

*Karl-Heinz Sonnwald*

## ZUR FRAGE DER AUFNAHME SOZIALER GRUNDRECHTE IN STAATSVERFASSUNGEN

### I.

Der *Internationale Bund Freier Gewerkschaften* verkündet in der Präambel seiner Satzung unter anderem folgende Rechte der Person:

*das Recht auf soziale Gerechtigkeit,  
das Recht auf Arbeit und freie Wahl des Arbeitsplatzes,  
das Recht auf Sicherheit der Beschäftigung und der Person,  
das Recht, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten.*

Mit der Proklamation sind diese Rechte in den einzelnen Staaten natürlich noch nicht gewährleistet. Eine wirkliche Garantie dieser Rechte wird erst dadurch erreicht, indem sie als Bestandteil der Staatsverfassungen Aufnahme finden und dadurch zu sozialen Grundrechten erhoben werden. Das ist in einer Reihe von Staatsverfassungen schon geschehen, wie eine Statistik zeigt, die das American Law Institute 1944 zusammengestellt hat. Danach werden zum Beispiel das Recht auf ärztliche Hilfe bei Krankheit in 27 Verfassungen, das Recht auf gerechten Lohn, angemessene Ruhezeit, Ferien und Sozialversicherung in 18, das Recht auf eine anständige Wohnstätte in 11, das Recht auf Arbeit in 9 Verfassungen verbrieft. In anderen Verfassungen bedeutender Länder fehlt jedoch noch eine Garantie solcher Grundrechte. Das mag zum Teil daran liegen, daß die Aufnahme solcher Grundrechte gerade in Verfassungen konstitutioneller Staaten verschiedene Probleme aufwirft. Diesen Problemen wollen wir uns hier kurz zuwenden.

Unter sozialen Grundrechten, die als Sozialreformen, insbesondere durch die Sozialpolitik als Politik zum Schutze der wirtschaftlich Schwachen, postuliert werden, versteht man heute die verfassungsmäßige Verbürgung von „Rechten auf einen wirksamen Beistand des Staates“<sup>1)</sup>, also das, was *Carl Schmitt* in der Weimarer Verfassung „die sozialistischen Rechte des Einzelnen auf positive Leistungen des Staates“ genannt hat.<sup>2)</sup>

An Stelle des Rufes nach Freiheit, der das Wesentliche der klassischen Grundrechte, d. h. der sogenannten Freiheitsrechte wie z. B. des Rechts auf persönliche Freiheit, freie Meinungsäußerung, Glaubensfreiheit usw., ausmachte, ist als Kern der neuzeitlichen sozialen Grundrechte der Ruf nach *Gerechtigkeit* getreten. Darin zeichnen sich die sozialen Zustände unserer Zeit ab, die die Folge der Umwälzungen seit den Menschen- und Bürgerrechtserklärungen von 1776 und 1789 sind, nämlich der Technik und industriellen Arbeitsteilung, der starken Bevölkerungszunahme, des Wandels zum Monopolkapitalismus, der Erschöpfung des kolonisierbaren Landes, des Aufstiegs und Zerfalls der Weltwirtschaft, der beiden Weltkriege.

Wenn wir uns hier mit den Problemen beschäftigen wollen, die die Einverleibung sozialer Grundrechte in Staatsverfassungen mit sich bringt, so wollen wir uns dabei auf Verfassungen konstitutioneller Staaten beschränken und die verfassungsmäßigen Sozialrechte derjenigen Staaten beiseite lassen, die in Wirklichkeit nicht konstitutionelle Staaten sind, auch wenn sie sich zur Propaganda und polemischen Auseinandersetzung konstitutioneller Formen und Mittel bedienen, etwa die Rechte, die im 10. Kapitel der sowjetrussischen Verfassung vom 5. Dezember 1936 aufgeführt sind.

Das Wesen der klassischen Freiheitsrechte bestand darin, daß man sie als vor- und überstaatliche, als angeborene, unveräußerliche, unverjährbare und unantastbare Rechte des Individuums ansah, unantastbar auch für die verfassungsgebende Gewalt. Zwar ist diese „Selbstherrlichkeit“ der Grundrechte<sup>3)</sup> durch ihre Positivierung in den Verfassungen teilweise verwischt worden, ihre ideelle Geltungskraft, die aus dem Naturrecht herrührt, besteht aber auch heute noch und gewinnt gerade nach der Mißachtung durch die totalitären Staaten wieder an Bedeutung. Der amerikanische Bundesrichter *Jackson* hat noch im Jahre 1943. in einem Urteil den Sinn der Rechtserklärungen als gemeingültige, der Politik und der Rechtsetzung entzogene Prinzipien klargestellt.

Die geforderten sozialen Grundrechte sind anderer Art. Sie gründen sich nicht auf der immer noch lebendigen geistigen Macht des Naturrechts. Die Sozialrechte sind kompromißhafter Ausfluß einer *gewandelten Sozialpolitik*. Sie sollen zwar die bloße Unterstützung durch ausgestaltete Rechtsansprüche ersetzen, entbehren aber der mitreißenden philosophischen Begründung und sind den klassischen Freiheitsrechten nicht ebenbürtig; Sie laufen daher Gefahr, als ein „interfraktionelles Parteiprogramm“, wie man den grundrechtlichen Teil der Weimarer Verfassung spöttisch genannt hat<sup>4)</sup>, angesprochen zu werden. Nun erwecken freilich die Bestimmungen der Satzung der Vereinten Nationen, die die Menschenrechte betreffen und in deren Befolgung schließlich die Proklamation der „Erklärung der Menschenrechte“ im Dezember 1948 erfolgte, den Eindruck, daß versucht wird, die Sozialrechte an ein vor- und überstaatliches Naturrecht anzuknüpfen. Dieser Versuch scheint zum Scheitern verurteilt zu sein. Man sollte daher den Katalog der in der Erklärung enthaltenen Menschenrechte klar tren-

1) Brunet, La garantie internationale des droits de l'homme, Genf 1947, S. 65.

2) Carl Schmitt, Verfassungslehre, München und Leipzig 1928, S. 169.

3) Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, S. 167.

4) Handbuch des deutschen Staatsrechts 1932, Bd. II, S. 583; Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, 1946, S. 298.

nen nach klassischen, naturrechtlich begründeten Freiheitsrechten und ganz realen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechtsansprüchen. Es ist gar nicht notwendig, die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen unseres Jahrhunderts als den Ursprung der sozialen Grundrechte zu verleugnen.

## II.

Unter Konstitutionalismus versteht man das Postulat der verfassungsmäßigen Regierungsweise. Die konstitutionelle Theorie hat ihre Quelle im Naturrecht des 17. und 18. Jahrhunderts und im Liberalismus der 30er Jahre des 19. Jahrhunderts. Ausgangspunkt ist die natürliche Freiheit des Menschen; es wird eine prinzipiell unbegrenzte Freiheitssphäre des Einzelnen vorausgesetzt<sup>5)</sup>. Aufgabe des Staates ist die Aufrechterhaltung der Gesellschaftsordnung, d. h. die Sicherung von Leben, Freiheit und Eigentum aller und des Einzelnen<sup>6)</sup>. Aus dieser Zweckbestimmung des Staates ergibt sich zugleich der wesentliche Inhalt einer Verfassung. Die Verfassung hat die Sicherung zu normieren, sie ist in erster Linie Schranke für die Staatsgewalt. In einem konstitutionellen Staat mit Gewaltentrennung sind daher die Zuständigkeitsvorschriften in der Verfassung primär als Begrenzungen aufzufassen, nicht als Ermächtigungen. In einer solchen Verfassung sind die klassischen Freiheitsrechte wesentlicher Bestandteil.

Nun ist natürlich die so skizzierte Verfassung ein Idealbild. Rechte auf positive Leistungen, wie sie die sozialen Grundrechte sind, würden ihrem Wesen widersprechen. Aber keine Verfassung kann lediglich nur aus Vorschriften zur Beschränkung der Staatsgewalt und zur Garantie der klassischen Freiheiten zusammengesetzt sein. Jede Verfassung muß auch den Staat positiv organisieren, wenn es auch das Ideal wäre, nur die Ausübung der Staatsgewalt zu lenken.

## III.

Von verschiedenen Seiten wird nun behauptet, daß, wenn in einer solchen Verfassung auch positive Leistungen des Staates versprochen würden, damit das Ideal des Konstitutionalismus, nämlich die Freiheitsidee, hintangestellt würde; die Verfassung gäbe sich schließlich selber auf, indem sie zu einem Gesetz werde, das sich nur noch durch Formalien von anderen Gesetzen unterscheide. Man kommt dann zu dem Ergebnis, das Staatsideal eines Staates, dessen Verfassung aus Verbürgungen von positiven sozialen Leistungen an die Staatsangehörigen bestehe, sei nicht dasjenige eines freiheitlichen, sondern jenes sozialistischen Staates, in dem man mit der Verfassungsidee des Konstitutionalismus nichts mehr anzufangen wisse und der auch eine andere als die gewaltentrennte Staatsorganisation voraussetze.

Es ist zwar richtig, daß einzelne Sozialrechte teilweise die wirtschaftliche und die Vertragsfreiheit beeinträchtigen, andere ins Privatrecht einbrechen würden. Manche würden auch das Privateigentum angreifen, das nach klassischen Grundsätzen gegenüber dem Staat garantiert wird. Insofern ist natürlich das Ideal einer konstitutionellen Verfassung durchbrochen. Es fragt sich aber, ob es notwendig ist, dieses Verfassungsideal rein verwirklicht zu sehen, um der Gesellschaft ein freiheitliches Leben zu gewährleisten, ja, ob es heute nicht geradezu falsch ist, dies zu verlangen.

Es wurde schon erwähnt, daß die konstitutionelle Theorie aus dem 17., 18. und 19. Jahrhundert stammt, und daß inzwischen grundlegende Umwälzungen das gesamte Wirtschafts- und Sozialgefüge gewandelt haben. Zwar wird durch

5) Die Voraussetzung und die prinzipiell begrenzte „Eingriffsmöglichkeit“ des Staates nennt Carl Schmitt das fundamentale Verteilungsprinzip des „bürgerlichen Rechtsstaates“. Verfassungslehre, S. 126 ff.

6) van Calker, im Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 52.

die klassischen Freiheitsrechte eine formale Freiheit gewährt, *ein großer Teil der Bevölkerung steht jedoch heute wegen der wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen er lebt, tatsächlich keineswegs mehr im Genusse der Freiheit!*

Die Wandlung des sozialen und wirtschaftlichen Gefüges seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts macht daher auch eine Wandlung des Verfassungsideals notwendig, und zwar auch des Verfassungsideals des konstitutionellen Staates. Wenn das Wesen des konstitutionellen Staates die durch eine verfassungsmäßige Regierungsweise garantierte Freiheit ist, diese Freiheit jedoch durch das klassisch konstitutionelle Verfassungsideal heute nicht mehr gewährleistet ist, so unterhöhlt schließlich eben dieses Verfassungsideal selbst den von ihm verfolgten Zweck, nämlich die Sicherung der Freiheit. Es genügt mithin nicht, mehr der Erfüllung der Aufgabe des konstitutionellen Staates. Das heißt also, wenn es der Zweck des Idealstaates ist, die Freiheit des Einzelnen im weitesten Sinne zu garantieren, so sind neben den die Staatsgewalt begrenzenden und die Freiheitsrechte gewährleistenden Vorschriften, die heute allein nicht mehr imstande sind, die Freiheit zu garantieren, *außerdem Verfassungsnormen notwendig, die diese Garantie wieder ermöglichen.* Dazu sind aber nur die sozialen Grundrechte in der Lage.

Durch die Eingliederung von sozialen Grundrechten wird zwar formal die rein konstitutionelle Verfassung im klassischen Sinne durchlöchert, aber das Wesen, der innere Gehalt der konstitutionellen Verfassung wird gerade durch die sozialen Grundrechte erhalten. Und darauf kommt es schließlich an.

#### IV.

Es ist natürlich richtig, daß Rechte auf Leistungen — und das sind die geforderten sozialen Grundrechte — ohne nähere Umschreibung nicht denkbar sind. Sätze wie: „Jedermann hat Anspruch auf gerechten Lohn“ oder „Das Recht auf Erholung ist gewährleistet“ usw. bedürfen der „Aktualisierung“ oder „Positivierung“. Daß dies nicht im Rahmen der Verfassung geschehen kann, ist offenbar. Dieser Aufgabe kann sich ausschließlich der *Gesetzgeber* annehmen. Wenn allerdings der Gesetzgeber diese Aufgabe nicht erfüllt, bleiben die sozialen Grundrechte nur ein toter Buchstabe. Notwendig ist also, da die sozialen Rechte der näheren Umschreibung bedürfen, daß diese vom Gesetzgeber zu erfüllende Aufgabe ebenfalls in der Verfassung niedergelegt wird. Eine ähnliche dem Gesetzgeber von der Verfassung auferlegte Aufgabe finden wir in dem *Bonner Grundgesetz*. Dort bestimmt Artikel 3 Absatz II, daß Männer und Frauen gleichberechtigt seien. Mit dieser Normierung eines Grundsatzes ist der Grundsatz keineswegs Realität geworden. Außer der Normierung mußte in Artikel 117 Absatz I ausdrücklich gesagt werden, daß entsprechende Änderungsvorschriften bis spätestens zum 31. März 1953 zu erlassen sind. In ähnlicher Weise ist mit den sozialen Grundrechten zu verfahren. Mit dem Satz: „Jeder hat Anspruch auf gerechten Lohn“ ist der Realität noch nicht Genüge getan. Erforderlich ist daneben eine Verfassungsnorm, die dem Gesetzgeber die Aufgabe der näheren Umschreibung unter Angabe einer Frist auferlegt. Erst dadurch wird der verfassungsmäßige Anspruch positiviert.

Es ist nicht zu bestreiten, daß diese vom Gesetzgeber zu erlassenden, umschreibenden Vorschriften teilweise einen Eingriff in private Rechtsverhältnisse, in die Vertragsfreiheit usw. bedeuten. Die Umschreibung eines verfassungsmäßigen Rechts auf Ruhezeit und Ferien zum Beispiel würde schließlich auf das gesetzgebungspolitische Postulat einer Dienstvertragsreform oder auf weiteren Abbau des privaten Arbeitsrechts durch öffentlich-rechtliche Regelungen hinauslaufen. Wenn aber damit die Besserstellung des größten Teiles der Bevölkerung,

nämlich der arbeitnehmenden Bevölkerung, erreicht und die Wiedergewinnung der verlorenen Freiheit für den größten Teil dieser Menschen ermöglicht wird, so muß eine formale Einschränkung gewisser klassischer Freiheitsrechte in Kauf genommen werden. Wichtig ist die Erhaltung der Freiheitsidee ihrem Wesen nach. Wie in allen politischen Fragen führt auch hier nur ein Kompromiß zu einer Lösung. Die Schaffung einer *Synthese zwischen klassischen Freiheitsrechten und sozialen Grundrechten* ist daher das Erfordernis der heutigen Verfassungspolitik. Nur dadurch kann zu guter Letzt die Freiheit im weitesten Sinne für alle Bevölkerungsschichten in der Zukunft gewährleistet werden.

#### V.

Das Verlangen nach sozialen Grundrechten ist heute auch nicht nur mehr ein innerstaatliches, verfassungsrechtliches Problem. Schon das Statut der *Internationalen Arbeitsorganisation* vom 28. Juni 1919 enthält Grundsätze, die diesem Verlangen Rechnung tragen. Im Mai 1944 proklamierte die Organisation dann in der Erklärung von Philadelphia das Recht des Einzelnen auf soziale Sicherheit. Die *Atlantik-Charta* vom 14. August 1941 forderte in Punkt 5 die vollkommenste Zusammenarbeit aller Nationen in der Wirtschaft, um für alle bessere Arbeitsbedingungen herbeizuführen. Und die *Panamerikanische Union* hatte auf der Staatenkonferenz von Chapultepec im Februar und März 1945 eine „Deklaration über die sozialen Grundprinzipien Amerikas“ erlassen, in der Rechte auf Minimallohne, maximale Arbeitszeit, Verbot der Nachtarbeit, bezahlte Ferien, Schutz der Mütter, Schutz der öffentlichen und der privaten Gesundheit, Versicherung gegen Krankheit, Alter, Invalidität, Mutterschaft und Arbeitslosigkeit vorgesehen sind<sup>7)</sup>. Abgesehen von den anfangs erwähnten, in der Satzung des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften niedergelegten Rechten des Einzelnen, kommt schließlich den wirtschaftlichen und sozialen Rechten in der „*Erklärung der Menschenrechte*“ außerordentliche Bedeutung zu. Diese Deklaration wurde von den *Vereinten Nationen* am 10. Dezember 1948 proklamiert. Sie enthält folgende Sozialrechte: Recht auf Arbeit, auf einen der Fähigkeit und Geschicklichkeit angemessenen Lohn, auf anständige Arbeitsverhältnisse, Koalitionsfreiheit, Recht auf kostenlose Grundschulbildung, auf Zugang zu höheren Schulen, auf Ruhe und Erholung, auf Schutz der Gesundheit durch angemessene Ernährung, Kleidung, Wohnung und ärztliche Behandlung.

Aus all diesen Beispielen internationaler Proklamationen sozialer Rechte geht deutlich hervor, daß die Menschen erkannt haben, daß es heute keine Freiheit mehr geben kann ohne diese Rechte. Der Aufgabe, die Synthese zwischen klassischen Freiheitsrechten und sozialen Grundrechten zu schaffen, dürfte sich daher heute keine verfassunggebende Gewalt mehr entziehen.

7) Report of the Delegation of the USA to the Interamerican Conference on problems of war and peace. 1945.

#### PAPST LEO XIII.:

*„Die Arbeiter dürfen nicht wie Sklaven angesehen und behandelt werden, ihre persönliche Würde, welche geadelt ist durch ihre Würde als Christen, werde stets heilig gehalten; Arbeit und Erwerbssorgen erniedrigen sie nicht, vielmehr muß, wer vernünftig und christlich denkt, es ihnen als Ehre anrechnen, daß sie selbständig ihr Leben unter Mühe und Anstrengung erhalten; unehrenvoll und unwürdig dagegen ist es, Menschen bloß zu eigenem Gewinn auszubeuten und sie nur so hoch anschlagen, als ihre Arbeitskräfte reichen.“*

(Rundschreiben „*Rerum Novarum*“, 1891)