

Schriften zum Völkerrecht

Band 143

**Theorieelemente des
internationalen
Menschenrechtsschutzes**

**Das Beispiel der Präambel des Internationalen Paktes
über bürgerliche und politische Rechte**

Von

Markus Kotzur



Duncker & Humblot · Berlin

MARKUS KOTZUR

**Theorieelemente des internationalen
Menschenrechtsschutzes**

Schriften zum Völkerrecht

Band 143

Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes

Das Beispiel der Präambel des Internationalen Paktes
über bürgerliche und politische Rechte

Von

Markus Kotzur



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kotzur, Markus:

Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes :
das Beispiel der Präambel des internationalen Paktes
über bürgerliche und politische Rechte /
von Markus Kotzur. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Schriften zum Völkerrecht ; Bd. 143)
Zugl.: Bayreuth, Univ., Diss., 2000
ISBN 3-428-10258-4

Alle Rechte vorbehalten
© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0251
ISBN 3-428-10258-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1999/2000 von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth als Dissertation angenommen.

Ebenso großer wie herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. mult. Peter Häberle, Bayreuth/St. Gallen, der als akademischer Lehrer und wissenschaftlicher Mentor diese Arbeit zunächst angeregt, sodann mit außerordentlicher persönlicher Unterstützung, weiterführenden Hinweisen und konstruktiver Kritik begleitet hat. Darüber hinaus war mir die wissenschaftliche Diskussion in seinem ständigen, bewußt in der Tradition von Rudolf Smend und Konrad Hesse geführten, Bayreuther Seminar unverzichtbare Hilfestellung bei der Erstellung dieser Arbeit. Besonders erwähnt sei der inspirierende Gedankenaustausch mit ausländischen Gastwissenschaftlern im Rahmen der von Professor Häberle 1998 gegründeten und seither von ihm geleiteten „Forschungsstelle für Europäisches Verfassungsrecht“ an der Universität Bayreuth. Dankbar bin ich meinem Doktorvater auch für seine Ermutigung und Hilfe, die mir im Jahre 1993/94 einen einjährigen Studienaufenthalt im Rahmen eines LL.M.-Programms an der Duke University (Durham, North Carolina) ermöglicht haben. Die vergleichenden Bezüge auf die US-amerikanische Verfassungs- und Völkerrechtslehre wären ohne diese Erfahrung und die nachhaltigen Anregungen meiner dortigen Lehrer nicht möglich gewesen.

Großen Dank schulde ich auch Herrn Universitätsprofessor Dr. Rudolf Streinz für seinen vielfältigen Rat und die ungemein schnelle Erstellung des Zweitgutachtens. Im November 2000 wurde vorliegende Arbeit mit einem Promotionspreis der Stadt Bayreuth ausgezeichnet. Für diese Anerkennung sei an dieser Stelle ebenfalls meine große Dankbarkeit ausgesprochen.

Schließlich danke ich allen Freunden und Kollegen für Verständnis, Kritik und Unterstützung von den ersten Gesprächen bis hin zur Erstellung der Druckformatvorlage.

Bayreuth, im Februar 2000

Markus Kotzur

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

	Menschenrechtstheorien und Menschenrechtsinterpretation	1
A.	Der Zusammenhang von Menschenrechtstheorien und Menschenrechtsinterpretation	1
B.	Gang der Untersuchung, Ziel der Arbeit	3

Erster Teil

	Methodische Grundlagen zur Entwicklung von Theorieelementen des internationalen Menschenrechtsschutzes –	6
A.	Der multidisziplinäre, kulturwissenschaftliche Ansatz	6
	I. Die kulturwissenschaftliche Dimension in der Völkerrechtslehre	6
	II. Die Offenheit des Menschenrechtsbegriffs	12
	III. Das multidisziplinäre Zusammenspiel der relevanten Forschungszugänge	15
	1. Die Notwendigkeit einer multidisziplinären Analyse	15
	2. Eine Bestandsaufnahme möglicher Forschungszugänge	19
	3. Multidisziplinarität und Methodenpluralismus	21
	4. Grenzen des multidisziplinären Ansatzes	23
B.	Der textwissenschaftliche Ansatz	25
	I. Die wachsende Bedeutung der Hermeneutik für das Völkerrecht	25
	II. Voraussetzungen für das Verstehen völkerrechtlicher Texte	27
	III. Die Rezeption von Klassikertexten im Völkerrecht	29
	1. Der Klassikerbegriff	29
	2. Klassikertexte im Völkerrecht: Die Bedeutung von Art. 38 lit. d des IGH-Statuts	30
	3. Rezeptionsmodelle	31
	IV. Grenzen des textwissenschaftlichen Ansatzes	35
	1. Das Spannungsverhältnis von Text und Wirklichkeit	35
	2. Das Problem der Mehrsprachigkeit völkerrechtlicher Verträge	36
C.	Der wirklichkeits- bzw. erfahrungswissenschaftliche Ansatz	37

I.	Die Notwendigkeit einer wirklichkeitsnahen Analyse.....	37
II.	Die Menschenrechtswirklichkeit nach 1945.....	40
III.	Die Wirklichkeit der Staatenwelt nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa nach 1989.....	42
IV.	Die Wirklichkeit der Staatenwelt im Zeitalter der Globalisierung	44
V.	Grenzen des wirklichkeitswissenschaftlichen Ansatzes	47
D.	Der rechtsvergleichende Ansatz.....	47
I.	Ebenen einer rechtsvergleichenden Analyse	49
II.	Rechtsvergleich als Kulturvergleich.....	51
III.	Rechtsvergleich als universelles Rechtsgespräch	54
E.	Rezeption von Theorieelementen der je nationalen Staats- und Verfassungslehren	56

Zweiter Teil

**Erscheinungsbild, spezifische Strukturen und Funktionen von
Präambeltexten in völkerrechtlichen Verträgen
am Beispiel des IPbürgR**

		59
A.	Der Text der Präambel	59
B.	Begriff, Struktur, Aufbau und Funktionen der Präambel	60
I.	Herleitung und Entwicklung des Präambelbegriffs im Völkerrecht	60
II.	Die formale Gestaltung von Präambeltexten	65
1.	Der Zusammenhang von Form und Inhalt	65
2.	Die Abgrenzung der Präambel von anderen Einleitungspassagen zu Gesetzen und Verträgen	68
a)	Überschriften und Einleitungsformeln.....	69
b)	Verweis auf Gesetzgebungsmaterialien	69
c)	Leitvorschriften	70
3.	Typusprägende Strukturelemente von Präambeln völkerrechtlicher Verträge	71
a)	Titel und Überschrift.....	71
b)	Die Anrufungsformel.....	72
c)	Die Aufzählung der vertragschließenden Parteien.....	76
d)	Der Hauptteil der Präambel	77
e)	Die Schlußformel.....	77
III.	Die sprachliche Gestaltung von Präambeltexten, die Funktion der Sprachebenen.....	78
1.	Die Alltags- oder Allgemesprache.....	79
a)	Die Offenheit der Allgemesprache	79

Inhaltsverzeichnis

XI

aa) Zur Idee der „Ordinary Language Analysis“	79
bb) Die Konkretisierung offener Begriffe	81
cc) Sprachliche Offenheit und die Prinzipienstruktur der Menschenrechte	82
dd) Die Offenheit für Rezeptionen	84
b) Die völker- bzw. bürgernahe Sprache von Menschenrechtstex- ten, insbesondere deren Präambeln	86
aa) Die typische Bürgerferne völkerrechtlicher Regelungen.....	86
bb) Das bürger- bzw. völkernahe Völkerrecht zum Schutze in- ternationaler Menschenrechtsgarantien	89
2. Die Fachsprache.....	91
a) Begriffliche Differenzierung.....	91
b) Verwendung und Funktion fachsprachlicher Elemente in völk- kerrechtlichen Präambeltexten: das Beispiel des IPbürgR.....	92
3. Die Hochsprache und die Sprachformeln der Diplomatie.....	93
a) Begriff und Funktion der Hochsprache in völkerrechtlichen Vertragspräambeln: das Beispiel des IPbürgR.....	94
aa) Die Selbstdarstellung der Staaten, die Präambel als Schau- seite staatlicher Souveränität	94
bb) Werthaltige Bekenntnisse, der Aspekt der Bürgerintegration	96
b) Die Sprachformeln der Diplomatie	98
aa) „In der Erkenntnis“	99
(1) Die Erkenntnisformel als verstärktes Bekenntnis.....	99
(2) Der Wahrheitsanspruch der Erkenntnisformel	100
(3) Die Idee der Rechtsaufklärung durch Kodifikation.....	101
bb) „In der Erwägung“	102
cc) „Im Hinblick darauf“	102
IV. Weitere spezifische Funktionen der Präambeln völkerrechtlicher Ver- träge.....	103
1. Der normative Gehalt der Präambeln.....	103
2. Die Präambel als Interpretationsanleitung	105
a) Beispiele aus der Rechtsprechung nationaler und internationaler Gerichte	105
b) Der Theorierahmen.....	108
3. Die Zeitdimension in der Präambel.....	109
a) Historisch-ideengeschichtliche Bezüge in Präambeltexten.....	109
aa) Die Vergegenwärtigung von Vergangenen durch direkte Bezugnahmen.....	109
bb) Die Auseinandersetzung mit der Geschichte durch in- direkte Bezugnahme.....	110
b) Die Präambel als Zukunftsentwurf	114

Dritter Teil

	Das Menschenrechtsprogramm der Präambel des IPbürgR	119
A.	Das Vertragsparadigma	120
I.	Die kulturelle Dimension des Vertragsgedankens	120
II.	Spezifische Funktionen völkerrechtlicher Verträge.....	123
1.	Das vertragliche Austauschverhältnis, das Reziprozitätsprinzip.....	123
2.	Der Kompromißcharakter des Vertrages, seine diskursive Legitimität.....	125
3.	Der Planungscharakter des Vertrages	126
III.	Überpositive Menschenrechte und völkervertragliche Menschenrechtsgarantien	128
IV.	Die Rechtsnatur völkerrechtlicher Verträge zum Schutze der Menschenrechte	129
1.	Die Selbstverpflichtung der Staaten.....	129
2.	Menschenrechtspakte als „Verträge zugunsten Dritter“?.....	130
3.	Menschenrechtspakte als Verfassungsverträge?	134
4.	Menschenrechtspakte als Friedensverträge im weiteren Sinne	137
B.	Ein Völkerrecht für den Menschen – die Völkerrechtskonzeption des IPbürgR.....	138
I.	Denktraditionen im Völkerrecht – ein entwicklungsgeschichtlicher Überblick bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges	138
II.	Die anthropozentrische Wende im Völkerrecht.....	143
III.	Die Idee der verfaßten Völkerrechtsgemeinschaft.....	146
1.	Historische Wurzeln des Gemeinschaftsgedankens im Völkerrecht	147
2.	Definitionselemente eines modernen Völkerrechtsbegriffs	149
3.	Die Differenzierung zwischen Völkergemeinschaft und Staatengesellschaft.....	150
a)	Das soziologische Gesellschafts- und Gemeinschaftsmodell.....	150
b)	Gesellschaft und Gemeinschaft als Kategorien des Völkerrechts	152
aa)	Die Staatengesellschaft des klassischen Koexistenzvölkerrechts.....	152
bb)	Die sich verfassende Völkerrechtsgemeinschaft im Zeitalter des Kooperationsvölkerrechts	153
cc)	Die Bedeutung internationaler Menschenrechtsgarantien für eine sich verfassende Völkergemeinschaft.....	157
(1)	Menschenrechte und Völkergemeinschaft: ein Verhältnis wechselseitiger Abhängigkeit.....	157
(2)	Werte und Aufgaben der Gemeinschaft	159

(3) Gemeinschaftsinteressen	162
(4) Eine Kommunikationsgemeinschaft.....	163
(5) Die Herrschaft des Rechts in der Gemeinschaft	164
C. Der Entwurf eines menschengerechten Staates – das Staatsbild des IPbürgR	165
I. Die Frage nach der Legitimität staatlicher Herrschaft	166
1. Die Herrschaftssoziologie Max Webers.....	169
2. Die Rechtfertigung des Staates aus seinen Aufgaben	172
II. Menschenrechtssicherung als erste und letzte Quelle der Herrschafts- legitimation.....	174
1. Der Theorierahmen	174
2. Beispielfelder.....	176
a) Das Selbstverständnis junger Demokratien	176
b) Das Selbstverständnis der sog. „Newly Independent States“.....	177
c) Die neuere Praxis der Staatenanerkennung.....	177
D. Menschenrechtsschutz und internationale Öffentlichkeit.....	180
I. Problemstellung.....	180
II. Der Begriff der internationalen Öffentlichkeit	182
1. Öffentlichkeit als „Bereichs-Begriff“	183
2. Öffentlichkeit als „Wert-Begriff“.....	184
3. Das Element der Internationalität.....	188
III. Das Verhältnis von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung	190
IV. Wirkungsebenen internationaler Öffentlichkeit.....	194
V. Die Träger der internationalen Öffentlichkeit.....	195
1. Die internationalen, supranationalen oder regionalen Organisatio- nen	196
a) Die „UN-Familie“ bzw. das „UN-System“	196
aa) Allgemeine Aspekte	196
bb) Die Öffentlichkeitsgarantien in den Menschenrechtspak- ten selbst	198
b) Die regionalen Organisationen	201
2. Die staatlichen Gewalten.....	202
a) Die Legislative.....	202
b) Die Exekutive	202
aa) Die Regierung	202
bb) Die Verwaltung.....	203
c) Die Judikative.....	203
3. Die rechtsberatenden Berufe	204
4. Politische Parteien und Verbände	204
5. Die besondere Rolle der Non-Governmental-Organizations.....	205

6. Kirchen und Religionsgesellschaften	207
7. Ideologische Weltbewegungen	208
8. Bildungseinrichtungen	208
9. Die öffentlichen und privaten Massenmedien.....	209
10. Die Künste	212
11. Die Wissenschaften.....	213
VI. Öffentlichkeit als Voraussetzung von Wahrheitssuche und Gerechtigkeitsfindung.....	213
VII. Grenzen	216
E. Die Menschenwürde als normative Grundlage des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes.....	217
I. Bestandsaufnahme	217
1. Die Menschenwürdeformel in völkerrechtlichen Menschenrechtstexten.....	218
2. Menschenwürde-Artikel in nationalen Verfassungstexten.....	219
3. Die Menschenwürde im Spiegel von Klassikertexten und wissenschaftlichen Theorieentwürfen.....	220
II. Elemente eines völkerrechtlichen Menschenwürdekonzepts.....	220
1. Die Offenheit der Menschenwürdeformel.....	220
2. Naturrechtliche Wurzeln des Menschenwürdedenkens.....	221
3. Die Menschenwürde als Konstitutionsprinzip der staatlichen und der internationalen Gemeinschaft	224
a) Menschenwürde und Rechtsgeltung	224
b) Der anthropologische Begründungsansatz der Menschenrechte	226
c) Die Teleologie der Menschenwürde	227
d) Die Universalität des Menschenwürdedenkens	228
III. Der normative Gehalt der Menschenwürde	230
F. Die Trias von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden	233
I. Das Ideal vom freien Menschen	233
1. Begriff und Funktionen des Ideals im Völkerrecht.....	233
a) Begriffliche Wurzeln	233
b) Spezifische Funktionen.....	235
aa) Legitimation von Sollenssätzen und Korrektiv politischer Entscheidungen.....	235
bb) Relativierung bloßer Effektivitätsgrundsätze.....	236
cc) Übergeschichtliche Orientierung.....	238
dd) Zukunftsgestaltung	239
ee) Ausprägung eines positiven Menschenbildes.....	241
2. Die Dimensionen der Freiheit.....	242

Inhaltsverzeichnis

XV

a) Der Freiheitsbegriff	242
b) Die „Vier Freiheiten“ nach F. D. Roosevelt	243
aa) Die Meinungs- und Religionsfreiheit	245
bb) Die Freiheit von Furcht und Not	246
(1) Die Freiheit von Not	246
(2) Die Freiheit von Furcht	248
II. Die Idee der Gerechtigkeit	250
1. Das Gerechtigkeitspostulat im Spiegel völkerrechtlicher Texte und Judikatur	250
2. Inhalte eines völkerrechtlichen Gerechtigkeitsbegriffs	252
a) Iustitia distributiva und commutativa	252
b) „Equity“ und „Justice“	255
c) Der Aspekt der Vertragsgerechtigkeit	255
3. Der spezifische Zusammenhang von Menschenrechtsschutz und Gerechtigkeit	256
III. Frieden und Menschenrechte	258
1. Der Friedensbegriff	258
2. Die normative Dimension des Friedensbegriffs	261
3. Der spezifische Zusammenhang von Frieden und Menschenrechts- sicherung	263
a) Völkerrechtliche Vertragstexte	264
b) Nationale Verfassungstexte	265
c) Die friedenssichernde Funktion der Menschenrechte	267
aa) Menschenrechte und das ius ad bellum	267
bb) Konfliktvermeidung durch Minderheitenschutz	268
cc) Sicherung des sozialen Friedens	269
d) Friedenssicherung als Menschenrechtsaufgabe	270
e) Friedensgefährdung durch Menschenrechte?	271
G. Das „Prinzip Verantwortung“ im internationalen Menschenrechtsschutz	274
I. Die Dimensionen des Verantwortungsbegriffs	274
1. Texte zum Verantwortungsbegriff	275
2. Theoretische Einordnung	276
a) Verantwortung – eine Kategorie der Ethik	276
b) Verantwortung und Verantwortlichkeit	277
c) Verantwortung als Kompetenzbegriff	278
d) Die Verantwortung des Staates für seine Bürger	278
e) Die Selbstverantwortung des einzelnen, seine Verantwortung als Bürger	279
II. Beispielfelder	280
1. Der Topos der „gemeinsamen Verantwortung“	280

a)	Gemeinsame Verantwortung für Natur und Umwelt	280
b)	Gemeinsame Verantwortung für das kulturelle Erbe der Menschheit.....	281
c)	Gemeinsame Verantwortung für nachhaltige Entwicklung	283
2.	Die Verpflichtung der Staaten, „die allgemeine und wirksame Achtung der Rechte und Freiheiten des Menschen zu fördern“	284
a)	Internationale Kooperation zur Förderung der Menschenrechte	284
aa)	Textbelege aus dem Völkervertragsrecht	284
bb)	Zur Idee der „Förderung“	285
cc)	Die ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen, die Entwicklungszusammenarbeit.....	286
dd)	Eine weltweite Kommunikation in Sachen Menschenrechte	289
b)	Menschenrechtsschutz durch regionale Verantwortungsgemeinschaften	291
c)	Menschenrechtsschutz durch die Nationalstaaten.....	292
d)	Auswirkungen der Förderungspflicht auf das Menschenrechtsverständnis	296
e)	Insbesondere: Menschenrechte als Erziehungsziele	298
aa)	Bestandsaufnahme.....	298
bb)	Entwurf eines Theorierahmens zur Menschenrechtserziehung.....	302
(1)	Menschenrechtserziehung als Grundlage jeder freiheitlichen politischen Ordnung.....	302
(2)	Die Erziehung zu Solidarität und Verantwortung	304
(3)	Der Zusammenhang von Erziehung und Entwicklung...	304
(4)	Grenzen und Gefahren des Ansatzes	305
3.	Verantwortung und die Gemeinschaftsbezogenheit individueller Freiheitswahrnehmung – die Menschenpflichten	305
a)	Bestandsaufnahme	305
b)	Der Stellenwert der Menschen- bzw. Grundpflichten im freiheitlichen Verfassungsstaat.....	307
aa)	Der Pflichtenbegriff.....	307
bb)	Menschenpflichten als verfassungsstaatliche Orientierungswerte.....	309
c)	Die Pflichtenklausel – eine kulturelle Brücke zu nichtwestlichen Denktraditionen	312
H.	Die Souveränität der Staaten und der internationale Menschenrechtsschutz	313
I.	Der Souveränitätsbegriff.....	313
1.	Die Idee der Souveränität in ihrer historischen Entwicklung.....	313
2.	Die Verankerung des Souveränitätsgedankens im Präambeltext des IPbürgR	316

II. Die Souveränität und die Verfassung der internationalen Staatengemeinschaft	317
1. Die Relativierung des Souveränitätsdogmas durch den Funktionswandel des Staates	317
2. Die Idee eines Weltgesellschaftsvertrages	320
III. Der spezifische Zusammenhang von Souveränität und Menschenrechten, das instrumentale Souveränitätsverständnis.....	322
1. Souveränität und Ideologie	322
2. Die Kompetenz zur Formulierung und Durchsetzung internationaler Menschenrechte	323
3. Dimensionen eines instrumentalen Souveränitätsverständnisses	324
a) Die Souveränität des Staates und die Würde des Individuums...	324
b) Die freiheitssichernde Funktion des Souveränitätsdogmas.....	325
I. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker	327
J. Die Universalität der Menschenrechte.....	328
I. Bestandsaufnahme	328
II. Der Theorierahmen.....	330
1. Die Universalität elementarer Unrechtserfahrungen	330
2. Die Vor- bzw. Überstaatlichkeit universeller Menschenrechte.....	331
3. Die Universalität als Ergebnis kultureller Entwicklungsprozesse.....	331
4. Grenzen – die Universalität und Partikularität der Menschenrechte	332
<i>Vierter Teil</i>	
Zusammenfassung	
	333
Literaturverzeichnis	336
Sachregister.....	364

Einleitung

Menschenrechtstheorien und Menschenrechtsinterpretation

A. Der Zusammenhang von Menschenrechtstheorien und Menschenrechtsinterpretation

Effektiver völkerrechtlicher Menschenrechtsschutz erfordert eine Dogmatik, die die Menschenrechtsinterpretation ebenso wie die Menschenrechtspolitik umgreift und für die rechtswissenschaftliche Entscheidung tragfähige Rationalitätsgarantien entwickelt.¹ Menschenrechtstheorien und -dogmatik sind Mittel zum Zweck, niemals Selbstzweck. Sie stehen im Dienst der konkreten Menschenrechtsverbürgungen und müssen offen auf immer neue Gefährdungslagen reagieren können. Vor allem dürfen sie neue Fragestellungen, die eine sich stetig verändernde staatliche wie gesellschaftliche Wirklichkeit provoziert, nicht aus der Perspektive eines vermeintlich „klassischen“, aber statischen Menschenrechtsverständnisses „dogmatisieren“, sondern müssen alternative Problemlösungsmodelle zur Diskussion stellen. Damit verbietet sich von vornherein jeder Absolutheitsanspruch. Es kann keine einheitliche, abschließende, „richtige“ Menschenrechtstheorie, sondern nur einen Pluralismus sich ergänzender, zugleich relativierender Theorieelemente geben.

Die Forderung nach Offenheit will aber nicht der Auflösung aller dogmatischer Strukturen, einem Verlust an Rechtssicherheit oder blindem Auslegungsdeisionismus das Wort reden. Im Gegenteil: Erst das Wissen um die Multidimensionalität und -funktionalität der Menschenrechte bzw. ihrer theoretischen Grundlagen kann eine Basis für rational abgeleitete, freiheitssichernde und gerechtkeitsorientierte Auslegungsmaximen schaffen. Das gilt um so mehr, als der Menschenrechtsschutz auf der Weltebene die vom jeweiligen Entwicklungsstand abhängigen Asymmetrien und Ungleichzeitigkeiten in den einzelnen Unterzeichnerstaaten stets mitzubersüchtigen hat.²

¹ Zur Rationalisierungsfunktion juristischer Dogmatik allgemein: *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, in: *VVDStRL* 30 (1972), S. 43 ff., 71; *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 (Neudruck 1999), Rn. 68.

² Vgl. dazu *P. Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl. 1998, S. 93 ff., 159 ff.

Die unterschiedlichen Menschenrechtstheorien vermitteln dabei eine systematisch orientierte Auffassung über die Herleitung, den allgemeinen Charakter, die normative Zielrichtung und die inhaltliche Reichweite der Menschenrechte, schließlich über ihre Universalität und Partikularität.³ Dabei sind zwei einander bedingende Ebenen maßgeblich: Die universellen Menschenrechte der „International Bill of Rights“ bilden eigenständige, originär völkerrechtliche Garantien, doch in ihrer Wirklichkeit und Wirksamkeit bleiben sie abhängig von der jeweiligen Staatsauffassung bzw. Verfassungstheorie in den einzelnen Nationalstaaten. In seinen Menschenrechtsnormen entwirft das Völkerrecht mit weltumspannendem Anspruch ein Idealbild der internationalen Gemeinschaft und macht zugleich programmatische Vorgaben für den Typus Verfassungsstaat als menschheitliches Projekt. Es besteht eine große Variationsbreite dessen, was Menschenrechte sein können. Ihr normativer Anspruch ist abhängig von den Ordnungsaufgaben, die angesichts sich beständig wandelnder sozialer Gegebenheiten von einem politischen Gemeinwesen erfüllt werden sollen⁴: von der klassischen, liberal-rechtsstaatlichen Freiheitssicherung über demokratische Teilhabe am politischen Prozeß bis zur leistungsstaatlichen Daseinsvorsorge, von der rechtlichen und politischen Gestaltung einer global-vernetzten Wirklichkeit bis hin zur Bewahrung der kulturellen Identität des Nationalstaates vice versa.

In einem solchen Ordnungsgefüge bilden die Menschenrechte nicht nur punktuelle Gewährleistungen für einzelne, besonders gefährdete Lebensbereiche, sondern sind selbst Konstitutionsprinzipien von Staat und – entgegen der bekannten Trennungsthese – verfaßter Gesellschaft, von Nationalstaat und Staatengemeinschaft. Es ist daher unmöglich, die Menschenrechte als eigenständiges, in sich geschlossenes System zu verstehen. Sie sind vielmehr mit der objektiven Ordnung der jeweiligen politischen Gemeinschaft verflochten, sind für sie konstitutiv.⁵ Somit lassen sich die einzelnen Theorieelemente völker-

³ Diese Umschreibung ist angelehnt an den bekannten, allerdings zu stark das Gegen- anstatt das Miteinander der Grundrechtsdimensionen betonenden Definitionsansatz bei *E.-W. Böckenförde*, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529 ff., 1529. Zur Bedeutung der Grundrechtstheorien aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts vgl. weiterhin *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 (Neudruck 1999), Rn. 277 ff.; *K. Stern*, Staatsrecht, Bd. III/1, 1988, S. 204, 206 m. w. N.; *W. Brugger*, in: JZ 1987, S. 633 ff.; für die Schweiz *J. P. Müller*, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, 1982, S. 8 ff.

⁴ Aus der deutschen Grundrechtslit.: *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 (Neudruck 1999), Rn. 279 ff.; *E.-W. Böckenförde*, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529 ff., 1529.

⁵ So für die Grundrechte des GG explizit *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 (Neudruck 1999), Rn. 300.

rechtlichen Menschenrechtsschutzes auch nur aus dem Gesamtkontext jener Ziele und Aufgaben aus Kapitel II der UN-Charta erschließen, in denen die „Völker der Vereinten Nationen“ die *verfassende Rahmenordnung* für ihr kooperatives Miteinander festgelegt haben. Dazu will die vorliegende Untersuchung am Beispiel der Präambel des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) vom 19. Dezember 1966, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft seit dem 23. März 1976⁶, einen Teilbeitrag leisten.

B. Gang der Untersuchung, Ziel der Arbeit

Der positive Präambeltext ist aus vielerlei Gründen ein geeigneter Anknüpfungspunkt zur Theoriebildung. Er ist anleitender „Orientierungsrahmen“ und zugleich „Quintessenz“ des dem Vertragswerk zugrunde liegenden Menschenrechtskonzepts.⁷ Der programmatische Vertragsvorspruch gibt Aufschluß über Vor- und Selbstverständnis der Vertragsparteien und ordnet die Menschenrechte und -pflichten als Fundamentalprinzipien für „Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden“ in den übergreifenden *Kontext* einer freiheits- und gerechtkeitsorientierten Völkerrechtsordnung ein. Daß unter mehreren denkbaren Menschenrechtsverträgen die Präambel des IPbürgR Anknüpfungspunkt der Untersuchung ist, rechtfertigt sich aus dem universellen Anspruch des den bürgerlichen und politischen Rechten verpflichteten Weltpaktes. Er repräsentiert zwar nicht die modernste Entwicklungsstufe bei der textlichen Festschreibung internationaler Menschenrechtsstandards, ist aber die erste verbindliche Garantie von Menschenrechten auf internationaler Ebene und damit Herzstück der „International Bill of Rights“. Er weist heute weltweit mehr als 140 Unterzeichnerstaaten auf.⁸ Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, sein Menschenrechtsprogramm – immer auch bezogen auf die sonstigen internationalen und regionalen Menschenrechtsverträge – zu entfalten und so Chancen und Grenzen eines effektiven Systems zum Schutz universeller Menschenrechte aufzuzeigen.

Der erste Teil gilt dabei den methodischen Grundlagen der Theoriebildung. Der offene, multifunktionale Menschenrechtsbegriff erfordert ein multidisziplinäres Miteinander unterschiedlicher Forschungszugänge. Die Grundlage bilden die maßgeblichen völkerrechtlichen Texte, die wirklichkeitswissen-

⁶ Text: BGBl. 1973 II, S. 1534; zum Inkrafttreten siehe BGBl. 1976 II, S. 1068.

⁷ Dazu P. Häberle, Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen, in: FS J. Broermann, 1982, S. 211 ff., 248.

⁸ Vgl. W. Lauff, Der Schutz bürgerlicher und politischer Rechte durch die Vereinten Nationen, NJW 1981, S. 2611 ff., 2611.