

Soziale Grundrechte

in der schweizerischen Rechtsordnung, in der Europäischen Sozialcharta und den Uno-Menschenrechtspakten*

J. P. MÜLLER

I. Soziale Grundrechte in der schweizerischen Rechtsordnung

1. Vorbemerkung

Unter sozialen Grundrechten verstehe ich in der Folge in der Verfassung garantierte Rechte des einzelnen auf bestimmte Leistungen des Staates wie Bildung, Wohnung, soziale Sicherheit, Arbeit¹. Ausschließen möchte ich also die sogenannten prozeduralen sozialen Grundrechte wie Streikrecht, Aussperrungsrecht, die man ja auch zu den liberalen Grundrechten zählen möchte. Sie haben eine eigene Problematik und eine eigene Natur. Mit ihnen werde ich mich nicht weiter befassen.

Das geltende schweizerische Verfassungsrecht kennt zwar eine Reihe von sozialpolitischen Bestimmungen in Form von Kompetenzartikeln, Gesetzgebungsaufträgen und materiellen Direktiven²; es enthält auch verschiedene sogenannte „kleine Sozialrechte“ wie den Anspruch auf kostenfreie Volksschulbildung oder das Recht auf unentgeltliche Prozeßführung für Minderbemittelte³, eigentliche soziale Grundrechte im Sinne subjektiver Leistungsansprüche fanden aber bisher keine Aufnahme in die Bundesverfassung. Anderes wäre von einigen wenigen Kantonen, vor allem dem neuen Kanton Jura, zu berichten, der in seiner neuen Verfassung einen umfassenden Sozialrechtskatalog aufgenommen hat, und es wird eine nicht einfache Aufgabe für das Bundesgericht sein, die absehbare nächste Beschwerde zu beurteilen, die sich auf diese Sozialrechte als verfassungsmäßige Grundrechte im Sinne unserer bundesrechtlichen Garantie berufen wird.

*Dieser Vortrag entspricht weitgehend einem für den rechtspolitischen Kongreß der SPD in Saarbrücken Ende Februar 1980 vorbereiteten Referat des Verfassers.

¹ Müller, Jörg Paul, Soziale Grundrechte in der Verfassung? Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1973, II. Halbband, S. 846 ff.; Korinek, Karl, Recht auf Arbeit, in: Gesellschaft und Politik, Heft II, 1979, S. 34.

² z. B. Art. 31 quinquies BV: „Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Maßnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. Er erläßt Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung“; Art. 34 quater BV betr. Schaffung einer Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung durch den Bund.

³ Art. 27 Abs. 2 BV betr. Primarunterricht; der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege wird aus dem Gleichheitsgebot von Art. 4 BV abgeleitet.

2. Tendenzen in der schweizerischen Dogmatik

a) In einem berühmten Aufsatz zur Hundertjahrfeier des schweizerischen Bundesstaates hat Hans Huber im Jahre 1948 der Verankerung sozialer Grundrechte in der Verfassung eine klare Absage erteilt; es sei „wichtig, daß in der schweizerischen Rechtsordnung jene Hierarchie, jene Abstufung der Werte bewahrt bleibe, in der die Freiheit des Menschen . . . höher stehe als ein gewisser, allerdings notwendiger, sozialer Ausgleich durch den Staat . . .“⁴. Diese Argumentation blieb lange Zeit für die schweizerische Lehre bestimmend.

b) Die Diskussion über die Aufnahme sozialer Grundrechte in das Verfassungsrecht ist neu in Bewegung geraten, als in den sechziger Jahren das Postulat einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung lebendig wurde⁵. Die Kommission, welche unter der Leitung von Alt-Bundesrat Wahlen eine erste Sichtung der Probleme und inhaltliche Vorschläge für eine Totalrevision ausarbeitete⁶, trat in ihrem Schlußbericht von 1971 dafür ein, „in eine neue Bundesverfassung als Parallele und Ergänzung der überlieferten Grundrechte einen maßvollen und überlegten Katalog von Sozialrechten aufzunehmen“⁷.

Der Anstoß zur Totalrevision kam von konservativer Seite⁸; das Ja zu sozialen Grundrechten innerhalb der Wahlen-Kommission und die Zustimmung, die dieser Vorschlag nun auch in einem repräsentativen Teil der Lehre fand⁹, sind auf dem Hintergrund der Vorstellung eines gesicherten, andauernden Wirtschaftswachstums sowie im offensichtlichen Bestreben, auch die Linke für die Verfassungsrevision zu gewinnen, zu sehen.

c) Die wissenschaftliche Diskussion über die sozialen Grundrechte fand ihren Höhepunkt am schweizerischen Juristentag 1973. Von den Schlußfolgerungen der damaligen Tagung – namentlich der Referate¹⁰ – ist folgendes festzuhalten:

(1) Daß in einer zeitgemäßen Verfassung nicht nur die Gewährleistung elementarer Freiheiten, sondern auch die Sicherung materieller Lebensbedürfnisse des Menschen als Zielsetzungen des Staates Erwähnung finden sollen, ist unbestritten. Die Frage stellt sich, ob der Sozialstaat in eigentlichen Sozialrechten, in Staatszielbestimmungen, in Gesetzgebungsaufträgen oder in einem allgemeinen Sozialauftrag – vergleichbar Ihrer Sozialstaatsklausel – als Verfassungsaufgabe seinen angemessenen verfassungsrechtlichen Ausdruck finden soll.

⁴ Hubert, Hans, Soziale Verfassungsrechte?, in: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung, Zürich 1948, S. 149 ff.

⁵ Vgl. Obrecht/Duerrenmatt/von Moos, Motionen zur Totalrevision der Bundesverfassung – Antworten des Bundesrates, Bern 1967.

⁶ Zur sog. Wahlen-Kommission siehe Germann, Raimund E., Politische Innovation und Verfassungsreform, Bern 1975, S. 19–119.

⁷ Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlußbericht, Band IV, Bern 1973, S. 191.

⁸ Obrecht/Duerrenmatt/von Moos, a. a. O. (Anm. 5); zum konservativen Charakter der Wahlen-Kommission vgl. Germann, a. a. O. (Anmerkung 6), S. 109 ff.

⁹ Wildhaber, Luzius, Soziale Grundrechte, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, Basel 1972, S. 371;

Saladin, Peter, Grundrechte im Wandel, 1. Auflage Bern 1970, S. 460 f.; Huber, Hans, in: Huber/Tuchtfeld, Wirtschaftspolitische Ziele in der Verfassung?, Bern 1970, S. 40 f.

¹⁰ Grisel, Etienne, Les droits sociaux, Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1973, II. Halbband, S. 1 ff. Müller, Jörg Paul, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, a. a. O. (Anmerkung 1), S. 687 ff.

- (2) Gegen die Aufnahme von Sozialrechten im Sinne subjektiver Ansprüche des einzelnen spricht die Tatsache, daß solche Individualansprüche nur in sehr beschränktem Maße richterlich durchsetzbar wären. Grundrechte erheben aber den Anspruch auf richterlichen Schutz. Sie erwecken auch entsprechende Erwartungen. Es fehlt dem Richter an funktionaler Eignung: er kann die zur Zielerreichung notwendigen Leistungen selbst gar nicht bereitstellen, er kann durch Rechtsakt keine fehlenden Arbeits- oder Studienplätze schaffen, kaum Wohnungen oder Altersrenten zur Verfügung stellen. Es fehlt dem Richter aber auch an genügend konkreten Kriterien zur Justiziabilität: welche Wohnung ist für wen angemessen? Welche Eignung und Neigung sind Voraussetzung für den Zugang zu einem bestimmten Hochschulstudium? Garantiert soziale Sicherheit bare Existenz oder gesicherte Lebensführung im gewohnten Umfang? Die Fragestellungen sind Ihnen bekannt.
- (3) Die klassischen Grundrechte zeichnen sich heute gerade dadurch aus, daß sie ohne Vermittlung des Gesetzgebers wirken, daß sie direkt jede staatliche Gewalt binden, vom Richter ohne Ausführung durch den Gesetzgeber zu handhaben sind, ja kraft ihrer Eigenständigkeit gegenüber dem Gesetzgeber diesem selbst Maß und Schranken setzen¹¹. Soziale Grundrechte können demgegenüber ohne Tätigwerden des Gesetzgebers kaum oder nur in engen Grenzen realisiert werden; insofern stehen sie unter einem notwendigen Gesetzesvorbehalt im Sinne des Vorbehaltes eines ausführenden Gesetzes¹².
- Die Durchsetzung von Sozialrechten als eigentlichen Individualansprüchen hat in der Schweiz wie in jedem Bundesstaat meines Erachtens folgende vier Hürden zu nehmen:
- Die versprochenen Leistungen können erst aufgrund einer gesetzgeberischen Gestaltung geschehen, die eine gerechte Verteilung des vorhandenen Substrats vorsieht.
 - Der Finanzhaushalt muß den nötigen Saldo aufweisen, oder es muß die Bereitschaft zu entsprechender Verschuldung bestehen.
 - Das föderalistische System muß entsprechend reagieren, d. h. soweit nicht Bundeskompetenzen im Bereich der Leistungsverwaltung für den Zentralstaat bestehen, sind Bereitschaft und Fähigkeit der Gliedstaaten notwendig, entsprechende Forderungen zu erfüllen. Etwa im Bereich des Bildungswesens durch den Bau von Hochschulen.
 - Eine individualrechtliche Klagbarkeit von Sozialrechten wird im übrigen zusätzlich dadurch kompliziert, daß sich die betreffenden Ansprüche nicht nur gegen den Staat richten müßten, sondern auch gegen Private, Gruppen und Unternehmungen. Die Sozialrechte auf Arbeit, auf soziale Sicherheit und Wohnung können nur im Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft verwirklicht werden. Darin liegt ja das eigentliche Merkmal des freiheitlichen demokratischen Sozialstaates, und auf diesem Grundgebot ruht die ganze

¹¹ Dabei wird nicht übersehen, daß auch klassische Grundrechte – allerdings in sehr unterschiedlichem Maß – der gesetzlichen Ausgestaltung bedürfen. Eigentumsgarantie einerseits, Religionsfreiheit andererseits zeigen die Spannweite der Positionen. Die Garantie des gesetzlichen Richters läuft ohne gesetzliche Prozeßordnung leer. Bei der Versammlungsfreiheit gibt es in der Schweiz auf Bundesebene kein ausführendes Gesetz, sondern die Verfassungsrechtsprechung hat die erforderlichen Grenzen des Grundrechts selbst ausgemacht.

¹² Der Ausdruck stammt von Korinek, a. a. O. (Anmerkung 1), S. 34.

Sozialordnung, wie sie sich rechtlich und faktisch in unserer Verfassung und im Grundkonsens unseres Landes etabliert hat.

Es zeigt sich eben, daß die Grundrechte der Verfassung und die dazugehörige Verfassungsgerichtsbarkeit auf den liberalen Verfassungsstaat zugeschnitten sind. Das Verfassungsgericht kann korrigierend, allenfalls ergänzend in die Arbeit des Gesetzgebers eingreifen¹³, aber es kann gerade im Bereich der Leistungsverwaltung dessen Aufgabe grundsätzlich nicht übernehmen. Bisher hat denn auch – soweit ersichtlich – in keinem Land die Verfassungsrechtsprechung zu sozialen Grundrechten den sozialen Fortschritt zu beschleunigen vermocht¹⁴.

Nun wäre es allerdings Aufgabe der Staatsrechtswissenschaft zu fragen, ob nicht andere spezifische Institutionen für den modernen Sozialstaat noch zu finden wären, die der sozialen Bedürftigkeit des Menschen gleich gerecht werden, wie die Verfassungsrechtsprechung den Freiheitsforderungen des liberalen Staatsbildes. Wären besondere Staatsorgane denkbar, die laufend Initiativen für die Rechtssetzung und vor allem auch die Planung im Bereich der sozialen Wohlfahrt veranlassen, und so dynamisch der Verwirklichung sozialer Grundanliegen Impuls und Verwirklichungschance geben? Die Vorschläge, die in dieser Richtung bisher gemacht wurden, sehen recht dürftig aus. Es ist etwa von der Aufwertung des Petitionsverfahrens, von besonderen Wirtschaftsräten, von Berichtssystemen usw. die Rede. Die Europäische Sozialcharta hat das Berichtesystem gewählt, das Ihnen bekannt ist, ich möchte später noch kurz darauf zurückkommen¹⁵.

- (4) Die Verankerung subjektiver Ansprüche ist geeignet, die Illusion zu nähren, die soziale Frage sei durch verfassungsrechtliche Zusicherungen ein für allemal zu lösen, und läßt sich mit dem Anliegen der Verfassungsredlichkeit nur schwer vereinbaren. Die Form individueller Versprechungen weckt uneinlösbare Erwartungen, wenn die notwendigen öffentlichen Einrichtungen nicht zur Verfügung stehen oder die jeweiligen Leistungsmöglichkeiten des Gemeinwesens überschritten werden oder die betreffenden sozialpolitischen Forderungen im politischen Willensbildungsprozeß noch nicht genügend konkret herausgearbeitet sind¹⁶.
- (5) Die Schlußfolgerung der wissenschaftlichen Diskussion in den frühen siebziger Jahren war deshalb, die Hauptpostulate des modernen Sozialstaates in der Verfassung nicht durch Umschreibung von Individualrechten, sondern durch Formulierung von Aufträgen an den Gesetzgeber zu angemessener Sozialgesetzgebung zu umschreiben.
- d) Diese heute von einer überwiegenden wissenschaftlichen Lehrmeinung in der Schweiz getragene Auffassung hat auch ihren Niederschlag im Expertenentwurf von

¹³ So hat das Schweizerische Bundesgericht gegenüber den Kantonen praktisch die Möglichkeit, den Gesetzgeber zu mobilisieren, indem es etwa auf die fehlende gesetzliche Grundlage einer bestimmten staatlichen Handlung hinweist und so indirekt den Gesetzgeber zum Handeln zwingt; zudem hat das Bundesgericht wiederholt in seinen obiter dicta den kantonalen Gesetzgebern mehr oder weniger detaillierte Anweisungen erteilt: vgl. Müller, a. a. O. (Anmerkung 1), S. 910 und 912.

¹⁴ Größere soziale Sprengkraft wohnt der gerichtlichen Ausgestaltung des Gleichheits- und Nichtdiskriminierungsgebotes inne, wie etwa die amerikanische Rechtsprechung zur Rassentrennung zeigt: vgl. Tribe Lawrence, American Constitutional Law, Mineola New York 1978, S. 1012 ff.

¹⁵ Dazu ausführlich Müller, a. a. O. (Anmerkung 1), S. 880 ff.

¹⁶ Neuerdings hat Richard Baeumlin, Lebendige oder gebändigte Demokratie?, Basel 1978, S. 110 f. dieser These ausdrücklich zugestimmt.

1977 für eine neue Bundesverfassung gefunden¹⁷. Die Expertenkommission, die während drei Jahren an der Formulierung des neuen Verfassungstextes gearbeitet hatte, folgte der These, wonach eine individualrechtliche Formulierung sozialer Grundrechte bloß „vernebelnd“ wirke, und beschloß, die großen Bereiche der Sozialmaßnahmen des modernen Staates als Sozialgestaltungsaufträge an die politischen Behörden zu formulieren. In Artikel 26 des Entwurfes¹⁸ werden dem Staat Verantwortungen im Bereich der Bildung, der Vollbeschäftigung, der Sozialversicherung, der Garantie des Existenzminimums, der Sicherung der Wohnung, des Schutzes von Familie und Mutterschaft überbunden. Die Expertenkommission wählte diese Formulierung erst, nachdem der Vorentscheid für die Verankerung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Verfassungsentwurf gefallen war. Man hat nach diesem Vorentscheid im organisatorischen Teil den genannten Artikel 26 vom eigentlichen Grundrechtsteil des Verfassungsentwurfes ausdrücklich getrennt und ihn dem Kapitel „Sozialordnung, Eigentumspolitik, Wirtschaftspolitik“ zugeordnet. Diese Zuordnung der Sozialpolitik zu den Bestimmungen über Eigentums- und Wirtschaftsfragen als permanente Gestaltungsaufgaben für Gesetzgebung und Verwaltung signalisiert besonders gut den entscheidenden Ort der sozialen Frage im heutigen Gemeinwesen¹⁹. Im kommentierenden offiziellen Bericht zum Verfassungsentwurf heißt es, in einem demokratischen Gemeinwesen sei es natürlich, daß in erster Linie der Gesetzgeber zu bestimmen habe, welche Leistungen im Gebiet der Arbeitsbeschaffung, des Wohnungswesens und der Sozialversicherung angesichts der jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Lage erbracht werden können. Der Staat solle nach Maßgabe seiner Leistungsfähigkeit und seiner Möglichkeiten die erforderlichen und angemessenen Maßnahmen treffen. Nach der Vorstellung der Expertenkommission könnte somit der Bau neuer Schulen und Universitäten nicht durch Individualbeschwerde gerichtlich erzwungen werden²⁰.

Interessant an der Diskussion um den Verfassungsentwurf ist die Tatsache, daß die klare Einräumung des Gesetzesvorbehaltes bei der Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit²¹ und erst recht die Formulierung einer Eigentums- und Wirtschaftspolitik auf viel

¹⁷ Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf, Bern 1977.

¹⁸ Art. 26 Verfassungsentwurf lautet:

„Sozialrechte

(1) Der Staat trifft Vorkehrungen,

a) damit jedermann sich nach seinen Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden kann;

b) damit jedermann seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann, und damit jeder Arbeitnehmer vor einem ungerechtfertigten Verlust seines Arbeitsplatzes geschützt ist;

c) damit jedermann an der sozialen Sicherheit teilhat und besonders gegen die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Verlust des Versorgers gesichert ist;

d) damit jedermann die für seine Existenz unerläßlichen Mittel erhält;

e) damit jedermann eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden kann und der Mieter vor Mißbräuchen geschützt ist.

(2) Der Staat schützt die Familie und die Mutterschaft.“

¹⁹ Daß sich als Überschrift des Art. 26 trotzdem der Ausdruck „Sozialrechte“ findet, stellt eine Konzession an einen bereits eingebürgerten Sprachgebrauch dar, ist aber in der Sache inkonsequent.

²⁰ Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bericht, Bern 1977, S. 60 ff.

²¹ Art. 22 der geltenden Bundesverfassung lautet: „Das Eigentum ist gewährleistet.“ In Anlehnung an die geltende Praxis des Bundesgerichtes statuiert Art. 17 des Verfassungsentwurfes: „Das Eigentum ist im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet.“ Ähnlich ist Art. 19 des Verfassungsentwurfes formuliert: „Die private wirtschaftliche Betätigung ist im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet.“

heftigeren Widerstand gestoßen sind als die Zielsetzungen im Bereich der sozialen Grundrechte. Diese Reaktion zeigt, wie ernst Grundrechte genommen werden, soweit sie als subjektive Ansprüche formuliert sind, und wieviel harmloser man die Verankerung von Sozialgestaltungsaufträgen in Wirklichkeit empfindet. Man hat offenbar erkannt, als Gestaltungsaufträge formulierte Sozialpostulate haben nicht die gleiche Normativität wie die der Gerichtsbarkeit anvertrauten eigentlichen Grundrechte.

3. Tendenzen in der schweizerischen Politik

a) Seit Ende des 19. Jahrhunderts wurde wiederholt versucht, soziale Grundrechte in der Bundesverfassung zu verankern. Alle diese Vorstöße scheiterten indes in Verfassungsreferenden an der ablehnenden Haltung des Volkes. Bereits 1894 wurde ein Volksbegehren „Recht auf Arbeit“ wuchtig verworfen. Zwei weitere Initiativen zum Recht auf Arbeit erlitten in den Volksabstimmungen von 1946 beziehungsweise 1947 ein ähnliches Schicksal²². 1973 scheiterte ein vom Parlament der Volksabstimmung unterbreiteter Bildungsartikel, der ausdrücklich ein Recht auf Bildung vorsah; er fand zwar die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden, aber nicht die ebenfalls erforderliche Mehrheit der Kantone; die Stimmbeteiligung betrug allerdings nur 27,5 Prozent²³.

b) Zwar haben sich die Ausgaben des Bundes auf dem Gebiet der sozialen Wohlfahrt in den vergangenen acht Jahren mehr als verdoppelt und 1978 sogar den bisher höchsten Ausgabenposten für die Landesverteidigung überrundet; seit einiger Zeit macht sich aber eine zunehmend stärkere Opposition gegen ein Anwachsen des Staatshaushaltes bemerkbar. Die Ablehnung von zwei Finanz- und Steuervorlagen in den Jahren 1977 und 1979 durch Volk und Kantone sind ebenso ein Indiz dafür wie das Scheitern der von der Sozialdemokratischen Partei vorgeschlagenen Reichtumssteuer oder die Annahme von Vorlagen betreffend Sparmaßnahmen in den Jahren 1977 und 1978.

c) Die Weigerung, den öffentlichen Haushalt durch vermehrte Steuern zusätzlich zu stützen, fällt zusammen mit einer überhandnehmenden Skepsis gegenüber einem weiteren Ausbau des Leistungsstaates überhaupt. Aus der politischen Szene der Schweiz sind in diesem Zusammenhang folgende Phänomene zu erwähnen: Im Jahre 1978 haben die Stimmbürger eine Herabsetzung des Rentenalters bei der staatlichen Altersversicherung verworfen und ein Gesetz abgelehnt, das den Hochschulen dringende nötige Bundesunterstützung gewährt hätte. Eine Initiative auf Ausbau des Mieterschutzes scheiterte 1977 zusammen mit einem vom Parlament erarbeiteten Gegenvorschlag; ähnlich erging es 1976 einer aus Linkskreisen lancierten Initiative auf Arbeitszeitverkürzung (40-Stunden-Woche). Einzig das Obligatorium der Arbeitslosenversicherung fand die Zustimmung des Volkes in der Verfassungsabstimmung von 1976.

²² Vgl. dazu Bratschi, Peter, Die Bedeutung der Verfassungsinitiative in der Sozialgesetzgebung der Schweiz, Diss. Bern 1969, S. 38 ff. und 62 ff.

²³ Forschungszentrum für schweizerische Politik, *Année Politique Suisse* 1973, Bern 1974, S. 126 f.

4. Tendenzen in der schweizerischen Rechtsprechung

Tendenzen in der Rechtswissenschaft und Entwicklungen im politischen Bereich hinterlassen ihre Spuren in der Rechtsprechung. Das schweizerische Bundesgericht hatte sich wiederholt mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit von Zulassungsbeschränkungen an Hochschulen zu befassen²⁴. Angesichts der bereits erwähnten Ablehnung eines verfassungsmäßigen Rechts auf Bildung im Jahre 1973 hielt sich das Gericht nicht für befugt, den Katalog ungeschriebener Grundrechte²⁵ um das Recht auf Bildung zu erweitern. Das Bundesgericht lehnte auch ausdrücklich ab, in Anlehnung an die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes Teilhaberechte etwa aus der Berufswahlfreiheit (Handels- und Gewerbefreiheit) abzuleiten²⁶. Hingegen verlangte das Gericht, daß die Kriterien für Zulassungsbeschränkungen in einem referendumspflichtigen Gesetz verankert sein müßten und nicht auf bloßem Verordnungsweg durch die Exekutive formuliert werden dürfte. Damit wird implizit zum Ausdruck gebracht, daß der Zulassungs-„Anspruch“ zumindest grundrechtsähnliche Qualität hat, indem das Bundesgericht eben das Legalitätsprinzip bei der Regulierung des Zuganges zu Hochschulen gleich streng handhaben will wie bei Grundrechtseingriffen. Das Bundesgericht stellte denn auch fest, daß „Maßnahmen der leistungsgewährenden Verwaltung je länger je mehr die Voraussetzung für die tatsächliche Inanspruchnahme und die freie Entfaltung der in der Verfassung gewährleisteten Grundrechte“ sind²⁷. In einem obiter dictum deutete unser oberstes Gericht sogar an, daß die konkrete Nichtzulassung eines fähigen Bewerbers zum Studium an allen in Frage kommenden Universitäten des Landes einen „Eingriff in den Kernbereich der Persönlichkeitsentfaltung“ bedeuten könnte, gegen den das Verfassungsgericht einzuschreiten hätte²⁸.

Für die sozialen Grundrechte lassen sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung folgende Schlüsse ziehen: Das Bundesgericht ist nicht bereit, aus der Verfassung eine Verpflichtung des Staates abzuleiten, neue Leistungen zu erbringen. Dort, wo Gesetzgeber und Exekutive aber bereits eine Regelung getroffen haben, überprüft es, ob die Zulassung des einzelnen zu einer bestimmten Institution der Leistungsverwaltung rechtsgleich und willkürfrei erfolgt und ob allfällige Zulassungsbeschränkungen auf gesetzlicher Grundlage beruhen; in diesem beschränkten Ausmaß können sich somit direkt aus der Verfassung subjektive Ansprüche gegen den Staat ergeben, die in gewissem Sinn über ein Teilhaberecht i. S. der deutschen Praxis hinausgehen, da sie nicht unter dem Vorbehalt des Möglichen stehen.

²⁴ BGE 103 (1976) Ia 369, 394; 104 (1977) Ia 305.

²⁵ Angesichts der nur lückenhaften Verbürgung von Grundrechten im Text der geltenden Bundesverfassung hat das Schweizerische Bundesgericht in einer wegweisenden Praxis die Meinungs-, die Versammlungs-, die Sprachen- und die persönliche Freiheit als ungeschriebene verfassungsmäßige Rechte anerkannt. Begründet wird diese Rechtsprechung damit, daß diese Rechte eine Voraussetzung für die Ausübung anderer Freiheitsrechte bilden oder sonst als unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes erscheinen; vgl. BGE 96 (1970) I 107.

²⁶ Das Bundesgericht führt in BGE 103 (1976) Ia 378 aus, ein verfassungsmäßiges Recht auf Zugang zur Hochschule könne „auch nicht aus der Handels- und Gewerbefreiheit abgeleitet werden, da sie – anders als die Berufsfreiheit des deutschen Grundgesetzes . . . – keine Ansprüche auf staatliche Leistung begründet“.

²⁷ BGE 103 (1976) Ia 381.

²⁸ BGE 103 (1976) Ia 388 ff.; vgl. dazu die Besprechung von Müller, Jörg Paul, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Band 115, 1979, S. 121 und 124.

II. Aktuelle Fragen zum Bedeutungswandel sozialer Grundrechte

1. Vor allem in der Doktrin sind die Befürworter einer Aufnahme sozialer Grundrechte in die Verfassung in den sechziger und frühen siebziger Jahren hervorgetreten. Mit der Verlangsamung oder Beendigung der wirtschaftlichen Wachstumsphase ist die Frage nach dem Stellenwert sozialer Grundrechte neu zu überdenken. Die Erfüllung sozialer Ansprüche unter den Bedingungen eines geringen oder eines Nullwachstums setzt massivere Umverteilung voraus, und zwar nicht nur von Wachstumsgewinnen, sondern von bestehenden Wohlstandspositionen. Die politische Wirklichkeit zeigt nun aber eine wachsende Weigerung, Verzicht zugunsten der Förderung des Schwächeren zu leisten; die erwähnten Abstimmungsergebnisse aus der Schweiz während der letzten Jahre belegen es. Ebenso unverkennbar ist eine Opposition gegen ein Anwachsen des Staatshaushaltes und den Ausbau des Wohlfahrtsstaates wohl aus dem Grund, daß für den einzelnen immer weniger einsichtig ist, wie wirksam im Ergebnis die staatliche Umverteilung erfolgt. Das Stichwort der mangelnden Transparenz ist heute morgen schon gefallen. Ich glaube auch, daß diese Skepsis nicht mit den Schlagworten Freiheit gegen Sozialismus aufzufangen ist, sondern es zeigt sich auch eine Krise im Freiheitsbewußtsein. Die Mobilisierung der Skepsis gegen den allumfassenden Wohlfahrtsstaat hat auch sozialpsychologische Gründe, die noch schwer durchschaubar sind. Der amerikanische Psychiater Szasz²⁹ sieht die Gefahren einer Regression des Menschen, also des Zurückgleitens in frühkindliche Verhaltensweisen, gegenüber einem Staat, der für ihn alles besorgt. Regression bedeutet auch ein Zurückgleiten in Abhängigkeiten und Unterwürfigkeit, wie es das Verhältnis des Kindes zu den Eltern charakterisiert. Demokratie ist aber eine Sache mündiger Bürger, und eine rationale Handhabung der Macht im Verhältnis zwischen Bürger und Staat ist in diesem Sinn nur zwischen Erwachsenen, im Sinne Blochs zwischen „aufrechten“ Menschen, möglich.

2. Sozialrechte müssen sich heute auch in unseren westlichen Industrieländern nicht nur unter den Bedingungen eines begrenzten Wirtschaftswachstums, sondern auch in Auseinandersetzung mit den Forderungen eines ökologischen Haushaltes verwirklichen. Es zeigen sich neue Antagonismen innerhalb der Sozialrechtsforderungen selbst. Das als Sozialrecht postulierte Recht auf Umweltschutz³⁰ kollidiert potentiell mit zahlreichen anderen sozialen Grundrechten, dem Recht auf Arbeit, auf Wohnung, auf vermehrten Wohlstand schlechthin. Die bereits als klassisch zu bezeichnenden Sozialrechte auf Arbeit, Wohnung und Bildung hatten ihr Realisierungsfeld im Spannungsbereich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zwischen arm und reich. Das neue Recht auf Umweltschutz findet keinen Klassenbezug. Es betrifft das Gemeinwohl schlechthin, aber eben tragischerweise oft in einem noch so schwachen Maße, daß politische Artikulationen auf noch nicht ganz ernst genommene Splittergruppen begrenzt bleiben.

3. Wegen der Wachstumsbegrenzung einerseits und der zunehmenden Skepsis gegenüber den Erscheinungen des Leistungsstaates andererseits würde bei einer verfas-

²⁹ Für diese Tendenz sei exemplarisch erwähnt – ohne Stellungnahme zur politischen Haltung des Autors – Szasz, Thomas S., *Recht, Freiheit und Psychiatrie*, dt. Ausgabe 1978, S. 281 ff. und 286 ff. Zur zunehmend problematischen Stellung des Bürgers in Sozialstaat aus rechtlicher Sicht neuerdings: Starck, Christian, *Vom Grund des Grundgesetzes*, Zürich 1979, S. 67 ff.

³⁰ Kloepper, Michael, *Zum Grundrecht auf Umweltschutz*, Berlin 1978.

sungsmäßigen Verankerung heute wohl der Funktion sozialer Grundrechte als Bestandessicherung vorrangige Bedeutung zukommen; das dynamische Anliegen, mit dem die Idee sozialer Grundrechte ursprünglich verbunden war, würde damit in den Hintergrund gerückt. Die Gefahr läßt sich nicht leugnen, daß die Aufnahme sozialer Grundrechte in die Verfassung der Sicherung des Status quo dienen³¹ und damit längerfristig zur gesellschaftlichen und politischen Versteinerung beitragen könnte. Es erscheint außerdem wenig sinnvoll, sozialpolitischen Minimalansprüchen heute Grundrechtscharakter beizulegen, deren Berechtigung vielleicht schon in wenigen Jahren kontrovers sein wird³². Auch könnte die verfassungsmäßige Verankerung sozialpolitischer Bestandesgarantien, die mitunter schon bald überholt und veraltet wären, die Überzeugungskraft der Grundrechtsidee mit ihren historisch gewachsenen (und erkämpften) und gesellschaftlich fest verankerten Prinzipien (wie Zensurverbot, prozessuale Verteidigungsrechte usw.) schwächen.

4. Die neuere Diskussion über den Sinn der verfassungsrechtlichen Verankerung von Sozialrechten in den Verfassungstexten zeigt eine notwendige Auffächerung einzelner Rechtspositionen. Lassen Sie mich dies am Recht auf Arbeit einerseits und dem Recht auf Bildung andererseits kurz illustrieren. Das Recht auf Arbeit wird zunächst als Postulat einer Wirtschaftspolitik gedeutet, die sich primär am Anliegen der Vollbeschäftigung orientiert, auf Kosten anderer wirtschaftspolitischer Ziele. Arbeitslosenversicherung³³ ist andererseits praktisch das einzig wirklich durchgängig realisierbare Ziel, wenn man den Individualrechtsanspruch ernst nimmt. Die mit dem Recht auf Arbeit zusammenhängenden Forderungen haben sich differenziert: begrenztes Wirtschaftswachstum einerseits, Mechanisierung und Automatisierung andererseits verändern nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität von Arbeitsplätzen. Soziale Gerechtigkeit erheischt vordringlich eine gerechte Verteilung des vorhandenen Arbeitsangebots. Teilzeitarbeit oder Job-Sharing bieten sich als Behelfe an. Neben den Anspruch auf einen Arbeitsplatz tritt zunehmend die Forderung nach befriedigenden Arbeitsbedingungen: Job-Enlargement und Job-Enrichment sind neue Forderungen einer menschengerechten Arbeitswelt. Der schweizerische Verfassungsentwurf von 1977 sieht in Artikel 29 neben dem Recht auf Mitbestimmung in der Unternehmungsleitung eine Pflicht des Staates vor, dafür zu sorgen, „daß die im Unternehmen Tätigen . . . sich am Arbeitsplatz persönlich entfalten können“. Beim Recht auf Arbeit zeigt sich ferner ein bisher nicht genügend mitbedachter Zusammenhang zum Recht auf Bildung. Mit dem Ansteigen des allgemeinen Bildungsniveaus wird das Recht auf Arbeit zunehmend auch auf „obere“ Beschäftigungen bezogen. Recht auf Arbeit auch für den Akademiker, den Arzt, den Wissenschaftler? Sind aus dem Bildungswachstum die Konsequenzen beim Recht auf bildungsgerechte Arbeit wirklich zu ziehen? Je mehr Diversifikation in der Bildung, um so weniger kann der Staat wirklich passende Beschäftigungen anbieten. Es zeigt sich eine neue Kollision innerhalb des Sozialrechtsgedankens selbst.

³¹ Auf diese Gefahr weist auch Baeumlin, a. a. O. (Anm. 16), S. 110 hin.

³² Die 40-Stunden-Woche beispielsweise mag heute in der Schweiz ein vordringliches Anliegen sein. Ihre Aufnahme in die Verfassung (oder ihre Fixierung im Weg verfassungsrichterlicher Konkretisierung des Rechts auf Arbeit oder Urlaub) würde eine Entwicklung zu mehr Wochenstunden, dafür aber bedeutend längeren Ferien unnötig erschweren.

³³ Die Neuordnung der Arbeitslosenversicherung von 1976 sieht in Art. 34 novies BV vor, daß der Bund auf dem Weg der Gesetzgebung eine für alle Arbeitnehmer obligatorische Versicherung, welche „angemessenen Erwerbersatz“ zu gewähren hat, schaffen werde.

Ich möchte hier eine Frage beifügen. Gelegentlich wird die Meinung vertreten, die Realisierung eines Rechts auf Arbeit sei nur in einer Planwirtschaft möglich. Aber ich frage mich und stelle zur Diskussion, ob ein Recht auf Arbeit in einem sozialistischen Staat letztlich nicht auch eine Illusion ist. Denn auch dieser Staat kann ja gerade nicht die für die jeweilige Persönlichkeitsentfaltung notwendigen Chancen anbieten. Im Gegenteil, Planwirtschaft setzt zu einem Teil nicht nur Verfügung des Staates über Arbeitsplätze, sondern Verfügung über Menschen zur Belegung der durch Plan bereitgestellten Arbeitsplätze voraus. Gerade der Lenkungsstaat kann nicht individuell Berufswünsche erfüllen, sondern im Resultat bestenfalls Vollbeschäftigung garantieren. Es ist zu bedenken und ich möchte zur Diskussion stellen, ob der Marxschen Maxime, „jedem nach seinem Bedürfnis, jeder nach seiner Fähigkeit“, nicht eine gewisse Unstimmigkeit immanent ist, weil die Fähigkeit des einen nicht immer dem Bedürfnis des anderen entspricht. Wird hier im Grunde nicht wieder eine prästabilisierte Harmonie der Interessen vorausgesetzt, wie wir sie vom klassischen Liberalismus her auch kennen?

5. Unter den sozialen Grundrechten ragt zu Recht – nicht nur in der Europäischen Menschenrechtskonvention – das Recht auf Bildung³⁴ hervor. Hier wird wie kaum anderswo über die Verteilung von Lebenschancen entschieden. Wegen der verbreiteten Monopolstellung des Staates im Bildungsbereich ist der Imperativ rechtsgleicher Stützung aller auch naheliegender als auf den Gebieten, die in den westlichen Industrieländern schwergewichtig noch im privatrechtlichen Bereich sich vollziehen, wie Berufsarbeit, Wohnungsmiete oder Eigentum. Während der Wachstumsperiode wurde das Recht auf Bildung – jedenfalls in der Schweiz – zu einseitig auf den Zugang zur Hochschule ausgerichtet. Die Erreichung des Hochschulabschlusses wurde dabei wohl zu einseitig als weitestgültiger Maßstab verstanden, während qualitative Fragen der Ausbildung etwas verloren gingen. Dahrendorf hat das Denken in Resultaten in seinem neuen Buch „Lebenschancen“ als Widersacher echter und individueller Lebensentfaltung dargestellt. Haben wir dem Mythos der Hochschulbildung das menschliche Anliegen persönlicher Entfaltung in optimalen Berufen geopfert? Wäre der Anspruch auf eine hierarchisch gehobene Bildung durch einen Anspruch auf inhaltlich hochqualifiziertere Bildung in breiter, horizontaler Perspektive zu ersetzen? Es wäre jedoch auch sicher ungerecht, sich unter den heutigen Bedingungen mit dem Numerus clausus für bestimmte Hochschulfächer abzufinden mit dem Hinweis darauf, daß sich nicht jede Persönlichkeit nur im Rahmen einer Hochschulbildung optimal entfalten könne. Solange nicht nur soziale Geltung, sondern eben auch die Einkommensfrage mit dem Hochschulabschluß so eng korrespondieren, wird man denjenigen, der auf die Universität zugehen will, nicht guten Gewissens auf mögliche angemessenere Persönlichkeitsfindung außerhalb der Hochschule verweisen dürfen.

6. Das Ende der Wachstumsphase der Industriegesellschaften scheint sich nicht nur im Bruttozialprodukt auszudrücken. Ein Hunger nach Lebensqualität, die nicht durch Geld geschaffen wird, nach Erfüllung, Glück im einfachen Leben, das nicht in Funktion von Wachstum steht, schleicht nicht nur durch die Bücher von Autoren der sogenannten „Nachmodernen“, sondern begegnet uns Hochschullehrern in erstaunli-

³⁴ Dazu ausführlich Müller, a. a. O. (Anmerkung 1), S. 864 ff.

chem Maße bald täglich³⁵ in der Frage, auch erfolgreich Studierender, nach dem Sinn ihres Tuns und unserer Wissenschaft. Menschenwürde will nicht nur anerkannt, sie will auch erlebt sein, und viel deutet darauf hin, daß uns die Wachstumseuphorie nicht in Richtung solchen Erlebens gebracht hat.

III. Soziale Grundrechte im Völkerrecht

1. Eine ganz neue Spannungslage ist in die Diskussion um soziale Grundrechte durch die Internationalisierung des Menschenrechtsschutzes³⁶ gekommen. Die Menschenrechte haben nach ihrem Inhalt³⁷ und ihrer Dogmatik im Völkerrecht eine eigen-gesetzliche Entwicklung genommen; dies wird etwa schon durch das Phänomen deutlich, daß man innerstaatlich soziale Grundrechte problematisiert, soziale Menschenrechte in der völkerrechtlichen Diskussion aber gar nicht oder kaum thematisiert sind. Spätestens seit der wegweisenden Uno-Menschenrechtserklärung von 1948³⁸ werden vom völkerrechtlichen Menschenrechtsbegriff liberale und soziale Grundrechte selbstverständlich mitumfaßt. Typischerweise fällt aber diese semantische Einheit immer dann wieder auseinander, wenn es um verfahrensrechtliche Sicherung oder doch staatsvertragliche Festlegung konkreter Rechte geht. Die Menschenrechtspakte I und II³⁹ mit den ihnen je eigenen Kontrollmechanismen sind hierfür ebenso aufschlußreich wie die Spaltung der Menschenrechte im europäischen Recht. Nicht umsonst sind in der Europäischen Menschenrechtskonvention die klassischen, liberalen Grundrechte einem justizähnlichen oder sogar justizförmigen⁴⁰ Verfahren unterworfen, während sich die Europäische Sozialcharta mit einem zyklischen Berichtesystem zufriedengeben muß⁴¹.

³⁵ Vgl. dazu auch die Bücher von Autoren der Nachmoderne; aus der Schweiz etwa: Leuenberger/Schilling, Die Ohnmacht des Bürgers, Frankfurt am Main; Binswanger/Geißberger/Ginsburg, Wege aus der Wohlstandsfalle, Frankfurt am Main 1979; Vgl. auch den neuen Ansatz von Dahrendorf, Ralf, Lebenschancen, Frankfurt 1979, insbesondere S. 38 ff.

³⁶ Zum gegenwärtigen Stand des völkerrechtlichen Instrumentariums zum Schutz der Menschenrechte s. die Übersicht bei Wildhaber, Luzius, Erfahrungen mit der europäischen Menschenrechtskonvention, Zeitschrift für schweiz. Recht (ZSR) 1979, II, Halbband, S. 237 ff.

³⁷ Daß mit der Expansion des Menschenrechtsgedankens auf völkerrechtlicher Ebene nach dem zweiten Weltkrieg auch eine gewisse Verwässerung, ferner eine mögliche Verschleierung echter Konflikte über die Bestimmung der elementaren menschlichen Bedürfnisse einhergeht, habe ich VVDStRL 36 (1977), S. 117 f. angedeutet.

³⁸ Resolution 217 (III) Universal Declaration of Human Rights (UN-Doc. 8/810); deutsche Fassung in: Sartorius II Nr. 19.

³⁹ Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte vom 19. 12. 1966, in Kraft seit 23. 3. 1976 (exkl. Zusatzprotokoll gemäß Art. 41), Pakt I; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. 12. 1966, in Kraft seit 3. 1. 1976, Pakt II; deutsche Fassungen in: Sartorius II Nr. 20, 21.

⁴⁰ Justizähnliche Funktionen haben die Europäische Kommission für Menschenrechte (Zulassungsprüfung von Individual- und Staatenbeschwerden, gütliche Streitbeilegung, Art. 26, 27 EMRK) und das Ministerkomitee (Streitentscheidung gemäß Art. 32 EMRK). In justizförmigen Verfahren ergehen die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (Art. 38 ff. EMRK); vgl. auch die Verfahrensordnungen der Kommission und des Gerichtshofes, in: Sartorius II Nr. 136, 137. Eine Übersicht über das Verfahren der EMRK bietet neuerdings Wildhaber, a. a. O. (Anmerkung 36), S. 307 ff.

⁴¹ Hierzu Wiebringhaus, Hans, Die Sozialcharta des Europarates, eine Bilanz, in: Liber Amicorum B. H. C. Aubin, Festschrift für Aubin, Kehl/Straßburg 1979, S. 267 ff., 272 f. Bis heute wurden (mit Verspätungen) vier vollständige Berichtsverfahren durchgeführt und der Unabhängige Sachverständigenausschuß hat seine Prüfung der im 5. Zyklus eingereichten Regierungsberichte abgeschlossen, ebd. S. 273. Die effektive Wirkung der Sozialcharta auf die Hebung der sozialen Wohlfahrt ist schwer abzuschätzen. Wiebringhaus führt etwa 25 Gesetzesänderungen in den Mitgliedstaaten an, die ausschließlich oder doch vorwiegend durch den Kontrollmechanismus der Sozialcharta induziert wurden, a. a. O., S. 300 f.

2. In den großen Erklärungen der Menschenrechte auf universeller Ebene wird aber stets die Unteilbarkeit betont. So heißt es in der Proklamation von Teheran von 1968: „Weil Menschenrechte und Grundfreiheiten unteilbar sind, ist die vollständige Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Rechte ohne den Genuß der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte unmöglich“⁴². Gleich eindringlich stellten die Resolution der Uno-Vollversammlung über die Verwirklichung der Menschenrechte von 1977⁴³ oder die KSZE-Schlußakte von 1975 (Korb 1 Ziffer VII)⁴⁴ die Unteilbarkeit fest. Der Preis des zugrundeliegenden ideologischen und machtmäßigen Kompromisses ist der Verzicht auf strenge Rechtsbindung und Rechtsqualität im traditionellen Sinn, das Ergebnis ein weiteres Beispiel von völkerrechtlichem „soft law“⁴⁵. Nun ist aber auch der Einwand Vitzthums zu bedenken, daß der Streit über die Berechtigung des Begriffs „soft law“ an einem grundlegenden Problem vorbeiführe, nämlich daß es im Völkerrecht der deklamatorischen Rechtserklärung oft erst bedarf, um einen erst später möglichen rechtlich bindenden Konsens zu induzieren. Würde man diesen Akten von vornherein strenge Rechtsbindung zumessen, wäre nicht nur ihr Zustandekommen, sondern auch die Chance jenes späteren Konsens gefährdet⁴⁶. Das Völkerrecht lebt nicht nur im Bereich der Menschenrechte oft zunächst von seiner rhetorischen Funktion; diese ist auch sonst häufig Voraussetzung seiner Wirkung und Weiterbildung. Die Einsicht in die spezifisch völkerrechtliche Problematik der Rechtserzeugung macht gerade deutlich, daß eine unbesehene Übernahme irgendwelcher „Rechte“ aus dem Völkerrecht in das Verfassungsrecht den Eigenarten beider Rechtsbereiche nicht gerecht wird.

3. Tomuschat hat erneut eindringlich in Erinnerung gerufen, daß sich der Verfassungsstaat auch in seiner Außenpolitik nicht von der Bindung an die Grundrechte in ihrer objektiven Funktion lösen kann, jedenfalls soweit die Grundrechte Evidenz und Allgemeingültigkeit für menschliche Existenz schlechthin besitzen. Der Satz von der Menschenwürde verlange nach Konsequenz⁴⁷. Die Bindung gelte ohne Rücksicht darauf, ob eigenstaatliche Interessen berührt würden. Problematisch erscheint mir die Schlußfolgerung, angesichts der neu erkannten Außenwirkung der Grundrechte und der Verdichtung der Rechtsqualität der allgemeinen Menschenrechte hätten sich „Völkerrecht und Verfassungsrecht zu einem zielidentischen Aktionsverbund zusammengeschlossen“⁴⁸. Gewiß sind harmonisierende Wirkungen der internationalen Sozialrechteerklärungen im regionalen oder universalen Bereich feststellbar; daneben sind grundlegende Zielkonflikte zwischen nationaler und internationaler Verwirklichung vorhanden: Nimmt man etwa die Europäische Sozialcharta als ein Instrument

⁴² Übersetzung des im UN-Yearbook on Human Rights for 1968 wiedergegebenen englischen Textes; zit. nach Hernekamp, Karl, Soziale Grundrechte, Berlin/New York 1979, S. 44.

⁴³ Res. 32/130 der UN-Vollversammlung über die Verwirklichung der Menschenrechte vom 16. 12. 1977; zit. nach Hernekamp, a. a. O. (Anmerkung 42), S. 45.

⁴⁴ Wiedergegeben in: Menschenrechte, ihr internationaler Schutz (Hrsg. von Simma, Bruno), München 1979, S. 293 f.

⁴⁵ Zur lebhaften Diskussion über die Problematik dieses Begriffs vgl. exemplarisch die Voten von Häberle und Bernhardt anlässlich der Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1977, VVDStRL 36, S. 129 f., 131 f., sowie Vitzthum, Wolfgang Graf, Bericht über die Jahrestagung 1977 der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, in: AöR 103 (1978), S. 235 ff.

⁴⁶ a. a. O. (Anmerkung 45), S. 239.

⁴⁷ Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, 1. Bericht, VVDStRL 36 (Anmerkung 45), S. 44, S. 62.

⁴⁸ Tomuschat, a. a. O. (Anmerkung 47), S. 62.

der ständigen Verbesserung der sozialen Lebensbedingungen der europäischen Völker⁴⁹ ernst, tritt der nationale oder regionale Wohlstandsegoismus – noch verschärft in einem Klima verlangsamten Wirtschaftswachstums – in offenen Widerspruch⁵⁰ zu den Menschenrechtsforderungen der ärmeren und ärmsten Länder. Dies ist ernst zu nehmen, denn die Popularität sozialer Grundrechte auf Verfassungsstufe erlebt offenbar heute gerade in der „Vierten“ Welt ihre weltpolitische Renaissance⁵¹. Sie sind notwendiger nationaler Integrationsfaktor, zugleich aber auch Mittel der Artikulation von Bedürftigkeit gegenüber den wohlhabenden Staaten. In diesem Prozeß schlagen menschenrechtliche Individualansprüche um in nationale Kollektivforderungen. Diese zeigen sich im Ruf nach Veränderungen des internationalen Wirtschaftsrechts im Sinn der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“⁵² mit einer universalen Wirtschafts-, Umwelt- und Ressourcenplanung⁵³.

Ich kann hier nicht weiter eingehen auf den Zielkonflikt zwischen den Sozialrechten eines wirtschaftlich starken Industriestaates mit dem geforderten Wohlstandsverzicht zugunsten der Ärmern und den aus Sozialrechten abgeleiteten Kollektivforderungen ärmster Länder.

Abschließend möchte ich den Blick nochmals zurückwenden auf unser innerstaatliches Recht. Bei der Frage, soziale Grundrechte ja oder nein, geht es letztlich um die Frage der Konkretisierung von Menschenwürde. Darin sind wir uns, glaube ich, einig. Würde ist auch eine Frage des Selbstwertempfindens eines Menschen, wie es aus individueller Sinnggebung in den eigenen Lebensbezügen erwächst. Und solche Würde kann dem vereitelt sein, dessen soziales und individuelles Dasein sich darin erschöpft, Befehls- oder Leistungsempfänger zu sein. Die persönliche Autonomie zu fördern und nicht durch sozial etikettierte Bevormundung zu untergraben, scheint mir eigentliches Maß und eigentliche Grenze des Sozialstaates zu sein.

⁴⁹ Vgl. Müller, Jörg Paul, Die Schweiz und die Europäische Sozialcharta, in: Riklin/Haug/Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern/Stuttgart 1975, S. 394.

⁵⁰ Bei einzelnen Sozialrechten ist diese Spannung weniger stark, siehe z. B. Art. 19 der Europäischen Sozialcharta: Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand.

⁵¹ Vgl. Hernekamp, a. a. O. (Anmerkung 42) S. 13 und dortige Hinweise in Anm. 7.

⁵² Deutlichsten Ausdruck hat diese Forderung bisher erfahren in der Declaration on the establishment of a new international economic order vom 1. 5. 1974 und in der diese konkretisierenden Charter of economic rights and duties of States vom 12. 12. 1974, zit. bei Petermann, Ernst U., The New International Economic Order; Principles, Politics and International Law, in: MacDonald/Johnston/Morris (Hrsg.), The International Law and Policy of Human Welfare, Alphen aan den Rijn (NL) 1978, S. 449 ff.; vgl. auch Schmidt, Reiner, Der Verfassungsstaat im Geflecht internationaler Beziehungen, 2. Mitbericht, VVDStRL 36 (Anmerkung 45), S. 84.

⁵³ Schmidt, a. a. O. (Anmerkung 52), S. 107.