

tisch-praktische Forderungen und zwischenstaatliche Verhaltensnormen zum Inhalt.

*Zwei Menschenrechtskataloge —
eine Menschenrechtskonzeption*

Die Zuordnung einzelner Menschenrechte zu einem Katalog von Bürgerrechten und politischen Rechten und zu einem Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte — wie sie in den beiden UN-Konventionen und auch in den Verfassungen zahlreicher Länder vorgenommen wurde — ist keineswegs zwingend. Die Grenzen zwischen beiden Gruppen sind fließend, und einzelne Rechte sind durchaus austauschbar. Es bestehen keine Prioritäten des einen Katalogs vor dem anderen. Klassifizierungen und Wertungen im Sinne einer Rangordnung stören ihre gemeinsame Fortentwicklung. Das schließt die relative Bedeutung einzelner Bürgerrechte (Zi B. das Verbot der Folter) oder einzelner sozialer Rechte (z. B. gleiches Entgelt für gleiche Arbeit) für die Durchsetzung konkreter Forderungen nicht aus.

Beide UN-Menschenrechtskonventionen stimmen in ihrem Aufbau im wesentlichen überein. Die übereinstimmende Präambel und noch deutlicher die wörtlich übereinstimmende Formulierung des Selbstbestimmungsrechts in den Artikeln 1 als Ausgangsnormen kennzeichnen die enge Verbindung beider Konventionen, ihr Aufeinanderbezogenheit, besonders eindrucksvoll.

Grundsätzliche Verpflichtungen des Staates enthalten jeweils die Artikel 2. Hier ist in einer allgemeinen Klausel gesagt, wie die in den Konventionen fixierten Rechte innerstaatlich durch entsprechende gesetzgeberische und andere Maßnahmen zu realisieren sind, sofern das nicht bereits *geschehen* ist. Dabei finden sich gewisse Unterschiede in der Formulierung der beiden Konventionen, woraus bürgerliche Politiker und Völkerrechtler die Schlussfolgerung ableiten, daß dadurch die Zweiteilung in politische und soziale Rechte unterstrichen werde und der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geringere Bedeutung zukomme. Ein solcher Unterschied zwischen beiden Konventionen im Rang der Gültigkeit, nach der Verbindlichkeit und nach der Wirksamkeit ist indessen nicht ableitbar. Dies widerspricht dem Charakter völkerrechtlicher Normen, die in ihrer Gesamtheit — ebenso wie das innerstaatliche Recht — „Verhaltensanforderungen an die Normenadressaten“ sind, die „als Gebot, als Verbot oder als Erlaubnis formuliert werden“.^{8 9} Auch stünde ein so konstruierter Unterschied im direkten Gegensatz zur Wesens- und entwicklungsbestimmenden Einheit und Zusammengehörigkeit der Menschenrechte. Diese Nuancen in den Formulierungen der Artikel 2 sind Ausdruck des Kompromisses bei der Verabschiedung der Konventionen.

So enthält Art. 2 Abs. 1 der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die Verpflichtung, daß die Staaten „nach und nach“ und „mit allen geeigneten Mitteln, vornehmlich gesetzgeberischen Maßnahmen,“ die Verwirklichung der in der Konvention enthaltenen Menschenrechte zu erreichen haben. Diese Formulierung wird dem spezifischen Gehalt der Mehrzahl der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gerecht, die nach ihrem Charakter notwendig programmatisch sind und nur im Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung verwirklicht werden können.

Die Konvention über Bürgerrechte und politische Rechte enthält in Art. 2 Abs. 1 die Verpflichtung der Staaten, „die in dieser Konvention anerkannten Rechte zu gewährleisten und diese Rechte zu achten“.

Übereinstimmend sind also in beide Konventionen Verpflichtungen aufgenommen worden, damit die Staaten entsprechend ihrem sozialökonomischen Entwicklungsstand die notwendigen Schritte unternehmen, um den in den Konventionen enthaltenen Rechten Wirksamkeit zu verleihen.

Der Aufgabenkatalog der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Die bürgerliche Position, bei den Festlegungen der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte han-

dele es sich um bloße Postulate⁸, ignoriert den zwingenden Charakter, den die Konvention als völkerrechtliches Vereinbarungsrecht besitzt. Die Formulierung in Art. 2 Abs. 1, die Menschenrechte „nach und nach“ durchzusetzen, wird den schwierigen Bedingungen zur Verwirklichung der Menschenrechte besonders in den Entwicklungsländern am besten gerecht. Sie orientiert auf eine schrittweise, allmähliche Realisierung der Menschenrechte und trägt damit der Tatsache Rechnung, daß Menschenrechte nur entsprechend den nationalen Möglichkeiten (Ausnutzung der Ressourcen, Ausgestaltung der sozialökonomischen Basis) ausgestaltet werden können.^{10 11}

Diese Argumentation für die Entwicklungsländer darf jedoch nicht dazu führen, daß die Möglichkeit der Realisierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte allein vom Umfang der Naturreichtümer, von der demographischen Struktur und vom Bildungsstand der Bevölkerung abhängig gemacht wird¹¹, da diese Faktoren mit dem Charakter der sozialökonomischen Verhältnisse, mit dem Gesellschaftssystem, in dem sie zur Wirkung kommen, in Verbindung gebracht werden müssen.

Wenn bürgerliche Völkerrechtler davon ausgehen, daß es sich in der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte um „Zielverpflichtungen“ handelt¹², so kann diese Formulierung Zustimmung finden, wenn beide Teile des Wortgefüges gleichermaßen ernst genommen werden: Das Ziel ist normativ gesetzt, und die völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten drückt sich darin aus, sich auf dieses Ziel hinzubewegen. „Zielverpflichtung“ kann also nichts anderes bedeuten, als daß die Staaten die Pflicht zur Realisierung der Ziele besitzen.

Die Spezifik der Menschenrechte, auf deren Umsetzung Art. 2 Abs. 2 der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Bezug nimmt, liegt gerade in ihrem programmatischen Charakter, in ihrer rechtlich-verbindlichen, handlungsauslösenden Funktion. Soziale Normen sind stets dann funktionsgerecht ausgestaltet, wenn sie als Programm angelegt sind, denn sie müssen verschiedene Entwicklungsstufen und Elemente zur Erreichung eines Entwicklungszieles zum Ausdruck bringen. Alle diese völkerrechtlich vereinbarten Menschenrechte haben ihren Ursprung nicht im Völkerrecht, sondern sind in unterschiedlicher Form, zumeist aber als Grundrechte, in den Verfassungen der Staaten ebenfalls programmatisch geregelt. So entspricht der Programmcharakter der ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in der Konvention in gewisser Weise dem der in den Verfassungen verankerten Grundrechte.¹³

Die Verwirklichung sozialökonomischer Rechte erfordert ein Tätigkeitsprogramm, wie es in der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fixiert ist und der konkreten Ausgestaltung in innerstaatlichen Normen bedarf. Bei den völkerrechtlichen Festlegungen waren der unterschiedliche Charakter und das Entwicklungsniveau der Produktivkräfte sowie der Stand der sozialökonomischen und kulturellen Entwicklung in ihrer Gesamtheit zu berücksichtigen. Die Realisierung der vereinbarten programmatischen Rechte hat, wenn auch in unterschiedlicher Weise, bereits ihren Anfang genommen. Die Staaten müssen adäquate Mittel und Erfüllungsmodalitäten zur Realisierung der Aufgabenstellungen finden. In welcher Art und Weise das geschieht, hängt von der sozialökonomischen Grundkonzeption ab. Die

8 G. Seidel, „Die Normen des Völkerrechts und des innerstaatlichen Rechts“, in: Beiträge zur Souveränität, Jena 1984, S. 148.

9 Zur Kritik an solchen Positionen vgl. R. Meister, Studie zur Souveränität — Eine Kritik bürgerlicher Theorien, Berlin 1981, S. 99.

10 Vgl. A. McChesney, „The Promotion of Economic and Political Rights — Two African Approaches“, Journal of African Law 1980, Nr. 2, S. 199.

11 So aber F. Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. II, Wien 1983, S. 144.

12 Ch. Tomuschat („Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtsakte der Vereinten Nationen“, Vereinte Nationen [Bonn] 1978, Heft 1, S. 3) verwendet den Begriff „Zielverpflichtungen“ bezüglich der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aber im Vergleich zur Konvention über politische und Bürgerrechte geringerwertig. Er sieht gerade die in einzelnen Normen formulierten verschiedenen Maßnahmen, die die Staaten zu ergreifen haben, nicht in ihrem unmittelbar verpflichtenden Charakter.

13 Zu den Programmnormen der Verfassung der DDR vgl. G. Riege, „Die Verfassungsproblematik im entwickelten Sozialismus“, Staat und Recht 1983, Heft 10, S. 775 f.