

Beitrag Nr. 58, 2025

Ungesunde Ernährung als Folge sozialer Ungleichheit

Eine völker- und verfassungsrechtliche Bewertung

Dr. Annalena Mayr (Brandenburgisches Oberlandesgericht)

Veröffentlichung: Bochum, den 17.07.2025

Veröffentlichung auf www.gesundheitsrecht.blog/ungesunde-ernahrung-soziale-ungleichheit

Bibliothekslink: <https://doi.org/10.13154/294-13306>

ISSN: 2940-3170

Empfohlene Zitierweise: Mayr, Gesundheitsrecht.blog Nr. 58, 2025, S.

Kurzzusammenfassung: Empirische Daten zeigen, dass Personen mit einem geringen Einkommen häufiger einen schlechten Gesundheitszustand aufweisen. In diesem Zusammenhang wird bereits seit Längerem kritisiert, dass eine gesunde Ernährung beim Bezug von Bürgergeld nicht möglich ist. Dies steht im Spannungsverhältnis zu den menschenrechtlichen Vorgaben des UN-Sozialpakts sowie zum verfassungsrechtlich verankerten Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum und ist ein Ausdruck sozialer Ungleichheit. Notwendig sind daher eine Reform des Berechnungsverfahrens des Regelbedarfs, eine stärkere Orientierung an den realen Kosten einer gesunden Ernährung sowie Maßnahmen zur Förderung der Ernährungskompetenz, um den völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden.



Dieser Aufsatz ist lizenziert unter den CreativeCommon-Bedingungen CC BY 4.0.
(abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>)

Der Datenreport des Statistischen Bundesamtes, des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung und des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung berichtet seit den 1980er Jahren über die Lebensbedingungen der Menschen in Deutschland. Auf Grundlage statistischer Erhebungen werden Daten unter anderem zu Einkommen, Konsum und auch Gesundheit dargestellt.¹ Der aktuelle Report aus dem Jahr 2024 greift erneut eine Selbsteinschätzung der Bevölkerung hinsichtlich ihres allgemeinen Gesundheitszustandes auf.² Die Ergebnisse zeigen, dass nach wie vor mehr Menschen aus der untersten Einkommensgruppe, dem untersten Quintil, einen weniger guten oder schlechten Gesundheitszustand berichten als Menschen aus der obersten Einkommensgruppe, dem obersten Quintil.³

Der wahrgenommene Gesundheitszustand von Menschen wird von einer Vielzahl an Faktoren beeinflusst. Neben Tabak- und Alkoholkonsum wurden insbesondere Bewegungsmangel und eine ungesunde Ernährungsweise als zentrale Risikofaktoren für einen unzureichenden Gesundheitszustand identifiziert.⁴ Vor allem die Ernährungsgewohnheiten der Menschen werden stark von sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie dem Einkommen, beeinflusst.⁵ Besondere Kritik erfährt vor diesem Hintergrund immer wieder die Ausgestaltung des Bürgergeldes, das ein menschenwürdiges Existenzminimum und damit auch die Ernährung der Menschen sichern soll. Seit Jahren wird in Wissenschaft und Praxis kritisiert, dass die im Regelbedarf enthaltenen Anteile unzureichend sind, um eine gesunde Ernährung zu gewährleisten.⁶

Besonderer Dank für ihre wertvollen Anmerkungen und Ideen gilt *Dr. Susanna Roßbach, Stella Gaumert* und *Julian Seidl*.

¹ Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Sozialbericht 2024. Ein Datenreport für Deutschland, 2024, S. 5 f.

² Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Sozialbericht 2024. Ein Datenreport für Deutschland, 2024, S. 315.

³ Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Sozialbericht 2024. Ein Datenreport für Deutschland, 2024, S. 316.

⁴ World Health Organization, Global Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases (2013-2020), 2013, S. 8.

⁵ Dies ist Ergebnis zahlreicher Studien und wissenschaftlicher Analysen, wie zum Beispiel *Geffert/Klinger/von Philipsborn, Soziale Sicherheit* 12/2021, 434; *Hill/Galloway/Goley/Marrero/Minners/Montgomery/Peterson/Rathner/Sanchez/Aroda*, Diabetes Care 8/2013, 2430; Society of Nutrition and Food Science e.V./Universität Hohenheim, Wissenschaftliche Stellungnahme zu den Auswirkungen von Armut auf den Ernährungsstatus von Kindern in Deutschland, 14.3.2014, S. 4; Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Politik für eine nachhaltigere Ernährung. Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Gutachten, 2020, S. 102 f.

⁶ Zuletzt etwa: *Lincoln/Müller*, Ernährung am Existenzminimum, VerfBlog v. 30.4.2024 (abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ernahrung-am-existenzminimum/>), alle in diesem Beitrag zitierten Quellen aus dem Internet wurden zuletzt am 24.05.2025 abgerufen. Außerdem *Horenburg/Franke*, Gutachten, Ist die Höhe des Bürgergeldes mit dem Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts vereinbar?, Erstellt im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Bundestag, 30.11.2023 (abrufbar unter [https://www.ina-](https://www.ina-.)

Dass vor allem sozioökonomisch benachteiligte Menschen einen weniger guten oder schlechten Gesundheitszustand beschreiben, wirft die Fragen auf: Ist ungesunde Ernährung eine Folge sozialer Ungleichheit? Und wenn ja, wie ist diese Problematik unter Berücksichtigung völker- und verfassungsrechtlicher Vorgaben zur Existenzsicherung der Menschen zu bewerten? Um diese Fragen zu beantworten, wird im Folgenden zunächst die konkrete Ausgestaltung des Bürgergeldes und des darin enthaltenen Anteils für Nahrung dargestellt (A). Anschließend soll die ernährungswissenschaftliche Kritik hieran erläutert werden (B), um sodann die Frage zu beantworten, ob ungesunde Ernährung eine Folge sozialer Ungleichheit ist (C). Der Schwerpunkt des Beitrages liegt daran anknüpfend in einer völker- und verfassungsrechtlichen Bewertung der Befunde (D). Abschließend sollen mögliche staatliche Maßnahmen zur Verringerung der sozialen Ungleichheit aufgezeigt (E) und ein Ausblick auf die Bedeutung der Empirie gegeben werden (F).

A. Bürgergeld und der darin enthaltene Anteil für Nahrung

Im Jahr 2025 bezogen bis Januar rund 3,96 Millionen erwerbsfähige Personen Bürgergeld.⁷ Das Bürgergeld soll durch die Leistungen der §§ 20 ff. SGB II das menschenwürdige Existenzminimum sichern. Es deckt unter anderem die Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) und auch den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 20 SGB II) ab. Der Regelbedarf umfasst nach § 20 Abs. 1 SGB II insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie sowie die persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens, also die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben. Im Jahr 2025 erhalten alleinstehende Erwachsene einen Regelbedarf von 563 Euro monatlich, um ihren täglichen Lebensunterhalt zu sichern. Die Ernährung der Leistungsbeziehenden umfasst mehr als ein Drittel des Regelbedarfs.

Die Art und Weise der Berechnung des Regelbedarfs ist trotz einiger Reformen seit dem Jahr 2010 fast unverändert geblieben. Die konkrete Höhe wird auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) festgelegt, § 28 Abs. 1, 3 SGB XII, die alle fünf Jahre vom Statistischen Bundesamt durchgeführt wird.⁸ Die EVS ist eine empirische Erhebung der durchschnittlichen Verbrauchsausgaben privater Haushalte in Deutschland.⁹ In

latendorf.de/fileadmin/personen/Ina_Latendorf/Gutachten_Recht_auf_angemessene_Ernaehrung_und_Buergergeld_final_051223.pdf.

⁷ Statista, Anzahl der Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld (Hartz IV) / Bürgergeld in Deutschland von 2005 bis 2025, Mai 2025, (abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/242062/umfrage/leistungsempfaenger-von-arbeitslosengeld-ii-und-sozialgeld/>).

⁸ Die Anwendung der §§ 28, 28a SGB XII ergibt sich aus § 20 Abs. 1a SGB II.

⁹ Becker, in: BeckOK-SozR, 76 Ed. 1.3.2025, § 1 RBEG Rn. 20.

Haushaltsbüchern machen die teilnehmenden Haushalte detaillierte Angaben zu ihren Ausgaben für beispielsweise Lebensmittel, Kleidung oder Gesundheitspflege.¹⁰ Sobald die Ergebnisse der EVS vorliegen, ist nach § 28 Abs. 1 SGB XII der Regelbedarf neu zu ermitteln. Diese Neuermittlung erfolgt im Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG). Hierfür wird eine Sonderauswertung der Ausgaben der maßgeblichen Referenzhaushalte durchgeführt, § 28 Abs. 3 SGB XII, § 1 Abs. 1 RBEG. Als Referenzhaushalte für alleinstehende Erwachsene werden nach § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 RBEG die untersten 15 Prozent der Haushalte herangezogen. Ihr Konsumverhalten dient als Maßstab für die Bemessung des Regelbedarfs. Die mithilfe der EVS ermittelten Ausgaben der Referenzhaushalte werden nach verschiedenen Bedarfspositionen aufgeschlüsselt, von denen manche als regelbedarfsrelevant und manche als nicht regelbedarfsrelevant klassifiziert werden, § 28 Abs. 4 SGB XII. Es wird danach unterschieden, ob die Ausgaben aus staatlicher Sicht zur Sicherung des Existenzminimums beitragen oder nicht. So werden Ausgaben für Glücksspiel oder Haustiere im Gegensatz zu Ausgaben für Nahrung oder Kleidung nicht berücksichtigt.¹¹ Auch alkoholische Getränke wurden in der letzten Neuberechnung des Regelbedarfs nicht miteinbezogen und stattdessen mit Mineralwasser substituiert.¹² Diese faktischen Kürzungen der Verbrauchsausgaben wurden vom Bundesverfassungsgericht als grundsätzlich zulässig erachtet, sofern sie auf einer empirischen Grundlage beruhen.¹³ Der mit dieser Methode ermittelte Regelbedarf ergibt anschließend einen Pauschalbetrag, § 20 Abs. 1 S. 3 SGB II.

Da der Regelbedarf durch das RBEG erst nach einer neuen EVS auch neu ermittelt werden muss, § 28 Abs. 1 SGB XII, die EVS allerdings nur alle fünf Jahre durchgeführt wird, werden die Regelbedarfsstufen nach § 28a SGB XII in der Zwischenzeit jährlich mithilfe der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung (RBSFV), § 40 SGB XII, fortgeschrieben. Hierbei wird nach § 28a Abs. 3 SGB XII ein Mischindex verwendet, der zu 70 Prozent die Preisentwicklung aller regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen verwendet und zu 30 Prozent die Gehaltsentwicklung. Um den Regelbedarf adäquater an die Inflation anzupassen, wurde § 28a Abs. 4 SGB XII eingeführt, der vorgibt, dass für die Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen der Zeitraum vom 1. April bis 30. Juni des Vorjahres gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorvorjahres zu berücksichtigen ist. Aufgrund

¹⁰ Becker, in: BeckOK-SozR, 76 Ed. 1.3.2025, § 1 RBEG Rn. 21.

¹¹ Saitzek, in: Luik/Harich (Hrsg.), SGB II, 6. Aufl. 2024, § 20 SGB II Rn. 49. Was als regelbedarfsrelevant eingeschätzt wird, ist § 5 RBEG zu entnehmen.

¹² BT-Drs. 19/22750, S. 22 f.

¹³ BVerfGE 125, 175 (237 f.).

eines Abflachens der Inflation von April bis Juni 2023 wurde der Regelbedarf deshalb zum 1. Januar 2025 nicht erhöht.¹⁴

Dieses Berechnungsverfahren wird insbesondere im Hinblick auf den Ernährungsanteil stark kritisiert. Es gibt in der Bundesrepublik keine verlässlichen Daten über die Ernährung und den damit in Zusammenhang stehenden Gesundheitszustand der einkommensärmsten 15 Prozent der Haushalte.¹⁵ Sie werden als Referenzgruppe für die Bestimmung des Regelbedarfs und damit auch des Ernährungsanteils herangezogen, ohne dass ersichtlich ist, dass sich diese Gruppe gesund ernährt oder aufgrund ihres Einkommens überhaupt gesundheitsfördernd ernähren kann. Dies birgt die Gefahr, dass eine eventuelle Ernährungsarmut der Referenzgruppe auf die Bürgergeldbeziehenden übertragen wird. Kritikwürdig ist zudem, dass die Referenzgruppe laut einer Stellungnahme des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge häufig auf die Nutzung der Tafeln, also gemeinnütziger Organisationen, die Lebensmittel gegen ein geringes Entgelt abgeben, angewiesen ist.¹⁶ Ihr Einkommen scheint nicht auszureichen, um all ihre Bedürfnisse und auch ihre Ernährung vollständig zu sichern. Die mögliche Nutzung der Tafeln durch die Referenzgruppe wird jedoch nicht in der Berechnung des Regelbedarfs berücksichtigt.

Aktuell entfallen bei alleinstehenden Erwachsenen seit der Sonderauswertung der EVS 2018 34,7 Prozent des Regelbedarfs auf Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke und Tabakwaren.¹⁷ Im Jahr 2025 erhalten alleinstehende Erwachsene deshalb 195,36 Euro monatlich, um ihre Ernährung zu sichern. Ihnen stehen bei einem durchschnittlichen Monat von 30 Tagen daher 6,51 Euro pro Tag für ihre Ernährung zur Verfügung.

B. Ernährungswissenschaftliche Studien zur Ernährung im Bürgergeldbezug

Auch aus der Ernährungswissenschaft gibt es Kritik an der Höhe des Ernährungsanteils im Bürgergeld. Zahlreiche ernährungswissenschaftliche Studien gehen davon aus, dass der

¹⁴ Zur Inflationsrate: Statista, Inflationsrate in Deutschland von April 2023 bis April 2025, Mai 2025 (abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1045/umfrage/inflationsrate-in-deutschland-veraenderung-des-verbraucherpreisindexes-zum-vorjahresmonat/>). Zur Erklärung der Bundesregierung: Website der Bundesregierung (abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/buergergeld-2025-2248000>).

¹⁵ Auch die Parlamentarische Staatssekretärin Kerstin Grieser des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wies am 7.12.2022 im Rahmen schriftlicher Fragen des Bundestages darauf hin, dass die EVS „keine Angaben darüber [enthält], inwieweit die ermittelten Verbrauchsausgaben auch Ausgaben für gesundheitsfördernde bzw. nachhaltige Produkte enthalten“, siehe BT-Drs. 20/4852, S. 95.

¹⁶ BVerfGE 137, 34 (69).

¹⁷ Nach § 5 Abs. 2 RBEG betrug die Summe der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben der Einpersonenhaushalte 434,96 Euro. Hiervon entfielen nach § 5 Abs. 1 RBEG 150,93 Euro auf Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren – also 34,7 Prozent. Diese Zahlen werden bis zur nächsten Neuermittlung nach § 28 SGB XII fortgeschrieben, § 7 RBEG, § 28a Abs. 1 SGB XII.

Regelbedarf des Bürgergeldes nicht ausreichend ist, um eine gesunde Ernährung der Leistungsbeziehenden zu ermöglichen.¹⁸ So ermittelte beispielsweise *Thiele* auf Grundlage der Paneldaten der Gesellschaft für Konsumforschung aus dem Jahr 2011, dass die Ausgaben für eine gesunde Ernährung durch Lebensmittel mit geringerer Energiedichte und höherem Gehalt an Vitamin- und Spurenelementen den Regelbedarf um bis zu 10 Prozent übersteigen können.¹⁹ Auch *Kabisch et al.* kamen zu dem Ergebnis, dass der Regelbedarf für eine gesunde Ernährung nicht ausreichend ist. Sie analysierten sieben verschiedene Ernährungsmuster, etwa die proteinarme vegane Ernährung oder die frisch gekochte Standard-omnivore Ernährung, einer Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Schulkindern. Hierfür setzten sie bei allen Ernährungsmustern denselben zu erreichenden Kaloriengehalt an, entwarfen typische Menüvarianten und berücksichtigten die günstigsten Lebensmittelpreise aus 12 verschiedenen Supermarktketten. Weder die Kosten für die günstigste Ernährungsweise – die fettarme vegetarische Ernährung – noch für die gesündeste Ernährungsweise – die mediterrane Ernährung – konnten mit dem Ernährungsanteil im Regelbedarf gedeckt werden.²⁰

Unter Berücksichtigung dieser ernährungswissenschaftlichen Kritik ging der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft²¹ in einem Gutachten aus Juni 2020 davon aus, dass eine Situation besteht, „in der als gut belegt gilt, dass der Ernährungs- und Gesundheitszustand eng mit dem sozioökonomischen Status zusammenhängt und dass materielle und strukturelle Faktoren (wie das verfügbare Einkommen) einen maßgeblichen Einfluss haben“.²² Er schlussfolgerte außerdem, dass die Höhe der derzeitigen Grundsicherung

¹⁸ Einen Überblick über die Studienlage bietet: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kosten einer Ernährung nach den Empfehlungen der DGE, WD 5 – 3000 – 143/22, 2022. Lediglich eine der dort erwähnten Studien geht davon aus, dass der Regelbedarf für eine gesunde Ernährung ausreichend ist, siehe *Thießen/Fischer*, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2/2008, 145. Diese Studie wird allerdings stark kritisiert. Siehe hierfür zum Beispiel *Hausstein/Krahmer*, Beachtung einer Studie um „Die Höhe der sozialen Mindestsicherung“, 2008, (abrufbar unter <https://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/080910%20Beachtung%20einer%20Studie%20der%20TU%20Chemnitz.pdf>).

¹⁹ *Thiele*, Ernährungs Umschau 2/2014, 32 (36). Für die Einordnung der Studie ist zu berücksichtigen, dass die Autorin einen Referenzhaushalt bestehend aus einer Person mit einem Einkommen von 875 Euro wählte, der zu den untersten 20 Prozent zählte. Als Referenzanteil für die Ernährung wurde ein Betrag von 135,63 Euro festgelegt, siehe dies., Ernährungs Umschau 2/2014, 32 (35 f.).

²⁰ *Kabisch/Wenschuh/Buccellato/Spranger/Pfeiffer*, Nutrients 2021, 13, 3037.

²¹ Nunmehr das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat.

²² Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Politik für eine nachhaltigere Ernährung. Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Gutachten, 2020, S. 105.

nicht ausreichend ist, um sich gesundheitsfördernd zu ernähren,²³ und bestätigte dies in einer Stellungnahme im März 2023 erneut.²⁴

Um der Komplexität der Ernährungsgewohnheiten von Menschen Rechnung zu tragen, ist es jedoch auch von Bedeutung, anzuerkennen, dass das Gesundheitsverhalten von Personen, einschließlich ihrer Ernährung, durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird, etwa politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen, Lebenswelten, zwischenmenschliche Faktoren sowie individuelle Merkmale.²⁵ *Geffert, Klinger* und *von Philipsborn* benennen Steuerpolitik und Lebensmittelkennzeichnung als politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen, die Ernährungsumfelder am Arbeitsplatz oder in Bildungseinrichtungen als Lebenswelten und familiäre Prägungen oder den Freund*innenkreis als zwischenmenschliche Faktoren,²⁶ die Einfluss auf die Ernährung haben.

Eine große Bedeutung hat zudem das Wissen um Ernährung, Vorratshaltung sowie die Zubereitung von Mahlzeiten, also die Ernährungskompetenz der Menschen.²⁷ Eine Studie des AOK-Bundesverbandes aus dem Jahr 2020 kam zu dem Ergebnis, dass 53,7 Prozent der Befragten eine problematische oder inadäquate Ernährungskompetenz haben.²⁸ Es fehlt ihnen also an dem Rüstzeug, ihre Ernährung zu planen, zu organisieren und Lebensmittel zuzubereiten.²⁹ Auffällig ist, dass auch hier ein Zusammenhang mit dem Einkommen besteht.³⁰ Von Menschen mit einem Einkommen bis 999 Euro hatten 60,2 Prozent eine inadäquate oder problematische Ernährungskompetenz; von Menschen mit einem Einkommen von 5.000 Euro oder mehr nur 41,8 Prozent.³¹

²³ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Politik für eine nachhaltigere Ernährung. Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Gutachten, 2020, S. 108.

²⁴ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Stellungnahme, Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen, 2023, S. I f.

²⁵ *Hill/Galloway/Goley/Marrero/Minners/Montgomery/Peterson/Rathner/Sanchez/Aroda*, Diabetes Care 8/2013, 2430; *Geffert/Klinger/von Philipsborn*, Soziale Sicherheit 12/2021, 434. Ebenfalls davon ausgehend, dass neben dem Einkommen noch weitere Faktoren Einfluss auf eine gesunde Ernährung haben: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Politik für eine nachhaltigere Ernährung. Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Gutachten, 2020, S. 102 f.

²⁶ *Geffert/Klinger/von Philipsborn*, Soziale Sicherheit 12/2021, 434.

²⁷ Zum Begriff der Ernährungskompetenz siehe auch: *Kolpatzik/Zaunbrecher*, Ernährungskompetenz in Deutschland, 2020, S. 5.

²⁸ *Kolpatzik/Zaunbrecher*, Ernährungskompetenz in Deutschland, 2020, S. 3.

²⁹ *Kolpatzik/Zaunbrecher*, Ernährungskompetenz in Deutschland, 2020, S. 5.

³⁰ Es besteht außerdem ein Zusammenhang zwischen dem Schulabschluss und der Ernährungskompetenz. Bei Abiturient*innen haben lediglich 43,1 Prozent eine problematische oder inadäquate Ernährungskompetenz während bei Personen ohne Schulabschluss 80 Prozent eine problematische oder inadäquate Ernährungskompetenz haben, siehe *Kolpatzik/Zaunbrecher*, Ernährungskompetenz in Deutschland, 2020, S. 15.

³¹ *Kolpatzik/Zaunbrecher*, Ernährungskompetenz in Deutschland, 2020, S. 15.

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz ging geht zudem aufgrund qualitativer Studien davon aus, dass das Leben mit einem geringen Einkommen, wie beispielsweise beim Bezug von existenzsichernden Leistungen, zu chronischem Stress führen und kognitive Aufmerksamkeit binden kann. Dies erschwert dann eine gesunde Ernährung, wenn die Betroffenen darin beeinträchtigt werden, mit ihrem verfügbaren Budget ihre Ausgaben zu planen.³²

C. Zusammenhang zwischen Ernährung und sozialer Ungleichheit

Wenn die Höhe der Grundsicherung dazu führt, dass eine gesundheitsfördernde Ernährung nicht möglich ist, ist ungesunde Ernährung dann eine Folge sozialer Ungleichheit? Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst zu erörtern, in welchen Fällen soziale Ungleichheit vorliegt.

Vereinfacht gesagt, besteht soziale Ungleichheit dann, wenn Personen einen ungleichen Zugang zu knappen Ressourcen haben, die ihre gesellschaftliche Position positiv oder negativ beeinflussen können.³³ Eine solche Ressource kann Bildung sein.³⁴ Nicht alle Personen haben in gleichem Maße Zugang zu Bildung. Dies beeinflusst ihre gesellschaftliche Position. So erzielt eine Person ohne Bildungsabschluss in der Regel ein geringeres Einkommen als eine Person mit Bildungsabschluss. In unserer Gesellschaft erwachsen aus Einkommen in erster Linie Vorteile. Personen ohne Bildungsabschluss haben in einer Gesellschaft, in der formale Bildung entscheidend für eine Teilnahme am Arbeitsmarkt ist, kaum die Möglichkeit, durch ihr Verhalten oder Denken kurzfristig ihren Zugang zu Einkommen zu verändern. Aus dem ungleichen Zugang zu Bildung folgt eine ungleiche Einkommensverteilung, die eine Folge sozialer Ungleichheit ist.

Neben Bildung können diese Ressourcen beispielsweise auch Macht oder Einkommen umfassen.³⁵ Charakteristisch für das Vorliegen sozialer Ungleichheit ist, dass der Zugang zu

³² Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Politik für eine nachhaltigere Ernährung. Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Gutachten, 2020, S. 103.

³³ Solga/Berger/Powell, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (15).

³⁴ Solga/Berger/Powell, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (14).

³⁵ Solga/Berger/Powell, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (14).

diesen Ressourcen – und damit die soziale Ungleichheit selbst – durch individuelles Verhalten und Denken nicht kurzfristig beeinflusst werden kann.³⁶

Auf Basis dieser Definition leiten *Solga, Berger* und *Powell* vier Strukturebenen ab, die zur Identifikation sozialer Ungleichheit herangezogen werden können.³⁷ Als die vier Strukturebenen sozialer Ungleichheit benennen *Solga, Berger* und *Powell*: (1) Determinanten, (2) Dimensionen, (3) Ursachen und (4) Auswirkungen.³⁸ Sie gehen davon aus, dass Determinanten (1) durch Ursachen (3) die Dimensionen beeinflussen (2), die dann wiederum Auswirkungen haben (4).

Unter *Determinanten* verstehen *Solga, Berger* und *Powell* die sozialen Merkmale von Personen, wie beispielsweise das Bildungsniveau oder die soziale Herkunft.³⁹ Für die Klassifizierung eines sozialen Merkmals als Determinante sozialer Ungleichheit ist entscheidend, dass dieses Merkmal die soziale Position einer Person in der Gesellschaft beeinflusst.⁴⁰ Während ein Merkmal wie die Frisur einer Person allein wohl keinen nennenswerten Einfluss auf die soziale Position hat, kann das Einkommen einer Person erhebliche Auswirkungen auf ihre gesellschaftliche Stellung haben. Ebenso kann wohl die physische Erscheinung im Allgemeinen die soziale Position beeinflussen. *Dimensionen* sozialer Ungleichheit beziehen sich auf die Vor- und Nachteile, die aus den Determinanten hervorgehen können.⁴¹ Zu den zentralen Dimensionen zählen Einkommen und Macht.⁴² Aber auch Gesundheitsbedingungen,⁴³ wie eine (un-)gesunde Ernährung, können Dimensionen sozialer Ungleichheit darstellen. Die *Ursachen* beschreiben die sozialen Prozesse, durch die Determinanten zu Dimensionen führen. Diese Prozesse umfassen unter anderem soziale Vorurteile oder Diskriminierung, die dazu führen, dass bestimmte soziale Merkmale mit spezifischen Vor- oder Nachteilen verbunden werden.⁴⁴

³⁶ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (15).

³⁷ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (16 ff.).

³⁸ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (16).

³⁹ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (16).

⁴⁰ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (18).

⁴¹ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (18).

⁴² *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (18).

⁴³ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (18).

⁴⁴ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (19).

Die dadurch vermittelten Vor- und Nachteile manifestieren sich schließlich in den *Auswirkungen*, die als direkte Konsequenz der ungleichen Verteilung von Ressourcen verstanden werden.⁴⁵

Dieses Modell der Strukturebenen lässt sich auch auf die Ernährungsgewohnheiten anwenden: Das fehlende Einkommen, fehlendes Wissen um Ernährung, Vorratshaltung sowie die Zubereitung von Mahlzeiten und der psychosoziale Status fungieren als Determinanten, also soziale Merkmale, die die Zuweisung einer bestimmten sozialen Position in der Gesellschaft bedingen. Die daraus resultierende Dimension sozialer Ungleichheit zeigt sich in der Ungleichheit von ungesunder und gesunder Ernährung, da die Ernährung mit Vor- und Nachteilen verknüpft ist. Die Ursachen der Dimension liegen darin, dass, wie von *Geffert, Klinger* und von *Philipsborn* gezeigt, die Ernährungsgewohnheiten durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden. Die Auswirkungen ungesunder Ernährung sind vielfältig und führen unter anderem zu einem schlechteren Gesundheitszustand.

Angesichts der Komplexität sozialer Ungleichheiten ist zu berücksichtigen, dass Determinanten sozialer Ungleichheit auch gleichzeitig Dimensionen sein können.⁴⁶ So kann die Einkommensungleichheit (Determinante) zu ungesunder Ernährung führen (Dimension). Einkommensungleichheit (nunmehr Dimension) kann, wie im oben dargestellten Beispiel, durch Bildungsungleichheit (Determinante) herbeigeführt werden. Da das Ernährungsverhalten der Menschen von verschiedenen Determinanten geprägt ist, die als Ressourcen ungleich in der Gesellschaft verteilt sind, ist ungesunde Ernährung nach dem Modell von *Solga, Berger* und *Powell* eine Folge sozialer Ungleichheit.

D. Völker- und verfassungsrechtliche Bewertung

Vor dem Hintergrund des beschriebenen Befundes drängt sich die Frage auf, wie dies unter Berücksichtigung völker- und verfassungsrechtlicher Vorgaben zur Existenzsicherung der Menschen zu bewerten ist. Ist diese soziale Ungleichheit nach völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben hinzunehmen?

I. Völkerrechtliche Vorgaben

Völkerrechtliche Vorgaben dazu, wie der Staat die Ernährung der Menschen zu sichern hat, finden sich in zahlreichen Menschenrechtsverträgen, etwa in Art. 27 Abs. 1 UN-

⁴⁵ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (20).

⁴⁶ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (20).

Kinderrechtskonvention oder Art. 28 Abs. 2 UN-Behindertenrechtskonvention. Eine umfassende Ausgestaltung erhält das sogenannte Recht auf Nahrung durch Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt und die General Comments, die Allgemeinen Bemerkungen, des Ausschusses zum UN-Sozialpakt (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, kurz: CESCR). Da Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt das Recht auf Nahrung eines „jeden Menschen“ adressiert und nicht den Fokus auf einzelne Menschengruppen legt, sollen diese Regelung und die Äußerungen des Ausschusses hierzu im Folgenden im Mittelpunkt stehen.

Als völkerrechtlich verbindlicher Vertrag hat der UN-Sozialpakt über Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG im nationalen Recht den Rang eines einfachen Gesetzes.⁴⁷ Die Exekutive und die Judikative sind nach Art. 20 Abs. 3 GG, die Legislative der Länder nach Art. 31 GG an den UN-Sozialpakt gebunden. Aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes hat auch die Legislative beim Erlass von Gesetzen völkerrechtliche Verträge wie den UN-Sozialpakt zu beachten.⁴⁸ Die General Comments des CESCR hingegen sind völkerrechtlich nicht verbindlich.⁴⁹ Da die General Comments allerdings der Konkretisierung und Auslegung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt dienen, kommt ihnen faktisch eine große Bedeutung zu.⁵⁰ Auch das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass sich deutsche Gerichte aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes mit den Äußerungen des Ausschusses auseinandersetzen müssen.⁵¹

1. Inhalt des Rechts auf Nahrung

Nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt anerkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine*ihre Familie, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung. Was unter einer „ausreichenden Ernährung“ zu verstehen ist, gibt der Vertragstext nicht vor. In einem General Comment aus dem Jahr 1999 hat sich der CESCR hierzu jedoch umfassend geäußert.⁵²

Der CESCR geht davon aus, dass sich der Inhalt des Rechts nach den „vorherrschenden sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, klimatischen, ökologischen und anderen Bedingungen“

⁴⁷ Dies folgt aus dem Erlass des Zustimmungsgesetzes zum UN-Sozialpakt: Gesetz zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 23.11.1973, BGBl. II S. 1569.

⁴⁸ Payandeh, ZaöRV 2023, 609 (626 f.).

⁴⁹ Riedel, in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 160 (164).

⁵⁰ So etwa auch Klee, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2000, S. 98; Riedel, in: Gunnarsson/Weiß/Zimmermann (Hrsg.), Akzeptanz und Wirksamkeit von Menschenrechtsverträgen, 2018, S. 25 (33 f.).

⁵¹ BVerfGE 151, 1 (29). Hierzu auch Polzin, ZaöRV 2023, 741 (747).

⁵² CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5.

bestimmt.⁵³ Trotz dieser Abhängigkeit von systemischen Begebenheiten identifiziert der Ausschuss allerdings einen sogenannten „core content“ des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard.⁵⁴ Dieser ist nach seiner Ansicht das „Mindestmaß an grundlegenden Rechten“, die die Vertragsstaaten gewährleisten müssen.⁵⁵ Beruft sich ein Vertragsstaat darauf, diese Rechte aufgrund mangelnder Mittel nicht sicherstellen zu können, so muss er nachweisen, dass er „alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel eingesetzt hat, um diese Mindestverpflichtungen vorrangig zu erfüllen“.⁵⁶ Als Kernverpflichtungen definiert der CESCR hinsichtlich der Ernährung:

*„Die Verfügbarkeit von Lebensmitteln in ausreichender Menge und Qualität, um die Ernährungsbedürfnisse des*der Einzelnen zu befriedigen, frei von schädlichen Stoffen und in einer bestimmten Kultur akzeptabel;*

die Zugänglichkeit dieser Lebensmittel in einer Weise, die nachhaltig ist und die Wahrnehmung anderer Menschenrechte nicht beeinträchtigt.“⁵⁷

Um die Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen, müssen die Vertragsstaaten nicht nur ein „Mindestpaket an Kalorien, Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen“ ermöglichen,⁵⁸ also lediglich das Verhungern der Personen verhindern.⁵⁹ Erforderlich ist es vielmehr, dass die Menschen mit ausreichenden Nährstoffen „für das körperliche und geistige Wachstum, die Entwicklung und den Erhalt der Gesundheit sowie für die körperliche Aktivität“ versorgt werden, „die den physiologischen Bedürfnissen des Menschen in allen Phasen des Lebenszyklus und je nach Geschlecht und Beruf“ entsprechen.⁶⁰ Nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt haben die Vertragsstaaten somit eine gesunde Ernährung zu gewährleisten.

Der Ausschuss stellt fest, dass nicht ausschließlich ein Mangel an Nahrungsmitteln zu Unterernährung, also ungesunder Ernährung, führt, sondern insbesondere ein fehlender Zugang, beispielsweise aufgrund von Armut.⁶¹ Der wirtschaftliche Zugang zu Nahrung und „zu

⁵³ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 7 (Übers. d. Aut.).

⁵⁴ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 8. Der „core content“ wird vom CESCR auch „minimum core obligations“ genannt, siehe CESCR, General Comment No. 3 (The nature of States parties’ obligations), E/1991/23, Rn. 10.

⁵⁵ CESCR, General Comment No. 3 (The nature of States parties’ obligations), E/1991/23, Rn. 10 (Übers. d. Aut.).

⁵⁶ CESCR, General Comment No. 3 (The nature of States parties’ obligations), E/1991/23, Rn. 10 (Übers. d. Aut.).

⁵⁷ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 8 (Übers. d. Aut.).

⁵⁸ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 6 (Übers. d. Aut.).

⁵⁹ *Eide*, Report on the right to adequate food as a human right, E/CN.4/Sub.2/1987/23, Rn. 136; *Alston*, in: *Eide/Eide/Goonatilake/Gussow/Omwale* (Hrsg.), *Food as a Human Right*, 1984, S. 162 (167); *Buschmann*, Das Menschenrecht auf soziale Grundsicherung aus Art. 9 und Art. 11 ICESCR, 2013, S. 63.

⁶⁰ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 9 (Übers. d. Aut.).

⁶¹ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 5.

Mitteln zu deren Beschaffung“ ist deshalb von besonderer Bedeutung.⁶² Der CESCR führt aus, dass die Kosten für eine gesunde Ernährung nur so hoch sein sollten, „dass die Erreichung und Befriedigung anderer Grundbedürfnisse nicht gefährdet oder beeinträchtigt wird“. Insbesondere „verarmte Bevölkerungsgruppen“ sind deshalb durch „spezielle Programme“ zu unterstützen.⁶³ Auch der Ausschuss zum UN-Sozialpakt geht davon aus, dass das Recht auf Nahrung mit sozialer Gerechtigkeit verbunden ist.⁶⁴

Der Staat muss deshalb „aktiv Maßnahmen ergreifen [...], um den Menschen den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, einschließlich der Ernährungssicherheit, zu erleichtern“. Wenn „eine Person oder eine Gruppe aus Gründen, die sich ihrer Kontrolle entziehen, nicht in der Lage ist, das Recht [...] mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu genießen“, muss der Staat selbst dieses Recht unmittelbar erfüllen.⁶⁵ Von besonderer Bedeutung ist auch, dass die Staaten Maßnahmen in anderen Bereichen, wie der Bildung, zu ergreifen haben, um das Recht auf Nahrung zu realisieren.⁶⁶

Um diese Verpflichtungen zu verwirklichen, muss die Bundesrepublik nach Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten Maßnahmen treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung des Rechts zu erreichen. Der in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt enthaltene Ressourcenvorbehalt („unter Ausschöpfung aller [...] Möglichkeiten [...] nach und nach mit allen geeigneten Mitteln“) kann nicht dazu führen, dass die Vertragsstaaten sich ihrer Pflichten entledigen können,⁶⁷ sondern trägt lediglich dem Umstand Rechnung, dass eine vollständige Verwirklichung der Rechte „nicht in einem kurzen Zeitraum erreicht werden kann“.⁶⁸ Insbesondere die Kernverpflichtungen sind, wie bereits gezeigt, vorrangig zu erfüllen.⁶⁹

Unterstrichen wird der Inhalt des Rechts auf Nahrung durch das Recht auf Gesundheit aus Art. 12 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Hiernach anerkennen die Vertragsstaaten das Recht eines*einer jeden auf das für ihn*sie erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit. Der Ausschuss geht in seinem General Comment zu Art. 12 UN-Sozialpakt davon aus, dass das

⁶² CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 6 (Übers. d. Aut.).

⁶³ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 13 (Übers. d. Aut.).

⁶⁴ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 4.

⁶⁵ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 15 (Übers. d. Aut.).

⁶⁶ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 25.

⁶⁷ Der CESCR hält fest, dass in jedem Fall Schritte unternommen werden müssen, um die Rechte zu verwirklichen, CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 6.

⁶⁸ CESCR, General Comment No. 3 (The nature of States parties' obligations), E/1991/23, Rn. 9 (Übers. d. Aut.).

⁶⁹ CESCR, General Comment No. 3 (The nature of States parties' obligations), E/1991/23, Rn. 10.

Recht auf Gesundheit von der Verwirklichung anderer Rechte, wie dem Recht auf Nahrung, abhängt und dass das Recht auf Nahrung deshalb ein „integrale[r] Bestandteil“ des Rechts auf Gesundheit ist.⁷⁰ Das Recht auf Gesundheit erstreckt sich daher auch „auf die grundlegenden Gesundheitsfaktoren wie Lebensmittel und Ernährung“.⁷¹ Zu den Kernverpflichtungen des Rechts auf Gesundheit zählt die „Gewährleistung des Zugangs zu einem Mindestmaß an lebensnotwendigen, ernährungsphysiologisch angemessenen und sicheren Nahrungsmitteln“.⁷² Darüber hinaus müssen die Vertragsstaaten geeignete Informationen über eine gesunde Lebensweise sowie gesunde Ernährung verbreiten und die Menschen darin unterstützen, gesundheitsfördernde Entscheidungen zu treffen.⁷³

2. Friktionen zwischen Bürgergeld und UN-Sozialpakt

Dass, wie bereits ausgeführt, ernährungswissenschaftliche Studien zeigen, dass der Regelbedarf nicht ausreichend ist, um eine gesunde Ernährung zu ermöglichen, ist vor diesem Hintergrund problematisch. Leistungsbeziehende von Bürgergeld können mit dem im Bürgergeld vorgesehenen Ernährungsanteil eine gesunde Ernährung nicht realisieren.

Die Bundesregierung verweist darauf, dass der Regelbedarf nach § 20 Abs. 1 S. 3 SGB II als Pauschalbetrag ausgezahlt wird. Leistungsbeziehende hätten also die Möglichkeit, ihre Ernährung auch aus anderen Regelbedarfsanteilen, wie dem für Kleidung oder soziale Teilhabe, zu finanzieren, sofern der Ernährungsanteil nicht für eine gesunde Ernährung ausreiche.⁷⁴ Die Kosten für eine gesunde Ernährung sollen aber, nach Ansicht des CESCR, gerade nicht so hoch sein, dass die Befriedigung anderer Bedürfnisse, wie dem nach Kleidung oder sozialer Teilhabe, gefährdet wird.⁷⁵ Ob die Höhe des Regelbedarfes es zulässt, dass Leistungsbeziehende mittels eines internen Ausgleichs eine gesunde Ernährung realisieren können, ist zudem fraglich. In seinen Concluding Observations, den abschließenden Bemerkungen, zum sechsten Staatenberichtsverfahren der Bundesrepublik tat der CESCR seine Befürchtung kund, „dass die Höhe der Grundsicherung nicht ausreicht, um den Empfänger*innen [...] einen ausreichenden Lebensstandard zu ermöglichen“.⁷⁶ Er äußerte außerdem Bedenken hinsichtlich der Ermittlung

⁷⁰ CESCR, General Comment No. 14 (Right to the highest attainable standard of health), E/C.12/2000/4, Rn. 3 (Übers. d. Aut.).

⁷¹ CESCR, General Comment No. 14 (Right to the highest attainable standard of health), E/C.12/2000/4, Rn. 4, 11 (Übers. d. Aut.).

⁷² CESCR, General Comment No. 14 (Right to the highest attainable standard of health), E/C.12/2000/4, Rn. 43(b) (Übers. d. Aut.).

⁷³ CESCR, General Comment No. 14 (Right to the highest attainable standard of health), E/C.12/2000/4, Rn. 37.

⁷⁴ BT-Drs. 20/7638, S. 3, 4, 6, 8 f.

⁷⁵ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 13.

⁷⁶ CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6, Rn. 46 (Übers. d. Aut.).

der Regelbedarfe, da diese „auf einer Stichprobenerhebung der Ausgaben der Haushalte mit den geringsten Einkommen beruht und bestimmte Basisausgaben nicht berücksichtigt.“⁷⁷ Der CESCR empfahl der Bundesrepublik deshalb, die Berechnungsmethode zu verbessern.⁷⁸

Die eingeplante Quersubventionierung ist nicht geeignet, das Recht auf Ernährung zu verwirklichen. Da der unzureichende Ernährungsanteil im Regelbedarf das zwangsläufige Ergebnis der von der Legislative gewählten Berechnungsmethode ist, gehen *Horenburg* und *Franke* davon aus, dass eine Verwirklichung „nach und nach“, wie vom CESCR gefordert, nicht beabsichtigt und Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt deshalb verletzt wird.⁷⁹

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Im Gegensatz zum UN-Sozialpakt enthält das Grundgesetz kein eigenständiges Recht auf Nahrung. Art. 1 Abs. 1 GG schützt allerdings in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG ein menschenwürdiges Existenzminimum. Hierdurch kann auch die Ernährung abgesichert werden.

1. Inhalts des Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum

Das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum beinhaltet zwei Komponenten, das sozio-kulturelle und das physische Existenzminimum. Während das sozio-kulturelle Existenzminimum die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß auch die Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben absichert, umfasst das physische Existenzminimum neben Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung und Hygiene auch die Nahrung der Menschen.⁸⁰

Art. 1 Abs. 1 GG gebietet es, dass Menschen, denen die notwendigen Mittel fehlen, um ihr menschenwürdiges Dasein selbst zu sichern, durch den Staat materiell unterstützt werden müssen.⁸¹ Aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG ergibt sich ein Auftrag an die Legislative, diese Unterstützung zu gewährleisten.⁸² Obwohl das Bundesverfassungsgericht allein von der „Nahrung“ der Menschen spricht, liegt es jedoch nahe, dass diese Unterstützung

⁷⁷ CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6, Rn. 46 (Übers. d. Aut.).

⁷⁸ CESCR, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6, Rn. 47.

⁷⁹ *Horenburg/Franke*, Gutachten, Ist die Höhe des Bürgergeldes mit dem Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpacts vereinbar?, Erstellt im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Bundestag, 30.11.2023, S. 18 (abrufbar unter https://www.ina-latendorf.de/fileadmin/personen/Ina_Latendorf/Gutachten_Recht_auf_angemessene_Ernaehrung_und_Buerbergeld_final_051223.pdf).

⁸⁰ BVerfGE 125, 175 (223).

⁸¹ BVerfGE 125, 175 (222 f.).

⁸² BVerfGE 125, 175 (222).

auf eine gesunde Ernährung gerichtet sein muss. Allein eine gesunde Ernährung kann nachhaltig die Existenz der Menschen sichern. Nicht zuletzt sind auch hier die Ausführungen zum UN-Sozialpakt aufgrund der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes zu berücksichtigen. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2010 ist das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum als subjektiver Anspruch des*der Einzelnen anerkannt.⁸³

In welchem Umfang das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewähren ist, welcher Umfang dem Bestandteil der Nahrung zukommt und auf welche Art und Weise die Existenzsicherung erfolgt, lässt sich nicht unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG ableiten, sondern muss durch die Legislative konkretisiert werden. Diese hat dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum.

2. Friktionen zwischen Bürgergeld und dem Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum

In Ausübung dieses Gestaltungsspielraums führte die Legislative das Bürgergeld ein und legte fest, in welchem Umfang und auf welche Art Menschen, die die Voraussetzungen des § 7 SGB II erfüllen, existenzsichernde Leistungen erhalten. Dem Bundesverfassungsgericht kommt hinsichtlich des Gestaltungsspielraums nur eine eingeschränkte Prüfungskompetenz zu. So kann es zwar überprüfen, „ob er [der Gesetzgeber] im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein zur Bemessung des Existenzminimums im Grundsatz taugliches Berechnungsverfahren gewählt hat, ob er die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt und schließlich, ob er sich in allen Berechnungsschritten mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb dieses gewählten Verfahrens und dessen Strukturprinzipien im Rahmen des Vertretbaren bewegt hat.“⁸⁴ Nur ausnahmsweise aber, wenn die Leistungen „evident unzureichend“ sind, umfasst die Prüfung des Bundesverfassungsgerichts auch die Höhe der Leistungen,⁸⁵ also das Ergebnis des Berechnungsverfahrens.

Ob das Bundesverfassungsgericht bei einer Evidenzprüfung die derzeitige Höhe des Regelbedarfs als verfassungswidrig anerkennen würde, ist fraglich.⁸⁶ Zwar gab das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2014 zu bedenken, dass die Regelbedarfsberechnung „derzeit noch“ mit dem Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum vereinbar ist.⁸⁷

⁸³ BVerfGE 125, 175 (223).

⁸⁴ BVerfGE 125, 175 (226). So auch BVerfGE 137, 34 (76).

⁸⁵ BVerfGE 125, 175 (225); BVerfGE 137, 34 (75); BVerfGE 163, 254 (279 f.).

⁸⁶ So wohl *Lincoln/Müller*, Ernährung am Existenzminimum, VerfBlog v. 30.4.2024 (abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ernahrung-am-existenzminimum/>).

⁸⁷ BVerfGE 137, 34 (72).

Auch damals waren Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit allerdings bereits stark, alle eingeholten Stellungnahmen, außer die der Bundesregierung, gingen von einer Verfassungswidrigkeit aus.⁸⁸ Gegen eine Verfassungswidrigkeit aufgrund einer evident unzureichenden Leistungshöhe dürfte derzeit allerdings die erhebliche Steigerung des Leistungsniveaus seit 2023 sprechen, die auch zu einer „Nullrunde“ bei der Fortschreibung der Regelbedarfsstufen im Jahr 2025 führte.⁸⁹

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Legislative keine Nachbesserungen an dem Berechnungsverfahren anzustreben hat. Trotz der Einschätzungsprärogative der Legislative fordert das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich des Berechnungsverfahrens, dass sich die Legislative wissenschaftlich fundiert mit den Bedarfen auseinandersetzt, die zur Existenzsicherung beitragen.⁹⁰ Es besteht insofern auch eine „Nachbesserungsobligation“⁹¹, „soweit erhebliche Zweifel an der tatsächlichen Deckung existenzieller Bedarfe bestehen“.⁹² Solche Zweifel lassen sich vor allem dadurch begründen, dass derzeit zur Ermittlung des Regelbedarfs auf eine Referenzgruppe zurückgegriffen wird, bei der unklar ist, ob sich diese überhaupt gesundheitsfördernd ernährt oder ernähren kann. Insbesondere trägt auch die Fülle ernährungswissenschaftlicher Studien, die auf eine Unterdeckung in der Ernährung hinweisen, zu diesen Zweifeln bei. Diese wissenschaftlichen Studien stützen sich vorrangig auf ein Warenkorbmodell. Sie stellen also einen Warenkorb an Lebensmitteln zusammen, der eine gesunde Ernährung ermöglicht, und ermitteln anhand dieses Warenkorbes Preise, um zu überprüfen, ob die Höhe des Bürgergeldes ausreichend ist.⁹³ Auch das derzeitige Berechnungsverfahren weist allerdings Elemente eines Warenkorbmodells auf, sofern einzelne Ausgabenposten, wie beispielsweise alkoholische Getränke, im Rahmen der Sonderauswertung aus dem Ernährungsanteil gestrichen werden.⁹⁴ Der Gedanke eines Warenkorbes scheint der Legislative damit nicht fremd zu sein.

Erhebliche Zweifel an der tatsächlichen Existenzsicherung wurden auch wiederholt vom Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz geäußert, wenn er darauf hinweist, dass die Grundsicherung für eine

⁸⁸ BVerfGE 137, 34 (64 ff.).

⁸⁹ Hierzu erklärend die Website der Bundesregierung (abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/buerbergeld-2025-2248000>).

⁹⁰ Spitzlei, VSSAR 2022, 391 (402).

⁹¹ Eingehend Spitzlei, VSSAR 2022, 391 (396 f.).

⁹² BVerfGE 137, 34 (101).

⁹³ Siehe zum Beispiel Kabisch/Wenschuh/Buccellato/Spranger/Pfeiffer, Nutrients 2021, 13, 3037.

⁹⁴ Siehe BT-Drs. 19/22750, S. 22 f.

gesunde Ernährung nicht ausreichend ist.⁹⁵ Auch der CESCR äußert, wie bereits gezeigt, Bedenken hinsichtlich des Berechnungsverfahrens. Die Legislative sollte diese Zweifel zum Anlass nehmen, die Berechnungsmethode nachzubessern.

Soweit die Bundesregierung auf die Auszahlung des Regelbedarfs als Pauschalbetrag verweist, kann dies vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht greifen. Zwar geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass die Legislative grundsätzlich darauf verweisen darf, dass „punktuelle Unterdeckungen intern ausgeglichen werden“.⁹⁶ Dies gilt aber nur dann, „wenn ein im Regelbedarf nicht berücksichtigter Bedarf nur vorübergehend anfällt oder ein Bedarf deutlich kostenträchtiger ist als der statistische Durchschnittswert“.⁹⁷ Ein pauschaler Verweis auf den internen Ausgleich ist hingegen nicht möglich.⁹⁸ Zudem muss sichergestellt werden, dass die Höhe des Pauschalbetrages es ermöglicht, Rücklagen zu bilden.⁹⁹ Der Regelbedarf des Bürgergeldes ist jedoch nicht lediglich individuell in gewissen Lebenslagen unzureichend, sondern grundsätzlich ungeeignet, eine gesunde Ernährung sicherzustellen.¹⁰⁰ Es besteht eine dauerhafte Unterdeckung, die es erforderlich macht, durch einen angepassten Regelbedarf die Bedarfsdeckung sicherzustellen oder, sofern auf einen internen Ausgleich verwiesen wird, das Bilden finanzieller Rücklagen zu ermöglichen.¹⁰¹

E. Staatliche Maßnahmen zur Verringerung der sozialen Ungleichheit

Ungesunde Ernährung ist mithin eine Folge sozialer Ungleichheit, die vor dem Hintergrund völker- und verfassungsrechtlicher Vorgaben kritisch zu bewerten ist. Da diese soziale Ungleichheit ein Produkt gesellschaftlicher Entwicklungen ist, kann ihr gesellschaftlich auch entgegengewirkt werden.¹⁰² Um mögliche Handlungsmaßnahmen zu identifizieren, ist zunächst zu bestimmen, in welcher Form die soziale Ungleichheit vorliegt. *Solga, Berger und Powell*

⁹⁵ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Politik für eine nachhaltigere Ernährung. Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Gutachten, 2020, S. 105 ff.; Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Stellungnahme, Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen, 2023, S. I f.

⁹⁶ BVerfGE 137, 34 (91). So auch BVerfGE 125, 175 (238).

⁹⁷ BVerfGE 137, 34 (91).

⁹⁸ BVerfGE 137, 34 (91).

⁹⁹ BVerfGE 137, 34 (91 f.).

¹⁰⁰ So auch *Horenburg/Franke*, Gutachten, Ist die Höhe des Bürgergeldes mit dem Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts vereinbar?, Erstellt im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Bundestag, 30.11.2023, S. 17 (abrufbar unter https://www.ina-latendorf.de/fileadmin/personen/Ina_Latendorf/Gutachten_Recht_auf_angemessene_Ernaehrung_und_Buerberg_eld_final_051223.pdf).

¹⁰¹ BVerfGE 137, 34 (92 f.).

¹⁰² *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (11).

unterscheiden zwischen Chancen- und Ergebnisungleichheit. Unter Chancenungleichheit verstehen die Autor*innen „ungleiche Chancen von sozialen Gruppen beim Zugang zu sozialen Positionen oder Handlungsressourcen (zum Beispiel zu Bildungs-, Arbeitsmarkt- oder Einkommenspositionen) aufgrund zugeschriebener Merkmale (wie etwa soziale Herkunft, Geschlecht oder Ethnie)“.¹⁰³ Ergebnisungleichheit begreifen sie als „Vor- und Nachteile, die sich durch den Besitz wertvoller Güter oder durch den Zugang zu erstrebenswerten Positionen ergeben (zum Beispiel ungleiche Einkommen, Arbeitsbedingungen, Lebensstandards, etc.)“.¹⁰⁴

Ungesunde Ernährung als Dimension sozialer Ungleichheit entsteht, wie bereits gezeigt, unter anderem aufgrund eines geringen Einkommens und fehlenden Wissens um Ernährung. Einkommen und Wissen sind keine zugeschriebenen, sondern erworbene Merkmale. Ungleichheiten, die aufgrund von erworbenen Merkmalen entstehen, sind, so *Solga, Berger und Powell*, Ergebnisungleichheiten. Dies liegt darin begründet, dass eine Ungleichheit aufgrund erworbener Merkmale nur dann beendet werden kann, wenn diese erworbenen Merkmale selbst im Ergebnis gleich sind.¹⁰⁵

Die ungleiche Verteilung von Ressourcen, die zu einer Ergebnisungleichheit führt, kann unter anderem durch eine Umverteilung ausgeglichen werden.¹⁰⁶ Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, den Ernährungsanteil im Regelbedarf zu erhöhen. So könnte einerseits die Referenzgruppe für die Berechnung der Regelbedarfe vergrößert werden.¹⁰⁷ Werden nicht mehr ausschließlich die Verbrauchsausgaben der untersten 15 Prozent berücksichtigt, so erhöht sich wahrscheinlich auch der Ernährungsanteil im Regelbedarf. Notwendig wäre es in diesem Zusammenhang, empirische Daten über die Ernährung der Referenzgruppe zu erheben, um festzustellen, ob die von ihnen protokollierten Ausgaben eine gesunde Ernährung miteinschließen. Nur dann kann ein Bezug auf die Referenzgruppe sicherstellen, dass auch die Empfänger*innen von Bürgergeld mit dem Regelbedarf eine gesunde Ernährung realisieren

¹⁰³ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (21).

¹⁰⁴ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (21 f.).

¹⁰⁵ Die Autor*innen führen hierzu aus: „Das heißt, wenn Bildungsunterschiede nicht mehr zu ungleichen beruflichen Stellungen oder Berufe nicht mehr zu ungleichen Einkommenspositionen führen sollen, dann geht dies nur, wenn diese Positionen nicht mehr ungleich sind.“, siehe *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (21).

¹⁰⁶ *Solga/Berger/Powell*, in: Solga/Berger/Powell (Hrsg.), Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse, 2009, S. 11 (22).

¹⁰⁷ *Lincoln/Müller*, Ernährung am Existenzminimum, VerfBlog v. 30.4.2024 (abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ernahrung-am-existenzminimum/>).

können.¹⁰⁸ Auch die vom CESCR geforderte „Verabschiedung einer nationalen Strategie zur Gewährleistung der Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit für alle auf der Grundlage von Menschenrechtsprinzipien, die die Ziele definieren, sowie die Formulierung von Maßnahmen und entsprechenden Benchmarks“¹⁰⁹ könnte hierbei unterstützen.

Andererseits könnte die Legislative im Rahmen der Berechnung des Regelbedarfs auch zusätzliche Kosten für eine gesunde Ernährung berücksichtigen und den Ernährungsanteil auf diese Weise erhöhen.¹¹⁰ Die Korrektur der Auswertung der EVS nach unten, also das Streichen nicht regelbedarfsrelevanter Ausgaben, wird durch die Legislative bereits praktiziert. Ein Hinzufügen regelbedarfsrelevanter Ausgaben scheint in diesem Zusammenhang ebenfalls möglich.¹¹¹ Zwar wendet die Bundesregierung ein, die Legislative könne die Empfänger*innen von Bürgergeld „nicht besserstellen als die als Vergleichsgröße dienenden Referenzhaushalte“.¹¹² *Horenburg* und *Franke* weisen in diesem Zusammenhang aber darauf hin, dass eine Besserstellung nicht dadurch erfolge, dass die Legislative sich bei der Berechnung des Ernährungsanteils an den realen Kosten orientiere.¹¹³ Dies trägt vielmehr völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung. Und auch das Bundesverfassungsgericht merkte an, dass die Berechnungsmethode es gerade ermöglicht, „kontrollierend sicher[zu]stellen, dass der existentielle Bedarf tatsächlich gedeckt ist“.¹¹⁴

Schlussendlich ist es notwendig, staatliche Maßnahmen im Bereich der Bildung zu ergreifen, um Wissen um Ernährung, Vorratshaltung sowie die Zubereitung von Mahlzeiten zu verbreiten, mithin die Ernährungskompetenz der Menschen zu steigern. Auch diese Maßnahme verlangt der CESCR zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung.¹¹⁵

¹⁰⁸ Diese Notwendigkeit sah auch der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Politik für eine nachhaltigere Ernährung. Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, Gutachten, 2020, S. 103 f.

¹⁰⁹ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 21.

¹¹⁰ So auch *Lincoln/Müller*, Ernährung am Existenzminimum, VerfBlog v. 30.4.2024 (abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ernahrung-am-existenzminimum/>).

¹¹¹ *Lincoln/Müller*, Ernährung am Existenzminimum, VerfBlog v. 30.4.2024 (abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ernahrung-am-existenzminimum/>).

¹¹² BT-Drs. 20/3847, S. 3.

¹¹³ *Horenburg/Franke*, Gutachten, Ist die Höhe des Bürgergeldes mit dem Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts vereinbar?, Erstellt im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Bundestag, 30.11.2023, S. 19 (abrufbar unter https://www.ina-latendorf.de/fileadmin/personen/Ina_Latendorf/Gutachten_Recht_auf_angemessene_Ernaehrung_und_Buerberg_eld_final_051223.pdf).

¹¹⁴ BVerfGE 137, 34 (87).

¹¹⁵ CESCR, General Comment No. 12 (Right to adequate food), E/C.12/1999/5, Rn. 25.

F. Ausblick: Bedeutung der Empirie

Einkommen ist eine ungleich verteilte Ressource. Dies zeigt sich insbesondere dann, wenn die (un-)gesunde Ernährung im Bürgergeldbezug in den Blick genommen wird. Eine Vielzahl ernährungswissenschaftlicher Studien weist darauf hin, dass eine gesunde Ernährung beim Bezug von Bürgergeld nicht möglich ist. Dass dies Folgen hat, indizieren Daten, wonach insbesondere Menschen in der untersten Einkommensgruppe einen weniger guten oder schlechten Gesundheitszustand beschreiben. Ungesunde Ernährung ist mithin eine deutliche Folge sozialer Ungleichheit. Diesen empirischen Daten kann sich die Legislative trotz ihres erheblichen Gestaltungsspielraums bei der Ermittlung des Regelbedarfs nicht verschließen. Dies verlangen sowohl völker- als auch verfassungsrechtliche Vorgaben. Vielmehr muss sie Maßnahmen ergreifen, um die Ergebnisungleichheit zu verringern.