



Mercator-Professor 2000 Jutta Limbacher

Jutta Limbach

**Herkunft, Aufgabe und Zukunft
der Menschen- und Bürgerrechte**

Herausgeber: Der Rektor der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg, Prof. Dr.-Ing. Ingo Wolff
Redaktion: Presse- und Informationsstelle der Universität
Gestaltung: Wiedemeier & Martin – Agentur für Wissenschafts- und Fachkommunikation GmbH
Umschlag: Prof. Martin Goppelsröder
Druck: blömeke druck SRS GmbH, Herne

Inhalt

1. Vorlesung, 18. Oktober 2000	
Prof. Dr.-Ing. Ingo Wolff: Grußwort	7
Prof. Dr. Jutta Limbach: Geschichte und Theorie der Menschenrechte	11
2. Vorlesung, 2. November 2000	
Prof. Dr.-Ing. Ingo Wolff: Grußwort	25
Prof. Dr. Jutta Limbach: Inhalt und Tragweite der Menschenrechte im Wandel der politisch-sozialen Verhältnisse	27
3. Vorlesung, 6. Februar 2001	
Prof. Dr.-Ing. Ingo Wolff: Grußwort	39
Prof. Dr. Jutta Limbach: Schutz und Garantie der Menschenrechte	43
Literaturverzeichnis	55
Impressum	4

Prof. Dr.-Ing. Ingo Wolff

Rektor der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Grußwort

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich freue mich außerordentlich, dass wir in diesem Jahr mit Frau Prof. Dr. Jutta Limbach, der Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, wiederum eine renommierte Persönlichkeit für die Mercator-Professur 2000 gewinnen konnten, die par excellence die Idee verkörpert, die hinter der Mercator-Professur steht.

Die Mercator-Professur wurde 1997 aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gerhard-Mercator-Universität eingerichtet. Zu Ehren ihres Namenspatrons verleiht unsere Universität jährlich diese Gastprofessur an herausragende Persönlichkeiten, die sich wie Gerhard Mercator selbst durch große Weltoffenheit auszeichnen und sich wegweisend mit Problemen der Menschen ihrer Zeit auseinandersetzen. So waren die ersten Inhaber Bundesaußenminister a.D. Hans-Dietrich Genscher, der Schriftsteller Siegfried Lenz und im vergangenen Jahr der Literatur- und Sozialwissenschaftler Jan Philipp Reemtsma.

Mit dem Namen Gerhard Mercator verbindet man zunächst dessen große Leistungen als Kartograph und Geograph. Doch hat er auch in vielen anderen Wissenschaftsbereichen der damaligen Zeit Überragendes geleistet und war ein wichtiger Wegbereiter neuzeitlichen Denkens. Er setzte sich mit den grundlegenden Veränderungen seiner Zeit auseinander und suchte nach einem umfassenden Weltbild. Als universaler Denker gab er Impulse, die weit über seine Zeit hinausreichten.

Auch die Gerhard-Mercator-Universität versteht sich als Impulsgeberin für die nationale und internationale Wissenschaft, für Forschung, Lehre und Weiterbildung, für die Region und ihren Strukturwandel, aber auch für das kulturelle und gesellschaftliche Leben in Duisburg und am Niederrhein.

Und die Vorlesungen im Rahmen der Mercator-Professur sollen allgemeinen Fragen des zeitgenössischen kulturellen und gesellschaftspolitischen Lebens ein Forum bieten, um die akademische Rede gegenwartsbezogen zu machen und den öffentlichkeitswirksamen Diskurs zu fördern.

Unsere diesjährige Mercator-Professorin Frau Prof. Limbach ist seit 1994 Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts. Sie studierte an den Universitäten Berlin und Freiburg Rechtswissenschaften und legte 1958 die erste und 1962 die zweite juristische Staatsprüfung ab. 1966 promovierte Frau Limbach zum Dr. jur., ihre Habilitation folgte 1971. Im selben Jahr erhielt sie den Ruf auf einen Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht und Rechtssoziologie an der Freien Universität Berlin.

Von 1987 bis 1989 war Frau Prof. Limbach Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit und von 1989 bis 1994 Senatorin für Justiz des Landes Berlin. Bis zu ihrer Ernennung als Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts im September 1994 nahm sie hier die Aufgaben der Vizepräsidentin wahr.

Doch trotz – oder gerade wegen? – ihres langjährigen Engagements in der Politik und in der Justiz, ist Jutta Limbach der Wissenschaft treu geblieben. Sie ist Mitherausgeberin mehrerer wissenschaftlicher Zeitschriften und einer Schriftenreihe zur Gleichstellung der Frau.

In ihren Veröffentlichungen setzt sie sich unter anderem mit Themen der Frauenforschung auseinander, mit der Macht und Verantwortung der Richter, mit Familien- und Sorgerechtsfragen in der Rechtspraxis sowie mit den Grund- und Menschenrechten in Theorie und Praxis.

Meine Damen und Herren,
Menschenrechte sind die angeborenen und unveräußerlichen Rechte eines jeden Menschen, die die moralische und rechtliche Basis der Menschheit bilden, oder anders gesagt, Menschenrechte sind die Rechte, die allen Menschen zuteil werden sollten. Doch trotz der weltweiten Anerkennung der Menschenrechte durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen ist die Achtung der Würde des Menschen und die Wahrung der Menschenrechte auch heute in vielen fernen und auch weniger fernen Teilen der Welt noch keine Selbstverständlichkeit. Solange es Menschenrechtsverletzungen explizit oder implizit gibt – und viel-

leicht wird es sie immer geben – kann und darf die Auseinandersetzung mit der „Herkunft, Aufgabe und Zukunft der Menschen- und Bürgerrechte“, die Frau Prof. Limbach zum Gegenstand ihrer drei Vorlesungen im Rahmen der Mercator-Professur 2000 gewählt hat, nicht an Bedeutung verlieren.

Dass das Ziel noch lange nicht erreicht ist, eine Welt ohne Repression und Terrorismus zu schaffen, in der Freiheit von Not und Furcht Allgemeingut geworden sind, dokumentiert auf ihre Art eine Projektausstellung im Foyer des Audimax. Eine Studentin der Gerhard-Mercator-Universität, Frau Ulrike Heinzig, hat während eines Peru-Aufenthalts Gedichte und Geschichten von Kindern und Jugendlichen gesammelt, die darin über ihre persönlichen Erfahrungen mit Gewalt und Unterdrückung berichten. Zu den drei Vorträgen von Frau Prof. Limbach wird jeweils ein wechselnder Auszug aus dem Fundus der Texte, die mit Fotogrammen unseres Fotokünstlers Ditmar Schädel unterlegt sind, zu sehen sein.

Meine Damen und Herren,
in der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948, Artikel 27, Absatz 1 heißt es:

„Jedermann hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich der Künste zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Wohltaten teilzunehmen“.

Für uns ist dies eine Selbstverständlichkeit, deren gesonderte Erwähnung hier und heute fast schon mit einem Lächeln quittiert wird. Doch sollten wir uns – nicht nur an einem Abend wie heute – daran erinnern, dass wir uns glücklich schätzen können, an einer solchen anregenden und interessanten Vortragsreihe wie die unserer diesjährigen Mercator-Professorin Frau Prof. Jutta Limbach teilnehmen zu dürfen.

Bevor ich nun das Wort an Sie weitergebe, verehrte Frau Präsidentin, darf ich Sie nun zu mir bitten, um die Urkunde zur Verleihung der Mercator-Professur entgegenzunehmen.

Prof. Dr. Jutta Limbach

Geschichte und Theorie der Menschenrechte

I. Ein Vorwort zur Themenwahl

Mein Grund, das Thema Menschen- und Bürgerrechte zu wählen, ist ein aktueller: das Besorgnis erregende Wiederaufleben nationalistischen Ungeistes im vereinigten Deutschland. Die sich häufenden antisemitischen Anschläge und rassistischen Gewalttaten, sowie die dabei des Öfteren zu beobachtende Gleichgültigkeit der Umwelt, lassen daran zweifeln, dass die Menschenrechte in der Bundesrepublik bereits zum Gemeingut aller Bürger und Bürgerinnen geworden sind. Das ist umso bestürzender als das Bekenntnis zur Unantastbarkeit der Menschenwürde und zu den unverletzlichen Menschenrechten in unserem Grundgesetz eine Reaktion auf das menschenverachtende Regime der Nationalsozialisten gewesen ist. Glaubten wir doch, dass die Erinnerung an, die Reue über und die Verantwortung für Auschwitz zu einem Grundelement der politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland geworden sei.

Gewiss haben sich antisemitische und rassistische Ausschreitungen auch in früheren Jahrzehnten der Bundesrepublik immer wieder ereignet. Diese pflegten stets öffentliche Debatten auszulösen, in denen mit Vorwürfen und Selbstkritik nicht gespart wurde. Die einen mahnten ein Sich-Auseinandersetzen mit dem Zivilisationsbruch der Jahre 1933 bis 1945 an. Die anderen riefen nach strengeren Gesetzen und Gerichten. Dieses vereinzelte Wiederaufleben rassistischen Ungeistes ist mit den Mitteln des Rechts sanktioniert worden. Die Anschläge zumeist jugendlicher Täter haben den demokratischen Rechtsstaat und den gesellschaftlichen Frieden nie grundsätzlich in Frage zu stellen vermocht. Im Gegenteil: Die durch jene Übergriffe ausgelöste öffentliche Empörung hat stets von neuem die Idee der Toleranz und die aus dem Holocaust resultierende Ver-

antwortung bekräftigt. Vor allem hat sie den Blick für die Verletzlichkeit des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats geschärft.

Die gegenwärtig anhaltende Welle antisemitischer Übergriffe und alltäglicher Gewalt gegen Fremde, Behinderte und sozial Schwache ist allerdings von anderer Qualität. Das beweist allein der Umstand, dass Furcht und Unsicherheit unter jenen Mitmenschen um sich greifen, die kraft ihres Andersseins potentielle Opfer rechtsextremistischer Gewalttäter sind. Die Freiheit von Furcht gehört nicht nur zu den unverzichtbaren Voraussetzungen eines friedlichen gesellschaftlichen Zusammenlebens. Furcht untergräbt das Vertrauen der Betroffenen in den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat. Ihnen ist mitunter schwer begreiflich zu machen, dass die Garantien des Grundgesetzes gerade dann „ihre härteste Bewährungsprobe zu bestehen haben, wenn sie von denen beansprucht werden, die sie eigentlich abschaffen wollen“ (Jost Kaiser). Gesellschaftliche Krisen sind harte Zeiten für die Verfassung der Freiheit, weil in solchen Situationen nicht nur deren Feinde bereit sind, die Garantien des Rechtsstaats preiszugeben.

Wir sind gegenwärtig in besonderem Maße herausgefordert, darüber nachzudenken, wie die Demokratie gegen ihre Feinde geschützt werden kann. Die Devise „Keine Freiheit für die Feinde der Freiheit“ taugt nicht als Strategie der freiheitlichen Demokratie; denn eine Grundvoraussetzung der freiheitlichen Demokratie ist die ständige Auseinandersetzung zwischen widerstreitenden politischen Ideen. Der beste Demokratieschutz ist nicht die strafrechtliche Ahndung rechtsextremistischer Ausschreitungen; obgleich diese in einem Rechtsstaat selbstverständliche Pflicht der Justiz ist. Vielmehr muss der Kampf gegen die Ursachen dieses Extremismus im Vordergrund stehen. Gewiss gehört dazu auch eine Erfolg versprechende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Doch nüchtern gilt es zu bedenken, dass Fremdenhass ein Zeichen misslungener Bildung ist. In Fremdenfeindlichkeit äußert sich eine unterentwickelte öffentliche und private Moral. Das Bemühen muss daher darauf gerichtet sein, die Bereitschaft und die Fähigkeit zu entwickeln, den Fremden zu achten und zu verstehen. „Denn die Achtung des Fremden gehört zu den grundlegenden Postulaten der Ethik und des Rechts“, so treffend Ludwig Liegle.

Was wäre mehr geeignet, Verständnis und Respekt gegenüber dem anderen zu stiften, als die Beschäftigung mit den Menschenrechten. Denn diese werden als Rechte postuliert, die dem Menschen als solchem kraft seines Menschseins zukommen. Ihr philosophischer Bezugspunkt ist die Menschenwürde. Die Menschenrechte basieren auf der Idee, dass alle Menschen frei und gleich geboren sind. Ihr Geltungsanspruch ist unabhängig von Nationalität, Rasse, Geschlecht und Religion. Sie beanspruchen universelle Gültigkeit.

Gleichwohl sind die Menschenrechte nicht unser selbstverständlicher Besitz. Die Menschenrechte – das lehrt die geschichtliche Erfahrung – sind stets

gefährdet. Die Tatsache, dass sie heute vielfach in nationalen und internationalen Dokumenten verbrieft sind, stiftet für sich allein noch keine humanistische Tradition, die aus Menschen tolerante Staatsbürger und Staatsbürgerinnen macht. Die Prinzipien einer zivilen Gesellschaft müssen noch von jeder jungen Generation neu gelernt werden.

Allzu gern betrachten die Deutschen das Grundgesetz unter dem Gesichtspunkt der eigenen einklagbaren Rechte. Gewiss ist die individuelle Wehrbereitschaft – das sei nicht verkannt – ein wesentliches Element eines wirksamen Grundrechtsschutzes; denn erst durch widerspruchsbereite Bürger und Bürgerinnen wird das Bundesverfassungsgericht in die Lage versetzt, als Hüter individueller Grundrechte tätig zu werden. Doch die Bereitschaft, Eingriffe gegen Grundrechte abzuwehren, ist zumeist auf das egoistische Interesse eingeeengt. Der Gedanke, dass Menschenrechte nicht nur erlebt, sondern in der sittlich begründeten Achtung des Anderen auch aktiv gelebt werden wollen, ist noch unterentwickelt. Zu dieser, auf den eigenen Rechtsstandpunkt verengten Sicht mag auch der Umstand beitragen, dass die Grundrechte an den Staat als Garantien adressiert sind. So statuiert Art. 1 des Grundgesetzes:

„Die Würde des Menschen ist unantastbar.“

und fügt im nächsten Satz hinzu:

„Sie zu achten und zu schützen, ist die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

Zwar ist es unbestritten Sache des Staates, die Menschenrechte zu garantieren. Doch darf über diese Pflicht des Staates nicht vergessen werden, dass die praktische Geltung der Menschenrechte von sozio-kulturellen Bedingungen abhängig ist. Erforderlich ist ein Mindestmaß an menschenrechtlichem Ethos bei den Bürgerinnen und Bürgern. Für den Erhalt einer menschenwürdigen Gesellschaft kommt es nicht nur auf ihren Gesetzesgehorsam, sondern in gleicher Weise auf ihre Loyalität und Einsatzbereitschaft für die Grundwerte und -freiheiten an. Darum appelliert die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen an jeden Einzelnen und alle Organe der Gesellschaft, sich das gemeinsame Ideal der Menschenrechte stets gegenwärtig zu halten und sich zu bemühen, durch Unterricht und Erziehung die Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu fördern (Präambel). Denn die Gesellschaft muss das Klima schaffen, in dem der Respekt und die Achtung des anderen selbstverständliche Tugenden sind. Gleichgültigkeit und Passivität der Bürgerinnen und Bürger angesichts offener Unrechtsakte untergraben den Rechtsstaat von der Basis her.

II. Die Geschichte der Menschenrechte

Wenden wir uns der Herkunft der Menschenrechte zu. Ihre Geschichte als verbürgte, einforderbare Rechte beginnt erst mit dem Ende des 18. Jahrhunderts. Doch wir kennen geschichtliche Vorläufer sowie religiöse und philosophische Ansätze des Menschenrechtsgedankens, die vor unsere Zeitrechnung zurückreichen.

1. Ideengeschichtliche Wurzeln

Die Idee der Menschenrechte findet in rechtsphilosophischen sowie religiösen Lehren einen fruchtbaren Nährboden, die den Menschen als Individuum und mündiges Wesen wahrnehmen. Förderlich ist für sie ein staatsphilosophisches Denken, das die dienende Rolle des Staates betont und nach Institutionen sucht, die der Staatsmacht Grenzen setzen.

Der Lehre, dass alle Menschen frei und gleich geboren sowie als vernunftbegabte Wesen einer freien Willensentscheidung fähig sind, begegnen wir bereits in der Philosophenschule der Stoa im dritten vorchristlichen Jahrhundert. Ein frühes literarisches Zeugnis finden wir in der Antigone des Sophokles. Antigone hatte, entgegen dem Verbot des Kreon, ihren im Kampf gegen Theben gefallenen Bruder bestattet. Das war ein Akt des zivilen Ungehorsams, der ihr schließlich das Leben kostete. Antigone setzte jenem Befehl des Kreon die aller staatlichen Gesetzgebung vorausgehenden Sittengesetze entgegen. Sophokles spricht in seiner Tragödie von ungeschriebenen Gottgeboten, in denen wir Vorformen höherrangiger Normen sehen können. Die gottgewollten Pflichten sind keine Rechtstitel. Sie fungieren vielmehr – wie später vielfach die Menschenrechte – als Kampfmittel und Wehrschild gegenüber unmenschlichen Befehlen. Schon hier deutet sich der Gegensatz zwischen den bedrohten Rechten des Einzelnen und der sie bedrohenden Staatsgewalt an, – ein Gegensatz, der sich – wie Jörn Ipsen zu Recht betont –, wie ein roter Faden durch die Geschichte der Menschenrechte zieht.

Doch die Lehre, dass die Menschen kraft ihrer Natur gleich und frei geboren seien, führte nicht zu praktisch-politischen Konsequenzen, etwa zur Gleichbehandlung von Frauen und Sklaven. Das änderte sich im Grundsätzlichen auch nicht durch die Übernahme des stoischen Gedankenguts in die Lehren der christlichen Kirche. Auch diese stellte die Sklaverei nicht grundsätzlich in Frage, sondern verbot die Versklavung von Christen. Ungeachtet der Tatsache, dass ihr Anknüpfungspunkt die Botschaft von der Gottesebenbildlichkeit der Menschen und deren Gleichheit vor Gott ist, galt der Grundsatz „Außerhalb der Kirche gibt es kein Heil“.

Von einer universellen Geltung der Freiheit und Gleichheit aller Menschen in der frühen christlichen Naturrechtslehre konnte demnach keine Rede sein. Noch bei Thomas von Aquin lesen wir, dass es Menschen gebe, die wegen der Schwäche ihres Verstandes von Natur zum Dienen bestimmt und darum beseelte Werkzeuge in der Hand ihres Eigentümers seien. Bis in die jüngste Zeit hinein hatte vor allem die katholische Kirche mit den Gleichheitspostulaten und der Religionsfreiheit eher Schwierigkeiten. Man denke an die Inquisition und die Glaubenskriege, in denen die religiöse und sittliche Autonomie des Einzelnen negiert wurde. Erst in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts machte die katholische Kirche ihren Frieden mit den liberal-demokratischen Grundrechtsideen und insbesondere der Glaubensfreiheit. Erst Papst Johannes Paul II hat sich zu den Ideen der Französischen Revolution bekannt und deren Trias von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit als eigentlich christliche Ideen bezeichnet. – Der Tatsache jedoch, dass die Menschenrechte gegen den entschiedenen Widerstand der Kirche auf den Weg gebracht worden sind, steht nicht entgegen, dass heute die christliche Kirche weltweit als eine entschiedene Anwältin der Menschenrechte auftritt.

Die Idee der Menschenrechte ist ein Geschöpf der Aufklärung, die den Menschen – wie Kant sagt – aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit befreit hat. Erst in der aufklärerischen Naturrechtslehre werden die überlieferten, nur bestimmten Personengruppen begünstigenden „Freiheiten der Ständegesellschaft in eine allgemeine Freiheit des Menschen umgedacht“. Die bisherige soziale und politische Ordnung wird als „sinnlose und drückende Bürde“ empfunden (Hans Maier). Politische Macht wird als rechtfertigungs- und kontrollbedürftig, als zeitlich und inhaltlich einschränkbar betrachtet.

Das rationale Naturrecht der Aufklärung ist reich an Versuchen, die Menschenrechte aus der Vernunft des Menschen zu begründen. Dieses neuzeitliche Naturrecht, das sich der Suche nach dem richtigen Recht verdankt, ist ein säkularisiertes, verweltlichtes. Es basiert auf der Maxime, dass „ein solches Recht auch unter der Annahme gelten müsse, dass Gott nicht existiere“ (so Arthur Kaufmann unter Hinweis auf Hugo Grotius). Doch wie das klassische prätendiert auch das moderne Naturrecht, absolut, allgemein und übergeschichtlich zu sein, d.h. für alle Menschen und alle Zeiten zu gelten. Denn seine Aufgabe soll es sein, gegenüber dem positiven, von fehlbaren Menschen gesetzten Recht als kritischer Maßstab zu dienen.

Die Idee der Menschenrechte hat entscheidende Impulse von John Locke erhalten. Er bedient sich – wie zuvor Thomas Hobbes – der Denkfigur vom Naturzustand, um die natürlichen Rechte und Pflichten der Menschen herzuleiten. In diesem aller Staatlichkeit vorausgehendem Naturzustand leben die Menschen als freie und gleiche. Jeder von ihnen besitzt das Recht auf Leben, Freiheit und Eigentum. Wohl wissend, dass diese Rechte durch die anderen stets

gefährdet sind, suchen sie als vernunftbegabte Wesen nach einem Weg, der ihnen Sicherheit verbürgt. Die ebenfalls auf Thomas Hobbes zurückgehende Idee eines (fiktiven) Gesellschaftsvertrags begründet von daher die Notwendigkeit, aber auch – und das ist ein Unterschied zu Hobbes – die Grenzen von Staatsmacht. Auf beide politische Denker geht die Vorstellung zurück, dass sich die Menschen zum gegenseitigen Schutz ihres Lebens, ihrer Freiheit und ihres Vermögens in einem Staatswesen zusammenschließen und sich einer Regierung unterstellen. Sie verzichten zu Gunsten des staatlichen Gewaltmonopols auf Selbsthilfe, d.h. auf den eigenen Gebrauch von Gewalt.

Ein Originalzitat aus Buch II, Kapitel 9, § 123 der „Two Treatises of Government“ von John Locke mag die Argumentation verdeutlichen:

„Wenn der Mensch im Naturzustand so frei ist, wie gesagt worden ist, wenn er der absolute Herr seiner eigenen Person und seiner Besitztümer ist, dem Größten gleich und niemandem untertan, warum soll er auf seine Freiheit verzichten? Warum soll er seine Selbständigkeit aufgeben und sich der Herrschaft und dem Zwang einer anderen Gewalt unterwerfen? Die Antwort darauf liegt auf der Hand: obwohl er nämlich im Naturzustand ein solches Recht hat, so ist doch die Freude an diesem Recht sehr ungewiß, da er fortwährend den Übergriffen anderer ausgesetzt ist. Denn da jeder im gleichen Maße König ist wie er, da alle Menschen gleich sind und der größere Teil von ihnen nicht genau die Billigkeit und Gerechtigkeit beachtet, so ist die Freude an seinem Eigentum, das er in diesem Zustand besitzt, sehr ungewiß und sehr unsicher. Das läßt ihn bereitwillig einen Zustand aufgeben, der bei aller Freiheit voll von Furcht und ständiger Gefahr ist. Und nicht grundlos trachtet er danach und ist dazu bereit, sich mit anderen zu einer Gesellschaft zu verbinden, die bereits vereinigt sind oder doch die Absicht hegen, sich zu vereinigen, zum gegenseitigen Schutz ihres Lebens, ihrer Freiheiten und ihres Vermögens, was ich unter der allgemeinen Bezeichnung Eigentum zusammenfasse.“

Der Reiz der Idee, dass die Menschen in freier Übereinkunft ein Staatswesen begründen sowie sich ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten auferlegen, liegt auf der Hand. Was kann es Vorzugswürdigeres geben als eine Rechtsordnung, die auf der Vernunft und dem Konsens aller beruht und den Rechtsgehorsam aus Einsicht in die Notwendigkeit begründet? Aber vor allem besticht die Annahme, dass der Rechtsschutz ein notwendiges Element der Legitimation öffentlicher Herrschaftsgewalt ist. Denn im Gegensatz zu Thomas Hobbes stattet John Locke den Staat nicht mit unbegrenzter Machtfülle aus. Die Staatsmacht wird nach seiner Theorie des Gesellschaftsvertrags nicht bedingungslos übertragen. Sie ist vielmehr an die zentrale Aufgabe geknüpft, dass der Staat das Leben, die Freiheit und das Eigentum schützt und das Gemeinwohl sichert. Kommen die Träger der öffentlichen Gewalt dieser Schutzpflicht nicht nach, so erlischt die Legitimation dieser abgeleiteten Herrschaftsgewalt. Ein Widerstandsrecht wird denkbar. Doch die Attraktivität dieser Theorie vom Gesellschaftsvertrag vermag nicht dar-

über hinwegzutauschen, dass sie uns bei der Frage nach dem Inhalt der Menschenrechte weitgehend im Stich lässt. Dabei ist John Locke mit seinem Recht auf Leben, Freiheit und Eigentum noch relativ konkret. Die Mehrzahl der Versuche, ein Natur- oder Vernunftrecht zu begründen, ist über sehr allgemeine Grundprinzipien nicht hinausgekommen. Das Paradebeispiel ist die goldene Regel in ihrer negativen und positiven Gestalt. Als Prinzip der Gegenseitigkeit begegnet sie uns in dem Gemeinpruch: „Was Du nicht willst, dass man Dir tu(e), das füg auch keinem anderen zu!“. Als eine positive Form der goldenen Regel sei das Grundprinzip des „*sum cuique*“, d.h. „Jedem das seine“ genannt.

Die Tatsache, dass diese drei Worte auf dem Tor eines Konzentrationslagers standen, macht ihren Mangel offenkundig: Das Fehlen jeder begrifflichen Bestimmtheit und die damit einhergehende beliebige Verwendbarkeit. Die naturrechtlichen Grundprinzipien sind derart knapp, vage und offen, dass ihr logischer Interpretationsfreiraum außerordentlich groß ist. Gerade das Prinzip vom „*Sum cuique*“ gilt als markantes Beispiel für eine Leerformel, die jedes Normgehalts entbehrt, weil sie keine Verhaltens- oder Denkweise ausschließt. So sei, folgert Topitsch treffend, vom rein logischen Standpunkt nichts gegen die Feststellung einzuwenden, dass das Konzentrationslager der den politischen Gegnern zukommende Aufenthaltsort sei. Dass gleichwohl so nicht deduziert werden darf, ergibt sich nicht aus zeitlosen, evidenten, aus der menschlichen Natur oder Vernunft abgeleiteten Normen, sondern aus den in unserer gegenwärtigen Gesellschaft verankerten moralisch-politischen Werten.

2. Menschenrechte als revolutionäre Errungenschaften

Menschenrechte sind weder unseren Altvordern noch uns als Produkte der Vernunft oder als gottgegebenes Recht in den Schoß gefallen. Wir verdanken sie auch nicht wissenschaftlicher Einsicht; wemgleich der Menschenrechtsgedanke durch die philosophischen und politischen Denker der Aufklärung fruchtbare Impulse empfangen hat.

Die Menschenrechte sind revolutionäre Errungenschaften. Sie sind in politischen Kämpfen erstritten und durchgesetzt worden. Die markanten Belege der Neuzeit sind der Unabhängigkeitskampf der nordamerikanischen Kolonisten und die Französische Revolution. Die nordamerikanischen Kolonisten hatten den Bruch mit der englischen Krone herbeigeführt, weil sie nicht bereit waren, Steuergesetze zu befolgen, die ohne Mitsprache der gesetzgebenden Versammlungen der Kolonien vom englischen Parlament verabschiedet worden waren. „*No taxation without representation*“ war der Leitspruch dieses Unabhängigkeitskampfes. In Frankreich dagegen galt der Kampf dem monarchischen Absolutismus sowie dem Privilegiensystem des Ständestaates.

Darüber, dass die großen nationalen Menschenrechtskataloge Frucht revolutio-

närer Umbrüche waren, darf uns die Tatsache nicht hinwegtäuschen, dass die Menschenrechte gern als angeborene, unveräußerliche und unantastbare Rechte apostrophiert werden. Diese hehren Attribute sollen nicht nur die Dignität der Menschenrechte hervorheben und ihnen Nachdruck verleihen. Sie sollen vor allem eine Diskussion über ihren Geltungsanspruch unplausibel machen. Denn man will sie gerade nicht über den Staat definieren und damit nicht als jederzeit widerrufbare Wohltat irgendeines Souveräns begreifen.

Wie heißt es so emphatisch in der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 4. Juli 1776:

„Wir halten diese Wahrheiten für offenkundig (self-evident), dass alle Menschen gleich erschaffen worden, dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten begabt worden sind, worunter sind Leben, Freiheit und das Bestreben nach Glückseligkeit. Dass um diese Rechte zu sichern, Regierungen unter den Menschen eingeführt worden sind, welche ihre gerechte Gewalt von der Einwilligung der Regierten herleiten; dass sobald eine Regierungsform diesen Endzwecken verderblich wird, es das Recht des Volkes ist, sie zu verändern oder abzuschaffen, und eine neue Regierung einzusetzen, die auf solche Grundsätze gegründet ist ...“.

Der Einfluss von John Locke ist zwar unverkennbar. Gleichwohl gilt, dass diese Unabhängigkeitserklärung mit den in ihr verbrieften Menschenrechten das Resultat eines erfolgreichen Unabhängigkeitskampfes gegen das englische Mutterland ist. Lockes Gedankengebilde vom Gesellschaftsvertrag dienen hier dazu, den revolutionären Bruch mit der englischen Krone und das Verfassen einer neuen Staatsgewalt zu rechtfertigen.

Die als ewig und angeboren behaupteten Menschenrechte fungieren als politische und ideelle Instrumente im Kampf gegen feudale oder absolute Herrschaft oder politische Abhängigkeit. Mit ihnen behaupteten die Reformer, Revolutionäre oder Widerstandskämpferinnen die moralische Überlegenheit ihrer Position und rechtfertigten von daher ihr Aufbegehren gegen die Staatsmacht und den revolutionären Wandel der Regierungsform.

Doch obgleich die unter dem Titel der Menschenrechte firmierenden Forderungen stets „mit dem Anspruch erhoben werden, für die gesamte Menschheit zu gelten“, sind sie nicht selten in einer dem Vorteil der revolutionären Gruppe entsprechenden Weise eingeschränkt worden. Die Auseinandersetzung der nordamerikanischen Verfassungsväter mit der Sklavenfrage macht beispielhaft deutlich, in welchem Maße die tatsächliche Reichweite der Menschenrechte von den realen Lebensbedingungen abhängt, in denen sie formuliert worden sind. Auch und gerade hier erweist sich die Unbestimmtheit der hehren Forderungen nach Freiheit und Gleichheit als nützlich. So hat noch im Jahre 1856 ein Professor der Universität Virginia argumentiert, dass

„Sklaverei nicht das Gegenteil von 'Freiheit' im wahren Sinne des Wortes (ist)... Die Einführung der Sklaverei für die Schwarzen ... bedeutet Freiheit. Die Sklaverei wird für die Neger selbst eingeführt. Denn sie haben ein natürliches Anrecht auf diejenige Regierung, Überwachung und Beaufsichtigung, die für sie im Ganzen genommen am besten ist, und das ist die Sklaverei.“ Diese bringt sie „in den Genuß ihrer natürlichen Rechte und schenkt ihnen in dem Ausmaß, in dem sie sie aufzunehmen imstande sind, die wahre Freiheit.“ (zitiert bei Topitsch).

Der Versuch, die Wohltat der Sklaverei zu begründen, macht die Zirkelhaftigkeit des Argumentierens offenbar. Man legt beliebige Werte in das Freiheitsprinzip oder in das Individuum hinein, um sie dann mit Absolutheitsanspruch wieder daraus abzulesen.

3. Die politische Geschichte der Menschenrechte

Die politische Geschichte der Menschenrechte als verbürgte einforderbare Rechte beginnt mit der Virginia Bill of Rights und der nordamerikanischen Unabhängigkeitserklärung aus dem Jahre 1776. Die nordamerikanischen Verfassungsväter haben nicht nur Anleihen bei politischen Denkern wie John Locke gemacht. Sie sahen sich auch in der Tradition der großen englischen Verfassungsurkunden der Magna Carta Libertatum von 1215, der Petition of Rights von 1628 und der Bill of Rights von 1689, die Habeas Corpus-Akte von 1679 nicht zu vergessen. Ja, die Schöpfer der nordamerikanischen Bills of Rights „reklamierten die Vergangenheit für sich“, um zu zeigen, dass ihre Position die historisch legitime sei (Eckhart Hellmuth). Dabei bekümmerte sie nicht, dass jene Verfassungsdokumente des Mittelalters, genau besehen, Abkommen einer feudalen Aristokratie mit dem König waren, in denen deren Rechte, Status und Privilegien abgesichert wurden. Die nordamerikanischen Kolonisten interpretierten jene Dokumente – insbesondere was den Kreis der berechtigten Personen angeht – im weiten Sinne. Ihr Vorbild war nicht die reale, sondern die mythische Magna Carta.

Die Magna Carta Libertatum von 1215, die von vielen als die Wurzel der späteren Menschenrechte bezeichnet wird, enthält bereits – wie die späteren englischen Verfassungsurkunden des Mittelalters – eine Reihe von Freiheitsgarantien. Nicht nur findet sich in ihr die früheste Formulierung der Freiheit der Person und des Anspruchs auf den gesetzlichen Richter. Gemeint ist die Garantie, dass niemand seiner Freiheit beraubt werden darf außer auf Grund des Rechtes des Landes und eines Richterspruchs. Sie formuliert auch als Erste das Prinzip des schuldangemessenen Strafens, die Gewerbefreiheit und die Freizügigkeit. Eine weitere Gemeinsamkeit mit den späteren Bills of Rights finden wir in c.14, wonach „keine Steuern und Hilfgelder auferlegt werden“ sollen, „außer durch einen allgemeinen Reichstag unseres Königreiches“.

Der genaue Wortlaut der Urform der strafverfahrensrechtlichen Garantie in der Magna Carta Libertatum, die berühmte clause 39, lautet:

„Kein freier Mann soll ergriffen, gefangengenommen, vertrieben, ausgewiesen, geächtet oder auf andere Weise gemäßregelt werden, und wir werden nicht gegen ihn vorgehen noch ihn verhaften lassen außer durch ein ordnungsmäßiges Urteil seiner Standesgenossen und nach dem Recht des Landes.“ (zitiert nach Alfred Voigt)

Bereits diese Formulierung macht deutlich, dass es sich hier nicht um ein Menschenrecht, sondern um ein königliches Zugeständnis handelt. König Johann (genannt Ohneland, 1199-1216) wollte mit diesem und weiteren Versprechen den rebellierenden und wenig leistungsfreudigen Adel ruhig stellen. Er hat diese Rechte alles andere als freiwillig verbrieft, sondern mit diesen eine Gegenleistung für Hilfe und Unterstützung gewährt. Nicht jedermann war ein freier Mann im Sinne der Magna Carta. Die Adressaten dieses Abkommens waren Grafen, Barone, Bischöfe, Äbte und Richter. Trotz dieser begrenzten Tragweite dient der Begriff Magna Carta heute weltweit als populäres Kürzel, ja als Symbol für Menschen- und Bürgerrechte. Zu dem guten Ruf dieses frühen Dokuments der englischen Verfassungsgeschichte hat gewiss auch die Knappheit und Klarheit seiner Sätze beigetragen, die in ähnlich prägnanter Form Eingang in viele spätere Verfassungen gefunden haben.

Wenn auch die Magna Carta und die späteren feudalen Vertragswerke nur als Vorläufer der Menschenrechtskataloge bezeichnet werden können, so eignen ihnen doch Wesenszüge, die Verfassungsqualität haben: Sie sind Freiheitsdokumente, wenn auch mit eingeschränktem persönlichen Geltungsbereich. Sie begrenzen staatliche, hier: monarchische Macht. Sie machen deutlich, dass auch der Herrscher dem Recht untersteht. In jenen Vertragswerken hat erstmals der Gedanke des Rechtsstaats seinen Niederschlag gefunden.

Die am Ende des 18. Jahrhunderts in Nordamerika kodifizierten Bills of Rights sowie die französische Declaration des droits de l'homme et du citoyen von 1789 sind die ersten großen Marksteine in der Genese der Menschenrechte. Diese Dokumente waren ein über die nationalen Grenzen hinauswirkendes politisches Fanal. Sie waren zugleich – wie die große Mehrzahl der späteren Verfassungen – „eine eindrucksvolle Antwort auf erfahrenes Unrecht“ durch rechtlich ungezügelter Verfolgungsbehörden (Michael Edinger). Sowohl in dem ersten kodifizierten Katalog der Menschenrechte, der Virginia Bill of Rights von 1776 wie in der Paulskirchenverfassung von 1848 – um nur zwei Beispiele herauszuheben – spielen die so genannten strafverfahrensrechtlichen Garantien, auch Justizgrundrechte genannt, eine prominente Rolle. Gemeint sind die richterliche Unabhängigkeit, das Gebot des gesetzlichen Richters, das Verbot von Ausnahmegerichten, der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie Vorkehrungen gegen willkürliche Verhaftung und Beschlagnahme. Um einer politischen Justiz

das Handwerk zu legen, sind darüber hinaus Geschworenengerichte und die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung in den Verfassungen verankert worden. Im Gegensatz zur Virginia Bill of Rights und der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, die beide Kontinuität mit der englischen Verfassungstradition prä-tendieren, markiert die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte eine revolutionäre Abkehr von dem bisherigen absolutistischen Regime und einer altständigen Sozialstruktur mit ihren Privilegien. Das wird daran deutlich, dass bereits im ersten Artikel von der Rechtsgleichheit die Rede ist. Art. 6 Satz 3 schließt daraus, dass alle Bürger gleichmäßig zu allen Würden, Stellen und öffentlichen Ämtern „zugelassen werden, auf Grund ihrer Fähigkeiten und ohne anderen Unterschied als den ihrer Tugenden und ihrer Talente“. Die Staatsmacht wird auf das Gemeinwohl, d.h. „für den Vorteil aller eingesetzt“.

Die Deklaration wandelt weitgehend auf den Spuren von Rousseau, Locke, Kant und Montesquieu. So heißt es in Art. 2. „Der Endzweck aller politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte.“ Gern wird Art. 4 zitiert, laut dem die Freiheit darin besteht, alles tun zu können, was einem anderen nicht schadet. Die Deklaration propagiert die Volkssouveränität, das Prinzip der Gesetzmäßigkeit, die Kontrolle der Beamenschaft durch die Gesellschaft sowie die Trennung der Gewalten. So verkündet Art. 16 die Einsicht:

„Jede Gesellschaft, in der weder die Garantie der Rechte zugesichert noch die Trennung der Gewalten festgelegt ist, hat keine Verfassung.“

Wie die amerikanischen Verfassungsdokumente beansprucht auch diese Erklärung der Menschenrechte für alle Völker und Zeiten zu gelten. Doch treffend hat Hasso Hofmann festgestellt: „Die Franzosen reden wie vordem die Amerikaner vom Menschen, denken aber zunächst nur an den Mann, und zwar den weißen“. Das hat Olympe de Gouges veranlasst, zwei Jahre darauf eine „Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin“ zu veröffentlichen.

Trotz des Scheiterns dieser Deklaration der Menschenrechte in der revolutionären Praxis beflügelte sie das moderne Verfassungsdenken und die Entwicklung fundamentaler Rechte. Der aus dieser Urkunde sprechende revolutionäre Eifer, ihr Pathos und die Unbedingtheit ihrer Sätze macht diese zu furiosen Losungen im politischen Kampf. Obgleich die Menschenrechte unter der Herrschaft der Guillotine missachtet wurden, „ging die Saat der Erklärung auf“ (Paul J. Glauben). Im Gefolge der Französischen Revolution wurden in Europa allein zwischen 1795 und 1830 über 70 Verfassungen verkündet, die sich am Leitbild der französischen Deklaration orientierten.

Das 19. Jahrhundert in dieser ersten Vorlesung übergehend, sei die Aufmerksamkeit am Schluss einer Epoche zugekehrt, die für die Fortentwicklung der Menschenrechte eine überaus fruchtbare war. Die Erfahrung des beispiellosen

Zivilisationsbruchs der Jahre 1933 bis 1945 hat zu der Einsicht geführt, dass der Schutz der Menschenrechte nicht allein Sache des jeweiligen Staates sein kann. Auch die Völkerrechtsgemeinschaft sollte künftig für die Garantie der Grundrechte und -freiheiten Sorge tragen. Noch während der Parlamentarische Rat in Bonn das Grundgesetz beriet, verkündete die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. November 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Deren Präambel machte deutlich, dass dieses Dokument eine Antwort auf die Barbarei des Naziregimes und des durch dieses ausgelösten Zweiten Weltkriegs war. Norberto Bobbio hat diese Erklärung als den bisher größten historischen Beweis für den „consensus omnium gentium“ hinsichtlich eines bestimmten Wertesystems betrachtet.

Jeder Mensch – so wird in dieser Allgemeinen Erklärung hervorgehoben – soll überall einen Anspruch auf Anerkennung als Rechtsperson haben. In dieser Urkunde deutet sich zweierlei an: zum einen der universelle Geltungsanspruch der Menschenrechte, zum anderen die – sich erst allmählich durchsetzende – Anerkennung, dass auch Individuen und nicht nur Staaten Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten sein können. Rückschauend auf den Wandel, der sich in den vergangenen fünfzig Jahren in der Interpretation der Menschenrechte ereignet hat, wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als eine kopernikanische Wende in der Geschichte des Völkerrechts apostrophiert (Walter Kälin). Verliert doch mit dem Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber staatlichen Eingriffen der Staat das Recht, seine Angehörigen behandeln zu können, wie es ihm beliebt.

Doch die unbedingte Wortwahl „Jeder Mensch hat das Recht...“ darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es im Jahre 1948 nicht gelang, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als juristisch verbindliches Dokument zu verabschieden. Man bekannte sich zu einem Weltethos, das es Schritt für Schritt zu realisieren galt. Erst im Jahr 1966 wurde mit dem Erlass der beiden Internationalen Pakte der Vereinten Nationen über die wirtschaftlichen und kulturellen Rechte sowie über die bürgerlichen und politischen Rechte ein gewisser Fortschritt in Richtung eines individuellen Rechtsschutzverfahrens erreicht. Dieses ist allerdings nicht mit dem gerichtlichen Rechtsschutz vergleichbar, den Bürgerinnen und Bürger vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte oder dem Bundesverfassungsgericht finden können.

Im Gegensatz zu dieser Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist die im Jahre 1950 verabschiedete Europäische Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) weniger programmatisch, dafür aber mehr auf Verbindlichkeit bedacht; denn es wurden – zunächst im Jahr 1954 mit der Kommission – zugleich Organe eingesetzt, die die Wirksamkeit der Menschenrechte überwachen sollten. Mit dem im Jahre 1959 in Strassburg errichteten Gerichtshof ist erstmalig ein internationales unabhängiges Organ zum Schutze

der Menschenrechte geschaffen worden. Es sollte allerdings noch mehrere Jahrzehnte dauern, bis alle Bürger der Mitgliedstaaten des Europarats in Strassburg Rechtsschutz suchen konnten, d.h. unabhängig davon, ob der betroffene Heimatstaat die Beschwerdemöglichkeit seiner Bürger anerkannt hatte oder nicht. Seit der Reform des Rechtsschutzsystems des Europarats durch das 11. Protokoll zur EMRK bedarf es keiner besonderen Unterwerfungserklärung der Mitgliedsstaaten mehr. Und erst seit dem weltpolitischen Umbruch ist im zurückliegenden Jahrzehnt der Aktionsradius des Strassburger Gerichtshofs für Menschenrechte kontinuierlich auch auf weite Teile Osteuropas ausgedehnt worden.

4. Eine Schlussbemerkung

Die Menschenrechte sind gegenwärtig in der Mehrzahl aller Staatsverfassungen sowie in internationalen Erklärungen ausdrücklich verbrieft. Man spricht daher vom Zeitalter der Menschenrechte. Die Erfahrungen der Neuzeit sprechen dafür, dass die Staatsform der Demokratie nicht nur für die Proklamation, sondern auch für die Wirksamkeit der Menschenrechte förderlich ist. Das bedeutet nicht, dass die Demokratie eine notwendige Bedingung der Geltung fundamentaler Rechte ist. Eher kann man umgekehrt feststellen, dass die Demokratie ohne die positive Geltung der Grundrechte nicht bewahrt werden kann.

Die bitteren Erfahrungen mit autoritären und totalitären Regimen haben uns jedoch gelehrt, dass Menschenrechte, selbst wenn sie die Gestalt von verbrieften Verfassungsrechten angenommen haben, stets gefährdet sind. In positiver wie negativer Hinsicht sind sie von den jeweiligen politischen Machtverhältnissen abhängig. Einerseits bedürfen sie des schützenden Staates und seiner Sanktionsapparate, um im Konfliktfall durchgesetzt werden zu können. Andererseits werden sie allzu leicht durch unkontrollierte Staatsmacht gefährdet. Gewaltenteilung und Machtkontrolle, wie auch unabhängige Richter sind daher eine „unerlässliche Bedingung für die wirkliche Geltung der Menschenrechte“ (Böckenförde).

Wer die Welt im Geiste der Menschenrechte verändern will, muss tiefer träumen und wacher handeln. Das unser Grundgesetz eröffnende Bekenntnis zur Unantastbarkeit der Menschenwürde ist dabei die herausfordernde normative Idee. Um die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu überbrücken, bedarf es nicht nur der Sympathie, sondern auch und vor allem der Tatkraft; und zwar sowohl im Alltag, d.h. im sozialen Umfeld, als auch in der großen Politik. Wir werden schwerlich die Menschen anderer Zivilisationen von der verpflichtenden Kraft der Menschenrechte überzeugen können, wenn wir diesen nicht im eigenen Lande gegenüber jedermann Respekt zu verschaffen vermögen.

Prof. Dr.-Ing. Ingo Wolff

Rektor der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Grußwort

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

„Mit einem beeindruckenden Vortrag hat die Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, Frau Prof. Dr. Jutta Limbach, die vierte Mercator-Professur angetreten“, hieß es in der NRZ am 19.10.2000. Die WAZ (20.10.2000) sprach von einer „hervorragenden Antrittsvorlesung über Menschenrechte“, „anschaulich“, „rhetorisch eindringlich“, und die Rheinische Post (19.10.2000) lobte die „sympathisch klar und knapp referierende Mercator-Professorin“ und ihren „kritischen Blick auf die deutsche Gegenwart“. Sie hören, meine Damen und Herren, die Resonanz auf den ersten Besuch unserer diesjährigen Mercator-Professorin war überaus positiv – und das nicht nur in der Presse. Von vielen Seiten, intern wie extern, erhielten wir begeisterte Rückmeldungen. Und in der Tat kann die Gerhard-Mercator-Universität sich glücklich schätzen, mit Jutta Limbach eine engagierte, äußerst vielseitige Denkerin und eine sympathische, offene Frau für die Mercator-Professur 2000 gewonnen zu haben.

Frau Professor Limbach eröffnete ihre dreiteilige Vorlesungsreihe zum Thema „Herkunft, Aufgabe und Zukunft der Menschen- und Bürgerrechte“ mit einem chronologischen Abriss über die Geschichte der Menschenrechte. Dabei beschränkte sie sich keineswegs auf eine rein juristische Betrachtungsweise. Sie bezog philosophische, soziologische, gelegentlich auch politische Gesichtspunkte ein und unterstrich eindrucksvoll die Aktualität des von ihr gewählten Themas der Menschenrechte vor dem Hintergrund nationaler Ereignisse und internationaler Prozesse.

Fast auf den Tag genau vor fünfzig Jahren, am 4. November 1950, wurde in Rom die Europäische Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten unterzeichnet. Darin werden in 14 Artikeln Menschenrechte und Grundfreiheiten in den heute 41 Europa-Mitgliedsstaaten in einem verbindlichen Text festgeschrieben und einklagbar gemacht. Die Bundesregierung hat zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung die Europäische Menschenrechtskonvention als wegweisend und vorbildlich gewürdigt. Die Konvention habe das umfassendste und effektivste regionale Menschenrechtssystem der Welt geschaffen, sagte Justizministerin Hertha Däubler-Gmelin am vergangenen Donnerstag in einer Regierungserklärung. Grundlage dieser Konvention war die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die die Vereinten Nationen 1948 unter dem Eindruck des zweiten Weltkriegs angenommen hatten, und deren zentrale Botschaft lautet: Die Wahrung der Würde des Menschen und seiner unveräußerlichen Rechte sind Grundlage für Frieden, Sicherheit und Stabilität. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben sich diesen Anspruch zu eigen gemacht und sich verpflichtet, Menschen vor Verletzungen ihrer Rechte und Grundfreiheiten zu schützen und tragfähige Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Unterdrückung, Willkür und Ausbeutung keine Chance mehr haben.

Im ersten Teil ihrer Vorlesungsreihe hat Frau Professor Limbach bereits sehr nachhaltig auf die noch vorhandene Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit hingewiesen. Sie hat deutlich gemacht, dass die Menschenrechte, selbst wenn sie heute in der Mehrzahl aller Staatsverfassungen und internationalen Erklärungen ausdrücklich verbrieft sind, in der weltweit geübten Praxis noch keine Selbstverständlichkeit sind. Achtung und Ausbau der Menschenrechte müssen ein zentrales Anliegen und integraler Bestandteil nationaler wie internationaler Politik sein und bleiben. Darüber hinaus appellierte Frau Professor Limbach an die individuelle Verantwortung. Denn die Erfüllung des in Artikel 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland verankerten Bekenntnisses des deutschen Volkes „zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft“ kann nicht der Politik und Institutionen überlassen werden, sondern bedarf der bewussten Umsetzung im sozialen Miteinander und des Engagements im Alltag eines jeden einzelnen.

In ihrem heutigen Vortrag konzentriert Frau Professor Limbach sich auf den „Inhalt und Normgehalt der Menschenrechte im Wandel der politisch-sozialen Verhältnisse“. Meine Damen und Herren, seien wir also gespannt, und freuen wir uns auf die zweite Vorlesung unserer Mercator-Professorin Jutta Limbach.

Inhalt und Tragweite der Menschenrechte im Wandel der politisch-sozialen Verhältnisse

1. Das Wechselverhältnis von Recht und Gesellschaft

In der ersten Vorlesung habe ich die Einsicht herausgestellt, dass die Menschenrechte revolutionäre Errungenschaften sind, die in politischen Kämpfen erstritten worden sind. Damit werden weder die religiösen Antriebskräfte noch die intellektuellen Impulse geleugnet, die die Idee der Menschenrechte von den Denkern der klassischen und der neuzeitlichen Naturrechtslehre empfangen hat. Auch erleidet die Dignität der Menschenrechte keinen Abbruch durch die Erkenntnis, dass diese Rechte weder religiös noch wissenschaftlich bewiesen werden können.

Die heute darzustellende These, dass der Inhalt und Normgehalt der Menschenrechte von den jeweiligen politisch-sozialen Verhältnissen abhängt, ist bereits hinsichtlich der begrenzten Tragweite der Grundannahme des Naturrechts angedeutet worden. Sowohl die klassische wie die neuzeitliche Naturrechtslehre waren sich in der Erkenntnis einig, dass Menschen gleich und frei geboren sind. Der umfassende Geltungsanspruch dieses von seinen Verkündern als unbezweifelbar beurteilten Satzes vermochte diese allerdings nicht davon abzuhalten, die Wohltat der Menschenrechte bestimmten gesellschaftlichen Gruppen – wie etwa den Frauen oder den Sklaven – abzuspochen. Schon in den ersten Versuchen, Menschenrechte theoretisch zu begründen und politisch umzusetzen, äußern sich gruppenegoistische Interessen, die der beanspruchten Allgemeinheit jener fundamentalen Rechte widerstreiten.

Weitere Beispiele aus der Ideen- und Entstehungsgeschichte der Menschenrechte werden zeigen, dass ein Wechselverhältnis zwischen der Reichweite der

Menschenrechte und den sozio-ökonomischen und politischen Verhältnissen besteht. Das lässt sich an dem Verhältnis der klassischen staatsbürgerlichen Freiheitsrechte zu dem Prinzip der Gleichheit und den sozialen Staatszielen demonstrieren, die auch als soziale Grundrechte bezeichnet werden.

2. Die Zeitgebundenheit des Denkens

Die Trias von Leben, Freiheit und Eigentum stellte für John Locke die höchsten Rechtsgüter dar. Wir vermissen das Postulat der Gleichheit. Das kommt nicht von ungefähr. Denn die Erhaltung des Eigentums ist für ihn das große und hauptsächliche Ziel, weshalb sich Menschen zu einem Staatswesen zusammenschließen und sich unter eine Regierung stellen. Das Eigentum ist für ihn ein Unrecht, das keiner Rechtfertigung bedarf. Diese Annahme fordert die Frage heraus, welche Rolle in dieser Version der Idee vom Gesellschaftsvertrag jenen Menschen zukommt, die nicht über Eigentum verfügen?

Keine, um das Fazit der Antwort von John Locke vorwegzunehmen. Denn Armut disqualifiziert. Ihr ist mit strenger Zucht zu begegnen, allenfalls kann sie Gegenstand christlicher Nächstenliebe sein. Der Arbeiter, so argumentiert John Locke, der über kein Eigentum verfüge, vermöge nichts anderes als seine Arbeitskraft zu verkaufen. Da er im Allgemeinen „von der Hand in den Mund“ lebe, sei er nicht fähig, seine Gedanken auf mehr als dies, also auf den Broterwerb, zu richten. Auf Grund seiner unglücklichen – wenn auch unverschuldeten – Lage sei er zu einem „streng vernunftmäßigen Leben“ nicht fähig. Zwar sei auch der Arbeiter dem Staate unterworfen, er sei jedoch kein vollwertiges Mitglied der politischen Gesellschaft.

John Locke befindet sich mit dieser Argumentation im Einklang mit dem gesellschaftlichen Denken seiner Zeit, das Armut als sittlichen Mangel betrachtete. Im Grunde hat er das puritanische Gesellschaftsbild des 17. Jahrhunderts – so treffend Macpherson – „in einen hypothetischen Naturzustand transponiert“. Die Zählebigkeit dieses Denkens, das politische Mündigkeit an den Besitz koppelte, belegt die Tatsache, dass in England, dem Mutterland des Parlamentarismus, das Wahlrecht bis zum Ende des 19. Jahrhunderts allein den Besitzenden vorbehalten blieb. Erst in den Jahren 1884/85 wurde das allgemeine gleiche Wahlrecht eingeführt. Damit wurden auch die Arbeiter wahlberechtigt, allerdings noch nicht die Frauen.

Nicht weniger besitzindividualistisch dachten die von John Locke inspirierten Gründungsväter der Vereinigten Staaten von Amerika. Wohl war die erste Menschenrechtserklärung, die Virginia Bill of Rights vom 12. Juni 1776 von den Postulaten der Freiheit und der Gleichheit beherrscht. Auch unterschied diese so wenig wie die im Jahre 1787 nachfolgende Bundesverfassung zwischen

Armen und Reichen. Vielmehr eröffneten sie die politische Teilhabe auch den unteren Schichten. Doch versagte sie diese den Sklaven, die weder frei noch gleichberechtigt waren. Sie mussten noch fast zwei Jahrhunderte warten, bis ihnen Rechtsgleichheit und schließlich der Anspruch auf Gleichbehandlung durch eine Entscheidung des US-Supreme Courts zugestanden wurde.

Auch im Übrigen standen die ökonomischen Interessen und nicht etwa Gleichheitsrechte im Vordergrund der amerikanischen Verfassungsdokumente. Den nordamerikanischen Siedlern ging es voran um ihre wirtschaftliche Handlungsfreiheit. Sie hofften, dass die von ihnen angestrebte Bundesgewalt als „stabilisierender, ausgleichender und korrigierender Faktor gegenüber den Einzelstaaten“ wirken werde, in denen sich radikale Parlamentsmehrheiten eher Einfluss verschaffen könnten; denn sie fürchteten die Unbesonnenheit des Volkes und dessen angebliche Respektlosigkeit gegenüber dem Eigentum (W. P. Adam). Auch der Inhalt der Bundesverfassung spiegelt die Entschlossenheit der Gründungsväter wider, die Eigentumsrechte zu schützen. So beschränkt diese die Möglichkeit der Einzelstaaten, Steuern zu erheben, Schuldverschreibungen herauszugeben oder durch Gesetze rückwirkendes Recht zu schaffen und auf bestehende Verträge einzuwirken. Diese das Vermögen der Bürger schützenden Bestimmungen sind umso erstaunlicher, als die Bundesverfassung ursprünglich keine anderen Grundrechte enthielt. Diese sind erst nachträglich in Form der Amendments der Bundesverfassung hinzugefügt worden. Die ersten 10 Amendments, auch Bill of Rights genannt, sind 1791 ratifiziert worden und garantieren u. a. die Religions-, Meinungs- und Pressefreiheit.

3. Freiheit versus Gleichheit

In der amerikanischen Verfassungsgebung des ausgehenden 18. Jahrhunderts deutet sich bereits ein Konflikt an, der die gesamte spätere Verfassungsgeschichte bis hinein in das 20. Jahrhundert bewegt: Das Spannungsverhältnis von Freiheit und sozialer Gleichheit. Dieses Dilemma sei vorzugsweise am deutschen Verfassungsrecht dargelegt. Mag auch das deutsche Modell des Sozialstaats keine Allgemeingültigkeit beanspruchen, so ist doch der Streit über dessen Zukunftsfähigkeit angesichts der Endlichkeit der Ressourcen von beispielhafter Bedeutung.

Diese Auseinandersetzung zwischen wirtschaftlicher Freiheit und sozialer Gerechtigkeit prägte auch die Freiheitsbewegung, die zur Revolution von 1848/49 und zum Verfassungswerk der Paulskirche führte. Ein Beispiel bieten die am 12. September 1847 in Offenburg verkündeten Forderungen des Volkes. Mit seinen Freiheitsrechten und sozialen Forderungen hat das Offenburger Dokument zukunftsreichere Impulse für das rechts- und sozialstaatliche Verfassungsdenken im 19. wie im 20. Jahrhundert gesetzt.

Das Formulieren der Freiheitsrechte vor rund 155 Jahren war eine Kampfansage an ein bevormundendes, den Bürger zum Untertan degradierendes monarchisches und bürokratisches Regime. Das aufstrebende Bürgertum wollte die Reste der feudalen Ordnung und Privilegien beseitigen. Entsprechend den Ideen der Französischen Revolution sollte die Staatstätigkeit begrenzt und die freie Entfaltung des Einzelnen durch Menschen- und Bürgerrechte, Gewaltenteilung und rechtsstaatliche organisierte Gerichte ermöglicht und gesichert werden. Vor allem wollten die Bürger mitreden. Im Mittelpunkt der Forderungen des Volkes stand daher das Verlangen nach Gedanken- und Pressefreiheit. Die Freiheitskämpfer des vorigen Jahrhunderts wussten nur zu gut, was das Bundesverfassungsgericht rund 111 Jahre später zum Grundrecht auf freie Meinungsäußerung gesagt hat, nämlich dass dieses für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend ist; denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinung, der Lebenselement der Demokratie ist.

Was die Offenburger Forderungen aber vor allem auszeichnet, ist ihr Bekenntnis zur sozialen Demokratie. Hier zeigt sich die Handschrift der Badischen Revolutionäre Friedrich Hecker und Gustav Struve, beides Männer mit einem Gespür für die sozialen Nöte des einfachen Volkes. Neben der Garantie politischer Grundrechte, wie der Presse, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit verfolgten sie die Abschaffung aller Privilegien, Bildung für alle und eine gerechte Besteuerung. Sie forderten den Ausgleich des Missverhältnisses zwischen Arbeit und Kapital. In Art. 10 des Offenburger Aktionsprogramm hieß es: Die Gesellschaft ist schuldig, die Arbeit zu heben und zu schützen. Mit diesem sozialreformatischen Programm waren die radikalen Demokraten – wie Hecker und Struve – ihrer Zeit weit voraus. Die damalige bürgerliche Mehrheit lehnte derart grundlegende gesellschaftliche Veränderungen rundweg ab. Wie den Gründungsvätern der Vereinigten Staaten erschien ihnen die Gewerbefreiheit sowie der Schutz des Privateigentums gegen willkürliche Besteuerung und Konfiskation vordringlicher.

Aufmerksamkeit verlangen in diesem Zusammenhang die sozialen Probleme in dieser Zeit des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Übergangs, insbesondere die Frühindustrialisierung und die Agrarkrise. Die durch Missernten, das unverhältnismäßige Anwachsen der Bevölkerung und die zunehmende Arbeitslosigkeit der Handwerker bedingte Existenznot hatte zu spontanen Aufständen und sozialen Protesten geführt, an denen sich alle Schichten des Volkes beteiligt hatten. Dabei waren auch „sozialrevolutionäre Töne zu hören“. Auf der einen Seite hat diese breite Massenbewegung der achtundvierziger Revolution erst zum Durchbruch verholfen (W. Siemann). Auf der anderen Seite nährten die sozialen Krawalle und Widersetzlichkeiten, so Thomas Nipperdey, zusätzlich die Furcht des liberalen Bürgertums vor einem „sozialrevolutionärem Chaos“. Die sozialpolitischen Forderungen der Offenburger Proklamation fanden daher

keine Aufnahme in die Verfassung von 1848/49. Das Verfassungswerk der Paulskirche ist ausschließlich ein Dokument der Menschenrechte der ersten Generation, d.h. der klassischen staatsbürgerlichen und politischen Freiheits- und Abwehrrechte. Bekanntlich war dem Verfassungswerk der Paulskirche keine realpolitische Wirksamkeit beschieden. Die Abgeordneten hatten ihre Rechnung ohne den preußischen König und die anderen – inzwischen wieder erstarkten – Fürsten gemacht. Zwar war der Katalog der Grundrechte am 27. Dezember 1848 in Kraft gesetzt worden. Doch blieb auch diesem die Chance der Erprobung versagt, da die Grundrechte bereits ein Jahr danach außer Kraft gesetzt wurden. So blieb die Wirkung dieser Verfassung darauf beschränkt, den Kritikern des Kaiserreichs als Gegenprogramm und späteren Verfassungen als Vorbild zu dienen.

Erst in der Weimarer Reichsverfassung fiel die Forderung nach Menschenrechten der zweiten Generation, d.h. nach wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auf fruchtbaren Boden. In dem zweiten Hauptteil dieser Verfassung trat erstmalig „eine neue soziale und ökonomische Dimension der Grundrechte zutage. Hier wurde der Staat von der Verfassung als Gestalter in die Pflicht genommen“, um die Teilhabe der Arbeiterschaft am gesellschaftlichen Wohlstand zu ermöglichen (B. Pieroth).

4. Die Menschenrechte der zweiten Generation

Die Weimarer Verfassung ist die Frucht einer Revolution, die im Gegensatz zu der gescheiterten Revolution der Jahre 1848/49 das Ende der Monarchie herbeigeführt hat. Wie die Verfassung der Paulskirche ist die Weimarer Verfassung ein aus liberalen Geiste erwachsenes Dokument. Auch nimmt sie das Gleichheitspostulat insofern ernst, als sie den Frauen die gleichen staatsbürgerlichen Rechte einräumt und die Gleichberechtigung von Frau und Mann in der Ehe dekretiert. Die Weimarer Verfassung ist aber vor allem in ihrem wirtschaftspolitischen Teil das Werk einer verfassungsgebenden Nationalversammlung, in der die Sozialdemokraten die stärkste Partei (37,9%) bildeten und daher eine Reihe von sozialpolitischen Forderungen durchzusetzen vermochten. Gewiss war diesen schon vor dem Verfassungskonvent durch die im Kriege erstarkenden Gewerkschaften und die zunehmende Bedeutung der Sozialdemokratie als Oppositionspartei im Kaiserreich der Boden bereitet worden. Treffend hat Ernst Topitsch festgestellt, dass erst „im Laufe der Weiterentwicklung der industriellen Arbeitswelt ... der soziale Gedanke, der Schutz und das Mitspracherecht des wirtschaftlich Schwachen, allgemeine Anerkennung (gewann), doch wohl im allgemeinen nicht eher, als die Industriearbeiterschaft durch machtvolle Organisationen ein Faktor geworden war, mit dem man rechnen musste.“

So bekennt sich die Weimarer Verfassung zur Schutzwürdigkeit der Arbeitskraft. Die Ordnung des Wirtschaftslebens soll sich an den Grundsätzen der

Gerechtigkeit orientieren sowie ein menschenwürdiges Dasein für alle gewährleisten. Kinderreichen Familien sowie den Müttern wird ein Anspruch auf ausgleichende Fürsorge eingeräumt. Die Verfassung gestattet die Vergesellschaftung von privaten wirtschaftlichen Unternehmen, den Zusammenschluss zu Gewerkschaften, Arbeiter- und Wirtschaftsräten. Nicht zuletzt weist sie dem Reich die Aufgabe zu, zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und den Wechselfällen des Lebens eine Sozialversicherung zu schaffen. Aber auch kulturelle Rechte wie der Schutz des geistigen Eigentums, von Denkmälern und Kunstwerken finden sich in der Weimarer Verfassung.

In der Tat war die Vielzahl und Reichweite der im zweiten Hauptteil der Weimarer Verfassung aufgelisteten „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ seinerzeit im wahren Sinne des Wortes einzigartig. Als Grundpflichten seien die Pflicht der Eltern zur Erziehung ihrer Kinder, die Pflicht zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten sowie die Pflicht aller Staatsbürger genannt, nach Maßgabe der Gesetze persönliche Dienste für den Staat und die Gemeinde zu leisten.

Aber nicht nur die stattliche Liste von über 50 Grundrechten, sondern auch deren – die unterschiedlichsten Interessen berücksichtigender – Inhalt belegen den Kompromisscharakter der Verfassung. Neben den detaillierten Staatszielbestimmungen, die die Erwartungen der Revolution auf den Begriff bringen, garantiert sie zugleich die Grundprinzipien einer individualistischen Wirtschaftsordnung. Da die Sozialdemokraten trotz ihrer Stärke nicht über die erforderliche Stimmenmehrheit verfügten, mussten sie Kompromisse mit den anderen Parteien eingehen. Die Verfassung stellt schließlich ein Gemisch von sozialstaatlichen und wirtschaftsliberalen Elementen dar, das weithin das Konzept einer sozialen Marktwirtschaft vorwegnimmt. So werden die Vertragsfreiheit, das Eigentum und das Erbrecht garantiert. Andererseits wird erstmals die Gemeinwohlbindung (Sozialpflichtigkeit) des Eigentums normiert. Ausdrücklich wird dem Staat die Pflicht auferlegt, den Mittelstand zu schützen.

Angesichts eines solchen Grundrechtskatalogs stellt sich die Frage, ob er gehalten hat, was er versprach. Gewiss hat er nicht die praktische Bedeutung wie die Grundrechte in der Bundesrepublik erlangt. Der Normgehalt jener Artikel der Weimarer Verfassung ist bis in die heutige Zeit hinein umstritten. Handelte es sich um einforderbare individuelle Rechte oder lediglich um Staatsziele? Vielfach sind alle Artikel des Grundrechtskatalogs unterschiedslos als bloße Programmsätze charakterisiert worden, deren Funktion sich darin erschöpfe, staatlicher Tätigkeit die Richtung zu weisen. Das ist zutreffend, soweit die sozialpolitischen Bestimmungen in Rede stehen, wie etwa die des Art. 163 Abs. 2, in der es heißt:

„Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt.“

Ausdrücklich wird diesen beiden Sätzen hinzugefügt, dass das Nähere durch besondere Reichsgesetze bestimmt werde. Bei dieser mitunter als Recht auf Arbeit charakterisierten Vorschrift handelt es sich um einen Auftrag an den Gesetzgeber. Im Geiste dieser sozialpolitischen Staatsziele sind denn auch einige wichtige Gesetze aus der Taufe gehoben worden, wie das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 und das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927. Doch die Mehrheit der sozialstaatlichen Versprechen harrete vergeblich der gesetzgeberischen Initiative.

Die klassischen staatsbürgerlichen Grundrechte wie die Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit haben wie auch die Eigentumsgarantie das Handeln der Verwaltung und die Rechtsprechung der Gerichte beeinflusst. Diesen Grundrechten wurde eine unmittelbare Geltungskraft beigemessen. Eine Instanz wie das Bundesverfassungsgericht, vor der eine Verletzung dieser Rechte hätte geltend gemacht werden können, fehlte. Trotz der relativ bescheidenen Rolle, die die Freiheitsrechte in der Rechts- und Staatspraxis spielten, gehörten sie gleichwohl zu den ersten Schutzvorkehrungen, die im Gefolge der nationalsozialistischen Machtergreifung außer Kraft gesetzt wurden.

5. Die Entscheidung des Grundgesetzes

Die Wissenschaft ist sich bis heute nicht einig in der Antwort auf die Frage, woran die Weimarer Republik zugrunde gegangen ist. Handelte es sich um einen Fall der Selbstpreisgabe einer Demokratie oder ist dieser der Erfolg versagt geblieben, weil sie zu früh kam? Haben die politischen Parteien versagt, weil sie unfähig waren, Mehrheiten zu bilden und Kompromisse zu finden? Oder war die freiheitliche Demokratie auch deshalb nicht lebensfähig, weil ihr der tragende Konsens der Bürger sowie loyale Vollstrecker fehlten?

Für die Mütter und Väter des Grundgesetzes stand vor allem die Frage im Vordergrund, ob und wie weit Strukturfehler der Weimarer Verfassung das demokratische Zusammenwirken behindert und verhindert haben; denn sie wollten aus diesen lernen. Das Scheitern jener Republik und das nachfolgende nationalsozialistische Terrorregime bildeten das Orientierungswissen, das in der Arbeit des Parlamentarischen Rates allgegenwärtig war. Dessen Mitglieder suchten Abwehrmöglichkeiten gegen Feinde der Demokratie. Sie fanden solche etwa im Verbot verfassungswidriger Parteien und im konstruktiven Misstrauensvotum. Auch die Stellung und die Macht des Staatsoberhauptes wie die Frage des Wahlsystems wurden im Schatten der gescheiterten ersten deutschen Demokratie diskutiert und geregelt.

Die Erfahrung der darauf folgenden Diktatur hat die Schöpfer des Grundgesetzes vor allem darüber belehrt, dass eine Demokratie ohne die unmittelbare Gel-

tung der Grundrechte nicht bewahrt werden kann. Diese Einsicht veranlasste sie, die Menschen- und Bürgerrechte als einklagbare Rechte des Individuums zu formulieren. Darüber hinaus haben sie sich zum Vorrang der Verfassung bekannt. Art. 1 Abs. 3 GG sagt ausdrücklich, dass die Grundrechte die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht binden. Das gilt als die eigentliche Großtat des Parlamentarischen Rates. So ist es in der Bundesrepublik Aufgabe aller Staatsgewalten, die Grundrechte zu respektieren und die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu sichern. Insbesondere ist es Sache aller Gerichte, den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte im Einzelfall sicherzustellen. Das Bundesverfassungsgericht tritt erst dann in Aktion, wenn der Rechtsweg vor den Fachgerichten erschöpft ist. Es entscheidet dann mit letzter verfassungsrechtlicher Verbindlichkeit, wie das Grundgesetz zu interpretieren und anzuwenden ist. Dieser gerichtliche Grundrechtsschutz hat ein Bewusstsein der Bürger und Bürgerinnen dafür geschaffen, dass sie staatlichen Maßnahmen nicht wehrlos ausgesetzt sind. Er hat aber auch den Sinn der öffentlichen Amtsträger, seien es Politiker, Beamte oder Richterinnen, dafür geschärft, dass der Katalog der Grundrechte unmittelbar geltendes Recht darstellt.

Ohne falschen Stolz können wir feststellen, dass die Grundrechte liberaler Observanz und damit die Menschenrechte der ersten Generation in unserer Verfassungsordnung fest verankert sind. Doch wie steht es mit der sozialen Sicherheit, die gern unter dem Begriff der Menschenrechte der zweiten Generation diskutiert wird. Der Bürger will heute nicht nur gegen staatliche Eingriffe in seine Freiheit geschützt werden. Er sucht zugleich Schutz beim Staat vor den großen Lebensrisiken wie Unfall, Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit, aber auch vor den Folgen des technologischen Fortschritts.

6. Die Wirtschaftsordnung und das soziale Staatsziel

Das Grundgesetz ist in Fragen der Wirtschaft und der sozialen Sicherheit weit weniger berechtigt als die Weimarer Reichsverfassung. Gewiss, auch diese Verfassung stellt Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung und gebietet, nichtehelichen Kindern die gleichen Lebensbedingungen zu schaffen wie den ehelichen. Auch enthält das Grundgesetz seit 1994 ein Förderungsgebot zu Gunsten der Frauen. Doch hinsichtlich der Wirtschaftsordnung haben die Schöpfer unserer Verfassung weithin Abstinenz geübt. Sie haben sich nicht für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden und damit dem Gesetzgeber eine weit gehende Gestaltungsfreiheit eingeräumt. In der Redeweise des Bundesverfassungsgerichts ist das Grundgesetz „wirtschaftspolitisch neutral“. Das ist insoweit richtig, als das Grundgesetz im Gegensatz zur Verfassung der DDR keine Wirtschaftsordnung vorgibt. Die Worte „Markt“ oder „soziale Marktwirtschaft“ sucht man im Grundgesetz vergebens. Die Verfassung der DDR dage-

gen hatte ausdrücklich das sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln eingeführt und sich den ökonomischen Gesetzen des Sozialismus sowie der sozialistischen Planwirtschaft verschrieben (Art. 9 Verf.DDR 1974). Der Ausgang dieses wirtschaftlichen Großversuchs ist bekannt.

Auch hinsichtlich des sozialen Staatszieles ist das Grundgesetz wenig mitteilbar. Das Prinzip begegnet uns im Grundgesetz nur in adjektivischer Form: So wird die Bundesrepublik einmal als sozialer Bundesstaat, zum anderen als sozialer Rechtsstaat bezeichnet. Heuss, der große Liberale im Parlamentarischen Rat, hat den Verzicht gelobt, den Gedanken der sozialwirtschaftlichen Ordnung im Grundgesetz zu verankern. Es erschien ihm in der damaligen undurchsichtigen Situation (1948) als hoffärtig, etwas über die künftige sozialwirtschaftliche Struktur aussagen zu wollen.

Doch ist die Offenheit des Grundgesetzes in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik keine unbegrenzte, die eine beliebige Systemwahl eröffnete. Wohl ermöglicht sie dem Gesetzgeber, jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen; allerdings nur insoweit, als dabei die Rahmenbedingungen des Grundgesetzes, insbesondere die Grundrechte beachtet werden. Daher kann der Gesetzgeber sich nicht für jedwede Wirtschaftsordnung entscheiden. Vielmehr muss er ein Ordnungskonzept zwischen einem zügellosen Laisser-faire-Kapitalismus und einer Zentralverwaltungswirtschaft wählen. Denn auf der einen Seite gebietet ihm die Sozialstaatsklausel die soziale Korrektur zu Gunsten des Schwachen. Der Staat des Grundgesetzes darf sich – so treffend Franz Klein – nicht das Kleid des Nachtwächterstaates anlegen. Auf der anderen Seite bilden die im Grundgesetz geschützte Freiheit der Entfaltung der Persönlichkeit, der Berufswahl und der Koalition sowie die Garantie des Privateigentums Eckwerte der Wirtschaftsordnung, die Versuchen der Bevormundung Grenzen setzen.

Der Sinn des Wortes „sozial“ als Beiwort des Bundes- und des Rechtsstaats ist in keiner Phase der Verfassungsberatung inhaltlich erörtert worden. Nur Carlo Schmid widmete diesem Prinzip wenige Worte, indem er an das demokratische und soziale Pathos der republikanischen Tradition sowie an den Mut zu sozialen Konsequenzen appellierte, die sich aus dem Demokratieprinzip ergäben. Durch den Rückgriff auf die Geschichte des Begriffs ist ein erster Zugang zu seinem Verständnis gesucht worden. Der Ausdruck „Sozialstaat“ war schon im 19. Jahrhundert zur Charakterisierung eines Staates verwandt worden, der „die gerechte, auf Gleichheit aller fußende Verteilung von Vorteilen und Lasten in ihrer Gesamtheit zum Gegenstand seiner Fürsorge nimmt“ (Julius Ofner). Die Autoren des Grundgesetzes, so Hans F. Zacher, hätten zwar keine sozialen Ideen reflektiert, sondern schlicht das übernommen, was als Sozialpolitik in das öffentliche Bewusstsein eingegangen sei. Die verfassungspolitische Phantasie dürfte denn auch durch die Ideen der Sozialversicherungsgesetzgebung des aus-

gehenden 19. Jahrhunderts angeregt worden sein. Man wollte dieses neue Element staatlicher Verantwortlichkeit auch im Text des Grundgesetzes verankern und so positivrechtlich absichern.

Gleichwohl darf die Bestimmung des Begriffs „sozial“ im Grundgesetz aus der Geschichte dessen aktuelles Verständnis nicht auf den überlieferten Aufgabenbereich sozialer Staatstätigkeit festschreiben. Sozialpolitik ist ihrer Eigenart nach stets in der Entwicklung begriffen und offen für die Zukunft. Sie kennzeichnet die wache Aufmerksamkeit für neue soziale Probleme und die Suche nach Antworten auf daraus resultierende Regelungsbedürfnisse. Dieses Bemühen schließt immer auch die Bereitschaft ein, alte Lösungsmuster zu überdenken und diese im Hinblick auf neue Herausforderungen zu modifizieren.

Heute ist man sich einig, dass das Prinzip des Sozialstaats im Gegensatz zu den Grundrechten keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Arbeit oder Wohnraum verbürgt. Ein Recht auf Arbeit lässt sich allenfalls unter den Bedingungen einer zentralen Planwirtschaft und des sozialistischen Eigentums garantieren. Das heißt schlicht: zum Preise der Freiheit. Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes verbürgt weder ein einklagbares Recht des Individuums noch handelt es sich um einen bloßen Programmsatz. Das Sozialstaatsprinzip begründet vielmehr die Rechtspflicht des Staates, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Schon sein Standort unter den Aufbauprinzipien unseres Staates macht deutlich, dass es sich um eine Staatszielbestimmung handelt. Gemeint ist damit eine normativ verbindliche Leitlinie, an der sich staatliches Handeln orientieren soll. Ein Staatsziel soll staatlicher Aktivität weniger Grenzen ziehen als vielmehr die Richtung weisen und Prioritäten setzen. Daher wenden sich Staatsziele im Regelfall an den Gesetzgeber, auch wenn sie mitunter den Gerichten als Auslegungsrichtlinien dienen.

In diese Richtung weist auch eine frühe Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das im Jahr 1951 festgestellt hat, dass das Bekenntnis zum Sozialstaat sowohl bei der Auslegung des Grundgesetzes als auch anderer Normen von entscheidender Bedeutung sein könne. Doch das Wesentliche zur Verwirklichung des Sozialstaats könne nur der Gesetzgeber tun. Dieser sei insbesondere verpflichtet, sich um einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und um erträgliche Lebensbedingungen für alle zu bemühen. Auch vermag nur das Parlament die haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten im Einzelnen zu beurteilen.

Vor allem ist mit der Wahl der Abgeordneten für ein besonders breites Spektrum von politischen Interessen und sozialen Gerechtigkeitsvorstellungen gesorgt. Auch trägt die Offenheit des politischen Prozesses der Tatsache Rechnung, dass das Grundgesetz die politische Willensbildung einer möglichst breiten politischen Auseinandersetzung überlässt, in der das Gemeinwohl definiert wird. Das gilt vor allem in Fragen, in denen das Grundgesetz wenig beredt ist;

wie gerade beim Sozialstaatsprinzip. Denn in allen verfassungsrechtlich nicht hinreichend vorentschiedenen Bereichen, so richtig Dieter Grimm, verlangt das Demokratieprinzip, dass nur entscheidet, wer in der Wahl wiederum zur Verantwortung gezogen werden kann. Eine Rückantwort der Bürger in regelmäßigen Wahlen kennen die Richter und Richterinnen nicht. Sie sind dem politischen Tageskampf entrückt. Ihre im Grundgesetz garantierte richterliche Unabhängigkeit soll gerade gewährleisten, dass nur das Recht zu Wort kommt. Das Urteil über die optimale Verwirklichung des Gemeinwohls soll dagegen Geschäft der Politik sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat zugleich deutlich gemacht, dass der einzelne Staatsbürger grundsätzlich keinen mit der Verfassungsbeschwerde verfolgbaren Anspruch auf ein Handeln des Gesetzgebers habe. Nur ausnahmsweise könne ein solcher Anspruch entstehen, nämlich dann, wenn der Gesetzgeber willkürlich, d. h. ohne sachlichen Grund, untätig geblieben sei. Das Grundgesetz räume dem Einzelnen kein Grundrecht auf angemessene Versorgung durch den Staat ein; denn die zunächst vorgeschlagene Aufnahme eines Rechts auf ein Mindestmaß an Nahrung, Kleidung und Wohnung sei später gestrichen und nicht in das Grundgesetz aufgenommen worden.

Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht in einer seiner ersten Entscheidungen im Jahre 1952 aus dem Geiste der Sozialstaatsklausel einen unmittelbaren Rechtsanspruch eines Hilfsbedürftigen auf Fürsorge begründet. Das war einer der ganz raren Ausnahmefälle, auf dessen Spuren später der Gesetzgeber der Sozialhilfe gewandelt ist. Das Bundesverfassungsgericht hat das Sozialstaatsprinzip nur von Fall zu Fall konkretisiert und aus diesem die Fürsorge für Hilfsbedürftige, die Gewähr eines menschenwürdigen Existenzminimums, die Rücksichtnahme auf die Interessen der sozial Schwächeren und die Daseinsvorsorge in den Fällen der Erwerbs- und Berufsunfähigkeit abgelesen.

Das Bundesverfassungsgericht ist wiederholt getadelt worden, weil es nicht versucht hat, das Sozialstaatsprinzip in allgemeiner Weise zu definieren. Doch handelt es sich um eine weise Zurückhaltung. Mehr als die Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins oder einer gerechten Sozialordnung hätte es schwerlich zum Ausdruck bringen können. Jedes Bemühen um konkretere inhaltliche Aussagen hätte entweder zu weiteren unbestimmten und damit auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen geführt oder aber den Gesetzgeber in Zeiten des sozialen Wandels aktionsunfähig gemacht.

6. Die Reform des Sozialstaats

Es ist ein Vorzug des Grundgesetzes, dass es gleichermaßen die Freiheit wie die Gleichheit garantiert. Dem Bundesverfassungsgericht dient die Würde des Men-

schen als zentrales Begründungselement beider Prinzipien. „Um seiner Würde willen“, so das Gericht in dem KPD-Urteil, muss jedem „eine möglichst weit gehende Entwicklung seiner Persönlichkeit zugesichert werden“. Es genüge daher nicht, wenn „eine Obrigkeit sich bemüht, noch so gut für das Wohl von 'Untertanen' zu sorgen; der Einzelne soll vielmehr in möglichst weitem Umfange verantwortlich auch an den Entscheidungen der Gesamtheit mitwirken.“ Daher sei die vom Staat zu gewährleistende Geistesfreiheit für das Funktionieren einer freiheitlichen Demokratie entscheidend wichtig. Nicht nur bewahre sie diese vor Erstarrung. Umfassende Meinungsfreiheit zeige vor allem die Fülle der Lösungsmöglichkeiten für Sachprobleme auf. Ähnlich leitet das Gericht die Gleichheit aus dem Prinzip der Menschenwürde ab. Da diese – wie die Freiheit – jedem Menschen zukomme, sei das Prinzip der Gleichbehandlung aller für die freiheitliche Demokratie ein selbstverständliches Postulat. Diese Einsicht lässt das Gericht den Staat als ein Instrument der „ausgleichenden sozialen Gestaltung“ begreifen.

Die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit bedingen einander wechselseitig. Nur derjenige, der seine existentiellen menschlichen Bedürfnisse befriedigen kann, vermag sich seiner Freiheitsrechte zu bedienen. Andererseits ist nur derjenige in der Lage, auf die Sozialpolitik – und sei es als Mitglied machtvoller Organisationen – Einfluss zu nehmen, der über staatsbürgerliche Rechte verfügt. Doch jenseits dieser wechselseitigen Bedingtheit ist das Verhältnis beider Prinzipien zueinander alles andere als unproblematisch. Wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit lassen sich nicht ein für alle Mal austarieren. Jeder Wandel der sozio-ökonomischen Verhältnisse führt zur Rückkehr des Konflikts in die Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Bereits in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts ist deutlich geworden, dass die Ressourcen endlich sind. Angesichts der wachsenden Arbeitslosigkeit, der niedrigen Geburtenrate und der höheren Lebenserwartung muss das prekäre Gleichgewicht der sozialen Sicherung neu austariert werden. Die Politik der Bundesrepublik steht vor einer ernsten Bewährungsprobe. Diese fordert neue Problemlösungen und damit die Bereitschaft heraus, alte Festschreibungen zu überdenken. Die Frage wird bereits gestellt, ob die Sozialversicherung, die in der heutigen Form ein Kind des Industriellen Zeitalters ist, historisch an ein Ende kommt (M. Stolleis).

Dabei darf allerdings nicht aus dem Auge verloren werden, dass es die effektive Sozialpolitik war, die den gesellschaftlichen Frieden und Wohlstand der Bundesrepublik mitbegründet hat. Gleichwohl gilt es die Einsicht zu beherzigen, dass sich aus dem Sozialstaatsprinzip nicht für alle Zeiten die einzig richtige Sozialordnung ableiten lässt. Der Wandel ist das Gesetz des Lebens. Das heißt auch, dass gewandelte sozio-ökonomische Voraussetzungen neuartige Mittel der sozialen Sicherung herausfordern. Soweit nicht das Existenzminimum berührt ist, kann es einen ehrenen Besitzstand unter der Herrschaft von Menschenrechten der zweiten Generation nicht geben.

Prof. Dr.-Ing. Ingo Wolff

Rektor der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

Grußwort

Sehr verehrte Frau Präsidentin,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich begrüße Sie sehr herzlich zu der dritten Veranstaltung im Rahmen unserer Mercator-Professur 2000 und zum damit letzten Teil der Vorlesungstrilogie von Frau Professor Jutta Limbach zum Thema „Herkunft, Aufgabe und Zukunft der Menschen- und Bürgerrechte“ hier an der Gerhard-Mercator-Universität in Duisburg.

In ihren ersten beiden Vorträgen lieferte uns Frau Professor Limbach eine eindrucksvolle Darstellung und Analyse über den Ursprung, die Geschichte, den Inhalt und den Normgehalt der Menschenrechte. Dabei beschränkte sie sich keineswegs auf eine rein juristische Betrachtungsweise. Sie bezog historische, philosophische und soziologische Gesichtspunkte ebenso ein wie aktuelle politische Aspekte. Sie differenzierte zwischen den Menschenrechten der ersten und der zweiten Generation: zwischen den Menschenrechten im Sinne der klassischen staatsbürgerlichen Freiheitsrechte, die über Jahrhunderte in politischen und zum Teil blutigen Kämpfen erstritten worden sind, und den Menschenrechten im Sinne wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Grundrechte. Zum einen unterstrich Frau Professor Limbach eindrucksvoll die Aktualität des von ihr gewählten Themas der Menschenrechte vor dem Hintergrund nationaler Ereignisse und internationaler Prozesse. Und zum anderen verdeutlichte sie den Zusammenhang zwischen dem Inhalt von Menschenrechten und den jeweiligen politisch-sozialen Verhältnissen.

An die im Oktober und November vergangenen Jahres hier an unserer Universität gehaltenen Vorträge von Frau Professor Limbach dachte ich zurück, als kurz darauf, am 08. Dezember in Nizza feierlich die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verkündet wurde.

Denn gegenüber sonstigen Katalogen auf europäischer bzw. internationaler Ebene werden in dieser europäischen Charta erstmals klassische Freiheits- und Gleichheitsrechte mit wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten zusammengeführt. In insgesamt 54 Artikeln werden die Grundrechte sichtbar gemacht, an denen das Recht der Europäischen Union zu messen ist. Denn wenn die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zunehmend Kompetenzen an Europa abgeben, die europäischen Organe bei ihren Entscheidungen aber nicht an die nationalen Grundrechtskataloge gebunden sind, so bedarf es eines europäischen Grundrechtskatalogs, um den Bürgerinnen und Bürgern weiterhin die Rechte zu sichern, die sie in ihrem Nationalstaat bereits besitzen.

Hat die französische Proklamation der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 die Geltung von Rechten eingefordert, so dient die jetzige Erklärung von Nizza der sichtbaren Kodifizierung des in der Europäischen Union erreichten Entwicklungszustandes des Grundrechtsschutzes. Und damit spiegelt der europäische Grundrechtskatalog auch das Verständnis darüber wieder, welches die Werte sind, für die Europa steht. Die Frage „Wodurch definiert sich Europa?“ kann nicht allein mit wirtschaftlichem Wohlstand beantwortet werden. Europa definiert sich vor allem durch die Werte der Freiheit, der Gleichheit, der Solidarität, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Die europäische Grundrechtscharta bringt die Werte zum Ausdruck, die der europäischen Einigung zu Grunde liegen. Sie ist Teil der europäischen Identität, und es bleibt zu hoffen, dass ihr eine richtungweisende Funktion auch über die Grenzen Europas hinaus zuwachsen kann.

Meine Damen und Herren,
die Gerhard-Mercator-Universität verleiht die Mercator-Professur zu Ehren ihres Namenspatrons jährlich an herausragende Persönlichkeiten, die sich – wie Gerhard Mercator selbst – wegweisend mit Problemen ihrer Zeit auseinandersetzen, die mit ihren Vorlesungen hier an der Universität ein Forum bieten für eine Auseinandersetzung mit Themen des zeitgenössischen kulturellen wie gesellschaftspolitischen Lebens, indem sie zum Nachdenken und zu Diskussionen anregen. Und insofern habe ich mir erlaubt, diese (persönlichen) Überlegungen im Zusammenhang mit der kürzlich proklamierten Charta der Grundrechte der EU hier und heute zu erwähnen, um damit exemplarisch zu unterstreichen, dass Jutta Limbach als engagierte, vielseitige Denkerin, als sympathische und offene Frau mit ihren beeindruckenden Vorträgen und Diskussionsbeiträgen zu dem von ihr gewählten Thema der Menschenrechte par excellence die Idee verkörpert, die hinter der Mercator-Professur steht.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
es ist Tradition, dass die Urkunde für die Mercator-Professur jeweils zu Beginn der Vorlesungsreihe der jeweiligen Inhaberin bzw. dem jeweiligen Inhaber überreicht wird. Dies haben wir auch bei der Mercator-Professur 2000 so

gehandhabt. Dennoch möchte ich Frau Professor Limbach heute noch einmal auf die Bühne bitten, um ihr, bevor wir uns ihrem Vortrag widmen, eine weitere Urkunde zu überreichen. Und das aus einem ganz einfachen Grund: Die erste Urkunde vom 18. Oktober ist spurlos verschwunden. Als Frau Limbach sie nach der ersten Veranstaltung mitnehmen wollte, war sie nicht mehr aufzufinden und bis heute ist sie nicht wieder aufgetaucht, so dass wir kurzerhand eine zweite haben drucken lassen ...

Schutz und Garantie der Menschenrechte

1. Phasen der Geschichte der Deklarationen der Menschenrechte

Die Menschenrechte sind heute in der Mehrzahl der Staatsverfassungen sowie in internationalen Deklarationen und Pakten ausdrücklich verbrieft, so dass bereits von einem Zeitalter der Menschenrechte gesprochen wird. Doch diese Normenproduktion darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Schutz der Menschenrechte noch viel zu wünschen übrig lässt. Norberto Bobbio unterscheidet in der Geschichte der verschiedenen Deklarationen der Menschenrechte drei Phasen: Die Erklärungen entstehen zuerst in der Form philosophischer Theorien. Erinnerung sei an die Ursprünge in der Philosophenschule der Stoa und an die – mehrere Jahrhunderte später auftretenden – Theoretiker des Gesellschaftsvertrags, wie etwa John Locke, die davon ausgingen, dass die Menschen kraft ihrer Natur gleich und frei geboren seien. Im zweiten Schritt vollzieht sich der Übergang von der Theorie zur Praxis, von den Prinzipien der Philosophen zum angewandten Recht. Die Virginia Bill of Rights (1776), gefolgt von der französischen Declaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) geben den Auftakt zu einem neuen Verständnis des Staates, dessen Macht durch die Menschenrechte und die Kontrolle der Gewalten begrenzt wird.

Die Deklarationen dieser Epoche gewinnen, so treffend Bobbio, an Konkretheit der einzelnen Rechte, doch büßen sie zugleich ihren Anspruch auf Universalität ein. Denn ihr Geltungsbereich endet an den Grenzen des jeweiligen Staates. Der Schutz ist nicht notwendig an die jeweilige Staatsbürgerschaft gebunden; denn einige der Verfassungen oder Verfassungsartikel schützen nicht nur die eigenen Staatsbürger, sondern darüber hinaus jedermann und jede Frau, soweit sie sich innerhalb des Territoriums des Staates befinden. So kann sich in der

Bundesrepublik Deutschland jeder auf die Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Religions-, Kunst- und Pressefreiheit berufen. Das Recht auf Freizügigkeit, die Freiheit der Berufswahl, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit dagegen können laut Grundgesetz nur „alle Deutschen“ für sich in Anspruch nehmen.

Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beginnt – laut Bobbio – die dritte und letzte Phase der Geschichte. Das von 48 Staaten auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verabschiedete Dokument ist für ihn das größte historische Zeugnis für den „consensus omnium gentium“ hinsichtlich eines bestimmten Wertesystems. Die Deklarationen dieser dritten Epoche sind durch ihren doppelten Anspruch gekennzeichnet, unmittelbar anwendbares Recht setzen und universal gelten zu wollen. Universal bedeutet, dass es sich um Rechte für alle Menschen und nicht nur um Bürgerrechte eines bestimmten Staates handelt.

Ihrer Idee nach handelt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von den allen Menschen zukommenden fundamentalen Rechten. So proklamiert Art. 3: „Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person“. Trotz dieses Wortlauts gewährt die Erklärung nicht unmittelbar durchsetzbare Rechte. Sie dokumentiert vielmehr das „von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal“. Die Generalversammlung hat mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen Prozess in Gang setzen wollen: Durch „fortschreitende Maßnahmen im nationalen und internationalen Bereich“ sollen diese Rechte zunächst als positive Rechte in den einzelnen Staaten eingeführt und durchgesetzt werden, um dann eines Tages jenseits staatlicher Grenzen für die ganze Menschheit zu gelten.

2. Europa als Vorreiter

Zu Recht betont Bobbio, dass wir uns erst am Beginn der dritten Phase befinden, deren Abschluss noch in den Sternen steht. Das von der Generalversammlung seinerzeit beschworene gemeinsame Ideal hat utopische Züge. Europa hat sich allerdings – zunächst nur im Westen – als Pionier des Menschenrechtsschutzes erwiesen; denn hier ist der Schritt von der politischen Programmatik zur Praxis im Grundsatz geglückt. Sowohl in den Staatsverfassungen wie in der Europäischen Menschenrechtskonvention erschöpft sich der Katalog der Grundrechte nicht in bloßen Programmsätzen. Die Dokumente formulieren weitgehend – auch gerichtlich – einforderbare Rechte. Zudem werden Gerichte etabliert, vor denen die fundamentalen Rechte eingeklagt werden können.

Die dritte Phase, in der die Menschenrechte mit universalem Anspruch über die Staatsgrenzen hinaus als einforderbare Rechte positiv verankert sind, kann

in Europa sehr präzise auf den 1. November 1998 datiert werden. Zwar ist die Europäische Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten bereits im Jahre 1950 erlassen und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bereits im Jahr 1959 in Straßburg errichtet worden. Doch erst seit dem November 1998 können rund 800 Millionen Bürgerinnen und Bürger der 43 Vertragsstaaten des Europarats den Straßburger Gerichtshof als letzte Instanz des Grundrechtsschutzes anrufen. Und zwar unabhängig davon, ob der betroffene Heimatstaat die individuelle Beschwerdemöglichkeit seiner Einwohner anerkannt hat oder nicht.

Jeder Staat, der Mitglied des Europarats werden will, muss die Europäische Menschenrechtskonvention ratifizieren. Er erkennt mit seinem Beitritt nicht nur seine Pflicht an, einen innerstaatlichen Gerichtsschutz der Konventionsrechte sicherzustellen. Er unterwirft sich damit zugleich der Beschwerdemöglichkeit seiner Einwohner an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Seit November 1998 ist es daher nicht mehr möglich, dass ein Staat – wie z.B. die Türkei jahrzehntelang – zwar Mitglied des Europarats ist, seinen Bürgern jedoch den Schutz des Europäischen Gerichtshofs verwehrt, indem er weder die Individualbeschwerde zulässt noch den Gerichtshof anerkennt.

Die mit der Individualbeschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durchsetzbaren Rechte haben allerdings nur die politischen und bürgerlichen Freiheiten sowie die Justizgrundrechte zum Gegenstand, nicht jedoch soziale Menschenrechte. Zwar verfügt der Europarat auch über eine wiederholt fortgeschriebene Sozialcharta, die zum Beispiel ein Recht auf soziale Sicherheit und gerechte Arbeitsbedingungen kennt. Doch sieht diese nicht die Möglichkeit einer Individualklage vor. Der Sache nach handelt es sich nicht um einforderbare Rechte, sondern um Politikziele der Vertragsstaaten. Das bedeutet, dass ein arbeitsloser Bürger eines osteuropäischen Staates beispielsweise, der mangels staatlicher Unterstützung Hunger leidet und kein Obdach hat, nicht vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein Existenzminimum einklagen kann.

Der Vorwurf Manfred Nowacks, dass die europäischen Staaten aus einer falsch verstandenen liberalen Tradition heraus wirtschaftliche und soziale Rechte vernachlässigt hätten, ist nicht stichhaltig. Spätestens an dieser Kritik wird deutlich, dass wir zu einseitig auf die gerichtliche Durchsetzbarkeit von Menschenrechten fixiert sind. Im Bereich der sozialen Sicherheit bedarf es anderer Instrumentarien als bei der Abwehr individueller Eingriffe in Freiheitsrechte. Denn ein Urteil, das etwa einen Anspruch auf Sozialhilfe begründete, hätte für den betroffenen Staat über den Einzelfall hinaus weit reichende volkswirtschaftliche Konsequenzen. Hier muss noch sozio-ökonomische und juristische Phantasie entwickelt werden, um qua Menschenrecht die Befriedigung der materiellen Grundbedürfnisse auf Nahrung, Unterkunft und Gesundheit sicherzustellen.

Abgesehen von dieser noch offenen Frage eines Rechts auf ein physisch-materielles Wohlergehen hat der Europarat mit der Menschenrechtskonvention und dem Ausbau des Gerichtshofs für Menschenrechte Vorbildliches geleistet. Er wird wegen seiner Möglichkeiten des Rechtsschutzes gern als Pionier der Menschenrechte bezeichnet. Er legt Zeugnis für die Einsicht ab, dass die Institution der Menschenrechte denknötwendig die gerichtliche Durchsetzbarkeit einschließt. Ohne ein faires und rechtsstaatliches Justizsystem stehen die Menschenrechte – so treffend der Bericht der Vereinten Nationen über die menschliche Entwicklung 2000 – nur auf dem Papier.

3. Allgemeine und unteilbare Menschenrechte

Geburtsstätte der ersten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte war zwar die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Doch die Möglichkeit, diese in allen Teilen der Erde, insbesondere in der Dritten Welt, durchzusetzen, sind begrenzt. Das Instrumentarium ist vielfältig, aber überwiegend wenig schlagkräftig. Es ist ein mühseliger, frustrationsreicher Prozess, die Staaten immer wieder anzuhalten, den Menschenrechten in ihrem Territorium zur Wirksamkeit zu verhelfen. Obgleich diese die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ratifiziert haben, leisten sie vielfach nur Lippenbekenntnisse. Wer regelmäßig Zeitung liest, ist schnell belehrt, in welchem Maße Theorie und Wirklichkeit auseinander klaffen. Diese Diskrepanz wird zum Teil mit der Behauptung gerechtfertigt, dass die Menschenrechte die kulturelle Vielfalt negierten. Sie seien eine „fixe Idee“ westlicher Imperialisten, die mit ihrer Hilfe den Weltmarkt beherrschen wollten. Darum wird Mary Robinson, die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, nicht müde, immer wieder auf das anzustrebende Ziel zu verweisen, dass alle Menschenrechte – bürgerliche, kulturelle, wirtschaftliche, politische und soziale – für alle Menschen wirksam werden sollen.

Über die hiermit verteidigte Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte ist im zurückliegenden Jahrzehnt viel gestritten worden. Gegen die Idee allgemein geltender Menschenrechte wird gern der Einwand erhoben, dass diese Produkt der westlich-christlichen Kultur seien. Wegen ihrer einseitig-individualistischen Gestalt seien sie für Kulturen mit kollektiven Traditionen, die die Familien- und Gemeinschaftswerte betonten, nicht akzeptabel. Insbesondere von islamisch geprägten Staaten Afrikas und Asiens wird versucht, die aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte folgenden Verpflichtungen mit dem Hinweis auf ihre anders gearteten kulturellen Werte zu relativieren.

Über die praktischen Auswirkungen dieser Vorbehalte liefern uns die Medien tagtäglich das traurigste Anschauungsmaterial in Unmenschlichkeit. Man

denke an die Beschneidung von Mädchen nicht nur in Nigeria, an die das Schuldprinzip missachtenden grausamen Körperstrafen der Scharia, an die bisherige Unterdrückung der Frauen in Afghanistan durch Ausgeh- und Berufsverbot und nicht zuletzt an die ethnische Verfolgung in vielen Teilen der Erde. Diese Liste lässt sich auch außerhalb des Wirkungskreises des islamischen Fundamentalismus weiter fortsetzen. Es sei nur die vielerorts geübte Folter, die Kinderarbeit sowie der Wehrdienst für Kinder erwähnt.

Niemand wird leugnen, dass es unterschiedliche Kulturen, Religionen und Traditionen gibt. Doch ist treffend festgestellt worden, dass keine Kultur die Folter, grausame Körperstrafen, die Verstümmelung und Ausbeutung von Kindern oder die religiöse Unterdrückung verlangt. Die Hinweise auf andere religiöse und kulturelle Traditionen dienen zumeist auch nur dazu, Unterdrückungsmaßnahmen staatlicher oder religiöser Herrschaft zu rechtfertigen. Es fällt auf, dass die Behauptung abweichender kultureller Identität zumeist von autoritären Regimen vorgebracht wird, die damit ihre menschenrechtswidrigen Praktiken des Machterhalts gegen Kritik zu wappnen versuchen. Es gilt – so treffend Heiner Bielefeldt – immer wieder zu fragen:

„Wer sind denn diejenigen, die sich in der internationalen Politik als Repräsentanten der kulturellen Identität ihrer Völker ausgeben? Wer hat sie in ihrer Sprecherrolle legitimiert? Und was ist das für eine 'Kultur', die mit Panzern gegen demonstrierende Studenten durchgesetzt werden muss?“

Nur auf den ersten Blick ist das Argument stichhaltig, dass die Menschenrechte ein Produkt der christlich-abendländischen Kultur seien. Gewiss, die ersten Erklärungen der Menschenrechte sind in dem Teil der Welt formuliert worden, den wir die westliche Hemisphäre nennen, wenn wir etwa an die englische und die nordamerikanischen Bills of Rights sowie an die französische Declaration des droits de l'homme et du citoyen denken. Doch ein genauerer Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der Menschenrechte widerlegt sehr schnell die These, dass uns die Menschenrechte als Früchte der abendländischen Philosophie und der christlichen Religionen in den Schoß gefallen seien. Sie sind politische Errungenschaften, die in zum Teil bitteren Auseinandersetzungen mit staatlichen und kirchlichen Mächten erkämpft worden sind. Die ersten philosophischen und religiösen Ansätze entsprachen nur in ihrem egalitären Wortgebrauch der Idee von den allgemeinen und unteilbaren Menschenrechten, aber nicht in ihrer Praxis. Sowohl die stoische als auch die christliche Lehre, wonach alle Menschen gleich und frei geboren seien, gestatteten gleichwohl die Ungleichbehandlung von Frauen und die Versklavung von Menschen.

Auch die ersten Deklarationen der Menschenrechte im 18. Jahrhundert formulierten nur in der Form allgemeine und unteilbare Menschenrechte. In der Sache handelte es sich um exklusive Rechte des weißen Mannes. Ausläufer die-

ser geschlechtsspezifischen und rassistischen Diskriminierung von Menschen reichen bis in das 20. Jahrhundert hinein. So hat – wie bereits dargestellt – die katholische Kirche erst in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhundert ihren Frieden mit den liberal-demokratischen Grundrechtsideen und insbesondere mit der Glaubensfreiheit gemacht. Erst Papst Johannes Paul II hat sich zu den Ideen der Französischen Revolution bekannt und die Trias von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit als eigentlich christliche Ideen bezeichnet.

Wir beobachten daher in der geschichtlichen Entwicklung der Menschenrechte – wenn auch zeitversetzt – eher Analogien, d.h. Ähnlichkeiten mit den gegenwärtigen Vorbehalten in der Dritten Welt als prinzipielle kulturelle Unterschiede. Der kurze Rückblick in die Geschichte macht uns einmal mehr deutlich, dass sich hinter dem Begriff der Menschenrechte ein dynamisches humanistisches Konzept verbirgt, das keine Staats- oder Religionsgrenzen kennt. Und so ist die Hoffnung nicht unbegründet, dass auch das Morgenland – wie zuvor das Abendland – in seinen religiösen und kulturellen Traditionen Anknüpfungspunkte für die Idee unteilbarer und allgemeiner Menschenrechte finden wird. Ein in den USA durchgeführtes Projekt über Religion und Menschenrechte kommt in diesem Sinne zu dem Schluss, dass es „in praktisch allen religiösen Traditionen Elemente“ gibt, „die Frieden, Toleranz, Gewissensfreiheit, Würde und Gleichheit der Personen und soziale Gerechtigkeit unterstützen“ (zitiert nach Heiner Bielefeldt).

Gleichwohl oder gerade deswegen ist bei dem weltweiten Eintreten für Menschenrechte im Geiste der Toleranz und mit Respekt für die anderen Kulturen zu handeln. Denn die Menschen anderer Zivilisationen werden schwerlich von den Vorzügen unserer Rechtskultur überzeugt werden, wenn wir deren Standards nicht auch im Umgang mit ihnen beobachten. Der Widerspruch zwischen westlichen Prinzipien und westlicher Praxis wird von anderen Rechtskulturen aufmerksam registriert. Das friedliche Zusammenleben unterschiedlicher Zivilisationen wird letztlich auch von der moralischen Energie und Überzeugungskraft abhängen, mit denen die Demokratie westlicher Prägung staatsübergreifende Formen der Zusammenarbeit, der wirtschaftlichen Verantwortlichkeit und des fairen Streitens entwickeln.

4. Das Instrumentarium des weltweiten Schutzes

Der universelle Menschenrechtsschutz steckt zwar noch in den Kinderschuhen, doch die Suche nach Strategien und Institutionen hat seit über einem Jahrzehnt Konjunktur. Es gibt eine Reihe von Konventionen, die im Gefolge der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf der Ebene der Vereinten Nationen vereinbart worden sind. Hier sei nur der Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Übereinkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle

Rechte sowie das über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und nicht zuletzt die Konvention über die Rechte des Kindes genannt, die im großen Maßstab von über 100 Ländern ratifiziert worden sind. Doch weder diese Menschenrechtsverträge noch die in ihrem Gefolge erlassenen Gesetze allein können die Menschenrechte garantieren. Es bedarf gerichtlicher Institutionen und der verschiedensten Kontrollgremien und Instrumente, um den Respekt der Menschenrechte sicherzustellen.

4.1 Ein Weltgericht

Einen internationalen Gerichtshof für Menschenrechte – vergleichbar dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – gibt es nicht. Ein Schutz der Menschenrechte im Einzelfall ist auf dieser universellen Ebene auch kaum denk- und leistbar. Schon der Europäische Gerichtshof droht unter der Überlast der Klagen zusammenzubrechen. Es wird bereits über Verfahren nachgedacht, die sicherstellen, dass das Gericht nur über die grundsätzlichen Fragen des Menschenrechtsschutzes entscheidet, um einen allgemein-europäischen Grundrechtsstandard sicher zu stellen.

Anders verhält es sich mit der Einrichtung von internationalen Strafgerichtshöfen. In den neunziger Jahren sind zwei internationale Strafgerichte für Ruanda und das frühere Jugoslawien eingesetzt worden, um Verbrechen der „ethnischen Säuberung“ bis hin zum Genozid individuell zu ahnden. Im Jahr 1998 ist in Rom das Statut über die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs verabschiedet worden. Dieses tritt allerdings erst dann in Kraft, wenn es von 60 Staaten ratifiziert worden ist. Inzwischen haben 52 Staaten – darunter auch Deutschland – ihre Urkunde in New York hinterlegt. Die Hoffnung ist wohlbegründet, dass das Römische Statut bald in Kraft treten wird. Leider konnten sich die Vereinigten Staaten von Amerika bisher nicht zu einer Ratifikation durchringen, was die Akzeptanz und Arbeitsfähigkeit des künftigen Gerichts wenig fördert.

Die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs wird sich auf bestimmte Verbrechen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und den Angriffskrieg beschränken. Vor diesem Gericht wird nicht ein Staat, sondern werden Individuen angeklagt werden. Die Bedeutsamkeit dieser Anklagemöglichkeit auch für den künftigen Schutz der Menschenrechte darf nicht unterschätzt werden. Es ist das historische Verdienst des Internationalen Militärgerichtshofs in Nürnberg und der zwölf Nachfolgeprozesse deutlich gemacht zu haben, dass staatliche Gewaltsysteme nicht selbsttätig arbeiten. Sie haben den Nachweis erbracht, dass das Leben zahlloser Menschen oft von Entscheidungs- und Verhaltensweisen einzelner Funktionsträger in konkreten Situationen abhing. Durch Strafverfahren, die die individuelle Schuld bloßlegen,

wird der Täuschung begegnet, dass es sich bei kollektiven Verbrechen um ein überpersonales Geschehen handelt. Erst durch solche Prozesse wird deutlich, dass staatlicher Gewaltmissbrauch zu Zeiten totalitärer oder autoritärer Herrschaft nicht eine dunklen Mächten gehorchende Katastrophe darstellt, sondern ein Mosaik aus individuellen Einzelakten verantwortlicher Individuen bildet (Herbert Jäger). Damit wird künftigen Gewalttätern ein Entlastungsargument genommen; denn allzu gern behaupten diese, dass sie nur – jederzeit auswechselbare – Rädchen im Getriebe einer Gewaltherrschaft gewesen seien.

4.2 Der Menschenrechtskommission – die Berichtspflicht

Was den individuellen und allgemeinen Menschenrechtsschutz angeht, bedienen sich die Vereinten Nationen besonderer Einrichtungen und Verfahren, um den Schutz der Menschenrechte in den Staaten zu stärken. Als Beispiele seien die Menschenrechtskommission und die Berichtspflicht genannt.

Die Menschenrechtskommission ist ein aus 18 unabhängigen Experten bestehendes ständiges Gremium des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte (Art. 28 PbpR). Jeder, der meint, in seinen durch den Pakt verbürgten Rechte verletzt zu sein, kann sich mit der Individualbeschwerde an diese Kommission wenden; allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sein Staat deren Zuständigkeit anerkannt hat. Das haben immerhin 92 Staaten getan. Da die Kommission kein Gericht ist, kann sie nicht mit rechtlicher Verbindlichkeit entscheiden. Sie hat keine Sanktions- und keine Vollstreckungsmacht, sondern wirkt vor allem als eine moralische Autorität. Ihre Feststellungen haben nur empfehlenden Charakter. Die Entscheidungen werden allerdings veröffentlicht, fordern die internationale Kritik heraus und vermögen von daher durchaus der Reputation des gescholtenen Staates zu schaden. Etwa 30 bis 40 % aller Entscheidungen werden von den betroffenen Staaten respektiert.

Hinzukommt die ebenfalls im Pakt für bürgerliche und politische Rechte statuierte Pflicht der Staaten, in bestimmten Abständen über die Maßnahmen zu berichten, die sie zum Schutze der Menschenrechte getroffen und welche Fortschritte sie erzielt haben (Art. 40 PbpR). Der Ausschuss für Menschenrechte überprüft die Berichte und gibt Empfehlungen. Bedenkt man, dass 92 Staaten diesen Pakt ratifiziert haben, so kann man sich die Arbeitslast dieses Ausschusses vergegenwärtigen, der im Jahr 15, höchstens 18 dieser Staatenberichte zu diskutieren vermag. Das eigentliche Problem besteht jedoch darin, dass ein Verfahren fehlt, in dessen Rahmen überprüft wird, ob und inwieweit der Staat den Ratschlägen der Kommission gefolgt ist und ob und inwieweit er die beanstandeten Unzulänglichkeiten des Schutzes abgestellt hat.

Hier wie bei anderen Interventions- und Kontrollmechanismen der Institutio-

nen der Vereinten Nationen macht sich der Mangel übergreifender Strategien bemerkbar, die für eine bessere Koordination der verschiedenen Instrumente, deren Effizienz und Wirksamkeit Sorge tragen. Das müsste eigentlich ein lohnendes Forschungsfeld angewandter Politikwissenschaft sein.

4.3 Unterstützende Institutionen

Da der internationale Menschenrechtsschutz wenig professionell organisiert ist, hängt sein Erfolg von einer Reihe weiterer Faktoren und Organisationen ab, die den Schutz der Menschenrechte zu ihrem Thema machen. Bei diesen unterstützenden Institutionen greife ich nur drei beispielhaft heraus: 1. freie und unabhängige Medien, 2. Menschenrechtsgruppen und einzelne Aktivisten sowie 3. eine aktive staatliche Menschenrechtspolitik.

Die Pressefreiheit galt dem aufbegehrenden Bürgertum des 19. Jahrhunderts als das politisch stärkste Grundrecht, weil es auch die anderen Freiheitsrechte, wie die Meinungs-, Glaubens- und Gewissensfreiheit zu unterstützen vermag. Die freiheitliche Demokratie und die Herrschaft der Menschenrechte lebt von der unbeirrten Wahrheitssuche und kritischen Berichterstattung durch unerschrockene Journalisten, vor allem wenn fragwürdige politische und wirtschaftliche Machtverhältnisse zu durchleuchten sind. Das gilt nicht nur im Falle einer autoritären oder totalitären Herrschaft, sondern auch unter der Regierungsform der Demokratie.

In den Staaten jedoch, in denen die Menschenrechte nur schwach entwickelt sind, steht zumeist auch die Pressefreiheit weitgehend nur auf dem Papier. In vielen Staaten nicht nur Osteuropas, die sich auf dem beschwerlichen Übergang zur Demokratie befinden, werden die Medien zum Teil noch staatlich kontrolliert oder unterliegen dem Druck wirtschaftlicher Oligarchen. Man denke beispielhaft an das brutale Regime der Drogenbosse. Laut dem Bericht der Vereinten Nationen werden jedes Jahr rund 1.500 Übergriffe auf Journalisten gemeldet. Freie Journalisten wie unabhängige Richter sind die Wächter und Hüter der Menschenrechte und geraten darum leicht in das Visier jener, die ihrer Macht oder ihres Profits wegen die öffentliche Gewalt missbrauchen. Wer in einem Staat den Schutz der Menschenrechte verankern und stärken möchte, muss den Arbeitsbedingungen dieser Berufsgruppen die besondere Aufmerksamkeit zukehren.

Weitere zunehmend wichtige Helfer des Menschenrechtsschutzes sind die gesellschaftlichen Organisationen wie zum Beispiel die Humanistische Union oder die Amadeu Antonio Stiftung in Deutschland, aber auch die internationalen Nichtregierungsorganisationen wie vor allem amnesty international oder Human Rights Watch. Diese Organisationen üben zum Teil unmittelbar Druck auf Regierungen aus und verstehen es, sich der Presse-, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit zu bedie-

nen. In diesen mehr oder minder fest organisierten Gruppen bündeln sich die demokratischen Tugenden einer offenen Bürgergesellschaft wie Mitmenschlichkeit, Toleranz, Verantwortungsbewusstsein und kritische Bürgerloyalität, ein starker Schuss Frustrationstoleranz nicht zu vergessen. Diese gesellschaftlichen Organisationen vereinen zumeist Protagonisten einer phantasievollen Menschenrechtspolitik.

5. Menschenrechtspolitik

Eine solche erwarten wir allerdings auch von demokratischen Regierungen. Der 5. Bericht der Bundesrepublik über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen mag beispielhaft Strategien aufzeigen, die dem Schutz der Menschenrechte dienen. So hat die Bundesrepublik bei dem Auswärtigen Amt einen Beauftragten für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe eingesetzt. Zu dessen Aufgaben gehört es, die Wirksamkeit der Menschenrechte weltweit zu beobachten und dem Bundesminister des Auswärtigen operative Vorschläge für die Menschenrechtspolitik zu machen. Er führt insbesondere den Dialog mit den oben erwähnten Nichtregierungsorganisationen wie mit individuellen Verteidigern der Menschenrechte. Auf diese Weise will die Bundesregierung signalisieren, dass sie das Schicksal der Opfer von Menschenrechtsverletzungen aufmerksam verfolgt und zur Grundlage ihrer auswärtigen Politik macht. Der Menschenrechtsstandard in den einzelnen Staaten dient als ein Kriterium sowohl für den Beitritt zur Europäischen Union als auch für Rüstungsexporte.

Neben der Vielzahl der Abkommen werden Wege zur weiteren Entwicklung des internationalen menschenrechtlichen Normensystems vorgestellt. Nicht ohne Stolz verweist die Bundesregierung auf die von ihr im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft initiierte und unter dem Vorsitz des Altbundespräsidenten Roman Herzog erarbeitete Europäische Grundrechtecharta. Diese verdankt sich der Einsicht, dass jede öffentliche Gewalt – auch die supranational organisierte – durch Grundrechte gebunden ist.

Ein neuer Ansatz ist der Aufbau eines unabhängigen Menschenrechtsinstituts, das als Schnittstelle zwischen Politik, Gesellschaft und Wissenschaft fungieren soll. Dieses soll praxisbezogen arbeiten und die menschenrechtliche Bildungsarbeit, Forschung und Politikberatung fördern. Aber auch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen wie den Kindern und Frauen wird die besondere Aufmerksamkeit zugekehrt. Die Bundesregierung verweist unter anderem darauf, dass auch durch ihr Bemühen ein Zusatzprotokoll zu dem UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau verabschiedet worden ist, das den Frauen nunmehr die Möglichkeit einer Individualbeschwerde eröffnet. Zusätzlich sieht das Protokoll ein Untersuchungsverfahren im Falle von schweren und systematischen Verletzungen der Menschenrechte von Frauen vor. Ein eigener Abschnitt des 5. Berichts gilt den sozial Schwächsten, d. h. dem Ausbau

und Schutz der Rechte der Kinder. So ist auf eine deutsche Initiative hin ein Internationales Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit zustande gekommen.

6. Die ideale Regierungsform

Die zuvor genannten Projekte veranschaulichen nur beispielhaft die Bandbreite und die notwendige Kreativität einer erfolgreichen innerstaatlichen wie auswärtigen Menschenrechtspolitik. Es kommt gewiss nicht von ungefähr, dass es die demokratischen Regierungen sind, die sich zunehmend dieser politischen Aufgabe widmen. Immer wenn es um Menschenrechte geht, ist der Staat allgegenwärtig; sei es als Verletzter oder als Unterstützer, sei es als Richter oder als Angeklagter, so treffend der Bericht der Vereinten Nationen über die Menschenrechte und die humanistische Entwicklung 2000.

Dieser Gegensatz von einerseits durch den Staat bedrohten, aber andererseits durch ihn geschützten Rechten lässt sich nur in einer Staatsform meistern, die auf dem Gleichgewicht und der gegenseitigen Kontrolle der staatlichen Gewalten beruht. Ein demokratisch gewähltes Parlament, eine unabhängige Justiz und eine rechenschaftspflichtige Regierung sind die besten Garanten der Menschenrechte. Umgekehrt sind autoritäre und totalitäre Regime im besonderen Maße anfällig für Menschenrechtsverletzungen. Die Demokratie mag keine in sich vollendete Staatsform, sondern ein „zukunftsoffenes und riskantes Projekt“ sein (Kurt Lenk). Doch zeichnet sie sich durch ihre Friedfertigkeit und Offenheit für die internationale Zusammenarbeit aus.

Darum wird es zu Recht als die vornehmste Aufgabe der Außenpolitik betrachtet, die Demokratisierung ehemals oder noch autoritärer Staaten zu fördern. Die Stabilität der jungen Demokratien im Ostblock und anderen Teilen der Welt ist noch keineswegs gesichert. Immer wieder zeigt sich, dass vor allem Wirtschaftskrisen und ethnische Konflikte zu einem Rückfall in die Diktatur führen können. Die gestandenen Demokratien stehen deshalb vor der Aufgabe, die noch instabilen Demokratien zu unterstützen und zu festigen. Menschenrechtspolitik muss darum immer zugleich eine Demokratisierungspolitik sein. Das setzt nicht nur geistig-politischen Beistand bei dem Aufbau des freiheitlichen-demokratischen Rechtsstaats, sondern vor allem auch wirtschaftliche Hilfen voraus. Ein starker Mittelstand ist ein guter Humus für eine wache Demokratie.

7. „...damit jeder einzelne...“

Bei all der Hoffnung, die wir in die politische Arbeit von staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen setzen, darf nicht vergessen werden, dass die Wirksamkeit der Menschenrechte auch und nicht zuletzt von dem Bemühen des

Einzelnen abhängig ist. Durch das Engagement der Staatsbürger und Staatsbürgerinnen im Alltag werden die Menschenrechte mit Leben erfüllt. Vielleicht, so Walter Kälin, liegt die größte Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte „in der Erkenntnis, dass sich ohne den Einsatz von Menschen für ihre Mitmenschen auf der universellen Ebene, ohne das Mitgefühl für ihre Leiden, ohne den Aufschrei des Protestes gegen Unterdrückung und Missachtung der Menschenwürde und ohne den beharrlichen Ruf nach mehr Gerechtigkeit unsere Welt letztlich nicht befrieden lässt.“

Eines sei stets bedacht: Erfüllte Hoffnungen, selbst wenn sie die Gestalt von verbrieften Verfassungsrechten angenommen haben, sind nicht für alle Zeiten gesichert. Die politischen Kämpfe um die Menschenrechte als ein Vermächtnis anzunehmen, bedeutet die Pflicht, die erstrittenen Grundwerte unserer Verfassung mit aller Kraft zu verteidigen. Wie sagt es Goethe so treffend: „Das ist der Weisheit letzter Schluss: Nur der verdient sich Freiheit wie das Leben, der täglich sie erobern muss“. Diese Forderung richtet sich nicht nur an jene, die in unserem Staate öffentliche Verantwortung tragen. Demokratie ist nicht Sache einer politischen Elite. Sie richtet ihren Anspruch an jedermann und jede Frau. Kritische Bürgerloyalität ist das Lebenselixier der demokratischen Staatsform und zugleich das Unterpfand für die Menschenrechte. In dem alltäglichen Einsatz für diese Grundwerte bezeugen wir am besten jenen Menschen Respekt, die in den vergangenen Jahrhunderten für ein freiheitliches und menschenwürdiges Deutschland gelitten und gekämpft haben. So lautet denn auch der Leitspruch der Erinnerungsstätte für die Freiheitsbewegungen in der deutschen Geschichte: Ewige Wachsamkeit ist der Preis der Freiheit.

Literaturverzeichnis

Die nachfolgenden Literaturangaben verweisen auf Arbeiten, die die Verfasserin gelesen und benutzt hat, ohne die Argumente und Zitate immer im Einzelnen kenntlich zu machen.

- Adam, Willi Paul*, Republikanische Verfassung und bürgerliche Freiheit, Neuwied 1973
- Benda, Ernst*, Der soziale Rechtsstaat, in: ders. u. a. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 17 S. 719-797
- Bielefeldt, Heiner*, Ein „von allen Völkern zu erreichendes gemeinsames Ideal“ – Der Streit um die Universalität der Menschenrechte, in: amnesty international (Hrsg.), Menschenrechte im Umbruch, Neuwied 1998, S. 31-46
- BMI/BMJ (Hrsg.), Bericht der Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, Bonn 1985
- Bobbio, Norberto*, Das Zeitalter der Menschenrechte, Berlin 1999
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte? in: ders., Staat, Nation, Europa, Frankfurt am Main 1999, S. 246-255, ders., Vorwort, in: Ernst Wolfgang Böckenförde/Robert Spaemann (Hrsg.), Menschenrechte und Menschenwürde, Stuttgart 1997, S. 9-10.
- Bryde, Brun-Otto*, Verfassungsentwicklung. Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1982
- Bundesregierung*, 5. Bericht über die Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen, BT-Drucks. 13/3739 vom 28. Juni 2000
- Denninger, Erhard*, Menschenrechte und Grundgesetz, Weinheim 1994
- Denninger, Erhard*, Menschenrechte zwischen Universalitätsanspruch und staatlicher Souveränität, in: ders. u. a. (Hrsg.), Kritik und Vertrauen, Festschrift für Peter Schneider zum 70. Geburtstag, Frankfurt am Main 1990
- Edinger, Michael*, Menschenrechte, Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung, 2002

- Frowein, Jochen Abr.*, Einführung, in: ders. und Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. Kehl u. a. 1996, S. 1-12
- Glauben, Paul J.*, Die Idee der Menschenrechte, in: Deutsche Richterzeitung 1995, S. 365-367
- Göller, Thomas*, Die Philosophie der Menschenrechte in der europäischen Aufklärung – Locke, Rousseau, Kant, in: ders. (Hrsg.), Philosophie der Menschenrechte, Göttingen 1999, S. 150-167
- Grimm, Dieter*, Verfassungsgerichtsbarkeit – Funktion und Funktionsgrenzen im demokratischen Staat, in: Wolfgang Hoffmann-Riem /Hrsg., Sozialwissenschaften im Studium des Rechts II, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, München 1977, S. 83-108
- Gusy, Christoph*, Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung, Juristenzeitung 1994, S. 753-763
- Hellmuth, Eckhart*, Die Debatte um die „Bill of Rights“ im 18. Jahrhundert, in: Günter Birtsch (Hrsg.), Grund- und Freiheitsrechte von der ständischen zur spätbürgerlichen Gesellschaft, Göttingen 1987, S. 117-134
- Heuss, Theodor*, in: Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte, Bonn 1948/1949
- Hofmann, Hasso*, Die Grundrechte 1789 - 1949 - 1989 in: Neue Juristische Wochenschrift 1989, S. 3177-3187, ders., Zur Herkunft der Menschenrechtserklärung, in: Juristische Schuldung (JuS) 1988, S. 841-848
- Huntigton, Samuel P.*, Kampf der Kulturen – The Clash of Civilizations, München-Wien 1996,
- Ipsen, Jörn*, Staatsrecht Band II (Grundrechte), 4. Aufl. Neuwied 2001
- Jäger, Herbert*, Strafrecht und nationalsozialistische Gewaltverbrechen, in: Redaktion Kritische Justiz (Hrsg.), Der Unrechts-Staat, Frankfurt am Mai 1979, S. 143-157
- Kaiser, Jost*, Der Bürger ist unantastbar, Darf man zivile Rechte wegen der Rechtsextremen beschneiden in: Süddeutsche Zeitung vom 6. September 2000, S. 13
- Kälin, Walter*, Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – eine kopernikanische Wende im Völkerrecht?, in: amnesty international (Hrsg.), Menschenrechte im Umbruch, Neuwied 1998, S. 5-17
- Kaufmann, Arthur*, Rechtsphilosophie, München 1997
- Kinkel, Klaus*, Universalität der Menschenrechte, in: Klaus Letzgas u. a. (Hrsg.), Für Recht und Staat, Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, München 1994, S. 245-253
- Klein, Eckart*, Der fundamentale Zusammenhang von Menschenrechten, Demokratie und Frieden. in: Das Parlament 1998 Nr. 51, S. 13
- Klein, Eckart*, Universeller Menschenrechtsschutz – Realität oder Utopie? Europäische Grundrechte Zeitung 1999, S. 109-115
- Klein, Franz*, Am Markt ist nicht zu rütteln, Der Verfassungsrang unserer Wirtschaftsordnung, in: Die politische Meinung 1979, Heft 184, S. 26-33
- Liegle, Ludwig*, Das Verstehen und die Achtung des Fremden als Aufgabe von

- Bildung und Erziehung und als Lernprozess, in: Neue Sammlung, Vierteljahresschrift für Erziehung und Gesellschaft, 1998, S. 357
- Locke, John*, Zwei Abhandlungen über die Regierung, übersetzt von Hans Jörn Hoffman, hrsg. von Walter Euchner, Frankfurt am Main 1977
- Macpherson, C. B.*, Die politische Theorie des Besitzindividualismus – von Hobbes von Locke – Frankfurt am Main 1967
- Maier, Hans*, Die Grundrechte des Menschen im modernen Staat, Osnabrück 1973
- Nipperdey, Thomas*, Deutsche Geschichte 1800-1866, Bürgerwelt und starker Staat, 6. Aufl. München 1993
- Nowack, Manfred*, Neuere Institutionelle Entwicklungen im internationalen Menschenrechtsschutz, in: amnesty international (Hrsg.), Menschenrechte im Umbruch, Neuwied 1998, S. 87-115
- Oestreich, Gerhard*, Die Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Eine historische Einführung, in: Karl August Bettermann u. a. (Hrsg.), Die Grundrechte, Erste Band, 1. Halbband, Berlin 1966, S. 5-104
Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte, Bonn 1948/49.
- Peukert, Detlev J.*, Die Weimarer Republik, Frankfurt am Main 1987
- Pieroth, Bodo*, Geschichte der Grundrechte, in: Juristische Ausbildung (Jura) 1984, S. 568-578
- Pietzker, Frank*, Entstehung und Entwicklung der Menschenrechte, Frankfurt am Main u. a. 1981
- Raiser, Ludwig*, Die Aufgabe des Privatrechts, Aufsätze zum Privat- und Wirtschaftsrecht aus drei Jahrzehnten, 1977
- Schröder, Hans-Christoph*, Die Amerikanische Revolution, München 1982
- Schulze, Hagen*, Weimar, 4. Aufl. Berlin 1994
- Siemann, Wolfram*, Die deutsche Revolution von 1948/49, Frankfurt am Main 1985
- Stolleis, Michael*, Industrielle Revolution und Sozialversicherung, in: Franz Ruland u. a. (Hrsg., Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag,) Heidelberg 1998, S. 1081-1088
- Stourzh, Gerald*, Die Konstitutionalisierung der Individualrechte, Zum 200. Jahrestag der Declaration of Right“ von Virginia, in: Juristenzeitung 1976, S. 397-402
- Topitsch, Ernst*, Die Menschenrechte, in: Juristenzeitung 1963, S. 1-7
- Vereinte Nationen*, Bericht über die menschliche Entwicklung 2000, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V., (DGVN) (Hrsg.), Bonn 2000
- Voigt, Alfred*, 750 Jahre Magna Charta Libertatum, in: Juristische Schulung 1965. S. 219-221
- Vorländer, Hans*, Die Verfassung. Idee und Geschichte, München 1999
- Welzel, Hans*, Naturrecht und materiale Gerechtigkeit, Göttingen 1951
- Zacher, Hans F.*, Das soziale Staatsziel, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, Heidelberg 1987, S. 1045-1111.

Verzeichnis der zitierten Entscheidungen

Die Entscheidungen sind in der Reihenfolge, in der sie im Text der zweiten Vorlesung in Bezug genommen worden sind, aufgelistet.

Lüth	BVerfGE 7, 198
Spiegel	BVerfGE 20, 162
Mitbestimmung	BVerfGE 50, 290
Sozialstaatsprinzip:	
Rundfunkfreiheit	BVerfGE 59, 231
Hinterbliebenenversorgung	BVerfGE 1, 97
Waisenrente	BVerfGE 40, 121
Lebenslange Freiheitsstrafe	BVerfGE 45, 187
Berufsschadensausgleich	BVerfGE 26, 16
Daseinsvorsorge	BVerfGE 21, 362
Numerus clausus	BVerfGE 33, 303
Fürsorgeanspruch	BVerfGE 1, 159
KPD-Urteil	BVerfGE 5, 85

