

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzgebungsvorschlages zur Verankerung sozialer Menschenrechte im Grundgesetz

(BT- Drucksache 18/10860)

Von Eberhard Eichenhofer ,Friedrich Schiller – Universität, Jena/Berlin

I. Ausgangsüberlegungen

Der von dem Gesetzgebungsvorschlag erhobene Anspruch, die sozialen Menschenrechte im Grundgesetz(GG) zu verankern, erscheint im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands wie der deutschen Verfassungsgeschichte sachgerecht und geboten. Das Anliegen, die elementaren und internationalen anerkannten sozialen Menschenrechte in das GG aufzunehmen, war schon wiederholt Gegenstand verfassungsrechtlicher Bemühungen; die Wirkungen dieser Initiativen blieben aber begrenzt.

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) war für die rechtliche, politische, kulturelle und soziale Entwicklung in Deutschland von großer Bedeutung. Auf dem Platz vor dem Reichstagsgebäude - heute „Platz der Republik“ genannt - wurde die deutsche Republik von Philipp Scheidemann am 9. November 1918 proklamiert. Sie erstrebte eine Überwindung einer bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft und die Fortentwicklung der Republik zum „sozialen Volksstaat“.

Der soziale Volksstaat wurde in der WRV durch soziale Grundrechte - namentlich die Rechte auf Arbeit, Sozialversicherung, Bildung, Ausbildungsförderung und Gesundheit - unterlegt und umschrieben. Neben den Verfassungen Mexikos und Finnlands (1917) war die WRV vom 11.8.1919 damit die erste Verfassung der Welt, welche soziale Menschenrechte als Grundrechte und Grundpflichten umfassend formulierte.

Artikel 151 bis 165 WRV sollten damit zum Ausdruck bringen, dass die Weimarer Republik den Klassengegensatz durch Recht bearbeiten will und so zu überwinden sucht. Darin drückt sich der Grundkonsens von 1918 aus, welcher von Friedrich Naumann - einem Fortschrittsliberalen - formuliert und von der katholischen Soziallehre und dem Reformsozialismus in der Kriegszeit als das tragende Fundament eines demokratischen und republikanischen Neubeginns angesehen wurde. Tarifautonomie und Betriebsverfassung wurden unmittelbar nach 1918 geschaffen .Auf dieser gesellschaftlichen Strukturveränderung baute die Weimarer Republik auf.

Die sozialen Grundrechte sind heute auch in Art. 22 bis 27 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung enthalten. Die WRV wurde damit zu einem Vorbild für die 1948 beschlossenen universalen Menschenrechte der Vereinten Nationen (VN). Diese umfassen die bürgerlichen und politischen Freiheiten ganz ebenso wie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Beide Gattungen von Menschenrechten sind in zwei 1966

verabschiedeten Pakten niedergelegt. Diese sind seither weltweit rechtsverbindlich und damit umfassend international anerkannt. Alle Menschenrechte haben gleichen Rang, weil sie einander bedingen und wechselseitig stützen. Auch Deutschland übernahm 1973 die beiden Menschenrechtspakte im Zuge von dessen Mitgliedschaft in den VN. Sie wurden ratifiziert und in das Recht der beiden deutschen Staaten transformiert.

In der Tradition der WRV stehen auch die Landesverfassungen der unmittelbaren Nachkriegszeit, besonders Bayerns, ähnlich die von Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Berlin. Die sozialen Menschenrechte haben in der deutschen Verfassung jedenfalls auf landesverfassungsrechtlicher Ebene auch heute noch durchaus Gewicht.

Das Grundgesetz(GG) hat sich 1949 dagegen nicht an die Sozialverfassung begeben. Damals plädierte Carlo Schmid mit dem Argument dagegen, falls die Verfassung zu viel verspreche, drohte sie, sofern bestimmte ihrer Gewährleistungen nicht sofort wirksam würden, insgesamt entwertet zu werden. Das GG war außerdem als eine provisorische Ordnung verabschiedet. Deren Initiatoren glaubten, dass es alsbald von der als unmittelbar bevorstehend geglaubten Wiedervereinigung überwunden werde. In diesem Fall sollte es nach Art. 146 GG durch eine von der Nationalversammlung beschlossene Verfassung abgelöst werden. Der systematische Ort zur Regelung der Sozialverfassung sei aber die zu schaffende gesamtdeutsche Verfassung. Dazu ist es 1990 bekanntlich nicht gekommen. Das Thema Sozialverfassung ist im GG nach wie vor weitgehend ausgespart. Dies zu überwinden, ist der Kern des vorliegenden Vorschlages.

II. Sozialer Rechtsstaat – Staat sozialer Rechte

Das GG blieb – wiewohl seit 1949 vielfach verändert – im Hinblick auf die Sozialverfassung im Grundsatz noch so karg, wie es 1949 beschlossen wurde. Im Zuge der deutschen Einigung wurden zwar Art. 3 II 2 GG und Art. 3 III 2 GG als Neuerungen zur Sicherung der Gleichstellung von Mann und Frau und zum Schutz behinderter Menschen in die Verfassung aufgenommen.

Das GG lässt es aber ansonsten beim Sozialstaatsgrundsatz bewenden. Dieser ist zwar nicht gering zu schätzen: Art. 20 GG definiert die Bundesrepublik Deutschland durch fünf Eigenschaften, welche ihre Identität als Staatswesen ausmachen: Rechtsstaatlichkeit, Bundesstaatlichkeit, Demokratie, Republik und Sozialstaatlichkeit. Die Bundesrepublik Deutschland ist und bleibt deshalb wesentlich auch ein Sozialstaat.

Was Sozialstaatlichkeit bedeutet, ist aber bis zum heutigen Tag relativ dunkel geblieben. Sozialstaatlichkeit heißt im Grundsatz, dass der Staat sozial gestaltend tätig werden darf und muss. Sozialstaatlichkeit umschreibt damit staatliche Aufgaben. Wenn der Staat sich zurückzöge und sagte: „Der Markt ist die Lösung und die Gesetzgebung ist das Problem“, dann wäre das eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips. Im Sozialstaatsprinzip ist die Idee angelegt, dass die moderne Marktgesellschaft auf Rahmung, Sozialgestaltung und auch Korrektur durch Gesetzgebung geradezu angelegt und angewiesen ist. Das ist nicht wenig. Es ist zunächst ein intellektueller Fortschritt. Weil Sozialstaatlichkeit mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf einer Stufe stehen, liegt darin auch ein kultureller Fortschritt, der nicht geringzuhalten ist.

Der Sozialstaat hat aber keinen subjektiv-rechtlichen Gehalt. Der staatlichen Verpflichtung zur Gestaltung von Sozialem korrespondiert kein Recht des Einzelnen. Das Bundesverfassungsgericht hat aus Art. 1 Abs. 1 GG zwar ein Recht auf das kulturelle Existenzminimum jedes Einzelnen abgeleitet. Aber die Menschenwürde ist kein Menschenrecht, sondern der Grund dafür, dass es Menschenrechte gibt. Erst durch die Spruchpraxis des BVerfG erlangten soziale Rechte den

Schutz durch die Grundrechte. Sie folgen aus der Menschenwürde (Art. 1 I GG). Bei Einbeziehung von Personen in den Schutz sozialer Sicherheit ist die allgemeine Handlungsfreiheit berührt (Art. 2 I GG), sie wird jedoch durch die Versicherungspflicht regelmäßig rechtswirksam beschränkt. Bei der Ausgestaltung der sozialen Rechte ist das Gebot der Gleichbehandlung zu beachten (Art. 3 I GG). Bei Einschränkung sozialer Rechte kann die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) berührt sein.

Diese Gewährleistungen sind aber vage, weil sie die sozialrechtlichen Institutionen nicht eigens schützen, in denen die sozialen Rechte allesamt angelegt sind. Der zu diskutierende Vorschlag zielt deshalb darauf, den Schutz der sozialen Rechte durch den Schutz der sozialrechtlichen Institutionen zu erreichen.

Der soziale Rechtsstaat ist der Staat, welcher die sozialen Rechte garantiert. Diese Sicht würde die Trivialität auflösen, wonach „sozialer Rechtsstaat“ bedeute, dass auch die Sozialverwaltung an das Rechtsstaatsprinzip gebunden sei, weil auch sie Gesetz und Recht beachten müsse. Der Begriff „sozialer Rechtsstaat“ als „der Staat, der die sozialen Rechte garantiert“, beruht auf der historischen Einsicht, dass im GG das Sozialstaatsprinzip der Platzhalter für die sozialen Menschenrechte wurde, die in der WRV noch enthalten waren. Mit dem Prinzip Sozialstaat sollte abstrakter gesagt werden, was zuvor mit den sozialen Grundrechten in der WRV zum Ausdruck gebracht werden sollte.

Seit 1976 gibt es den großen, auf die Regierungserklärung von Willy Brandt zurückgehenden Versuch, das deutsche Sozialrecht in einer Kodifikation niederzulegen. Der erste Schritt dazu wurde 1976 getan. Im Sozialgesetzbuch I (SGB I), - allgemeiner Teil der Kodifikation- heißt es, dass das gesamte Sozialrecht der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet ist. Wenn diese also das Ziel allen Sozialrechts ist, dann stellt sich die Frage: Was ist darunter zu verstehen?

Nach §§ 3 bis 10 SGB I werden die sozialen Rechten aufgeführt - namentlich die Rechte auf Ausbildungsförderung und Arbeitsförderung, Sozialversicherung, Gesundheit, Wohnung, Fürsorge, Entschädigung und Behindertenschutz. Alles, was im internationalen Kontext als Recht anerkannt wird, ist auch im deutschen Sozialrecht zu finden. Die sozialen Rechte sind also ein integraler Bestandteil des deutschen Sozialrechts. Auch dieses definiert die soziale Gerechtigkeit durch eine Zusammenstellung sozialer Rechte

III. Vorschlag im historischen und internationalen Kontext

Die in Artikeln 1a GG bis 3 d GG aufgeführten Gewährleistungen nehmen auf die in den Artikeln 22 bis 27 VN MRK formulierten Gewährleistungen Bezug; sie versuchen auch die in VN-Kinderrechtskonvention enthaltenen Garantien als Menschenrechte zu erfassen und kommen damit dem in der in Art. 24 EU-Grundrechtecharta enthaltenen Auftrag nach, die Rechte der Kinder eigens anzuerkennen.

Diese Bemühungen stehen schließlich im Einklang mit der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 125, 175; 132, 134; vgl. auch schon BVerwGE 1, 159), die darauf gerichtet ist, dem Sozialstaatsprinzip einen subjektiv-rechtlichen Gehalt zu geben. Die formulierten Einzelaufträge fügen sich sprachlich in den Duktus des GG ein und entsprechen in ihren Details den internationalen und auch von Deutschland anerkannten Gewährleistungen. In ihnen sind keine Garantien enthalten, welche der moderne, seit 125 Jahren existierende deutsche Sozialstaat nicht schon längst im Wege der Rechtssetzung hervorgebracht hätte. Der Gesetzgebungsvorschlag geht also nicht über den rechtlichen Satus quo hinaus, versucht diesen aber vor Eingriffen vor dem Gesetzgeber zu schützen. Er hat daher vor allem den Sinn, den Schutz der sozialrechtlichen

Institutionen zu gewährleisten, weil diese ihrerseits subjektive Rechte für die Berechtigten schaffen.

Diese Gewährleistungen binden den Gesetzgeber aber nicht in dem Versuch, die Rechte auf soziale Sicherheit an sich wandelende gesellschaftliche Verhältnisse anzupassen. Wie das Eigentum gemäß Artikel 14 II GG sozial gebunden ist, so sind auch die sozialen Rechte sozial gebunden. Das bedeutet, sie sind also anzupassen an gegebene Veränderungen, wenn sich etwa das Verhältnis von Rentnern und Beitragszahlern oder Kranken wie Pflegebedürftigen verändert.

In dem Maße, wie sich die deutsche Verfassungsordnung international öffnet – was im Rahmen internationaler Organisationen geschieht und geschehen muss -, erwächst in wachsendem Umfang die Notwendigkeit, die Vereinbarkeit der deutschen Rechtsordnung mit internationalen Anforderungen darzulegen. Weil soziale Menschenrechte auf internationaler Ebene formuliert sind, ist auch Deutschland gehalten, darzulegen, dass seine Verfassungsordnung diesen Anforderungen genügt (vgl. International Labour Organisation(Ed.), *The Right to Social Security in the Constitutions of the World, Broadening the Moral and Legal Space for Social Justice*, Geneva, 2016). Weltweit gewinnt die Vorstellung Raum, dass für den sozialen Schutz klare, verständliche und verlässliche – auch verlässlich durchsetzbare – Garantien einen wichtigen Teil bei der Verwirklichung und Ausweitung sozialer Rechte bilden (International Labour Organisation(Ed.), *100th Session, Social Security and the Rule of Law*, Geneva, 2011) .

Bei der Anpassung deutscher Sozialgesetze an internationale Konventionen – etwa über die Rechte von Kindern oder behinderten Menschen – ist der Nachweis zu erbringen, dass deutsches Recht den internationalen sozialen Menschenrechten – etwa auf Bildung, Arbeit oder Gesundheit - entspricht. Dieser Nachweis könnte leichter erbracht werden, wenn soziale Menschenrechte in der deutschen Verfassung vorkämen. Der Vorschlag verdient vor allem deshalb Unterstützung, weil er verdeutlichen würde, dass der soziale Rechtsstaat unvollkommen bleibt, solange seine sozialen Rechte nicht den Status von sozialen Menschenrechten erlangt haben.