

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Wolfgang Heidelberg  
Die Menschenrechte —  
Idee, Gestalt  
und Wirklichkeit

B 49/68

7. Dezember 1968

Wolfgang Heidemeyer, Dr. jur., Regierungsdirektor in Berlin, geboren am 14. Mai 1925 in Dortmund.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.



# Die Menschenrechte – Idee, Gestalt und Wirklichkeit

## A. Philosophische und traditionelle Ursprünge der Menschenrechtsidee

### I. Moralphilosophische und theologische Grundgedanken

Nicht mit sich allein lebt der Mensch, er lebt mit den anderen, und die Beziehung zu den anderen führt zu der Frage nach seinen Rechten und seinen Pflichten.

Auf diese Frage sind im Laufe der Geschichte viele verschiedene Antworten gegeben worden, aus denen sich nach und nach ein differenziertes Gefüge von Vorstellungen entwickelt hat: Wie soll der Mensch handeln und wie soll er behandelt werden?

Im indischen Denken (Manu und Buddha) werden zehn menschliche Freiheiten und Tugenden genannt, nämlich fünf soziale Freiheiten (Freiheit von Gewalt, von Not, von Ausbeutung, von Entehrung, von verfrühtem Tode und Krankheit), zu denen fünf Tugenden treten (Toleranz, Gemeinschaftsgefühl, Wissen, Freiheit des Gewissens und der Gedanken, Freiheit von Furcht). In diesen grundlegenden Ideen sind die natürlichen Ansprüche des Menschen an die Gestalt von Gemeinschaften enthalten. Die ähnlich orientierte stoische Philosophie hielt es darum auch für einen Fehler, dem Menschen alle Gebote und Verbote ausführlich auseinandersetzen zu wollen: Sollte man etwa noch besonders vorschreiben, daß es gilt, mit dem Hungernden das Brot zu brechen, dem Schiffbrüchigen die Hand zu reichen? Der Römer *Seneca* schrieb: „Bringe ich alle menschlichen Pflichten auf eine kurze Formel, dann kann ich sagen: Alles, was Du vor Augen hast, was göttliche und menschliche Züge in sich vereint, bildet eine große Einheit; wir alle sind Glieder eines einzigen großen Körpers. Die Natur hat uns als Blutsverwandte geschaffen, als sie uns aus dem-

selben Samen zu gleicher Bestimmung erzeugte. Sie pflanzte uns gegenseitig Liebe ins Blut und machte uns zu Wesen einer Gemeinschaft. Sie, die Natur, hat Recht und Billigkeit in die Welt gebracht; nach ihren Gesetzen ist es erbärmlicher, anderen zu schaden als Schaden zu leiden; nach ihrem Gebot sollen unsere Hände zur Hilfe bereit sein für die, die sie brauchen. ... Wir sind für die Gemeinschaft geboren. Unsere menschliche Gemeinschaft gleicht einem Bogengewölbe: es würde zusammenstürzen, wenn nicht die einzelnen Steine sich gegenseitig stützten und das Gewölbe hielten.“<sup>1)</sup>

Aus der natürlichen Vernunft des Menschen fließt die natürliche Gerechtigkeit: Dieser Satz ist in vielen Philosophien nachzuweisen. So sagte der Chinese *Laotse* mit kritischem Hinweis auf die Flut der Gesetze, die sich von der schlichten vernünftigen Einsicht in die Gerechtigkeit entfernen: „Viel Gesetze und Verordnungen gibt man, um so mehr Diebe und Räuber gibt es.“ Hier zeigt sich der Punkt, wo die Ordnung des Landes durch das gesetzte Recht, durch das Gesetz, sich umzukehren beginnt zum Schaden der Gemeinschaft und damit des Menschen: „Maßvolle Regierung — echtes Volk; scharfe Regierung — Scherbenvolk.“<sup>2)</sup>

Die christliche Lehre, die in ihren religiös-sittlichen Überzeugungen von menschlicher Gleichheit den Lehren der Stoiker nicht fern stand,

<sup>1)</sup> Seneca, Briefe an Lucilius, XV, 3 (95), Rowohlts Klassiker, Lateinische Literatur, Bd. 10.

<sup>2)</sup> Laotse, Tao Te King, deutsch v. F. Fiedler, hrsg. v. Walter Jellinek, 1927.



entschied sich eindeutig zugunsten der natürlichen Rechte des Menschen, wenn sie das Spannungsverhältnis von Freiheit und Autorität, das jede menschliche Gemeinschaft bestimmt, zugunsten der Freiheit löste. Thomas von Aquin setzte bereits im 13. Jahrhundert das Naturrecht, das er als Abglanz des ewigen Rechts der göttlichen Vernunft versteht, in Widerspruch zum positiven Recht der menschlichen Gesetze. Diese sind nur gültig, wenn sie dem natürlichen und ewigen Recht genügen. Ist dies nicht der Fall, kann man den Gesetzen den Gehorsam verweigern.

Die Lehren vom natürlichen Recht sind auch im Zeitalter der Reformation lebendig. Martin Luthers Schrift „Von der Freiheit eines Chri-

stenmenschen“ ist dafür der bekannteste Beleg. Manche neigen dazu, wegen solcher Zeugnisse den Gedanken der Menschenrechte als eine späte Frucht der Reformation zu begreifen. Das aber ist sicher nicht richtig, denn gerade das „Recht zum Widerstand“, welches die spätere europäische Naturrechtslehre im Innersten bestimmt hat, ist keine europäische Erfindung allein. In einem sehr alten Werk Chinas, dem „Buch der Geschichte“, heißt es: „Der Himmel liebt das Volk, und der Herrscher muß dem Himmel gehorchen.“ Wenn der Herrscher nicht mehr zum Wohl seiner Untertanen regiert, können diese gegen ihn aufstehen und ihn vom Thron stoßen. Die chinesische Geschichte ist reich an Beispielen für die Beseitigung von Tyrannen.

## II. Das Naturrecht und die europäische Staatsphilosophie

Die mittelalterliche Staatsgestalt des schlichten Personenverbandes, welche der modernen Form des Gebietsverbandes (Territorialstaat) vorausgeht, enthielt in sich eine rechtliche Ordnung, die den Verhältnissen der Zeit angemessen war und bereits ein System „rechtsstaatlicher“ Sicherungen umfaßte: die Sicherheit des Bürgers und Untertanen lag im Wesen des Ständischen Verbandes. Doch blieb außerdem der Einbruch außerweltlicher Grundregeln (Normen) sichtbar. Der Rechtslehrer Andrea d' Isernia, um nur ein Beispiel zu nennen, bejahte zu Beginn des 14. Jahrhunderts aus patristischer Tradition ein volles Widerstandsrecht gegenüber einer ungerechten Ordnung<sup>3)</sup>.

Die meisten großen Rechtsdenker des 16. und 17. Jahrhunderts (Grotius, Bellarmin, Pufendorf, Bodin, Suarez) waren darin einig, daß der Verstoß gegen das sogenannte Naturrecht am Ende nichts anderes als Tyrannei bedeutete. Ihre Naturrechtslehre hatte zunächst aufklärerische, schließlich aber auch revolutionäre Züge. Da-

bei entdeckte sie durchaus kein neues Prinzip, sondern machte ein altes wirksam. Die Juristen hatten von alters her den Boden bereitet, indem sie das Gesetzesrecht (positives Recht) dem natürlichen Recht entgegenstellten. Alle Herrschaftsverhältnisse hatten sich an der „natürlichen Vernunft“ auszurichten. Sie unterstanden „als Einschränkungen der natürlichen Freiheit des Menschen“ dem Erfordernis allgemeiner Gerechtigkeit (*justa causa*). „Ohne die Unerbittlichkeit, mit der das natürliche Recht in diesem System seine Ansprüche an das positive Gesetz vertrat, hätte das Wort Naturrecht nicht seine unheimlich faszinierende ... Wirkung ausüben können.“<sup>4)</sup> Aber man wird dieses Naturrecht immer wieder mißverstehen, wenn man es als Sammlung bestimmter Vorschriften zu verstehen sucht (die der Nachwelt oftmals nicht viel anders als eine Summe von Plattheiten erschienen sind). Dem lehensrechtlichen System der mittelalterlichen Gesellschaft und den Naturrechtslehrern ging es mehr um die *Rechtsidee*, daß nämlich die herrschende Gewalt nicht selbtherrlich aufzutreten hätte.

<sup>3)</sup> Paola Colliva, Die Rechtsstaatlichkeit im Mittelalter, in: Internationales Colloquium über Menschenrechte, hrsg. v. d. Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin 1968.

<sup>4)</sup> Ernst Reibstein, Die Anfänge des neueren Natur- und Völkerrechts, Bern 1949.



Erst der später aufkommende Absolutismus verdrängte diesen inneren Gehalt der tragenden Rechtsüberzeugung.

Auch für Thomas Hobbes bestimmte sich zwar das Maß der Freiheit nach der Ausgewogenheit zwischen dem Wohl von Bürger und Staat. Da die natürlichen Gesetze jedoch ohne die souveräne Staatsgewalt niemals „Gesetze“ seien und sie zudem viele innere Widersprüche enthielten, müsse man davon ausgehen, daß nur das (positive) Gesetz „Recht und Unrecht“ gültig festlegt. Hobbes setzte schließlich den Willen des Staates völlig dem Willen der ihm unterworfenen Bürger gleich. Anders Samuel Pufendorf, der gerade diesen Willen des Bürgers, sich dem Staat zu unterwerfen, eng durch den Gemeinschaftszweck (Staatszweck) begrenzte, nämlich auf diejenigen Angelegenheiten, die das Ganze betreffen, denn dieser Bereich kann kein Unrecht bergen. Darüber hinaus kann das allgemeine Gesetz der Menschheit dem einzelnen gegenüber durchaus verletzt werden. Das klingt schon an die Lehren von John Locke an, die in besonderer Weise zur Entstehung der modernen Menschheitsidee beigetragen haben.

Für Locke sind die Menschen von Natur frei, gleich und voneinander unabhängig. Indessen können sie diese natürliche Freiheit durch ein Übereinkommen mit anderen aufheben, indem sie sich zusammenschließen, um in der Gemeinschaft behaglich, sicher und friedlich zu leben. Auf diese Weise bilden sie einen einzigen politischen Körper (Staat), der vom Willen der Mehrheit geleitet wird. Sie verzichten aber auf diese Weise nicht auf ihre angeborene Freiheit im Naturzustand, um sich blind einem maßlosen und unbeschränkten Willen auszuliefern. So ist zum Beispiel ihr Eigentum nicht der staatlichen Gewalt nach Gutdünken überliefert, und „da kein Mensch und keine menschliche Gesellschaft die Macht hat, ihre Erhaltung und die Mittel dazu dem absoluten Willen und der willkürlichen Herrschaft eines anderen zu überlassen, werden sie, sooft sich jemand anschicken sollte, sie in einen derartigen sklavischen Zustand zu versetzen, das

## INHALT

### A. Philosophische und traditionelle Ursprünge der Menschenrechtsidee

- I. Moralphilosophische und theologische Grundgedanken
- II. Das Naturrecht und die europäische Staatsphilosophie
- III. Die englischen Freiheiten und die amerikanische Revolution
- IV. Die Französische Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers von 1789

### B. Die Menschenrechte in den Staatsverfassungen

- I. Von der Französischen Revolution bis zum Ende des Ersten Weltkrieges
- II. Verfassungsbeispiele seit 1918 in Europa
  1. Verfassungen der Sowjetunion
  2. Die deutsche Entwicklung, insbesondere das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

### C. Die Universalen Menschenrechte und ihr Ausdruck in der Staatengesellschaft

- I. Der Beginn der internationalen Menschenrechtsbewegung
- II. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948
- III. Besondere internationale Abkommen zum Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten
  1. Abkommen zur Unterdrückung von Sklaverei und Zwangsarbeit
  2. Übereinkommen zur Sicherung der Vereinigungsfreiheit
  3. Die Internationale Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (Genocid-Konvention)
  4. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Diskriminierung
  5. Menschenrechte und Krieg: Die Genfer Rot-Kreuz-Konventionen
- IV. Menschenrechte und internationale Organisation
  1. Politische Organisationen und Regionalpakte
  2. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. 11. 1950
- V. Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen



Recht haben, zu verteidigen, worauf zu verzichten sie nicht die Macht haben", denn „gebraucht man Gewalt ohne Recht wider das Volk, ... so bedeutet dies dem Volke gegenüber den Kriegszustand“. Dieses Recht auf Widerstand heißt aber nicht, eine Willkür gegen die andere auszutauschen und dem unbesonnenen Urteil das Geschick des Gemeinwesens zu überliefern: „Nur ungerechter und ungesetzlicher Gewalt darf Gewalt entgegengesetzt werden. Wer immer in irgendeinem anderen Fall Widerstand leistet, setzt sich selbst der gerechten Verurteilung ... aus.“

Mit dieser letzten Bemerkung steht man vor den vielgestaltigen und ungelösten Problemen einer „natürlichen Begrenzung“ der „natürlichen Rechte“, bis hinein in das „Recht auf Widerstand“, das sich bald im historischen

Verlauf zum Recht auf Revolutionierung der gesamten Verhältnisse verdichten sollte. Sicher verletzt der Staat die Grenzen seiner Macht, wenn er die ihm ausgelieferten Menschen nicht als Menschen und Bürger behandelt. Die Grenze gegenüber dem einzelnen Menschen ist völlig klar, wenn ein gegenwärtiger Angriff auf Leib oder Leben vorliegt (Notwehrrecht). Die gesellschaftlichen Bedingungen einer Revolution sind aber vielschichtiger. Die Stunde schlug für die Geburt der Revolution in der traditionsschwach beginnenden Gesellschaft Amerikas. Das Naturrecht wandelte sich in dieser Bewegung zu einer neuen Philosophie des Strebens nach Glück (Utilitarismus). Die explosive Kraft der „natürlichen, angeborenen Rechte der Menschheit“ tritt deutlich zu Tage. In der Entwicklung der englischen Freiheiten war sie bereits vorgeprägt.

### III. Die englischen Freiheiten und die amerikanische Revolution

Die Geschichte dieser Freiheiten ist eng verbunden mit der Tradition des gewohnheitlichen allgemeinen Rechts (Common Law) in England. Dieses Recht ist nicht aus Gesetzen des Königs, sondern aus den Entscheidungen der Richter entstanden. Die richterliche Gewalt war ein natürliches Gegengewicht zur Gewalt der Krone. Als Jakob I. versuchte, auf der Grundlage des römischen Rechts die unabhängige richterliche Gewalt unter seinen Willen zu zwingen, stieß er auf den heftigen Widerstand von Lord Justice Coke, der ihn belehrte, „daß der König zwar nicht einem Menschen unterworfen sei, aber Gott und dem Gesetz“<sup>5)</sup>.

Dieses Gesetz, in erster Linie das Common Law, hatte sich in der freien englischen Luft ausgebildet, von der Lord Mansfield später gesagt haben soll, sie sei zu rein für einen Sklaven, so daß der frei sei, der sie atme. Es waren die englischen Richter, welche durch ihre Sprüche die notwendigen individuellen

Garantien für den einzelnen sicherten, so den Schutz gegen willkürliche Verhaftung, der sich im Kampf zwischen König und Parlament zur *Petition of Rights* (1628) und schließlich zu der berühmten *Habeas-Corpus-Akte* (1679) verdichtete. In der ebenso berühmten *Magna Charta Libertatum* von 1215 war bereits vom König zugestanden worden, daß ungesetzliche Verhaftung oder Bestrafung eines freien Mannes nicht stattfinden dürfte. Im Jahre 1689 wurde das Gefüge der vorwiegend ständischen Freiheiten in der *Bill of Rights* durch die Anerkennung der grundlegenden Rechte des souveränen Parlaments vervollständigt.

Diesen Bestand an wesentlichen Rechtsvorstellungen, einschließlich der Tradition des Common Law, nahmen die puritanischen Auswanderer aus England mit in die Neue Welt. Als sie indessen in der *Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776* der großen Rechtfertigung ihres Abfalles vom Mutterlandes bedurften, um die inzwischen traditionell gewordene Vorstellung von der alleinigen Souveränität des englischen Parlaments zu überwinden, ent-

<sup>5)</sup> Harold Percy Romberg, Die Richter ihrer Majestät. Porträt der englischen Justiz, Stuttgart 1965.



nen sie sich der Vorstellungen *John Locke's* und erklärten es zu einer unmittelbar einleuchtenden, selbstverständlichen Wahrheit, daß alle Menschen gleich geschaffen und mit bestimmten unveräußerlichen Rechten ausgestattet seien, zu denen das Recht auf Leben, Freiheit und das Streben nach Glück gehören. Sie sagten ferner, daß die Regierung ihre rechtmäßige Gewalt nur aus der Zustimmung der Regierten herleiten könnten, und „wenn immer eine Regierungsform sich diesen Zielen abträglich erweist, es das Recht des Volkes ist, sie zu ändern oder abzuschaffen und eine neue Regierung einzusetzen, und diese auf solchen Grundsätzen aufzubauen und ihre Gewalten so zu organisieren, wie es ihm zur Gewährleistung seiner Sicherheit und seines Glücks geboten scheint.“

Als dieser Verbindung von Tradition und bürgerrechtlichen Ideen folgten jene Vorstellungen, die sich als grundlegende, demokratisch und liberal bestimmte Gestaltungskräfte in den Formulierungen der Rechteerklärungen, in *Bills of Rights*, ausprägten, die im Rahmen der Verfassungen von Virginia, Pennsylvania, Maryland, North-Carolina, Vermont, Massachusetts und New Hampshire erscheinen. Die erste Bill of Rights ist die von Virginia (2. Juni 1776). Sie verbindet den politischen Anspruch des Volkes von Virginia auf Selbstregierung seines Staates (Art. 14) mit den Grundsätzen der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung (Art. 1) und einer demokratischen Ordnung („that all power is vested in

and consequently derived from the people“ — Art. 2), dem Recht der Mehrheit auf Verfassungsreform (Art. 3), dem Grundsatz der freien Wahlen (Art. 6) und der reinlichen Scheidung der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Gewalt. Neben diesen demokratischen Ordnungsgrundsätzen findet man Gewährleistungen, die heute zum allgemeinen Bestand menschenrechtlicher Garantien gehören, wie zum Beispiel die Sicherung von Rechten des Beschuldigten im Zusammenhang mit Strafverfahren (Art. 8—10), in denen sich die traditionellen Gedanken des englischen Strafprozesses widerspiegeln, verbunden mit dem Recht auf ein Verfahren vor Geschworenengerichten. Ferner wird die Pressefreiheit zu einem der „großen Bollwerke der Freiheit“ erklärt (Art. 12). Auch die Freiheit der Religionsausübung wird gewährleistet (Art. 16). Schließlich erscheint eine Zusammenfassung von Tugenden in Artikel 15 als Grundlage einer freien Regierung und der Segnungen der Freiheit. Die Rechteerklärungen der anderen Staaten tragen ähnliche Züge (die von Maryland nimmt noch das Widerstandsrecht in sich auf).

Überblickt man von hier aus den Bogen der Entwicklung, so findet man in den amerikanischen Texten in Ansätzen tatsächlich alle Elemente der freiheitlichen, philosophischen, moralischen und juristischen Grundüberzeugungen der voraufgehenden Jahrhunderte wieder. Der gleiche Samen ging in der Großen Französischen Revolution auf.

#### IV. Die Französische Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers von 1789

Wenig später zur gleichen Zeit wie John Locke in England hatte in Frankreich *Montesquieu* die sozialen, politischen und religiösen Einrichtungen scharfsinnig analysiert. Sein berühmtes Werk über den „Geist der Gesetze“ (*Esprit des Lois*, 1748) legte den Grund für die modernen Vorstellungen vom Verfassungsstaat (Gewaltenteilung). Und bereits in seinen be-

rühmten „Persischen Briefen“ (1721) spielte er auf die Notwendigkeit einer Verfassung und die Ideen der Freiheit und Gleichheit an. Dort findet man auch ähnliche Ideen wie zwei Jahrzehnte früher bei Locke: „Wenn ein Fürst, weit davon entfernt, seine Untertanen glücklich leben zu lassen, sie unterdrücken und vernichten will, so endet die Grundlage des Ge-



horsams; nichts bindet sie mehr, nichts knüpft sie mehr an ihn; und sie kehren wieder in ihre natürliche Freiheit zurück.“<sup>6)</sup>

Rousseau übersteigerte diese zeitgenössischen Ideen von den „natürlichen Freiheiten“ zu der verführerischen Lehre, daß der Mensch im natürlichen Urzustande gut und tugendhaft sei und nur die sozialen Mächte diese Tugend untergraben hätten. Seine Lehre von einem Gesellschaftsvertrag (*Contrat social*), der den idyllischen Naturzustand beendet, begründet die „völlige Hingabe jedes Vertragsgenossen mit allen seinen Rechten an die Gesamtheit“, und „da die Entäußerung rückhaltlos geschieht, ist die Vereinigung so vollkommen wie nur möglich, und kein Vertragsgenosse hat mehr etwas zu fordern.“ Hieraus folgt, „daß es keine Art von Fundamentalgesetz gibt noch geben kann, die zwingend für den Volkskörper wäre, nicht einmal der Gesellschaftsvertrag selbst“<sup>7)</sup>. In solchen Vorstellungen löst die „Souveränität des Volkes“ die Rechte des einzelnen in der Gemeinschaft völlig auf, denn es leuchtet ein, daß das souveräne „Volk“ nicht einmal an die „unveräußerlichen Menschenrechte“ gebunden sein könnte. Das menschliche Grundrecht ist nur noch in einem übertragenen Sinne in der Macht des Kollektivs zu finden.

Nimmt man diese Ideen zusammen mit den klassischen Meinungen des Naturrechts über das Recht auf Widerstand, so wird die umwälzende Grundstimmung deutlich, die in der Französischen Revolution erscheint. Die ideologische Übertreibung Rousseaus offenbart sich in der Differenzierung zwischen den Erklärungen der Rechte von 1793 und 1789.

Nach dem Aufstand im Juli 1789 sah sich die aus der ursprünglichen Versammlung der Generalstände gebildete Nationalversammlung

<sup>6)</sup> John Locke, *Über die Regierung* (*Two Treatises of Government*, II — Urausgabe 1689), hrsg. v. P. C. Mayer-Tasch, 1966 — Rowohlt's Klassiker, Philosophie der Neuzeit, Bd. 8, Brief CIV.

<sup>7)</sup> Bernhard Schickhardt, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789—1791 in den Debatten der Nationalversammlung*, *Historische Studien*, Heft 205, Berlin 1931.

vor der Aufgabe, eine neue politische und soziale Ordnung zu schaffen. Dabei drängte sich der Gedanke der Menschenrechte geradezu auf, nachdem die amerikanischen Kolonisten das Beispiel gegeben hatten. Ein besonderes Grundrecht hatte bereits ein französisches Gesetz vom Jahre 1776 (wohl unter dem Einfluß der Schule der Physiokraten) allgemein aufgestellt: In dem Edikt zur Aufhebung der Zünfte wurde ein „Recht auf Arbeit“ durch Ludwig XVI. als „geheiligt und unveräußerliches Recht der Menschheit“ anerkannt<sup>8)</sup>. In der französischen Menschenrechtserklärung von 1789 allerdings findet man es nicht mehr wieder.

Diese Erklärung beruhte auf einer größeren Zahl von Entwürfen. Der erste dieser Vorschläge wurde von *Lafayette* eingebracht, der im amerikanischen Unabhängigkeitskriege mitgekämpft hatte. Es ist sicher, daß der damalige amerikanische Gesandte in Paris, *Thomas Jefferson*, auf die Formulierung Einfluß genommen hat.

Das Projekt Lafayettes enthält bereits die auch heute noch oft getroffene Unterscheidung von *Menschenrechten* (die der einzelne in die Gesellschaft mitbringt) und *Bürgerrechten* (die er im Staatsganzen erwirbt und innehat); die Bedeutung einer solchen Einteilung innerhalb der Zusammenstellung sollte man jedoch nicht überschätzen. Ganz anders gestaltet war der Vorschlag von *Sievès*, der eine „vernunftbegründete Form“ für die Darlegung der „unmittelbar einleuchtenden Wahrheiten“ einer gesetzesartigen Darstellung vorgezogen hätte, weil sonst die Wahrheit als „Glaubensartikel“ formuliert sei und darum „mehr das Gedächtnis als die Vernunft belastet“. Diese Vorstellung zielte offenbar mehr auf eine philosophische Begründung als auf ein praktisch brauchbares Werk: Die Gesellschaft erscheint als „Folge und Ergänzung des Naturzustandes“; in ihr genießt der Mensch einen höheren Grad von Freiheit, denn die Vergesellschaftung schützt die Gleichheit (der Rechte) gegen

<sup>8)</sup> Jellineck, a. a. O.



ie Ungleichheit (der Mittel). In einem dritten Projekt — von *Target* — steht die möglichst unbeschränkte Eigenart des einzelnen (Individualismus) im Vordergrund: Das Gesetz darf nur verbieten, was anderen schaden kann. Dieses Mißtrauen gilt der staatlichen Organisation. Die Hauptaufgabe ist, die Menschenrechte als Rechte des einzelnen zu schützen. Für *Target* ist jede Vereinigung, in der die Rechte des einzelnen (Individualrechte) gefährdet sind, nicht mehr als eine Räuberbande (*brigandage*). Solche unterschiedlichen Ansätze traten noch in einer größeren Zahl anderer Vorschläge zur Debatte.

In den Debatten wurde der Einfluß der amerikanischen Ideen deutlich. *Champion de Ciré*, Erzbischof von Bordeaux, bemerkte in seinem Komiteebericht am 27. Juli 1789: „Wir haben mitgeholfen an den Ereignissen, die Nordamerika zur Freiheit verhalfen, dafür zeigt es uns jetzt die Prinzipien, auf die wir die Erhaltung unserer eigenen Freiheit gründen müssen.“ Und *Clermont-Tonnere* bekräftigte: Die Rechte der Bürger, Freiheit und Eigentum, fordert die ganze französische Nation mit Nachdruck.“ Sie verlange auch nach Pressefreiheit, verabscheue willkürliche Verhaftungen und wende sich gegen die Verletzung des Briefgeheimnisses, „eine der absurdesten und abscheulichsten Erfindungen des Despotismus“. Am 1. August begann eine dreitägige Generaldebatte. In ihr sagte *Le Hodey*: „Von nun an wird unsere Geschichte das Bild eines Volkes zeigen, das seine Ketten zerbricht, ohne sich den Greueln eines Bürgerkrieges hinzugeben.“ Während dieser Debatte legte *Frenière* ein weiteres Projekt vor. Ganz anders als *Target* erschien ihm die Erklärung der Rechte als ein Akt der „Konstituierung des Volkes“: Der Geist des späteren Kataloges von 1793 („Der Zweck der Gesellschaft ist das allgemeine Wohl“) deutet sich an. Kritisch setzte der *Herzog von Lévis* entgegen: Und wenn die Rechteerklärung ein Meisterwerk wäre, so würde die Gesellschaft ihr Glück nicht in ihr finden, wenn die Gesetze schlecht wären.“ Der 1. August brachte noch keine Entscheidung.

Am 3. August machte *Malouet* einige Ausführungen, die bemerkenswert sind: „Die Amerikaner waren ohne Zweifel für die Freiheit vorbereitet. Anders bei uns. Viele Menschen ohne Eigentum erwarten ihren Unterhalt von einer gesicherten Arbeit und einem ständigen Schutz. Ich glaube, daß in einem großen Staat Menschen, die durch das Schicksal in eine abhängige Stellung versetzt wurden, eher die richtigen Grenzen als die Ausdehnung ihrer natürlichen Freiheit sehen sollten. . . . So kann eine Rechteerklärung nützlich, bedeutungslos oder gefährlich sein, je nach der Verfassung, der wir unterworfen sind.“ Es gebe keine natürlichen Rechte, die nicht sogleich durch das Gesetzesrecht wieder eingeschränkt würden. Es sei daher unentbehrlich, eine Erklärung über die Rechte in Einklang zu bringen mit dem Zustand der Pflichten, in dem sich der Mensch befindet: „Eine Erklärung der allgemeinen und unbedingten Prinzipien der natürlichen Freiheit kann alle Bande vollends zerreißen.“ Auch *Delandine* wies auf die Schwierigkeiten hin, die sich der Verwirklichung der Rechte in der Praxis entgegenstellen würden: „Locke, Cumberland, Hume, Rousseau und mehrere andere haben die gleichen Grundsätze entwickelt. . . . Hätten wir eine politische Theorie zu schaffen, so würden wir sicher auf ihr Vorbild zurückgreifen. Aber es handelt sich nicht um die Theorie, sondern um die Praxis, nicht um alle Regierungen, sondern um unsere.“ Dennoch fiel die grundsätzliche Entscheidung zugunsten einer allgemeinen Erklärung über die Rechte. Zu deren Inhalt bemerkte am 17. August *Rabaud de Saint-Etienne*, man solle nicht sklavisch das amerikanische Beispiel nachahmen. Der Text müsse so einprägsam und leicht verständlich sein, daß jeder ihn auswendig behalten könne, so daß er das „erste Alphabet des Bürgers“ wäre.

In teilweise stürmischen Debatten fanden die Beratungen am 27. August ihren Abschluß; am 5. Oktober nahm der König nach einigem Zögern den endgültigen Text an.

Die Einleitung der Erklärung bezeichnet „die Unkenntnis, das Vergessen oder die Mißach-



tung der Rechte des Menschen" als „die alleinigen Ursachen des öffentlichen Unglücks und der Verderbtheit der Regierungen" und wünscht die „Handlungen der gesetzgebenden und ausübenden Macht" an die Menschenrechte zu binden, damit sie mehr geachtet werden und so „die Ansprüche der Bürger, indem sie künftig auf einfache und unbestreitbare Prinzipien gegründet werden, sich immer auf die Wahrung der Verfassung und auf das Wohl aller richten mögen."

Beim Lesen dieser Sätze gewinnt man das Gefühl, es handle sich bei den anerkannten Rechten nicht so sehr um Rechte des Menschen gegen den Staat, sondern um ein ideologisches Staatsprogramm, dessen Bedeutung für den einzelnen erst klar wird, wenn man die Gesetze kennt, von denen in dem nachfolgenden Katalog von 17 Artikeln die Rede ist und die die gewährten Freiheiten sogleich wieder beschränken.

An der Spitze steht der Satz, daß die Menschen frei und gleich an Rechten geboren werden. Gesellschaftliche Unterschiede können nur auf den gemeinsamen Nutzen gegründet werden.

Artikel 2 nennt die „natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte" selbst: Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung. Sie sollen „Endzweck aller politischen Vereinigung" sein.

Sodann wird die „Souveränität der Nation" genannt, von der sich alle Autorität ableiten muß (Art. 3).

Artikel 4 bezeichnet den Begriff der Freiheit als das Recht, „alles tun zu können, was einem anderen nicht schadet." In diesem Sinne werden die Grenzen der Freiheit durch das Gesetz bestimmt.

Dieses Gesetz soll nur Handlungen verbieten dürfen, „die der Gesellschaft schädlich sind"; was nicht auf diese Weise verboten ist, ist erlaubt (Art. 5). Hier wird der Einfluß der Ideen Rousseaus deutlich. Ebenso entspringt die nächste Bestimmung völlig seinem Geiste: „Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens (volonté générale)." Der ideale Ge-

meinwille Rousseaus entspringt einem Vorgang demokratischer Diskussion, in dem sich letztlich die Minderheit zu beugen hat. Aber was geschieht, wenn die Mehrheit mit dem praktisch von ihr geformten „Gemeinwillen", d. h. dem Gesetz, „unabdingbare Menschenrechte" verletzt?

Die Erklärung von 1789 verlangt nur, daß das Gesetz „für alle das gleiche" sei (Art. 6).

Obwohl das Recht auf Widerstand anerkannt ist, hat der Bürger, „der auf Grund eines Gesetzes vorgeladen oder festgenommen wird, auf der Stelle" zu gehorchen (Art. 7); Widerstand hiergegen wäre strafbar.

Artikel 8 stellte aber wenigstens klar, daß keinesfalls auf Grund eines Gesetzes bestraft werden kann, welches nicht bereits vor der Begehung der Straftat bestanden hat. Hierin liegt eine wirksame Garantie, ebenso wie in der Bestimmung in Artikel 7, daß es eines Gesetzes bedarf, um jemanden seiner Freiheit zu berauben.

Artikel 9 sagt, daß jeder solange als unschuldig gilt, bis er für schuldig befunden ist, und daß das Gesetz alle Härten bei der Festnahme und Festhaltung „streng unterbinden" soll.

Nur schwach ist die Gewährung der Freiheit auf Meinungsäußerung in Artikel 10 und 11 ausgestaltet: Sie darf „die durch das Gesetz errichtete öffentliche Ordnung" nicht stören. Die Pressefreiheit steht unter dem Vorbehalt „der Verantwortlichkeit für den Mißbrauch dieser Freiheit in den durch das Gesetz bestimmten Fällen."

Die folgenden Artikel enthalten Erklärungen über die Notwendigkeit einer öffentlichen Macht im Interesse der Menschenrechte, über die Steuerpflicht, die Steuerbewilligung und die Haftung der Beamten für ihre Amtsführung. Artikel 16 verkündet sodann, daß eine Gesellschaft, die weder die Rechte zusichere noch die Gewaltenteilung festlege, überhaupt keine Verfassung habe. Schließlich garantiert Artikel 17 das Eigentum; eine Enteignung setze eine „gerechte Entschädigung" voraus.



Betrachtet man die Erklärung von 1789 insgesamt, so drängt sich der Eindruck auf, daß die ideale Natur des „Gemeinwillens“ und die „Souveränität des Gesetzes“ (das als solches noch nicht „gerecht“ sein muß) wohl doch überschätzt worden sind. Man wird an die skeptischen Bemerkungen Malouets vom 3. August erinnert.

Die Verfassung der Jakobiner von 1793, die zwar niemals wirklich in Kraft trat, hielt an dem Gedanken von 1789 fest, gestaltete den Katalog der Rechte aber in knappere Formeln um; die Zahl der Artikel wurde auf 35 vermehrt. Die Kompromisse und die Unordnung von 1789 weichen zu radikalen Sätzen verkürzten Glaubensartikeln. Das Widerstandsrecht erhält einen eigenen Artikel, die jederzeitige Verfassungsänderung wird ermöglicht (Art. 28), das Recht auf Revolution verkündet: „Wenn die Regierung die Rechte des Volkes verletzt, so ist die Erhebung des Volkes und jedes Teiles desselben das he-

ligste seiner Rechte und die höchste seiner Pflichten“ (Art. 35). Unter diesem äußerlich bestechenden Gewande, das eine höchstmögliche Verbürgung der Freiheit des einzelnen und strenge Beschränkung der Staatsgewalt umreißt, vollzog sich der Terror des „tugendhaften, unbestechlichen“ *Robespierre*.

Die Lehre der Französischen Revolution und der aus ihr hervorgegangenen Grundideen ist, daß auch mit höchster Feierlichkeit verkündete Rechte des Menschen einer verfassungsmäßigen Kontrolle bedürfen, wenn sie nicht durch die realen Verhältnisse und deren Ausdruck in der allgemeinen Gesetzgebung ohnehin praktisch verbürgt werden. Aber auch in diesem Falle bedarf es eines Hüters, damit die Pflicht zur Achtung der Menschenrechte durch das Gesetz nicht im Nebel eines „Volkswillens“ verschwinden kann, der — um die Worte Targets zu wiederholen — aus der politischen Vereinigung eine „Räuberbande“ werden läßt.



## B. Die Menschenrechte in den Staatsverfassungen

### I. Von der Französischen Revolution bis zum Ende des Ersten Weltkrieges

Die restaurative Entwicklung nach der Revolution bedeutete in *Frankreich* auch einen Rückschlag für die Idee der persönlichen Freiheiten.

Bereits die *Verfassung von 1795* stellt einer verkürzten Zusammenfassung von Rechten einen Katalog von Pflichten gegenüber, die allerdings bei dem heutigen Betrachter das Gefühl einer aufdringlichen Platttheit erwecken: „Keiner ist ein guter Bürger, wenn er nicht ein guter Sohn, guter Vater, guter Bruder, guter Freund, guter Gatte ist“, oder: „Keiner ist ein Ehrenmann, wenn er nicht ein aufrichtiger und gewissenhafter Beobachter der Gesetze ist.“

Die *Verfassung Bonapartes von 1799* ließ die Menschen- und Bürgerrechte fast völlig verschwinden. Einiges davon blieb nur in den Bestimmungen über das Verfahren bei Verhaftungen übrig, womit aber wenigstens der reale Gehalt an Garantien aus den Revolutionsjahren und ihren Texten hinübergerettet wurde. Von den politischen Rechten blieb nur das Recht auf Eingaben und Beschwerden (Petitionsrecht), welches in der jakobinischen Verfassung enthalten war, bestehen; das Widerstandsrecht wurde in sein Gegenteil verkehrt, indem es zulässig wurde, bei staatsbedrohenden Unruhen die Verfassung zeitweilig außer Kraft zu setzen<sup>9)</sup>.

Die Bourbonen gewährten in der *Verfassungscharta von 1814* wiederum einige Garantien als „Staatsrechte der Franzosen“ (Gleichheit vor dem Gesetz, gleicher Zugang zu öffentlichen Ämtern, Garantie der persönlichen Freiheit, Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit — wenn sie sich den Gesetzen fügt, Sicherung des Eigentums).

<sup>9)</sup> Fritz Hartung, Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart, Göttingen 1954<sup>2</sup>.

Unter der Regierung Napoleons beschränkte sich schließlich die erweiterte Anerkennung von Menschenrechten (Gesetz vom 22. April 1815) nur auf einige *Zusätze zu der Verfassung von 1799* (Hartung).

In der *Verfassung Belgiens vom 7. Februar 1831*, die in veränderter Form heute noch gilt, zeichnet der zweite Teil die Rechte der Belgier auf. Einige gehören zum modernen und allgemeinen Bestande der Grundfreiheiten (Gleichheit vor dem Gesetz, Freiheit der Person, des Glaubens, der Lehre und der Presse, Recht auf den „gesetzlich bestimmten Richter“, Gesetzmäßigkeit des Strafsystems, Garantie gegen willkürliche Verhaftung, Garantie des Eigentums und der Unverletzlichkeit der Wohnung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Petitionsrecht, Garantie des Briefgeheimnisses). Andere Rechte sind nur aus der besonderen politischen Lage des Landes verständlich (Sprachenfreiheit, Abschaffung von Standesvorrechten).

Ebenso kennt die *Verfassung der Französischen Republik vom 4. November 1848* nur „Bürgerrechte“; sie bezeichnet aber bereits die Grenzlinie zwischen der allein auf die bürgerlichen Freiheiten gerichteten früheren Menschenrechtserklärung und den neu zutage tretenden *sozialen Ansprüchen*: „Die Verfassung garantiert den Bürgern die Freiheit der Arbeit und des Gewerbes. Die Gesellschaft begünstigt und ermutigt die Entwicklung der Arbeit durch freien Elementarunterricht, Berufserziehung, Gleichheit der Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Einrichtungen der Fürsorge und des Kredits, die landwirtschaftlichen Einrichtungen, freiwilligen Gesellschaften und Staatseinrichtungen, Departements und Gemeinden, die öffentlichen Arbeiten, die geeignet sind, Arbeitslose zu beschäftigen; sie gewährt verlassenen Kindern



sowie Kranken und alten Leuten ohne Hilfsmittel, die von ihren Familien nicht unterstützt werden können, Beistand" (Art. 13). Die abstrakte Sozialidee der Jakobiner („der Zweck der Gesellschaft ist das allgemeine Wohl“) erscheint hier in einem der Wirklichkeit verantwortlichen Bilde von grundlegenden Gesellschaftspflichten (Recht auf Bildung, Arbeit, Freiheit von Not).

Die *Verfassung der Paulskirche* (Verfassung des Deutschen Reiches, verkündet von der Verfassungsgebenden Nationalversammlung in Frankfurt am Main am 28. März 1849) bleibt dahinter in ihrem Grundgehalt zurück.

Die Frankfurter Versammlung hatte am 3. Juli 1848 die Beratung der „Grundrechte des deutschen Volkes“ begonnen. Über die Ergebnisse der Beratungen sagt Hartung: „Mit deutscher Gründlichkeit und Umständlichkeit suchen sie ... die Rechtssphäre des einzelnen Deutschen gegenüber dem Staat und seinen Beamten bis ins Kleinste abzugrenzen.“ Und über die Beratungen selbst schrieb Heinrich Laube: „Während dieser endlosen Verhandlungen riefen die Linken fortwährend: Ihr verratet die Freiheit, ihr widerwärtigen Menschen der Mitte, die ihr uns verhaßter seid als die Reaktionen der Rechten, ihr verratet die große Zeit, welchen jeden Rest von Bevormundung und Sklaverei verschwinden ließe. Pfui über euch!...“ Dennoch gelangte man zu einem Ergebnis, dem umfangreichen Werk mit XIV Artikeln und 59 Paragraphen. Diese Grundrechte wurden zunächst (27. Dezember 1848) als selbständiges Gesetz verkündet und dann in die *Verfassung des Deutschen Reiches von 1849* übernommen.

Die aufgestellten Rechtsregeln reichten von dem Gebot einer Verfassung mit Volksvertretung für jeden deutschen Staat bis zu Grundsätzen der Gemeindeverfassung, gaben den fremdnationalen Minderheiten in Deutschland das Recht auf eine eigene Entwicklung, garantierten diplomatischen Schutz im Ausland, schafften Privilegien ab, stellten die Deutschen in den verschiedenen deutschen Staaten einander gleich, sprachen davon, welche Behör-

den die Standesbücher führen sollten; daneben findet man den bereits bekannten klassischen Rechtekatalog, wie ihn die belgische Verfassung enthielt.

Mit noch größerem Recht als von den früheren französischen Erklärungen kann man sagen, daß es sich bei diesen Schöpfungen um ein wesentliches Staatsgrundgesetz handelte. Wohl sind es Bürgerrechte, nicht aber grundlegende Rechte des Menschen, welche sich hier spiegeln. Wo die allgemeine Gleichheit genannt wird, begreift man sie aus der gegenwärtigen politischen Lage: „Vor dem Gesetz gilt kein Unterschied der Stände“ (§ 137). Es war ein bestimmtes Staatsbild, welches man zu zeichnen wünschte, und in einem solchen Versuch liegt sicher ein Nachteil: Jede Änderung eines Umrißteils wirkt auf die anderen Linien, und die Gesamterscheinung wird in Frage gestellt. Die Garantie der Menschenrechte müßte aber so beschaffen sein, daß sie in jedem Staatsbild gleichmäßigen Bestand hat. Bis dahin aber war und ist ein weiter Weg.

Die Beratungen von 1848 haben außerdem noch das Problem aufgeworfen, wie es sich mit den Grundrechten verhält, wenn *das Staatsganze in Not* (Krieg, Aufruhr) gerät. Artikel 197 der Verfassung von 1849 sah vor, daß bestimmte Grundrechte (Verhaftung, Haussuchung, Versammlungsrecht) zeitweilig außer Kraft gesetzt werden können. Welche Grundrechte solchen Einschränkungen im Notstandsfalle unterworfen sein können oder nicht, dazu wird man zu verschiedenen Zeiten und an verschiedenen Orten wohl stets verschiedene Antworten geben. Eine allgemeinverbindliche Antwort würde die Klärung voraussetzen, welche der vielfältigen Rechte wirklich „unveräußerlichen“ Charakter tragen und damit, wenn man dies völlig ernst nimmt, jeglichem Zugriff der Staatsgewalt entzogen sind.

In der deutschen Verfassungsgeschichte wirkte das Beispiel von 1848 weiter in die *Preußische Verfassungsurkunde von 1850*. Und auch in *Österreich* bildete sich in dem *Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867* (das heute noch



als Verfassungsgesetz in Österreich gilt) ein Katalog von Grundrechten. Ähnliche Entwicklungen vollzogen sich in den *Verfassungen Griechenlands* (1864), *Rumäniens* (1866), *Serbiens* (1888), der *Türkei* (1876), *Japans* (1889) und *Rußlands* (1906) [Hartung]. Hingegen verzichteten die *Verfassungen des Deutschen*

*Reichs von 1871* und *Frankreichs von 1875* auf ausdrückliche Grundrechtsteile, ohne daß man daraus schließen dürfte, die Grundrechte der früheren Texte seien abgeschafft worden; sie waren — wenigstens in Deutschland — Gemeingut im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebung geworden.

## II. Verfassungsbeispiele seit 1918 in Europa

### 1. Verfassungen der Sowjetunion

Wir haben gesehen, daß der liberale Durchbruch zu den menschlichen Freiheiten im Kern auf die Verneinung der Kollektivgewalt oder wenigstens deren äußerste Beschränkung abzielt. Man kann die bürgerlichen Freiheiten als „negative“ Rechte gegen die Gesellschaft auffassen, und man wird dann zwangsläufig zu der Vorstellung von Forderungen an die Gesamtheit geleitet, welche das Bild dieser Freiheiten ergänzen, nämlich zu der Vorstellung von „positiven“ Rechten (Recht auf Arbeit, Unterstützung, staatliche Fürsorge usw.). Beides kann sehr wohl und ohne Widerspruch nebeneinander bestehen. Die Gleichheit der Rechte und die Gleichheit der Chancen schließen einander keineswegs aus. Andererseits kann das Beharren auf dem Vorrang der „positiven Freiheitsrechte“ (wie Sergius Hessen sie nennt), vor allem den Rechten auf Arbeit, auf Bildung und auf menschenwürdige Existenz, die „negativen“ Freiheiten des liberalen Weltbildes weitgehend verdrängen und schließlich in dem Gedanken auflösen, daß die Gewährungen sozialer Art durch die organisierte Gesellschaft der „wirkliche“ Ausdruck der Menschenrechte seien. Die Entartung zur Gewaltherrschaft (Tyrannei) ist bei einer solchen Bestimmung der gesellschaftlichen Zwecke (man erinnere sich nur der jakobinischen Vorstellungen vom „allgemeinen Wohl“) ebenso wenig ausgeschlossen wie im Rahmen ganz andersartiger Vorstellungen über die Zwecke von Staat und Gesellschaft. In diesem Sinne sind gerade Anarchie als extreme Freiheitsvorstellung und doktrinärer Kommunismus als extreme Sozialvorstellung, um historische Ge-

genpole zu bezeichnen, durchaus verschwistert. *Lenin* schrieb in seinem letzten Buch vor der Oktoberrevolution in Rußland: „Der Punkt, an dem sich Anarchismus und Kommunismus scheiden, liegt nicht in der Auffassung über die ideale Gesellschaft, die bei beiden die gleiche ist, sondern ausschließlich in dem Weg, der zu diesem Ideal hinführt.“ Beiden Wegen aber ist die Gewalt gemeinsam.

Wenn die extremen Ideale überhaupt zueinander geführt werden können, dann sicher nur in einem Spannungsausgleich zwischen dem positiven und dem negativen, also zwischen dem streng sozialen und dem streng liberalen Pol. Allein so kann ein im Sinne der Menschenrechte angemessener Zustand der Gesellschaft und damit des Staates erreicht werden. Die russischen Revolutionäre von 1918 hatten den Blick dafür aber ebensowenig gewonnen wie die französischen Jakobiner, denen es in der Zeit ihrer Herrschaft an Meinungen über soziale Gerechtigkeit sicher nicht fehlte: „Überfluß ist schändlich“, sagte Saint Just.

Der Allrussische Rätekongreß, die Versammlung der Arbeiter-, Soldaten- und Bauerndeputierten, nahm am 10. Juli 1918 ein Grundgesetz mit einer „*Erklärung der Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes*“ an, in deren Mittelpunkt die kollektive Gewalt des Proletariats stand. Erklärter Zweck war die Beseitigung der „Ausbeutung des Menschen durch den Menschen“, die Abschaffung der Klassen, die „Vernichtung der Parasitenschicht der Gesellschaft“. Ferner hieß es: „Die Macht muß ganz und ausschließlich den werktätigen Massen und ihren bevollmächtigten Vertretern... gehören.“ In dieser Erklärung über



„Rechte“ ist zur Rechtfertigung der revolutionären Ziele nur noch ein „Recht auf Revolution“ erkennbar. Das historisch bekannte Recht auf Widerstand gewinnt erneut Gestalt.

Die *Verfassung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 5. Dezember 1936* — erlassen also gerade inmitten der großen stalinistischen Säuberung — drückt die sozialistischen Ziele in ihrem Abschnitt über die Grundrechte und Grundpflichten der Bürger nach der Vollendung der Revolution erheblich gemäßigter aus und gibt dem sowjetischen Staatsbild Raum. Die neu gestaltete Staatsmacht gewährt allen Bürgern die gleichen Rechte, wobei die sozialen Artikel durchaus im Vordergrund stehen (Recht auf Arbeit, Bildung, Erholung, Versorgung). Daneben findet man aber auch die herkömmlichen Freiheiten (Freiheit der Person, Gleichberechtigung, Gewissensfreiheit, Freiheit der Rede, der Presse, der Versammlung, der Vereinigung).

Der entscheidende Unterschied zu den überkommenen Vorstellungen liegt darin, daß die Bürger des Staates alle zugesagten Rechte und Freiheiten nur als Glied der Gemeinschaft genießen, der sie sich ein- und unterzuordnen haben und gegen deren „allgemeinen Willen“, welcher sich in den staatlichen Gesetzen ausdrückt, kein Schutz gewährt wird. Niemandem ist es zum Beispiel erlaubt, die grundlegenden Eigentumsvorstellungen der sozialistischen Gesellschaft anzutasten: „Jeder Bürger der UdSSR ist verpflichtet, das gesellschaftliche, sozialistische Eigentum als heilige und unverletzliche Grundlage der Sowjetunion, als Quelle des Reichtums und der Macht der Heimat, als Quelle des wohlhabenden und kulturvollen Lebens aller Werktätigen zu hüten und zu festigen. Personen, die sich am gesellschaftlichen, sozialistischen Eigentum vergreifen, sind Feinde des Volkes“ (Artikel 131).

Die Vereinigungsfreiheit (Art. 126) stellt die Herrschaft der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (Bolschewiki), die „den leitenden Kern aller Organisationen der Werktätigen, der gesellschaftlichen sowohl wie der staat-

lichen, bildet“, in den Mittelpunkt, und von hier aus ist auch die Gewährleistung der Freiheit der Rede, der Presse und der Versammlung (Art. 125) zu verstehen: „Die Rechte der Bürger werden dadurch gewährleistet, daß den Werktätigen und ihren Organisationen die Druckereien, Papiervorräte, öffentlichen Gebäude, Straßen, das Post- und Fernmeldewesen und andere materielle Bedingungen, die zu ihrer Ausübung notwendig sind, zur Verfügung gestellt werden.“ Es ist nur von materiellen Voraussetzungen für die Ausübung dieser Freiheiten die Rede; da diese Bedingungen aber der Kontrolle unterliegen, handelt es sich im Ergebnis auch nur um „kontrollierte Freiheiten.“

Nun darf man jedoch bei aller angebrachten Kritik vom Standpunkt der persönlichen Freiheiten her nicht übersehen, daß die Gewährung sozialer Wohltaten, wie zum Beispiel des Rechts auf Arbeit und soziale Vorsorge, ein Zusammenwirken aller Bürger innerhalb der sozialen Staatsidee verlangt und dadurch die absoluten (d. h. die grundsätzlich unbeschränkten) Freiheiten des einzelnen mit der Freiheit und Wohlfahrt der anderen Glieder der Gemeinschaft verbindet; darin liegt eine notwendige Beschränkung. Mit dieser Überlegung wird das Problem der Sicherung der Menschenrechte im modernen Staat auf eine einzige Fragestellung zurückgeführt: Wie kann die angeborene Freiheit und Würde der menschlichen Person durch die Gemeinschaft gesichert und zugleich gegen die Willkür der Gemeinschaft geschützt werden? Die sozialistische Staatsidee neigt dazu, dem ersten Teil der Frage Vorrang zu geben, die liberale Auffassung bejaht den Vorrang des zweiten Teiles, und weltanschauliche Gegensätze erschweren den natürlichen Ausgleich, den es indessen ständig zu suchen gilt. Die Waagschalen für Individuum und Kollektiv scheinen in stetem Wechsel zu steigen und zu sinken. Alexander *Borelius* notierte zu solchen Wirkungen der Geschichte: „Immer hat sie auf anti-geschichtliche Lehren mit einer neuen und gewaltigen Geschichts-Lehre geantwortet. Indem sie den Singularisierungsversuchen jeweils die groß-



artigsten, elementarsten, gefährlichsten Kollektivierungserscheinungen hat folgen lassen, die sie je in ihrem Ablauf hervorbrachte. Indem sie diesen Versuchen, die Macht fragwürdig zu machen, jeweils die stärksten Macht-Konzeptionen entgegengesetzt hat, die es in der Geschichte gab. Es gibt kaum ein besseres, treffenderes Beispiel dafür als die moderne russische Form des Marxismus.“<sup>10)</sup> Die Auflösung der Widersprüche im Bereich der Menschenrechte ist in der Sowjetunion bis heute nicht gelungen.

## 2. Die deutsche Entwicklung, insbesondere das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges fanden die Deutschen in ihrer bisherigen *Reichsverfassung* keine ausdrückliche Aufzählung von Grundrechten vor. Dennoch waren „die Grundgedanken der Menschenrechte“ (wir müssen hinzufügen: im herkömmlichen Sinne) „bis auf wenige und unbedeutende Reste auch im Deutschen Reich von 1871 durchaus zur Herrschaft gelangt“ (Hartung). Im Anblick auf diesen Zustand sprach selbst der Vater der Weimarer Verfassung, *Hugo Preuß*, ein wenig herabsetzend von „alten Ladenhütern“. Angesichts der breiten sozialen Unruhe, die von dem Erlebnis der Oktoberrevolution in Rußland beeindruckt und erregt wurde, gewann jedoch für die bürgerliche Anschauung eine Garantie herkömmlicher Rechte besondere Bedeutung, zumal die „institutionelle Garantie“ von überkommenen Einrichtungen (Eigentum, Erbrecht, Familie usw.). Im umgekehrten Sinne haben wir bereits die „institutionelle Garantie des Volkseigentums“ in der UdSSR beobachten können. Aus dem Gegensatz bildeten sich abgeschwächte Übereinstimmungen (Formelkompromisse), die eher „in einen Leitfaden der Staatsbürgerkunde als in eine Verfassung“ paßten (Hartung).

Die schwierigen Probleme wurden aus der Verfassung und aus dem Bereich der durch sie

gebotenen formellen Sicherheit in die durchführende Gesetzgebung verlagert. Für die Kompromißformeln wie für die im übrigen gewährten „klassischen Rechte“ fehlte es immer noch an einer Einrichtung, welche die Durchführung der Grundrechte und ihre tatsächliche Sicherung überwachen konnte. Darüber hinaus schuf man ein Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten (Art. 48), welches die zeitweilige Aufhebung von Grundrechten erlaubte und in seiner Praxis Gegenstand nachhaltiger Kritik wurde. Aber auch in anderen europäischen Verfassungen blieb die Möglichkeit einer Außerkraftsetzung von Grundrechten im Ausnahmezustand vorbehalten; zugleich findet man in ihnen den herkömmlichen Bestand an Grundrechten, einschließlich der sozialen Aufgaben des Staates (Hartung).

In der Zeit des Nationalsozialismus, der die Idee der menschlichen Gleichheit als „öde Gleichmacherei“ verachtete und die Ungleichheit der Rassen predigte, wuchs sich die Mißachtung der Menschenrechte zu einem Staats- und Gesellschaftsbild aus, das ihm die Verachtung der Völkergemeinschaft für alle Zeiten sichert. Die mörderische Idee einer „höherwertigen Volksgemeinschaft“ führte in Verbindung mit der Nichtbeachtung der grundlegenden menschlichen Rechte ins Verbrecherische. Es war eine zwingende Folge dieser geschichtlichen Epoche, daß der Gedanke der Sicherung künftiger Geschlechter vor den abscheulichen Verirrungen einer gewaltig übersteigerten Kollektividee in der modernen deutschen Verfassungsgesinnung seinen Niederschlag fand. Die völlige Niederlage des nationalsozialistischen Deutschland bot die historische Voraussetzung für eine solche Umkehr.

Die freie Verfassungsberatung in jenem Teile Deutschlands, der nicht gezwungen war, die Leitbilder einer kommunistischen (kollektiven) Welt- und Daseinsvorstellung zum Ausgangspunkt aller Überlegungen zu machen, führte 1949 zu dem *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Diese Verfassung ist ein Modell des bedeutenden Versuchs, die persönlichen Freiheiten und sozialen Notwendigkeiten in der Gestalt der staatlichen Ordnung

<sup>10)</sup> Das Ende der Vernunft, Hamburg und Stuttgart 1947.



zum Ausgleich zu bringen. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt das Grundgesetz nicht nur eine papierene Erklärung der Menschenrechte und der Rechte des Bürgers („Grundrechte“) sowie einige „institutionelle Garantien“, es hält nicht nur die Möglichkeit für die Schaffung einer sozialistischen Grundform des Staatswesens neben der einer privatwirtschaftlich bestimmten Sozialverfassung offen, sondern es verbürgt auch eine Einhaltung der Grundrechte in Form einer wohlausgebildeten Kontrolle der politischen (gesetzgebenden und ausführenden) Gewalten durch die richterliche Gewalt (Verfassungsgerichtsbarkeit).

„Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen“ (Art. 19 Abs. 4). Und: „Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und, ... wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen“ (Art. 100). Denn: „Das Deutsche Volk bekennt sich ... zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Die ... Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“ (Art. 1).

Darum ist die Gesetzgebung in letzter Instanz dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts unterworfen, dessen Entscheidungen mit Gesetzeskraft ergehen und die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden binden. In diesem allgemeinen Rahmen erblickt man die Grundrechte an der Spitze der modernen deutschen Verfassung.

Der Schutz der „unantastbaren Würde des Menschen“ ist nach dem Grundgesetz die alles überragende „Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“ (Art. 1), und jeder hat — bei Wahrung der Rechte anderer, der verfassungsmäßigen Ordnung und des Sittengesetzes — das Recht auf die „freie Entfaltung seiner Persön-

lichkeit“, auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person (Art. 2). Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich, und Männer und Frauen sind gleichberechtigt; niemand darf willkürlich (zum Beispiel seiner Rasse, seines Glaubens, seiner politischen Anschauungen wegen) bevorzugt oder benachteiligt werden (Art. 3).

Das Grundgesetz bezeichnet ferner die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, das Recht der freien Meinungsäußerung, der Unverletzlichkeit der Wohnung und das Petitionsrecht, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Freizügigkeit, die Freiheit der Berufswahl und das Briefgeheimnis ausdrücklich als Grundrechte. Darüber hinaus gewährt es mit der Wirkung von Grundrechten weitere Garantien, die als „justizielle Grundrechte“ bezeichnet werden können: Verbot von Ausnahmegerichten, der Rückwirkung von Strafgesetzen, der Doppelbestrafung (Art. 101, 103); in die Freiheit der Person kann nur auf Grund eines Gesetzes (zum Beispiel des Strafgesetzes) eingegriffen werden (Art. 104). Ehe und Familie genießen den „besonderen Schutz der staatlichen Ordnung“ und die „staatliche Gemeinschaft wacht“ über dem natürlichen „Recht der Eltern“ zur Pflege und Erziehung der Kinder (Art. 6). Grundgarantien regeln die Gestaltung des Schulwesens (Art. 7). Eigentum und Erbrecht sind gewährleistet. Inhalt und Schranken bestimmen jedoch die Gesetze. Deshalb ist auch die Enteignung auf gesetzlicher Grundlage (einschließlich der Überführung von Grund und Boden, der Naturschätze und von Produktionsmitteln) bei gerechter Entschädigung zum Wohle der Allgemeinheit ausdrücklich zulässig (Art. 14 und 15). Das bedeutet, daß unter dem Grundgesetz der freiheitsbezogene Bestand an Rechten auch dann nicht geschmälert werden dürfte und könnte, wenn die wirtschaftspolitischen Grundlagen des Gemeinwesens wesentlich umgestaltet würden. Die Bundesrepublik Deutschland würde unverändert ein demokratischer und sozialer Staat bleiben, in dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und von ihm in Wahlen und Abstim-



mungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird, wobei alle drei staatlichen Gewalten streng an Gesetz und Recht (Rechtsstaat) gebunden sind (Artikel 20). Auf diese Weise sind die Grundrechte in eine wirkliche Beziehung zur staatlichen Ordnung gesetzt. Ihr Schutz wird nicht nur in einer inhaltsleeren bloßen Erklärung der Staatsgesinnung, sondern in praktischer und wirksamer Weise durch die Gerichte gesichert, die bei allen Entscheidungen den Maßstab der Grundrechte des Menschen und des Bürgers an die Gesetze legen.

Hält man diesem Bilde eines wohlgestalteten Grundrechtsschutzes die Verfassungsvorstellungen entgegen, die unlängst in der „*Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik*“ niedergelegt worden sind, wird ein Unterschied völlig deutlich: Die Grundrechte gelten durch die Funktionen der sozialistischen Gesellschaftsordnung als gewährleistet, sie sind unmittelbarer Ausdruck des Staatssystems („immanente Garantien“). Deshalb vermag niemand darüber zu wachen, ob sie in der tatsächlichen Ordnung der Verhältnisse im Staat wirklich ihren angemessenen Ausdruck finden, und überall werden die Schranken der Verfassung und der in ihr enthaltenen Vorstellungen deutlich. So heißt es zum Beispiel, jeder Bürger habe das „Recht auf freie Wahl eines Arbeitsplatzes“, aber nur „entsprechend den gesellschaftlichen Erfordernissen“. Das Recht auf Arbeit wird gewährleistet durch das staatliche sozialistische Programm (sozialistisches Eigentum an den Produktionsmitteln, Planung, Wirtschaftswachstum, sozialistisches Arbeitsrecht, Bildung und Weiterbildung) (Art. 24).

In gleicher Weise werden andere Grundrechte mit Staatsvorstellungen durchtränkt: Jeder Bürger hat das Recht, „den Grundsätzen dieser Verfassung gemäß“ seine Meinung frei und öffentlich zu äußern (Art. 27), und alle Bürger haben das Recht, sich „im Rahmen der Grundrechte und Ziele der Verfassung“ friedlich zu versammeln (Art. 28). Oder: Die Bürger haben das Recht auf Vereinigung, um „ihre Interes-

sen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Zielen der Verfassung zu verwirklichen“ (Art. 29).

Die Wahrung der Verfassung ist damit nicht nur Schranke der Rechte (wie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland), sondern unmittelbarer Auftrag des Bürgers bei der Ausübung seiner Grundrechte. Nicht die Abgrenzung der Rechte des einzelnen ist der Sinn, sondern vielmehr die unmittelbare innere Einordnung des Staatsbürgers in die Gemeinschaft und deren besondere Zwecke.

*Thomas Hobbes* schrieb in seinem berühmten „*Leviathan*“: „Man muß das Volk zum ersten lehren, daß es nicht nach einer anderen Staatsform verlangen soll, die es bei seinen Nachbarn sieht, und nicht den Wunsch hegen soll, die seine zu ändern . . . Ohne Gehorsam kann es in keiner Staatsform Eintracht unter den Bürgern geben . . .“

Man wird zweifeln dürfen, ob es dem Wesen der „angeborenen und unveräußerlichen Menschenrechte“ entspricht, wenn sie zum Gegenstand eines bestimmten zeitgenössischen Staatsdenkens gemacht werden. Das Grundgesetz der Bundesrepublik jedenfalls hat den kühnen Sprung gewagt und diese Frage klar verneint. Nur wer die Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche und demokratische Grundordnung mißbraucht, kann sie verlieren, aber auch nur durch den Spruch des höchsten Gerichts (Art. 18 des Grundgesetzes). Die Wahl zwischen der bewußten Einordnung eines freien Bürgers in die gleichen Freiheiten der Mitbürger oder andererseits der Einordnung aller grundlegenden Lebensinteressen in das vorherbestimmte Gesamtinteresse des Staates, zwischen der persönlichen Freiheit und den *namenlosen* Freiheiten in einer übermächtigen Staatsordnung, ist auf deutschem Boden getroffen. Die verschiedenartige Auffassung, die in dieser Wahl ihre Form gefunden hat, bestimmt auch den weltweiten Kampf der Geister um die Verwirklichung „wahrer Menschenrechte“.



## C. Die Universalen Menschenrechte und ihr Ausdruck in der Staatengemeinschaft

### I. Der Beginn der internationalen Menschenrechtsbewegung

Der Beginn und die Entwicklung des zweiten großen Krieges in Europa, das offenkundige Scheitern der Völkerbundsidee und das verbreitete Gefühl für die Notwendigkeit eines neuen Fundaments für die internationale Ordnung ließ den Präsidenten der Vereinigten Staaten, F. D. Roosevelt, am 6. Januar 1941 in seiner Botschaft an den amerikanischen Kongreß jene berühmten *Vier Freiheiten* verkünden, die künftig der Menschheit helfen sollten, Frieden und internationale Sicherheit zu verbürgen: Rede- und Meinungsfreiheit, Glaubensfreiheit, Freiheit von Mangel und Freiheit von Furcht. In der ebenso berühmten *Atlantik-Charta* vom 14. August 1941 wurden weitere politische Prinzipien erklärt, welche die Hoffnung auf eine bessere Zukunft der Welt begründen halfen. Unter diesen Grundsätzen erschien auch das in den Nachkriegszeiten oft beschworene *Selbstbestimmungsrecht der Völker*.

Diese als Kriegsziele verkündeten Sätze fanden nach dem Ende der weltweiten Kämpfe ihren Niederschlag in der Charta der Vereinten Nationen, zu deren Zielen und Grundsätzen es gehört, „freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln, gegründet auf der Achtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechtes der Völker“ (Art. 1 Nr. 2 der Charta), „internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion zu fördern und zu festigen“ (Art. 1 Nr. 3). Die gleiche Zielsetzung findet man wieder bei der Erwähnung der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet (Art. 55) und innerhalb der Artikel über die internationale Treuhandschaft (vgl. Art. 76).

Unter dem Eindruck solcher Erklärungen begann ein Vorgang von überragender Bedeutung: die *Entfaltung von Menschenrechten* und Grundfreiheiten persönlicher und kollektiver, sozialer und wirtschaftlicher und schließlich auch im engeren Sinne politischer Art im *internationalen Raum*. Damit wurde der erste Schritt zu einer Entwicklung getan, welche auf die Allgemeinheit (Universalität) und feste Verankerung (Institutionalisierung) der Idee der Menschenrechte über und zwischen den staatlichen Ordnungen abzielt. Evrigenis<sup>11)</sup> spricht mit einiger Berechtigung von einem neuen Völkerrecht, einem „common law“ der Menschheit, für das hier der Grund gelegt wurde. Es handelte sich erneut um den von Begeisterung getragenen Aufbruch zu einer universalen Idee der *Herrschaft des Rechts*.

Aus dieser Grundstimmung ist es verständlich, daß die Friedensverträge mit Italien (Art. 15), Rumänien (Art. 3), Bulgarien (Art. 2) und Ungarn (Art. 2) vom Jahre 1947 besondere Grundverpflichtungen enthielten, die sich auf die Achtung der Menschenrechte aller unter der Souveränität dieser Staaten lebenden Personen bezogen. Diese Bestimmungen sollten sowohl die allgemeine Achtung der Grundfreiheiten in diesen Staaten gewährleisten als auch das System von besonderen Verträgen ersetzen, welches nach dem Ersten Weltkrieg in Europa zum Schutz nationaler Minderheiten errichtet worden war. Die vertragliche Garantie erwies sich indessen als zu schwach, um eine Verletzung der Menschenrechte durch die kommunistischen Regime in Ungarn, Bulgarien und Rumänien zu verhindern. Aus diesem Grunde scheiterte zunächst der Aufnahmeantrag dieser drei Länder in die Vereinten

<sup>11)</sup> Dimitrios Evrigenis, Die Institutionalisierung der Menschenrechte und das universale Recht, in: Internationales Colloquium über Menschenrechte, a. a. O.



Nationen. Wegen später nachdrücklich erhobener Vorwürfe gegen Bulgarien und Ungarn brachte die Generalversammlung der Vereinten Nationen in einem Beschluß vom 30. April 1949 ihre „tiefe Sorge“ über die politische Lage in den beiden Ländern zum Ausdruck, und im Oktober des gleichen Jahres versuchten die Westmächte erfolglos, ein Schiedsverfahren auf Grund der Friedensverträge in Gang zu bringen; die beschuldigten Staaten benannten einfach keine Mitglieder für die Schiedskommissionen. Außerdem bestritt die Sowjetunion ständig die Zuständigkeit der Weltorganisation. Am 22. Oktober 1949 zeigte sich die Generalversammlung abermals besorgt um die Zustände in Ungarn, Bulgarien und Rumänien und ersuchte den Internationalen Gerichtshof um Erstattung eines Rechtsgutachtens. Das Gericht stellte fest, daß die drei Staaten zwar verpflichtet seien, sich einem Schiedsverfahren zu unterwerfen, daß aber wegen fehlender Bereitwilligkeit die Schiedsausschüsse nicht zusammentreten könnten. Die Generalversammlung mußte daraus schließen,

daß die Regierungen der drei Länder sich der Verletzung der Menschenrechte wohl bewußt waren; sie konnte nicht mehr tun, als die genannten Staaten wegen ihrer Pflichtverletzung zu verurteilen. Darüber hinaus mußte sie aus den Debatten die Lehre ziehen, daß eine besondere Bestimmung ihrer Charta den Vereinten Nationen Schwierigkeiten machte: das Verbot der Einmischung in die „inneren Angelegenheiten“ der Mitgliedstaaten. Die Nichtachtung der Menschenrechte verschwand hinter dem Vorhang der staatlichen Souveränität.

Dennoch blieb das allgemeine Vertrauen ungeschwächt, daß es gelingen werde, „trotz der grundverschiedenen philosophischen, religiösen, politischen und wirtschaftlichen Auffassungen an gemeinsamen Unternehmungen in einer geeinten Welt, in der gewisse Werte von allen anerkannt werden“, zusammenzuarbeiten (McKeon). Die Vereinten Nationen hatten nämlich schon 1946 begonnen, eine allgemeine Menschenrechtserklärung zu entwerfen.

## II. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948

Eine vom Wirtschafts- und Sozialrat der Weltorganisation eingesetzte besondere Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen nahm zu Beginn des Jahres 1947 ihre Tätigkeit auf und beschloß, in einem dreistufigen Verfahren vorzugehen. In einer ersten feierlichen Erklärung sollte die allgemeine Rechtsüberzeugung der Völker ausgedrückt werden, diesem Schritt der Entwurf eines internationalen Abkommens folgen und schließlich ein weiterer Vertrag die Anwendung und Durchführung des geplanten Abkommens durch geeignete Maßnahmen gewährleisten. Der erste Schritt wurde mit der *Universal Declaration of Human Rights* im Jahre 1948 vollzogen. Diese Erklärung ist zu einem bedeutenden historischen Dokument geworden, hat aber keine die Staaten bindende Wirkung, wenn man auch ihre allgemein moralische und rechtliche Bedeutung

nicht von der Hand weisen kann. Einige Staaten haben sich bei dem Beschluß der Generalversammlung am 10. Dezember 1948 der Stimme enthalten (Ostblock, Südafrika, Saudi-Arabien), keiner aber hat dagegen gestimmt. Darin wird das eindrucksvolle Gewicht der öffentlichen Weltmeinung deutlich. Eine „gemeinsame Richtschnur für alle Völker und Nationen“, wie es der Vorspruch der Erklärung ausdrückt, ist jedenfalls in die Welt getreten<sup>12)</sup>.

Die dreißig Artikel der Deklaration enthalten sowohl persönliche Freiheiten als auch politische und soziale Rechte; allem voran steht der allgemeine Grundsatz der natürlichen Freiheit, Gleichheit und Menschenwürde. Es folgen die grundlegenden Rechte auf Leben, Freiheit

<sup>12)</sup> Ernst Friesenhahn in: Wörterbuch des Völkerrechts, Berlin 1961<sup>2</sup>, Bd. 2.



und Sicherheit der Person und auf Nichtdiskriminierung (Anspruch auf gleiche Behandlung) ungeachtet der Rasse, Farbe, des Geschlechts, der Sprache und Religion, der politischen oder sonstigen Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, des Eigentums, der Geburt oder sonstiger Umstände. Das Eigentum und die sonst bereits aus der historischen Entwicklung bekannten Rechte werden anerkannt. Rechtsstaatliche Übung der Gerichtsbarkeit wird gefordert, Freizügigkeit und Auswanderungsfreiheit verlangt, das Asylrecht wird genannt. Politische Rechte sollen gewährt werden (Gewährleistung des demokratischen Prinzips), Religions-, Gedanken- und Gewissensfreiheit sollen Bestand haben. Eine breite Skala sozialer Rechte ist zu finden (soziale Sicherheit und Fürsorge, soziale Repräsentation durch Gewerkschaften und Berufsverbände, Recht auf Erholung, Bildung, Teilnahme am kulturellen Leben, gerechten und gleichen Lohn, Mutterschutz u. a. m.). Und schließlich bestimmt Artikel 30: „Keine Bestimmung der vorliegenden Erklärung darf so ausgelegt werden, daß sich daraus für einen Staat, eine Gruppe oder eine

Person ein Recht ergibt, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, welche auf die Vernichtung der in dieser Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten abzielen.“

Wenn man die Erklärung Artikel für Artikel liest und überdenkt, gewinnt man einen unmittelbaren Eindruck von der außerordentlichen Vielfalt der Probleme, welche sich angesichts der unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Regionen der Erde bei der Entwicklung und Durchsetzung eines solchen Programms für ein „gemeinsames Menschenrecht“ stellen. So kann man aus der Erklärung ablesen, daß es immer noch Sklaverei gibt, die es zu bekämpfen gilt, und daß es noch keineswegs an jedem Ort allgemeiner Grundsatz ist, jedem Menschen die volle Stellung einer Rechtsperson zuzugestehen. Neben dem Bekenntnis zu den Errungenschaften moderner sozialer Gesinnung gilt es noch den uralten Kampf gegen Vorurteile zu führen, die die Stellung des Menschen in der Gesellschaft betreffen. Andere internationale Rechtsakte in besonderen Bereichen deuten das gleiche an.

### III. Besondere internationale Abkommen zum Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten

#### 1. Abkommen zur Unterdrückung von Sklaverei und Zwangsarbeit

Bereits am 25. September 1926 wurde eine *Sklavereikonvention* unterzeichnet, an der von Anfang an 35 Staaten teilnahmen, und die dem Zwecke dient, auf die vollständige Abschaffung der Sklaverei in allen ihren Formen (auch sofern sie in der Gestalt von ungerechtfertigter Zwangsarbeit auftritt) hinzuwirken. Zur Ergänzung dieser Bestrebungen wurde das Übereinkommen Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 28. Juni 1930 geschlossen.

Diese Bemühungen konnten schon auf eine lange Geschichte zurückblicken, die mit dem *Wiener Kongreß von 1815* begonnen hatte und sich in einer Reihe internationaler Abkom-

men des 19. Jahrhunderts fortsetzten, insbesondere in der sogenannten *Kongoakte von 1855* und der *Generalakte der Antisklavereikonferenz von 1890* in Brüssel. Dennoch konnte der Zweck, die Sklaverei und sklavereiähnliche Praktiken in der ganzen Welt auszurotten, nur unvollkommen erreicht werden. In Beratungen innerhalb der Vereinten Nationen wurde festgestellt, daß in Teilen Afrikas und des arabischen Raumes und wahrscheinlich auch in anderen Gebieten Mißbräuche wie beispielsweise die Schuldknechtschaft oder die Leibeigenschaft von der Rechtsordnung bestimmter Staaten noch geduldet werden.

Darum wurde am 7. September 1956 ein *Zusatzübereinkommen zu der Sklavereikonvention von 1926* und zur Fortführung der Bemü-



hungen der Internationalen Arbeitsorganisation geschlossen. Dieses Übereinkommen geht davon aus, „daß die Freiheit das angeborene Recht jedes Menschen ist“, und ferner in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgestellt wird, daß niemand in Sklaverei oder Knechtschaft gehalten werden darf, und daß Sklaverei und Sklavenhandel in jeder Form verboten werden sollen“. Das Übereinkommen verpflichtet die Staaten, in ihrem Bereich Schuldknechtschaft, Leibeigenschaft, Kauf, Verkauf und Vererbung von Frauen oder die Überlassung von Jugendlichen an eine andere Person zum Zwecke der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder sonstiger Ausnutzung abzuschaffen, den Sklavenhandel als Verbrechen zu behandeln und ebenso die Sklaverei als solche und bestimmte Praktiken (Verstümmeln, Brandmarken von versklavten Personen) zu bestrafen.

Aber damit hat der Kampf gegen die Mißachtung der menschlichen Freiheit noch kein Ende gefunden. So hat sich z. B. die Internationale Arbeitsorganisation schon kurz darauf genötigt gesehen, „verschiedene weitere Anträge anzunehmen, betreffend die Abschaffung gewisser Formen der Zwangs- oder Pflichtarbeit, durch die eine Verletzung der Menschenrechte gegeben ist“ (Präambel des Abkommens Nr. 105 vom 25. Juni 1957).

## **2. Übereinkommen zur Sicherung der Vereinigungsfreiheit**

Am 1. Juli 1949 hat die Internationale Arbeitsorganisation ein Übereinkommen über die *Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen* (Übereinkommen Nr. 98) und zuvor am 9. Juli 1948 ein Übereinkommen über die *Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts* (Übereinkommen Nr. 87) abgeschlossen. Auch diese Vereinbarungen stehen in jenem Raum, den die moderne Vorstellung von den Menschenrechten und Grundfreiheiten umschreibt (vgl. dazu z. B. die Artikel 20 und 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte).

## **3. Die Internationale Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes**

Die Konvention gegen den Völkermord wurde am 9. Dezember 1948 unter dem noch frischen Eindruck der nationalsozialistischen Gewaltverbrechen während des Zweiten Weltkrieges, insbesondere der grausamen Verfolgung und Ausrottung des europäischen Judentums, abgeschlossen. Ihre Bestimmungen sind heute auch Teil des deutschen Strafrechts; die Vernichtung nationaler, rassischer, religiöser oder durch ihr Volkstum bestimmter Minderheiten und die darauf gerichteten einzelnen Handlungen werden mit lebenslangem Zuchthaus bestraft. Diese Bestimmungen zeigen eine besondere Form der Gewährleistung des Menschenrechts auf Leben und dienen der Vorkehr gegen eine verbrecherische Politik.

## **4. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Diskriminierung**

Der Kampf um die Gleichheit des Menschen ist auch der Kampf um die Gleichheit seiner Möglichkeiten. Unterscheidungen wegen Rasse oder Farbe, Geschlecht, Sprache oder Religion, wegen politischer oder sonstiger Überzeugung, wegen nationaler oder sozialer Herkunft, wirtschaftlichen Verhältnissen oder Geburtsvorrechten, oder willkürliche Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzungen zerstören offenkundig die Gleichheit der Chancen. Die Elemente solcher Unterscheidungen sind vielfach in Vorurteilen und in Willkür begründet; sie tragen wegen eben dieses willkürlichen Charakters den Makel eines Unrechts, welches man mit dem Wort *Diskriminierung* umschreibt. Die Beseitigung von Diskriminierungen aber rührt an den Kern aller Überlegungen zu den Menschenrechten.

Deshalb hat die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) ein *Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichts-wesen* zustande gebracht und deshalb hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen ein *Übereinkommen zur Beseitigung*



jeder Form von Rassendiskriminierung angenommen, insbesondere in der Erwägung, „daß alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und ein Recht auf gleichen Schutz des Gesetzes gegen jede Diskriminierung und jedes Aufreizen zur Diskriminierung haben“. Das letztgenannte Übereinkommen bekämpft neben der rassistischen Diskriminierung die Schlechterstellung von Ausländern wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staat, bekämpft die Rassentrennung in einigen Staaten (Segregation in den USA, Apartheid in Südafrika) und die ideologische Propaganda zur Abwertung anderer Rassen; ergänzend hierzu werden positive Verpflichtungen zur unterschiedslosen Gleichbehandlung, zur Gewährleistung des gleichen Genusses von politischen oder sonstigen Rechten der Bürger (insbesondere der klassischen Freiheiten) und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (demokratische Rechte im Arbeitsleben, das Recht auf Wohnung, auf Fürsorge, auf Bildung, auf Teilnahme am kulturellen Leben) niedergelegt. Zur Überwachung wird ein internationaler Ausschuß zur Beseitigung der Rassendiskriminierung gebildet, der Beschwerden von Staaten (in besonderen Fällen auch von Einzelpersonen) wegen einer Verletzung des Abkommens nachgehen und einen Ausgleich suchen soll. Dieses Abkommen zeigt Ansätze zu dem weltweiten Versuch, ein Verfahren zur tatsächlichen Sicherung der Rechte des einzelnen Menschen oder von Menschengruppen gegen staatliche oder gesellschaftliche Unterdrückung bereitzustellen und sich nicht auf Erklärungen zu beschränken, die in der Sache gerecht und wohlmeinend sind, aber in der Wirklichkeit oft nicht mehr Bedeutung haben als das Papier, auf das sie gedruckt sind.

## 5. Menschenrechte und Krieg:

### Die Genfer Rot-Kreuz-Konventionen

Es ist eine Forderung der Humanität, daß die Rechte des Menschen nicht nur gegen die Gewalt der Gesellschaft, in der er lebt und deren Rechtsordnung er unterworfen ist, gesichert werden, oder daß ihr Ausdruck in den wirk-

lichen Lebensordnungen unter friedlichen Voraussetzungen sichtbar wird, sie sollten auch in jenen Ausnahmefällen Achtung finden, in denen das Recht zu enden scheint und die Gewalt ihre fürchterlichste Form annimmt: in Zeiten des Krieges. Solange der Krieg als Mittel der Politik in der Welt nicht ausgeschlossen ist, solange wird auch die Minderung seiner Folgen zu den großen Aufgaben der Völkergemeinschaft gehören müssen. Diese Aufgabe ist in sich unlösbar, denn sie fordert die Vermenschlichung des Unmenschlichen und enthält so ihren eigenen Widerspruch. Aber die Wirklichkeit fordert immer neue Versuche, wenn man die kaum vernarbten Wunden des Zweiten Weltkrieges oder etwa die grausamen Wirkungen des Geschehens in Vietnam bedenkt.

Das erste internationale Übereinkommen, welches auf die Verbesserung der Lage des einzelnen Menschen im Kriege hinwirkte, war die *Genfer Konvention von 1864*; sie war auch das erste völkerrechtliche Abkommen, abgesehen vom Sklavereiverbot, das den Menschen in den Mittelpunkt stellte. Sie enthielt als wichtigsten Satz das Gebot, feindliche und eigene Verwundete gleich zu behandeln. Dieser Konvention folgte 1929 ein *Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen*. 1949 wurden die bestehenden Vereinbarungen durch vier neue Übereinkommen ersetzt (*Genfer Konventionen 1949*), die sich mit dem Los von Verwundeten und Kranken der Streitkräfte, der Kriegsgefangenen und der Zivilpersonen befassen. Über den Schutz der an den Kämpfen Beteiligten (Kombattanten) hinaus wollen diese Abkommen in Bürgerkriegen auch die beiden miteinander ringenden Parteien zur Beachtung gewisser Mindestanforderungen gegenüber den sonstigen Betroffenen zwingen, während die sonstigen Vertragsvorschriften in erster Linie (Ausnahmen gibt es in dem Übereinkommen zum Schutz der Zivilpersonen) die Rechte der Angehörigen anderer an den Kämpfen beteiligter Mächte schützen.

Man kann die Bestimmungen der Genfer Konventionen durchaus als eine Verwirklichung



von allgemeinen Menschenrechten unter den besonderen Bedingungen des Krieges betrachten. Gleichheit und Nicht-Diskriminierung fanden bereits Ausdruck in der alten Konvention von 1864 (Verwundete); heute gilt dies auch für Kriegsgefangene, die nicht wegen ihrer politischen Auffassungen unterschiedlich behandelt werden dürfen. Feindliche Zivilpersonen sind ebenfalls durch das Gebot der Gleichbehandlung geschützt, sowohl im Gebiet einer kämpfenden Partei als auch im besetzten Gebiet. Gleichermaßen findet das Recht auf Leben seinen Niederschlag zugunsten von Personen, denen der Schutz der Abkommen gilt, insbesondere dürfen Menschen weder als Geiseln genommen noch gar als solche getötet werden. Das Recht auf Freiheit ist umschrieben innerhalb der im Kriege natürlichen Grenzen der Kriegsgefangenschaft und der Festsetzung (Internierung) von Zivilisten. Grausamkeit, Folterung, unmenschliche und entwürdigende Behandlung oder Bestrafung sind sowohl in internationalen Konflikten als auch in Bürgerkriegen verboten. Zivilpersonen dürfen nicht verschleppt werden oder willkürlicher Verhaftung ausgesetzt sein. Die Abkommen bemühen sich auch um den Schutz des Rechts auf

Eigentum (z. B. Plünderungsverbot, Verbot der Zerstörung von Eigentum in besetzten Gebieten). Das Recht der freien Religionsausübung gilt zugunsten der Gefangenen und auch in besetzten Gebieten.

Kein anderes völkerrechtliches Abkommen hat die Menschenrechte bisher so stark in verpflichtende Formen gegossen wie die modernen Genfer Konventionen<sup>13)</sup>. Dabei darf man allerdings nicht übersehen, daß die praktischen Vorkehrungen dafür, die Abkommen auf ihre Einhaltung zu überwachen, aus der Natur der Sache nur sehr begrenzt wirksam sein können. Die grausamen Erfahrungen der Kämpfe in Vietnam, in denen die Leiden eines internationalen Krieges mit der Furchtbarkeit eines Bürgerkrieges und seiner vielfachen Verletzung von menschenrechtlichen Geboten zusammentreffen, machen es unmöglich, dies zu übersehen. Daneben sind auch die Vorschriften, die sich mit dem Schutz der Bevölkerung besetzter Gebiete vor der Willkür der Besetzenden befassen, noch sehr unvollkommen ausgebildet, wie die Verhandlungen der Internationalen Menschenrechtskonferenz in Teheran im Frühjahr 1968 gezeigt haben.

## IV. Menschenrechte und internationale Organisation

### 1. Politische Organisationen und Regionalpakete

Die regionalen Verteidigungsbündnisse und Organisationspakete der Nachkriegszeit haben vielfach Bestimmungen in sich aufgenommen, welche eine Förderung der Menschenrechte durch die Mitglieder vorsehen. Dies geschieht entweder durch eine Verpflichtung auf die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen (so z. B. im *Pakt von Rio* 1947 oder im *NATO-Vertrag* von 1949) oder wird in besonderen Erklärungen ausgedrückt (wie etwa in den Formeln der *Pazifik-Charta*, Manila 1954). Das Abkommen über die *Westeuropäische Union* (Brüssel 1948) stellt sogar in direkter Weise die Absicht der Vertragsstaaten heraus, „ihren

Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Persönlichkeit und an die anderen in der Satzung der Vereinten Nationen verkündeten Ideale erneut zu bekräftigen“ (Präambel).

In der Satzung der *Organisation Amerikanischer Staaten* [OAS] (Fassung 1967) hieß es: „Die amerikanischen Staaten proklamieren die Grundrechte des Individuums ohne Unterschied der Rasse, der Staatsangehörigkeit, des Glaubens oder des Geschlechts“ (Art. 3). „Eine

<sup>13)</sup> Dietrich Schindler, Das humanitäre Kriegsrecht im Rahmen der internationalen Garantie der Menschenrechte, in: Internationales Colloquium über Menschenrechte, a. a. O.



Interamerikanische Menschenrechtskommission soll eingerichtet werden, deren Hauptaufgabe die Förderung der Beachtung und des Schutzes der Menschenrechte ist; die Kommission soll als beratendes Organ der Organisation in diesen Fragen wirken" (Art. 112). Eine solche Kommission hatte die OAS bereits 1959 durch Beschluß ihres Ministerrates eingerichtet; ihren Nutzen hat sie bereits in vielen Fällen unter Beweis stellen können. Die in der Praxis jener Kommission gewonnenen Erfahrungen scheinen anzudeuten, daß die dort angewandten Verfahrensweisen gerade in Entwicklungsländern, bei denen zunächst die Verbesserung der allgemeinen Lebensverhältnisse im Vordergrund steht, ein wertvolles Instrument zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung des Verständnisses ihrer Notwendigkeit sein können <sup>14)</sup>.

Es liegt auf der Hand, daß eine schematische Übertragung von Rechtsvorstellungen, wie sie in den europäischen Schutzformen nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt worden sind, auf die Verhältnisse anderer Regionen weder möglich noch von wirklichem Nutzen ist. Wo Hunger und Entbehrung die Szene regieren, hat die Frage nach der Sicherung von Rechten nur nachgeordnete Bedeutung.

## **2. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950**

Ebenfalls im Schoße einer internationalen Organisation, des Europarates, ist die Menschenrechtskonvention der europäischen Staaten entstanden. Sie beruht auf einer Verpflichtung der Mitglieder durch die Satzung des Europarates zu „Schutz und Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (Art. 1 (b) der Satzung) und schafft ein wohl-

<sup>14)</sup> Karel Vasak, Die amerikanische Menschenrechtskommission, ihre Rolle und ihre Bedeutung für die Entwicklungsländer, in: Internationales Colloquium über Menschenrechte, a. a. O.

ausgebildetes Schutzsystem für die klassischen Menschenrechte auf Leben, ordentlichen Rechtsschutz, Unverletzlichkeit der Wohnung und des Briefgeheimnisses, auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und freie Meinungsäußerung und Information, Versammlung und Vereinigung, auf Heirat und Familiengründung, auf Eigentum, auf Freizügigkeit; sie hat das Sklavereiverbot und das Verbot der Folter und menschenunwürdiger Bestrafung ebenso in sich aufgenommen wie das Recht auf Bildung und elterliche Erziehung oder politische Grundrechte wie freie und geheime Wahlen oder das Verbot der Ausweisung aus dem Heimatstaat oder der Massenausweisung von Ausländern.

Die Europäische Kommission für Menschenrechte, das Ministerkomitee des Europarates und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sind die berufenen Organe, welche wirksam werden können, wenn der einzelne auf dem innerstaatlichen Rechtsweg eine Sicherstellung seiner durch die Konvention garantierten Rechte nicht erlangt hat.

Dank dieser Konvention ist die Garantie der Menschenrechte in keinem Teil der Welt bislang auf der zwischenstaatlichen Ebene so stark ausgebildet wie innerhalb des Bereichs des Europarates. Ein solches Ergebnis konnte aber nur erreicht werden zwischen „Regierungen europäischer Staaten, die vom gleichen Geiste beseelt sind und ein gemeinsames Erbe an geistigen Gütern, politischen Überlieferungen, Achtung der Freiheit und Vorherrschaft des Gesetzes besitzen“ und so in der Lage waren, „die ersten Schritte auf dem Wege zu einer kollektiven Garantie gewisser in der Universellen Erklärung verkündeter Rechte zu unternehmen“ (Präambel der Europäischen Konvention). Im weltweiten Rahmen hingegen erweitert sich das Problem in mehrfacher Hinsicht, bis hinein in den Bereich des Selbstbestimmungsrechts der Völker, das wiederum als grundlegendes modernes Menschenrecht auf die Lage im heutigen Europa zurückstrahlt.



## V. Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen

Am 16. Dezember 1966 unternahmen die Vereinten Nationen einen weiteren Schritt zur internationalen Fortbildung des Menschenrechtsgedanken: Sie beschlossen zwei *Entwürfe internationaler Konventionen*, und zwar eine *über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (die „modernen“ Menschenrechte) und eine *über staatsbürgerliche und politische Rechte* (die „klassischen“ Menschenrechte), in der Hoffnung, daß die Mitgliedstaaten diese Verträge baldmöglichst unterzeichnen oder ihnen beitreten werden, damit sie demnächst in Kraft treten können. Diese Konventionen begründen für die Staaten, welche sie annehmen, im Unterschied zu der Menschenrechtserklärung von 1948, bindende Pflichten. Unabhängig von der vertraglichen Verpflichtung kann man aber durchaus der Meinung sein, daß die „klassischen Rechte“ bereits durch ihre Niederlegung in anderen Verträgen oder in Verfassungstexten und die dadurch zum Ausdruck gebrachte Anerkennung ihres zwingenden Charakters von Seiten der Völkerrechtsgemeinschaft eine solche Kraft erlangt haben, daß kein Staat sich ihnen entziehen kann, selbst wenn er die Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte nicht unterschreibt. Anders verhält es sich jedoch mit den „modernen Rechten“ der zweiten Konvention, die nicht auf die gleiche ehrwürdige Geschichte zurückblicken können. Bei diesen Rechten fehlt es noch an mehr als bloß dem „Tüpfelchen auf dem i“. Aber wie man die Wirkungen beider Konventionen auch immer einschätzen mag, ein Recht hat gewiß einen bedeutenden Siegeserrungen: das *Selbstbestimmungsrecht der Völker*.

Dieses kollektive Recht der „Völker und Nationen“ beruht gedanklich auf zwei Grundsätzen: der *Zustimmung der Regierten* zu ihrem Schicksal als Gemeinschaft innerhalb einer staatlichen Ordnung, zum anderen auf dem sogenannten *Nationalitätsprinzip*.

Das erstgenannte Prinzip der Gemeinschaft von einer staatlichen Gewalt untergeordneten

Menschen hat *Kant* unübertrefflich in seinem berühmten „Zweiten Präliminarartikel zum ewigen Frieden unter Staaten“ (Königsberg, 1796) formuliert: „Ein Staat ist nämlich nicht (wie etwa der Boden, auf dem er seinen Sitz hat) eine Habe (patrimonium). Er ist eine Gesellschaft von Menschen, über die niemand anders als er selbst zu gebieten und zu disponieren hat. Ihn aber, der selbst als Stamm seine eigene Wurzel hatte, einem anderen Staate einzuverleiben, heißt seine Existenz als einer moralischen Person aufheben und aus der letzteren eine Sache machen, und widerspricht also der Idee des ursprünglichen Vertrags, ohne die sich kein Recht über ein Volk denken läßt.“ Die französischen Revolutionäre des 18. Jahrhunderts bildeten diesen Gedanken auf der Grundlage der Vorstellung von der Volkssouveränität weiter: „Die Verfassunggebende Versammlung hat das große Prinzip geheiligt, daß jedes Volk das Recht hat, sich die Regierung zu geben, welche ihm beliebt“ (Camille Desmoulins in der Diskussion im Nationalkonvent, 28. September 1792) und „daß Völker, Provinzen und Städte nicht ausgetauscht, abgetreten oder verkauft werden können ohne ihre Zustimmung“ (Entwurf eines Dekrets vom 12. November 1789). Schließlich brachten die Bewegungen der Jahre 1848/49 in Europa die Auffassung mit sich, daß jede Nationalität einen eigenen Staat zu bilden berechtigt sei; so schloß sich endlich der Kreis im Nationalitätenprinzip (Mancini).

Alle diese Formeln haben in den verschiedenen geschichtlichen Epochen zu verschiedenen Zwecken Dienste geleistet (Bildung von Nationalstaaten, nationaler Ausbruch aus Mehrvölkerstaaten, Volksabstimmungen bei Gebietsveränderungen, Kampf gegen koloniale Herrschaftsformen). Als rechtliche Erscheinung hat das Selbstbestimmungsrecht dadurch nicht an Deutlichkeit gewonnen, aber als politisches Prinzip hat es dennoch mächtige Veränderungen bewirkt, wenn man nur die kraftvolle Bewegung gegen den Kolonialismus in den letz-



ten beiden Jahrzehnten bedenkt. Dieser Kampf gegen koloniale Unterdrückung ist auch der Beweggrund für die Generalversammlung der Vereinten Nationen gewesen, mit einer Entschließung vom 4. Dezember 1950 den Weg für eine Ausgestaltung des nationalen Selbstbestimmungsrechts innerhalb der Entwürfe für die Menschenrechtskonventionen zu bahnen.

Am 5. Februar 1952 beschloß die Generalversammlung, daß „alle Völker das Recht auf Selbstbestimmung haben sollen“; zugleich wurde die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen ersucht, neben der Konvention über die klassischen Rechte eine zweite über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vorzubereiten. Damit wurde deutlich, daß die Weltorganisation einen Zusammenhang zwischen dem kollektiven Recht auf Selbstbestimmung und den zumeist als kollektive Rechte ausgestalteten „modernen Menschenrechten“ sah. Nach sehr schwierigen Debatten, in denen die Vielschichtigkeit des Selbstbestimmungsgedankens deutlichen Ausdruck fand, beschloß die Kommission, das Selbstbestimmungsrecht in beide Konventionsentwürfe aufzunehmen.

In den nunmehr beschlossenen Texten steht das Selbstbestimmungsrecht jeweils in dem gleichlautenden ersten Artikel der Konvention:

„1. Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und verfolgen in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“

Im Vorspruch (Präambel) der Konventionen, der ebenfalls in beiden Texten übereinstimmt, findet man einen Satz, der die Bedeutung der Selbstbestimmung im System der Menschenrechte aufhellt.

Dieser Satz spricht von der „Erkenntnis, daß nach der Universellen Erklärung der Menschenrechte das Ideal des freien Menschen, der von Furcht und Not befreit ist, nur dann zu verwirklichen ist, wenn Bedingungen geschaffen werden, unter denen jedermann seine wirt-

schaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie seine staatsbürgerlichen und politischen Rechte ausüben kann.“

Darin wird sichtbar, daß die Vereinten Nationen den kollektiven Rechten einen zumindest zeitlichen Vorrang vor den Rechten des einzelnen Menschen zu geben bereit sind. Das vermag niemanden zu verwundern in einer Welt, in der die überwiegende Zahl der Glieder der Völkergemeinschaft mit außerordentlichen sozialen Schwierigkeiten und Ungerechtigkeiten zu kämpfen hat. Damit ist aber auch klar geworden, daß im universellen Rahmen die individuellen Garantien in die Gefahr geraten, als Ordnungsprinzipien für eine gerechte Staatsordnung an innerem Wert zu verlieren. Und wenn man die Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte näher betrachtet, kann man leicht erkennen, daß die „unveräußerlichen Rechte“ mit vielen Fragezeichen behaftet sind.

Die Verpflichtung der Staaten, die Rechte zu gewährleisten, besteht für den einzelnen Staat nur „im Einklang mit seinem verfassungsrechtlichen Verfahren“. „In Zeiten öffentlichen Notstandes, der die Existenz der Nation bedroht und amtlich verkündet ist, können die Vertragsstaaten, soweit dies nach Lage der Dinge unerläßlich ist, Maßnahmen treffen, die von ihren aus der Konvention erwachsenden Verpflichtungen abweichen, sofern diese Maßnahmen mit ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen vereinbar sind und keine Diskriminierung einschließen, die allein aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft erfolgt“ (Art. 2 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 11). Unentziehbar im Sinne des Notstandsrechts ist nur das Recht auf Leben, das nicht willkürlich beeinträchtigt werden darf; streng zu achten ist ferner das Verbot der Folter und grausamer und entwürdigender Strafen, das Verbot der Sklaverei, der Schuldhaft, der Rückwirkung von Strafgesetzen; sicher geschützt bleibt auch die Weltanschauungsfreiheit. Alle anderen Rechte — auf Freiheit und Sicherheit der Person, auf humanen Straf-



vollzug, auf Freizügigkeit, auf rechtsstaatliche Behandlung von Ausländern, auf Gleichheit vor Gericht, auf Privatleben, Familie, Heim und Briefwechsel, auf Meinungsfreiheit, Freiheit der Vereinigung und der Versammlung, auf Ehe, auf Wahlen und Teilnahme am öffentlichen Leben, auf Gleichheit vor dem Gesetz und Pflege der nationalen Kultur durch Minderheiten — sind der Einschränkung in Notstandsfällen zugänglich, soweit sie nicht ohnehin bereits zu normalen Zeiten Beschränkungen unterworfen werden können. Wenn man es auf eine kurze Formel bringen will, so ist nur der Kernbereich der staatsbürgerlichen und politischen Rechte, nämlich das Leben und die Würde der menschlichen Person, in einem Sinne anerkannt, der wirklich von unveräußerlichen Rechten in einem universellen Sinne zu sprechen erlaubt. Das scheint wenig zu sein, ist unter dem Zwang der Verhältnisse aber schon recht viel.

In der Konvention über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wird die Enge der Möglichkeiten für eine sichere Garantie noch deutlicher. Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich zur Gewährleistung der Rechte nur „entsprechend seinen Möglichkeiten — insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art“ — und zu Maßnahmen nur „nach und nach mit allen geeigneten Mitteln“ (Art. 2). Im übrigen darf ein Staat die Ausübung der gewährleisteten Rechte Einschränkungen unterwerfen, „die im Gesetz vorgesehen sind und mit der Natur dieser Rechte vereinbar sind und deren ausschließlicher Zweck es ist, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern“ (Art. 4). Besonders diese „Wohlfahrtsklausel“ dürfte ein brauchbares Argument für moderne Jakobiner abgeben! Betrachtet man die einzelnen Bestimmungen, so findet man, daß manche Rechte überhaupt nur „anerkannt“ werden, andere zwar Verpflichtungen der Staaten begründen, zugleich aber Einschränkungsmöglichkeiten festlegen: So wird zwar die Betätigungsfreiheit der Gewerkschaften gewährleistet, „es sei denn“, daß Einschränkungen „im Gesetz vorgesehen sind und in

einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich“ sind, und das Streikrecht besteht nur, „sofern es nach Maßgabe der innerstaatlichen Gesetze ausgeübt wird“ (Art. 8). Im übrigen liest sich die Konvention mit ihren „Anerkennungen“ mehr wie ein Programm allgemeinsten Art. Das mindert nicht die Bedeutung der angestrebten Ziele, die eine weiträumige und gleichmäßige Sozialentwicklung vorsehen. Man wird dennoch fragen dürfen, wie diese Grundsätze einer Entwicklung der sozialen Gemeinschaften sich zu den überkommenen und gleichfalls festgelegten Garantien für die Freiheit des einzelnen Menschen verhalten.

Wenn man bedenkt, daß einige Grundrechte, wie etwa das Asylrecht, das Eigentumsrecht, das Recht auf eine Staatsangehörigkeit oder das Petitionsrecht in den Konventionen nicht mehr zu finden sind, so wird der schwankende Charakter der Vertragsentwürfe deutlich, und „der allgemeine Eindruck bleibt bestehen, die Suche nach einem von allen anzunehmenden Kompromiß habe die menschliche Freiheit im Endergebnis zu kurz kommen lassen“<sup>15)</sup>. Nimmt man hinzu, daß Formeln wie Demokratie, Recht, Frieden und Fortschritt, die man in den Konventionen findet, keine allgemein verbindlichen Inhalte besitzen, so bleibt nur zu hoffen, daß sich innerhalb der öffentlichen Meinung unter den Völkern der Erde in einem langsamen politischen Prozeß Gemeinsamkeiten bilden, die dazu ausreichen, die Ideale der Konventionen mit der Zeit zu erfüllen.

Gegenwärtig wird man allerdings noch zweifeln müssen, ob die globale Entwicklung schon in einer überschaubaren Zeitspanne auf ein so grundlegend einheitliches Weltbild im politischen und im kulturellen Sinne deutet, wie man es voraussetzen hätte, wenn alle aus regionaler Tradition und Aktualität erklärlichen Widersprüche zwischen der Wirklichkeit

<sup>15)</sup> Josef Soder, Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, Heft 6/1967.



und den Grundforderungen der Menschenrechte versöhnt werden sollen.

Wie das europäische Beispiel zeigt, kann es in einer Region gemeinsamer kultureller Überzeugungen sowohl den Konsens über den Charakter wesentlicher Rechtsgarantien als auch institutionalisierte Schutzvorkehrungen dafür geben, mögen die Wirkungen im einzelnen auch recht begrenzt sein. Aber bereits hier setzt die Existenz der Staaten und der daraus folgenden einzelnen Staatsinteressen einer internationalen Protektion menschlicher Individualrechte deutliche Grenzen. Selbst in Europa wird das Bild vollends verwirrt, wenn man auf das politische Neben- und Gegeneinander von Ost und West als Bereichen verschiedener ideologischer Hegemonien blickt: hier spricht man bereits keine gemeinsame Sprache mehr, wenn man „die“ Menschenrechte nennt. Was bedeutet der einzelne in den östlichen Staaten Europas und was bedeuten diese Staaten selbst, wenn man an das Menschenrecht auf nationale Selbstbestimmung und dabei an die Vorgänge um die CSSR in der zweiten Hälfte dieses Jahres 1968 denkt?

Vertragliche Konventionen sind ohne bedeutenden Wert, sofern sie nicht auf politisch-moralischen Konventionen ruhen, die aus innerer Überzeugung wirkliche Beachtung fordern und finden. Um wieviel schwieriger werden die Fragen dort, wo es an einem solchen Fundament nicht nur aus gegenwärtigen politischen, sondern auch aus geschichtlichen Gründen fehlt, wie etwa in Afrika, in Asien und in Lateinamerika.

Das Selbstverständnis der jungen Nationen legt das Gewicht der Menschenrechte auf

völlig andere Aspekte als diejenigen, welche das innere Thema der abendländischen Tradition bilden. Der Kampf gegen Elend und Armut, der ja noch nicht einmal in den hochzivilisierten Industriestaaten völlig gewonnen ist, wirft seinen mächtigen Schatten auf die Szene, und so nehmen sich die wohlmeinendsten Erwägungen über eine ausreichende oder nicht ausreichende Garantie beispielsweise der Pressefreiheit in den Entwicklungsländern recht bescheiden, wenn nicht gar lächerlich aus. Das Gefühl einer allgemeinen Diskriminierung birgt mannigfache Vorurteile gegenüber den Anschauungen einer europäischen Zivilisation, die vielleicht hier und dort als geheime Instrumente und Vorboten eines neuen, verfeinerten Kolonialismus mißverstanden werden, und der kulturelle Hochmut, der so manchen die Verhältnisse in Schwarzafrika mit der Elle „unserer“ Vorstellung von Menschenrechten messen läßt, trägt nicht gerade zum Schwinden offener oder verborgener Vorbehalte bei. Der wirkliche gemeinsame Nenner — jenseits aller heilig beschworenen Deklarationen und Pakte — ist bisher außerordentlich klein. Man kann Gründe dafür nennen, daß es noch sehr lange dabei bleiben wird.

Menschenrechtserklärungen können wohl niemals mehr sein als ein wechselnder historischer Ausdruck für die ewige Suche nach der Gerechtigkeit. In diesem Sinne sind die Menschenrechte wirklich und unwirklich zugleich, fassen sie Realität und Ideal in eines zusammen, entspricht ihre „Unveräußerlichkeit“ dem Urbild eines Rechts, das der Mensch auf Erden zu fordern gewillt ist und das er gar zu selten wirklich erhält.



## Literatur

- Friesenhahn, Ernst:* Menschenrechte; Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen; Menschenrechtskonvention der Europarat-Staaten; in: Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. Berlin 1961, Bd. 2.
- Guradze, Heinz:* Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht. Göttingen 1956.
- Hartung, Fritz:* Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart. 2. Aufl. Göttingen 1954.
- Hartwich, Hans-Hermann:* Politik im 20. Jahrhundert. 3. Aufl. 1967. Bearb. gemeins. mit Dieter Grosser, Hannelore Horn und Wolfgang Scheffler.
- Hobbes, Thomas:* Leviathan oder Wesen, Form und Gewalt des kirchlichen und bürgerlichen Staates (Urfassung London 1651). Hrsg. von P. C. Mayer-Tasch, 1965 — Rowohlts Klassiker, Philosophie der Neuzeit, Bd. 6.
- Internationales Colloquium* über Menschenrechte, Berlin 1966. Mit Beiträgen von Colliva, Evrigenis, Ermacora, Lalive, Münch, Petzold, Schindler, Suy, Tornaritis und Vasak. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.). Berlin 1968.
- Jellinek, Georg:* Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. München 1895. Vierte unveränderte Auflage. Hrsg. von Walter Jellinek. 1927.
- Laotse:* Tao Te King. Deutsch von F. Fiedler. Hrsg. Gustav Wyneken. Hannover 1922.
- Locke, John:* Über die Regierung (Two Treatises of Government, II — Urausgabe 1689). Hrsg. von P. C. Mayer-Tasch, 1966 — Rowohlts Klassiker, Philosophie der Neuzeit, Bd. 8.
- Mayer-Tasch, Peter Cornelius:* Die Verfassungen Europas. Stuttgart 1966.
- Müller-Römer, Dietrich:* Ulbrichts Grundgesetz. Die sozialistische Verfassung der DDR. Köln 1968.
- Oestreich, Gerhard:* Die Idee der Menschenrechte in ihrer geschichtlichen Entwicklung. Berlin 1962.
- Reibstein, Ernst:* Die Anfänge des neueren Natur- und Völkerrechts. Bern 1949.
- Ritter, Gerhard A.:* Ursprung und Wesen der Menschenrechte. Historische Zeitschrift, Bd. 169. 1949.
- Romberg, Harold Percy:* Die Richter Ihrer Majestät. Porträt der englischen Justiz. Stuttgart 1965.
- Schickhardt, Bernhard:* Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789—91 in den Debatten der Nationalversammlung. Historische Studien, Heft 205. Berlin 1931.
- Schnur, Roman:* Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte. Darmstadt 1964.



- Seneca, L. Annaeus:* Briefe an Lucilius. Deutsche Gesamtausgabe, hrsg. von Ernst Glaser-Gerhard, 1965 — Rowohlt's Klassiker, Lateinische Literatur, Bd. 10.
- Soder, Josef:* Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen — Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, Heft 6/1967, S. 167. — Texte der Konventionen dort. S. 193.
- Um die Erklärung* der Menschenrechte. Ein Symposium. Hrsg. unter dem Patronat der UNESCO, mit einer Einführung von J. Maritain, Zürich 1951. U. a. mit Beiträgen von Chung-Sho Lo, S. Hesen, Humayum Kabir.