Der Grundrechtskatalog der Menschenrechtskonventionen der UN als innerdeutsches Recht

PROFESSOR DR. DR. JOSEF SODER

Bundesjustizminister Dr. Dr. Gustav Heinemann hat in seiner Ansprache bei der Eröffnung der ersten Internationalen Konferenz für Menschenrechte in Teheran im April dieses Jahres namens der Bundesregierung bekanntgegeben, daß die Bundesrepublik Deutschland die beiden Menschenrechtspakte, die die Vollversammlung der Vereinten Nationen Ende 1966 verabschiedet hat, unterzeichnen und ratifizieren wird. Durch diesen Beitritt der Bundesrepublik Deutschland wird der Inhalt der Pakte verbindliches deutsches Recht. In einem ersten Beitrag (Heft 2/1968 S. 39 ff.) wurden die allgemeinen Bezüge zwischen den Menschenrechtspakten und dem innerdeutschen Recht beleuchtet. Die nachstehenden Ausführungen des gleichen Autors befassen sich mit diesen Beziehungen im einzelnen.

In den nachfolgenden Ausführungen wird erstmalig der Versuch unternommen, den *Inhalt* der Menschenrechtskonventionen der UN darzulegen und die Rechtswirkungen aufzuzeigen, die sich für die Bewohner der Bundesrepublik ergeben, wenn dieser Rechtskatalog durch Ratifizierung der Konventionen innerdeutsches Recht geworden ist.
Diese Erörterungen erscheinen aber erst sinnvoll, wenn die Bestimmungen dieses Grundrechtskatalogs in Zusammenhang gebracht werden mit den Grundrechten der Bonner Verfassung und der deutschen Gesetze. Es wird sich herausstellen, daß viele Normen der Konventionen dem Inhalt nach jetzt schon deutsches Recht sind. Zugleich klärt sich die Frage, welche neuen Rechte zum Grundrechtskatalog hinzukommen und inwieweit die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland mehr Rechte gewährt als die Konventionen.

I. Das Schrankensystem des Grundgesetzes (GG) und der Konventionen

Jedes Normensystem, das eine Verleihung von Menschen- oder Grundrechten als subjektive öffentliche Rechte der Individuen enthält, gewährt sie nicht uneingeschränkt und für alle Situationen. Für die Ausübung der verliehenen Rechte werden Schranken gezogen, die je nach Inhalt des Rechts oder des Personenkreises einen größeren oder kleineren Eingriff in den Handlungs- oder Freiheitsraum bedeuten.

A. Das Schrankensystem des Bonner Grundgesetzes

Das GG kennt vier Arten von Schranken:
1. Den *allgemeinen Gesetzesvorbehalt.* Er erscheint dort, wo der Gewährleistung eines Rechts hinzugefügt wird: »Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden«; so im Art. 10 zum Brief- und Postgeheimnis. Oder wenn es heißt: »Das Nähere regelt ein Bundesgesetz«; wie im Art. 4 Abs. 3 zur Kriegsdienstverweigerung. In solchen Fällen darf aber die im Gesetz enthaltene Schranke niemals so eng sein, daß sie den Kernbereich des Grundrechts antastet (Art. 19 Abs. 2 GG).
2. Den *speziellen Gesetzesvorbehalt.* Er gestattet dem Gesetzgeber nur in bestimmten Fällen, Schranken aufzurichten. So können gemäß Art. 8 *nur* Versammlungen unter freiem Himmel eingeschränkt werden. Wohnungsdurchsuchungen dürfen, wenn keine Gefahr im Verzuge besteht, *nur* durch richterliche Anordnung erfolgen (Art. 13 Abs. 2 GG).
3. Die *grundrechtsimmanenten Schranken.* Das Recht, auch jedes Grundrecht, gilt für das Leben in der Gemeinschaft. Das gehört zum Wesen einer Rechtsordnung. Daraus folgt zwangsläufig die Rücksichtnahme auf die Allgemeinheit bei der Ausübung eines Grundrechts: die Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz schränken das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ein (Art. 2 Abs. 1 GG). Oder: Die Presse muß in der Ausübung ihrer Freiheit Rücksicht nehmen auf die bestehenden allgemeinen Gesetze, den Schutz der Jugend und das Recht auf persönliche Ehre (Art. 5 Abs. 2 GG). Andere Autoren sprechen dabei von Kollisionsschranken, weil Rechte verschiedener Personen kollidieren, oder von systematischen Schranken, weil das System der Verfassung und das der Gesetzgebung in seiner Gesamtheit solche Einschränkungen voraussetzt.
4. Zu diesen immanenten Schranken gehört auch das Verbot des Mißbrauchs der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Staates (Art. 18 GG). Bei Übertretung wäre die Folge die vom Bundesverfassungsgericht auszusprechende *Verwirkung* der Grundrechte. Sie ist die stärkste Einschränkung der Grundrechte, ihr totaler Verlust[1].

B. Das Schrankensystem der UN-Menschenrechtskonventionen

Es ist zum Teil umfangreicher als das des Grundgesetzes, was besondere Bedeutung erlangt, wenn dasselbe Grundrecht in beiden Normensystemen unterschiedlichen Einschränkungen unterworfen wird.
1. Die *allgemeinen Schranken* unbestimmter Art. Sie erscheinen dort, wo es beispielsweise heißt, in das Privatleben dürfe nicht »willkürlich oder unrechtmäßig eingegriffen werden«, (Art. 17 der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte – hier als *Konv. B* bezeichnet –), wobei nicht klar ist, ob »rechtmäßig« dasselbe bedeutet wie »gesetzmäßig«, zumal in der englischen Sprache das eine für das andere steht. Die gleiche Schranke enthält Art. 25 Konv. B, der dem Staatsbürger die politische Betätigung, das aktive und passive Wahlrecht und den Zugang zu den öffentlichen Ämtern »ohne unangemessene Einschränkung« verleiht. Damit ist wohl nicht der verwaltungsmäßige Ermessensmißbrauch gemeint, der in einen anderen Zusammenhang gehört.
2. Der *Gesetzesvorbehalt* kommt bei verschiedenen Menschenrechten zum Ausdruck. Die Religionsfreiheit und die Meinungsfreiheit finden ihre Schranken an Gesetzen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der allgemeinen Gesundheit, der Sittlichkeit, der Grundrechte und Freiheiten anderer (vgl. Art. 18 und 19 der Konv. B). Ähnliche Einschränkungen gelten für die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 21 und 22 Konv. B), wo letzterer noch Schranken personeller Art hinzugefügt werden: sie gilt nicht für Mitglieder der Streitkräfte und der Polizei.
3. Die *völkerrechtlichen Schranken* erscheinen in der Form anerkannter allgemeiner Rechtsgrundsätze, welche das Verbot der rückwirkenden Strafbegründung unwirksam machen (Art. 15 Abs. 2 Konv. B).
4. Die *Notstandsklausel* in Art. 4 Konv. B sieht vor, daß in Zeiten öffentlichen Notstandes, der die Existenz der Nation bedroht und amtlich verkündet ist, die Vertragsstaaten die unerläßlichen, von den Verpflichtungen der Konvention abweichenden Maßnahmen treffen, wenn sie in Einklang mit den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen und keine Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft bedeuten; nicht angeführt werden nationale Herkunft und politische und sonstige Anschauungen. Diese Schranken gelten aber nur für eine begrenzte Anzahl von Grundrechten, wie Abs. 2 ausführt.

5. Die Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – hier als *Konv. A* bezeichnet – sieht wegen der besonderen Art dieser Menschenrechte andere Schranken vor. Sämtliche Grundrechte stehen hier unter einem allgemeinen *Gewährleistungsvorbehalt* der eigenstaatlichen Möglichkeiten. Artikel 2 dieser Konvention bestimmt nämlich zu Beginn, daß jeder Vertragsstaat sich verpflichtet, entsprechend allen seinen Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um *nach und nach* die unbeschränkte Ausübung der hier anerkannten Rechte sicherzustellen. Es dürfen lediglich keine personellen Diskriminierungen irgendwelcher Art bei der Verleihung dieser Rechte erscheinen (Abs. 2). Den Entwicklungsländern wird sogar das allgemeine Recht zugestanden, Ausländern nach eigener Entscheidung die wirtschaftlichen Rechte zu gewährleisten, wobei sie lediglich die Menschenrechte im allgemeinen und die Erfordernisse ihrer Volkswirtschaft zu berücksichtigen hätten (Abs. 3).

Dieser einleitende Artikel richtet von vornherein hohe Schranken für die Gewährleistung sämtlicher Rechte auf. Er entkleidet die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zum großen Teil ihres Gehaltes und bringt sie in die Nähe allgemeiner Erklärungen von der Art der Menschenrechtsdeklaration der UN von 1948. Das wird umso deutlicher, wenn man in Betracht zieht, welch schwache Durchführungsbestimmungen diese Konvention begleiten.

Hinzu kommen aber noch die eigentlichen Schranken in der Form des *allgemeinen Gesetzesvorbehaltes:* die gewährleisteten Rechte unterliegen den Einschränkungen, die im Gesetz vorgesehen, mit der Natur dieser Rechte unvereinbar sind und deren ausschließlicher Zweck es ist, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern. Dieser Vorbehalt richtet wiederum sehr hohe Schranken auf und läßt kaum mehr als einen Kern der Rechte bestehen. Er könnte auch praktisch heißen: der Staat gewährt die Rechte nach Maßgabe seiner Gesetze.

Dies ist ein weiterer Beweis für die soeben vertretene Auffassung von der rechtlichen Aushöhlung der Konvention, wobei man den sozialschwachen Ländern entschieden zu weit entgegengekommen ist. Eine rasche Verwirklichung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Rechte, wenn auch mit anfänglichen Einschränkungen, bedingt Fortschritt und Entwicklung und räumt mit der unsozialen und unwirtschaftlichen Verteilung von materiellen und besonders kulturellen Gütern auf, die das Grundübel der meisten Entwicklungsländer darstellt.

Der *besondere Gesetzesvorbehalt* ist in verschiedenen Artikeln, ähnlich wie in der Konv. B, ausgesprochen. So darf z. B. die Koalitionsfreiheit für die Gewerkschaften nur beschränkt werden durch ein Gesetz, das in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheit anderer erforderlich ist (Art. 8 der Konv. A).

6. Schließlich ist noch in beiden Konventionen das Verbot des *Mißbrauchs* ausgesprochen, wenn auch nicht im Sinne der Verwirkung von Menschenrechten (Art. 5 Abs. 1 beider Konventionen): Die Bestimmungen dürfen nicht so ausgelegt werden, als berechtigten sie einen Staat, eine Gruppe oder eine Person, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, deren Ziel es ist, die in der Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten zu zerstören oder weiterhin einzuschränken.

II. Die staatsbürgerlichen und politischen Rechte als Bundesrecht

Durch die Ratifikation der Konvention seitens der Bundesrepublik Deutschland und durch ein schon vorausgegangenes oder nachfolgendes Inkrafttreten, wenn gemäß Art. 49 nach Hinterlegung der 35. Ratifikationsurkunde drei Monate verstrichen sind, wird ihr Inhalt geltendes deutsches Recht. Der Menschenrechtskatalog deckt sich zwar weitgehend mit dem Grundrechtskatalog des Bonner GG, aber auf einigen Gebieten gewährt die Konvention weitergehende Rechtsgarantien, auf anderen enthält sie weniger Rechte. Dieser Tatbestand erklärt sich zum Teil aus dem verschiedenen Schrankensystem. Somit bekommen jene Einzelbestimmungen besonderes Interesse, die neues bundesrepublikanisches Recht entstehen lassen.

Für die Kollisionsfälle von Rechten der Konvention mit dem GG enthalten beide Konventionen eine generelle Norm, die ähnlich auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen ist[2]. Sie untersagt in Art. 5 Abs. 2 Einschränkungen oder Abweichungen von den in einem Vertragsstaat bestehenden Grundrechten, die in Gesetz, Vertrag, Verordnung oder Gewohnheitsrecht enthalten sein können, unter dem Vorwand, die Konvention anerkenne solche Rechte nicht oder nicht in demselben Ausmaß.

Hiermit bleibt der Bestand an Grundrechten im innerstaatlichen Bereich erhalten, aus welchen Quellen sie auch immer fließen mögen, einschließlich internationaler Abmachungen, wie im Falle der Europäischen Menschenrechtskonvention. Der Katalog der Konventionsrechte kann lediglich neue Rechte hinzufügen, eventuell bestehende Schranken niederreißen oder zurücksetzen, weil er als Lex posterior mit derselben Gesetzeskraft derogierend wirkt. Er greift nicht störend in den Bestand der persönlichen subjektiven öffentlichen Rechte ein, sondern wirkt klärend und bereichernd. Für die Bewohner der Bundesrepublik, Inländer sowie Ausländer, bringt er ein Mehr an Menschenrechten auf verschiedenen Gebieten. Für den bundesrepublikanischen Staat ein Mehr an Pflichten und zu gewährleistenden Rechtsgarantien. Um welche es sich handelt, geht aus den Erläuterungen des Rechtskatalogs hervor.

A. Der Rechtskatalog der Konvention B und das Grundgesetz

Das Bonner GG beginnt mit Grundrechten allgemeiner Natur, indem es die Würde des Menschen als unantastbar erklärt (Art. 1 GG) und das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit ausspricht (Art. 2 Abs. 1). Die Konvention kennt keine solchen allgemeinen Rechte. Das bringt gewisse Vorteile, denn wegen des unpräzisen Inhalts kann erst eine gutfundierte Lehre und Rechtsprechung derart generell gehaltene Grundrechte mit Inhalt füllen. Ferner muß betont werden, wie *Scheuner* mit Recht bemerkt, daß die Grundrechte »selbständige, jeweils in sich allein zu interpretierende Verbürgungen sind, nicht Spezialgesetze jenes allgemeinen Freiheitsrechts«[3].

1. Gruppe von Rechten: Leben und Unversehrtheit (Art. 6, 7)

a) Das Recht auf *Leben* verbürgt die Konvention in Art. 6, das GG in Art. 2 Abs. 2 und Art. 102 (Abschaffung der Todesstrafe). Die Konvention schützt das Leben gegen »willkürliche Beraubung«, das GG läßt nur aufgrund eines Gesetzes Eingriffe zu (Abs. 2 Satz 3). Die Konvention gestattet die Todesstrafe für Länder, in welchen sie nicht abgeschafft wurde, aber nur für schwerste Verbrechen und niemals bei Jugendlichen oder Schwangeren. Wenn nicht aus dem Wortlaut, so ergibt sich doch aus dem Ton, daß sie gegen eine Wiedereinführung der Todesstrafe tendiert.

Das Ausmaß der Rechtsgarantie für Leben deckt sich in beiden Bestimmungen. Das »Gesetz«, welches im GG einen Eingriff in das Recht auf Leben erlaubt, wäre die Notwehr des § 53 StGB. Durch die Europäische Menschenrechtskonvention wurde sie schon dahingehend eingeschränkt, daß Tötung nur bei Verteidigung gegen rechtswidrige Gewaltanwendung gestattet bleibt. Wie dargelegt, läßt die Konvention solche Einschränkungen unberührt. Das Recht auf Leben bleibt auch im Falle des Notstandes in seinem vollen Umfang (vgl. Art. 4 Abs. 2 der Konv.). Aber die Einschränkung »willkürliche Beraubung« neutralisiert diese Schranke weitgehend, und dann könnte auch bei Ausgehverbot ohne Warnung scharf geschossen werden.

Wie im GG erscheint auch hier die Frage des Schutzes für keimendes Leben nicht eindeutig geklärt, wobei die besseren Gründe für eine Bejahung sprechen[4].

b) Die *Unversehrtheit* des Körpers ist in Art. 7 der Konv., im GG in Art. 2 Abs. 2 sowie Art. 104 Abs. 1 angesprochen. Dabei schützt das GG die körperliche Unversehrtheit unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt, der Eingriffe gestattet, und es verbietet die Mißhandlung von Gefangenen. Die Konvention dagegen enthält keinen Gesetzesvorbehalt bei ihrem Verbot grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und unfreiwilliger wissenschaftlicher Versuche. Formell bietet sie somit einen umfassenderen Schutz des Grundrechts, weil schrankenlos, es sei denn, man leite den stärkeren Schutz von der allgemeinen Unantastbarkeit der menschlichen Würde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG her.

Aber Art. 7 so zu interpretieren, daß er sinngemäß nur wie Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG gelte, wo Mißhandlung nur für »festgehaltene Personen« verboten wird, und daß er somit nur mit diesem konkurrieren könnte, wäre eine zu strikte Auslegung. In seiner allgemeinen Formulierung ist ferner auch die Drittwirkung enthalten; somit verböte er beispielsweise auch grausame Mißhandlungen der Kinder seitens der Eltern, was der Staat dann gesetzlich zu unterbinden hätte.

2. Gruppe von Rechten: Persönliche Sicherheit (Art. 9–11; 14–16; 24)

Art. 9 der Konv. gewährt die *Sicherheit der Person,* insbesondere gegen willkürliche Verhaftung und während der Untersuchungshaft. Er entspricht weitgehend den Bestimmungen des Art. 104 Abs. 2–4 GG. Er geht insofern weiter, als er bei Freiheitsentziehung gebietet, die Gründe anzugeben, und bei unrechtmäßiger Festnahme ein klagbares Recht auf Schadensersatz einräumt. Art. 104 GG verleiht größeren Rechtsschutz durch Fixierung der Frist des polizeilichen Gewahrsams, durch Auferlegung der Pflicht zum Erlaß eines Haftbefehls oder Anordnung der Freilassung, sowie des Gebotes, Angehörige zu benachrichtigen. Die weitergehenden Rechte sind jeweils maßgebend.

Die Bestimmungen der Konvention decken sich mit denen des Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Diese haben durch die Anwendung bei Verfahren vor der Europäischen Kommission für Menschenrechte bewirkt, daß eine Höchstdauer für Untersuchungshaft in der Bundesrepublik eingeführt wurde[5].

Art. 10 der Konv. verlangt humane und menschenwürdige *Behandlung der Häftlinge,* Trennung des Untersuchungshäftlings von den Verurteilten, der Jugendlichen von den Erwachsenen und einen Strafvollzug zur Rehabilitierung. Er entspricht wiederum dem Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG, der »seelische und körperliche Mißhandlung« bei festgehaltenen Personen verbietet, und den sonstigen Bestimmungen unserer Strafprozeßordnung. Da er die »Achtung der angeborenen Menschenwürde« gebietet, enthält er für den Häftlingsbereich das, was Art. 1 GG von der Würde des Menschen im allgemeinen aussagt. Das Verbot der »seelischen Mißhandlung« des Art. 104 GG ist in der Konvention nicht ausdrücklich enthalten; somit wäre die Anwendung von Lügendetektoren, Wahrheitsseren u. dgl. in anderen Ländern nicht direkt ausgeschlossen, sondern nur insoweit sie eine menschenwürdige Behandlung darstellen.

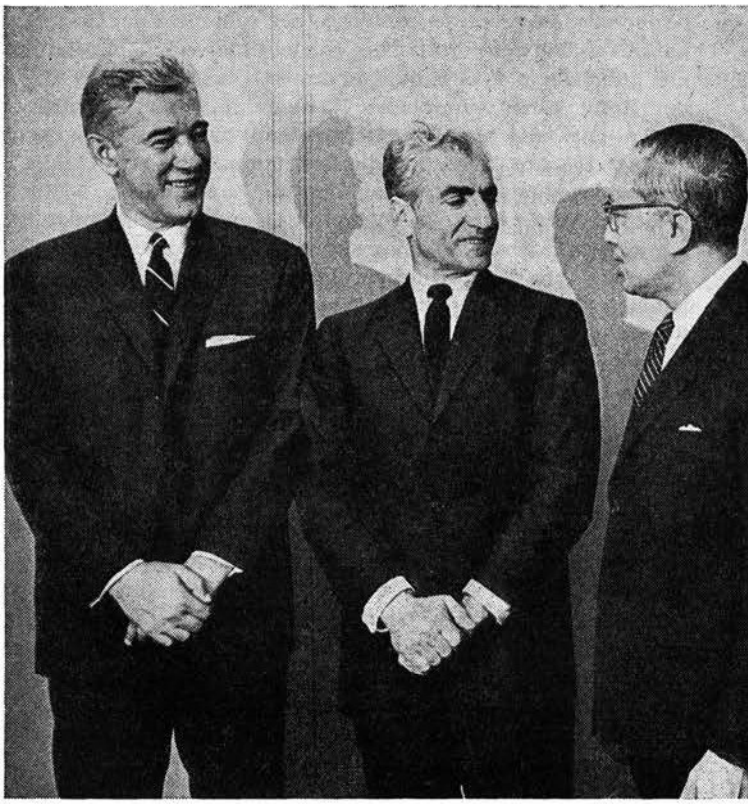
Art. 11 der Konv. verbietet die *Schuldhaft* bei Unfähigkeit zur Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen, die offenbar in verschiedenen Ländern noch praktiziert wird.

Art. 14 enthält *prozeßrechtliche* Schutzgarantien und entspricht den Bestimmungen des Art. 103 Abs. 1 und 3 GG sowie den Normen der Prozeßordnung. Dabei ist folgendes von Bedeutung: a) Art. 14 Abs. 1 der Konvention verlangt ein »unparteiisches, auf das Gesetz beruhendes Gericht«; Art. 103 Abs. 1 GG geht weiter, ebenso Art. 101 GG. – b) Er sieht den Ausschluß der Öffentlichkeit beim Prozeß auch »zum Schutz des Privatlebens und im Interesse der Gerechtigkeit vor«, was das deutsche Recht nicht kennt. Diese weitergehende Schutzbestimmung würde nach Inkrafttreten der Konvention für die Bundesrepublik insofern gelten, als sie zum Schutz eines Grundrechts erforderlich ist, also den Prozeßparteien einen Vorteil verleiht. Dies ist, wie dargelegt, der Sinn des Günstigkeitsprinzips in Art. 5 Abs. 2 Konv. – c) Jeder hat das Recht, bis zum Beweis der Schuld nach Maßgabe des Gesetzes für unschuldig zu gelten (Art. 14 Abs. 2 der Konv.). Es ist dies der Grundsatz des In dubio pro reo. Dazu gehört auch Abs. 3 g, der den Zwang zum Schuldbekenntnis verbietet. Das richterliche Verhalten auf deutschen Gerichten entspricht noch nicht solchen Bestimmungen, da »hartnäckiges Leugnen« oft als zusätzliche Straftat aufgefaßt wird oder zumindest als erschwerendes Moment gilt. – d) Art. 14 Abs. 3 enthält die Prozeßgarantien und entspricht der Strafprozeßordnung im deutschen Recht. Beim Laderecht der Entlastungszeugen sind die §§ 219 Abs. 1 und 220 der StPO enger. Sie mußten schon den gleichen Bestimmungen der Europäischen Konvention weichen.

Bei den weiteren Bestimmungen dieses Art. 14 der Konv. ist noch der Schadensersatz bei Justizirrtum zu erwähnen, »entsprechend den Gesetzen«, was wohl auch die Staatspflicht zu eindeutiger und den Grundrechten entsprechender Gesetzgebung einschließt. Somit wäre ein Fall Lettenbauer schneller erledigt worden.

Art. 15 der Konv. enthält das Verbot *rückwirkender Strafgesetze* auf nationalem und internationalem Gebiet und entspricht Art. 103 Abs. 2 GG. In seinem Abs. 2 bringt er den Vorbehalt der völkerrechtlichen Schranke (vgl. oben I B 3), wenn die Straftat »aufgrund der von der Völkergemeinschaft anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze als verbrecherisch galt«. Hiermit sollen Zweifel an der Gerechtigkeit der Kriegsprozesse ausgeschaltet und gewisse Gesetze mit rückwirkender Kraft in Belgien, Dänemark usw., die Kollaboration mit dem Feind, Landesverrat und Kriegsverbrechen unter Strafe stellten, in Schutz genommen werden.

Einen solchen Vorbehalt kennt das GG nicht. Da es sich um den grundrechtlichen Schutz der Individuen handelt, auch der



Der Schah von Persien, Mohammad Reza Pahlevi, stattete dem Hauptsitz der Vereinten Nationen und Generalsekretär U Thant am 11. Juni 1968 einen Besuch ab. Das Bild zeigt den Schah im Gespräch mit U Thant; links der derzeitige Präsident Corneliu Manescu (Rumänien).

echten oder vermeintlichen Verbrecher, und nicht der Gerichtsbarkeit irgendwelcher Staaten, entsteht hier eine Kollision mit den günstigeren Bestimmungen des GG, bzw. mit Art. 5 Abs. 2 der Konv. Einer von beiden Artikeln muß hierbei zurücktreten: entweder bleibt (in Deutschland) das günstigere Recht des Art. 103 Abs. 2 GG und die Bestimmung des Art. 15 Abs. 2 muß weichen oder letztere kommt zum Zuge und Art. 5 Abs. 2 nicht zur Anwendung. Da aber keine Grundlage vorhanden ist, um in Art. 15 Abs. 2 eine Lex specialis zur absoluten Schranke des Art. 5 Abs. 2 zu erblicken, kommt er nicht zum Zuge. Zu betonen wäre auch noch, daß er zwar eine Verurteilung in Schutz nimmt, sie aber keinem Staat in bezug auf seine Untergebenen als Pflicht auferlegt. Die völkerrechtliche Schranke würde folglich im Gebiet des Grundgesetzes nicht gelten.

Die Europäische Menschenrechtskonvention enthält einen inhaltlich gleichlautenden Artikel. Bei der Ratifizierung machte die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 64 den Vorbehalt, »daß sie die Bestimmung nur in den Grenzen des Art. 103 Abs. 2 GG anwenden wird«[6]. Dieser Vorbehalt wäre aber unwirksam gewesen, wenn die »allgemeinen Rechtsgrundsätze« in den »allgemeinen Regeln des Völkerrechts« gemäß Art. 25 GG enthalten sind, wie *Menzel, Maunz-Dürig, Doehring* u. a. annehmen[7], oder wenn der völkerrechtliche Aspekt der allgemeinen Rechtsgrundsätze in solchen Regeln inbegriffen sind, wie vertreten wurde[8]. Art. 103 Abs. 2 GG käme nicht zur Geltung, denn es ist kein allgemeiner Rechtsgrundsatz, daß Strafbarkeit einer Handlung immer geschriebenes Gesetz voraussetzen muß. Sie könnte auch im Gewohnheitsrecht oder Vertragsrecht erscheinen.

Die Konvention der UN enthält keine der Europäischen Konvention entsprechende Möglichkeit, Vorbehalte in bezug auf Gewährung der Grundrechte bei der Ratifizierung zu machen. Im Fall des Art. 15 Abs. 2 würde sich aber auch, wie dargelegt, ein entsprechender Vorbehalt der Bundesrepublik erübrigen.

Art. 24 der Konv. verleiht jedem *Kind* – folglich auch dem unehelichen – das Recht auf Minderjährigenschutz, auf standesamtliche Eintragung und Namen sowie auf Erwerb einer Staatsangehörigkeit. Hiermit wird ein begrenztes Recht auf Staatsangehörigkeit ausgesprochen, ein allgemeines Recht für alle ist in der Konvention nicht enthalten. Dieses Recht bedeutet die Pflicht des Staates, durch Gesetzgebung und Verwaltung Sorge zu tragen, daß auch die Eltern der Kinder sich dementsprechend verhalten. Das Grundgesetz streift diese Rechte im Art. 6 Abs. 5. Ansonsten sind sie im Personenstandsrecht, im Familienrecht und im Jugendschutzgesetz zu suchen, aber ohne grundrechtliche Relevanz und Garantie.

Art. 16 gibt einem jeden »das Recht, überall als *Person* im Rechtssinn anerkannt zu werden«. Ob dieses »überall« auch das Völkerrecht und seine Normen einschließt und somit die Stellung der Individuen als völkerrechtliche Rechtspersonen, was in Lehre und Praxis noch streitig ist, in bejahendem Sinn klärt, wird man nicht folgern können, weil die Rechte der Konvention für den jeweiligen Staatsbereich gelten sollen.

3. Gruppe von Rechten: Freiheit und Entfaltung der Person (Art. 8, 12, 17–23)

Art. 8 der Konv. schützt die *persönliche Freiheit* durch Verbot der Sklaverei und des Sklavenhandels, des Haltens in Unfreiheit, der Zwangs- und Pflichtarbeit. Ausnahmen werden gestattet für Strafgefangene, Soldaten, Dienstleistungen von Kriegsdienstverweigerern und für Not- und Katastrophenfälle oder als übliche staatsbürgerliche Pflicht. Diese Bestimmungen entsprechen Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 12 Abs. 2 bis 4 GG. Letzterer geht in Abs. 3 insofern weiter, als Frauen nicht zu einer Dienstleistung im Verband der Streitkräfte gesetzlich verpflichtet werden können. Aber die Verurteilung zur Einweisung in ein Arbeitshaus gemäß § 361 StGB muß entfallen.

Art. 12 enthält das Recht auf *Freizügigkeit*, auch für Ausländer, und die Auswanderungsfreiheit sowie die Rückwanderungsfreiheit in das eigene Land. Das GG sieht in Art. 11 die innerstaatliche Freizügigkeit vor, aber nur für Deutsche. Andererseits enthält die Konvention größere Einschränkungen als das GG. Somit würden für Deutsche die weniger strengen Schranken des GG gelten, für Ausländer die engeren Vorbehalte der Konvention, aber auch die grundsätzliche Freizügigkeit, die das GG ihnen nicht gewährt. Die *Rückwanderungsfreiheit* in sein eigenes Land ist dagegen nur der Beschränkung der »Willkür« unterworfen. Als Recht des GG ist sie bestritten, vielleicht enthält sie Art. 2 Abs. 1, ebenso wie die Auswanderungsfreiheit[9]. Sie hängt mit dem ebenfalls umstrittenen *Recht auf Heimat* zusammen, ist sogar deren Ausdruck. Das 4. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention anerkennt das Recht der Einreise in den Staat, dessen Staatsbürger man ist, und verbietet die Kollektivausweisung eigener oder fremder Staatsangehöriger.

Art. 13 der Konv. läßt die *Ausweisung* eines Ausländers nur bei Rechtmäßigkeit und unter Einspruchsrecht mit Überprüfung zu. Das GG kennt keinen Schutz vor Ausweisung als beschränktes Grundrecht, wohl aber § 10 des Ausländergesetzes vom 28. April 1965[10]. Hierbei ist auch auf eine mögliche Kollision mit dem Asylrecht zu verweisen, welches die Konvention nicht enthält, wohl aber Art. 16 Abs. 3 Satz 3 GG für politisch Verfolgte, und zwar als Grundrecht, wie *Kimminich* besonders hervorhebt[11].

Art. 17 der Konv. verleiht das Recht auf Schutz des *Privatlebens*, der *Familie*, des *Heimes*, des *Briefwechsels*, in das nicht willkürlich und unrechtmäßig eingegriffen werden darf, und auf *Ehre* und *Ruf*, das nicht unrechtmäßig beeinträchtigt werden soll. Hier ist auch der Schutz gegen Dritte – Presse, Rundfunk, Fernsehen, Photographieren, Bespitzeln einschl. durch Minihörer usw. – enthalten, da Abs. 2 ausdrücklich sagt, jeder habe das Recht auf gesetzlichen Schutz gegen derartige Eingriffe oder Verletzungen.

Das GG kennt keinen allgemeinen Schutz des Privatlebens, lediglich Art. 2 Abs. 1 enthält das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, womit indirekt das Privatleben geschützt bleibt. Die *Wohnung* schützt Art. 13 GG mit strengeren Normen als die Konvention. Da dieser Schutz des Grundrechts weiter reicht, geht er der Konvention vor. Aber im Abs. 3 werden auch Eingriffe ohne die Schranke der »Gesetzmäßigkeit«, welche die Konvention verlangt, gestattet: hier würde letztere wiederum Platz greifen.

Der *Briefwechsel* erfährt in Art. 10 GG einen größeren Schutz als in der Konvention, indem auch Telefon und Telegraf erwähnt werden. Die *Familie* als Institution und als private Erscheinung schützt Art. 6 GG.

Art. 18 der Konv. verbürgt die *Gewissens-* und *Religionsfreiheit*. Wie im Art. 4 GG, der aber nicht von »Gedankenfreiheit« spricht, da sie schon in Glauben und Gewissen enthalten ist, gehört auch die Weltanschauungsfreiheit dazu. Ebenso normiert er das freie Bekenntnis der Religion und die religiösen Vereinigungen, die im Art. 140 GG durch Übernahme der Bestimmungen der Weimarer Verfassung eingehend geregelt werden. Aber schon im grundrechtlichen Teil geht das GG weiter, indem es auch die Kriegsdienstverweigerung umfaßt.

Die Schranken des Art. 18 der Konv. sind enger, so daß auch in diesem Sinne das GG einen weitergehenden und somit gegenüber den Konventionsbestimmungen in Geltung bleibenden Schutz gewährt. Es enthält nämlich keinen Gesetzesvorbehalt, wogegen die Konvention gesetzliche Schranken, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der allgemeinen Gesundheit oder Sittlichkeit oder der Grundrechte und Freiheiten anderer erforderlich sind, zuläßt. Im GG wird man aber auch die grundrechtsimmanenten Schranken des Art. 2 Abs. 1 gelten lassen[12].

Art. 19 der Konv. verbürgt die *Meinungsfreiheit* wie Art. 5 GG mit dem Recht zur Information und Verbreitung. Die

Konvention geht insofern weiter, als auch »ohne Rücksicht auf Landesgrenzen« Informationsfreiheit ausdrücklich gewährleistet wird, wogegen das GG sie nur indirekt verleiht, indem es die Information »aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert« gestattet. Die Pressefreiheit und die freie Berichterstattung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind im Art. 19 der Konv. nicht angeführt, aber implizite enthalten. Ferner verbietet das GG ausdrücklich die *Zensur*, die Konv. läßt aber die Möglichkeit in den aufgestellten Schranken offen, obwohl sich beide Beschränkungen trotz verschiedener Formulierungen inhaltlich decken.

Die *Wissenschaft* und *Lehre*, deren Freiheit Art. 5 Abs. 3 GG proklamiert, sind in der Konvention nicht erwähnt. Indirekt sind auch sie in der freien Information und Weitergabe »durch jedes sonstiges Mittel« enthalten, aber nicht im Sinne eines eigenen Grundrechts der Hochschullehrer und als institutionelle Garantie für die Hochschule.

Art. 20 verbietet die *Kriegspropaganda* und die Befürwortung des nationalen oder religiösen *Hasses*, womit eine weitere Einschränkung der Meinungsfreiheit bzw. der Presse- und Rundfunkfreiheit gegeben ist. Dieses Verbot ist im Art. 26 GG enthalten, der zwar besonders die Führung des Angriffskrieges verbietet, aber im allgemeinen von Handlungen spricht, »die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören«.

Art. 21 der Konv. schützt die *Versammlungsfreiheit* für alle, Art. 8 GG nur für alle Deutschen, aber durch Gesetz gilt dies nunmehr auch für Ausländer[13]. Die Schranken der Konvention sind enger gezogen, weil das Grundgesetz nur für Versammlungen unter freiem Himmel gesetzliche Beschränkungen zuläßt. Andererseits räumt aber die Konvention auch den Ausländern ein echtes verfassungsmäßiges Grundrecht ein.

Für die *Vereinigungsfreiheit* der Art. 22 Konv. und 9 GG gilt dasselbe wie oben in bezug auf Deutsche und Ausländer[14]. Die Schranken beider Bestimmungen sind inhaltlich die gleichen, wobei die Konvention für die Streitkräfte und die Polizei besondere Einschränkungen des Rechts auf Vereinigung zuläßt und das Grundgesetz Vereinigungen »gegen den Gedanken der Völkerverständigung« ausschließt. Nach den oben dargelegten Normen des Art. 5 Abs. 2 der Konv. gelten jeweils die minderen Schranken, m.a.W. die größeren Freiheiten.

Die freie *Gewerkschaftsbildung* erfährt in der Konvention und im GG eine besondere Betonung. Dabei enthält das GG nicht die Schranken der sonstigen Vereine wie die Konvention, diese verweist aber auf den weiteren Schutz des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation von 1948. Das Streikrecht ist weder in der Konvention noch im GG enthalten[15]. Eine Sonderart von Vereinen sind die *politischen Parteien*. Für diese gilt im deutschen Recht die Lex specialis des Art. 21 GG, das ihnen große Freiheiten und Rechte einräumt.

Ehe und *Familie* sind im Art. 23 der Konv. und im Art. 6 GG sowie im BGB und im Ehegesetz von 1964 geschützt. Die Konvention betont das Recht von Männern und Frauen, im heiratsfähigen Alter eine Ehe einzugehen. Im GG ist dies nur im allgemeinen Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit enthalten (Art. 2 Abs. 1). Die Konvention äußert sich nicht darüber, von welchem Heiratsalter die Rede ist. Offenbar bleibt dabei das Landesrecht maßgebend.

Eine behördliche Genehmigung zur Eheschließung für gewisse Personen, die im besonderen Gewaltverhältnis leben, wäre gegen Art. 23 der Konv., ebenso jegliche Zölibatsklausel zur Ausübung gewisser Berufe auch kirchlicher Natur[16]. Wie das GG stellt auch die Konvention Ehe und Familie als Institution unter den besonderen Schutz von Staat und Gesellschaft. Fraglich bleibt noch, inwiefern Ehehindernisse, die in der staatlichen Gesetzgebung ausführlich und weitgehend aufgestellt werden, durch die Konvention ihre Geltung einbüßen. Zumindest solche, die eine unangemessene Einschränkung der persönlichen Entscheidungsfreiheit enthalten, dürften als aufgehoben gelten.

4. Gruppe von Rechten: die Gleichheit (Art. 2, 3, 23, 26)

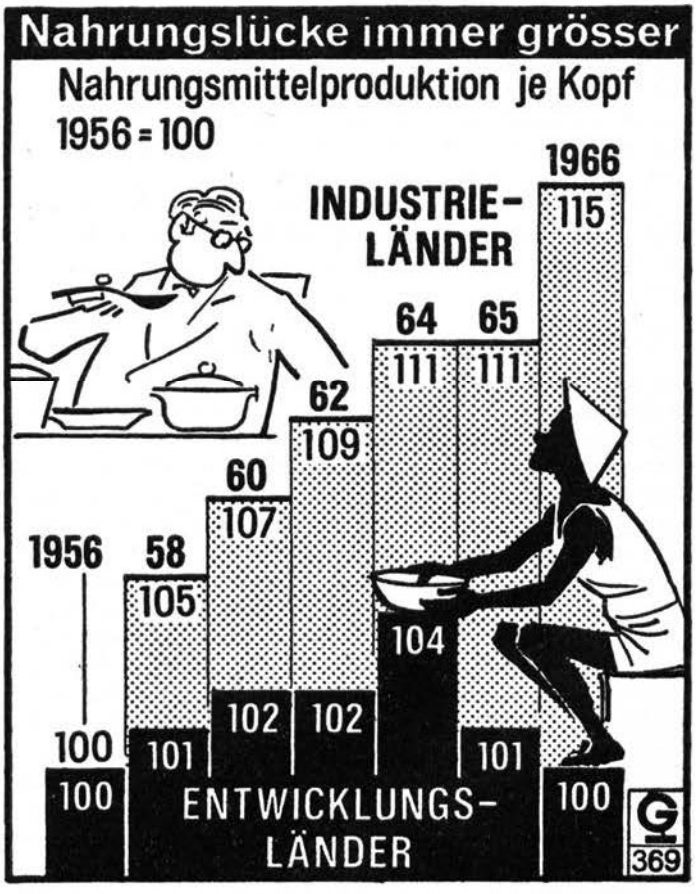
Bestimmungen über Gleichheit der Personen, denen subjektive Grundrechte eingeräumt werden, enthalten die Art. 2 Abs. 1, Art. 3, Art. 23 Abs. 4, Art. 26. Es handelt sich hierbei um dasselbe Gleichheitsrecht, das Art. 3 GG normiert, wobei jegliche Bevorzugung aufgrund eines Gesetzes oder gar durch das Gesetz, auf welchen persönlichen Merkmalen sie auch immer beruhen mag, unterbunden bleibt. Auch seitens Dritter sind Diskriminierungen unzulässig.

5. Gruppe von Rechten: Politische Rechte (Art. 25, 27)

a) Art. 25 der Konv. garantiert allen Staatsbürgern die Beteiligung an der Politik, das Wahlrecht, den gleichen Zugang zu den Ämtern »ohne unangemessene Einschränkung« – eine sehr vage Schrankenziehung. Das GG enthält diese Rechte nicht im Grundrechtskatalog, sondern in den Art. 33 und 38, wobei die näheren Bestimmungen dem Wahlgesetz vorbehalten bleiben. Der Zugang zu öffentlichen Ämtern, den das GG im Art. 33 regelt, wurde bislang weder im GG noch in der Europäischen Konvention als Grundrecht betrachtet. Er wird es jetzt durch die Konvention, deren Schranken hierbei sehr vernünftig lauten: »unter allgemein gleichen Voraussetzungen«.

b) Art. 27 enthält den Schutz der *Minderheiten* ethnischer, religiöser und sprachlicher Natur. Sie sollen das Recht auf eigene Kunst, Religion und Sprache besitzen. Eigentlich sind diese Rechte schon in anderen Normen enthalten, die Diskriminierungen rassischer oder religiöser Art verbieten.

Nach den jüngsten Berechnungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN (FAO) hat sich die Ernährungslage der Entwicklungsländer in den letzten zehn Jahren nicht gebessert. Die bisherige Entwicklungshilfe reicht allenfalls aus, den ungedeckten Nahrungsmittelbedarf zu finanzieren, nicht aber, um der rapide wachsenden Bevölkerung die Grundlagen zur Selbsthilfe zu verschaffen.



Politische Rechte der Minderheiten wie Vertretung im Parlament, Schutz gegen Absorbierung oder Zersprengung, sind nicht gewährleistet.

B. Rückblickende Übersicht

Die rechtsvergleichende Darstellung der normierten Menschenrechte der Konvention hat ergeben, daß der Grundrechtskatalog sich weitgehend mit dem des Bonner GG deckt. Diese Feststellung ist von besonderer Bedeutung sowohl für den deutschen Beitritt zur Konvention als auch für die nach der Ratifikation sich ergebenden Rechtsverhältnisse.

Aus der Gegenüberstellung ist zu entnehmen, daß die Bestimmungen der Konvention wenig am Inhalt der Grundrechte ändern werden. Einige Rechte kommen neu hinzu bzw. einige Grundrechte erscheinen mit weitergehendem Freiheitsschutz ausgestattet. Auf der anderen Seite *fehlen* aber auch im Katalog der Konvention verschiedene Menschenrechte, welche das Grundgesetz verzeichnet. Das kommt einmal daher, daß entweder der Umfang gewisser Rechte seinem Wesen nach noch unklar ist oder daß die Generalversammlung der UN einen Kompromiß zwischen den verschiedenen ideologischen und politischen Tendenzen finden mußte. Zum anderen muß aber auch berücksichtigt werden, daß die Konvention mehr am Schutz des *Menschen* als am Schutz des *Bürgers* interessiert ist. Deswegen sind einige typische Grundrechte der Staatsbürger nicht vorhanden.

Im einzelnen handelt es sich um folgende Rechte, die in der Konvention fehlen:

1. Schutz des Eigentums: Art. 14 und 15 GG. – 2. Asylrecht für politisch Verfolgte: Art. 16 Abs. 2 Satz 2. – 3. Petitionsrecht, d. h. das Recht, Bitten und Beschwerden an die Inhaber der Staatsgewalt zu richten: Art. 17 GG. – 4. Allgemeines Recht auf Staatsangehörigkeit: Art. 16 GG für Deutsche. Die Konvention verleiht es in Art. 24 den Kindern. – 5. Recht der freien Berufswahl: Art. 12 GG für Deutsche. – 6. Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre: Art. 5 Abs. 3 GG. In der Konv. nur indirekt enthalten. – 7. Allgemeines Persönlichkeitsrecht: Art. 2 Abs. 1 GG. – 8. Verbot der Ausbürgerung und Auslieferung: Art. 16 Abs. 1 und 2 Satz 1 GG für Deutsche. – 9. Das Recht, nicht mit der Waffe zum Kriegsdienst gezwungen zu werden: Art. 4 Abs. 3 GG. – 10. Verwirkung der Grundrechte: Art. 18 GG, die im Art. 5 Abs. 1 der Konv. nur als allgemeine Auslegungsschranke ausgesprochen wird.

Für alle diese Fälle bleiben die Normen des GG unangetastet und ergänzen auf deutschem Gebiet die Menschenrechtsverleihung der Konvention gemäß deren Art. 5 Abs. 2, der Abstriche am Bestand der Landesgrundrechte verbietet, weil solche nicht oder in minderem Umfang im Pakt der UN enthalten wären.

C. Die Durchsetzung der Konventionsrechte

Die Mittel, um den staatsbürgerlichen und politischen Rechten durchschlagende Kraft zu verleihen, umfassen entsprechend den angelsächsischen Begriffen von ›implementation‹ und ›enforcement‹ sowohl gesetzliche als auch verwaltungsmäßige und richterliche Maßnahmen. Sie finden Anwendung sowohl im innerstaatlichen Bereich als auch auf internationalem Gebiet.

a) Die *innerstaatlichen Mittel* umfassen gemäß Art. 2 Abs. 2 der Konv. zunächst die *Ausführungsgesetzgebung:* in Einklang mit seiner Verfassung und dieser Konvention verpflichtet sich der Vertragsstaat, gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen zu ergreifen, um die anerkannten Rechte zu verwirklichen, insofern dies nicht bereits geschieht. Mit dieser Bestimmung ist zunächst die Verwandlung der Konvention in innerstaatliches Recht gefordert, zumindest für jene Normen, die nicht schon im Verfassungsrecht vorkommen. Es wird aber auch die Frage offen gelassen, ob die Konvention in toto einen ›self-executing treaty‹ darstellt.

Wirksame Rechtsmittel verlangt des weiteren Art. 2 Abs. 3 der Konv. gegen Verletzung der Grundrechte, ungeachtet der Tatsache, daß diese von den Behörden begangen wurden. In dieser etwas unklaren Formulierung – gerade von Behörden droht die Verletzung ! – werden besonders die gerichtlichen Mittel angesprochen, wenn auch nicht mit Ausschließlichkeit. Damit sind alle gerichtlichen Instanzen gemeint, die im innerstaatlichen Bereich jeweils den Grundrechtsschutz gewährleisten können. Auf deutschem Gebiet kommen hierzu in Frage Art. 19 GG in Verbindung mit Art. 79 GG und besonders die Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960.

Ob auch die *Verfassungsbeschwerde* dazu gehört, wird wahrscheinlich bestritten bleiben. Im Falle der Europäischen Menschenrechtskonvention hat es die herrschende Meinung und das Bundesverfassungsgericht selbst verneint. Grundlage dieser Auffassung ist der Wortlaut des § 90 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, der eine Verfassungsbeschwerde nur dann zuläßt, wenn das im GG gewährleistete Grundrecht verletzt wurde. Somit wäre, wie *Friesenhahn* betont, das BVG nur für jene Grundrechte der Konvention zuständig, die sich mit dem GG decken[17]. Das Bundesverfassungsgericht selber weist Klagen zurück, die sich auf die Menschenrechtskonvention stützen[18].

Die Grundrechtsnormen der Konvention der UN werden über Art. 25 GG alsbald Bestandteil der Verfassung. Somit wäre anzunehmen, daß hiermit die Zuständigkeit des BVG eine Bejahung erfährt. Aber auch hier will die noch herrschende Meinung, daß ›Grundrechte‹ im § 90 BVGG im strikten formellen Sinn angewendet werden und lediglich auf den Grundrechtskatalog des GG zu beziehen seien, nicht aber auf die über Art. 25 übernommenen Grundrechte[19]. Dieses Ergebnis bleibt aber unbefriedigend und sehr merkwürdig, trotz des strikten Wortlauts, das es für sich anführen kann. Sinn und Geist des Gesetzes muß aber ein anderer sein. Grundrechte, die über Art. 25 verbrieft werden, die Verfassungsrang genießen, von denen verschiedene Autoren sogar Überverfassungsrang annehmen, sollten, obwohl materielles Verfassungsrecht, nicht Gegenstand einer Verfassungsklage sein können. Daher mehren sich die Stimmen, die diesen Rechtsweg bejahen[20].

Das Gericht befaßt sich ja hierbei nicht mit Fragen der Einhaltung zwischenstaatlicher Verträge, sondern mit Grundrechten, die in einem Artikel seiner Verfassung enthalten sind, wiewohl sie nicht im Grundrechtsteil stehen. Wollte man den Wortlaut des § 90 BVGG dermaßen strikt interpretieren, könnten auch die Rechte der Konvention, die sich mit dem Grundrecht decken, als Konventionsrechte nicht Gegenstand der Verfassungsklage sein, weil sie insofern keine formellen Grundrechte des GG darstellen[21]!

b) Auf *internationalem Gebiet* sieht die Konvention die Schaffung eines *Ausschusses für Menschenrechte* vor (Art. 28–45), der lediglich für Mitglieder der Konvention zuständig ist und von Vertragsstaaten angerufen werden kann, wenn andere Mitgliedstaaten ihren Konventionsverpflichtungen nicht nachkommen. Zuvor müssen aber eine direkte Beilegung erstrebt und die Rechtsmittel im innerstaatlichen Bereich erschöpft worden sein. Der Ausschuß sucht einen Vergleich durch eine ad-hoc-Kommission, leistet gute Dienste, verhandelt und arbeitet binnen 18 Monaten einen Bericht aus, der an die Parteien und an den Generalsekretär der UN zwecks Veröffentlichung geht. Über den Wirtschafts- und Sozialrat kann er Gutachten vom Internationalen Gerichtshof anfordern.

Ferner verpflichten sich die Vertragsstaaten, *Berichte* über ihre Maßnahmen zur Verwirklichung der hier anerkannten Rechte und über entsprechende Fortschritte vorzulegen, und zwar innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Konvention und sooft es der Ausschuß verlangt (Art. 40). Sie gehen an den Generalsekretär der UN.

Individualbeschwerden beim Menschenrechtsausschuß von Personen, die Verletzungen eines in dieser Konvention gewährten Rechtes vortragen, sieht das *Fakultativprotokoll* gegen jene Staaten vor, die ihm beigetreten sind. Voraussetzung zur Beschwerde ist die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges. Die Mitteilung erfolgt schriftlich[22].

Hiermit wurde keine echte Individualklage gestattet, dennoch erfolgte ein erster Schritt, um eine Kontrolle über Handlungen der Regierungen zu ermöglichen. Die Mitglieder der UN legen weiterhin großen Wert auf Art. 2, 7 der Charta, der Einmischungen in innere Angelegenheiten verbietet. Besonders sozialistische und arabische Staaten wehren sich sehr gegen jede Kontrolle. Man eröffnete nicht den Weg zum Haager Gerichtshof, obwohl in Fragen der Unabhängigkeit von Gebieten und der südafrikanischen Rassenprobleme, großes Entgegenkommen herrschte, so daß gelegentlich vom ›doppelten Maßstab‹ (Double Standard) der UN gesprochen wurde[23].

Abschließend ist hervorzuheben, daß die Konvention sich stark an die Europäische Menschenrechtskonvention anlehnt bzw. diese ist zum Teil aus den Vorarbeiten für jene hervorgegangenen. Es wird sich somit eine doppelte und mit dem GG dreifache Quelle inhaltlich weitgehend gleicher Grundrechtsbestimmungen ergeben. Die Konvention der UN leistet dabei einen besonderen Beitrag, da sie im Gegensatz zur Europäischen Konvention nicht partikuläres, sondern universelles Völkerrecht darstellt. Ihr innerstaatlicher Verfassungsdrang wird alsbald über Art. 25 GG gewährleistet. Ihre internationale Bedeutung zementiert die Grundrechte auch jenseits von Gesetzen und Verfassung. (Schluß folgt)

Anmerkungen:

1 Ein kompliziertes Schrankensystem hat Klein aus dem Grundgesetz herausgelesen; es machte aber keine Schule; vgl. von Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. Bd. I, Vorbemerkung B XV.
2 Vgl. Art. 60 der Europäischen Menschenrechtskonvention. H. Guradze: Die Europäische Menschenrechtskonvention, Kommentar, Berlin 1968, S. 19 bezeichnet sie als »Günstigkeitsprinzip«, weil das jeweils günstigere Recht des Individuums gelten soll.
3 U. Scheuner: Die Religionsfreiheit im Grundgesetz, DÖV 1967, S. 587.
4 Vgl. Maunz-Dürig: Kommentar zum Grundgesetz, Rdn. 21 zu Art. 2 Abs. 2 (mit Lit.): daß der nasciturus Inhaber eines Grundrechtes sei, werde von wenigen Autoren verneint.
5 Vgl. F. Münch: Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Menschenrechtsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Menschenrechte, Entwicklung - Stand - Zukunft, hrsg. von Theodor Veiter u. Friedrich Klein, Wien - Stuttgart 1966, S. 71.
6 Vgl. Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1954, II, S. 14.
7 J. Soder: Das Bonner Grundgesetz und die Menschenrechtskonventionen der UN, in: VN 16. Jg. (1968) Heft 2, S. 39ff., Anm. 27.
8 Soder aaO, siehe Anm. 7, S. 43.
9 Das Bundesverfassungsgericht hat sie verneint, vgl. BVerfGE 6, 35.
10 BGBl. 1965, I, S. 355. Siehe hierzu W. Kanein: Ausländergesetz, Kommentar, München 1966, S. 115ff.
11 Siehe O. Kimminich in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Neubearbeitung 1964, Rdn. 112 und 113 zu Art. 16.
12 Siehe in diesem Zusammenhang die bemerkenswerten Ausführungen von U. Scheuner über die korporative Seite der Religionsfreiheit in der pluralistischen Gesellschaft, wobei der rein individualistische Standpunkt der Religionsfreiheit versage, da nur ein gerechter Ausgleich die Wahrung des Art. 4 GG garantiere, in: Die Religionsfreiheit im GG, DÖV 1967, S. 593.
13 Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953, BGBl. 1953, I, S. 684. Einschränkungen im Ausländergesetz vom 28. April 1965, § 6.
14 Siehe Vereinigungsgesetz vom 5. August 1964, BGBl. 1964, I, S. 593. F. Münch aaO, siehe Anm. 5, betont auf S. 77 mit Recht, sie seien »Jedermannsrechte« geworden und lediglich Einzelheiten der Ausübung für Ausländer blieben besonders geregelt.
15 Die Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthält es in Art. 8. Abs. 1 d): »sofern es nach Maßgabe der innerstaatlichen Gesetze ausgeübt wird«.
16 Vgl. die Rechtsprechung, welche dienstliche oder vertragliche Heiratseinschränkungen verurteilt: BVerfGE 13, 290; 15, 97; BArbGE 4, 275; BVerwGE 14, 21.
17 E. Friesenhahn: Der Internationale Schutz der Menschenrechte, 1960, S. 45.
18 So im Urteil vom 14. Januar 1960: BVerfGE 6, 440; BVerfGE 4, 110.
19 Siehe W. Morvay: Rechtsprechung nationaler Gerichte zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten nebst Zusatzprotokoll, ZaöRV (1961), S. 106.
20 Siehe H. Schorn: Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Text und Kommentar, 1965, Rdn. 50 zur Präambel und Rdn. 22 zu Art. 26; H. Guradze aaO, siehe Anm. 2, S. 30, der eine Verfassungsbeschwerde für Verletzungen der Konvention unter Zuhilfenahme des Art. 2 Abs. 1 GG bejaht.
21 Eine Verfassungsklage in diesem Sinne bejahten z. B. E. Friesenhahn aaO, siehe Anm. 17, S. 45; H. Guradze aaO, siehe Anm. 2, S. 220.
22 Für Einzelheiten dieses Beschwerdeweges siehe Fakultativprotokoll, in: VN 15. Jg. (1967) Heft 6, S. 200.
23 Siehe J. Carey: The United Nations' Double Standard on Human Rights Complaints, in: American Journal of International Law, 1966, S. 792-803.

Arbeit der UNIDO gewinnt Konturen

UN-Organisation für industrielle Entwicklung leitet Phase der Konsolidierung ein

DR. EBERHARD KURTH
Regierungsrat

I

Vor etwa eineinhalb Jahren hat die neue UN-Organisation für industrielle Entwicklung (United Nations Industrial Development Organization, UNIDO) ihre Arbeit aufgenommen und sich seitdem bemüht, die weitverstreuten Aktivitäten der UN dieses Bereichs zusammenzufassen und ein Gesamtkonzept für die künftigen Förderungsmaßnahmen zu entwickeln. Die Organisation hatte mit vielen Handicaps zu kämpfen. Viele Länder, vor allem westliche Industrieländer, waren nicht recht von der Notwendigkeit einer besonderen Organisation für industrielle Entwicklung überzeugt, wenn sie auch schließlich dem immer stärker werdenden Druck der Entwicklungsländer nachgaben und der Gründung zustimmten[1]. So stießen die Bemühungen der Organisation, sich ein ›standing‹ innerhalb der UN-Familie zu verschaffen, auf Widerstand, Skepsis und Kritik. Häufig war das Argument zu hören, die Organisation sei überflüssig und müsse deshalb klein und unbedeutend gehalten werden. Diese Einstellung herrschte offensichtlich auch in sachlich betroffenen anderen UN-Organisationen vor, die dieses jüngste Kind der UN mit Mißtrauen betrachteten und fürchteten, Kompetenzen an es abtreten zu müssen. Offiziell wurde dieses Mißtrauen mit Beteuerungen des guten Willens zur Zusammenarbeit kaschiert.

Im ersten Jahr ihrer Tätigkeit hatte die UNIDO wenig Gelegenheit zu beweisen, daß Zweifel hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Leistungsfähigkeit unberechtigt waren. Abgesehen von den Anlaufschwierigkeiten, die mit dem Aufbau einer weltweit orientierten Organisation zwangsläufig verbunden sind, mußte die UNIDO zusätzlich ihre Übersiedlung von New York nach Wien durchführen, wo sie nun ihren Hauptsitz hat. Noch heute ist die Sollstärke des Sekretariats nicht erreicht. Bei realistischer Einstellung der Situation mußte man der UNIDO dieses erste Jahr ihrer Tätigkeit als Anlaufphase zubilligen und durfte keine übertriebenen Anforderungen stellen.

Diese Schonzeit ist nun zu Ende. Die zweite UNIDO-Ratstagung, die vom 15. April bis 15. Mai 1968 in Wien stattfand, leitete eine Phase der Konsolidierung ein. Die Ratstagung war dazu bestimmt, die Ergebnisse des Internationalen Symposiums für industrielle Entwicklung, das vom 19. November bis 20. Dezember 1967 in Wien durchgeführt wurde, auszu-