Haben die Rechte auf Subsistenz und Entwicklung Vorrang vor den bürgerlichen und politischen Rechten?

Version 1.1 · Revised 24 November 2026 (First published 15 November 2026)

Canonical URL: https://freechina.live/china-news-updates/democracy-civil-society/de-cce-011-subsistence-development-rights-vs-civil-political-rights/ (latest version at this URL)

© 1998-2026 Free China Movement

Contact: contact@freechina.live · https://freechina.live

Auch verfügbar auf: 繁體中文 · English · Français · Español

Zusammenfassung: Das Wort „Vorrang" hat mindestens drei verschiedene Bedeutungen, und jede Erörterung muss sie von Anfang an auseinanderhalten. Die erste ist die Haushaltsordnung in einer Krise: Wenn die Mittel nicht ausreichen, um alle Bedürfnisse zugleich zu befriedigen, muss das Geld zuerst dafür ausgegeben werden, Leben zu erhalten und die Grundbedürfnisse zu sichern. Die zweite ist die Reihenfolge der Umsetzung einer Entwicklungsstrategie: Je nach Entwicklungsstufe bestimmen die finanzielle und administrative Leistungsfähigkeit eines Landes, welche Vorhaben zuerst und welche später kommen. Die dritte ist eine dauerhafte rechtliche Hierarchie: Darf ein Staat im Namen der wirtschaftlichen Entwicklung die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, Wahlen und den Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz dauerhaft herabstufen? Die ersten beiden können unter bestimmten Bedingungen vernünftige politische Urteile sein; die dritte lässt sich nicht automatisch aus den ersten beiden ableiten.

Die beiden internationalen Menschenrechtspakte von 1966, die Erklärung über das Recht auf Entwicklung von 1986 und die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien von 1993 verlangen alle, die Rechtskraft einer Norm vom praktischen Ergebnis einer Politik zu unterscheiden. Dieser Artikel stellt einerseits getreu die Argumentation der chinesischen Regierung dar, wie sie in zwei Weißbüchern von 2021 dargelegt ist, und andererseits ebenso getreu die Bedenken der Kritiker: Aufsicht, Rechtsschutz und die Unteilbarkeit der Rechte. Seine Schlussfolgerung lautet, dass es in einer Krise eine starke politische Legitimität besitzt, dem Schutz von Leben und grundlegendem Lebensunterhalt Vorrang zu geben, dass sich eine politische Reihenfolge aber nicht automatisch in eine absolute rechtliche Hierarchie der Rechte umwandeln lässt und keine Ermächtigung darstellt, Meinungsäußerung, Vereinigungsfreiheit, politische Teilhabe und gerichtlichen Rechtsschutz langfristig zu entziehen.

1. Die drei Ebenen von „Vorrang"

Die Wendung „Subsistenz zuerst" wird in der alltäglichen Diskussion oft so verwendet, als hätte sie nur eine Bedeutung. Tatsächlich enthält sie mindestens drei Behauptungen, die sich getrennt prüfen lassen. Die erste ist die Haushaltsordnung: Soll eine Regierung bei begrenzten finanziellen Mitteln das Geld zuerst für Nahrung, Trinkwasser, medizinische Grundversorgung und Wohnraum ausgeben und nicht für andere Vorhaben? Dies ist ein politisches Urteil unter Knappheitsbedingungen; die Antwort hängt von der Dringlichkeit, den Kosten und dem Nutzen im jeweiligen Moment ab und kann grundsätzlich Jahr für Jahr und Posten für Posten neu erörtert werden.

Die zweite ist die Reihenfolge der Umsetzung: In verschiedenen Entwicklungsstufen unterscheiden sich die administrative Leistungsfähigkeit und die Einnahmen eines Staates, sodass die volle Verwirklichung mancher Rechte schrittweise erfolgen muss. Krankenhäuser zu bauen, Trinkwasserleitungen zu verlegen und ein System der sozialen Sicherheit aufzubauen, braucht Zeit — das wird kaum jemand bestreiten. Die Frage ist, ob ein schrittweises Vorgehen gleichbedeutend damit ist, eine andere Kategorie von Rechten auf unbestimmte Zeit aufschieben zu dürfen.

Die dritte ist die rechtliche Hierarchie: Darf ein Staat im Namen der wirtschaftlichen Entwicklung die Meinungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, das Wahlrecht und das Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz rechtlich ausschließen oder dauerhaft herabstufen? Dies ist eine Behauptung von völlig anderer Art. Es handelt sich nicht mehr um eine Anordnung nach dem Muster „erst dies, dann das", sondern um eine Hierarchiebehauptung: Eine Kategorie von Rechten stehe rechtlich unter einer anderen. Die drei müssen jeweils gesondert bewiesen werden: Die Vernünftigkeit eines Haushaltsvorrangs beweist nicht unmittelbar die Vernünftigkeit einer rechtlichen Hierarchie, und die Notwendigkeit einer schrittweisen Umsetzung beweist nicht unmittelbar die Rechtmäßigkeit einer dauerhaften Ausschließung einer Kategorie von Rechten. Die drei Bedeutungen zu vermengen, ist der häufigste logische Fehlschluss in dieser Debatte.

2. Begriffe

Vor einer Erörterung von „Vorrang" müssen mehrere Schlüsselbegriffe unterschieden werden, sonst wird die Debatte zu einem Aneinandervorbeireden.

Artikel 6 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) schützt das angeborene Recht auf Leben: „Jeder Mensch hat ein angeborenes Recht auf Leben. Dieses Recht ist gesetzlich zu schützen. Niemand darf willkürlich seines Lebens beraubt werden."[1] Dies ist ein Verbot der willkürlichen Tötung, das sich vor allem gegen staatliche Handlungen richtet, die Leben durch Tötung, Verschwindenlassen oder außergerichtliche Hinrichtung verletzen.

Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) betrifft einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich angemessener Nahrung, Kleidung und Wohnung, sowie das grundlegende Recht, frei von Hunger zu sein; Artikel 12 betrifft das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit.[2] Diese beiden Artikel betreffen die materiellen Bedingungen und den Gesundheitsschutz, die zur Erhaltung des Lebens erforderlich sind; sie hängen mit dem Recht auf Leben in Artikel 6 des IPbpR zusammen, sind aber nicht mit ihm identisch.

Der Begriff „Recht auf Subsistenz" (生存权) im chinesischen politischen Sprachgebrauch ist oft viel weiter gefasst als das Recht auf Leben in Artikel 6 des IPbpR: Er umfasst in der Regel zugleich ein ganzes Bündel materieller Lebensbedingungen — Freiheit von Hunger, eine Unterkunft, medizinische Grundversorgung und Arbeit. Das „Recht auf Subsistenz" unmittelbar mit Artikel 6 gleichzusetzen oder Artikel 6 unmittelbar als ein Bündel von Verpflichtungen der sozialen Sicherheit zu lesen, ist eine begriffliche Verwechslung. Ebenso kann das „Recht auf Entwicklung" (发展权) je nach Kontext die Entwicklungspolitik eines Staates, die Entwicklungschancen einer Person oder den besonderen Rechtsanspruch bezeichnen, der in der Erklärung über das Recht auf Entwicklung von 1986 dargelegt ist.[3] Immer wenn dieser Artikel einen dieser Begriffe zitiert, gibt er an, aus welchem Dokument er stammt und auf welches konkrete Recht er sich bezieht.

3. Der gemeinsame Ausgangspunkt der beiden Pakte

Die Präambeln der beiden Pakte von 1966 haben einen gemeinsamen Ausgangspunkt: Freiheit von Furcht und Freiheit von Not können nur verwirklicht werden, wenn jeder Mensch zugleich bürgerliche und politische Rechte und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte genießt. Beide Präambeln anerkennen, dass diese beiden Kategorien von Rechten miteinander verbunden sind und keine zugunsten

der anderen vernachlässigt werden darf. Dieser gemeinsame Ausgangspunkt ist wichtig, denn er bedeutet, dass die Verfasser der beiden Pakte nicht davon ausgingen, dass eine Kategorie von Rechten durch eine andere ersetzt werden kann.

Artikel 2 Absatz 1 des IPwskR bestimmt, dass sich ein Vertragsstaat verpflichtet, „einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller ihm zur Verfügung stehenden Mittel 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".[2] Der Ausdruck „schrittweise Verwirklichung" wird oft missverstanden. Er bedeutet, dass die volle Verwirklichung bestimmter wirtschaftlicher und sozialer Rechte Zeit und Investitionen erfordert; er ist keine Entschuldigung für ein „niemals erfüllen zu müssen". Ab dem Zeitpunkt der Ratifikation ist ein Vertragsstaat verpflichtet, konkrete Schritte in Richtung der vollen Verwirklichung zu unternehmen, und darf weder zurückfallen noch sich unter Berufung auf das „Schrittweise" weigern, überhaupt tätig zu werden.

Artikel 2 des IPbpR hingegen verlangt von den Vertragsstaaten, die im Pakt anerkannten Rechte zu achten und zu gewährleisten und jeder Person, deren Rechte verletzt worden sind, einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewähren.[1] Diese Verpflichtung ist unmittelbar und ohne den Vorbehalt einer „schrittweisen Verwirklichung". Der Unterschied zwischen den beiden Artikeln 2 spiegelt die unterschiedlichen Verwirklichungsweisen der beiden Kategorien von Rechten wider, begründet aber keine rechtliche Hierarchie zwischen ihnen.

Bei der Untersuchung eines bestimmten Landes muss zudem jeweils der Ratifikationsstatus, die Vorbehalte und die damit verbundenen Verpflichtungen geprüft werden; die Unterzeichnung darf nicht mit der Ratifikation verwechselt werden. Nehmen wir China als Beispiel: China hat den IPbpR am 5. Oktober 1998 unterzeichnet und bis heute nicht ratifiziert; China hat den IPwskR am 27. Oktober 1997 unterzeichnet und am 27. März 2001 ratifiziert. Das bedeutet, dass der IPwskR für China als Vertrag bindend ist, während der IPbpR für China noch keine vertraglichen Verpflichtungen geschaffen hat — obwohl China als Unterzeichnerstaat weiterhin verpflichtet ist, Ziel und Zweck des Pakts nicht zu vereiteln. Jedes Urteil darüber, „gegen welchen Artikel China verstoßen hat", muss zunächst diesen vertragsrechtlichen Status klar darlegen.

4. Einzelne wirtschaftliche und soziale Rechte

Die Artikel 6 bis 9 des IPwskR betreffen das Recht auf Arbeit, das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, das Recht, Gewerkschaften zu bilden, und das Recht auf soziale Sicherheit; die Artikel 11 bis 13 betreffen einen angemessenen Lebensstandard, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Bildung.[2] Diesen Bestimmungen ist gemeinsam, dass sie die Sicherung des grundlegenden Lebensunterhalts zu einer Frage staatlicher Verpflichtungen in Bezug auf Rechte machen und nicht zu einer Leistung, die willkürlich entzogen werden kann. Ob eine Person Nahrung, Wohnung, medizinische Versorgung und Bildung erhalten kann, ist im Rahmen des Pakts keine Gunst der Regierung, sondern ein Recht, das der Rechtsinhaber geltend machen kann.

Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a gewährleistet das Recht eines jeden, Gewerkschaften zu bilden und der Gewerkschaft seiner Wahl beizutreten. Als China den IPwskR 2001 ratifizierte, gab es eine Erklärung zu Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a ab: Die Anwendung dieses Buchstabens auf China „soll mit den einschlägigen Bestimmungen der Verfassung der Volksrepublik China, des Gewerkschaftsgesetzes der Volksrepublik China und des Arbeitsgesetzes der Volksrepublik China übereinstimmen". China bezeichnet diese Äußerung als Erklärung, während das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte und der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sie als Vorbehalt zu Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a behandeln. Wie auch immer sie einzuordnen ist, sollten zwei Punkte genau dargestellt werden: Erstens betrifft die Erklärung nur Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a — das Recht, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten — und nicht den gesamten Artikel 8; zweitens zeigt schon ihre Existenz, dass der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte in der Praxis ebenfalls auf Streitigkeiten über Vorbehalte, Auslegung und Durchführung stößt. Wirtschaftliche und soziale Rechte sind keine unumstrittenen „harten Rechte", und bürgerliche und politische Rechte sind keine „weichen

Rechte" ohne normative Grundlage.

Artikel 4 bestimmt ferner, dass Einschränkungen der im IPwskR anerkannten Rechte nur durch Gesetz festgelegt werden dürfen und nur „zum Zwecke der Förderung des allgemeinen Wohls in einer demokratischen Gesellschaft".[2] Diese Bestimmung zieht die Grenze für Einschränkungen wirtschaftlicher und sozialer Rechte: Eine Einschränkung muss eine gesetzliche Grundlage haben, mit der Natur des Rechts vereinbar sein und dem allgemeinen Wohl dienen; sie darf nicht zum Vorwand für willkürliche Kürzungen werden.

5. Einzelne bürgerliche und politische Rechte

Den wirtschaftlichen und sozialen Rechten entsprechend erkennt der IPbpR eine Reihe einzelner bürgerlicher und politischer Rechte an. Artikel 9 verbietet willkürliche Festnahme und Haft und schützt die Freiheit und Sicherheit der Person; Artikel 14 gewährleistet die Gleichheit vor Gericht sowie das Recht auf ein faires und öffentliches Verfahren vor einem zuständigen, unabhängigen und unparteiischen, durch Gesetz errichteten Gericht; Artikel 19 gewährleistet das Recht, seine Meinung frei zu vertreten, und die Meinungsfreiheit, einschließlich der Freiheit, Informationen und Ideen jeder Art zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten; die Artikel 21 und 22 gewährleisten die Versammlungsfreiheit beziehungsweise die Vereinigungsfreiheit; Artikel 25 gewährleistet das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, bei echten, regelmäßigen Wahlen zu wählen und gewählt zu werden sowie unter allgemeinen Bedingungen der Gleichheit zu öffentlichen Ämtern zugelassen zu werden.[1]

Diese Rechte sind keine abstrakten Schlagworte; im täglichen Leben entsprechen ihnen sehr konkrete Schutzvorschriften. Ein Bergarbeiter, der eine Sicherheitsgefahr im Bergwerk entdeckt, muss sie den zuständigen Behörden melden können, ohne Vergeltung befürchten zu müssen; ein Anwohner, der eine Enteignungsentschädigung für ungerecht hält, braucht einen Weg, Einwände zu erheben und eine faire Entscheidung zu erhalten; ein Patient, der einen Behandlungsfehler erlitten hat, muss ein Gericht anrufen und Rechtsschutz erhalten können. Die Rechte in diesen Situationen — Meinungsäußerung, Vereinigung, Teilhabe und Zugang zu einem fairen Verfahren — sind genau der sachliche Inhalt der bürgerlichen und politischen Rechte. Sie als „Luxusgüter ohne Bezug zum Essen" zu verstehen, heißt, die Funktion dieser Rechte misszuverstehen.

Zugleich ist anzuerkennen, dass die Ausübung dieser Rechte nicht grenzenlos ist. Artikel 19 Absatz 3 legt die Bedingungen für Einschränkungen der Meinungsfreiheit fest: Einschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen und notwendig sein für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer oder für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Gesundheit oder der Sittlichkeit.[1] Artikel 21 legt andere Bedingungen für die Versammlungsfreiheit fest: Einschränkungen müssen gesetzmäßig erfolgen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein im Interesse der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, des Schutzes der Volksgesundheit oder der Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.[1] In diesem Artikel geht es nicht darum, ob Rechte überhaupt eingeschränkt werden dürfen, sondern darum, ob „Entwicklung zuerst" einen besonderen Grund darstellt, der eine ganze Kategorie von Rechten langfristig herabsetzen kann.

6. Die genaue Zuordnung der offiziellen Position

Die deutlichste Aussage der chinesischen Regierung zum Vorrang des Rechts auf Subsistenz findet sich in Teil VII des Weißbuchs *Die Kommunistische Partei Chinas und der Schutz der Menschenrechte — eine hundertjährige Suche* (《中国共产党尊重和保障人权的伟大实践》), das im Juni 2021 vom Informationsbüro des Staatsrats herausgegeben wurde. Der chinesische Originaltext lautet:

„中国共产党坚持从国情出发，创造性地提出'生存权、发展权是首要的基本人权'的人权观，构建起了中国人权事业不断发展进步的'密码'。生存权是享有其他权利的前提和基础，是处于首要地位的权利。发展权与生存权是紧密相连的。"[6]

Die entsprechende amtliche englische Fassung lautet: „The right to subsistence comes before any other right, and the right to development is closely connected to the right to subsistence."[6] Das Chinesische „前提和基础" („Voraussetzung und Grundlage") und „处于首要地位" („die vorderste Stellung einnehmen") unterscheidet sich in der Formulierung vom englischen „comes before any other right", drückt aber dieselbe Behauptung aus: Das Recht auf Subsistenz nimmt in der Ordnung der Rechte die vorderste Stellung ein. Auch das Vorwort des Weißbuchs verwendet dieselbe Formulierung: „坚持生存权、发展权是首要的基本人权" („daran festhalten, dass die Rechte auf Subsistenz und Entwicklung die vorrangigen grundlegenden Menschenrechte sind").[6]

Genau zuzuordnen ist, dass dies eine Behauptung in einem Weißbuch ist, das vom Informationsbüro des Staatsrats im Namen der Institution herausgegeben wurde — und nicht eine bereits verifizierte mündliche Äußerung eines bestimmten Führers. Bei der Zitierung sollten Titel, herausgebende Institution und Datum des Dokuments angegeben werden, statt sie als Äußerung einer Einzelperson zu behandeln. Zugleich ist zu beachten, dass Teil VII der abschließende Teil des gesamten Weißbuchs ist und seine Argumentation auf der Gesamtdarstellung der hundertjährigen Geschichte der Kommunistischen Partei Chinas und ihrer Menschenrechtspraxis beruht; ein einzelner Satz, der losgelöst von diesem Zusammenhang zitiert wird, schwächt die Vollständigkeit der Argumentation.

7. Die offizielle Darstellung betont auch die Koordinierung

Wer nur die „Vorrang"-Formulierung des Weißbuchs vom Juni 2021 zitiert, würde die andere Seite der offiziellen chinesischen Darstellung übersehen. Das Weißbuch *Der vollständige Aufbau einer Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand: Ein weiteres glanzvolles Kapitel in der Entwicklung der Menschenrechte in China* (《全面建成小康社会：中国人权事业发展的光辉篇章》), das im August 2021 vom Informationsbüro des Staatsrats herausgegeben wurde, betont zwar den Vorrang der Subsistenzbedürfnisse, fordert aber zugleich ausdrücklich die koordinierte Entwicklung aller Kategorien von Menschenrechten. Teil I erklärt:

„全面建成小康社会首先要保障生存权。生存是享有一切人权的基础。"[7]

Derselbe Teil erklärt auch: „全面建成小康社会必然要实现各类人权协调发展。……坚持人权相互依存、不可分割的基本原则，既保护经济社会文化权利，又保障公民人身权、人格权、财产权和民主政治权利，全方位增进各类人权和基本自由。"[7] Die englische Fassung lautet: „The right to subsistence comes first among all human rights." und „It upholds the basic principle of interdependence and indivisibility of human rights."[7]

Es ist bemerkenswert, dass die englische Formulierung der beiden Weißbücher nicht identisch ist: Das Weißbuch vom Juni 2021 sagt, das Recht auf Subsistenz „comes before any other right", während das Weißbuch vom August 2021 sagt, es „comes first among all human rights". Ersteres betont das „Vor-allen-anderen-Rechten-Stehen", letzteres das „An-erster-Stelle-unter-allen-Menschenrechten-Stehen". Beide stellen das Recht auf Subsistenz an die erste Stelle, doch Ton und Schwerpunkt unterscheiden sich leicht, und sie sollten in Zitaten nicht vermengt werden.

Wichtiger noch: Das Weißbuch vom August 2021 stellt „Vorrang" und „Koordinierung" im selben Absatz dar. Auch das Ende von Teil VII des Weißbuchs vom Juni 2021 enthält eine ähnliche Gegenüberstellung: „中国共产党既重视集体人权，又重视个人人权；既重视生存权、发展权首要地位，又重视公民权利、政治权利和经济社会文化各项权利的协调发展" („Die Kommunistische Partei Chinas misst sowohl den kollektiven Menschenrechten als auch den individuellen Menschenrechten Bedeutung bei; sie misst sowohl dem vorrangigen Status der Rechte auf Subsistenz und Entwicklung als auch der koordinierten Entwicklung der bürgerlichen Rechte, der politischen Rechte und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte Bedeutung bei").[6] Eine faire Untersuchung sollte beide Aspekte zusammen darstellen: Die offizielle Position behauptet sowohl den vorrangigen Status der Rechte auf Subsistenz und Entwicklung als auch die koordinierte Entwicklung aller Kategorien von

Menschenrechten. Nur den ersten Aspekt ohne den zweiten oder nur den zweiten ohne den ersten darzustellen, heißt, aus dem Zusammenhang zu zitieren.

Was die konkreten Zahlen zu den Armutsbekämpfungserfolgen in den Weißbüchern betrifft, so verifiziert dieser Artikel sie nicht unabhängig. Beim Zitieren offizieller Armutsbekämpfungsergebnisse sollten drei verschiedene Arten von Belegen unterschieden werden — amtliche Selbstauskunft, unabhängige Untersuchung und akademische kausale Schätzung — wie in Abschnitt 16 erörtert.

8. Das stärkste Argument für den Vorrang der Subsistenz

Das stärkste Argument für „Subsistenz zuerst" ist nicht kompliziert; es beruht auf einer Tatsache, die schwer zu bestreiten ist: Hunger, Infektionskrankheiten und Wohnungslosigkeit untergraben unmittelbar das Leben, die Würde und die Fähigkeit eines Menschen, irgendein Recht auszuüben. Ein hungernder Mensch wird kaum Meinungsfreiheit ausüben können; eine Gemeinschaft ohne sauberes Trinkwasser und medizinische Grundversorgung wird kaum eine wirksame öffentliche Diskussion organisieren können. In diesem Sinne ist die Sicherung der Subsistenz die materielle Voraussetzung für die Ausübung anderer Rechte.

In einer Notlage ist dieses Argument besonders stark. Wenn Hochwasser, Erdbeben oder der Ausbruch einer Infektionskrankheit eintreten, besitzt es eine starke Legitimität, finanzielle Mittel zuerst für Nahrung, medizinische Grundversorgung, Trinkwasser und Sicherheitseinrichtungen einzusetzen. Niemand würde ernsthaft behaupten, dass die Regierung, während die Katastrophenopfer noch kein Essen und kein sauberes Wasser haben, das Geld zuerst für andere Zwecke ausgeben sollte. Der Haushaltsvorrang ist unter solchen Umständen keine ideologische Entscheidung, sondern gesunder Menschenverstand.

Aber auch die Grenzen dieses Arguments sollten ebenso klar benannt werden. Der Haushaltsvorrang kann nur beweisen, dass in einem Moment begrenzter Mittel und einer Notlage bestimmte Ausgaben vor anderen Ausgaben kommen sollten. Er kann allein nicht beweisen, dass die Entziehung politischer Freiheit für die Entwicklung notwendig ist. Aus „Zuerst sollten Krankenhäuser gebaut werden" folgt nicht „Unabhängige Gewerkschaften sollten abgeschafft werden"; aus „Zuerst sollte die Ernährung gesichert werden" folgt nicht „Journalisten sollten daran gehindert werden, über eine Katastrophe zu berichten". Die Haushaltsordnung und der Entzug von Rechten sind zwei verschiedene Fragen, und die Legitimität der ersteren überträgt sich nicht automatisch auf die letztere. Das Argument für den Vorrang der Subsistenz ist stark, solange es auf der Ebene der Haushalte und Notlagen bleibt; sobald es diese Grenze überschreitet und als Grund dafür verwendet wird, eine ganze Kategorie von Rechten langfristig herabzusetzen, sinkt seine Stärke erheblich.

9. Das stärkste Argument gegen eine absolute Hierarchie

Das stärkste Argument gegen eine absolute Hierarchie, die das Recht auf Subsistenz über andere Rechte stellt, beruht ebenfalls auf einer Tatsache, die schwer zu bestreiten ist: Ohne Journalisten, unabhängige Gewerkschaften, Gemeinschaftsorganisationen und gerichtlichen Rechtsschutz kann Wirtschaftswachstum Zwangsenteignungen, Arbeitsunfälle, Umweltverschmutzung und ungerechte Verteilung verdecken. Die Opfer können Probleme nicht wirksam aufdecken und keine Korrektur erreichen, und die Probleme bestehen im Namen der „Entwicklung" langfristig fort.

Der Kern dieses Arguments ist Information und Korrektur. Die Formulierung und Umsetzung der Wirtschaftspolitik braucht Rückmeldung: Wo Enteignungsentschädigungen unzureichend sind, wo Fabriken Sicherheitsstandards nicht einhalten, wo Katastrophenhilfsgüter abgezweigt werden — diese Informationen können nur dann rechtzeitig an Entscheidungsträger und Öffentlichkeit gelangen, wenn Menschen sich frei äußern, sich frei zusammenschließen, frei Informationen erhalten und Gerichte anrufen können. Die Unterdrückung dieser Kanäle kann kurzfristig die Wirtschaftszahlen „stabiler" erscheinen lassen, birgt aber langfristig ein größeres Risiko — weil Fehler nicht korrigiert werden und kleine Probleme sich hinziehen, bis sie zu großen Problemen werden.

Die politischen Rechte auf eine Zukunft ohne festes Ende zu verschieben, wirft auch ein strukturelles Problem auf: Wer entscheidet, wann die „Entwicklung abgeschlossen" ist? Wenn das Versprechen „erst Entwicklung, dann Freiheit" keinen klaren Zeitplan und keinen Standard für die Einlösung hat, kann es niemals geprüft werden. Jede Generation kann sagen „die Zeit ist noch nicht gekommen", während die Einlösung der Rechte auf unbestimmte Zeit verschoben wird. Ein Versprechen ohne durchsetzbare Grenze ist in der Praxis kaum von gar keinem Versprechen zu unterscheiden.

Aber auch dieses Argument hat seine eigenen Grenzen. Es kann abstrakte Verfahrenswerte nicht an die Stelle von Nahrung und medizinischer Versorgung setzen, die Katastrophenopfer dringend brauchen. Während Hochwasser ein Dorf überflutet, wird die Debatte über das abstrakte Prinzip der Pressefreiheit den Opfern kein Trinkwasser bringen. Das Argument gegen eine absolute Hierarchie verliert seine Überzeugungskraft, wenn es die Vernünftigkeit des Haushaltsvorrangs in einer Notlage bestreitet. Seine vernünftige Form lautet: den finanziellen Vorrang in einer Krise anerkennen und zugleich darauf bestehen, dass jede Herabsetzung politischer Rechte eine klare zeitliche Grenze, einen klaren Umfang und einen klaren Rechtsschutzweg haben muss und nicht zu einem Zustand ohne Ende werden darf.

10. Gemeinsame Prüffragen für beide Seiten

Ob man „Subsistenz zuerst" unterstützt oder ablehnt, beide Seiten sollten dieselben Prüffragen akzeptieren. Diese Fragen setzen keine Antwort voraus, aber die Position jeder Seite verliert an Überzeugungskraft, wenn sie ihnen ausweicht.

Erstens: Verbessert die Politik tatsächlich das Leben der Schwächsten? Die Zahlen des Wirtschaftswachstums allein können diese Frage nicht beantworten. Entscheidend ist, ob die Einkommen der ärmsten Menschen stetig wachsen, ob sie medizinische Versorgung und Bildung erhalten können und ob sich ihr Lebensstandard wirklich verbessert, statt durch Durchschnittswerte verdeckt zu werden.

Zweitens: Wer definiert, was „Entwicklung abgeschlossen" bedeutet? Wenn das Versprechen „erst Entwicklung, dann Freiheit" Bestand haben soll, muss im Voraus festgelegt werden: Welche Indikatoren gelten als „Entwicklung abgeschlossen", wer urteilt darüber, und wann die versprochenen Rechte nach diesem Urteil eingelöst werden. Ohne diese Standards kann das Versprechen nicht geprüft werden.

Drittens: Wer prüft die Statistiken? Wer die Zahlen der aus der Armut befreiten Menschen zählt, nach welchem Maßstab und ob sie einer unabhängigen Prüfung unterzogen werden — diese Fragen bestimmen die Glaubwürdigkeit offizieller Leistungen. Änderungen der statistischen Messgrößen, Methoden der Preisanpassung und die Behandlung regionaler Unterschiede können die Schlussfolgerungen erheblich beeinflussen.

Viertens: Wer kann Einwände erheben und Rechtsschutz erhalten? Wenn Nutznießer und Geschädigte einer Politik nicht dieselben sind — wenn etwa eine Enteignung den meisten Menschen nützt, eine Minderheit aber obdachlos macht —, ist die Frage, ob die Geschädigten Einwände erheben und eine faire Entscheidung und Entschädigung erhalten können, der entscheidende Test für jedes Entwicklungsmodell. Eine Entwicklung ohne Wege für Einwände und Rechtsschutz kann nicht beweisen, dass sie wirklich allen zugutekommt.

Diese vier Fragen begünstigen keine Seite. Befürworter von „Subsistenz zuerst" können sie nutzen, um zu zeigen, dass bestimmte Maßnahmen das Leben schutzbedürftiger Menschen tatsächlich verbessert haben; Gegner einer absoluten Hierarchie können sie nutzen, um darauf hinzuweisen, dass bestimmte Maßnahmen keine Überprüfung und keinen Rechtsschutz aufweisen. Ihr Wert liegt darin, die Debatte von abstrakten Schlagworten zurück zu überprüfbaren Tatsachen zu führen.

11. Die Erklärung über das Recht auf Entwicklung von 1986

Am 4. Dezember 1986 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Erklärung über das Recht auf Entwicklung mit Resolution 41/128 an.[3] Das Abstimmungsergebnis lautete 146 Stimmen

dafür, 1 Stimme dagegen und 8 Enthaltungen; die einzige Gegenstimme kam aus den Vereinigten Staaten, und die sich enthaltenden Staaten waren Dänemark, Finnland, die Bundesrepublik Deutschland, Island, Israel, Japan, Schweden und das Vereinigte Königreich.[4] Das Abstimmungsergebnis selbst zeigt, dass das Recht auf Entwicklung von Anfang an ein umstrittenes Konzept war.

Artikel 1 der Erklärung bestimmt, dass das Recht auf Entwicklung ein unveräußerliches Menschenrecht ist, kraft dessen jede menschliche Person und alle Völker berechtigt sind, an einer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entwicklung, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können, teilzuhaben, zu ihr beizutragen und sie zu genießen. Artikel 2 bestimmt, dass die menschliche Person das zentrale Subjekt der Entwicklung ist und aktiver Teilnehmer und Nutznießer des Rechts auf Entwicklung sein soll; die Staaten haben das Recht und die Pflicht, angemessene nationale Entwicklungspolitiken zu formulieren, die auf die ständige Verbesserung des Wohlergehens der gesamten Bevölkerung und aller Einzelpersonen abzielen, auf der Grundlage ihrer aktiven, freien und sinnvollen Teilhabe an der Entwicklung und der gerechten Verteilung der daraus entstehenden Vorteile.[3]

Artikel 6 bestimmt ferner, dass alle Menschenrechte und Grundfreiheiten unteilbar und voneinander abhängig sind; der Verwirklichung, Förderung und dem Schutz der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sollte gleiche Aufmerksamkeit und dringende Berücksichtigung zuteilwerden; und die Staaten sollten Schritte unternehmen, um Hindernisse für die Entwicklung zu beseitigen, die sich aus der Nichtbeachtung der bürgerlichen und politischen Rechte sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ergeben.[3] Die Bedeutung von Artikel 6 liegt darin, dass er „unteilbar" und „voneinander abhängig" in die Erklärung über das Recht auf Entwicklung selbst hineinschreibt — wer für den Vorrang des Rechts auf Entwicklung eintritt, kann aus dieser Erklärung nicht ableiten, dass eine Kategorie von Rechten langfristig herabgesetzt werden darf.

Es muss klar festgestellt werden, dass die Erklärung über das Recht auf Entwicklung eine von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommene Erklärung ist; sie ist kein Vertrag, der von Staaten unterzeichnet und ratifiziert wurde. Im Gegensatz zu den beiden Pakten von 1966 begründet sie keine vertraglichen Verpflichtungen für die Vertragsstaaten. Dies beeinträchtigt nicht die politische und normative Bedeutung der Erklärung, bestimmt aber ihren rechtlichen Status: Sie ist eine maßgebliche Erklärung, kein Rechtsdokument, das unmittelbar als vertragliche Verpflichtung geltend gemacht werden kann.

12. Die Debatte über den rechtlichen Status des Rechts auf Entwicklung

Fast vierzig Jahre nach der Annahme der Erklärung über das Recht auf Entwicklung bleibt ihr rechtlicher Status umstritten. Die Audiovisuelle Bibliothek für Völkerrecht der Vereinten Nationen erkennt in ihrer rechtshistorischen Anmerkung zur Erklärung an, dass die Erklärung politische und normative Bedeutung besitzt, weist aber zugleich darauf hin, dass der konkrete rechtliche Status, der Inhalt der Verpflichtungen und die Durchsetzbarkeit des Rechts auf Entwicklung unter Wissenschaftlern und Staaten umstritten sind.[4] Diese Umstrittenheit sollte weder ausgelöscht noch als Vorwand benutzt werden, den Inhalt der Erklärung zu leugnen.

Die Debatte konzentriert sich auf drei Fragen. Erstens: Wer ist das Subjekt des Rechts auf Entwicklung? Die Erklärung spricht zugleich von „jeder menschlichen Person" und von „allen Völkern", und das Verhältnis zwischen individuellen und kollektiven Rechten ist nicht ganz klar. Zweitens: Worin besteht der Inhalt der Verpflichtungen des Rechts auf Entwicklung? Die Erklärung verlangt von den Staaten, zusammenzuarbeiten, Politiken zu formulieren und Hindernisse zu beseitigen, doch die genauen Grenzen und Maßstäbe dieser Verpflichtungen sind weit weniger präzise als die Bestimmungen der beiden Pakte. Drittens: Kann das Recht auf Entwicklung von einer Einzelperson unmittelbar geltend gemacht werden? Wenn eine Person glaubt, dass ihr Recht auf Entwicklung verletzt wurde, kann sie dann eine Beschwerde vor einem Gericht oder einer internationalen Stelle einreichen, wie man es für das Recht auf Leben oder die Meinungsfreiheit tun könnte? Zu diesen Fragen hat die internationale Gemeinschaft bisher keinen

Konsens erreicht.

Doch die Existenz der Debatte bedeutet nicht, dass die Erklärung keinen wesentlichen Inhalt hätte. Die Erklärung betont klar drei Punkte: Entwicklung ist ein umfassender wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Prozess und kein einzelner Indikator des Bruttoinlandsprodukts; die menschliche Person ist das zentrale Subjekt der Entwicklung und nicht ein Instrument der Entwicklung; und die Entwicklungspolitik muss eine aktive, freie und sinnvolle Teilhabe sowie die gerechte Teilung der Vorteile der Entwicklung widerspiegeln.[3] Diese drei Punkte bilden den Kern des Begriffs des Rechts auf Entwicklung und sollten nicht übersehen werden, welche Auffassung man auch über seinen rechtlichen Status vertritt.

Ebenso ist festzuhalten, dass der Begriff des Rechts auf Entwicklung selbst einen historischen Hintergrund hat. Er entstand aus der Kritik der Entwicklungsländer an der internationalen Wirtschaftsordnung in den 1970er und 1980er Jahren sowie aus Ansprüchen, die sich aus dem Erbe der Kolonialgeschichte ergaben. Das Verständnis dieses Hintergrunds hilft zu verstehen, warum das Recht auf Entwicklung in der Generalversammlung der Vereinten Nationen breite Unterstützung fand, und auch, warum einige entwickelte Länder Vorbehalte gegenüber seinem rechtlichen Status haben.

13. Der Wiener Konsens von 1993

Absatz 5 der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien, die 1993 von der Weltkonferenz über Menschenrechte angenommen wurden, ist die maßgebliche Aussage der internationalen Gemeinschaft über das Verhältnis zwischen den Kategorien von Menschenrechten. Der amtliche chinesische Text, der vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte veröffentlicht wurde, lautet:

„一切人权均为普遍、不可分割、相互依存、相互联系。国际社会必须站在同样地位上、用同样重视的眼光、以公平、平等的态度全面看待人权。固然，民族特性和地域特征的意义、以及不同的历史、文化和宗教背景都必须要考虑，但是各个国家，不论其政治、经济和文化体系如何，都有义务促进和保护一切人权和基本自由。"[5]

Der amtliche deutsche Wortlaut (nach der amtlichen deutschen Fassung der Wiener Erklärung) lautet: „Alle Menschenrechte sind universell, unteilbar und voneinander abhängig und miteinander verbunden. Die internationale Gemeinschaft muss die Menschenrechte weltweit in fairer und gleicher Weise, auf derselben Grundlage und mit derselben Gewichtung behandeln. Die Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher historischer, kultureller und religiöser Hintergründe muss zwar im Auge behalten werden, doch ist es die Pflicht der Staaten, ohne Rücksicht auf ihr politisches, wirtschaftliches und kulturelles System alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen."[5]

Dieser Absatz enthält drei Aussagen. Erstens: Alle Menschenrechte sind universell, unteilbar, voneinander abhängig und miteinander verbunden. Dies ist die grundlegende Bestimmung des Verhältnisses zwischen den Rechten und schließt ein vereinfachtes Verständnis aus, wonach eine Kategorie von Rechten als Anhängsel oder Voraussetzung einer anderen behandelt wird. Zweitens: Die internationale Gemeinschaft muss die Menschenrechte in fairer und gleicher Weise umfassend betrachten und darf nicht selektiv eine Kategorie von Rechten betonen und eine andere vernachlässigen. Drittens: Die Staaten sollten bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte nationale Besonderheiten, regionale Merkmale und unterschiedliche historische, kulturelle und religiöse Hintergründe berücksichtigen, doch darf diese Berücksichtigung keine Entschuldigung dafür werden, Verpflichtungen nicht zu erfüllen — ohne Rücksicht auf das politische, wirtschaftliche und kulturelle System haben alle Staaten die Pflicht, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen.

Absatz 5 der Wiener Erklärung erlaubt es, über die Dringlichkeit einer Politik und die Reihenfolge der Haushalte zu diskutieren. Bei einer Katastrophe zuerst Leben zu retten und bei begrenzten Mitteln zuerst die dringendsten Bedürfnisse zu befriedigen, steht nicht im Widerspruch zu Absatz 5. Aber Absatz 5

stützt nicht den dauerhaften Ausschluss einer Kategorie von Rechten vom rechtlichen Schutz. Seine Logik lautet: Die Dringlichkeit kann eine Reihenfolge haben, der rechtliche Status kann keine Hierarchie haben. „Zuerst Menschen retten" als „Auf Meinungsfreiheit kann langfristig verzichtet werden" zu verstehen, ist eine Fehldeutung dieses Absatzes.

Auch das Regionalbüro für Südostasien des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte hat dieses Prinzip in eigenen Worten bekräftigt: Alle Rechte sind miteinander verbunden, voneinander abhängig und unteilbar („These rights are all interrelated, interdependent and indivisible."), und die Verbesserung eines Rechts erleichtert den Fortschritt der anderen („The improvement of one right facilitates advancement of the others.")[5] Diese Erläuterung zeigt weiter, dass das Verhältnis zwischen den Rechten eines der gegenseitigen Verstärkung und nicht der gegenseitigen Ausschließung ist: Die Verbesserung der Lebensbedingungen hilft den Menschen, ihre politischen Rechte besser auszuüben, während der Schutz der politischen Rechte hilft, Probleme beim Schutz der Subsistenz zu erkennen und zu korrigieren.

14. Notstandsbefugnisse und allgemeine Einschränkungen von Rechten

Artikel 4 des IPbpR sieht ein System der Derogation im Notstand vor. In Zeiten eines öffentlichen Notstands, der das Leben der Nation bedroht und dessen Bestehen amtlich verkündet wird, können die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, die von ihren Verpflichtungen aus dem Pakt abweichen, „soweit es die Lage unbedingt erfordert".[1] Artikel 4 führt aber zugleich eine Reihe nicht derogierbarer Rechte auf: Artikel 6 (Recht auf Leben), Artikel 7 (Verbot der Folter), Artikel 8 Absätze 1 und 2 (Verbot der Sklaverei), Artikel 11 (Verbot der Haft wegen Nichterfüllung einer vertraglichen Verpflichtung), Artikel 15 (Verbot der rückwirkenden Anwendung des Strafrechts), Artikel 16 (Anerkennung als Person vor dem Gesetz) und Artikel 18 (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit). Von diesen Rechten darf auch im Notstand nicht abgewichen werden.

Das Derogationssystem des Artikels 4 hat drei strenge Begrenzungen. Erstens muss ein Notstand amtlich verkündet werden, und er muss das Leben der Nation tatsächlich bedrohen. Zweitens müssen die derogierenden Maßnahmen streng auf das beschränkt sein, was die Lage erfordert, und dürfen nicht über das Notwendige hinausgehen. Drittens dürfen die derogierenden Maßnahmen nicht mit den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Vertragsstaats unvereinbar sein und keine Diskriminierung allein aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion oder sozialer Herkunft enthalten. Diese drei Begrenzungen zusammen zeigen, dass ein Notstand kein Blankoscheck ist.

Die Artikel 19 und 21 legen zudem allgemeine Bedingungen für die Einschränkung der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit fest: Jede Einschränkung muss gesetzlich vorgesehen und notwendig sein für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer, zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit oder der Sittlichkeit.[1] Die Rechtmäßigkeit einer Einschränkung hängt davon ab, ob sie diesen Bedingungen genügt, nicht davon, ob sie im Namen der „Entwicklung" vorgeschlagen wird.

Wirtschaftliche Notlagen allein ermächtigen weder zu willkürlicher Haft noch zur Unterdrückung friedlicher Kritik oder zur Anwendung von Folter. Finanzielle Enge kann ein Grund sein, die Reihenfolge der Haushaltsprioritäten anzupassen, aber kein Grund, gerichtlichen Rechtsschutz abzuschaffen, unabhängige Gewerkschaften zu verbieten oder Nachrichtenkanäle zu schließen. Der Kern dieses Abschnitts ist die Unterscheidung zwischen „vorübergehend weniger ausgeben, weil kein Geld da ist" und „langfristig Rechte unterdrücken dürfen, weil Entwicklung betrieben wird".

Schließlich muss, ob ein Vertrag einen bestimmten Staat bindet, anhand des Ratifikationsstatus dieses Staates geprüft werden; die Unterzeichnung allein reicht für eine Schlussfolgerung nicht aus. Wie in Abschnitt 3 ausgeführt, hat China den IPbpR unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert, sodass das Derogationssystem des Artikels 4 für China noch keine vertraglichen Verpflichtungen geschaffen hat. Bei der Erörterung der Notstandsmaßnahmen Chinas sollte man sich auf Verträge stützen, die China ratifiziert

hat, und auf das chinesische innerstaatliche Recht, statt Bestimmungen eines Pakts unmittelbar anzuwenden, den China noch nicht ratifiziert hat.

15. Politische Ordnung und Rechtsbefreiung sind zwei verschiedene Dinge

Der Unterschied zwischen politischer Ordnung und Rechtsbefreiung lässt sich an einem konkreten Beispiel verdeutlichen. Nehmen wir an, eine Stadt sei zugleich von Hochwasser und einer Infektionskrankheit betroffen, und die Regierung erhöhe rechtmäßig die Haushalte für Krankenhäuser, Katastrophenhilfe und Trinkwasserversorgung. Eine solche Ordnung kann vernünftig sein. Niemand würde verlangen, dass die Regierung, während die Katastrophenopfer kein Wasser und keine Medikamente haben, dasselbe Geld zuerst für andere Vorhaben ausgibt.

Doch offene öffentliche Beschaffung, die Möglichkeit für Fachleute, Risiken zu melden, Entschädigungen für Enteignungen, die Veröffentlichung von Haushaltsprüfungen und der Zugang zu Gerichten sind eine andere Gruppe institutioneller Fragen. Sie stehen nicht auf derselben Ebene wie die Haushaltsfrage „erst ein Krankenhaus oder erst eine Schule bauen". Selbst wenn zur Rettung von Menschenleben ein Teil der Verwaltungsausgaben gekürzt wird, müssen weder die Kanäle abgeschafft werden, über die Anwohner erfahren, wohin der Haushalt geflossen ist, noch muss Ärzten verboten werden, Epidemierisiken zu melden, noch müssen Anwohner, deren Häuser enteignet wurden, Entschädigung und Rechtsschutz entzogen werden.

Diese beiden Ebenen zu vermengen, ist der häufigste Fehler im Argument „Subsistenz zuerst". Seine Schlussweise lautet: Weil A (der Vorrang der Katastrophenhilfshaushalte) vernünftig ist, ist auch B (die Abschaffung von Aufsicht und Rechtsschutz) vernünftig. Zwischen A und B besteht jedoch kein logischer Zusammenhang. Ganz im Gegenteil: In einer Notlage sind Aufsicht und Rechtsschutz oft wichtiger, nicht weniger wichtig — Katastrophenhilfsgelder sind umfangreich und fließen schnell, und gerade dann sind Abzweigung und Verschwendung am wahrscheinlichsten; Enteignungs- und Quarantänemaßnahmen betreffen ein weites Gebiet und viele Menschen, und gerade dann sind Beschwerdewege am nötigsten.

Der richtige Ansatz besteht darin, institutionelle Gestaltungen zu suchen, die zugleich schnell und rechenschaftspflichtig sind. Zum Beispiel: nachträgliche Prüfungen neben Soforthilfen beibehalten; die Offenlegung von Informationen beibehalten, während Genehmigungsverfahren vereinfacht werden; Beschwerde- und Rechtsschutzwege beibehalten, während Ressourcen gebündelt zugewiesen werden. Schnelligkeit und Rechenschaftspflicht sind keine Entweder-oder-Wahl; das Ziel institutioneller Gestaltung sollte sein, beides zugleich zu erreichen, und nicht, die Rechenschaftspflicht im Namen der Schnelligkeit abzuschaffen.

16. Die Überprüfbarkeit von Armutsbekämpfungserfolgen

Jede Behauptung einer Regierung über die Armutsbekämpfung sollte einem Test der Überprüfbarkeit unterzogen werden. Dies ist keine besondere Anforderung an ein bestimmtes Land, sondern ein allgemeiner Standard für alle Behauptungen der öffentlichen Politik. Die Prüfung umfasst mindestens die folgenden Aspekte.

Erstens: die Armutsgrenze und ihre Änderungen. Die Zahl der in Armut lebenden Menschen hängt davon ab, wo die Armutsgrenze gezogen wird. Wird die Armutsgrenze gesenkt, wird die Zahl der in Armut lebenden Menschen statistisch „sinken", obwohl sich der tatsächliche Lebensstandard möglicherweise nicht verbessert hat. Jede Zahl zur Armutsbekämpfung muss zusammen mit dem verwendeten Armutsgrenzenstandard veröffentlicht werden, sowie mit einer Angabe, ob sich dieser Standard im statistischen Zeitraum geändert hat.

Zweitens: die Preisanpassung. Einkommenszahlen müssen preisbereinigt werden, bevor sie verglichen

werden können. Wird das Wachstum des Nominaleinkommens durch Preissteigerungen aufgezehrt, hat sich die reale Kaufkraft nicht verbessert. Bei der Veröffentlichung von Einkommenswachstum sollten zugleich der verwendete Preisindex und die Anpassungsmethode angegeben werden.

Drittens: regionale Unterschiede und Einkommensstabilität. Ein nationaler Durchschnitt kann enorme Unterschiede zwischen den Regionen verdecken, und das Einkommenswachstum eines bestimmten Jahres kann aus einer einmaligen Transferzahlung oder einem kurzfristigen Einkommen aus Wanderarbeit stammen. Zu untersuchen sind die Stabilität und Nachhaltigkeit der Einkommen: ob die Einkommen der aus der Armut befreiten Menschen stabil sind, ob sie von nicht nachhaltigen Subventionen abhängen und wie groß das Risiko eines Rückfalls in die Armut ist.

Viertens: die Abdeckung der sozialen Sicherheit und der Zugang zu medizinischer Versorgung und Bildung. Armutsbekämpfung ist nicht nur eine Frage des Einkommens; sie umfasst auch die Frage, ob Menschen soziale Sicherheit, medizinische Dienste und Bildungschancen erhalten können. Ein Haushalt, dessen Einkommen knapp über der Armutsgrenze liegt, der sich aber keine medizinische Versorgung oder Schulbildung leisten kann, bleibt in einer verletzlichen Lage.

Fünftens: drei verschiedene Arten von Belegen unterscheiden — amtliche Selbstauskunft, unabhängige Untersuchung und akademische kausale Schätzung. Die amtliche Selbstauskunft besteht aus Zahlen, die die Regierung auf der Grundlage ihres eigenen statistischen Systems veröffentlicht; die unabhängige Untersuchung wird von Dritten nach unabhängigen Methoden durchgeführt; die akademische kausale Schätzung versucht, mithilfe von Kontrollgruppen, natürlichen Experimenten und anderen Methoden die tatsächliche Wirkung einer bestimmten Politik zu isolieren. Die drei Arten von Belegen unterscheiden sich in ihrer Zuverlässigkeit und dürfen nicht vermengt werden. Selbst wenn eine Politik die Armut tatsächlich verbessert hat, lässt sich aus dem Ergebnis allein nicht folgern, dass „die Einschränkung der Pressefreiheit oder des Organisationsrechts eine notwendige Ursache war" — die Verbesserung der Armut kann aus finanziellen Investitionen, technischem Fortschritt oder Marktöffnung stammen und nicht aus der Einschränkung von Rechten. Umgekehrt kann die Kritik an Rechtseinschränkungen materiell belegte Verbesserungen nicht auslöschen. Sachurteile und Werturteile sollten getrennt gefällt werden.

17. Die komplementären Mechanismen von Freiheit und Entwicklung

Das Verhältnis zwischen Freiheit und Entwicklung ist weder ein einfacher Gegensatz noch eine einfache Kausalität. Offene journalistische Berichterstattung, unabhängige Gewerkschaften und aktive Gemeinschaftsorganisationen können Katastrophenwarnungen, Arbeitssicherheit und die Aufdeckung von Korruption fördern. Ein Journalist, der über einen Riss in einem Staudamm berichtet, kann einen Dammbruch verhindern; eine unabhängige Gewerkschaft, die überhöhte Gaswerte in einem Bergwerk meldet, kann Dutzende Leben retten; eine Gemeinschaftsorganisation, die die Verteilung von Katastrophenhilfsgütern verfolgt, kann Abzweigungen und Verschwendung verringern. In diesen Szenarien ist Freiheit kein Hindernis für die Entwicklung, sondern eine Hilfe für sie.

Andererseits können die Mechanismen der Freiheit aber auch Kosten verursachen. Die Kurzfristigkeit von Wahlen kann Regierungen dazu verleiten, Vorhaben mit schnellen Ergebnissen zu bevorzugen und Infrastruktur zu vernachlässigen, die langfristige Investitionen erfordert; die Behinderung durch Interessengruppen kann den Fortschritt öffentlicher Bauvorhaben verlangsamen; unzureichende Verwaltungskapazitäten können offene Debatten in endloses Gezänk verwandeln, während Bauvorhaben nicht beginnen. Diese Probleme sind real und können nicht geleugnet werden, nur weil man den Wert der Freiheit betont.

Die richtige Forschungsmethode besteht daher nicht darin, abstrakt darüber zu streiten, ob „Freiheit die Entwicklung fördert" oder „Freiheit die Entwicklung behindert", sondern die tatsächlichen Ergebnisse nach Politikkategorien zu vergleichen: Wie gut sind die Dienstleistungen, wie sind die Vorteile verteilt, wie hoch sind die Kosten und wie lange dauert die Korrektur? Zugleich müssen Störfaktoren wie Einkommensniveau, Bildungsstand und staatliche Leistungsfähigkeit kontrolliert werden; sonst verliert

der Vergleich seinen Sinn — die Erfahrung eines Landes mit hohem Einkommen gilt nicht unbedingt für ein Land mit niedrigem Einkommen, und die Institutionen eines Staates mit starker Verwaltungskapazität lassen sich nicht unbedingt unmittelbar übertragen.

Dieser Artikel berechnet keine länderübergreifenden Daten neu und behauptet auch nicht, dass ein demokratisches System oder ein zentralisiertes System notwendigerweise eine bestimmte Wirtschaftswachstumsrate hervorbringt. Die wissenschaftliche Literatur über das Verhältnis zwischen Regimetyp und Wirtschaftswachstum gelangt nicht zu einheitlichen Schlussfolgerungen, und jede Seite, die behauptet, über entscheidende Belege zu verfügen, geht über das hinaus, was die vorhandene Forschung stützt. Die Position dieses Artikels lautet: Zwischen Freiheit und Entwicklung bestehen komplementäre Mechanismen ebenso wie Spannungen; das konkrete Ergebnis hängt von der institutionellen Gestaltung, der Politikkategorie und den historischen Bedingungen ab und ist nicht im Voraus durch abstrakte Prinzipien bestimmt.

18. Die individuelle Lage

Abstrakte Debatten lassen oft vergessen, dass Rechte letztlich konkrete Menschen betreffen. Die beiden Kategorien von Rechten wirken oft in derselben Person zusammen, statt zwei verschiedenen Gruppen von Menschen zu gehören.

Ein Bergarbeiter braucht Lohn, medizinische Versorgung und Sicherheitsausrüstung und braucht zugleich die Rechte, Gefahren zu melden, sich zusammenzuschließen und zu verhandeln sowie gerichtlichen Rechtsschutz zu erhalten. Wenn er nur Lohn, aber keinen Weg hat, Gefahren zu melden, kann er bei einem Unfall sterben, der hätte vermieden werden können; wenn er nur das Recht zu melden, aber keine grundlegende Sicherheitsausrüstung hat, kann seine Meldung die Realität unter Tage nicht verändern. Lohn und Sicherheitsausrüstung gehören zur Kategorie der wirtschaftlichen und sozialen Rechte; Meldung, Vereinigung und Rechtsschutz gehören zur Kategorie der bürgerlichen und politischen Rechte. Auf keines von beiden kann verzichtet werden.

Ein Landbewohner braucht Schulen, Wohnraum und Straßen und braucht zugleich zu wissen, welche Standards für Enteignungsentschädigungen gelten, Gelegenheiten zur Teilnahme an Haushaltsdiskussionen und Wege, Einwände zu erheben. Es ist gut, dass eine Straße bis zum Dorfeingang gebaut wird, doch wenn die Enteignungsentschädigung einbehalten wird und er keine Beschwerdestelle hat, wird der Nutzen der Straße erheblich gemindert. Umgekehrt gilt: Wenn er nur Beschwerdewege, aber keine Schulen und keine Straßen hat, können seine Kinder weiterhin keine Bildung erhalten, und sein Leben bleibt schwer zu verbessern.

Diese Beispiele zeigen, dass die Debatte darüber, ob „das Recht auf Subsistenz Vorrang vor den politischen Rechten hat" oder „die politischen Rechte Vorrang vor dem Recht auf Subsistenz haben", auf der Ebene individueller Lebenslagen oft eine falsche Dichotomie ist. Derselbe Mensch braucht Nahrung und Freiheit zugleich, Wohnraum und Rechtsschutz zugleich. Die beiden Kategorien von Rechten in eine Reihenfolge zu bringen, übersieht, wie sie im wirklichen Leben miteinander verwoben sind.

19. Gegen zwei Extreme

In der Debatte über das Recht auf Subsistenz und die politischen Rechte gibt es zwei extreme Behauptungen, die beide abzulehnen sind.

Die erste extreme Behauptung lautet: „Wenn die Menschen nichts zu essen haben, ist die Meinungsfreiheit wertlos." Diese Behauptung übersieht die Rolle der Meinungsäußerung bei der Aufdeckung von Ungerechtigkeit in der Hilfe. Wenn Katastrophenhilfsgüter abgezweigt, Armutsbekämpfungsgelder abgefangen oder Enteignungsentschädigungen einbehalten werden, sind es gerade die Meinungsfreiheit und die journalistische Berichterstattung, die diese Probleme ans Licht bringen. Hungernde Menschen brauchen Nahrung, und sie brauchen auch Wege, auf denen eine ungerechte Verteilung sichtbar und korrigiert werden kann. Die Meinungsfreiheit angesichts der Armut

für wertlos zu erklären, heißt, die Funktion der Meinungsfreiheit misszuverstehen.

Die zweite extreme Behauptung lautet: „Sobald es Wahlen gibt, wird die Armut von selbst verschwinden." Diese Behauptung übersieht die Rolle der administrativen Leistungsfähigkeit und der finanziellen Mittel. Wahlen können eine Regierung auswechseln, aber sie können nicht aus dem Nichts Krankenhäuser, Schulen und Trinkwassereinrichtungen hervorzaubern; das Wahlrecht kann die öffentliche Meinung ausdrücken, aber es kann die Haushaltsaufstellung, das Projektmanagement und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen nicht ersetzen. Ein Land, das Wahlen abhält, aber finanziell bankrott und administrativ gelähmt ist, wird sein Armutsproblem nicht automatisch lösen.

Beide extremen Behauptungen begehen denselben Fehler: Sie reduzieren eine komplexe Beziehung auf eine einzige Kausalkette. Hungernde brauchen tatsächliche Nahrung, und sie brauchen auch Rechte, die sie davor schützen, durch Machtmissbrauch beraubt zu werden; Wähler brauchen das Wahlrecht, und sie brauchen auch eine Regierung, die fähig ist, die Versprechen auf dem Stimmzettel in Wirklichkeit umzusetzen. Die gegenseitige Abhängigkeit der beiden Kategorien von Rechten anzuerkennen, kommt den Tatsachen näher, als zwischen ihnen Partei zu ergreifen.

20. Falsifizierbare Forschung

Damit die These „erst Entwicklung, dann Freiheit" zu einer Behauptung wird, die ernsthaft diskutiert werden kann, und nicht nur ein Schlagwort bleibt, muss sie das Erfordernis der Falsifizierbarkeit erfüllen. Das heißt: Vor Beginn der Forschung sollte im Voraus festgelegt werden, welche Belege die These stützen und welche Belege sie widerlegen würden.

Erstens: im Voraus eine Gruppe von Indikatoren festlegen — Armutsquote, Ernährungszustand, vermeidbare Sterblichkeit, Bildungsstand, Grad der Haushaltsoffenlegung, Grad der Medienunabhängigkeit und Verfügbarkeit arbeitsrechtlicher Rechtsbehelfe. Diese Indikatoren sollten zugleich die Verbesserung der Lebensgrundlagen und den Schutz der Rechte abdecken und nicht nur eine Seite auswählen.

Zweitens: die Trends vor der Reform, die finanziellen Transfers, die demografische Struktur und die statistischen Messgrößen prüfen. Eine Verbesserung der Indikatoren nach der Umsetzung einer Politik kann von der Politik selbst stammen, aber auch von einem Trend, der bereits vor der Reform bestand, von finanziellen Transfers der Zentralregierung, von Veränderungen der demografischen Struktur oder von Anpassungen der statistischen Messgrößen. Solange diese alternativen Erklärungen nicht ausgeschlossen werden, kann der Erfolg keiner bestimmten Politik zugeschrieben werden.

Drittens: eine operationale Definition der These „erst Entwicklung, dann Freiheit" selbst geben — was gilt als „Entwicklung abgeschlossen"? Welche Indikatoren müssen erreicht sein, damit sie als abgeschlossen gilt? Wann werden die versprochenen Rechte eingelöst? Wenn die Rechte zum vereinbarten Zeitpunkt immer noch nicht eingelöst sind, ist die These dann widerlegt? Ohne diese vorherigen Festlegungen kann die These niemals widerlegt werden — zu jeder Zeit kann gesagt werden, „die Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen", und jedes Versagen kann in die Zukunft verschoben werden.

Schließlich darf weder eine einzelne amtliche Leistung noch ein einzelner politischer Skandal als Beweis für die Notwendigkeit eines Systems genommen werden. Ein Armutsbekämpfungserfolg kann aus einer bestimmten Kombination von Maßnahmen stammen und nicht aus dem notwendigen Vorteil eines bestimmten Regimetyps; ein Korruptionsskandal kann von einzelnen Personen oder einzelnen institutionellen Lücken stammen und nicht aus dem notwendigen Defekt eines bestimmten Regimetyps. Der Vergleich zwischen Systemen erfordert systematische Daten und strenge Methoden, nicht die Auswahl von Fällen, die einem selbst günstig sind.

21. Übung zur staatsbürgerlichen Bildung

Betrachten Sie das folgende Szenario und versuchen Sie, Ihr eigenes Urteil zu fällen.

Eine Provinz hat zwei Jahre in Folge unzureichende Haushalte und kann drei Vorhaben nicht zugleich abschließen: ein Krankenhaus der Grundversorgung, Trinkwassereinrichtungen und eine Plattform für öffentliche Anhörungen des Parlaments. Alle drei Vorhaben sind wichtig, aber die Mittel reichen nur aus, um einen Teil davon abzuschließen. Schlagen Sie Ihre Reihenfolge auf der Grundlage der folgenden sechs Kriterien vor: akutes Lebensrisiko, langfristiger Nutzen, Kosten, die Untergrenze der Rechte, Gleichheit der Teilhabe und Prüfbarkeit. Entwerfen Sie zugleich einen kostengünstigen alternativen Anhörungskanal — zum Beispiel regelmäßige öffentliche Haushaltsbriefings, eine schriftliche Sammlung von Stellungnahmen oder eine Überwachungsgruppe aus Gemeindevertretern.

Nachdem Sie Ihre Reihenfolge festgelegt haben, denken Sie weiter über die folgenden Fragen nach: Wenn das Krankenhaus Vorrang erhält, muss dann die Haushaltsoffenlegung abgeschafft werden? Wenn die Trinkwassereinrichtungen Vorrang erhalten, muss dann der Bau der Anhörungsplattform aufgeschoben werden? Gibt es eine Regelung, bei der bei vorrangigem Bau des Krankenhauses ein Mindestmaß an Haushaltsoffenlegung und öffentlicher Beteiligung erhalten bleibt? Welche neuen Belege würden Ihre Reihenfolge ändern — wenn sich zum Beispiel herausstellte, dass die Trinkwasserverschmutzung schwerwiegender ist als erwartet, oder dass die Baukosten des Krankenhauses weit unter dem Haushalt liegen, würde sich Ihre Reihenfolge ändern?

Ziel dieser Übung ist es nicht, zu einer einzigen richtigen Antwort zu gelangen, sondern die Komplexität des Wortes „Vorrang" bei tatsächlichen Entscheidungen zu erfahren. Eine Reihenfolge braucht Gründe, Gründe brauchen Belege, und keine Reihenfolge sollte zum Vorwand dafür werden, eine andere Kategorie von Rechten abzuschaffen.

22. Schlussfolgerung

Dass Subsistenz und Entwicklung wichtige Menschenrechte sind, sollte nicht umstritten sein. In einer Krise besitzt es eine starke politische Legitimität, dem Schutz von Leben und grundlegendem Lebensunterhalt Vorrang zu geben. Wenn Menschen Hunger, Krankheit und Wohnungslosigkeit gegenüberstehen, ist es gesunder Menschenverstand und zugleich eine moralische Forderung, Mittel zuerst für Nahrung, medizinische Versorgung und Wohnraum einzusetzen.

Doch eine Reihenfolge in der Politik lässt sich nicht automatisch in eine absolute rechtliche Hierarchie der Rechte umwandeln. Haushaltsvorrang ist keine Hierarchie der Rechte, und schrittweise Umsetzung ist kein dauerhafter Ausschluss. Die Rechte auf Meinungsäußerung, Vereinigung, politische Teilhabe und gerichtlichen Rechtsschutz dürfen auch im Verlauf der Entwicklung nicht langfristig entzogen werden. Die internationalen Menschenrechtsnormen betonen die gegenseitige Abhängigkeit, Unteilbarkeit und Verbundenheit aller Kategorien von Rechten, und die offiziellen chinesischen Dokumente von 2021 haben, während sie den vorrangigen Status der Rechte auf Subsistenz und Entwicklung behaupteten, zugleich die koordinierte Entwicklung aller Kategorien von Menschenrechten betont. Beide Aspekte der Aussagen sollten getreu dargestellt werden.

Bei der Beurteilung jeder Behauptung von „Subsistenz zuerst" sollten fünf Aspekte zugleich geprüft werden: ob eine tatsächliche Verbesserung der Lebensgrundlagen eingetreten ist, ob die Gewinne der schwächsten Gruppen real sind, ob die Politik rechtmäßig ist, ob die Statistiken unabhängig geprüft wurden und ob die Betroffenen die Möglichkeit haben, Einwände zu erheben und eine Korrektur zu erhalten. Fehlt einer dieser Aspekte, ist das Urteil unvollständig.

Letztlich hat die Frage „Haben die Rechte auf Subsistenz und Entwicklung Vorrang vor den bürgerlichen und politischen Rechten?" keine Ein-Satz-Antwort. Ihre Antwort hängt davon ab, ob „Vorrang" Haushaltsordnung, Reihenfolge der Umsetzung oder rechtliche Hierarchie bedeutet; von den konkreten historischen Bedingungen, der institutionellen Gestaltung und dem Inhalt der Politik; und davon, wer sie prüft und nach welchen Maßstäben. Was dieser Artikel leisten kann, sind die begrifflichen

Unterscheidungen, die normative Grundlage und die Prüfmethoden, die nötig sind, um die Frage klar zu stellen. Wie die Dinge in einer konkreten Situation geordnet werden sollten, erfordert die Rückkehr zu Tatsachen und Belegen und eine Beurteilung von Fall zu Fall.

Quellenangaben

- [1] Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), Artikel 2, 4, 6, 9, 14, 19, 21, 22, 25. Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Volltext: https://2covenants.ohchr.org/About-ICCPR.html

- [2] Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966), Artikel 2, 4, 6–9, 11–13. Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Volltext: https://2covenants.ohchr.org/About-ICESCR.html

- [3] Generalversammlung der Vereinten Nationen, Erklärung über das Recht auf Entwicklung, Resolution 41/128 (4. Dezember 1986), Artikel 1, 2, 6. Vereinte Nationen, Volltext: https://www.un.org/en/events/righttodevelopment/declaration.shtml

- [4] Audiovisuelle Bibliothek für Völkerrecht der Vereinten Nationen, Rechtsgeschichte der Erklärung über das Recht auf Entwicklung (4. Dezember 1986, New York): https://legal.un.org/avl/ha/drd/drd.html

- [5] Erklärung und Aktionsprogramm von Wien (1993), Absatz 5. Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Regionalbüro für Südostasien, Erläuterung: https://bangkok.ohchr.org/what-are-human-rights (Den amtlichen chinesischen Text von Absatz 5 finden Sie auf der chinesischen Seite des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte: http://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action)

- [6] Informationsbüro des Staatsrats, *Die Kommunistische Partei Chinas und der Schutz der Menschenrechte — eine hundertjährige Suche* (《中国共产党尊重和保障人权的伟大实践》), Weißbuch (Juni 2021), Teil VII. Englischer Volltext: https://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-06/24/content_77584416_9.htm

- [7] Informationsbüro des Staatsrats, *Der vollständige Aufbau einer Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand: Ein weiteres glanzvolles Kapitel in der Entwicklung der Menschenrechte in China* (《全面建成小康社会：中国人权事业发展的光辉篇章》), Weißbuch (August 2021), Teil I. Englischer Volltext: https://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-08/12/content_77689144_3.htm

Dieser Artikel ist auch verfügbar auf Vereinfachtem Chinesisch, Traditionellem Chinesisch, Englisch, Französisch und Spanisch.