

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ZWANZIGSTES JAHR

JANUAR 1969

1

MARTIN GREIFFENHAGEN

Zwanzig Jahre UNO-Erklärung der Menschenrechte

Jede Erklärung der Menschenrechte zeigt die Narben des historischen Anlasses ihrer neuerlichen Verkündung. In der Präambel der Deklaration, welche die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündete, ist die Rede von „Verkennung und Mißachtung der Menschenrechte“, von „Akten der Barbarei“, von „Tyrannei und Unterdrückung“, von einer tiefen Verletzung des Gewissens der Menschheit. Die Totalisierung von Politik und Krieg in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts hat die schlimme Möglichkeit offenbart, das Erbe der politischen Aufklärung zu vergessen, die Kontinuität wachsender Humanisierung der Politik willentlich abzubrechen und wie im Nationalsozialismus die Aufklärung in Richtung auf ein neues Barbarentum zu hintergehen. Jedenfalls fällt es schwer, im Rückblick auf die seit den ersten Erklärungen der Menschenrechte verstrichene Zeit irgendeine Art von Fortschritt festzustellen, wenn man an die ungeheuren Verbrechen denkt, die im 20. Jahrhundert geschehen sind und immer noch geschehen. Unter diesem Blickwinkel erscheint eine internationale Erklärung der Menschenrechte belanglos, ohne irgendwelche Rechtsfolgen und rein proklamatorischen Charakters. — Wir wollen sehen, ob diese allgemein verbreitete Meinung ohne weiteres zutrifft.

I

Die UNO-Erklärung stellt sich bewußt und kompromißlos in die Tradition des abendländisch-aufklärerischen Erbes. Artikel 1 nennt als Medium menschlicher Freiheit, Gleichheit und Würde die Vernunft, von der *Descartes* behauptete, nichts in der Welt sei gleichmäßiger verteilt. Rationalität soll den Grund legen für eine brüderliche Gesinnung unter allen Menschen, für die der singulare Ausdruck Menschheit von der politischen Aufklärung erfunden wurde. Die ungeheure Bedrohtheit der axiomatischen Voraussetzung einer in allen Menschen gleicherweise antreffbaren Vernunft und ihrer postulativen Folge zeigt jedoch gleich die narbenreiche Formulierung des Gleichheitssatzes in Artikel 2, welcher (ähnlich wie Artikel 3 Abs. 2 des Bonner Grundgesetzes) die ganze Skala moderner Verletzungen aufzählt:

„Jeder Mensch hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen“.

Die folgenden Sätze zeigen die Schwierigkeit, einen generellen Gleichheitssatz zu einer Zeit zu verkünden, in der die verschiedenartigen Emanzipationen auf sehr verschiedenen Stufen und in sehr unterschiedlicher Weise vorangetrieben, oft noch gar nicht begonnen sind und in manchen Gebieten der Erde eine nationale Selbstfindung noch nicht geleistet wurde:

„Weiter darf keine Unterscheidung gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebietes, dem eine Person angehört, ohne Rücksicht darauf, ob es unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder irgendeiner anderen Beschränkung seiner Souveränität unterworfen ist“.

Nun hängt aber, wie wir aus der europäischen Geschichte wissen, die Gewinnung eines autonomen Verständnisses von der Freiheit und der Würde des Individuums unter anderem ab von dem politischen Akt einer revolutionären Befreiung aus feudaler, kolonialer oder nationaler Unterdrückung. Die Erfahrung einer gewissen nationalen Homogenität ist nicht die geringste Voraussetzung für das Postulat allgemeiner Gleichheit unter Menschen überhaupt.

Erscheint also das Postulat einer durchgängigen Gleichheit aller Menschen der Erde auf der einen Seite unwirklich oder jedenfalls doch stark postulativ, so muß man sich auf der anderen Seite über die Kraft wundern, mit der vor zwanzig Jahren diese Durchgängigkeit des Gleichheitsprinzipes kompromißlos gefordert wurde: wer sich einmal auf die cartesische Voraussetzung einläßt und an einem Punkte beginnt, sich durch Aufklärung aus Unmündigkeit zur Autonomie zu befreien, wird alle Emanzipationen der Reihe nach durchsetzen wollen. Dem Anspruch nach gilt somit schon jetzt, wofür die immer wiederkehrenden Worte „Niemand“, „Jeder“, „jeder Mensch“, „Alle“, „alle Menschen“ Zeugnis ablegen: die Gleichheit der Menschen auf der Basis der Vorstellung von der Person als Zweck an sich.

Die liberalen Grundrechte finden sich in der Erklärung sämtlich vertreten: Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz, Schutz vor willkürlicher Verhaftung oder Landesverweisung, Anspruch auf unparteiische Gerichte und öffentliches Verfahren, der Grundsatz *nulla poena sine lege*, Schutz vor willkürlichen Eingriffen in das Privatleben, das Briefgeheimnis, Freizügigkeit, Asylrecht, Schutz des Eigentums, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, freie Meinungsäußerung. Interessant sind die weitgehenden Postulate der Rechte, die wir gemeinhin unter Bürgerrechten zu subsumieren gewohnt sind, wie zum Beispiel das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, das Recht jedes einzelnen, an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch freigewählte Vertreter teilzunehmen, das Recht auf Zulassung zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande (Art. 20 und 21). Hier zeigt sich, daß die Trennung von Menschen- und Bürgerrechten nicht sinnvoll ist: die Bürgerrechte fließen notwendig aus der Anerkennung des Menschen als eines autonomen Subjekts, zusammen mit der Anerkennung des Prinzipes der Volkssouveränität. So erscheint es nur konsequent, daß Artikel 21 Abs. 3 die demokratische Staatsform als die einzige mit der Erklärung allgemeiner Menschenrechte vereinbare annimmt:

„Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muß durch periodische und unverfälschte Wahlen mit allgemeinem und gleichem Wahlrecht bei geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen“.

II

Natürlich ist es leicht, auf die bloße Idealität dieser Postulate hinzuweisen. Abgesehen davon, daß die Erklärung in der Präambel selber als das „von allen Völkern und Natio-

nen zu erreichende gemeinsame Ideal" formuliert wurde, bedeutet es für alle, die Humanität nicht ohne Rationalität, Emanzipation und demokratische Staatsform denken können, einen ungeheuren Fortschritt, daß die Nationen der Erde trotz aller nationalen Eigeninteressen dieses Minimum gemeinsamer Ideologie und politischer Homogenität für die Zukunft garantieren wollen. Sämtliche noch ausstehenden Emanzipationen sind im Gedanken bereits vollzogen, so wie *Kants* Schrift „Zum ewigen Frieden" diesen gedanklich vorwegnahm, in dem sie die Bedingungen angab, unter denen allein er als möglich gedacht werden kann.

Der Gesichtspunkt gedanklicher Vorwegnahme von zwar begrifflich gefaßten, aber in der Gegenwart nicht zu realisierenden Zielen gilt besonders für die sozialstaatlichen Aspekte der Erklärung. Man fordert soziale Sicherheit, das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, auf Bildung. Artikel 25 liest sich im Gedanken an manches Entwicklungsland wie eine völlig illusionäre Utopie:

„Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet; er hat das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltungsmittel durch unverschuldete Umstände".

Immerhin hat die UNO-Erklärung, wie bisher keine Verfassung der Welt, den Zusammenhang zwischen rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Garantien deutlich in den Blick gerückt: wer immer heutzutage den Menschen als Person schützen will, kann dies nur, indem er den Sozialstaat ausbaut. Rechtsstaat und Sozialstaat stehen in einer unauflösbaren Verbindung, wenschon eine gewisse Spannung zwischen beiden Prinzipien nicht zu verleugnen ist: rechtsstaatliche Prinzipien sind darin formal, daß sie als generelle Rechte des einzelnen gegenüber dem Staat formuliert und deshalb in der Verfassung ohne weiteres verankert werden können. Es sind Rechte, die den *Status negativus* bezeichnen, d. h. die Freiheit des Staatsbürgers vor staatlichem Zugriff, sein Recht auf Ausgrenzung staatlicher Gewalt. Anders steht es mit der sozialstaatlichen Ausstattung des Bürgers. Es gibt wenige soziale Rechte, die sich wie die liberalen Grundrechte generell fassen lassen. Das Recht auf Bildung, auf Arbeit, auf Fürsorge, auf Urlaub sind als Verfassungsrechte nicht in eine vollzugsreife Norm zu bringen. Man kann deshalb (wie etwa *Ernst Forsthoß*) fragen, ob sie überhaupt in das Verfassungsgesetz hineingehören. Wo sie in einer Verfassung erscheinen, handelt es sich lediglich um für den Gesetzgeber nicht unmittelbar verbindliche Programmsätze. Das aber bedeutet keineswegs eine Absage an den Sozialstaat. Der moderne Staat ist notwendig Sozialstaat, er muß über die Eingriffsverwaltung alten Stiles (also das bloße Abstellen sozialer Übelstände) hinaus in den Bereich dessen vorstoßen, was Forsthoß die „leistende Verwaltung" nennt: Planung im Dienste staatlicher Daseinsvorsorge. Der liberale Staat mit seiner strikten Unterscheidung zwischen dem Staat als der Sphäre der Allgemeinheit und der Rechtsgleichheit auf der einen Seite und der Gesellschaft als der Sphäre des Interessenkampfes und sozialer Ungleichheit auf der anderen Seite ist vom Bürgertum im 19. Jahrhundert geschaffen worden. Dieser Staat aber war ein Klassenstaat, in welchem die Prinzipien der Freiheit und Gleichheit zwar formal für alle galten, material aber nur die besitzende Schicht geschützt und gefördert wurde. Bevor man ein Interesse am Rechtsschutz des Eigentums und am Institut des Erbrechts haben kann, muß man Eigentum besitzen und etwas zu vererben haben. Der Sozialstaat will die liberalen Grundrechte über ihre bloß formale Geltung hinaus material verwirklichen.

Bedeutsam ist, daß die UNO-Erklärung offenbar das Verhältnis von rechtsstaatlicher Sicherung und sozialstaatlicher Ausstattung deutlich unter dem Aspekt der liberalen Freiheitsforderung sieht: die freie Entwicklung der Person beruht auf sozialer Sicherheit.

Nicht irgendein Sozialismus soll als solcher verwirklicht, sondern die freie Entfaltung aller durch sozialstaatliche Maßnahmen ermöglicht werden.

Die UNO-Deklaration hat bisher keine rechtlich relevanten Folgen gezeitigt, wenn man absieht von der europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1953). Den Realisten wird dies nicht überraschen: Über eine Fixierung internationaler ideologischer Homogenität hinaus ist mehr nicht zu erwarten. Anstelle des höhnischen Verweises auf die normative Kraft faktischer Interessen und politischer Machtverhältnisse sollte eine soziologisch orientierte Beurteilung zu differenzierteren Urteilen kommen, welche die jeweilige Gestalt und den jeweiligen Entwicklungsstand einer Nation berücksichtigen. Die Menschenrechte setzen soziologisch ein sich kräftigendes Bürgertum voraus; der Sozialstaat verlangt eine ungeheure Finanzkraft. Wer den Zusammenhang zwischen Ideologie und Interesse, Idee und materialer Verwirklichungschance nicht sieht, hat es leicht mit seinem zynischen Hinweis auf den generellen Ausnahmecharakter der Bestimmung in Artikel 29 Abs. 2, welche besagt, daß jeder Mensch in der Ausübung seiner Rechte und Freiheiten Beschränkungen unterworfen sei, welche die Rücksichten auf die öffentliche Ordnung und die allgemeine Wohlfahrt erforderlich machen. Diese Bestimmung ist unverzichtbar, gerade wenn die vorangehenden Artikel ernstgemeint sind!

III

Macht man Ernst mit einer relationierenden Betrachtung von Ideal und Wirklichkeit, Programm und Realität, Ideologie und faktischer Politik, fängt man am besten im eigenen Hause an — und liest in einer Erklärung der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache V 2238 vom 31. 10. 1967):

„In der Bundesrepublik Deutschland sind die Forderungen der Allgemeinen Menschenrechtsdeklaration durch die bestehende Rechtsordnung erfüllt. Bei der Ausgestaltung des Menschenrechtsjahres ist daher zunächst nicht an zusätzliche Gesetzgebungsmaßnahmen zu denken. Vielmehr handelt es sich darum, erneut zu unterstreichen und hervorzuheben, daß die Grundsätze der Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen in Deutschland erfüllt sind.“

Diese Sätze entsprechen nicht der Wahrheit, weder faktisch noch im Blick auf den gemeinten Sinn der Menschenrechtserklärung. Zwar haben wir eine in rechtsstaatlicher Hinsicht vorbildliche Verfassung. Aber die rechtspolitischen Konsequenzen, die sich aus dieser Verfassung ergeben, sind weithin noch nicht gezogen. Man denke an die trotz der Novellierung immer noch ausstehende völlige Gleichstellung des unehelichen Kindes, an die Ungleichheit der Bildungschancen. Das politische Strafrecht bedurfte dringend der in Angriff genommenen Novellierung, aber man muß fürchten, daß gewisse dringend gebotene Konsequenzen aus der politischen Aufklärung sich nicht werden ziehen lassen, da es in unserem Volke starke konservative Kräfte gibt, welche einer Durchführung der emanzipativen Konsequenzen des aufklärerischen Ansatzes entgegenwirken. Vor allem aber sind es sozialstaatliche Gesichtspunkte, welche zu einer Kritik an der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik herausfordern. Gerade wenn das Bonner Grundgesetz, wie die UNO-Erklärung, sozialstaatliche Institutionen nicht um ihrer selbst willen, sondern im Blick auf die Freiheit der persönlichen Entfaltung des Individuums fordert, müßte der Sozialstaat bei uns stärker ausgebaut werden. Die Einkommensverteilung entspricht nicht dem Gedanken einer sozialen Demokratie, wie das ^{Krele}-Gutachten neuerdings wieder gezeigt hat. Die Gleichstellung des Arbeiters zum Angestellten ist dringend geboten. Die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung, der Mutterschutz sind auf schlimme Weise vernachlässigt. Das Erziehungs- und Bildungswesen droht einer Katastrophe entgegenzugehen. Die Gleichstellung der Frau im beruflichen Leben ist nicht verwirklicht.

Karl Marx hatte bereits deutlich gesehen, daß das Reich der Freiheit erst da beginnen kann, wo die materielle Not aufhört. Die Freiheit der Person lag für ihn „der Natur der Sache nach jenseits der Sphäre der eigentlichen materiellen Produktion“. Es ist die unabweisliche Aufgabe der reichen Nationen, den Beweis dafür zu liefern, daß wachsender gesellschaftlicher Reichtum in der Tat die Freiheit und Würde des Menschen stärken kann. Nur entwickelte Industrienationen können zeigen, daß die idealen Forderungen der politischen Aufklärung realisierbar sind. Wie weit dieser Weg ist, dafür liefern die seit der ersten Erklärung der Menschenrechte vergangenen anderthalb Jahrhunderte und die zwanzig Jahre seit der UNO-Erklärung genügend Zeugnisse. Kapitalistische wie sozialistische Nationen haben gezeigt und zeigen in der Gegenwart, daß nationalistische, imperialistische und ideologische Ziele ihnen höher stehen als die Verwirklichung menschlicher Würde. Solche Erfahrungen machen zugleich deutlich, daß es keine kollektive Garantie zum Schutze der Menschenrechte geben kann.

Diese Erkenntnis aber muß nicht gleichbedeutend sein mit einer Geringschätzung der UNO-Erklärung, im Gegenteil: Gerade weil die praktischen Aussichten auf eine baldige Realisierung der in der Erklärung vorweggenommenen „Weltinnenpolitik“, d. h. eine rasche Homogenisierung der kulturellen, materiellen und ideologischen Verhältnisse unter den Nationen der Erde nicht zu erwarten ist, bedeutet diese ideologische Vorwegnahme einen ungeheueren Fortschritt, der nicht ohne weiteres durch die Praxis widerlegt werden kann, wie überhaupt der Glaube an die Menschlichkeit des Menschen und die Hoffnung auf ein Reich der Freiheit nicht durch die Praxis bisheriger Geschichte widerlegt werden können.