

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Wolfgang Nešković, Heidrun Bluhm, Dr. Martina Bunge, Sevim Dağdelen, Dr. Diether Dehm, Klaus Ernst, Diana Golze, Cornelia Hirsch, Dr. Barbara Höll, Dr. Lukrezia Joachimsen, Katja Kipping, Jan Korte, Ulrich Maurer, Kersten Naumann, Prof. Dr. Norman Paech, Petra Pau, Bodo Ramelow, Elke Reinke, Paul Schäfer, Dr. Ilja Seifert, Frank Spieth, Dr. Kirsten Tackmann, Dr. Axel Troost, Alexander Ulrich, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ...Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz)

A. Problem

Soziale Grundrechte sind eine unabdingbare Voraussetzung für ein würdiges Leben in einer sozial gerechten Gesellschaft. Der Schutz der Menschenwürde in Artikel 1 des Grundgesetzes (GG) und das elementare, unabänderliche Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 3 GG) legen die Sozialpflichtigkeit des Staates fest. Er ist verpflichtet, sich für soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit zu engagieren.

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes verzichteten 1948/1949 auf die konkrete Regelung einzelner sozialer Grundrechte. Das Grundgesetz sollte als Provisorium lediglich für eine Übergangszeit gelten. In den Artikeln 20 und 28 des Grundgesetzes wurde die Bundesrepublik Deutschland jedoch grundsätzlich darauf festgelegt, „sozialer Bundesstaat“ bzw. „sozialer Rechtsstaat“ zu sein.

Die bislang nicht erfolgte verfassungsrechtliche Konkretisierung des Sozialstaatsgebots hat zu Unsicherheiten geführt. So ist unklar, welche sozialen Grundrechte Anerkennung finden, wie weit sie als Leistungsrechte auszugestalten sind und wie sie durchgesetzt werden sollen. Die unzureichende Inhaltsbestimmung des Sozialstaatsgebots mindert seine verfassungsrechtliche Durchsetzungskraft. Sozialabbau und die Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums zu Ungunsten sozial Schwacher konnte das Sozialstaatsgebot nicht verhindern.

Zahlreiche völkerrechtliche und supranationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, nach denen ein bestimmter Mindeststandard an sozialen Menschenrechten gewährleistet ist, gebieten die Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz. So bemängelt beispielsweise der 4. Periodische Bericht über die Durchführung des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen in der Bundesrepublik Deutschland vom 31. August 2001, dass „die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Vertragsstaat weniger Beachtung finden und geringer gesichert sind als die zivilen und politischen Rechte.“

Auch die soziale Lage in der Bundesrepublik erfordert eine Konkretisierung des Sozialstaatsgebots. Die Massenarbeitslosigkeit stellt eine andauernde Verletzung der Menschenrechte dar. Zunehmende

Armut und die wachsenden Defizite vor allem in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Gesundheitsversorgung und Bildung müssen beseitigt werden. Die Ausrichtung der Gesellschaft auf schrankenlosen wirtschaftlichen Egoismus muss verhindert werden. Im Mittelpunkt des Arbeits- und Wirtschaftslebens muss das Wohl aller Menschen stehen.

Die Änderung des einfachen Rechts ist für eine umfassende Sicherung der sozialen Bedürfnisse der Menschen zwar notwendig, jedoch allein unzureichend, um Sozialabbau zukunftsfest wirksam zu verhindern. Auch eine Anhäufung von Programmsätzen und politischen Absichtserklärungen im Grundgesetz ist nicht wirksam genug.

B. Lösung

Soziale Grundrechte als Ausdruck eines neuen Entwicklungsniveaus im Staat- Bürger- Verhältnis werden in den Normenbestand des Grundgesetzes aufgenommen.

Der hohe Rang, den die sozialen Grundrechte im internationalen Recht, im Länderverfassungsrecht sowie schließlich im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger genießen, rechtfertigt ihren Platz im Grundgesetz. Denn es ist keineswegs von zweitrangiger Bedeutung, ob die sozialen Rechte in der Verfassung oder dem einfachen Gesetzesrecht aufgenommen werden.

Für das Leben jedes einzelnen Menschen unverzichtbare Inhalte des Sozialstaatsprinzips werden in Gestalt sozialer Grundrechte zu verbindlichen, grundrechtlich abgesicherten Mindeststandards.

Das Sozialstaatsprinzip enthält einen Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber, soziale Sicherheit zu gewährleisten und soziale Gerechtigkeit herzustellen. Da das Prinzip „infolge seiner Weite und Unbestimmtheit regelmäßig keine unmittelbaren Handlungsanweisungen (enthält), die durch die Gerichte ohne gesetzliche Grundlage in einfaches Recht umgesetzt werden könnten“ (vgl. BVerfGE 65, 182 (193); 82, 60 (80)), ist seine Umsetzung in (Verfassungs-)Rechtsnormen „in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers“ (BVerfGE 1, 97 (105); 65, 182 (193); 69, 272 (314); 70, 278 (288); 71, 66 (80); 75, 348 (359f.); 82, 60 (80); 100, 271 (284)).

Das Sozialstaatsprinzip ist – wie jedes andere Rechtsprinzip – in seiner normativen Kraft beschränkt. Einer Ableitung konkreter Rechtsfolgen sind Grenzen gesetzt. Jedes einzelne Grundrecht ist deshalb einem Prinzip nicht nur an Klarheit überlegen, sondern erzwingt zugleich durch seinen konkret- spezifischen Normtext die vom Gesetzgeber gewollte Auslegung, Anwendung, Verwirklichung und Durchsetzung der Norm. Die Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips verringert zugleich die Gefahr seiner unbegrenzten Auslegung. Soziale Sicherheit wird mit der Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz verfassungsrechtlich klar, rechtlich durchsetzbar und zukunftsorientiert gewährleistet.

Der Gehalt der in das Grundgesetz eingefügten sozialen Grundrechte erstreckt sich auf die wichtigsten Grundvoraussetzungen eines sozial gerechten Lebens aller Menschen in den Bereichen Wohnen, Bildung, Arbeit, Gesundheit und Soziale Sicherheit. In Artikel 9 Absatz 4 GG werden Grundsätze des Streikrechts verankert.

Darüber hinaus werden auch die Rechte der Kinder und ein der Genfer Flüchtlings-Konvention entsprechender Standard im Asylgrundrecht verankert. Dies ermöglicht eine umfassende Partizipation aller Menschen – auch der Schwächsten in der Gesellschaft.

Ergänzt wird die Aufnahme sozialer Grundrechte durch die in Artikel 3 Abs.3 Grundgesetz formulierten speziellen Diskriminierungsverbote im Hinblick auf die „sexuelle Identität“, die „genetische Disposition“ und das „Alter“.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Eine genaue Bestimmung der Kosten ist nicht möglich. Der Sozialstaat kostet nicht nur Geld, sondern wirkt sich auch positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Staates aus und stabilisiert die demokratische Gesellschaft nachhaltig.

elektronische Vorab-Fassung*

Entwurf eines ...Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in der im Bundesgesetzblatt 1949 Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch..., wird wie folgt geändert:

1. Artikel 3 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Niemand darf wegen des Geschlechts, der Abstammung, der Sprache, der sexuellen Identität, der genetischen Disposition, des Alters, der Herkunft, der sozialen Stellung, des Glaubens oder der religiösen oder politischen Anschauungen oder aus rassistischen Gründen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf aufgrund einer Behinderung benachteiligt werden.“

2. Nach Artikel 3 werden folgende Artikel 3a bis 3e eingefügt:

„Artikel 3a

(1) Im Mittelpunkt des Arbeits- und Wirtschaftslebens steht das Wohl der Menschen.

(2) Jeder Mensch hat das Recht auf frei gewählte oder angenommene Arbeit.

(3) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit und das Recht auf angemessenen Lohn. Dieser muss mindestens einen angemessenen Lebensunterhalt sichern.

(4) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und menschenwürdige Arbeitsbedingungen und auf Freizeit und Erholung. Der Staat ist zur Gestaltung einer familienfreundlichen Arbeitswelt verpflichtet.

Artikel 3b

(1) Jeder Mensch hat das Recht auf eine bedarfsorientierte soziale Sicherung. Das Recht umfasst den Anspruch auf gegenleistungs- und diskriminierungsfreie Sicherung des Lebensunterhalts, der mindestens die Voraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein und die Teilhabe am Leben der Gemeinschaft gewährleistet.

(2) Der Staat ist verpflichtet, kollektive Sicherungssysteme für die Wechselfälle des Lebens zu schaffen. Diese sind solidarisch zu finanzieren.

Artikel 3c

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf eine menschenwürdige Wohnung und das Recht auf Versorgung mit Wasser und Energie.
- (2) Der Staat sorgt für Mieterschutz, wirkt auf angemessene Mieten hin und gleicht Miet- und Wohnbelastungen einkommensgerecht aus. Er sichert den Zugang zu Wasser und Energie.
- (3) Die Räumung von Wohnraum ist unzulässig, wenn kein zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt wird.

Artikel 3d

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Achtung und Schutz seiner Gesundheit und auf Inanspruchnahme der Leistungen der gesundheitlichen Infrastruktur.
- (2) Das Recht ist insbesondere durch einen sozial gerechten, solidarisch finanzierten und diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen der gesundheitlichen Vorsorge, Versorgung und Nachsorge und zu Pflegeleistungen zu gewährleisten.
- (3) Der Staat ist zur Gestaltung gesundheitsförderlicher Lebens-, Arbeits-, Wohn- und Umweltbedingungen verpflichtet.

Artikel 3 e

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. Das Recht umfasst die integrative vorschulische Bildung, Schulausbildung, berufliche Aus- und Weiterbildung, Hochschulbildung und die allgemeine kulturelle und politische Bildung und Weiterbildung. Der Zugang zu allen öffentlichen Bildungseinrichtungen und die Lernmittel sind unentgeltlich. Jeder Mensch hat das Recht, sich ein Leben lang den eigenen Interessen folgend zu bilden.
- (2) Die Bildung ist auf die volle Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit gerichtet. Offene Bildungswege, die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte, das Recht der Bildungseinrichtungen auf Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze und das Recht auf Mitbestimmung der Lernenden sind gewährleistet.“

3. Artikel 6 wird wie folgt geändert:

a) Folgender Absatz 2 wird neu eingefügt:

„(2) Jedes Kind und jeder Jugendliche hat das Recht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit, auf altersangemessene Beteiligung an Entscheidungen, auf gewaltfreie Erziehung und auf den besonderen Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Die staatliche Gemeinschaft achtet, schützt und fördert die Rechte der Kinder und Jugendlichen und trägt Sorge für kind- und jugendgerechte Lebensbedingungen. Das Kindeswohl ist bei allen Entscheidungen besonders zu berücksichtigen.“

b) Die bisherigen Absätze 2 bis 5 werden Absätze 3 bis 6.

4. In Artikel 9 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Das Streikrecht ist ohne Einschränkungen gewährleistet. Es umfasst auch das Recht zum politischen Streik. Die Aussperrung ist rechtswidrig.“

5. Artikel 16a wird wie folgt gefasst:

„Artikel 16a

(1) Jeder Mensch, der aus begründeter Furcht vor Verfolgung aus rassistischen Gründen oder wegen seiner politischen Überzeugung, seiner Religion, der Nationalität, seines Geschlechts, seiner sexuellen Identität, einer Behinderung oder wegen seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe flieht, erhält Asyl.

(2) Jeder Mensch, der wegen einer erheblichen Gefährdung seiner körperlichen Unversehrtheit, seiner Gesundheit oder seines Lebens nicht in sein Herkunftsland zurückkehren kann, hat Anspruch auf Schutz.“

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 15. Juli 2009

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

elektronische Vorab-Fassung*

Begründung

A. Allgemeines

I. Zu den sozialen Defiziten in der Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland besteht ein besorgniserregend hoher Stand der Arbeitslosigkeit. Insbesondere Frauen erfahren eine gesellschaftliche Benachteiligung im Hinblick auf Beschäftigung und gleiche Entlohnung. Darüber hinaus wird an Bildung und Qualifizierung gespart. Die soziale Chancengleichheit im Bildungssystem und seine Qualität haben sich verringert. Mehrere Studien, die in der Öffentlichkeit einhellige Bestürzung bis in Regierungskreise hervorriefen (bspw. PISA- Test) haben ein sozial ungerechtes, unzureichendes Bildungsniveau nachgewiesen. Soziale Sicherung schützt Kranke, Arbeitslose und andere darauf Angewiesene immer weniger. Notlagen wie Ausgrenzung, Armut und Obdachlosigkeit sind ein anhaltendes Problem. Die Sozialhilfeleistungen nach dem SGB II, SGB XII und insbesondere nach dem Asylbewerberleistungsgesetz reichen für einen angemessenen Lebensstandard eines *jeden* Menschen nicht aus. Die reformierten Systeme der sozialen Sicherheit, Rente und Gesundheitsversorgung sind weit davon entfernt, die Bedürfnisse der Betroffenen in einem sozial gerechten Maß zu berücksichtigen.

Der Dritte Armutsbericht der Bundesregierung enthält unter anderem folgende, die Notwendigkeit sozialer Grundrechte verdeutlichende Aussagen:

- „Ergänzende Analysen zur Einkommensverteilung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen, dass das Risiko der Einkommensarmut im Zeitraum von 1998 bis 2005 kontinuierlich angestiegen ist (Kernindikator A.1.). Auch im Berichtszeitraum zwischen 2002 bis 2005 hat der Anteil der von einem Armutsrisiko Betroffenen vor dem Hintergrund der ungünstigen konjunkturellen Entwicklung weiter zugenommen. Die Armutsrisikoquote für die Gesamtbevölkerung stieg dieser Datenbasis zufolge um zwei Prozentpunkte. Auch die Armutsrisikoquote der Erwerbstätigen verzeichnet für den Zeitraum 2002 bis 2005 einen deutlichen Zuwachs um drei Prozentpunkte, allerdings auf niedrigerem Niveau. Steigende Werte zeigen auch die Daten zum Risiko der Einkommensarmut von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Die steigende Armutsrisikoquote korrespondiert mit einer Zunahme der Abwärtsmobilität aus mittleren Einkommenschichten“ (vgl. BT-Drs. 16/9915, S. 41).

Diese Aussagen geben Anlass zu großer Besorgnis, wenn man beispielsweise folgende Feststellungen der Bundesregierung berücksichtigt:

- Einkommen und Vermögen entscheiden wesentlich über die Handlungsoptionen des Einzelnen in der Gesellschaft (BT-Drs. 16/9915, S. 32).
- Auch im hoch entwickelten Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland lässt sich eine Wechselwirkung zwischen der sozialen und der gesundheitlichen Lage feststellen. Einerseits wird ein Teil der Gesundheitschancen und Krankheitsrisiken durch die Bildung, das Wohn- und Arbeitsumfeld und die erzielte Einkommensposition beeinflusst. Andererseits können sich Gesundheitsstörungen und Krankheiten, insbesondere wenn sie länger andauern, nachteilig auf die Bildungs-, Erwerbs-, und Einkommenschancen auswirken und die gesellschaftliche Teilhabe beeinträchtigen (BT-Drs.16/9915, S. 24).

II. Soziale Grundrechte und Menschenwürdegarantie

Soziale Grundrechte sind eine elementare Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben in einer gerechten Gesellschaft. Unter den Bedingungen einer modernen Hochtechnologie-, Industrie- und Wissensgesellschaft wächst die Gefahr, dass die Einzelnen die materiellen und ideellen Bedingungen des Lebens aus eigener Kraft nicht sichern können.

Die Gewährleistung sozialer Sicherheit für Menschen kann nicht allein auf nationalstaatlicher Ebene realisiert werden. Dennoch bietet gerade der nationalstaatliche neben dem europäischen und internationalen Rechtsrahmen die Möglichkeit, soziale Rechte zu kodifizieren und so zu sozialem Fortschritt beizutragen. Erforderlich sind staatlicher Schutz und Leistungsangebote, die durch einen Grundrechtsanspruch auf soziale (Mindest-)Standards begründet sind. Eine grundrechtlich abgesicherte Sozialstaatlichkeit ist die notwendige Voraussetzung und Folge für fortschreitenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wandel.

Durch soziale Grundrechte wird die Lebenslage von *allen* Menschen rechtlich gesichert und tatsächlich verbessert. Dabei geht es vor allem um

- Existenz sichernde und zukunftsfähige Arbeit
- soziale Sicherheit durch gegenleistungs- und sanktionsfreie Mindestsicherung und entsprechende kollektive Sicherungssysteme
- gleiche und gute Bildung sowie das Recht eines jeden Menschen auf einen Ausbildungsplatz
- menschenwürdige Wohnungen und Zugang zu Wasser und Energie
- sozial gerechte und umfassende gesundheitliche Versorgung und Pflege im Alter
- umfassendes, den politischen Streik beinhaltendes Streikrecht
- das Asylrecht

Die Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes sichert - insbesondere im Zusammenspiel mit dem Sozialstaatsgebot - *allen* Menschen gerechte Lebensgrundlagen und die Gewährleistung von (Mindest-)Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu. Das dafür erforderliche System der sozialen Sicherung darf allerdings nicht erst bei existenzbedrohenden Notlagen und Bedürftigkeit greifen, sondern muss Einkommens-, Versorgungs- und Lebenslagen schon vorbeugend angemessen sichern.

III. Die Sozialstaatsverpflichtung des Grundgesetzes

Die soziale Verpflichtung des Staates schreibt das Grundgesetz ausdrücklich vor: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Artikel 20 Absatz 1 GG). Gemäß Artikel 28 Absatz 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern „den Grundsätzen des ...sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen“. Durch die sog. Ewigkeitsklausel des Artikel 79 Absatz 3 GG ist das Sozialstaatsprinzip gegen eine Grundgesetzänderung, die diesen Grundsatz berührt, gesichert. Das Grundgesetz bestimmt zudem in Artikel 14 Absatz 2 GG, dass das Eigentum „zugleich dem Wohle der Allgemeinheit“ dienen soll.

Während das Rechtsstaatsprinzip in der Vergangenheit ausgestaltet wurde, unterblieb eine Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips mit dem Hinweis auf den provisorischen Charakter des Grundgesetzes als Verfassung für eine Übergangszeit bis zur Verabschiedung einer gesamtdeutschen Verfassung. Das im Grundgesetz formulierte Sozialstaatsgebot ist nicht zuletzt deshalb inhaltlich weitgehend unbestimmt geblieben.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Sozialstaatsprinzip zwar mehrfach als Verpflichtung des Staates interpretiert, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen sowie die Existenzgrundlagen der Menschen zu sichern und zu fördern. Die mangelnde Konkretisierung verursacht aber dennoch eine weitgehende Interpretationsoffenheit und Sanktionslosigkeit dieses Staatsprinzips. Dies mindert sowohl seinen Gehalt als auch seine rechtliche Durchsetzungskraft. Entgegen dem der unantastbaren Menschenwürde verpflichteten Anspruch des Grundgesetzes entstand so eine Verfassungslücke. Nach fast 60 Jahren Geltung des Grundgesetzes und 20 Jahre nach dem Beitritt der DDR zur BRD ist es dringender denn je geboten, diese Lücke zu schließen.

Das verfassungsrechtlich verankerte Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat grundsätzlich zur Gewährleistung sozialer Sicherheit, zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit, zum Ausgleich sozialer Ungleichheit zwischen den Menschen, zu Vorsorge und Hilfe überall dort, wo Einzelne die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben nicht selbst sicherstellen können.

IV. Soziale Grundrechte in der deutschen Verfassungsgeschichte

Dass soziale Grundrechte eine Voraussetzung und Ergänzung liberaler Grundrechte sind, zeigt sich nicht zuletzt auch an der Debatte über soziale Verfassungsrechte. Diese ist so alt wie die über die politischen Freiheitsrechte. Sie wurde bereits im Pariser Verfassungsausschuss von 1789 geführt, in dem keine Illusionen darüber bestanden, welche Gefahren die Freiheitsurkunde der Gesellschaft für die Wohlfahrt und Existenzsicherung der Individuen in einer Gesellschaft ohne soziale Rechte in sich birgt.

Die von Louis Blanc in der französischen Februarrevolution (1848) geprägte Formel vom demokratischen und sozialen Rechtsstaat wurde in Deutschland durch den Zweiten Demokratenkongress in Berlin (Oktober 1848) aufgegriffen: „Die wichtigsten Menschenrechte sind die, für die Erhaltung seiner Existenz und Freiheit zu sorgen“, heißt es in Artikel 2 der vom Kongress angenommenen Menschenrechtserklärung.

Die Novemberrevolution 1918 ermöglichte es, in der Weimarer Reichsverfassung den Durchbruch zur Verfassungsordnung der sozialen Demokratie mit ersten sozialen Staatszielen und Rechten zu erreichen. Dazu gehörten insbesondere der Schutz der Arbeitskraft (Artikel 157), die Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit als auch die Vorsorge gegen wirtschaftliche Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens (Artikel 161) sowie die Vollbeschäftigung und Sorge für den notwendigen Unterhalt (Artikel 163). In der Weimarer Republik sprach Gustav Radbruch von einem „Sozialen Rechtszeitalter“, das die Isolierung des Einzelnen aufhobe und die soziale Frage „als die allbestimmende Grundlage des Gemeinlebens“ hervortreten lasse (G. Radbruch, *Der Mensch im Recht*, 1927, S. 13f.). Es waren neben Unzulänglichkeiten in der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung dieser Ziele und Rechte auch politische Faktoren – nicht zuletzt die Schwäche der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung – die bald dazu führten, dass die sozialen Grundrechte nur noch auf geduldigem Papier standen und von der verfassungsrechtlichen Wissenschaft und den Gerichten als bedeutungslos und unverbindliche Programmatik hinweggedeutet wurden.

Die nach 1945 erlassenen Länderverfassungen – in der Tradition der Weimarer Reichsverfassung stehend - und vor allem die 1992/1993 nach dem Beitritt der DDR zur BRD verabschiedeten Verfassungen der neuen Bundesländer enthalten ganz überwiegend ausführliche Bestimmungen über die sozialen Rechte. Letztere verfügen über einen Katalog detaillierter sozialer Grundrechte bzw. enthalten soziale Staatsziele. Damit schließen sie an die Verfassungsentwicklung der alten Bundesländer an und übertreffen sie quantitativ wie qualitativ. Die meisten Länderverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland enthalten somit Grundrechte, die über die Gewährleistungen des Grundgesetzes hinausgehen.

Es war ein verfassungsrechtlicher Rückschritt, ein Zurückweichen vor den politischen Schwierigkeiten bei der Verwirklichung sozialer Grundrechte, als 1948/49 im Grundgesetz lediglich das Sozialstaatsprinzip, nicht aber konkrete soziale Grundrechte an die Seite der liberalen Grundrechte gestellt wurden. Begründet wurde dies von Carlo Schmid (SPD), Vorsitzender des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates, mit dem Argument, es würde „sich bei einem Provisorium empfehlen, keine endgültige Gestaltung der Lebensordnungen zu versuchen und sich stattdessen zu begnügen, einen recht klaren und wirksamen Katalog von Individualrechten aufzustellen“ (2.Sitzung des Plenums des Parlamentarischen Rates vom 9.8.1948, zitiert nach *Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band III, 1.Halbband, S.160).

Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes genießt eine hohe Wertschätzung in der Bevölkerung. Das trifft insbesondere auf die Menschen der neuen Bundesländer zu, die in der DDR soziale Grundrechte in Verfassung und Verfassungswirklichkeit kennen gelernt haben. Die Verfassungen der Deutschen Demokratischen Republik maßen den sozialen Grundrechten – im Gegensatz zu den Freiheitsrechten – durchgängig einen außerordentlich hohen Stellenwert zu. Die wesentlichen sozialen Menschenrechte waren in ihnen verankert. Angesichts dieser Erfahrungen spielte im Beitrittsprozess die Forderung

nach sozialen Grundrechten, nach einer Weiterentwicklung des Sozialstaates der alten Bundesrepublik in der Verfassungsdiskussion vor allem seitens der ostdeutschen Bevölkerung eine besonders große Rolle.

Der Verfassungsentwurf des Zentralen Runden Tisches vom April 1990 sah – entsprechend der starken Stellung der sozialen Grundrechte im Verfassungsrecht der DDR – Grundrechte auf soziale Sicherung (Artikel 23), auf gleichen, unentgeltlichen Zugang zu den öffentlichen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen (Artikel 24), auf angemessenen Wohnraum (Artikel 25), auf Arbeit und Arbeitsförderung (Artikel 27) sowie eine Reihe von sozialen Staatszielen wie die Bewahrung und Vermittlung des kulturellen Erbes (Artikel 20) und den Schutz der natürlichen Umwelt (Artikel 33) vor.

Das Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder – eine unabhängige, überparteiliche Bürgerinitiative aus „Ost und West“ – stellte zu den sozialen Rechten fest: „Die großartigsten Rechte helfen nichts, wenn den Betroffenen die Voraussetzungen fehlen, diese Rechte zu realisieren. Deshalb sind die Grundrechte auch Ausgangspunkt für die Verpflichtung des Staates, die sozialen Voraussetzungen für deren Verwirklichung zu schaffen. Im Grundgesetz sind die sozialen Rechte nicht weit entwickelt.“ Der Verfassungsentwurf des Kuratoriums vom 29. Juni 1991 schlug deshalb die Aufnahme einiger sozialer Rechte und Staatsziele in den Artikeln 7 (Recht auf Bildung), 12a (Recht auf Arbeit, auf Arbeitsförderung, Weiterbildung oder Umschulung und auf „angemessene Lohnersatzleistungen“), 12b (Recht auf soziale Sicherung) und 13a (Recht auf Wohnung) vor (Kuratorium in Zusammenarbeit mit der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. [Hrsg.], Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung. Denkschrift und Verfassungsentwurf, Berlin/Köln/Leipzig 1991, S. 32 f. sowie 81 ff.).

Gleichgerichtete Vorschläge zur "Weiterentwicklung des Sozialstaates" mittels sozialer Grundrechte unterbreitete der Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes in seinen Leitlinien vom April 1992 (Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, Herausgeber: Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Düsseldorf o. J.).

Auch eine Mehrheit in der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) von Bundestag und Bundesrat hat hinsichtlich der sozialen Grundrechte bzw. der sozialen Staatsziele Regelungsbedarf anerkannt. Entsprechende Anträge der Fraktion der SPD zur "Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen", zur "Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum" und zum "System der sozialen Sicherheit" fanden am 11. Februar 1993 zwar die Zustimmung eindeutiger Mehrheiten der anwesenden Mitglieder der GVK; sie verfehlten aber die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Kommissionsmitglieder (vgl. BT-Drs. 12/6000). Die SPD-Anträge entsprachen im Übrigen einem auf dem SPD-Bundesparteitag im Mai 1991 in Bremen verabschiedeten Antrag "Deutschland in neuer Verfassung", der u. a. folgende Zielstellung enthielt: "Wir wollen die ökologische und soziale Verpflichtung des geeinten Deutschlands stärken. (...) Die bestehende Sozialstaatsverpflichtung werden wir durch ein Recht auf Arbeit, auf Bildung und auf menschenwürdiges Wohnen präzisieren und konkretisieren. Das Gleichgewicht zwischen den Tarifparteien verlangt die Sicherung des Streikrechts und das Verbot der Aussperrung."

Die PDS/LL hat im Jahr 1994 einen Verfassungsentwurf im Bundestag vorgelegt (BT-Drs.12/6570), der sich an der Tradition des "Runden Tisches" der DDR und des Kuratoriumsentwurfs orientierte. Darin war u. a. eine Untersetzung des Sozialstaatsgebotes des Grundgesetzes durch konkrete, individuell einklagbare soziale Grundrechte und Staatsziele enthalten. Im Einzelnen gehörten dazu ein Recht auf Arbeit und Arbeitsförderung, auf angemessenen Wohnraum, auf gesundheitliche Fürsorge sowie auf Freizeit und Erholung. Auch auf internationaler, insbesondere europäischer Ebene trat die PDS für einen Bedeutungszuwachs der sozialen Grundrechte ein. So schlug die PDS- Bundestagsfraktion im Juni 2000 einen Beschluss vor, in dem Maßgaben für die weitere Arbeit an der Menschenrechtscharta formuliert wurden. Darin heißt es: "Die Bundesrepublik Deutschland tritt dafür ein, dass das Sozialstaatsprinzip in der Charta verankert wird und politische und soziale Grundrechte gleichermaßen verankert werden. Bei den sozialen Grundrechten bedürfen das Recht auf Arbeit, Gesundheit, Bildung, Kultur, Wohnen und auf eine existenzsichernde Grundsicherung besonderer Aufmerksamkeit" (BT-Drs.14/3513).

V. Die Einheit von sozialen Grundrechten und Freiheitsrechten

Die Forderung nach Herstellung der Einheit von bürgerlichen und sozialen Freiheitsrechten durchzieht die Geschichte der Menschenrechtsentwicklung. Eine demokratische Gesellschaft bedarf dieser Einheit. Erst ein funktionierender Sozialstaat gewährleistet, dass die Inanspruchnahme von Freiheitsrechten und von Rechtsschutz nicht zu einem Privileg für Einkommensstarke und Vermögende wird. Nur in dem Maße, in dem die Menschen über einklagbare soziale Grundrechte verfügen, werden auch Freiheitsrechte für sie *umfassend* wirksam. Ohne ein Mindestmaß an sozialer Gleichheit gibt es keine wirkliche Freiheit- und umgekehrt. Insofern bedingen soziale Grundrechte und Freiheitsrechte einander.

Bereits die Resolution 421 E (V) vom 4. Dezember 1950 betont die Unteilbarkeit der Menschenrechte. In ihr wird darauf hingewiesen, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte die Personen betrachtet, denen sowohl politische und bürgerliche Freiheiten als auch soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte zugehören. Der Genuss der bürgerlichen und politischen Freiheiten und der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte sei untrennbar miteinander verbunden. Ein seiner wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte beraubter Mensch sei nicht eine Person, die die Deklaration als Ideal eines freien Menschen betrachte.

In der Resolution der Vereinten Nationen A/32/130 "Alternative Möglichkeiten, Mittel und Wege innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zur besseren Sicherung einer effektiven Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" vom 16.12.1977 wird der "tiefen Überzeugung" Ausdruck gegeben, "dass alle Menschenrechte und Grundfreiheiten eine untrennbare Einheit bilden" und die Vollversammlung deshalb beschließt, "dass folgende Erkenntnisse berücksichtigt werden sollten: a) Alle Menschenrechte und Grundfreiheiten sind unteilbar und wechselseitig voneinander abhängig; der Verwirklichung, der Förderung und dem Schutz sowohl der politischen und Bürgerrechte als auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ist gleiche Aufmerksamkeit und dringliche Beachtung zu schenken."

Dem Grundgesetz liegt ein Zusammenspiel, nicht ein Gegensatz der Freiheitsrechte mit den sozialen Rechten zugrunde. Einzig die *subjektive* Durchsetzbarkeit der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs gegenüber dem Staat, *nicht* die Rechtfertigung dieses Ausgleichs oder dessen Rechtsverbindlichkeit selbst, ist mit dem Grundgesetz bisher nicht *voll* verwirklicht worden. Diese verfassungsrechtliche Entscheidung drückt sich im Sozialstaatsgebot aus. Nicht ohne Grund ist der Rechtsstaat als Ausdruck der Freiheitsverbürgung mit dem Sozialstaat durch die Formel „sozialer Rechtsstaat“ *verbunden* worden. Wer soziale Grundrechte nicht im Grundgesetz verbürgen will, macht daher sein Bekenntnis zum Sozialstaatsgebot und daher zu den Grundprinzipien des Grundgesetzes fragwürdig.

Die sozialen Grundrechte sind Vermittler gleicher Freiheit. Sie verändern das Übergewicht unbeschränkter wirtschaftlicher Freiheit zugunsten des individuellen, durchsetzbaren Rechts eines jeden Menschen auf ein Leben in menschlicher Würde. Dies ist zugleich oberstes Prinzip und Inhalt des Grundgesetzes sowie aller internationalen und europäischen Verpflichtungen.

VI. Zur Justitiabilität sozialer Grundrechte

Die neu eingefügten sozialen Grundrechte auf Arbeit, auf soziale Sicherung, auf eine menschenwürdige Wohnung und auf Zugang zu Wasser und Energie, auf Zugang zu den Leistungen der gesundheitlichen Infrastruktur sowie auf Bildung und Ausbildung sind einklagbare, subjektive Rechte. Es handelt sich bei diesen Grundrechten um sog. Jedermann- Grundrechte. Grundrechtsberechtigt sind nicht nur Deutsche i.S.d. Art. 116 GG. Diese sozialen Grundrechte sind vielmehr unteilbare Menschenrechte.

Abzugrenzen sind die einklagbaren sozialen Grundrechte, wie sie vorliegend in einzelnen Absätzen der Artikel 3a bis 3e im Grundgesetz verankert werden, insbesondere von Staatszielbestimmungen.

Die in den Landesverfassungen festgeschriebenen „sozialen Grundrechte“ werden als Staatszielbestimmungen verstanden, denen ein subjektivrechtlicher Charakter nicht zukomme.

Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele - vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind eine Richtlinie für das staatliche Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. Eine Staatszielbestimmung überlässt es der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, in welcher Weise und zu welchem Zeitpunkt er die ihm eingeschärfte Staatsaufgabe durch Gesetz erfüllt und dabei etwa auch Ansprüche einzelner auf öffentliche Leistungen oder gegen Dritte entstehen lässt (vgl. BT-Drs. 12/6000, S. 77).

Soziale Grundrechte binden die staatliche Gewalt sowohl in ihrer Schutz- und Abwehrfunktion als auch in ihrer konkreten Leistungsfunktion. Eine verhältnismäßige Begrenzung des staatlichen Unterlassens kann effektiv nur durch individuell einklagbare, gegen den Staat auch durchsetzbare Grundrechtspositionen im Grundgesetz verwirklicht werden. Dies stärkt Menschenwürde, Rechtsstaat und Demokratie.

Der Mensch wird erst durch die (sozialen) Grundrechte vom Objekt des Sozialstaats wirklich zu einem Subjekt im Sozialstaat. Dies ist sowohl die Intention eines jeden Menschen- und Grundrechts als auch ein Kerngehalt der Menschenwürde (vgl. Art.1 GG). So hat das Bundesverfassungsgericht das Recht auf Sicherung des Existenzminimums aus der Verbindung von Menschenwürde und Sozialstaat hergeleitet.

Bei den neu eingefügten sozialen Grundrechten in Artikel 3a bis 3e GG handelt es sich dagegen um einklagbare, subjektive und damit durchsetzbare Grundrechte. Dies zeigen ihre Verortung im Grundrechtskatalog und die daraus folgende Bindung aller staatlichen Gewalt (vgl. Artikel 1 Abs.3 GG) sowie die Rechtsschutzgarantien in Artikel 19 Absatz 4 GG und Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4a GG.

Inwieweit die sich aus dem jeweiligen sozialen Grundrecht ergebenden Inhalte im Einzelnen rechtlich durchsetzbar sind, richtet sich dabei nach der den anerkannten Auslegungsregeln folgenden Interpretation. Der Staat hat die verfassungsimmanenten Schranken in einem durch das Grundgesetz gesteuerten Abwägungsprozess zu ermitteln. Die die Gesetzgebung und vollziehende Gewalt *kontrollierende* 3.Gewalt ist zur Prüfung jener Grenzen berechtigt und verpflichtet.

VII. Soziale Grundrechte und internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland

Die Notwendigkeit der Gewährung eines Mindeststandards sozialer Rechte ist zahlreichen völkerrechtlichen und supranationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zu entnehmen. Schon in der von der UNO am 10. Dezember 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – der Grundlage aller späteren Menschenrechtsvereinbarungen - heißt es in Artikel 22: "Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen ... in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen." Die Menschenrechtserklärung legt in Artikel 23 als erstes und wichtigstes Recht fest, dass jedermann das Recht auf Arbeit sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit hat. Die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) enthält im Wesentlichen die sog. klassischen Freiheitsrechte. Die Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (BGBl. II 1964, 1261 ff.), die auch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert hat, ist das soziale Gegenstück zur Menschenrechtskonvention; sie ergänzt sie im sozialen Bereich. Durch sie bekunden die Vertragsparteien ihren Willen, eine Politik zu verfolgen, "die darauf abzielt, geeignete Voraussetzungen zu schaffen, damit die tatsächliche Ausübung der folgenden Rechte und Grundsätze gewährleistet ist". An erster Stelle steht: "Jedermann muss die Möglichkeit haben, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen." Im Einzelnen enthält die Europäische Sozialcharta folgende Rechte:

- Recht auf Arbeit (Artikel 1)
- Recht auf gerechte, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen (Artikel 2 und 3)
- Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt (Artikel 4)
- Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz (Artikel 7)
- Recht der Arbeitnehmerinnen auf Schutz (Artikel 8)
- Recht auf berufliche Ausbildung (Artikel 10)
- Recht auf Schutz der Gesundheit (Artikel 11)
- Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 12)
- Recht auf Fürsorge (Artikel 13)
- Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste (Artikel 14)
- Recht der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten auf berufliche Ausbildung sowie auf berufliche und soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung (Artikel 15)
- Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz (Artikel 16)
- Recht der Mütter und der Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz (Artikel 17)

Im Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta von 1988 wird zudem in Artikel 4 das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz ausführlich behandelt. Im Jahre 1996 wurde die Revidierte Europäische Sozialcharta verabschiedet, die neuere arbeitsrechtliche und sozialpolitische Entwicklungen berücksichtigt und in die das Zusatzprotokoll integriert wurde. Die Bundesregierung hat die Revidierte Europäische Sozialcharta (erst) am 29.06.2007 unterzeichnet. Die Ratifizierung erfolgte bisher nicht.

Mit der Ratifizierung des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. II 1973, 1569 ff.) - der zeitgleich mit dem Pakt über Bürgerrechte und politische Rechte zu Stande kam - hat sich der Staat Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 2 Abs. 1 verpflichtet, "unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen." Durch seine Ratifizierung ist der Sozialpakt Bestandteil der deutschen Gesetzgebung und steht im Rang eines Bundesgesetzes. Damit handelt es sich bei den in ihm enthaltenen Rechten nicht lediglich um Zielvorgaben des Staates, sondern um dem Einzelnen zustehende Rechte. Die Justiziabilität der in dem Pakt enthaltenen einzelnen Rechte wird jedoch unterschiedlich bewertet. Nicht zuletzt deshalb hat die Bundesregierung die Erarbeitung des Fakultativprotokolls über die Individualbeschwerde zu dem Pakt unterstützt. Der Ausschuss fordert, die Berücksichtigung der sozialen Rechte auf allen staatlichen Ebenen zu gewährleisten (vgl. Schlussfolgerungen zum 4. Periodischen Staatenbericht der BRD, 2001, S. 3). Die Kodifizierung von einklagbaren Grundrechten im Grundgesetz setzt diese Forderung am wirksamsten um. Damit werden alle Menschen in der Bundesrepublik Deutschland in die Lage versetzt, ihre sozialen Rechte durchzusetzen.

Soziale Grundrechte finden sich schließlich in einer "Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten" des Europäischen Parlaments vom 12. April 1989. In die Allgemeinen Bestimmungen dieser Erklärung sind u. a. "Kollektive soziale Rechte" (Artikel 14), "Sozialer Schutz" (Artikel 15) und "Recht auf Bildung" (Artikel 16) aufgenommen. Die Erklärung des Europäischen Parlaments von 1989 ist zwar nicht rechtsverbindlich. Sie bringt jedoch die Forderung zum Ausdruck, einen verbindlichen Grundrechtskatalog auf europäischer Ebene zu verankern.

Die Bundesrepublik Deutschland ist - wie alle Mitgliedstaaten - unbestritten für die Gewährleistung jener sozialen Grundrechte zuständig, die im Rahmen des europäischen Gemeinschaftsrechts fixiert wurden. Das betrifft auch die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, die vom Europäischen Rat am 9. Dezember 1989 angenommen wurde und seit dem 1. Juli 1999 in revidierter Fassung völkerrechtlich in Kraft getreten ist. Die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer stellt ein politisches Signal an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Europa dar, durch das der Weg zu konkreten, rechtlich verbindlichen und sozialen Mindeststandards in der Europäischen Gemeinschaft geebnet werden soll. Diese Charta enthält u. a. soziale Grundrechte "jedes Arbeitnehmers" auf ein "gerechtes Arbeitsentgelt", "auf einen angemessenen sozialen Schutz", auf

"Zugang zur beruflichen Bildung" sowie auf Förderung der "beruflichen und sozialen Eingliederung" für alle "Behinderten".

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die am 7. Dezember 2000 in Nizza von Rat, Europäischem Parlament und Kommission unterzeichnet wurde, hat nicht nur soziale Rechte für die Unionsbürgerinnen und -bürger festgeschrieben, sondern auch die Unteilbarkeit von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechten bestätigt. Diese Charta enthält eine Vielzahl von sozialen Rechten, Freiheitsrechten mit sozialem Inhalt sowie sozialen Prinzipien. Allerdings fehlen in der Charta wichtige soziale Grundrechte, wie z. B. das Recht auf Arbeit. So gehen die Grundfreiheiten des Kapitals den sozialen Grundrechten vor. Die Unantastbarkeit der Menschenwürde ist in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nicht so absolut wie nach dem Grundgesetz geschützt. Die Menschenwürde wird nach der Systematik der Charta und entsprechend der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof als mit wirtschaftlichen Freiheiten abwäglich angesehen. Der Charta kommt bislang keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit zu und sie ist für die Grundrechtsträger nicht einklagbar. Trotz der erwähnten Gründe für eine umfassende Verbesserung der Regelungsinhalte der Charta ist sie zumindest als eine weitere Auslegungshilfe bei der Ermittlung von Grundrechtsgarantien als Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts zu verstehen.

VIII. Soziale Grundrechte als Menschenrechte und ihre Einordnung in das Grundgesetz

Artikel 1 des Grundgesetzes unterscheidet zwischen den im Grundgesetz genannten Grundrechten und den Menschenrechten. "Von den Menschenrechten" wird gesagt, dass sich zu ihnen das deutsche Volk bekenne; von den Grundrechten hingegen heißt es, dass sie als unmittelbar geltendes Recht die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung binden. "In der hier sichtbaren Unterscheidung zwischen Menschenrechten einerseits und Grundrechten andererseits mit jeweils unterschiedlichen Folgen liegt das fundamentale Defizit der Rechtsordnung der BRD im Verhältnis zu den Menschenrechten offen zu Tage" (H. Klenner, Zur Gegenwartsproblematik der Menschenrechte, in: Marxistische Erneuerung, Heft 15, Berlin 1996, S. 80).

Der Gesetzentwurf fasst die vorgeschlagenen sozialen Grundrechte als sog. Jedermann- Grundrecht. Es wird insoweit keine personelle Eingrenzung der individuellen Berechtigung zur Geltung und Inanspruchnahme von sozialen Grundrechten vorgesehen. Einer solchen Ausgestaltung der sozialen Grundrechte liegt die Auffassung zu Grunde, dass es keine Ungleichbehandlung von deutschen Staatsangehörigen und Nichtstaatsangehörigen hinsichtlich der sozialen Sicherung bzw. der Gewährleistung eines Mindeststandards von sozialen Rechten geben darf. Soziale Grundrechte sind Menschenrechte. Sie sind Grundbedingungen für ein Leben in menschlicher Würde für einen *jeden* Menschen.

IX. Zu Argumenten gegen soziale Grundrechte

- *Steinmeier* stellt zu den in der Rechtswissenschaft vorgetragenen Argumenten gegen soziale Grundrechte Folgendes fest:

„Die Gegnerschaft zu sozialen Grundrechtspositionen lässt sich weder mit historisch unvereinbaren Grundrechtstraditionen noch mit aktuell entgegenstehendem Verfassungsrecht plausibel begründen. Noch weitaus auffälligere Begründungsdefizite tun sich allerdings auf, soweit –wie ausgeführt– ihre Ausgestaltungsbedürftigkeit durch Gesetzgeber und Verwaltung zum tragenden Grund ihrer Ablehnung wird; auffällig deshalb, weil dasselbe Argument ebenso gegen die soeben zitierten Schutzpositionen aus den Artt. 6 Abs.4, 5 und 33 Abs.5 GG erhoben werden könnte. Zurecht – aber eben nicht ohne Widerspruch– wird für die genannten Artikel darin kein Hindernis für ihre normative Geltungskraft gesehen. Vollends widersprüchlich wird der delegitimierende Verweis auf die Ausgestaltungsbedürftigkeit der sozialen Grundrechte aber dort, wo die interpretative Erweiterung der klassischen Freiheitsrechte um objektive gleichartige Geltungsdimensionen und grundrechtliche Schutzpflichten nicht

nur ohne die gleiche kritische Würdigung bleibt, sondern als Ausdruck eines modernen Verfassungskonzepts zum Schutz individueller Freiheit akzeptiert wird. ... Es genügt die Erinnerung etwa an die in einer Reihe von verfassungsrechtlichen Entscheidungen konkretisierte Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Abs.1 GG. Eine danach neben dem subjektiven Abwehrrecht des Bürgers stehende staatliche Gewährleistungsaufgabe umfasst die Einrichtung einer Kommunikationsverfassung, die durch materielle, organisatorische und Verfahrensregeln sicherstellt, dass die Vielfalt der für den Bürger wichtigen Informationen sich in möglicher Breite und Vollständigkeit im Medium findet. (BVerfGE 57, 320). Obwohl Freiheit nach diesem Grundrechtskonzept ohne intensive gesetzgeberische Gestaltungsarbeit nicht organisierbar ist, sind der Rundfunkfreiheit Zweifel an ihrer verfassungsnormativen Geltungskraft ebensowenig begegnet wie der klassischen Freiheitsgarantie des Art.14 GG, die schon ihrem Wortlaut nach (Abs.1, Satz 2) den Gegenstand ihres Schutzes einer weitreichenden legislativen und exekutiven Gestaltungskompetenz überantwortet.“ (Frank-Walter Steinmeier, Bürger ohne Obdach – zwischen Pflicht zur Unterkunft und Recht auf Wohnraum, Tradition und Perspektiven staatlicher Intervention zur Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit, Bielefeld 1992, S. 388f). Der Autor (und derzeit amtierende Bundesaußenminister Dr. Frank-Walter Steinmeier) unterbreitet folgerichtig einen Vorschlag zur verfassungsrechtlichen Absicherung des Wohnbedürfnisses (vgl. Steinmeier, ebenda, S. 394f.).

- Die mit der Einführung sozialer Grundrechte verbundene „Befürchtung“, der Staat greife in die grundrechtlich geschützte tatsächliche Freiheit von einigen oder allen Menschen zur Durchsetzung von Bedürfnissen eines *jeden* Menschen nach Sicherung der gleichen und freiheitlichen Grundvoraussetzungen eines menschenwürdigen, selbstbestimmten Daseins ein, ist berechtigt. Diese „Befürchtung“ ist nach dem Willen des Grundgesetzes jedoch oberstes Staatsstrukturprinzip und Staatsziel (vgl. Sozialstaatsprinzip in Art.20 Abs.1, 79 Abs.3 GG). Die sozialen Pflichten sind bereits jetzt Gehalt des Grundgesetzes – nur eben mit weniger bestimmten, Staatsgewalt begrenzenden Kontrollmaßstäben. Es bedarf sozialer Grundrechte, damit die Besorgnis des übermäßigen Freiheitseingriffs gegenstandslos wird: Je mehr das relativ weite soziale Staatsziel in Art.20 Abs.1 GG in bestimmten Bereichen konkretisiert wird, umso geringer ist der Anlass zu derartigen Befürchtungen. Konkrete Rechte tragen zur größeren Kontrolle der staatlichen Gewalt bei.

- Den sozialen Grundrechten wird eine mangelnde gerichtliche Durchsetzbarkeit unterstellt. Zum einen seien soziale Grundrechte nicht hinreichend bestimmt. Zum anderen ergäben sich erhebliche Schranken für die Rechtsprechung, eine Grundrechtsverletzung durch Unterlassen festzustellen. Denn eine konkrete Handlungspflicht sei schließlich nicht festgeschrieben. Dass die Einzelheiten der staatlichen Handlungsverpflichtung (möglicherweise) im konkreten Fall nicht bis ins letzte Detail bestimmt werden können, ist unschädlich. Ein Unterlassen wird dann als Grundrechtsverletzung gelten müssen, wenn die Mindestverpflichtungen aus dem Grundrecht nicht erfüllt sind. Der Gesetzgeber hat bei einem Leistungsgrundrecht solche (gesetzgeberischen) Maßnahmen zu treffen, die im Hinblick auf das Recht angemessen und wirksam sind und die in der konkreten Ausgestaltung im Einzelnen bestimmten Mindestanforderungen zu genügen haben. Dieser Mindestschutz des Rechtsgutes ist als Kernverpflichtung im Zusammenhang mit dem Untermaßverbot durchsetzbar. Es kann insoweit an die Rechtsprechung zum gesetzgeberischen Unterlassen, die hinsichtlich bestehender Leistungsgrundrechte bzw. Schutzpflichten und Gleichbehandlungsverstößen entwickelt wurde, angeknüpft werden. Solche Entscheidungen können auch haushaltsrechtliche Konsequenzen haben (vgl. Bundesverfassungsgericht zum Schwangerschaftsabbruch; BVerfGE 88, 203, 254f.). Daneben dient das soziale Grundrecht in vielfältiger Weise der Optimierung seines Schutzzinhalts beispielsweise in der Auslegung und Anwendung anderer Vorschriften.

- Im Gegensatz zu den meisten bestehenden Grundrechten sind die sozialen Grundrechte wegen ihrer Zukunftsoffenheit notwendig unkonkret. Dieser Unterschied besteht jedoch auch zu den Leistungsgrundrechten wie z.B. Artikel 6 Abs.4, 5 und 33 Abs.5 GG. Dies hinderte den Parlamentarischen Rat nicht an deren Aufnahme in den Grundrechtskatalog. Diese Rechte provozieren auch nicht derart verbreiteten politischen und rechtswissenschaftlichen Widerstand wie die sozialen Grundrechte auf Erfüllung elementarer Grundbedürfnisse.

- Die Verankerung des sozialen Grundrechts in der höchsten innerstaatlichen Norm, dem Grundgesetz, erhöht die Durchsetzbarkeit der rechtlich geschützten Interessen. Es ist ein Wesensmerkmal des Rechtsstaats, die Inhaber gesellschaftlich anerkannter Interessen auch über durchsetzbare Rechte abzusichern. Im Kern zielen Grundrechte auf eine Kontrolle und Steuerung staatlichen Handelns. Daher kann einer zukunftsorientierten formulierten grundrechtlichen Verbürgung des Schutzes sozialer Interessen nicht entgegengehalten werden, sie sei zu unbestimmt. Dies liefe darauf hinaus, den ohnehin weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers grenzenlos zu machen.

- Auch der Einwand, soziale (Grund-)Rechte seien nur in einer Planwirtschaft und einer totalen Lenkung der Arbeits- und Wirtschaftswelt möglich, greift nicht. Hierzu äußert sich u. a. der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte in seinen Allgemeinen Bemerkungen zur Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem IPWSK:

„Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Zusicherung, „Maßnahmen ... mit allen geeigneten Mitteln zu treffen, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen“ keine besondere Form der Regierung oder des wirtschaftlichen Systems für die Umsetzung der betreffenden Maßnahmen voraussetzt; es ist nur notwendig, dass das System demokratisch ist und die Menschenrechte geachtet werden. Im Hinblick auf politische und wirtschaftliche Systeme ist der Pakt neutral...“

Das wird weiterhin durch die Tatsache belegt, dass auch unter der Herrschaft des Grundgesetzes, das wirtschaftspolitisch neutral ausgerichtet ist (vgl. BVerfGE 4, 7 (17) - Investitionshilfegesetz), soziale Rechte einfachgesetzlich verwirklicht wurden und werden.

- Gegen soziale Grundrechte lässt sich auch nicht erfolgreich einwenden, ihre Gewährung hänge nur von der Leistungsfähigkeit des Staates und damit letztlich von der Wirtschaft ab. Der Sozialstaat ist keine Wachstumsbremse oder gar ein Kostgänger der privaten Wirtschaft. Während sich die Kosten des Sozialstaates berechnen lassen, kann sein finanzieller Nutzen nicht exakt beziffert bzw. zugerechnet werden. Die positive Rückkopplung bleibt also weitgehend im Dunkeln. Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung zu "Sozialpolitik und soziale Lage" weist jedoch überzeugend nach, dass der Sozialstaat nicht nur Geld kostet, sondern sich auch positiv auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auswirke. Ihr Fazit: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland sei in den neunziger Jahren "die Jobmaschine" gewesen (G. Bäcker/ R. Bispinck/ K. Hofemann/ G. Naegele, Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band 1: Ökonomische Grundlagen, Einkommen, Arbeit und Arbeitsmarkt, Arbeit und Gesundheitsschutz, Wiesbaden 2008).

- Darüber hinaus wird bemängelt, die sozialen Grundrechte widersprächen dem Gewaltenteilungsgrundsatz, weil das Bundesverfassungsgericht anstelle des Parlamentes politische Entscheidungen treffen könne.

Dieser Einwand verkennt die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts. Die Kontrolle der Gesetzgebung durch das Bundesverfassungsgericht ist eine Kontrolle der Gesetzgebung durch das Grundgesetz selbst. Dem Bundesverfassungsgericht obliegt zwar die Interpretationshoheit über das Grundgesetz; dies ist jedoch vom Grundgesetz genau so gewollt.

- Schließlich ist selbstverständlich auch der verfassungsgebende Gesetzgeber nicht von der Verantwortung frei, Grundrechte zu optimieren und zugunsten der unantastbaren Menschenwürde und Freiheit im gesellschaftlich breiten Konsens unter Wahrung des Art. 79 Abs. 3 GG zu erweitern. Allein die Möglichkeit, dass die Gesetzgebung ein Leistungsgrundrecht möglicherweise nicht effizient genug umsetzen könnte, kann keinen Grund gegen dessen Kodifizierung darstellen.

X. Soziale Grundrechte als Voraussetzung für ein stabiles demokratisches Gemeinwesen

Nicht die vermeintlich unerfüllbaren Erwartungen, die die Aufnahme von konkreten sozialen Grundrechten in die Verfassung angeblich bedeuten, würden das Grundgesetz beschädigen und den Staat gefährden. Ein Verzicht auf sie kann vielmehr eine Situation begünstigen oder gar schaffen, in der das

Fehlen von sozialen Grundrechten zu einer massenhaften Ausgrenzung sozial Schwacher führt. Dies hat schwerwiegende Folgen für die Demokratie.

Die Aufnahme durchsetzbarer sozialer Grundrechte in das Grundgesetz schützt so die sozial Schwachen, befördert die Demokratie und stärkt den sozialen Frieden in der Gesellschaft.

Ein starker Sozialstaat ist nur in stabilen demokratischen Verfassungsstaaten möglich. Aber auch umgekehrt ist die Demokratie nur dort ausreichend gesichert, wo der Sozialstaat durch konkrete Rechte soziale Sicherheit für die Menschen vermittelt.

Grundsätzlich ist es bedenklich, wenn die Konkretisierung des Sozialstaatsgebotes fast ausschließlich durch das Bundesverfassungsgericht erfolgt. Es ist nicht zuletzt eine Frage der Rechtssicherheit, ob Bereiche des sozialen Schutzes im Grundgesetz ausdrücklich vorgegeben sind oder von Fall zu Fall durch das Verfassungsgericht konkretisiert werden. Eine Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips z.B. durch soziale Grundrechte gibt schließlich der verfassungsgerichtlichen Rechtssprechung konkretere Maßstäbe an die Hand. Zudem wird die soziale Verpflichtung des Staates dadurch ausdrücklich zu einem sozialen Recht der Menschen.

B. Einzelbegründung

I. Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Zu Nummer 1 (Artikel 3 Absatz 3 GG)

Die Verfassungsnorm des Artikels 3 Abs. 3 GG stellt primär ein Abwehrrecht der Grundrechtsträger gegenüber dem Staat dar, entfaltet aber auch – vor allem über die Generalklauseln und andere auslegungsbedürftige Begriffe der einzelnen Rechtsgebiete – eine mittelbare Drittwirkung für den Privatrechtsverkehr.

Alle neu eingefügten Benachteiligungsverbote sollen dazu beitragen, den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen umfassend zu entsprechen. Dabei werden die Antidiskriminierungsrichtlinien auf europäischer Ebene zum Ausgangspunkt genommen.

Die Erweiterung der speziellen Benachteiligungsverbote in Artikel 3 Absatz 3 um die des „Alters“, der „sexuellen Identität“ und der „genetischen Disposition“ trägt wichtigen gesellschaftlichen Entwicklungen und daraus folgenden Erfordernissen unserer Zeit Rechnung. Die Benachteiligung aufgrund der „Herkunft“ wird in Artikel 3 Absatz 3 GG aufgenommen. Der Begriff der "Rasse" wird aus Artikel 3 Absatz 3 GG gestrichen und durch die treffendere Beschreibung "aus rassistischen Gründen" ersetzt. Als weiteres Merkmal wird die „soziale Stellung“ eingefügt.

- An das „Alter“ dürfen sich keine Beschränkungen und damit Nachteile im gesellschaftlichen Leben knüpfen. Nicht zuletzt deshalb sind auch die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass eine verstärkte Selbst- und Mitbestimmung von Menschen aller Altersgruppen möglich und jedwede Benachteiligung allein auf Grund eines bestimmten Alters unmöglich werden. Der Begriff „Alter“ meint das konkrete Lebensalter, schützt also gegen ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen, die an dieses Merkmal anknüpfen. Nicht nur der Schutz älterer Menschen vor Benachteiligung wird erfasst.

- Die „Sexuelle Identität“ eines Menschen darf keine Auswirkungen auf den Rechtsstatus haben. Mit einer demokratischen Gesellschaft ist es nicht vereinbar, wenn einem Teil der Bevölkerung auf Grund der sexuellen Identität oder Orientierung Rechte vorenthalten oder beschnitten werden. Der wirksame

Persönlichkeitsschutz für Homosexuelle und Transsexuelle ist ein Gebot an den Gesetzgeber, rechtliche Benachteiligungen aufzuheben und außerrechtlichen Diskriminierungen entschieden entgegen zu wirken. Eine ausdrückliche Verankerung eines solchen Benachteiligungsverbots hat insofern mehr als nur symbolhafte Bedeutung.

Erfasst werden homosexuelle Männer und Frauen ebenso wie bisexuelle, transsexuelle oder zwischen-geschlechtliche Menschen.

- Menschen dürfen nicht wegen ihrer „genetischen Disposition“ diskriminiert werden. Die informationelle Selbstbestimmung der Menschen muss in jeder Beziehung gewährleistet werden. Unter dem Begriff Disposition wird allgemein eine psychische, genetische oder erworbene Anfälligkeit für die Ausbildung von Krankheiten verstanden. Nicht nur die moderne Medizin birgt jedoch Risiken im Hinblick auf die dort gewonnenen genetischen Daten. Eine Erfassung genetischer Merkmale trägt in sehr verschiedenen Zusammenhängen dazu bei, dass diese potentiell zum Ausgangspunkt von Diskriminierung werden.
- Das eingefügte Merkmal der „sozialen Stellung“ soll eine vorhandene Lücke schließen. Nicht nur die Herkunft, sondern auch die „in den eigenen Lebensumständen begründete Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht“ bildet einen Anknüpfungspunkt für diskriminierendes Verhalten. Die soziale Stellung ist zugleich eine gesellschaftliche Zuschreibung und eine Lebensrealität, die Diskriminierung in Form von Benachteiligung nach sich zieht. Die Zuordnung zu einer bestimmten Schicht resultiert aus verschiedenen Faktoren wie beispielsweise dem Beruf, der beruflichen Stellung, der Verankerung in Institutionen oder Vereinigungen, dem Vermögen oder der Bildung. Die familiäre Herkunft (soziale Herkunft) kann ebenfalls als ein Faktor die soziale Stellung mitbestimmen. Die soziale Stellung wird nicht allein von den Einkommensverhältnissen beeinflusst. Diese stellen jedoch einen wesentlichen Faktor dar. Die soziale Stellung kann je nach den Umständen auch eine unzulässige Bevorzugung nach sich ziehen. Daher werden beide Alternativen erfasst.

Es kann für die Beurteilung der Verwerflichkeit einer Benachteiligung - im Sinne einer diskriminierenden Wirkung - keinen Unterschied machen, ob sie auf der sozialen Herkunft und damit auf der sozialen Stellung der Vorfahren oder auf der eigenen sozialen Stellung des Betroffenen beruht. Meist geht die Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft einher mit derjenigen aufgrund der sozialen Stellung; es gibt aber viele Bereiche, in denen die Herkunft keine Rolle spielt.

Das Merkmal der „sozialen Stellung“ hat auch in die Landesverfassung Bremens als spezielles Diskriminierungsverbot Eingang gefunden (Artikel 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen). Der Begriff ist darüber hinaus in zahlreichen Bundesgesetzen (z.B. in § 36 Gerichtsverfassungsgesetz, §§ 18, 31 Bundesentschädigungsgesetz) in dem jeweiligen spezifischen Zusammenhang verwendet worden. Darüber hinaus verwendet das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen den Begriff (vgl. nur BVerfG NJW 1977, 241ff.; BVerfG NJW 1973, 1739 (1741)).

- Im internationalen, insbesondere englischen Sprachgebrauch, wird der Begriff „Race“ vorrangig als politische und soziologische Kategorie verwendet und bezeichnet all diejenigen, die Zielgruppe von Rassismus sind. Im deutschsprachigen Raum wird „Rasse“ jedoch ausschließlich als biologischgenetische Kategorie gebraucht. Dies war historisch stets mit Wertzuschreibungen über Menschengruppen versehen und diente damit als pseudowissenschaftliches Erklärungsmodell im politischen Kontext. So dienten Rassengesetze im Nationalsozialismus der Diskriminierung, Ausgrenzung und Vernichtung verschiedener Gruppen, denen bestimmte ethnische oder rassische Merkmale zugesprochen wurden. Darüber hinaus ist der Begriff „Rasse“ auch in der Humangenetik seit langer Zeit Gegenstand der Kritik. Die Verwendung des Begriffs im Grundgesetz ist unangemessen.

Zu Nummer 2

a) Zu Artikel 3a GG

Artikel 3a GG kodifiziert das subjektive, einklagbare Grundrecht auf Arbeit. Dem Recht auf Arbeit kommt im Rahmen der sozialen Grundrechte eine zentrale Position zu. Denn die Möglichkeit zur

menschenwürdigen, Existenz sichernden Arbeit ist eine Grundvoraussetzung für selbstbestimmtes Leben und damit ein wesentliches Menschenrecht.

Die gesellschaftlichen Bedingungen in der Marktwirtschaft führen zum Phänomen der strukturellen Arbeitslosigkeit. Wenngleich die Statistik der Arbeitslosenzahlen erhebliche Schwankungen aufweist, ist die Zahl derjenigen, die trotz intensiver Suche keine Arbeit finden können, gleichbleibend unerträglich hoch. Arbeitslosigkeit dieses Ausmaßes (derzeit circa 3,6 Millionen Arbeitslose, also circa 8,6 Prozent der Bevölkerung; nach der amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit für April 2009 in: Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland - Monatsbericht April 2009, Nürnberg 2009) ist kein unabwendbares Naturereignis. Sie ist Ausdruck des kapitalistischen Wirtschaftens mit dem Ziel des Strebens nach Profit wie auch unzureichender sozialer Gestaltungskraft zur Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen durch die staatliche Politik. Der Gesellschaft fehlt es nicht an Arbeit, sondern an der an die Kapitalverwertung gebundenen Erwerbsarbeit. Das Ziel der staatlichen Politik muss daher darauf gerichtet sein, die Weiterentwicklung der im Zusammenhang mit dem Bedürfnis nach sinnvoller, frei angenommener und gewählter Arbeit auftretenden Probleme und Fragen voranzubringen und Konzepte zu entwickeln. Hierbei kommt dem subjektiven Grundrecht auf Arbeit eine zentrale Rolle zu.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Recht auf Arbeit vielfach anerkannt:

Bereits nach der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948 besitzt jeder Mensch das Recht auf Arbeit, freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen und auf Schutz vor Arbeitslosigkeit. Diese Erklärung führte sinngemäß zur Europäischen Sozialcharta von 1961, die in Teil 2 Artikel I ebenfalls das Recht auf Arbeit enthält und dazu folgendes vermerkt: "Um die wirksame Ausübung des Rechtes auf Arbeit zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, 1. zwecks Verwirklichung der Vollbeschäftigung die Erreichung und Aufrechterhaltung eines möglichst hohen und stabilen Beschäftigungsstandes zu einer ihrer wichtigsten Zielstellungen und Aufgaben zu machen; 2. das Recht des Arbeitnehmers wirksam zu schützen, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen; 3. unentgeltliche Arbeitsvermittlungsdienste für alle Arbeitnehmer einzurichten oder aufrecht zu erhalten; 4. eine geeignete Berufsberatung, Berufsausbildung und berufliche Wiedereingliederung sicherzustellen oder zu fördern." Diese Bestimmung ist nach der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta durch die Bundesrepublik Deutschland am 26.2.1965 als Bundesgesetz in Kraft getreten. Auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 normiert in Teil III, Artikel 6 ein Recht auf Arbeit: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht des einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.“ Dieser UNO-Pakt gilt in der Bundesrepublik Deutschland mit Gesetzeskraft seit dem 3.1.1976.

Ebenso schreibt das IAO-Übereinkommen Nr. 122 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 17.6.1964 die Beseitigung der Arbeitslosigkeit als ein Ziel der Wirtschaftspolitik vor. (BGBl. II 1971,57). Dieses Übereinkommen gilt in der Bundesrepublik Deutschland mit Gesetzeskraft seit dem 17.6.1972. Konkrete Ansprüche hinsichtlich sozialer Grundrechte finden sich schließlich in einer Erklärung über Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlaments vom 12.4.1989. Die Gemeinschaftscharta der EG zu den sozialen Grundrechten der Arbeitnehmer vom 9.12.1989 hat an die vorangegangenen internationalen Verpflichtungen anknüpft. Darin werden ausführlich die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer bezüglich Freizügigkeit, Beschäftigung und Arbeitsentgelt, Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, zum sozialen Schutz, zur Koalitionsfreiheit in Tarifverhandlungen, zur Berufsausbildung etc. festgeschrieben.

aa) Zu Artikel 3a Absatz 1 GG

Im Mittelpunkt des Arbeits- und Wirtschaftslebens steht das Wohl der Menschen. Der Schutz der unantastbaren Menschenwürde (Artikel 1 Absatz 1 GG) und das Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1 GG) werden damit im Hinblick auf das Arbeits- und Wirtschaftsleben konkretisiert.

Die Festlegung in Artikel 14 Absatz 2 GG: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ wird mit Artikel 3a Absatz 1 GG verstärkt. Das Wirtschaftsleben dient nicht der Anhäufung von Profit in den Händen Einzelner. Im Mittelpunkt der gesellschaftlichen Arbeit steht das Wohl der Menschen. Diese Aussage wird auch auf das Wirtschaftsleben bezogen.

Die Aussage konkretisiert die ohnehin bindende Verpflichtung, alle staatlichen Entscheidungen am Wohl des Menschen auszurichten.

bb) Zu Artikel 3a Absatz 2 GG

In Artikel 3a Absatz 2 GG wird das Menschenrecht auf Arbeit als subjektives Grundrecht eines jeden Menschen im Grundgesetz verankert. Es ist als besonderer Ausdruck der Verfasstheit der freiheitlich-demokratischen, sozialen Grundordnung des Grundgesetzes an den Anfang der neu eingefügten Grundrechte gestellt, um die besondere Bedeutung dieses Grundrechts für die Einzelnen in der Gesellschaft herauszustellen. Der gesellschaftliche Reichtum findet seinen Ursprung in der Arbeit der Menschen, die die Lebensbedingungen stetig weiterentwickelt.

Bei dem Grundrecht auf Arbeit, das nicht als bloßer Programmsatz oder Staatszielbestimmung interpretiert werden kann, handelt es sich um ein subjektiv-öffentliches Recht. Arbeit ist anerkanntermaßen ein wesentliches Menschenrecht zur Sicherung des Lebensunterhalts, jedoch darüber hinaus auch zur Selbstverwirklichung.

Die grundrechtliche Verbürgung des Rechts auf Arbeit schafft keinen Anspruch auf einen bestimmten Arbeitsplatz. Sie schafft aber einen Anspruch auf Achtung, Schutz und Gewährleistung des Rechts, durch, frei gewählte oder angenommene Arbeit einen angemessenen Lebensunterhalt für sich und andere (beispielsweise Unterhaltsberechtigte) zu erarbeiten. Die Mittel zur Gewährleistung dieses subjektiv-rechtlichen Anspruchs auf Arbeit sind durch den Staat auf allen Ebenen und durch unterschiedliche, hier nicht abschließend zu erwähnende Maßnahmen zu verwirklichen.

Künftig ist das existenznotwendige Recht auf Arbeit der Einzelnen in einem durch verhältnismäßige Abwägung der widerstreitenden Grundrechtspositionen festzustellenden Umfang durchsetzbar zu gewährleisten. Die Maßnahmen zur Gewährleistung des Grundrechts auf Arbeit obliegen der Gesetzgebung und damit dem demokratischen Prozess.

Das Argument, dass insbesondere das Grundrecht auf Arbeit mangels Verfügungsbefugnis des Staates nicht zu gewährleisten sei, ist irreführend. Denn der Staat vermag ebenso wie bei der Verwirklichung anderer Grundrechte und seiner Sozialstaatsverpflichtung fremdes Eigentum durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu begrenzen (vgl. Art. 14 Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 GG). Darüber hinaus kann der Staat in dem erforderlichen Umfang Arbeitsplätze auch selbst zur Verfügung stellen. Zudem kann er durch andere Maßnahmen, beispielsweise Arbeitszeitverkürzung, auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze hinwirken.

cc) Zu Artikel 3a Absatz 3 GG

Das Aushandeln des Arbeitslohns als Bestandteil der Arbeitsbedingungen bleibt grundsätzlich Inhalt der Tarifautonomie nach Art. 9 Abs.3 GG.

Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat jedoch das einklagbare Recht auf gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit und das Recht auf einen angemessenen Lohn. Dieser Lohn muss mindestens den angemessenen Lebensunterhalt sichern.

- Das Recht auf gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit wird seit 1951 vom IAO-Übereinkommen Nr.100 anerkannt. In Art.141 EG-Vertrag ist das Recht ebenfalls anerkannt.

Der Grundsatz der Entgeltgleichheit ist in Deutschland bisher aber auch ein „Prinzip ohne Gerichtspraxis“ (vgl. Eva Kocher, Antidiskriminierungsrecht vor den Arbeitsgerichten, in: Streit 2003, S. 139 (142)). Die deutsche Rechtsprechung hat die insbesondere in der Rechtsprechung des EuGH herausgestellten Vorgaben nur selten, uneinheitlich und oft nicht effektiv angewendet.

Unter *gleicher* Arbeit ist im Wesentlichen *gleichartige* Arbeit zu verstehen. Unter *gleichwertiger* Arbeit ist solche zu verstehen, die als gleich anerkannt wird. Dabei ist auf den Gegenstand der Arbeitsleistung abzustellen.

Die rechtliche Durchsetzung der Entgeltgleichheit ist in Deutschland den einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern überantwortet. Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer, die durch ein Entgeltssystem diskriminiert werden, müssen individuell gegen ihre Arbeitgeber Rechte geltend machen. Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn sie im Zusammenhang mit Tarifverträgen als Mitglied einer ganzen Gruppe benachteiligt werden. Die Durchsetzung des Rechts auf Entgeltgleichheit wird durch eine Verankerung im Grundgesetz verstärkt.

Das in Artikel 3a Absatz 3 GG ausdrücklich kodifizierte Recht auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit verdeutlicht insbesondere den Gerichten, aber auch den Betroffenen die hohe Bedeutung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit - insbesondere in Bezug auf die Diskriminierung wegen des Geschlechts. Die Durchsetzung der Gleichbehandlung, die in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG ihren besonderen Ausdruck gefunden hat, wird so bereichsspezifisch in einem wichtigen Punkt justitiabel konkretisiert. Auch die in Artikel 3 Absatz 3 GG aufgeführten Diskriminierungsverbote sind zu beachten. Danach wäre beispielsweise die sachwidrige Unterscheidung zwischen Ost und West bei der Entlohnung als grundrechtswidrig zu beurteilen.

- Jeder Mensch hat das Recht auf einen angemessenen Lohn. Dieser muss mindestens den angemessenen Lebensunterhalt sichern. Dieses Grundrecht auf angemessenen Lohn beinhaltet zum einen die Maßgabe des Mindestlohns. Er schützt die abhängig Beschäftigten vor einer Ausbeutung ihrer Arbeitskraft.

Zum anderen enthält Artikel 3a Absatz 3 GG aber auch das Recht auf einen „angemessenen Lohn“, der zumindest die Grenze des Mindestlohns erreicht, aber darüber hinaus reichen kann. Ein angemessener Lebensunterhalt ist ein solcher, der ein menschenwürdiges Leben, die Teilhabe an dem Leben der Gemeinschaft sichert und die umfassende Reproduktion der Arbeitskraft ermöglicht. Angemessen ist der Lohn dann, wenn von der in der Arbeitszeit erzielten Leistung ein angemessener Teil bei der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer verbleibt. Angemessener Lohn drückt sich zum einen darin aus, dass die Arbeitsleistung entsprechend den Grundsätzen der Entgeltgleichheit entlohnt wird. Der Lohn ist darüber hinaus auch nur dann angemessen, wenn er nicht diskriminierend wirkt.

In dem zukunftsorientierten formulierten Grundrecht ist berücksichtigt, dass veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen die Bewertung des angemessenen Lohns beeinflussen. Lediglich das unterste Mindestmaß ist durch das Recht umschrieben, einen angemessenen Lebensstandard zu sichern.

In Teil II Artikel 4 Nr. 1 der von Deutschland ratifizierten Europäischen Sozialcharta heißt es, dass die Vertragsstaaten, um das Recht auf gerechtes Arbeitsentgelt zu gewährleisten, das Recht der Arbeitnehmenden auf ein Arbeitsentgelt anerkennen, „welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern“.

Die Europäische Sozialcharta enthält darüber hinaus in Teil I Nr.4 die Maßgabe, dass alle Arbeitnehmer das Recht „auf ein gerechtes Arbeitsentgelt, das ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard sichert“, haben.

dd) Zu Artikel 3a Absatz 4 GG

Zu den Rechten in der Arbeit gehört, dass jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer das einklagbare Recht auf gesunde, sichere und menschenwürdige Arbeitsbedingungen hat. Die technische Entwicklung beeinflusst in hohem Maße die Beurteilung der Arbeitsbedingungen. Das Grundrecht richtet sich zwar zunächst an den Staat. Die Grundrechte strahlen jedoch auf das Privatrecht aus. Der Staat hat mit den geeigneten Mitteln gesunde, sichere und menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Die menschenwürdige Arbeit verdeutlicht zugleich die Aussage in Artikel 3a Absatz 1 GG. Mittelpunkt des Arbeitslebens ist der Mensch.

Menschenunwürdige Arbeitsbedingungen sind solche, die beispielsweise ein zu großes Pensum verlangen, die Arbeitnehmenden zu reinen Objekten des Profitstrebens degradieren oder die den Menschen nicht den Freiraum zur Entfaltung ihrer Persönlichkeit lassen. Zur Klarstellung wird ausdrücklich das Recht auf Freizeit und Erholung als Recht in der Arbeit kodifiziert. Im Zusammenhang mit Absatz 1 ergibt sich hieraus die stetige Pflicht, die Persönlichkeitsentfaltung der Menschen durch Arbeitszeitverkürzung und Urlaub ebenso wie die Förderung von Bildungsmaßnahmen zu fördern. Darüber hinaus sind menschenunwürdige Arbeitsbedingungen solche, die diskriminierendes Verhalten fördern oder beinhalten.

Gesunde und sichere Arbeitsbedingungen tragen dazu bei, das Grundrecht aus Artikel 3d GG auf Achtung und Schutz der Gesundheit zu gewährleisten. Insbesondere im Zusammenhang mit der Lohnarbeit ist auf verfassungsrechtlicher Ebene sicherzustellen, dass Arbeitgeber die abhängige Stellung der Arbeitnehmer nicht missbrauchen dürfen, um diesen ungesunde und unsichere Arbeitsbedingungen aufzuzwingen.

Der Staat ist ferner zur Gestaltung einer familienfreundlichen Arbeitswelt verpflichtet. Er hat dafür zu sorgen, dass Arbeitnehmende Arbeitsbedingungen vorfinden, die dem Bedürfnis der Einzelnen nach größtmöglicher Entfaltung ihrer Persönlichkeit und dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Familie entsprechen. Der zukunftsorientierte Begriff der Arbeitswelt macht deutlich, dass die Familienfreundlichkeit nicht nur in der Arbeit, sondern auch beim Zugang zur Arbeit und deren Ausgestaltung bestehen muss. Die Attraktivität der Arbeitswelt zu fördern, dient zugleich der Beseitigung bestehender sozialer Nachteile.

b) Zu Artikel 3b GG

Das Grundrecht auf soziale Sicherung schreibt weitestgehend die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sicherung des Existenzminimums fest. Ein hinreichend deutlicher und unmissverständlicher Verfassungstext hat in diesem Zusammenhang einen Eigenwert. Er ermöglicht es jedem Menschen, aus dem Grundgesetz das einklagbare individuelle Grundrecht auf soziale Sicherung zu ersehen.

Während in Artikel 3b Absatz 1 GG das Recht festgelegt wird und die nähere Qualifizierung der Sicherung erfolgt, werden in Absatz 2 konkrete Anforderungen an die Finanzierung des Anspruchs und zum System sozialer Sicherung niedergelegt.

Jeder Mensch ist in einer hochentwickelten, arbeitsteiligen Gesellschaft für ein Leben in Würde grundsätzlich auf ein Mindestmaß an Solidarität angewiesen. Jeder Mensch, der die Grundbedürfnisse zum Leben und die Teilhabe in der Gemeinschaft nicht selbst sichern kann, benötigt Hilfe. Hierzu ist nach dem Grundgesetz der Staat berufen. Er ist nach Artikel 1 GG umfassend zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde verpflichtet. Er verfügt über die Mittel, eine gerechtere Verteilung des gesellschaftlich Vorhandenen durchzusetzen und ist hierzu verpflichtet (vgl. Art. 20 GG). In dem Maße, wie die Einzelnen nicht befähigt sind, die genannten Voraussetzungen aus eigener Kraft zu sichern, muss daher der Staat Gewähr bieten. Um den Menschen nicht zum reinen Objekt staatlicher „Fürsorge“ zu machen, bedarf es eines im Grundgesetz selbst verankerten Rechtsanspruchs zur Sicherung der Voraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins und der damit verbundenen Teilhabemöglichkeit.

aa) Zu Artikel 3 b Absatz 1 GG

Die Rechtsprechung hat bereits nach geltender Rechtslage dem Grundgesetz eine Verpflichtung des Staates zur Gewährung eines Anspruchs auf staatliche Hilfe zu einer Sicherung des Existenzminimums anerkannt.

So hat das Bundesverfassungsgericht in mittlerweile gefestigter Rechtsprechung aus Artikel 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip den Anspruch auf das individuelle Existenzminimum anerkannt. Hierzu führt es aus: „Es liefe außerdem dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG zuwider, das fordert, Menschen einen *Anspruch* auf staatliche Hilfe zukommen zu lassen, um so ihr Existenzminimum zu sichern.“ (vgl. BVerfG NJW 2005, 1927 (1930)).

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1951 hatte das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Gedanke des Anspruchs auf positive Fürsorge in die Grundrechte nur in beschränktem Maße Eingang gefunden habe und aus dem Schutzgedanken der Menschenwürde nicht Schutz vor materieller Not, sondern gegen Angriffe auf die Menschenwürde durch andere, wie Erniedrigung, Brandmarkung, Verfolgung, Ächtung usw. gemeint sei. (vgl. BVerfG, NJW 1975, 1691ff.).

Erst in der Entscheidung aus dem Jahre 1975 führte es dagegen aus: „Gewiß gehört die Fürsorge für Hilfsbedürftige zu den selbstverständlichen Pflichten eines Sozialstaates (BVerfGE 5, 85, 198 = NJW 1956, 1393; BVerfGE 35, 202, 236 = NJW 1973, 1226). Dies schließt notwendig die soziale Hilfe für die Mitbürger ein, die wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen an ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung gehindert und außerstande sind, sich selbst zu unterhalten. Die staatliche Gemeinschaft muß ihnen jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern und sich darüber hinaus bemühen, sie soweit möglich in die Gesellschaft einzugliedern, ihre angemessene Betreuung in der Familie oder durch Dritte zu fördern sowie die notwendigen Pflegeeinrichtungen zu schaffen. Diese allgemeine Schutzpflicht kann natürlicherweise nicht an einer bestimmten Altersgrenze enden; sie muß vielmehr dem jeweils vorhandenen Bedarf an sozialer Hilfe entsprechen“ (BVerfG NJW 1975, 1691ff.).

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1987 ließ das Gericht die Frage offen, ob Art. 1 Abs. 1 GG insoweit ein subjektives Recht vermittelt (vgl. BVerfG, NJW 1988, 757, 758).

Im Jahre 1990 stellte das Bundesverfassungsgericht dann fest: „Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Beurteilung ist der Grundsatz, dass der Staat dem Steuerpflichtigen sein Einkommen insoweit steuerfrei belassen muss, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird. Dieses verfassungsrechtliche *Gebot* folgt aus Art. 1 I GG i. V. mit dem Sozialstaatsgrundsatz des Art. 20 I GG. Ebenso wie der Staat nach diesen Verfassungsnormen verpflichtet ist, dem mittellosen Bürger diese Mindestvoraussetzungen erforderlichenfalls durch Sozialleistungen zu sichern (vgl. BVerfGE 40, 121 (133) = NJW 1975, 1691), darf er dem Bürger das selbst erzielte Einkommen bis zu diesem Betrag - der im folgenden als Existenzminimum bezeichnet wird - nicht entziehen“ (vgl. BVerfG NJW 1990, 2869, 2871).

Die Kodifizierung des Grundrechts auf Sicherung der Voraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein orientiert sich an den bisher ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Zu den (Mindest-)Voraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins, also eines Lebens, welches der menschlichen Würde entspricht, gehört danach nicht nur die Deckung der materiellen Mindestbedürfnisse zum Überleben. Sämtliche Erfordernisse des sozialen Wesens Mensch, also auch seine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, sind zu gewährleisten. Artikel 3b Absatz 1 Satz 1 GG sichert den Anspruch eines jeden Menschen auf bedarfsorientierte soziale Sicherung. Mit dem Begriff der Bedarfsorientierung ist sichergestellt, dass die soziale Sicherung, wie in Satz 2 weiter ausgeführt, einen Anspruch auf gegenleistungs- und diskriminierungsfreie Sicherung des Lebensunterhalts, der mindestens die Voraussetzung für ein menschenwürdiges Dasein und die Teilhabe am Leben der Gemeinschaft gewährleistet, umfasst.

Gegenleistungsfrei bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Gewährleistung der sozialen Sicherung von keinerlei Gegenleistungen abhängig gemacht werden darf. Dies bedeutet insbesondere, dass dem Anspruch keine Arbeitspflicht korrespondiert. Sanktionen sind unzulässig. Alles andere wäre ein Verstoß gegen die unantastbare Menschenwürde.

Die soziale Sicherung muss diskriminierungsfrei erfolgen. Das heißt, dass soziale Nachteile auszugleichen und besondere Belastungen zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus ist insbesondere die Differenzierung nach dem Aufenthaltsstatus oder der Staatsangehörigkeit grundsätzlich unzulässig.

Die soziale Sicherung muss mindestens Ausgrenzung und Armut verhindern. Die Höhe dieser Sicherung und damit eine Quantifizierung derjenigen Voraussetzungen, die ein menschenwürdiges Dasein sichern, kann auf Verfassungsebene nicht vorgenommen werden.

bb) Zu Artikel 3b Absatz 2 GG

Der Staat ist verpflichtet, kollektive Sicherungssysteme für die Wechselfälle des Lebens zu schaffen. Diese sind solidarisch zu finanzieren.

Absatz 2 verpflichtet den Staat, die Gewährleistung und Finanzierung nicht nur den potentiell Anspruchsberechtigten zu überlassen. Die kollektiven Sicherungssysteme zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sich die Einzelnen nicht individuell gegen derartige Risiken absichern, sondern hierfür gemeinschaftliche Systeme geschaffen werden, die die Last auf viele Schultern verteilen.

Die Wechselfälle des Lebens, wie Arbeitslosigkeit oder -unfall, Invalidität, Krankheit, Alter, Pflege und Tod sind durch solche Sicherungssysteme abzudecken. Diese Systeme sind darüber hinaus solidarisch zu finanzieren. Die Einzelheiten liegen in der Gestaltungsprärogative der Gesetzgebung.

c) Zu Artikel 3c GG

Die Wohnung ist der Existenzmittelpunkt eines jeden Menschen. Sie dient zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse und zur Entfaltung der Persönlichkeit. Obdachlosigkeit verletzt die Würde des Menschen. Ein Mensch ohne Wohnung, ohne Rückzugsmöglichkeit und einen Ort der freien Entfaltung wird in seiner Persönlichkeitsentwicklung derart behindert, dass auch der Wesensgehalt von Art. 2 Absatz 1 GG und Artikel 1 Abs.1 GG für ihn nicht mehr gewährleistet ist.

Wie dringlich die Einführung eines Grundrechtes auf Wohnraum ist, kommt nicht zuletzt in den Schlussfolgerungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen zum 4. Periodischen Bericht Deutschlands (2001) zum Ausdruck. Der Ausschuss erneuerte darin seine Besorgnis über die steigende Anzahl und die Not obdachloser Menschen in Deutschland (vgl. 4. Bericht des Ausschusses 2001, S. 5). Darüber hinaus lässt sich die Notwendigkeit des Grundrechtes auf Wohnen nicht nur für Obdachlose, sondern auch für sozial ausgegrenzte und benachteiligte Personen feststellen.

Mieterverdrängende Wohnungsleerstände, die Wohnraumvernichtung, der Verkauf öffentlichen Eigentums an Wohnungen, die Umwandlung in Eigentumswohnungen und die Ausweitung des Eigenbedarfsrechts über die unmittelbaren Wohnbedürfnisse des Eigentümers/der Eigentümerin hinaus sind gesellschaftliche Praktiken, die dem Menschenwürdegehalt des Rechts auf Wohnen zuwiderlaufen können.

In Deutschland ist das Recht auf Wohnung in einigen Landesverfassungen verankert. Bereits nach geltender Rechtslage schließt das Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Abs.1 GG die Verpflichtung des Staates mit ein, für angemessene wohnliche Versorgung der Bevölkerung die Voraussetzungen zu

schaffen (vgl. 5. Periodischer Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2008). Die Landesverfassungen werden größtenteils durch das Bundesrecht überlagert. Zudem schaffen sie keine subjektivrechtlichen, einklagbaren Grundrechte. So fordern verschiedene Vereine wie die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. ebenso wie der Deutsche Mieterbund e.V. die Verankerung eines Grundrechts auf Wohnen im Grundgesetz.

Angesichts geschätzter Zahlen von etwa einer viertel bis halben Million Obdachloser in einem reichen Land wie der BRD muss zwingend ein einklagbares Grundrecht auf Wohnen kodifiziert werden. Es ist tatsächlich und rechtlich möglich, jedem Menschen in der Bundesrepublik einen subjektivrechtlichen, einklagbaren Anspruch auf eine angemessene Wohnung zu schaffen.

Der sozialstaatlichen Verpflichtung nach Artikel 20 Abs.1 GG wird im Hinblick auf das Recht auf Wohnen bisher nicht ausreichend Geltung verschafft. Das bisher von der Rechtsprechung anerkannte Besitzrecht des Mieters an der Wohnung nach Artikel 14 GG genügt für den erzielten umfassenden Schutz des Menschenrechts auf Wohnen nicht.

aa) Zu Artikel 3c Absatz 1 GG

Das Grundrecht auf eine menschenwürdige Wohnung zielt auf die Teilhabe in allen sozialen Zusammenhängen und Bereichen der Lebensgestaltung. Es dient der politischen, demokratischen Teilhabe und dem Freiheitsbereich zur sozialen Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit.

Es reicht nicht aus, eine Geldleistung zur Verfügung zu stellen und auf die Rechte aus Artikel 3b GG zu verweisen. Vielmehr gestaltet Artikel 3c GG das besondere Bedürfnis auf eine menschenwürdige Wohnung mit den dazugehörigen Umwelt- und Lebensbedingungen weiter aus. Es sichert jenseits marktkonformer Mechanismen, die in großen Städten oft zu einer Segregation führen, das Menschenrecht auf Wohnen.

Das Grundrecht umfasst deshalb nicht nur den Schutz vor Naturgewalten und das Recht auf Unterbringung in angemessenem Wohnraum, sondern auch die durch die Wohnung vermittelte Möglichkeit umfassender sozialer Kommunikation und Entfaltung der Persönlichkeit.

Privates Gewinnstreben muss mit diesem Grundrecht in einen verhältnismäßigen Ausgleich gebracht werden. Die Sicherung dieses Grundrechts ist Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Der barrierefreie Zugang ist Bestandteil des Rechts auf eine menschenwürdige Wohnung. Unabhängig von Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit und sozialer Stellung oder Herkunft besteht ein diskriminierungsfreies Grundrecht auf eine menschenwürdige Wohnung.

Der Bezug zur Menschenwürde ergibt sich aus der sozialen und zugleich individuellen Bedeutung der Wohnung. Die Frage, welche Wohnung menschenwürdig ist, richtet sich nach den individuellen Bedürfnissen der Einzelnen in der Gesellschaft. Dieser Charakter der Wohnung lässt sich nicht rein quantitativ ermesen. Ob eine Wohnung menschenwürdig ist, kann hier daher nicht abschließend definiert werden. Die menschliche Würde ist zwar feststehend. Was ihr entspricht, hängt jedoch von den gesellschaftlichen Vorstellungen ab.

Das Recht auf Versorgung mit Wasser und Energie dient der Verwirklichung der Mindestanforderungen eines menschenwürdigen Daseins. Jeder Mensch hat das Recht auf den Zugang und die Versorgung mit Wasser und Energie als Mindestanforderung an menschenwürdige Lebensbedingungen. Dieses Recht ist diskriminierungsfrei zu gewährleisten. Vorhandene soziale Nachteile bei der Versorgung mit Wasser und Energie sind zu beseitigen (vgl. Artikel 3 Absatz 3 GG).

bb) Zu Artikel 3c Absatz 2 GG

Der Staat ist nach Artikel 3c Absatz 2 GG verpflichtet, für Mieterschutz zu sorgen, auf angemessene Mieten hinzuwirken und Miet- und Wohnbelastungen einkommensgerecht auszugleichen. Er sichert den Zugang zu Wasser und Energie. Die hier aufgeführten Verpflichtungen folgen bereits aus dem Sozialstaatsprinzip (Art.20 Abs.1 GG), aus Artikel 1 GG und aus Artikel 14 GG. Die Ausgestaltung des Mieterschutzes, der Ausgleich von Miet- und Wohnbelastungen und die Gewährleistung angemessener Mieten sichern den sozial diskriminierungsfreien Zugang.

cc) Zu Artikel 3c Absatz 3 GG

Um das Recht auf eine menschenwürdige Wohnung uneingeschränkt zu gewährleisten, sieht Absatz 3 vor, dass im Falle einer Räumung zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt werden muss. Die Zumutbarkeit orientiert sich an den Vorgaben in Absatz 1.

Dass die Räumung von Wohnraum nur zulässig ist, wenn zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt wird, ergibt sich zwar auch aus Absatz 1. In Artikel 3c Absatz 3 GG wird wegen der besonderen Bedeutung der Verhinderung von Obdachlosigkeit jedoch ausdrücklich klargestellt, dass das Recht auf Wohnraum das Grundrecht umfasst, eine Wohnung nur dann verlassen zu müssen, wenn dies nicht in eine Obdachlosigkeit mündet.

d) Zu Artikel 3d GG

Gesundheit ist ein Grundrecht, das für die Ausübung anderer Grundrechte unerlässlich ist. Um ein Leben in Würde zu führen, ist es deswegen unabdingbar, dass ein jeder Mensch das subjektivrechtliche, einklagbare Grundrecht auf Achtung und Schutz der Gesundheit hat. In einem Sozialstaat muss jede Differenzierung der medizinischen Versorgung nach den finanziellen Mitteln vermieden werden, die die Gesellschaft spaltet und einen Teil der Menschen ausgrenzt.

aa) Zu Artikel 3d Absatz 1 GG

Nach Artikel 3d Absatz 1 GG hat jeder Mensch das Recht auf Achtung und Schutz der Gesundheit und auf Inanspruchnahme der Leistungen der gesundheitlichen Infrastruktur. Das Recht auf Achtung und Schutz der Gesundheit ist nicht als Recht darauf, gesund zu sein, zu (miss-)verstehen.

Das Recht auf Gesundheit wird in seiner abwehrrechtlichen Dimension auch von Artikel 2 Absatz 2 GG geschützt. Damit wird das Recht, über die eigene Gesundheit und den eigenen Körper zu bestimmen gewährleistet. Um den Zusammenhang zwischen dem Abwehr- und Leistungscharakter in Bezug auf Gesundheit besonders herauszustellen, werden beide Rechte in Artikel 3d Absatz 1 GG zusammengeführt.

Das Recht auf Schutz der Gesundheit beinhaltet auch den Zugang zu sauberem Wasser, adäquaten Sanitäreinrichtungen und die angemessene Versorgung mit unbedenklicher Nahrung und Unterkunft sowie den Zugang zu gesundheitsbezogener Bildung und Information. Artikel 3d Absatz 1 GG fordert ein Gesundheitssystem, welches in allen Situationen körperlicher oder geistiger Krankheit eine diskriminierungsfreie Erreichung des jeweiligen Höchstmaßes an Gesundheit für den einzelnen Menschen gewährleistet.

bb) Zu Artikel 3d Absatz 2 GG

Das Recht ist nach Artikel 3d Absatz 2 GG durch einen sozial gerechten, solidarisch finanzierten und diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen der gesundheitlichen Infrastruktur zu gewährleisten. Hierauf besteht ein durchsetzbarer Anspruch eines jeden Menschen. Das Recht auf Zugang zu den Leistungen der gesundheitlichen Vorsorge, Versorgung, Nachsorge und Pflege umfasst sowohl die biologischen als auch die sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen gesunden Lebens durch me-

medizinische Einrichtungen und ärztliche, qualifizierte Betreuung. Die medizinischen Einrichtungen sind materiell und personell angemessen auszustatten.

Der Zugang zu den medizinischen Leistungen muss diskriminierungsfrei sein. Er muss insbesondere im Einklang mit den Diskriminierungsverboten nach Artikel 3 Absatz 3 GG stehen und sozial gerecht sein. Er muss daher bezahlbar sein. Die Finanzierung der Leistungen erfolgt zwingend solidarisch. Die Einzelheiten der Ausgestaltung obliegen dem Gesetzgeber.

Der Zugang muss barrierefrei erfolgen. Dies gilt sowohl hinsichtlich körperlicher als auch durch Sprache oder ähnliche Kriterien gebildete Barrieren. Einrichtungen der gesundheitlichen Infrastruktur müssen insbesondere im ländlichen Raum erreichbar und jedem Menschen - unabhängig von Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit - zugänglich sein.

cc) Zu Artikel 3d Absatz 3 GG

Nach Artikel 3d Absatz 3 GG ist der Staat zur Gestaltung gesundheitsförderlicher Lebens-, Arbeits-, Wohn- und Umweltbedingungen verpflichtet. Damit wird das Recht auf Achtung und Schutz der Gesundheit auch außerhalb der Einrichtungen der gesundheitlichen Infrastruktur - vor allem unter dem Gesichtspunkt der Prävention - befördert.

e) Zu Artikel 3e GG

Bildung ist sowohl ein eigenständiges Menschenrecht als auch ein unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte. Als ein Recht, das auf die Befähigung zur Selbstbestimmung und -entfaltung abzielt, ist Bildung auch das Hauptinstrument um sozial ausgegrenzten Menschen die Teilhabe am Gemeinwesen zu ermöglichen. Das Grundrecht auf Bildung hat eine überragende Bedeutung bei der Bekämpfung von Armut. Es dient dem Erwerb der Voraussetzungen für eine umfassende eigenständige Informationsgewinnung und Meinungsbildung. Dies ist eine notwendige Voraussetzung, um am demokratischen Entscheidungsprozess teilhaben zu können. In Artikel 3e GG wird das Grundrecht auf Bildung ausdrücklich als subjektives, einklagbares Recht festgeschrieben. Absatz 1 erfasst die Ausformungen des Rechts auf Bildung, während Absatz 2 wesentliche Ziele und Grundanforderungen an die Ausgestaltung von Bildungsangeboten festlegt.

Trotz der durch die Föderalismusreform verfestigten Zuständigkeit der Länder auf dem Gebiet der Bildung ist eine Kodifizierung des Grundrechts auf Bildung im Grundgesetz sinnvoll, weil die Grundrechte des Grundgesetzes die gemeinsamen Grundlagen des föderalen Staates bilden und nach Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 20 Abs.3 GG alle staatliche Gewalt binden. Das Recht auf Bildung wird nach vereinzelter Auffassung aus einer sozialstaatlichen Interpretation der Artikel 12 Abs.1, 7 Abs.1 und 5 Abs.3 GG hergeleitet (vgl. hierzu Heymann/Stein, AöR 97 (1972), 185ff.). Das Recht auf Bildung ist in zahlreichen Landesverfassungen verankert. Es wird jedoch nach herrschender Meinung lediglich als Programmsatz interpretiert. Der Artikel 3e GG überlagert und ergänzt diese landesverfassungsrechtlichen Regelungen. Soweit das einklagbare Grundrecht auf Bildung aus Artikel 3e GG reicht, sind die entsprechenden Landesverfassungsregelungen, soweit sie lediglich als Programmsätze formuliert sind oder interpretiert werden, verdrängt.

Artikel 3e GG regelt umfassend das subjektive, einklagbare Grundrecht auf Bildung in seiner Funktion zur Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit. Zudem wird das lebenslange Lernen erfasst.

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte äußerte in seinen Schlussfolgerungen zum 4. Periodischen Bericht Deutschlands (2001) insbesondere seine Besorgnis darüber, dass mehrere Bundesländer sich vom Grundsatz der kostenlosen weiterführenden Bildung durch das Erheben von Gebühren entfernt hätten. Er empfahl eine Senkung der Studiengebühren mit dem Ziel deren Abschaffung. In Artikel 3e GG wird die Unentgeltlichkeit des Zugangs zu den öffentlichen Bildungseinrich-

tungen und die Unentgeltlichkeit der Lernmittel besonders verankert. Dabei bleibt es der Ausgestaltung des Gesetzgebers überlassen, wie er den unentgeltlichen Zugang im Einzelnen gewährleistet.

aa) Zu Artikel 3e Absatz 1 GG

Das Grundrecht auf Bildung bestimmt in Artikel 3e Absatz 1 Satz 2 GG einzelne Ausformungen der Bildung. Es wird von einem Begriff der Bildung, die nachfolgend aufgeführten Mindestanforderungen genügt, ausgegangen. Bildung ist nicht als bloßes Anhängsel der Arbeit zu begreifen.

Die Bildung muss allgemein und frei zugänglich sein.

Bildung muss diskriminierungsfrei verfügbar sein. Der diskriminierungsfreie Zugang zu Bildung kann auch durch ausgeprägte Unterschiede in der Ausgaben- und Haushaltspolitik beeinträchtigt sein, wenn dies zu wohnortbedingten Qualitätsunterschieden in der Bildung führt. Die Bildungsangebote müssen im Rahmen der Grundrechte annehmbar für alle sein. Bildung muss flexibel und den von vielfältigen sozialen und kulturellen Gegebenheiten geprägten Bedürfnissen der Lernenden angemessen sein. Die Bildung ist auf das Wohl der Lernenden auszurichten.

Der Zugang zur Bildung darf weder persönlich noch strukturell diskriminierend sein. Dabei ist insbesondere auf die in Artikel 3 Absatz 3 GG genannten Merkmale abzustellen. Soziale und andere Nachteile dürfen kein Hindernis beim freien Zugang zu Bildung sein. Der freie Zugang insbesondere von Personen verschiedener sozialer Stellung und Herkunft und aller in dem Staatsgebiete befindlicher Personen - unabhängig von Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit - ist zu gewährleisten. Strukturelle und persönliche Barrieren sind zu beseitigen. Das Geschlecht oder die sexuelle Identität sind als besonders tradierte Diskriminierungsmerkmale beim Zugang zu bestimmten Bildungseinrichtungen genauso wie bei der Gestaltung der Lehrinhalte für eine allgemein zugängliche Bildung zu berücksichtigen. Etwaige Behinderungen physischer und psychischer Art sind sowohl bei der körperlichen als auch geistigen Zugänglichkeit der Bildungsangebote und -inhalte zu berücksichtigen. Der Bildungsort muss barrierefrei zugänglich und in zumutbarer Entfernung vom Wohnort gelegen oder durch entsprechend frei verfügbare Informationstechnik zugänglich sein. Bildung muss unentgeltlich sein. Dies umfasst den Zugang zu den öffentlichen Einrichtungen ebenso wie die Lernmittel. Bei privaten beruflichen Weiterbildungs- und Ausbildungseinrichtungen kann eine Unentgeltlichkeit durch Inanspruchnahme der Arbeitgeber gewährleistet werden. Dies obliegt der Entscheidung des Gesetzgebers.

Nach Artikel 3e Absatz 1 Satz 3 GG ist die öffentliche Bildung in der integrativen Vorschule ebenso wie die gesamte Schulausbildung, berufliche Aus- und Weiterbildung, Hochschulbildung unentgeltlich zugänglich zu gestalten. Sowohl der Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen als auch Lernmittel müssen unentgeltlich zur Verfügung stehen, damit alle diskriminierungsfrei ihr Recht auf Bildung wahrnehmen können. Funktionsfähige öffentliche Bildungseinrichtungen und -programme müssen in ausreichendem Maße und der ganzen Bandbreite der menschlichen Interessen angemessen zur Verfügung stehen. Die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen hängt unter anderem davon ab, dass Gebäude und sanitäre Einrichtungen in einem bestmöglichen Zustand sind.

Da zumindest der Zugang zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen unentgeltlich sein muss, ist ein oberstes Ziel der öffentlichen Daseinsvorsorge, ein möglichst breites und in allen Bereichen mit privaten Einrichtungen konkurrenzfähiges Angebot an öffentlichen Bildungseinrichtungen zu schaffen. Das Vorhandensein öffentlicher Bildungseinrichtungen in allen menschlichen Tätigkeitsfeldern schafft erst die Voraussetzungen für einen diskriminierungsfreien Zugang. Die entsprechend der Vorgaben in Absatz 2 ausgebildeten Lehrkräfte müssen konkurrenzfähige Gehälter beziehen. Lehrmaterialien und Informationstechnik müssen dem jeweiligen Stand der Wissenschaft entsprechen.

Es ist eine bestmögliche kulturelle und politische Bildung zu gewährleisten. Die diskriminierungsfreien und den Vorgaben der Meinungsfreiheit und Glaubensfreiheit verpflichteten Bildungsangebote dienen einer umfänglichen Teilhabe in der Gesellschaft.

Das Recht auf berufliche Aus- und Weiterbildung beruht als Schnittstelle zwischen dem Grundrecht auf Bildung und dem Grundrecht auf Arbeit sowie dem Grundrecht auf Berufsfreiheit auf einem ganzheitlichen und freiheitlichen Bildungsverständnis. Es dient zugleich dem lebenslangen Lernen, dem Erwerb der Voraussetzungen selbstbestimmten Handelns und der Verhinderung sozialer Ausgrenzung und Armut. Es ermöglicht die Aneignung der Fähigkeiten und Fertigkeiten, um den eigenen Lebensunterhalt zu erwerben. Bildung ist nicht nur ein Anhängsel der Arbeit. Die Vermittlung von technischen, wissenschaftlichen und sonstigen praktischen Kenntnissen soll daher nicht nur besonderen fachlichen und beruflichen Ausbildungsprogrammen überlassen bleiben.

Die berufliche Aus- und Weiterbildung, die ebenfalls den oben genannten Kriterien des diskriminierungsfreien Zugangs von Bildung genügen muss, ermöglicht den Erwerb von Wissen und Fertigkeiten, die zur persönlichen Entwicklung, der Eigenständigkeit und der Beschäftigungsqualifikation beitragen. Sie stärkt andererseits die kulturelle und soziale Entwicklung des Gemeinwesens. Der diskriminierungsfreie Zugang ist für alle Menschen unabhängig vom Aufenthaltsstatus oder der Staatsangehörigkeit zu gewährleisten. Geschlecht, sexuelle Identität, Alter und Behinderung sind als besonders relevante Diskriminierungsmerkmale im Hinblick auf persönliche und strukturelle Zugänglichkeit der Aus- und Weiterbildung zu beachten.

Die berufliche Aus- und Weiterbildung ist als Bestandteil des lebenslangen Lernens nicht allein auf die Erfordernisse des jeweiligen Arbeitgebers, sondern vorrangig an der umfassenden, selbstbestimmten Weiterentwicklung der Persönlichkeit und den Interessen und Bedürfnissen der Grundrechtsberechtigten auszurichten.

Jeder Mensch hat das subjektiv einklagbare Recht, sich ein Leben lang den eigenen Interessen folgend zu bilden und weiterzubilden. Insbesondere das Alter zeigt sich als strukturelles und verbreitetes Diskriminierungsmerkmal bei dem Zugang zur Bildung. Darüber hinaus zielt dieses Recht auf einen gleichen Zugang zu Informationen und Bildungsangeboten.

bb) Zu Artikel 3e Absatz 2 GG

Artikel 3e Absatz 2 GG legt fest, dass die Bildung auf die volle Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit gerichtet ist. Offene Bildungswege, die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte, das Recht der Bildungseinrichtungen auf Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze und das Recht auf Mitbestimmung der Lernenden sind zu gewährleisten.

Die genannten Bestimmungen qualifizieren das Grundrecht auf Bildung. Ziel und Inhalt jeder Bildung ist die volle Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit. Dieses grundlegende Ziel der Bildung ist sowohl in Artikel 26 Absatz 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als auch in Artikel 13 Absatz 1 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hervorgehoben. Menschenrechtserziehung ebenso wie die Erlangung einer eigenständigen, selbstbestimmten Persönlichkeit stehen dabei im Vordergrund. Die Achtung und der Schutz der Menschenrechte, die Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, die Achtung und der Schutz der Umwelt sind Elemente des Bildungsziels der vollen Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit.

Satz 2 hebt grundlegende Anforderungen an die Bildung, die zum Teil schon Inhalt des Bildungsbegriffes sind, ausdrücklich hervor. Diskriminierungsfreie und frei zugängliche offene Bildungswege und das Recht auf Mitbestimmung der Lernenden ergeben sich bereits aus dem Ziel des Grundrechts. Die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte ist wesentliches Instrument zur Verwirklichung des Ziels der vollen Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit. Grenze der pädagogischen Freiheit stellen die Leistungsfähigkeit der Bildungseinrichtungen und die Bildungsinteressen der Schülerinnen und Schüler bzw. anderer Benutzer dieser Einrichtungen dar. Die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte existiert nicht als deren Grundrecht, sondern leitet sich aus ihrer Funktion her. Sie ist ein Funktionsprinzip der Berufsausübung und folgt aus der pädagogischen Verantwortung.

Zu Nummer 3

a) Zu Nummer 3a (Artikel 6 Absatz 2 GG)

Kinder sind zwar nach geltendem Recht Träger von Grundrechten. Dennoch bestimmt sich das Verhältnis von Kindergrundrechten und Elternrecht im Grundgesetz einseitig vom Elternrecht her. Das Elternrecht ist in Artikel 6 Abs. 2 und 3 GG mit einer starken Rechtsstellung in Gestalt eines Abwehrrechts versehen, während die Kinder im Grundgesetz nur als Objekte der Pflege und Erziehung der Eltern genannt werden. Daher werden Reichweite und Grenzen der Grundrechte von Kindern in der grundrechtlichen Dogmatik nur innerhalb der Grenzen des durch Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Elternrechts inhaltlich bestimmt.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat am 30. Januar 2004 in der Abschließenden Bemerkung zum von Deutschland vorgelegten 2. Periodischen Staatenbericht nach Artikel 44 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes festgestellt: „Der Ausschuss ist sich der zahlreichen Gesetze bewusst, die in Bezug auf die Rechte von Kindern seit der Prüfung des ersten Berichts erlassen wurden, ist gleichzeitig aber nach wie vor beunruhigt, dass das Übereinkommen bislang noch nicht im Grundgesetz verankert ist, wie dies zum Zeitpunkt des ersten Berichts vorgesehen war“ (CRC/C/15/Add.226 vom 30. Januar 2004). Diese unbefriedigende Situation wird mit dem vorliegenden Gesetz beseitigt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 29. Juli 1968 (BVerfGE 24, 119) festgestellt, dass Kinder selbst Träger subjektiver Rechte sind, dass sie selbst Wesen mit eigener Menschenwürde und einem eigenen Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit sind.

Das Grundgesetz benennt die Kinder nur im Rahmen der Elternrechte und nicht als selbstständige Träger eigener Grundrechte. Es enthält keine explizite Feststellung des Rechts eines jeden Kindes auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit und auf Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung. Auch fehlt eine ausdrückliche Normierung der staatlichen Schutzpflicht gegenüber Kindern.

Eine ausdrückliche Verankerung von Kinderrechten im Grundgesetz beseitigt das Ungleichgewicht zwischen Eltern- und Kinderrechten im Wortlaut des Grundgesetzes.

Artikel 6 GG als „die grundlegende Verfassungsvorschrift für den Lebensbereich der Familie“ (BVerfGE 24, 119, 135) ist der richtige Standort für die Aufnahme von Kindergrundrechten. Auf der Grundlage von Artikel 6 GG hat das Bundesverfassungsgericht ein differenziertes, gut austariertes System der wechselseitigen Rechte und Pflichten im Dreiecksverhältnis Eltern-Kind-Staat entwickelt, in das sich die neu aufzunehmenden Kinderrechte harmonisch einfügen. Insbesondere ist die Grundgesetzänderung so ausgestaltet, dass sie nicht zu einer materiellen Verschiebung des in Artikel 6 Abs. 2 und 3 GG angelegten komplexen Verhältnisses zwischen Elternrecht und Elternverantwortung einerseits und dem staatlichen Wächteramt andererseits führt.

Das den Eltern zustehende, fremdnützige Recht auf Pflege und Erziehung der Kinder sowie die korrespondierende Pflicht, diese stets am Kindeswohl auszurichten, sollen durch die Änderung ebenso wenig im Grundsatz tangiert werden, wie die Schutzpflicht des Staates, zur Sicherung des Kindeswohls bei dessen Gefährdung einzugreifen. Diese Schutzpflicht ist insoweit subsidiär gegenüber dem Primat der Elternverantwortung. Denn sie ist darauf beschränkt, die Einhaltung der Grenzen des Elternrechts und die Erfüllung der Elternpflichten zu überwachen und im Falle der Grenzüberschreitung bzw. der Nicht- oder Schlechterfüllung zum Wohle des Kindes einzugreifen.

Die Regelung im neuen Absatz 2 des Artikels 6 GG verdeutlicht die Rechte der Kinder, wie sie sich aus anderen verfassungsrechtlichen Vorschriften nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben. Die Elternrechte werden hiervon nicht beschnitten. Durch die Einfügung des neuen Absatz 2 als wertentscheidender Grundsatznorm zwischen den Absätzen 1 und 3, die das Verhältnis von Elternverantwortung und staatlichem Wächteramt regeln, wird die Subjektstellung des Kindes als Träger eigener Rechte im Verhältnis zu den Eltern und zum Staat auch in systematischer Hinsicht klargestellt. Denn die Voranstellung der Kinderrechte verdeutlicht, dass Elternrechte wie auch staatli-

ches Wächteramt um der Kinder willen gewährt werden und keinen Selbstzweck darstellen. Das besondere Verhältnis zwischen dem Vorrang der Elternverantwortung und dem staatlichen Wächteramt, wie es in dem geltenden Artikel 6 Abs. 2 und 3 GG geregelt ist, bleibt im Übrigen unberührt: Nach wie vor sind zunächst die Eltern und dann - im Falle des elterlichen Versagens oder der Verwahrlosung des Kindes aus anderen Gründen - der Staat verantwortlich dafür, dass die Rechte der Kinder beachtet werden.

- Der neue Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG schreibt zunächst das vom Bundesverfassungsgericht aus Artikel 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG hergeleitete Recht eines jeden Kindes auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit ausdrücklich fest. Mit der Aufnahme eines Rechts auf Entwicklung wird dabei der Prozess des „Person-Werdens“ des Kindes, d. h. das allmähliche Hineinwachsen des Kindes in die Selbstbestimmungs- und Selbstverantwortungsfähigkeit, ausdrücklich in den Schutzbereich des Grundrechts einbezogen. Hieraus ergibt sich auch eine Stärkung des Rechts des Kindes auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit nach § 1 SGB VIII. Das Ziel eines selbstbestimmten "Person-Werdens" setzt dabei voraus, dass Kinder altersangemessen an den sie betreffenden Entscheidungen beteiligt werden. Eine entsprechende Verpflichtung sieht Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention vor. Darüber hinaus werden mit der gewaltfreien Erziehung sowie dem Schutz vor Gewalt, Vernachlässigung und Ausbeutung wesentliche Elemente einer am Kindeswohl orientierten Pflege und Erziehung der Kinder durch die Eltern verfassungsrechtlich festgelegt. Der Schutz vor Ausbeutung umfasst den Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung (vgl. auch Artikel 32 der UN-Kinderrechtskonvention). Kinderarbeit ist danach verboten. Auch Jugendliche dürfen durch Arbeit keinen Gefahren ausgesetzt sein, die ihre Gesundheit oder ihre Entwicklung schädigen können. Dies ist insbesondere durch besondere Regelungen der Arbeitszeit und der Arbeitsbedingungen einfachgesetzlich sicherzustellen.

- Mit dem neuen Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 GG wird bestimmt, dass die staatliche Gemeinschaft die Rechte des Kindes achtet, schützt und fördert und für kindgerechte Lebensbedingungen Sorge trägt. Damit wird zum einen die staatliche Schutzpflicht gegenüber Kindern, wie sie nach geltendem Recht aus Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 GG hergeleitet wird, ausdrücklich normiert. Im Übrigen enthält die Regelung einen objektiven Förderungs- und Ordnungsauftrag zugunsten von Kinderrechten an die staatliche Gemeinschaft, d. h. an alle staatlichen Entscheidungsträger in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung auf Bundes- und Landesebene. Hierin liegt u. a. auch ein Auftrag an den Bundes- und Landesgesetzgeber, die grundrechtliche Gewährleistung des Rechts von Kindern auf Entwicklung und Entfaltung ihrer Persönlichkeit durch geeignete Maßnahmen auf Ebene des einfachen Rechts - z. B. im Kinder- und Jugendhilferecht und im Familienrecht - umzusetzen und zu vervollständigen.

- Durch den neuen Artikel 6 Absatz 2 Satz 3 GG wird sichergestellt, dass das Kindeswohl bei allen Entscheidungen (z.B. durch Jugendämter oder Gerichte - aber auch durch den Gesetzgeber) besonders berücksichtigt wird. Kinderbelange werden damit als eigenständiger, abwägungsfähiger Gegenstand hervorgehoben.

Eine entsprechende Regelung enthält auch Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention. Darin heißt es: Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Artikel 12 der UN-Kinderrechtskonvention regelt darüber hinaus: Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife. Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.

b) Zu Nummer 3b

Die bisherigen Absätze 2 bis 5 des Artikels 6 werden Absätze 3 bis 6. Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Zu Nummer 4 (Artikel 9 Absatz 4 GG)

Satz 1 gewährleistet als individuelles und kollektives Grundrecht ein uneingeschränktes Streikrecht. Im Grundgesetz ist im Gegensatz zu verschiedenen Länderverfassungen (vgl. Art. 50 Abs. 2 der Verfassung von Bremen, Art. 29 Abs. 2 der Hessischen Verfassung, Art. 26 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen und Art. 54 Abs. 1 der Verfassung von Rheinland-Pfalz) das Streikrecht bislang nicht ausdrücklich verankert. Die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Schutz des Streikrechts war nach Inkrafttreten des Grundgesetzes daher zunächst umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat unter Bezug auf die Koalitionsfreiheit in Artikel 9 Absatz 3 GG "Arbeitskampfmaßnahmen jedenfalls insoweit von der Koalitionsfreiheit umfasst [angesehen], als sie erforderlich sind, um eine funktionierende Tarifautonomie sicherzustellen" (BVerfGE 92, 365, 393f.). Zur Begründung verweist das Gericht auf die (nunmehr) ausdrückliche Erwähnung der "Arbeitskämpfe" in Artikel 9 Absatz 3 Satz 3 GG, vor allem aber auf die Tarifautonomie, die die Wahl der auf Abschluss eines Tarifvertrages gerichteten Mittel grundsätzlich den Koalitionen überlasse; daher sei auch der Einsatz dieser Mittel vom Schutz des Grundrechts umfasst (vgl. auch BVerfGE 84, 212, 224f.).

Nicht jede Form des Streikes genießt bislang den Schutz des Grundgesetzes. In der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts sowie in der herrschenden juristischen Lehre wird das Streikrecht auf eine Annexfunktion zum Tarifrecht beschränkt. Streiks sind danach grundsätzlich nur erlaubt, soweit sie tariflich regelbaren Zielen gelten und sich gegen denjenigen richten, mit dem der Tarifvertrag geschlossen werden soll. Als unzulässig angesehen werden: der Streik einer ad-hoc-Koalition (wilder Streik), viele Formen des Solidaritätsstreiks sowie politische Streiks. Mehrfach schwankend war die Rechtsprechung zu sogenannten Warnstreiks. Unter Bezugnahme auf Artikel 33 Absatz 5 GG soll der Beamtenstreik unzulässig sein. Sämtliche Streiks müssen ferner verhältnismäßig sein (Nachweise und Kritik in: AK-GG Kittner/Schiek, Art.9 Abs.3 Rn.140 ff., 3. Auflage).

Diese Beschränkungen überzeugen nicht. Ein derart eingeschränktes Verständnis wird der eigenständigen Bedeutung des Arbeitskampfmittels Streik bei sozialen und politischen Auseinandersetzungen nicht gerecht. Das Recht, sich durch Arbeitsniederlegungen der Vorherrschaft der Eigentümer an den Produktionsmitteln zur Wehr zu setzen, gehört zu den international anerkannten Menschenrechten. Ein Streikverbot läuft auf "Kadavergehorsam" und "Zwangsarbeit" hinaus und verletzt die Menschenwürde der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, indem es sie zu Objekten macht, die auf unternehmerische Entscheidungen lediglich mit folgsamer Duldsamkeit reagieren können. Zumindest einige der genannten Beschränkungen stehen zudem im Widerspruch zu völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. So gewährleistet die Europäische Sozialcharta (BGBl. 1964 II S.1262) in Art.6 Nr.4a "das Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechts im Falle von Interessenkonflikten, vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus geltenden Gesamtarbeitsverträgen." Nach Meinung des Sachverständigenausschusses, der das zuständige Organ für die Kontrolle der Einhaltung der Charta durch die Vertragsstaaten ist, verstößt das deutsche Arbeitskampfrecht in zwei Punkten gegen Art.6 Nr.4a: unzulässig sei das gewerkschaftliche Streikmonopol und die Beschränkung des Streikrechts auf tariflich regelbare Ziele (vgl. dazu Däubler, AuR 1998, 144)

In Satz 2 wird noch einmal ausdrücklich hervorgehoben, dass vom Streikrecht auch der politische Streik umfasst ist. Im europäischen Vergleich sind politische Streiks neben der Bundesrepublik nur noch in Dänemark und Großbritannien verboten (vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Generalstreik – Rechtliche Bedingungen und Streikkultur im Vergleich, 24. April 2006, WF VI G – 3000-103/06).

Die Zulässigkeit des politischen Streiks ist schon aus demokratietheoretischen Überlegungen heraus dringend geboten. Die auf Unternehmensseite liegende Verfügungsmacht über die Produktionsmittel ermöglicht einen andauernden Druck auf den Staat. Die Arbeitgeber haben und nutzen - unter anderem durch den Verweis auf ihre Entscheidungsbefugnis über die Vornahme von Investitionen oder den Export von Kapital - die Möglichkeit, auf den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess entscheidend Einfluss zu nehmen. Diese strukturelle Überlegenheit bedarf in einer sozialstaatlich verfassten Demokratie eines Ausgleichs. Entgegen der herrschenden Auffassung liegt im politischen Streik auch keine Gefährdung der Unabhängigkeit von Staatsorganen. Unter der Vorherrschaft des Kapitals vermag er ihnen vielmehr erst ihre Unabhängigkeit zurückzugeben.

Satz 3 enthält - wie Artikel 29 Absatz 5 der Hessischen Verfassung - ein Verbot der Aussperrung. Für die Zulässigkeit der Aussperrung wird vor allem das Prinzip der sogenannten Verhandlungsparität angeführt (vgl. dazu BVerfGE 84, 212, 225). Dem Streikrecht in der Hand der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer soll die Aussperrung als Kampfmittel der Arbeitgeber entsprechen. Streik und Aussperrung sind jedoch nicht miteinander zu vergleichen. Ein Gleichgewicht, das ein halbwegs ausgewogenes Aushandeln der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zulässt, wird durch das Recht zum Streik erst hergestellt. Der Streik ist das einzige Mittel der abhängig Beschäftigten, die Benachteiligung auf dem strukturell unausgewogenen Arbeitsmarkt auszugleichen. Bei der Aussperrung werden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dagegen zu einem bloßen Mittel, um die Gewerkschaften finanziell so zu schädigen, dass ihnen eine Fortsetzung des Streiks unmöglich wird.

Zu Nummer 5 (Artikel 16a GG)

Die Änderung des Artikels 16 GG, die vom Deutschen Bundestag ungeachtet der breiten gesellschaftlichen Proteste nach 14-stündiger Debatte am 26. Mai 1993 beschlossen wurde, war eine gravierende Einschränkung, eine faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl. Der abstrakte Grundsatz im geltenden Artikel 16a Absatz 1 GG („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“) wird durch die nachfolgenden Absätze 2 bis 5 systematisch wieder zurückgenommen. Kein Flüchtling, der über eine Landesgrenze in die Bundesrepublik Deutschland eingereist ist, kann sich seitdem mehr auf das individuelle Grundrecht auf Asyl berufen.

Das individuelle Asylrecht stellte eine praktisch wirksame Lehre aus der deutschen Vergangenheit dar. Auf der Konferenz von Evian im Juli 1938 versagten alle potentiellen Aufnahmeländer Flüchtlingen aus Deutschland den Schutz und begründeten dies mit einer angeblich drohenden „Überbevölkerung“ und hoher Arbeitslosigkeit im eigenen Lande. Die Parallelen zu heutigen Begründungsmustern der Abschottung sind unübersehbar. Heute wie damals sind Schutzsuchende infolge der restriktiven Visa- und Asylbestimmungen in Europa gezwungen, auf illegalen Wegen und unter Gefährdung ihres Lebens um Asyl nachzusuchen.

Der von rechten politischen Kräften initiierte und bis zur „erfolgreichen“ Grundgesetzänderung betriebene „Kampf gegen das Asylrecht“ war auch ein Teil des ideologischen Kampfes gegen ein Verständnis Deutschlands als Einwanderungsland. Asylsuchende „eigneten“ sich in besonderer Weise als Angriffs- und Projektionsziel für fremdenfeindliche Ressentiments.

Obwohl inzwischen vor allem europäische Regelungen die Asylpolitik entscheidend mitbestimmen und die praktische Relevanz des bundesdeutschen Asylgrundrechts hiervon beeinflusst wird, ist seine Wiederherstellung im Grundgesetz erforderlich. Das Grundrecht auf Asyl ist dabei umfassend in Anlehnung an die Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und an europäisches Schutzniveau zu kodifizieren. Gerade in einem Gesetz zur Aufnahme einklagbarer sozialer Grundrechte, die die Menschenwürde in einem sozialen, solidarischen Kontext gewährleisten, wird so die Einheit von Freiheits- und Gleichheitsrechten verwirklicht.

a) zu Artikel 16a Absatz 1 GG (Asyl)

Artikel 16a Absatz 1 GG lehnt sich an die Definition des "Flüchtlings" in Artikel 1 der Genfer Flüchtlings-Konvention an. Ein dieser völkerrechtlichen Regelung entsprechender Standard wird im neuen Asylgrundrecht verankert. Die Auslegung der Grundrechtsnorm kann sich daher an der Flüchtlings-Konvention und den entsprechenden Auslegungshinweisen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen orientieren. Im Hinblick auf den neu gefassten Artikel 3 Absatz 3 GG wird lediglich einige entsprechende sprachliche und inhaltliche Anpassung vorgenommen. Der Asylgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe gewährt die erforderliche Zukunftsoffenheit.

Der Flüchtlingsstatus der Genfer Flüchtlingskonvention knüpft an die Merkmale der Rasse, Religion, politischen Überzeugung, Nationalität und Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe an (vgl. Art. 1 A 2 GFK) an. Die in Artikel 16a Absatz 1 GG aufgenommene Formulierung nimmt die Regelung auf und erweitert diese um geschlechtsspezifische Diskriminierungsgründe, wie beispielsweise Geschlecht und sexuelle Identität, auch wenn diese unter den Begriff der „bestimmten sozialen Gruppe“ subsumiert werden können. Schließlich wird der Begriff der Rasse durch die angemessene Formulierung „rassistische“ ersetzt.

b) Zu Artikel 16a Absatz 2 GG (nachrangiger Schutz)

Artikel 16a Absatz 2 GG begründet darüber hinaus für jeden Menschen einen Anspruch auf nachrangigen Schutz vor einer zwangsweise erfolgenden Rückkehr in das Herkunftsland.

Jeder Mensch, der wegen einer erheblichen Gefährdung seiner körperlichen Unversehrtheit, seiner Gesundheit oder seines Lebens nicht in sein Herkunftsland zurückkehren kann, hat Anspruch auf Schutz. Als Herkunftsland gilt grundsätzlich das Land, dessen Staatsangehörigkeit die oder der Schutzsuchende besitzt; in Ausnahmefällen wie der Staatenlosigkeit das Land des früheren gewöhnlichen Aufenthalts.

Die „erhebliche Gefährdung seiner körperlichen Unversehrtheit, seiner Gesundheit oder seines Lebens“ muss aber nicht - wie in Artikel 16a Absatz 1 GG - auf einer Verfolgung aus bestimmten Gründen beruhen. Artikel 16a Absatz 2 regelt einen nachrangigen Schutzanspruch, der die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer-Flüchtlingskonvention nicht voraussetzt.

Die Formulierung umfasst in gebotener Kürze unter anderem die wesentlichen ernsthaften Schäden, die auch in Art. 15 a), b) und c) der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 näher ausgeführt werden. Die genannte Richtlinie regelt einen gemeinsamen europäischen Mindestschutzstandard für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz. Die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der Europäischen Union hat den darin geregelten Mindestschutz als individuellen Rechtsanspruch zu gewährleisten.

Nach der Richtlinie 2004/83/EG bezieht sich die Gefahr eines „ernsthaften Schadens“ auf:

- die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe
- Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung im Herkunftsland
- ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Die erwähnten „ernsthaften Schäden“ im Sinne des Artikels 15 der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 finden eine Entsprechung in Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (BGBl 2002 II S.1055) - im Folgenden EMRK- und in Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Strafe vom 10. Dezember 1984 (BGBl 1990 II S. 246); im Folgenden: Anti-Folter-Konvention.

Ein Vertragsstaat darf nach Artikel 3 der Anti-Folter-Konvention eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahmen bestehen, dass sie dort Gefahr laufe, gefoltert zu werden. Niemand darf nach Artikel 3 EMRK der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

Ebenso wie der Schutz gegen Folter beruht der Schutz von Kriegs- und Bürgerrechtsflüchtlingen auf einem menschenrechtlichen Schutzkonzept. Die Verankerung bestimmter Mindeststandards auf der Ebene des Grundgesetzes führt gerade im Kontext des Grundrechtskatalogs - die enge Verbindung zwischen Flüchtlingsschutz und humanitärem Schutz vor Augen. Die hier geregelten Grundrechte auf Asyl und nachrangigen Schutz stellen ein Mindestschutzniveau sicher. Darüber hinaus wird die Erweiterung des Konzepts subsidiären Schutzes durch die zukunfts offene Formulierung in Art. 16a Absatz 2 GG ermöglicht. Entscheidend ist grundsätzlich die erhebliche Gefährdung durch die (zwangsweise durchgesetzte) Rückkehr in das Herkunftsland.

II. Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

elektronische Vorab-Fassung*