

# Das Bonner Grundgesetz und die Menschenrechtskonventionen der UN

PROFESSOR DR. DR. JOSEF SODER

*Nach 20jährigen Bemühungen in verschiedenen Gremien hat die Vollversammlung der Vereinten Nationen Ende 1966 die Konventionen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie über die staatsbürgerlichen und politischen Rechte der Menschen angenommen (siehe den Beitrag »Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen« und die vollständigen Vertragstexte in VN Heft 6/1967). Jeder Staat soll den Pakten beitreten und damit die in ihnen enthaltenen Verpflichtungen übernehmen. Weltweite Anerkennung und Zustimmung liegt im Sinn der Pakte. Auch die Bundesrepublik Deutschland wird sie früher oder später ratifizieren. Damit erhebt sich die Frage, welche Pflichten sich für die Bundesrepublik aus dem Beitritt ergeben, welche Menschenrechte ihren Bürgern hieraus erwachsen und wie sich solche international entstandenen Rechte zu den Grundrechten des deutschen Grundgesetzes verhalten. Der nachstehende Beitrag befaßt sich mit diesen Fragen im allgemeinen, ein zweiter über den »Grundrechtskatalog der Konventionen als innerdeutsches Recht« folgt im nächsten Heft.*

Am 16. Dezember 1966 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen zwei Menschenrechtspakte an: Die Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte. Hinzu kam noch ein Fakultativprotokoll, das zur Verwirklichung der Ziele der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte einzelnen Personen ein Beschwerderecht beim Menschenrechtsausschuß einräumt<sup>1</sup>. Damit vollendeten die Vereinten Nationen ein Werk, das sie vor mehr als zwanzig Jahren begonnen hatten<sup>2</sup>. Schon die UN-Charta von 1945 enthielt einige Normen über den allgemeinen Schutz der Menschenrechte, die sie den Mitgliedstaaten als Pflicht auferlegte. Mit der feierlichen »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« von 1948 taten die UN den ersten Schritt zur Verwirklichung dieser Aufgabe. Ihr Inhalt bedeutete aber keine positivrechtliche Garantie der Staaten zur Gewährleistung der aufgezählten Rechte. Das soll die Verabschiedung und Ratifizierung der Konventionen zukünftig gewährleisten.

Die Konventionen haben den Charakter eines internationalen Kollektivpaktes mit rechtlichen Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten. Das ergibt sich aus ihren formellrechtlichen Bestimmungen, die so lauten, wie es bei völkerrechtlichen Verträgen üblich ist: Unterzeichnung, Ratifikation oder Beitritt, Inkrafttreten, nachdem eine gewisse Anzahl von Staaten, hier 35, ihre Ratifikations- oder Beitrittsurkunden beim Generalsekretär der UN hinterlegt haben (Art. 26 und 27 der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, hier als *Konv. A* bezeichnet; Art. 48 und 49 der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte, hier als *Konv. B* bezeichnet). Das Fakultativprotokoll für die letztgenannte Konvention tritt in Kraft drei Monate nach der Hinterlegung von zehn Ratifikations- oder Beitrittsurkunden beim Generalsekretär der UN.

Faßt man Sinn und Ziel dieser Konventionen ins Auge, so besteht kein Zweifel, daß die Mehrzahl der UN-Mitgliedstaaten sie im Laufe der Zeit ratifizieren oder ihnen beitreten werden. Aber auch für Staaten, die lediglich Mitglieder von Sonderorganisationen der UN oder des Status des Internationalen Gerichtshofes sind, ja sogar für jeden anderen Staat, den die Generalversammlung dazu einlädt, besteht die

Möglichkeit, Vertragspartei dieser Konventionen zu werden (Art. 26 *Konv. A*; Art. 48 *Konv. B*). Somit ist praktisch kein Staat der Welt davon ausgeschlossen, sich am umfassenden und sogar universellen Rechtsschutz der Menschenrechte durch rechtlich eingegangene Verpflichtungen zu beteiligen.

Die Bundesrepublik Deutschland wird zweifelsohne früher oder später diesen Konventionen beitreten.

In den nachstehenden Erläuterungen soll nun die *Frage* geprüft werden, welche rechtlichen Verpflichtungen sich für den deutschen Staat aus einem solchen Beitritt ergeben, welche Rechte daraus für die Bewohner der Bundesrepublik Deutschland folgen und wie sich solche aus dem internationalen Bereich entstandenen Menschenrechte zu den im Bonner Grundgesetz verankerten Grundrechten verhalten.

## Die verfassungsmäßigen Konventionsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland

Nach der allgemeinen Lehre sowohl des Völkerrechts als auch des Staatsrechts kommt ein Vertrag mit fremden Staaten oder mit zwischenstaatlichen Organisationen gewöhnlich dadurch zustande, daß jenes Organ, welches den Staat oder die Organisation völkerrechtlich vertritt, ihm seine rechtskräftige Zustimmung erteilt<sup>3</sup>. Diese Zustimmung wird Ratifikation oder, im Falle eines schon bestehenden multilateralen Vertrages, Beitritt genannt.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist nach dem Grundgesetz der Bundespräsident als Staatsoberhaupt jenes Organ, welches gemäß Art. 59 Abs. 1 Satz 2 »im Namen des Bundes Verträge mit auswärtigen Staaten schließt«. Dadurch übernimmt der Staat völkerrechtlich jene Verpflichtungen, die im Vertragstext ihren Niederschlag fanden. Im Falle der MR-Konventionen ist Vertragsabschluß durch das höchste Staatsorgan, nämlich Ratifikation oder Beitritt, ausdrücklich vorgesehen (Art. 26 *Konv. A*; Art. 48 *Konv. B*).

Nun sind aber Rechte und Verpflichtungen, welche einem Staat aus einem internationalen Vertrag entstehen, wohl zu unterscheiden von Verpflichtungen und Rechten, welche den *Untergebenen dieses Staates* kraft jenes Abkommens zukommen. Als juristische Person besteht der Staat aus der Gesamtheit seiner Bevölkerung. Internationale Verpflichtungen der Gesamtperson Staat fallen letztlich auf die Gesamtheit der Staatsbürger zurück, insofern sie in der rechtmäßigen Ausübung der Staatsgewalt übernommen wurden. Die Gesamthaftung für widerrechtlich von den Staatsorganen begangene Handlungen soll hier außer Betracht bleiben.

Es ist dennoch ein anderer Aspekt, ob man den Staat als handelnde Person im zwischenstaatlichen Bereich oder den innerstaatlichen Raum mit den Rechten und Pflichten der Staatsbürger zueinander und zur Gesamtheit »Staatsorganisation« betrachtet. Dies ist von besonderer Bedeutung dort, wo ein zwischenstaatlicher oder gesamtstaatlicher Kollektivvertrag, wie die MR-Konventionen der UN es sind, für die Untergebenen der einzelnen Staaten Rechte begründen, deren Gewährleistung der Staat selber als juristische Person übernimmt.

### 1. Die Konventionen als innerstaatliches Recht im allgemeinen

Das Ineinandergreifen von zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Rechtswirkungen aus völkerrechtlichen Verträgen mit dem Erfordernis, die Trennung, aber auch den Zusammenhang beider zu betonen, führte zur Ausarbeitung zweier entgegengesetzter Theorien, die diesem Sachverhalt gerecht zu

werden versuchen. Die insbesondere von *Triepel*<sup>4</sup> und *Anzilotti*<sup>5</sup> vertretene dualistische Lehre sieht den zwischenstaatlichen und den innerstaatlichen Bereich als zwei getrennte Rechtsordnungen ohne Gemeinsamkeit. Demgegenüber vertritt der von *W. Kaufmann*<sup>6</sup>, *Kohler*<sup>7</sup> und in der gemäßigten Form von *Verdross*<sup>8</sup> begründete Monismus die Auffassung, Normen einer einheitlichen Rechtsordnung regeln sowohl die Beziehungen zwischen den Staaten als auch das innerstaatliche Recht.

Oft wird behauptet, letzteres geschehe »unter dem Primat des Völkerrechts«<sup>9</sup>. Das ist aber dann irreführend und widerspricht dem Gegensatz Dualismus—Monismus. Nicht das Völkerrecht hat den Primat, sondern Völkerrecht und Staatsrecht stehen in einer Einheit unter dem Primat des Rechts überhaupt, der Rechtsidee oder der allgemeinen Grundsätze des Rechts, wie es der gemäßigte Monismus logisch vertritt. Jene Art des Monismus, welche das Völkerrecht in seinem Bestand dem Willen des Staates gänzlich unterwirft, braucht hier nicht angeführt zu werden. Aus einem utopischen Souveränitätsbegriff geboren, besitzt sie wegen ihrer Widersprüchlichkeit und Undurchführbarkeit kaum noch Anhänger<sup>10</sup>.

Bedeutsam sind die *Rechtsfolgen*, die sich aus diesen Theorien ergeben. Wer den Dualismus vertritt, steht auf dem Standpunkt, ein internationaler Pakt könne in der innerstaatlichen, ihm fremden Rechtsordnung keine Rechtswirkungen zeitigen, es sei denn, man münze ihn zunächst in internes Recht um. Die Transformation des Völkerrechts in Staatsrecht – ein sehr schlecht gewählter und widersprüchlicher Terminus *technicus* – würde dadurch geschehen, daß der staatliche Gesetzgeber ein den internationalen Vertrag inhaltlich deckendes Gesetz erläßt und in Kraft setzt. In der Tat wird aber hierdurch nichts umgewandelt, nichts transformiert. Derselbe Inhalt wird lediglich in einem anderen Bereich, von dem angenommen wird, daß er eine eigenständige Rechtsordnung besitze, noch einmal normiert. Diese Transformationslehre beruht auf der irreführenden Fiktion, völkerrechtliche Normen gälten lediglich für den Staat als abstraktes Gebilde, als juristische Person, ohne in seinen aus Menschen bestehenden Innenbereich einzudringen.

Die Widersprüchlichkeit und politische Gefährlichkeit dieser Auffassung hat die jüngste Geschichte immer wieder aufgezeigt. Nach ihr könnte nämlich der Staatsbürger, der einzelne, nicht gegen das Völkerrecht handeln, sondern nur gegen staatliche Gesetze. Was der Staat als Person des Rechts unternehme, ginge die Menschen im Staat eigentlich nichts an<sup>11</sup>.

Im angelsächsischen Bereich herrscht nach alter Überlieferung und Überzeugung der Grundsatz »International Law is Law of the Land«. Dadurch wird Völkerrecht unmittelbar anwendbar, ohne die sogenannte Transformation, was nicht bedeutet, daß es dem staatlichen Recht gegenüber Vorrang genießt. Es wird im innerstaatlichen Bereich unmittelbar und ohne Um-münzung in ein Gesetz von Verwaltung und Rechtsprechung angewandt. Daraus erklärt sich auch die angelsächsische Haltung in bezug auf völkerrechtswidrige Kriegshandlungen. Das Bonner Grundgesetz hat der Tatsache Rechnung getragen, daß jenseits aller Theorien über die innerstaatlichen Auswirkungen der völkerrechtlichen Normen, insbesondere der internationalen Abmachungen, Klarheit zu schaffen ist. Indem es, wie dargelegt, dem Staatsoberhaupt die Vollmacht erteilt, internationale Verträge zu ratifizieren, faßt es zugleich deren innerstaatliche Auswirkungen ins Auge und bestimmt: »Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes« (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG). Von den *allgemeinen* Regeln des Völkerrechts dagegen erklärt es, daß sie ohne weiteres Bestandteil des Bundesrechtes sind, den Gesetzen vorgehen und Rechte und Pflich-

ten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugen (Art. 25 GG).

Es erhebt sich nunmehr die Frage, welche von diesen Bestimmungen Anwendung findet im Falle, daß die Menschenrechtskonventionen der UN von der Bundesrepublik unterzeichnet und ratifiziert werden. Kraft der einen oder der anderen Bestimmung oder eventuell kraft beider Normen werden sie alsdann die Bundesrepublik verpflichten, denn diese Normen sind erschöpfend richtunggebend, unabhängig davon, ob man den Dualismus oder den Monismus vertritt<sup>12</sup>.

## 2. Die Konventionen als völkerrechtliche Verträge: Art. 59 GG

Aus den Schlußbestimmungen beider Konventionen ergibt sich eindeutig, daß es sich nach der Auffassung der Generalversammlung der UN als verabschiedendem Organ bei ihnen um die rechtliche Figur eines völkerrechtlichen *Vertrags* handelt.

Das Bonner Grundgesetz regelt das Zustandekommen eines für die Bundesrepublik gültigen völkerrechtlichen Vertrages, indem es dem Bundespräsidenten die Abschlußgewalt einräumt, aber bei Verträgen, welche politische Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, die Zustimmung der gesetzgebenden Organe in der Form eines Bundesgesetzes verlangt (Art. 59 Abs. 1 und 2).

Von den Menschenrechtskonventionen kann nicht behauptet werden, daß sie die politischen Beziehungen der Bundesrepublik »regeln«, obwohl verschiedene Artikel solche Beziehungen tangieren, z. B. die Frage des Selbstbestimmungsrechts in Art. 1 Abs. 1 beider Konventionen oder die freie Verfügung über die Wirtschaftskraft in Art. 1 Abs. 2 beider Konventionen und Art. 25 Konv. A sowie Art. 27 Konv. B. Man denke in diesem Zusammenhang an die atomare Wirtschaftskraft der BRD.

Es handelt sich aber eindeutig um Verträge, welche »sich auf Gegenstände der Gesetzgebung des Bundes beziehen«. Mit diesem Ausdruck meinte der Grundgesetzgeber offensichtlich jene Gegenstände, die gemäß der Abgrenzung der Art. 73 bis 75 und 105 GG der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Bundes im Gegensatz zu jener der Länder vorbehalten bleiben<sup>13</sup>. Die allgemeine Lehre und das Bundesverfassungsgericht legen die Bestimmung so aus, daß »Gegenstände der Bundesgesetzgebung« nicht von der Zuständigkeit von Bund und Ländern her zu ermitteln seien, sondern daß maßgeblich bleibt, ob die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Vertrages ein Gesetz vom Bund erfordert<sup>14</sup>.

Folgte man dem Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 GG, würden die Menschenrechtskonventionen nicht in toto unter diese Bestimmung fallen, denn eine ganze Reihe von Regelungen, insbesondere in bezug auf das Kulturwesen, sowie Grundrechte über das Grundgesetz hinaus, fallen in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Geht man aber davon aus, daß die Konventionen ausdrücklich bestimmen, jeder Vertragsstaat müsse »allen Personen«, die sich in seinem Hoheitsgebiet befinden, diese Rechte »gewährleisten« (Art. 2 beider Konv.), so wird ersichtlich, daß hier ein Bundesgesetz erforderlich ist. Ferner sollen sich die Normen dieser Verträge auf alle Teile eines Bundesstaates erstrecken (Art. 28 Konv. A; Art. 50 Konv. B). Das kann aber wiederum nur ein Bundesgesetz gewährleisten.

Somit steht außer Zweifel, daß der Bund vertragliche Verpflichtungen übernimmt, die lediglich durch die Mitwirkung der bundesgesetzgebenden Organe zu erfüllen sind. Hinzu kommt noch die Betrachtung, daß verschiedene Bestimmungen der Konventionen, die ja Bundesrecht werden, inhaltlich Regelungen treffen, für welche in der Bundesrepublik lediglich das Bonner Parlament zuständig wäre, da sie materiell verfassungsändernd wirken oder zumindest Gegenstände regeln, die sonst der Verfassung vorbehalten bleiben. Somit kommt aber Art. 59 Abs. 2 GG zweifelsohne in Frage für die



innerstaatliche Verwirklichung der Normen der Konventionen.

Als Ergebnis der Mitwirkung der gesetzgebenden Organe des Bundes beim Zustandekommen eines solchen völkerrechtlichen Vertrages wird aus dessen Inhalt ein innerstaatliches Gesetz. Die Konventionen als solche werden im Text des Gesetzes verabschiedet, vom Bundespräsidenten ratifiziert und im Gesetzblatt veröffentlicht. Hierbei handelt es sich um die sogenannten self-executing treaties, Verträge, welche direkt anwendbar sind als deutsches Recht. Sie bedürfen keines weiteren Gesetzes, um aus ihnen ein originäres staatliches Gesetz zu machen, denn die darin enthaltenen Bestimmungen sind direkt anwendbar. Pakte von der Art der MR-Konventionen stellen sogar ein sehr eindeutiges Beispiel solcher Verträge dar.

Nach der Transformationstheorie der dualistischen Auffassung geschieht dies alles uno actu durch die Zustimmungsgesetze des mitwirkenden Parlaments. Die Konventionen können damit unmittelbar zur Anwendung kommen und der deutsche Bundesstaat hat zugleich die Grundvoraussetzungen geschaffen, um den Inhalt der Verträge zu verwirklichen, nämlich die in ihm enthaltenen Menschenrechte seinen Staatsuntergebenen zu gewährleisten.

Eine formaljuristische Frage, die in diesem Zusammenhang noch zu lösen ansteht, ergibt sich aus der Überlegung, es könnten wegen des grundrechtlichen Inhalts der Konventionen *Kollisionen* mit dem Grundgesetz entstehen. Somit würde aber ein einfaches Gesetz u. U. verfassungsändernd wirken, ohne in entsprechender Weise verabschiedet worden zu sein. Art. 79 GG bestimmt nämlich, daß nur ein Gesetz, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt, das Grundgesetz ändern kann; hinzukommen muß noch, daß es mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates beschlossen wurde. Wenn nun die Zustimmung zu den MR-Konventionen auch höchstwahrscheinlich mit der

erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln erfolgen wird, wie es schon bei der Europäischen Konvention der Menschenrechte der Fall war, so fehlt der einfachen Verabschiedung dieser Pakte das Erfordernis des ausdrücklichen Hinweises auf die Verfassungsänderung.

Nimmt man aber an, das Zustimmungsgesetz des Bundes hätte nur den Rang eines einfachen Gesetzes, so würde entweder der Gesetzgeber seine völkerrechtlich übernommene Pflicht nicht erfüllt haben, weil jene Normen der Konventionen, die das Grundgesetz ändern oder ergänzen, unwirksam blieben, oder aber ein untergeordnetes Gesetz einem höherrangigen Abbruch tut<sup>15</sup>.

Trotz der richtigen Annahme, das Zustimmungsgesetz zu den Konventionen könne verfassungsändernd wirken, kommt Art. 79 nicht zur Anwendung. Er bezieht sich nur auf die *formellen* Änderungen des Grundgesetzes durch entsprechendes Verfassungsgesetz, damit der in ihm implizite enthaltene Grundsatz der Einheit von Verfassungsrecht und Verfassungstext gewahrt bleibe und keine Aushöhlungen durch verfassungsbrechende Gesetze wie in der Weimarer Zeit erfolgen<sup>16</sup>. Ferner sind die Verfassungsänderungen der Konventionen solcher Art, daß sie Einschränkungen oder Abweichungen vom Bestand der Grundrechte der Verfassung und Gesetze unter dem Vorwand, die Konventionen erkennen sie nicht oder in geringerem Maße an, für unzulässig erklären, wohl aber Hinzufügungen neuer Grundrechte oder Abbauung bestehender gesetzlicher Schranken, um die Menschenrechte zu erweitern, gestatten (Art. 5 Abs. 2 beider Konv.). Diese Frage wird unten im Zusammenhang mit den Regelungen des Art. 25 GG ausführlicher beantwortet.

Wichtig ist das rechtlich eindeutige Ergebnis, daß mit der Ratifizierung nach der Verabschiedung durch Bundestag und Bundesrat die Konventionen in das deutsche Recht inkorporiert werden. Inhaltlich bilden sie dann Staatsrecht, das Verwaltung und Gerichtsbarkeit anwenden müssen.

Eine andere Frage ist, ob ein späteres Gesetz solche Bestim-

Der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, Lyndon B. Johnson, stattete am 4. April Generalsekretär U Thant an dessen Amtssitz im Hauptgebäude der Vereinten Nationen in New York einen Besuch ab. Die Gesprächsthemen waren der Vietnamkrieg und die Lage in Südostasien. U Thant sieht die Einstellung aller amerikanischen Kriegshandlungen gegen Nordvietnam als den notwendigen ersten Schritt für eine Regelung der Vietnamfrage an. An den Unterredungen nahmen ferner teil Ralph Bunche, Untergeneralsekretär für Besondere Politische Angelegenheiten und Friedensnobelpreisträger, und Botschafter Arthur Goldberg, Chefdelegierter der USA bei den Vereinten Nationen. - Das Bild zeigt v. l. n. r.: Bunche, Johnson, U Thant und Goldberg.



mungen aufheben oder abändern kann. Verfassungsrechtlich entsteht dabei für den innerstaatlichen Bereich kein Problem, weil eine Lex posterior ein früheres Gesetz desselben Ranges aufhebt bzw. einschränkt. Es ist aber ein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts, daß kein Staat sich geltenden vertraglichen Verpflichtungen entziehen kann, indem er sich auf seine Verfassungsbestimmungen beruft<sup>17</sup>. Die mancherorts von den Verfechtern der dualistischen Theorie aufgestellte Behauptung, ein späteres Gesetz könne innerstaatlich den Vertrag zum Teil aufheben, obwohl er zwischenstaatlich voll in Kraft bleibe, ist eine gefährliche Fiktion, die darauf hinausläuft, völkerrechtlich eingegangene Verpflichtungen auszuhöhlen. Zumindest im Fall der Menschenrechtskonventionen würde dies auf einen glatten Vertragsbruch hinauslaufen, denn der Staat übernimmt hier kraft Vertragsbestimmungen die Verpflichtung, die in ihnen enthaltenen Grundrechte zu achten und den Bewohnern seines Hoheitsgebietes zu gewährleisten (Art. 2 Konv. B).

### 3. Die Konventionen als allgemeine Regeln des Völkerrechts: Art. 25 GG

Eine weitere Möglichkeit, wodurch der Inhalt der Rechtsnormen der Menschenrechtskonventionen im innerstaatlichen Bereich der Bundesrepublik Deutschland rechtswirksam werden könnte, besteht darin, daß er die Voraussetzungen der Bestimmungen des Art. 25 GG erfüllt. Dieser Artikel besagt, die *allgemeinen Regeln des Völkerrechts* seien Bestandteil des Bundesrechts, sie gingen den Gesetzen vor und erzeugten Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.

Es erhebt sich nunmehr die Frage, ob die Normen der Menschenrechtskonventionen als *allgemeine Regeln des Völkerrechts* anzusehen wären, wenn nicht schon jetzt, so doch zumindest nach der Ratifizierung, und ob sie dann Bestandteil des Rechts des Grundgesetzes würden.

Die Antwort verlangt eine Prüfung des Rechtsgehalts des Art. 25 und der juristischen Reichweite der Konventionsnormen.

Drei Merkmale bestimmen die Voraussetzungen des Art. 25: es muß sich um *Regeln* handeln, die *allgemeine* sind und *völkerrechtlichen Charakter* tragen. Sind alle drei in den Normen der Konventionen wiederzufinden, greift Art. 25 GG Platz. Die Folgen reichen dann erheblich weiter, als wenn lediglich Art. 59 Abs. 2 GG die Konventionen in ein rechtskräftiges Instrument verwandelt.

a) Unter *Regeln* versteht man Rechtsnormen, die für mehrere oder viele Fälle gleicher Art gedacht sind. Hierin unterscheiden sie sich von Einzelhandlungen oder Einzelmaßnahmen zwischenstaatlicher Natur<sup>18</sup>. Sie können auch einzelne Personen berechtigen oder verpflichten, so die Regeln über das Gesandtenwesen. In diesem Sinne sind alle generell-abstrakten Normen im Katalog der Menschenrechtskonventionen, die für die Beziehungen von Individuum und Staat Rechte und Pflichten begründen, als Regeln zu betrachten. Ähnliches gilt für das Selbstbestimmungsrecht der Völker und das Nutzungsrecht der Naturschätze und der Wirtschaftskraft (Art. 1 beider Konv.; Art. 25 Konv. A und Art. 48 Konv. B). Keine solchen Regeln erblickt man dagegen in den Bestimmungen über Vertragsparteien, Ratifikation, Inkrafttreten, besondere Rechtswege u. dgl., die sämtlich für dieses besondere Vertragswerk gedacht sind.

b) Ferner muß es sich um *allgemeine* Regeln handeln. Solche könnten Regeln sein, deren Inhalt allgemeiner Natur erscheint, indem er sich auf viele Fälle bezieht, oder aber Normen mit großem räumlichem Geltungsbereich, weil ihre Verbreitung und rechtliche Anerkennung eine Allgemeinheit von Staaten umfaßt.

Der erste Sinn muß ausgeschlossen bleiben, weil er schon im

Begriff der ›Regel‹ enthalten ist. Daher vertritt die absolut herrschende Meinung mit Recht die zweite Auffassung, indem sie sich auf die Entstehungsgeschichte aus der Weimarer Verfassung beruft.

Die Breitenwirkung dieser Allgemeinheit der völkerrechtlichen Regeln kann von größerem und kleinerem Umfang sein. Regeln, die ausnahmslos von allen Staaten anerkannt werden, wie die Immunität der Gesandten, besitzen Unanimität und stellen universelle Regeln des Völkerrechts dar. Es sind deren aber sehr wenige. Auch generelle oder quasi-generelle Regeln fallen unter den Begriff der Allgemeinheit. Dagegen wird man partikuläre oder regionale Regeln, die lediglich für wenige Staaten oder für einen bestimmten geographischen Raum in Geltung sind, nach der sprachlichen Auslegung wohl vom Begriff der ›Allgemeinheit‹ ausschließen müssen<sup>19</sup>.

Im Zuge der Entwicklung der Sonderbereiche im Völkerrecht – man denke an den europäischen, amerikanischen oder afrikanischen Raum – mehren sich die Stimmen, welche auch auf solchen Gebieten ›allgemeine Regeln‹ entstehen lassen. Am offenbar logischen Widerspruch des Satzes ›allgemeine Regeln des partikulären Völkerrechts‹ nimmt man keinen Anstoß mehr. Besonders *Klein* und *Gradde* sind eifrige Verfechter dieser Interpretation<sup>20</sup>. Letzterer vertritt den Standpunkt, eine hinreichende Mehrheit von Staaten innerhalb eines geschlossenen Kreises müsse genügen, um allgemeine Regeln des Völkerrechts zu begründen. Als Beispiel gilt ihm der Europarat mit seinen jetzt über fünfzig Konventionen<sup>21</sup>.

Im Bereich der UN bekommt das Erfordernis der ›Allgemeinheit‹ seinen naturgegebenen Standort. Regeln, die sich hier ausbilden, erhalten alsbald den Charakter der Quasi-Universalität, zuweilen sogar der Unanimität. Dennoch ist gerade für die rechtliche Einstufung der Konventionsnormen der Begriff der Allgemeinheit der Regeln von besonderer Bedeutung, da noch ungewiß bleibt, ob tatsächlich eine große Mehrheit, wie zu erwarten, ihre Ratifikations- oder Beitrittsurkunden hinterlegen wird.

Stellt man sich aber auf den Standpunkt, daß die Voraussetzung der Allgemeinheit nicht allzu eng auszulegen ist, wird man behaupten können, daß, sobald die Konventionen in Kraft treten (nachdem sie 35 Staaten ratifiziert haben), der Begriff der Allgemeinheit gegeben ist. Das gilt später erst recht, je mehr Staaten dem Konventionswerk beitreten. Dann wäre aber je nach Zeitpunkt der bundesrepublikanischen Ratifizierung eine innerdeutsche Geltung der Hauptregeln der Konventionen über die Bestimmung des Art. 25 GG gewährleistet, vorausgesetzt, daß auch das dritte Merkmal der ›allgemeinen Regeln des Völkerrechts‹ gegeben ist.

c) Es muß sich nämlich um Normen des ›Völkerrechts‹ handeln. Dabei genügen Völkermoral, Völkersitte und Völkercourtoisie nicht, auch Völkernaturrecht wird kaum eindeutig anerkannte Normen abgeben. Es werden zwei Arten von Völkerrecht anerkannt: das Völkergewohnheitsrecht und das Völkervertragsrecht. Völkergewohnheitsrecht bildet sich im Laufe der Zeit, indem verschiedene Staaten gewisse Verhaltensweisen einnehmen in der Überzeugung, sie seien rechtens. Durch dieses Verhalten der Mehrheit oder zumindest der maßgeblichen Staaten entstanden früher die meisten gefestigten Regeln des Völkerrechts, so das Gesandtenwesen, ein Mindestmaß von Kriegs- und Friedensregeln u. dgl. Auch die Staatssouveränität, die im Selbstbestimmungsrecht der Völker (Art. 1 beider Konv.) zum Ausdruck kommt, hat sich auf gewohnheitsrechtlichem Weg gebildet. Ein Kernbereich von Menschenrechten, wiewohl weder in der Satzung der UN noch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 als Rechtsnorm positiviert, ist heute als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht anzusehen. In diesem Sinne ist *Mühlentöcher* und *Friesenhahn* beizupflichten, wenn sie behaupten, die Europäische Menschenrechtskonvention enthalte Gewohnheitsrecht<sup>22</sup>.



Man kann aber jetzt noch nicht die Behauptung aufstellen, die allgemeinen Normen der Konventionen der UN seien völkerrechtliches Gewohnheitsrecht. Sie sind nicht auf gewohnheitsrechtlichem Weg entstanden. Sie gingen den Weg des Völkervertragsrechts, nicht des Handelns aus Rechtsüberzeugung während einer bestimmten Frist. Ihr Inhalt wird mit wenigen Ausnahmen erst durch das Inkrafttreten der Konventionen geltendes Völkerrecht. Nur von da an wird man folglich von »allgemeinen Regeln des Völkerrechts« sprechen können. Später werden dann jene ihrer Normen, die sich als allgemeine Regeln eignen, zu Völkergewohnheitsrecht erstärken. Dieser Prozeß soll nicht unterschätzt werden, da er den Bestand der allgemeinen Grundrechte und Grundfreiheiten der Konventionen auch über etwaige Änderungen, Außerkrafttreten oder sonstige Beeinträchtigungen der Konventionen hinaus retten könnte.

In der Weimarer Zeit blieb es bestritten, ob Völkervertragsrecht allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne von Art. 4 WeimVerf. abgeben könnte<sup>23</sup>. Heute wird allgemein anerkannt, daß Vertragsrecht solche Regeln entstehen läßt<sup>24</sup>. Dabei handelt es sich natürlich nur um jene Teile der Verträge, welche allgemeine Normen enthalten. Bekanntlich findet man in vielen internationalen Abmachungen echte abstrakte Normen, die Allgemeingültigkeit für einen gewissen Bereich erfordern, und nicht lediglich Vereinbarungen rechtsgeschäftlicher Art für konkrete Angelegenheiten. Verträge mit jenen Normen haben rechtsetzenden Charakter und werden *traités-lois*, *law making treaties* genannt<sup>25</sup>. Sie kommen vorwiegend in internationalen Konventionen von der Art der Pakte über die Menschenrechte vor und enthalten »allgemeine Regeln des Völkerrechts« im erläuterten Sinn, vielleicht sogar als kodifiziertes Gewohnheitsrecht.

Somit kommt man zum *Ergebnis*, daß die Menschenrechtskonventionen der UN zwar einen vielseitigen völkerrechtlichen *Vertrag* darstellen, aber jetzt schon einen Kernbereich von *allgemeinen Regeln des Völkerrechts* im Sinne des Art. 25 GG enthalten. Nach ihrem Inkrafttreten und erst recht, nachdem eine noch größere Vielzahl von Staaten sie ratifiziert hat, wird man in ihren normativen Bestimmungen allgemeine Regeln des Völkerrechts erblicken. Dann sind sie über Art. 25 GG Bestandteil des deutschen Bundesrechts. Somit besteht sogar die Möglichkeit, daß, schon bevor ein ausdrücklicher Beitritt der Bundesrepublik Deutschland durch Ratifizierung der Verträge erfolgt, der menschenrechtliche Inhalt der Konventionen kraft Art. 25 GG Bundesrecht geworden ist!

Als Quelle allgemeiner Regeln des Völkerrechts gemäß Art. 25 GG werden oft auch die »allgemeinen Rechtsgrundsätze« des Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes genannt. Sie bilden in der Tat oft die rechtliche Grundlage der Entstehung, Geltungskraft und Auslegung für Normen des Völkerrechts. Ihr Begriff und ihr Inhalt ist noch nicht genügend geklärt<sup>26</sup>.

Nach der herrschenden Auffassung handelt es sich dabei um Grundprinzipien des Rechts, die bei allen zivilisierten Völkern in Geltung sind. Sie liegen dem *gesamten Rechtsbereich* zugrunde und bedeuten nichts Spezifisches für das Völkerrecht, unabhängig davon, ob man den Dualismus oder den Monismus vertritt. Aus diesem Grunde sollte man weder die allgemeine Behauptung aufstellen, sie gälten als allgemeine Regeln des Völkerrechts<sup>27</sup>, noch die Auffassung vertreten, sie seien keine solche Regeln<sup>28</sup>. Man sollte differenzieren. Insofern sie nämlich auch völkerrechtlichen Inhalt abgeben (und dafür verbürgt Art. 38 c des Statuts des IGH), sind sie nicht schon im völkerrechtlichen Gewohnheits- und Vertragsrecht enthalten<sup>29</sup>. Diese besitzen einen konkreten Inhalt. Weil aber jene dem gesamten Rechtsbereich angehören, stehen sie über den gewohnheitsrechtlichen und vertragsrechtlichen Normen, wirken in diese hinein und gelten insofern als allgemeine Regeln des Völkerrechts<sup>30</sup>.

Für die Geltung der Konventionen über Art. 25 GG kommen sie nicht in Frage. Denn die Normen der Konventionen sind nicht abstrakte, sondern konkretisierte Rechte und Pflichten der Staaten oder der Einzelpersonen und somit keine allgemeinen Rechtsgrundsätze ohne Inhalt oder mit nur vagen Konturen, wie es beispielsweise das Prinzip von Treu und Glauben im Einhalten der Verträge als allgemeiner Rechtsgrundsatz darstellt<sup>31</sup>.

#### 4. Die Hierarchie der Konventionen im Bundesrecht

Die Bestimmungen des Art. 25 GG sind eigentlich überflüssig. Es ist eine Selbstverständlichkeit, daß die allgemeinen Normen des Völkerrechts auch für die Bundesrepublik Deutschland gelten. Kein Staat kann das Gegenteil von sich behaupten, nämlich daß die allgemeinen Spielregeln des internationalen Zusammenlebens für ihn keine Geltung besitzen. Niemand mehr würde ihm Vertrauen schenken, Verträge mit ihm abschließen. Die Absicht und die Haltung der Bundesrepublik Deutschland ging immer eindeutig dahin, allgemeines Völkerrecht besitze für sie den Wert von gültigen Rechtsnormen. Nur eine Fiktion des extremen Dualismus könnte noch behaupten, allgemeines Völkerrecht gelte zwar für Deutschland, nicht aber für die Deutschen, für den innerdeutschen Bereich. In der Vergangenheit hat ein entsprechendes Verhalten hohen Politikern den Kopf gekostet. Um ein Abrücken davon zu betonen, besonders aber um klare innerstaatliche Rechtsverhältnisse zu schaffen, hat Art. 25 GG in eindeutiger Formulierung als Art. 4 WeimVerf. jedoch volle Existenzberechtigung. Verfassungsrechtlich stuft er völkerrechtliche Regeln in die deutsche Rechtsordnung ein, wirkt klärend und liefert formaljuristische Grundlagen und Argumente. Sind die menschenrechtlichen Normen der Konventionen einmal allgemeine Regeln des Völkerrechts geworden, was in absehbarer Zeit der Fall sein wird, findet Art. 25 GG Anwendung: »sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes«.

Dann erhebt sich aber die Frage, *welchen* Gesetzen sie vorgehen: den gewöhnlichen oder allen, einschließlich der Verfassung? Das Problem der Einstufung der Konventionen im deutschen Recht, der Hierarchie der Konventionen, erfordert eine klare Antwort.

Damit hängen wichtige Rechtsfolgen zusammen. Wird die Konvention als normales Bundesgesetz angesehen, könnten zumindest einzelne ihrer Bestimmungen später durch ein ebenso einfaches Gesetz abgeändert werden, weil das letztere Gesetz dem früheren vorgeht (*Lex posterior derogat legi priori*). Wird sie aber als Verfassungsnorm eingestuft, erhält sie die Stabilität der Verfassung, die in ihrem Kernbereich absolut ist, in den sonstigen Bestimmungen relativen Charakter besitzt (Art. 19 und 79 GG).

Wie oben dargelegt, sind die Konventionen in ihrer Gesamtheit als völkerrechtliche Verträge zu betrachten, wenn auch von der Art mehrseitiger rechtsetzender internationaler Abmachungen. Ihre Wirksamkeit im innerdeutschen Bereich erfolgt zunächst aufgrund der Bestimmungen des Art. 59 Abs. 2. Somit erlangen sie in der Rechtsordnung der Bundesrepublik den Rang eines einfachen Gesetzes des Bundestages und des Bundesrates. Dann werden aber die in ihnen enthaltenen Rechte nicht den juristischen Bestand der Grundrechte des Bonner Grundgesetzes erreichen. Diese genießen Verfassungsschutz, können lediglich im Rahmen der vorgesehenen Vorbehalte eingeschränkt werden und besitzen einen unantastbaren Wesensgehalt (Art. 19 Abs. 1 und 2 GG).

Die Menschenrechte der Konventionen dagegen, wenn diese im innerstaatlichen deutschen Bereich lediglich durch einfaches Bundesgesetz rechtskräftig werden, besitzen keine rechtliche Garantie. Ein einfaches späteres Bundesgesetz könnte ihnen Abbruch tun. Eine Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung käme niemals in Frage, wie es schon die Praxis

der Europäischen Menschenrechtskonvention zeigt, die allgemein auch den Rang eines einfachen Bundesgesetzes erhält<sup>32</sup>.

Dieses Ergebnis bleibt unbefriedigend. Deswegen hat man auch seit 1955 bei der Veröffentlichung eines durch Zustimmung des Parlamentes rechtskräftig gewordenen völkerrechtlichen Abkommens die allgemeinere Formel gewählt »Der Vertrag wird nachstehend veröffentlicht«, wogegen es früher hieß »Der Vertrag wird mit Gesetzeskraft veröffentlicht«.

Es ist aber nicht tragbar, daß Bestimmungen eines internationalen Vertrages durch eine einfache Lex posterior ihrer Wirksamkeit beraubt werden können<sup>33</sup>. Dennoch scheint formaljuristisch aufgrund der deutschen Verfassungslehre nichts dagegen einzuwenden zu sein, vorausgesetzt, daß bei der Übernahme der rechtlichen Verpflichtungen aus den Menschenrechtskonventionen lediglich Art. 59 Abs. 2 GG zur Anwendung käme.

Der andere Einwand dagegen, es passe nicht in das Verfassungsgefüge, wenn Grundrechte in einfachen Gesetzen verankert blieben, da solche doch in der Verfassung stehen und sogar an äußerlich sichtbarer Stelle, nämlich in den Art. 2–18 GG, verfangt nicht. Neben weiteren Grundrechten, die man verstreut im gesamten Verfassungstext antrifft, sind auch in den einfachen Gesetzen der Bundesrepublik Grundrechte und Grundfreiheiten enthalten, beispielsweise im Strafgesetzbuch oder im Ehegesetz. Dieser Tatbestand wird noch verstärkt, wenn einmal die Konventionen der UN in Kraft treten, denn auf dem Gebiet der sozialen und kulturellen Rechte stehen deutsche Bestimmungen meistens im Arbeits- und Sozialrecht oder in den Gesetzen über Jugendausbildung. In solchen Fällen erschiene aber lediglich dasselbe materielle Recht in zwei formell und rangmäßig verschiedenen Gesetzen.

Für die Europäische Menschenrechtskonvention führte diese Rechtsgrundlage sogar zu widersprüchlichen Ergebnissen in jenen Fällen, in denen die Konvention einen weitergehenden Grundrechtsschutz verleiht als das Grundgesetz bzw. in Verdrängung verfassungsrechtlicher Bestimmungen Rechte einräumt<sup>34</sup>. Die Konvention, die im innerdeutschen Bereich als einfaches Gesetz auftritt, kommt dann entweder nicht zur Anwendung oder sie verdrängt das Grundgesetz gemäß Art. 60 MRK, aus dem hervorgeht, daß Grundrechte der Konvention, die günstiger sind, dem Grundgesetz vorgehen. In solchen Fällen würde aber gelten »Lex inferior derogat legi superiori«, was alle Rechtsbegriffe auf den Kopf stellt.

Da solches Ergebnis unbefriedigend sein muß, ist verschiedentlich der Versuch unternommen worden, zumindest den Normenbereich in der Europäischen Konvention in Anlehnung an Art. 25 GG eine höhere rechtliche Würde zu verleihen, um ihn gesetzesfest zu machen bzw. ihm Verfassungsrang einzuräumen und Widersprüche zu beseitigen.

Einen solchen Verfassungsrang will man entweder mittelbar oder unmittelbar aus Art. 25 GG herleiten. *Echterhölter* läßt in Art. 1 Abs. 2 GG, wo ein Bekenntnis »zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten« abgelegt wird, auch die Menschenrechte der Europäischen Konvention inbegriffen sein. Somit enthielten sie materielles Verfassungsrecht der Bundesrepublik<sup>35</sup>. *Dürig* meint, auch Einzelbestimmungen der MRK könnten im Sinne des Art. 25 GG allgemeine Regeln des Völkerrechts deklarieren<sup>36</sup>. *Menzel* vertritt die Auffassung, dieselbe Materie könne nicht im Grundrechtskatalog und in einem Vertragswerk enthalten sein, ohne daß aus letzterem Verfassungsrecht werde<sup>37</sup>. *Meyer-Lindenberg* sieht in der MRK allgemeine Rechtsgrundsätze gemäß Art. 38 des Statuts des IGH<sup>38</sup>. *Klein* wendet unmittelbar Art. 25 GG auf die MRK an, indem er in den Grundrechtsnormen des Abschnittes I und des Zusatzprotokolls allgemeine Regeln des Völkerrechts erblickt<sup>39</sup>. Ähnlich *Guradze*, der davon ausgeht, daß der Rechtskreis des Europarats allgemeine Regeln des Völkerrechts entstehen lassen kann, solche aber in den normativen Bestim-

mungen der Menschenrechtskonvention gemäß Art. 25 GG vorhanden seien<sup>40</sup>. Die Grundzüge dieser Lehre will er bei *Wäsche* vorgefunden haben<sup>41</sup>. In einer grundlegenden Untersuchung über die Rangfrage im Verfassungsrecht der Bundesrepublik will *Dronsch* in Anlehnung an *Echterhölter* den Gesetzesvorrang der MRK dadurch neu begründen, daß er Art. 25 GG zur Anwendung kommen läßt, weil sich aus der Satzung der UN die allgemeine Regel des Völkerrechts ergebe, es sei verboten, den Stand der Grundrechte in den einzelnen Ländern zu verschlechtern (Grundrechtsverschlechterungsverbot). Die MRK sei zwar kein Verfassungsrecht, weil sie nicht als solches in das Grundgesetz eingefügt wurde. Sie wäre dennoch höherrangig als einfaches Bundesgesetz, weswegen sie die derogatorische Kraft späterer einfacher Gesetze zu durchbrechen vermöge<sup>42</sup>.

Der Ansatz des allgemeinen Schutzes der Menschenrechte in der Charta der UN als Verpflichtung einschließlich der Nichtmitglieder wurde hier richtig gesehen. Man könnte aber Bedenken dazu äußern, ob jede Derogation eines Menschenrechtes durch Gesetz schon eine Verschlechterung des allgemeinen Standes der Grundrechte im Sinne jenes Verbotes der UN, das wiederum sehr allgemein formuliert werden muß, darstellt. Im Bonner Grundgesetz darf die Verschlechterung des Standes der Grundrechte niemals den Kernbereich dieser Rechte tangieren (Art. 19 Abs. 2). Hiermit wäre aber auch das allgemeine »Grundrechtsverschlechterungsverbot« der UN immer schon erfüllt, zumal der Rechtskatalog des Grundgesetzes und der Konvention sich weitgehend decken.

Vielleicht ist aber das ganze Problem eher die Folge eines zu starren Denkens im Schema des formellen Ranges. Gemäß Art. 79 Abs. 1 GG kommen formelle Verfassungsänderungen nur durch ein Gesetz zustande, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Aber *materielle* Änderungen im Grundgesetz sind durch Gesetzesvorbehalte vorgesehen. So bestimmt Art. 10 GG die Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses, gestattet aber in Abs. 2 Beschränkungen aufgrund eines Gesetzes. Ein solches wäre dann ein einfaches Gesetz, das ohne den im Art. 79 GG vorgezeichneten Weg zustande käme und dennoch verfassungsändernd wirkte. Denselben Fall kann man m. E. in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 erblicken: völkerrechtliche Verträge von bestimmtem Inhalt kommen durch Zustimmung der Bundesgesetzgebung in der Form eines (einfachen) Gesetzes zustande. Es mußte aber klar gewesen sein, daß solche Verträge und die entsprechenden Gesetze inhaltlich nicht immer mit den Bestimmungen des Grundgesetzes übereinstimmen, folglich derogatorisch wirken könnten. Somit enthält Art. 59 implizite dieselbe Ermächtigung und denselben Gesetzesvorbehalt, die Art. 10 und andere aussprechen. In beiden Fällen wäre eine materielle Änderung des Grundgesetzes *vorgesehen*. Dann handelte es sich aber bei dem in Frage kommenden »Gesetz« nicht mehr um eine Lex inferior, die einem übergeordneten Verfassungsgesetz derogiere. So könnte auch der strenge Dualismus beruhigt bleiben, denn nach der monistischen Lehre hat eine Konvention, wie die der Menschenrechte, ohne weiteres einen höheren Rang als die innerstaatliche Rechtsordnung des Vertragsstaates<sup>43</sup>.

Daß die allgemeine Bestimmung der Charta, Menschenrechte seien zu achten, als allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG anzusehen wäre, hatte schon *Guradze* behauptet. Sie besäße aber keinen konkreten Inhalt, solange offen bliebe, *welche* Menschenrechte unter diesen Schutz fielen. Für den europäischen Raum sei diese Lücke ausgefüllt worden<sup>44</sup>. Er selber geht aber noch einen Schritt weiter, indem er den gesamten Grundrechtskatalog der Europäischen Menschenrechtskonvention in Art. 25 GG als allgemeine Regeln des Völkerrechts verankert sieht.

Diese ganze Diskussion ist für die Einstufung der Konventionsgrundrechte der UN von Bedeutung, weil sie aufzeigt,



daß ohne eine Verankerung solcher Rechte im Art. 25 GG wahrscheinlich große juristische Probleme entstehen. In unserem Fall ist es aber unvergleichlich einfach, eine solche Grundlage zu finden. Nach der oben vertretenen Auffassung ist ein gewisser Kernbereich der Konvention schon jetzt allgemeine Regel des Völkerrechts. Sobald eine größere Anzahl von Ländern die Konventionen ratifiziert, was sogar zu ihrer Inkrafttretung erforderlich ist, nämlich 35 Staaten, greift Art. 25 GG direkt Platz. Dann löst sich von selbst die lästige Frage der Hierarchie der Konventionsnormen.

Diese werden zumindest den normalen Verfassungsrang erhalten, ohne formelles Verfassungsrecht zu sein. Damit ist ihre Gesetzesfestigkeit die der Grundrechte des Grundgesetzes, ja sie ist, je nach dem Standpunkt, den man in bezug auf völkerrechtliche Normen einnimmt, sogar noch stabiler. Schon von Mangoldt-Klein gaben den allgemeinen Regeln des Völkerrechts einen Rang über sämtliches innerstaatliches Recht einschließlich des gewöhnlichen Verfassungsrechts, so daß nur die »Elementaren Verfassungsgrundsätze und Grundentscheidungen« höherwertig bleiben<sup>45</sup>. Auch Guradze räumt den allgemeinen Regeln des Völkerrechts Überverfassungsrang ein, was sich aus der Entstehungsgeschichte ergäbe<sup>46</sup>.

Die Konventionen der UN enthalten die ausdrückliche Verpflichtung der Staaten, allen Bewohnern ihres Hoheitsgebietes die aufgezählten Menschenrechte einzuräumen und zu gewährleisten (Art. 2 beider Konv.). Hiermit wird ausgesprochen, daß es sich um subjektive öffentliche Rechte handelt, welche den Individuen gegenüber dem Staat zustehen. Das war schon in der Europäischen MRK das eigentlich Neue, wie Golsong mit Recht hervorhebt<sup>47</sup>. Den Einzelpersonen werden unmittelbar geltende subjektive internationale Rechte verliehen, denn solcherlei Natur sind die Grundrechte der Konventionen. Menschen gelten somit als Rechtspersonen, als Rechtssubjekte des Völkerrechts, was bislang immer noch bestritten blieb. In diesem Sinne betonen Dahm, Menzel und Doehring mit Recht, der Satz 2 des Art. 25 GG sei entbehrlich, wenn allgemeine Regeln des Völkerrechts ohnehin Rechte und Pflichten für die Individuen unmittelbar erzeugen<sup>48</sup>.

Die Konventionen sprechen eine Gewährleistungspflicht des Staates in bezug auf die Grundrechte aus. In der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte, deren Inhalt dem Grundrechtskatalog des Bonner GG am nächsten steht, kommt in Art. 2 eine doppelte Pflicht des Staates zum Ausdruck: die im Pakt anerkannten Rechte muß er *achten*, und somit anerkennen, ferner sie allen Personen *gewährleisten*, die sich im Hoheitsgebiet seiner Zuständigkeit befinden. Im entsprechenden Art. 2 der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist die Regelung anders ausgesprochen, da es sich um Grundrechte handelt, deren Verwirklichung große Anforderungen besonders an weniger entwickelte Staaten stellt: es sollen Maßnahmen ergriffen werden, um nach und nach die unbeschränkte Ausübung der vorgesehenen Rechte sicherzustellen.

Damit übernehmen die Vertragsstaaten die Pflicht, die vorgesehenen Rechte der Individuen anzuerkennen, zu gewährleisten und dies mit den ihnen zur Verfügung stehenden gesetzgeberischen, verwaltungsmäßigen und richterlichen Mitteln zu verwirklichen.

Hiermit verpflichtet sich der Staat zugleich, Vorenthaltungen oder Beeinträchtigungen dieser Rechte seitens Dritter, seien es Einzelmenschen, seien es Gruppen oder Organisationen, zu verhindern. So ist zumindest die sogenannte mittelbare Drittwirkung gegeben, denn das Individuum hat einen Schutzanspruch gegenüber dem Staat wegen Grundrechtseinschränkungen seitens Dritter<sup>49</sup>. Im Bereich des Grundgesetzes und der Europäischen Menschenrechtskonvention bleibt die Drittwirkung bestritten, die Mehrheit der Autoren lehnt sie noch ab<sup>50</sup>.

Die allgemeine Rechtsgrundlage der Menschenrechte der Kon-



Prinzessin Ashraf Pahlevi, die Schwester des Schahs von Iran, wird von Generalsekretär U Thant zur Wahl als Präsidentin der Internationalen Konferenz für Menschenrechte von Teheran beglückwünscht. Die Konferenz findet vom 22. April bis 13. Mai dieses Jahres statt. Prinzessin Ashraf war bereits Vorsitzende der UN-Kommission für Frauenfragen. Rechts im Bild der Direktor der Abteilung für Menschenrechte im Generalsekretariat Marc Schreiber. (Siehe auch den Beitrag auf S. 37f. dieses Heftes.)

ventionen wurde somit aufgrund der Verfassungsbestimmungen des Bonner Grundgesetzes für die Bundesrepublik erklärt. Die einzelnen Rechte der Individuen, die daraus folgen, enthält der Grundrechtskatalog der Konventionen.

#### Anmerkungen:

- 1 Den vollständigen deutschen Wortlaut der Konventionen und des Fakultativprotokolls siehe VN 15. Jg. (1967) Heft 6, S. 193 ff.
- 2 Zur Geschichte der Konventionen siehe J. Soder: Die Menschenrechtskonventionen der UN, in: VN 15. Jg. (1967) Heft 6, S. 167 ff.
- 3 Vgl. T. Maunz: Deutsches Staatsrecht, 15. Aufl. 1966, § 33; A. Verdross: Völkerrecht, 5. Aufl. 1964, S. 164.
- 4 Vgl. H. Triepel: Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899.
- 5 D. Anzilotti: Corso di Diritto Internazionale, 4. Aufl. 1955, Bd. I, S. 51 ff. Schon 1905 vertrat er diese Lehre, in: Il diritto internazionale nei giudizi interni. Sie fand unter den italienischen Völkerrechtlern weitgehend Zustimmung.
- 6 W. Kaufmann: Die Rechtskraft des Internationalen Rechts und das Verhältnis der Staatsgesetzgebungen und der Staatsorgane zu demselben, Stuttgart 1899, S. 77 ff.
- 7 J. Kohler: Lehrbuch der Rechtsphilosophie, 2. Aufl. 1917, S. 342 ff. Ders.: Grundlagen des Völkerrechts, 1918, S. 3 ff.
- 8 A. Verdross aaO, siehe Anm. 3, S. 113. Seit 1923 vertrat er den gemäßigten Monismus, in: Einheit des rechtlichen Weltbildes.
- 9 Maunz-Dürig: Kommentar zum Grundgesetz, Rdn. 4 zu Art. 25 GG.
- 10 Zur heutigen Lage im internationalen Recht siehe J. Kaiser: Internationale und nationale Zuständigkeit im Völkerrecht der Gegenwart, in: Bericht der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 7, S. 1-25, besonders auch die Ausführungen von Scheuner in der Aussprache, in: Bericht der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 7, S. 66-67.
- 11 Kritik an der Transformationslehre übten neuerdings verschiedene deutsche Völkerrechtler, vgl. Bericht der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 6, 1964. H. Guradze bemerkt in: Die Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, Berlin 1968, S. 12: In der Wissenschaft setzt sich »immer mehr die Ansicht durch, daß der völkerrechtliche Vertrag keiner Transformation bedarf oder auch nur fähig ist, um innerstaatliche Geltung zu erlangen. Er bedarf lediglich eines Vollzugsbefehls des zuständigen staatlichen Organs. Als Vollzugsbefehl betrachtet die von Mosler begründete, von Partsch ausgeführte Vollzugslehre allerdings ebenfalls grundsätzlich das Vertragsgesetz; sie sieht aber in ihm nicht den Geltungsgrund...«

- 12 A. A. Maunz-Dürig aaO, siehe Anm. 9, Rdn. 12 zu Art. 25 GG; sei Absage an den strengen Monismus und den Dualismus mit Primat des Staatsrechts.
- 13 So auch von Mangoldt-Klein: Kommentar zum Grundgesetz, IV 2 c zu Art. 59 GG; a.A. bei E. Menzel: Bonner Kommentar, Erl. 6 zu Art. 59 GG; es handle sich um Gegenstände der Bundesgesetzgebung im Gegensatz zur Bundesverwaltung.
- 14 Vgl. Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (= BVerfGE) I, 388.
- 15 Zu diesem Ergebnis müssen die Autoren jener überwiegenden Meinung kommen, die im Zustimmungsgesetz zur Europäischen MRK nur ein einfaches Bundesgesetz sehen. Siehe die Aufstellung bei H. Schorn: Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Text und Kommentar, Frankfurt 1965, S. 42 (Rdn. 37 zur Präambel).
- 16 Vgl. Maunz-Dürig aaO, siehe Anm. 9, Rdn. 1 zu Art. 79 GG; G. Anschutz: Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1919, 14. Aufl. 1933, S. 401 ff.
- 17 Vgl. M. Sorensen: Die Verpflichtungen eines Staates im Bereich seiner nationalen Rechtsordnung auf Grund eines Staatsvertrags, in: Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht, Vorträge und Diskussionen des 2. Internationalen Kolloquiums über die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Wien 18.-20. Oktober 1965, Karlsruhe 1967, S. 16.
- 18 So m. R. Maunz-Dürig aaO, siehe Anm. 9, Rdn. 17 zu Art. 25 GG.
- 19 So auch Maunz-Dürig aaO, siehe Anm. 9, Rdn. 19 zu Art. 25 GG; von Mangoldt-Klein aaO, siehe Anm. 13, III 3 c zu Art. 25 GG.
- 20 F. Klein: Die Europäische Menschenrechtskonvention und Art. 25 des Bonner Grundgesetzes, in: Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 11 (1962), S. 166.
- 21 H. Guradze aaO, siehe Anm. 11, S. 16. Ders. im Diskussionsbeitrag zum Vortrag von A. Verdross: Die Stellung der Europäischen Menschenrechtskonvention im Stufenbau der Rechtsordnung, in: Menschenrechte im Staatsrecht und im Völkerrecht, Karlsruhe 1967, S. 58.
- 22 J. Mühlenhöver: Die Konvention zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die europäische Neuordnung, in: Menschenrechte in christlicher Sicht von Wimmer (Hrsg.) Herder 1953, S. 56. - E. Friesenhahn: Der internationale Schutz der Menschenrechte, 1960, S. 54: »... daß die in der Menschenrechtskonvention anerkannten Freiheitsrechte heute bereits Völkerergewohnheitsrecht darstellen, also allgemeine Regeln des Völkerrechts sind«.
- 23 Siehe den Stand der Auffassungen bei E. Menzel aaO, siehe Anm. 13, Erl. 2 zu Art. 25 GG.
- 24 So von Mangoldt-Klein aaO, siehe Anm. 13, III 3 a zu Art. 25 GG mit Lit.; Maunz-Dürig aaO, siehe Anm. 9, Rdn. 16 zu Art. 25 GG; H. Guradze: Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht, Göttingen 1956, S. 172; A. A. G. Dahm: Völkerrecht I, 1958, S. 65; K. Doehring: Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht, 1963, S. 129 ff.: nur Gewohnheitsrecht und allgemeine Grundsätze des Rechts gemäß Art. 38 IGH fallen unter Art. 25 GG, nicht aber das völkerrechtliche Vertragsrecht.
- 25 Vgl. A. Verdross aaO, siehe Anm. 3, S. 143; G. Dahm aaO, siehe Anm. 24, S. 25.
- 26 Vgl. W. Wengler: Völkerrecht, 1964, Bd. I, S. 362.
- 27 So besonders E. Menzel aaO, siehe Anm. 13, Erl. II 2 Abs. 2 zu Art. 25 GG; Maunz-Dürig aaO, siehe Anm. 9, Rdn. 16 zu Art. 25 GG; G. Dahm aaO, siehe Anm. 24, S. 65; K. Doehring aaO, siehe Anm. 24, S. 129.
- 28 So von Mangoldt-Klein aaO, siehe Anm. 13, III 3 d zu Art. 25 GG.
- 29 A. A. ist A. Verdross aaO, siehe Anm. 3, S. 147.
- 30 Ähnlich wie hier F. A. von der Heydte: Völkerrecht I, 1958, S. 70.
- 31 Vgl. F. Berber: Lehrbuch des Völkerrechts I, 1960, § 7 IV.
- 32 Vgl. BVerfGE 10, 271.
- 33 Siehe hierzu F. Münch: Staatsverfassungen und Friedenspolitik, in: Friedenswarte 50, S. 346 ff. - Der Bundesgerichtshof hat den »Vorrang internationaler Verträge vor innerstaatlichem Recht« betont, BGHSt. 5, 402.
- 34 So Art. 7 Abs. 1 Europäische MRK verglichen mit Art. 103 Abs. 2 GG; Art. 17 Europäische MRK und Art. 18 GG; Art. 1 Zusatzprotokoll und Art. 14 GG.
- 35 Echterhölter: Die Europäische Menschenrechtskonvention im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung, JZ 1955, S. 689 ff.
- 36 Maunz-Dürig aaO, siehe Anm. 9, Rdn. 57 zu Art. 1 GG, Anm. 5.
- 37 So im Diskussionsbeitrag zum Referat von Meyer-Lindenberg auf der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 1961 in Frankfurt/Main, Bericht, Heft 4, S. 125.
- 38 Meyer-Lindenberg: Die Menschenrechte im Völkerrecht, in: Bericht der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 4, S. 102.
- 39 Siehe Anm. 20, aaO, S. 149 ff.
- 40 H. Guradze aaO, siehe Anm. 11, S. 17.
- 41 L. Wäsche: Die innerstaatliche Bindung des deutschen Gesetzgebers an die Europäische Menschenrechtskonvention, Diss. Köln 1961.
- 42 G. Dronsch: Der Rang der Europäischen Menschenrechtskonvention im deutschen Normensystem, Diss. Göttingen 1964, S. 117 ff.
- 43 Vgl. A. Verdross aaO, siehe Anm. 21, S. 45.
- 44 H. Guradze aaO, siehe Anm. 24, S. 173.
- 45 von Mangoldt-Klein aaO, siehe Anm. 13, V 3 zu Art. 25 GG.
- 46 H. Guradze aaO, siehe Anm. 11, S. 21. Weitere Vertreter dieser A. siehe bei Schorn aaO, siehe Anm. 15, Rdn. 38 und 41 zur Präambel.
- 47 H. Golsong: Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, Karlsruhe 1958, S. 46.
- 48 G. Dahm aaO, siehe Anm. 24, S. 67; E. Menzel aaO, siehe Anm. 13, Erl. 5 zu Art. 25 GG; K. Doehring aaO, siehe Anm. 24, S. 123, 157.
- 49 Vgl. hierzu für die Europäische Menschenrechtskonvention Schorn aaO, siehe Anm. 15, Rdn. 36 ff. zu Art. 1.
- 50 Siehe W. Nordemann: Die Reichweite der Grundrechtsgarantien nach der Rechtsprechung, Diss. Göttingen 1959. Besonders aber W. Leisner: Grundrecht und Privatrecht, München 1960; zur Europäischen MRK. H. Guradze aaO, siehe Anm. 24, S. 172. Ders. aaO, siehe Anm. 11, S. 22; G. Dronsch aaO, siehe Anm. 15, S. 102.

## Das Europarecht der Grundfreiheiten im Jahr der Menschenrechte

DR. HANS WIEBRINGHAUS  
Abteilungsleiter im Europarat

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen bestimmte das Jahr 1968 zum »Jahr der Menschenrechte«. Anlaß zu diesem Beschluß gab die Tatsache, daß sich 1968 zum zwanzigsten Male der Tag jährt, an dem die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte«<sup>1</sup> von der UNO-Generalversammlung angenommen wurde. In das Jahr 1968 fällt jedoch gleichfalls der 15. Jahrestag des Inkrafttretens der Europäischen Menschenrechtskonvention, die, am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet, am 3. September 1953 für zehn Staaten rechtsverbindlich geworden ist.

Diese Konvention stellt nicht nur auf dem Gebiet der staatsbürgerlichen Grundrechte einen bedeutenden Beitrag zur europäischen Rechtsvereinheitlichung dar, sondern verwirklicht auch eines der Hauptanliegen der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« vom 10. Dezember 1948: die Umformung der in dieser Erklärung zwar generell, aber ohne Rechtskraft anerkannten Grundfreiheitsrechte in Rechtsnormen, die sowohl völkerrechtlich als auch innerstaatlich für Staaten, Regierungen und öffentliche Behörden verbindlich sind.

Aus diesem doppelten Anlaß wird im folgenden ein Überblick über den Inhalt und die bisherige praktische Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention gegeben:

Im Rahmen der internationalen Organisation des Straßburger

Europarats vorgeschlagen, ausgehandelt und abgeschlossen, ist die Römer Konvention bisher von 16 der 18 Mitgliedsstaaten dieser europäischen Behörde ratifiziert worden. Es sind dies: die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Dänemark, Griechenland, Island, Irland, Luxemburg, Norwegen, Schweden, Großbritannien, Belgien, Holland, Italien, Malta, Türkei und Zypern. Nur die Schweiz und Frankreich sind bisher der Europäischen Menschenrechtskonvention noch nicht in bindender Form beigetreten; Frankreich hat sie jedoch 1950 unterzeichnet.

Seit ihrer Unterzeichnung im Jahre 1950 ist die Römer Konvention durch fünf Zusatzprotokolle ergänzt worden, von denen das 1. und 4. in Kraft getreten sind; sobald sie rechtsverbindlich werden, bilden die Protokolle Bestandteile der Konvention. (Der deutsche Wortlaut der wichtigsten materiellrechtlichen Bestimmungen dieser Vertragswerke wird im Anhang wiedergegeben.)

Die wesentlichsten Vorschriften der Konvention sind teils materiell-rechtlichen und teils institutionellen Charakters:

- > Die materiell-rechtlichen Bestimmungen definieren die einzelnen, durch die Konvention spezifisch geschützten Menschenrechte.
- > Die Vorschriften institutionellen Charakters befassen sich