

# Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte – Anmerkungen aus juristischer, insbesondere völkerrechtlicher Sicht

Claudia Mahler/Norman Weiß

Soweit der Beitrag von Georg Lohmann international verbürgte Menschenrechte anspricht, erscheinen aus juristischer, insbesondere völkerrechtlicher Sicht einige klarstellende Anmerkungen angebracht (1). Danach werden wir zur Frage einer Rangordnung der Menschenrechte Stellung beziehen (2), bevor wir abschließend auf deren Unteilbarkeit eingehen wollen (3).

## 1. Grundsätzliche Überlegungen

Unter Menschenrechten werden nachfolgend diejenigen Rechte verstanden, die dem Menschen um seiner selbst willen zukommen. Sie sind demnach vorstaatlicher Natur. Die ihnen zugrundeliegende Vorstellung hat eine lange, vor allem christlich-abendländische Tradition. Ihr ist gleichwohl erst spät auf der Ebene der entstehenden (National-)Staaten in Form einer rechtlich verbürgten und respektierten Freiheitssphäre des Individuums entsprochen worden. Obwohl es im 19. Jahrhundert zu einer zunehmenden konstitutionalisierten Rechtsstaatlichkeit gekommen war, erwiesen sich die hiermit vorgenommenen Sicherungen zugunsten des Individuums gegen staatliche Macht und Willkür der Herrschenden als nicht ausreichend, um den totalitären Auswüchsen von Staaten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts Widerstand zu leisten.<sup>1</sup>

Um dieses Defizit auszugleichen, haben die Menschenrechte, von denen hier die Rede ist, ihren Rechtsgrund nicht in staatlichen Verfassungen, sondern im Völkerrecht. Dies ist in der Geschichte der Staatsgewalt wie der des Völkerrechts ein junges und geradezu revolutionäres Phäno-

---

<sup>1</sup> Ausführlich: *Andreas Haratsch*, Die Geschichte der Menschenrechte (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 7), 2. Aufl. 2002; *Norman Weiß*, Entwicklung der Menschenrechtsidee, heutige Ausformung der Menschenrechte und Fragen ihrer universellen Geltung, in: Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Menschenrechte, Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 39-69 (S. 39-46).

men:<sup>2</sup> Das klassische Völkerrecht regelt die Beziehungen souveräner Staaten untereinander und beruht auf der Gewährleistung wechselseitig-gemeinsamer Interessen der Staaten. Im Bereich der Menschenrechte verpflichten Staaten sich gegenseitig dazu, den Menschen gegenüber, die ihrer Hoheitsgewalt unterworfen sind, die Menschenrechte zu beachten. Den damals unmittelbar zurückliegenden Erfahrungen von Krieg und Holocaust glaubte man am wirkungsvollsten durch die Betonung von Wert, Würde und Rechten jeder Einzelperson zu begegnen. Nie wieder sollten Menschen zu Unpersonen erklärt und einer Vernichtungsmaschinerie preisgegeben werden können. Ziel aller Bestrebungen war es, die verhängnisvolle Kette Differenzierung – Diskriminierung – Völkermord endgültig zu unterbrechen.

Auch internationaler Menschenrechtsschutz zielt also auf die Einhegung staatlicher Hoheitsgewalt. Hierzu werden Grund- und Freiheitsrechte des Individuums gewährleistet, die – zum Teil nationale Verbürgungen ergänzend, zum Teil aber auch ersetzend – eine materielle Garantie für bestimmte Freiheitssphären enthalten. Ein auf unterschiedliche Weise ausgestaltetes internationales Überwachungssystem dient der Kontrolle, ob die Staaten ihre durch Vertragsschluß eingegangenen Verpflichtungen auch einhalten.<sup>3</sup>

Diese Grundvorstellung stand Pate bei der Gründung der Vereinten Nationen,<sup>4</sup> und so verwundert es nicht, daß die Satzung der Vereinten Nationen die Menschenrechte an herausgehobener Stelle behandelt. Mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) wurde bereits früh ein deutliches Signal für den Stellenwert der Menschenrechte in der Nachkriegsordnung gegeben. Die AEMR interpretiert den in der Satzung der Vereinten Nationen bereits enthaltenen Begriff der Menschenrechte. Sie ist als Resolution der Generalversammlung völkerrechtlich nicht bindend. Einzelne der in ihr niedergelegten Menschenrechte haben mittlerweile den Status von Völkergewohnheitsrecht erlangt; dies gilt etwa für das Folter- und Sklavereiverbot.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Ausführlich: *Eckart Klein*, Menschenrechte, Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung, 1997.

<sup>3</sup> *Martina Haedrich*, Menschenrechtskonventionen und ihre Durchführungsorgane, in: *Helmut Volger* (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 351-354.; *Weiß* (Fn. 1), S. 46-65; *Christian Tomuschat*, Human Rights, Between Idealism and Realism (Collected Courses of the Academy of European Law, Bd. XIII/1), 2003, S. 114ff., 136ff., 159ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Helmut Volger*, Die Entstehungsgeschichte der Vereinten Nationen, in: ders. (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 84-98.

<sup>5</sup> *Eibe Riedel*, Universeller Menschenrechtsschutz, Vom Anspruch zur Durchsetzung, in: *Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer* (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Pra-

Die AEMR beinhaltet bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, daher nehmen viele Menschenrechtsverträge auf sie Bezug. Hiervon ausgehend, ist es auf der Ebene der Vereinten Nationen (universelle Ebene) und auf regionalen Ebenen (Afrika, Amerika, Europa) zu rechtlichen Konkretisierungen gekommen.

Das vorstehend skizzierte System des Menschenrechtsschutzes basiert auf der klassischerweise staatenorientierten Struktur des Völkerrechts. Daraus folgt, daß grundsätzlich nur Staaten und keine nichtstaatlichen Akteure wie Individuen, Nichtregierungsorganisationen oder Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung gezogen werden können. War es nach dem Ersten Weltkrieg noch unmöglich, wie teilweise gefordert, den deutschen Kaiser Wilhelm II. völkerstrafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, so setzten die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges die Kriegsverbrecherprozesse in Nürnberg und Tokio durch.<sup>6</sup> Doch dauerte es weitere fünfzig Jahre, bis für besonders schwere Menschenrechtsverletzungen neben der staatlichen Verantwortung auch die völkerrechtliche Verantwortung des einzelnen Täters anerkannt wurde. Die internationale Strafgerichtsbarkeit, die sich seither konstituiert hat (ICTY, ICTR, ICC), ermöglicht nunmehr auch die Verfolgung von Individuen.<sup>7</sup> Hieraus erhofft man sich, Kriegsverbrecher, Völkermörder und andere vor Gericht stellen zu können, um ihre individuelle Schuld festzustellen und sie angemessen zu bestrafen. Die Androhung von Strafe für den einzelnen Verletzer soll abschreckend wirken, um zukünftig Kriegsverbrechen, flächendeckende Vergewaltigungen und weitere Greuelaten zu verhindern.

## 2. Zur Frage einer Rangordnung der Menschenrechte

Es kann keine feststehende, aus dem „Wert“ eines Rechts abgeleitete Rangordnung von Menschenrechten geben, der zufolge ein bestimmtes Recht stets Vorrang vor einem anderen genießen würde. Vielmehr ist stets im Einzelfall abzuwägen, welches Recht konkret Vorrang genießt, denn sonst wären bestimmte Rechte immer nachrangig und damit in

---

xis der Vereinten Nationen, 1998, S. 25-55 (S. 28). *Asbjørn Eide/Gudmundur Alfredsson*, Introduction, in: dies. (Hrsg.), *The Universal Declaration of Human Rights, A Common Standard of Achievement*, 1999, S. XXV-XXXV (S. XXXff.).

<sup>6</sup> Ausführlich *Gerd Hankel/Gerhard Stuby* (Hrsg.), *Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen, Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen*, 1995.

<sup>7</sup> *Claudia Mahler*, Der Internationale Strafgerichtshof (ICC), in: *Claudia Mahler/Norman Weiß* (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis*, 2004, S. 257-291 (mit .weiteren Nachweisen).

letzter Konsequenz sogar – nach aktuellem Stand – entbehrlich. Würden diese „vernachlässigbaren“ Rechte tatsächlich gestrichen, so könnte dies bei einer Veränderung der Situation zum Entstehen einer Rechtslücke führen.

Wendet man den Blick vom „Wert“ der Rechte auf ihre tatsächliche Durchsetzbarkeit, so kann man nicht umhin einzuräumen, daß hier Unterschiede bestehen. Mit der Übernahme der völkerrechtlichen Verpflichtung, Menschenrechte zu gewährleisten, verpflichtet sich der Staat, die Rechte des einzelnen zu achten, zu schützen und zu erfüllen (to protect, to ensure, to fulfil).<sup>8</sup> Diese Verpflichtungen bestehen für alle Arten von Rechten gleichermaßen, führen in der tatsächlichen Ausgestaltung aber zu unterschiedlichen Ergebnissen. So sind klassische Abwehrrechte vom Staat einfach durch das Unterlassen entsprechender Handlungen zu erfüllen (z.B. Folterverbot). Bestimmte Rechte (etwa das Recht auf Teilnahme an demokratischen Wahlen) verlangen nach der Einrichtung einer entsprechenden Infrastruktur (Wahlgesetz, Wahlbehörden etc.). Bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (z.B. Recht auf Bildung) muß der Staat überdies Leistungen erbringen (Schulen bauen, Lehrer einstellen etc.).<sup>9</sup> Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte heißt es dementsprechend auch, daß sich die Staaten verpflichten, *„einzeln oder durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten, Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“* (Art. 2 Abs. 1).

Dies hat zur Konsequenz, daß sich die Staatengemeinschaft nur im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechten auf eine relativ starke völkerrechtliche Durchsetzbarkeit verständigen konnte. Hierfür wurde der Menschenrechtsausschuß als Überwachungsgremium ins Leben gerufen.<sup>10</sup> Es gibt drei unterschiedliche Überwachungsprozeduren, die obligatorischen Staatenberichte, ein Staatenbeschwerde- und ein Individualbe-

---

<sup>8</sup> Siehe die Beiträge in *Eckart Klein* (Hrsg.), *The Duty to Protect and to Ensure Human Rights*, 2000.

<sup>9</sup> *Rudolf Machacek*, Über das Wesen der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte, in: Franz Matscher (Hrsg.), *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte*, Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme, 1991, S. 21-74.

<sup>10</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (CCPR), UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. II 1973 S. 1534. Zum Ausschuß allgemein siehe *Eckart Klein*, Menschenrechtsausschuß, in: H. Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, S. 343ff.; zur Individualbeschwerde siehe *Bernhard Schäfer/Norman Weiß*, Das Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Menschenrechtsausschuß, in: *ZESAR* (Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht) 2004, S. 220-233.

schwerdeverfahren, denen sich die Vertragsstaaten zusätzlich unterwerfen müssen, damit entsprechende Verfahren in Gang gesetzt werden können. Daneben wurden für die anderen wichtigen Menschenrechtsverträge<sup>11</sup> ursprünglich weniger starke, aber strukturell vergleichbare Überwachungsmechanismen installiert. Einige dieser Mechanismen wurden kürzlich verstärkt<sup>12</sup> oder es wird zum Teil schon länger über eine Neuausgestaltung diskutiert<sup>13</sup>.

Es ist den Staaten allerdings unbenommen, innerstaatlich auch die rechtliche Durchsetzbarkeit von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten sicherzustellen. Die völkerrechtliche Durchsetzbarkeit von bürgerlichen und politischen Rechten ist freilich nur sehr eingeschränkt mit dem zu vergleichen, was wir aus dem nationalen Bezugsrahmen kennen. Auf regionaler Ebene haben sich die Mitgliedstaaten des Europarates auf ein echtes Gerichtssystem verständigt.<sup>14</sup> Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EMGR) sind verbindlich.<sup>15</sup> Dennoch sind die Umsetzung der Urteile und die Zahlung von Schadenersatz auf der innerstaatlichen Ebene oft nicht verankert.<sup>16</sup> Demgegen-

---

<sup>11</sup> Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (CERD); UNTS Bd. 660, S. 195; BGBl. 1969 II S. 962; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (CESCR), UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. II 1973 S. 1570; Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW), UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II S. 648; Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (CAT), UN-Doc. A/Res. 39/46; BGBl. 1990 II S. 246; Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (CRC), UN-Doc. A/Res. 44/25; BGBl. 1992 II S. 121, 990. Zwar schon in Kraft getreten, aber von der Bundesrepublik Deutschland noch nicht ratifiziert ist das Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990 (CMW), UN-Dok. A/RES/45/158, Annex; dt. Übersetzung in: *Christian Tomuschat* (Hrsg.), *Menschenrechte – Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz*, Bonn 2. Aufl. 2002, Nr. 57.

<sup>12</sup> Dazu: *A. Golze*, Die Individualbeschwerde nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: *Hasse/Müller/Schneider* (Hrsg.), *Menschenrechte, Bilanz und Perspektiven*, 2002, S. 511-533.

<sup>13</sup> Einführend hierzu: *N. Weiß*, Für eine bessere Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte – braucht der Sozialpakt ein Fakultativprotokoll?, in: *MenschenRechtsMagazin*, Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, 2002, S. 151-160.

<sup>14</sup> *Eckart Klein*, 50 Jahre Europarat – Seine Leistungen beim Ausbau des Menschenrechtsschutzes, in: *Archiv des Völkerrechts* 2001, S. 121-141 (S. 135-140).

<sup>15</sup> Art. 46 Abs. 1 EMRK; siehe auch *Christoph Grabenwarter*, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 2003, S. 115ff.

<sup>16</sup> Ausführlich dazu: *Claudia Mahler/Norman Weiß*, *Europäische Menschenrechtskonvention und nationales Recht: Deutschland – eine Spurensuche – Österreich – ein Königs-*

über ist das System auf der universellen Ebene schwächer ausgebaut. Die Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses (und der Überwachungsorgane anderer Menschenrechtsverträge) im Individualbeschwerdeverfahren sind rechtlich nicht bindend; ihnen kommt aufgrund der Autorität des Gremiums gleichwohl Bedeutung zu.<sup>17</sup>

Auch für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind sowohl auf der universellen als auch auf der regionalen Ebene Überwachungsmechanismen eingerichtet.<sup>18</sup> Diese sind allerdings jeweils etwas schwächer ausgestaltet als diejenigen, die über die Einhaltung der bürgerlichen und politischen Rechte wachen. Wenn ihnen auch keine rechtsverbindliche Wirkung zukommt, so ist doch ihr edukativer Effekt auf die Staaten nicht zu unterschätzen.

Hier muß festgehalten werden, daß die Unterschiede bei der Durchsetzbarkeit kein Ausdruck unterschiedlicher Wertigkeit sein sollen. Sie sind vielmehr notwendig, um das theoretische Konzept der Gleichwertigkeit – gerade in der Zeit des Kalten Krieges, als die rechtliche Ausgestaltung erfolgte – für alle Staaten politisch akzeptabel zu machen. Ähnlich wie beim Demokratiekonzept, dessen tatsächliche Ausgestaltung sich seit der Antike stark verändert hat, sichert die Abstraktheit der Fassung das Überleben der Idee. So kann sie den historischen Notwendigkeiten und den Grenzen des politisch Machbaren angepaßt werden.

### 3. Zur Unteilbarkeit der Menschenrechte

Zum vermeintlichen Gegensatz zwischen bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits muß angemerkt werden: Klar ist – und dies ergibt sich nicht erst aus der in der Erklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993 beschworenen Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte<sup>19</sup> –, daß nicht die einen gegen die anderen ausgespielt

---

weg?, in: dies. (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 148-213 (S. 161ff., 179ff.).

<sup>17</sup> *Eckart Klein*, Menschenrechtskonventionen, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 354-358.

<sup>18</sup> *Bruno Simma*, Mechanismen, Chancen und Grenzen sozialer Menschenrechte, in: Sybille Fritsch-Oppermann (Hrsg.), Mechanismen, Chancen und Grenzen sozialer Menschenrechte (Loccumer Protokolle, Nr. 11/95), 1996, S. 31-41; *Norman Weiß*, Wirkung und Mängel der Europäischen Sozialcharta, in: Jahrbuch Menschenrechte 2003, 2002, S. 305-312.

<sup>19</sup> Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, Schlußdokument der Weltkonferenz über Menschenrechte vom 14. bis zum 25. Juni 1993 in Wien, Teil I, Nr. 5, auf deutsch abgedruckt in: Europa Archiv 1993, D 498-520.

werden dürfen. Es wäre daher ebenso menschenrechtswidrig, Meinungsäußerungsfreiheit oder körperliche Integrität nur Vermögenden zu gewähren, wie eine Politik, die zwar allen Arbeit und Wohnung bereitstellt, aber – sich selbst im Besitz der Wahrheit wärend – Dissidenten verfolgt und Lebensläufe bricht.

Auch soll thematisiert werden, ob es sich tatsächlich um einen Gegensatz zweier unterschiedlicher Arten von Rechten handelt, wie *Lorenz von Stein* dies bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts formuliert hat:

*„Die Freiheit ist eine wirkliche erst in dem, der die Bedingungen derselben, die materiellen und geistigen Güter als die Voraussetzung der Selbstbestimmung, besitzt.“*<sup>20</sup>

Es kommt, mit anderen Worten, für die Wirklichkeit der rechtlichen Freiheit, verstanden als Möglichkeit gesicherter Freiheitsbetätigung – entscheidend auf das Vorhandensein bzw. Sich-Verschaffen-Können eines Grundanteils an den sozialen Lebensgütern an. Dies hat *Ernst-Wolfgang Böckenförde* in dem erwähnten Aufsatz über die Freiheit<sup>21</sup> unterstrichen. Der Grundanteil begründet und legitimiert die Idee sozialer Grundrechte, mit denen ein Anteil an den sozialen Lebensgütern gewährleistet werden soll. *Böckenförde* weist zu Recht darauf hin, daß darin kein Gegensatz zu den Freiheitsgrundrechten bestehe. Vielmehr handle es sich um eine Konsequenz der Freiheitssicherung, einen Teil der Freiheit selbst. *Böckenförde* nennt die Idee sozialer Grundrechte daher auch ein Mittel zur Herstellung realer Freiheitsmöglichkeit.

Hinzuweisen ist darauf, daß selbst soziale Umverteilung, solange sie der Ermöglichung von Freiheit dient, mit der eingangs formulierten rechtlichen Freiheit vereinbar ist, weil es ihr Zweck ist, die vorhandene Freiheit des einen mit der Freiheitsmöglichkeit des anderen in eine beiden Seiten zuträgliche Struktur zu setzen. Dies ist die Aufgabe des Sozialstaates, der die sich aus der Betätigung der Freiheit immer wieder neu entstehende soziale Ungleichheit relativieren und „gleiche Freiheit für alle“ ermöglichen will. Wichtig ist jedoch, daß der Sozialstaat bei der Schaffung sozialer und soziostruktureller Voraussetzungen für die Realisierung rechtlicher Freiheit und der damit verbundenen Relativierung sozialer Ungleichheit das Augenmaß nicht verlieren darf. Ansonsten, so die ernstzunehmende Mahnung *Böckenfördes*, verliert der Sozialstaat seinen Freiheitsbezug und wird zum kollektiv verwaltenden Wohlfahrtsstaat.

---

<sup>20</sup> Zitiert nach *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Freiheit und Recht, Freiheit und Staat, in: ders., Recht, Staat, Freiheit, Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, 1991, S. 42-57, S. 49.

<sup>21</sup> Böckenförde (Fn. 20), S. 49.

## **4. Fazit**

Die Menschenrechte decken das Feld sozialer Bedingungen menschlicher Freiheitsbetätigung ab. Sie sind die völkerrechtliche Umsetzung der Revolutionsforderung „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit!“. Die völkerrechtliche Ausgestaltung nimmt auf Besonderheiten der Erfüllungsstruktur des jeweiligen Rechts Bedacht, ohne den Rechtscharakter in Frage zu stellen oder eine Rechtehierarchie zu formulieren. Es bleibt die Aufgabe der zur Rechtsdurchsetzung Berufenen, allen Menschenrechten gleichermaßen Aufmerksamkeit zu schenken und keines gegen das andere auszuspielen.