

Zeiträume hinweg durch Bewußtseinsveränderung beendet und eine neue Ordnung erreicht werden konnte.

Jahrtausendlang konnten unbehindert Sklaverei und Sklavenhandel betrieben werden, bis die Staatengemeinschaft beides grundsätzlich verurteilte und schließlich vertraglich verbot. Jahrtausende vergingen, bis die Menschheit begriff, daß private Rache und Fehde in immer neue Verstrickungen führten und an ihre Stelle die Streitschlichtung oder die Verurteilung des Rechtsbrechers durch unabhängige Gerichte trat.

Jahrhunderte hindurch gehörte zur Souveränität der Staaten das *ius ad bellum*, das Recht zum Krieg, gerade auch die Vorbereitung des Angriffskrieges. Erst durch den 1928 geschlossenen Briand-Kellogg-Pakt wurde der Angriffskrieg geächtet, als die Vertragschließenden erklärten, »daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten«. Heute ist das Verbot des Krieges, abgesehen vom Verteidigungs- und Sanktionskrieg, in die UN-Satzung aufgenommen.

Gewiß hat es auch später Kriege gegeben, aber das Bewußtsein der Menschen war verändert. Selbst die Androhung der schwersten Strafen kann nicht Morde und Gewalttaten verhindern, und doch ist unerläßlich, daß die Rechtsgemeinschaft durch die Strafandrohung ihr Unwerturteil spricht. Wie lange hat es gedauert, bis die Religionsfreiheit anerkannt war und der Irrtum aufgegeben war, es gehöre zum Recht der Obrigkeit zu bestimmen, was der einzelne zu glauben oder nicht zu glauben habe.

Die Mobilisierung der öffentlichen Meinung gegen eine Mißachtung und Verletzung der Menschenrechte ist in unserer Zeit überdies leichter als irgendwann früher. Wir verfügen über ein immer dichter werdendes Informationssystem, so daß Verstöße gegen die elementaren Freiheiten der Menschen

kaum unbemerkt bleiben. Da es in absehbarer Zeit keine etwa unserem Bundesverfassungsgericht entsprechende internationale Zentralinstanz zur Überwachung der Menschenrechte geben wird, sollte der von der Bundesregierung seit Jahren gemachte Vorschlag, einen Hochkommissar für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen einzustellen, weiter verfolgt werden.

Ein Rückblick auf die Entwicklung der letzten 25 Jahre zeigt, daß die normative Kraft der Menschenrechtserklärung vom 10. Dezember 1948 nicht schwächer, sondern stärker geworden ist. Das in ihr aufgestellte Leitbild war der Wegweiser für mehrere nationale Verfassungen — auch der Grundrechtsteil des Grundgesetzes ist durch sie beeinflußt —, vor allem aber für wichtige internationale Abkommen: so die Menschenrechtskonvention der Europarat-Staaten, die Europäische Sozialcharta, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, das Abkommen über die politischen Rechte der Frau und die beiden Internationalen Pakte von 1966. Sie beweisen, daß die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nicht, wie Skeptiker befürchteten, politische Lyrik, sentimentale Attrappe oder »ein moralisches Kapitel aus des Thomas Morus Utopia« gewesen ist.

Erstaunlich bleibt, daß sich so viel Staaten unterschiedlichster Gesellschaftsstruktur und zivilisatorischer Entwicklung mit oft gegensätzlichen politischen, wirtschaftlichen und weltanschaulichen Auffassungen auf eine gemeinsame Proklamation geeinigt haben. Vielleicht war der 10. Dezember 1948 sogar der Höhepunkt in der bisherigen Geschichte der Vereinten Nationen, als die in der UN zusammengeschlossenen Staaten erklärten, was ihrer Ansicht nach erforderlich ist, um die Würde des Menschen zu sichern. Ohne Polemik und politische Effekthascherei klingt durch die ganze Erklärung das, was letztlich den Vereinten Nationen ihren Sinn gibt: menschliche Sehnsucht nach Gerechtigkeit und Freiheit, die Voraussetzungen des allgemeinen Friedens sind.

## Zum VN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte

BERNHARD GRASSHOF

Am 17. Dezember 1973 sind die Ratifikationsurkunden der Bundesrepublik Deutschland zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (nachstehend als Pakt oder Zivilpakt bezeichnet) und zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (nachfolgend als Sozialpakt bezeichnet) bei den Vereinten Nationen in New York hinterlegt worden. Mit diesen Ratifizierungen hat die Bundesrepublik Deutschland einen wichtigen Beitrag zum 25. Jahrestag der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 geleistet. Wenngleich die beiden Pakte völkerrechtlich noch nicht in Kraft getreten sind, wird doch die jetzt erfolgte Ratifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland Anlaß zu vermehrten Erörterungen über ihr Wesen und ihre Bedeutung geben.

Die innere Verwandtschaft des Zivilpaktes mit der im Rahmen des Europarates ausgearbeiteten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten<sup>1</sup> (nachstehend als MRK bezeichnet), die in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbare, vor Gerichten einklagbare Rechte von Einzelpersonen begründet hat, sichert dabei gerade dem Zivilpakt besondere Aufmerksamkeit.

### A. Vorbereitung der Ratifizierung

Ein Vergleich des Zivilpaktes mit der MRK und ihren Zusatzprotokollen<sup>2</sup> zeigt, daß er Verpflichtungen enthält, die zum Teil hinter den europäischen Regelungen zurückbleiben (z. B. bezüglich der Anwendbarkeit im Ausland, des Rechts

auf Achtung des Eigentums, des Verbots von Kollektivausweisungen), zum Teil über diese hinausgehen (z. B. bezüglich der Selbstbestimmung, der Gefangenenbehandlung, des Rechts auf zweite Instanz, des Verbots der Kriegspropaganda, der Gleichheit vor dem Gesetz), die zum überwiegenden Teil aber gleiche Gebiete wie die MRK betreffen, jedoch unter Verwendung unterschiedlicher Formulierungen. Zu diesem, sich aus der Vorgeschichte des Zivilpaktes<sup>3</sup> und der MRK<sup>4</sup> erklärenden Überschneidungen materiellrechtlicher Bestimmungen treten noch — nachstehend in Abschnitt C erwähnte — Überlagerungen der verfahrensrechtlichen Bestimmungen über die jeweiligen Rechtssysteme. Da eine Ratifizierung des Paktes ohne Klärung der sich hieraus ergebenden Probleme im europäischen Bereich nicht möglich war, beauftragte das Ministerkomitee des Europarates — auf Veranlassung der im Sachverständigenausschuß für Menschenrechtsfragen vertretenen Mitgliedstaaten des Europarates einschließlich der Bundesrepublik — im Oktober 1967 diesen Ausschuß mit den notwendigen Prüfungen. Im Frühjahr 1970 erstattete dieser Ausschuß einen ausführlichen Bericht über die aus der Koexistenz der beiden Übereinkommen und aus den Unterschieden zwischen den garantierten Rechten folgenden Probleme<sup>5</sup>. Zu den verfahrensmäßigen Problemen, die durch das Nebeneinander zweier Kontrollsysteme entstehen, nahm das Ministerkomitee des Europarates durch die von den Ministerdelegierten am 15. Mai 1970 angenommene Resolution (70)17 Stellung. Darin wurde — unter Bezugnahme auf Art. 33 der VN-Charta — die Erwartung ausgesprochen, daß bis zu einer endgültigen Klärung der Auslegung von Art. 62 MRK diejenigen

Vertragsstaaten dieser Konvention, die zugleich mit der Abgabe einer Erklärung nach Art. 41 des Zivilpaktes das Staatenbeschwerdeverfahren anerkennen, jedenfalls dann dem Staatenbeschwerdeverfahren nach der MRK den Vorzug geben, wenn sich die Staatenbeschwerde gegen einen anderen Vertragsstaat der MRK richtet und die Grundrechte, deren Verletzung Gegenstand des Verfahrens ist, sowohl vom Pakt als auch von der MRK garantiert sind. Das damit zum Ausdruck gebrachte Gentleman-Agreement wurde seinerzeit und wird auch heute von den Regierungen als ausreichende Kollisionsregelung angesehen. Dänemark, Norwegen und Schweden, die als Mitgliedstaaten des Europarates und Vertragsstaaten der MRK bisher Erklärungen nach Art. 41 des Paktes abgegeben haben, haben hierbei keine Vorbehalte gemacht<sup>6</sup>.

Die weiteren Klärungen des Einflusses des Paktes auf das innerstaatliche Rechtssystem der Bundesrepublik und der Frage, in welchem Umfang Vorbehalte einzulegen seien, nahmen angesichts des umfassenden Übereinkommens erhebliche Zeit in Anspruch. Nachdem auf Vorlage des federführenden Bundesministeriums der Justiz das Bundeskabinett am 10. April 1973 dem Gesetzentwurf zugestimmt hatte, wurde der Entwurf am 13. April 1973 dem Bundesrat zugeleitet, wo er als Bundesrats-Drucksache 304/73 dem Rechtsausschuß (federführend) und dem Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit (mitberatend) übermittelt wurde. Auf der 396. Sitzung des Rechtsausschusses am 9. Mai 1973 fand eine eingehende Erörterung des Grundproblems des Paktes statt. Sie führte zu dem Vorschlag des Ausschusses, in Art. 1 Satz 1 des Vertragsgesetzes die Nummern 3 und 4 anzufügen und damit weitere Vorbehalte in das Vertragsgesetz zu übernehmen. Der Familienausschuß beschloß nach kurzer Beratung am 10. Mai 1973, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben. Am 25. Mai 1973 beschloß der Bundesrat auf seiner 394. Sitzung eine der Empfehlung des Rechtsausschusses entsprechende Stellungnahme<sup>7</sup>.

Nach der Entscheidung des Bundeskabinetts am 1. Juni 1973 über die Gegenüberstellung der Bundesregierung und Zuleitung des Gesetzentwurfs an den Präsidenten des Deutschen Bundestages überwies der Bundestag den Gesetzentwurf (nunmehr Bundestags-Drucksache 7/660) in erster Lesung<sup>8</sup> am 7. Juni 1973 an den Rechtsausschuß (federführend) sowie an den Innenausschuß und an den Auswärtigen Ausschuß. Der Rechtsausschuß des Bundestages beschloß nach Beratungen am 3. und 17. Oktober 1973 die Übernahme des Ergänzungsantrages des Bundesrates zum Vertragsgesetz sowie eine Empfehlung an die Bundesregierung, die sich auf die weitere Förderung des Schutzes der Menschenrechte bezieht<sup>9</sup>. Der Innenausschuß hatte bereits am 19. September 1973 eine Billigung des Gesetzentwurfes empfohlen; der Auswärtige Ausschuß beschloß im gleichen Sinne am 17. Oktober 1973. Am folgenden Tage nahm der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf in der vom Rechtsausschuß empfohlenen Fassung sowie die zuvor erwähnte Entschließung an<sup>10</sup>. Der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 9. November 1973 gemäß Art. 105 Abs. 3 GG zu. Am 20. November 1973 wurde das Gesetz im Bundesgesetzblatt verkündet<sup>11</sup>. Bei der Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde am 17. Dezember 1973 wurden gleichzeitig die im Vertragsgesetz bezeichneten Vorbehalte eingelegt und Erklärungen über die Einbeziehung von Berlin (West) abgegeben.

Zu dem Pakt haben bisher die folgenden 26 Staaten Ratifikations- und Beitrittsurkunden (letztere mit B gekennzeichnet) hinterlegt: Costa Rica (29. 11. 68), Ecuador (6. 3. 69), Tunesien (18. 3. 69), Zypern (2. 4. 69), Syrien (21. 4. 69, B), Kolumbien (29. 10. 69), Uruguay (1. 4. 70), Bulgarien (21. 9. 70), Libyen (21. 5. 70, B), Irak (25. 1. 71), Jugoslawien (2. 6. 71), Madagaskar (21. 6. 71), Schweden (6. 12. 71), Dänemark (6. 1. 72), Chile (10. 2. 72), Kenia (1. 5. 72), Norwegen (13. 9. 72), Libanon (3. 11.

72, B), Barbados (5. 1. 73), UdSSR (16. 10. 73), DDR (8. 11. 73), Ukraine (12. 11. 73), Weißrußland (12. 11. 73), Mauritius (12. 12. 73, B), Bundesrepublik Deutschland (17. 12. 73), Ungarn (17. 1. 74).

Von der Möglichkeit, bei der Hinterlegung der Ratifikations- oder Beitrittsurkunde Vorbehalte gegenüber bestimmten Artikeln des Paktes zu erklären, haben nur wenige Staaten Gebrauch gemacht: Dänemark zu Art. 10 Abs. 3 Satz 2, Art. 14 Abs. 1, 5 und 7, Art. 20 Abs. 1; Norwegen zu Art. 6 Abs. 4, Art. 10 Abs. 2 Buchstabe b und Abs. 3, Art. 14 Abs. 5 und 7, Art. 20 Abs. 1; Schweden zu Art. 10 Abs. 3, Art. 14 Abs. 7, Art. 20 Abs. 1; Barbados zu Art. 14 Abs. 3 Buchstabe d. Vorbehalte und Erklärungen vornehmlich politischer Natur, z. B. mit Bezug auf Art. 48 (Wiener Formel) oder auf Israel, sind von folgenden Staaten abgegeben worden: Bulgarien, Irak, Libyen, Zypern, UdSSR, Syrien.

Das von der Bundesrepublik Deutschland nicht unterzeichnete Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 1966 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>12</sup> ist von den folgenden zehn Staaten ratifiziert worden: Costa Rica (29. 11. 68), Ecuador (6. 3. 69), Kolumbien (29. 10. 69), Uruguay (1. 4. 70), Madagaskar (21. 6. 71), Schweden (6. 12. 71), Dänemark (6. 1. 72), Norwegen (13. 9. 72), Barbados (5. 1. 73), Mauritius (12. 12. 73, B).

Ferner ist das Fakultativprotokoll von folgenden 10 Staaten unterzeichnet worden: Chile, China (Taiwan), El Salvador, Finnland, Honduras, Jamaica, Niederlande, Philippinen, Senegal und Zypern.

Erklärungen nach Art. 41 des Paktes sind bisher nur von Dänemark (für die Dauer von 2 Jahren), Norwegen und Schweden abgegeben worden.

## **B. Umfang der Geltung in der Bundesrepublik Deutschland**

### *I. Zeitlicher, personeller und sachlicher Geltungsbereich*

a) Der Pakt tritt nach seinem Art. 49 drei Monate nach Hinterlegung der 35. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde völkerrechtlich in Kraft. Da bisher 26 Urkunden hinterlegt wurden, ist die Voraussetzung hierfür noch nicht gegeben.

Das Fakultativprotokoll ist ein selbständiger völkerrechtlicher ratifikationsbedürftiger Vertrag, der nach seinem Art. 9 jedoch nicht vor dem Inkrafttreten des Paktes in Kraft treten kann. Andererseits setzt das Fakultativprotokoll für sein Inkrafttreten nur die Hinterlegung von 10 Ratifikations- oder Beitrittsurkunden voraus. Zehn Urkunden sind bereits hinterlegt worden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Fakultativprotokoll bisher aus den in der Denkschrift<sup>13</sup> aufgeführten Gründen weder ratifiziert noch unterzeichnet.

Für den räumlichen Geltungsbereich<sup>14</sup> gelten keine Besonderheiten. Das Fehlen einer dem Art. 63 MRK entsprechenden Bestimmung schließt die Abgabe von Erklärungen der Vertragsstaaten über die Einbeziehung besonderer (z. B. überseeischer) Gebiete nicht aus. Der Pakt wird nach seinem Art. 2 völkerrechtlich für die Gebiete der Vertragsstaaten gelten.

b) In personeller Hinsicht gilt der Pakt grundsätzlich für In- und Ausländer; nur die Art. 13 und 25 beschränken das Recht auf Schutz vor Ausweisung und das Recht auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten und an freien Wahlen auf Ausländer bzw. eigene Staatsbürger. Anders als nach Art. 1 MRK ist der personelle Anwendungsbereich in Art. 2 Abs. 1 des Paktes auf diejenigen Personen beschränkt, die sich im Gebiete des Vertragsstaates befinden. Auslandsdeutsche sind damit als Adressaten des Paktes ausgeschlossen<sup>15</sup>, wobei offen bleibt, inwieweit ein vorübergehender Aufenthalt im eigenen Hoheitsgebiet zur Wiederherstellung der Rechte nach dem Pakt ausreicht. Gruppenrechte sind im Pakt nicht enthalten; auch Art. 27, der sich auf Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten bezieht, sieht ledig-



lich die Gewährleistung bestehender Rechte an einzelne Personen, nicht aber für die Gruppe als solche vor. Juristische Personen sind vom Beschwerderecht nach Art. 1 des Fakultativprotokolls ausgeschlossen.

c) Für den sachlichen Geltungsbereich sind auch die von den einzelnen Vertragsstaaten eingelegten völkerrechtlichen Vorbehalte und eventuelle Widersprüche anderer Staaten gegen derartige Vorbehalte maßgebend; sie werden ebenso wie die Zahl der Vertragsstaaten bekanntgemacht<sup>14</sup>.

## II. Unmittelbare Anwendbarkeit

Im Gegensatz zu vielen anderen Rechtsordnungen geht das Recht der Bundesrepublik Deutschland von der Möglichkeit aus, völkerrechtliche Verträge durch einfaches formularmäßiges Vertragsgesetz über die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu dem jeweiligen Vertrag in der Weise innerstaatlich in Kraft zu setzen, daß Einzelpersonen unmittelbare, vor Gerichten einklagbare Rechte oder Pflichten erhalten<sup>16</sup>. So wird z. B. die unmittelbare Wirkung der Europäischen Menschenrechtskonvention von der deutschen Rechtsprechung allgemein anerkannt<sup>17</sup>. Dabei wird die Frage, ob und inwieweit ein Vertrag unmittelbar anwendbar ist oder self-executing-Charakter besitzt, in Auslegung des Vertrages unter Anwendung der gewöhnlichen Auslegungsregeln und unter Berücksichtigung des Kriteriums beantwortet, ob die betreffende Bestimmung des Vertrages so formuliert ist, daß sie unmittelbarer innerstaatlicher Anwendung fähig ist und keiner weiteren Auslegung oder sonstigen staatlichen Maßnahme zur weiteren Durchführung bedarf<sup>18</sup>. Diese Beurteilung wird von den Gerichten vorgenommen. Im Vertragsgesetz selbst findet sich eine Stellungnahme regelmäßig nur dann, wenn den Vertragsstaaten im Vertrag selbst eine ausdrückliche Wahlmöglichkeit eingeräumt ist, zu der Stellung genommen werden muß<sup>19</sup>.

Für die Beurteilung der Frage, ob die materiellen Bestimmungen des Zivilpaktes als »self-executing« anzusehen sind oder ob der Pakt lediglich Staatenverpflichtungen begründet, läßt sich aus dem Vertragsgesetz kein Anhaltspunkt für die eine oder andere Auslegung entnehmen. Insbesondere kann aus der in Art. 1 des Vertragsgesetzes verwendeten Formulierung »wird derart angewandt« nicht auf eine unmittelbare innerstaatliche Geltung geschlossen werden, da hier auf die

völkerrechtliche und nicht auf die innerstaatliche Anwendbarkeit abgestellt ist, was sich aus den sich auf völkerrechtliche Verpflichtungen beziehenden Wendungen in den Abs. 3 und 4 »... werden muß« und »... bleiben kann« entnehmen läßt. Die Frage wird deshalb nach dem Wortlaut und dem Sinn dieser Bestimmungen zu beantworten sein.

Bei Berücksichtigung des Wortlauts fällt auf, daß zahlreiche Bestimmungen des Paktes sowohl in materieller Hinsicht als auch in der Formulierung der Rechtsgarantie nahezu gleichlautende Regelungen wie die MRK enthalten<sup>20</sup>. Dabei besteht in vielen Fällen die einzige Abweichung darin, daß im englischen Wortlaut die Form »shall« verwendet wurde (z. B. in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Paktes); diese Abweichung findet sich jedoch nicht immer im französischen Wortlaut und wurde auch in der mit Österreich und der Schweiz abgestimmten deutschen Übersetzung nicht besonders zum Ausdruck gebracht. Einige Bestimmungen, wie z. B. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 (Jedermann hat ein Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit) und Art. 12 Abs. 1 und 2 (Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen; jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen) stimmen sogar wörtlich mit den entsprechenden Bestimmungen der MRK (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 MRK, Art. 2 Abs. 1 und 2 des 4. Zusatzprotokolls zur MRK) überein. Diese Ähnlichkeiten in der Formulierung legen die Folgerung nahe, daß die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit dieser Bestimmungen nicht anders als bei den entsprechenden MRK-Bestimmungen zu beurteilen ist.

Andererseits ist aus der Formulierung des Art. 2 Abs. 2 (Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, ... die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, ... um den ... Rechten Wirksamkeit zu verleihen) und aus der in Art. 40 niedergelegten Staatenverpflichtung zu Berichten über die zur Verwirklichung der Rechte getroffenen Maßnahmen und die dabei erzielten Fortschritte auf einen abweichenden Sinn des Paktes geschlossen worden: Der Pakt müsse nicht notwendigerweise unmittelbare Wirkungen für die innerstaatliche Rechtsordnung haben, sondern solle lediglich Staatenverpflichtungen begründen, die ohne bestimmte Zeitbegrenzung durch innerstaatliche Gesetze erfüllt werden könnten<sup>21</sup>.

Der 25. Wiederkehr des Tages der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurde am 10. Dezember 1973 in den Vereinten Nationen feierlich gedacht. Begleitet von Ansprachen begann an diesem Tag das von der Generalversammlung beschlossene »Jahrzehnt zur Bekämpfung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung«. Es sieht ein umfangreiches Programm vor, zu dessen Durchführung alle Staaten und Organisationen aufgerufen sind. Der Präsident der Generalversammlung, Leopoldo Benites, Ecuador, vergab sechs Preise für herausragende Leistungen auf dem Gebiet der Menschenrechte, unter anderen an U Thant, den dritten Generalsekretär der Vereinten Nationen und jetzigen Präsidenten des Weltverbandes der UN-Gesellschaften (WFUNA), dessen deutscher Zweig die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist. — Das Bild zeigt die Hauptveranstaltung im Saal des Treuhändrates am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York.



Die Sachverständigen des Europarates haben sich in ihrem oben zu A. erwähnten Bericht darauf beschränkt, beide Auslegungen des Paktes für möglich zu erklären<sup>22</sup>. Sie haben dabei Äußerungen in einer anlässlich der Teheraner Menschenrechtskonferenz 1968 vorgelegten Studie des VN-Generalsekretärs über die im Rahmen der Vereinten Nationen auf dem Gebiete der Menschenrechte getroffenen Maßnahmen<sup>23</sup>, wonach die Verpflichtungen des Zivilpaktes im Gegensatz zu denjenigen des Sozialpaktes (Art. 2 Abs. 1) unmittelbar nach der Ratifizierung zur Ausführung kommen sollen, als Unterstützung der These vom self-executing-Charakter des Zivilpaktes verstanden. Möglicherweise lassen sich diese Äußerungen, ebenso wie der im Sachverständigenbericht ebenfalls zitierte Bericht des ILO-Generaldirektors, aber auch lediglich dahin verstehen, daß der für die Durchführung der Rechte gewährte Zeitraum beim Zivilpakt sehr kurz, beim Sozialpakt länger ist und daß damit zur Frage des self-executing-Charakters nichts gesagt werden sollte.

Für eine derartige Irrelevanz der unterschiedlichen Formulierungen in Art. 2 Abs. 2 des Zivilpaktes und in Art. 2 Abs. 1 des Sozialpaktes für die self-executing-Frage spricht auch die Vorgeschichte. Wie sich aus den Materialien ergibt<sup>24</sup>, ist seinerzeit der Vorschlag unterbreitet worden, wegen der Möglichkeit einer unmittelbaren Anwendung von Vertragsbestimmungen in mehreren Staaten und zur Vermeidung einer daraus folgenden unterschiedlichen Geltung des Paktes in den Vertragsstaaten eine ausdrückliche Bestimmung des Inhalts aufzunehmen, daß die Bestimmungen des Paktes nicht per se als innerstaatliches Recht wirksam werden sollen. Dieser Antrag ist mit der Begründung verworfen worden, daß damit ein zu vermeidender Eingriff in die verfassungsmäßigen Besonderheiten der Einzelstaaten verbunden sei. Hieraus folgt, daß aus der Formulierung der jeweiligen Art. 2 der beiden Pakte keine Schlüsse auf die innerstaatliche Geltung des Zivilpaktes gezogen werden können und daß die Formulierungen dieser Artikel lediglich für die völkerrechtlichen Beziehungen und Verpflichtungen der Vertragsstaaten untereinander von Bedeutung sind. Es besteht kein Anlaß für die Annahme, daß die in diesem Zusammenhang weniger bedeutsame Bestimmung des Art. 40 eine weitergehende Wirkung in bezug auf die Frage der innerstaatlichen Anwendbarkeit haben sollte. Es bleibt deshalb nur die Frage, ob die Art. 2 Abs. 2 und 40 des Paktes die übrigen aus dem Pakt fließenden materiellen Pflichten für den internationalen Bereich in einer derart eindeutigen Weise einschränken wollten, daß trotz des strengen Wortlautes der materiellen Bestimmungen ein self-executing-Charakter vom Standpunkt des innerstaatlichen Rechtes ausgeschlossen werden muß. In der Regierungsdenkschrift<sup>25</sup> ist diese Frage offengelassen worden, da sie, wie bereits vermerkt, in erster Linie von den Gerichten der Bundesrepublik Deutschland entschieden werden muß. Anders als beispielsweise in Ländern des angelsächsischen Rechtskreises sind die Gerichte dabei nicht an Rechtsauffassungen der Regierung in Fragen der auswärtigen Beziehungen gebunden. Bei aller Zweifelhaftigkeit des Verhältnisses der Art. 2 und 40 zu den übrigen Bestimmungen des Teils III des Zivilpaktes sprechen zwei Argumente für die unmittelbare Anwendungsfähigkeit der materiellen Paktbestimmungen. Das eine Argument besteht darin, daß die in Art. 2 Abs. 2 des Zivilpaktes vorgesehenen Maßnahmen zur Durchsetzung des Paktes trotz der umständlichen Formulierungen und einschränkenden Bezugnahmen auf die innerstaatlichen verfassungsmäßigen Verfahren immer noch wesentlich effektiver und bestimmter erscheinen als diejenigen Maßnahmen, die zur Durchsetzung des Sozialpaktes nach dessen Art. 2 Abs. 1 »nach und nach« zu treffen sind. Aus diesem Unterschied in der Zeitplanung und Effektivität der beiden Pakte ist zu folgern, daß Art. 2 Abs. 2 des Zivilpaktes nicht mit gleicher Sicherheit als Beweis für den bloßen Verpflichtungscharakter

dieses Paktes angeführt werden kann, wie das der Fall wäre, wenn Art. 2 Abs. 1 des Sozialpaktes nicht gegenüber stände. Das zweite Argument besteht darin, daß es sich bei den Art. 2 und 40 um Bestimmungen zur Durchführung des Zivilpaktes handelt, die, soweit sie wegen ihres besonderen Standortes in besonderen Teilen des Paktes überhaupt zur Auslegung der materiellen Bestimmungen herangezogen werden können, wegen dieser Zielrichtung jedenfalls nicht als Einschränkung der Wirksamkeit der materiellrechtlichen Bestimmungen in Teil III des Vertrages ausgelegt werden können. Die Frage, ob sich aus den Art. 2 und 40 des Paktes auf einen lediglich verpflichtenden Charakter der im Teil III des Paktes vorgesehenen Grundrechte schließen läßt, wird deshalb trotz aller Zweifelhaftigkeit wohl eher zu verneinen sein<sup>26</sup>. Dabei muß jedoch berücksichtigt werden, daß mehrere materielle Paktbestimmungen in eine Form gefaßt sind, die zweifelsfrei auf die Notwendigkeit weiterer Ausführungsgesetze hinweist und deshalb eine unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit ausschließt; hierunter fällt Art. 23 Abs. 4, wohl aber auch Art. 20.

Bisweilen wird den Bestimmungen des Zivilpaktes bereits jetzt der Charakter des Völkergewohnheitsrechtes zugesprochen<sup>27</sup>. Für diese Auffassung besteht zur Zeit noch keine hinreichende Grundlage.

### III. Vorbehalte

#### 1. Bezeichnung im Vertragsgesetz

Vorbehalte sind in Ermangelung ausdrücklicher diesbezüglicher Paktbestimmungen nach Maßgabe des Art. 19 des Internationalen Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht völkerrechtlicher Verträge, dessen Inhalt wohl auch als allgemeine Regeln des Völkerrechts angesehen werden kann, zulässig und sind auch eingelegt worden. Völkerrechtliche Vorbehalte haben die Wirkung, daß die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Vertrages gegenüber anderen Vertragsstaaten, die den Vorbehalt (ausdrücklich oder stillschweigend) annehmen, im Umfang des Vorbehaltes verändert wird. Einwendungen anderer Vertragsstaaten gegen Vorbehalte bewirken, daß die Bestimmungen, auf die sich der Vorbehalt bezieht, im Verhältnis zu dem die Einwendung erhebenden Staat nicht gelten, es sei denn, es ist klar zum Ausdruck gebracht, daß der gesamte Vertrag wegen dieses Vorbehaltes nicht in Kraft treten soll. Hieraus ergibt sich, daß Vorbehalte ebenso wie Einwendungen und Kündigungen in erster Linie von völkerrechtlicher Erheblichkeit sind. Die Beschränkung des Umfanges der innerstaatlichen Geltung des Vertrages folgt unmittelbar aus der völkerrechtlichen Einlegung des Vorbehaltes oder einer entsprechenden Einwendung, da sich das Vertragsgesetz, sowohl nach der Transformationstheorie als auch nach der Vollzugstheorie, nur auf die jeweils völkerrechtlich geltende, innerhalb fester Grenzen variable Fassung des Vertrages bezieht.

Die Frage, ob und inwieweit Vorbehalte in Vertragsgesetzen aufzunehmen sind, ist jedoch umstritten. In früheren Jahren hat die Bundesregierung regelmäßig Vorbehalte nicht in das Zustimmungsgesetz aufgenommen, sondern sich auf entsprechende Unterrichtungen der gesetzgebenden Körperschaften in der Denkschrift beschränkt. Ausnahmen von dieser Praxis sind von der Bundesregierung bisher und so auch im Vertragsgesetz zum Zivilpakt nur mit Rücksicht auf die Besonderheiten des Einzelfalles vorgeschlagen worden. So erschien es u. a. aus Gründen der Klarheit und besseren Übersichtlichkeit zweckmäßig, eine Aufnahme der in Art. 1 Nr. 1 und 2 des Vertragsgesetzes genannten Vorbehalte in das Gesetz vorzusehen, weil es sich insoweit um Abweichungen des geltenden Rechtes vom Pakt handelt. Die vom Bundesrat geäußerte und vom Bundestag geteilte Auffassung, daß alle Vorbehalte im Gesetz aufgeführt werden müßten, hat nun zur Folge, daß das Gesetz wieder geändert werden müßte,



falls die mit den übrigen Vorbehalten abgesicherten Reformvorhaben, die nachstehend im einzelnen dargestellt sind, entweder gar nicht oder in anderer und paktkonformer Weise durchgeführt werden. Darüber hinaus müßte bei folgerichtiger Durchführung dieser Auffassung zu jedem Vorbehalt, der von anderen Staaten eingelegt worden ist oder noch eingelegt wird, eine Gesetzesvorlage mit dem Ziel der Zustimmung zur Annahme dieses Vorbehaltes durch die Bundesrepublik Deutschland unterbreitet werden<sup>28</sup>.

## **2. Politische Betätigung von Ausländern** (Art. 1 Nr. 1 des Vertragsgesetzes)

Der Einlegung eines Vorbehaltes gegen die Art. 19, 21 und 22 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 des Paktes ist nach eingehenden Erörterungen im Gesetzgebungsverfahren zugestimmt worden, um einer möglichen Diskrepanz zwischen dem Pakt und dem geltenden Recht, insbesondere dem Art. 6 des Ausländergesetzes, vorzubeugen.

Entsprechend seinem universellen Geltungsanspruch auch in personeller Hinsicht garantiert der Pakt die in ihm bezeichneten Rechte auch allen Ausländern. Nach Art. 2 Abs. 1 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Rechte allen in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied der nationalen Herkunft oder des sonstigen Status zu gewährleisten. Hierunter fällt auch das Verbot der Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit<sup>29</sup>. Die nach der Fertigstellung des Paktes in Erscheinung getretenen politischen Gewalttätigkeiten von Ausländern haben jedoch Zweifel entstehen lassen, inwieweit die im Pakt enthaltenen Garantien der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung auch für Ausländer mit den innerstaatlichen Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung vereinbar sind.

Die Formulierung des Vorbehaltes lehnt sich an die entsprechende Bestimmung des Art. 16 MRK an<sup>30</sup>. Da es sich nicht nur um eine Interpretationserklärung, sondern um einen echten Vorbehalt handelt, bei dem lediglich zum Zwecke der Formulierung seines Umfanges Art. 16 erwähnt worden ist, widerspricht der Vorbehalt auch nicht dem Art. 60 MRK, wonach die Konvention nicht als Beschränkung anderer Grundrechte ausgelegt werden darf. Im Rahmen des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens aufgetretene Überlegungen, das in Art. 19 Abs. 1 garantierte Recht auf unbeschränkte Meinungsfreiheit von dem Vorbehalt auszunehmen, sind mit Rücksicht auf die fließenden Grenzen zwischen der Meinungsfreiheit und den übrigen hier in Rede stehenden Rechten, insbesondere der Versammlungsfreiheit, nicht weiter verfolgt worden.

## **3. Anwesenheitsrecht in der Hauptverhandlung** (Art. 1 Nr. 2 des Vertragsgesetzes)

Auch der Vorbehalt gegen Art. 14 Abs. 3 Buchstabe d des Paktes ist eingelegt worden, um einen Widerspruch des Paktes mit geltendem Recht zu verhindern. Während nach dem Pakt der Beschuldigte das Recht hat, bei der Hauptverhandlung persönlich anwesend zu sein, ist ihm dieses Recht nach § 350 Abs. 2 Satz 2 StPO für die Revisionshauptverhandlung versagt, sofern er nicht auf freiem Fuße ist. Vielmehr steht es im Ermessen des Revisionsgerichtes, ob es dem Häftling die Anwesenheit gestatten will oder nicht. Es muß bezweifelt werden, ob bei der Abfassung des Art. 14 Abs. 3 Buchstabe d überhaupt an derartige Revisionsverhandlungen gedacht war, bei denen nur über die Rechtslage zu entscheiden ist und keine neuen Beweisaufnahmen zur Schuld- und Straffrage möglich sind, so daß es in aller Regel des persönlichen Eindruckes vom Angeklagten nicht bedarf; aus den Materialien sind entsprechende Hinweise nicht zu entnehmen. Andererseits würde ein Verzicht auf diese Einschränkung erhebliche Nachteile für das Revisionsverfahren mit sich bringen. In der Regel befinden sich die Revisionsgerichte nicht am Haftort des Angeklagten, so daß zeitraubende Häftlingstransporte not-

wendig würden. Die Rechte und Interessen des Beschuldigten sind durch das Recht auf Entsendung seines Wahlverteidigers (§ 350 Abs. 2 Satz 1 StPO) oder auf Bestellung eines Pflichtverteidigers (§ 350 Abs. 3 StPO) gewahrt, so daß eine wesentliche Beeinträchtigung der dem Angeklagten nach dem Pakt zugeordneten Rechte nicht eintritt.

## **4. Rechtsmittel bei Verurteilung nach Freispruch in erster Instanz** (Art. 1 Nr. 3 Buchstabe a des Vertragsgesetzes)

Anders als die vorerwähnten beiden Vorbehalte dienen die Vorbehalte gegen Art. 14 Abs. 5 nicht nur dazu, Widersprüche zwischen dem Pakt und geltendem Recht auszuschließen, sondern sie sollen in erster Linie Möglichkeiten für Reformvorhaben offen halten, die andernfalls wegen Widerspruchs zum Pakt nicht weiter verfolgt werden könnten. Dies gilt insbesondere für den Vorbehalt nach Art. 1 Nr. 3 Buchstabe a des Vertragsgesetzes, wonach ein weiteres Rechtsmittel nicht in allen Fällen allein deshalb eröffnet werden muß, weil der Beschuldigte in der Rechtsmittelinstanz erstmals verurteilt worden ist. Ausschlaggebend für die Einlegung dieses Vorbehaltes waren die seinerzeit im Rahmen von Reformkommissionen angestellten Überlegungen zur Neugestaltung des Rechtsmittelsystems bei einem dreistufigen Gerichts Aufbau in Strafsachen, die u. a. auch dahin gingen, eine erweiterte Revision als grundsätzlich einziges Rechtsmittel gegen alle Urteile des Schöffengerichts, der Strafkammer und des Oberlandesgerichts im ersten Rechtszug zu geben. Dabei wollte man eine Regelung, der zufolge das Revisionsgericht auch nach einem Freispruch durch die Tatsacheninstanz erstmals eine Verurteilung aussprechen darf, nicht von vornherein durch den Pakt ausschließen lassen, da sie im Interesse einer möglichst weitgehenden Befugnis zur Durchentscheidung und damit zur Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens wünschenswert sein könnte. Zwar hat die Rechtsprechung bereits nach der bestehenden Fassung des § 354 Abs. 1 StPO die Ersetzung eines freisprechenden Urteils durch ein verurteilendes Urteil in der Revisionsinstanz in Ausnahmefällen für zulässig erklärt<sup>31</sup>. Im Hinblick auf das Bestreben, Vorbehalte auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken, wird jedoch davon ausgegangen werden dürfen, daß ohne die bezeichneten Reformgedanken ein Vorbehalt lediglich zur Ermöglichung derartiger in § 354 Abs. 1 StPO zugelassener Ausnahmefälle nicht eingelegt worden wäre, zumal von dieser Möglichkeit in der Praxis ohnehin weder vom Reichsgericht noch, soweit ersichtlich, vom Bundesgerichtshof Gebrauch gemacht worden ist.

Unabhängig vom Anlaß des Vorbehaltes ist auf die enge Fassung des Vorbehaltes hinzuweisen und darüber hinaus festzustellen, daß wegen der durch das Verfahren in der Vorinstanz sichergestellten umfassenden Sachverhaltsaufklärung der materielle Gehalt des Vorbehaltes geringfügig erscheint und jedenfalls den Grundgedanken des Art. 14 Abs. 5, der eine umfassende Rechtsmittelgarantie anstrebt, unberührt läßt. Auf Bußgeldvorschriften nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz dürfte der Art. 14 Abs. 5 keine Anwendung finden, da die Bußgeldverfahren keine Straftaten im Sinne dieser Bestimmung zum Gegenstand haben.

## **5. Recht auf zweite Instanz bei Bagatelldelikten** (Art. 1 Nr. 3 Buchstabe b des Vertragsgesetzes)

Der zweite Vorbehalt gegen Art. 14 Abs. 5, wonach bei Straftaten von geringer Schwere die Überprüfung eines nicht auf Freiheitsstrafe lautenden Urteils durch ein Gericht höherer Instanz nicht in allen Fällen ermöglicht werden muß, dient ausschließlich der Sicherung von Reformvorhaben auf dem Gebiet des Rechtsmittelrechtes, die bei der Abfassung des Vorbehaltes noch nicht abschließend durchdacht waren, aber möglicherweise darauf abzielen oder es jedenfalls nicht als undenkbar erscheinen lassen, unter gleichzeitiger Gewährleistung eines gründlichen Verfahrens bei Bagatelldelikten

mit geringen Straffolgen unter besonderen Voraussetzungen von einem Rechtsmittel abzusehen. Das geltende Recht entspricht insoweit dem Art. 14 Abs. 5 im vollen Umfange, da alle Strafsachen durch eine höhere Instanz überprüft werden können. Die außerordentlich enge Fassung auch dieses Vorbehaltes ist besonders hervorzuheben.

#### **6. Anwendung des milderen Gesetzes (Art. 1 Nr. 4 des Vertragsgesetzes)**

Dem Erfordernis des Art. 15 Abs. 1 Satz 3 nach Anwendung des mildesten Strafgesetzes wird durch § 2 Abs. 2 Satz 2 StGB in vollem Umfange entsprochen. Der gleichwohl eingelegte Vorbehalt ist deshalb ebenfalls durch Überlegungen im Zusammenhang mit künftigen Reformvorhaben auf dem Gebiet des materiellen Strafrechtes veranlaßt worden. Bei einer Reform der §§ 211 ff StGB wird nicht außer acht gelassen werden können, daß die Mordqualifikation der »niedrigen« Beweggründe (§ 211 Abs. 2 StGB) in der Literatur einhellig kritisiert wird. Sollte aus diesem Grunde diese Mordqualifikation entfallen, würden auf den Täter nur noch die Strafbestimmungen über Totschlag anwendbar sein, falls kein ausreichender Ersatz für diese Mordqualifikation gefunden wird. Dies würde aber Folgen für eine Verjährung der Straftaten haben, da die Verfolgung wegen Totschlages in 20 Jahren verjährt; bei vielen umfangreichen Straftaten aus früherer Zeit wäre demnach heute eine Verjährung eingetreten. Ein ausdrücklicher Ausschluß der Rückwirkung des milderen Gesetzes würde gegen Art. 15 Abs. 1 Satz 3 des Paktes verstoßen; eine Bestimmung, wonach es in derartigen Fällen bei der Verjährungsfrist für Mord verbleibt, würde jedenfalls dann gegen Art. 15 Abs. 1 Satz 3 verstoßen, wenn man die Frage der Verjährung als eine Frage der milderen oder strengerer »Strafe« ansieht. Da der hier eingelegte Vorbehalt ausschließlich dazu dienen soll, einen Ausweg aus diesem Problem offen zu halten, konnte er besonders eng gefaßt werden. Durch die Anknüpfung an das bisher geltende Recht wird insbesondere ausgeschlossen, daß in derartigen Fällen auf noch früheres, aber seither wieder abgeschafftes Recht zurückgegriffen werden kann, so daß der Gedanke des Art. 15 Abs. 1 Satz 3 zumindest für das zuletzt geltende Recht anwendbar bleibt.

#### **C. Internationales Kontrollverfahren**

Das im Pakt vorgesehene Kontrollverfahren, das durch ein obligatorisches Berichtssystem (Art. 40), ein fakultatives Staatenbeschwerdeverfahren (Art. 41) und ein von der besonderen Ratifizierung des Fakultativprotokolls abhängiges Individualbeschwerdeverfahren sowie durch die Einsetzung eines besonderen Ausschusses für Menschenrechte (Art. 28) gekennzeichnet ist, bleibt an Effektivität erheblich hinter den in der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehenen Kontrollmaßnahmen zurück, da es als formalisiertes Konziationsverfahren auf eine von allen Vertragsparteien getragene gerichtsähnliche Prozedur mit förmlicher Entscheidung und regelmäßiger Veröffentlichung des Ergebnisses verzichtet<sup>32</sup>. Wie sich aus der Denkschrift zum Pakt ergibt, beabsichtigt die Bundesregierung, die Erklärung über die Anerkennung der Staatenbeschwerde nach Art. 41 des Paktes abzugeben. Dagegen ist das Fakultativprotokoll mit der Möglichkeit des Individualbeschwerdeverfahrens für Einzelpersonen, denen damit Völkerrechtsqualität zugesprochen werden soll, von der Bundesrepublik Deutschland bisher noch nicht unterzeichnet worden. Die eingangs unter A bezeichnete, auf die Ratifizierung des Fakultativprotokolls bezügliche Entschließung des Bundestages<sup>9</sup> wird von der Bundesregierung noch zu prüfen sein; der dort vorgeschlagene Beitritt wenigstens zum Schutze der nicht oder nicht in demselben Umfang in der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützten Rechte dürfte aber wegen der weitgehenden Überschneidung der jeweiligen Rechte problematisch sein. Das von den drei

skandinavischen Staaten eingeschlagene Verfahren, das Fakultativprotokoll unter Abgabe einer Erklärung entsprechend der auf der 189. Sitzung der Europarat-Ministerbeauftragten im Mai 1970 angenommenen Fassung zu ratifizieren, beseitigt nicht alle Bedenken bezüglich einer möglichen unterschiedlichen Auslegung derselben Rechte in Straßburg und New York, da sich diese Erklärung nur auf bereits in Straßburg anhängig gewordene Verfahren, nicht aber auch auf neue Verfahren bezieht.

#### **D. Würdigung und Ausblick**

Der Pakt läßt sich als Ausdruck eines Bedürfnisses der Zeit verstehen, neue Leitlinien für die zum Zusammenleben der explosionsmäßig gestiegenen Bevölkerungsmassen unentbehrlichen Rechtsnormen im Interesse guter sozialer Zustände zu finden, überkommene Rechtsnormen daran zu prüfen und entsprechend zu ändern. Bei dieser Betrachtung wird die Bedeutung des Paktes sowohl im innerstaatlichen als auch im internationalen Bereich zu suchen sein.

Was die Auswirkungen des Paktes auf den innerstaatlichen Bereich der einzelnen Staaten anbelangt, so ist bei inoffiziellen Aussprachen über seine Bedeutung eine weit verbreitete Skepsis festzustellen. Der Hinweis auf die Ratifikation durch die wichtigsten Ostblockstaaten wird bisweilen damit abgetan, dies solle dort nur als neues Alibi dienen, an den inneren Verhältnissen werde sich doch nichts verändern. Eine Beurteilung der Bedeutung des Paktes für innerstaatliche Rechtsverhältnisse sollte jedoch nicht ausschließlich von den Verhältnissen in Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland ausgehen, wo dem Einzelnen bereits jetzt zum Teil noch weitergehende, unmittelbar vor Gerichten einklagbare Rechte durch die Verfassung und die Europäische Menschenrechtskonvention eingeräumt sind und wo diese Rechte durch Rechtsprechungsorgane mit umfassenden Zuständigkeiten sowie durch internationale Kontrollorgane in Gestalt der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte garantiert werden. Die im Pakt niedergelegten Menschenrechte, die hier insbesondere (aber nicht allein) als internationale Garantie vor zukünftigen Verschlechterungen der rechtsstaatlichen Verhältnisse zu werten sind, stellen sich in anderen Staaten als unmittelbare Herausforderung der staatlichen Verwaltungen dar, den übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen nunmehr entsprechende innerstaatliche Reformen folgen zu lassen. Mit der Konkretisierung der allgemeinen und wenig verbindlichen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zu speziellen, auf bestimmte Lebenssituationen des einzelnen unmittelbar zugeschnittenen verbindlichen Normen ist eine Entwicklung in Gang gebracht worden, die das Rechtsbewußtsein der Bevölkerung unmittelbar anspricht und damit einen innerpolitischen Druck auf Veränderung paktwidriger Zustände auslösen muß, dem jedenfalls Staaten mit demokratischen Ambitionen auf die Dauer nicht widerstehen können.

Darüber hinaus ist zu erwarten, daß der Pakt nicht nur bei den zur Zeit anhängigen Rechtsreformen in den Staaten mit entwickelten Rechtssystemen Berücksichtigung findet, sondern daß er insbesondere in den zahlreichen erst in jüngerer Zeit unabhängig gewordenen Staaten als Grundlage und Leitlinie bei der Ausarbeitung eigener Rechtssysteme und Kodifikationen dienen wird. Die damit verbundene, zumindest teilweise Angleichung der verschiedenen Rechtssysteme läßt wichtige positive Auswirkungen auf das gegenseitige Verständnis der Völker für die Probleme des Nachbarn erhoffen und verleiht dem Pakt auch eine internationale Bedeutung, die sich vielleicht in späteren Zeiten als besonders wichtig darstellen wird.

#### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> BGBl. 1952 II S. 685.

<sup>2</sup> Zusatzprotokoll Nr. 1, BGBl. 1956 II S. 1879; Zusatzprotokoll Nr. 4, BGBl. 1968 II S. 422.



- 3 Zur Vorgeschichte vgl. Soder, Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 1967 S. 167; Schwebel, Die Kodifikationsarbeiten der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte, ArchVR Bd. 8 (1959/60) S. 16 ff.; ders., Civil and Political Rights: The international measures of implementation, AJIL 62 (1968), 827 ff.
- 4 Vgl. Schwebel, The Influence of the Universal Declaration of Human Rights on International and National Law, Proceedings of the American Society of International Law 1959 S. 217; Partsch, Die Entstehung der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZaöRV 15 (1953/54), 631; Robertson, The United Nations Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights, BYBIL 1968/69 (XLIII), 21.
- 5 Der Bericht ist in deutscher Übersetzung in der Bundestags-Drucksache 7/660 als Anlage I zur Denkschrift in deutscher Übersetzung abgedruckt, Europarats-Dokument H(70)7 vom 1. 8. 1970.
- 6 Bezüglich der Probleme, die sich aus dem Nebeneinanderbestehen von Individualbeschwerderechten nach Art. 25 MRK einerseits und nach dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt andererseits ergeben, ist auf die von den Regierungen Dänemarks, Norwegens und Schwedens bei der Ratifizierung des Zivilpaktes übereinstimmend abgegebenen Erklärungen zu verweisen; sie lauten: »Die Regierung (Schwedens, Norwegens oder Dänemarks) geht dabei davon aus, daß die Bestimmungen des Art. 5 Abs. 2 des Fakultativprotokolls dahin auszulegen sind, daß der in Art. 28 des Paktes vorgesehene Ausschuß Mitteilungen von Individualpersonen nicht prüfen darf, solange er sich nicht davon überzeugt hat, daß dieselbe Sache nicht bereits in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wird oder geprüft worden ist.«
- 7 Drucksache 304/73 (Beschluß).
- 8 Wegen des Verlaufs der ersten Lesung wird auf den Stenographischen Bericht über die 39. Sitzung S. 2192 verwiesen.
- 9 Bundestags-Drucksache 7/1092: »Die Bundesregierung wird aufgefordert, 1. in den Vereinten Nationen weiterhin für die Schaffung des Amtes eines Hohen Kommissars für Menschenrechte einzutreten, 2. in den Vereinten Nationen sich darum zu bemühen, daß die Bundesrepublik Deutschland einen Sitz in dem auf Grund Art. 28 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte zu errichtenden Ausschuß für Menschenrechte erhält, 3. im Interesse eines möglichst wirksamen Schutzes der Menschenrechte das Fakultativprotokoll mit dem Ziel der Unterzeichnung zu prüfen und dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 1974 Bericht zu erstatten, insbesondere darüber, ob nicht ein Beitritt wenigstens zum Schutz der Menschenrechte angezeigt erscheint, die nicht oder nicht in demselben Umfang von der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 geschützt werden.«
- 10 Wegen des Inhaltes der Debatte wird auf den Stenographischen Bericht der 57. Sitzung S. 3245 verwiesen.
- 11 BGBl. 1973 II S. 1533; der Sozialpakt wurde am 28. November 1973 im BGBl. 1973 II S. 1569 verkündet.
- 12 Abdruck in der Bundestags-Drucksache 7/660 als Anlage II zur Denkschrift; weiterer Abdruck in dieser Ausgabe S. 20.
- 13 Bundestags-Drucksache 7/660 S. 41.
- 14 Die Vertragsstaaten werden jeweils im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht und übersichtlich in dem als Beilage zum Bundesgesetzblatt II jährlich herausgegebenen Fundstellennachweis B zusammengestellt; die Geltung des Paktes für Berlin (West) ist durch Abgabe einer entsprechenden Erklärung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde sichergestellt; das Berliner Übernahmegesetz ist in Kürze zu erwarten.
- 15 Vgl. Schwebel, aaO, in AJIL 62 (1968), 827, 863.
- 16 BVerfGE 6, 290 (295).
- 17 BGH Z 45, 46; OLG Stuttgart NJW 74, 284 (285); vgl. auch Guradze, Die Europäische Menschenrechtskonvention 1968 Art. 1 Anm. 2; BVerfGE 6, 389 (440); Beyer zu BVerfG NJW 1956, 1376; andere Staaten legen die MRK anders aus und erblicken darin lediglich Staatenverpflichtungen, die erst auf Grund besonderer und weiterer Gesetze Rechte und Pflichten von Einzelpersonen erzeugen können.
- 18 Rusotto, L'Application des Traités Self-Executing en Droit Américain 1969; AJIL (65) 1971, 662; Riesenfeld, The Doctrine of Self-Executing Treaties and GATT: AJIL 65 (1971), 548; Oppenheim-Lauterpacht, International Law 1955 Vol. I § 520 mit weiteren Nachweisen.
- 19 Vgl. Gesetz zu dem Internationalen Übereinkommen vom 10. Oktober 1957 über die Beschränkung der Haftung der Eigentümer von Seeschiffen, BGBl. 1972 II S. 653.
- 20 Insbesondere die Artikel des Paktes 6 Abs. 1, 7, 8, 11, 14, 15, 18, 19 im Vergleich zu den Artikeln der MRK 3, 4, 6, 7, 9, 10 und Art. 1 des 4. Zusatzprotokolls zur MRK.
- 21 U. a. Robertson, aaO, S. 25 f.
- 22 Bundestags-Drucksache 7/660 S. 49.
- 23 Dokument A/CONF. 32/5 vom 20. 6. 1967, S. 32 Nr. 62: »As was stated in this respect, the obligations undertaken by the Covenant on Civil and Political Rights are, by and large, meant to be implemented immediately upon ratification; and the rights set forth in the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights are to be implemented progressively.« Eine deutsche Übersetzung findet sich in der Denkschrift, Bundestags-Drucksache 7/660 S. 48.
- 24 Annotation des UN-Generalsekretariats vom 1. 7. 1955, Dokument A/2929 S. 51.
- 25 Bundestags-Drucksache 7/660 S. 29.
- 26 So auch Schwebel, aaO, AJIL 62 (1968), 840 ff. unter eingehender Prüfung der Entstehungsgeschichte des Art. 40 des Zivilpaktes; desgl. Soder, Das Bonner Grundgesetz und die Menschenrechtskonventionen der UN, Vereinte Nationen 1968 S. 45, 70, 116.
- 27 Sohn, The Development of the Charter of the United Nations: The Present State, in: International Law Association 1873—1973, The Present State of International Law, 1973 S. 38 ff., 55.
- 28 Vgl. Partsch, Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, 1964 S. 91.
- 29 Vgl. für den entsprechenden Artikel 14 MRK Guradze, aaO, Art. 14 Anm. 15.
- 30 Wortlaut: »Keine der Bestimmungen der Art. 10, 11 und 14 darf so ausgelegt werden, daß sie den Hohen Vertragsschließenden Parteien verbietet, die politische Tätigkeit von Ausländern Beschränkungen zu unterwerfen.«
- § 6 Abs. 2 des Ausländergesetzes lautet: »Die politische Betätigung von Ausländern kann eingeschränkt oder untersagt werden, wenn die Abwehr von Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder von Beeinträchtigungen der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland es erfordern.«
- 31 BGH, NJW 1953, 1838; OLG Hamburg, NJW 1962, 754.
- 32 Humphrey, The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century, in: International Law Association 1873—1973, The Present State of International Law S. 75; Bertram, Der »VN-Ausschuß« und die »Europäische Kommission« für Menschenrechte, Vereinte Nationen 1973, 187; Schwebel, AJIL 62 (1968) 827, 864, 868; Ermacora, Zu den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 1968, 133; Schwebel, Die Menschenrechtsbestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in: Vereinte Nationen 1973, 180; ders., The Law of Treaties and Human Rights, ArchVR Bd. 16 (1973) S. 1 ff.; ders., The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of the Charter, AJIL 66 (1972), 337; Eissen, Convention européenne des Droits de l'Homme et Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques: problèmes de »coexistence«, ZaöRV 1970, 238 ff.; Khol, Zwischen Staat und Weltstaat, 1969 S. 173 ff.; die wichtigsten Übereinkommen und andere Dokumente über Menschenrechtsfragen sind in deutscher Übersetzung neuerdings zusammengestellt in »Der internationale Schutz der Menschenrechte. Völkerrechtliche Übereinkommen und andere Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarates in deutscher Übersetzung«, herausgegeben von Wilh. Bertram, Köln, Bundesanzeiger 1973.

## Zum VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

DR. RUDOLF ECHTERHOLTER

Die Aufnahme wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in den Grundrechtsteil von Verfassungen bereitet im allgemeinen besondere Schwierigkeiten, soweit solche Rechte nicht schon in den klassischen Freiheitsrechten enthalten sind. Dies hängt damit zusammen, daß in den freiheitlichen Demokratien zwar über die Freiheitsrechte unter den sie tragenden Kräften weitgehend Übereinstimmung besteht, die Einschätzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte aber doch je nach den politischen Grundüberzeugungen sehr verschieden ist.

Umso bemerkenswerter ist es, daß die Vereinten Nationen, deren Mitgliedstaaten nicht nur eigenständige Traditionen, sondern auch ganz verschiedene politische und soziale Systeme und einen erheblich voneinander abweichenden Entwicklungsstand haben, sich erfolgreich dieser Aufgabe angenommen haben. Sie haben einen rechtlich verbindlichen Katalog

wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte geschaffen — in einem internationalen Pakt, der gleichwertig neben den über bürgerliche und politische Rechte tritt.

### Entstehungsgeschichte des Paktes

Bereits die Charta der Vereinten Nationen macht deutlich, daß dort die Menschenrechte nicht in einem engen Sinne verstanden werden, der nur die klassischen Freiheitsrechte umfaßt: der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), dessen Mitglied auch die Bundesrepublik Deutschland nach ihrer Aufnahme in die Vereinten Nationen geworden ist, hat weitgehende Zuständigkeiten im Bereich der Menschenrechte. Er kann Empfehlungen abgeben, um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle zu fördern. In diesem Bereich hat sich bereits eine intensive Berichterstattung über den Stand der