

## *Leitsätze der Referentin über:*

### *1. Solidargemeinschaften*

#### *I. Einleitung*

#### *II. Grundlagen*

##### *1. Begriff: Solidarität und Solidargemeinschaften*

*(1) Solidarität bezeichnet das wechselseitige füreinander-Einstehen in einer Gemeinschaft, der Solidargemeinschaft. Die Begriffsgeschichte nimmt bei der römischen „obligatio in solidum“, der zivilrechtlichen Gesamtschuld, ihren Ausgang.*

*(2) Im 19. Jahrhundert entwickelten sich in Frankreich drei weitere außerjuristische Solidaritätsbegriffe, die zurückhaltend auch in Deutschland rezipiert wurden: Solidarität bezeichnet erstens Kampf, zweitens soziale Absicherung gegen Lebensrisiken und drittens Gemeinschaftsgebundenheit, das heißt die für den Zusammenhalt einer Gemeinschaft notwendigen gemeinschaftsbezogenen Einstellungen ihrer Mitglieder.*

*(3) Im deutschen juristischen Sprachgebrauch verwendet man den Solidarbegriff zum einen für Einstandsgemeinschaften, die der sozialen Sicherung und gegebenenfalls auch dem sozialen Ausgleich dienen. Konkret umfasst dies die Sozial-, aber auch die Privatversicherung sowie die Gemeinschaft der Steuerzahler oder der Sonderabgabenpflichtigen.*

*(4) Zum anderen verwendet man den Solidarbegriff auch für die Gemeinschaftsgebundenheit der Staaten gemäß dem Bundesstaatsprinzip bzw. dem EU-Primärrecht sowie für die Gemeinschaftsgebundenheit von Individuen. Dem Grundgesetz ist der Begriff der Solidar- oder Grundpflicht fremd.*

##### *2. Drei Charakteristika von Solidarität*

*(5) Solidarität zeichnet sich durch drei zugleich attraktive wie problematische Charakteristika aus: erstens durch Partikularität aufgrund der Gemeinschaftsbildung zwischen Individuum und Menschheit, zweitens durch normative Unschärfe zur Grundlage und dem Gehalt von Solidarität und drittens durch Lastenverteilung. Etablierte Solidargemeinschaften verteilen insbesondere Finanzlasten; der Vortrag nimmt ferner (verhaltensbezogene) Freiheitslasten in den Blick. Die Verteilung von Freiheitslasten darf das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Freiheit und Freiheitseingriff nicht umkehren. Partikularität betrifft die Zugehörigkeit zur Solidargemeinschaft, während normative Unschärfe und Lastenverteilung die Partizipation an Solidarlasten thematisieren.*

#### *III. Partikularität*

##### *1. Zugehörigkeit im engeren Sinn und Gleichheit*

*(6) Die Zugehörigkeitskriterien zu Zwangssolidargemeinschaften unterhalb der staatlichen Ebene (Sonderabgabenpflichtige, Sozialversicherung) müssen der Gleichheit genügen, wobei der Gesetzgeber an eine gruppenspezifische Verantwortung oder Bedürftigkeit anknüpfen kann.*

*(7) Die staatliche Solidargemeinschaft ist in Deutschland überwiegend territorial organisiert. Wo Sozialleistungen nach Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltstitel differenzieren, muss dies ebenfalls dem unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot bzw. dem zunehmend streng verstandenen verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot genügen.*

## 2. Zugehörigkeit im globalen und zeitlichen Sinn

(8) Der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts bietet zwei Lösungsansätze zur Ausrichtung des Staates auf räumlich und zeitlich übergreifende (statt partikularer) Interessen. Zum einen verpflichtet Art. 20a GG Deutschland zur internationalen Kooperation zugunsten des globalen Klimaschutzes und gibt damit ein grenzüberschreitendes solidarisches Einstehen Deutschlands in der Staatengemeinschaft vor. Zum anderen gebieten die Freiheitsrechte eine intergenerationelle Lastenverteilung, wobei diese verfassungsprozessual nur von lebenden Beschwerdeführern für den eigenen Lebenszeitraum geltend gemacht werden kann.

(9) Auch jenseits von Art. 20a GG ist, gestützt auf die Grundrechte, eine verfassungsrechtliche Pflicht zur internationalen Kooperation vorstellbar und ein Gebot der intergenerationellen Lastenverteilung nicht gänzlich ausgeschlossen.

## IV. Normative Unschärfe

### 1. Solidarpflichten für Staaten

(10) Bei föderalen oder supranationalen Solidaritätspflichten nach dem Bundesstaatsprinzip oder dem Unionsrecht folgen Offenheit und Flexibilität aus der Notwendigkeit, die relativ statischen verfassungs- oder vertragsrechtlichen Grundlagen zu konkretisieren. Der EuGH hat Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in der Asyl- und der Energiepolitik nachvollziehbar weit interpretiert.

### 2. Solidarpflichten für Individuen

(11) Individualpflichten können unter dem Grundgesetz nur nach Maßgabe des Gesetzesvorbehalts auferlegt werden. Tendenzen zur Ausweitung des Hausrechts oder zur weichen und unbestimmten Verhaltenssteuerung, wie sie im Umgang mit der Pandemie zu beobachten sind, ist entgegenzutreten.

## V. Lastenverteilung

(12) Angesichts umfassender Freiheitsbeschränkungen, wie sie zur Bekämpfung der Pandemie ergingen, aber auch in Reaktion auf Klimakrise, Verbrechensbekämpfung oder Krieg möglich erscheinen, stellt sich die Frage nach der Verteilung solidarischer Freiheitslasten mit besonderer Aktualität.

### 1. Befund: Bundesnotbremse I und II

(13) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Bundesnotbremse verfolgen methodisch eine Rationalitäts-, statt Wertungskontrolle, wie sie vor allem zur Überprüfung des Steuer- und Sozialrechts entwickelt wurde. Im konkreten Fall verbleibt dem Verhältnismäßigkeitsprinzip aufgrund der gesetzgeberischen Entscheidungsspielräume in Erkenntnis- und Wertungsfragen nur die Funktion einer Vertretbarkeitskontrolle.

### 2. Solidarische Freiheitslasten: Kollektivnutzen und Fremdnutzen

(14) Eine solidarische Freiheitslast ist dadurch definiert, dass die Freiheitsbeschränkung nicht mit einem spezifischen Vorteil für die Belasteten verbunden ist und auch nicht auf einer spezifischen Verantwortung der Belasteten beruht. Sie kommt nicht den Belasteten (Eigennutzen), sondern der Gemeinschaft (Kollektivnutzen) oder ausschließlich anderen

*Personen als den Belasteten (Fremdnutzen) zugute. Der intendierte oder tatsächliche Solidarcharakter von Freiheitslasten ist für die Verhältnismäßigkeit von Bedeutung.*

*Nachrang-These: Hohe Rechtfertigungshürden für fremdnützige Freiheitslasten*

*(15) Solidarische Freiheitslasten sind umso strenger zu rechtfertigen, je stärker sie einen überwiegend oder allein fremdnützigen Charakter aufweisen. Eine fremdnützige Freiheitslast ist gegenüber Finanzlasten oder verantwortungsbezogenen Freiheitslasten nachrangig in Erwägung zu ziehen.*

*(16) Der Vorrang solidarischer Finanz- vor Freiheitslasten ist im Grundgesetz angelegt, das Steuern und Sozialversicherung voraussetzt, aber nur punktuell fremdnützige Freiheitslasten vorsieht. Außerdem entsprechen Finanzlasten dem Gedanken der Belastungsgleichheit und Verhältnismäßigkeit.*

*(17) Der Vorrang verantwortungsbezogener vor solidarischen Freiheitslasten verwirklicht ebenfalls den Gedanken der Verhältnismäßigkeit. Der Vorrang kommt im Polizei- und Strafprozessrecht, im Strafrecht und im Verfassungsrecht zum Ausdruck.*

*(18) In finanziellen Solidargemeinschaften gilt grundsätzlich Solidarität vor Verantwortung, in freiheitsbeschränkenden Solidargemeinschaften ist es umgekehrt.*

*3. Drittbelastungs-These: Alternative Drittbelastung in der Verhältnismäßigkeit*

*(19) Die Drittbelastungs-These besagt, dass bei der Prüfung eines solidarischen Freiheitseingriffs die interpersonelle Verteilung von Freiheitslasten ausnahmsweise in der Angemessenheit der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen ist, wenn der Gesetzgeber zugunsten eines gesellschaftlichen Ziels umfänglich Freiheitslasten verteilt.*

*(20) Im Rahmen dieses vergleichenden Blicks auf alternative Belastungsadressaten wäre es möglich, die Angemessenheit solidarischer Freiheitslasten zu verneinen, etwa weil Dritte eine besondere Verantwortung tragen oder weil eine Regelung in einseitiger Weise Schwächere belastet.*