

Sozialdemokratischer Pressedienst

Chefredakteur:
Helmut G. Schmidt
Verantwortlich: Rudolf Schwinn

Telefon: (0228) 21 90 38/39
Telefax: 889 848 ppbn d
Telefax: 21 06 84

Inhalt

Prof. Dr. jur. Erich Küchenhoff zu Essentials der gesamtdeutschen Verfassung: Soziale Grundrechtsbestimmungen geboten!

Seite 1

45. Jahrgang / 127

6. Juli 1990

Soziale Grundrechtsbestimmungen geboten!

Zu Essentials der gesamtdeutschen Verfassung

Von Professor Dr. jur. Erich Küchenhoff

1. Zur notwendigen Präzisierung und Konkretisierung der beiden grundgesetzlichen sozialen Staatszielbestimmungen (Sozialstaatsgebot: Artikel 20 I / 28 I und Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums: Artikel 14 II). 2. Zur verfassungsrechtlich wirksamen sozialstaatlichen Grundsatzregelung elementarer Bereiche des Gesellschaftlichen Zusammenlebens (außerhalb von Staatsorganisation und Staatsfunktionen). 3. Zur wirksamen sozialen Rechtsgestaltung als objektiv-verfassungsrechtliche Grundsatznormen und Auslegungsregeln für die gesamte Rechtsordnung. 4. Zur sozialen Verankerung herkömmlicher Freiheitsrechte.

Soziale Grundrechtsbestimmungen erschöpfen sich also entgegen einer in den gegenwärtigen Auseinandersetzungen immer wieder, auch von hochrangigen Richtern und Politikern verbreiteten These nicht in ihrer Funktion als Grundlage subjektiv-öffentlicher, „einklagbarer“ Rechte.

Soweit die Polemik damit begründet wird, daß zum Beispiel „Soziale Grundrechte“ auf Arbeit und auf Wohnraum, weil „nicht einklagbar“, keinen neuen Arbeitsplatz beziehungsweise Wohnraum schaffen könnten, werden schon Aufgabe, Sinn und Funktion von Rechtsnormen übersehen: Sie sind nicht dazu da, automatisch die von ihnen geforderten Tatsachen oder Verhaltensweisen zu schaffen. Sie verlangen „nur“ von ihren Adressaten ein normgemäßes Verhalten, in den Beispielen also von Staat und Gemeinden und mittelbar auch von Privaten eine arbeitnehmerbeziehungsweise mieterfreundliche Arbeits-, Miet- und Wohnungs- und allgemein auch Wirtschaftspolitik mit entsprechender Gesetzgebung und Gesetzesanwendung, vor allem die Orientierung an der Beschaffung und Erhaltung ausreichender Arbeits- und Wohnmöglichkeiten.

Verlag, Redaktion und Druck:
Sozialdemokratischer Pressedienst GmbH
Haussallee 2-10, Pressehaus 1/217
5300 Bonn 1, Postfach 120408

Erscheint täglich von Montag bis Freitag,
Bezug nur im Abonnement. Preis DM 62,50
mtl. zuzügl. MwSt und Versand.

Kreuzflur-Umgebung
an wertvollen Raststätten
Rechtshilfe



1. Präzisierung und Konkretisierung des Sozialstaatsgebots (Artikel 20 I und 28 I) der Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums (Artikel 14 II) über deren grundgesetzliche Teil Konkretisierung für die Enteignung (Artikel 14 III) und Sozialisierung (Artikel 16) und auch für die tarifliche Koalitionsfreiheit (Artikel 9 III) hinaus:

Diese verfassungsrechtlichen Schranken gegen Eigentümer-, Arbeitgeber- und Vermieterwillkür sind bisher von Gesetzgebung und Rechtsprechung vernachlässigt worden - vor allem deshalb sprach Adolf Arndt vom „nicht erfüllten Grundgesetz“. Doch haben sich jene Staatszielbestimmungen und ihre bisherigen Teil Konkretisierungen als zu plakativ und unbestimmt erwiesen, um soziale Gerechtigkeit auch nur in dem Sinne durchzusetzen, wie es der ursprünglichen Programmatik der den Inhalt des GG prägenden großen Parteien im Parlamentarischen Rat entsprochen hätte, zu der auch das „Ahlener Programm“ der CDU gehörte.

Vielmehr haben Sozialstaatsgebot und Gemeinwohlverpflichtung nicht verhindert, daß im Eigentums-, Boden- und Mietrecht weitgehend die tatsächliche Macht des wirtschaftlich Stärkeren zum Recht des Stärkeren entwickelt wurde: von mieterverdrängenden spekulativen Wohnungsleerständen und Wohnraumvernichtungen über mieterfeindliche Luxussanierung und Umwandlung in Eigentumswohnungen, insbesondere nicht zur Selbstnutzung sondern als Vermögens- und Gewinnsteigerungsanlage, richterlich bestätigte Ausweitung des Eigenbedarfsrechts über die eigenen Wohnbedürfnisse des Eigentümers hinaus dies alles im Sinne der Erinnerung an Wort von Heinrich Zille durch BVerfG-Präsident Wolfgang Zeidler als Festredner des 53. Deutschen Juristentages (Berlin 1980) über das Thema „Grundrechte und Grundentscheidungen der Verfassung im Widerstreit“: „Mit einer Wohnung kann man einen Menschen ebenso ermorden wie mit einer Axt. Und die Rechtsprechung der Zivilgerichte zu Inhalt und Reichweite des Eigentums lief oft weniger darauf hinaus, dem Täter die Axt zu entwenden, als vielmehr darauf, ihren Griff auch noch zu vergolden.“

Ferner geht es hier um die Verdrängung selbständiger mittelständischer Kleinbetriebe in Handwerk, Gewerbe und Einzelhandel durch die Zulassung unkontrollierter Vervielfachung von Geschäftsräumlichkeiten, insbesondere bei Eigentümerwechsel, in Verbindung mit Praktiken der Kreditwirtschaft, die mit einer sozialen Marktwirtschaft nichts mehr zu tun haben, bis zu den Forderungen auf unbedingte Eigentumsübernahme (statt auch nur vorübergehender Erbpacht) zugunsten von Westinvestoren zur Anpassung der DDR-Wirtschaft, zur privaten Aneignung von Bodenwertsteigerungen durch öffentliche Planung und bis zu den sonstigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prämien auf den rücksichtslosen Eilbogenebrauch wie typischerweise im Vorfeld der Währungsunion von Westimporteuren in die DDR einschließlich ihrer Wochenmärkte; auch bis zur „Reinhal tung“ sogenannter „Reiner Wohngebiete“ von gemeinnützigen Heimen für Alte, Behinderte und Asylsuchende.

Solche Entwicklungen wären nicht möglich gewesen, die verfassungsunmittelbare Schranke gegen Eigentümerwillkür in Gestalt der Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums gemäß Artikel 14 II hätte nicht zur bloßen Anregung gesetzgeberischen Ermessens degenerieren können, wenn diese Willkürschranke in der Weise substantiiert, konkretisiert und differenziert worden wäre wie in den sozialstaatlichen Normenkomplexen zum Beispiel der Weimarer Reichsverfassung und der geltenden Verfassungen der BRD-Länder (s. nachfolgend Ziff. 2) und wenn dadurch ihre Funktion als verfassungsrechtliche Auslegungsregel zur verfassungskonformen Auslegung allen niederrangigen Rechts deutlicher geworden wäre (s. unten Ziff. 3).

Sozialstaatsgebot und Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums mit ihrer Teil Konkretisierung in der tariflichen Koalitionsfreiheit haben auch die Anerkennung einer Rechtmäßigkeit der Aussperrung unter dem falschen Etikett der Waffengleichheit im Arbeitskampf nicht verhindern können, obwohl doch erst das Streikrecht die Waffengleichheit für die Arbeitnehmer im Verhältnis zur wirtschaftlichen Übermacht der Arbeitgeber herstellt, das Aussperrungsverbot also gerade umgekehrt ein Gebot der Waffengleichheit im Arbeitskampf ist.

2. Sozialstaatliche Grundsatzregelung elementarer Bereiche des Gesellschaftlichen Zusammenlebens (außerhalb von Staatsorganisation und Staatsfunktionen) als deren Kern; und Obersätze: Soziale Grundrechtsbestimmungen sind also auch Gebote zur verfassungsrechtlichen Grundsatzregelung für elementare Bereiche des Gesellschaftlichen Zusammenlebens außerhalb von Staatsorganisation und Staatsfunktionen, welche durch die Kernregelung von Machtverteilung und Machtbegrenzung bestimmt sind.

Die soziale Grundrechtsbestimmungen sind dann die Kern- oder Obersätze ganzer sozialstaatlicher Normenkomplexe, die ihrerseits jeweils mehrere Artikel, manchmal ganze Abschnitte oder gar Hauptteile eines Verfassungswerks umfassen und staatliche Pflichten zum Handeln und Leisten einschließlich der Abwägungsmaßstäbe im Interessenkonflikt konkretisierend und differenzierend regeln. Das GG hat auf solche Normenkomplexe nur wegen seines Provisoriumscharakters verzichtet und sich auf eben ein „Grundgesetz“ über Machtverteilung und Machtbegrenzung beschränkt.

Demgegenüber finden sich sozialstaatliche Normenkomplexe mit sozialen Grundrechtsbestimmungen nicht nur in den Verfassungen der DDR und anderer sich „sozialistisch“ nennender Staaten, sondern auch vieler „westlicher“ Staaten, so auch in der Weimarer Reichsverfassung und den geltenden Landesverfassungen der BRD.

Gerade das Fehlen entsprechender Bestimmungen im GG hat dann aber immer wieder dazu geführt, daß die Rechtsprechung, gestützt auf konservative Kommentatoren und ministerialbürokratische Rechts-Bedenkenträger, ausdrückliches Landesverfassungsrecht wegen angeblichen Widerspruchs zu jenen GG-Lücken für nichtig, unwirksam oder „obsolet“ erklärte. So blieben auch die folgenden Vorschriften der Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 praktisch unwirksam, deren Erwähnung im gegenwärtigen politischen und rechtspolitischen Zusammenhang besonders sinnvoll erscheint: Im 4. Hauptteil dieser geltenden Verfassung mit der Überschrift „Wirtschaft und Arbeit“ mit den Abschnitten 1 „Die Wirtschaftsordnung“, 2 „Das Eigentum“ und 4 „Die Arbeit“ finden sich folgende Rechtssätze:

- „Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dient dem Gemeinwohl, insbesondere der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung aller Volksschichten. Innerhalb dieser Zwecke gilt Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze... Die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen findet ihre Grenze in der Rücksicht auf den Nächsten und auf die sittlichen Forderungen des Gemeinwohls. Gemeinschaftliche und unsittliche Rechtsgeschäfte, insbesondere alle wirtschaftlichen Ausbeutungsverträge sind rechtswidrig und nichtig“ (Artikel 151 I und II, 1, 3 und 4 im 1. Abschnitt „Die Wirtschaftsordnung“).
- „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.“ (Artikel 161 II im 2. Abschnitt „Das Eigentum“).
- „Jedermann hat das Recht, sich durch Arbeit einen auskömmlichen Existenz zu schaffen. Er hat das Recht und die Pflicht, eine seinen Anlagen und seiner Ausbildung entsprechende Arbeit im Dienste der Allgemeinheit nach näherer Bestimmung der Gesetze zu wählen.“ (Artikel 166 II und III im 4. Abschnitt „Die Arbeit“).
- „Jede ehrliche Arbeit hat den gleichen sittlichen Wert und Anspruch auf angemessenes Entgelt. Männer und Frauen erhalten für gleiche Arbeit den gleichen Lohn. Arbeitsloses Einkommen arbeitsfähiger Personen wird nach Maßgabe der Gesetze mit Sondersteuern belegt.“ (Artikel 168 I und II ebd.).
- „Die Arbeitnehmer haben bei allen wirtschaftlichen Unternehmungen ein Mitbestimmungsrecht in den sie berührenden Angelegenheiten sowie in Unternehmungen von erheblicher Bedeutung einen unmittelbaren Einfluß auf die Leitung und Verwaltung der Betriebe.“ (Artikel 175 Satz 1 ebd.).

3. Wirksame Soziale Rechtsgestaltung als objektiv-verfassungsrechtliche Grundsatznormen und Auslegungsregeln:

Als Grundsatzregelungen, Kern- oder Obersätze solcher sozialstaatlicher Normenkomplexe sind soziale Grundrechtsbestimmungen in erster Linie als objektivrechtliche Grundsatznormen und Auslegungsregeln mit Verfassungsrang wirksam. Als objektiv-verfassungsrechtliche Grundsatznormen gehen sie allen ihnen widersprechenden Normen des sonstigen (des einfachen) Rechts vor und machen sie nichtig, sofern nicht ihre gleichzeitige Wirkung als verfassungsrechtliche Auslegungsregeln eine noch verfassungskonforme Auslegung solchen ihnen zunächst widersprechenden einfachen Rechts ermöglicht.

Sie erschöpfen sich also entgegen einer in den gegenwärtigen Auseinandersetzungen immer wieder, auch von hochrangigen Richtern und Politikern, verbreiteten These nicht in ihrer Funktion als Grundlage subjektiv-öffentlicher, „einklagbarer“ Rechte.

Beispiele für die Grundsatznormenwirkung von Grundrechtsbestimmungen: Nichtigkeit des vorgrundgesetzlichen, der grundgesetzlichen Gleichberechtigung von Männern und Frauen (Artikel 3 II) widersprechenden Gesetzesrechte, auch im Familienrecht, nach Ablauf einer vom Gesetzgeber nicht ausreichend genutzten Frist zur Gesetzesangleichung vom 31. März 1953; Nichtigkeit wesentlicher Teile des ersten Volkszählungsgesetzes wegen Verstoßes gegen das „Grundrecht“ auf informationelle Selbstbestimmung.

Darüber hinaus enthalten Soziale Grundrechtsbestimmungen in der Regel auch „Verfassungsaufträge“ an den Gesetzgeber zur gesetzlichen Aktualisierung und Konkretisierung ihres Inhalts.

Alle diese Wirkungen sozialer Grundrechtsbestimmungen gestalten die Vorschriften aller einzelnen Rechtsgebiete mit und um. Sie gelten für jede einzelne Norm in Privatrecht, Strafrecht und Verwaltungsrecht einschließlich Steuerrecht. Soziale Grundrechtsbestimmungen sind umso wirksamer, je deutlicher, substantiierter und differenzierter ihr Inhalt und der sie umgebende sozialstaatliche Normenkomplex und je deutlicher auch ausdrückliche Maßstäbe für die Güterabwägung formuliert sind.

Vorbildliches hat hierzu vor allem der Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe des „Runden Tisches“ von Niederschönhausen geleistet. Dort ist es durch die Gestaltung der Sozialen Grundrechtsbestimmungen auch gelungen, herkömmliche Freiheitsrechte auf Abwehr oder Unterlassen staatlicher Eingriffe sozial zu verankern:

4. Soziale Verankerung herkömmlicher Freiheitsrechte:

Diese staats- und gesellschaftspolitisch hochbedeutsame Funktion trägt der Tatsache Rechnung, daß nicht sozial verankerte Freiheitsrechte, zum Beispiel auf „Freie Berufswahl“ und auf „Unverletzlichkeit der Wohnung“ (Artikel 12 beziehungsweise 13 GG) demjenigen Nichts nutzen, der einen Arbeitsplatz beziehungsweise eine Wohnung nicht hat und auch nicht bekommen kann - literarisch überhöht in dem ironischen Satz: „Der Staat in seiner Majestät verbietet es dem Armen wie dem Reichen, zu stehlen und unter Brücken zu schlafen.“ Für die Verdeutlichung solcher sozialer Verankerung genügt im folgenden für die Verankerung des Freiheitsrechts auf Freiheit der Berufswahl und Freiheit von Arbeitszwang (GG Artikel 12) in einer Sozialen Grundrechtsbestimmung „auf Arbeit oder Arbeitsförderung“ die Wiedergabe der Artikelfolge 26 und 27 des Entwurfs des Runden Tisches, in der beide Bereiche auch unmittelbar aufeinander folgen und ineinander verflochten sind (Freiheitsrechte: Artikel 26 und Artikel 27 Absatz 2 Sätze 1-4; substantiierende und differenzierende Soziale Grundrechtsbestimmung Artikel 27 I und III - V).

Für die Verknüpfung des klassischen Freiheitsrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung mit einem „sozialen Grundrecht“ jedes Bürgers „auf angemessenen Wohnraum“; die im Entwurf zwar beide im selben Abschnitt 1 „Würde, Gleichheit, Freiheit, Solidarität“ des I. Hauptteils „Menschen- und Bürgerrechte“ plazierte, doch in der Numerierung weit voneinander getrennt sind (Artikel 9 beziehungs-

weise 25), wird dieselbe Aufeinanderfolge gewählt wie für den Bereich von Berufswahl und Arbeit. In der substantielleren Entfaltung beider Sozialen Grundrechtsbestimmungen sind die ausdrücklichen Güterabwägungsklauseln durch Unterstreichung hervorgehoben. Sie vor allem bieten die Garantie dafür, daß die Freiheitsrechte für „sozial schwache“ Bürger nicht nur auf normativem Papier stehen sondern auch in der Verfassungswirklichkeit in Anspruch genommen werden können.

Freie Berufswahl und Recht auf Arbeit.

Art. 26: Jeder hat das Recht, seinen Beruf frei zu wählen und auszuüben. In diese Freiheit kann nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden.

Art. 27: (1) Jeder Bürger hat das Recht auf Arbeit oder Arbeitsförderung.

(2) Das Recht jedes Bürgers, über seine Arbeitskraft frei zu verfügen und seinen Arbeitsplatz frei zu wählen, ist gewährleistet. Öffentliche Arbeits- und Dienstpflichten sind nur für besonders durch Gesetz festgelegte Zwecke zulässig. Sie müssen für alle gleich sein. Frauen dürfen nur zur Abwendung aktueller Notlagen zu einer öffentlichen Dienstleistung verpflichtet werden. ...

(3) Der Staat schützt die Arbeitskraft durch gesetzliche Regelungen über die Arbeitssicherheit, die Arbeitshygiene und die Begrenzung der Arbeitszeit. Er fördert das Recht des Einzelnen, seine Arbeitskraft zur Führung eines menschenwürdigen Lebens zu verwenden. Er hat in seiner Wirtschaftspolitik dem Ziel der Vollbeschäftigung in der Regel Vorrang einzuräumen. Jeder Bürger hat im Falle von Arbeitslosigkeit oder drohender Arbeitslosigkeit ein Recht auf öffentlich finanzierte Maßnahmen der Arbeitsförderung, insbesondere der beruflichen Weiterbildung oder Umschulung.

(4) Für gleiche Arbeit besteht ein Anspruch auf gleichen Lohn.

(5) Lehrlinge, Schwangere, Alleinerziehende, Kranke, Werk tätige mit Behinderung und ältere Werk tätige genießen erweiterten Kündigungsschutz.

Unverletzlichkeit der Wohnung und Recht auf angemessenen Wohnraum.

Artikel 9 E/zT wortgleich Artikel 13 GG:

(1) Die Wohnung ist unverletzlich.

(2) Durchsuchungen können nur durch Gesetz zugelassen werden. Sie dürfen nur durch den Richter angeordnet werden. Das Gesetz kann vorsehen, daß sie beim Vorliegen einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr und im Falle einer Verfolgung auf frischer Tat auch von anderen Amtsträgern angeordnet und durchgeführt werden können; sie unterliegen richterlicher Bestätigung.

(3) Das Betreten der Wohnung ohne die Einwilligung des Inhabers ist nur zum Zwecke der Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Gefahr für Leib oder Leben einzelner Personen aufgrund Gesetzes zulässig.

(4) Die Befugnis zum Betreten und zur Besichtigung von ausschließlich betrieblich und geschäftlich genutzten Räumlichkeiten zur Vornahme von Amtshandlungen ohne die Einwilligung des Inhabers bedarf einer Ermächtigung; durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes.

Artikel 25: „(1) Jeder Bürger hat das Recht auf angemessenen Wohnraum. Es ist ein gesetzlicher Kündigungsschutz vorzusehen. Bei der Abwägung der Interessen des Nutzers und des Eigentümers der Wohnung ist der überragenden Bedeutung der Wohnung für die Führung eines menschenwürdigen Lebens besonderes Gewicht beizumessen. Eine Räumung darf nur vollzogen werden, wenn Ersatz zur Verfügung steht.

(2) Der soziale Wohnungsbau und die Wohnungserhaltung sind staatlich zu fördern. Der Staat ist besonders zur Förderung alters- und behindertengerechten Wohnraums verpflichtet.“

Zur Terminologie: „Grundrechtsbestimmungen“ präziser als „Grundrechte“.

Manches Mißverständnis über Inhalt und Funktion sozialer Grundrechtsbestimmungen mag darauf beruhen aber auch manche Polemik gegen sie wird erleichtert, wenn statt wie hier die objektive Bezeichnung „Grundrechtsbestimmungen“ der Ausdruck „Grundrechte“ mit allen seinen Assoziationen zum Subjektiven Recht und nur dazu gebraucht wird: es entsteht der Eindruck oder er soll gar bewußt erweckt werden, als handele es sich „nur“ um „einklagbare Rechte“ auf Leistungen des Staates, zum Beispiel um einen unmittelbaren Anspruch auf einen konkreten Arbeitsplatz, w-möglich noch eigener Wahl, mit der Folge, daß eine Ablehnung wegen der offensichtlichen Schwierigkeiten, einen solchen Anspruch durchzusetzen, ganz plausibel scheinen muß. Dagegen macht der hier gewählte Ausdruck von vornherein klar, daß die Verfassungsartikel, die mit „Die Grundrechte“ überschrieben sind und von einzelnen „Grundrechten“ sprechen, nicht nur die objektivrechtliche Grundlage jener „einklagbaren Rechte“, der subjektivöffentlichen Rechte sind sondern auch als objektivrechtliche Grundsatznormen und Auslegungsregeln wirken.

(-/6.7.1990/rs/ks)