

suchung, weil in ihnen auch das Verhältnis zwischen Verfassung und Gesetz bzw. zwischen verfassungsgebender und verfasster Gewalt zum Ausdruck kommt.⁹⁹

Verfassung im Sinne der Untersuchung ist damit die Gesamtheit derjenigen, die Organisation des Staates und die Rechtstellung des Individuums betreffenden Normen, die Vorrang vor den einfachen Gesetzen beanspruchen, einer erschwerten Abänderbarkeit unterliegen und konstitutiv für die Ausübung der Herrschaftsgewalt sind. Diese Normengesamtheit muss sowohl der Ordnung und Stabilisierung des Gemeinwesens und dessen Integration, als auch der Legitimation der Herrschaftsgewalt und der Sicherung der Freiheit des Individuums dienen.

II. Struktur der Verfassung

Der staatorganisatorische Teil und der die Rechtstellung des Individuums regelnde Teil bilden die beiden Hauptbestandteile der Verfassung.¹⁰⁰ Im Sinne der Übersichtlichkeit und insbesondere zur Hervorhebung bestimmter Normeneigenschaften ist der Inhalt der Verfassung für die folgende Untersuchung jedoch genauer zu differenzieren. Speziell der Grundrechtsteil lässt sich auf sehr verschiedene Arten klassifizieren. Als Unterscheidungskriterium kommen unter anderem der Kreis der Begünstigten,¹⁰¹ der historische Kontext ihrer Formulierung,¹⁰² der materielle Inhalt der Grundrechte bzw. der darin zum Ausdruck kommende Status der Begünstigten¹⁰³ oder die ihnen jeweils zukommenden Funktionen in Betracht.¹⁰⁴ Eine aussagekräftige und allgemeingültige,

99 Vgl. zu den materiellen Merkmalen der Verfassung und ihren Funktionen sowie zur Bedeutung des Verhältnisses zwischen Verfassung und Gesetz für die Ordnungs- und Stabilisierungsfunktion oben S. 215, 216 und Fn. 84.

100 Diese Einteilung ist allgemein anerkannt, wenngleich die Bezeichnungen mitunter variieren. Vgl. etwa die Unterscheidung organisationsrechtlicher und materiellrechtlicher Verfassungsrechtsätze bei Stern, Staatsrecht I, S. 117 m.w.N.

101 Insoweit könnte etwa zwischen Bürger- und Menschenrechten unterschieden werden. Auch die besonderen Gewaltverhältnisse könnten in einer solchen Unterscheidung zum Ausdruck kommen, vgl. Stern/Sachs, Staatsrecht III/1, S. 407 – 414 m.w.N.

102 Riedel, EuGRZ 1989, S. 11 – 17, unterscheidet drei Dimensionen von Menschenrechten und betont durch die Verwendung des Begriffs Dimension, dass die späteren Generationen die früheren nicht ablösen, sondern ergänzen. Im Einzelnen unterscheidet er zwischen den beiden auch in den UN-Pakten zum Ausdruck kommenden Kategorien der liberalen Abwehrrechte und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Als dritte Dimension seien die neueren und umfassenderen Rechte beispielsweise auf Frieden, Entwicklung und Schutz des Menschheitserbes zu erfassen.

103 Die Statuslehre wurde begründet durch Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 94 – 193. Den einzelnen Kategorien, die lediglich die subjektiven Rechte betreffen, entspricht demnach ein bestimmter Status des Betroffenen. Es ist zu differenzieren zwischen dem negativen Status, dem positiven Status und dem aktiven Status. Diese Statuslehre hat vielfache Ausdifferenzierungen erfahren, vgl. dazu Stern/Sachs, Staatsrecht III/1, S. 426 – 431, m.w.N.

104 Vgl. zu den Aufteilungsmöglichkeiten im Einzelnen Stern/Sachs, Staatsrecht III/1, S. 396 – 451, und Canotilho, Direito Constitucional, S. 393 - 411. Eine weitere inhaltliche Systematisierung findet sich bei Öhlinger, EuGRZ 1982, S. 234 – 238, der zwischen Freiheitsrechten, Sicherheitsrech-

die Grundrechte abschließend und eindeutig erfassende Systematik hat sich nicht herausgebildet.¹⁰⁵ Grund dafür ist zunächst, dass zahlreiche Unterscheidungen bestimmte, nicht verallgemeinerungsfähige Ziele verfolgen. Zudem werden materiell zumindest ähnliche Normen in den einzelnen Rechtsordnungen gänzlich verschiedenen Kategorien zugeordnet,¹⁰⁶ und den einzelnen Grundrechtsnormen sind oft mehrere normative Aussagen zu entnehmen, die jeweils unterschiedlichen Kategorien entstammen.¹⁰⁷ Entscheidendes Kriterium für die vorliegend zu wählende Unterscheidung ist dabei das Untersuchungsziel, also die Erfassung eines möglichen Zusammenhangs zwischen der Verfassung einerseits und dem System der Sozialen Sicherheit andererseits. Hieraus folgt wiederum zwingend die Unterscheidung zwischen verschiedenen Dimensionen der Grundrechte, weil sich die Wirkung einer Norm als subjektiv-rechtliche Verpflichtung maßgeblich von der als objektiv-rechtliche Vorgabe unterscheidet.¹⁰⁸ Daneben hat jedoch im vorliegenden Zusammenhang auch die Unterscheidung nach dem rechtstechnischen Inhalt eine entscheidende Bedeutung, weil sich die Wirkungen der Grundrechte bzw. der in ihnen enthaltenen normativen Aussagen danach unterscheiden, ob sie dem Verpflichteten ein aktives Tun auferlegen oder von ihm ein Unterlassen fordern.¹⁰⁹ Bezuglich des Grundrechtsteils einer Verfassung, ist damit grundlegend zu unterscheiden zwischen normativen Aussagen mit objektiv-rechtlichem Inhalt und normativen Aussagen mit subjektiv-rechtlichem Inhalt. Innerhalb der Aussagen mit subjektiv-rechtlichem Inhalt wiederum ist zwischen Abwehrrechten und Leistungsrechten zu unterscheiden.¹¹⁰ Eine separate Kategorie bilden die Gleichheitsrechte, deren normative

ten, Wirtschaftsrechten, Rechten des Gemeinschaftslebens und dem Gleichheitsgrundsatz unterscheidet.

- 105 Bezogen auf das Grundgesetz dieselbe Konsequenz ziehend *Stern/Sachs*, Staatsrecht III/1, S. 451 – 473.
- 106 Als Beispiel sei hier nur auf Art. 3 GG und Art. 13 CRP verwiesen. Während der Gleichheitssatz im Grundgesetz ein Grundrecht bildet, ist das Gleichheitsprinzip in Portugal den eigentlichen Grundrechten vorgelagert.
- 107 Dieser Umstand wurde auch mit der Multifunktionalität der Grundrechte begründet. Vgl. dazu *Luhmann*, Grundrechte als Institution, S. 80, 134. Vgl. dazu auch *Stern*, in: *Isensee/Kirchhof*: HStR, Bd. 5, Rdnr. 20, 27.
- 108 Vgl. zu der Unterscheidung verschiedener Dimensionen *Stern/Sachs*, Staatsrecht III/1, S. 451 – 456, und zur objektiv-rechtlichen Bedeutung der Grundrechte *Stern*, in: *Isensee/Kirchhof*: HStR, Bd. 5, Rdnr. 50 – 63.
- 109 Eine Unterteilung in zivile und politische Rechte einerseits und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits, wie sie etwa auch in den beiden UN-Pakten zum Ausdruck kommt, scheidet hingegen vorliegend aus, weil diese sich auf den Gegenstand bzw. den historischen Kontext der Entstehung beziehende Unterscheidung nicht zugleich eine unterschiedliche Wirkungsweise der Normen impliziert.
- 110 Diese Unterscheidung basiert zwar auf der von *Jellinek* begründeten Statuslehre, entspricht ihr aber nicht vollkommen, da nicht an den *status*, sondern an den Anspruchsgehalt angeknüpft wird. Vgl. zur Statuslehre und zur Kritik an ihr *Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 94 – 193, und *Stern/Sachs*, Staatsrecht III/1, S. 426 – 431. Die Begriffe Abwehr- und Leistungsrechte sind freilich ihrerseits nicht ganz eindeutig. Insbesondere die Einordnung der Schutzpflicht des Staates scheint dabei Schwierigkeiten zu bereiten. Vorliegend soll dieser Bereich den Leistungsrechten zugeordnet werden, da insoweit ein aktives Tun des Staates erforderlich ist. In diesem Sinne auch *Isensee*, in: *ders./Kirchhof*: HStR, Bd. 5, Rdnr. 1 – 8, und *Alexy*, Theorie der Grundrechte,

Aussagen sich zwar entweder den Abwehr- oder den Leistungsrechten zuordnen lassen, deren ideengeschichtlicher und dogmatischer Hintergrund jedoch eine Unterscheidung rechtfertigt.¹¹¹ Einzelne Normen beinhalten dabei in aller Regel mehrere normative Aussagen, die verschiedenen Kategorien zuzuordnen sind.

Auch für die Systematisierung des staatsorganisatorischen Teils findet sich keine eindeutige und allgemein akzeptierte Lösung. Einigkeit besteht jedoch bezüglich der Unterscheidung zwischen Normen, die die Staatsorgane einrichten, Normen, die den Staatsorganen ihre Aufgaben und Kompetenzen übertragen, und Normen, die das Verfahren der einzelnen staatlichen Aufgaben regeln.¹¹² Neben diesen institutionellen und funktionellen Regelungen enthalten Verfassungen aber noch weitere Normen, deren systematische Erfassung größere Schwierigkeiten bereitet. Dazu zählen zunächst die Präambel sowie die Übergangs- und Schlussvorschriften einer Verfassung, die insoweit als eigenständige Kategorie angesehen werden können. Es bleiben jedoch eine Reihe von Normen, die weder dem Grundrechtsteil noch den bisher unterschiedenen Abschnitten des Staatsorganisationsteils zuzuordnen sind. Dazu gehören zum einen die Strukturprinzipien und Staatszielbestimmungen, aber auch die Normen die das Verhältnis des Staates zu seinen Gliedstaaten bzw. zu einem supranationalen Überbau regeln. All diesen Normen ist gemeinsam, dass sie materiellrechtliche Regelungen enthalten, aber keine Grundrechte darstellen. Sie können daher in einer Kategorie nicht-grundrechtlicher Normen mit materiellem Inhalt zusammengefasst werden.¹¹³

Die Verfassung im Sinne der Untersuchung unterteilt sich demnach in einen Grundrechtsteil, der neben den objektiv-rechtlichen normativen Aussagen Abwehr- und Leistungsrechte sowie den Gleichheitssatz umfasst, einen staatsorganisatorischen Teil, zu dem die die Organe einrichtenden, die Aufgaben verteilenden und das Verfahren re-

S. 402 – 406 m.w.N. Unklar insoweit *Stern*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR, Bd. 5, Rdnr. 46, 59f., der die Schutzpflicht einerseits dem objektiven Bereich zuordnet, andererseits aber dort den Leistungsgedanken aktiviert sieht.

- 111 Anders als bei den Freiheitsrechten, ist bei den Gleichheitsrechten ein Vergleichsobjekt einzubeziehen. Vgl. dazu und zum ideengeschichtlichen Hintergrund *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rdnr. 429 – 433, sowie *Kirchhof*, in: *Isensee/ders.*, HStR, Bd. 5, Rdnr. 46 – 81. Weitere separate, nicht immer eindeutig von den Abwehr- und Leistungsrechten abgrenzbare Kategorien bilden die Aktivbürgerrechte und insbesondere im Grundgesetz auch die Justizgrundrechte, auf die aber nicht weiter eingegangen wird, weil sie keine spezifische Bedeutung für die Soziale Sicherheit haben. Zwei Zusatzkategorien werden auch von *Stern*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR, Bd. 5, Rdnr. 41 – 49 vorgeschlagen. Die Aktivbürgerrechte werden insoweit jedoch als Bewirkungsrechte bezeichnet.
- 112 *Stern*, Staatsrecht I, S. 118f. m. w. N., unterscheidet insoweit etwa zwischen Kompetenz-, Kreations- und Verfahrensnormen, wobei davon in Gestalt der Revisionsnormen besondere Verfahrensnormen zu unterscheiden sind. Die so differenzierten Normen können innerhalb einer Verfassung auf verschiedene Art und Weise gruppiert werden. So unterscheidet das Grundgesetz grundlegend zwischen institutionellen und funktionellen Normen, während in der Portugiesischen Verfassung die Verfahren, die die jeweiligen Staatsorgane bei der Aufgabenwahrnehmung beachten müssen, unmittelbar im Zusammenhang mit den Organen geregelt werden. Vgl. dazu auch *Stein/Frank*, Staatsrecht, S. 2f.
- 113 Gem. *Stern*, Staatsrecht I, S. 119 – 123 könnte insoweit weiter unterschieden werden zwischen Normativbestimmungen, Staatsstruktur-, Staatsziel- und Verfassungsauftragsnormen sowie den sonstigen Normen. Vgl. zu diesem Aspekt auch *Lerche*, Übermaß und Verfassungsrecht, S. 61 – 65.

gelnden Normen gehören, sowie eine Gruppe materiell-rechtlicher Normen nichtgrundrechtlicher Art, zu denen die Präambel, die Übergangs- und die Schlussvorschriften sowie die allgemeinen Prinzipien zählen.

III. Für die Soziale Sicherheit relevante Rechtssätze

Eine von der allgemeinen Systematisierung des Verfassungsrechts zu trennende Aufgabe ist die abstrakte Bestimmung der für das System der Sozialen Sicherheit relevanten Normen. Dieses Unterfangen stößt aus verschiedenen Gründen auf Schwierigkeiten. Zum einen wird unmittelbar Bezug genommen auf das System der Sozialen Sicherheit, so dass die Frage nach den möglicherweise relevanten Normen durch den Begriff der Sozialen Sicherheit prädestiniert wird. Für den vorliegenden Zusammenhang ist insoweit von dem zuvor festgelegten Begriff auszugehen.¹¹⁴ Grundsätzlich zu bedenken ist jedoch auch, dass dieses System der Sozialen Sicherheit durch die Trägerschaft des Staates gekennzeichnet ist.¹¹⁵ Für das im Zuge der Gestaltung dieses Systems erforderliche staatliche Handeln kann – ebenso wie für jedes andere staatliche Handeln auch – grundsätzlich der gesamte Inhalt der Verfassung Bedeutung erlangen. Dennoch stellt sich auch vor dem Hintergrund des Ziels der vorliegenden Untersuchung, den Einfluss der Verfassung auf die Ausgestaltung der Sozialen Sicherheit zu untersuchen, die Frage, ob die verfassungsrechtlichen Grundlagen danach unterschieden werden können, ob sie lediglich allgemein Bedeutung haben für das staatliche Handeln, oder ob sie einen speziellen bzw. spezifischen Zusammenhang mit dem System der Sozialen Sicherheit aufweisen, weil sie eine normative Aussage speziell hierfür enthalten.¹¹⁶

Dabei kann zwischen Normen, bei denen der spezifische Zusammenhang zu einem bestimmten Bereich des staatlichen Handelns unmittelbar im Wortlaut der Norm festgeschrieben ist, und Normen, deren Wortlaut nicht auf einen bestimmten Bereich des staatlichen Handelns Bezug nimmt, weshalb sich ein möglicher spezifischer Zusammenhang erst im Wege der Interpretation ergibt, unterschieden werden.¹¹⁷ Normen beider Gruppe können in allen Teilen einer Verfassung, also etwa sowohl im Grundrechtsteil als auch im staatsorganisatorischen Teil, enthalten sein. Da die Normen der ersten Gruppe unmittelbar oder doch zumindest vorrangig auf einen bestimmten Teil des staatlichen Handelns abzielen, ergibt sich der spezifische Zusammenhang bereits

114 Vgl. zu Begriff und Systematisierung der Sozialen Sicherheit oben S. 35.

115 Vgl. zu den Grenzen der Beteiligung autonomer Träger an der Ausgestaltung des Systems Becker, Staat und autonome Träger im Sozialleistungsrecht, S. 74 – 83.

116 Zu trennen von den Normen, die einen spezifischen Zusammenhang zum System der Sozialen Sicherheit aufweisen, sind diejenigen Normen, die Kompetenzen und Verfahren bezüglich der Verfassungsinterpretation und -kontrolle regeln. Letztere weisen einen spezifischen Zusammenhang mit dem Einfluss auf, mit dem System der Sozialen Sicherheit sind sie hingegen nur indirekt, nämlich gerade bezüglich der Einflussnahme verbunden.

117 Eine solche Unterscheidung klingt auch an bei Martens, in: VVDStRL 30, S. 12, und Lücke, AöR 107 (1982), S. 31, die den sozialen Grundrechten die „sozialen Interpretationen der Freiheitsrechte“ bzw. die „grundrechtlichen Leistungsrechte“ gegenüberstellen.