

Verfassungsrechtliche Bezugspunkte der zehnten Bitburger Gespräche

I. Die „Bitburger Gespräche“ sind in der rechtspolitischen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland zu einem Begriff geworden. Alljährlich trifft sich dort ein im Kern fester Kreis – in der Mehrzahl Professoren, Richter (in diesem Jahr acht Bundesverfassungsrichter), Politiker, Journalisten. Präsident der veranstaltenden „Gesellschaft für Rechtspolitik“ ist Otto Theisen, langjähriger Justizminister des Landes Rheinland-Pfalz.

Auch über die zehnte Gesprächsrunde ist in den deutschen Medien ausführlich berichtet worden. Im nachstehenden Beitrag geht es darum, aus dem breit angelegten Spektrum der Vorträge die verfassungsrechtlichen Bezüge herauszufiltern.

II. Im Einleitungsreferat „Sozialrecht – soziale Marktwirtschaft“ suchte Professor Zacher, München, die verschiedenen Elemente des Tagungsthemas zusammenzuführen: Die marktwirtschaftliche Chance zu ökonomischer Freiheit und Ungleichheit setzt seiner Ansicht nach die notwendigen Produktionsenergien frei; die Sozialpolitik Sorge dafür, die wichtigsten „Realfaktoren“ der Freiheit für alle zu sichern; die dabei infolge unvermeidlicher Umverteilung auftretenden Spannungen könnten nur mit Hilfe des Rechts bewältigt werden. Hierzu wurde in der Diskussion ergänzt, daß Umverteilung zum Zweck der Existenzsicherung verfassungsrechtlich leicht begründbar, zur Förderung allgemeiner Wohlstandsteilhabe dagegen sehr sorgfältig zu legitimieren sei. Soziale Marktwirtschaft und Sozialrecht können indessen nach Professor Zacher nur ökonomische, „vertretbare“ Güter bereitstellen. Es fehlten die Instrumente, mit nicht-ökonomischen Ungleichheiten, Nöten und überregionalen Verteilungsproblemen fertig zu werden. Im Blick auf die persönlichen Nöte fiel anschließend das eingängige Schlagwort von der „Animateur-Funktion“ des Staates, das vielleicht noch nicht ganz ausgelotete Möglichkeiten, aber auch Grenzen andeutet.

III. Auch nach 30 Jahren ist die Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes verfassungsrechtlich noch eine „terra incognita“, wie Professor Merten, Speyer, zum Thema „Verfassungs- und Sozialstaat“ ausführte. Er legte Wert auf die Feststellung, daß ungeachtet ihrer Verbindlichkeit für Gesetzesauslegung und Ermessensgebrauch die Sozialstaatsklausel das Rechtsstaatsprinzip keinesfalls abschwächen dürfe: Verklammerung ja, aber nicht Verschmelzung. Diese sehr eindeutige Formulierung ließ dann im Verlauf der Tagung die Frage anklingen, ob eine solche Abgrenzung im Ergebnis nicht tendenziell zu Lasten des – im Prinzip gleichrangigen – Sozialstaatsgedankens gehen müsse. Nach Ansicht von Professor Merten war der Verzicht des Grundgesetzgebers auf eine Verankerung von Leistungsgrundrechten nicht zufällig. So sei etwa zu Art. 2 GG eine Formulierung vorgeschlagen worden, wonach „das Mindestmaß der zum Leben notwendigen Nahrung, Kleidung und Wohnung nicht verweigert“ werden dürfe. Behebung von Not, Hilfe zur Selbsthilfe und Gewährung eines sozialen Mindeststandards seien indessen Ziele, deren Realisierung auch bei der jetzigen Ausgestaltung der Grundrechte als Freiheitsrechte möglich sei; sozialstaatliche Komponenten seien überdies in verschiedene GG-Artikel eingeflossen. Hingegen werde

Art. 3 GG oft einseitig als Tor zur Herstellung sozialer Gleichheit verstanden; er könne aber durchaus als Barriere gegen ungerechtfertigte Nivellierung dienen. Unter diesem Aspekt seien zumal die Transferleistungen zu überprüfen. Schließlich gelte es, die aus der Interdependenz von Sozialstaat und Steuerstaat erwachsenden Probleme deutlich zu machen und notfalls nach Wegen zu suchen, auch gegen indirekte Freiheitsbeschränkungen – z. B. überproportionale Abgaben – grundrechtlichen Schutz zu mobilisieren.

IV. Über das Thema „Soziale Rechte mit Verfassungsrang“ referierte aus Schweizer Sicht Professor Müller, Bern. Das geltende schweizerische Verfassungsrecht kenne zwar eine Reihe von sozialpolitischen Bestimmungen in Form von Kompetenzartikeln, Gesetzaufträgen und materiellen Direktiven. Es enthalte auch verschiedene „kleine Sozialrechte“, wie den Anspruch auf kostenfreien Volksschulbesuch oder das Recht auf unentgeltliche Prozeßführung für Minderbemittelte; eigentliche soziale Grundrechte im Sinne subjektiver Leistungsansprüche hätten aber – anders als in der Verfassung des neuen Kantons Jura – in die Bundesverfassung bisher keine Aufnahme gefunden. Professor Müller berichtete über diesbezügliche Tendenzen in Dogmatik, Politik und Rechtsprechung. So sei etwa das Bundesgericht nicht bereit, aus der Verfassung eine Verpflichtung des Staates abzuleiten, neue Leistungen zu erbringen. Dort, wo Gesetzgeber und Exekutive bereits eine Regelung getroffen hätten, überprüfe es, ob die Zulassung des einzelnen zu einer bestimmten Institution der Leistungsverwaltung rechtsgleich und willkürfrei erfolgt und ob allfällige Zulassungsbeschränkungen auf gesetzlicher Grundlage beruhten. Der Referent stellte fest, es werde zunehmend erkannt, daß die Erfüllung neuer sozialer Ansprüche unter den Bedingungen eines geringeren oder eines Nullwachstums eine fühlbare Umverteilung voraussetze. Demgegenüber erlebe die Popularität sozialer Grundrechte insbesondere in der „Vierten Welt“ einen gewissen Höhepunkt, teils als nationaler Integrationsfaktor, vor allem als Mittel zur Artikulation gegenüber den wohlhabenden Staaten. Zwar lebe das Völkerrecht oftmals von seiner rhetorischen Funktion; diese sei aber auch in anderen Bereichen Voraussetzung rechtlicher Wirkung und Weiterbildung gewesen. Der Satz von der Menschenwürde verlange auch im internationalen Bereich nach Konsequenz.

V. Zum gleichen Thema sprach Professor Isensee, Bonn, der einleitend betonte, grundrechtliche Freiheit sei unter den heutigen Bedingungen „nicht naturwüchsig, sondern in einem hohen Maße Werk staatlicher Pflege“. Zwar finde man im Grundgesetz ausdrückliche soziale Grundrechte nicht; es werde aber die These vertreten, eine solche Lücke werde durch gerichtliche Auslegung geschlossen. Doch das Bundesverfassungsgericht habe insoweit, auch in seinem Numerus-clausus-Urteil, im Grunde vieles offengelassen. Oft werde in der Diskussion übersehen, daß sich in den sozialen Grundrechten neben dem Streben nach einer Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse durchaus auch besitzstandswahrende Bedürfnisse regten (Schutz gegen Abbau von Sozialrechten). Wer demgegenüber neue Ansprüche verfassungsrechtlich verankern wolle, stoße alsbald auf faktische Schranken; auch in einem System sozialistischer Zentralplanung bleibe das zur Verfügung stehende Sozialprodukt begrenzt. Das Grundgesetz sei mit seiner Bescheidung auf das real Mögliche insgesamt gut gefahren; die soziale Wirksamkeit des Staates erneuere sich überdies immer aufs neue in der ständigen Konkurrenz der Parteien, weitere Sozialleistungen anzubieten. Schutzbedürftig schienen heute – im Zeitalter der Sozialmassenverwaltung

– eher andere Felder, die von Professor Isensee mit den Stichworten Privatheit, Individualität, Stetigkeit der Leistungsgewähr, Pluralität der Leistungsträger und Belastungsgrenze der einzelnen angedeutet wurden.

VI. Auch in dem Referat von Professor Krause, Trier, über „Fremdlasten der Sozialversicherung“ fanden sich eine Reihe unmittelbar verfassungsrechtlicher Bezüge. Professor Krause warf der Rechtsprechung vor, die Versicherungsträger gegenüber der Auferlegung von Fremdlasten nahezu wehrlos gemacht zu haben, weil sie ihnen die Geltendmachung von Grundrechtsverletzungen abschneide. Es könne aber keine Frage sein, daß die Grundrechte auch dem sozialversicherungsrechtlichen Lastenverteilungssystem Maßstäbe vorgäben; den Grundsätzen der Gleichbehandlung und Systemgerechtigkeit sei hier – trotz zulässiger Typisierung – besonders Rechnung zu tragen.

An dieser Stelle soll davon abgesehen werden, im einzelnen über die weiteren, ausführlichen Darlegungen zum Thema Fremdlasten zu referieren. Das gilt auch für die Beiträge von Direktor Kaltenbach (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte) und Professor Baumann, beide Berlin, zu dem speziellen Fachthema „Abgrenzung Sozialversicherung – Privatversicherung“. Den internationalen Aspekt hatte unter dem Rahmenthema „Europäische Sozialrechtsentwicklung“ Direktor Crijns von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften übernommen.

Temperamentvoll schließlich die Vorträge und Diskussionen zum Thema „Marktwirtschaft und Sozialstaat“, gleich dreifach besetzt mit Referaten von Dr. Wellmann, Köln, Professor Walter, Kiel, und Dr. Norbert Blüm MdB, der zur Sozialstaatsklausel u. a. wie folgt formulierte: „Den sozialen Zusammenhang zu sichern, ohne den Eigenwert der Person in Frage zu stellen, das Gemeinwohl zu fördern, ohne die Selbstsorge zu verhindern, dem dient der Sozialstaat in Wirtschaft und Gesellschaft. Sozialstaat als Verfassungsprinzip ist nicht einem Auftrag vergleichbar, der erfüllt werden könnte und deshalb erledigt ist. Der Sozialstaat ist ein Prinzip, das alle konkreten Handlungen des Staates unter den Anspruch des Sozialen stellt. Als eins unter mehreren tragenden Prinzipien unserer Verfassung muß es freilich mit anderen vermittelt werden. Aber nicht alles, was sozial sinnvoll ist, muß staatlich organisiert sein . . .“

KLAUS-ECKART GEBAUER, Europäische Grundrechte Zeitschrift, Kehl am Rhein
10. April 1980