

80 Z 51-64 ¹² / 9

Beiheft 9 der Zweimonatsschrift POLITISCHE STUDIEN

Schriftenreihe

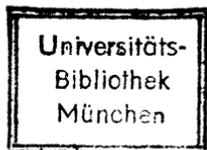
HANS F. ZACHER (Zacher)

SOZIALPOLITIK
UND
MENSCHENRECHTE
IN DER
BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND

GÜNTER OLZOG VERLAG MÜNCHEN · WIEN

(1968)

Handwritten notes at the bottom left corner.



P 69/356

© 1968 by Günter Olzog Verlag München 22 — Alle Rechte liegen beim Verlag.
Nachdruck, auch auszugsweise, ist ohne Einwilligung des Verlages nicht statthaft.
Gesamtherstellung: Franz Wedl, Melk.

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort	5
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Arbeitsprogramm	7
VORBEMERKUNGEN	10
A. Zum Gegenstand des Berichts	10
I. Territoriale Abgrenzung	10
II. Die Menschenrechte als Gegenstand des Berichts	10
1. Die klassischen Grundrechte	10
2. Die sozialen Grundrechte	11
III. Sozialpolitik als Gegenstand des Berichts	13
1. Das System der sozialen Sicherheit	14
a) Die Sozialversicherung	14
b) Die Versorgung	14
c) Die Fürsorge	15
2. Die Ordnung der Arbeitsverhältnisse	15
3. Die Einrichtungen der Erziehung und Ausbildung	16
4. Berufsberatung und Arbeitsvermittlung	18
5. Die medizinischen Hilfen für die Bevölkerung	18
6. Der Schutz der Mütter, Kinder, Jugendlichen und Familien	19
a) Mütter	19
b) Kinder und Jugendliche	20
c) Familien	21
7. Hilfe für die Behinderten	22
8. Das Wohnungswesen	23
9. Die Eigentumsbildung	23
10. Der Ausgleich von Folgen des nationalsozialistischen Regimes, des Krieges sowie von Maßnahmen, welche fremde Mächte nach dem Kriege Deutschen gegenüber ergriffen haben	24
B. Die rechtlichen und politischen Ebenen, von denen aus Sozialpolitik und Schutz der Menschenrechte für die Bundesrepublik gestaltet werden	25
1. Die bundesstaatliche Gliederung	25
2. Die supranationale Ebene	25
3. Die europäische Ebene internationaler Zusammenarbeit	26
4. Die Ebene weltweiter internationaler Zusammenarbeit	27
THEMENKREIS I	
Vergleich der Werte und Zwecke der Menschenrechte und der Sozialpolitik	28
I. Zu den klassischen Grundrechten	28
II. Zu den sozialen Grundrechten	29
III. Die Verwirklichung der sozialen Grundrechte durch die Sozialpolitik	30
1. Verfremdungen der Sozialpolitik	30
2. Nichterfüllung sozialer Grundrechte	32
a) Die Vorbehalte zur Europäischen Sozialcharta	32
b) Sonstige Fälle der Nichterfüllung?	33
IV. Das Verhältnis der klassischen Grundrechte zu den sozialen Grundrechten und ihrer sozialpolitischen Verwirklichung	33
1. Das gemeinsame Minimum	34
2. Soziale und rechtliche Gleichheit	34
3. Die Mehrung der Grundrechte	35
4. Freiheit in der Teilhabe	35
5. Gleichheit des Nehmens?	36
THEMENKREIS II	
Menschenrechte, Sozialpolitik und der Stand der sozialökonomischen Entwicklung	37
I. Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik	37
1. Die marktwirtschaftliche Grundlage und die Steuerung der Wirtschaft	37
a) Die Wirtschaftsordnung	37
b) Das Verhältnis zur Sozialpolitik	38
c) Entwicklungen der Wirtschaftsordnung	39
2. Sozialpolitik und wirtschaftliche Entwicklung	40
3. Zur ökonomischen Konzeption der Sozialpolitik	41

II. Die Träger der Sozialarbeit	42
1. Die öffentliche Verwaltung als Träger der Sozialarbeit	42
2. Die „freien“ Organisationen	45
a) Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege	45
b) Die Verbände der Arbeitnehmer (Gewerkschaften) und der Unternehmer (Arbeitgeberverbände)	46
c) Die Interessenverbände und Selbsthilfeorganisationen anderer Berufe und sozialer Gruppen	47
d) Die Organisationen, die sich vor allem wissenschaftlich mit sozialpolitischen Fragen befassen	47
III. Sozialpolitik, Menschenrechte, Bevölkerung und Massenmedien	48
1. Die Bevölkerung	48
2. Die Massenmedien	49

THEMENKREIS III

Sozialpolitik im Lichte des Genusses und der Ausübung der Menschenrechte	50
I. Menschenrechte und die verschiedenen Faktoren der Sozialpolitik	50
1. Allgemeines	50
2. Menschenrechte gegenüber privaten Partnern	50
II. Menschenrechte und der Inhalt sozialer Hilfen	51
III. Der Schutz der Menschenrechte derer, die sich in „Situationen der Abhängigkeit“ befinden	52
1. Kinder und Jugendliche	52
2. Kranke und Behinderte	53
3. Minderheiten und Ausländer	54
4. Die Strafgefangenen	55
IV. Die Stellung der Frau	56

THEMENKREIS IV

Sozialpolitik für die Gemeinschaft und das Problem ihrer Harmonisierung mit den individuellen Rechten	58
I. Der Schutz der Menschenrechte in besonderen Gemeinschaften	58
1. Anstalten	59
2. Der öffentliche Dienst	60
3. Religiöse und ähnliche Gemeinschaften	61
II. Sozialer Schutz durch Beschränkung der Freiheit	63

THEMENKREIS V

Die Methoden und Techniken der Sozialarbeit und der Sozialpolitik und der Schutz der Menschenrechte	64
I. Allgemeines	64
II. Ausbildung und Methoden der Sozialarbeit	64
1. Ehrenamtliche Sozialarbeit	64
2. Hauptamtliche Sozialarbeit	65
III. Die Lage der Sozialarbeit	67
1. Das Problem der sozialen Dienste	67
a) Ihre „Minderstellung“	67
b) Der Mangel an Gemeinschaftshilfe	67
c) Das „soziale Jahr“	68
2. Das Prestige der Sozialpolitik	68

THEMENKREIS VI

Einrichtungen, die der Verwirklichung der Sozialpolitik und der Menschen- rechte dienen	70
I. Staatliche und öffentliche Behörden, ihre Organisation und Verwaltung	70
II. Private Institutionen und ihre Rolle in der Förderung der Menschenrechte	71
III. Sozialverwaltung und Öffentlichkeitsarbeit	72
IV. Einrichtungen der Wohlfahrtspflege und Organe zum Schutze der Menschenrechte	72
V. Internationale Sozialpolitik	73
Index	75

VORWORT

Die Schrift wurde im Auftrag des Deutschen Landesausschusses des INTERNATIONAL COUNCIL ON SOCIAL WELFARE (ICSW) als deutscher Landesbericht für die XIV. Internationale Konferenz für Sozialpolitik erstellt, die der INTERNATIONAL COUNCIL ON SOCIAL WELFARE im August 1968 in Helsinki veranstaltete. Das Thema der Konferenz lautete: Sozialpolitik und Menschenrechte. Der Konferenz lag das Arbeitsprogramm zugrunde, das unten (S. 7 ff.) abgedruckt ist. Der Bericht hatte sich an dieses Arbeitsprogramm zu halten. Gliederung und Abfolge dieser Schrift müssen von daher verstanden werden.

Dem Deutschen Landesausschuß des INTERNATIONAL COUNCIL ON SOCIAL WELFARE habe ich für gute und großzügige Zusammenarbeit zu danken. Das gilt in besonderem Maße für dessen Geschäftsführer, Herrn Dr. *Pense* (Frankfurt am Main), der mir auch den Zugang zu wichtigem Material erleichterte. Manches nützliche Gespräch über Gegenstände des Berichts verdanke ich meiner Kollegin Frau Prof. Dr. *Liefmann-Keil* (Saarbrücken). Wertvolle Hinweise zur Ausbildung der Sozialarbeiter gab Frau Direktorin I. *Blauert* (Berlin). Einige Behörden unterstützten mich freundlich durch Material, so vor allem das Bundesministerium für Familie und Jugend und das Bundesministerium für Wohnungswesen und Städtebau. Bewährte Hilfe haben vor allem aber meine Mitarbeiter, die Herren *Adam*, *Freischmidt*, Dr. *Krause*, *Ruland* und *Schetting*, und meine Sekretärin, Fräulein *Schäfer*, geleistet.

Hans F. Zacher

Saarbrücken, im September 1968.

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948
Anm.	Anmerkung
BadWürttVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946
BerlVerf	Verfassung von Berlin vom 1. September 1950
BremVerf	Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung)
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Amtliche Sammlung)
EuSch	Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 — einzelne Artikel, die mit der Angabe „EuSch“ zitiert sind, sind dem Teil II der Europäischen Sozialcharta entnommen
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
HambVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946
MRK	(Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
NiedersVerf	Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951
NRWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950
RhPfvVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947
Rz	Randziffer
SaarlVerf	Verfassung des Saarlandes vom 15. Dezember 1947 / 20. Dezember 1956
SchleswHolstVerf	Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949
Sozialenquete	Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland — Bericht der Sozialenquete-Kommission — erstattet von Walter Bogs, Hans Achinger, Helmut Meinhold, Ludwig Neundörfer, Wilfried Schreiber, 1965
Sozialenquete-Anlagenband	Anlagenband zu „Sozialenquete“
Gesetze, die ohne weitere Angabe zitiert sind, sind Gesetze des Bundes (der Bundesrepublik Deutschland)	

ARBEITSPROGRAMM*)

der XIV. Internationalen Konferenz für Sozialpolitik des International Council on Social Welfare (Helsinki August 1968)

I. Vergleich der Werte und Zwecke der Menschenrechte und der Sozialpolitik

Die ethische und politische Bedeutung der Erklärung der Menschenrechte. Explizite und implizite Werte. Individualrechte und soziale Rechte, Probleme der Kompatibilität und Priorität.

Operationsziele der Sozialpolitik für den einzelnen und die Gesellschaft. Anerkennung und Begrenzung individueller Rechte durch die Gesellschaft. Gegensätze und Harmonie zwischen den Werten, welche die Menschenrechte vorgeben, und denen, welche die Sozialpolitik bestimmen.

Die Konzeption des sozialen Schutzes und der individuellen Freiheit.

Der statische Charakter des Rechts und die Entwicklung der sozialen Strukturen und Werte.

Menschenrechte als Grenzen der Einmischung der Gesellschaft, insbesondere auf dem Gebiet der Sozialpolitik.

Die Unterschiede der Konzeptionen der verschiedenen Nationen, Regionen und ideologischen und kulturellen Systeme.

II. Menschenrechte, Sozialpolitik und der Stand der sozialökonomischen Entwicklung

Wirtschaftliche Faktoren und ihre Beziehung zu den Menschenrechten, insbesondere sozialen Rechten. Der Anstieg des materiellen Wohlstandes und das Problem der Prioritäten.

Die egalisierende Rolle des wirtschaftlichen Wachstums und dessen Grenzen. Soziale Umverteilung durch Steuern und durch Einrichtungen wie die Sozialversicherung.

Öffentliche Verwaltung und private Träger der Sozialarbeit („freie Wohlfahrtspflege“). Die Bürokratisierung der sozialen Dienste und die Menschenrechte; Vorteile und Nachteile.

Gesellschaftlich-kulturelle Einflüsse auf die Förderung der Menschenrechte.

Das Recht auf Bildung als Gegenstand der Erklärung der Menschenrechte und seine Verwirklichung in der Sozialpolitik. Berufsausbildung und Zugang zu höherer Bildung. Der Einfluß der Massenmedien. Die Anteilnahme des Bürgers an der Entwicklung der Sozialpolitik und der Förderung der Menschenrechte.

III. Sozialpolitik im Licht des Genusses und der Ausübung der Menschenrechte

Sozialpolitik und Sicherheit, Freiheit, Würde und Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit.

*) Übersetzung nach dem englischen Text in „International Council on Social Welfare, National Committee Bulletin“ No. 28, June 1967. — Zur Bedeutung dieses Arbeitsprogramms für den nachfolgenden Text s. das Vorwort (S. 5).

Sozialpolitik und ihre Einrichtungen und die Hilfe, die sie denen, die auf sie angewiesen sind, gibt oder geben sollte, um sie zu befähigen, daß sie ihre Rechte ausüben und ihre Pflichten erfüllen können.

Der Schutz der Menschenrechte derer, die sich in Situationen der „Abhängigkeit“ befinden: Kranke, Behinderte, Kinder und Jugendliche, soweit sie der Sorge und des Schutzes bedürfen; Wanderer (Gastarbeiter), Mitglieder ethnischer, sprachlicher oder religiöser Minderheiten; Personen, die gewisser Rechte entkleidet sind (Personen, die eine Strafe verbüßen; Eltern, denen ihre Rechte aberkannt sind) oder gewissen Verpflichtungen unterworfen sind (ärztliche Untersuchung usw.).

Die Erklärung der Rechte des Kindes. Die Rechte der Frau in der modernen Gesellschaft.

IV. Sozialpolitik für die Gemeinschaft und das Problem ihrer Harmonisierung mit den individuellen Rechten

Sozialpolitik, die auf den Schutz von Gruppen, verschiedener Gemeinschaften oder der Gesellschaft schlechthin zielt.

Der Schutz der Menschenrechte in beengenden Gemeinschaften, d. h. in Gemeinschaften, in denen der einzelne strengen Regeln unterworfen ist (auch wenn er sie bei seinem Eintritt akzeptiert hat): Krankenhäuser, Heime für alte Menschen, Erziehungseinrichtungen, religiöse Gemeinschaften, Streitkräfte, Bürokrationen.

In welchem Ausmaß rechtfertigt der Schutz gewisser Personen Maßnahmen, die ihre Freiheit beschränken?

V. Die Methoden und Techniken der Sozialarbeit und der Sozialpolitik und der Schutz der Menschenrechte

Die Berufsausbildung der Sozialarbeiter in bezug auf ihre Aufgaben, welche die Menschenrechte betreffen.

Die fundamentalen Prinzipien der Sozialarbeit und ihr Verhältnis zu den Menschenrechten; Methoden der Sozialarbeit: auf den einzelnen Hilfsbedürftigen abstellende Arbeit, Gruppenarbeit, Entwicklung der allgemeinen Bereitschaft zu sozialer Hilfe, soziale Forschung.

Der Sozialarbeiter und der Gebrauch der Autorität.

Analyse der Position des Sozialarbeiters in den verschiedenen beruflichen Bereichen: sozialmedizinischer Dienst, Familienhilfe, industrielle Sozialarbeit, Kinderhilfe usw., in bezug auf den Schutz der Menschenrechte.

Berufsethik der Sozialarbeiter.

VI. Einrichtungen, die der Verwirklichung der Sozialpolitik und der Menschenrechte dienen

Staatliche und andere öffentliche Behörden, ihre Organisation und Verwaltung. Soziale Sicherheit, Fürsorge und andere soziale Dienste auf dem Gebiet der Sozialpolitik wie auf den Gebieten der Sozialmedizin, der

Bildung, der Sozialkultur. Ihre besondere Rolle in bezug auf die Förderung der Menschenrechte.

Private Institutionen und ihre Rolle in der Förderung der Menschenrechte.

Sozialverwaltung und Öffentlichkeitsarbeit.

Das Verhältnis der Organe zum Schutz der Menschenrechte zu den Einrichtungen der Wohlfahrtspflege. Der rechtliche Wert der Präambeln der Verfassungen, vor allem in sozialen Fragen. Staatliche Einrichtungen (Parlament usw.). Richterliche und Verwaltungsbehörden. Die Lösung des Konflikts zwischen individuellen Rechten und sozialen Rechten (Beispiele aus der Rechtsprechung). Die Anwendung internationaler Konventionen.

Internationale Körperschaften und internationale Vereinigungen auf sozialem Gebiet und ihre Rolle in der Förderung der Menschenrechte.

VORBEMERKUNGEN

A. ZUM GEGENSTAND DES BERICHTS

1 I. Territoriale Abgrenzung

Gegenstand des Berichts sind Sozialpolitik und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland (und Westberlin). Der Bericht befaßt sich nicht mit der Deutschen Demokratischen Republik und anderen Gebieten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland (und Westberlins).

2 II. Die Menschenrechte als Gegenstand des Berichts

Der Bericht versteht unter „Menschenrechten“

- die klassischen Grundrechte und
- die sozialen Grundrechte.

3 1. DIE KLASSISCHEN GRUNDRECHTE

Als klassische Grundrechte werden im Folgenden die Grundrechte auf Freiheit, Gleichheit, verfahrensrechtlichen Schutz und Garantie der Zugehörigkeit zum Staatsverband verstanden, wie sie der durch die

- Declaration of Rights des Staates Virginia vom 12. Juni 1776 und die
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen vom 26. August 1789 eingeleiteten abendländischen Tradition entsprechen und heute in
- der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte [AEMR] der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 und
- der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 [MRK], einschließlich des Zusatzprotokolls hierzu,

insbesondere aber für die Bundesrepublik Deutschland

- in den Art. 1—19, 28, 33, 38, 101—104 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 [GG]¹⁾
- sowie in den Verfassungen der meisten Länder der Bundesrepublik²⁾ niedergelegt sind.

¹⁾ Zum Grundgesetz s. *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1968; *Maunz*, Deutsches Staatsrecht, 16. Aufl. 1968. Weiteres Schrifttum s. dort.

²⁾ Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Somit steht es den Ländern auch frei, sich unter Wahrung der Grundrechte des Grundgesetzes besondere Grundrechte zu geben (Art. 142 GG). Die Länder haben von dieser Verfassungsautonomie in recht verschiedenem Umfang Gebrauch gemacht. Die Bedeutung der klassischen Grundrechte der Landesverfassungen ist neben denen des Grundgesetzes gering, so daß sie hier nicht im einzelnen zitiert werden. Schrifttum zu den Landesverfassungen s. bei *Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 1963 ff.

4 2. DIE SOZIALEN GRUNDRECHTE

Die klassischen Grundrechte werden ergänzt durch die besonderen sozialen Grundrechte, die in der
— Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte [AEMR],
vor allem aber in der
— Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 [EuSch]
— sowie in recht unterschiedlichem Umfang in den Verfassungen der meisten Länder der Bundesrepublik³⁾ enthalten sind, während sie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich durch das allgemeine Bekenntnis ersetzt sind, daß die Bundesrepublik ein sozialer Staat ist (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG).

- 5 Diese sozialen Grundrechte zielen auf die positive staatliche *Förderung der freien Entfaltung* der Persönlichkeit (Art. 22 AEMR), deren in ganz besonderer Weise die *Behinderten* bedürfen (Art. 15 EuSch⁴⁾). Sie reicht von der Gewährleistung eines *Mindestlebensstandards* für jedermann (Art. 25 AEMR; Art. 13 EuSch⁵⁾ und der Hilfe für die *Gesundheit* (Art. 11 EuSch⁶⁾ bis zum Anspruch auf *Bildung* (Art. 26 AEMR; Art. 2 des Zusatzprotokolls zur MRK⁷⁾) und zur *Teilhabe* am *kulturellen* und wissenschaftlichen *Leben*⁸⁾ und am *Fortschritt* (Art. 27 AEMR⁹⁾). Besonderen Schutz genießen dabei die *Frauen* (Präambel und Art. 2 Nr. 1 AEMR; Art. 8 EuSch; Art. 3 Abs. 2 und 3, Art. 117 GG¹⁰⁾) und unter ihnen vor allem die *Mütter* (Art. 25 Abs. 2 AEMR, Art. 8, 17 EuSch, Art. 6 Abs. 4 GG¹¹⁾),

³⁾ S. o. Anm. 2. Einzelne Hinweise s. in den Anmerkungen zum folgenden Text.

⁴⁾ In speziellem Sinn (Schutz im Arbeitsverhältnis): Art. 12 Abs. 2 BerlVerf.

⁵⁾ Art. 14 BerlVerf; Art. 57 Abs. 3 BremVerf (für Leistungen der Sozialversicherung). Art. 169 Abs. 1 BayVerf; Art. 33 HessVerf; Art. 24 Abs. 2 Satz 1 NRWVerf; Art. 56 Abs. 1 Satz 1 RhPfVerf (für ausreichenden Lohn).

⁶⁾ Als Aufgabe der Sozialversicherung: Art. 35 Abs. 3 HessVerf; Art. 46 SaarVerf.

⁷⁾ Allgemein: Art. 11 Abs. 1 BadWürttVerf; Art. 128 Abs. 1 BayVerf; Art. 27 Abs. 1 BremVerf; Art. 6 Abs. 1 Satz 1 NRWVerf; Art. 31 RhPfVerf. — Zur Lehr- und Lernmittelfreiheit: Art. 14 Abs. 2 und 3 BadWürttVerf; Art. 31 Abs. 3 BremVerf; Art. 59 Abs. 1 HessVerf; Art. 9 Abs. 2 NRWVerf. — Dazu, daß der Besuch von Schulen (einschl. der Hochschulen) nach Begabung und Eignung und nicht nach den Besitzverhältnissen ermöglicht werden soll: Art. 7 Abs. 4 Satz 3 GG; Art. 11 Abs. 1—3 BadWürttVerf; Art. 128 Abs. 2, 132 BayVerf; Art. 27 Abs. 1 BremVerf; Art. 59 Abs. 1 und 2 HessVerf; Art. 10 Abs. 1 NRWVerf; Art. 31 RhPfVerf; Art. 27 Abs. 5 SaarVerf; Art. 6 Abs. 2 SchleswHolstVerf. — Zur Erwachsenenbildung: Art. 22 BadWürttVerf; Art. 139 BayVerf; Art. 35 BremVerf; Art. 37 RhPfVerf; Art. 32 SaarVerf; Art. 7 Abs. 2 SchleswHolstVerf.

⁸⁾ Art. 52 BremVerf; Art. 55 Abs. 1, 56 Abs. 1 Satz 1 RhPfVerf; Art. 34 Abs. 3, 47 SaarVerf.

⁹⁾ Vorspruch BadWürttVerf; Vorspruch BerlVerf.

¹⁰⁾ Zur sozialen Gleichstellung der Frau s. Art. 168 Abs. 1 BayVerf; Art. 6 Abs. 2, 12 Abs. 2 BerlVerf; Art. 22 Abs. 2, 53 Abs. 1 und 2, 54 BremVerf; Art. 30 Abs. 2, 33 HessVerf; Art. 5 Abs. 2, 24 Abs. 2 Satz 3 NRWVerf; Art. 55 Abs. 2, 56 Abs. 2 RhPfVerf; Art. 47 SaarVerf.

¹¹⁾ Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BayVerf; Art. 54 BremVerf; Art. 30 Abs. 2 HessVerf; Art. 5 Abs. 1 Satz 3 NRWVerf; Art. 24 RhPfVerf; Art. 23 SaarVerf.

ferner die *Kinder*¹²⁾ und die *Jugendlichen* (Art. 25 Abs. 2 AEMR; Art. 7, 17 EuSch)¹³⁾ sowie die *Familien* (Art. 16 EuSch; Art. 6 GG)¹⁴⁾. Die menschliche Arbeit und die *Arbeitskraft* (Art. 23f AEMR)¹⁵⁾ werden insbesondere durch das *Recht auf Arbeit* (Art. 23 Abs. 1 AEMR; Art. 1 EuSch) geschützt¹⁶⁾, dessen sinnvoller Verwirklichung auch das Recht auf *Berufsausbildung* (Art. 10 EuSch; s. a. Art. 26 AEMR)¹⁷⁾ und das Recht auf *Berufsberatung* (Art. 9 EuSch) dienen; ferner durch das Recht auf *gerechten Lohn* (Art. 23 Abs. 2 und 3 AEMR; Art. 4 EuSch)¹⁸⁾ und *angemessene, schonende Arbeitsbedingungen* (Art. 23 Abs. 1, 24 AEMR; Art. 2, 3 EuSch)¹⁹⁾ sowie das Recht auf *kollektive Wahrung der Interessen* der Arbeitnehmer (Art. 23 Abs. 4 AEMR; Art. 5, 6 EuSch; Art. 9 Abs. 3 GG)²⁰⁾. Besondere Anliegen des Schutzes der Arbeit sind die internationale *Freizügigkeit* (Art. 18 EuSch)²¹⁾ und die Stellung der Wanderarbeiter (Art. 19 EuSch). Für den Ausfall oder das Ungenügen der Arbeitskraft oder des Arbeitslohns hat ein System *sozialer Sicherheit* vor-

- ¹²⁾ Art. 125 Abs. 1 BayVerf; Art. 52 Abs. 2 BremVerf (Verbot der Kinderarbeit); Art. 54 BremVerf; Art. 30 Abs. 2 HessVerf; Art. 30 Abs. 3 HessVerf (Verbot der Kinderarbeit); Art. 24 RhPfVerf; Art. 55 Abs. 3 RhPfVerf (Verbot der Kinderarbeit). — Besondere Erwähnung finden im deutschen Verfassungsrecht die *unehelichen Kinder*: Art. 6 Abs. 5 GG; Art. 126 Abs. 2 BayVerf; Art. 24 BremVerf; Art. 25 Abs. 2 Satz 2 RhPfVerf; Art. 24 Abs. 2 SaarVerf.
- ¹³⁾ Art. 13 BadWürttVerf; Art. 126 Abs. 3 BayVerf; Art. 12 Abs. 2 BerlVerf; Art. 25 Abs. 1, 52 Abs. 1 Satz 2, 53 Abs. 1 BremVerf; Art. 30 Abs. 1, 33 HessVerf; Art. 6 Abs. 2, 24 Abs. 2 Satz 2 NRWVerf; Art. 25 Abs. 2 Satz 1, 55 Abs. 2, 56 Abs. 2 RhPfVerf; Art. 25 Abs. 1, 47 SaarVerf.
- ¹⁴⁾ Art. 124, 125, 169 Abs. 1 BayVerf; Art. 21 BremVerf; Art. 4, 30 Abs. 1 HessVerf; Art. 5 Abs. 1 NRWVerf; Art. 23 Abs. 1, 24, 55 RhPfVerf; Art. 22 Abs. 1, 47 SaarVerf.
- ¹⁵⁾ Art. 167 BayVerf; Art. 49 Abs. 1 BremVerf; Art. 28 Abs. 1 HessVerf; Art. 24 Abs. 1 Satz 2 NRWVerf; Art. 53 Abs. 1 RhPfVerf; Art. 45 SaarVerf. S. a. Art. 166 Abs. 1 BayVerf; Art. 37 Abs. 1 BremVerf.
- ¹⁶⁾ Art. 166 Abs. 2 BayVerf; Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BerlVerf; Art. 8 Abs. 1 BremVerf; Art. 28 Abs. 2 HessVerf; Art. 24 Abs. 1 Satz 3 NRWVerf; Art. 53 Abs. 2 RhPfVerf; Art. 45 SaarVerf.
- ¹⁷⁾ Art. 6 Abs. 1 NRWVerf.
- ¹⁸⁾ Art. 168 Abs. 1, 169 Abs. 1, 174 Abs. 1 BayVerf; Art. 55 Abs. 5 BremVerf; Art. 33 Abs. 1 HessVerf; Art. 24 Abs. 2 NRWVerf; Art. 56 Abs. 1 Satz 1, 57 Abs. 3 RhPfVerf; Art. 48 Abs. 1 SaarVerf; s. a. Art. 38 Abs. 1 HessVerf; Art. 43 Abs. 2 SaarVerf.
- ¹⁹⁾ Art. 167 BayVerf; Art. 50 Abs. 1, 52 BremVerf; Art. 30 Abs. 1 HessVerf; Art. 55 Abs. 1 RhPfVerf. Im einzelnen werden in den Landesverfassungen folgende Probleme angesprochen: die Arbeitszeitbegrenzung (Art. 173 BayVerf; Art. 55 Abs. 2 BremVerf; Art. 31 HessVerf; Art. 57 Abs. 1 Satz 1 RhPfVerf), der Urlaub (Art. 174 Abs. 1 BayVerf; Art. 56 Abs. 1 BremVerf; Art. 34 HessVerf; Art. 24 Abs. 3 NRWVerf; Art. 57 Abs. 4 RhPfVerf; Art. 48 Abs. 2 SaarVerf) und das freie Wochenende (Art. 174 Abs. 1 BayVerf).
- ²⁰⁾ Art. 170 Abs. 1 BayVerf; Art. 48 BremVerf; Art. 36 Abs. 1 HessVerf; Art. 66 Abs. 1 RhPfVerf; Art. 56 Abs. 1 SaarVerf. — Einzelne Verfassungen garantieren auch das Streikrecht; Art. 18 Abs. 3 BerlVerf; Art. 51 Abs. 3 BremVerf; Art. 66 Abs. 2 RhPfVerf; Art. 56 Abs. 2 SaarVerf. — Ferner erwähnt eine Reihe von Verfassungen das Mitbestimmungsrecht der Arbeiter in den Unternehmungen; Art. 175 BayVerf; Art. 17 BerlVerf; Art. 47 BremVerf; Art. 37 HessVerf; Art. 26 NRWVerf; Art. 67 Abs. 2 RhPfVerf; Art. 58 SaarVerf.
- ²¹⁾ Art. 109 Abs. 2 BayVerf; Art. 18 BremVerf und Art. 9 Abs. 2 SaarVerf garantieren die Freiheit der Auswanderung.

zusorgen (Art. 22, 25 AEMR; Art. 12, 13 EuSch)²²⁾. Schließlich ist die *allgemeine Wohlfahrtspflege* zu fördern (Art. 14 EuSch)²³⁾ ²⁴⁾.

6 III. Sozialpolitik als Gegenstand des Berichts

Der Bericht versteht unter „Sozialpolitik“ (social welfare) die Politik zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz für alle, zum Ausgleich unangemessener Wohlstandsdifferenzen und zum Abbau und zur Milderung von Abhängigkeitsverhältnissen sowie die tätige Verwirklichung dieser Ziele durch staatliche Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung und die Tätigkeit gesellschaftlicher Träger. Entsprechend der Richtung, die durch die vorgenannten sozialen Rechte gewiesen wird, hat der Bericht insbesondere zu berücksichtigen:

- das System der sozialen Sicherheit;
- die Ordnung der Arbeitsverhältnisse;
- die Einrichtungen der Erziehung und Ausbildung;
- Berufsberatung und Arbeitsvermittlung;

ferner, soweit das nicht schon im Vorigen eingeschlossen ist:

- die medizinischen Hilfen für die Bevölkerung;
- den Schutz der Mütter, Kinder, Jugendlichen und Familien;
- die Hilfe für die Behinderten;
- das Wohnungswesen;
- die Bildung von Eigentum der Arbeitnehmer;
- den Ausgleich von Folgen des nationalsozialistischen Regimes, des Krieges sowie von Maßnahmen, welche fremde Mächte nach dem Kriege Deutschen gegenüber ergriffen haben.

Zum Stand der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland²⁵⁾ auf den vorgenannten Gebieten darf folgender Überblick gegeben werden.

²²⁾ Art. 171 BayVerf; Art. 14 BerlVerf; Art. 57 Abs. 1 BremVerf; Art. 35 Abs. 1 HessVerf; Art. 24, Art. 53 Abs. 3 RhPfVerf; Art. 46 SaarlVerf. Besonders zur Unterstützung bei Arbeitslosigkeit: Art. 12 Abs. 1 Satz 3 BerlVerf; Art. 49 Abs. 3 BremVerf; Art. 28 Abs. 3 HessVerf. Zum Recht auf Fürsorge: Art. 168 Abs. 3 BayVerf; Art. 14 BerlVerf; Art. 58 Abs. 1 BremVerf.

²³⁾ Art. 6, 87 BadWürttVerf; Art. 6 Abs. 3 NRWVerf; Art. 26 RhPfVerf; Art. 25 Abs. 1 SaarlVerf.

²⁴⁾ Ferner ist bemerkenswert, daß in den Landesverfassungen folgende soziale Programme aufgenommen sind: das Recht auf *angemessene Wohnung* (Art. 106 Abs. 1 BayVerf; Art. 19 Abs. 1 BerlVerf; Art. 14 Abs. 1 BremVerf), insbesondere für kinderreiche Familien (Art. 125 Abs. 3 BayVerf), der Schutz des *Genossenschaftswesens* (Art. 40 Abs. 2 BremVerf; Art. 44 HessVerf; Art. 28 NRWVerf; Art. 65 Abs. 3 RhPfVerf; Art. 54 Abs. 2 SaarlVerf), der Schutz der *Landwirtschaft* und die *Bodenreform* (Art. 163, 164, 165 BayVerf; Art. 42 HessVerf; Art. 28, 29 NRWVerf; Art. 63, 64 RhPfVerf; Art. 55 SaarlVerf).

²⁵⁾ S. dazu „Sozialpolitik in Deutschland“, herausgegeben vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1961 ff. — Als jüngste *kritische* Schriften hierzu seien genannt: v. Ferber, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, 1967; v. Bethusy-Huc, Sozialpolitische Alternativen, 1968.

7 1. DAS SYSTEM DER SOZIALEN SICHERHEIT²⁶⁾

Das System der sozialen Sicherheit gliedert sich in drei Zweige: Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge.

8 a) Die Sozialversicherung²⁷⁾

Die Sozialversicherung ist die reguläre Sicherung des größten Teils der Bevölkerung der Bundesrepublik gegen die Risiken der Krankheit, der Mutterschaft, des Arbeitsunfalls, der Invalidität, des Alters, des Todes des Ernährers und der Arbeitslosigkeit. Sie ist ihrem Wesen nach zunächst Versicherung. Demgemäß wird sie in erster Linie aus Beiträgen der Versicherten (und ihrer Arbeitgeber) finanziert. Und ihre Leistungen werden bei Eintritt des Versicherungsfalles überwiegend erbracht, ohne daß die konkrete Bedürftigkeit des einzelnen Empfängers geprüft würde. Gegenüber der Versicherung²⁸⁾ ist die Sozialversicherung vor allem dadurch verändert, daß innerhalb der Gemeinschaft der Versicherten durch die Bemessung der Beiträge und der Leistungen ein sozialer Ausgleich stattfindet. Ferner ist die Sozialversicherung durch Zuschüsse des Bundes in die allgemeine Einkommensumverteilung einbezogen. Sie erstreckt sich heute grundsätzlich auf alle Arbeitnehmer²⁹⁾, mehr und mehr aber auch auf selbständig Erwerbstätige³⁰⁾. Die Versicherung ist fast ausschließlich zwingend vorgeschrieben³¹⁾.

9 b) Die Versorgung

Die Versorgung unterscheidet sich von der Sozialversicherung vor allem dadurch, daß sie nicht aus Beiträgen, sondern nur aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert wird. Im einzelnen sind ihre Aufgaben sehr verschieden:

²⁶⁾ Eine zusammenfassende und zugleich kritische Information gibt der Bericht einer von der Bundesregierung 1964 eingesetzten Kommission, die den Auftrag hatte, „das gegenwärtige Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland und dessen wirtschaftliche und soziologische Auswirkungen in überschaubarer Form darzustellen“: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland — Bericht der Sozialenquete-Kommission, erstattet von Walter Bogs, Hans Achinger, Helmut Meinhold, Ludwig Neundörfer und Wilfried Schreiber, ohne Jahr (1966) [Sozialenquete] mit einem Anlagenband [Sozialenquete-Anlagenband]. S. ferner v. Bethusy-Huc, Das Sozialleistungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, 1965; Schewe-Nordhorn, Übersicht über die soziale Sicherung in Deutschland, 6. Aufl. 1967.

²⁷⁾ Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. I, 1965.

²⁸⁾ Zur Situation der reinen Versicherung im System der sozialen Sicherheit s. z. B. Hax, Die Entwicklungsmöglichkeiten der Individualversicherung in einem pluralistischen System der sozialen Sicherung, Bundesarbeitsblatt 18. Jhg. (1967), S. 436 ff.

²⁹⁾ Die jüngste Ausdehnung erfuhr sie durch das Gesetz zur Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, II. Teil — Finanzänderungsgesetz 1967 — vom 21. Dezember 1967, wodurch auch höchstbezahlte Angestellte in die Rentenversicherung einbezogen wurden, von der sie bis dahin ausgenommen waren.

³⁰⁾ S. Abel, Soziale Sicherheit in den Grenzbereichen des selbständigen Mittelstandes, 1967; Jahn, Sozialversicherungsschutz für die Selbständigen? Zeitschrift für Sozialreform, 13. Jhg. (1967), S. 577 ff., 651 ff.

³¹⁾ Zum Verhältnis dieser Zwangsvorsorge zur Freiheit des Menschen s. z. B. Wannagat, Soziale Sicherheit und persönliche Freiheit in der modernen Industriegesellschaft, in: Festschrift für Hans Schmitz, 1967, S. 297 ff.

- Die *Versorgung der Beamten*, Richter und Soldaten sichert diese gegen die Risiken des Dienstsunfalles, der Invalidität, des Alters, des Todes, der Krankheit und der Mutterschaft. Sie ist das Modell, das die Sozialversicherung teils erstrebte, teils bereits überholt hat.
- Die *Kriegsopferversorgung* versucht vor allem, die Folgen der Leibes- und Lebensschäden des Krieges gegenüber den Beschädigten, ihren Angehörigen und den Hinterbliebenen auszugleichen.
- Im Rahmen des *Lastenausgleiches* sollen Versorgungsleistungen vor allem denen helfen, die infolge des Krieges von Sachschäden betroffen wurden.
- Eine Versorgungsleistung stellt auch das *Kindergeld* dar, das an kinderreiche Familien, die nicht schon als Empfänger von Beamtenbezügen oder anderen Sozialleistungen Kindergeld erhalten, gezahlt wird, sofern das Familieneinkommen eine gewisse Grenze nicht übersteigt.

10 c) Die Fürsorge³²⁾

Im Gegensatz zu Sozialversicherung und Versorgung ist Fürsorge im Prinzip auf das konkrete Bedürfnis abgestellt. Fürsorge sichert daher auch diejenigen, für welche die typisierenden Systeme der Sozialversicherung und der Versorgung keine oder keine ausreichende Hilfe bereithalten. Während ferner der Schwerpunkt der Sozialversicherung und der Versorgung auf Einkommenshilfe und Einkommensersatz liegt, ist Fürsorge weithin auch konkrete Hilfe. Daher kennt die zentrale Regelung der Fürsorge in der Bundesrepublik, das Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961, neben der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ — zu der auch die Hilfe zur Arbeit gehört — folgende „Hilfen in besonderen Lebenslagen“:

- Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage
- Ausbildungshilfe
- vorbeugende Gesundheitshilfe
- Krankenhilfe
- Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen
- Eingliederungshilfe für Behinderte
- Tuberkulosehilfe
- Blindenhilfe
- Hilfe zur Pflege (für Personen, die besonderer Pflege bedürftig sind)
- Hilfe zur Weiterführung des Haushalts
- Hilfe für Gefährdete (das sind Personen, die verwahrlosen)
- Altenhilfe.

Die Fürsorge (Sozialhilfe) erfüllt die Garantiefunktion des Systems der sozialen Sicherheit subsidiär auch im Verhältnis zu Sozialversicherung und Versorgung. Wo immer deren Leistungen das konventionelle Existenzminimum unterschreiten, greift die Fürsorge (Sozialhilfe) ein.

11 2. DIE ORDNUNG DER ARBEITSVERHÄLTNISS³³⁾

Die Arbeitsverhältnisse werden vor allem in den folgenden vier Ebenen geregelt:

³²⁾ Zur Besonderheit der Fürsorge s. vor allem *Schäfer*, Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung, 1966.

³³⁾ Zur zusammenfassenden Information s. *Nikisch*, Arbeitsrecht, Band I, 3. Aufl. 1961, Bd. II 2. Aufl. 1959, Bd. III 2. Aufl. 1966; *Hueck-Nipperdey*, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 7. Aufl. Bd. I 1963, Bd. II 1. Halbbd. 1967.

- durch den einzelnen Arbeitsvertrag;
- im Rahmen des Betriebes³⁴⁾ durch Betriebsordnungen und dergleichen (weitgehend im Zusammenwirken des Unternehmers mit den Vertretern der Arbeitnehmer³⁵⁾;
- durch Tarifverträge zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden (oder auch einzelnen Unternehmern);
- durch den Staat, sei es durch förmliches, allgemeines Gesetz, sei es durch besondere Normen für Bereiche, für die Tarifverträge nicht geschlossen werden (z. B. Mindestarbeitsbedingungen).

Der Schwerpunkt der typischen Gestaltung der Arbeitsverhältnisse liegt bei der staatlichen Gesetzgebung und den Tarifverträgen. Auf die Löhne brauchte die staatliche Gesetzgebung seit langem keinen wesentlichen Einfluß mehr zu nehmen. Sie konzentriert sich darauf, den Arbeitsverträgen und den Tarifverträgen einen angemessenen Rahmen zu stecken, die Arbeitsplätze zu stabilisieren, die Arbeitnehmer vor den Gefahren der Arbeit zu schützen (Arbeitsschutz) und die kollektive Stellung der Arbeitnehmer — vor allem ihre Mitbestimmung — im Betrieb zu ordnen (Betriebsverfassung). In ungewöhnlichem Maße wird der Gesetzgeber bei der Entwicklung des Arbeitsrechts durch die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte ergänzt³⁶⁾.

12 3. DIE EINRICHTUNGEN DER ERZIEHUNG UND AUSBILDUNG³⁷⁾

Das allgemeine *Schulwesen* ist öffentlich. Der Schwerpunkt der Regelungskompetenz liegt bei den Ländern. Träger der Schulen sind die Gemeinden, die Gemeindeverbände und die Länder. Die Schulen werden aus öffentlichen Haushalten finanziert. Gebühren für den Besuch der Schulen werden grundsätzlich nur mehr an den Hochschulen erhoben. Kosten für Lehrmittel der Schule werden grundsätzlich vom Schulträger aufgebracht. Man kann also sagen, daß der Schulbesuch von der Institution der Schule her grundsätzlich nur noch insoweit ein soziales Problem darstellt, als die geographische Streuung und Dichte der Schulen bestimmter Gattungen noch nicht befriedigt. Eher schon wirken die Lebensverhältnisse der Eltern einfacher Schichten repressiv³⁸⁾. Das entscheidende soziale Problem aber wirft der

³⁴⁾ Die betriebliche Sozialpolitik reicht weit über das engere Arbeitsrecht hinaus in die soziale Sicherung (z. B. zusätzliche Altersvorsorgen), die medizinischen Hilfen (z. B. Betriebsarzt, Gesundheitsvorsorge), die Hilfe für die Familien (z. B. Betriebskindergärten) und anderes mehr hinein (s. *Reichwein*, Funktionswandlungen der betrieblichen Sozialpolitik, 1965).

³⁵⁾ S. Deutsches Institut, Bibliographie zur Mitbestimmung und Betriebsverfassung, 1963. Derzeit werden Erweiterungen der Mitbestimmung diskutiert. S. *Wiethölter*, Unternehmensverfassungsrecht, Juristen-Jahrbuch Bd. 7 (1966/67), S. 162 ff.

³⁶⁾ Erwähnt werden muß, daß die öffentliche Sorge für die *Heimarbeit* weniger intensiv ist als für die reguläre Arbeit.

³⁷⁾ S. dazu z. B. *Schultze-Führ*, Das Schulwesen in der Bundesrepublik Deutschland, 1966 = Schools in the Federal Republic of Germany, 1967; *Peisert*, Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland, 1967; Bericht des Bundesministers des Innern über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildungsplanung vom 13. Oktober 1967, Deutscher Bundestag Drucksache V/2166.

³⁸⁾ S. *Neidhardt*, Schichtbedingte Elterneinflüsse im Erziehungs- und Bildungsprozess der heranwachsenden Generation, 1967.

Lebensunterhalt der Schüler auf. Die Kosten erhöhen sich mit der Dauer der Schulbildung progressiv. Beim Hochschulstudenten kommt mitunter schon der Unterhalt der eigenen Familie hinzu³⁹⁾. Diese Problematik ist in der Bundesrepublik erst spät und langsam aufgegriffen worden. Die Hilfen sind außerordentlich mannigfaltig⁴⁰⁾. Sie werden aus sozial-, kultur-, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Motiven erbracht. Sie werden von Bund, Ländern und Gemeinden, auch von Stiftungen, Wirtschaftsverbänden usw. getragen. Sie sind nur selten durch Gesetz näher geregelt. Sie bestehen meist in direkten Leistungen, daneben auch in Verschonungen (Steuererleichterungen, Schülertarife der Verkehrsmittel). Häufig sind sie zu knapp. Die Zersplitterung des Förderungswesens hat außerdem zur Folge, daß die Leistungen oft gar nicht in Anspruch genommen werden, weil der Bedürftige nichts davon weiß oder weil ihm der Weg zur Leistung zu unsicher oder zu schwierig ist.

- 13 Das Problem der *beruflichen Aus- und Fortbildung* derjenigen, die bereits in das Arbeitsleben eingetreten sind oder aus anderen Gründen ihre schulische Ausbildung (vorläufig) abgeschlossen haben, stellt sich infolge des raschen Fortschrittes der technischen Bedingungen der Arbeit und ihres Nutzens immer dringlicher. Das wurde besonders deutlich, als in den letzten Jahren der Rücklauf der Konjunktur und Strukturveränderungen die Vollbeschäftigung gefährdeten und die Mobilität der Arbeitskräfte als zentrale Voraussetzung maximaler Beschäftigung hervortreten ließ. Auch für dieses Problem fehlt es an einheitlichen Lösungen⁴¹⁾. Soweit allgemeine Schulbildung nachgeholt werden soll, fallen entsprechende Maßnahmen in erster Linie in die kulturpolitische Zuständigkeit der Länder. Das betrifft vor allem den sogenannten „zweiten Bildungsweg“, auf dem die Qualifikation zum Besuch von Hochschulen erworben wird. Für die berufsbezogene Ausbildung (Fortbildung, Umschulung usw.) steht die Tätigkeit der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Vordergrund. Ihre Aufgabe ist vor allem auch wirtschaftspolitischer (konjunkturpolitischer und strukturpolitischer) Natur. Eine Reform ihrer Tätigkeit steht bevor. Deren gegenwärtige Grundlage, das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, soll durch ein Arbeitsförderungsgesetz abgelöst werden⁴²⁾.

³⁹⁾ S. Kath, Das soziale Bild der Studentenschaft in Westdeutschland und Berlin, 1964; ders., Die monatlichen Ausgaben der Studierenden, 1967; Memorandum des Kuratoriums des Deutschen Studentenwerkes e. V. zur Förderung verheirateter Studenten, 1967.

⁴⁰⁾ S. vor allem den Bericht der Bundesregierung über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der individuellen Förderung von Ausbildung und Fortbildung vom 20. März 1967, Deutscher Bundestag Drucksache V/1580.

⁴¹⁾ Institutionell ist zu bemerken, daß die *Volkshochschulen* in der Bundesrepublik primär kulturpolitisch wirken, während ihnen eine sozialpolitische Aufgabe grundsätzlich nicht gestellt ist. Das schließt nicht aus, daß ernstliche Bemühungen dahin gehen. — Eine besondere Rolle spielt neuerdings der *Fernunterricht* kommerzieller und öffentlicher Natur (z. B. durch Rundfunkanstalten); s. Kobe, Berufliche Fortbildung und Fernunterricht, Bundesarbeitsblatt, 18. Jhg. (1967), S. 68 ff.

⁴²⁾ Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes, Deutscher Bundestag Drucksache V/2291. S. Steinwender, Neue Regelungen im Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes, Bundesarbeitsblatt, 18. Jhg. (1967), S. 502 ff.; Zekorn, Berufliche Fortbildung, ebenda S. 678 ff.; Fredebeul, Anforderungen an eine moderne Berufsbildungspolitik, ebenda S. 684 ff.; Hardenacke, Zur Situation der Berufsausbildung, ebenda S. 690 ff.

Die rein soziale Aufgabenstellung repräsentiert demgegenüber die Sozialhilfe, insbesondere durch ihre Ausbildungshilfe und ihre Eingliederungshilfe für Behinderte. Daneben wird auch im Rahmen der übrigen Zweige der sozialen Sicherung Hilfe zur Aus- und Fortbildung und zur Umschulung gewährt.

14. 4. BERUFSBERATUNG UND ARBEITSVERMITTLUNG

Berufsberatung und Arbeitsvermittlung sind Aufgaben — und grundsätzlich Monopol — der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Verbesserungen sind im Rahmen des bevorstehenden Arbeitsförderungsgesetzes in Aussicht genommen⁴³⁾.

15 5. DIE MEDIZINISCHEN HILFEN FÜR DIE BEVÖLKERUNG⁴⁴⁾

Ein einheitliches System medizinischer Hilfen für die Bevölkerung existiert nicht. Das Schwergewicht liegt bei der gesetzlichen Krankenversicherung, die mehr als 86 v. H. der Bevölkerung der Bundesrepublik mit Gesundheitsgütern (medizinischen Leistungen) versorgt⁴⁵⁾. Sie gewährt außer der Hilfe für den Lebensunterhalt ärztliche Versorgung, Krankenpflege und sonstige Heilungskosten. Ein vergleichsweise geringer Teil der medizinischen Versorgung der Bevölkerung wird im Rahmen der Unfallversicherung und der Kriegsopferversorgung geleistet. Die soziale „Ausfallbürgschaft“ stellt auch für die medizinische Versorgung der Bevölkerung die Fürsorge (Sozialhilfe) dar. Alle diese Institutionen gewähren medizinische Leistungen unter dem Gesichtspunkt der sozialen Hilfe.

Der unmittelbar medizinische Zweck wird am reinsten in den Maßnahmen zur Bekämpfung ansteckender Krankheiten⁴⁶⁾, ferner in Regelungen hygienischer Natur und in Aktionen zur Aufklärung der Bevölkerung verwirklicht⁴⁷⁾. Eine Brücke von hier zur Sozialpolitik schlägt das Bundessozialhilfegesetz insoweit, als es die Hilfe in Tuberkulosefällen und die Hilfe für Behinderte nicht nur vom sozialen, sondern auch vom gesundheitlichen Standpunkt aus regelt. Für Schwerbehinderte oder von schwerer Behinderung bedrohte Personen sieht es sogar Meldepflicht vor, um sie ärztlicher Behandlung zuzuführen⁴⁸⁾. Bundesgesetzlich geregelt ist die laufende gesundheitliche Betreuung Jugendlicher, die schon im Arbeitsleben stehen⁴⁹⁾.

⁴³⁾ S. Rz 13 und Anm. 42.

⁴⁴⁾ Kläss, Der öffentliche Gesundheitsdienst und die Gesundheitsgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Maunz-Schraft, Die Sozialversicherung der Gegenwart*, Bd. 1 und 2 (1963), S. 86 ff.

⁴⁵⁾ Sozialenquete S. 196 (Rz 555).

⁴⁶⁾ Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundesseuchengesetz) vom 18. Juli 1961; Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten vom 23. Juli 1953; Impfgesetz vom 8. April 1874.

⁴⁷⁾ Vor allem für diese Aufgaben besteht die Organisation der *Gesundheitsämter*.

⁴⁸⁾ S. Schulze, Zum Problem der Meldepflicht für körperlich und geistig Behinderte, NDV 46. Jhg. (1966), S. 130 ff.

⁴⁹⁾ §§ 45 ff. des Gesetzes zum Schutze der arbeitenden Jugend (Jugendarbeitsschutzgesetz) vom 9. August 1960.

Dagegen wird die gesundheitliche Förderung der Jugendlichen, die Schulen besuchen, in den Ländern unterschiedlich gehandhabt.

Der empfindlichste Mangel des Gesundheitswesens in der Bundesrepublik ist die *Unzulänglichkeit der Dienstleistungen* durch Krankenhäuser, Einrichtungen für langfristige Pflege, Maßnahmen häuslicher Pflege u. ä. Unter den Personengruppen, die dieses Defizit besonders trifft, ragen die Dauerleidenden und alle psychisch Kranken hervor. Hier zeigt sich mit besonderer Deutlichkeit die einseitige sozialpolitische Konzeption der medizinischen Vorsorgen als Einkommenshilfen für den Fall der Krankheit. Gleichwohl ist die Erscheinung über den gesundheitlichen Bereich hinaus typisch für die gesamte Situation der Sozialpolitik in der Bundesrepublik, die durchwegs durch einen Mangel an konkreten Hilfen und persönlichen Diensten gekennzeichnet ist.

6. DER SCHUTZ DER MÜTTER, KINDER, JUGENDLICHEN UND FAMILIEN⁵⁰⁾

16 a) Mütter

„Mutterschutz“ ist nach dem deutschen Sprachgebrauch der Schutz der schwangeren Frau sowie der Schutz der Mutter in den ersten Wochen und Monaten nach der Niederkunft. Für die spätere Zeit werden Mütter nicht systematisch betreut. Der Mutterschutz geht insoweit nominell in den Schutz der Familien über. In der Sache erscheint jedoch der Schutz der Familien unzulänglich, solange die Rolle der Mütter für die Familien nicht genügend berücksichtigt ist. Ein Hauptproblem ist die Überbelastung der Mütter mit mehreren Kindern. Entscheidend ist, daß viel zu wenig Stätten für die Aufnahme von Kindern (Kindergärten, Kinderkrippen und Kinderhorte) vorhanden sind, das System der Haus- und Familienpflege höchst unbefriedigend entwickelt ist, die Nachbarschaftshilfe grundsätzlich ausfällt und der Mütterurlaub z. B. in Müttergenesungsheimen aus einer Reihe von Gründen nur in eigentlichen Notfällen möglich ist.

Der „Mutterschutz“ für die schwangere und niedergekommene Frau bezieht sich vor allem auf die Mütter, die erwerbstätig oder aus anderem Grunde in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind⁵¹⁾. Die gesetzlichen

⁵⁰⁾ Zur Information über diese Probleme ist vor allem eine Reihe von Berichten der Bundesregierung zu nennen: Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vom 14. September 1966, Deutscher Bundestag Drucksache V/909 [*Frauenenquete*]; Bericht der Bundesregierung über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland vom 25. Januar 1968 [*Familienbericht*], Deutscher Bundestag Drucksache V/2532; Erster und Zweiter Bericht der Bundesregierung über die Lage der Jugend und die Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe [*Jugendbericht*] vom 14. Juni 1965 und vom 15. Januar 1968, Deutscher Bundestag Drucksachen IV/3515 und V/2453. S. auch die Beantwortung einer Anfrage betreffend die Situation der Kinder in der Bundesrepublik Deutschland durch den Bundesminister für Familie und Jugend, Deutscher Bundestag Drucksache V/2441. — Aus dem Schrifttum s. *Dreier*, Wirtschaftliche und soziale Sicherung von Ehe und Familie, 1965; *Junker*, Die Lage der Mütter in der Bundesrepublik Deutschland, Teil I Erster Halbband 1965, Zweiter Halbband 1966; Teil II 1967; *Stettner*, Jugendpflege in der Bundesrepublik Deutschland, 1966; *Seipp-Deutsch*, Handbuch des gesamten Jugendrechts (fortlaufend).

⁵¹⁾ S. zum gegenwärtigen Stand des Mutterschutzrechtes: *Leube*, Die neuen Vorschriften des Mutterschutzrechts, Der Betrieb 21. Jhg. (1968), S. 131 ff.

Vorschriften gewähren diesen Müttern Schutz im Arbeitsverhältnis, Ausgleich des Einkommensausfalles und medizinische Hilfen. Zu Gunsten bedürftiger Mütter, die nicht krankenversichert und/oder erwerbstätig sind, greift die Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen nach § 38 des Bundessozialhilfegesetzes ein. Mütter, die weder erwerbstätig noch krankenversichert noch bedürftig im Sinne der Sozialhilfe sind, können dagegen allenfalls die Mütterberatung der Gesundheitsämter und ähnliche Dienste geringerer Intensität in Anspruch nehmen.

17 b) Kinder und Jugendliche

Der soziale Schutz der Kinder und Jugendlichen wird in erster Linie über die schon erwähnten sozialpolitischen Einrichtungen und Maßnahmen bewirkt. So nehmen die Kinder und Jugendlichen an den Leistungen der sozialen Sicherung teil. Das Arbeitsrecht verbietet die Beschäftigung von Kindern (bis zum Ende der Schulpflicht, mindestens bis 14 Jahre)⁵²); Jugendliche (bis 18 Jahre) genießen einen sehr weitgehenden Schutz. Das System der beruflichen und schulischen Aus- und Fortbildung ist in erster Linie ein System zur Förderung der Kinder und Jugendlichen.

18 Hinzu kommt die sogenannte *Jugendhilfe*. Sie ist im Gesetz für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961 geregelt. Danach (§ 1) hat „jedes deutsche Kind ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit . . . Insoweit der Anspruch des Kindes auf Erziehung von der Familie nicht erfüllt wird, tritt, unbeschadet der Mitarbeit freiwilliger Tätigkeit, öffentliche Jugendhilfe ein.“ Im einzelnen befaßt sich das Gesetz vor allem mit der Organisation der Jugendwohlfahrtsbehörden, deren Schwerpunkt die lokalen Jugendämter bilden, mit dem Schutz der Pflegekinder und der Kinder, die in Heimen untergebracht sind, mit dem Vormundchaftswesen, mit der Erziehungshilfe (zur Ergänzung der elterlichen Erziehung) und der Fürsorgeerziehung (in fremden Familien, offenen oder geschlossenen Heimen). Diese gesetzlichen Regelungen werden ergänzt durch den Bundesjugendplan und die Jugendpläne der Länder, die vor allem die finanzielle und sonstige materielle Förderung der Jugend regeln. Der Bundesjugendplan sieht z. B. folgende Förderungsbereiche vor: politische Bildung, internationale Jugendbegegnung und Jugendaustausch, Berufshilfen und soziale Dienste, zentrale Aufgaben der außerschulischen Bildung, Fortbildung von Mitarbeitern in der Jugendhilfe, Jugendarbeit der Jugendverbände, Bau und Einrichtung von Stätten der Jugendhilfe.

19 Trotz dieses ausgedehnten Systems der Hilfen für Kinder und Jugendliche kann nicht gesagt werden, daß die Sorge für die Kinder und Jugendlichen in jeder Hinsicht befriedigend wäre⁵³). Das gilt vor allem für den Familienlastenausgleich, für die wirtschaftlichen Hilfen zum Besuch weiterführender Schulen und mittelbar auch für den mangelnden Schutz der Mütter⁵⁴). Besondere Probleme stellen auch hier wieder die konkreten Dienste. Ein Bericht der Bundesregierung über die Situation der Kinder in der Bundesrepublik

⁵²) Schulte-Langforth, *Kinderarbeit*, NDV 45. Jhg. (1965), S. 158 ff.

⁵³) Petri, *Die randständige Jugend*, in: *Schäfer-Nedelmann*, *Der CDU-Staat*, 1967, S. 47 ff.

⁵⁴) S. Rz 12, 16, 21.

Deutschland⁵⁵⁾ befaßt sich z. B. mit folgenden Fragen: Sorge für behinderte Kinder, Vorsorge gegen Haltungsschäden bei Kindern, Kinderspielplätze, Tageseinrichtungen für Kinder (Kindergärten, Kinderkrippen, Kinderhorte), Dauerkinderheime, Wohnungsversorgung, Geschlechterziehung und Erziehungsberatung. Für alle diese Bereiche stellt die Bundesregierung zwar — zu Recht — positive Entwicklungen fest. In keinem der Bereiche ist aber das notwendige Maß an Hilfen bereits erreicht.

- 20 Ein besonderes Problem stellt das *uneheliche Kind* dar⁵⁶⁾. Der Verfassungsauftrag, den unehelichen Kindern durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für die leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern (Art. 6 Abs. 5 GG), ist noch nicht erfüllt. Nach dem gegenwärtigen Recht hat das uneheliche Kind gegenüber dem Vater einen Unterhaltsanspruch, dessen Höhe sich nach dem Lebensstand der Mutter richtet. Es gilt als nur mit der Mutter verwandt. Die Sozialpolitik versucht zwar seit langem, den Unterschied zwischen ehelichen und unehelichen Kindern zu überwinden. Doch hemmt die familienrechtliche Regelung des Unterhalts das System der sozialen Sicherheit, da dessen Leistungen weitgehend Unterhaltsleistungen zu ergänzen oder zu ersetzen haben. Ohnedies ist es schwierig, den besonderen Schutz des unehelichen Kindes so zu regeln, daß er nicht auf eine erneute Diskriminierung hinausläuft. Am 7. Dezember 1967 hat die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes über die rechtliche Stellung der unehelichen Kinder vorgelegt (Deutscher Bundestag Drucksache V/2370), das die familienrechtliche Stellung der unehelichen Kinder im Sinne des Grundgesetzes regeln soll.

21 c) Familien

Soziale Sicherung und Hilfe für die Familie gehen von der Verfassungsgarantie der Ehe und der Familie aus (Art. 6 GG). Die aus Eltern und heranwachsenden Kindern bestehende Familie ist grundsätzlich als eine Einheit zu betrachten. Dieses Prinzip wird von der Sozialpolitik konsequent beachtet.

Dagegen sind die materiellen Hilfen für die Familien unzulänglich. Ergänzend zu dem, was schon zur Lage der Mütter und der Kinder bemerkt wurde, ist auf das Ungenügen des sogenannten *Familienlastenausgleichs*⁵⁷⁾ aufmerksam zu machen. Seine Hilfen unterscheiden sich nach Art des Erwerbseinkommens (öffentlicher Dienst oder sonstige Erwerbseinkommen), nach der Art der sozialen Sicherung (Rentenversicherung, Kriegsopferversorgung usw.) und nach der Höhe des Einkommens. Sie bestehen teils aus Zuwendungen, teils aus Ersparnissen an Einkommensteuern. Alle diese Unterschiede werfen schwerwiegende Probleme der Gerechtigkeit und der Praktikabilität auf. Insgesamt ist festzustellen, daß der tatsächliche Lebens-

⁵⁵⁾ S. o. Anm. 50.

⁵⁶⁾ S. o. Anm. 12; Blötz, Rechtliche Erfordernisse einer wirksamen Hilfe für die alleinstehende Mutter und ihr Kind, NDV 45. Jhg. (1965), S. 347 ff.

⁵⁷⁾ S. dazu z. B. Sozialenquete, S. 303 ff.; Sozialenquete-Anlagenband, S. 140 ff.; Familienbericht [Anm. 50], S. 218 ff. — Oeter, Familienfördernde Maßnahmen in Frankreich, Belgien und der Bundesrepublik Deutschland, in: Oeter, Familie und Gesellschaft, 1966, S. 305 ff.; ders., Zur Reform des Familienausgleichs, Die Sozialversicherung 23. Jhg. (1968), S. 2 ff.

standard der Familien mit der Zunahme der Kinderzahl rasch fällt⁵⁸). Die Schwierigkeiten einer durchgreifenden Reform sind nicht zu leugnen. Sie könnten jedoch überwunden werden, wenn nicht eine starke öffentliche Meinung die Förderung der Familien ablehnen würde.

22 7. HILFE FÜR DIE BEHINDERTEN⁵⁹)

Unter den Maßnahmen zugunsten Behinderter ist ergänzend vor allem die *Rehabilitation* Erkrankter und Beschädigter zu nennen. Sie leidet an starker Zersplitterung. Maßnahmen der Rehabilitation sind z. B. vorgesehen im Rahmen der Krankenversicherung, der Unfallversicherung, der Rentenversicherung, der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, der Kriegsopferversorgung, der Sozialhilfe, aber auch der Seuchenbekämpfung. Das Problem sachlicher und organisatorischer Koordination dieser verschiedenen Regelungen und Einrichtungen der Rehabilitation wird immer wieder geprüft⁶⁰). Ein weiteres Reformliegen ist die Vorbeugung gegen Schäden, die, sobald sie endgültig eintreten, ein oft nur mehr schwer zu befriedigendes Bedürfnis nach Rehabilitation auslösen⁶¹). Damit stellt sich auch das Problem der Meldepflicht von Personen, denen Behinderungen drohen⁶²). Sie ist als Eingriff in die Freiheit und Intimsphäre des Bedrohten und seiner Familie umstritten.

Ein besonderes Problem ist die Sicherung der Arbeitsplätze für Behinderte. Zu diesem Zweck ist den Arbeitgebern eine Beschäftigungspflicht für *Schwerbeschädigte* auferlegt⁶³).

- 23 Bei *Kindern*, die mit Behinderungen geboren oder noch vor dem Eintritt in das Arbeitsleben von Behinderungen befallen werden, stellt sich einerseits das Problem der Erfassung der behinderten und bedrohten Kinder mit besonderer Dringlichkeit, während andererseits der Konflikt mit dem Sorgerecht der Eltern nicht zu übersehen ist. Die finanzielle Belastung, die behinderte Kinder für ihre Familien bedeuten, wird vor allem aufgrund des Bundessozialhilfegesetzes nach Maßstäben der öffentlichen Fürsorge von der Öffentlichkeit mit getragen. Das Schulwesen wird mehr und mehr mit Einrichtungen durchsetzt, die sich dem behinderten Kind anpassen und seine spezifische Begabung entwickeln⁶⁴). Besondere Heime werden zunehmend eingerichtet. Aber insgesamt kann die Hilfe für behinderte Kinder — und

⁵⁸) Ein spezielles Beispiel s. bei *Jürgens*, Familiengröße und Bildungsweg der Kinder, 1967.

⁵⁹) *S. Vogt*, Die Rechtsgrundlagen für die Rehabilitation der Behinderten, 1965; *Siebrecht*, Rehabilitation von Behinderten in Deutschland, 1966; *Bläsing*, Die Rehabilitation der Körperbehinderten, 1967; *Achinger*, Die Gesellschaft und die Behinderten, NDV 47. Jhg. (1967), S. 288 ff.; *Bernhardt*, Der behinderte Mensch und das Verfassungsrecht, ebd. S. 290 ff.

⁶⁰) S. vor allem die Sozialenquete, S. 261 ff. (insbes. S. 290 ff.).

⁶¹) *Benesch*, Maßnahmen zur Früherkennung und Früherfassung Rehabilitationsbedürftiger, Bundesarbeitsblatt 16. Jhg. (1965), S. 255 ff.

⁶²) S. o. Rz 15.

⁶³) *S. Becker*, Die Beschäftigung Schwerbeschädigter, 1961; ferner oben Anm. 33.

⁶⁴) *S. Jussen*, Handbuch der Heilpädagogik in Schule und Jugendhilfe, 1967, insbes.: *Ederer*, Organisation des Sonderschulwesens in der Bundesrepublik Deutschland (S. 81 ff.); *Mues*, Die Organisation der heilpädagogischen Jugendhilfe (S. 126 ff.).

für Familien mit behinderten Kindern — noch längst nicht als befriedigend bezeichnet werden. Das gilt vor allem auch für psychisch behinderte Kinder.

24 8. DAS WOHNUNGSWESEN

Öffentliche Verwaltung und Verteilung des Wohnraums und strenge Preisbindung spielen heute keine nennenswerte Rolle mehr in der Wohnungspolitik der Bundesrepublik. Vielmehr wurden die Subvention und die zum Teil mit ihr verbundene Beeinflussung des Preises und der Verteilung des Wohnraums zum zentralen Instrument, mit dem zugleich die Bildung von Eigentum — an Eigenheimen und Eigentumswohnungen — gefördert wird⁶⁵). Diese Maßnahmen zeitigten jedoch regional und konjunkturell schwankende Wirkungen. Auch heute noch stellt sich die Lage sehr unterschiedlich dar. Vor allem in großstädtischen Ballungsräumen geht mit einem relativen oder absoluten Mangel an Wohnungen ein hohes Niveau der freien Mietpreise einher.

Der Ergänzung der Wohnungsbauschubventionen dient vor allem das sogenannte Wohngeld⁶⁶). Es wird als Mietzuschuß für Personen gewährt, die für eine der Größe ihrer Familie angemessene Wohnung eine im Verhältnis zu ihrem Einkommen unzumutbar hohe Miete bezahlen müssen, desgleichen Personen, die für ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung zu hohe Lasten (Schuldzinsen usw.) aufzubringen haben.

Ein weiteres Mittel der Wohnungspolitik ist der Schutz des Mieters gegenüber dem Vermieter für den Fall der Kündigung. Er wurde, nachdem er seit langem immer mehr eingeschränkt wurde, jüngst wieder etwas verbessert⁶⁷). Trotz regionaler Ungleichheiten auf dem Gebiet des Wohnungswesens wird man sagen müssen, daß die Entwicklung im allgemeinen befriedigend verlaufen ist. Von diesem Urteil muß jedoch die Versorgung kinderreicher Familien mit angemessenem Wohnraum ausgenommen werden.

25 9. DIE EIGENTUMSBILDUNG⁶⁸)

Um der — dem marktwirtschaftlichen System eigentümlichen — Akkumulation der Vermögen in der Hand der Vermögenden entgegenzutreten,

⁶⁵) Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht vom 23. Juni 1960; Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz) in der Fassung vom 1. September 1965; Gesetz zur verstärkten Eigentumsbildung im Wohnungsbau und zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen vom 24. August 1965; Fey, Tendenzen und Merkmale des Wohnungsbaues 1966, Bundesbaublatt 16. Jhg. (1967), S. 203 ff.; Klein, Die Wohnungsbaufinanzierung im Jahre 1966, ebd. S. 151 ff.; Bundesminister für Wohnungswesen und Städtebau, Der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau in der Bundesrepublik im Jahre 1966, ebd. S. 253 ff.

⁶⁶) S. dazu Erster und Zweiter Bericht der Bundesregierung über die in den einzelnen Ländern gemachten Erfahrungen mit dem Wohngeldgesetz vom 27. Juni 1966 und vom 12. Dezember 1967, Deutscher Bundestag Drucksache V/796 und V/2399.

⁶⁷) Voelskow, Änderungen des sozialen Mietrechts durch das 3. Mietänderungsgesetz, Der Betrieb 21. Jhg. (1968), S. 115 ff., 160 ff.

⁶⁸) Schelp, Vermögensbildung und berufliche Fortbildung zugunsten der Arbeitnehmer, in: Maunz-Schraft, Die Sozialversicherung der Gegenwart, Bd. 3 (1964), S. 48 ff. S. ergänzend: Zweites Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer vom 1. Juli 1965.

wurde eine Politik breiter Streuung des Vermögens verfolgt. Vor allem wurde die Spartätigkeit durch Steuervergünstigungen und Prämien begünstigt, desgleichen der Erwerb von Eigenheimen und Eigentumswohnungen. Auf besondere Weise wird zusätzlich die Bildung von Vermögen in der Hand von Arbeitnehmern gefördert. Die jüngste Gesetzgebung hat freilich die Sparförderung aus fiskalischen Gründen wieder stark beschnitten.

Besonders zu erwähnen ist die Privatisierung von Unternehmen in Bundesbesitz. Anteile an den dafür ausgewählten Unternehmen wurden als „Volksaktien“ an die Bevölkerung ausgegeben, wobei auf eine maximale Streuung und eine sozial gerechte Erwerbchance geachtet wurde. Auf diese Weise sollten breite Kreise in die Lage versetzt werden, Anteile am Kapital wirtschaftlicher Unternehmen zu erwerben, während die übrigen Maßnahmen der Vermögensbildung meist nur zur Bildung von Konsumvermögen führten⁶⁹⁾.

26 10. DER AUSGLEICH VON FOLGEN DES NATIONALSOZIALISTISCHEN REGIMES, DES KRIEGES SOWIE VON MASSNAHMEN, WELCHE FREMDE MÄCHTE NACH DEM KRIEGE DEUTSCHEN GEGENÜBER ERGIFFEN HABEN⁷⁰⁾

In ganz besonderem Maße war die Sozialpolitik der Bundesrepublik damit befaßt, die Folgen des nationalsozialistischen Regimes, des Krieges und der gegen Deutsche gerichteten Maßnahmen ehemaliger Feindstaaten in der Nachkriegszeit auszugleichen oder zu mildern. In Betracht kommen vor allem: die Personen, die unter dem nationalsozialistischen Regime aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen verfolgt wurden und Schäden erlitten, die Kriegspersonengeschädigten (einschließlich der Hinterbliebenen), die Kriegssachgeschädigten, die ehemaligen Kriegs- und Zivilgefangenen (Heimkehrer), die Deutschen, die aus Osteuropa und Ostdeutschland geflohen sind oder vertrieben wurden und die nichtdeutschen Personen, die aus kommunistischen Ländern in die Bundesrepublik flüchteten. Die Leistungen und sonstigen Hilfen, die zugunsten dieser Personen erbracht wurden, sind sehr vielfältig. Sie werden zum Teil im Rahmen herkömmlicher Einrichtungen der Sozialpolitik erbracht (so vor allem von der Sozialversicherung). Teils werden neue und spezifische Wege beschritten (wie vor allem im Lastenausgleich, einem langfristigen Prozeß einer Vermögensumschichtung zum Ausgleich der Kriegssachschäden). Diese Leistungssysteme können hier nicht dargestellt werden.

⁶⁹⁾ S. Hartmann, Die Privatisierung bundeseigener Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Neue Perspektiven aus Wirtschaft und Recht, Festschrift für Hans Schäffer, 1966, S. 209 ff.

⁷⁰⁾ Die Betreuung der Vertriebenen, der Flüchtlinge, der Kriegssachgeschädigten, der Evakuierten, der Kriegs- und Zivilgefangenen, der Heimkehrer, der nichtdeutschen Flüchtlinge, herausgegeben vom Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1966; Blessin, Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Bundesrepublik Deutschland, staatswiss. Diss. Graz, 1966; zum Lastenausgleich: Sozialenquete — Anlagenband, S. 11 ff.

27 B. DIE RECHTLICHEN UND POLITISCHEN EBENEN, VON DENEN AUS SOZIALPOLITIK UND SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE FÜR DIE BUNDESREPUBLIK GESTALTET WERDEN

Die Bundesrepublik ist weder hinsichtlich der Formulierung und des Schutzes von Menschenrechten noch hinsichtlich der Definition und der Verwirklichung ein nach innen einheitliches und nach außen geschlossenes Staatswesen. Vielmehr ist sie im Inneren bundesstaatlich gegliedert, nach außen in supranationale und internationale Systeme einbezogen.

28 1. DIE BUNDESSTAATLICHE GLIEDERUNG⁷¹⁾

Die bundesstaatliche Gliederung ist dadurch gekennzeichnet, daß

- der Bund grundsätzlich über die Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet sowohl der Sozialpolitik als auch der Menschenrechte verfügt und davon auch durchgreifend Gebrauch gemacht hat,
- allerdings im Grundgesetz der Bundesrepublik besondere soziale Grundrechte nicht ausgebracht sind,
- während den Ländern die Masse der sozialpolitischen Vollzugsaufgaben zufällt,
- wobei sie aber den sozialpolitischen Ordnungen und den Grundrechten des Grundgesetzes untergeordnet sind, so daß weder ihren zusätzlichen Garantien der klassischen Grundrechte noch ihren teilweise stark ausgeprägten sozialen Grundrechten größere Bedeutung zukommt.

29 2. DIE SUPRANATIONALE EBENE⁷²⁾

Die Bundesrepublik gehört den drei europäischen Gemeinschaften an: der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl verfügen über bedeutsame sozialpolitische Befugnisse, welche die Sozialpolitik der Bundesrepublik mehr und mehr mitbestimmen. Sie beziehen sich vor allem auf die Freizügigkeit innerhalb der Mitgliedstaaten sowie auf die Angleichung der Arbeitsbedingungen, der Kosten und Leistungen der sozialen Sicherheit und der sonstigen Lebensbedingungen innerhalb der europäischen Gemeinschaften. Dazu kommen Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Mobilität⁷³⁾. Die Sozialpolitik dieser Gemein-

⁷¹⁾ Köttgen, Der soziale Bundesstaat, in: Neue Wege der Fürsorge, Festschrift für Hans Muthesius, 1960, S. 19 ff. — S. zum Folgenden vor allem Art. 30, 31, 70 ff., 83 GG.

⁷²⁾ S. Lell, Die soziale Harmonisierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen, 1965; Heise, Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1966.

⁷³⁾ Zur Tätigkeit der beiden Gemeinschaften auf sozialpolitischem Gebiet s. die beiden jeweils letzten Jahresberichte der Gemeinschaften. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission, 9. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (1. April 1965 bis 31. März 1966), 1966, S. 220 ff.; desgl., 10. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (1. April 1966 bis

schaften kann hier nicht mit dargestellt werden. Sie ist jedoch so wichtig und von solcher Eigenständigkeit, daß bei dieser Gelegenheit empfohlen werden darf, künftig — je nach der Art des Gegenstandes — besondere Berichte über die sozialpolitische Wirksamkeit der europäischen Gemeinschaften ins Auge zu fassen.

Die supranationale Ebene weist die Besonderheit auf, daß in den Verträgen, die den europäischen Gemeinschaften zugrundeliegen, weder klassische noch soziale Grundrechte ausgebracht sind. Das läßt jedoch nicht den Schluß zu, daß die Gemeinschaften oder ihre Mitgliedstaaten die in klassischen und sozialen Grundrechten ausgedrückten Werte mißachten⁷⁴⁾.

30 3. DIE EUROPÄISCHE EBENE INTERNATIONALER ZUSAMMENARBEIT

Die europäische Ebene internationaler Zusammenarbeit — über die supranationalen europäischen Gemeinschaften hinaus — ist vor allem durch das Wirken des *Europarates* gekennzeichnet, der zum Teil auch die sozialen Aufgaben der Westeuropäischen Union zu erfüllen sucht⁷⁵⁾. Der Schwerpunkt dieser Aktivität liegt in der Formulierung und Gewährleistung von Menschenrechten und zwar von klassischen Grundrechten durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁷⁶⁾ und von sozialen Grundrechten in der Europäischen Sozialcharta⁷⁷⁾. Beide Konventionen verpflichten die Bundesrepublik völkerrechtlich und wurden von ihr innerstaatlich mit Gesetzeskraft verbindlich gemacht⁷⁸⁾. Allerdings ist die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von anderer Durchsetzungskraft als die Europäische Sozialcharta. Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten wird — über die innerdeutsche Anwendung hinaus — durch die Europäische Kommission für Menschenrechte, das Ministerkomitee des Europarates und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sanktioniert. Sie können konkrete Verletzungen von Grundrechten feststellen, so daß für den betroffenen Staat die Verpflichtung entsteht, die Verletzung zu beseitigen. Hinsichtlich der Sozialcharta besteht dagegen nur die Pflicht der Staaten, über die Anwendung ihrer Bestimmungen zu berichten. Die Berichte werden von Organen des Europarates erörtert. Eine Möglichkeit

31. März 1967), 1967, S. 263 ff.; Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Hohe Behörde, 14. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (1. Februar 1965 bis 31. Januar 1966), 1966, S. 295 ff.; desgl., 15. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (1. Februar 1966 bis 31. Januar 1967), 1967, S. 283 ff.

⁷⁴⁾ S. von der Groeben, Grundrechte in der europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift für Walter Hallstein, 1966, S. 226 ff.

⁷⁵⁾ Art. II des sogenannten Brüsseler Vertrages vom 17. März 1948.

⁷⁶⁾ S. zur Bedeutung dieser Konvention für die Bundesrepublik vor allem: *Partsch*, Die Rechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: *Bettermann-Neumann-Nipperdey*, Die Grundrechte, Bd. I 1. Halbband 1966, S. 235 ff.; *Guradze*, Die Europäische Menschenrechtskonvention, 1968.

⁷⁷⁾ S. *Pischel*, Die Bedeutung der Europäischen Sozialcharta für das Recht in der Bundesrepublik Deutschland, jur. Diss. Würzburg 1966; *Isele*, Die Europäische Sozialcharta, 1967.

⁷⁸⁾ *Menzel*, Zur Wirksamkeit der Europarats-Konventionen, Die öffentliche Verwaltung 20. Jhg. (1967), S. 109 ff.

zu individueller Beschwerde besteht dagegen nicht⁷⁹⁾. Der Europarat hat die Sozialpolitik aber auch durch eine Reihe weiterer Beschlüsse und Abkommen gefördert, unter denen hier vor allem die zwei vorläufigen Abkommen über soziale Sicherheit und das Europäische Fürsorgeabkommen von 1953 sowie der Europäische Sozialkodex von 1964 genannt seien⁸⁰⁾.

- 31 Die zahlreichen *sonstigen vertraglichen Abmachungen* sozialpolitischer Natur, die schon das Deutsche Reich und später die Bundesrepublik Deutschland mit anderen europäischen Staaten geschlossen haben, können hier nicht im einzelnen dargestellt werden⁸¹⁾.

32 4. DIE EBENE WELTWEITER INTERNATIONALER ZUSAMMENARBEIT

Die internationale Zusammenarbeit über den europäischen Rahmen hinaus wird besonders durch die *Vereinten Nationen* getragen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen ist trotz ihrer Unverbindlichkeit eine wichtige Dokumentation der Ordnungsziele der Menschheit und eine weltweite Diskussionsgrundlage für die Gewährung und Verwirklichung sowohl klassischer als auch sozialer Grundrechte. Das gilt auch für die Deklarationen und Konventionen, durch die die Vereinten Nationen die Menschen- und Bürgerrechte weiter zu entwickeln suchen⁸²⁾. Auch die Entwicklung der Menschenrechte in der Bundesrepublik wurde von daher bestärkt⁸³⁾. Die großen Verdienste der Vereinten Nationen und ihrer Organisationen auf dem Gebiet der Sozialpolitik können und brauchen hier nicht durch Beispiele erläutert zu werden.

- 33 Von großer Bedeutung für die sozialpolitische Arbeit in der Bundesrepublik ist ferner die Tätigkeit der *Internationalen Arbeitsorganisation*⁸⁴⁾. Darüber hinaus verlassen auch zahlreiche *multilaterale und bilaterale* Abkommen der Bundesrepublik über sozialpolitische Fragen den europäischen Rahmen⁸⁵⁾.

⁷⁹⁾ S. zum Unterschied zwischen klassischen Grundrechten im Sinne der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und sozialen Grundrechten im Sinne der Europäischen Sozialcharta: Conseil de l'Europe, Instruments internationaux pour la Protection des Droits de l'Homme: La Distinction entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels — Note établie par la Direction des Droits de l'Homme — Strasbourg, le 14 février 1964 — H (64) 3.

⁸⁰⁾ Eine Zusammenstellung der Konventionen und Abkommen des Europarates s. in Mitteilungen des Europarates, 16. Jhg. (1966), S. 32 f.

⁸¹⁾ S. dazu *Plöger-Wortmann*, Deutsche Sozialversicherungsabkommen mit ausländischen Staaten [Stand 1967]; s. a. *Schnorr*, Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung, 1960.

⁸²⁾ S. dazu *McDougal*, Die Menschenrechte in den Vereinten Nationen, in: *Bettermann-Neumann-Nipperdey*, Die Grundrechte, Bd. I 1. Halbband 1966, S. 493 ff.; *Schwelb*, Die Arbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte, in: Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht, herausgegeben von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Wien, 1967, S. 268 ff.

⁸³⁾ S. dazu die Deutschen Landesberichte in: Yearbook on Human Rights.

⁸⁴⁾ S. *Friedl*, Rechtsvereinheitlichung im internationalen Arbeitsrecht, 1965; *Landy*, The Effectiveness of International Supervision, 1966.

⁸⁵⁾ S. o. Anm. 81.

VERGLEICH DER WERTE UND ZWECKE DER MENSCHENRECHTE UND DER SOZIALPOLITIK

34 I. Zu den klassischen Grundrechten

Die für die Bundesrepublik Deutschland geltenden Grundrechte haben den Zweck, den Menschen — seine Würde und seine Entfaltung — zum Mittelpunkt des Staates und aller von ihm kontrollierten und zu verantwortenden sozialen Systeme zu machen und einen Selbstzweck des Staates und der ihm inkorporierten Einheiten zu negieren: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ (Art. 1 Abs. 1 GG). Das schließt freilich die Hinordnung des Menschen auf den Mitmenschen ein, nicht aus (s. z. B. Art. 2 Abs. 1 GG). Die zentrale Technik, die gegenüber der Grundrechtsordnung des Grundgesetzes die Inanspruchnahme des Menschen für den Menschen sichert, ist der Gesetzesvorbehalt. Er ist den meisten Grundrechten hinzugefügt und sucht zu umschreiben, in welchem Umfang die Grundrechte durch das Gesetz beschränkt werden können. Dabei sind unter Gesetz förmliche — vom Parlament beschlossene — Gesetze zu verstehen oder Rechtsverordnungen der Exekutive (Art. 80 GG) und Satzungen autonomer Körperschaften (z. B. Art. 28 Abs. 2 GG), zu denen förmliche Gesetze ausdrücklich und mit hinreichender Bestimmtheit ermächtigt haben. Diese Technik steht im Einklang mit einer ungeschriebenen fundamentalen Norm des deutschen Rechtsstaates, dem „Allgemeinvorbehalt des Gesetzes“. Danach bedarf jeder Eingriff in Freiheit und Eigentum und jede sonstige Belastung eines Menschen durch den Staat der gesetzlichen Grundlage. Aber Grundrechte schaffen dem Menschen weitgehend eine Sphäre, in der er vom Staat auch nicht mit Hilfe des Gesetzes in Anspruch genommen werden kann.

Die klassischen Grundrechte suchen das Ziel, die Würde des Menschen und seine Entfaltung zum Mittelpunkt des Staates zu machen, vor allem durch die Gewährung von Gleichheit (s. insbesondere den allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 GG), die Sicherung der Freiheit (s. vor allem das allgemeine Freiheitsrecht in Art. 2 Abs. 1 GG) und entsprechenden verfahrensrechtlichen Schutz (s. insbesondere Art. 17, 19 Abs. 4 GG) zu erreichen. Dabei ist Freiheit Sinnerfüllung der Gleichheit; denn Gleichheit in Unfreiheit würde das Ziel der Menschenwürde verfehlen. Und Gleichheit ist in erster Linie die Gewähr, daß Freiheit nicht Gruppenprivileg, sondern Freiheit des Menschen — möglichst aller Menschen — ist. Die Problematik, daß die Freiheit des Stärkeren die Freiheit der Schwächeren und damit die Gleichheit gefährdet, ist bekannt. Es wird vor allem als die Aufgabe des Gesetzgebers angesehen, die Freiheit so zu umgrenzen, daß Gleichheit und Freiheit erhalten bleiben. Aufgabe der Grundrechtsauslegung ist es, die Freiheitsrechte so auszulegen, daß der Gesetzgeber seiner Verantwortung für die Gleichheit gerecht werden kann, ohne daß die Freiheitsrechte ihren Sinn verlieren.

Gleichheit und Freiheit werden zunächst abstrakt gewährt. Sie stehen jedermann ohne Rücksicht darauf zu, ob und in welchem Maße es ihm nach seinen persönlichen Eigenschaften und Verhältnissen auch tatsächlich möglich

ist, von der rechtlichen Gleichheit, insbesondere der gleichen Freiheit Gebrauch zu machen. Das erscheint primitiv, sollte aber als robuster Kern allen Grundrechtsschutzes nicht unterschätzt werden. Grundrechte sind am verlässlichsten als Abwehr staatlichen Handelns durchzusetzen. Daß diese juristische, abstrakte und negative Seite in der Textierung, Dogmatik und Praxis der Grundrechte in der Bundesrepublik im Vordergrund steht, darf deshalb nicht einseitig ideologisch als liberal und sozial indifferent kritisiert werden.

35 II. Zu den sozialen Grundrechten⁸⁶⁾

Soziale Grundrechte setzen tatsächliche Möglichkeiten der Erfüllung voraus, die normativ nur begrenzt gesteuert werden können. Das gilt insbesondere für die Verfassung, die auf knappe Anordnungen beschränkt ist. Abwehrrechte können mit einem Satz effektiv eingeräumt werden. Leistungsrechte können nicht ebenso schon als Allgemeinsätze effektiv sein. Soziale Grundrechte können daher nicht mit gleicher Verlässlichkeit gewährt werden, wie klassische Grundrechte. Undifferenziertes verfassungsrechtliches Nebeneinander von klassischen und sozialen Grundrechten gefährdet deshalb möglicherweise die elementare Glaubwürdigkeit und Effektivität der klassischen Grundrechte. Das war einer der entscheidenden Gründe, warum das Grundgesetz die Praxis der Weimarer Verfassung und zahlreicher Landesverfassungen nicht übernommen hat, soziale und klassische Grundrechte gleichermaßen aufzunehmen. Das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) kann freilich ein System ausgeprägter sozialer Verbürgungen nicht ersetzen. Es ist zwar auf den Schutz und die Entfaltung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) durch den Ausgleich der Wohlstandsdifferenzen, den Abbau der Abhängigkeitsverhältnisse und eine gerechte Teilhabe aller an den Gütern der Gemeinschaft gerichtet⁸⁷⁾. Aber es ist zu allgemein, um jenseits minimaler Sicherung einer menschenwürdigen Existenz verlässlich zu sagen, was der Staat tun muß, um seinen sozialen Pflichten zu genügen⁸⁸⁾. Demgegenüber muß daß Nebeneinander je eines Dokuments über die klassischen und sozialen Grundrechte auf europäischer Ebene mit unterschiedlichem Sanktionsapparat als glücklich bezeichnet werden. Doch kann damit das rechts- und sozialpsychologische Defizit der Einseitigkeit des Grundgesetzes nicht ausgeglichen werden. Auch die Landesverfassungen können im Hinblick auf die beschränkte Zuständigkeit der Länder und ihre Verschiedenheit wenig dazu beitragen, für den Gesamtbereich der Bundesrepublik das Bewußtsein der Existenz eines umfassenden Systems sozialer Grundrechte zu schaffen.

⁸⁶⁾ S. zum Folgenden *Tomandl*, Der Einbau sozialer Grundrechte in das positive Recht, 1967.

⁸⁷⁾ Zur Definition: *Zacher*, Bayern als Sozialstaat, Bayerische Verwaltungsblätter n. F. 8. Jhg. (1962), S. 257 ff. (257); *ders.*, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, 1964, S. 120 f.

⁸⁸⁾ S. *Weber*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen, Der Staat Bd. 4 (1965), S. 409 ff.; *Robwer-Kahlmann*, Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes in der richterlichen Praxis, Zeitschrift für Sozialreform 13. Jhg. (1967), S. 449 ff.

Der Mangel eines in der Bundesverfassung (Grundgesetz) ausgebrachten umfassenden Systems sozialer Grundrechte blieb jedoch ohne spürbaren Einfluß auf die Sozialpolitik und ihre Wertung. Die Sozialpolitik in der Bundesrepublik entspricht nicht nur dem Sozialstaatsprinzip und dem zentralen Verfassungssatz von der Würde des Menschen, sondern auch den Werten und Zwecken, die in den internationalen Dokumenten über soziale Grundrechte vorgegeben sind. Man wird auch sagen dürfen, daß diese internationalen Dokumente aus einer Tradition hervorgegangen sind, die wesentlich durch die deutsche Sozialpolitik mitbestimmt worden ist.

37 1. VERFREMDUNGEN DER SOZIALPOLITIK

Störende Verfremdungen beeinträchtigen die Sozialpolitik der Bundesrepublik nicht wesentlich.

Unvermeidlich ist freilich, daß die parlamentarische *Mehrheitsdemokratie* auch in der Bundesrepublik diejenigen sozialpolitischen Interessen bevorzugt, die den größten Gruppen gemeinsam sind, am wirksamsten öffentlich vertreten und am deutlichsten als vorteilhaft empfunden werden, während Interessen mehrheitsdemokratisch unwichtiger Minderheiten sowie Interessen, die nicht „organisiert“ oder „organisierbar“ sind, vernachlässigt werden und weniger „merkliche“ Maßnahmen eher unterbleiben⁸⁹⁾. Ein Beispiel dafür gibt ein Vergleich der sozialpolitischen Hilfsmaßnahmen, die den beiden Industriezweigen zugewandt werden, die gegenwärtig am stärksten vom ökonomischen Strukturwandel betroffen sind: der Steinkohlenbergbau und die Textilindustrie⁹⁰⁾. Dem wohlorganisierten und traditionsreichen Bergbau wird weitaus mehr geholfen als der Textilindustrie. Weitere Beispiele sind die sozialpolitische Vernachlässigung der Hausfrauen⁹¹⁾ und die vergleichsweise geringen Hilfen für die kinderreichen Familien. Ein besonders eindrucksvoller Fall ist der Rückstand in den Maßnahmen zugunsten der psychisch Kranken⁹²⁾. Sie stellen nicht nur eine extreme Minderheit dar. Sie sind zudem völlig außerstande, ihre Interessen selbst zu wahren. Ein wieder anderes Beispiel schließlich ist die bescheidene soziale Stellung der Sozialarbeiter.

38 *Ideologische* Verfremdungen der Sozialpolitik sind nur als Randerscheinungen zu verspüren. Das ist ein Verdienst der verfassungsrechtlichen Verbürgungen der Gleichheit der Religionen und Bekenntnisse und der Freiheit des Gewissens. Es hängt aber auch mit der stark ökonomischen und monetären Konzeption der Sozialpolitik in der Bundesrepublik zusammen. Denn es ist nicht zu verkennen, daß sich die ideologischen Schwierigkeiten ver-

⁸⁹⁾ v. *Bethusy-Huc*, Demokratie und Interessenpolitik, 1962; *Fleischmann*, Ungleichheit unter den Wählern, Zur ökonomischen Perspektive in der Soziologie, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 12. Jahr (1967), S. 124 ff.

⁹⁰⁾ S. dazu *Liefmann-Keil*, Struktur- und Sozialpolitik zugunsten der Starken, Der Volkswirt, 21. Jhg. (1967), S. 2187 ff.

⁹¹⁾ *Achinger*, Soziale Sicherheit, 1953, S. 16 ff.

⁹²⁾ S. z. B. Sozialenquete S. 274 ff. Ferner oben Rz 15 und 23 und das dort zitierte „Handbuch der Heilpädagogik“.

dichten, wo der Bereich der schematischen Einkommenshilfen verlassen wird und die konkreten sozialen Dienste für den Menschen einsetzen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Auseinandersetzung um das Verhältnis zwischen „öffentlicher“ (behördlicher) und „freier Wohlfahrtspflege“ (kirchlicher und privater Wohltätigkeitsorganisationen) beim Vollzug des Bundessozialhilfegesetzes und des Gesetzes für Jugendwohlfahrt⁹³). Beide Gesetze versuchen, die religiösen und weltanschaulichen Bedürfnisse Hilfesuchender, die religiöse und weltanschauliche Motivation „freier“ Hilfe und die Pflicht des Staates zur religiösen und weltanschaulichen Neutralität miteinander zu harmonisieren, indem den „freien“ Wohltätigkeitsorganisationen — und damit vor allem religiös und weltanschaulich gebundenen Organisationen — ein großer Spielraum der Übernahme sozialer Dienste eingeräumt wird. Damit stellt sich aber die Frage, ob nicht möglicherweise Hilfesuchende benachteiligt werden, die religiös und weltanschaulich neutrale Hilfe suchen.

- 9 *Kollektivistische* Bedrückung des einzelnen ist der Sozialpolitik der Bundesrepublik grundsätzlich fremd. Die Konkurrenz zwischen „öffentlicher“ Hilfe und der Hilfe durch religiös und weltanschaulich geprägte „freie“ Verbände stellt freilich auch die Frage, inwieweit das Zurücktreten des Staates und der Kommunen gegenüber der „freien“ Wohlfahrtspflege dazu führt, daß der einzelne von gesellschaftlichen Kollektiven abhängt. Doch sind Gesetzgebung und Praxis darum bemüht, einen Ausgleich zu finden. Sie können dabei nicht daran vorübergehen, daß im Bereich der sozialen Dienste die religiös und weltanschaulich geprägten Organisationen der Wohlfahrtspflege Kräfte mobilisieren, die sich der „öffentlichen“ Wohlfahrtspflege nicht in gleichem Maße zur Verfügung stellen würden. Insofern darf vor allem an die christliche Motivation der sozialen Arbeit erinnert werden. Daß sich daraus Situationen ergeben, die von einzelnen als kollektivistische und ideologische Bedrückung erfahren werden, wird sich nicht ganz vermeiden lassen.
- 10 Die größte Gefahr kollektiver Bedrückung könnte zweifellos davon ausgehen, daß die einzelnen Arbeitnehmer ihre Rechte und Interessen im Arbeitsleben nicht voll entfalten können, wenn sie sich nicht in *Gewerkschaften* zusammenschließen. In der Tat werden die Arbeitsbedingungen weitgehend von den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden bestimmt. Diese haben es darüber hinaus verstanden, eine allgemeine Funktion der Repräsentation der Arbeitnehmer und der Unternehmer an sich zu ziehen. Das wird deutlich z. B. in den wirtschafts- und sozialpolitischen Absprachen und Konsultationen mit Regierung und Gesetzgeber oder in der paritätischen Beteiligung von Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände als Beisitzer in den Arbeitsgerichten und Sozialgerichten⁹⁴). Dieses System wird dadurch erleichtert, daß verhältnismäßig wenige Organisationen das Feld beherrschen. Die Entwicklung ist freilich nicht ohne bemerkenswerte Eigenart. Infolge langfristiger Vollbeschäftigung ging

⁹³) S. dazu das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1967 (BVerfGE 22, 180); *Lerche*, Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt, 1963; *Zacher*, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, 1964.

⁹⁴) S. z. B. *Drews*, Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, 1958; *Hirsch*, Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften, 1966.

der Organisationsgrad der Arbeitnehmer zurück⁹⁵). Die Gewerkschaften bemühten sich daher, sich durch Exklusivität der tariflichen Arbeitsbedingungen attraktiver zu machen. Das Bundesarbeitsgericht entschied jedoch, daß es den Tarifpartnern versagt sei, nichtorganisierte Arbeitnehmer schlechter zu stellen⁹⁶). Für den einzelnen Arbeitnehmer wirkt diese Entwicklung vor allem als eine Bestärkung seines Rechts, einer Gewerkschaft nicht beizutreten (negative Koalitionsfreiheit).

- 41 Die zweite Ebene möglicher kollektiver Bedrückung im Arbeitsrecht ist die *Unternehmensverfassung*. Durch die Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb trat neben die Abhängigkeit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber weitgehend die Abhängigkeit vom Kollektiv der Belegschaft und ihre Repräsentation in den Organen des Unternehmens. Doch liegt der Vorteil kollektiver Interessenwahrung auf der Hand.
- 42 Auf das Problem *wirtschaftspolitischer* Verfremdung der Sozialpolitik wird unten (Themenkreis II) zurückzukommen sein.

43 2. NICHTERFÜLLUNG SOZIALER GRUNDRECHTE

a) Die Vorbehalte zur Europäischen Sozialcharta

Einige Widersprüche zwischen dem international vorgeschriebenen Standard und der deutschen Sozialpolitik offenbaren die Vorbehalte, mit denen die Bundesrepublik die Europäische Sozialcharta praktiziert hat⁹⁷):

- Die Europäische Sozialcharta (Art. 4 Abs. 4 i. V. m. dem Anhang) läßt neben der befristeten Kündigung eine unbefristete Kündigung nur im Falle einer schweren Verfehlung zu. Das deutsche Recht erlaubt jedoch herkömmlich fristlose Entlassung darüber hinaus auch bei einem anderen wichtigen Grund.
- Nach der Europäischen Sozialcharta (Art. 7 Abs. 1) muß das Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit grundsätzlich 15 Jahre betragen. In einigen deutschen Ländern liegt das Schulentlassungsalter noch zwischen 14 und 15 Jahren.
- Die Europäische Sozialcharta (Art. 8 Abs. 2) verbietet die Kündigung des Arbeitsverhältnisses während eines Mutterschaftsurlaubs. Das deutsche Recht ermächtigt die für den Arbeitsschutz zuständige oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle jedoch, in besonderen Fällen die Kündigung ausnahmsweise für zulässig zu erklären.
- In Art. 8 Abs. 4 Buchst. a sieht die Europäische Sozialcharta vor, daß die Nachtarbeit von Arbeitnehmerinnen in gewerblichen Betrieben ge-

⁹⁵) Anteil der Mitglieder des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der weitaus stärksten Organisation, an der Gesamtzahl der Beschäftigten 1951: 39 %; 1963: 28,7 % (Quelle: Taschenbuch für die Wirtschaft, herausgegeben vom Deutschen Industrieinstitut, 6. Aufl. 1965); s. neuerdings Müller, Nur rund 25 % organisiert, *Der Arbeitgeber* 20. Jhg. (1968), S. 226 ff.

⁹⁶) Urteil des Großen Senats vom 29. November 1967, *Arbeit und Recht* Jhg. XVI (1968), S. 25. — Zu dem weit ausholenden Streit im Schrifttum, der dieser Entscheidung vorausging, s. z. B. Zöllner, Tarifvertragliche Differenzierungsklauseln, 1967.

⁹⁷) S. zum Folgenden die Regierungsbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, *Deutscher Bundestag Drucksache IV/2117*, S. 28 ff.

- regelt werden muß. Das deutsche Recht beschränkt die Nachtarbeit nur für Arbeiterinnen, nicht auch für Angestellte.
- In Art. 8 Abs. 4 Buchst. b verlangt die Europäische Sozialcharta, die Beschäftigung von Frauen mit Arbeiten zu verbieten, die für sie ungeeignet sind, insbesondere mit Arbeiten untertage in Bergwerken. Das deutsche Recht beschränkt die Frauenarbeit weitgehend, läßt jedoch auch die Möglichkeit von Ausnahmen zu.
 - Nach Art. 10 Abs. 4 der Europäischen Sozialcharta sollen die Vertragsparteien die Ausnutzung der vorhandenen fachlichen und beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten durch geeignete Maßnahmen anregen. Das deutsche Recht steht damit insofern nicht in vollem Einklang, als es an einer allgemeinen Regelung fehlt, wonach die zur Teilnahme an Fortbildungslehrgängen aufgewendete Zeit auf die normale Arbeitszeit angerechnet wird. Außerdem genießen Ausländer nicht ohne weiteres Schulgeld- und Gebührenfreiheit.

Im Vergleich mit Zielen und Umfang der Sozialcharta sind die Vorbehalte der Bundesrepublik nach Gegenstand und Motivation von geringer Bedeutung. Eine gerechte Würdigung muß auch feststellen, daß die Bundesrepublik die Forderungen der Sozialcharta im übrigen zum größten Teil mit besonderer Intensität erfüllt hat und erfüllt.

44 b) Sonstige Fälle der Nichterfüllung?

Abgesehen von den Vorbehalten zur Europäischen Sozialcharta sind Fälle eindeutiger Nichterfüllung internationaler oder nationaler sozialer Grundrechte für die Bundesrepublik grundsätzlich nicht festzustellen.

Anderes gilt wohl für das Recht der *Familien* und — damit zusammenhängend — der Mütter und Kinder auf den besonderen Schutz und die Hilfe des Staates⁹⁸⁾. Zwar ist durchwegs — letztlich durch das System der sozialen Sicherheit — gewährleistet, daß auch kinderreiche Familien das konventionelle Existenzminimum nicht unterschreiten. Aber die darüber hinausgehenden Hilfen sind unzulänglich entwickelt.

Auf einem unzureichenden Stand befinden sich ferner die Hilfen zur *Bildung*⁹⁹⁾. Zwar wird das Arbeitsförderungsgesetz eine wesentliche Verbesserung der Hilfen für die berufliche Fortbildung und Umschulung bringen. Für eine wesentliche Verbesserung der Hilfen zur Schulbildung (einschließlich der Hochschulbildung) sind jedoch kaum Anzeichen zu beobachten.

45 IV. Das Verhältnis der klassischen Grundrechte zu den sozialen Grundrechten und ihrer sozialpolitischen Verwirklichung¹⁰⁰⁾

Die sozialen Grundrechte und ihre sozialpolitische Verwirklichung stehen zu den klassischen Grundrechten in einem komplizierten und mehrwertigen Verhältnis der Spannung und Erfüllung.

⁹⁸⁾ S. Rz 5, 12 f., 16—21, 23.

⁹⁹⁾ S. Rz 5, 12 f.

¹⁰⁰⁾ S. zum Folgenden vor allem *Fechner*, Die soziologische Grenze der Grundrechte, 1954; *Hamel*, Die Bedeutung der Grundrechte im sozialen Rechtsstaat, 1957.

Das gemeinsame Minimum der klassischen und der sozialen Grundrechte ist die Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenz. Daß sie das Minimalziel der sozialen Grundrechte ist, ist evident. Existenz ist aber auch die erste Voraussetzung dafür, daß die klassischen Grundrechte für den Menschen sinnvoll werden. Das hat dazu geführt, auch im Rahmen der klassischen Grundrechte nach Sicherung der Existenz zu fragen. Das Grundgesetz bietet dazu einen Anhaltspunkt in Art. 2 Abs. 2 Satz 1: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“. Diese Vorschrift ist in erster Linie ein Schutz gegen staatliche Eingriffe. Es ist jedoch bezeichnend, daß die Vorschrift — in Verbindung mit dem zentralen Satz vom Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) — auch als positiver Anspruch auf Sicherung jedenfalls der biologischen Existenz verstanden wurde¹⁰¹⁾. Ein Grundrecht von der Kürze des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG kann jedoch nicht die Möglichkeit der Gestaltung gehobener sozialer Hilfe präjudizieren. Es kann daher als Anspruchsgrundlage auf gehobene soziale Hilfe nicht mit der Strenge des klassischen Grundrechts sanktioniert sein.

47 2. SOZIALE UND RECHTLICHE GLEICHHEIT¹⁰²⁾

Sozialpolitik schafft Ausgleich und baut so die Differenz zwischen rechtlicher und tatsächlicher Gleichheit ab. Das klassische Grundrecht auf Gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) verbietet nach der in der Bundesrepublik herrschenden Ansicht, „daß wesentlich Gleiches ungleich, nicht dagegen, daß wesentlich Ungleiches entsprechend der bestehenden Ungleichheit ungleich behandelt wird. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden läßt, kurzum, wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muß“¹⁰³⁾. Was der allgemeine Gleichheitssatz verlangt und verbietet, ist danach nicht immer leicht festzustellen. Sozialpolitische Strukturfragen können danach allein vom Gleichheitssatz her kaum je bestimmt beantwortet werden. Auch das Sozialstaatsprinzip verschafft ihm nicht viel mehr präziseren sozialpolitischen Sinn. Die Sozialpolitik muß deshalb weithin tatsächliche Gleichheit anstreben, ohne vom rechtlichen Gleichheitssatz mehr als einen Impuls zu beziehen. Soziale Grundrechte wären ihr daher eine wertvolle speziellere Steuerung und Legitimation. Sehr viel mehr als der allgemeine Gleichheitssatz bedeuten dagegen für die Sozialpolitik die zahlreichen besonderen Gleichheitssätze des Grundgesetzes, insbesondere die Gleichheit von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2), die Gleichheit ohne Rücksicht auf die Abstammung, die Rasse, die Sprache, die Heimat,

¹⁰¹⁾ S. dazu vor allem *Dürig*, in: *Maunz-Dürig*, Grundgesetz [fortlaufend], Art. 2 Abs. II Rz 26 f.

¹⁰²⁾ S. dazu *Zacher*, Soziale Gleichheit, Archiv des Öffentlichen Rechts, Bd. 93 (1968), S. 341 ff.

¹⁰³⁾ BVerfGE 1, 14 (52).

die Herkunft, den Glauben und die religiösen und politischen Anschauungen (Art. 3 Abs. 3, 33 Abs. 2 und 3), die Gleichheit aller Deutschen in allen deutschen Ländern (Art. 33 Abs. 1) u. a. m.

48 3. DIE MEHRUNG DER GRUNDRECHTE¹⁰⁴⁾

Sozialpolitik erfüllt die Freiheitsrechte derer, denen sie nützt und hilft, mit tatsächlichen Entfaltungsmöglichkeiten. Dabei besteht ein Unterschied zwischen der unspezifischen Erhöhung des Nutzens der klassischen Grundrechte durch allgemeines Einkommen (insbesondere Geldleistungen) und der gezielten Steigerung des Nutzens bestimmter Grundrechte (z. B. des Grundrechts der freien Wahl der Ausbildungsstätte durch Ausbildungshilfen). Die gezielte Steigerung des Nutzens bestimmter Grundrechte verbindet mit größerer Effizienz die Gefahr der Manipulation (z. B. Berufsunlenkung durch Förderung der Ausbildung zu bestimmten Berufen, Einflüsse auf die Freiheit des Konsums usw.). In diesem Sinne ist die Konzentration der deutschen Sozialpolitik auf Sicherung und Gewährung des allgemeinen Einkommens von größter grundrechtlicher Bedeutung.

Das Problem, inwieweit klassische Grundrechte — insbesondere die Freiheitsrechte — gewisse sozialpolitische Maßnahmen und insbesondere gewisse staatliche Leistungen zwingend erfordern, um nicht durch die sozialen Umstände ausgehöhlt zu werden, ist in der wissenschaftlichen und richterlichen Auslegung der Grundrechte in der Bundesrepublik noch nicht hinreichend gelöst. Ein Beispiel positiver Anerkennung entsprechender Konsequenzen ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. März 1966¹⁰⁵⁾ zur grundrechtlich geschützten Freiheit der Errichtung von Privatschulen (Art. 7 Abs. 4 GG). Danach ist eine als Ersatzschule anerkannte Privatschule aus staatlichen Mitteln zu subventionieren, weil sie den Staat von seiner Bildungsaufgabe entlastet und ihm dadurch Kosten erspart. Böten die öffentlichen Schulen Vorteile, die die Privatschulen nicht gewähren könnten, weil ihre finanziellen Mittel hierfür in der Regel nicht ausreichen, so hätte dies zur Folge, daß der im Grundgesetz verankerte Grundsatz der Privatschulfreiheit ausgehöhlt würde.

49 4. FREIHEIT IN DER TEILHABE¹⁰⁶⁾

Soziale Hilfe korrespondiert mit Abhängigkeit, die um so größer ist, je mehr der Empfänger auf Hilfe angewiesen oder an ihr interessiert ist. Somit besteht ein Konflikt zwischen Freiheit und Hilfe. Um Freiheit auch in der Situation der Teilhabe am Allgemeinen zu gewährleisten, bedarf es besonderer Anstrengung. Leistungen müssen berechenbar und ihre Erwartung als Anspruch durchsetzbar sein. Der einzelne muß aus dem Status des Objekts der Hilfe zum Träger des Rechts auf Hilfe, zum Subjekt, erhoben werden. Diese Forderung wurde in der Bundesrepublik weniger unter dem

¹⁰⁴⁾ S. zum Folgenden: *Zacher*, Verwaltung durch Subventionen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 25 (1967), S. 308 ff. (363 ff.).

¹⁰⁵⁾ BVerwGE 23, 347.

¹⁰⁶⁾ S. *Zacher*, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, S. 121 f.; *dens.*, Verwaltung durch Subventionen, S. 354 ff.

Gesichtspunkt einzelner Freiheitsrechte als allgemein vom Rechtsstaatsprinzip her erhoben. Sie ist im Bereich der Sozialpolitik in außerordentlich hohem Maße verwirklicht. Der stark monetäre Charakter der Sozialpolitik in der Bundesrepublik steht mit dieser „Verrechtlichung“ in intensiver Wechselwirkung.

Die rechtliche Verfestigung und Durchsetzbarkeit der sozialen Positionen hat jedoch ihre spezifischen Grenzen. Soziale Positionen können weithin nur vom Gesetzgeber eingeräumt und korrigiert werden. Es ist aber unmöglich, dem einzelnen einen wirklich durchsetzbaren Anspruch gegenüber dem Gesetzgeber einzuräumen, zu seinen Gunsten tätig zu werden. Ein anderes Beispiel für die Grenzen der Verrechtlichung der Sozialpolitik bieten die konkreten sozialen Dienste. Im Vordergrund steht das Problem der persönlichen Dienstleistungen. Soweit sie nicht auf dem Arbeitsmarkt „eingekauft“ werden können, bleiben Ansprüche auf dem Papier stehen. Dienstverpflichtung zu sozialen Leistungen wäre rechtlich grundsätzlich unmöglich (Art. 12 GG) und tatsächlich fragwürdig. Ein weiteres Problem bildet der Gegensatz zwischen den Leistungen, die auf jeden Fall gewährt werden sollen, und den Leistungen, die nur bei entsprechend günstiger Haushaltslage ausgeworfen werden können. Auf sie können keine festen Rechtsansprüche gegeben werden¹⁰⁷⁾.

Alle diese Schwierigkeiten lassen verständlich erscheinen, daß die Freiheitsrechte gerade auch als „Freiheit von der Teilhabe“ — als Freiheit von dem Angewiesen-Sein auf die Teilhabe am Allgemeinen — geschätzt werden. Klassische Grundrechte gewähren in anderer Weise als die sozialen Grundrechte selbst Teilhabe, jedenfalls eine Chance der Teilhabe: nicht am Güterfluß der staatlichen Umverteilung und Zuteilung, sondern Teilhabe durch Erwerb. Besonders deutlich wird das etwa an der Freiheit des Berufs (Art. 12 GG), an der Freiheit, sich zu Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu vereinigen (Art. 9 Abs. 3 GG), und am Grundrecht des Eigentums (Art. 14 GG).

50 5. GLEICHHEIT DES NEHMENS?

Sozialpolitik als Umverteilung beengt nicht nur die Freiheit der Belasteten. Sie kann auch zu ungerechten Belastungen und somit insgesamt zu neuen Ungleichheiten führen. Die Sorge um die Gleichheit, die durch die Leistung hergestellt werden soll, und um die Gleichheit der Leistungen untereinander steht jedoch in der Sozialpolitik der Bundesrepublik so im Vordergrund, daß darauf zu wenig geachtet wird. Dazu kommt, daß die Vielfalt der Zwecke, zu denen Belastungen auferlegt werden, eine hinreichend sichere Beziehung zum System der Leistungen weitgehend ausschließt. Schließlich ist es im Rahmen der parlamentarisch-demokratischen Politik besonders vorteilhaft, Leistungen gezielt und „merklich“ zu gewähren, während Belastungen möglichst allgemein auferlegt werden. Diese Aspekte werden nicht nur in der Praxis der Sozialpolitik, sondern auch bei der Anwendung des Gleichheitssatzes weitgehend vernachlässigt.

¹⁰⁷⁾ Allerdings könnte durch Publizität der Summen und Zwecke sowie durch periodische Planungs- und Vertriebsverfahren mehr Gleichheit und Sicherheit geboten werden, als sie gegenwärtig besteht. S. dazu *Zacher*, Verwaltung durch Subventionen, S. 354 ff.

MENSCHENRECHTE, SOZIALPOLITIK UND DER STAND DER
SOZIALÖKONOMISCHEN ENTWICKLUNG51 I. Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik¹⁰⁸⁾1. DIE MARKTWIRTSCHAFTLICHE GRUNDLAGE UND DIE STEUERUNG
DER WIRTSCHAFT¹⁰⁹⁾

a) Die Wirtschaftsordnung

Das primär liberale Wirtschaftssystem, das von 1948/49 an die Zentralverwaltungswirtschaft ablöste, wurde unter dem Namen „soziale Marktwirtschaft“ bekannt. Das Beiwort „sozial“ beansprucht dieses System vor allem wegen des hohen Anteils des Volkseinkommens, der laufend für Sozialleistungen entnommen und verwendet wird. Darüber hinaus versteht sich die „soziale Marktwirtschaft“ allgemein als „kontrollierte Marktwirtschaft“, womit etwa die Kontrolle wirtschaftlicher Machtpositionen (Monopole, Oligopole, Kartelle), die Währungspolitik der Bundesbank, die Steuerung der Wirtschaft durch Subventionen und dergleichen gemeint ist. Der Ausgangspunkt der „sozialen Marktwirtschaft“ war jedoch die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung. Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde dieses Prinzip auch als Folge der Freiheitsrechte des Grundgesetzes verstanden. Dafür wurden vor allem in Anspruch genommen: die freie Wahl des Berufs, die Freiheit der Berufsausübung und die Freiheit der Wahl des Arbeitsplatzes (Art. 12 Abs. 1 GG), das Privateigentum auch an den Produktionsmitteln (Art. 14, 15 GG), die Freiheit des Zusammenschlusses, insbesondere auch zu Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden (Art. 9 GG), sowie die allgemeine Handlungsfreiheit, die auch im Sinne der Freiheit wirtschaftlicher Betätigung verstanden wird (Art. 2 Abs. 1 GG). Die wirtschaftspolitischen und wirtschaftsrechtlichen Konsequenzen, die aus den Freiheitsrechten im einzelnen zu ziehen sind, sind zwar umstritten. Dennoch ist außer Streit, daß eine Zentralverwaltungswirtschaft unter planender und kontrollierender Vorwegnahme grundsätzlich aller produktiv-wirtschaftlichen Dispositionen durch den Staat ausgeschlossen ist.

¹⁰⁸⁾ Grundlegend zum Folgenden: *Liefmann-Keil*, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, 1961. — Zur wirtschaftlichen Situation in der Bundesrepublik s. vor allem die Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: 1965/66 „Stabilisierung ohne Stagnation“; 1966/67 „Expansion und Stabilität“; 1967/68 „Stabilität im Wachstum“. Spezieller die jährlichen „Sozialberichte“ der Bundesregierung, zuletzt: Sozialbericht 1967, Deutscher Bundestag Drucksache V/2117 = Bundesarbeitsblatt 18. Jhg. (1967) S. 537 ff. (eine Zusammenstellung der früheren Sozialberichte s. dort S. 537). Zur Situation s. ferner *Elsholz*, Sozialaufwand und Wirtschaftskraft, *Der Betriebsberater* 22. Jhg. (1968), S. 53 ff.

¹⁰⁹⁾ S. zum Folgenden *Zacher*, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung*, Festschrift für Franz Böhm, 1965, S. 62 ff.

Unter diesen Voraussetzungen konnte und kann *Sozialpolitik* in der Bundesrepublik nur als Sekundärsystem verstanden werden, dem ein gewisses Maß an Freiheit vorgegeben und vollkommene wirtschaftliche und soziale Gleichheit unerreichbar ist. Als die zentralen Prämissen dieser Sozialpolitik erwiesen sich (wachsende) *Produktivität*, *Vollbeschäftigung* und *Stabilität* des Geldwerts. Produktivität versorgt mit Erwerbseinkommen und schafft die Umverteilungsmasse, um fehlende oder unzulängliche Erwerbseinkommen zu ersetzen oder zu ergänzen. Wachstum der Produktivität erleichtert Verbesserungen der Umverteilung. Vollbeschäftigung steuert die Verteilung der Einkommen zugunsten der Arbeitnehmer und beschränkt die Notwendigkeit des Ersatzes und der Ergänzung der Arbeitnehmereinkommen durch Umverteilung. Stabilität des Geldwertes ist insbesondere Voraussetzung breiterer Eigenvorsorge durch Sparen und des geplanten Ausgleichs der Einkommen über individuelle Lebensperioden und kollektive Altersschichtungen hinweg, wie sie vor allem das Anliegen der Sozialversicherung ist.

- 53 Nachdem die ersten Jahre belebender Liberalisierung der Wirtschaft der Bundesrepublik vorüber waren, machte sich die Notwendigkeit langfristiger Harmonisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Sozialpolitik zunächst von seiten der Sozialpolitik bemerkbar¹¹⁰⁾. Als eine entscheidende Phase darf die sogenannte *Dynamisierung der Renten* der Sozialversicherung durch die Reform von 1957 angesehen werden¹¹¹⁾. Sie geht aus von dem Zweck der Sozialversicherungsrenten, das Arbeitseinkommen des Rentenempfängers teilweise zu ersetzen. Infolge permanenter Geldentwertung kann sie diesen Zweck nicht erfüllen, wenn sie aus den Nominal-einkommen des Rentenberechtigten während seiner zurückliegenden Arbeitszeiten errechnet wird. Das individuelle Nominaleinkommen wird deshalb in Beziehung gesetzt zum durchschnittlichen Bruttojahresarbeitsentgelt aller Versicherten der Rentenversicherungen des vergleichbaren Zeitraums. Daraus ergibt sich eine relative Größe. Diese wird in Beziehung gesetzt zur „allgemeinen Bemessungsgrundlage“ zur Zeit des Rentenfalles, das ist: das durchschnittliche Bruttojahresentgelt aller Versicherten der Rentenversicherungen im Durchschnitt des dreijährigen Zeitraums vor dem Kalenderjahr, das dem Eintritt des Versicherungsfalles vorausgegangen ist¹¹²⁾. Daraus ergibt sich die „individuelle Bemessungsgrundlage“: „Die für den Versicherten maßgebende Rentenbemessungsgrundlage ist der Vomhundertsatz der allgemeinen Bemessungsgrundlage, der dem Verhältnis entspricht, in dem während der zurückgelegten Beitragszeiten der Bruttoarbeitsentgelt des Versicherten zu dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten . . . gestanden hat“ (§ 1255 Abs. 1 der Reichsversicherungsordnung). Von dieser Dynamisierung der Neurenten unterscheidet sich die laufende Anpassung des Rentenbestandes an die Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse. Die Reichsversicherungsordnung schreibt hierzu für die Arbeiterrentenversicherung vor (§ 1272): „Bei Veränderungen der allgemeinen

¹¹⁰⁾ S. hierzu und zum Folgenden: Sozialenquete S. 140 ff.

¹¹¹⁾ S. dazu Sozialenquete S. 81 ff.

¹¹²⁾ S. z. B. § 1255 Abs. 2 der Reichsversicherungsordnung.

Bemessungsgrundlage (§ 1255 Abs. 2) werden die Renten durch Gesetz angepaßt. Die Anpassung hat der Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Produktivität sowie den Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen Rechnung zu tragen.“ Die Entscheidung des Gesetzgebers wird zweistufig vorbereitet: Zunächst durch das Gutachten des Sozialbeirates, der aus Vertretern der Versicherten, der Arbeitgeber, der Deutschen Bundesbank und der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften besteht; ferner durch einen Bericht der Bundesregierung, der die Finanzlage der Rentenversicherung, die Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Produktivität sowie die Veränderungen des Volkseinkommens je Erwerbstätigen darzustellen hat. Dieses Verfahren übt einen sehr nützlichen Zwang aus, die Entscheidung zu rationalisieren und die Tatsachen zu ermitteln und offen zu legen.

In der Sache führte die Dynamisierung der Renten zu einem Anwachsen der Renten (1955 : 1966 = 100 : 170), das unter dem Wachstum des durchschnittlichen Bruttojahresentgeltes der Versicherten (100 : 196), aber über dem Anstieg der Produktivität (100 : 140) und der Lebenshaltungskosten (100 : 119) liegt¹¹³⁾. Die Angemessenheit dieser Entwicklung und somit der Dynamisierungsformel wird immer wieder in Frage gestellt. Ein weiteres Reformanliegen ist, ob die Anpassung der Renten in das Instrumentarium der Konjunkturpolitik eingefügt werden oder weiterhin „konjunkturfremd“ vor sich gehen soll¹¹⁴⁾.

54 c) *Entwicklungen der Wirtschaftsordnung*

Aber nicht nur die Sozialpolitik mußte auf Rationalisierung ihrer Methoden bedacht sein. Auch für die Wirtschaftspolitik ergab sich, daß die unsystematische Kontrolle der wirtschaftlichen Entwicklung durch partikuläre Regelungen auf Dauer nicht hinreichen konnte. Vielmehr mußten Wege rationaler Durchdringung und Harmonisierung der gesamten Wirtschaftspolitik gefunden werden. Der erste signifikante Schritt in Richtung auf eine zentrale Beobachtung der wirtschaftlichen Entwicklung und eine zentrale Steuerung der Wirtschaftspolitik war die Errichtung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch Gesetz vom 14. August 1963. § 2 dieses Gesetzes stellt dem Sachverständigenrat die Aufgabe, die gesamtwirtschaftliche Lage und deren Entwicklung darzustellen. Dabei soll er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In die Untersuchung soll auch die Bildung und Verteilung der Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Unverkennbar sind damit wichtige wirtschaftspolitische Ziele der Bundesrepublik genannt; und es ist erfreulich, daß dabei gemeinsame Anliegen der Wirtschafts- und Sozialpolitik im Vordergrund stehen.

Ein weiterer Schritt zur Verbesserung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums war das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums

¹¹³⁾ S. Tietz, Rentenhöhe bei verschiedenen Anpassungsmaßstäben, *Bundesarbeitsblatt* 18. Jhg. (1967), S. 277 ff.

¹¹⁴⁾ Liefmann-Keil, *Gegenwart und Zukunft der sozialen Altersvorsorge*, 1967, S. 151 ff.

der Wirtschaft vom 8. Juni 1967. Aus diesem Gesetz interessieren hier vor allem folgende Vorschriften:

§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außerwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

§ 3

(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.

Auch hier ist die Absicht der Koordination von Wirtschafts- und Sozialpolitik offensichtlich. Diese Koordination geht selbstverständlich auch zu Lasten einer vordergründigen Expansion sozialpolitischer Leistungen. Das Gesetz sieht im übrigen eine Reihe neuartiger konjunkturpolitischer Maßnahmen vor. Darunter sind Vorschriften von unmittelbar sozialpolitischer Bedeutung. So ermächtigt § 30 des Gesetzes die Bundesregierung, die Vermögensanlage der Sozialversicherungsträger konjunkturpolitisch zu beeinflussen.

55 2. SOZIALPOLITIK UND WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG¹¹⁵⁾

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik war seit langem gekennzeichnet durch wirtschaftliches Wachstum, Vollbeschäftigung und Steigerung der Löhne. Damit stimmte eine stetige Steigerung der Sozialleistungen überein, die ein ebenfalls stetiges Wachstum der Belastung der Einkommen durch direkte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zur Folge hatte.

Das wirtschaftliche Wachstum begünstigte die annähernd maximale Erfüllung der sozialen Grundrechte. Es entlastete aber auch das Verhältnis zwischen Sozialpolitik und klassischen Grundrechten. Wirtschaftliche Prosperität ersparte der Sozialpolitik weitgehend die Verantwortung für die positive ökonomische Erfüllung der Freiheitsrechte und entschärfte die Ungleichheit. Der ihnen verbleibende Wachstumsanteil schwächte den Eindruck der von der sozialen Umverteilung Belasteten, ungleich schlechter gestellt und freiheitswidrig gehemmt zu sein. Die Möglichkeit, die sozialen Bedürfnisse weitgehend durch Geldzahlung zu befriedigen, erleichterte die freiheitliche und gleichheitliche Gestaltung der sozialen Leistungen.

¹¹⁵⁾ S. dazu vor allem die Sozialberichte der Bundesregierung und die Jahrestgutachten des Sachverständigenrates (o. Anm. 108).

- 56 Das permanente wirtschaftliche Wachstum und das parallele Wachstum der sozialen Leistungen verführte aber auch dazu, den jeweiligen Stand der Sozialleistungen als ein zu überholendes Minimum anzusehen, das als garantiert gelten kann. So wurden übersteigerte eigentumsrechtliche Vorstellungen in die Dogmatik des Sozialrechts eingeführt¹¹⁶⁾. Vor allem Sozialversicherungsansprüche wurden wegen ihres Erwerbs durch die Beitragsleistungen der Anspruchsberechtigten weitgehend dem Eigentum gleichgestellt. Die Schwierigkeiten, vor die gegenwärtig und in nächster Zukunft die Sozialversicherung — wenn nicht das ganze System der Sozialleistungen — gestellt sein wird, werden eine Überprüfung und Präzisierung dieser eigentumsrechtlichen Vorstellungen nötig machen.
- 57 Diese Schwierigkeiten haben vor allem drei Ursachen: die Abflachung des wirtschaftlichen Wachstums in der Bundesrepublik, strukturelle Einbrüche (vor allem in den Bereichen der Landwirtschaft, des Bergbaues und der Textilindustrie) und die ungünstige Entwicklung der demographischen Daten (vor allem der Altersstruktur der Bevölkerung). Ein augenfälliger Ausdruck dieser Entwicklungen ist das Gesetz zur Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, II. Teil — Finanzänderungsgesetz 1967 — vom 21. Dezember 1967. Dieses Gesetz bezog u. a. alle Angestellten in die Rentenversicherung ein (während bisher die Alters- und Invalidenversorgung der höher bezahlten Angestellten diesen selbst überlassen war), erhöhte die Beitragssätze zur Rentenversicherung und beschnitt eine Reihe von Leistungen der Sozialversicherung. Doch werden weitere Reformen nicht ausbleiben können¹¹⁷⁾. Die Sozialversicherung steht vor einem „Rentenberg“, da der Anteil der Alten an der Bevölkerung bis 1980 stark zunehmen wird. Zugleich wird der Anteil der Kinder und Jugendlichen steigen, während der Anteil der aktiven Bevölkerung relativ zurückgeht¹¹⁸⁾. Wie diese Schwierigkeiten ohne unerwarteten Anstieg der Produktivität gemeistert werden können, ist noch nicht abzusehen.

58 3. ZUR ÖKONOMISCHEN KONZEPTION DER SOZIALPOLITIK¹¹⁹⁾

Daß der Neuaufbau des Systems der sozialen Leistungen mit dem Aufbau des freiheitlichen Rechtsstaats und dem Aufschwung der Wirtschaft zusammenhing, führte zu Einseitigkeiten der sozialpolitischen Konzeption. Es schien den neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zuständen zu

¹¹⁶⁾ Berg, Zur Rechtsprechung des Bundessozialgerichts auf dem Gebiete der Eigentumsgarantie sozialrechtlicher Positionen, in: Sozialenquete und Sozialrecht, Festschrift für Walter Bogs, 1967, S. 13 ff.

¹¹⁷⁾ S. vor allem Liefmann-Keil a. a. O.; Elsholz a. a. O.

¹¹⁸⁾ Elsholz (a. a. O. S. 53) gibt folgende Aufstellung für die *Bevölkerungsentwicklung* in der Bundesrepublik (in 1000):

	1965	1967	1971	1980
1. unter 15 Jahren	13 170	13 629	14 501	14 942
2. unter 20 Jahren	16 720	17 472	18 400	19 873
3. 15 bis 65 Jahre	38 497	38 369	38 024	38 764
4. 20 bis 65 Jahre	34 947	34 526	34 125	33 833
5. 65 Jahre und älter	6 920	7 305	8 047	9 083

¹¹⁹⁾ S. zum Folgenden vor allem v. Ferber, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft.

entsprechen, durch Einkommen den Kauf von Diensten zu ermöglichen oder die Nichtgewährung von Diensten zu kompensieren. Mit der Liberalisierung der Wirtschaft und dem Anstieg der Einkommen wurde das Einkommen auch mehr denn je vorher zum zentralen Maßstab gesellschaftlicher Geltung, während jeder Versuch der Inanspruchnahme anderer Maßstäbe auf Mißtrauen stieß und stößt. Der ökonomischen Einseitigkeit kann also eine gewisse gesellschaftspolitische „Gesundheit“ nicht abgesprochen werden. Dennoch bedarf sie der Korrektur. Sie geht vor allem zu Lasten der psychisch und physisch Behinderten und all derer, die ohne konkrete Dienste nicht auskommen. Schon die spezifische Lebensleistung eines Behinderten etwa, die Distanz zwischen sich und den voll Leistungsfähigen so gut als möglich zu überbrücken, ist mit dem — meist ohnedies nur mangelhaften — Ausgleich seines Einkommensdefizits nicht abzugelten. Möglichkeiten, aus dieser ökonomischen Sackgasse der Sozialpolitik herauszukommen, zeichnen sich noch nicht ab. Von den klassischen Grundrechten her muß der Frage, inwieweit etwa der Staat in der Lage ist, die ökonomischen gesellschaftlichen Wertskalen durch andere zu ersetzen oder zu ergänzen, mit Unsicherheit beantwortet werden. Einflußnahmen dieser Art könnten auf den Widerstand des Grundrechts der Meinungsfreiheit oder des Gleichheitssatzes stoßen.

59 II. Die Träger der Sozialarbeit

1. DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG ALS TRÄGER DER SOZIALARBEIT

Die Sozialarbeit wird durchgeführt von der *staatlichen* Verwaltung (Verwaltungen des Bundes und der Länder), den *kommunalen* Verwaltungen (vor allem Gemeinden und Kreise)¹²⁰⁾ und *spezielle Verwaltungseinheiten* (rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts; vor allem Körperschaften und Anstalten als Träger der Sozialversicherung)¹²¹⁾. Die *Aufgaben* der letzteren sind in der Regel durch das Gesetz abschließend bestimmt (so etwa die Durchführung der gesetzlichen Krankenversicherung durch die Allgemeine Ortskrankenkassen, die Durchführung der Alters- und Invalidenversicherung der Angestellten durch die Bundesanstalt für die Angestelltenversicherung usw.). Das bedeutet, daß diese Einrichtungen ganz auf soziale Aufgaben konzentriert sind, aber auch,

¹²⁰⁾ S. dazu grundlegend „Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis“, herausgegeben von Hans Peters, Bd. I 1956, Bd. II 1957, Bd. III 1959. Besonders bemerkenswert in Bd. II: Schröder, Kommunale Sozialpolitik; Thoma, Die öffentliche Fürsorge; Jans, Jugendhilfe; Thoma, Lastenausgleich; Stralan, Gesundheitswesen; van Aabel, Krankenhauswesen; Brandstätter, Bau- und Wohnungswesen; in Bd. III: Brügelmann, Kommunale Versorgungswirtschaft; Weisser, Kommunale Wohnungsunternehmen; Adenauer, Wirtschaftsförderung. Mit diesen Überschriften sind auch schon die zentralen Stichworte für die soziale Funktion der Gemeinden angegeben. — S. dazu ferner Muthesius, Die sozialen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung, Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Jhg. (1963), S. 1 ff.; Elsholz, Stellung und Aufgaben der Städte in der Sozialpolitik, Städtetage 18. Jhg. (1965), S. 586 ff.; Vogel, Die kommunale Apparatur der öffentlichen Hilfe, 1966.

¹²¹⁾ S. dazu vor allem Sozialenquete S. 101 ff.

daß ihr Spielraum für eine eigenständige Entfaltung ihres sozialen Wirkens begrenzt ist, erst recht ihre Fähigkeit, von sich aus weitere soziale Aufgaben aufzugreifen. Demgegenüber zeichnen sich die staatlichen und kommunalen Verwaltungen durch einen umfassenden und vielfältigen Wirkungskreis aus. Die sozialen Aufgaben konkurrieren hier mit anderen Aufgaben und müssen mit ihnen in Rangfolgen des Kräfteaufwands gestellt werden. Der umfassende Wirkungskreis hat aber dennoch zur Folge, daß auch die sozialen Funktionen dieser Verwaltungen von sehr großer Bedeutung sind. Die Abgrenzung der Verwaltungsaufgaben zwischen Bund und Ländern ist sehr unübersichtlich und in Kürze nicht darzustellen. Für die Länder spricht die Vermutung, daß sie die staatlichen Funktionen wahrnehmen, soweit sie nicht dem Bunde zugewiesen sind (Art. 30 GG). Das gilt auch für die Verwaltungsaufgaben. Insbesondere vollziehen die Länder auch die Bundesgesetze, soweit dem Bund nicht besondere Verwaltungseinrichtungen vorbehalten sind (Art. 83 ff. GG). Jedoch hat die finanzielle Überlegenheit des Bundes gegenüber den Ländern dazu geführt, daß der Bund seine Kompetenzen durch finanzielle Förderungsaktionen, insbesondere auf dem Wege über Subventionen, ausgedehnt hat¹²²⁾. Die Gemeinden sind für örtliche Angelegenheiten „allzuständig“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Kraft dieser „Allzuständigkeit“ sind sie z. B. Träger der Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Energie, den Dienstleistungen des Nahverkehrs und der öffentlichen Reinlichkeit (Müllabfuhr usw.) sowie mit Bildungseinrichtungen (vor allem Volksschulen und Volkshochschulen). Ihre Größe und Leistungskraft ist jedoch sehr unterschiedlich. Zahlreiche soziale Aufgaben entfallen daher mehr und mehr auf die sogenannte Kreisebene. Sie umfaßt die Landkreise (das sind: die im Range nächsthöheren Gebietskörperschaften nach den Gemeinden) und die kreisfreien Städte (das sind: die größeren Städte, die aus dem Verband des Landkreises herausgelöst sind). So sind etwa die gesetzlichen Aufgaben der Fürsorge (Sozialhilfe) und der Jugendwohlfahrt weitgehend den Landkreisen und kreisfreien Städten vorbehalten.

60 Allen diesen Verwaltungen ist gemeinsam, daß sie durch ein sehr *strenges rechtsstaatliches* System an die Gesetze, an die Verfassung und vor allem an die Grundrechte gebunden sind (s. insbesondere Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG)¹²³⁾. Alle Eingriffe, durch die Menschen irgendwie belastet werden, bedürfen der gesetzlichen Grundlage („Allgemeinvorbehalt des Gesetzes“). Alle staatlichen Ausgaben bedürfen zumindest der Grundlage im Haushaltsgesetz (für den Bund: Art. 110 ff. GG). Darüber hinaus hat es der Gesetzgeber jederzeit in der Hand, die Tätigkeit der Verwaltung durch Gesetze zu regeln und zu binden (Vorrang des Gesetzes: Art. 20 Abs. 3 GG), während die staatliche Exekutive Rechtsnormen nur aufgrund besonderer und präziser Ermächtigungen erlassen darf (Art. 80 GG). Alle Gesetze sind an die Verfassung gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG), insbesondere an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG), und nichtig, wenn sie dagegen verstoßen (Art. 93 Abs. 1, 100 Abs. 1 GG). Jedenfalls erweist sich das Gesetz, da die Verwaltung in so hohem Maße auf das Gesetz angewiesen und an das Gesetz gebunden ist, als das zentrale Medium zur Durchsetzung auch der Grundrechte gegenüber der Verwaltung. Dieses System der Rechts- und Ver-

¹²²⁾ S. dazu *Zacher*, Verwaltung durch Subventionen, S. 387 ff.

¹²³⁾ S. z. B. *Bettermann*, Die Bindung der Sozialbehörden an Gesetz und Recht, in: *Rechtsschutz im Sozialrecht*, 1965.

fassungsbindung der Verwaltung ist von größter Effektivität. Das wird vor allem auch dadurch gewährleistet, daß jedermann, der sich durch die öffentliche Gewalt in einem Recht verletzt glaubt, die Gerichte anrufen kann (Art. 19 Abs. 4 GG)¹²⁴⁾.

61 Die rechtsstaatliche Bindung der Verwaltung an das Gesetz bewirkt freilich auch, daß die Möglichkeiten der Verwaltungen, die sozialen Grundrechte zu verwirklichen, weitgehend durch die Gesetze bestimmt und begrenzt sind. Die zentrale Verantwortung für die Erfüllung der sozialen Grundrechte trifft den Gesetzgeber. Daß die Verwaltung ihm diese Verantwortung nicht beliebig abnehmen kann, ist der Preis, der für die Freiheit und Sicherheit gezahlt werden muß, welche das rechtsstaatliche System gewährt.

62 Den öffentlichen Verwaltungen ist auch gemeinsam, daß sie durch frei gewählte *Repräsentativkörper* gesteuert und kontrolliert werden. Im Bund, in den Ländern, Kreisen und Gemeinden werden diese (Bundestag, Landtage, Kreistage und Gemeinderäte) durch allgemeine, gleiche, geheime und unmittelbare Wahlen periodisch berufen und erneuert (Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG). Bei ihnen sind die legislativen Funktionen konzentriert (Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1, 77 ff. GG und die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen und der Kommunalgesetze). Ihnen ist im Bund und in den Ländern die Regierung und vermittels der Regierung die Exekutive verantwortlich (für den Bund: Art. 63 ff. GG)¹²⁵⁾. In den Kommunen sind die Vertretungskörper weitgehend auch für einzelne Verwaltungsmaßnahmen zuständig.

Eine Besonderheit stellt die Selbstverwaltung in den Körperschaften und Anstalten zur Durchführung der Sozialversicherung (*Sozialversicherungsträger*) dar¹²⁶⁾. Die repräsentativen Gremien dieser Verwaltungseinheiten sind grundsätzlich je zur Hälfte mit Vertretern der Arbeitnehmer (Versicherten) und der (beitragszahlenden) Arbeitgeber besetzt, die durch Wahlen ermittelt werden¹²⁷⁾. Für einige Versicherungszweige gelten Ausnahmen, durch welche die Repräsentation der Arbeitgeber zurückgedrängt wird. Eine andere Ausnahme bildet die Bundesanstalt für Arbeitsvermitt-

¹²⁴⁾ Nicht ganz denselben Regeln wie die Durchsetzung der Verfassung folgt die Durchsetzung der *Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*. (S. dazu *Partsch a. a. O.* [Anm. 76] S. 280 ff.; *Guradze a. a. O.* [ebd.], S. 11 ff.). Sie hat im innerdeutschen Rechtssystem den Rang eines Gesetzes, nicht dagegen den Rang der Verfassung. Ältere Gesetze, die ihr entgegenstanden, sind also aufgehoben; neuere Gesetze könnten sich mit innerstaatlicher Verbindlichkeit über die Konvention hinwegsetzen. Jedoch könnten dagegen die europäischen Behörden zur Sanktion der Konvention angerufen werden. Die Bundesrepublik hat durch die Abgabe der Erklärungen nach Art. 25 und Art. 48 MRK die Individualbeschwerde zugelassen und sich der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte unterworfen. Auch die *Europäische Sozialcharta* gilt mit Gesetzeskraft. Doch läßt die Allgemeinheit ihrer Anordnungen und die Eigenart ihres Sanktionsapparates keinen Raum für die Inanspruchnahme eines besonderen Rechtsschutzes durch einzelne, wenn deutsche Gesetze gegen die Europäische Sozialcharta verstoßen würden.

¹²⁵⁾ Für die Länder s. BVerfGE 9, 268.

¹²⁶⁾ S. dazu die Verhandlungen der ersten Bundestagung des Deutschen Sozialgerichtsverbandes über „Selbstverwaltung in der Sozialversicherung — Aufgaben und Grenzen“, Bd. I der Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes, 1967.

¹²⁷⁾ Zum gegenwärtigen Stand: *Fenge*, Neuordnung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, Bundesarbeitsblatt 18. Jhg. (1967), S. 341 ff.

lung und Arbeitslosenversicherung. Ihre Organe setzen sich zu je einem Drittel aus Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften zusammen, die von den einschlägigen Verbänden vorgeschlagen werden¹²⁸⁾.

63 2. DIE „FREIEN“ ORGANISATIONEN

Hinsichtlich der frei gebildeten Organisationen, die als Mitträger sozialpolitischer Aufgaben angesehen werden können, sind folgende Gruppen zu unterscheiden:

- die Verbände der freien Wohlfahrtspflege,
- die Verbände der Arbeitnehmer (Gewerkschaften) und der Unternehmer (Arbeitgeberverbände),
- die Interessenverbände und Selbsthilfeorganisationen anderer Berufe und sozialer Gruppen und
- die Organisationen, die sich vor allem wissenschaftlich mit sozialpolitischen Fragen befassen.

Alle diese Vereinigungen verkörpern der öffentlichen Gewalt gegenüber Grundrechte: vor allem die Vereinigungsfreiheit, aber auch die Freiheit kollektiver Meinungsäußerung und kollektiver Betätigung. Alle diese Vereinigungen haben auch eine demokratische Funktion, indem sie Interessen artikulieren und den demokratischen Entscheidungsstellen Problemlösungen unterbreiten. Sie unterscheiden sich jedoch hinsichtlich ihrer Stellung gegenüber dem einzelnen, vor allem gegenüber dem sozial Hilfsbedürftigen. Demzufolge sind auch die Möglichkeiten des Konflikts mit den Grundrechten der einzelnen verschieden.

64 a) Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege¹²⁹⁾

Die freie Wohlfahrtspflege wird vor allem dargestellt durch die Arbeiterwohlfahrt, die (evangelische) Innere Mission und das Hilfswerk der Evangelischen Kirche in Deutschland, den (katholischen) Deutschen Caritasverband e. V., den Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband e. V., das Deutsche Rote Kreuz und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. Ihr Bestand hat seine grundrechtliche Basis somit — abgesehen von der Vereinigungsfreiheit — vor allem in den Grundrechten der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), der freien religiösen und weltanschaulichen Betätigung (Art. 4 GG) und der Freiheit der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 der Reichsverfassung von 1919).

Die Korrespondenz der Freiheit des Helfens und der Freiheit des Nehmens der Hilfe im Bereich der freien Wohlfahrtspflege schließen es aus, diese voll als Verwirklichung sozialer Grundrechte zu verstehen und streng an klas-

¹²⁸⁾ Anzumerken ist schließlich, daß in einigen Ländern (Saarland, Bremen) *Arbeitskammern* bestehen. Das sind Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts zur kollektiven Wahrung und Förderung der Interessen und sonstigen Betreuung der Arbeitnehmer. Die Funktionen der Gewerkschaften werden dadurch nicht beeinträchtigt.

¹²⁹⁾ S. dazu „Die freie Wohlfahrtspflege“, Beiträge und Studien zu einem Sozialatlas, Heft 2, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, 1956.

sische Grundrechte zu binden. Das verpflichtet die staatliche Sozialpolitik, ein System voll grundrechtsgebundener Hilfen für jeden zugänglich zu halten, der es in Anspruch nehmen will. Die grundrechtliche Basis der freien Wohlfahrtspflege verbietet dem Staat jedoch, sie zu verdrängen. Er kann es sich auch sozialpolitisch nicht leisten, auf die Kräfte und Impulse, die sie mobilisiert, und auf die besondere Weise, in der sie mit den Hilfsbedürftigen in Beziehung tritt, zu verzichten. Allerdings gibt es Bereiche, in denen der freien Wohlfahrtspflege von vornherein geringe Bedeutung zukommt. So ist es weder möglich noch nötig, der freien Wohlfahrtspflege eine wesentliche Funktion in bezug auf die Einkommenshilfen zu geben, die das System der sozialen Sicherheit gewährleistet. Um so wichtiger ist die freie Wohlfahrtspflege im Bereich der persönlichen konkreten Hilfen. Vor allem für den Bereich der Jugendwohlfahrt und der Sozialhilfe hat sich deshalb der Gesetzgeber bemüht, der freien Wohlfahrtspflege einen angemessenen Platz zu sichern¹³⁰⁾.

65 *b) Die Verbände der Arbeitnehmer (Gewerkschaften) und der Unternehmer (Arbeitgeberverbände)*

Als Gewerkschaften sind vor allem zu nennen: der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine 16 (fachlich gegliederten) Einzelgewerkschaften, die Deutsche Angestelltengewerkschaft, der Deutsche Handels- und Industrie-Angestellten-Verband und der Christliche Gewerkschaftsbund. Die Arbeitgeber sind zusammengeschlossen in der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, dem insgesamt 42 Fachspitzenverbände und 14 Landesverbände angehören.

Die Freiheit, die von ihnen betätigt wird, ist „das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden“, das Art. 9 Abs. 3 GG „jedermann und für alle Berufe gewährleistet“. Sie ist zunächst als eine Freiheit der einzelnen zu verstehen, sich zu diesem Zweck zusammenzufinden. Sie ist sodann aber auch die Freiheit der Verbände selbst, sich zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu betätigen. Sie schließt das Recht ein, die Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge zu regeln¹³¹⁾. Als ultima ratio, um zu einer neuen und angemessenen Ordnung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu kommen, ist auch der Arbeitskampf (Streik und Aussperrung) erlaubt¹³²⁾.

66 Was die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände für die Erfüllung der sozialen Grundrechte bedeuten, braucht nicht betont zu werden. Sie wirken vor allem durch die tarifvertragliche Regelung der Arbeitsbedingungen durch eigene soziale Einrichtungen zugunsten ihrer Mitglieder (die allerdings in der Bundesrepublik weniger hervortreten als in manchen anderen Ländern), und durch die Wahrung der sozialen Interessen gegenüber der Allgemeinheit, insbesondere gegenüber dem Staat, den Kommunen, Sozialversicherungsträgern usw. Daß hierbei den Gewerkschaften als den

¹³⁰⁾ S. o. Rz 38 f.

¹³¹⁾ BVerfGE 4, 96 (104 ff.).

¹³²⁾ S. z. B. Zacher, Der Ärztestreik als Rechtsproblem, Zeitschrift für Sozialreform 12. Jhg. (1966), S. 129 ff. (insbes. S. 138 ff.).

Vertretern der wirtschaftlich Schwächeren eine besondere soziale Rolle zufällt, ist evident.

- 67 Inwieweit die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände intern gegenüber jeweils ihren eigenen Mitgliedern an die Grundrechte gebunden sind, ist nicht problematisch geworden. Die Erfüllung sozialer Grundrechte kann nur sehr speziell erwartet werden. Die klassischen Grundrechte haben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in ihrem Innenbereich grundsätzlich zu respektieren. Doch ist die Mitgliedschaft freiwillig. Infolgedessen ist eine gewisse freiwillige Beschränkung der Grundrechte der Mitglieder zugunsten des Zwecks der Vereinigung zulässig. Im Hinblick auf die große Bedeutung der Tarifverträge, die für das Arbeitsleben staatlichen Gesetzen funktionell weitgehend gleichkommen, ist die Rechtsprechung aber davon ausgegangen, daß Tarifverträge grundsätzlich an die Grundrechtsnormen des Grundgesetzes gebunden sind¹³³).
- 68 Zur sozialpolitischen Bedeutung der „Sozialpartner“ ist schließlich noch anzumerken, daß Tarifverträge durch den Bundesarbeitsminister (oder den Arbeitsminister eines Landes) für allgemein verbindlich erklärt werden können¹³⁴).
- 69 c) *Die Interessenverbände und Selbsthilfeorganisationen anderer Berufe und sozialer Gruppen*

Hierher gehört eine große Vielzahl sehr verschiedener Verbände, so etwa die Organisationen der Kriegsbeschädigten und Kriegsfolgeschädigten (z. B. Verband der Kriegsbeschädigten, Hinterbliebenen und Sozialrentner e. V., Reichsbund der Kriegs- und Zivilbeschädigten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e. V., Bund hirnverletzter Kriegs- und Arbeitsopfer), die Verbände der freien Berufe (der Ärzte, der Rechtsanwälte usw.)¹³⁵), die Verbände der Unternehmer, die Verbände der privaten Versicherungen, die Verbände der Krankenhäuser und Krankenhausträger oder auch die Jugendverbände. Sie alle verwirklichen auf sehr verschiedene Weise das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), indem sich ihre Mitglieder durch sie selbst helfen oder ihre Interessen gegenüber der Allgemeinheit, insbesondere dem Staat, geltend machen. Was sie zur Erfüllung und Wahrung sozialer oder klassischer Grundrechte beitragen, kann grundsätzlich positiv, jedoch nicht einheitlich beurteilt werden.

- 70 d) *Die Organisationen, die sich vor allem wissenschaftlich mit sozialpolitischen Fragen befassen*

Unter diesem Gesichtspunkt sind etwa folgende Organisationen zu nennen: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge¹³⁶), der Deutsche

¹³³) S. Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 7. Aufl., Bd. II 1. Halbband, 1967, S. 373 ff.

¹³⁴) Zur Wirkung s. § 5 Abs. 4 des Tarifvertragsgesetzes vom 9. April 1949: „Mit der Allgemeinverbindlicherklärung erfassen die Rechtsnormen des Tarifvertrags in seinem Geltungsbereich auch die bisher nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.“

¹³⁵) Soweit die Ärzte jedoch an der medizinischen Versorgung der Bevölkerung durch die gesetzliche Krankenversicherung beteiligt sind, sind sie in kassenärztlichen Vereinigungen öffentlichrechtlich organisiert.

¹³⁶) S. hierzu vor allem „Beiträge zur Entwicklung der deutschen Fürsorge — 75 Jahre Deutscher Verein“, herausgegeben im Rahmen der Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge von Hans Muthesius, 1955.

Sozialgerichtsverband¹³⁷⁾, der Deutsche Arbeitsgerichtsverband, die Gesellschaft für sozialen Fortschritt, die Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, die Agrarsoziale Gesellschaft, die Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge usw. Auch diese Vereinigungen verwirklichen das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG). Sie nehmen jedoch weder die Interessen ihrer Mitglieder wahr noch gehen sie unmittelbar darauf aus, tätig zu helfen. Sie versuchen durch objektive Prüfung der Sachverhalte und Ordnungen und durch Vorschläge zur Verbesserung, den Gesetzgeber, die Verwaltungen und die Gerichte, aber auch andere sozialpolitische Organisationen zu unterstützen. Ihr Beitrag zur Verwirklichung der sozialen Grundrechte ist groß. Ihr Bemühen, zugleich die klassischen Grundrechte zu wahren, steht außer Zweifel.

71 III. Sozialpolitik, Menschenrechte, Bevölkerung und Massenmedien

1. DIE BEVÖLKERUNG

Die Anteilnahme des Bürgers an der staatlichen Sozialpolitik ist durch das demokratische Minimum des allgemeinen und gleichen Wahlrechts formell gewährleistet¹³⁸⁾. In der Sache wird die Wahlentscheidung jedoch häufig durch andere Probleme oder persönliche Präferenzen bedingt. Das gilt umso mehr, je weiter eine sozialpolitische Maßnahme ausgreift, während der Bürger um so mehr aktiviert wird, je mehr sein Gruppeninteresse deutlich hervortritt. Die Interessenverbände aller Art haben hier eine große Bedeutung als Vermittler zwischen Demokratie, Sozialpolitik, Betroffenen und Wählern.

- 72 Ein allgemeines Bewußtsein *sozialer Grundrechte* existiert nicht. Der *soziale Standard* wird nicht als ihre Verwirklichung empfunden. Das Verhältnis der Bevölkerung zum erreichten Stand der Sozialpolitik ist uneinheitlich — vor allem aber auch wenig erforscht. Untersuchungen zur Verbesserung der sozialen Lage der Arbeiter durch die Mitbestimmung¹³⁹⁾ brachten stark divergierende Ergebnisse. Eine Untersuchung über „Reaktionen und Motivationen der Bevölkerung gegenüber sozialpolitischen Umverteilungsmaßnahmen“¹⁴⁰⁾ ergab¹⁴¹⁾, daß vor allem die unteren Schichten und die unselbständig Erwerbstätigen dem System der sozialen Leistungen großen Wert beimessen und die große Mehrheit der Bevölkerung seinen weiteren Ausbau fordert. Doch blieb zweifelhaft, ob eine Steigerung der Sozial-

¹³⁷⁾ S. hierzu die Gründungsverhandlungen in der Zeitschrift für Sozialreform 10. Jhg. (1965), S. 129 ff.

¹³⁸⁾ Für die Tätigkeit der Sozialversicherungsträger kommen die Wahlen zu den Sozialversicherungsträgern dazu. Jedoch sind diese Wahlen infolge des engeren Entscheidungsspielraums der zu wählenden Gremien von geringerer sozialpsychischer Bedeutung.

¹³⁹⁾ S. dazu *Dahrendorf*, Das Mitbestimmungsproblem in der deutschen Sozialforschung, 2. Aufl. 1965.

¹⁴⁰⁾ Soziale Umverteilung, Mitteilung 1 der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen, ohne Jahr (1964), S. 29 ff.; *Kaufmann*, Die psychologischen Aspekte der sozialen Sicherung in der deutschen Bundesrepublik, Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, XIX. Jhg. (1966), S. 305 ff.; s. a. v. *Friedeburg-Weltz*, Altersbild und Altersvorsorge der Arbeiter und Angestellten, 1958.

¹⁴¹⁾ *Kaufmann*, a. a. O. S. 308 f.

leistungen zu einem größeren Gefühl der Sicherheit führen würde. Dazu bedürfe es ganz allgemein „erfahrbarer Stabilität der sozialen Ordnung“, an der es weithin fehle.

Ein erheblicher sozialpsychologischer Nachteil des gegenwärtigen Systems der sozialen Leistungen besteht in seiner *Unübersichtlichkeit*. Sie ist durch die historische Gliederung des Sozialleistungssystems bedingt und hat sich durch die Reformierung und häufige Verbesserung der einzelnen Teile verschärft. Vor allem ist es nicht gelungen, das Zusammentreffen mehrerer Leistungen überzeugend zu harmonisieren.

- 73 Das Verhältnis der Bürger der Bundesrepublik zu den *klassischen Grundrechten* ist ebenfalls unsicher. Im Wege des Rechtsschutzes wird sehr häufig von den klassischen Grundrechten Gebrauch gemacht. Die Einschränkung eigener Grundrechte wird ungerne hingenommen, die Einschränkung fremder Grundrechte dagegen mitunter sogar gefordert. Die schwierige Spannung zwischen der allgemeinen Formulierung der Grundrechte im Verfassungstext und der Notwendigkeit gesetzlicher Ausgestaltung und Abgrenzung der Grundrechte ist im allgemeinen Bewußtsein nicht bewältigt.

74 2. DIE MASSENMEDIEN

Der Einfluß der Massenmedien auf die *Sozialpolitik* ist nicht einheitlich und auch in keiner Weise erforscht. Die Stellungnahmen der Massenmedien leiden zu häufig unter unbewußten, ungenannten oder unausgetragenen Widersprüchen. Die Kritik setzt sich meist mit Teilpunkten auseinander, ohne die weiteren Konsequenzen der geforderten Korrekturen voll in Betracht zu ziehen. Das gilt vor allem für die Presse (Tagespresse, Wochenpresse, illustrierte Blätter). Demgegenüber muß festgestellt werden, daß sich die Fernseh- und vor allem die Rundfunkanstalten eher um gültige Information bemühen. Das hängt mit ihrer öffentlichrechtlichen Organisation zusammen, kraft deren sie um Rücksicht auf alle gegebenen Interessen bemüht sein müssen. Erwähnt werden muß, daß sich fast alle Massenmedien durch eigene Aktionen (etwa Ausflüge für alte Leute, Lotterien für Ferienplätze für Kinder oder Sammlungen für Weihnachtsspenden) sozial hervortun.

- 75 Auch die Haltung der Massenmedien zu den *Menschenrechten* kann nicht verläßlich festgestellt werden. Für die Rundfunk- und Fernsehanstalten steht eine positive Einstellung zu den Menschenrechten schon kraft ihrer besonderen Grundordnung und Struktur fest. Im allgemeinen kann dort auch ein planvolles Eintreten für die Menschenrechte festgestellt werden. Die Haltung der Presse ist dagegen auch in bezug auf die Menschenrechte nicht von Einseitigkeiten und Zufälligkeiten frei. Sie werden gerne als Schlagworte aufgegriffen. Gleichwohl reflektiert die Presse die Unsicherheit der Öffentlichkeit in bezug auf die konkrete Handhabung der Menschenrechte.

Allen diesen Vorbehalten muß jedoch hinzugefügt werden, daß sowohl für die Bevölkerung als auch für die Massenmedien außer Frage steht, daß Sozialpolitik und Menschenrechte grundsätzlich bejaht werden. Die Schwierigkeiten beziehen sich auf Einzelheiten.

SOZIALPOLITIK IM LICHT DES GENUSSES UND DER
AUSÜBUNG DER MENSCHENRECHTE

76 I. Menschenrechte und die verschiedenen Faktoren der Sozialpolitik

1. ALLGEMEINES

Für das Verhältnis der Sozialpolitik zu den Menschenrechten derer, die sie begünstigt, ist vor allem bestimmend, wem diese gegenübergestellt sind. In Betracht kommen vor allem:

- die öffentliche Verwaltung,
- private Partner wie im Verhältnis Arbeitgeber/Arbeitnehmer oder Vermieter/Mieter,
- Kollektive eigenen und gegensätzlichen Interesses im Arbeitsrecht,
- helfende nichtstaatliche Organisationen.

Dazu kann ergänzend zum bisher Ausgeführten¹⁴²⁾ hier nur Folgendes bemerkt werden.

77 2. MENSCHENRECHTE GEGENÜBER PRIVATEN PARTNERN

Grundrechte wenden sich ursprünglich gegen den Staat. Auf seiten des Staates ist die Macht. Auf seiten des Menschen sind seine Grundrechte. Es ist nicht möglich, die Grundrechte, die gegen den Staat gewährt wurden, gegenüber jedermann in gleicher Weise gelten zu lassen. Im Verhältnis zu privaten Partnern stünden Grundrechte gegen Grundrechte. Gleichwohl muß anerkannt werden, daß Grundrechte als zentrale Wertbekenntnisse der Rechtsordnung auch im Privatrecht gestützt und verwirklicht werden müssen. Es ist daher die schwierige Aufgabe des Gesetzgebers, den bestmöglichen Ausgleich unter den kollidierenden, grundrechtlich geschützten Werten zu schaffen. Soweit der Gesetzgeber diese Aufgabe nicht hinreichend erfüllt hat, muß der Richter den Grundrechten bei der Auslegung und Ergänzung des Gesetzes Rechnung tragen¹⁴³⁾. Entsprechend der ursprünglichen Funktion der Grundrechte, dem einzelnen Raum gegenüber der Macht des Staates zu schaffen, sind hierbei die Grundrechte um so mehr zur Anwendung zu bringen, je mehr sie auf wirtschaftliche, soziale oder ideologische Macht stoßen.

78 Die soziale Bedeutung dieser Geltungsweise der Grundrechte ist offensichtlich. Vor allem im *Arbeitsrecht*¹⁴⁴⁾ haben die Grundrechte weitgehende Anwendung zugunsten der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber ge-

¹⁴²⁾ Zur öffentlichen Verwaltung s. insbes. o. Rz 59 ff. Zu den arbeitsrechtlichen Kollektiven und den helfenden nichtstaatlichen Organisationen s. o. Rz 38 ff., 63 ff.

¹⁴³⁾ Diese Probleme werden in der deutschen Literatur und Judikatur unter dem Stichwort „Drittwirkung der Grundrechte“ diskutiert. S. dazu *Dürig*, in: *Maunz-Dürig*, Grundgesetz, Art. 1 Abs. III Rz 118 ff., 127 ff.

¹⁴⁴⁾ S. dazu *Conrad*, Freiheitsrechte und Arbeitsverfassung, 1965; *Mayer-Maly*, Arbeitsverhältnis und Privatsphäre, Arbeit und Recht XVI. Jhg. (1968), S. 1 ff.

- funden. Auch für das Verhältnis *Mieter/Vermieter* z. B. wurde die Korrektur von Gesetzes- und Vertragsrecht durch Grundrechte in Betracht gezogen¹⁴⁵⁾.
- 79) Einen Grundrechtskonflikt besonderer Art beinhaltet die Rechtsstellung der *Kinder* und *Jugendlichen*, die als Minderjährige unter elterlicher Gewalt stehen. Diese elterliche Gewalt ist durch die Verfassung ausdrücklich garantiert (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG). Das schließt im Grundsatz ein, daß die Grundrechte der Minderjährigen durch die Eltern geltend gemacht werden. Jedoch zeigt sich mehr und mehr, daß Differenzierungen notwendig sind. Das bisherige Recht geht vor allem davon aus, daß die öffentliche Gewalt die Eltern im Interesse der Kinder zu kontrollieren hat und notfalls Jugendamt und Vormundschaft an die Stelle der Eltern treten müssen (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG). Damit ist zwar das allgemeine Unterhalts- und Erziehungsinteresse der Kinder berücksichtigt. Jedoch stellen diese Regelungen nicht spezifisch auf Grundrechte der Minderjährigen¹⁴⁶⁾ ab. Zu fragen ist deshalb noch, inwieweit Grundrechte der Kinder an ihrer Stelle von den Eltern wahrgenommen werden können oder nicht, inwieweit sie jedenfalls nicht gegen den Willen der Kinder ausgeübt werden können, und inwieweit Kinder Grundrechte gegenüber den Eltern geltend machen können¹⁴⁷⁾.
- 80) Weitere Aspekte sind zu berücksichtigen, wenn das Kind nicht in der elterlichen Gewalt seiner Eltern steht, sondern unter *Vormundschaft*. Zwar ist hier die Pflege- und Erziehungsfunktion die gleiche, aber außer der natürlichen Bindung der Rechtsstellung des Vormundes fehlt auch der volle grundrechtliche Hintergrund des Elternrechts. Eine Folgerung, die das bürgerliche Recht daraus gezogen hat, ist, daß Eltern ihr Kind unter Entzug seiner Freiheit — etwa zum Zwecke psychiatrischer Behandlung — unterbringen können, während der Vormund dazu die Genehmigung des Vormundschaftsgerichtes braucht¹⁴⁸⁾. Auf die Unterbringung durch den Vormund wird also das Grundrecht der Freiheit der Person (Art. 104 GG) angewendet, auf die Unterbringung durch die Eltern des Kindes nicht.

II. Menschenrechte und der Inhalt sozialer Hilfen

- 81) Eine weitere für das Verhältnis der Sozialpolitik zu den Menschenrechten wichtige Dimension ist die des Inhalts der Hilfe. Geldleistungen zum allgemeinen Unterhalt kollidieren kaum mit den Grundrechten der Empfänger der sozialen Hilfen. Dagegen müssen sich Hilfen für die Person — wie etwa medizinische, psychiatrische, aber auch schulische und erzieherische Hilfen — a priori über Grundrechte hinwegsetzen, um wirksam werden zu können. Eine Mittelstellung nehmen Leistungen ein, die den Grundrechts-

¹⁴⁵⁾ BVerfGE 7, 230.

¹⁴⁶⁾ S. *Kuhn*, Grundrechte und Minderjährigkeit, 1965; *Reuter*, Kindesgrundrechte und elterliche Gewalt, 1968.

¹⁴⁷⁾ Ein Beispiel einer differenzierenden Regelung ist das Gesetz über die religiöse Kindererziehung vom 15. Juli 1921, wonach dem Kind nach Vollendung des 14. Lebensjahres die Entscheidung darüber zusteht, zu welchem religiösen Bekenntnis es sich halten will, während nach Vollendung des 12. Lebensjahres sein Bekenntnis nicht mehr gegen seinen Willen geändert werden kann.

¹⁴⁸⁾ § 1800 des Bürgerlichen Gesetzbuches. S. dazu *Baumann*, Unterbringungsrecht, 1966, S. 161 ff.

gebrauch mittelbar steuern (wie etwa Hilfen zum beruflichen Standortwechsel). Die Sozialpolitik der Bundesrepublik sucht Grundrechtskonflikte sowohl durch die Auswahl des Typs der Hilfe als auch durch die Gestaltung der Hilfe zu vermeiden¹⁴⁹⁾.

III. Der Schutz der Menschenrechte derer, die sich in „Situationen der Abhängigkeit“ befinden

82 1. KINDER UND JUGENDLICHE¹⁵⁰⁾

Die Beziehung Kind-Eltern-Staat (Kommunen usw.) ist nicht linear, sondern dreieckig gestaltet. Das Kind hat eine eigene grundrechtliche und sozialpolitische Position, die mit dem Alter des Kindes und den Funktionsausfällen der Familie wächst. Staat und Kommunen haben dem Kind gegenüber eine eigenständige Aufgabe der Erziehung, der Pflege und der sozialpolitischen Hilfe¹⁵¹⁾. Diese hat die sozialen Grundrechte des Kindes zu verwirklichen. Sie stößt auf das Elternrecht, soweit sie nicht gegenüber den Eltern oder nach ihrem Willen erfüllt wird. Sie trifft auf Grundrechte der Kinder, sei es, daß diese von den Eltern für die Kinder oder von den Kindern selbst ausgeübt werden. Und sie ist unmittelbar und ausschließlich mit Grundrechten der Kinder konfrontiert, wo die Eltern — durch Tod, Geisteskrankheit oder wegen Mißbrauchs — als Bestimmungsträger der Erziehung ausfallen und der Staat oder Beauftragte des Staates in diese Rolle eintreten müssen.

Die Rücksichtnahme auf das Elternrecht ist unterschiedlich, je nachdem ob es sich um den Bereich primär familiärer oder um den Bereich primär öffentlicher Erziehung und Pflege handelt. Gegenüber dem familiären Bereich obliegt dem Staat zunächst nur die Aufgabe wachsamer Beobachtung im Interesse des Kindes (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG). „Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur aufgrund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen“ (Art. 6 Abs. 3 GG). Typisch für den Bereich primär öffentlicher Erziehung ist dagegen die Regelung für das Schulwesen. Es steht grundsätzlich in öffentlicher Verantwortung (Art. 7 Abs. 1 GG). Auch besteht — für das 6. bis 14. Lebensjahr die Pflicht zum Besuch einer öffentlichen Schule¹⁵²⁾. Den Eltern sind jedoch Einflußmöglichkeiten gesichert, so hinsichtlich des Religionsunterrichts (Art. 7 Abs. 2 GG), hinsichtlich der Gestaltung des Schulunterrichts durch Elternbeiräte und dergleichen und hinsichtlich der Möglichkeit, aus religiösen oder weltanschaulichen Gründen private Volksschulen zu errichten (Art. 7 Abs. 5 GG)^{152a)}.

¹⁴⁹⁾ Hinsichtlich der Einzelheiten muß jedoch auf die bisherigen und die folgenden Ausführungen verwiesen werden.

¹⁵⁰⁾ S. schon Rz 17 ff., 79 f. — Ferner *Schneider*, Die öffentliche Jugendhilfe zwischen Eingriff und Leistung, 1964.

¹⁵¹⁾ S. *Zacher*, Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege, S. 99 ff.

¹⁵²⁾ Die Gesetzgebung über die Schulpflicht ist Sache der Länder und divergiert in Einzelheiten.

^{152a)} S. zu Vorstehendem vor allem auch §§ 1 ff. des Gesetzes für Jugendwohlfahrt.

Die Erfüllung der sozialen Rechte der Kranken und Behinderten¹⁵³) ist nicht nur ein Versuch, ihnen auch die Fähigkeit zu erhalten oder wieder zu geben, ihre klassischen Grundrechte zu gebrauchen. Sie steht zu den klassischen Grundrechten auch in einem natürlichen Widerspruch; denn Heilung bedeutet regelmäßig Eingriff. Ein direkter *Zwang zur Heilung* wird mit Rücksicht auf das Grundrecht der körperlichen Integrität (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) grundsätzlich nicht ausgeübt¹⁵⁴). Ausnahmen sehen die Gesetze dann vor, wenn zwangsweise Heileingriffe, Impfungen und Gesundheitskontrollen notwendig sind, um die Ausbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhindern und somit Gesundheit und körperliche Integrität unübersehbar vieler anderer Träger des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu schützen¹⁵⁵). Zulässig erscheint ferner auch die Zwangsheilung gemeingefährlicher Geisteskranker und Trinker¹⁵⁶). Der Gesetzgeber muß bei alledem jedoch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in seinem Wesensgehalt respektieren (Art. 19 Abs. 2 GG). Das bedeutet vor allem, daß das Opfer, das dem Betroffenen auferlegt wird, und die Gefahr, die von ihm ausgeht, in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen. So muß z. B. geprüft werden, ob nicht bloße Absonderung eines ansteckend Kranken genügt, wenn dieser die Behandlung verweigert.

84 Im Rahmen der sozialen Sicherheit wird dagegen dem Kranken allenfalls angedroht, daß die sozialen Leistungen an ihn gemindert werden, wenn er sich einer zumutbaren Heilbehandlung entzieht¹⁵⁷). Das gilt im Prinzip auch für Behandlungsmaßnahmen zugunsten Behinderter¹⁵⁸). Doch stehen Maßnahmen der Rehabilitation im Rahmen der Rentenversicherung sogar unter dem unbedingten Vorbehalt der Zustimmung des Versicherten¹⁵⁹).

¹⁵³) S. o. Rz 5, 7 ff., 15, 22 f.

¹⁵⁴) S. dazu *Dürig*, in: *Maunz-Dürig*, Grundgesetz, Art. 2 Abs. II Rz 37—39.

¹⁵⁵) S. vor allem das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten bei Menschen (Bundesseuchengesetz) vom 18. Juli 1961; das Gesetz zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten vom 23. Juli 1953.

¹⁵⁶) S. dazu *Baummann*, Unterbringungsrecht, 1966.

¹⁵⁷) S. z. B. für die Unfallversicherung § 624 der Reichsversicherungsordnung. „(1) Entzieht sich ein Verletzter ohne triftigen Grund einer zumutbaren Maßnahme der Heilbehandlung oder der Berufshilfe oder einer Nachuntersuchung oder Beobachtung, so können die Leistungen ganz oder teilweise versagt werden, wenn er auf diese Folgen vorher schriftlich hingewiesen worden ist. (2) Nicht zumutbar ist eine Maßnahme der Heilbehandlung, die mit einer Gefahr für Leben oder Gesundheit des Verletzten verbunden ist, eine Operation auch dann, wenn sie einen erheblichen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit bedeutet.“ — Vergleichbare Vorschriften bestehen für fast alle Zweige der Sozialversicherung und der Versorgung. Das Zuwiderhandeln bedeutet jedoch in keinem Fall den völligen Verlust sozialer Sicherung. Einerseits geht der Hilfsbedürftige der Leistungen nur verlustig, soweit sie allein durch die Weigerung der zumutbaren Heilbehandlung verursacht werden. Ferner garantiert jedenfalls die Sozialhilfe das konventionelle Existenzminimum. Ein extremes Beispiel der Beschränkung sozialer Leistungen infolge der Verweigerung zumutbarer Heilbehandlung findet sich im Recht der Tuberkulosehilfe: § 64 des Bundessozialhilfegesetzes erlaubt, bei hartnäckigen Verstößen gegen notwendige und zumutbare Weisungen die Hilfe zum Lebensunterhalt auf das Unerläßliche einzuschränken.

¹⁵⁸) S. Anm. 157, ferner z. B. § 45 des Bundessozialhilfegesetzes.

¹⁵⁹) § 1237 Abs. 6 der Reichsversicherungsordnung, § 14 Abs. 6 des Angestelltenversicherungsgesetzes.

Dem Gedanken, daß die Rehabilitation der positiven Mitwirkung des Betroffenen bedarf, wird hier der Vorzug gegeben. Auch der mittelbare, durch den Wegfall von Sozialleistungen sanktionierte Heilungszwang unterliegt der Kontrolle des Grundrechts der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). Das entscheidende Kriterium der Zulässigkeit ist hier im allgemeinen die Bemessung der Zumutbarkeit des Heileingriffs¹⁶⁰).

- 85 Gemeingefährliche psychische oder ansteckende Krankheit kann erfordern, daß der Kranke *zwangsweise untergebracht* und von der Umwelt *abgesondert* wird¹⁶¹). Diese Maßnahmen unterliegen voll der Kontrolle des Grundrechts der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG), d. h. sie sind gegen den Willen des Betroffenen¹⁶²) nur aufgrund richterlicher Anordnung zulässig (Art. 104 GG). Zu den Grenzen, in denen der Gesetzgeber die zwangsweise Unterbringung anordnen darf, führt das Bundesverfassungsgericht¹⁶³) aus, die Freiheit der Person sei ein so hohes Gut, daß sie nur aus besonders wichtigen Gründen eingeschränkt werden dürfe: so zum Schutz der Allgemeinheit im Falle strafbarer Handlungen oder gemeingefährlicher Geisteskrankheit; oder zum Schutz des Betroffenen selbst, wenn er sich sonst größeren Schaden zufügen würde. Doch dürfe die Freiheit der Person nicht beschränkt werden, nur um einen erwachsenen Menschen zu „bessern“. Deshalb sei die Regelung der §§ 72, 73 des Bundessozialhilfegesetzes, wonach Willensschwache oder ungehemmte Personen, die verwahrlosten oder zu verwahrlosen drohen („Gefährdete“), in Heimen untergebracht werden konnten, verfassungswidrig und ungültig¹⁶⁴).

86 3. MINDERHEITEN UND AUSLÄNDER

Zu diesem Problemkreis ist vorweg an die sehr streng gehandhabte Vorschrift des Art. 3 Abs. 3 GG zu erinnern, wonach niemand wegen seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft oder seines Glaubens benachteiligt oder bevorzugt werden darf.

- 87 Als autochthone, *ethnische* oder *sprachliche* Minderheit sind in der Bundesrepublik nur die Dänen an der deutsch-dänischen Grenze zu nennen. Deren Lage hat — soweit zu sehen — keine besonderen sozialpolitischen oder grundrechtlichen Probleme mit sich gebracht. Dagegen halten sich in der Bundesrepublik verschiedene Schichten *Zugewanderter* auf. Zu nennen sind zunächst die Deutschen, die aus Osteuropa

¹⁶⁰) S. Anm. 157.

¹⁶¹) S. dazu das Bundesseuchengesetz und das Gesetz zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten (s. o. Anm. 155). Für die Unterbringung gemeingefährlich Geisteskranker gelten Gesetze der Länder; s. dazu *Baumann* a. a. O.; *Franke*, Die Zwangsunterbringung unberechenbar potentiell gefährlicher Geisteskranker durch die öffentliche Gewalt, Neue Juristische Wochenschrift 20. Jhg. (1967), S. 281 ff.

¹⁶²) *Schmidt-Futterer*, Die Einwilligung bei der Anstaltsunterbringung von Geistes- oder Suchtkranken, Die öffentliche Verwaltung 20. Jhg. (1967), S. 334 ff.

¹⁶³) BVerfGE 22, 180 (219 f.).

¹⁶⁴) S. dazu „Die Hilfe für Gefährdete in der Verantwortung der Gesellschaft“, Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Schrift 225, 1965; *Petersen*, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 7. 1967 und die Hilfe für Gefährdete, NDV 48. Jhg. (1968), S. 6 ff.

geflohen sind oder vertrieben wurden. Für sie wurden weit verzweigte Maßnahmen sozialer Hilfe ergriffen¹⁶⁵). Sodann sind die nichtdeutschen Flüchtlinge zu nennen. Soweit diese bis 1950 zugewandert waren, sind sie durch das Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 in weitem Umfang den Deutschen gleichgestellt¹⁶⁶). In besonderem Maß berechtigt sind ferner diejenigen Personen, die nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 oder nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG Asyl genießen¹⁶⁷). Auch sonst genießen Ausländer, die sich legal in der Bundesrepublik aufhalten, weitgehend die gleichen Rechte wie die Deutschen.

- 88 Eine besondere Gruppe von Ausländern bilden die *Gastarbeiter* und *Grenzarbeiter*¹⁶⁸). Ihre rechtliche Stellung hat außer innerdeutsche Stellen vor allem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft¹⁶⁹), den Europarat¹⁷⁰) und auch die OECD¹⁷¹) beschäftigt. Zusätzlich wurden bilaterale Regelungen zwischen Deutschland und den Heimatstaaten der Gast- und Grenzarbeiter getroffen. Einzelheiten dieser Materie können hier nicht mitgeteilt werden. Jedoch kann zusammenfassend festgestellt werden, daß die soziale Lage der Wanderarbeiter im wesentlichen befriedigend geregelt ist.

89 4. DIE STRAFGEFANGENEN¹⁷²)

Nicht voll befriedigen kann die soziale Lage der Strafgefangenen, Sicherheitsverwahrten und sonst aufgrund strafrechtlichen Urteils Untergebrachten. Reformen des Strafvollzuges stehen in der Bundesrepublik seit langem an. Ihre Verzögerung entspricht einer allgemeinen Unsicherheit über die Gestaltung des Strafrechts, wohl aber auch einer unausgesprochenen, jedoch eindeutig negativen Entscheidung im Rahmen der sozialökonomischen Prioritätenlisten der Nachkriegszeit. Das zentrale soziale Problem ist, daß die Strafgefangenen während des Strafvollzugs — vor allem während längerer Freiheitsstrafen — nichts für ihre soziale Sicherung tun können. Selbst soweit sie arbeiten, verdienen sie dabei so wenig, daß sie dadurch

¹⁶⁵) S. o. Rz 26.

¹⁶⁶) So vor allem hinsichtlich der Bildungsmöglichkeiten (§ 14), hinsichtlich des Rechts auf selbständige Arbeit (§ 17), in der Sozialversicherung und der Arbeitslosenfürsorge (§ 18) sowie in der öffentlichen Fürsorge (nunmehr Sozialhilfe, § 19).

¹⁶⁷) S. dazu § 28 ff. des Ausländergesetzes vom 28. April 1965.

¹⁶⁸) S. dazu z. B. *Wickenhagen*, Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht, 1957; *Schill*, Das Recht der ausländischen Arbeitnehmer in Deutschland, 1965; *Schloesser-Kaufmann-Siebrecht-de Haan-Henze-Wolf-Jahr-Abadan*, Arbeitsplatz Europa, 1966; s. a. *Pietsch*, Die soziale Hilfe für ausländische Arbeitnehmer, NDV 45. Jhg. (1965), S. 93 ff.

¹⁶⁹) Eine Zusammenstellung der einschlägigen Vorschriften s. in Europäische Gemeinschaften / Europäische Wirtschaftsgemeinschaft „Soziale Sicherheit der Wanderarbeiter“, 1965.

¹⁷⁰) S. o. Rz 30; ferner das Europäische Niederlassungsabkommen vom 13. Dezember 1955.

¹⁷¹) Beschluß des Rates der OEEC vom 30. Oktober 1953.

¹⁷²) S. *Tiedemann*, Die Rechtsstellung des Strafgefangenen nach französischem und deutschem Verfassungsrecht, 1963; *Herzog*, Entschließung des Ministerausschusses des Europarates betreffend das Wahlrecht, die bürgerlichen und sozialen Rechte der Gefangenen, Zeitschrift für Strafvollzug 12. Jhg. 1963, S. 9 ff., S. 87 ff.; s. a. die dort zitierte Entschließung.

weder zur Beitragszahlung zur Rentenversicherung noch dazu imstande sind, einen Betrag zu ersparen, der ihnen nach der Entlassung eine spürbare Hilfe sein könnte¹⁷³). Ein anderes Problem ist die Erhaltung der Leistungsansprüche, die bei Beginn der Straftat bereits entstanden waren. Die Regelungen sind im einzelnen sehr verschieden. Sozialversicherungsrenten gehen während einer Freiheitsstrafe des Berechtigten auf dessen unterhaltsberechtigten Angehörigen über¹⁷⁴). In der Krankenversicherung ruht die Krankenhilfe, solange der Berechtigte inhaftiert oder sonstwie geschlossen untergebracht ist¹⁷⁵). In der Kriegspopferversorgung geht ein Teil der Rente entweder an die Angehörigen oder, wenn solche nicht vorhanden sind, an die Stelle über, der die Unterbringungskosten zur Last fallen¹⁷⁶).

Gegen Arbeitsunfälle sind Gefangene im Rahmen der allgemeinen Unfallversicherung versichert.

Die schwierige Problematik des Kontakts der Gefangenen zu ihren Familien, ihrer beruflichen Ausbildung während der Straftat, ihrer psychiatrischen Heilbehandlung und ähnlicher Maßnahmen der Resozialisierung kann hier nicht näher erörtert werden. In allen diesen Bereichen sind Reformen unvermeidlich.

90 IV. Die Stellung der Frau¹⁷⁷)

Für die Stellung der Frau hat sich als entscheidend erwiesen, daß das Grundgesetz die Gleichheit der Geschlechter mit der größten Deutlichkeit angeordnet hat (Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3, Art. 117 GG). Vorschriften, welche die Frau schlechthin benachteiligen oder behindern, sind derzeit in keinem Rechtsgebiet mehr anzutreffen. Im Arbeitsleben wurde die Lohngleichheit zusätzlich durch Art. 119 des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gestützt¹⁷⁸). Dagegen haben sich zusätzliche Schutzvorschriften zugunsten der Frau erhalten¹⁷⁹). Auch in der Sozialversicherung zeigen sich für die erwerbstätige Frau keine besonderen Probleme.

- 91 Dagegen kann nicht behauptet werden, daß die soziale Stellung der Frau, die als Ehefrau und Mutter in der Familie lebt, ohne einer eigenen (vollwertigen) Erwerbstätigkeit nachzugehen, schon befriedigend geordnet wäre¹⁸⁰). Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht, indem es die Gleichheitsnormen des Grundgesetzes entschlossen anwandte, bereits große Fortschritte erzwungen. So leitete es eine grundsätzliche Reform der finanziellen Belastung der Ehen ein¹⁸¹). Mit einer Reihe von Urteilen zur Witwer- und

¹⁷³) Eine Änderung schlägt der Alternativentwurf für ein Strafgesetzbuch (Allgemeiner Teil), vorgelegt von 14 deutschen Strafrechtslehrern, 1966, in § 39 Abs. 2 vor.

¹⁷⁴) S. z. B. § 1289 der Reichsversicherungsordnung.

¹⁷⁵) § 216 Abs. 1 Nr. 1 der Reichsversicherungsordnung.

¹⁷⁶) § 71 des Bundesversorgungsgesetzes.

¹⁷⁷) S. vor allem den Bericht der Bundesregierung über die Situation der Frauen in Beruf, Familie und Gesellschaft vom 14. September 1966, Deutscher Bundestag Drucksache V/909.

¹⁷⁸) S. z. B. *Schwarzbauer*, Lohngleichheit für Mann und Frau in der deutschen Praxis, Sozialer Fortschritt 14. Jhg. (1965), S. 33 ff.

¹⁷⁹) S. z. B. o. Rz 43.

¹⁸⁰) S. o. Rz 16 ff., 37.

¹⁸¹) BVerfGE 6, 55; 9, 237; 12, 151; 14, 34; 16, 203; 18, 97; 19, 268.

Waisenrente in der Rentenversicherung und in der Kriegspopferversorgung¹⁸²⁾ hat das Bundesverfassungsgericht dann auch die Verantwortung für eine ebenso mutige wie notwendige Reform des Rechts der sozialen Sicherheit übernommen. Diese Entscheidungen stellen fest, daß die Arbeit der Frau als Mutter, Hausfrau und Mithelfende mit ihrem tatsächlichen Wert als Unterhaltsleistung zu berücksichtigen ist und daß die Frau die gleiche Möglichkeit zur sozialen Sicherung ihrer Kinder haben muß wie der Mann. Dagegen lassen diese Entscheidungen zu, daß die Witwenrente weiterhin davon abhängig gemacht wird, daß die Frau den Lebensunterhalt des Mannes zu ihren Lebzeiten überwiegend bestritten hat. Das entspreche im Rahmen zulässiger Typisierung den Lebensverhältnissen, da in der Regel der Mann den Unterhalt der Frau bestreite. Unterhaltsleistung der Frau für den Mann sei aber nicht nur ihr Arbeitsverdienst. Auch die häuslichen Arbeiten kämen in Betracht. In einer neueren Entscheidung nimmt das Bundesverfassungsgericht¹⁸³⁾ sogar an, daß eine Beamtin hinsichtlich der Versorgung ihrer nächsten Familienangehörigen dem Beamten voll gleichgestellt werden muß.

Ein weiteres Problem stellt die angemessene Alterssicherung der Hausfrau, insbesondere der verwitweten Hausfrau dar¹⁸⁴⁾. Solange der Mann lebt, nimmt die Ehefrau an der Altersversorgung des Mannes teil, ohne daß diese im Hinblick auf die Versorgung zweier Personen grundsätzlich erhöht wäre. Die Witwenrente beträgt sechs Zehntel der Versichertenrente¹⁸⁵⁾. Die Witwenrenten sind deshalb weitgehend zu gering.

- 92 Hinsichtlich der *beruflichen Situation* haben die Vorurteile gegenüber der Frau in den letzten Jahrzehnten stark nachgelassen. Desgleichen verzichten heute Mädchen weitaus weniger oft als früher deshalb auf eine eigene berufliche Ausbildung, weil sie mit einer angemessenen Versorgung durch die Ehe rechnen. Doch ist weiterhin ein deutlicher Unterschied in der Inanspruchnahme weiterführender Ausbildung zwischen Männern und Frauen zu beobachten.
- 93 Endlich muß darauf hingewiesen werden, daß ebenso wie die Lage des unehelichen Kindes¹⁸⁶⁾ auch die Lage der *unehelichen Mutter* noch der Verbesserung bedarf.

¹⁸²⁾ BVerfGE 17, 1, 38, 62, 86.

¹⁸³⁾ BVerfGE 21, 329.

¹⁸⁴⁾ S. dazu *Planken*, Die soziale Sicherung der nicht-erwerbstätigen Frau, 1961; *Langkeit*, Empfiehlt es sich, die gesetzlichen Vorschriften über die soziale Sicherung der nicht berufstätigen Frau während und nach der Ehe, insbesondere im Falle der Scheidung, zu ändern? Verhandlungen des 47. Deutschen Juristentages, Band I (Gutachten), Teil F, 1968.

¹⁸⁵⁾ S. z. B. § 1268 der Reichsversicherungsordnung.

¹⁸⁶⁾ S. o. Rz 20.

94 SOZIALPOLITIK FÜR DIE GEMEINSCHAFT UND DAS PROBLEM IHRER HARMONISIERUNG MIT DEN INDIVIDUELLEN RECHTEN

Zu diesem Themenkreis ist zunächst auf das bisher Ausgeführte zu verweisen. Ergänzend ist Folgendes zu berichten.

95 I. Der Schutz der Menschenrechte in besonderen Gemeinschaften

Die Frage nach dem Schutz der Menschenrechte in beengenden Gemeinschaften, in denen der einzelne strengen Regeln unterworfen ist, trifft auf ein Problem, das im deutschen juristischen Sprachgebrauch unter dem historischen Begriff des „besonderen Gewaltverhältnisses“ diskutiert wird. Er kennzeichnet einen Bereich institutioneller Komplexe — wie die Anstaltsverhältnisse (z. B. in Schulen, Krankenhäusern)¹⁸⁷⁾, die Dienstverhältnisse der Beamten und Soldaten, oder auch den Status des Strafgefangenen —, die sich der gesetzlichen Regelung und dem richterlichen Rechtsschutz besonders lange entzogen. Erst nach 1945 drang das rechtsstaatliche System umfassend in sie ein¹⁸⁸⁾. Doch sind Unsicherheiten zurückgeblieben.

- 96 Die Geltung der *klassischen Grundrechte* auch für diese „beengenden Gemeinschaften“ ist heute grundsätzlich anerkannt¹⁸⁹⁾. Soweit Grundrechte überhaupt eingeschränkt werden dürfen, darf die Einschränkung nicht weiter gehen, als es dem verfassungsrechtlich und gesetzesrechtlich zulässigen Zweck der Einrichtung entspricht. Das Verhältnis dieser „beengenden Gemeinschaften“ zu den *sozialen Grundrechten* ist unterschiedlich. Zum Teil dienen sie dazu, gewisse soziale Grundrechte zu erfüllen (so jeweils auf eigene Weise: Krankenhäuser, Heime für alte Menschen, Schulen und andere Erziehungseinrichtungen usw.). Andere Einrichtungen wiederum haben öffentliche Leistungen zu erbringen (öffentlicher Dienst, Streitkräfte), so daß der Staat den Personen, die in ihnen für seine Zwecke tätig sind (Beamte, Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes, Richter, Soldaten), angemessene Lebensbedingungen (Arbeitsbedingungen, Dienstbezüge, soziale Sicherung) schuldet. Eine dritte Gruppe von Fällen bilden die religiösen Gemeinschaften (kirchliche Orden usw.) und ähnliche Genossenschaften. Ihr Verhältnis zu den sozialen Grundrechten ist nicht einheitlich darzustellen, da eine gewisse Minimalisierung des individuellen sozialen Standards der Mitglieder — unter dem Gesichtspunkt der christlichen Tugend der Armut — Zweck eines Teils dieser Gemeinschaften ist. In anderen wird das gemeinsame Ziel, das nicht selten das der Hilfe für andere ist, dem eigenen sozialen Standard jedenfalls übergeordnet. Die sozialpolitische Vorsorge des Staates ist insofern in eine subsidiäre Rolle verwiesen.

¹⁸⁷⁾ S. Jecht, Die öffentliche Anstalt, 1963.

¹⁸⁸⁾ S. Krüger und Ule, Das besondere Gewaltverhältnis, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 15 (1957), S. 109 ff.

¹⁸⁹⁾ Dame, Das Verhältnis der Grundrechte zu den besonderen Gewaltverhältnissen nach dem deutschen und französischen Staats- und Verwaltungsrecht, Jur. Diss. Köln 1965.

Die *Aufnahme* in Krankenhäuser, Pflegeheime, Erziehungseinrichtungen, Schulen usw. zielt primär auf die Erfüllung sozialer Grundrechte. Eine andere Frage ist, daß dies nicht immer empfunden wird. Auch besteht nicht immer ein formaler Rechtsanspruch auf die Aufnahme in bestimmte einzelne Einrichtungen. Das ist primär eine Frage der Kapazität; denn es sind nicht in allen Bereichen und Regionen genügend Einrichtungen zur Befriedigung aller sozialen Erwartungen, aber auch nicht zur maximalen Erfüllung aller sozialen Grundrechte vorhanden. Soweit öffentliche Einrichtungen bestehen, gewährt der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) jedoch allen den gleichen Zugang. Soweit Beschränkungen vorgenommen werden müssen, müssen sachliche Kriterien über die Zulassung entscheiden. Soweit Einrichtungen privater Träger öffentliche Einrichtungen ergänzen, wird darauf geachtet, daß sie nach dem Grundsatz der Gleichheit zugänglich sind¹⁹⁰). Haben private Einrichtungen Monopolcharakter, sind sie schon dieser Stellung wegen an den Gleichheitssatz gebunden¹⁹¹).

98 Mitunter wird der *Eintritt* in öffentliche Einrichtungen auch *erzwingen*. Ein Beispiel ist die Schulpflicht, die das Kind jedoch in der Regel nur für einige Stunden am Tag in Anspruch nimmt. Im Gegensatz dazu steht die Einweisung in Anstalten, die den Eingewiesenen ganz aufnehmen — äußerstenfalls in „geschlossene“ Anstalten, in denen er in seiner Freiheit beschränkt ist. Beispiele dafür sind: die Anordnung von Fürsorgeerziehung für Minderjährige, die zu verwahrlosen drohen oder verwahrlost sind, wenn keine ausreichende andere Erziehungsmaßnahme gewährt werden kann (§ 64 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt); die Unterbringung von Personen, die sich trotz wiederholter Aufforderung beharrlich weigern, zumutbare Arbeit zu leisten, und deshalb Leistungen der Sozialhilfe beanspruchen müssen, zur Arbeitsleistung in geschlossenen Anstalten (§ 26 des Bundessozialhilfegesetzes)¹⁹²); und die Unterbringung in einer Heil- oder Pflegeanstalt für geistig Kranke, in einer Trinkerheilanstalt oder einer Entziehungsanstalt oder in einem Arbeitshaus anstelle einer Strafe oder zusätzlich zu einer Strafe (§§ 42b, 42c, 42d des Strafgesetzbuches)¹⁹³). In allen diesen Fällen kann die Unterbringung nur aufgrund Gesetzes *und* Richterspruchs erzwingen werden (Art. 104 GG).

99 In welchem Maße die klassischen *Grundrechte* in einer *Anstalt beschränkt* werden dürfen, kann nicht allgemein gesagt werden. Das richtet sich nach dem Zweck der Anstalt, nach ihrem öffentlichen oder privaten Charakter, nach der gesetzlichen Grundlage und Regelung einer Einrichtung, danach, ob der Betroffene die Anstalt freiwillig, unter Druck oder unter Zwang aufgesucht hat und ob die Anstalt generell „offen“ oder „geschlossen“ ist, sowie schließlich nach den betroffenen Grundrechten. Allgemein kann nur wiederholt werden, daß auch Personen, die in Anstalten untergebracht sind, soweit als möglich und mit dem Zweck ihrer Unterbringung vereinbar

¹⁹⁰) S. z. B. für die Privatschulen § 7 Abs. 4 GG: Voraussetzungen der Genehmigung ist u. a., daß „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“.

¹⁹¹) S. o. Rz 77 ff.

¹⁹²) S. dazu *Mertens*, Zur Verfassungsmäßigkeit des § 26 BSHG, NDV 45. Jhg. (1965), S. 127 ff.

¹⁹³) Weitere Beispiele aus dem gesundheitspolizeilichen Bereich s. o. Rz 85.

im Genuß ihrer Grundrechte verbleiben. Wenn sie sich in ihren Grundrechten verletzt glauben, können sie ohne jede rechtliche Beschränkung den Richter um Schutz anrufen. Desgleichen können sie sich im Rahmen des Petitionsrechts (Art. 17 GG) an jede zuständige Behörde einschließlich der Volksvertretung wenden¹⁹⁴).

100 2. DER ÖFFENTLICHE DIENST

Der *Eintritt* in den öffentlichen Dienst ist grundsätzlich freiwillig. Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt; die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sowie die im öffentlichen Dienste erworbenen Rechte sind insbesondere auch unabhängig vom religiösen Bekenntnis (Art. 33 Abs. 2 und 3 GG). Ein Zwang wird gegenwärtig nur für die Ableistung der allgemeinen Wehrpflicht ausgeübt (Art. 73 Nr. 1, Art. 4 Abs. 3, 12 Abs. 2 GG).

- 101 Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des *Berufsbeamtentums* zu regeln (Art. 33 Abs. 4 und 5 GG). Diese hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums schließen gewisse Beschränkungen der *Grundrechte* der Beamten ein¹⁹⁵). Das bedeutet im wesentlichen jedoch nur, daß Grundrechte der Beamten durch das Beamtenrecht auch dann eingeschränkt werden können, wenn im Grundrecht selbst ein entsprechender Gesetzesvorbehalt fehlt. Auch das ist nur möglich, soweit die Beschränkung notwendig ist, um das Beamtentum im Dienst der Allgemeinheit funktionsfähig zu erhalten. So ist etwa selbstverständlich, daß sich ein Beamter, der in gesetzlich zulässiger Weise versetzt werden soll, dagegen nicht unter Berufung auf das Grundrecht der Freizügigkeit (Art. 11 GG) zur Wehr setzen kann, obwohl Art. 11 GG einen entsprechenden Vorbehalt nicht ausbringt. Schwierigkeiten bereitet immer wieder die Frage, inwieweit der Beamte in der freien Bekundung seiner Überzeugungen gehemmt ist, die sich auf den Staat und seine dienstlichen Obliegenheiten beziehen¹⁹⁶). So schreibt etwa § 35 Abs. 2 des Beamtenrechtsrahmengesetzes vom 22. Oktober 1965 vor: „Der Beamte hat bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergibt.“ Eine Besonderheit des deutschen Beamtenrechts stellt das — jüngst nicht mehr unumstrittene — Streikverbot dar¹⁹⁷). Für *Richter* gelten hinsichtlich der Grundrechte die gleichen Grundsätze

¹⁹⁴) Exemplarisch dazu *Bach*, Briefzensur und unfreiwillige Subordination, Neue Juristische Wochenschrift 16. Jhg. (1963), S. 1763 f.

¹⁹⁵) S. *Ule*, Öffentlicher Dienst, in: *Bettermann-Nipperdey*, Die Grundrechte, Bd. IV 2. Halbband 1962, S. 537 ff. (615 ff.).

¹⁹⁶) S. dazu *Böttcher*, Die politische Treupflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte der Kommunikation, 1967.

¹⁹⁷) Zuletzt z. B. *Reuß*, Arbeitskampf im Bereich der öffentlichen Verwaltung, Deutsches Verwaltungsblatt 83. Jhg. (1968), S. 57 ff.

- wie für Beamte¹⁹⁸). Für *Soldaten* hat das Grundgesetz die Möglichkeit, Grundrechte einzuschränken, ausdrücklich geregelt (Art. 17a GG).
- 102 Das Recht der *Angestellten* und *Arbeiter* im öffentlichen Dienst entspricht den Grundsätzen des allgemeinen Arbeitsrechts. Auch die Verwirklichung sozialer Grundrechte im öffentlichen Dienst folgt für sie den Grundsätzen, die auch sonst für Arbeitnehmer gelten.
- 103 Die *soziale Stellung der Beamten* und *Richter* dagegen ergibt sich aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG). Diese schließen ein Recht des Beamten auf angemessene Dienst- und Versorgungsbezüge ein¹⁹⁹). Die soziale Sicherung des Beamten besteht einerseits daraus, daß er grundsätzlich auf Lebenszeit anzustellen ist²⁰⁰), andererseits in dem System der Beamtenversorgung, die sich — bei Unterschieden in den Leistungen — grundsätzlich auf die gleichen Risiken erstreckt wie die Sozialversicherung²⁰¹).
- Die soziale Stellung der *Soldaten* ist weitgehend derjenigen der Beamten angeglichen. Jedoch sind besondere Vorschriften zum sozialen Schutz der Wehrpflichtigen und der sonstigen Soldaten auf Zeit notwendig und getroffen²⁰²).
- 104 Die „betriebliche“ Mitbestimmung ist für alle öffentlichen Bediensteten schwächer ausgebildet als für sonstige Arbeitnehmer²⁰³). Sie darf die politische Verantwortung der Verwaltung nicht behindern und nicht dazu führen, daß der öffentliche Dienst ein „Staat im Staate“ wird.
- 105 3. RELIGIÖSE UND ÄHNLICHE GEMEINSCHAFTEN²⁰⁴)

Die Rechtsstellung kirchlicher Orden und ähnlicher Gemeinschaften beruht in der Regel nicht nur auf den Grundrechten der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG) und der freien Ausübung der Religion (Art. 4 GG), sondern zusätzlich auf der Garantie des Art. 137 der Reichsverfassung von 1919 (in Verbindung mit Art. 140 GG), wonach Religionsgesellschaften ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes verwalten. Diese „allgemeinen Gesetze“ greifen um so weniger ein, je mehr der Kern kirchlicher Tätigkeit — Lehre und Kultus — in Betracht kommt. Je weniger dagegen eine Funktion oder eine Situation spezifisch kirchlich ist, desto eher unterliegt sie den Schranken der „allgemeinen Gesetze“. Das führt zu Abstufungen, die nicht immer einfach zu ermitteln sind. Jedoch

¹⁹⁸) S. Art. 98 GG; §§ 46, 71 des Deutschen Richtergesetzes vom 8. September 1961.

¹⁹⁹) S. z. B. *Maunz*, in: *Maunz-Dürig*, Grundgesetz, Art. 33 Rz 69.

²⁰⁰) S. *Maunz* a. a. O. Rz 65.

²⁰¹) S. o. Rz 9.

²⁰²) S. dazu vor allem das Soldatengesetz vom 19. März 1956; das Gesetz über die Sicherung des Unterhalts der zum Wehrdienst einberufenen Wehrpflichtigen und ihrer Angehörigen (Unterhaltssicherungsgesetz) in der Fassung vom 31. Mai 1961 und das Gesetz über die Versorgung für die ehemaligen Soldaten der Bundeswehr und ihre Hinterbliebenen (Soldatenversorgungsgesetz) in der Fassung vom 20. Februar 1967; s. ferner *Gumbel*, Der Sozialversicherungsschutz des Soldaten, in: *Maunz-Schraft*, Die Sozialversicherung der Gegenwart, Bd. 3 (1964), S. 33 ff.

²⁰³) S. die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder.

²⁰⁴) S. *Klein*, Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches, 1959.

ist sicher, daß Orden, geistliche und ähnliche Gemeinschaften innerhalb der Kirchen grundsätzlich zum inneren Bereich kirchlichen Eigenlebens gehören. Ähnliches gilt für die Stellung der Geistlichen. Dagegen wird die Einmischung des Staates um so dichter, je weniger Funktionen im kirchlichen Dienst ihrem Wesen nach kirchlich geprägt sind. Vom Standpunkt der Grundrechte her bedeutet das, daß sich der Staat um die Wahrung der Grundrechte innerhalb besonderer kirchlicher Gemeinschaften und Einrichtungen um so weniger kümmert, je intensiver die Gemeinschaften und ihre Mitglieder von ihrer spezifisch kirchlichen Aufgabe bestimmt sind.

- 106 Für den Bereich der *sozialen Sicherung* sind die einschlägigen Regelungen im einzelnen unterschiedlich. Von der Sozialversicherung sind Mitglieder geistlicher Genossenschaften, Diakonissen und ähnliche Personen ausgenommen, wenn sie sich aus überwiegend religiösen oder sittlichen Beweggründen mit Krankenpflege, Unterricht oder anderen gemeinnützigen Tätigkeiten beschäftigen und nicht mehr als freien Unterhalt oder ein geringes Entgelt beziehen, das nur zur Beschaffung der unmittelbaren Lebensbedürfnisse ausreicht²⁰⁵). Auch sind sie ausgenommen oder können sie auf Antrag ausgenommen werden, wenn ihnen von ihrer Genossenschaft lebenslängliche Versorgung gewährt ist²⁰⁶). Ferner sind Bedienstete der Religionsgemeinschaften, die als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt sind, während der Ausbildung und nach Erlangung beamtenrechtlicher Versorgungsansprüche von der Rentenversicherung ausgenommen²⁰⁷). Die subsidiäre Rolle des Staates zur sozialen Sicherung auch dieses Personenkreises wird jedoch darin deutlich, daß sie, sobald sie aus ihrem versicherungsfreien Verhältnis ausscheiden, nachversichert werden müssen²⁰⁸).
- 107 Beschränkungen in der Anwendung des *Arbeitsrechts* auf den kirchlichen Bereich ergeben sich schon daraus, daß Ordens- und ähnliche Gemeinschaftsverhältnisse nicht als Arbeitsverhältnisse im Sinn des Arbeitsrechts angesehen werden. Im übrigen genießt das kirchliche Dienstrecht eine abgestufte Autonomie, welche eine Anpassung des Dienstrechts an die besonderen kirchlichen Überzeugungen, Aufgaben und Zwecke ermöglicht²⁰⁹).
- 108 An nichtkirchlichen Gemeinschaften ist vor allem das *Deutsche Rote Kreuz* zu nennen. Die Rot-Kreuz-Schwester sind von der Sozialversicherung auf gleiche Weise ausgenommen wie Mitglieder geistlicher Genossenschaften und die Diakonissen²¹⁰). Auch das Arbeitsrecht findet auf sie keine Anwendung²¹⁰). Die Sicherung ihrer Menschenrechte innerhalb der Gemeinschaft des Roten Kreuzes entzieht sich der hier gebotenen knappen Darstellung.

²⁰⁵) S. § 172 Abs. 1 Nr. 6 der Reichsversicherungsordnung; etwas variiert z. B. § 1227 Abs. 1 Nr. 5 ebd.

²⁰⁶) S. § 541 Nr. 3 und § 1231 Abs. 3 der Reichsversicherungsordnung.

²⁰⁷) S. z. B. § 1229 Abs. 1 Nr. 2 und 3 der Reichsversicherungsordnung.

²⁰⁸) S. Böcker, Nachversicherung von ausgeschiedenen Mitgliedern geistlicher Genossenschaften usw., Diss. Köln 1962; Farnsteiner, Versicherungspflicht und Nachversicherung katholischer Weltgeistlicher, Zentralblatt für Sozialversicherung und Versorgung, 17. Jhg. (1963), S. 257 ff., 298 ff.

²⁰⁹) S. z. B. Kalisch, Grund- und Einzelfragen des kirchlichen Dienstrechts, Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht Bd. 2 (1952/53), S. 24 ff.; Harling, Kirchliches Beamtenrecht im sozialen Rechtsstaat, a. a. O. Bd. 10 (1964), S. 302 ff.

²¹⁰) S. dazu Nikisch, Zur rechtlichen Stellung der Rote-Kreuz-Schwester, in: Festschrift für Alfred Hueck, 1959, S. 1 ff.; s. a. BVerwGE 24, 76; Böcker, a. a. O. (Anm. 208).

Auf das Problem des sozialen Schutzes durch Beschränkung der Freiheit war schon bisher mehrfach einzugehen²¹¹⁾. Nachzutragen ist, daß *medizinische Hilfen* häufig mit der Auflage verbunden sind, gewisse Weisungen zu befolgen und Kontrollen zu dulden²¹²⁾.

Gesundheitliche Weisungen sind zum Teil direkt verbindlich, so daß sie mit Zwang durchgesetzt werden können. So sind etwa aufgrund des Bundesseuchengesetzes (§§ 34 ff.) Anordnungen möglich, die außer in das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit in die Freiheit der Person, in die Freizügigkeit und in die Unverletzlichkeit der Wohnung eingreifen. Außerdem gibt es Weisungsmöglichkeiten, die indirekt durch die Schmälerung sozialer Leistungen sanktioniert sind²¹³⁾.

- 110 Zum Recht auf die Autonomie und Abgeschlossenheit der *Familie* im Interesse der Kinder ist nachzutragen, daß neben der Fürsorgeerziehung in die Familie auch durch Beiordnung eines Erziehungsbeistandes eingedrungen werden kann²¹⁴⁾. Dabei wird z. B. auch das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung eingeschränkt, da der Erziehungsbeistand Zutritt zu den Minderjährigen haben muß.
- 111 Ein Feld reicher Möglichkeiten zur Beschränkung der Freiheit stellen die *Bewährungsaufgaben* und die Bewährungsaufsicht dar, die gegenüber strafrechtlich Verurteilten angeordnet werden, deren Strafe zur Bewährung ausgesetzt ist²¹⁵⁾. Die sozialpolitische Bedeutung dieser Möglichkeiten ist besonders groß, soweit von ihnen gegenüber Jugendlichen Gebrauch gemacht wird, wofür das Jugendgerichtsgesetz aus erzieherischen Gründen großen Spielraum läßt.
- 112 Für jede Beschränkung der Freiheit gilt aber, daß sie nur zulässig ist auf Grund Gesetzes, und daß auch das Gesetz sie nur anordnen kann, soweit die Grundrechte Raum dafür lassen und soweit sie nicht den Wesensgehalt eines Grundrechts antasten (Art. 19 Abs. 2 GG).

²¹¹⁾ S. o. Rz 82 ff., 95 f., 97 ff.

²¹²⁾ S. *Mengert*, Krankenordnung — Besonderes Gewaltverhältnis — Grundrechte, Die Arbeiterversorgung, 1963, S. 40 ff.

²¹³⁾ S. z. B. § 45 des Bundessozialhilfegesetzes für die Behinderten, § 64 a. a. O. für die Tuberkulosehilfe.

²¹⁴⁾ §§ 55 ff. des Gesetzes für Jugendwohlfahrt.

²¹⁵⁾ S. §§ 23 ff. des Strafgesetzbuches. Nach § 24 Abs. 1 sind insbes. folgende Bewährungsaufgaben möglich: Weisungen zu befolgen, die sich auf den Aufenthaltsort, Ausbildung, Arbeit oder Freizeit beziehen; sich einer ärztlichen Behandlung oder einer Entziehungskur zu unterziehen; sich Aufsicht und Leitung eines Bewährungshelfers zu unterstellen.

DIE METHODEN UND TECHNIKEN DER SOZIALARBEIT UND DER SOZIALPOLITIK UND DER SCHUTZ DER MENSCHENRECHTE

113 I. Allgemeines

Die Frage nach dem Verhältnis der Sozialarbeit zu den Menschenrechten ist zunächst die Frage nach dem institutionellen Verhältnis der Träger der Sozialarbeit zu den Menschenrechten. Dazu wurde schon oben das hier Mögliche gesagt²¹⁶⁾.

Eine andere Frage ist die, in welchem Maße die Sozialarbeit ihrem Inhalt nach von den Menschenrechten beherrscht werden kann und beherrscht wird. Der Vollzug der Einkommenshilfen stellt sich fast durchwegs als schlichter Rechtsvollzug dar, für den die volle Wahrung der Menschenrechte in einem rechtsstaatlich aufgebauten und geschulten Apparat der Verwaltung und der Rechtsprechung, wie er in der Bundesrepublik besteht, keine prinzipielle Schwierigkeit bedeutet. Dagegen ist die persönliche Hilfe in ganz anderer Weise auf Initiative und Entscheidungen einzelner Beamter, Ärzte, Aufsichtspersonen, Pflegepersonen und (sonstiger) Sozialarbeiter angewiesen. Der Sinn des einzelnen Funktionärs für Wert und Achtung der Menschenrechte entscheidet im Bereich der persönlichen Hilfen deshalb mehr als anderswo über deren Verwirklichung. Ein Mangel an aktuellem Interesse des Sozialarbeiters für die Menschenrechte kann durch keine Kontrolle voll kompensiert werden. Darin zeigt sich die besondere Bedeutung, die der Ausbildung und Einstellung der Sozialarbeiter in medizinischen, fürsorglichen, erzieherischen und ähnlichen Diensten für die Verwirklichung der Menschenrechte zukommt. Die folgenden Bemerkungen können und müssen sich daher auf diese Dienste beschränken.

114 II. Ausbildung und Methoden der Sozialarbeit

1. EHRENAMTLICHE SOZIALARBEIT²¹⁷⁾

Für die ehrenamtlichen (nebenamtlichen) Mitarbeiter der Sozialarbeit ist zunächst davon auszugehen, daß ihr Verhältnis zu den Grundrechten den allgemeinen Überzeugungen der Bevölkerung entspricht²¹⁸⁾. Hier wird einmal mehr der Unterschied zwischen schematischen Einkommenshilfen und konkreten Diensten und persönlichen Hilfen bedeutsam. Die besondere Liebe

²¹⁶⁾ S. insbes. Rz 59—70.

²¹⁷⁾ S. *Hasenclever*, Bedeutung der Mitarbeit des Staatsbürgers und der freiwilligen Sozialarbeit in einer modernen Gesellschaft, in: Die Aufgaben und Ausbildung ehrenamtlicher Mitarbeiter in der Sozialarbeit, Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Schrift 237, 1967, S. 1 ff.; *Kosmale*, Bereiche ehrenamtlicher Mitarbeit und Kategorien ehrenamtlicher Mitarbeiter, ebd. S. 17 ff.; sowie eine Zusammenstellung des einschlägigen Schrifttums ebd. S. 65 f.

²¹⁸⁾ S. o. Rz 71—73.

zur karitativen und sozialpolitischen Aufgabe, die sich in der Bereitschaft zur ehrenamtlichen Mitwirkung an ihrer Erfüllung kundtut, muß demgegenüber nicht notwendig mit der bewußten Bejahung sozialer oder klassischer Grundrechte zusammentreffen. Die Möglichkeiten, ein zu geringes Grundrechtsbewußtsein ehrenamtlicher Mitarbeiter durch Ausbildung zu verbessern, sind gering. Viel höher ist die Möglichkeit zu veranschlagen, daß die Einstellung der hauptberuflichen Mitarbeiter in der Sozialarbeit auf die ehrenamtlichen Mitarbeiter ausstrahlt.

115 2. HAUPTAMTLICHE SOZIALARBEIT

Für die Ausbildung der hauptamtlichen Mitarbeiter ist in Betracht zu ziehen, daß diese auf sehr verschiedenen Ebenen erfolgt: Allgemeinbildende Schulen, Fachschulen, Praktika, Hochschulen. Die einschlägige Ausbildung an den allgemeinbildenden Schulen — meist „Sozialkunde“ genannt — wurde in den letzten Jahren stark verbessert. Jedoch dürften dabei die sozialen Grundrechte hinter den klassischen Grundrechten zurückstehen; und die Möglichkeit sozialpolitischer Ausbildung ist in diesem Rahmen nach wie vor unzulänglich.

Soweit Personen im Anschluß an allgemeinbildende Schulen (insbesondere Gymnasien) an *Hochschulen* ausgebildet werden, ist es ihnen dort — wenn sie nicht gerade Rechtswissenschaft, politische Wissenschaften, Sozialpolitik oder ein anderes einschlägiges Fach studieren — im allgemeinen selbst überlassen, sich weitere Kenntnisse über Menschenrechte und Sozialpolitik anzueignen. Eine intensivere Ausbildung dieser Personen in Fragen der Grundrechte und der Sozialpolitik erfolgt im allgemeinen erst wieder, wenn sie in den speziellen Beruf eindringen oder für ihn vorbereitet werden sollen. Die Intensität dieser spezielleren Ausbildung ist je nach dem Träger, der Laufbahn, dem Berufszweig und dem Arbeitsgebiet sehr verschieden. Nicht selten bleibt es nur der Erfahrung im Laufe längerer Tätigkeit und Zusammenarbeit überlassen, daß die juristischen Bearbeiter mit den sozialpolitischen, medizinischen, erzieherischen usw. Belangen vertraut werden und die fachlichen — sozialpolitischen, medizinischen, erzieherischen usw. — Bearbeiter die juristischen Probleme der sozialen und klassischen Grundrechte näher kennen lernen.

- 116 Wesentlich anders ist die Situation hinsichtlich der *nicht-akademischen* Ausbildung für sozialpflegerische Berufe²¹⁹). Hier gehört einerseits die spezielle medizinische, erzieherische, pflegerische usw. Aufgabe zum unmittelbaren Unterrichtsstoff, andererseits aber durchwegs auch eine gewisse Rechtskenntnis. In welchem Ausmaß, mit welcher Intensität und mit welchem Sinn im einzelnen dabei die sozialen und klassischen Grundrechte erörtert und praktisch verständlich gemacht werden, kann generell nicht gesagt werden. Doch haben Rechtsprechung und Schrifttum im Laufe der letzten Jahrzehnte die Grundrechte immer mehr auch in das spezielle Recht der sozialen Arbeitsbereiche eingearbeitet. Und es ist daher unumgänglich geworden, dem Sozialarbeiter im Rahmen der notwendigen recht-

²¹⁹) S. hierzu Handbuch der Sozialen Ausbildungsstätten (mit Ausbildungs- und Prüfungsbestimmungen der Länder), Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 222, 1963.

lichen Kenntnisse auch ein elementares Wissen über die Grundrechte zu vermitteln. Nicht weniger wichtig als die Kenntnis formulierter Grundrechte ist für den Sozialarbeiter jedoch, daß seine sozialpolitische Aufgabe in wesentlicher Übereinstimmung mit den Grundrechten verstanden und gelehrt wird. Auch hierüber ist selbstverständlich eine erschöpfende Auskunft nicht möglich. Doch darf angenommen werden, daß im Vordergrund der Ausbildung zur sozialen Arbeit die Persönlichkeit derer steht, denen geholfen werden soll: ihr Wert, ihr Anspruch auf Gleichbehandlung und ihr Recht sich frei zu entscheiden und zu entfalten²²⁰).

Weniger deutlich ist dagegen, in welchem Maße die Hilfe als Erfüllung eines Rechtsanspruchs des Bedürftigen, insbesondere als Erfüllung seiner sozialen Grundrechte, interpretiert wird. Zwar lassen die rechtlichen Regelungen, die als solche gelehrt werden und auch den (nichtjuristischen) fachlichen Unterrichtsstoff mitprägen, keinen Zweifel daran, daß im Prinzip alles, was an sozialer Hilfe geleistet wird, sozialen Rechten entspricht. Aber es kann nicht ausgeschlossen werden, daß in einzelnen Fällen die Eigen gesetzlichkeit der helfenden Institutionen, der karitative Antrieb der Helferpersönlichkeit und das Bedürfnis nach Beherrschung der Techniken und Apparaturen der Hilfe jenen Rechtsgrund der Hilfe verdecken. Freilich sind gerade diese Energien für die Erfüllung der sozialen Rechte auch äußerst wichtig.

- 117 Zusammenfassend darf zitiert werden, was das — offenbar im Rahmen der Ausbildung von Sozialarbeitern sehr häufig benutzte — Werk von Friedländer-Pfaffenberger über „Grundbegriffe und Methoden der Sozialarbeit“ sagt: „Der Übergang vom Obrigkeitsstaat zur Demokratie und zum sozialen Rechtsstaat muß erst . . . in allen seinen Konsequenzen erfaßt und praktiziert werden. In bezug auf die Stellung des Hilfesuchenden hat diese Entwicklung ihren vorläufigen formalen Abschluß in der Anerkennung eines Rechtsanspruchs auf Hilfe gefunden, der aber in seiner Neuheit und Ungewohntheit noch manche Unklarheit und Verwirrung in der Bewußtseinsbildung von Hilfesuchenden und Sozialarbeitern hinterläßt und über die formal-juristische Anerkennung hinaus erst noch als Grundtatsache und Grundlage psychischer Art in der helfenden Beziehung verarbeitet und akzeptiert werden muß. Dem Rechtsanspruch des Hilfesuchenden entspricht als Äquivalent im gewandelten Selbstverständnis des Sozialarbeiters die Vorstellung von der Partnerschaftlichkeit der helfenden Beziehung. In der Ziel- und Methodenlehre sind das Prinzip der ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ und das Axiom der partnerschaftlichen Grundhaltung die dieser Wandlung entsprechenden Grundbestandteile, die durch Selbstkontrolle und Bewußtmachung . . . realisiert werden müssen“.²²¹)
- 118 Was über Gegenstand und Ziel der Ausbildung gesagt wurde, bestimmt heute weitgehend bereits die *Praxis*. Allerdings stellt sich hier ein gewisses

²²⁰) Als Grundlagen dieses Unterrichts dienen etwa folgende Werke: *Kamphuis*, Die persönliche Hilfe in der Sozialarbeit unserer Zeit, 1963; *Bang*, Die helfende Beziehung als Grundlage der persönlichen Hilfe, 1964; *dies.*, Autorität — Wissensbildung — Toleranz — drei Grundprobleme der Einzelfallhilfe, 1967; *Zwang-Autorität-Freiheit in der Erziehung*, Texte zum Autoritätsproblem, bearbeitet von *Rebel*, 1967; *Flamm*, Koordination und Kooperation als Arbeitsprinzip beim Vollzug der öffentlichen Hilfen, 1967.

²²¹) A. a. O. S. XVII f.

Generationsproblem. Personen, die in den sozialen Dienst in der Weimarer Zeit (1919—1933), in der Zeit nationalsozialistischen Regimes (1933—1945) oder in den ersten Nachkriegsjahren eingetreten sind, haben möglicherweise andere Standpunkte und Wertungen als Personen, die nach dem Neuaufbau des sozialen und demokratischen Rechtsstaates im Bund und in den Ländern, nach der Formulierung weltweiter und europäischer Menschenrechte, nach der Reform und Konsolidierung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik und nach dem Wirksamwerden einer europäischen Sozialpolitik ausgebildet wurden und in den Dienst getreten oder gar erst aufgewachsen sind. Doch gibt es für die älteren „Schichten“ von Sozialarbeitern keinen einheitlichen Nenner, auf den ihre Einstellung zu Sozialpolitik und Menschenrechten gebracht werden könnte. Vor allem wäre es verfehlt, ihnen zu unterstellen, sich den heutigen Ordnungen und Meinungen zu widersetzen. Eine große Zahl von ihnen ist gerade aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen mit anderen Systemen und Verhältnissen von der Richtigkeit der Entwicklung in besonderem Maße überzeugt.

III. Die Lage der Sozialarbeit

1. DAS PROBLEM DER SOZIALEN DIENSTE

19 a) Ihre „Minderstellung“

Der letzte Abschnitt der Sozialenquete (S. 345 f.) trägt die bezeichnende Überschrift „Die Minderstellung der sozialen Dienste“. Persönliche Dienste und auf das Persönliche abgestellte Arbeit würden — wie ausgeführt — auf allen Gebieten mißachtet, während steigende Ansprüche auf schematische Einkommensleistungen auch politisch alles andere in den Schatten stellten oder verdrängten. Das sei durchaus verständlich, da die schematische Einkommenshilfe von jedermann, auch von jedem Wähler, sofort in ihren Vorzügen begriffen werde, wenn er sich nur überhaupt als Empfänger einer solchen Leistung vorstellen könne. Die Verbesserung etwa des beruflichen Könnens von pflegerischen, medizinischen, erzieherischen oder beratenden Kräften, die Einrichtung von Kliniken, von Altenklubs usw. entzögen sich jedoch, was ihren Erfolg für ihn selbst angehe, dem Urteil des einzelnen.

Mit diesen politischen Erwägungen allein ist das Phänomen jedoch nicht erklärt. Die Abwendung Deutschlands vom Obrigkeitsstaat hat nicht nur zu einer Abneigung gegen die Vorstellung des Herrschens geführt, sondern — wenn nicht noch mehr — zu einer Negation allen Dienens. Soziale Hilfe ist nun aber weitgehend nur in Formen möglich, die dem persönlichen Dienen zumindest entsprechen. Das schafft eine Abneigung gegen die Übernahme persönlicher sozialer Dienste, die selbst durch Steigerung der Bezüge der Sozialarbeiter nicht überwunden werden könnte, obwohl auch viel zu wenig geschieht, um dieses Mittel zur Behebung des Mangels an sozialen Diensten zu ergreifen.

120 b) Der Mangel an Gemeinschaftshilfe

Das alles steht in einem sehr bedenklichen Zusammenhang damit, daß nachbarschaftliche, dorfgemeinschaftliche und ähnliche gesellschaftliche Hilfe

außerhalb der Organisationen der freien Wohlfahrtspflege keine grundsätzliche, keine verlässliche und vielleicht nicht einmal eine nennenswerte Rolle spielt. Eine der Ursachen dafür ist der Gedanke an das umfassende System sozialer Umverteilung durch Steuern, Beiträge usw. auf der einen und Einkommensleistungen auf der anderen Seite. Der Bürger glaubt, sein „Soll“ an sozialer Hilfe durch seinen Anteil an der sozialen Umverteilung hinreichend geleistet zu haben. Er geht davon aus, daß seinen Mitmenschen durch Einkommensleistungen grundsätzlich ausreichend geholfen wird. Aber auch unabhängig davon ist er nicht bereit, im Wege der Gemeinschaftshilfe jene Tätigkeiten des persönlichen Dienens auf sich zu nehmen, deren Negation ihn auch vom Beruf des Sozialarbeiters fernhält. Er verläßt sich insoweit auf die öffentlichen Institutionen, die er wiederum durch seine Steuern, Beiträge usw., allenfalls auch durch Spenden für „bezahlt“ hält. Das gilt selbst für die Großfamilie. Sorge und Pflege hilfebedürftiger Angehöriger werden von ihr auf öffentliche Institutionen abgewälzt.

Alles in allem entsteht so eine Barriere der Fremdheit und Verständnislosigkeit zwischen der Bevölkerung und der Sozialarbeit und dem Sozialarbeiter. Sie hat zur Folge, daß die Bevölkerung weder auf eine gerechte Entlohnung der Sozialarbeiter drängt noch ihnen ein Prestige einräumt, das ihre spezifischen Mühen und gesellschaftlichen Dienste auf andere Weise ausgleiche.

121 c) *Das „soziale Jahr“*

Ein Versuch, diese Zustände zu bessern, ist das Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres vom 17. August 1964. Das „soziale Jahr“ wird in Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, der Jugendhilfe und der Gesundheitshilfe ganztägig als pflegerische, erzieherische oder hauswirtschaftliche Hilfstätigkeit geleistet. Es soll junge Leute zwischen 17 und 25 Jahren an soziale Aufgaben heranführen. Diese dürfen dafür nur durch ein „Taschengeld“ entlohnt werden, während sozial- und steuerrechtliche Erleichterungen wie für eine Zeit der Berufsausbildung vorgesehen sind. Der Zustrom ist eng begrenzt, der Erfolg ohne grundsätzliche Bedeutung.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß Wehrpflichtige, die den Kriegsdienst aus Gewissensgründen verweigern, den vorgeschriebenen Ersatzdienst auf ähnliche Weise ableisten können.

122. 2. DAS PRESTIGE DER SOZIALPOLITIK

Der Mangel an öffentlichem Ansehen konzentriert sich zwar auf die konkreten sozialen Dienstleistungen. Es kennzeichnet aber das Verhältnis der Öffentlichkeit zur Sozialpolitik ganz allgemein. Die sozialpsychische Situation der Sozialpolitik hat die Erinnerung daran, daß Sozialpolitik etwas ist, das „armen Leuten“ hilft und „links“ vom Bürgertum gefordert wird, noch nicht abgestreift. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung hat zwar der großen Mehrheit der Bevölkerung Daseinsbedingungen verschafft, wie sie früher für das Bürgertum kennzeichnend waren. Und diese Daseinsbedingungen sind von der Wirksamkeit der sozialpolitischen Ein-

richtungen, Maßnahmen und Ordnungen abhängig. Gerade das wird im öffentlichen Bewußtsein jedoch weitgehend verdrängt. Vielmehr wurde mit dem Eindringen breiter Schichten in den bürgerlichen Lebensstil von ihnen auch das bürgerliche Vorurteil gegen die Sozialpolitik übernommen.

Das kennzeichnet vielfach auch das Prestigegefälle zwischen wesentlich sozialpolitischen und anderen Zweigen der Verwaltung oder auch zwischen der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit und anderen Gerichtszweigen. Auch die Lage der wissenschaftlichen Forschung ist davon geprägt. Zwar werden Sozialmedizin, Sozialpolitik und Sozialrecht an den Universitäten in der Bundesrepublik erforscht und gelehrt. Aber das Interesse der Studenten an diesen Gegenständen ist minimal. Auch das Interesse der Wissenschaftler und des wissenschaftlichen Nachwuchses hält sich in engen Grenzen. Die Mittel, die für die soziale Forschung aufgewendet werden, sind vergleichsweise gering. Zentren der Forschung fehlen²²²).

Dagegen muß betont werden, daß juristische, geisteswissenschaftliche oder richterliche Befassung mit den Menschenrechten grundsätzlich auf öffentliche Anerkennung stößt.

²²²) S. zum Vorstehenden *Zacher*, Die Lehre des Sozialrechts an den Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland, 1968.

EINRICHTUNGEN, DIE DER VERWIRKLICHUNG DER SOZIALPOLITIK UND DER MENSCHENRECHTE DIENEN

- 123 Es erwies sich als zweckmäßig, zu den Fragen dieses Themenkreises bereits im bisherigen Verlauf des Berichtes Stellung zu nehmen. Somit müssen sich die folgenden Ausführungen auf Ergänzungen beschränken.

124 I. Staatliche und öffentliche Behörden, ihre Organisation und Verwaltung²²³⁾

Einige Ergänzungen zu diesem Fragenbereich scheinen hinsichtlich der Funktion der *Gerichte* in der Verwirklichung der Sozialpolitik und zum Schutz der Menschenrechte angebracht²²⁴⁾. Der richterliche Rechtsschutz ist sehr weit ausgebaut. Die materielle Grundlage seiner Effektivität bilden die intensive gesetzliche Durchbildung der gesamten Sozialpolitik und die aktuelle Geltung jedenfalls der klassischen Grundrechte. Sie wird weiter aufgewertet durch die in der Bundesrepublik herrschende Überzeugung, integrale Rechtsstaatlichkeit fordere, daß jede Regelung, welche die Sphäre des einzelnen Menschen — durch Gewährung von Leistungen, durch Belastungen oder durch die Abgrenzung von den Sphären anderer — ordnet, den Menschen berechtigt, die Einhaltung dieser Ordnungen zu verlangen und gerichtlich durchzusetzen. Das gilt auch und gerade gegenüber dem Staat (Art. 19 Abs. 4 GG).

Die richterliche Gewalt ist unabhängigen staatlichen Richtern anvertraut (Art. 92, 97, 98 GG). Die personelle Substanz der Gerichte bilden die hauptamtlich auf Lebenszeit angestellten Richter, die Rechtswissenschaft studiert haben²²⁵⁾. Daneben sind auch Laienbeisitzer tätig. In der Arbeitergerichtsbarkeit werden diese immer, in der Sozialgerichtsbarkeit vorwiegend paritätisch von den Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber gestellt.

- 125 Die Gerichtsbarkeit gliedert sich in die Verfassungsgerichtsbarkeit und *fünf Gerichtszweige*: die ordentliche Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafgerichtsbarkeit), die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Finanzgerichtsbarkeit (für das Steuerwesen), die Sozialgerichtsbarkeit (für Sozialversicherung, Kriegsopferversorgung und ähnliches) und die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sozialpolitisch wichtige Aufgaben haben so gut wie alle Gerichtszweige, nicht nur — wie offensichtlich — die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit. Alle Gerichtszweige haben mehrere Instanzen, deren Aufbau jeweils in einem oberen Bundesgericht gipfelt (Art. 96 GG).
- 126 Die *Verfassungsgerichtsbarkeit* dient nicht nur Auseinandersetzungen zwischen Verfassungsorganen, sondern allgemein der Durchsetzung der Verfassung gegenüber den Organen und Funktionen des Staates. Das Bundesverfassungsgericht kann sogar von jedermann mit der Begründung angerufen

²²³⁾ S. dazu oben Rz 27—33, 59—62, 94—104.

²²⁴⁾ Einen Überblick bietet etwa: *Bettermann-Nipperdey-Scheuner*, Die Grundrechte, Bd. III 2. Halbband: Rechtspflege und Grundrechtsschutz.

²²⁵⁾ S. dazu das Deutsche Richtergesetz vom 8. September 1961.

werden, irgendein Akt der öffentlichen Gewalt habe ihn in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt²²⁶). Auch einige der Landesverfassungsgerichte können vom Bürger angerufen werden, wenn er sich von der öffentlichen Gewalt des Landes in Rechten verletzt sieht, die ihm die Landesverfassung gewährt. Die volle Bedeutung dieser Komplikation des Gerichtswesens wird erst klar, wenn in Betracht gezogen wird, daß es — in jeweils ihrem Zuständigkeitsbereich — auch Sache aller anderen Gerichte ist, darüber zu wachen, daß die Verfassung gewahrt wird. Die Tätigkeit der Verfassungsgerichte stellt also eine zusätzliche Garantie der Verfassung dar. In der Tat hat sie auch wesentlich dazu beigetragen, die Grundrechte durchzusetzen und zu entfalten. Im Hintergrund steht für die Wahrung der Menschenrechte der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten noch der europäische Sanktionsapparat²²⁷).

127 Für die Durchsetzung seiner (sozialen) Ansprüche stehen dem Bürger in der Bundesrepublik also zunächst eine, zwei oder drei Instanzen einer unabhängigen Gerichtsbarkeit zur Verfügung. Wer sich auf ein Grundrecht beruft, kann sich darüber hinaus noch an Verfassungsgerichte wenden. Ist das Grundrecht auch durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert, dann können in letzter Instanz auch noch die europäischen Organe zum Schutz der Menschenrechte angerufen werden. Unter diesen Umständen kann nicht verwundern, daß diese Perfektion als „Richterstaat“ oder „Rechtswegestaat“ auch Kritik findet.

128 Anzumerken ist endlich, daß der Mangel an Mitteln niemand hindert, den gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Im Wege des sogenannten „Armenrechts“ werden bedürftige Parteien von den Gerichtskosten freigestellt und mit Rechtsbeistand versorgt²²⁸).

129 II. Private Institutionen und ihre Rolle in der Förderung der Menschenrechte

Auch dazu darf auf das schon Berichtete verwiesen werden²²⁹). Hinzugefügt werden muß, daß sich besondere Vereinigungen — teils rein wissenschaftlich²³⁰), teils auf breiterer Grundlage und unter allgemeineren Gesichtspunkten — auch mit der Wahrung und Entfaltung der Menschenrechte befassen²³¹).

²²⁶) S. dazu §§ 90 ff. des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951.

²²⁷) S. o. Rz 60 mit Anm. 124.

²²⁸) Das Bundesverfassungsgericht hat aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) und aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) abgeleitet, daß Bemittelte und Unbemittelte hinsichtlich des gerichtlichen Rechtsschutzes gleichgestellt werden müssen (BVerfGE 1, 109 [110]; 2, 336 [340 f.]; 9, 124 [129 ff.]; 10, 264 [270]).

²²⁹) S. o. Rz 63 ff.

²³⁰) So z. B. die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer.

²³¹) So eine Reihe von Vereinigungen zum Schutz der Menschen- und Bürgerrechte.

130 III. Sozialverwaltung und Öffentlichkeitsarbeit²³²⁾

Die Öffentlichkeitsarbeit in dem Bereich der Sozialpolitik muß als zurückhaltend bezeichnet werden. Zwar betreiben alle auf sozialem Gebiet tätigen Einrichtungen und Organisationen irgendeine Art von Öffentlichkeitsarbeit. Auch ist diese in ihrer Gesamtheit sehr vielfältig. Aber die Wirkungen sind nicht einheitlich und nicht immer positiv. Der Tatbestand ist jedoch nicht hinreichend genau festgestellt. Und seine Ursachen sind nicht gesammelt. Somit ist es unmöglich, ihn hier zu würdigen. Ein wesentlicher Umstand scheint jedoch zu sein, daß es zu wenig gelungen ist, die Massenmedien positiv für diese Öffentlichkeitsarbeit zu gewinnen.

131 IV. Einrichtungen der Wohlfahrtspflege und Organe zum Schutze der Menschenrechte

Über den rechtlichen Wert der Grundrechte in den Verfassungen und die Einrichtungen, die ihrer Verwirklichung dienen, wurde bereits unter mehreren Gesichtspunkten berichtet²³³⁾.

Die Lösung des *Konflikts zwischen individuellen Rechten und sozialen Rechten* ist primär dem Gesetzgeber vorbehalten²³⁴⁾. Ein besonders deutliches Beispiel bietet etwa das Grundrecht des Eigentums. Es gibt dem Gesetzgeber auf, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Er ist dabei ebenso an die grundsätzliche Garantie des Eigentums gebunden (ebd. Satz 1) wie an das Verfassungsgebot: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (Art. 14 Abs. 2 GG). Er muß also die sozialen Ansprüche gegenüber dem Eigentum befriedigen, ohne den Wesensgehalt des Grundrechts anzutasten (s. a. Art. 19 Abs. 2 GG). Für einige besondere Konfliktsfälle wie die Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) und die Sozialisierung (Art. 15 GG) steckt ihm die Verfassung zusätzlich präzisere Grenzen.

Der unmittelbare Ausgleich eines Konflikts zwischen individuellen und sozialen Rechten durch den Richter kommt nur dort in Betracht, wo die rechtlichen Sphären zweier Bürger aufeinandertreffen — mit anderen Worten: im Privatrecht. Vor allem im Arbeitsrecht wurden so durch die Gerichte Normen entwickelt, die das Gesetz wesentlich ergänzen. Im übrigen sind Richter und Verwaltungsbehörden darauf beschränkt, Konflikte zwischen individuellen Rechten und sozialen Rechten durch eine angemessene Auslegung der Verfassung und der Gesetze auszugleichen. Dabei ist die Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht von der größten Bedeutung²³⁵⁾.

²³²⁾ S. o. Rz 71 ff., 119 ff.

²³³⁾ S. insbes. Rz 2—5, 27—32, 34—50, 59—70, 76—112.

²³⁴⁾ S. insbes. Rz 34 f.

²³⁵⁾ S. dazu *Bogs*, Die Einwirkung verfassungsrechtlicher Normen auf das Recht der sozialen Sicherheit, Verhandlungen des 43. Deutschen Juristentages Bd. II/G (1960), S. 5 ff.; *Echterhölter*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wirtschafts- und Sozialrecht, Betriebsberater 17. Jhg. (1962), S. 265 ff.; *ders.*, Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrecht, Betriebsberater 20. Jhg. (1965), S. 1365 ff.; *ders.*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Internationale Einrichtungen und Abkommen sind für die Sozialpolitik und die Verwirklichung der Menschenrechte in der Bundesrepublik von größter Bedeutung. Auch dazu muß jedoch auf andere Teile dieses Berichts verwiesen werden²³⁶).

zum Arbeitsrecht, *Bundesarbeitsblatt* 17. Jhg. (1966), S. 548 ff., 588 ff.; *Maunz*, Die allgemeinen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes und die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sozialversicherung, in: *Maunz-Schraft*, Die Sozialversicherung der Gegenwart, Bd. 1/2 (1963), S. 7 ff.; *ders.*, Bundesverfassungsgericht und Sozialversicherung, ebd. Bd. 6 (1967), S. 31 ff. Weiteres aufschlußreiches Material findet sich in der Rechtsprechung der beiden oberen Bundesgerichte, deren Zuständigkeit von zentraler sozialpolitischer Bedeutung ist: des Bundessozialgerichts und des Bundesarbeitsgerichts. S. dazu *Bogs*, Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Grundgesetz, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts n. F.* Bd. 9 (1960), S. 151 ff., Bd. 16 (1967), S. 129 ff.; *Schnorr*, Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zum Grundgesetz, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts n. F.* Bd. 9 (1960), S. 179 ff.

²³⁶) S. o. Rz 3—5, 29—33, 43, 60 (Anm. 124), 87, 88.

INDEX

(Die Zahlen bezeichnen die Randziffern des Berichts)

- A** Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 3—5, 32
Alter, 8, 9, 10
Anstalten, 95—99
Arbeitsbedingungen, 5, 11, 16, 17, 21, 43, 78, 90, 102, 103, 107, 108
Arbeitsbedingungen, kollektive Wahrung der, s. Koalitionen
Arbeitgeberverbände, s. Koalitionen
Arbeit, Recht auf (s. a. Arbeitslosigkeit, Arbeitsvermittlung), 5
Arbeitslosigkeit, 8
Arbeitsvermittlung, 13, 14, 22
Asyl, 87
Ausbildung (s. a. Berufsausbildung, Schulen), 12, 19, 43, 44, 92
Ausbildung zur Sozialarbeit, 113—117
Ausländer, 87, 88
- B** Beamte, 9, 95, 101, 103
Behinderte, 5, 10, 13, 22, 23, 58, 83, 84
Berufsausbildung, 5, 10, 13, 44, 92
Berufsberatung, 5, 14
Berufsbildung, s. Berufsausbildung
Bevölkerung (und Menschenrechte), 72, 73, 75
Bevölkerung (und Sozialpolitik), 71, 72, 75, 119—122
Bewahrungsaufgaben, 111
Bildung (s. a. Ausbildung, Berufsausbildung, Schulen), 5, 44
Blinde, 10
Bund (Bundesrepublik Deutschland), Zuständigkeiten, 28, 59
- D** Demokratie (und Sozialpolitik), 37, 50, 62, 71, 119
Dienste (s. a. ökonomische Konzeption der Sozialpolitik), 15, 16, 19, 38, 39, 49, 58, 64, 81, 113, 119—121
Dienstleistungen, s. Dienste
Dynamisierung der Renten, 53
- E** Ehrenamtliche Sozialarbeit, 114
Eigentum, Bildung, Verteilung, 24, 25
Eigentum, Sozialleistungen als, 56
Einkommenshilfen, s. ökonomische Konzeption der Sozialpolitik
Eltern (s. a. Kinder, Familie), 79, 82, 110
Ersatzdienst für Kriegsdienstverweigerer, 121
Europäische Atomgemeinschaft, 29
Europäische Gemeinschaften, 29
Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 29
Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 3, 5, 30, 60 [Anm. 124], 126, 127
Europäische Sozialcharta, 4, 5, 30, 43, 60 [Anm. 124]
Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, 29, 88, 90
Europarat, 30
Existenzminimum, s. Mindestlebensstandard
- F** Familie, 18, 19, 21, 37, 44, 82, 110, 120
Familienlastenausgleich, s. Familie, Kindergeld
Flüchtlinge, 26, 87

Frauen, 5, 43, 90—93
Freie Organisationen (s. a. freie Wohlfahrtspflege, Koalitionen, Interessenverbände, Selbsthilfeorganisationen, wissenschaftliche Organisationen), 63, 129
Freie Wohlfahrtspflege, 38, 39, 64
Freiheitsentzug, 80, 85, 98, 109
Freiheitsrechte, 34, 48, 49, 51, 109—112
Freizügigkeit (s. a. Wanderarbeiter), 5, 13, 29, 88, 101
Fürsorge, 10, 13, 15, 22, 23

G Gastarbeiter, s. Wanderarbeiter
Gefährdete, 10, 85
Gemeinde, s. kommunale Verwaltung
Gemeinschaftshilfe, 120
Gerichte, 60, 77, 99, 122, 124—128, 131
Gesetz, 34, 35, 60, 61, 77, 131
Gesundheit, 5, 10, 15, 83, 84, 109
Gewerkschaften, s. Koalitionen
Gleichheitssatz (der Verfassung) 34, 47, 50, 97
Grenzarbeiter, s. Wanderarbeiter
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3—5
Grundrechte, „Drittwirkung“ (gegen Private und Verbände), 77—80, 97
Grundrechte, klassische, 3, 34, 45—50, 55, 58, 60, 64, 67, 69, 70, 73, 96, 99, 101, 124, 126
Grundrechte, soziale, 4, 5, 35, 36, 43, 44, 45—50, 55, 61, 64, 67, 69, 70, 72, 97

H Hauptamtliche Sozialarbeit, 115—118
Hausfrauen, s. Frauen
Heime (s. a. Anstalten, Dienste, Freiheitsentzug), 17, 18, 19
Hinterbliebene, s. Tod

I Ideologie (und Sozialpolitik), 38
Interessenverbände, 69
Internationale Abkommen und Organisationen (s. a. Europarat, Vereinte Nationen), 31, 32, 33, 87, 88
Internationale Arbeitsorganisation, 33
Invalidität, 8, 9
Jugendliche, s. Kinder

K Kinder, 5, 9, 15, 16, 17—20, 23, 43, 79, 80, 82, 110, 111
Kindergeld, 9, 19, 21
Kirchen, s. religiöse Gemeinschaften
Koalitionen, 5, 11, 40, 65—68
Kommunale Verwaltung, 59
Körperliche Integrität, 83, 84, 109
Kranke, s. Krankheit
Krankheit, 8, 9, 10, 15, 22, 83, 84, 109
Kreis, s. kommunale Verwaltung
Kriegsgefangene, 26
Kriegsopfer, 9, 15, 22, 26, 91
Kriegssachgeschädigte, 9, 26
Kultur (Teilhabe am kulturellen Leben und Fortschritt), 5

L Länder (der Bundesrepublik Deutschland), Verfassungen, 3—5
Länder (der Bundesrepublik Deutschland), Zuständigkeiten, 28, 59
Lohn, s. Arbeitsbedingungen

- M** Marktwirtschaft (und Sozialpolitik), 51, 52
 Massenmedien (und Menschenrechte), 75
 Massenmedien (und Sozialpolitik), 74
 Medizinische Hilfen, s. Gesundheit, Krankheit
 Menschenrechte, Begriff, 2—5
 Menschenrechte, s. Grundrechte
 Methoden der Sozialarbeit, 114—118
 Miete, s. Wohnung
 Minderheiten, 86, 87
 Mindestlebensstandard, 5, 10, 46
 Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb, 11, 41, 104
 Monetäre Konzeption der Sozialpolitik, s. ökonomische Konzeption der Sozialpolitik
 Mütter, 5, 8, 9, 10, 16, 43, 91
- N** Nachbarschaftshilfe, 120
 Nationalsozialistisches Regime, Folgen, 26
- O** Öffentlicher Dienst (s. a. Beamte, Richter, Soldaten), 100—104
 Öffentliche Wohlfahrtspflege, s. Verwaltung, kommunale Verwaltung
 Öffentlichkeitsarbeit, 130
 Ökonomische Konzeption der Sozialpolitik, 15, 38, 49, 58, 81, 113, 119—121
 Orden, s. religiöse Gemeinschaften
- P** Pflege (s. a. Dienste), 10
 Psychisch Kranke und Behinderte, 15, 23, 37, 58, 85, 98
- R** Rechtsprechung, s. Gerichte
 Rechtsschutz, s. Gerichte
 Rechtsstaat, 49, 60, 61, 95, 124
 Rehabilitation, 22, 84
 Religion (und Sozialpolitik; s. a. religiöse Gemeinschaften), 38, 39
 Religiöse Gemeinschaften 105—107
 Richter (s. a. Gerichte), 9, 101, 103
 Rotes Kreuz 108
- S** Schulen (s. a. Ausbildung), 12, 13, 17, 19, 23, 82, 95, 97
 Selbsthilfeorganisationen, 69
 Soldaten, 9, 95, 101, 103
 Sozialarbeit, 37, 113—121
 Soziale Forschung, 122
 Soziale Sicherheit, 5, 7, 13, 17, 29, 84, 88, 91, 103, 106
 Soziales Jahr, 121
 Sozialhilfe, s. Fürsorge
 Sozialpolitik, Begriff der, 6
 Sozialpolitik, Prestige der, 122
 Sozialpolitik, s. a. ökonomische Konzeption der Sozialpolitik
 Sozialstaatsprinzip, 4, 35
 Sozialversicherung, 8, 22, 26, 53, 56, 57, 90, 91, 106, 107
 Sozialversicherungsträger, 59, 62
 Strafgefangene, 89, 95
 Supranationale Organisationen, s. Europäische Gemeinschaften
- T** Tarifverträge, s. Koalitionen
 Tod, 8, 9

- U Uneheliche Kinder, 20, 93
 Unfall, 8, 9, 15, 22, 84
 Unterbringung in Anstalten usw., s. Freiheitsentzug

- V Vereinte Nationen (s. a. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte usw.), 32
 Versorgung, 9
 Vertriebene, s. Flüchtlinge
 Verwaltung, 59, 60, 122, 124, 130, 131

- W Wanderarbeiter, 5, 29, 88
 Wirtschaftliche Entwicklung (und Sozialpolitik), 52, 53, 55—57
 Wirtschaftspolitik (und soziale Politik), 52—54
 Wissenschaftliche Organisationen, 70
 Wohlfahrtspflege (s. a. freie Wohlfahrtspflege), 5
 Wohnung, 24, 78