

DER STAAT

ZEITSCHRIFT FÜR STAATSLEHRE
ÖFFENTLICHES RECHT UND VERFASSUNGSGESCHICHTE

Herausgegeben von

Ernst-Wolfgang Böckenförde, Rolf Grawert, Fritz Ossenbühl,
Helmut Quaritsch, Eberhard Weis, Bernard Willms

Beiheft 5

Instrumente der sozialen Sicherung
und der Währungssicherung in der
Bundesrepublik Deutschland
und in Italien



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Instrumente der sozialen Sicherung und der Währungssicherung
in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien**

Beihefte zu „Der Staat“

Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte

Heft 5

**Instrumente der sozialen Sicherung
und der Währungssicherung in der
Bundesrepublik Deutschland
und in Italien**

Herausgegeben von

Rolf Grawert



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1981 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 05015 0

Vorwort

Die derzeitige Haushaltslage liefert neue und offenbar nachhaltige Erfahrungen zu der Einsicht, daß die Entfaltung des Sozialstaates in hohem Maße auf die Wirtschaftsentwicklung angewiesen ist. Seitdem von Wachstum nicht mehr die Rede sein kann, steht statt des Ausbaues staatlicher Leistungen die Erhaltung des „sozialen Kerns“ zur Diskussion. Die diesen Umständen angemessenen rechtlichen Ordnungsmaßstäbe und Steuerungsinstrumente sollen demnach das „Notwendige“ im Rahmen des „Möglichen“ sichern. Nicht von ungefähr bestimmt das Streben nach allseitiger Sicherheit und Absicherung heute das politische, damit auch das rechtliche Geschehen, während das Wagnis, das Risiko der Freiheitsausübung zurückstehen. Gleichwohl bleiben auch im Rahmen der Sicherung Umwertungen nicht aus, so wenn in absehbarer Zukunft die Problemfelder Wohnung und Umwelt in den Vordergrund treten. Bei den einschlägigen Maßnahmen kommen den sozialen Rechten einerseits, den währungspolitischen Befugnissen andererseits besondere, im Wirkungszusammenhang stehende Funktionen zu. Was den Rechtsträgern dort an individuellen Initiativen überantwortet und dem Staat aufgegeben wird, findet hier strukturelle Grundgegebenheiten und Grenzen, die im Verbund von Regierungs- und Bankpolitik definiert werden. Da diese Zusammenhänge international verbreitet sind, ist es angebracht, sie auch rechtsvergleichend zu untersuchen.

Die nachfolgenden Referate unternehmen dies für die Bundesrepublik Deutschland sowie für die Republik Italien, für Staaten mithin, deren Verfassungsordnungen hier in vergleichbarer Weise eingerichtet und die den gleichen, zudem miteinander verschränkten Sachproblemen ausgesetzt sind. Die Referate wurden zu dem Dritten deutsch-italienischen Verfassungsrechts-Kolloquium vorgetragen, das im Anschluß an Tagungen in Bonn und Rom von Professor Dr. Peter Badura, München, und Professor Dr. Christian Tomuschat, Bonn, am 11. und 12. Juni 1981 in München mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft veranstaltet wurde.

Rolf Grawert

Inhaltsverzeichnis

Walter Schmidt:

Soziale Grundrechte im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland 9

Guido Corso:

Die sozialen Rechte in der italienischen Verfassung 29

Reiner Schmidt:

Die Zentralbank im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland 61

Fabio Merusi:

Die verfassungsrechtliche Stellung der Zentralbank in Italien 81

Hans-Jürgen Papier:

Die Zentralbank im Verfassungsgefüge — Generalbericht 109

Verzeichnis der Mitarbeiter 123

Soziale Grundrechte im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland

Von Walter Schmidt, Frankfurt/Main

I.

1. Die Bundesrepublik Deutschland hat in dem Bereich, der unter der Überschrift „soziale Grundrechte“ gewöhnlich diskutiert wird, auf der Ebene ihres Grundgesetzes wenig an ausdrücklichen Verfassungsnormen, hingegen 30 Jahre nach Errichtung des Bundesverfassungsgerichts desto mehr an Rechtsprechung aufzuweisen. Verfassungsrechtsprechung ist eine der Möglichkeiten zur Fortschreibung einer Verfassung, zumal bei geringem Ausgangstext; sie hängt ab von der Existenz und Ausgestaltung einer Verfassungsgerichtsbarkeit. Aus den prozeßrechtlich bedingten Möglichkeiten zur Entfaltung auch schwacher Ansätze im Verfassungstext folgen Wechselwirkungen zwischen verfassungsinterpretierender Verfassungsrechtsprechung und verfassungsunterworfenen Gesetzgebung. Diese Wechselwirkungen sind das Material für eine praxisbezogene Grundrechtstheorie, die aufgrund solcher Beobachtungen und Erfahrungen ihre früheren Positionen überprüfen und weiterentwickeln muß, dies als Grundrechtstheorie im Gesamtzusammenhang einer Verfassungstheorie. Die grundgesetzbezogene Verfassungstheorie zu den „sozialen Grundrechten“ ist noch stark auf die Lücken des Verfassungstextes fixiert; zum Verfassungsrecht, wie es sich in der Rechtsprechung des BVerfG spiegelt, läßt sie einen gewissen Nachholbedarf erkennen.

Das *Spannungsdreieck Verfassungstext — Verfassungsrechtsprechung — Grundrechtstheorie* bestimmt den Darstellungsgang dieses Berichts. Mit einem ersten Blick auf die Texte von Grundgesetz und Landesverfassungen und auf die Grundrechtstheorie und mit einem Seitenblick auf die Diskussionen in einigen Nachbarländern ist genauer einzugrenzen, was für den weiteren Bericht zu den „sozialen Grundrechten“ gerechnet wird. Der Bericht wird dann im Schwerpunkt eine Bestandsaufnahme liefern (II) und anschließend einige rechtspolitische Linien skizzieren (III). Die Bestandsaufnahme wird von den Verfassungstexten zu deren Umsetzung in die Verfassungsrechtsprechung kommen und von dort zur Aufarbeitung der Gesamtproblematik in der Grundrechtstheorie. Die Grundrechtstheorie ist mangels aktueller Vor-

haben für eine Verfassungsreform der geeignete Anknüpfungspunkt für die rechtspolitische Diskussion, zunächst noch in der Theorie selbst, dann für die Frage von Verfassungsergänzungen und für die künftige Rolle der Verfassungsgerichte.

2. a) Der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes enthält *nur wenige* Teilbestimmungen, die sich als *ausdrückliche „soziale Grundrechte“* deuten lassen¹; im übrigen wird auf den Verfassungsgrundsatz des „sozialen Rechtsstaats“ (Art. 20 I, 28 I GG) verwiesen², meist als Sozialstaatsprinzip oder Sozialstaatsgebot oder Sozialstaatsklausel bezeichnet³. Hingegen enthalten die Grundrechtsteile einiger Landesverfassungen gesonderte Abschnitte über „Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten“ oder die „Wirtschafts- und Sozialordnung“, die schon in solchen Abschnittüberschriften den Bezug zu „sozialen Grundrechten“ zum Ausdruck bringen⁴. Aber keineswegs alle in diesen Abschnitten zusammengefaßten Grundrechte werden als „soziale Grundrechte“ behandelt⁵. Den Landesverfassungen läßt sich somit kein kanonisierter

¹ Genannt werden Art. 6 IV und V; 7 IV 2 GG, daneben die besonderen Gleichheitsrechte der Art. 3 II und III GG (vgl. auch Art. 117 GG); aus neuerer Zeit *E. Friesenhahn*, Der Wandel des Grundrechtsverständnisses, Sitzungsbericht F/G zum 50. Deutschen Juristentag, 1974, S. G 13; *J. Isensee*, Verfassung ohne soziale Grundrechte, Der Staat 19 (1980), S. 367 ff. (370), nennt außerdem Art. 33 V GG.

² Die Formel „sozialer Rechtsstaat“ findet sich in der Homogenitätsklausel des Art. 28 I GG; das BVerfG zitiert gewöhnlich nur Art. 20 I GG; vgl. im übrigen *v. Mangoldt / Klein*, Das Bonner Grundgesetz, 2. Auflage 1957, Bd. I, Vorbem. A II 2 (S. 58), IV (S. 71 ff.), B VI (S. 101); aus der Lehrbuchliteratur *E. Denninger*, Staatsrecht 2, 1979, S. 166 ff.; *K. Doehring*, Staatsrecht, 2. Auflage 1980, S. 253; *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 1980, S. 84; *E. Stein*, Staatsrecht, 7. Auflage 1980, § 6 IV (S. 71 ff.).

³ In der Rechtsprechung des BVerfG überwiegt die Bezeichnung als Sozialstaatsprinzip oder Sozialstaatsgebot; vgl. aber auch *E. Benda*, Die Sozialstaatsklausel in der Rechtsprechung des BAG und des BVerfG, Vortrag anlässlich der 25-Jahr-Feier des BAG am 12. 10. 1978 (Ts.).

⁴ Besonders deutlich Hessen (1. Hauptteil. Die Rechte des Menschen ... III. Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten, Art. 27 - 47); Rheinland-Pfalz (1. Hauptteil. Grundrechte und Grundpflichten ... VI. Abschnitt. Die Wirtschafts- und Sozialordnung, Art. 51 - 73); Saarland (I. Hauptteil. Grundrechte und Grundpflichten ... 5. Abschnitt. Wirtschafts- und Sozialordnung, Art. 43 - 59); weniger deutlich Bayern (2. Hauptteil. Grundrechte und Grundpflichten. 3. Hauptteil. Das Gemeinschaftsleben. 4. Hauptteil. Wirtschaft und Arbeit); Bremen (1. Hauptteil. Grundrechte und Grundpflichten. 2. Hauptteil. Ordnung des sozialen Lebens); ähnlich schon die Weimarer Verfassung 1919 (2. Hauptteil. Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen ... 2. Abschnitt. Das Gemeinschaftsleben).

⁵ Besonders eingehend die Aufschlüsselung bei *H. F. Zacher*, Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 11 - 13 (Rn. 4 - 6); vgl. auch *G. Brunner*, Die Problematik der sozialen Grundrechte, 1971, S. 23 mit Fn. 45; *P. Badura*, Das Prinzip der sozialen Grundrechte und seine Verwirklichung im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Der Staat 14 (1975), S. 17 ff. (32).

Katalog der „sozialen Grundrechte“ entnehmen. Für einen solchen Katalog muß auf die Verfassungsrechtsdogmatik und die Grundrechtstheorie zurückgegriffen werden. Dabei leistet das Kennwort „sozial“ nur dann eine begrenzte Hilfe, wenn man es in einer „engeren, auch an die historisch gewachsene Aufgabe der Sozialpolitik anlehnenen Bedeutung gebraucht: In Richtung auf die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz für jedermann, auf Ausgleich von Wohlstandsdifferenzen und Milderung und Abbau von Abhängigkeiten“⁶. Versteht man hingegen „sozial“ in einem verblaßten Sinn ganz allgemein als „gesellschaftlich“, so lassen sich zahlreiche Grundrechte des politischen Gemeinschaftslebens unter den Begriff „soziale Grundrechte“ bringen, die sich zwar in den Grundrechtsabschnitten über „Das Gemeinschaftsleben“ finden⁷, deren Einbeziehung aber von den eigentlichen Streitpunkten ablenkt. Ebenso verhält es sich, wenn die soziale Komponente der „sozialen Grundrechte“ als Schutz gegen gesellschaftliche Macht interpretiert wird: Dieses Problem betrifft längst auch so „klassische Freiheitsrechte“ wie die Meinungsfreiheit und liegt deshalb quer zu der Unterscheidung von „sozialen“ und anderen Grundrechten.

b) Innerhalb des so abgesteckten engeren Begriffsrahmens lassen sich *fünf Grundrechte oder Gruppen von „sozialen Grundrechten“* unterscheiden⁸: (1) das Recht auf Arbeit; (2) das Recht auf angemessene Wohnung; (3) Zugangsrechte für sozial Schwächere zu sozialen und kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten, die zum Teil als besondere Gleichheitsrechte ausgestaltet sind (Gleichheitsverbürgungen zugunsten von Frauen, Kindern, namentlich unehelichen Kindern, aber auch Behinderten und zunehmend ausländischen Mitbürgern, seien sie als Arbeitnehmer zu uns gekommen oder als Asylsuchende), dazu kann auch das Recht auf Bildung gezählt werden, das erst als solches Zugangsrecht seinen besonderen sozialen Akzent erhält; weiter (4) den Zugangsrechten nahe benachbart, aber davon unterscheidbar das Recht auf soziale Sicherung im weitesten Sinn, also einschließlich der Fürsorge; und schließlich (5) das Recht auf eine menschenwürdige Umwelt, das aus der älteren Schicht des Rechts auf Gesundheitsschutz herausgewachsen ist und sich verselbständigt hat.

⁶ J. P. Müller, Soziale Grundrechte in der Verfassung, in: Schweiz. Juristenverein 107 (1973), S. 695 ff. (711, in Anlehnung an Zacher, Das Vorhaben des Sozialgesetzbuches, 1973).

⁷ Dazu die Nachweise oben Fn. 4.

⁸ Dazu in der neueren Literatur zum GG: P. Badura (Fn. 5); E. Denninger (Fn. 2); zuletzt J. Isensee (Fn. 1), S. 373; D. Lorenz, BVerfG und soziale Grundrechte, Juristische Blätter 103 (1981), 16 ff. (17 f.). Aus dem benachbarten deutschsprachigen Ausland Th. Tomandl, Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht, 1967; L. Wildhaber, Soziale Grundrechte, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für M. Imboden, 1972, S. 371 ff. (375).