgegenüber eröffnet die EMRK in ihrem Art. 34 die Möglichkeit zur Individualbeschwerde und bietet mit Gerichtshof und Ministerkomitee einen (vergleichsweise) effektiven Durchsetzungsmechanismus. Dies hat sicher dazu beigetragen, dass sich Individuen unter Verweis auf die EMRK mit Beschwerden über soziale Interessen an den EGMR gewandt haben.

Dabei gab es im Europarat in der Vergangenheit Bestrebungen, originäre soziale Rechte durch ein Zusatzprotokoll in der EMRK zu verankern.⁴³ Die Parlamentarische Versammlung des Europarats empfahl dem Ministerkomitee unter anderem, den EGMR zu befragen, welche sozialen Interessen er in seiner Rechtsprechung bereits schützt, sowie ein Zusatzprotokoll zur EMRK zu entwerfen, das beispielweise das Recht auf ein „*minimum income*“ enthält. Zur Verabschiedung eines solchen Zusatzprotokolls kam es schließlich nicht.⁴⁴ Die Gründe dafür sind unklar.

Somit bleibt es bei dem Befund, dass sich der Schutz für Sozialleistungsansprüche nicht *prima facie* aus dem Wortlaut der Konvention ergibt, sondern erst bei Betrachtung der Rechtsprechung des EGMR zu Tage tritt. Die ersten Entscheidungen zu Sozialleistungsansprüchen ergingen bereits in den 1970er Jahren.⁴⁵ Bis zur Jahrtausendwende blieb es bei wenigen Fällen, seitdem steigt deren Zahl allerdings stark an.⁴⁶ In diesen Fällen zieht der Gerichtshof unterschiedliche Gewährleistungen der EMRK heran, allen voran die Eigentumsgarantie gemäß Art. 1 1. ZP⁴⁷. Er hat aber auch schon weitere Konventionsartikel, darunter Art. 2,

⁴¹ Das Fakultativprotokoll zum IPwskR (2008; in Kraft getreten am 5. Mai 2013) sieht in seinem Art. 2 die Möglichkeit zu Individualbeschwerden vor. Das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden (1995, SEV Nr. 158; in Kraft getreten am 1. Juli 1998) bietet Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie bestimmten Nichtregierungsorganisationen in seinem Art. 1 die Möglichkeit, Beschwerde zu erheben.

⁴² *Coppola*, Social Rights in the EU: Possible Added Value, in: Di Giacomo, The EU Charter, S. 203; *De Schutter*, The CFREU and Its Specific Role to Protect Fundamental Social Rights, in: Dorssemont/Lörcher/Clauwaert/Schmitt, The CFR and the Employment Relation, S. 10; *Warbrick*, Economic and Social Interests and the ECHR, in: Baderin/McCorquodale, Economic, Social and Cultural Rights in Action, S. 245; *Weiß*, Jahrbuch Menschenrechte 2003, 305 (308).

⁴³ S. z. B. Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 1415 (1999) zu einem Zusatzprotokoll zur EMRK betreffend soziale Grundrechte, verabschiedet am 23. Juni 1999.

⁴⁴ Siehe dazu im Detail *Breucking*, Schutz der Menschenrechte und sozialen Grundrechte, in: Holtz, 50 Jahre Europarat, S. 145–147.

⁴⁵ Z. B. EKM, Entscheidung vom 16. Dezember 1974, 5849/72, Müller/Österreich.

⁴⁶ *Leijten*, Core Socio-Economic Rights, S. 41.

⁴⁷ Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1952), SEV Nr. 9; in Kraft getreten am 18. Mai 1954.

Art. 3, Art. 6 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 und Art. 14 EMRK sowie Art. 1 12. ZP auf Sozialleistungsansprüche angewandt. Es handelt sich daher beim menschenrechtlichen Schutz von Sozialleistungsansprüchen um eine Querschnittsmaterie („cross-cutting issue“⁴⁸). Das Potenzial der verschiedenen EMRK-Gewährleistungen zum Schutz von Sozialleistungsansprüchen zu untersuchen ist das Kernanliegen dieser Arbeit.⁴⁹

b) Unionsrecht

Weder die Befassung mit Grund- und Menschenrechten noch mit dem Bereich des Sozialen ist der EU und ihren Rechtsvorgängerinnen (EGKS, EWG und EG) in die Wiege gelegt.⁵⁰ Im Fokus ihrer Aufmerksamkeit stand lange vor allem die Verwirklichung des Binnenmarkts und damit die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten.⁵¹ Gleichwohl hat der EuGH schon früh aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK Grund- und Menschenrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts abgeleitet, deren Einhaltung er überwacht.⁵²

Ende der 1980er Jahre stellte der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors fest: „You cannot fall in love with the single market.“ Dies markierte den Beginn des verstärkten Engagements der Union in Bereichen, die über die schlichte Verwirklichung des Binnenmarktes hinausgehen. Dazu gehört auch das sogenannte „soziale Europa“, d. h. eine EU, die nicht lediglich auf wirtschaftliche Integration setzt, sondern die Menschen und ihre Belange dabei mitdenkt.⁵³

⁴⁸ Koch, Human Rights as Indivisible Rights, S. 179.

⁴⁹ S. dazu im Detail Kapitel 1.

⁵⁰ Axer, Europäisierung des Sozialversicherungsrechts, in: Axer/Grzeszick/Kahl/Mager/Reimer, Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, S. 124; Levits, Überblick über das Europäische Sozialrecht, in: Iliopoulos-Strangas, Zukunft des sozialen Rechtsstaats, S. 201 f.

⁵¹ Jääskinen, in: Peers/Hervey/Kenner/Ward, EU Charter of Fundamental Rights, Fundamental Social Rights in the Charter, Rn. 62.07; Kenner, Economic and Social Rights in the EU Legal Order, in: Hervey/Kenner, Economic and Social Rights under the EU Charter, S. 5–7.

⁵² Z. B. EuGH, Urteil vom 17. Dezember 1970, C-11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*), Rn. 3 f.; EuGH, Urteil vom 14. Mai 1974, C-4/73 (*Nold*), Rn. 13; EuGH, Urteil vom 13. Dezember 1979, C-44/79 (*Hauer*), Rn. 15; EuGH, Urteil vom 19. Juni 1980, C-41/79, C-121/79 und C-796/79 (*Testa*), Rn. 18.

⁵³ Dazu zählt z. B. die nicht verbindliche Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, die 1989 verabschiedet wurde. Ein aktuelles Beispiel ist die sogenannte Europäische Säule Sozialer Rechte aus dem Jahre 2017. In ihren drei Kapiteln (Chancengleichheit und gleichberechtigter Zugang zum Arbeitsmarkt, faire Arbeitsbedingungen und Sozialschutz und Inklusion) enthält sie 20 Grundsätze für einen verbesserten Schutz sozialer Rechte in der EU. Wie die Bezeichnung als Grundsätze bereits erahnen lässt, handelt es sich allerdings nicht um verbindliche Rechte. Sowohl die Gemeinschaftscharta wie auch die Europäische Säule Sozialer

Dies spiegelt sich ebenfalls in den in Art. 3 EUV genannten Zielen der Union wider: Danach wirkt die EU auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf Grundlage einer sozialen Marktwirtschaft hin (Abs. 3 UAbs. 1 EUV), bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz (Abs. 3 UAbs. 2 EUV).

Der Grundrechtsschutz in der EU besitzt mittlerweile ein neues Fundament, nämlich die im Jahr 2009 in Kraft getretene Charta der Grundrechte der EU, vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV. Sie vereint sowohl bürgerliche und politische wie auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte unter einem Dach.⁵⁴ Damit bezeugt sie gleichzeitig die Befassung der Union mit Grund- und Menschenrechten und die Betonung des sozialen Europas. Dass dies nicht selbstverständlich war, beweist die Tatsache, dass das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen den Rat zunächst mahnen musste, dass es in der Verabschiedung der Charta ohne wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einen Verstoß gegen den IPwskR sähe.⁵⁵

Im Gegensatz zur EMRK bietet die Charta mit Art. 34 GrCh, der sich auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung bezieht, einen unmittelbaren Anknüpfungspunkt für den Schutz von Sozialleistungsansprüchen.⁵⁶ Diese Gewährleistung befindet sich in Titel IV der Charta, der die Überschrift „Solidarität“ trägt und zahlreiche soziale Rechte vereint.⁵⁷ Doch vergleichbar mit der Rechtsprechung des EGMR zu Sozialleistungsansprüchen hat der EuGH bislang auch andere (der Kategorie der bürgerlichen und politischen Rechte zuzuordnende) Gewährleistungen der Charta im Zusammenhang mit Sozialleistungsansprüchen herangezogen, z. B. die Menschenwürde gemäß Art. 1 GrCh oder die Eigentumsgarantie gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 1 GrCh.⁵⁸

Rechte bleiben im Folgenden außer Betracht. S. zur Europäischen Säule Sozialer Rechte *Garben*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2019, 101 ff.; zu ihrem Verhältnis zur GrCh *Jacobs*, The Future of the Charter on Fundamental Rights of the EU, in: Dorssemont/Lörcher/Clauwaert/Schmitt, The CFR and the Employment Relation S. 41–45.

⁵⁴ *Bieback*, Die Relevanz der sozialen Grundrechte, in: FS Kutscha, S. 44.

⁵⁵ *Bernsdorff*, VSSR 2001, 1 (3); *Iliopoulos-Strangas*, Soziale Grundrechte in den Mitgliedstaaten der EU, in: dies., Soziale Grundrechte in Europa, S. 805 f.

⁵⁶ S. zur Existenz eines Rechts auf soziale Sicherheit als allgemeiner Rechtsgrundsatz der EU vor Inkrafttreten von Art. 34 GrCh *Bierweiler*, Soziale Sicherheit als Grundrecht in der EU, S. 67–114.

⁵⁷ Die Qualifikation der in der Charta enthaltenen Rechte ist schwieriger als man zunächst annehmen könnte. Zu einfach wäre es, den *sedes materiae* der sozialen Rechte der Charta ausschließlich in ihrem Titel IV „Solidarität“ zu verorten, s. dazu *Alston*, The Contribution of the EU FRA to the Realization of Economic and Social Rights, in: Alston/De Schutter, Monitoring Fundamental Rights in the EU, S. 161–165.

⁵⁸ S. dazu im Detail Kapitel 3.

Register

- Aufnahme-Richtlinie 134 f.
Airey-Entscheidung 6 f., 162
Asylsuchende 123 f., 276 ff.
- Beitragsabhängigkeit 35 f., 85 f., 89, 209 f.,
286, 304
Beurteilungsspielraum 70, 221 f., 312
Budgethoheit, staatliche 2, 14, 142
- Demir-und-Baykara-Entscheidung 105 ff.,
108 ff.
- Effektivität des Menschenrechtsschutzes 28,
155 f.
- Eingriffsschwelle 122 f., 145, 247
Erwartungen, berechnete 48 ff., 80 ff.
Existenzminimum 102 f., 145 ff., 223 ff.,
244 ff., 275 ff.
ESC *siehe auch* Sozialcharta
- Geflüchtete *siehe auch* Asylsuchende
Gestaltungsspielraum 70, 217 f., 312
Glaube, guter 101 f.
- IAO/ILO 105 ff.
IPwskR 4 ff., 87
- Komitee für Soziale Rechte 5
- Mehrebenensystem 21 ff., 316 ff.
Menschenwürde 122, 244 f., 275 ff., 308 f.
- Prozeduralisierung 147 ff., 297, 310 f.
- Recht auf Vergessen-Entscheidungen 24,
317 f.
- Rechtsstaatlichkeit 82, 313
Rechtswegerschöpfung 22
(R)ESC *siehe auch* Sozialcharta
Rückwirkung 313, 84 f.
- Sanktionen 280 f.
Souveränität 16 f., 140 ff.
Sozialcharta 4 ff., 105 ff.
Sozialrecht, einfaches 82 f., 314 f.
Sozialreformen 83 ff.
- Unionsbürgerschaft 262
Universalität der Menschenrechte 4
Urteilsbegründung 78 ff., 110 f., 181 f.
- Verhältnismäßigkeit 59 f., 99 ff., 188, 218 f.
Vulnerabilität 103 ff., 132 ff., 312