

DIE KONVENTION ZUR WAHRUNG DER MENSCHENRECHTE UND GRUNDFREIHEITEN UND DIE EUROPÄISCHE NEUORDNUNG

Von JOSEF MÜHLENHÖVER

Als nach dem Inferno des zweiten Weltkrieges verantwortungsbewußte Menschen in Europa daran gingen, die Möglichkeiten zum Neuaufbau einer politischen Ordnung dieses Raumes zu prüfen, war wohl bei allen mehr oder weniger stark die Erkenntnis ausgeprägt, daß die Grundlage jeder politischen Konzeption ein geistiges Metanoeite sein müsse. In der Tat schien auch der Zeitpunkt zur gemeinsamen Besinnung günstiger denn je zu sein: während die einen, aufgeschreckt aus den nebelhaften Träumen von der politischen Sendung der Rasse am Boden lagen, fühlten sich die andern der Ausweglosigkeit ihres bisherigen nationalistischen Staatsdenkens überführt. Nur eine gemeinsame Anstrengung aller Kräfte konnte aus diesem Zusammenbruch herausführen.

Wo aber lagen die geistigen Werte, deren Wiederentdeckung nicht nur erstrebt, sondern auch realisiert werden könnte? Man beschwor die gemeinsame abendländische Geschichte, berief sich auf die gemeinsame europäische Kultur und suchte schließlich, auch diese Werte noch relativierend, seine Zuflucht in der Verbundenheit der Völker durch die „westliche Gesittung“. Was man aber dabei übersah, war die Tatsache, daß diese gemeinsame Geschichte und Kultur auf der Idee des göttlichen Ordo beruhte, die allein jene wunderbare Einheit von Weltordnung und Sittengesetz schaffen konnte, einer Idee, die heute hoffnungslos verschüttet ist.

So gesehen, ist also die Suche nach dem gemeinsamen Erbe europäischer Tradition, an das man anknüpfen könnte, eher dem Buddeln der Goldgräber als der Freilegung eines echten Fundes vergleichbar. Ja, es klingt geradezu paradox, wenn man das Einende in der Vielfalt der Erscheinungen sucht, die nach dem „Verlust der Mitte“ von der Kultur zur Zivilisation herabgesunken ist.

Die angedeutete Problematik wird besonders klar bei dem Versuch, die Menschenrechte als die „unverzichtbaren Werte“ der europäischen Kultur aufzuzeigen und sie zur ideologischen Grundlage einer politischen Neuorientierung der europäischen Völker zu machen. Soweit man sich dabei auf die Geschichte der Menschenrechte beruft, wird eine solche These gerade aus der Geschichte widerlegt. Zwar ist die Geschichte der Menschenrechte auch

die „Geschichte der menschlichen Freiheit“. Aber gerade wegen der Bezogenheit dieser Tatsachen zueinander ist ihr Wert relativiert. Denn das Verhältnis des Menschen zum Staat ändert sich in jeder geschichtlichen Epoche ebenso, wie es überhaupt in jedem Staatswesen einer eigenen Ausrichtung unterliegt. Daher ist der Begriff der menschlichen Freiheit in gleichem Maße einem vielfachen Wandel unterlegen wie die Begründung des Rechts auf Freiheit.

Stellte sich die Frage nach einem subjektiven Recht auf Freiheit in der Rechtsordnung der antiken Welt und des frühen christlichen Mittelalters um deswillen nicht, weil es dem Verantwortungsbewußtsein des Herrschers gegenüber dem Beherrschten als immanent erschien, so gewann sie erst mit Thomas von Aquin einen Ansatzpunkt, denn Thomas verband das bereits von Augustinus theologisch begründete Recht auf Widerstand mit der aus göttlichem Recht abgeleiteten Forderung auf Schutz des Lebens, der Freiheit und des Eigentums. Im Kampf der italienischen Städte um ihre Freiheit fanden Marsilius von Padua und Bartolus in diesem Recht, das sie aber beide nicht aus dem *ius divinum* ableiteten, eine starke Stütze. Nach Rückschlägen im 15. Jahrhundert, die mit dem Namen Machiavelli ihren bedeutendsten Vertreter haben und die auch Luther auf ihrer Seite sehen, wurde während der Hugenottenkämpfe in der Forderung auf einen staatsfreien Bereich der Untertanen das subjektive Recht des Individuums auf Freiheit wieder leidenschaftlich betont, ohne daß es aber selbst eine verfassungsmäßige Garantie erlangen konnte. Diese für den Gehalt des Rechts bedeutungsvollste Ausgestaltung gelang erst über England und die nordamerikanischen Staaten. In der calvinistischen Vorstellung eines Bundes der Gemeinschaft der Gläubigen mit Gott erschienen nämlich die Freiheitsrechte aus dem Gesellschaftsvertrag abgeleitet: Die Konsequenz war ihre verfassungsmäßige Verankerung als politische Rechte in der „Declaration of Rights“ (1688). Zugleich wurden in der naturrechtlichen Lehre von Locke Leben, Freiheit und Eigentum als natürliche Eigenschaften des Menschen und damit als Menschenrechte angesehen: Sie sind durch Vertrag dem Staat überantwortet. Schließlich wurden in den berühmten Menschenrechtskatalogen der nordamerikanischen Staaten nicht nur im Schutz vor willkürlicher Verhaftung, Schutz vor willkürlicher Besteuerung, in der Rede- und Pressefreiheit, in der Vereins-, Versammlungs-, Auswanderungs- und Religionsfreiheit diese Rechte konkretisiert, sondern sie wurden — und darin liegt ein bedeutsamer Fortschritt, der außerhalb des europäischen Kontinents vor sich gegangen ist — auch als überstaatliches Recht anerkannt. Sie sind der Abänderung durch den Gesetzgeber entzogen und binden den Richter auch gegenüber dem abweichenden positiven Recht. Die Französische Revolution verkündete neu diese, so in ihrem rechtlichen Gehalt wie in ihrer philosophischen Begründung (Vernunftrechte) durch die englischen und amerikanischen Einflüsse gewandelten Menschenrechte und baute sie in das staatliche Verfassungsrecht ein. Von dieser Ausgangsstellung her gewinnen die Menschenrechte als Grundrechte einen entscheidenden Einfluß auf das Verfassungsrecht der europäischen Staaten, jedoch nicht ohne eine in den nachfolgenden französischen Verfassungen zu-

tage tretende wesentliche innere Strukturwandlung, wie z. B. in der Charte Ludwigs XVIII. von 1814, die aus königlicher unbeschränkter Machtvollkommenheit die Grundrechte verleiht und in der Charte von 1830, die den Gedanken ihrer überstaatlichen Geltung bereits wieder völlig aufgegeben hat. Diese Wandlung kommt nicht zuletzt in den Grundrechten der Frankfurter Nationalversammlung zum Ausdruck, die, wenn auch nur durch verfassungsänderndes Gesetz, abänderbar sind und eine überstaatliche Geltung nicht anerkennen. Ihr Ausgangspunkt ist die Idee einer staatsfreien Sphäre für das Individuum, die in Abwehr gegen den restaurierten Absolutismus gefordert wurde. Weiter innerlich ausgehöhlt erscheinen sie in den wichtigsten Bestimmungen der preußischen Verfassung von 1850 nur noch als bloße „gesetzeskräftige Bestimmungen“, deren Abänderung also durch einfaches Gesetz möglich ist, um dann in der Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs von 1871 überhaupt nicht mehr aufgenommen zu werden. Die Weimarer Verfassung hat zwar in der Gegenüberstellung von „Grundrechten und Grundpflichten der Deutschen“ einen neuen Ausgangspunkt zu finden versucht, indem der gewaltigen wirtschaftlichen und sozialen Umwälzung des letzten Jahrhunderts Rechnung getragen werden sollte¹, ohne daß man sich aber mit den Konsequenzen auseinandergesetzt hätte, die sich gerade im Hinblick auf diese Entwicklung für die Grundrechte selbst ergeben mußten².

Diese notwendig auf die Herausstellung einiger, mir wesentlich erscheinender Faktoren beschränkte Übersicht zeigt, daß die Menschenrechte weder ausgesprochen europäisches Kulturgut darstellen, noch daß sie zum festen Bestand der Rechtsordnungen der europäischen Staaten gehören. Ja es ist sogar zweifelhaft, ob man eigentlich mit Recht die so überkommenen Grundrechte als klassische Rechte bezeichnen kann.

Hat sich somit der geschichtliche Ausgangspunkt für die ideologische Verankerung der europäischen Neuordnung in den Menschenrechten als zweifelhaft erwiesen, so erhebt sich weiter die Frage, wieweit die Menschenrechte selbst heute überhaupt den Boden für eine europäische Neuordnung abgeben können³. Diese Frage wird einmal hinsichtlich der in der Menschenrechtskonvention des Europarats niedergelegten Rechts- und Verfahrensnormen gestellt werden müssen, sie wird sich zum anderen auch mit den Problemen auseinanderzusetzen haben, welchen man bisher in Straßburg aus dem Wege gegangen ist.

Den konkreten Anlaß zum Abschluß einer Konvention der Menschenrechte hatte die Erkenntnis gegeben, daß sich alle bisherigen Sicherungen gegen die Bedrohung der menschlichen Freiheit in der Vergangenheit als unzulänglich erwiesen haben⁴. Soweit der Schutz der Rechte der Einzelperson

¹ Aus der zahlr. Lit. über die Gesch. der Grundrechte: H. Planitz, Zur Ideengesch. der Grundr., in: Nipperdey, Grundr. III, S. 597 ff.; dort auch eingehd. Lit.-Ang.

² Im übrigen sind die Grundrechte der Weimarer Verfassung „nie zum wirklichen Rechtserlebnis des deutschen Volkes geworden“. F. Thieme, Die Europ. Konv. zum Schutz der Menschenn. (Recht und Freiheit, 1951, S. 9).

³ Über den Zusammenhang mit der Gesamtsituation vgl. H. J. Schlochauer, Europ. Frag. v. völkerrechtl. Bedeutung (Arch. d. Völkerrechts III [1951], S. 146 ff.).

⁴ Hierzu sehr aufschlußreich der Bericht Teitgens vor der Beratenden Versammlung des Europarats (Conseil de l'Europe, Ass. Cons., I. Sess., Comptes Rendus T. II, 1949, S. 404 ff.).

dem Staat überantwortet war, ist er notwendig unvollkommen geblieben, weil selbst der beste Verfassungsschutz nicht ausreicht, um die ungleich verteilten Kräfte der Macht auf die Dauer in der Waage zu halten. Soweit sie einer übernationalen Rechtsordnung als zugehörig erachtet wurden, hat, abgesehen von geringen Ansätzen⁵, bisher jede konkrete Möglichkeit zu einem wirksamen Schutz gefehlt⁶.

Nachdem also die innerstaatlichen Garantien versagt hatten, wurde die Frage aus der Ebene der nationalen Staats- und Verfassungsrechte auf die Ebene des Völkerrechts verlagert. Dort setzten nach dem zweiten Weltkrieg die Bemühungen an. Weisunggebend ist die Satzung der Vereinten Nationen, die sich in ihrer Präambel ausdrücklich zum „Glauben an die grundlegenden Menschenrechte“ bekennt, vor allem aber die feierliche „Deklaration der Menschenrechte“ vom 10. 12. 1948, die für die Mitgliedstaaten als Richtschnur ihres Handelns dienen soll, ohne allerdings selbst eine völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten zur Innehaltung dieser Richtlinien abgeben zu können⁷.

In Anlehnung an die Deklaration haben die Mitgliedstaaten des Europarats am 4. 11. 1950 die „Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ abgeschlossen⁸. Sie enthält folgende geschützte Rechte: das Recht auf Leben und folgerichtig das Verbot der Folter und der Verhängung von unmenschlichen oder erniedrigenden Strafen — das Verbot der Sklaverei, der Zwangs- und Pflichtarbeit — das Recht auf Freiheit und Sicherheit, konkretisiert in dem Verbot der willkürlichen Verhaftung und Ausweisung und in dem Anspruch des Festgenommenen auf Unterrichtung über den Grund der Festnahme, auf Vorführung vor einen Richter, auf Aburteilung oder Freilassung innerhalb angemessener Frist, auf ein Haftprüfungsverfahren und auf Schadensersatz wegen rechtswidriger Festnahme — den Anspruch auf Rechtsschutz vor unabhängigen Gerichten — das Verbot rückwirkender Strafgesetze — das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs — das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und der freien Information, das Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsrecht, das Recht auf Heirat und Familiengründung und nicht zuletzt den Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Gesetz. Zur Durchsetzung dieser Rechte hat jedermann das Recht auf Anrufung der nationalen Gerichte. Schließlich wollen die Signatarstaaten in einem Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention⁹ noch das Eigen-

⁵ Z. B. die Intervention der Großmächte bei der Türkei wegen der Versagung des Rechts der freien Religionsausübung, ferner die Grundrechtsklauseln in den verschiedenen Minderheitenverträgen und neuerdings in den Friedensverträgen nach 1947. Über die Bemühungen der Völkerrechtslehre vgl. vor allem H. Lauterpacht, *An International Bill of the Rights of Man*, 1945.

⁶ Ausdrücklich leugnet z. B. Thoma (Nipperdey, *Grundr. I*, S. 49), daß der Weimarer Staat völkerrechtlich verpflichtet sei, die Grundrechte der Reichsverfassung nicht anzutasten.

⁷ Nicht ganz unbestritten; vgl. zur Kontroverse Stillschweig in: *Friedenswarte*, 1949, S. 8 ff.; Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, S. 408 ff.; E. Friesenhahn, *Die internationale Deklaration der Menschenrechte* (Recht, Staat, Wirtschaft II. Bd., 1950, S. 61 ff.).

⁸ Die Konv. tritt gemäß Art. 66, II nach Hinterlegung von 10 Ratifikationsurkunden in Kraft. Bisher (Stand 1. 3. 1952) haben Großbritannien, Norwegen und Schweden ratifiziert. Auch im Bundestag dürfte das Zustimmungsgesetz, das bereits die Ausschüsse durchlaufen hat, bald zur Annahme kommen. — Über die Vorgeschichte der Konv. vgl. Brügel, *Die Konvention des Europarats über die Menschenrechte* (Europa-Archiv 1951, S. 3615 ff.).

⁹ Darüber siehe unten S. 58—59.

tumsrecht, das Recht auf Erziehung und das Recht auf freie und geheime Wahlen als Menschenrechte anerkennen.

Wenn die Konvention nach vorangegangenen langen Diskussionen ein System möglichst genauer Begriffsbestimmungen der einzelnen Rechte verwendet und sich nicht, wie es in Anlehnung an die Deklaration von 1948 die Empfehlung der Beratenden Versammlung vorsah¹⁰, auf die Verkündung allgemeiner Programmsätze beschränkt, so erscheint diese Methode auf den ersten Blick als ein Fortschritt:

Der bisherige Grundsatz, „daß ein Staat seine eigenen Angehörigen nach seinem Ermessen behandeln kann“¹¹, besonders kraß in der russischen Auffassung, daß die Menschenrechte überhaupt nur im Rahmen des souveränen Staates einen Sinn hätten¹², wird eindeutig durchbrochen und „zu einer grundsätzlichen Angelegenheit des Völkerrechts erklärt“¹³. Die sanktionierten Grundrechte sind nicht bloße Richtlinien für die innerstaatliche Gesetzgebung und Verwaltung, es sind Rechtsätze, die subjektive Rechte von genau abgegrenztem Umfange festlegen und somit nicht beliebig nach dem Willen der Vertragspartner ausgelegt werden können. Die Definitionen der einzelnen Rechte stellen das Maximum einer möglichen Übereinstimmung der innerstaatlichen Rechtstatbestände dar; zugleich sind sie quantitativ und qualitativ das Minimum menschlicher Freiheit, dessen Achtung zugesichert und gewährleistet ist, wobei es jedem einzelnen Staat unbenommen bleibt, selbst in seiner innerstaatlichen Rechtsprechung darüber hinausgehende Rechte zu geben und eventuell auch zu gewährleisten¹⁴.

Diese, gegenüber dem bisherigen Rechtszustand unbestreitbaren Fortschritte dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die einzelnen Rechte selbst doch viel weniger enthalten, als sie besagen. Der Grund dafür liegt darin, daß die völkerrechtliche Anerkennung der Menschenrechte notwendig die Souveränität der einzelnen Staaten berührt, und zwar sowohl im Hinblick auf Inhalt und Abgrenzung jeder einzelnen Norm des materiellen Rechts, wie insbesondere, worauf wir später noch zurückkommen, aber auch im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit des dem Einzelnen erwachsenden Anspruches auf Schutz. Geht man davon aus, daß das Völkerrecht nur das Verhalten der selbständigen Rechtsgemeinschaften und bestim m e r, unmittelbar der Staatengemeinschaft unterstellter Menschen regeln will, während die Regelung der Rechtsstellung der meisten Menschen dem Einzelstaat überlassen ist¹⁵, so muß das Bestreben jedes Staates darauf abzielen, das völkerrechtlich geschützte Einzelgrundrecht möglichst wenig effektiv werden zu lassen. Spielte also schon der sogenannte Gesetzesvorbehalt in den Grundrechtsartikeln der Verfassungen vieler Einzelstaaten eine große Rolle, so ist

¹⁰ Abgedruckt in Europa-Archiv 1950, S. 2801 ff. — Dazu ferner Brügel, Die Straßburger Vorschläge zur Sicherung der Menschenrechte (Europa-Archiv 1950, S. 2794 ff.).

¹¹ Verdross, VR., 2. A. (1950), S. 447.

¹² Stillschweig a. a. O. S. 18.

¹³ Verdross a. a. O. S. 447.

¹⁴ Tatsächlich sind zum Beispiel die Grundrechte des Bonner Grundgesetzes in verschiedener Hinsicht breiter und in der Wirkung auch intensiver.

¹⁵ Verdross, VR., a. a. O., S. 8 und 9. Auf den Streit über das Verhältnis der Souveränität zum Völkerrecht kann hier nicht eingegangen werden.

es nicht verwunderlich, daß auch die Konvention in fast allen Bestimmungen materiellen Inhalts von ihm Gebrauch macht. Als Beispiel mag Artikel 10 der Konvention herausgegriffen werden: Dort wird das Recht auf freie Meinungsäußerung und auf Freiheit der Information in der Weise eingeschränkt, daß es jedem Staat überlassen bleibt, Rundfunk-, Lichtspiel- und Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren zu unterwerfen. Darüber hinaus kann dieses Freiheitsrecht des Art. 10 bestimmten „Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie vom innerstaatlichen Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtssprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind“. Es bedarf also wohl kaum einer besonderen juristischen Dialektik, um ungefähr jeden Tatbestand unter eine dieser Ausnahmen zu bringen. Hierbei dürfte es unerheblich sein, daß nicht alle Grundrechtsartikel der Konvention in gleicher Weise so weitgehende Vorbehalte zugunsten der innerstaatlichen Gesetzgebung und Verwaltung enthalten¹⁶.

Das Entscheidende ist vielmehr, daß hier ein wesentlicher Bereich des materiellen Rechts ausgeklammert und wieder der alleinigen Zuständigkeit des nationalen Rechts der einzelnen Staaten überantwortet wird¹⁷. Berücksichtigt man weiter, daß „im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen, das Leben eines Volkes bedrohenden Notstandes“ die Grundrechte mit Ausnahme der Bestimmungen über den Schutz des Lebens¹⁸, des Verbots der Folter, der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung, des Verbots der Sklaverei oder Leibeigenschaft und des Verbots rückwirkender Strafen, vorübergehend außer Kraft gesetzt werden können (Art. 5), so wird der relativ schwache Inhalt der gewährleisteten Rechte evident. Schließlich wirkt das in der Konvention zugunsten der geltenden innerstaatlichen Gesetzgebung vorgesehene Recht eines Staates, bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde Vorbehalte bestimmten Inhalts zu erklären¹⁹(Art. 64), in der gleichen abschwächenden Richtung.

Noch problematischer als diese materiell-rechtlichen Beschränkungen der einzelnen Grundrechte sind aber die Bestimmungen, die sich mit dem Schutz der subjektiven Rechte befassen:

Die Konvention schützt das Individuum gegen unberechtigte Eingriffe auf

¹⁶ So versucht umgekehrt z. B. Art. 4 durch ein System von Einzelbestimmungen jede willkürliche Freiheitsentziehung zu verhindern und gleichzeitig zugunsten des Individuums, dessen Freiheit in Gefahr ist, Schutzklauseln einzubauen. Ähnliches gilt für Art. 6 der Konv. Ungeachtet dessen bleibt aber die Grundtendenz zu weitgehenden Gesetzesvorbehalten bestimmend.

¹⁷ Damit wird keineswegs die rechtspolitische wie vielleicht auch rechtstechnische Notwendigkeit eines Gesetzesvorbehalts an sich geleugnet; nur sollten die Vorbehalte auf das unbedingt Notwendige beschränkt bleiben.

¹⁸ Außer bei Todesfällen, die auf regelmäßige Kriegshandlungen zurückzuführen sind (Art. 2).

¹⁹ „Soweit ein zu dieser Zeit in seinem Gebiet geltendes Gesetz nicht mit der betr. Vorschrift übereinstimmt.“ Vorbehalte allgemeiner Art sind nicht zulässig.

zwei verschiedenen Ebenen, der innerstaatlichen und der zwischenstaatlichen Rechtsordnung. Während jene einen unmittelbaren Anspruch des Einzelnen auf Schutz gegenüber der Verletzung der in der Konvention gesicherten Rechte und Freiheiten kennt²⁰, gewährt diese dem Individuum grundsätzlich nur einen mittelbaren Anspruch, indem nach Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsinstanzen der Staat vor den hierfür vorgesehenen zwischenstaatlichen Instanzen gegen die Verletzung der Grundrechte und Freiheiten Beschwerde erheben kann.

Soweit die innerstaatliche Ebene in Betracht kommt, ist der Rechtsschutz des Einzelnen größer als bisher; denn mit dem Inkrafttreten²¹ der Konvention werden für jeden Staat, der dieselbe ratifiziert hat, die in ihr enthaltenen Normen in innerstaatliches Recht transformiert. Während aber das übrige innerstaatliche Recht im allgemeinen unter bestimmten Voraussetzungen durch einen innerstaatlichen Akt des Gesetzgebers aufgehoben werden kann — selbst die verfassungsmäßige Garantie der Grundrechte ist, wie die Geschichte gezeigt hat, problematischer Natur²² —, erhalten die Menschenrechte durch die Konvention eine qualifizierte Sanktion: als Völkervertragsrecht würde ihre Aufhebung ein förmliches und schwieriges Kündigungsverfahren voraussetzen, als partielles Völkergewohnheitsrecht — als solches müssen die in der Konvention niedergelegten materiellen Normen angesprochen werden — können sie überhaupt nicht einseitig durch einen Staat aufgehoben werden.

Auf der zwischenstaatlichen Ebene sind drei Organe mit den Schutzaufgaben betraut: die „Europäische Kommission für Menschenrechte“, der „Europäische Gerichtshof für Menschenrechte“ und schließlich das institutionelle Organ des Europarats, der „Ministerausschuß“. Das Verfahren vor der Kommission beschränkt sich auf die kontradiktorische Prüfung und Untersuchung des ihr vorgelegten Falles einer angeblichen Verletzung der Konvention durch einen Signatarstaat, auf einen Meinungsaustausch mit den Streitparteien und auf den Versuch eines freundschaftlichen Ausgleichs auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte. Die Kommission hat also nur Untersuchungs- und Vermittlungsfunktionen, aber keine Entscheidungsbefugnis. Falls eine Vermittlung scheitert, legt die Kommission dem Ministerausschuß einen Bericht — evtl. mit ihr geeignet erscheinenden Empfehlungen — vor²³. Sofern nicht innerhalb von drei Monaten der Europäische Gerichtshof mit der Frage befaßt wird²⁴, hat der Ministerausschuß über die behauptete Verletzung der Konvention zu entscheiden und bejahendenfalls diejenigen

²⁰ Art. 13 der Konv. gibt jedem das Recht einer wirksamen Beschwerde gegen Verletzung der Menschenrechte bei einer nationalen Instanz und legt damit dem Staat die Pflicht auf, durch seine innerstaatl. Verfahrensordnung entspr. Gerichtsinstanzen einzurichten und zur Verfügung zu stellen.

²¹ Nach der Ratifikation durch 10 Staaten (Art. 66, II).

²² Wenn das Grundgesetz auch verbietet, daß „ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet“ wird (Art. 19, Abs. 2 GG), so kann es doch selbst außer Kraft gesetzt werden (Art. 146 GG), womit auch die Grundrechtsartikel ihre Gültigkeit verlieren.

²³ In dem Bericht muß die Kommission zur Frage Stellung nehmen, ob der betreffende Staat ihrer Auffassung nach seine Verpflichtungen aus der Konvention verletzt hat (Art. 31).

²⁴ Er kann außer von der Kommission von dem Staat angerufen werden, dem der Verletzte angehört, oder gegen den sich die Beschwerde richtet, oder von dem die Kommission mit dem Fall befaßt worden ist (Art. 48).

Maßnahmen festzusetzen und evtl. zu ergreifen, die zur Bereinigung der Sache erforderlich sind.

Zieht es einer der Beteiligten vor, nicht die Entscheidung einer politischen²⁵, sondern die einer gerichtlichen Instanz herbeizuführen, so muß er den Europäischen Gerichtshof anrufen²⁶, der für alle die Auslegung und Anwendung der Konvention betreffenden Fragen zuständig ist²⁷. Er kann nur von der Kommission und von den Vertragsstaaten angerufen werden (Art. 48). Erklärt der Gerichtshof die Entscheidung oder die Maßnahme des Gerichts (oder der Verwaltungsbehörde) eines Signatarstaates als im Widerspruch zur Konvention stehend und gestatten die Gesetze des betreffenden Staates nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen der Entscheidung, so hat der Gerichtshof gegebenenfalls eine gerechte Entschädigung der verletzten Partei zuzubilligen.

Der zwischenstaatliche Rechtsschutz, den das Individuum gegen die Verletzung seiner Freiheit genießt, ist, wie wir sagten, nur ein indirekter und insoweit ein höchst relativer. Denn der Staat entscheidet, ob er eine Verletzung als gegeben ansieht und die zwischenstaatlichen Organe anrufen will oder nicht; wer aber wollte leugnen, daß für die Erhebung einer Staatenbeschwerde die Frage der politischen Opportunität häufig entscheidender sein wird als das Vorliegen objektiver Tatsachen?

Dieser Erkenntnis hat man sich in Straßburg nicht ganz verschlossen. Die Konvention sieht daher auch die Einzelbeschwerde bei der Kommission vor (Art. 25). Voraussetzung dafür ist, daß die innerstaatlichen Rechtsmittelverfahren erschöpft sind und — abgesehen von weiteren formellen Bedingungen — daß die Beschwerde mit den Bestimmungen der Konvention vereinbar und nicht offensichtlich unbegründet oder nicht als Mißbrauch des Beschwerderechts anzusehen ist. Das weitere Verfahren entspricht den oben entwickelten Grundsätzen über die Staatenbeschwerde. Auf diesem Wege könnte also auch eine Einzelbeschwerde Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs werden, allerdings mit der wesentlichen Einschränkung, daß der Einzelne selbst niemals den Gerichtshof anrufen kann (Art. 44).

Der Fortschritt liegt darin, daß hier der unmittelbare Anspruch des Einzelnen auf Schutz seiner Grundrechte aus der Ebene des innerstaatlichen Rechts in die Ebene des überstaatlichen Rechts hineinragt, indem das Individuum sich selbst beschwerdeführend an ein überstaatliches Organ wenden kann. Diese Tatsache darf andererseits nicht darüber hinwegtäuschen, daß praktisch ein solcher Anspruch nur schwer realisierbar sein wird: einmal ist die Zuständigkeit der Kommission auf dem Gebiet der Einzelbeschwerde nicht ipso jure gegeben, vielmehr einer Fakultativklausel unterworfen; der

²⁵ Als solche ist eindeutig der Ministerausschuß, dem sämtliche Außenminister der Europaratsstaaten angehören, anzusprechen.

²⁶ Bei Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Konvention sind die Signatarstaaten verpflichtet, ausschließlich das in der Konv. vorgesehene Verfahren zur Beilegung anzuwenden (Art. 62). Die Anrufung des UNO-Weltgerichtshofs wäre also z. B. insoweit ausgeschlossen.

²⁷ Kritische Bemerkungen zu der Institution eines Europäischen Gerichtshofs bei Brügel, a. a. O., S. 2798/99.

durch die Beschwerde betroffene Mitgliedstaat muß durch eine besondere ratifikationsbedürftige Erklärung ausdrücklich ihre Zuständigkeit auf dem Gebiet der Einzelbeschwerde anerkannt haben. Zum anderen müssen überhaupt insgesamt mindestens sechs Mitgliedstaaten durch derartige Erklärungen gebunden sein²⁸. Diese Einschränkungen zeigen die starke Skepsis der Staaten gegenüber allen Ansätzen, welche die Souveränität des Einzelstaates zugunsten einer europäischen Integration einschränken soll. In der Tat ist nicht zu verkennen, daß mit der Einzelbeschwerde sich Möglichkeiten auf-tun, deren Tragweite noch nicht zu übersehen ist. Dieselbe Zurückhaltung, welche die Konvention gegenüber der Zuständigkeit der Kommission auf dem Gebiet der Einzelbeschwerde an den Tag treten läßt, zeigt sie schlechthin bei dem Organ des Europäischen Gerichtshofs, dessen Rechtsprechung ebenfalls an eine ratifikationsbedürftige Fakultativklausel gebunden ist und dessen Einrichtung (erste Wahl der Mitglieder) davon abhängt, daß acht Staaten seine Gerichtsbarkeit für alle Angelegenheiten, die sich auf die Auslegung und Anwendung dieser Konvention beziehen, als obligatorisch anerkannt haben (Art. 56 Abs. I in Verb. m. Art. 46). Auch das wird ein Gradmesser dafür sein, wieweit die Europaratsmitglieder sich zu den verkündeten Zielen einer europäischen Konföderation in der Praxis bekennen²⁹.

Werfen wir nun noch einen Blick auf diejenigen Grundrechte, welche in der Konvention keine Verankerung gefunden haben³⁰. Das sind zunächst drei Rechte, deren Aufnahme die Beratende Versammlung gewünscht hatte, die aber von dem Ministerausschuß³¹ wieder gestrichen und zur erneuten Beratung durch die juristischen Sachverständigen der Regierungen zurückgestellt worden waren³²: Eigentum, Erziehung und politische Freiheit. Wer die langen Diskussionen über diese drei Grundrechte verfolgt hat, wird nicht umhinkönnen, eines festzustellen: Das Rechtsbewußtsein der europäischen Völker hat in einer Reihe von Kernfragen bereits einen so erschütternden Grad der Verschiedenheit in den Auffassungen erreicht, daß man sich in manchen Punkten eher über das Trennende einig werden zu

²⁸ Ob sich sechs Staaten dazu bereit finden werden, läßt sich im Augenblick noch schwer übersehen. Immerhin haben von den drei Staaten, die bisher ratifiziert haben, ein Staat (Schweden) die Anerkennung der Kommission auf dem Gebiet der Einzelbeschwerde ratifiziert. Der Bundestag wird voraussichtlich ebenfalls die Bundesregierung ermächtigen, eine Anerkennungserklärung abzugeben.

²⁹ Es muß aus der Entwicklung, welche der Europarat genommen hat, ernstlich bezweifelt werden, ob in absehbarer Zeit die erforderliche Anzahl von Erklärungen abgegeben wird, um überhaupt den Gerichtshof existent werden zu lassen. Andererseits haben bereits weitere, vom Europarat ausgearbeitete Konventionsentwürfe (Konv. über die gegenseitige Behandlung der Staatsangehörigen — Konv. über die internationale Kontrolle der Kartelle) den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (wenigstens hilfsweise) als gerichtliche Instanz zur Entscheidung von Streitigkeiten aus diesen Konventionen vorgesehen. Neuerdings ist die Frage auf Grund einer Empfehlung der Berat. Vers. des Europarats betr. die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern des Rats in ein aktuelles Stadium getreten. Auf die Kontroversen, die in diesem Zusammenhang wegen der möglichen Kollision mit der Rechtsprechung anderer internationaler Gerichtsorgane, nicht zuletzt mit derjenigen des Internationalen Gerichtshofs, entstanden ist und deren Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden kann, braucht hier nicht eingegangen zu werden.

³⁰ Thieme (a. a. O., S. 10) bemängelt, daß weder Asylrecht noch Freizügigkeitsrecht in die Konv. Aufnahme gefunden haben; im Rahmen unseres Themas ist ein näheres Eingehen auf diese — interessante — Frage nicht angebracht.

³¹ Gelegentlich der Unterzeichnung der Konv. am 4. 11. 50 in Rom.

³² Die Sachverständigen haben inzwischen darüber ein Zusatzprotokoll zur Konv. ausgearbeitet, von dem angenommen werden kann, daß es demnächst von den Regierungen der Mitgliedstaaten unterzeichnet wird (Stand 1. 3. 52).

können scheint als über das Einende. Wenn z. B. von den einen dem Eigentumsrecht die Qualität als Menschenrecht überhaupt abgesprochen wird, kann es nicht wundernehmen, daß andere ein völkerrechtliches Verbot der entschädigungslosen Enteignung, das jede Eigentumsgarantie erst sinnvoll machen kann, ebenso leugnen wie erst recht viele sich nicht einmal mehr zum Grundsatz der angemessenen Entschädigungspflicht gegenüber dem Enteigneten bekennen. Ähnliches gilt von dem Recht auf Erziehung und dem Recht auf politische Freiheit, das weder das allgemeine noch das gleiche Wahlrecht verankert sieht. Übrig bleiben Kompromißformeln, deren ausgehöhlter Inhalt³³ nicht viel mehr als bloße Programmsätze darstellt³⁴.

In den Erörterungen über die Konvention hat nicht zuletzt die Forderung nach einer wirksamen Garantie der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte wie das Recht auf Arbeit, auf ausreichende Arbeits- und Lebensbedingungen, auf einen freien Arbeitsplatz, auf soziale Sicherheit, auf angemessene Wohnung, auf einen angemessenen Lebensstandard usw. eine Rolle gespielt. Sie entzündete sich vor allem an der Frage des Eigentumsrechts, dem man von verschiedener Seite die Qualität eines klassischen Grundrechts absprach und das man unter Hinweis auf den Strukturwandel, den es durch die Verlagerung des Akzents auf die ihm immanente soziale Funktion in den letzten Jahrzehnten genommen hat, unter die Kategorie der Sozialrechte rechnen wollte, während die Verfechter der klassischen Grundrechte es als „prolongement de la personnalité humaine“ verteidigten³⁵. Ohne der Forderung nach einer Garantie der sogenannten Sozialrechte die Berechtigung absprechen zu wollen, darf andererseits nicht übersehen werden, daß hier ein wesentlicher Wandel im Ausgangspunkt der Fragestellung zutage tritt: während die klassischen Rechte die „Freiheit vom Staat“ beinhalten, wird mit den sozialen und wirtschaftlichen Grundrechten die „Freiheit durch den Staat“ gefordert. Man hat wohl mit Recht darin einen Wandel im Bild vom Menschen selbst erblicken wollen, indem an die Stelle des eigenverantwortlichen und seiner Freiheit bewußten Menschen der neue Typ des Versorgungsmenschen getreten sei, der von Staat und Gesellschaft Arbeit, Ruhe, Glück und soziale Sicherheit fordere und damit naturgemäß als Bürger unfähig werde, „in der unsicheren und unbequemen Ordnung in Freiheit zu leben und auch dann sein Recht zu wahren, wenn die Versuchung auftritt, diese unbequeme Ordnung in Freiheit mit einer bequemen Befehlsordnung zu vertauschen, die gleichzeitig soziale Sicherheit verheißt“³⁶. Kann man leugnen, daß mit der Forderung nach den sozialen Grundrechten, mag sie auch in Straßburg zunächst vergeblich gewesen sein, die klassischen Grundrechte in ihrer Existenz bedroht sind? Man sollte auch das nicht übersehen, wenn man ernstlich an den Neubau Europas herangehen will.

³³ Die Vorschläge der Regierungssachverständigen zu den drei fraglichen Rechten konnten noch nicht abgedruckt werden, da sie noch nicht endgültig mit den Regierungen abgestimmt sind.

³⁴ Damit weicht das Zusatzprotokoll ganz von der Linie der Konvention ab, die bewußt das Prinzip genauer Definitionen verfolgt und bloße Programmsätze ablehnt.

³⁵ Dazu Brügel, Europa-Archiv 1950, S. 2796—2798; ders. ebendort, 1951, S. 3616/17.

³⁶ Auf diese bedeutsame Problematik hat, soweit ich sehe, erstmalig K. J. Partsch hingewiesen (Recht und Freiheit, 1951, S. 82). — Über den Stand der Diskussion über die gleichen Fragen bei den Vereinten Nationen vgl. H. Saba, Die wirtschaftl., sozialen u. kulturellen Rechte im künftigen Pakt über die Menschenrechte (Journal du Droit Internat. 1951, Nr. 2, S. 464 ff.).