Selbstbestimmung, Freizügigkeit und Meinungsfreiheit nach dem Inkrafttreten der UN-Menschenrechtspakte

JENS HACKER

Die Vereinten Nationen (UN) haben seit ihrer Gründung eines ihrer Hauptziele darin gesehen, in möglichst allen Staaten den Menschenrechten zur Anwendung zu verhelfen. Erst 18 Jahre nach der Verkündung der ›Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte‹ vom 10. Dezember 1948 sah sich jedoch die Generalversammlung der UN am 16. Dezember 1966 in der Lage, den ›Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte‹[1], den ›Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte‹[2] und ein ›Fakultativ-Protokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte‹ zu beschließen[3]. Seit dem 19. Dezember 1966 stehen die beiden Pakte und das Protokoll den Staaten zum Beitritt offen.

Die beiden Pakte treten jeweils drei Monate nach dem Tage der Hinterlegung der 35. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der UN in Kraft. Der Sozialpakt ist nun seit dem 3. Januar 1976 und der Politische Pakt seit dem 23. März 1976 in Kraft[4]. Das Fakultativ-Protokoll zum Politischen Pakt bedurfte zum Inkrafttreten der Hinterlegung von nur 10 Ratifikations- oder Beitrittsurkunden und ist gleichfalls am 23. März 1976 in Kraft getreten[5]. Die DDR hinterlegte ihre Beitrittsurkunden am 8. November 1973, die Bundesrepublik Deutschland am 17. Dezember 1973.

Die beiden Pakte behandeln zwei unterschiedliche Materien: die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie die staatsbürgerlichen und politischen Rechte. Für die Situation im gespaltenen Deutschland sind vornehmlich drei in den Pakten verankerten Menschen- und Grundrechte von zentralem Interesse: das Recht auf Selbstbestimmung, das Recht auf Freizügigkeit und das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit.

Das Recht auf Selbstbestimmung

Beide Menschenrechtspakte bekennen sich zum Recht auf Selbstbestimmung. So beginnt Art. 1 der jeweiligen Konvention: »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.«

Für die ›deutsche Frage‹ ist dies vor allem im Hinblick auf den innerdeutschen Grundvertrag vom 21. Dezember 1972 relevant. Gemäß Art. 2 des Grundvertrags werden sich die Bundesrepublik Deutschland und die DDR von den Zielen und Prinzipien leiten lassen, die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, »insbesondere ... dem Selbstbestimmungsrecht ...« Das Gesetz zum Grundvertrag ist am gleichen Tage ausgefertigt worden wie das Gesetz zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen: am 6. Juni 1973. Am 21. Juni 1973 sind beide Gesetze in Kraft getreten. Art. 2 des Grundvertrags hat daher nur deklaratorische Bedeutung[6]. Um das im Grundvertrag verankerte ›Selbstbestimmungsrecht‹ zu interpretieren, ist deshalb von der UN-Satzung auszugehen.

Die UN-Charta erwähnt das Recht auf Selbstbestimmung an zwei Stellen: in Art. 1 Ziff. 2 und in Art. 55. Über die Rechtsqualität der in diesen Bestimmungen getroffenen Formulierungen ist lange Zeit vor allem in der westlichen Welt gestritten worden. Während der englische Text an beiden Stellen der UN-Satzung nur von »principle of ... self-determination of peoples« spricht, lautet die französische Übersetzung: »principe de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes«. Im Gegensatz zum englischen Text bezeichnet der französische die Selbstbestimmung also ausdrücklich als Recht der Völker. Die russische Übersetzung lautet: »Prinzip der Selbstbestimmung der Völker«.

Mit dem Gesetz zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur UN-Charta vom 6. Juni 1973 wurde in der Bundesrepublik Deutschland erstmals eine offizielle deutsche Übersetzung der UN-Satzung veröffentlicht. Die beiden genannten Textstellen werden darin als »Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker« wiedergegeben[7]. Auch die offizielle Übersetzung der UN-Satzung der DDR spricht in Art. 1 Ziff. 2 vom »Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker« und in Art. 55 vom »Prinzip der Selbstbestimmung der Völker«[8]. Karl Doehring hat sich 1973 in einem Referat ›Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts‹ ausführlich mit den bisherigen Rechtsgrundlagen des Rechts auf Selbstbestimmung befaßt. Doehrings These 6 lautet:

»Da die Selbstbestimmung in der Charta der UN als ›Grundsatz‹ enthalten ist, kann angenommen werden, daß ihre Beachtung eine rechtliche Pflicht darstellt und nicht nur auf einem politischen oder moralischen Programm beruht. Das gleiche gilt für die Erwähnung des Selbstbestimmungsrechts in den Entwürfen der Menschenrechtskonventionen der UN.«[9]

Unter Hinweis auf Doehrings Darlegungen gelangt Otto Kimminich zu dem Ergebnis, daß die anfängliche Unsicherheit bezüglich der Formulierung in der UN-Satzung und der Einordnung des Selbstbestimmungsrechts der Völker in die geltende Völkerrechtsordnung heute als grundsätzlich überwunden gelten könne[10]. Doehring führt einen weiteren interessanten Nachweis, ohne dabei bereits direkt die Problematik der ›deutschen Frage‹ anzusprechen. In seiner These 5 formuliert er:

»Die Verwendung der Begriffe Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht in zweiseitigen und mehrseitigen Verträgen läßt den Schluß zu, daß mit ihr im Zweifel eine rechtliche Verpflichtung zum Ausdruck gebracht werden soll.«

Wenn auch im staats- und völkerrechtlichen Schrifttum der Bundesrepublik Deutschland die Frage nach der Rechtsnatur des Selbstbestimmungsrechts nach wie vor umstritten ist, so darf nicht übersehen werden, daß in den letzten Jahren die Tendenz zugenommen hat, dem Grundsatz der Selbstbestimmung rechtliche Qualitäten beizumessen[11]. Die Völkerrechtslehre in der DDR wertet seit langem das Recht auf Selbstbestimmung ganz überwiegend nicht nur als ein politisches Prinzip, sondern auch als eine völkerrechtliche Norm. Jede Verletzung der mit dem Recht eines Volkes auf Selbstbestimmung verbundenen Rechte sei ein völkerrechtliches Delikt[12].

Der Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht im Grundvertrag wäre jedoch nur dann relevant, wenn auch der Träger dieses Rechts angesprochen würde. Diese wichtige Frage läßt der Grundvertrag jedoch offen. In ihm ist weder vom deutschen Volk oder gar von der deutschen Nation die Rede. In der Präambel des Grundvertrags wird nur von den »Menschen in den beiden deutschen Staaten« gesprochen. Das heißt: Die DDR war seinerzeit nicht bereit, dem Wunsche der Bundesregierung zu entsprechen, das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes oder gar der deutschen Nation ausdrücklich anzuerkennen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob und inwieweit dem ›Brief zur deutschen Einheit‹ vom 21. Dezember 1972 rechtliche Relevanz zukommt. In dem Brief stellt die Bundesregierung fest, daß der Grundvertrag »nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt«[13]. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu

in seinem Urteil über die Konformität des Grundvertrags mit dem Grundgesetz vom 31. Juli 1973 festgestellt:

»... setzt das Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes der Gestaltungsfreiheit der Staatsorgane verfassungsrechtliche Schranken: Es darf keine Rechtsposition aus dem Grundgesetz, die der Wiedervereinigung auf der Grundlage der freien Selbstbestimmung des deutschen Volkes dienlich ist, aufgegeben werden und es darf andererseits kein mit dem Grundgesetz unvereinbares Rechtsinstrument unter Beteiligung der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland geschaffen werden, das der Bemühung der Bundesregierung um Wiedervereinigung entgegengehalten werden kann. In diesem Zusammenhang hat der Brief der Bundesregierung zur deutschen Einheit an die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik seine Bedeutung.«[14]

Das Bundesverfassungsgericht hat sich nicht näher zu der Frage geäußert, worin es die Bedeutung dieses Dokuments erblickt. Am Schluß seines Urteils weist das höchste deutsche Gericht nur noch darauf hin, daß die DDR vor Inkrafttreten des Grundvertrags von dem schon bei der Paraphierung des Vertrags (am 8. November 1972) angekündigten Brief zur deutschen Einheit Kenntnis gehabt habe[15].

Aus der Formulierung des Briefes zur deutschen Einheit, daß nach den Vorstellungen der Bundesregierung »das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung« handeln solle, und aus der Auffassung der Bundesregierung vom Fortbestand der Einheit der Nation ergibt sich, daß die Bundesregierung nach wie vor das ganze deutsche Volk als Träger des Rechts auf Selbstbestimmung betrachtet. Die Bundesregierung hat ihre Auffassung in ihren Denkschriften zu den beiden UN-Menschenrechtspakten klar zum Ausdruck gebracht[16].

Festzuhalten ist dabei: Im Gegensatz zur UN-Satzung, in der nur vom »Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker« die Rede ist, sprechen beide UN-Menschenrechtspakte vom »Recht« der Völker auf Selbstbestimmung. Damit ist ein entscheidender Schritt auf dem Wege zur ›Verrechtlichung‹ des Prinzips auf Selbstbestimmung im Rahmen der UN getan. Über die UN-Satzung gehen die beiden Menschenrechtskonventionen auch insofern noch hinaus, als sie als Träger des Rechts auf Selbstbestimmung nicht nur »die Völker«, sondern »alle Völker« qualifizieren. Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß die beiden Menschenrechtspakte, im Gegensatz zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, völkerrechtlich verbindlich sind. Die Selbstbestimmungsformeln in den beiden Pakten lassen nur den einen Schluß zu, daß sie nicht lediglich für die Völker gelten, die bisher noch nicht von ihrem Recht auf Selbstbestimmung Gebrauch machen konnten. Die beiden Pakte gewähren auch jenen Völkern das Recht auf Selbstbestimmung, deren staatliche Gemeinschaft aufgrund außenpolitischer Ereignisse und Vorgänge zerrissen worden ist und die die Wiederherstellung der staatlichen Gemeinschaft anstreben. Gerade hierin liegt eine zentrale Bedeutung der beiden Menschenrechtspakte für die ›deutsche Frage‹.

Der Politische Pakt will außerdem die Freiheitsrechte des Einzelmenschen sichern und die Staaten veranlassen, gesetzgeberische Vorkehrungen zu treffen, um diesen Rechten Wirksamkeit zu verschaffen. Für die Bundesrepublik Deutschland bringt der Politische Pakt keine neuen Verpflichtungen, da die darin postulierten Rechte für die Bürger im Geltungsbereich des Grundgesetzes seit 1949 praktiziert werden. Der Pakt ist jedoch geeignet, der Deutschland-Politik der Bundesrepublik neue Impulse und vor allem dem Ruf nach mehr Menschlichkeit in den innerdeutschen Beziehungen und menschlichen Erleichterungen in der DDR mehr Nachdruck zu verleihen[17].

Das Grundrechtsverständnis in West und Ost

In Teil III des Politischen Pakts werden die einzelnen Menschenrechte — wie das Recht auf Leben, persönliche Freiheit und Sicherheit, Privatsphäre, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit — geschützt. Hier stellt sich die Frage, ob und inwieweit die innerdeutsche Kommunikation unter Berufung auf das Recht auf Freizügigkeit und das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit, die beide im UN-Pakt verankert sind, verbessert werden kann. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die DDR, ebenso wie die anderen kommunistischen Staaten des Ostblocks, einem anderen Menschenrechts- und anderen Grundrechtsverständnis folgt als freiheitlich-demokratisch verfaßte Staaten. Im westlichen Verfassungsstaat rechtsstaatlicher Prägung werden unter Menschenrechten herkömmlicher Weise vorstaatliche Rechte verstanden,

»die dem Menschen kraft seines Wesens als Träger höchster geistiger und sittlicher Werte zukommen. In Form verfassungsrechtlicher Grundsätze werden sie durch die staatliche und zwischenstaatliche Rechtsordnung anerkannt und umschrieben, nicht aber geschaffen oder verliehen. Die Festschreibung in Verfassungen hat nach dieser Auffassung nur erklärenden, nicht aber rechtsbegründenden Charakter ... Über diesen naturrechtlichen Ausgangspunkt hinaus ist das Menschenrechtsverständnis unserer Zeit von der Erkenntnis bestimmt, daß die Menschen- und Grundrechte mannigfaltigen Ursprungs sind und in jedem Jahrhundert und jedem Land etwas anderes bedeuten, daß sie unter jedem sozialen System und jeder Regierungsform neu verstanden und neu bestimmt werden. Unabhängig von jedem verfassungsrechtlichen Vorverständnis ist aber die Überzeugung allen westlichen Verfassungsstaaten gemeinsam, daß die menschlichen Grundrechte der rechtlichen und moralischen Sicherung menschlicher Würde und Freiheit dienen.«[18]

So bekennt sich das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in seinem Grundrechtskatalog unmißverständlich zu den vorstaatlichen Menschenrechten. Gemäß Art. 1 des Grundgesetzes ist die Würde des Menschen unantastbar: »Sie zu achten und zu schützen ist die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.«

Art. 1 Abs. 2 des Grundgesetzes legt fest: »Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.« Die Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Art. 79 Abs. 3 GG bestimmt, daß eine Änderung des Grundgesetzes, durch die die in Art. 1 niedergelegten Grundsätze berührt werden, unzulässig ist.

Daß auch die DDR in ihrer Verfassung — dies trifft auch für die verfassungsrechtliche Praxis der Sowjetunion und der anderen Staaten des Ostblocks zu — Grundrechte anerkennt, darf nicht zu dem Fehlschluß verleiten,

»daß diese sozialistischen Grundrechte im ostdeutschen Verfassungsverständnis denselben Inhalt und dieselbe rechtstheoretische Funktion haben wie die Grundrechte in den westlichen Verfassungen rechtsstaatlicher Prägung. Vielmehr erhalten die Grundrechte eine neue Sinn- und Inhaltsbestimmung aus einem neuen Grundrechtsverhältnis von Bürger und Staat.«[19]

Die DDR hat die klassischen Freiheitsrechte weitgehend zu weltanschaulich zweckgebundenen Mitwirkungsrechten der Bürger umfunktioniert. So beginnt Art. 19 der DDR-Verfassung vom 6. April 1968, der das Kapitel ›Grundrechte und Grundpflichten der Bürger‹ einleitet, mit dem Satz: »Die DDR garantiert allen Bürgern die Ausübung ihrer Rechte und ihrer Mitwirkung an der Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung.« Und Abs. 2 dieser Bestimmung lautet: »Achtung und Schutz der Würde und Freiheit der Persönlichkeit sind Gebot für alle staatlichen Organe, alle gesellschaftlichen Kräfte und jeden Bürger.«

Ernst Wolfgang Böckenförde hat zutreffend darauf hingewiesen, daß in kommunistischen Staaten aus den »objektiven Gegebenheiten« der gesellschaftlichen Entwicklung — ihr Vorhandensein ist ein Kernsatz der kommunistischen Ideologie — für Inhalt und Bedeutung der Grundrechte ein grundlegender Wandel folge:

»Die Grundrechte sind nicht mehr individuelle Freiheitsrechte gegenüber dem Staat und bestimmten gesellschaftlichen Mächten, sondern Mitwirkungs-, Beteiligungs- und Anteilsrechte. Sie konstituieren keine staatsfreie oder gar gesellschaftsfreie Privatsphäre, sie verschaffen vielmehr die Möglichkeit zu gesellschaftlicher Mitwirkung und zur Entfaltung des Einzelnen in gesellschaftlicher Tätigkeit.«[20]

Das Recht auf Freizügigkeit

So erscheint es wenig sinnvoll, unter Berufung auf den Politischen Pakt der UN die DDR aufzufordern, ihr Menschenrechts- und Grundrechtsverständnis den Wertvorstellungen der Bundesrepublik Deutschland anzupassen. In einem zentralen Punkt jedoch kann die Bundesrepublik Deutschland ihrer Forderung gegenüber der DDR nach mehr Menschlichkeit in den innerdeutschen Beziehungen sehr viel mehr Nachdruck verleihen als zuvor. Art. 12 Abs. 2 des UN-Pakts bestimmt: »Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen.«

Dieses Recht darf nur eingeschränkt werden, »wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.«.

Was die verfassungsrechtliche Theorie und Praxis der Bundesrepublik Deutschland angeht, so legt Art. 11 des Grundgesetzes fest, daß alle Deutschen im ganzen Bundesgebiet Freizügigkeit genießen. Diese Grundgesetzbestimmung kann auf eine nicht nur rechtlich, sondern auch politisch interessante Entstehungsgeschichte zurückblicken. Der Herrenchiemseer Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sah das Grundrecht der Freizügigkeit, das in Art. 111 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 gewährleistet worden war, nicht vor, »weil die gegenwärtigen Zustände der Durchführung unüberwindbare Hindernisse bereiten«[21]. Der bekannte Staatsrechtler Hermann von Mangoldt, der als Vorsitzender des Grundsatzausschusses des Parlamentarischen Rats maßgeblichen Anteil an der Formulierung des Grundgesetzes genommen hat, schreibt dazu in seinem Kommentar zum Bonner Grundgesetz:

»In Bonn ist man sich ebenfalls bewußt gewesen, daß das Grundrecht unter den gegenwärtigen besonderen Umständen nicht sogleich voll gewährleistet werden könne. Trotzdem ging die allgemeine Ansicht dahin, daß auf seine Aufnahme in das Grundgesetz nicht verzichtet werden dürfte, da weiteste Kreise unseres Volkes es forderten.«[22]

Im Grundsatzausschuß, im Hauptausschuß und im Allgemeinen Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rats wurde lebhaft diskutiert, ob » alle Deutschen« oder »jeder Deutsche« oder nur »alle Bundesangehörigen« das Recht auf Freizügigkeit genießen sollten[23]. Über dieser Problematik entwickelte sich vor allem im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rats am 19. Januar 1949 eine aufschlußreiche Diskussion, in der sich vornehmlich die gegensätzlichen Standpunkte Mangoldts und des Vorsitzenden des Ausschusses, Carlo Schmid's, gegenüberstanden. Von Mangoldt wandte sich gegen einen Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses, das Recht auf Freizügigkeit »allen Deutschen« zu garantieren. Die Fassung »alle Bundesangehörigen ...« solle keineswegs ausschließen, daß »die Vertriebenen und Flüchtlinge nun auf unserer Seite Unterkunft und ein Heim finden«. Nur im Hinblick auf die rechtliche Gestaltung werde es schwierig sein, »einen so allgemeinen Satz zu finden, daß es ermöglicht wird, diese Verhältnisse mit unmittelbar bindender Kraft zu regeln«. Der einzelne Fall werde einer gewissen Prüfung bedürfen. Es werde Aufgabe des Gesetzgebers sein, »die entsprechenden Zuständigkeiten für die Verwaltungsbehörden zu schaffen, so daß allen denjenigen, die eine Zuflucht und ein Heim bei uns suchen, die Vorteile dieses Art. 11 zugute kommen, daß sie möglichst bald zu Bundesangehörigen werden«[24].

Carlo Schmid stellte politische Erwägungen in den Vordergrund seiner Argumentation:

»Die Gründe, die für die Ersetzung der Worte ›alle Deutschen‹ durch ›alle Bundesangehörigen‹ angeführt worden sind, sind vom administrativen Gesichtspunkt aus ohne Frage höchst beherzigenswert. Aber ich glaube, es steckt in diesem Artikel etwas eminent Politisches. Wenn wir dieses Recht auf die Bundesangehörigen im engeren Sinn beschränken, dann schaffen wir doch eine Zäsur zwischen den Deutschen, die im Osten leben, und den Deutschen, die im Westen leben, und zwar eine Zäsur, die verfassungsrechtliche ›Festigkeit‹ bekommt. Wir gehen bei unserem Werk doch davon aus, daß das, was wir hier schaffen ... nicht ein separater Weststaat ist, sondern nur eine Form, in der sich das deutsche Volk organisiert, wo man ihm die Möglichkeit, sich zu organisieren, gegeben hat, das aber die deutsche Republik nach wie vor auf ihrem Gebiet besteht, daß also hüben und drüben des Eisernen Vorhanges Deutsche sind. Wir müssen für gewisse verwaltungsmäßige Abscheidungen, die sich nicht vermeiden lassen, den Begriff des Bundesangehörigen schaffen; das ist sicher. Aber ob man ihn hier, wo es sich um die Freizügigkeit handelt, schaffen und damit die Deutschen der Ostzone vom Genuß dieses Rechtes ausschließen soll, das scheint mir doch höchst fraglich.«[25]

Der Hauptausschuß des Parlamentarischen Rats beschloß am 20. Januar 1949, den Satz 1 des Art. 11 so zu formulieren: »Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.« Die Tragweite dieser Entscheidung sollte man nicht unterschätzen: Aufschlußreich ist einmal, wie sehr sich die Väter des Grundgesetzes bereits der möglichen politischen und auch rechtlichen Problematik, ein wichtiges Grundrecht in ganz Deutschland durchzusetzen, bewußt gewesen sind. Zum anderen verdeutlicht dieser Vorgang, wie sehr der Parlamentarische Rat bestrebt gewesen ist, an der rechtlichen Einheit Deutschlands festzuhalten. Dafür legt auch die Definition des Begriffs ›Deutscher‹ des Art. 116 Abs. 1 Satz 1 eindringlich Zeugnis ab.

Was die beiden Worte »alle Deutschen« in Art. 11 des Grundgesetzes bedeuten, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 7. Mai 1953 im Verfahren über die Vereinbarkeit des Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet vom 22. August 1950 mit dem Grundgesetz klar umschrieben:

»Das Grundrecht der Freizügigkeit haben ›alle Deutschen‹ und damit auch die Deutschen in der sowjetischen Besatzungszone und in Ostberlin ... Die Rechtsstellung der Deutschen, die sich in der sowjetischen Besatzungszone befinden, ist insoweit grundsätzlich keine andere als die der Deutschen im Bundesgebiet ... Für den Besitz des Grundrechts ist es ohne Bedeutung, daß Bewohner der sowjetischen Besatzungszone es während ihres Aufenthaltes in dieser Besatzungszone praktisch nicht ausüben können. Der Wesenskern des Grundrechts liegt in der Zusicherung, daß seine Ausübung von der Staatsgewalt der Bundesrepublik Deutschland nicht behindert werden wird.«[26]

Der Begriff ›Freizügigkeit‹ wird im Grundgesetz nicht definiert. Das Bundesverfassungsgericht hat ihn in seinem Beschluß vom 7. Mai 1953 so umrissen: »Freizügigkeit bedeutet das Recht, unbehindert durch die deutsche Staatsgewalt an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen, auch zu diesem Zweck in das Bundesgebiet einzureisen.«

Inhaber des Grundrechts auf Freizügigkeit sind alle Deutschen im Sinne des Art. 116 des Grundgesetzes: »In Art einer graphischen Darstellung ist also der Kreis der Berechtigten größer als der Kreis des Territoriums, in dem das Grundrecht anwendbar ist. Daraus bereits folgt (in Übereinstimmung mit der Entstehungsgeschichte) nichts Geringeres, als daß jeder aus Art. 11 Berechtigte auch das Recht hat, *in* den Anwendungsbereich des Grundgesetzes *einreisen* und *einwandern* zu dürfen.«[27]

Während also Art. 11 des Grundgesetzes die innerstaatliche Freizügigkeit »Allen Deutschen« vorbehält, bestimmt Art. 12 Abs. 1 des Politischen Pakts: »Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.« Das bedeutet, daß auch ein Ausländer das Recht auf innerstaatliche Freizügigkeit hat, der, soweit erforderlich, eine gültige und räumlich nicht beschränkte Aufenthaltserlaubnis besitzt[28].

Das Recht auf freie Ausreise

Im Gegensatz zu Art. 112 der Weimarer Reichsverfassung ist im Grundgesetz die Ausreise- und Auswanderungsfreiheit nicht ausdrücklich verankert, die nun in Art. 12 Abs. 2 des Politischen Pakts postuliert wird. Die Staatsrechtslehre der Bundesrepublik Deutschland unterstellt überwiegend das Recht auf freie Ausreise und Auswanderung dem Art. 11 des Grundgesetzes:

»Das erscheint im Sinne einer expansiven Interpretation, die ausschöpft, was ein benanntes Grundrecht hergibt, nach wie vor richtig. Die Lehre unterschied auch nicht zwischen Ausreise und Auswanderung. Auch das erscheint jedenfalls im Freizügigkeitsrecht zutreffend, zumindest seit der Vorsatz des Auswanderers, ›nicht mehr zurückzukehren‹, keine Lösung aus der Altgemeinschaft, also keinen automatischen Verlust der Staatsangehörigkeit mehr bewirkt (vgl. Art. 16I, Satz 2).«[29]

Demgegenüber hat das Bundesverfassunggericht die Ausreise- und Auswanderungsfreiheit aus dem Art. 11 des Grundgesetzes ausgeklammert und dem ›Auffangrecht‹ des Art. 2 Abs. 1 unterstellt. So heißt es in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Januar 1957: »Gehört die Ausreisefreiheit auch nicht zu der durch Art. 11 Abs. 1 GG geschützten innerdeutschen Freizügigkeit, so ist sie doch als Ausfluß der allgemeinen Handlungsfreiheit durch Art. 2 Abs. 1 GG innerhalb der Schranken der verfassungsmäßigen Ordnung = verfassungsmäßigen Rechtsordnung gewährleistet.«[30]

Gemäß Art. 2 des Grundgesetzes hat jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, »soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt«. Die Frage, ob das Grundrecht auf freie Ausreise und Auswanderung besser dem Art. 11 oder dem Art. 2 des Grundgesetzes zuzuordnen ist, braucht hier nicht beantwortet zu werden. Entscheidend ist, daß dieses zentrale Grundrecht vom Grundgesetz gewährleistet ist. So entspricht das Grundgesetz auch hier den Anforderungen des Art. 12 Abs. 2 des Politischen Pakts.

Art. 12 Abs. 2 des Politischen Pakts läßt unter bestimmten Voraussetzungen eine Einschränkung des Rechts auf Freizügigkeit zu. Art. 11 Abs. 2 des Grundgesetzes enthält eine detaillierte Aufzählung von Fällen, in denen das Recht auf Freizügigkeit eingeschränkt werden darf. Das Bundesverfassungsgericht hat vor allem in seinem Beschluß vom 7. Mai 1953 über die Vereinbarkeit des Gesetzes über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet vom 22. August 1950 mit dem Grundgesetz dem Gesetzesvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 sehr enge Grenzen gesetzt. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 11 des Grundgesetzes ergibt sich nach Ansicht des höchsten deutschen Gerichts zwingend, »daß die generelle endgültige Aufhebung der Freizügigkeit für die Bewohner der sowjetischen Besatzungszone unzulässig ist«.

Abs. 2 des Art. 11 des Grundgesetzes könne nicht dem einfachen Gesetz erlauben, das zu nehmen, was der Abs. 1 den Bewohnern der sowjetischen Besatzungszone gewähre. Es sei daher nicht angängig anzunehmen, »daß Art. 11 Abs. 1 GG in voller Absicht den Deutschen der sowjetischen Besatzungszone ein Grundrecht garantiert, das Abs. 2 der gleichen Bestimmung in ebenso voller Absicht dem einfachen Gesetzgeber zur nahezu vollständigen Aufhebung wieder freigibt. Dazu war gerade diese Grundrechtsgewährung — die einzig praktische für die Deutschen in der sowjetischen Besatzungszone und zugleich die Basis für die Ausübung aller *anderen* auch ihnen gewährten Grundrechte — allzu prinzipiell bedeutsam.«[31]

Der bundesdeutsche Gesetzgeber hat von den ihm in Art. 11 Abs. 2 des Grundgesetzes eingeräumten Eingriffsmöglichkeiten in das Recht auf Freizügigkeit sehr sparsam Gebrauch gemacht[32]. Es steht daher außer Zweifel, daß die gesetzgeberische Praxis der Bundesrepublik Deutschland mit dem Vorbehalt des Art. 12 Abs. 3 des Politischen Pakts im vollen Einklang steht. Dies dürfte wohl auch der Grund dafür gewesen sein, daß die Bundesregierung in ihrer Denkschrift zu dieser UN-Konvention diesen Sachverhalt mit keinem Wort erwähnt hat.

Die gesetzgeberische Praxis der DDR

Ein Blick auf die Verfassungstheorie und -praxis der DDR bezüglich der Freizügigkeit macht deutlich, wie sehr sich die beiden Rechtsordnungen im gespaltenen Deutschland auseinanderentwickelt haben. Auszugehen ist von Art. 32 der DDR-Verfassung vom 6. April 1968, der aufgrund der gravierenden Verfassungsrevision vom 7. Oktober 1974 unverändert geblieben ist: »Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat im Rahmen der Gesetze das Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Staatsgebietes der Deutschen Demokratischen Republik.« Nach dem Grundrechtsverständnis der DDR ist das Recht auf Freizügigkeit eine Entfaltung des persönlichen Status des Bürgers, der in Art. 30 Abs. 1 der DDR-Verfassung so definiert wird: »Die Persönlichkeit und Freiheit jedes Bürgers der Deutschen Demokratischen Republik sind unantastbar.«[33]

Die Beschränkung der Substanz des Art. 30 Abs. 1 durch die sozialistische Staats- und Gesellschaftsordnung gilt daher auch für Art. 32. S. Mampel hat in seinem Kommentar zur Verfassung der DDR klar herausgearbeitet, daß die Immanenz der Beschränkung in der Formulierung des Art. 32 in zweifacher Weise zum Ausdruck kommt: Einmal besteht Freizügigkeit nur »im Rahmen der Gesetze«. Zum anderen begrenzt die DDR-Verfassung sie auf das Staatsgebiet der DDR. Der DDR-Gesetzgeber hat darüber hinaus die innerstaatliche Freizügigkeit auf mannigfache Weise wesentlich eingeschränkt[34].

Was das Recht auf freie Ausreise und Auswanderung angeht, so hieß es in Art. 10 Abs. 2 der ersten DDR-Verfassung vom 7. Oktober 1949: »Jeder Bürger ist berechtigt, auszuwandern. Dieses Recht kann nur durch Gesetz der Republik beschränkt werden.« Die zweite Verfassung der DDR sieht nicht einmal mehr das Recht auf Auswanderung vor.

Damit widerspricht die DDR-Verfassung klar und eindeutig dem Art. 12 Abs. 2 des Politischen Pakts, der, um es zu wiederholen, das Recht auf freie Ausreise und Auswanderung postuliert. Die in Art. 12 Abs. 3 für zulässig erklärten innerstaatlichen Einschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit setzen zunächst die Existenz dieses Rechts voraus. Hinzu kommt: Der DDR-Gesetzgeber hat das Recht auf freie Ausreise nicht nur eingeschränkt, sondern, was der Politische Pakt nicht zuläßt, eliminiert: vornehmlich aufgrund der Verordnung zum Schutze der Staatsgrenze der DDR und der Anordnung über die Ordnung in den Grenzgebieten und den Territorialgewässern der DDR vom 19. März 1964 sowie durch weitere Anordnungen[35].

Hinzuweisen ist schließlich auch darauf, daß nach § 213 des Strafgesetzbuches der DDR der »ungesetzliche Grenzübertritt« bestraft wird. Die DDR sucht mit allen Mitteln die Möglichkeit, das Territorium zu verlassen, gänzlich zu verbauen. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sowohl die Verfassung als auch die gesetzgeberischen Maßnahmen der DDR dem Politischen Pakt insoweit widersprechen, als sie nicht nur das Recht auf Freizügigkeit einschränken, sondern es eliminieren.

Das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit

Ein weiterer Ansatzpunkt, die innerdeutsche Kommunikation auf einem wichtigen Teilbereich zu verbessern, bietet Art. 19 des Politischen Pakts, der bestimmt:

»Jedermann hat das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit. Jedermann hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen, Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.«

Auch dieses Recht darf bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, »die erforderlich sind,

a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer; b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder öffentlichen Sittlichkeit«.

Die Meinungs- und Pressefreiheit, Freiheit der Kunst und Wissenschaft sind in Art. 5 des Grundgesetzes verankert. Meinungs- und Pressefreiheit finden, wie es in Art. 5 heißt, ihre Schranken in der Vorschrift der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. Die Bundesregierung betont, daß der Politische Pakt nach dem Wortlaut des Art. 19 keine zusätzlichen Verpflichtungen gegenüber den in Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes enthaltenen Schranken der Meinungsfreiheit bringt — vor allem auch für den Bereich des dort ausdrücklich erwähnten Jugendschutzes — und der hierzu entwickelten Rechtsprechung.

Besonders stark ist das Recht auf Meinungsfreiheit, das in Art. 27 der DDR-Verfassung verankert ist, eingeschränkt[36]. Die DDR könnte nach dem Inkrafttreten des UN-Pakts geltend machen, daß gesetzlich vorgesehene Einschränkungen dieses Grundrechts zum Schutz der öffentlichen Ordnung zulässig sind.

Die in Art. 19 des Politischen Pakts getroffene Regelung bedeutet, bezogen auf die innerdeutsche Situation, vor allem zweierlei: Wichtig ist zunächst, daß das darin postulierte Recht auf freie Meinungsäußerung grundsätzlich über Staatsgrenzen hinaus gelten soll. Was die Verbreitung von Informationen angeht, so ist in diesem Zusammenhang auch die Schlußakte von Helsinki vom 1. August 1975 heranzuziehen, auch wenn sie, im Gegensatz zum Politischen Pakt, keine völkerrechtliche Verbindlichkeit besitzt. Darin setzen sich die Teilnehmerstaaten das Ziel, die freie und umfassendere Verbreitung von Informationen aller Art zu erleichtern, die Zusammenarbeit im Bereich der Information und den Informationsaustausch mit anderen Ländern zu fördern sowie die Bedingungen zu verbessern, unter denen Journalisten aus einem Teilnehmerstaat ihren Beruf in einem anderen Teilnehmerstaat ausüben.

Ein neuer Ansatzpunkt ergibt sich aus Art. 19 des Politischen Pakts für die Deutschland-Politik der Bundesrepublik: Gemäß Punkt 10 des Zusatzprotokolls zu Art. 7 des Grundvertrags werden die Bundesrepublik Deutschland und die DDR Verhandlungen mit dem Ziel führen, den gegenseitigen Bezug von Büchern, Zeitschriften, Rundfunk- und Fernsehproduktionen zu erweitern. Vielleicht sollte sich nun die Bundesregierung entschließen, über diesen Fragenkomplex Verhandlungen mit der DDR aufzunehmen.

Zur Frage der Durchsetzbarkeit

Von besonderem praktischen und auch rechtlichen Interesse ist vor allem der Teil II des Politischen Pakts, in dem sich jeder Vertragsstaat verpflichtet, die darin anerkannten Rechte zu achten und auf seinem Territorium durchzusetzen. Art. 2 Abs. 2 bestimmt:

»Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, im Einklang mit seinem verfassungsmäßigen Verfahren und mit den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind.«

Über diese allgemeine Durchsetzungspflicht hinaus ist in Abs. 3 ein Recht auf Beschwerde verankert:

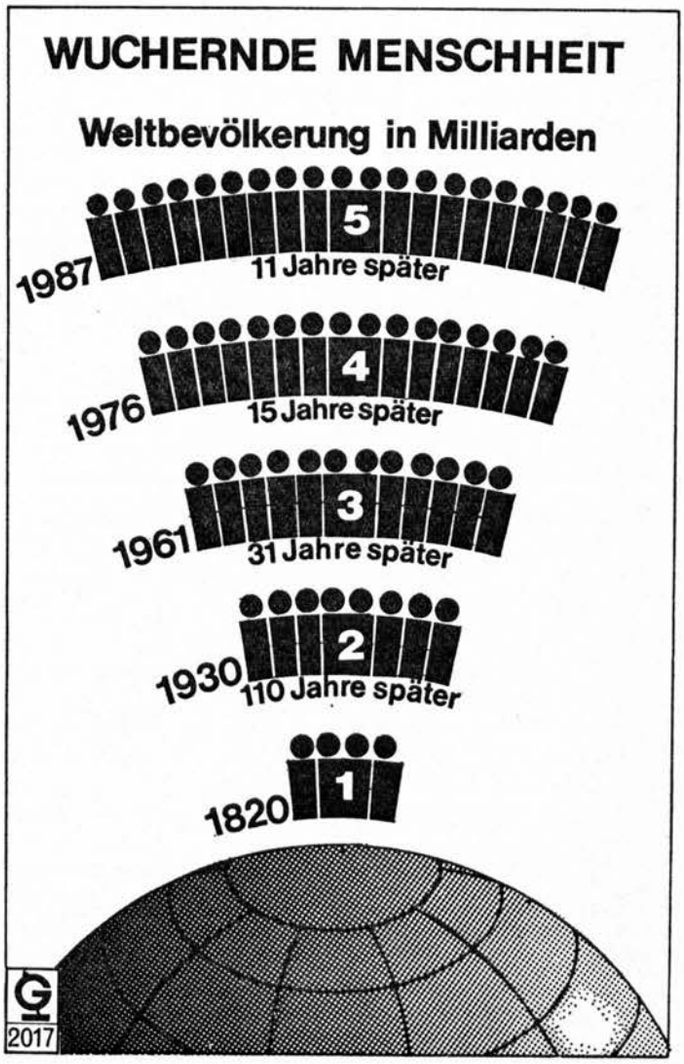
»Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der in seinen in diesem Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben; dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann, und den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen.«

Von großer Bedeutung ist schließlich, daß jeder Unterzeichnerstaat dafür zu sorgen hat, »daß die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen«. Gemäß Art. 40 verpflichten sich die Vertragsstaaten, über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte Berichte dem Generalsekretär der UN vorzulegen.

Was die in Art. 2 Abs. 3 verankerte Pflicht der Vertragsstaaten angeht, wirksame rechtliche Abhilfe bei einer Verletzung dieser Rechte sicherzustellen, so entstehen für die Bundesrepublik Deutschland auch aus dieser Regelung keine innerstaatlichen Probleme, da das Grundgesetz einen umfassenden Schutz der Menschenrechte enthält. Der im Politischen Pakt vorgesehenen Regelung ist durch Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes Genüge getan: »Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben . . .«

Hingegen ergibt sich eine neue rechtliche Situation insoweit aus dem völkerrechtlich verbindlichen Politischen Pakt für die DDR, als er sie nunmehr verpflichtet, den in der Konvention anerkannten Rechten zur Wirksamkeit zu verhelfen und ge-

Ein erschreckendes Schaubild! Noch kein Bevölkerungswissenschaftler hat eine allseits überzeugende Prognose der weiteren Bevölkerungsentwicklung vorgelegt. Immer schnellere Zunahme der Bevölkerung, dazu noch in den verschiedenen Weltregionen in ganz ungleicher Weise, ist der eigentliche Alpdruck der in die Zukunft blickenden Politiker, Politiker, die wissen, daß das Hier und Heute der nationalen Interessen letztlich doch von der Entwicklung der Menschheit insgesamt abhängt. 16 Prozent der vier Milliarden sind unterernährt, in Asien sogar 30 Prozent.



setzgeberische Vorkehrungen zu treffen, um durchgreifende Möglichkeiten für Beschwerden gegen die Verletzung dieser Rechte im innerstaatlichen Bereich zu eröffnen. Bisher war die DDR weder nach der UN-Charta noch nach dem innerdeutschen Grundvertrag verpflichtet, Beschwerden gegen die in dem Politischen Pakt präzisierten und dezidiert aufgeführten Rechte zuzulassen[37]. Nicht übersehen werden darf jedoch, daß der Politische Pakt keine Sanktionen gegen Staaten vorsieht, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.

Schlußbemerkung

Die Bedeutung des Politischen Pakts liegt vor allem darin, daß er — im Gegensatz zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahre 1948 — für alle Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich verbindlich ist. Der Politische Pakt ist bestrebt, daß die Menschenrechte in den einzelnen Staaten geachtet und durchgesetzt werden. Zweifelhaft ist, ob sich an diese Verpflichtung in Zukunft auch die Staaten halten werden, die bisher nicht bereit waren, Einschränkungen ihrer Souveränität und ihres pouvoir constituant hinzunehmen[38]. Nicht übersehen werden darf, daß es keine internationale Instanz gibt, die autorisiert wäre, Sanktionen gegen Staaten auszusprechen, die sich ihren Verpflichtungen aus dem Pakt zu entziehen suchen. Felix Ermacora hat die Tragweite und Grenzen der beiden UN-Menschenrechtspakte so umschrieben:

»Die Bedeutung der Konventionen darf nicht überschätzt, sie darf aber auch nicht unterschätzt werden. Eine Überschätzung würde darin liegen, wenn man in den Koventionen eine wirksame Einrichtung gegen das Unrecht in der Welt erblicken würde. Eine Unterschätzung wäre es, wenn man in den Konventionen lediglich eine wohlklingende Phraseologie erblicken würde. Beide extremen Auffassungen sind unrichtig. Die Bedeutung der Konventionen ist aus ihrer Stellung im Gebäude der Vereinten Nationen zu ermessen... Die Bedeutung der Konventionen liegt darin, daß sich die Weltgemeinschaft mit der großen Mehrheit ihrer Mitglieder bereitgefunden hat, den Staaten eine Richtlinie zu weisen, wie die Frage der Menschenrechte nach einheitlichen Prinzipien gestaltet werden soll. Das ist, gemessen an der Situation, in der sich die Weltgemeinschaft befindet, gewiß ein beachtenswerter Fortschritt.«[39]

Anmerkungen

1 Text in: VN 1974 S. 21. Im folgenden kurz ›Sozialpakt‹ genannt.
2 Text in: VN 1974 S. 16. Kurzbezeichnung im folgenden ›Politischer Pakt‹.
3 Text in: VN 1974 S. 20.
4 Vgl. die Liste der Vertragsstaaten in: VN 1976 S. 27.
5 Vgl. über die Entstehung der beiden Pakte vor allem Ermacora, Zu den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen, in: VN 1968 S. 133—139; Soder, Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen, in: VN 1967 S. 167—173 mit jeweils zahlreicher weiterführender Literatur.
6 Vgl. dazu im einzelnen Kimminich, Grundvertrag, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Anhang: Grundvertrag, 1974 S. 25f.
7 Text BGBl 1973 II S. 434f., 468f.
8 Text Gesetzblatt der DDR 1973 II S. 146, 151.
9 Text des Referat Doehrings in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 14, 1974 S. 7—51 (48). Vgl. zur Problematik des Selbstbestimmungsrechts auch Ermacora (Anm. 1) S. 133f.; Blumenwitz, Selbstbestimmung und Menschenrechte im geteilten Deutschland, in: Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 17 (1974), S. 11—35.
10 Vgl. dazu Kimminich (Anm. 6) S. 28.
11 Vgl. die Nachweise bei Kimminich (Anm. 6).
12 Vgl. die Nachweise bei Hacker, Der Rechtsstatus Deutschlands aus der Sicht der DDR, 1974, S. 50.
13 Text des Briefes zur deutschen Einheit in: BGBl II S. 425.
14 Text in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Bd. 36 (1974) S. 1—36 (24f). Vgl. dazu mit weiteren Nachweisen Simma, Der Grundvertrag und das Recht der völkerrechtlichen Verträge, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1975, S.4—29(14f.). Vgl. zum Standpunkt der DDR vor allem die Erklärung des Staatssekretärs beim Ministerrat der DDR, Michael Kohl, auf seiner Pressekonferenz anläßlich der Unterzeichnung des Grundvertrags in Ost-Berlin am 21. Dezember 1972: »Wenn es einen solchen Brief geben sollte, ich kenne ihn nicht —, dann sind die juristischen Einschränkungen eines solchen einseitigen Schrittes allgemein bekannt.« Wiedergegeben bei Cieslar/Hampel/Zeitler: Der Streit um den Grundvertrag. Eine Dokumentation, 1973, S.206.
15 Vgl. die Nachweise bei Kimminich (Anm. 6) S. 31—36.
16 Text der Denkschrift der Bundesregierung zum Politischen Pakt in: Bundesrat-Drucksache 304/73 vom 13. April 1973.
17 Vgl. dazu die Ausführungen des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen, Karl Herold, in der Fragestunde des Bundestags am 18. Februar 1976, Text in: Deutscher Bundestag — 7. Wahlperiode — 223. Sitzung vom 18. 2. 1976, S. 15507.
18 So Mahnke, Menschen- und Grundrechte in beiden Teilen Deutschlands, in: VN 1969 S. 1—8 (1 mit der Fußnote 18f.). Vgl. zu dieser Problematik auch Soder, Der Grundrechtskatalog der Menschenrechtskonventionen der UN als innerdeutsches Recht, in: VN 1968, S. 69—75, S. 114—116.
19 So Mahnke (Anm. 18) S. 2 mit weiteren Nachweisen. Vgl. zum Grundrechtsverständnis der DDR die ausführliche Kommentierung von Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Text und Kommentar, 1972, S. 483—752.
20 Böckenförde, Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat, 1967, S. 45.
21 Die einzelnen Stadien der Entstehung des Art. 11 des Grundgesetzes sind ausführlich dargestellt in: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge/Bd. 1. Hrsg. von Leibholz und Mangoldt, 1951, S. 127—133 (128).
22 Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953, S. 87f.
23 Vgl. Mangoldt (Anm. 22) S. 88; Entstehungsgeschichte ... (Anm. 21) S. 129ff.
24 Vgl. Entstehungsgeschichte ... (Anm. 21) S. 130.
25 Vgl. Entstehungsgeschichte ... (Anm. 21) S. 130f.
26 Text in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 2. Bd. 1953, S. 266—286 (272f). Vgl. Dazu auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über den Grundvertrag (Anm. 14), S. 30f.: »Der Status des Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, der die in diesem Grundgesetz statuierte deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, darf durch keine Maßnahme, die der Bundesrepublik Deutschland zuzurechnen ist gemindert oder verkürzt werden ... Der Vertrag bedarf ... der Auslegung, daß — unbeschadet der Regelung des Staatsangehörigkeitsrechts in der Deutschen Demokratischen Republik — die Bundesrepublik Deutschland jeden Bürger der Deutschen Demokratischen Republik, der in den Schutzbereich der Bundesrepublik und ihrer Verfassung gerät, gemäß Art. 116 Abs. 1 und 16 GG als Deutschen wie jeden Bürger der Bundesrepublik behandelt. Er gnießt deshalb, soweit er in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gerät ... alle Garantien der Grundrechte des Grundgesetzes ... Jede Verkürzung des verfassungsrechtlichen Schutzes, den das Grundgesetz gewährt, durch den Vertrag oder eine Vereinbarung zur Ausfüllung des Vertrages wäre grundgesetzwidrig.«
27 Vgl. die ausführliche Darstellung des Art. 11 im Wertsystem der Grundrechte bei Dürig, Grundgesetz. Kommentar von Maunz, Dürig, Herzog, Bd. 1, Erl. I zu Art. 11. Hervorhebungen im Text. Vgl. dazu auch Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz. 2. Aufl., Bd. I, 1957, S. 343—351.
28 Vgl. dazu die Denkschrift der Bundesregierung (Anm. 16) S. 31.
29 So Dürig (Anm. 27), Erl. X, 2 zu Art. 11 mit weiteren Hinweisen in Fußnote 2.
30 Text des Urteils in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 6. Bd. 1957, S. 32—45 (41f).
31 Vgl. Anm. 26 S. 276f. Hervorhebung im Text.
32 Vgl. dazu die detaillierte Übersicht bei Dürig (Anm. 27), Erl. VIII zu Art. 11.
33 Vgl. dazu die detaillierte Darstellung bei Mampel (Anm. 19) S. 695—698, 671f.
34 Vgl. dazu Mampel (Anm. 19) S. 695ff.
35 Vgl. detaillierte Nachweise bei Mampel (Anm. 19) S. 223—228. Vgl. dazu auch Wilke, Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Grundlagen und ausgewählte Probleme des gegenseitigen Verhältnisses der beiden deutschen Staaten, 1976, S. 274—289(280), speziell zur Problematik der ›Republikflucht und Fluchthilfe‹ mit weiteren Nachweisen. Wilke gelangt in seiner Analyse des Art. 12 Abs. 3 des Politischen Paktes zu dem Schluß, daß die darin aufgeführten Gründe für eine Einschränkung des Ausreiserechts, »insbesondere aber die Kumulation der Voraussetzungen«, eine Berufung der DDR auf die Einschränkung der Freizügigkeit nicht rechtfertigen: »Denn der Abs. 3 sieht nur die Einschränkung, nicht aber die fast völlige Nichtgewährung des Rechtes vor.« Vgl. dazu auch Kimminich, Fluchthilfe und Flucht aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland. Staats- und völkerrechtliche Beurteilung von Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland nach den Vereinbarungen mit der DDR, insbesondere nach dem Grundvertrag und dessen Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht, 1974.
36 Vgl. dazu im einzelnen Mampel (Anm. 19) S. 645—653.
37 Vgl. dazu die Ausführungen Herolds und des CDU-Abgeordneten Claus Jäger (Anm. 17).
38 Vgl. dazu auch Menzel, Die Bedeutung der Menschenrechts-Konventionen der Vereinten Nationen vom 16.12.1966 für die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR), in: Die Öffentliche Verwaltung, 1970, S. 833—841(837f.); ders., Die Rechtsfolgen einer gemeinsamen Bindung der BRD und der DDR an die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen vom 16.12.1966, in: Ostverträge — Berlin-Status — Münchener Abkommen — Beziehungen zwischen der BRD und der DDR. Vorträge und Diskussionen eines Symposiums, veranstaltet vom Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel vom 27. bis 29. März 1971. 1971, S. 307—313.
39 Ermacora (Anm. 5), S.135f.