

VEREINTE NATIONEN

UN · IAEA

ILO · FAO

UNESCO

WHO · BANK

IFC · IDA

FUND · ICAO

UPU · ITU

WMO · IMCO

GATT

TA · SPF

ECE · ECAFE

ECLA · ECA

UNHCR · UNICEF



INHALTSVERZEICHNIS

Schutz und Sicherung der Menschenrechte 37
von Bundesjustizminister Dr. Dr. Gustav W. Heinemann

Das Bonner Grundgesetz und die Menschenrechtskonventionen der UN 39
von Professor Dr. Dr. Josef Soder

Das Europarecht der Grundfreiheiten im Jahr der Menschenrechte . . 46
von Dr. Hans Wiebringhaus

*Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte
und Grundfreiheiten (Textauszüge)* 51

*Die UN-Jahrbücher über Menschenrechte. Zweck und Bedeutung
periodischer Berichte über die innerstaatliche Rechtsentwicklung* . . 53
von Dr. Dr. Alfred Maier

*Die Zweite Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen
Die Zollpräferenzen als zentrales Thema* 55
von Josef Baumgartner

Nationale Entwicklungshilfen und Welthandelskonferenz 61
von Dr. Werner Handke

*Deutschland und die Vereinten Nationen
Dokumente und Nachrichten* 63

*Entschliefungen des Sicherheitsrats
zu Südwafrika, Zypern und Nahost* 65

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1968 66

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn.

Chefredakteur: Kurt Seinsch, 53 Bonn, Simrockstraße 23, Fernruf 2 35 40 / 2 47 66.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers, nicht ohne weiteres die des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

Verlag: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560. Verlagssitz: 5401 Waldesch über Koblenz, Hübingerweg 33, Fernruf (0 26 28) 766 und 767
Postscheckkonto: Ludwigshafen 3949. Bankkonto: Dresdner Bank Koblenz 13266 - Kreissparkasse Koblenz 6080.

Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Wiedergabe, sind vorbehalten. Für fotomechanische Vervielfältigung zum innerbetrieblichen Gebrauch sind pro Fotokopierblatt 10 Pf vom fotokopierenden Unternehmen in Wertmarken an die Inkassostelle für Fotokopiergebühren beim Börsenverein des Deutschen Buchhandels in Frankfurt a. M. zu entrichten, gemäß dem zwischen dem BDI und dem Börsenverein abgeschlossenen Rahmenabkommen vom 14. 6. 1958.

Anzeigenverwaltung: Mönch-Verlag, 54 Koblenz, Postfach 1560, Fernruf (0 26 28) 766 und 767.

Druck: Peter Buchbender, 53 Bonn, Breite Straße 13-15, Fernruf 3 17 21.

Erscheinungsweise: zweimonatlich. — Preis: Jahresabonnement (6 Hefte) 12,— DM; bei Zustellung durch den Verlag (Inland) 14,80 DM. für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen beträgt der Bezugspreis jährlich 9,— DM (zuzüglich Portospesen 2,80 DM); Einzelheft 2,50 DM. Die Bezugszeit gilt ganzjährig mit weiterer Verlängerung, falls nicht einen Monat vor Ablauf des Kalenderjahres gekündigt wird. Bezug durch den Verlag und den Buchhandel.

Präsidium:

Frau Theanolte Bähnisch, Staatssekretärin a. D., Hannover
Prof. Dr. Paul Barandon, Gesandter a. D., Hamburg
Dr. Rainer Barzel, MdB, Vorsitzender der CDU-Fraktion, Bonn
Fritz Berg, Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Köln
Vizekanzler Willy Brandt
Georg von Broich-Oppert, Botschafter a. D., Thomasberg/Siebengebirge
Dr. Werner Dankwort, Botschafter a. D., Harwich/USA
Landesbischof D. Hermann Dietzfelbinger, München
Felix von Eckardt, MdB, Staatssekretär a. D., Bad Godesberg
Prof. Dr. Ludwig Erhard, Bundeskanzler a. D. Ministerpräsident a. D. Heinrich Hellwege, Neuenkirchen/NE
Dr. Lorenz Kardinal Jaeger, Erzbischof Paderborn
Prof. Dr. Erich Kaufmann, Heidelberg
Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger
Prof. Dr. Herbert Lewin, Heusenstamm-Bastenvald
Prof. Dr. Hermann Mosler, Max-Planck-Institut, Heidelberg
Ludwig Rosenberg, Vorsitzender des DGB, Düsseldorf
Helmut Schmidt, MdB, Vorsitzender der SPD-Fraktion, Bonn
Walter Scheel, Vorsitzender der FDP
Erwin Schoettle, Vizepräsident des Deutschen Bundestages, Stuttgart
Bundesminister Dr. Gerhard Schröder, Bonn
Bundesminister Käte Strobel, Bad Godesberg
Bundesminister Herbert Wehner, Bonn
Dr. Hermann Weinkauff, Präsident des Bundesgerichtshofes a. D., Karlsruhe
Bundesminister Hans-Jürgen Wischnewski, Bonn

Vorstand:

Frau Annemarie Renger-Loncarevic, MdB, Pinneberg/Holst. (Vorsitzende)
Dr. Walter Klein, Senatsdirektor a. D., Berlin (stellv. Vorsitzender)
Dr. Erhard Klotz, Bürgermeister, Neckarsulm (stellv. Vorsitzender)
Prof. Dr. Eduard Wahl, MdB, Heidelberg (Ehrenvorsitzender)
Oskar Barthels, Oberregierungsdirktor, Stuttgart
William Born, MdB, Berlin
Otto Dibelius, Oberkirchenrat, Bonn
Staatssekretär Karl-Günther von Hase, Bonn
Klaus Hüfner, Dipl.-Volkswirt, Berlin
Prof. Dr. Hermann Meyer-Lindenberg, Botschafter in Madrid
Jens Naumann, M. A., Berlin
Manfred Obländer, Bonn
Heinz Putzrath, Geschäftsführer, Bonn
Waldemar Reuter, Mitglied des Bundesvorstandes des DGB, Düsseldorf
Dr. Manfred Wörner, MdB, Göppingen
Frau Dr. Hildegard Wolle-Egenolf, Rechtsanwältin, Wiesbaden
Otto Bach, Senator a. D., Vorsitzender Landesverband Berlin
Walter Gaßmann, Direktor, Vorsitzender Landesverband Baden-Württemberg
Dr. Erich Moelle, Präsident des Landesrechnungshofes a. D., Vorsitzender Landesverband Niedersachsen
Dr. Gerd Poetschke, Privatdozent, Dr. Franz Rieger, Direktor, Vorsitzende Landesverband Bayern
Prof. Dr. Carlo Schmid, Bundesminister, Vorsitzender Landesverband Hessen

Generalsekretär:

Dr. Klaus Schoenthal
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 53 Bonn, Simrockstraße 23, Telefon 2 47 66.

Schutz und Sicherung der Menschenrechte

Ansprache bei der Eröffnung der Menschenrechtskonferenz in Teheran

DR. DR. GUSTAV W. HEINEMANN



Der Bundesminister der Justiz, Dr. Dr. Gustav W. Heinemann, hielt als Leiter der deutschen Delegation auf der Internationalen Konferenz für Menschenrechte der Vereinten Nationen, die vom 22. April bis 13. Mai 1968 aus Anlaß des ›Jahres der Menschenrechte 1968‹ in Teheran stattfindet, am 24. April 1968 folgende Ansprache:

Frau Präsidentin, Exzellenzen, meine Damen und Herren!

Es ist mir eine Ehre, als Vertreter der Bundesrepublik Deutschland zu Ihnen sprechen zu dürfen.

Fast zwei Dezennien sind vergangen, seitdem in Paris die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von der Vollversammlung angenommen und damit dieses großartige Dokument des Freiheitsstrebens der Menschheit geschaffen wurde. Ihre Schöpfer verliehen den dort aufgestellten Postulaten eine bedeutende moralische Autorität. In zahlreichen internationalen Vereinbarungen wurden seitdem diese Rechte und Freiheiten bestätigt; sie haben darüber hinaus bei den Formulierungen der Rechte des Menschen in zahlreichen Verfassungen vor allem der neuen Staaten als Richtlinie gedient. Mit Fug und Recht ist gesagt worden, die Erklärung von 1948 sei heute schon Gemeingut der Menschheit.

Auch in meinem Land, der Bundesrepublik Deutschland, wird die weltweite Bedeutung des Jahres der Menschenrechte gewürdigt und anerkannt. Bei unserer Mitarbeit in den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen haben wir erfahren, wie gerade die Einzelarbeit dieser Organisationen wesentlich ist, um das Gebäude des Schutzes der Menschenrechte durch praktische Maßnahmen auszufüllen und zu sichern. Es soll dem letzten Ziel der Vereinten Nationen, nämlich der Herstellung und Sicherung einer universellen Friedensordnung, dienen.

Aber nur wenn der einzelne Mensch innerhalb seines Landes den Schutz seiner Menschenrechte genießt, können auch im internationalen Bereich ihre Verwirklichung gelingen und das im Verhältnis der Staaten und Völker gegenseitige Vertrauen sich festigen.

Bis zur Gründung der Vereinten Nationen war diese Aufgabe den Einzelstaaten aufgegeben, da sich das Völkerrecht nur mit dem Verhältnis der einzelnen Staaten zueinander befaßt und noch nicht dazu vorgedrungen war, auch den einzelnen Menschen zum Träger von völkerrechtlich gesicherten Rechten zu machen. Der Übergang von der Epoche des internationalen Rechtes als des Rechtes zwischen Staaten zu der neuen Epoche, in der der Mensch in das Blickfeld des Völkerrechts tritt, ist eine höchst bedeutsame Stufe der Entwicklung.

Eine ähnliche Entwicklung, wie wir sie auf dem Gebiete des Völkerrechts feststellen können, läßt sich auch innerhalb der Staaten beobachten. Unter dem Eindruck der Entwicklung der internationalen Menschenrechte tritt der Einzelmensch auch im Verfassungsrecht auf. Es dürfte durchaus symbolische Bedeutung haben, daß heute in stärkerem Maße als früher viele Verfassungen mit den Rechten des Menschen beginnen, ehe sie sich der Staatsordnung zuwenden, und damit zum Ausdruck bringen, daß das Ziel jeder Staatstätigkeit die Sorge für den Menschen ist.

Dieser Gedanke ist gerade in meinem Lande in Erinnerung an einen dunklen Zeitabschnitt unserer eigenen Geschichte mit

besonderem Nachdruck aufgegriffen worden. Um die Trennung von diesen Jahren eindeutig zu unterstreichen, beginnt unser 1949 beschlossenes Grundgesetz mit den Worten:

»Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. 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 Verwandtschaft der in diesem und anderen Artikeln des Grundgesetzes gewährleisteten Grundrechte mit den entsprechenden Grundsätzen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 ist offenkundig. Sie beweist ein hohes Ausmaß innerstaatlicher Verwirklichung der Allgemeinen Erklärung in unserem Lande. Die Konsequenz, mit der dies geschehen ist, wird aus der Bestimmung des Grundgesetzes erkennbar, derzufolge die Grundrechte für alle Organe der Staatsgewalt als unmittelbar geltendes Recht verbindlich sind. Da aber bekanntlich Rechte und Rechtsbehelfe von geringem Wert sind, ist darüber hinaus bestimmt, daß für jedermann, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Weg zu einem Gericht offensteht.

Diese Verwirklichung der in Art. 8 der Allgemeinen Erklärung enthaltenen Gedanken hat in geradezu revolutionärer Weiterentwicklung der Sicherung der Menschenrechte dazu geführt, daß sich in Deutschland jedermann mit der Behauptung, er sei in seinen Grundrechten verletzt worden, an unabhängige Gerichte wenden kann. Vor diesen müssen sich auch alle öffentlichen Behörden wie einfache Staatsbürger verantworten.

Im Zuge dieser Entwicklung ist in meinem Lande seit 1945 die Gerichtsorganisation erheblich ausgebaut worden, um das in einem demokratischen Rechtsstaat notwendige Gleichgewicht der sogenannten Dritten Gewalt gegenüber der Legislative und Exekutive zu stärken. Nach Erschöpfung aller Rechtsmittel zu den ordentlichen Gerichten für Zivil- und Strafsachen, den Verwaltungs-, Arbeits-, Sozial- und Finanzgerichten steht schließlich jedermann die Möglichkeit offen, die Wahrung seiner Grundrechte durch Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht nachprüfen zu lassen.

Der so breite Freiheitsbereich, den die Gesetze und die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland unseren Bürgern sichert, hat zur Folge, daß extremistische Gruppen von Rechts und Links die Möglichkeit haben, lautstark Ansichten zum Ausdruck zu bringen, die in keiner Weise von meiner Regierung geschätzt werden. Wie jeder, der in einer wirklich freien und demokratischen Gesellschaft lebt, versteht, ist dies ein Teil des Preises, den wir für unsere Freiheit bezahlen. Das bedeutet aber nicht, daß diese extremistischen Gruppen in irgendeiner Weise die große Masse der deutschen Bürger vertreten, von denen mehr als 90 Prozent regelmäßig für demokratische Parteien gestimmt haben.

Ich stimme der Verurteilung des Nazismus durch den verehrten Delegierten der Ukraine zu, aber seine Ansichten über die Bedeu-

tung des Neo-Nazismus in Deutschland teile ich nicht. Die Regierung, der ich angehöre, beobachtet die NPD sorgfältig und wird nicht zulassen, daß sie eine Gefahr für uns selbst und für andere Nationen wird.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß in meinem Lande die Sicherung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgeführten Grundrechte in zwei Systemen erfolgt. Über die judizielle Sicherung der klassischen Freiheitsrechte habe ich schon gesprochen. Die Sicherung der nicht minder wichtigen sozialen Grundrechte hat der Verfassungsgeber dem einfachen Gesetzgeber übertragen, der auf diesem Gebiet in vielfacher Weise tätig geworden ist, um den verfassungsrechtlich festgelegten Grundsatz zu verwirklichen, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht nur ein Rechtsstaat, sondern auch ein Sozialstaat ist. Als Beispiel erwähne ich, daß der Hilfsbedürftige nach der neuen Gesetzgebung einen einklagbaren Anspruch auf Sozialhilfe besitzt. Diese intensive Gesetzgebungstätigkeit auf dem Gebiete der sozialen Grundrechte hat es möglich gemacht, daß die Bundesrepublik Deutschland in der Lage war, die Europäische Sozialcharta mit nur geringem Vorbehalt anzunehmen.

Auch im übrigen hat sich mein Land um eine internationale Kontrolle innerstaatlicher Grundrechte in weitgehendem Maße bemüht. Die Bundesrepublik gehört zu den ersten zehn Staaten, die durch ihre Ratifikation die Europäische Menschenrechtskonvention völkerrechtlich in Kraft gesetzt haben. Sie hat auch das Zusatzprotokoll zu der Konvention über Garantie des Eigentums, des Elternrechts und der freien Wahlen ratifiziert. Noch in diesem Jahr wird sie dasjenige Zusatzprotokoll, welches insbesondere den Schutz vor Vertreibung enthält, ratifizieren.

Die in dem Europäischen Konventionswerk gewährleisteten Rechte und Freiheiten geben bei uns jedem einzelnen, sei er Inländer oder Ausländer, das Recht, seine Ansprüche unmittelbar vor den – nationalen – Gerichten einzuklagen.

Darüber hinaus hat meine Regierung auch durch besondere Erklärungen die Zuständigkeit der Europäischen Menschenrechtskommission für Individualbeschwerden anerkannt und sich der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte unterworfen. Damit hat sich die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Menschenrechte einer weitreichenden internationalen Kontrolle unterstellt.

Die bereits dargelegte enge Verbindung zwischen der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der Europäischen Sozialcharta einerseits und den Pakten der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits, wird es der Bundesrepublik Deutschland erheblich erleichtern, sich auch diesen Pakten anzuschließen. Das gleiche galt für das bereits im vorigen Jahr unterzeichnete Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das mein Land bald zu ratifizieren gedenkt.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt es besonders, daß in Artikel I der beiden Menschenrechtskonventionen von 1966 der Grundsatz der Selbstbestimmungsrechte der Völker in so deutlicher Weise betont wird. Es ist dasjenige Recht, das für viele Staaten der heutigen Welt den Weg zur Unabhängigkeit eröffnet und beachtliche Fortschritte für sie ermöglicht hat. Als gleichberechtigte Mitglieder der Völkerfamilie nehmen sie hierbei den ihnen zustehenden Platz in der Welt ein.

Durch den Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts wird aber auch den Völkern, deren nationale Gemeinschaft durch außenpolitische Ereignisse zerrissen wurde, erneut das Recht bestätigt, über ihren politischen Status und damit über ihre staatliche Einheit entscheiden zu können. Die Freiheit, als Nation ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung bestimmen und verfolgen zu können, ist ein unschätzbare Wert, bedeutet sie doch auch das Recht, zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Systemen eine freie Wahl treffen zu können.

Ich darf hier den Präsidenten der Vollversammlung der Vereinten Nationen, Herrn Manescu, zitieren, der in seiner Grußbotschaft

zum Tag und Jahr der Menschenrechte an die Aufgabe der Vereinten Nationen erinnert, sich vor allem darum zu bemühen, »die Achtung vor der Persönlichkeit aller Völker zu gewährleisten wie für ihr Recht, ihr eigenes soziales System ohne fremde Einmischung zu wählen.«

Bei aller Befriedigung über die erzielten Fortschritte müssen wir uns doch bewußt bleiben, daß nur eine ständige Verbesserung der Sicherung der Menschenrechte die Grundlage des friedlichen Zusammenlebens der Völker wirklich dauerhaft machen kann. Ebenso ist aber auch nicht zu verkennen, daß die Wahrung des Friedens in der Welt die unerläßliche Grundbedingung für die fortschreitende Verwirklichung des Menschenrechtsschutzes ist. Wir alle wissen, daß auch heute, 20 Jahre nach der Verkündung der Erklärung der Menschenrechte, ständig und an vielen Orten Handlungen begangen werden, bei denen die Weltöffentlichkeit sich schmerzlich und voll Schrecken der mangelnden Wirksamkeit der menschenrechtlichen Normen bewußt wird. Wäre nicht das Weltjahr der Menschenrechte und insbesondere dieser Kongreß ein guter Anlaß, einen Appell an die Weltöffentlichkeit zu richten gegen jegliche Form der Gewalt und Grausamkeit?

Meine Regierung hat es bedauert, daß der Gedanke eines Hochkommissars für die Menschenrechte noch nicht verwirklicht werden konnte. Wir sind überzeugt, daß eine solche zentrale Stelle, die alle Entwicklungen auf menschenrechtlichem Gebiet verfolgt und in eindrucksvollen Berichten der Weltöffentlichkeit darlegt, von unschätzbarem Wert wäre.

Ich möchte noch zu einem weiteren Punkt, der in den Verhandlungen dieses Kongresses eine große Bedeutung haben wird und an dem meine Regierung ein besonderes Interesse nimmt, einige Worte sagen. Ich meine die Frage der Beseitigung der Rassendiskriminierung, zum Beispiel die Apartheidspolitik, die als Punkt 11 a auf der Tagesordnung steht.

Bei der Unterzeichnung der Konvention der Vereinten Nationen über die Beseitigung jeglicher Form von Rassendiskriminierung hat der Bundesminister des Auswärtigen, Willy Brandt, die Auffassung meiner Regierung in folgende Erklärung zusammengefaßt:

»Die deutsche Regierung stimmt den Zielen dieses Abkommens voll und ganz zu. Sie ist überzeugt, daß jede Doktrin rassistischer Überlegenheit moralisch falsch, ungerecht und gefährlich ist. Darüber hinaus verhindert jede Diskriminierung zwischen Menschen aus Gründen der Rasse, Farbe oder Volkszugehörigkeit, freundschaftliche Beziehungen unter den Völkern. Für rassistische Diskriminierung gibt es keine Rechtfertigung, wo immer sie stattfindet.«

Ich benutze die Gelegenheit, diese Erklärung hier zu wiederholen, und damit dieser Konferenz den Willen meiner Regierung zu verdeutlichen, sich jeder Rassendiskriminierung mit allen Kräften entgegenzustellen.

Neben der Konvention über die Beseitigung der Rassendiskriminierung sollen den von ihr verfolgten Zielen vor allem die Pakte von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über staatsbürgerliche und politische Rechte dienen. Die Vollversammlung der Vereinten Nationen hat alle Staaten aufgefordert, diese Pakte zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Ich freue mich, im Namen meiner Regierung mitteilen zu können, daß die Bundesrepublik Deutschland diese Pakte unterzeichnet wird. Hierin sehen wir einen konkreten Beitrag zum Internationalen Jahr der Menschenrechte.

Lassen Sie mich schließen mit einem Wort des Dankes an die iranische Regierung, die mit der freundlichen Aufnahme dieses Kongresses in vollendeter Weise die großzügige iranische Gastfreundschaft bewiesen hat.

Vor 2500 Jahren, als sich die Völkergemeinschaft des persischen Weltreiches bildete, erließ Cyrus der Große die erste Proklamation über die Rechte der Menschen. Ich möchte es daher als gute Vorbedeutung für das Gelingen des Werkes dieses Kongresses bezeichnen, daß er hier in Iran stattfindet, und hoffe, daß von ihm neue Impulse ausgehen für die Menschenrechte, für das Streben der Menschheit nach Selbstachtung und Würde.

Das Bonner Grundgesetz und die Menschenrechtskonventionen der UN

PROFESSOR DR. DR. JOSEF SODER

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

Am 16. Dezember 1966 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen zwei Menschenrechtspakte an: Die Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte. Hinzu kam noch ein Fakultativprotokoll, das zur Verwirklichung der Ziele der Konvention über staatsbürgerliche und politische Rechte einzelnen Personen ein Beschwerderecht beim Menschenrechtsausschuß einräumt¹. Damit vollendeten die Vereinten Nationen ein Werk, das sie vor mehr als zwanzig Jahren begonnen hatten². Schon die UN-Charta von 1945 enthielt einige Normen über den allgemeinen Schutz der Menschenrechte, die sie den Mitgliedsstaaten als Pflicht auferlegte. Mit der feierlichen »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« von 1948 taten die UN den ersten Schritt zur Verwirklichung dieser Aufgabe. Ihr Inhalt bedeutete aber keine positivrechtliche Garantie der Staaten zur Gewährleistung der aufgezählten Rechte. Das soll die Verabschiedung und Ratifizierung der Konventionen zukünftig gewährleisten.

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

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

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

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

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

Die verfassungsmäßigen Konventionsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland

Nach der allgemeinen Lehre sowohl des Völkerrechts als auch des Staatsrechts kommt ein Vertrag mit fremden Staaten oder mit zwischenstaatlichen Organisationen gewöhnlich dadurch zustande, daß jenes Organ, welches den Staat oder die Organisation völkerrechtlich vertritt, ihm seine rechtskräftige Zustimmung erteilt³. Diese Zustimmung wird Ratifikation oder, im Falle eines schon bestehenden multilateralen Vertrages, Beitritt genannt.

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

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

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

1. Die Konventionen als innerstaatliches Recht im allgemeinen

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

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

Oft wird behauptet, letzteres geschehe »unter dem Primat des Völkerrechts«⁹. Das ist aber dann irreführend und widerspricht dem Gegensatz Dualismus—Monismus. Nicht das Völkerrecht hat den Primat, sondern Völkerrecht und Staatsrecht stehen in einer Einheit unter dem Primat des Rechts überhaupt, der Rechtsidee oder der allgemeinen Grundsätze des Rechts, wie es der gemäßigte Monismus logisch vertritt. Jene Art des Monismus, welche das Völkerrecht in seinem Bestand dem Willen des Staates gänzlich unterwirft, braucht hier nicht angeführt zu werden. Aus einem utopischen Souveränitätsbegriff geboren, besitzt sie wegen ihrer Widersprüchlichkeit und Undurchführbarkeit kaum noch Anhänger¹⁰.

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

Die Widersprüchlichkeit und politische Gefährlichkeit dieser Auffassung hat die jüngste Geschichte immer wieder aufgezeigt. Nach ihr könnte nämlich der Staatsbürger, der einzelne, nicht gegen das Völkerrecht handeln, sondern nur gegen staatliche Gesetze. Was der Staat als Person des Rechts unternehme, ginge die Menschen im Staat eigentlich nichts an¹¹.

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

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

Es erhebt sich nunmehr die Frage, welche von diesen Bestimmungen Anwendung findet im Falle, daß die Menschenrechtskonventionen der UN von der Bundesrepublik unterzeichnet und ratifiziert werden. Kraft der einen oder der anderen Bestimmung oder eventuell kraft beider Normen werden sie alsdann die Bundesrepublik verpflichten, denn diese Normen sind erschöpfend richtunggebend, unabhängig davon, ob man den Dualismus oder den Monismus vertritt¹².

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

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

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

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

Es handelt sich aber eindeutig um Verträge, welche »sich auf Gegenstände der Gesetzgebung des Bundes beziehen«. Mit diesem Ausdruck meinte der Grundgesetzgeber offensichtlich jene Gegenstände, die gemäß der Abgrenzung der Art. 73 bis 75 und 105 GG der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Bundes im Gegensatz zu jener der Länder vorbehalten bleiben¹³. Die allgemeine Lehre und das Bundesverfassungsgericht legen die Bestimmung so aus, daß »Gegenstände der Bundesgesetzgebung« nicht von der Zuständigkeit von Bund und Ländern her zu ermes-sen seien, sondern daß maßgeblich bleibt, ob die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Vertrages ein Gesetz vom Bund erfordert¹⁴.

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

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

innerstaatliche Verwirklichung der Normen der Konventionen.

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

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

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

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

Nimmt man aber an, das Zustimmungsgesetz des Bundes hätte nur den Rang eines einfachen Gesetzes, so würde entweder der Gesetzgeber seine völkerrechtlich übernommene Pflicht nicht erfüllt haben, weil jene Normen der Konventionen, die das Grundgesetz ändern oder ergänzen, unwirksam blieben, oder aber ein untergeordnetes Gesetz einem höherrangigen Abbruch tut¹⁵.

Trotz der richtigen Annahme, das Zustimmungsgesetz zu den Konventionen könne verfassungsändernd wirken, kommt Art. 79 nicht zur Anwendung. Er bezieht sich nur auf die formellen Änderungen des Grundgesetzes durch entsprechendes Verfassungsgesetz, damit der in ihm implizite enthaltene Grundsatz der Einheit von Verfassungsrecht und Verfassungstext gewahrt bleibe und keine Aushöhlungen durch verfassungsbrechende Gesetze wie in der Weimarer Zeit erfolgen¹⁶. Ferner sind die Verfassungsänderungen der Konventionen solcher Art, daß sie Einschränkungen oder Abweichungen vom Bestand der Grundrechte der Verfassung und Gesetze unter dem Vorwand, die Konventionen erkennen sie nicht oder in geringerem Maße an, für unzulässig erklären, wohl aber Hinzufügungen neuer Grundrechte oder Abbauung bestehender gesetzlicher Schranken, um die Menschenrechte zu erweitern, gestatten (Art. 5 Abs. 2 beider Konv.). Diese Frage wird unten im Zusammenhang mit den Regelungen des Art. 25 GG ausführlicher beantwortet.

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

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

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



mungen aufheben oder abändern kann. Verfassungsrechtlich entsteht dabei für den innerstaatlichen Bereich kein Problem, weil eine Lex posterior ein früheres Gesetz desselben Ranges aufhebt bzw. einschränkt. Es ist aber ein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts, daß kein Staat sich geltenden vertraglichen Verpflichtungen entziehen kann, indem er sich auf seine Verfassungsbestimmungen beruft¹⁷. Die mancherorts von den Verfechtern der dualistischen Theorie aufgestellte Behauptung, ein späteres Gesetz könne innerstaatlich den Vertrag zum Teil aufheben, obwohl er zwischenstaatlich voll in Kraft bleibe, ist eine gefährliche Fiktion, die darauf hinausläuft, völkerrechtlich eingegangene Verpflichtungen auszuhöhlen. Zumindest im Fall der Menschenrechtskonventionen würde dies auf einen glatten Vertragsbruch hinauslaufen, denn der Staat übernimmt hier kraft Vertragsbestimmungen die Verpflichtung, die in ihnen enthaltenen Grundrechte zu achten und den Bewohnern seines Hoheitsgebietes zu gewährleisten (Art. 2 Konv. B).

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

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

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

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

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

a) Unter *Regeln* versteht man Rechtsnormen, die für mehrere oder viele Fälle gleicher Art gedacht sind. Hierin unterscheiden sie sich von Einzelhandlungen oder Einzelmaßnahmen zwischenstaatlicher Natur¹⁸. Sie können auch einzelne Personen berechtigen oder verpflichten, so die Regeln über das Gesandtenwesen. In diesem Sinne sind alle generell-abstrakten Normen im Katalog der Menschenrechtskonventionen, die für die Beziehungen von Individuum und Staat Rechte und Pflichten begründen, als Regeln zu betrachten. Ähnliches gilt für das Selbstbestimmungsrecht der Völker und das Nutzungsrecht der Naturschätze und der Wirtschaftskraft (Art. 1 beider Konv.; Art. 25 Konv. A und Art. 48 Konv. B). Keine solchen Regeln erblickt man dagegen in den Bestimmungen über Vertragsparteien, Ratifikation, Inkrafttreten, besondere Rechtswege u. dgl., die sämtlich für dieses besondere Vertragswerk gedacht sind.

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

Der erste Sinn muß ausgeschlossen bleiben, weil er schon im

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

Die Breitenwirkung dieser Allgemeinheit der völkerrechtlichen Regeln kann von größerem und kleinerem Umfang sein. Regeln, die ausnahmslos von allen Staaten anerkannt werden, wie die Immunität der Gesandten, besitzen Unanimität und stellen universelle Regeln des Völkerrechts dar. Es sind deren aber sehr wenige. Auch generelle oder quasi-generelle Regeln fallen unter den Begriff der Allgemeinheit. Dagegen wird man partikuläre oder regionale Regeln, die lediglich für wenige Staaten oder für einen bestimmten geographischen Raum in Geltung sind, nach der sprachlichen Auslegung wohl vom Begriff der ›Allgemeinheit‹ ausschließen müssen¹⁹.

Im Zuge der Entwicklung der Sonderbereiche im Völkerrecht – man denke an den europäischen, amerikanischen oder afrikanischen Raum – mehren sich die Stimmen, welche auch auf solchen Gebieten ›allgemeine Regeln‹ entstehen lassen. Am offenbar logischen Widerspruch des Satzes ›allgemeine Regeln des partikulären Völkerrechts‹ nimmt man keinen Anstoß mehr. Besonders *Klein* und *Guradze* sind eifrige Verfechter dieser Interpretation²⁰. Letzterer vertritt den Standpunkt, eine hinreichende Mehrheit von Staaten innerhalb eines geschlossenen Kreises müsse genügen, um allgemeine Regeln des Völkerrechts zu begründen. Als Beispiel gilt ihm der Europarat mit seinen jetzt über fünfzig Konventionen²¹.

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

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

c) Es muß sich nämlich um Normen des ›Völkerrechts‹ handeln. Dabei genügen Völkermoral, Völkersitte und Völkercourtoisie nicht, auch Völkernaturrecht wird kaum eindeutig anerkannte Normen abgeben. Es werden zwei Arten von Völkerrecht anerkannt: das Völkergewohnheitsrecht und das Völkervertragsrecht. Völkergewohnheitsrecht bildet sich im Laufe der Zeit, indem verschiedene Staaten gewisse Verhaltensweisen einnehmen in der Überzeugung, sie seien rechters. Durch dieses Verhalten der Mehrheit oder zumindest der maßgeblichen Staaten entstanden früher die meisten gefestigten Regeln des Völkerrechts, so das Gesandtenwesen, ein Mindestmaß von Kriegs- und Friedensregeln u. dgl. Auch die Staatssouveränität, die im Selbstbestimmungsrecht der Völker (Art. 1 beider Konv.) zum Ausdruck kommt, hat sich auf gewohnheitsrechtlichem Weg gebildet. Ein Kernbereich von Menschenrechten, wiewohl weder in der Satzung der UN noch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 als Rechtsnorm positiviert, ist heute als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht anzusehen. In diesem Sinne ist *Mühlentöcher* und *Friesenhahn* beizupflichten, wenn sie behaupten, die Europäische Menschenrechtskonvention enthalte Gewohnheitsrecht²².

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

In der Weimarer Zeit blieb es bestritten, ob Völkervertragsrecht allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne von Art. 4 WeimVerf. abgeben könnte²³. Heute wird allgemein anerkannt, daß Vertragsrecht solche Regeln entstehen läßt²⁴. Dabei handelt es sich natürlich nur um jene Teile der Verträge, welche allgemeine Normen enthalten. Bekanntlich findet man in vielen internationalen Abmachungen echte abstrakte Normen, die Allgemeingültigkeit für einen gewissen Bereich erfordern, und nicht lediglich Vereinbarungen rechtsgeschäftlicher Art für konkrete Angelegenheiten. Verträge mit jenen Normen haben rechtsetzenden Charakter und werden *traités-lois*, *law making treaties* genannt²⁵. Sie kommen vorwiegend in internationalen Konventionen von der Art der Pakte über die Menschenrechte vor und enthalten »allgemeine Regeln des Völkerrechts« im erläuterten Sinn, vielleicht sogar als kodifiziertes Gewohnheitsrecht.

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

Als Quelle allgemeiner Regeln des Völkerrechts gemäß Art. 25 GG werden oft auch die »allgemeinen Rechtsgrundsätze« des Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes genannt. Sie bilden in der Tat oft die rechtliche Grundlage der Entstehung, Geltungskraft und Auslegung für Normen des Völkerrechts. Ihr Begriff und ihr Inhalt ist noch nicht genügend geklärt²⁶.

Nach der herrschenden Auffassung handelt es sich dabei um Grundprinzipien des Rechts, die bei allen zivilisierten Völkern in Geltung sind. Sie liegen dem *gesamten Rechtsbereich* zugrunde und bedeuten nichts Spezifisches für das Völkerrecht, unabhängig davon, ob man den Dualismus oder den Monismus vertritt. Aus diesem Grunde sollte man weder die allgemeine Behauptung aufstellen, sie gälten als allgemeine Regeln des Völkerrechts²⁷, noch die Auffassung vertreten, sie seien keine solche Regeln²⁸. Man sollte differenzieren. Insofern sie nämlich auch völkerrechtlichen Inhalt abgeben (und dafür verbürgt Art. 38 c des Statuts des IGH), sind sie nicht schon im völkerrechtlichen Gewohnheits- und Vertragsrecht enthalten²⁹. Diese besitzen einen konkreten Inhalt. Weil aber jene dem gesamten Rechtsbereich angehören, stehen sie über den gewohnheitsrechtlichen und vertragsrechtlichen Normen, wirken in diese hinein und gelten insofern als allgemeine Regeln des Völkerrechts³⁰.

Für die Geltung der Konventionen über Art. 25 GG kommen sie nicht in Frage. Denn die Normen der Konventionen sind nicht abstrakte, sondern konkretisierte Rechte und Pflichten der Staaten oder der Einzelpersonen und somit keine allgemeinen Rechtsgrundsätze ohne Inhalt oder mit nur vagen Konturen, wie es beispielsweise das Prinzip von Treu und Glauben im Einhalten der Verträge als allgemeiner Rechtsgrundsatz darstellt³¹.

4. Die Hierarchie der Konventionen im Bundesrecht

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

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

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

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

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

der Europäischen Menschenrechtskonvention zeigt, die allgemein auch den Rang eines einfachen Bundesgesetzes erhält³².

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

Es ist aber nicht tragbar, daß Bestimmungen eines internationalen Vertrages durch eine einfache Lex posterior ihrer Wirksamkeit beraubt werden können³³. Dennoch scheint formaljuristisch aufgrund der deutschen Verfassungslehre nichts dagegen einzuwenden zu sein, vorausgesetzt, daß bei der Übernahme der rechtlichen Verpflichtungen aus den Menschenrechtskonventionen lediglich Art. 59 Abs. 2 GG zur Anwendung käme.

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

Für die Europäische Menschenrechtskonvention führte diese Rechtsgrundlage sogar zu widersprüchlichen Ergebnissen in jenen Fällen, in denen die Konvention einen weitergehenden Grundrechtsschutz verleiht als das Grundgesetz bzw. in Verdrängung verfassungsrechtlicher Bestimmungen Rechte einräumt³⁴. Die Konvention, die im innerdeutschen Bereich als einfaches Gesetz auftritt, kommt dann entweder nicht zur Anwendung oder sie verdrängt das Grundgesetz gemäß Art. 60 MRK, aus dem hervorgeht, daß Grundrechte der Konvention, die günstiger sind, dem Grundgesetz vorgehen. In solchen Fällen würde aber gelten »Lex inferior derogat legi superiori«, was alle Rechtsbegriffe auf den Kopf stellt.

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

Einen solchen Verfassungsrang will man entweder mittelbar oder unmittelbar aus Art. 25 GG herleiten. *Echterhölter* läßt in Art. 1 Abs. 2 GG, wo ein Bekenntnis »zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten« abgelegt wird, auch die Menschenrechte der Europäischen Konvention inbegriffen sein. Somit enthielten sie materielles Verfassungsrecht der Bundesrepublik³⁵. *Dürig* meint, auch Einzelbestimmungen der MRK könnten im Sinne des Art. 25 GG allgemeine Regeln des Völkerrechts deklarieren³⁶. *Menzel* vertritt die Auffassung, dieselbe Materie könne nicht im Grundrechtskatalog und in einem Vertragswerk enthalten sein, ohne daß aus letzterem Verfassungsrecht werde³⁷. *Meyer-Lindenberg* sieht in der MRK allgemeine Rechtsgrundsätze gemäß Art. 38 des Statuts des IGH³⁸. *Klein* wendet unmittelbar Art. 25 GG auf die MRK an, indem er in den Grundrechtsnormen des Abschnittes I und des Zusatzprotokolls allgemeine Regeln des Völkerrechts erblickt³⁹. Ähnlich *Guradze*, der davon ausgeht, daß der Rechtskreis des Europarats allgemeine Regeln des Völkerrechts entstehen lassen kann, solche aber in den normativen Bestim-

mungen der Menschenrechtskonvention gemäß Art. 25 GG vorhanden seien⁴⁰. Die Grundzüge dieser Lehre will er bei *Wäsche* vorgefunden haben⁴¹. In einer grundlegenden Untersuchung über die Rangfrage im Verfassungsrecht der Bundesrepublik will *Dronsch* in Anlehnung an *Echterhölter* den Gesetzesvorrang der MRK dadurch neu begründen, daß er Art. 25 GG zur Anwendung kommen läßt, weil sich aus der Satzung der UN die allgemeine Regel des Völkerrechts ergebe, es sei verboten, den Stand der Grundrechte in den einzelnen Ländern zu verschlechtern (Grundrechtsverschlechterungsverbot). Die MRK sei zwar kein Verfassungsrecht, weil sie nicht als solches in das Grundgesetz eingefügt wurde. Sie wäre dennoch höherrangig als einfaches Bundesgesetz, weswegen sie die derogatorische Kraft späterer einfacher Gesetze zu durchbrechen vermöge⁴².

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

Vielleicht ist aber das ganze Problem eher die Folge eines zu starren Denkens im Schema des formellen Ranges. Gemäß Art. 79 Abs. 1 GG kommen formelle Verfassungsänderungen nur durch ein Gesetz zustande, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Aber *materielle* Änderungen im Grundgesetz sind durch Gesetzesvorbehalte vorgesehen. So bestimmt Art. 10 GG die Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses, gestattet aber in Abs. 2 Beschränkungen aufgrund eines Gesetzes. Ein solches wäre dann ein einfaches Gesetz, das ohne den im Art. 79 GG vorgezeichneten Weg zustande käme und dennoch verfassungsändernd wirkte. Denselben Fall kann man m. E. in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 erblicken: völkerrechtliche Verträge von bestimmtem Inhalt kommen durch Zustimmung der Bundesgesetzgebung in der Form eines (einfachen) Gesetzes zustande. Es mußte aber klar gewesen sein, daß solche Verträge und die entsprechenden Gesetze inhaltlich nicht immer mit den Bestimmungen des Grundgesetzes übereinstimmen, folglich derogatorisch wirken könnten. Somit enthält Art. 59 implizite dieselbe Ermächtigung und denselben Gesetzesvorbehalt, die Art. 10 und andere aussprechen. In beiden Fällen wäre eine materielle Änderung des Grundgesetzes *vorgesehen*. Dann handelte es sich aber bei dem in Frage kommenden »Gesetz« nicht mehr um eine Lex inferior, die einem übergeordneten Verfassungsgesetz derogiere. So könnte auch der strenge Dualismus beruhigt bleiben, denn nach der monistischen Lehre hat eine Konvention, wie die der Menschenrechte, ohne weiteres einen höheren Rang als die innerstaatliche Rechtsordnung des Vertragsstaates⁴³.

Daß die allgemeine Bestimmung der Charta, Menschenrechte seien zu achten, als allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG anzusehen wäre, hatte schon *Guradze* behauptet. Sie besäße aber keinen konkreten Inhalt, solange offen bliebe, *welche* Menschenrechte unter diesen Schutz fielen. Für den europäischen Raum sei diese Lücke ausgefüllt worden⁴⁴. Er selber geht aber noch einen Schritt weiter, indem er den gesamten Grundrechtskatalog der Europäischen Menschenrechtskonvention in Art. 25 GG als allgemeine Regeln des Völkerrechts verankert sieht.

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

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

Diese werden zumindest den normalen Verfassungsrang erhalten, ohne formelles Verfassungsrecht zu sein. Damit ist ihre Gesetzesfestigkeit die der Grundrechte des Grundgesetzes, ja sie ist, je nach Standpunkt, den man in bezug auf völkerrechtliche Normen einnimmt, sogar noch stabiler. Schon von Mangoldt-Klein gaben den allgemeinen Regeln des Völkerrechts einen Rang über sämtliches innerstaatliches Recht einschließlich des gewöhnlichen Verfassungsrechts, so daß nur die »Elementaren Verfassungsgrundsätze und Grundentscheidungen« höherwertig bleiben⁴⁵. Auch Guradze räumt den allgemeinen Regeln des Völkerrechts Überverfassungsrang ein, was sich aus der Entstehungsgeschichte ergäbe⁴⁶.

Die Konventionen der UN enthalten die ausdrückliche Verpflichtung der Staaten, allen Bewohnern ihres Hoheitsgebietes die aufgezählten Menschenrechte einzuräumen und zu gewährleisten (Art. 2 beider Konv.). Hiermit wird ausgesprochen, daß es sich um subjektive öffentliche Rechte handelt, welche den Individuen gegenüber dem Staat zustehen. Das war schon in der Europäischen MRK das eigentlich Neue, wie Golsong mit Recht hervorhebt⁴⁷. Den Einzelpersonen werden unmittelbar geltende subjektive internationale Rechte verliehen, denn solcherlei Natur sind die Grundrechte der Konventionen. Menschen gelten somit als Rechtspersonen, als Rechtssubjekte des Völkerrechts, was bislang immer noch bestritten blieb. In diesem Sinne betonen Dahm, Menzel und Doebring mit Recht, der Satz 2 des Art. 25 GG sei entbehrlich, wenn allgemeine Regeln des Völkerrechts ohnehin Rechte und Pflichten für die Individuen unmittelbar erzeugen⁴⁸.

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

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

Hiermit verpflichtet sich der Staat zugleich, Vorenthaltungen oder Beeinträchtigungen dieser Rechte seitens Dritter, seien es Einzelmenschen, seien es Gruppen oder Organisationen, zu verhindern. So ist zumindest die sogenannte mittelbare Drittwirkung gegeben, denn das Individuum hat einen Schutzanspruch gegenüber dem Staat wegen Grundrechtseinschränkungen seitens Dritter⁴⁹. Im Bereich des Grundgesetzes und der Europäischen Menschenrechtskonvention bleibt die Drittwirkung bestritten, die Mehrheit der Autoren lehnt sie noch ab⁵⁰.

Die allgemeine Rechtsgrundlage der Menschenrechte der Kon-



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

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

Anmerkungen:

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

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

Das Europarecht der Grundfreiheiten im Jahr der Menschenrechte

DR. HANS WIEBRINGHAUS
Abteilungsleiter im Europarat

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

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

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

Im Rahmen der internationalen Organisation des Straßburger

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

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

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

> Die materiell-rechtlichen Bestimmungen definieren die einzelnen, durch die Konvention spezifisch geschützten Menschenrechte.

> Die Vorschriften institutionellen Charakters befassen sich

hauptsächlich mit den drei von der Konvention vorgesehenen internationalen Rechtsschutzorganen: der Europäischen Menschenrechtskommission, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Ministerkomitee des Europarats.

Die meisten der in der Römer Konvention garantierten Menschenrechte gehen auf Bestimmungen der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« zurück; durchweg sind sie jedoch in ihren Definitionen und Formulierungen genauer und detaillierter. Im übrigen entsprechen sie den in fast allen demokratischen Staatsverfassungen verankerten Grundfreiheitsrechten; dazu zählen insbesondere die folgenden Rechte und Freiheiten:

- > das Recht auf Leben;
- > das Recht auf Schutz gegen Folter, unmenschliche Behandlung und Zwangsarbeit;
- > das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person;
- > das Recht auf angemessenes gerichtliches Gehör;
- > das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs;
- > die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit;
- > die Freiheit der Meinungsäußerung;
- > das Verbot rückwirkender Strafgesetze;
- > das (im 1. Zusatzprotokoll zur Konvention aufgeführte) Recht auf Eigentum;
- > das (im 4. Zusatzprotokoll zur Konvention garantierte) Recht auf Freizügigkeit und freie Wahl des Wohnsitzes.

Diese Aufzählung zeigt, daß sich die Europäische Menschenrechtskonvention weitgehend nicht mit den sogenannten »wirtschaftlichen und sozialen Rechten« befaßt; diese werden jedoch in einem besonderen, ebenfalls im Rahmen des Europarats abgeschlossenen Staatsvertrag geschützt: der Europäischen Sozial-Charta, die am 11. Oktober 1961 in Turin unterzeichnet wurde, am 26. Februar 1965 in Kraft trat und heute für acht Mitgliedsstaaten des Europarates verbindlich ist. Die dabei im Europarat angewandte Methodik entspricht also derjenigen der Vereinten Nationen, deren am 16. Dezember 1966 abgeschlossene Menschenrechtspakte² ja gleichfalls zwischen den klassischen staatsbürgerlichen Grundrechten einerseits und den wirtschaftlichen und sozialen Rechten andererseits unterscheiden. Im übrigen hatte es sich schon bei den Vertragsverhandlungen, die schließlich zum Abschluß der Römer Konvention führten, gezeigt, daß es selbst in einem regional homogenen Rahmen europäischer Staaten schwieriger ist, sich über wirtschaftliche und soziale Grundrechte zu einigen, als dies auf dem Gebiet der traditionelleren staatsbürgerlichen Rechte der Fall ist. Deshalb haben auch die Verhandlungen über die Europäische Sozial-Charta sehr viel länger gedauert als die Vorbereitung der Römer Konvention. Wenn gesagt werden kann, daß die materiell-rechtlichen Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention kaum wesentliche Neuerungen im Vergleich zu den Verfassungen moderner demokratischer Staaten bringen, so gilt gleiches nicht vom institutionellen Teil des Vertragswerks, der ein in der Geschichte des Völkerrechts (auch nach Abschluß der Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966) bisher einmalig gebliebenes internationales Rechtsschutzsystem errichtet. Dieses Rechtsschutzsystem umfaßt die drei bereits erwähnten Organe, die alle ihren Sitz in Straßburg haben:

- > die Europäische Menschenrechtskommission;
- > den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte;
- > das Ministerkomitee des Europarates.

Ihnen fällt die Aufgabe zu, die Einhaltung der Konventionsbestimmungen durch die 16 Vertragsstaaten zu überwachen.

Die Europäische Menschenrechtskommission

Die Menschenrechtskommission setzt sich aus unabhängigen Persönlichkeiten zusammen. Ihre Zahl muß derjenigen der Vertragsstaaten entsprechen, d. h. sie muß ebenso hoch sein wie die Zahl der Staaten, die die Konvention jeweils ratifiziert haben. Die Kommission besteht demnach z. Z. aus 16 Mitgliedern. Die Wahl der Kommissionsmitglieder erfolgt durch das politische Entscheidungsorgan des Europarats, das Ministerkomitee, in dem grundsätzlich jeder der 18 Mitgliedsstaaten der Straßburger Organisation durch seinen Außenminister oder dessen Vertreter oder Delegierten vertreten ist. Vorschläge zur Wahl der Kommissionsmitglieder werden dem Ministerkomitee vom parlamentarischen Organ des Europarats, der »Beratenden Versammlung« unterbreitet. Die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder bei der Ausübung ihrer überstaatlichen Funktionen wird im übrigen durch besondere völkerrechtliche Bestimmungen gewährleistet. Das deutsche Kommissionsmitglied ist z. Z. der ehemalige Justizminister von Rheinland-Pfalz, Professor Dr. *Süsterhenn*.

Ihre Aufgabe, die Einhaltung der Konventionsbestimmungen durch die Vertragsstaaten zu überwachen, erfüllt die Kommission im wesentlichen mittels Prüfung von Beschwerden. Die Prüfung besteht grundsätzlich aus der Erörterung der Zulässigkeit einer Beschwerde und bei Bejahung der Zulässigkeit aus dem Versuch einer gütlichen Beilegung des Rechtsstreits zwischen den daran beteiligten Parteien sowie schließlich aus der Erstellung eines Berichts an das Ministerkomitee des Europarats. Mit der Vorlage dieses Berichts endet das Verfahren vor der Kommission, das dann vor dem Ministerkomitee oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte seinen Fortgang nimmt. Die an die Kommission gerichteten Beschwerden können sowohl von Vertragsstaaten als auch von Privatpersonen eingebracht werden, im letzteren Falle allerdings nur, wenn der Vertragsstaat, gegen den sie gerichtet sind, das Recht der Individualbeschwerde im voraus generell anerkannt hat. Elf Staaten haben dies bisher getan: die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Großbritannien, Island, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden. In diesem Zusammenhang erscheint gleichfalls erwähnenswert, daß am 12. September 1967 Großbritannien gemäß Artikel 63 der Römer Konvention das Recht der Einzelbeschwerde auf verschiedene überseeische Gebiete wie Britisch-Honduras, den britischen Teil der Salomon- und der Jungfern-Inseln, die Falkland-Inseln, Gibraltar, verschiedene Antillen-Inseln und auf das Königreich Tonga ausgedehnt hat. Gleiches galt schon vorher für das holländische Surinam.

Die Straßburger Menschenrechtskommission ist bisher mit sieben Staatsbeschwerden befaßt worden:

- im Jahre 1956 mit einer von der griechischen Regierung eingebrachten und gegen Großbritannien gerichteten Beschwerde, in der verschiedene auf der Insel Zypern getroffene Maßnahmen, wie Kollektivstrafen, lange Ausgehverbote und die Anwendung der Prügelstrafe beanstandet wurden;
- im Jahre 1957 mit einer weiteren griechischen Beschwerde gegen Großbritannien, in der 49 Fälle von Folterungen und ähnlicher unmenschlicher Behandlung auf Zypern vor die Kommission gebracht wurden, von denen diese jedoch nur 29 für zulässig und die übrigen wegen »Nichterschöpfens des innerstaatlichen Rechtswegs« für unzulässig erklärte;
- im Jahre 1960 mit einer Beschwerde der österreichischen Regierung, die gegen Italien gerichtet war und in der die strafrechtliche Verurteilung von sechs deutschsprachigen Bauernburschen aus dem südtiroler Ort Pfunders wegen Ermordung eines italienischsprachigen Zöllners beanstandet wurde;



Professor Dr. Hermann Mosler, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, ist das deutsche Mitglied des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg. (Siehe den Beitrag auf den Seiten 46 ff.)

- im Jahre 1967 mit vier Beschwerden gegen die griechische Militärregierung, in denen sich jeweils Dänemark, Norwegen, Schweden und die Niederlande über Zustände in Griechenland beklagten, die sie für menschenrechtswidrig hielten.

Die beiden erstgenannten griechisch-englischen Fälle aus den Jahren 1956/57 sind durch Resolutionen des Ministerkomitees des Europarats 1959 auf der Grundlage der anglo-griechischen Zypern-Abkommen von Zürich und London als erledigt erklärt worden. Die vorgenannte österreichische Beschwerde ist ebenfalls vom Ministerkomitee des Europarats letztinstanzlich entschieden worden, und zwar wurde dabei eine Verletzung der Konvention verneint, dennoch aber auf Vorschlag der Kommission der Erlaß von Gnadenmaßnahmen anheimgestellt. Die vier letzten Beschwerden gegen die Militärregierung in Athen sind von der Kommission, nach schriftlichen und mündlichen Verhandlungen, am 24. Januar 1968 für zulässig erklärt worden. Das Verfahren ist z. Z. noch vor der Kommission anhängig.

Die bisher bei der Straßburger Menschenrechtskommission eingegangenen *Individualbeschwerden* sind sehr viel zahlreicher als die Staatsklagen. Ihre Zahl belief sich am 25. März 1968 auf 3560; davon sind jedoch nur 49 von der Kommission als zulässig erklärt worden. Aus der Vielzahl dieser in den letzten Jahren vor die Kommission gelangten Individualbeschwerden seien nur die folgenden genannt, um die Praxis der Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention zu umreißen:

- die Beschwerde der KPD, in der diese sich über ihr Verbot in der Bundesrepublik Deutschland beklagte, die jedoch von der Kommission für unzulässig erklärt wurde, da die KPD damals vor allem nicht davon Abstand nehmen zu können glaubte, die Errichtung der »Diktatur des Proletariats« anzustreben;
- die gegen Dänemark gerichtete Beschwerde des dänischen

Staatsangehörigen Nielsen, in der dieser u. a. darüber Klage führte, er sei wegen einer strafbaren Handlung verurteilt worden, die weder in der Anklageschrift noch im Eröffnungsbeschluß des ihn betreffenden Strafverfahrens erwähnt gewesen sei. Die Beschwerde wurde zunächst von der Kommission für zulässig erklärt, später jedoch vom Ministerkomitee des Europarats abschlägig beschieden;

- die Beschwerde des in einer Westberliner Strafanstalt wegen Rückfalldiebstahls einsitzenden Algeriers Baouya, der, von Abschiebung in sein Heimatland bedroht, sich darüber beklagt, er habe dort unmenschliche Repressalien wegen seiner Dienstzeit in der französischen Armee zu erwarten. Das Verfahren vor der Kommission ist in diesem Falle mehrmals verschoben worden, da sich die deutschen Behörden bemühten, eine Lösung zu finden. Schließlich wurde die Beschwerde jedoch am 20. Dezember 1967 für zulässig erklärt. Die Sache ist z. Z. noch vor der Kommission anhängig;
- die Beschwerde eines Holländers, der sich darüber beklagte, von der holländischen Polizei 48 Stunden lang in Haft gehalten und dann erst dem Haftrichter vorgeführt worden zu sein. Die Klage wurde jedoch von der Kommission mit der Begründung abgewiesen, die Länge der beanstandeten Haftdauer stehe weder im Widerspruch zu Artikel 5 der Konvention, in dem nur von einer »unverzüglichen« Vorführung vor den Richter die Rede ist, noch zu einer generellen europäischen Rechtsnorm, so wie sie sich aus einem Vergleich der Rechte der verschiedenen Mitgliedsstaaten des Europarats ableiten lasse;
- die gegen Belgien gerichtete Beschwerde des belgischen Staatsangehörigen Binet, der sich vor der Kommission darüber beklagte, in einem gegen ihn laufenden Strafverfahren vom Vorsitzenden des zuständigen Gerichts in einer Weise behandelt worden zu sein, die nicht mit den Bestimmungen des Artikels 6 der Römer Konvention über ein unparteiisches gerichtliches Gehör zu vereinbaren wäre. Die Angelegenheit ist von der Kommission im Wege der gütlichen Einigung beigelegt worden, wobei dem Beschwerdeführenden vom belgischen Staat eine Entschädigung von 65 000,— bfrs. zugebilligt wurde;
- die gegen die Bundesrepublik Deutschland im Fall der Angelika Kurz eingereichte Beschwerde, bei der es im wesentlichen um den Verbleib eines minderjährigen Kindes im östlichen Teil Deutschlands ging, die jedoch später auf Grund eines Vergleichs zurückgezogen wurde;
- die ebenfalls gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtete und z. Z. dem Ministerkomitee vorliegende Beschwerde des deutschen Staatsangehörigen Kornmann, in der sich dieser über Mißhandlungen in der Berliner Strafanstalt Tegel beklagte und zu deren Untersuchung sich im April 1967 eine Unterkommission der Europäischen Menschenrechtskommission zwecks Vernehmung von 14 Zeugen sowie des Beschwerdeführers nach Berlin begeben hatte;
- die Beschwerde eines wegen Kriegsverbrechen etwa sechs Jahre in Untersuchungshaft gehaltenen deutschen Staatsangehörigen;
- die verhältnismäßig zahlreichen, hier noch nicht genannten Klagen, mit denen sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oder das Ministerkomitee des Europarats bisher zu befassen hatten und die im folgenden noch näher erläutert werden.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Die Zahl der Mitglieder des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat der Anzahl der Mitgliedsstaaten des Europarats zu entsprechen. Demnach ist z. Z. der Straßburger Gerichtshof mit achtzehn Richtern besetzt. Ihre Unabhängigkeit wird durch besondere staatsvertragliche Bestimmungen

garantiert. Das deutsche Mitglied des Gerichtshofs ist der bekannte Heidelberger Völkerrechtler Professor Dr. Mosler. Ähnlich wie bei der Kompetenz der Menschenrechtskommission für die Behandlung von Individualbeschwerden, ist die Zuständigkeit des Gerichtshofs nicht in allen Fällen von vornherein gegeben; sie muß nämlich zuvor von den jeweiligen Vertragsstaaten ausdrücklich angenommen werden. Bisher haben elf der sechzehn Vertragsstaaten diese Zuständigkeit anerkannt: die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Großbritannien, Irland, Island, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden. Die übrigen Vertragsstaaten können die Zuständigkeit des Gerichtshofes für einen besonderen Fall akzeptieren.

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß am 12. September 1967 Großbritannien die Zuständigkeit des Gerichtshofs auch für verschiedene Überseegebiete wie Britisch-Honduras, die britischen Salomon- und Jungfern-Inseln, Gibraltar, einige Inseln der Antillen-Gruppe und für das Königreich Tonga anerkannt hat.

Nach Artikel 48 der Konvention sind nur die Kommission und die nach dieser Vorschrift dafür in Frage kommenden Staaten ermächtigt, einen Fall vor den Gerichtshof zu bringen. Dies schließt also die Privatperson, die die Kommission mit einer Beschwerde befaßt hat, aus. Wie weiter unten noch auszuführen sein wird, kann der private Beschwerdeführende jedoch vom Gerichtshof gegebenenfalls als Zeuge vernommen werden.

Es wurde bereits eingangs vermerkt, daß das Verfahren vor dem Straßburger Gerichtshof praktisch die zweite Phase bei der Behandlung einer Beschwerde im Rahmen des von der Römer Konvention errichteten Schutzsystems darstellt. Grundlage dieses Verfahrens bildet der schon genannte Bericht der Menschenrechtskommission an das Ministerkomitee des Europarats. Das eigentliche Verfahren vor dem Gerichtshof besteht grundsätzlich aus zwei Abschnitten: der schriftlichen Phase, während der die am Streit beteiligten Parteien und die Kommission ihre Schriftsätze, Anträge und andere Unterlagen einreichen, und einer mündlichen Phase, während der über den Fall in Anwesenheit der Parteienvertreter und der Vertreter der Kommission verhandelt wird. Diese Verhandlung ist öffentlich, es sei denn, der Gerichtshof schliesse in bestimmten Fällen die Öffentlichkeit aus.

Während des Verfahrens steht die Kommission dem Gerichtshof zur Verfügung und spielt dabei in etwa die Rolle eines »Vertreters des öffentlichen europäischen Interesses«. Die Kommission tritt jedoch in dem Verfahren nicht als eigentliche Streitpartei auf. Zu ihren Hauptaufgaben gehört es, dafür zu sorgen, daß Mißverständnisse bei der Prüfung des Kommissionsberichtes vermieden werden.

Wie bereits erwähnt, hat der private Beschwerdeführende nicht die Möglichkeit, seinen Fall unmittelbar vor den Gerichtshof zu bringen. Daraus folgt, daß er dort auch nicht als Partei auftreten kann. Das will aber nicht heißen, daß er im Verfahren vor dem Gerichtshof überhaupt keinen Platz fände. Gewisse Bestimmungen der Verfahrensordnung des Gerichtshofes gestatten es nämlich der Einzelperson, etwa als Zeuge gehört zu werden. Grundsätzlich ist diese jedoch auf die Kommission angewiesen, die es als Vertreterin des allgemeinen Interesses gleichfalls für angebracht erachten kann, dem Gerichtshof die Auffassungen des Beschwerdeführenden zu seinem Fall zur Kenntnis zu bringen.

Grundsätzlich schließt das Verfahren vor dem Gerichtshof mit der Verkündung eines Urteils ab. Dieses kann nach Maßgabe des Artikels 50 der Europäischen Menschenrechtskonvention gegebenenfalls »der verletzten Partei... eine gerechte Entschädigung... zubilligen«. Das Urteil ist endgültig. Rechtsmittel dagegen sind nicht gegeben. Es ist für die am Verfahren beteiligten Staaten verbindlich, und in diesem Zusammenhang ist besonders zu betonen, daß sich auf Grund der Menschen-



Professor Dr. Adolf Süsterhenn, Bundestagsabgeordneter und ehemaliger Justizminister von Rheinland-Pfalz, ist das deutsche Mitglied der Europäischen Menschenrechtskommission in Straßburg. (Siehe den Beitrag auf den Seiten 46 ff.)

rechtskonvention alle Vertragsstaaten völkerrechtlich verpflichtet haben, sich entsprechend »nach der Entscheidung des Gerichtshofs zu richten« (Art. 53). Artikel 54 der Konvention spricht im übrigen von der »Vollstreckung« des Urteils, deren Überwachung dem Ministerkomitee des Europarats obliegt. Zu diesem letzten Punkt könnte eingewandt werden, daß die amtlichen deutschen Texte der Römer Konvention den Ausdruck »Vollstreckung« nicht verwenden, sondern nur von »Durchführung« sprechen; die international allein maßgeblichen englischen und französischen Konventionstexte enthalten jedoch beide das Wort: »Execution«.

1. Der erste Fall, der vor den Gerichtshof gebracht wurde, war derjenige des Iren Lawless, der unter dem Verdacht, Mitglied einer para-militärischen Geheimorganisation, der sogenannten »Irischen republikanischen Armee« zu sein, nach einer Reihe von Sabotageakten im Sommer 1957 ohne Gerichtsurteil in Haft genommen worden war. Bei der Prüfung seiner Beschwerde war von besonderer Bedeutung, daß die irische Regierung eine gemäß Artikel 15 erlaubte teilweise Außerkraftsetzung der Konvention unter Hinweis darauf vorgenommen hatte, daß »ein öffentlicher Notstand das Leben der Nation bedrohe«. Der Gerichtshof vertrat die Auffassung, daß diese Außerkraftsetzung nach Artikel 15 gerechtfertigt und daß die ergriffenen Maßnahmen »in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert«, notwendig waren. In einem gesonderten Urteil bestätigte der Gerichtshof im übrigen das Recht der Kommission, die Stellungnahme des Beschwerdeführers zum Kommissionsbericht, aber auch jede andere Stellungnahme, die die Kommission von Beschwerdeführenden im Verlauf des Verfahrens eingeholt haben könnte, an den Gerichtshof weiterzuleiten.

2. Die zweite Angelegenheit, die der Menschenrechtsgerichtshof zu entscheiden hatte, betraf den belgischen Staatsangehörigen de Becker. Dieser hatte in seiner Beschwerde an die Menschenrechtskommission den Inhalt des Artikels 123 (6)

des belgischen Strafgesetzbuches beanstandet. Auf Grund dieser Bestimmung war dem Beschwerdeführenden – ein 1946 wegen Zusammenarbeit mit dem Feind verurteilter Journalist – das Recht abgesprochen worden, sich an der Verwaltung, Herausgabe, Veröffentlichung oder am Vertrieb einer Zeitung oder irgendeiner anderen Publikation zu beteiligen. In seiner Beschwerde hatte de Becker ausgeführt, daß dieses Verbot die Vorschriften des Artikels 10 der Konvention verletze, die das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung gewährleisten. Nachdem die Kommission ihren Bericht in dieser Angelegenheit dem Ministerkomitee des Europarats vorgelegt und die Angelegenheit anschließend vor den Gerichtshof gebracht hatte, wurde das betreffende Gesetz vom belgischen Parlament abgeändert. Der Gerichtshof entschied daraufhin auf der Grundlage übereinstimmender Anträge der Kommission und der belgischen Regierung, den Fall aus seinem Geschäftsverzeichnis zu streichen.

3. Am 25. Juni 1965 brachte die Kommission sechs sogenannte »belgische Sprachenfälle« vor den Gerichtshof. Diese Fälle werfen die Frage der Vereinbarkeit verschiedener belgischer Gesetze über die Anwendung der Landessprachen im Erziehungswesen mit Artikel 8, der die Achtung des Privat- und Familienlebens sichert, und mit Artikel 14 der Konvention, der ein Diskriminierungsverbot enthält, sowie mit Artikel 2 des 1. Zusatzprotokolls zur Konvention auf, der sowohl das Recht auf Bildung als auch das Mitspracherecht der Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder gewährleistet. In diesen Fällen wurde vor dem Gerichtshof erstmals im November 1966 in öffentlicher Sitzung verhandelt. Die Richter hatten sich dabei mit der von der belgischen Regierung erhobenen Einwendung der Nichtzuständigkeit des Gerichtshofes zu befassen. Dieser Einwand wurde vom Gerichtshof mit Urteil vom 9. Februar 1967 zurückgewiesen. Der Gerichtshof trat daraufhin in die Verhandlung zur Hauptsache ein. Eine öffentliche Verhandlung hat Ende November 1967 stattgefunden. Das Urteil des Gerichtshofs wird im Verlaufe des Jahres 1968 verkündet werden.

4. In den Jahren 1966/67 beschloß die Kommission weiterhin, den Gerichtshof mit vier Fällen zu befassen, die Fragen der Dauer der Untersuchungshaft in Österreich und in der Bundesrepublik Deutschland betreffen. Drei dieser Fälle wurden gleichzeitig auch von der österreichischen Regierung vor den Gerichtshof gebracht. All diese Fälle sind z. Z. noch vor dem Gerichtshof anhängig. In zwei Angelegenheiten, den Sachen »Neumeister gegen Österreich« und »Wemhoff gegen Bundesrepublik Deutschland« ist bereits öffentlich verhandelt worden.

Das Ministerkomitee des Europarats

Das Ministerkomitee des Europarats, dem die Außenminister der 18 Mitgliedsstaaten der Straßburger Behörde angehören, hat im Rahmen der Konvention immer dann die Möglichkeit, einen Menschenrechtsfall abschließend zu behandeln, wenn eine von der Kommission für zulässig erklärte und nicht auf gültlichem Wege erledigte Beschwerde nicht vor den Gerichtshof gebracht worden ist. Dabei ist das Ministerkomitee befugt, seine Entscheidung mit Zweidrittelmehrheit zu treffen. Dies ist um so beachtenswerter, als nach den Statuten des Europarats die wichtigsten Entscheidungen des Ministerkomitees einstimmig gefaßt werden müssen.

Stellt das Ministerkomitee fest, daß eine Konventionsverletzung vorliegt, so muß es gemäß Artikel 32 der Konvention dem von der Beschwerde betroffenen Staat eine Frist setzen, innerhalb der die Verletzung oder deren Folgen zu beseitigen sind. Bei Weigerung des Staates, entsprechende Maßnahmen zu treffen, hat das Ministerkomitee zu entscheiden, »auf welche Weise seine ursprüngliche Entscheidung durchgesetzt werden soll«. Artikel 32 der Konvention gibt allerdings keine Hinweise auf die Art dieser Maßnahmen. Die Konvention

nennt hier nur eine einzige Form der Sanktion, nämlich die Veröffentlichung des Kommissionsberichtes. Es ist in der Regel jedoch anzunehmen, daß die Staaten den Entscheidungen des Ministerkomitees nachkommen, sind sie doch auf Grund der Konvention völkerrechtlich verpflichtet, sich an derartige Beschlüsse zu halten.

Ein Beispiel für die Rolle des Ministerkomitees im Rahmen der Konvention ergibt sich aus der abschließenden Behandlung einer Reihe von Fällen, in denen die Beschwerdeführenden verschiedene Bestimmungen der österreichischen Strafprozeßordnung beanstandet hatten, auf Grund deren Gerichte zweiter Instanz bis zum Jahre 1962 über Berufungen in nicht-öffentlichen Sitzungen und nach alleiniger Anhörung des Vertreters der Generalprokuratur, d. h. unter Ausschluß des Angeklagten oder dessen Rechtsvertreters, entscheiden konnten. Die Beschwerdeführenden, deren Berufungen auf diese Weise behandelt worden waren, hatten bei der Menschenrechtskommission Klage geführt und vorgebracht, daß dies eine Verletzung von Artikel 6 der Konvention bilde, der das Recht auf ein angemessenes gerichtliches Gehör gewährleistet.

Noch während die Kommission diese Fälle behandelte, brachte die österreichische Regierung im Parlament einen Gesetzesantrag ein, wonach das betreffende Gesetz abgeändert und in Übereinstimmung mit der Konvention gebracht werden sollte. Dem Antrag wurde am 18. Juli 1962 durch Verabschiedung eines besonderen Gesetzes entsprochen. Die Kommission befand daraufhin, daß ursprünglich zwar eine Konventionsverletzung vorgelegen habe, daß inzwischen jedoch Abhilfe geschaffen worden sei. Das Ministerkomitee stimmte dieser Auffassung zu und brachte seine Genugtuung darüber zum Ausdruck, daß die österreichische Regierung die neuen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Gewährleistung einer uneingeschränkten Anwendung der Konvention ergriffen hatte, und beschloß, in der betreffenden Angelegenheit keine weiteren Schritte mehr zu unternehmen.

Das Ministerkomitee des Europarats hat bisher 24 Menschenrechtsfälle abschließend behandelt. Die Zahl der dabei gefällten Entscheidungen belief sich jedoch nur auf neun, da verschiedene Fälle zu einer einzigen Sache vereinigt worden waren. Der jüngste der vom Ministerkomitee behandelten Fälle wurde am 29. Juni 1967 entschieden; er betraf einen »Geistlichen« der Glaubensgemeinschaft der »Zeugen Jehovas«, der als Wehrdienstverweigerer unter Berufung auf Artikel 9 (Religionsfreiheit), Artikel 4 (Verbot der Zwangsarbeit) und Artikel 14 (Diskriminierungsverbot) der Konvention beanstandete, in Deutschland nicht, wie dies bei katholischen oder protestantischen Geistlichen der Fall ist, vom zivilen Ersatzdienst dispensiert worden zu sein. In seinem Fall hat das Ministerkomitee jedoch das Vorliegen einer Menschenrechtsverletzung verneint.

Weitere Anwendungsbereiche der Römer Konvention

Selbst eine kurze Analyse der praktischen Auswirkungen dieses Vertragswerkes wäre unvollständig, würde sie zwei wichtige Anwendungsbereiche unerwähnt lassen:

- das Gebiet des Artikels 57 der Europäischen Menschenrechtskonvention;
- die Praxis innerstaatlicher Gerichte, die die Konvention bisher auszulegen und anzuwenden hatten.

Nach Artikel 57 der Römer Konvention hat der Generalsekretär des Europarats die Möglichkeit, jeden Vertragsstaat zur Abgabe einer Erklärung darüber aufzufordern, »in welcher Weise sein internes Recht die wirksame Anwendung aller Bestimmungen dieser Konvention gewährleistet«. Entsprechende Aufforderungen sind erstmals 1964 ergangen. Die Regierungen aller Staaten, die bis damals die Konvention ratifiziert hatten, sind dieser Aufforderung in positiver Form nachgekommen. Eine Zusammenfassung der somit erhaltenen Informationen ist vom Europarat in einem besonderen Doku-

ment (Nr. H (67) 2) veröffentlicht worden. Sie gibt einen interessanten und aufschlußreichen Überblick über den Stand der Menschenrechte im heutigen Europa.

Was die innerstaatliche Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch nationale Gerichte angeht, so ist zunächst zu bemerken, daß diese Konvention nicht in allen Vertragsstaaten unmittelbar anwendbares Recht geworden ist. Dies trifft insbesondere für angelsächsische und skandinavische Mitgliedsstaaten des Europarats zu. In der Mehrheit der Mitgliedsstaaten sind jedoch die Bestimmungen der Konvention direkt in innerstaatliches Recht transformiert worden. Auf Grund dieser Tatsache haben in den vergangenen Jahren zahlreiche innerstaatliche Gerichte Gelegenheit gehabt, in ihren Urteilen die verschiedensten Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention auszulegen und praktisch anzuwenden. Bisher sind etwa 200 solcher Urteile bekannt geworden, darunter 93 Entscheidungen deutscher Gerichte. Der Europarat veröffentlicht laufend die jeweils auf den letzten Stand gebrachte Liste dieser Entscheidungen sowie Dokumente mit Zusammenfassungen der einzelnen Urteile oder mit Auszügen daraus.

Die relativ große Anzahl derartiger Entscheidungen erscheint besonders beachtenswert. Denn: der direkten Auslegung und Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention

durch die Gerichte der verschiedenen europäischen Staaten kommt gerade in dem Sinne eine große Bedeutung zu, daß eine solche Gerichtspraxis durchaus geeignet ist, nicht nur das europäische Rechtssystem der Konvention auf innerstaatlicher Ebene zu ergänzen, sondern auch international das Funktionieren dieses Systems um ein Wesentliches zu erleichtern.

Die somit unter Beweis gestellte Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention auf europäischer Ebene und im innerstaatlichen Bereich ist auch im Internationalen Menschenrechtsjahr wichtig: In diesem Jahr werden, so steht es wenigstens zu hoffen, die Weltpakete für Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1966 in Kraft treten. Sollte, was gleichfalls zu wünschen ist, eine Mehrzahl europäischer Staaten die UNO-Pakte ratifizieren, so wird eine gewisse Doppelgleisigkeit zwischen dem weltweiten und dem regional-europäischen Schutzsystem für Menschenrechte eintreten. Den Wert des letzteren in seinen praktischen Ausmaßen richtig erkannt zu haben, ist daher auch in diesem Zusammenhang nicht ohne Bedeutung.

Anmerkungen:

- 1 UN-Doc. A/RES/217 (III) vom 10. Dezember 1948. - Deutsche Übersetzung siehe VN 16. Jg. (1968) Heft 1, S. 1 f.
- 2 UN-Doc. A/RES/2200 (XXI) vom 16. Dezember 1966. - Deutsche Übersetzung siehe VN 15. Jg. (1967) Heft 6, S. 193 ff.

ANHANG

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Auszüge)

Allgemeiner Anwendungsbereich

Artikel 1

Die Hohen Vertragsschließenden Parteien sichern allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I dieser Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten zu.

Das Recht auf Leben

Artikel 2

1. Das Recht jedes Menschen auf das Leben wird gesetzlich geschützt. Abgesehen von der Vollstreckung eines Todesurteils, das von einem Gericht im Falle eines durch Gesetz mit der Todesstrafe bedrohten Verbrechens ausgesprochen worden ist, darf eine absichtliche Tötung nicht vorgenommen werden.
2. Die Tötung wird nicht als Verletzung dieses Artikels betrachtet, wenn sie sich aus einer unbedingt erforderlichen Gewaltanwendung ergibt:
 - a) um die Verteidigung eines Menschen gegenüber rechtswidriger Gewaltanwendung sicherzustellen;
 - b) um eine ordnungsgemäße Festnahme durchzuführen oder das Entkommen einer ordnungsgemäß festgehaltenen Person zu verhindern;
 - c) um im Rahmen der Gesetze einen Aufruhr oder einen Aufstand zu unterdrücken.

Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung

Artikel 3

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

Verbot von Zwangsarbeit und Sklaverei

Artikel 4

1. Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden.
2. Niemand darf gezwungen werden, Zwangs- oder Pflichtarbeit zu verrichten.
3. Als »Zwangs- oder Pflichtarbeit« im Sinne dieses Artikels gilt nicht:
 - a) jede Arbeit, die normalerweise von einer Person verlangt wird, die unter den von Artikel 5 der vorliegenden Konvention vorgesehenen Bedingungen in Haft ge-

halten oder bedingt freigelassen worden ist;

- b) jede Dienstleistung militärischen Charakters, oder im Falle der Verweigerung aus Gewissensgründen in Ländern, wo diese als berechtigt anerkannt ist, eine sonstige an Stelle der militärischen Dienstpflicht tretende Dienstleistung;
- c) jede Dienstleistung im Falle von Notständen und Katastrophen, die das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen;
- d) jede Arbeit oder Dienstleistung, die zu den normalen Bürgerpflichten gehört.

Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit

Artikel 5

1. Jedermann hat ein Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf einem Menschen nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:
 - a) wenn er rechtmäßig nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht in Haft gehalten wird;
 - b) wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird wegen Nichtbefolgung eines rechtmäßigen Gerichtsbeschlusses oder zur Erzwingung der Erfüllung einer durch das Gesetz vorgeschriebenen Verpflichtung;
 - c) wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird zum Zwecke seiner Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, sofern hinreichender Verdacht dafür besteht, daß der Betreffende eine strafbare Handlung begangen hat, oder begründeter Anlaß zu der Annahme besteht, daß es notwendig ist, den Betreffenden an der Begehung einer strafbaren Handlung oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern;
 - d) wenn es sich um die rechtmäßige Haft eines Minderjährigen handelt, die zum Zwecke überwachter Erziehung angeordnet ist, oder um die rechtmäßige Haft eines solchen, die zum Zwecke seiner Vorführung vor die zuständige Behörde verhängt ist;
 - e) wenn er sich in rechtmäßiger Haft befindet, weil er eine Gefahrenquelle für die Ausbreitung ansteckender Krankheiten bildet, oder weil er geisteskrank,

Alkoholiker, rauschgiftsüchtig oder Landstreicher ist;

- f) wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, um ihn daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen oder weil er von einem gegen ihn schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen ist.
2. Jeder Festgenommene muß in möglichst kurzer Frist und in einer ihm verständlichen Sprache über die Gründe seiner Festnahme und über die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen unterrichtet werden.
 3. Jede nach der Vorschrift des Abs. 1 c) dieses Artikels festgenommene oder in Haft gehaltene Person muß unverzüglich einem Richter oder einem anderen, gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Beamten vorgeführt werden. Sie hat Anspruch auf Aburteilung innerhalb einer angemessenen Frist oder auf Haftentlassung während des Verfahrens. Die Freilassung kann von der Leistung einer Sicherheit für das Erscheinen vor Gericht abhängig gemacht werden.
 4. Jedermann, dem seine Freiheit durch Festnahme oder Haft entzogen wird, hat das Recht, ein Verfahren zu beantragen, in dem von einem Gericht ehetunlich über die Rechtmäßigkeit der Haft entschieden wird und im Falle der Widerrechtlichkeit seine Entlassung angeordnet wird.
 5. Jeder, der entgegen den Bestimmungen dieses Artikels von Festnahme oder Haft betroffen worden ist, hat Anspruch auf Schadenersatz.

Recht auf angemessenes gerichtliches Gehör

Artikel 6

1. Jedermann hat Anspruch darauf, daß seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat. Das Urteil muß öffentlich verkündet werden, jedoch kann die Presse und die Öffentlichkeit während der gesamten Verhandlung oder eines Teiles derselben im Interesse der Sittlichkeit, der öffentlichen

Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einem demokratischen Staat ausgeschlossen werden, oder wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen, oder, und zwar unter besonderen Umständen, wenn die öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde, in diesem Falle jedoch nur in dem nach Auffassung des Gerichts erforderlichen Umfang.

2. Bis zum gesetzlichen Nachweis seiner Schuld wird vermutet, daß der wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte unschuldig ist.
3. Jeder Angeklagte hat mindestens (englischer Text), insbesondere (französischer Text) die folgenden Rechte:
 - a) in möglichst kurzer Frist in einer für ihn verständlichen Sprache in allen Einzelheiten über die Art und den Grund der gegen ihn erhobenen Beschuldigung in Kenntnis gesetzt zu werden;
 - b) über ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung zu verfügen;
 - c) sich selbst zu verteidigen oder den Beistand eines Verteidigers seiner Wahl zu erhalten und, falls er nicht über die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers verfügt, unentgeltlich den Beistand eines Pflichtverteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege ist;
 - d) Fragen an die Belastungszeugen zu stellen oder stellen zu lassen und die Ladung und Vernehmung der Entlastungszeugen unter denselben Bedingungen wie die der Belastungszeugen zu erwirken;
 - e) die unentgeltliche Beiziehung eines Dolmetschers zu verlangen, wenn der Angeklagte die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder sich nicht darin ausdrücken kann.

Verbot rückwirkender Strafgesetze

Artikel 7

1. Niemand kann wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine höhere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden.
2. Durch diesen Artikel darf die Verurteilung oder Bestrafung einer Person nicht ausgeschlossen werden, die sich einer Handlung oder Unterlassung schuldig gemacht hat, welche im Zeitpunkt ihrer Begehung nach den von den zivilisierten Völkern allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen strafbar war.

Schutz des Privatlebens

Artikel 8

1. Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.
2. Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.

Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Artikel 9

1. Jedermann hat Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfaßt die Freiheit des einzelnen zum Wechsel der Religion oder der Weltanschauung sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen öffentlich oder privat, durch Gottesdienst, Unterricht, Andachten und Beachtung religiöser Gebräuche auszuüben.

2. Die Religions- und Bekenntnisfreiheit darf nicht Gegenstand anderer als vom Gesetz vorgesehener Beschränkungen sein, die in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Maßnahmen im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Gesundheit und Moral oder für den Schutz der Rechte und Freiheiten anderer sind.

Recht auf freie Meinungsäußerung

Artikel 10

1. Jedermann hat Anspruch auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schließt nicht aus, daß die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.
2. Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechenverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer unentbehrlich sind, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten.

Versammlungsfreiheit und Recht auf Bildung von Gewerkschaften

Artikel 11

1. Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, einschließlich des Rechts, zum Schutze ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten.
2. Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als den vom Gesetz vorgesehenen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechenverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. Dieser Artikel verbietet nicht, daß die Ausübung dieser Rechte durch Mitglieder der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung gesetzlichen Einschränkungen unterworfen werden.

Recht auf Eingehung einer Ehe und auf Gründung einer Familie

Artikel 12

Mit Erreichung des heiratsfähigen Alters haben Männer und Frauen gemäß den einschlägigen nationalen Gesetzen das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.

Innerstaatliches Beschwerderecht

Artikel 13

Sind die in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten verletzt worden, so hat der Verletzte das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.

Diskriminierungsverbot

Artikel 14

Der Genuß der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ist ohne Benachteiligung zu gewährleisten, die insbesondere im Geschlecht, in der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, in den politischen oder sonstigen Anschauungen, in nationaler oder sozialer Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Geburt oder im sonstigen Status begründet ist.

Zusatzprotokoll Nr. 1 zur Konvention

Recht auf Schutz des Eigentums

Artikel 1

Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen. Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums in Übereinstimmung mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern, sonstiger Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.

Recht auf Bildung und Mitspracherecht der Eltern bei der Erziehung der Kinder

Artikel 2

Das Recht auf Bildung darf niemandem verwehrt werden. Der Staat hat bei Ausübung der von ihm auf dem Gebiete der Erziehung und des Unterrichts übernommenen Aufgaben das Recht der Eltern zu achten, die Erziehung und den Unterricht entsprechend ihren eigenen religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen sicherzustellen.

Recht auf freie Wahlen

Artikel 3

Die Hohen Vertragsschließenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, die die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten.

Zusatzprotokoll Nr. 4 zur Konvention

Verbot des Freiheitsentzugs wegen Nichterfüllung vertraglicher Verpflichtungen

Artikel 1

Niemandem darf die Freiheit allein deshalb entzogen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen.

Recht auf Freizügigkeit

Artikel 2

1. Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.
2. Jedermann steht es frei, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen.
3. Die Ausübung dieser Rechte darf keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als denen, die gesetzlich vorgesehen sind und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Verhütung von Straftaten, des Schutzes der Gesundheit oder der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.
4. Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für den Bereich bestimmter Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen sind und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.

Exilverbot

Artikel 3

1. Niemand darf aus dem Hoheitsgebiet des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist, durch eine Einzel- oder eine Kollektivmaßnahme ausgewiesen werden.
2. Niemandem darf das Recht entzogen werden, in das Hoheitsgebiet des Staates einzureisen, dessen Staatsangehöriger er ist.

Verbot der Kollektivausweisung von Ausländern

Artikel 4

Kollektivausweisungen von Fremden sind nicht zulässig.

Die UN-Jahrbücher über Menschenrechte

Zweck und Bedeutung periodischer Berichte über die innerstaatliche Rechtsentwicklung

DR. DR. ALFRED MAIER

I

Noch ehe am 10. Dezember 1948 die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde¹, hat der Wirtschafts- und Sozialrat, dem ein Grundanliegen der Satzung, nämlich die Förderung der Menschenrechte, anvertraut ist, den Generalsekretär aufgefordert, Vorsorge für die Zusammenstellung und Veröffentlichung eines »Jahrbuchs über Menschenrechte« zu treffen². Die erste Ausgabe sollte dieser Aufforderung zufolge alle am 31. Dezember 1946 in Kraft befindlichen Rechtsvorschriften enthalten, die dem Individuum Freiheitsrechte garantieren. Mit dieser dann im Jahre 1947 erschienenen Sammlung, zu der fast alle damaligen Mitglieder der Vereinten Nationen mit durchwegs sorgfältig ausgewähltem Material beigetragen haben, ist der Grundstein für die inzwischen auf 19 Bände angewachsene Jahrbuchreihe gelegt worden. Seither berichten die Regierungen sowohl der Vollmitglieder als auch der Mitglieder von Sonderorganisationen der Vereinten Nationen – zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört – über die jeweils während eines Jahres in ihren Ländern verkündeten Gesetze, abgeschlossenen Verträge, Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsmaßnahmen, insoweit diese in Beziehung zu den in der Deklaration niedergelegten Grundsätzen stehen. Die Berichte weisen freilich, wie dies bei weltweiter Beteiligung begreiflich ist, erhebliche qualitative Unterschiede auf. Dabei verdient jedoch die Ausführlichkeit mancher Beiträge von erst jüngst entstandenen Staaten Hervorhebung. Trotz ihres unterschiedlichen Informationsgehalts legen diese Berichte aber doch alle Zeugnis dafür ab, daß überall Rechtsvorschriften bestehen und geschaffen werden, die dem Menschen, wenn auch in unterschiedlichem Maße, einen von staatlichen Zugriffen gesicherten Eigenbereich belassen.

Neben den für das Jahrbuch bestimmten Berichten erstatten die Regierungen noch Dreijahresberichte über die Entwicklung des Schutzes der Menschenrechte in ihren Ländern³. Anders als jene für die Jahrbücher, werden diese nur in der üblichen Form der UN-Drucksachen vervielfältigt und verteilt. Eine Berichterstattung sehen auch die nach vieljährigen Bemühungen im Dezember 1966 zustande gekommenen beiden Konventionen über staatsbürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vor⁴. Diese Konventionen sind allerdings, weil die für ihr Inkrafttreten erforderlichen 35 Ratifikationen noch nicht vorliegen, noch kein geltendes Recht.

II

Berichte, wie sie für die Jahrbücher erstattet oder sonst an die zuständigen Organe der UN übermittelt werden, drängen zu der Überlegung, welchen praktischen Zweck eine derartige Berichterstattung erfüllt. Dieser Gedanke liegt deshalb so nahe, weil die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, auf die sich alle diese Berichte beziehen, kein Vertrag ist und somit keine vertraglichen Pflichten begründet.

Um den Zweck solcher periodischer Berichte, und damit zugleich auch den der Jahrbücher, zu ergründen, muß zunächst geklärt werden, weshalb auch bei zahlreichen bestehenden Verträgen eine Berichterstattung vorgesehen ist. Dazu ist vorweg erforderlich, sich zu vergegenwärtigen, wodurch sich ein zwischen Staaten abgeschlossener Vertrag von Verträgen unterscheidet, wie sie etwa zwischen Gebietskörperschaften eines Staates oder

zwischen Privatpersonen geschlossen werden. Der grundlegende Unterschied beider Vertragsarten besteht darin, daß bei den letztgenannten Verträgen jeder Vertragsteil vom anderen die Erfüllung seiner Verpflichtung durch Inanspruchnahme jener Mittel, die von der innerstaatlichen Rechtsordnung dafür bereitgestellt werden, erzwingen kann, während dies bei zwischenstaatlichen Verträgen grundsätzlich nicht möglich ist. Hier fehlt, wenn man von den Ausnahmen absieht, wie sie einige supranationale Gemeinschaften für beschränkte Bereiche zulassen, eine »zentrale Zwangsgewalt«. Eine weitere, für die vorliegende Betrachtung wesentliche Besonderheit des völkerrechtlichen Vertrages, durch die dieser sich von Verträgen des innerstaatlichen Rechts unterscheidet, tritt dann zutage, wenn der Vertrag Individualrechte oder -pflichten zum Gegenstand hat. Zu Verträgen dieser Art gehören alle zum Schutz der Menschenrechte abgeschlossenen oder noch abzuschließenden Konventionen. Da Verträge immer nur die Vertragschließenden binden und weil die Partner völkerrechtlicher Verträge Staaten sind, werden durch sie nur die Staaten untereinander verpflichtet. Bestimmt daher ein solcher Vertrag zum Beispiel, daß jedermann von einem jeweils durch das Landesrecht festgelegten Lebensalter ab ein Recht zur Teilnahme an Wahlen hat, so verpflichtet dies nur den Staat, einen entsprechenden Rechtszustand zu gewährleisten oder noch zu schaffen. Aus der in den Vertrag aufgenommenen Regelung können demnach diejenigen, die durch diese Regelung begünstigt werden sollen, also etwa die Frauen in Ländern, die kein Frauenwahlrecht kennen, unmittelbar noch kein Recht auf Wahlbeteiligung herleiten. Damit dem einzelnen die ihm durch einen völkerrechtlichen Vertrag zugedachten Rechte erwachsen, muß somit erst der Vertragsinhalt Bestandteil des innerstaatlichen Rechts geworden sein. Erst dieses darf und muß von den nationalen Gerichten und Verwaltungsbehörden angewandt werden. Vorher kann es der einzelne also nicht mit Erfolg für sich in Anspruch nehmen. Auf welchem Wege aus Vertragsbestimmungen Rechte für den einzelnen werden, regelt jedoch der Vertrag nicht selbst. Dies besorgt vielmehr jeder am Vertrag beteiligte Staat auf eigene Weise. In der Regel ist der dabei einzuschlagende Weg durch die Verfassung vorgeschrieben. Gewöhnlich führt er über eine Transformation, d. h. eine Umwandlung des Vertrages in ein mit ihm wörtlich gleichlautendes Gesetz. Die gleiche Wirkung wird durch einen vom Gesetzgeber erteilten Anwendungsbefehl erzielt. Hierdurch bewahrt die nun innerstaatlich anzuwendende Vertragsbestimmung ihren völkerrechtlichen Geltungsgrund, während sie durch Transformation zum Gesetzesrecht wird, das im Falle einer Vertragsänderung ebenfalls abgeändert werden muß. Eine Reihe von Staaten fügt aber Vertragsrecht überhaupt nicht in das innerstaatliche Recht ein. Sie ergänzen nur das schon bestehende Gesetzesrecht, insoweit dies notwendig ist, um jenen Standard zu erreichen, zu dessen Herstellung sie sich vertraglich verpflichtet haben. Beispiele für solche Staaten sind die skandinavischen Länder, ebenso Großbritannien und Irland. Obwohl alle diese Staaten die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert haben, werden dort die in ihr verankerten materiellen Vorschriften von den Gerichten nicht unmittelbar angewandt. Wer sich also z. B. vor einem norwegischen Gericht gegen eine Dienstverpflichtung bestimmter Art wendet, wie sie ein Gesetz dieses Landes unter bestimm-

ten Voraussetzungen vorsieht, kann dies nicht durch Berufung auf Artikel 4 der Europäischen Menschenrechtskommission, in der ein Verbot der Zwangsarbeit verankert ist⁵.

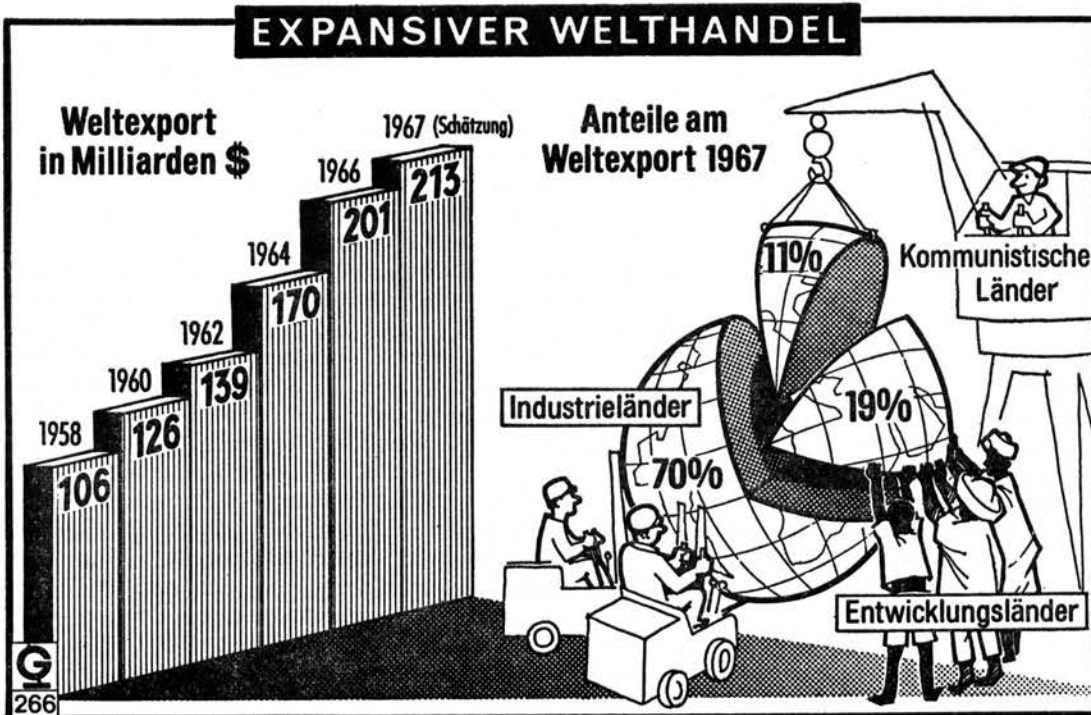
Der Umstand, daß ein dem einzelnen durch einen völkerrechtlichen Vertrag zugeordnetes Recht, um angewandt werden zu können, zunächst Bestandteil des nationalen Rechts werden muß, birgt aber noch eine weitere für zwischenstaatliche Vertragsbeziehungen charakteristische Besonderheit in sich. Vertragsbestimmungen, insbesondere jene in multilateralen Abkommen, sind nämlich großenteils so allgemein gefaßt, daß sie vielfach von den Gerichten und Verwaltungsbehörden auf den konkreten Einzelfall gar nicht angewandt werden können. Dann muß, nachdem der Vertragsinhalt dem innerstaatlichen Recht einverleibt ist, der Gesetzgeber doch noch ergänzend tätig werden.

Bei zwischenstaatlichen Verträgen fehlt also, wie oben schon bemerkt wurde, grundsätzlich die Möglichkeit einer Durchsetzung gegenüber dem Vertragspartner. Enthalten solche Verträge auch noch Bestimmungen, durch die dem einzelnen Rechte eingeräumt werden sollen, so besteht, weil dazu entweder überhaupt erst entsprechende Gesetze erlassen werden müssen oder aber vielfach noch ergänzende Gesetze wegen zu unbestimmter Fassung der ins Landesrecht eingefügten Vertragsbestimmungen notwendig werden, keine Gewähr dafür, daß in allen Staaten, die den Vertrag abgeschlossen haben, der gleiche Rechtszustand verwirklicht wird. Um dies sicherzustellen, würde sich am besten ein Kontrollorgan eignen, das über die Vertragsausführung wacht. Trotz der Aufgeschlossenheit, die heute für die internationale Zusammenarbeit herrscht, hegen die Staaten aber nach wie vor eine Abneigung gegen eine Kontrolle durch staatsfremde Organe. Aus diesem Grunde muß daher auf ein zwar unvollkommenes, aber dennoch nicht völlig wirkungsloses Koordinierungs- und Kontrollinstrument, nämlich auf die Berichterstattung über die auf Grund der eingegangenen Vertragspflichten unternommenen Handlungen, zurückgegriffen werden. An Beispielen genügt hier der Hinweis auf die Satzungen einiger UN-Sonderorganisationen, wie die der UNESCO, der Weltgesundheitsorganisation oder der Internationalen Arbeitsorganisation. Eine Berichtspflicht statuiert auch die Europäische Sozialcharta. Dabei darf freilich

nicht übersehen werden, daß der Wirkungsgrad, den ein Bericht als Koordinierungs- und Kontrollinstrument zu erreichen vermag, wesentlich davon abhängt, ob die Berichterstattung nur der Information dient oder ob darüber hinaus auch Möglichkeiten bestehen, den Berichtenden zu einem entsprechenden Handeln anzuhalten⁶.

Auch bei bloßen Informationsberichten, wie es die Berichte für das Jahrbuch über Menschenrechte sind, darf jedoch die psychologische Wirkung, die jede Berichterstattung allein dadurch auslöst, daß überhaupt Berichte erstattet werden, nicht außer Betracht gelassen und auch nicht unterschätzt werden. Das Wissen um eine Kontrolle, wie sie vor allem durch diejenigen, die diese Berichte zur Kenntnis nehmen, ausgeübt wird, veranlaßt jeden Berichtenden in gewissem Maße auch dann, wenn er keine Sanktionen zu gewärtigen hat, sein Verhalten jenen Erwartungen anzupassen, die die anderen seiner eigenen Meinung nach in ihn setzen. Ob es sich dabei um eine durch Rechtssätze begründete Verpflichtung handelt oder nicht, macht dabei, wie das im Alltagsleben zu beobachtende Phänomen der Wirkung sog. »sozialer Kontrollen« zeigt, keinen grundlegenden Unterschied.

Die Berichte, wie sie an die vorher genannten Organisationen erstattet werden, dienen allerdings zur Koordinierung und Kontrolle schon bestehender Vertragspflichten. Ein Vertrag ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, auf die alle Jahrbuchberichte hin orientiert sind, jedoch gerade nicht. Als bloßes Programm kann sie, wie bereits betont, die Staaten nicht an die in ihr enthaltenen Grundsätze binden. Durch die Abgabe von Berichten handeln die Staaten jedoch so, als ob für sie dennoch eine Vertragspflicht bestünde. Die übliche Unterscheidung internationaler Instrumente in bindende Verträge und unverbindliche Empfehlungen kommt hier also nicht zum Tragen. Daß die Menschenrechtsdeklaration, obgleich sie keine bindende Wirkung hat, im großen und ganzen doch so gehandhabt wird, als ob sie vertraglich begründetes Recht wäre, dürfte – wenn vielfach auch nicht eingestanden – nicht zuletzt aus einem dem Menschen eingeborenen Wissen um die Existenz inhärenter, also präpositiver Menschenrechte zu erklären sein. Der Mensch steht nämlich, anders als das Tier, das nur das Gesetz seiner Gattung erfüllt, in der Kultur und damit



Die Entwicklungsländer verlieren ständig an Boden, allen vielseitigen bisherigen Bemühungen zum Trotz. So betrug zum Beispiel ihr Anteil am Weltexport 1953 noch 27 Prozent, 1967 jedoch nur 19 Prozent (siehe nebenstehende Karte). Kein Wunder, daß man auf neue Regelungen drängt. Aber auch die Industrieländer sind infolge der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeiten aller Staaten und Regionen der Welt an Verbesserungen der Welthandelsformen interessiert. So kam es unter anderen Maßnahmen in diesem Frühjahr zur Zweiten Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen in New Delhi. Ihren Themen gelten die Beiträge auf den Seiten 55 ff. und 61 ff.

zugleich unter der Notwendigkeit, sein Verhalten selbst zu bestimmen. Dies ist aber nur möglich, wenn er in eins damit frei ist. Freiheit, die dem Menschen also mitgegeben ist, kann nicht erst durch den Staat begründet, wohl aber durch ihn entzogen werden. Als solche ist sie daher ein vor dem Staat und seinen Gesetzen stehendes Gut. Damit dieses Gut jedoch jedem zuteil wird, bedarf es einer gesetzlichen Normierung, denn nur durch eine solche besteht Gewähr dafür, daß es dem einzelnen erhalten und gesichert bleibt. Einen nicht unerheblichen Ansporn dazu, daß die Staaten dem Individuum Freiheitsrechte einräumen und zugleich durch die Rechtsordnung sichern, üben - wegen der beschriebenen Wirkung - nicht zuletzt die Berichte über die Entwicklung der Menschenrechte und ihre Veröffentlichung in den Jahrbüchern aus. Insoweit erfüllen diese also eine Funktion, die weit über die einer bloßen Informationsquelle hinausgeht.

Anmerkungen:

- 1 Resolution 217 (III) vom 10. Dezember 1948, in: General Assembly Official Records, 3. Session Part I, Resolutions, S. 71-77. - Deutscher Text siehe VN 16. Jg. (1968) Heft 1, S. 1 f.
- 2 Journal of the Economic and Social Council, First Year, Nr. 29, S. 521; vgl. auch Resolution 303 H (XI) vom 9. August 1950 über das Yearbook on Human Rights.
- 3 Vgl. Resolution 624 B (XXII) vom 1. August 1956 des Wirtschafts- und Sozialrats.
- 4 Deutscher Text siehe VN 15. Jg. (1967) Heft 6, S. 193 ff.
- 5 In zwei vor norwegischen Gerichten ausgetragenen gleichgelagerten Streitfällen dieser Art handelte es sich jedoch nicht um Zwangsarbeit, so daß schon deshalb die Anwendbarkeit der Konvention nicht eingehend geprüft zu werden brauchte. Bemerkenswert ist jedoch, daß das norwegische Höchstgericht entgegen der Rechtsprechungstradition in seinen Entscheidungsgründen überhaupt auf die MRK und damit auf Vertragsrecht eingegangen ist. Dem Sachverhalt zufolge genügte es allerdings auch nur auszuführen, daß das angefochtene Gesetz dem Artikel 4 MRK nicht entgegensteht (Urteil v. 28. März 1966, Norsk Rettsstidende 1966 Del II. S. 476).
- 6 Über die Verwendungsarten von Berichten als Kontrollinstrument vgl. Kopelmanas, Lazare: Le contrôle international, in: Recueil des Cours, 1950 II S. 59-147 (95 ff.) sowie Hahn, Hugo J.: Internationale Kontrolle, in: Archiv des Völkerrechts, 7. Band (1958/59) S. 88-112.

Die Zweite Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen

Die Zollpräferenzen als zentrales Thema

JOSEF BAUMGARTNER
Regierungsrat

I. Allgemeines

Die Zweite Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen (WHK, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) fand vom 1. Februar bis 29. März 1968 in New Delhi statt. Nach der Ersten UNCTAD-Konferenz¹ des Jahres 1964 war es die zweite weltweite Auseinandersetzung zwischen dem ›reichen Norden‹ und dem ›armen Süden‹, zwischen den Industrieländern des Westens und des Ostens und den Entwicklungsländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. 132 Länder, nämlich alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen sowie der IAEO, waren durch über 1600 Delegierte vertreten. Hinzu kamen noch Vertreter von internationalen staatlichen und privaten Wirtschaftsorganisationen. Die deutsche Delegation bestand aus ca. 30 Mitgliedern. In den ersten Tagen wurde sie angeführt von Bundeswirtschaftsminister Professor Schiller, der auch als solcher in der Generaldebatte eine Ansprache hielt, bzw. von Staatssekretär Lahr vom Auswärtigen Amt. Die ständige deutsche Delegationsleitung lag bei Botschafter a. D. Weber vom Auswärtigen Amt, der in gleicher Weise schon während der Ersten Welthandelskonferenz amtierte, und bei seinem Vertreter Ministerialrat Dr. Schulz vom Bundeswirtschaftsministerium.

Die Konferenz war von den einzelnen regionalen Gruppen sorgfältig vorbereitet worden. Die Entwicklungsländer hatten ihre Marschroute im Herbst vergangenen Jahres auf der Konferenz von Algier festgelegt. Ihre Vorstellungen waren in der sogenannten ›Charta von Algier‹ präzisiert, die der Welthandelskonferenz als offizielles Dokument vorgelegt wurde und dort eine wichtige Rolle spielte².

Die Industrieländer des Westens hatten sich im Rahmen der OECD laufend koordiniert. Sie gingen insgesamt gesehen in die Zweite Welthandelskonferenz besser vorbereitet als in die Erste. Dies zeigte sich deutlich in der Frage der Zollpräferenzen, in der sie sich auf der OECD-Ministerratstagung vom 30. November / 1. Dezember 1967 auf eine Reihe von ›Grundsätzen und wesentlichen Elementen‹ eines allgemeinen Zollpräferenzsystems einigten, basierend auf dem Bericht einer OECD-Sondergruppe, der der Konferenz ebenfalls als offizielles Dokument vorlag³.

In einer umfangreichen, durch die 5. Tagung des Handels- und Entwicklungsrats, dem ständigen Organ der Welthandelskonferenz, sorgfältig vorbereiteten Tagesordnung wurden im

Plenum sowie in fünf Kommissionen und in drei Arbeitsgruppen all die Themen behandelt, die für die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer von Bedeutung sind. Das Schwergewicht lag auf den in den drei ersten Kommissionen behandelten Fragen: Grundstoffprobleme, Förderung der Halb- und Fertigwarenexporte (hauptsächlich Zollpräferenzen) und finanzielle Fragen. Auch diese Konferenz hat gezeigt, daß es bei einer so großen Zahl von teilnehmenden Staaten schwer ist, zu greifbaren Ergebnissen zu kommen, zumal ein Fortschritt meist von den am restriktivsten eingestellten Ländern abhängt.

Die ersten drei Wochen der Konferenz galten fast ausschließlich den Grundsatzklärungen: in ihnen war nicht allzuviel Konkretes enthalten. Die eigentliche Sacharbeit erfolgte sodann in den fünf Kommissionen und in den drei Arbeitsgruppen. Aus arbeitstechnischen Gründen wurden im Verlauf der Konferenz bei den Vorsitzenden der einzelnen Kommissionen informelle Kontaktgruppen mit beschränkter Teilnehmerzahl gebildet. In einigen Kernpunkten war eine Einigung sogar erst möglich, als in den letzten Tagen abwechselnd beim Präsidenten der Konferenz, dem Inder Dinesh Singh, und beim Generalsekretär der UNCTAD, Professor Raoul Prebisch, ein sehr begrenzter Teilnehmerkreis die Beratungen auf hoher politischer Ebene führte (sog. ›Himalaya-Ausschuß‹).

Es ist nicht Aufgabe dieser Abhandlung, sich kritisch mit dem Gesamtergebnis der Mammutkonferenz auseinanderzusetzen. Hierzu sind umfangreichere Arbeiten erforderlich⁴. Unsere Ausführungen gelten jedoch einem zentralen Problem der Zweiten Welthandelskonferenz: der *Gewährung von allgemeinen, nicht diskriminierenden Zollpräferenzen durch die Industrieländer an die Entwicklungsländer*. Um die Bedeutung dieses Themas abschätzen zu können, ist es zweckmäßig, einen Blick auf die anderen zentralen Themen zu werfen.

Nach wie vor findet die unmittelbare *finanzielle Hilfe* das große Interesse der Entwicklungsländer, wenn sich auch immer mehr die Überzeugung durchsetzt, daß durch sie allein keine grundlegende Änderung des Wohlstandsgefälles zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern erfolgen kann. Es hat sich gezeigt, daß eine durchschnittliche jährliche Steigerung der Wachstumsrate der Entwicklungsländer um 5 vH, wie es das Ziel des ersten Entwicklungsjahrzehnts (1960 bis 1970) ist, nicht annähernd realisierbar ist. Im

Gegenteil betrachtet man die Statistiken über die Entwicklung des Volkseinkommens pro Kopf, so kommt man zu der Feststellung, daß die Reichen reicher und die Armen ärmer geworden sind. Die finanzielle Hilfe, öffentliche und private zusammengekommen, hat in den letzten Jahren auf einem Niveau von ca. 11 Milliarden Dollar stagniert. So ist es nicht verwunderlich, daß sich der Druck auf vermehrte finanzielle Leistungen verstärkte. Die Mehrzahl der Industrieländer hat das auf der Ersten Welthandelskonferenz gesetzte Ziel, 1 vH ihres Volkseinkommens als Finanzhilfe für die Entwicklungsländer abzugeben, nicht erreicht. Die finanzielle Lage der Entwicklungsländer verschlechterte sich insofern zunehmend, als die Zins- und Tilgungszahlungen für erhaltene Darlehen zu abnehmenden Nettokapitalleistungen führen. Die Entwicklungsländer traten daher die Flucht nach vorn an, indem sie als Basis für die 1-vH-Leistung der Industrieländer das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen forderten. Zusammen mit weiteren Änderungen im Berechnungsmodus hätte die Erfüllung dieser Forderungen in etwa eine Verdreifachung der gegenwärtigen finanziellen Leistungen der Industrieländer bedeutet. Wenn sich die Industrieländer der Umstellung der Berechnungsgrundlage auf das Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen, allerdings in erheblich abgeschwächter Form und ohne zeitliche Terminierung, gebeugt haben, so geschah dies aus dem politischen Kalkül, die Konferenz vor einem Scheitern zu bewahren. Die Empfehlungen der UNCTAD haben zudem keinen völkerrechtlichen, wenn auch immerhin einen politisch-moralisch verpflichtenden Charakter. Es ist nicht zu erwarten, daß die Mehrzahl der Industrieländer bereits in den nächsten Jahren dieser Empfehlung wird nachkommen können.

Der einseitig auf Roh- und Grundstoffe ausgerichteten Struktur der meisten Entwicklungsländer entsprechend, kommt den *Grundstoffproblemen* auf dem Handelssektor nach wie vor Priorität zu. Rund 80 vH aller Ausfuhren entfallen hierauf. Dabei sind viele Entwicklungsländer auf nur wenige Produkte konzentriert. Hierin liegt eine der wesentlichen Ursachen der relativen Stagnation ihrer Exporterlöse und damit ihres Wirtschaftswachstums. Die Konferenz hat sich auf ein Aktionsprogramm für die weitere Behandlung der Probleme von insgesamt 19 Grundstoffen geeinigt. Nur für Kakao und Zucker ist der Abschluß von *Rohstoffabkommen* vorgesehen. Für eine Reihe weiterer Grundstoffe (Kautschuk, Öle und Fette u. a.) wurden verstärkte Konsultationen vereinbart. In den Entschließungen über andere Grundstofffragen wie Diversifizierung, Marktausgleichslager u. a. ist eine weitere Prüfung festgelegt worden.

In der Frage der Gewährung von *Zollpräferenzen* wurde in den letzten Konferenztagen der Grundsatz einer Sonderbehandlung der Halb- und Fertigwarenexporte der Entwicklungsländer allgemein anerkannt. Das bedeutet einen Bruch mit dem traditionellen Meistbegünstigungs- und Reziprozitätsprinzip des GATT zugunsten der Entwicklungsländer. Ein Sonderausschuß wurde mit der Festlegung der Einzelheiten eines allgemeinen Präferenzsystems beauftragt. Er soll im November dieses Jahres seine Arbeit aufnehmen und dem Handels- und Entwicklungsrat über das Ergebnis berichten. Ein fester Termin für die Einführung des Präferenzsystems, etwa zum 1. Januar 1969, wie es die Entwicklungsländer anstrebten, konnte nicht vereinbart werden. In der Entschließung zu den Zollpräferenzen, die nur eine Schreibmaschinenseite umfaßt, ist nur noch von der Hoffnung einer Reihe von Ländern die Rede, daß die Präferenzen 1970 in Kraft treten können.

II. Der Wandel in der Beurteilung der Zollpräferenzen

Trotz des geringen Anteils der industriellen Halb- und Fertigwaren an den Gesamtexporten der Entwicklungsländer hat sich deren Interesse auf ihre präferenzierte Einfuhr in die Märkte der Industrieländer konzentriert. Die Schlußakte der

Ersten Welthandelskonferenz enthielt im achten allgemeinen Prinzip die Empfehlung, alle Industrieländer sollten allen Entwicklungsländern für alle Halb- und Fertigwaren in unbegrenzter Höhe vollständige Zollfreiheit einräumen. Da es sich hier in den Augen der westlichen Industrieländer um unerfüllbare Maximalforderungen handelte, lehnten sie die Empfehlung ab oder enthielten sich der Stimme. Im westlichen Lager herrschte seinerzeit noch Uneinigkeit über das Prinzip. Die EWG-Staaten und Großbritannien hießen den Präferenzgedanken prinzipiell gut. Die USA, Japan, die Schweiz und die skandinavischen Ländern lehnten ihn ab; sie begründeten ihre negative Einstellung im wesentlichen durch folgende Argumente, die sich auch ganz allgemein gegen Präferenzen vorbringen lassen⁵:

1. Präferenzen bedeuten eine Abkehr vom Prinzip der Zollmeistbegünstigung, das das GATT beherrscht und das sich als äußerst brauchbares Instrument zur Ausweitung des Welthandels nach dem Zweiten Weltkrieg erwiesen hat.
2. Der Nutzen von Zollpräferenzen ist sehr zweifelhaft. Es ist bisher nicht gelungen, eindeutig den Nutzen von Zollpräferenzen in den bestehenden Präferenzabkommen (Commonwealth-Präferenzen und Präferenzen der EWG an die 17 Afrikanischen Staaten und Madagaskar) nachzuweisen.
3. Das Zollniveau ist in den westlichen Industrieländern auf Grund der multilateralen Zollsenkungen des GATT, insbesondere nach der vollen Verwirklichung der Kennedy-Runde, nur noch als mäßig zu bezeichnen. (Der Gemeinsame Zolltarif der EWG wird beispielsweise im gewerblichen Bereich nur noch ein mittleres Niveau von knapp 7 vH aufweisen.) Hinzu kommt, daß die Höhe des Zolls neben Preis, Lieferfähigkeit, Qualität, Zahlungsbedingungen usw. nur einer den Kauf bestimmenden Faktoren ist.
4. Der Nutzen wird sich nur sehr ungleich verteilen, entsprechend dem teilweise sehr starken wirtschaftlichen Gefälle zwischen den Entwicklungsländern. Gegenwärtig bestreitet ein Dutzend der rund 90 Entwicklungsländer (vor allem Indien, Pakistan, Hongkong, Taiwan, Mexiko, Israel) drei Viertel der gesamten gewerblichen Exporte. Die Konzentration zeigt sich auch in der warenmäßigen Zusammensetzung der typischen gewerblichen Exportprodukte. So liefern Indien, Pakistan und Hongkong allein zwei Drittel der gesamten Textilausfuhren der Entwicklungsländer. Zollpräferenzen würden daher das Wohlstandsgefälle innerhalb der Entwicklungsländer eher verstärken als vermindern.
5. Sind den Entwicklungsländern einmal Zollpräferenzen eingeräumt, werden sie sich im Interesse einer Aufrechterhaltung ihrer Sondervorteile weiteren generellen Zollsenkungen der Industrieländer untereinander widersetzen. Daß diese Gefahr tatsächlich besteht, hat sich in der Kennedy-Runde gezeigt, als sich die mit der EWG Assoziierten Afrikanischen Staaten und Madagaskar (AASM) gegen Zollsenkungen bei gewissen tropischen Produkten sperrten, um ihre Vorzugsstellung auf dem EWG-Markt nicht zu verlieren.
6. Zollpräferenzen können zu wirtschaftlich nicht sinnvoller Ansiedlung von Industrien führen, wenn die Investitionen nicht auf Grund komparativer Kostenvorteile, sondern nur wegen des Zollvorteils getätigt werden.
7. Die Präferenzgewährung schafft neue Abhängigkeiten, die leicht politisch mißbraucht werden können.
8. Jedes Präferenzsystem bringt administrative Schwierigkeiten und Kosten mit sich.

Trotz dieser teilweise sehr ernsthaften Bedenken gegen ein allgemeines Präferenzsystem hat sich in der Zwischenzeit ein Wandel in der Haltung der anfänglich negativ eingestell-

ten Industrieländer vollzogen. Präsident Johnson hat in seiner Erklärung auf der interamerikanischen Konferenz von Punta del Este im Frühjahr 1967 mit der traditionellen Handelspolitik der USA zugunsten der Industrieländer gebrochen. Erstmals haben sich die USA prinzipiell für eine Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip des GATT bereit erklärt. Dahinter steht der Druck der lateinamerikanischen Staaten, die sich durch das in der Welt ständig ausweitende Netz regionaler Präferenzen als einzige, nichtpräferenzierte Gruppe der Entwicklungsländer zunehmend diskriminiert fühlen und deshalb von den USA ebenfalls Zollpräferenzen fordern dürften, wenn es nicht zu einer generellen Lösung des Präferenzproblems kommt. Mit den USA haben auch die übrigen Präferenzgegner ihren Widerstand aufgegeben, so daß zum Beginn der Konferenz in New Delhi unter den Industrieländern Einigkeit über eine grundsätzlich positive Haltung bestand.

III. Die wirtschaftliche Bedeutung von Zollpräferenzen

Wenn auch viele der oben genannten Gegenargumente zutreffen, so kann doch nicht geleugnet werden, daß Zollpräferenzen zu einer Ausweitung des Handels der Entwicklungsländer führen werden. Da die Rohstoffexporte der Entwicklungsländer aus verschiedenen Gründen selbst bei einer

Was ihr nicht faßt, das fehlt euch ganz und gar,
 Was ihr nicht rechnet, glaubt ihr, sei nicht wahr.
 Was ihr nicht wägt, hat für euch kein Gewicht;
 Was ihr nicht münzt, das glaubt ihr, gelte nicht.

GOETHE

Preisstabilisierung jährlich im Durchschnitt nur noch um 3 bis 4 vH steigen (mit Ausnahme von Erdöl und gewissen NE-Metallen), ist es nur konsequent, wenn die Entwicklungsländer ihr Hauptaugenmerk auf den dynamisch wachsenden Markt für industrielle Halb- und Fertigwaren richten. Hier haben sie in den letzten Jahren durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von 10 vH erzielt. Eine Industrialisierung wird nur möglich sein, wenn diese Erfolge bleiben oder sich steigern.

Nach dem ›infant-industrie‹-Argument brauchen sie hierfür eine vorübergehende Sonderstellung. Es handelt sich dabei um einen in dem Sinne abgewandelten negativen Erziehungszoll, durch den die Länder mit Hilfe von Zollpräferenzen ihre für eine lohnende Massenproduktion meist viel zu kleinen Märkte ausweiten können.

Die Zollpräferenzen können die Wirkung einer Initialzündung haben, wenn sie nicht zu restriktiv ausgestaltet werden. Zollvorteile vorwiegend nur für solche Güter, die in den Entwicklungsländern heute und in nächster Zukunft nicht hergestellt werden (z. B. Computer, Präzisionsinstrumente etc.), dürften jedoch hierzu nicht ausreichen.

Der Handel der Entwicklungsländer mit industriellen Gütern (abgesehen von den Agrarprodukten der gemäßigten Zone) begegnet einer Reihe von zusätzlichen Schwierigkeiten im

Vergleich zum Handel der Industrieländer untereinander, zwar nicht rechtlich, aber doch faktisch. Die Hauptgründe hierfür sind folgende:

1. Die multilateralen Zollsensenkungen seit dem Zweiten Weltkrieg sind in erster Linie den Industrieländern zugute gekommen, weil in der Regel die Zölle nach dem Prinzip des ›do ut des‹ für solche Waren gesenkt wurden, die unter den Industrieländern hauptsächlich gehandelt werden. Wenn auch diese Zollsensenkungen nach dem Meistbegünstigungsprinzip auf die dem GATT angehörenden Entwicklungsländer ausgedehnt werden und die Ergebnisse der Kennedy-Runde z. B. für viele Waren zugunsten der Entwicklungsländer ungestaffelt in Kraft treten, so zeigten sich die Entwicklungsländer vom Ausgang der Kennedy-Runde unbefriedigt, die sie als ›the rich man's deal‹ bezeichnen.
2. Für die warenmäßige Zusammensetzung der Industriewarenausfuhr der Entwicklungsländer ist das Vorherrschen von Konsumgütern der Leichtindustrie charakteristisch (rund 80 vH der Gesamtausfuhren entfallen hierauf). Gerade diese Waren wie Textilien, Lederwaren, Schuhe, Sportartikel sind in den Industrieländern durch relativ hohe Zölle geschützt. Daneben besteht hierfür vielfach ein noch weit wirksamerer Schutz der heimischen Industrien in Form von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen. Zu dieser Schwierigkeit kommt, daß die Einkommenselastizität der Nachfrage nach einfacheren gewerblichen Erzeugnissen wie Textilien ebenso wie die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln mit steigendem Einkommen abnimmt (Engelsches Gesetz). Die Industrialisierung sollte sinnvoller Weise bei diesen relativ einfach herstellbaren Waren mit hohem Arbeitskostenanteil, in dem gerade der komparative Vorteil der Entwicklungsländer liegt, beginnen.
3. Es wird häufig übersehen, daß die effektive Zollbelastung höher ist als es die in den Zolltarifen ersichtlichen nominellen Zollsätze erkennen lassen. Berechnungen⁶ haben ergeben, daß der effektive Zollschutz für Industriewaren im Durchschnitt eineinhalb bis zweimal über den nominellen Zöllen liegt. Die effektive Zollbelastung ist bei den typischen Ausfuhrprodukten der ersten und zweiten Verarbeitungsstufe der Entwicklungsländer besonders hoch. Dies ergibt sich aus der Tatsache, daß die nominellen Zölle in der Regel mit dem Verarbeitungsgrad ansteigen und der in einem eingeführten, verarbeiteten Erzeugnis enthaltene Rohstoffanteil ebenfalls mit dem höheren Zollsatz für das Endprodukt verzollt wird. Hieraus ergibt sich jedoch andererseits, daß eine Zollpräferenz zugunsten der Entwicklungsländer bedeutender sein wird, als es die nominellen Zollsätze vermuten lassen.

IV. Meistbegünstigung und Zollpräferenzen

Das bereits mehrmals erwähnte Meistbegünstigungsprinzip soll wegen seiner zentralen Bedeutung etwas näher betrachtet werden.

Die allgemeine *Zollmeistbegünstigung* kann als die eine der tragenden Säulen des GATT angesehen werden. Sie läßt sich kurz dahingehend definieren, daß eine zwischen zwei oder mehreren GATT-Vertragsparteien ausgehandelte Zollsensenkung automatisch und bedingungslos auf alle übrigen GATT-Vertragsparteien auszudehnen ist. Die zweite Säule des GATT ist das Prinzip der *Reziprozität*. Das bedeutet, daß sich die Parteien in den Handelsverhandlungen gleichwertige Zollkonzessionen einzuräumen haben. Eine Abweichung von diesen in Artikel I GATT verankerten Prinzipien ist nur bezüglich der bei Abschluß des GATT-Vertragswerkes bereits vorhandenen Präferenzabkommen (Art. I Abs. 2 GATT) und im Falle des Neuabschlusses von Zollunionen oder Freihandelszonen (Art. XXIV. Ziff. 5 GATT) möglich. Das GATT hat

also die in der Konferenz von Ottawa im Jahre 1932 zwischen Großbritannien und den Commonwealth-Ländern vereinbarte Präferenzzone sowie die zwischen den USA und den Philippinen im Jahre 1924 vereinbarten Präferenzen – um nur die wichtigsten zu nennen – sanktioniert. Nach dem Zweiten Weltkrieg hat eine Reihe von Industrie- und Entwicklungsländern von den Möglichkeiten des Art. XXIV GATT regen Gebrauch gemacht. EWG, EFTA, der Gemeinsame Zentralamerikanische Markt, die Lateinamerikanische Freihandelszone (LAFTA) und der Gemeinsame Arabische Markt seien als die wichtigsten Beispiele genannt. Insbesondere die EWG hat sich dieses Instruments als Mittel der Entwicklungshilfepolitik bedient. Sie hat Assoziierungsabkommen mit Griechenland, der Türkei, den AASM und Nigeria abgeschlossen (letztere in der Form von Freihandelszonen, die beiden ersten als Zollunionen). Verhandlungen sind im Gange mit den Magreb-Ländern, Spanien und drei ostafrikanischen Staaten. Ein immer größer werdender Teil des Welthandels vollzieht sich also außerhalb des Meistbegünstigungsprinzips, so daß wohl zu Recht die Frage gestellt werden kann, ob dieses Prinzip nicht bereits soweit ausgehöhlt ist, daß man für die außerhalb solcher Abkommen stehenden Länder von einem ›least-favoured-nation-Prinzip‹ sprechen kann. Warum also nicht generell auf das Meistbegünstigungsprinzip ›zugunsten der Entwicklungsländer‹ verzichten? In dem 1965 als Teil IV neu aufgenommenen GATT-Kapitel über Handel und Entwicklung konnten sich die Industrieländer hierzu noch nicht durchringen.

Die Einführung eines allgemeinen Systems von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer würde somit eine Änderung des Art. I GATT erforderlich machen, oder es müßte von der in Art. XXV GATT vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht werden. Nach dieser zweiten, wahrscheinlicheren Alternative ist die Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip durch die Erteilung eines sog. Waivers (Ausnahmegenehmigung) erforderlich, die eine Zweidrittelmehrheit der GATT-Vertragsparteien voraussetzt. Diese Mehrheit wird ohne Schwierigkeiten erreichbar sein, da die Entwicklungsländer im GATT bereits über die erforderliche Stimmenmehrheit verfügen. Australien, das 1965 bereits einer ausgewählten Zahl von Entwicklungsländern selektive Präferenzen im Alleingang einräumte, hatte vom GATT den erforderlichen Waiver erhalten⁷.

V. Die internationale Diskussion zwischen den beiden Welthandelskonferenzen

Das Thema der Zollpräferenzen wurde, abgesehen vom nationalen Bereich, im GATT, in der OECD, in der EWG sowie in den Organen der UNCTAD lebhaft diskutiert.

Nachdem auf der GATT-Ministerratstagung vom Mai 1963 die Zollpräferenzen bereits einen wesentlichen Punkt der Forderungen der Entwicklungsländer bildeten, kam das GATT-Sekretariat in einer ausführlichen Studie⁸ zu einer befürwortenden Stellungnahme, da der ›trade-creative-effect‹ den ›trade-diversion-effect‹ überwiegen wird und Zollpräferenzen daher für sinnvoll gehalten wurden.

Im Rahmen der UNCTAD hat sich neben dem Handels- und Entwicklungsrat vor allem die Präferenzgruppe, eine Untergruppe des Halb- und Fertigwarenausschusses, intensiv mit dem Problem befaßt; zuletzt im Sommer 1967 anhand einer umfassenden Studie des UNCTAD-Sekretariats, die auch der Zweiten Welthandelskonferenz als Grundlagendokument diente⁹.

Während Belgien und Frankreich auf der Ersten Welthandelskonferenz noch den sog. ›Brasseur-Plan‹ vertraten, der im Gegensatz zum allgemeinen, nichtdiskriminierenden Präferenzsystem von selektiven, zwischen einzelnen Industrie- und Entwicklungsländern für bestimmte Waren ausgehandelten Präferenzen ausging, hat sich die EWG, die wegen des

Gemeinsamen Zolltarifs nur einheitlich vorgehen kann, zwischenzeitlich in Übereinstimmung mit den übrigen OECD-Ländern für den generellen Typ entschieden. Der ›Brasseur-Plan‹, dessen Grundgedanke in einer gezielten Exportförderungsolitik bestand, jedoch einen Rückfall in einen extremen Bilateralismus bedeutet hätte, fand bei den Entwicklungsländern keine Gegenliebe. Damit geriet der Plan in die Versenkung.

Die Hauptarbeit wurde jedoch innerhalb der OECD geleistet. In der Erkenntnis des politisch-psychologischen Gewichts, das die Entwicklungsländer dieser Frage zumessen, beauftragte der OECD-Ministerrat im November 1965 eine Sondergruppe, bestehend aus vier hohen nationalen Regierungsbeamten der USA, Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands, ›eine konstruktive und abgestimmte Politik zu formulieren, um die Ausfuhrerlöse der Entwicklungsländer zu steigern‹. Die deutschen Interessen in dem Sonderausschuß vertraten der Leiter der Außenhandelsabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums, Ministerialdirektor Dr. Keiser, bzw. sein Vertreter, Ministerialdirigent Dr. Stedtfeld. Die ›vier Weisen‹ haben sich in ihren zweijährigen Beratungen mit allen Detailspekten eines Präferenzsystems eingehend befaßt. Nachdem die Amerikaner ihren Widerstand gegen den Präferenzgedanken aufgegeben hatten, stand einer Einigung über die Leitlinien eines Präferenzsystems nichts mehr im Wege. Der Ministerrat der OECD hat den Schlußbericht der ›vier Weisen‹ gebilligt. Er wurde in New Delhi als offizielles Dokument vorgelegt und diente den westlichen Industrieländern während der Konferenz als gemeinsame Plattform.

VI. Die Position der Industrieländer in New Delhi

Die von den Industrieländern der OECD in New Delhi unterbreiteten Grundzüge eines Präferenzsystems lassen sich wie folgt charakterisieren:

Möglichst alle Industrieländer gewähren allen Entwicklungsländern ohne Gegenleistung temporäre, nichtdiskriminierende Zollpräferenzen für grundsätzlich alle gewerblichen Halb- und Fertigwaren (Waren der Kapitel 25 bis 99 des Brüsseler Zolltarifschemas). Ausnahmen für einzelne, bereits wettbewerbsfähige Waren sollten sich in engen Grenzen halten. Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte könnten nach fallweiser Prüfung einbezogen werden. Für die Bestimmung des Kreises der begünstigten Entwicklungsländer soll mangels brauchbarer objektiver Kriterien das Prinzip der Selbstwahl gelten. Die Industrieländer sollten dabei die Möglichkeit haben, einzelne Entwicklungsländer aus besonderen (politischen) Gründen von der Präferenzbehandlung auszuschließen (Kuba, Rhodesien!). Schutzklauseln sollten für den Fall vorgesehen werden, daß es auf den Märkten der Industrieländer durch die präferenzierten Einfuhren zu Marktstörungen kommt. Die Präferenzen könnten in Zollfreiheit oder erheblichen Zollreduktionen bestehen. Die Laufzeit der Präferenzen sollte zunächst auf einen Zeitraum von 10 Jahren begrenzt sein. Bei Ausarbeitung und Durchführung des Präferenzsystems muß auf eine gerechte Lastenverteilung unter den Industrieländern geachtet werden. Die Präferenzen sollten von gleichwertigen Maßnahmen der Staatshandelsländer und von gewissen Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer begleitet sein.

Hinter diesen von den westlichen Industrieländern in New Delhi vorgetragenen Grundzügen kamen in den Detaildiskussionen jedoch die bereits vorher offenkundig gewordenen Meinungsverschiedenheiten klar zum Vorschein. Es zeigte sich, daß in New Delhi kein detailliertes und in der Praxis anwendbares Präferenzsystem ausgearbeitet werden konnte. Dazu sind noch intensive und langwierige Verhandlungen unter den Geberländern erforderlich. Es müssen beispielsweise noch folgende Fragen geklärt werden: Soll der als Grundsatz geforderte Schutzmechanismus in Form eines Zoll-

kontingents- oder eines Schutzklausersystems ausgestaltet werden? Welche Waren sollen von Anfang an ausgeschlossen werden und wie hoch sollen die Präferenzen sein? Wie soll das Ursprungsproblem gelöst werden? Schon diese Auswahl von Problemen zeigt, daß die Vorstellung und Forderung mancher Entwicklungsländer, zum Ende der Konferenz ein praktikables Präferenzsystem zu erreichen, wenig realistisch war.

VII. Die Position der Entwicklungsländer in New Delhi

Ebenso wie die Industrieländer der OECD hatten auch die Entwicklungsländer ihre Strategie schon vorher, und zwar auf der im Herbst 1967 in Algier abgehaltenen Konferenz, festgelegt und im Verlaufe der Diskussionen in New Delhi beibehalten. In der »Charta von Algier« waren in dem Teil »Zollpräferenzen« im wesentlichen die bereits auf der Ersten Welthandelskonferenz gestellten Maximalforderungen enthalten. Es war damit von vornherein klar, daß eine Annäherung der extremen Standpunkte nur sehr schwer möglich sein würde. Die während der Konferenz klar zutage getretenen Interessenkonflikte unter den Entwicklungsländern selbst, insbesondere zwischen den bereits weiter fortgeschrittenen und den Ärmsten der Armen, zwischen den heute bereits präferenzierten und den außerhalb von Regionalpräferenzen stehenden Entwicklungsländern (Lateinamerika), haben ihre Position nicht unerheblich geschwächt. Den Industrieländern der OECD wurde dadurch ein Festhalten an der bereits vor der Konferenz festgelegten Marschroute erleichtert.

Die Forderungen der Entwicklungsländer in New Delhi lassen sich wie folgt charakterisieren:

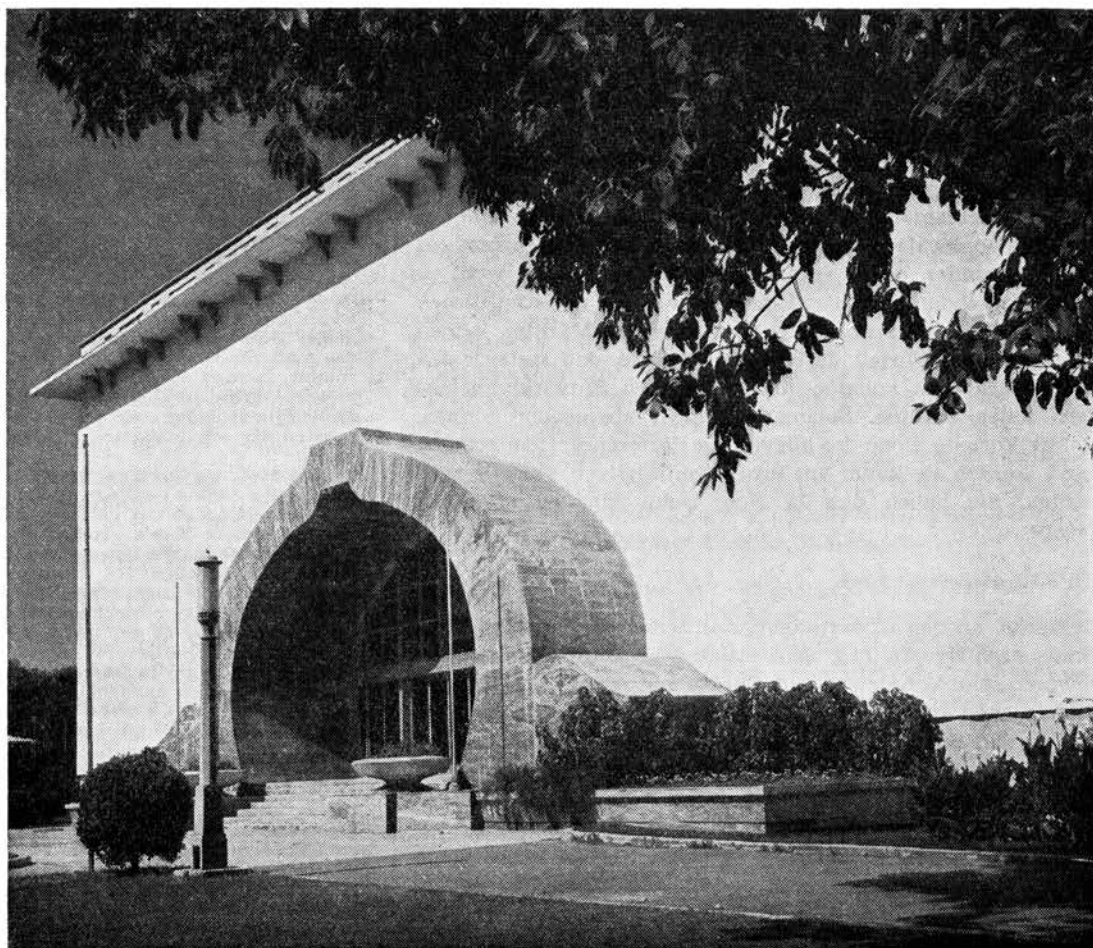
Es sollten echte Verhandlungen geführt werden mit dem Ziel der Verabschiedung eines konkreten, möglichst bereits im Jahre 1969 anwendbaren Präferenzsystems. Die Präferenzen

sollen mengenmäßig unbeschränkten und zollfreien Zugang für alle Halb- und Fertigwaren mit nur geringen Ausnahmen gewährleisten. Besonders intensiv wurde die Einbeziehung der landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse gefordert, die ca. 20 vH der gewerblichen Gesamtausfuhren der Entwicklungsländer ausmachen. Da diese Warenkategorie gerade für die am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer von großer Bedeutung ist, seien nach ihrer Auffassung Präferenzen nutzlos, wenn es bei der von den Industrieländern vertretenen Einbeziehung nur nach »fallweiser Prüfung« bleiben sollte. Die Geberländer sollten Schutzklauseln nur nach objektiven Kriterien, vorheriger internationaler Konsultation und Billigung durch die Entwicklungsländer anwenden können. Die Schutzmaßnahmen sollten temporär sein und einer Überprüfung unterzogen werden. Für die am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer sollten besondere Vorkehrungen getroffen werden (erwogene Schutzmaßnahmen sollten sich nicht auf diese Länder erstrecken; zusätzliche technische und finanzielle Hilfe). Das neue Präferenzsystem sollte den Entwicklungsländern, die bereits durch bestehende Regionalabkommen präferenziert sind (AASM und Commonwealth-Länder), mindestens gleichwertige Vorteile bieten, damit sie zu deren »Suspendierung« bereit sein könnten. Die Präferenzen sollten solange in Kraft sein, daß auch die weniger entwickelten Entwicklungsländer daraus Nutzen ziehen könnten. Zunächst sollten sie für einen Zeitraum von 20 Jahren gelten. Die Durchführung des Präferenzsystems müßte durch ein geeignetes Organ innerhalb der UNCTAD überwacht werden.

VIII. Das Problem der Regionalpräferenzen

Hier handelt es sich wohl um das politisch schwierigste Problem innerhalb des Gesamtkomplexes. Die Auffassungen hierüber sind sowohl in den Industrie- als auch in den Ent-

Der Eingang zum Versammlungsgebäude der Zweiten Welthandelskonferenz in New Delhi. Hier fand die Konferenz vom 1. Februar bis 29. März 1968 statt. Rund 2000 Delegierte aus 132 Ländern und von interessierten internationalen Verbänden nahmen teil. Unter ihnen die Delegation der Bundesrepublik Deutschland mit fast 30 Personen. Bundeswirtschaftsminister Professor Schiller gab eine Grundsatzklärung ab. Man beachte die beiden Beiträge zur Welthandelskonferenz auf den Seiten 55 ff. und 61 ff.



wicklungsländern unterschiedlich. Die USA, unterstützt von Japan, der Schweiz sowie den skandinavischen Staaten und der Mehrzahl der Entwicklungsländer fordern das Aufgehen der Regionalpräferenzen in dem allgemeinen Präferenzsystem. Sie halten die regionalen Präferenzen für einen Anachronismus, der zu einer wirtschaftlich und politisch unerwünschten Aufteilung des Welthandels in zahlreiche Einflußsphären führe. Besonders störend empfinden sie die sog. Gegenpräferenzen, d.h. die Sondervorteile, die einige Entwicklungsländer einigen Industrieländern einräumen. Die Amerikaner haben bereits in dem Bericht der OECD-Sondergruppe und mit Nachdruck in New Delhi die möglichst schnelle Beseitigung dieser Gegenpräferenzen gefordert. Sie halten es nicht für vertretbar, dem Kongreß die Einräumung von Zollpräferenzen vorzuschlagen, solange sie gleichzeitig auf den Märkten einiger Entwicklungsländer gegenüber anderen Industrieländern diskriminiert werden. Bemerkenswert ist, daß die Amerikaner in diesem Punkt von den Niederländern unterstützt werden, die Vertragspartner des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und den AASM sind.

Zur Diskussion stehen in erster Linie die Commonwealthpräferenzen und das AASM-Abkommen. Gegen die EWG wird der Vorwurf erhoben, sie treibe diese Politik mit den geplanten Assoziierungsabkommen mit den Magreb- und den drei ostafrikanischen Staaten Kenia, Tansania und Uganda weiter fort. Frankreich und Großbritannien verteidigen die Regionalpräferenzen mit dem Hinweis, daß mit ihnen gute Erfahrungen erzielt worden seien. Frankreich argumentiert, es sei nicht einzusehen, weshalb den AASM, die zu den ärmsten Entwicklungsländern gehören, diese Sondervorteile weggenommen werden sollten, da gerade diesen Ländern besonders geholfen werden müsse.

In Anbetracht der auch innerhalb der EWG bestehenden unterschiedlichen Auffassungen über die Zweckmäßigkeit von Regionalpräferenzen können die Mitte dieses Jahres beginnenden Neuverhandlungen über das Abkommen von Jaunde (AASM-Abkommen) mit Spannung erwartet werden. Das Abkommen läuft in seiner jetzigen Form zum 1. Juni 1969 aus. Eine weitere Verlängerung der gegenwärtig geltenden Präferenzen um weitere fünf Jahre würde die Arbeiten an einem allgemeinen Präferenzsystem schwer belasten.

Auch die Entwicklungsländer sind sich nicht so einig, wie es nach der »Charta von Algier« erscheinen mag. Dort heißt es, daß sie zu einem Verzicht auf die gegenwärtigen Vorteile aus den Regionalpräferenzen nur bei mindestens gleichwertigen neuen Vorteilen bereit sind. Die AASM befürchten wohl zu Recht, daß ihnen auf Grund ihrer schwachen wirtschaftlichen Position der präferenzierte Zutritt zu neuen Märkten keinen gleichwertigen Vorteil dafür bieten würde, daß sie sich den EWG-Markt mit anderen und potenteren Entwicklungsländern teilen müßten. Solange sie nicht abschätzen können, welche Vorteile ihnen das allgemeine Präferenzsystem bringen wird, werden sie kaum auf ihre gegenwärtigen Vorteile verzichten. Sie haben dies in New Delhi klar zu erkennen gegeben.

IX. *Schlußbemerkungen*

Gemessen an den Erwartungen, mit denen die Entwicklungsländer nach New Delhi gingen, mag das Ergebnis enttäuschend gewesen sein. Von den in der »Charta von Algier« enthaltenen Forderungen ist nicht viel übrig geblieben. Entscheidend ist jedoch, daß nunmehr von den Industrieländern – einschließlich des Ostblocks – die Idee der Zollpräferenzen vor der Weltöffentlichkeit anerkannt ist und daß das Thema auf der Tagesordnung bleibt.

Es wird noch viel Einzelarbeit geleistet werden müssen, bis aus der Einigung über den Grundsatz ein in der Praxis anwendbares Präferenzsystem hervorgehen kann.

Die Konferenz dürfte den Entwicklungsländern gezeigt haben,

daß es wenig Sinn hat, auf Maximalforderungen zu bestehen, die von den Industrieländern auch bei gutem Willen nicht zu erfüllen sind. Oft wäre ein Weniger vielleicht ein Mehr gewesen. Für die Industrieländer dürfte andererseits die sich ständig vergrößernde Kluft in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen ihnen und den Entwicklungsländern Anlaß sein, echte Opfer zu bringen.

Anmerkungen:

- 1 Klemm: Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, in: VN 11. Jg. (1963) Heft 6, S. 202 ff.; U Thant: Die Grundprobleme der WHK, Fabius: Die Haltung der Entwicklungspartner zu Problemen der WHK, Prebisch: Report, ***: Die Rohstoff-Frage auf der WHK, in: VN 12. Jg. (1964) Heft 2, S. 51 f., S. 53 ff., S. 55 ff. und S. 58 ff.; Timmler: Die richtige Einstellung zueinander ist noch nicht gefunden, in: VN 12. Jg. (1964) Heft 3, S. 99 ff.; Fabius: Fünfundsiebzig suchen einen Weg zur Entwicklung, in: VN 12. Jg. (1964) Heft 4, S. 133 ff.; Möhler: Ergebnis der Genfer WHK aus westlicher Sicht, in: VN 12. Jg. (1964) Heft 5, S. 178 ff.; Möhler: Die WHK - eine neue Organisation der UNO, in: VN 13. Jg. (1965) Heft 2, S. 61 ff.; Fabius: Die WHK gewinnt an Boden, in: VN 13. Jg. (1965) Heft 3, S. 97 ff. - UN-Doc. A/RES/1995 (XIX) vom 30. Dezember 1964. - Deutsche Übersetzung siehe VN 13. Jg. (1965) Heft 2, S. 68 ff.
- 2 UNCTAD-Doc. TD/38 vom 1. Februar 1968.
- 3 UNCTAD-Doc. TD/56 vom 1. Februar 1968.
- 4 Vgl. Auswertung der Dokumentation der I. Welthandelskonferenz, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Stuttgart 1966.
- 5 G. Patterson: Would Tariff Preferences Help Economic Development, in: Lloyd's Bank Review, (London) 1965; H. G. Johnson: Economic Policies towards Less Developed Countries, Washington 1967.
- 6 UNCTAD-Doc. TD/B/C. 2/36 vom 25. Mai 1967. - H. Bachmann: Zollpolitik und Entwicklungsländer, Zürich 1965; B. Balassa: Tariff Protection in Industrial Countries, in: The Journal of Political Economy, Vol. LXXXIII (1965), S. 573-594.
- 7 Basic Instruments and Selected Documents des GATT (BISD), Vol. 14, S. 23, S. 162.
- 8 GATT-Trade Intelligence Paper No. 7 vom Juli 1966.
- 9 UNCTAD-Doc. TD/B 12 vom 1. Februar 1968.

ANLAGE

KONFERENZ DER VEREINTEN NATIONEN FÜR HANDEL UND ENTWICKLUNG — Gegenstand: Präferenziertes oder freier Zugang der Halb- und Fertigwarenausfuhren der Entwicklungsländer zu den Märkten der entwickelten Länder. — Entschließung TD/II/RES/21 vom 28. März 1968

- Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, — nach Prüfung der Probleme, die mit der Anwendung eines allgemeinen nichtreziproken, nichtdiskriminierenden Präferenzsystems zugunsten der Entwicklungsländer zusammenhängen,
- nach Kenntnisnahme der »Charta von Algier« (TD/38), des Berichts der Sondergruppe der OECD (TD/56) und des Dokuments TD/II/C. 2/L. 5 der »Gruppe der 77«,
- in Anerkennung des seit der Ersten Konferenz erzielten Fortschritts, der sich aus dem OECD-Bericht ergibt und der einen bedeutsamen Wandel in der Handelspolitik zwischen den entwickelten Ländern mit marktwirtschaftlichem System und den Entwicklungsländern zur Folge hat,
- im Hinblick auf die einstimmige Befürwortung, bald ein gegenseitig annehmbares System allgemeiner nichtreziproker und nichtdiskriminierender Präferenzen zum Vorteil der Entwicklungsländer zu errichten,
- in der Erwägung, daß es nicht möglich war, in einigen Schlüsselfragen dieses Problems ausreichende Fortschritte zu erzielen,
- in der Überzeugung, daß noch angestrebte Arbeit geleistet werden muß, um ein solches System festzulegen,
1. stimmt darin überein, daß die Ziele des allgemeinen nichtreziproken, nichtdiskriminierenden Präferenzsystems zugunsten der Entwicklungsländer, einschließlich von Sondermaßnahmen zugunsten der am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer, sein sollen:
 - (i) die Mehrung der Exporterlöse;
 - (ii) die Förderung der Industrialisierung;
 - (iii) die Beschleunigung des Wirtschaftswachstums;
 2. setzt zu diesem Zweck als Hilfsorgan des Handels- und Entwicklungsrates einen Sonderausschuß für Präferenzen ein, um allen betroffenen Ländern die Teilnahme an den notwendigen Beratungen zu ermöglichen. Mitgliedsländer, denen eine Teilnahme an dem Sonderausschuß nicht möglich ist, können ihre Auffassungen dem Generalsekretär der UNCTAD mitteilen, der sie dem Sonderausschuß übermittelt;
 3. beschließt, daß, um in Übereinstimmung mit dem in Ziffer 2 festgelegten Zweck zu handeln, die in dem Bericht der Zweiten Kommission (TD/88) enthaltenen Vereinbarungen und Stellungnahmen gebührend berücksichtigt werden sollen;
 4. fordert eine erste Tagung des Sonderausschusses im November 1968, um die bis dahin erzielten Fortschritte zu prüfen, und fordert ferner eine zweite Tagung in der ersten Hälfte des Jahres 1969, so daß der Ausschuß dem Rat seinen Schlußbericht vorlegen kann: Ziel sollte sein, die Einzelheiten der Vereinbarungen im Laufe des Jahres 1969 zu klären, um danach sobald wie möglich die gesetzliche Billigung und den erforderlichen Waiver (Ausnahmege-nehmigung) des GATT zu erhalten;
 5. nimmt die von vielen Ländern zum Ausdruck gebrachte Hoffnung, daß die Vereinbarungen Anfang 1970 in Kraft treten sollten, zur Kenntnis.

Nationale Entwicklungshilfen und Welthandelskonferenz (WHK)

DR. WERNER HANDKE

I

Der wohl wichtigste und zunächst überraschende Trend in der Arbeit der Ersten Welthandelskonferenz war die Verschiebung der Gewichte von den Handelsfragen auf die Finanzierungsfragen. Nachträglich erscheint diese Gewichtsverlagerung naheliegend. Einmal war von Anfang an der Name *Welthandelskonferenz (UNCTAD)*, der den Anschein erweckte, die Probleme der Entwicklungsländer könnten gelöst werden, wenn man nur gewisse Handelshindernisse oder strukturelle Benachteiligungen im Handelsverkehr beseitigte, zu euphemistisch gewählt; wenn man die Probleme der Entwicklungsländer ernsthaft und an der Wurzel angehen wollte, mußte man über den Rahmen reiner Handelsfragen hinausgehen. – Zum anderen sind die Möglichkeiten im Rahmen der Handelspolitik

1. grundsätzlich enger,
2. schon stärker ausgeschöpft,
3. Gegenstand von Untersuchungen und Bemühungen bestehender internationaler Organisationen.

Auf dem Handelsgebiet steht der Welthandelskonferenz im GATT eine Organisation mit weitgehend entsprechendem Mitgliederkreis gegenüber, also Entwicklungsländer und entwickelte Länder gleichermaßen umfassend, die ähnliche Aufgaben, wenn auch mit anderer Zielsetzung, verfolgt. Auf dem Finanzgebiet dagegen gibt es kein derartiges bereits existentes Konkurrenzgebilde, sieht man einmal von dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen ab, dessen Aufgaben viel breiter und allgemeiner sind. Der in seiner Arbeit der Aufgabenstellung der Welthandelskonferenz auf dem Finanzgebiet am nächsten kommende Entwicklungshilfeausschuß (DAC) der OECD ist nur auf die Geberländer beschränkt und deshalb in Struktur, Arbeitsweise und Zielsetzung nicht zu vergleichen. In der Weltbank andererseits sind zwar die Entwicklungsländer gleichfalls Mitglieder, aber die Funktionen der Bank sind von der einer internationalen Konferenz doch sehr verschieden, auch wenn sie neben ihrer Tätigkeit als Financier zunehmend zugleich Verhandlungsplattform geworden ist.

So sollte es eigentlich nicht verwunderlich gewesen sein, wenn die Ausschüsse der Welthandelskonferenz für Grundstoffe sowie für Halb- und Fertigwaren viel eher auf Grenzen zu stoßen schienen als der ›Ausschuß für Fragen der Finanzierung des Welthandels und unsichtbare Transaktionen‹, kurz ›Finanzausschuß‹ oder nach seiner Abkürzung aus der englischsprachigen Bezeichnung ›Committee on Invisibles and Financing Related to Trade‹: ›CIFT‹, bei der Ersten Welthandelskonferenz auch ›Ausschuß III‹ genannt, der dann im Rahmen des ›Rates für Handel und Entwicklung‹ permanent konstituiert wurde.

Diese Entwicklung hat aber, wie bei der Zweiten WHK deutlich geworden ist, ihren Kulminationspunkt erreicht oder sogar schon überschritten. Nennenswerte Fortschritte scheinen bei der Zweiten WHK nur durch die IDA-Aufstockung und durch die Einigung auf eine Neufassung des 1 vH-Zieles erreicht worden zu sein. Die IDA-Aufstockung um etwa das Doppelte des bisherigen Jahresbeitrages der Industrieländer ist zwar von den Industrieländern herausgestellt worden, aber der Welthandelskonferenz eigentlich nicht zuzurechnen. Sie wäre ohnehin erfolgt. Die Initiativen hierfür und die Verhandlungen darüber sind auf anderen Plattformen als denen der Welthandelskonferenz erfolgt, was nicht bedeuten soll, daß es nicht der gleiche Geist ist, der einerseits zur WHK und andererseits zur Verstärkung der IDA-Mittel geführt hat.

Die Neufassung des 1 vH-Zieles – seine Basierung auf dem Bruttosozialprodukt anstelle des Nettosozialprodukts – bringt, obwohl damit eine Verpflichtung zu einer um etwa 25 vH höheren Leistung verbunden ist, eigentlich nur Praxis und Theorie zur Deckung. Die Veröffentlichungen und Dokumente der Vereinten Nationen gingen ohnehin schon vom Bruttosozialprodukt aus, und eine vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingesetzte Expertengruppe, die die logischen und statistischen Probleme im Zusammenhang mit der Messung des Kapitalflusses in Entwicklungsländern zu prüfen hatte, kam zu dem Ergebnis, daß aus logischen und Zweckmäßigkeitsgründen das Bruttosozialprodukt als Basis verwendet werden müßte. – Sonst hat die Zweite WHK auf dem Finanzgebiet nicht zu weiteren Verpflichtungen der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern, wohl aber auch hier zu einer weiteren Klärung der Positionen geführt, ein Ergebnis, welches in seiner Bedeutung keineswegs unterschätzt werden sollte.

II

Die Entwicklungsländer unterscheiden drei Hauptbereiche der Tätigkeit der Welthandelskonferenz auf dem Finanzgebiet:

1. ›Basic Finance‹, d.h. die traditionelle Entwicklungshilfe im engeren Sinne,
2. ›Ergänzende Finanzierungsmaßnahmen‹, d.h. ausgleichende Maßnahmen auf dem Finanzgebiet bei nicht selbst verschuldeten Schwierigkeiten auf dem Handelsgebiet (Rückgang der Exporterlöse),
3. Verbesserung der internationalen Liquidität.

Letzteres ist eine rein währungspolitische Frage; erhebliche Widerstände waren zu überwinden, ehe dieses Problem im Rahmen der Welthandelskonferenz überhaupt angesprochen werden konnte. Auch heute wird von den Industrieländern die Verbindung von Entwicklungshilfe und Währungspolitik grundsätzlich abgelehnt. Die in der letzten Zeit beschlossenen Reformen, die in der Einrichtung eine Art Reservewährung durch Einführung weiterer Ziehungsrechte beim Internationalen Währungsfonds (IWF) kulminierten, sind auf anderen Kanälen als denen der Welthandelskonferenz (auf dem Wege über den sogenannten Zehnerausschuß der OECD und insbesondere im IWF selbst), unter ganz anderen Vorzeichen erfolgt. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die eigentlichen Finanzierungsfragen, auf ›Basic Finance‹ und auf die ›Ergänzungsfinanzierung‹.

Mit den Finanzierungsfragen sind außerdem die wichtigen Zielvorstellungen und Maßstäbe verknüpft (nicht ganz zu Recht, da ihre Erreichung natürlich ebenso von den Maßnahmen auf dem Handelsgebiet abhängt), nämlich:

1. 1 vH-Formel für die Entwicklungshilfeleistungen der Geberländer (1 vH des Volkseinkommens der Industrieländer soll als Entwicklungshilfe gegeben werden),
2. die 5 vH-Formel für die Wachstumsrate der Entwicklungsländer (die jährliche wirtschaftliche Wachstumsrate der Entwicklungsländer soll 5 vH betragen).

Beide sind in der wohl wichtigsten Resolution der Ersten Welthandelskonferenz A IV 2 enthalten, und obwohl ihre schließlich ohne Gegenstimme angenommene Fassung diese Forderungen ziemlich verwässert (›1 vH so nahe wie möglich kommt...‹), haben sie doch faktisch dank ihrer leichten Verständlichkeit auf dem Wege über den Druck der Weltöffentlichkeit eine erhebliche Bedeutung erlangt. Sie gehören jeden-



Robert S. McNamara in seiner Eigenschaft als Präsident der Weltbank. McNamara trat sein Amt am 1. April dieses Jahres an, nachdem er sieben Jahre als Verteidigungsminister der USA einer der einflußreichsten Männer der Welt war. Sein künftiger Einfluß dürfte kaum geringer sein.

falls zum ständigen Repertoire der Entwicklungsländer und untermauern deren ›Anrecht‹ auf Hilfe. Ihre Geschichte reicht übrigens über die Welthandelskonferenz hinaus zurück. Dies gilt für beide Formeln, vornehmlich aber für die 5 vH-Formel, die im Zusammenhang mit der Verkündung des ›Jahrzehnts der Entwicklung‹ durch die Vereinten Nationen entstanden ist. Sie projiziert das Wachstumsziel für das Jahrzehnt (+ 50 vH) lediglich auf ein Jahr.

III

Die *Basic Finance*, die traditionelle bilaterale Entwicklungshilfe, lassen die Entwicklungsländer im Prinzip gelten. Insbesondere wird nicht in Frage gestellt, daß den Geberländern die Entscheidung überlassen bleibt, wem was gegeben werden soll. Die an sich denkbare Konstruktion, daß etwa ein internationales Gremium aus Geber- und Empfängerländern über den Verteilungsprozeß entscheidet, ist bislang nicht einmal andeutungsweise vorgeschlagen worden.

Dennoch sind Tendenzen erkennbar, den Entscheidungsspielraum der Geberländer einzuengen:

Durch die Forderung nach Beseitigung aller ›Bedingungen‹ der Hilfgewährung, nicht nur politischer oder militärischer Art, sondern auch der Lieferbindung als wirtschaftlicher Bedingung.

Wichtiger ist die Forderung nach stärkerer Multilateralisierung der Hilfe, wobei der Gedanke eines auch die Kapitalhilfe umfassenden Entwicklungsfonds bei den Vereinten Nationen eine ganz wesentliche Rolle spielt. Damit im Zusammenhang steht die allgemeine Forderung nach stärkerem Mitspracherecht der Entwicklungsländer in den multilateralen Organisationen (in der Weltbankgruppe entspricht dieses z. B. weitgehend der finanziellen Beteiligung).

Schließlich engt die Forderung nach Sicherstellung der 5 vH-Wachstumsrate und der 1 vH-Leistungsrate den Entscheidungsspielraum ein, und zwar nicht nur, als naheliegende Konsequenz der 1 vH-Formel, dem Umfange der Leistungen nach, sondern, im Zusammenhang mit der 5 vH-Formel, auch der Verteilung nach, da ihre strikte Befolgung auf eine Egalisierung der Hilfe für die Empfängerländer hinausläuft. Endlich sind Tendenzen erkennbar, zwischen Rüstungsaufgaben und Entwicklungshilfe Verbindungen herzustellen, in der Form, daß eine weltweite Rüstungsbegrenzung bis zu einem gewissen Grade der Entwicklungshilfe zugute kommen sollte.

Abgesehen von diesen Tendenzen wenden sich die Entwicklungsländer aber nicht gegen die traditionelle, bilaterale Entwicklungshilfe als solche. Sie kritisieren lediglich – vor allem und sehr nachdrücklich – ihren zu geringen Umfang. Allerdings sollte wohl die Forderung nach stärkerer Multilateralisierung nicht unterschätzt werden, die gerade an eine der Wurzeln der deutschen Entwicklungspolitik geht, die sich, abgesehen vielleicht von Frankreich, am entschiedensten zum Bilateralismus in der Entwicklungshilfe bekennt.

IV

›Compensatory Financing‹, also die kompensatorische Finanzierung, bildet zusammen mit der *Ergänzungsfinanzierung* die Brücke zum Bereich des Handels. Die kompensatorische Finanzierung liegt beim Weltwährungsfonds, gehört also zu den währungspolitischen Maßnahmen, die *Ergänzungsfinanzierung* ist dagegen Entwicklungshilfe, deren Leistung allerdings nur durch eine besondere Konstellation der Außenhandels-situationen der Entwicklungsländer ausgelöst werden könnte.

Als Brücke zum Handel scheint die *Ergänzungsfinanzierung* ein echtes Kind der Welthandelskonferenz. Aber letzten Endes ist dieser Vorschlag nur insofern typisch, als sich hier die allgemeine Tendenz, von Lösungen auf dem Handelsgebiet auf Lösungen auf dem Finanzgebiet auszuweichen, in einem einzigen Vorschlag deutlich widerspiegelt. Die *Ergänzungsfinanzierung* sieht Finanzhilfe bei Rückgang der Exporterlöse auf Grund von Preisschwankungen am Weltmarkt vor. Letzten Endes handelt es sich um die Errichtung eines weiteren multilateralen Fonds, lediglich mit einer besonderen Zweckbestimmung.

Der Start dieses Projekts war ganz verheißungsvoll. Zwar schob es die Erste Welthandelskonferenz zunächst auf das Gleis der Untersuchungen und Gutachten, mit deren Fertigung in diesem Falle die Weltbank beauftragt wurde. Aber es ließ sich eigentlich absehen, daß damit dieser Vorschlag nicht vom Tisch kam. Tatsächlich führt auch die Untersuchung der Weltbank zu recht konkreten Verfahrensvorschlägen und nicht, wie andere vergleichbare Arbeiten von ihr, zu einer möglichst wertfreien und objektiven Abwägung aller Möglichkeiten.

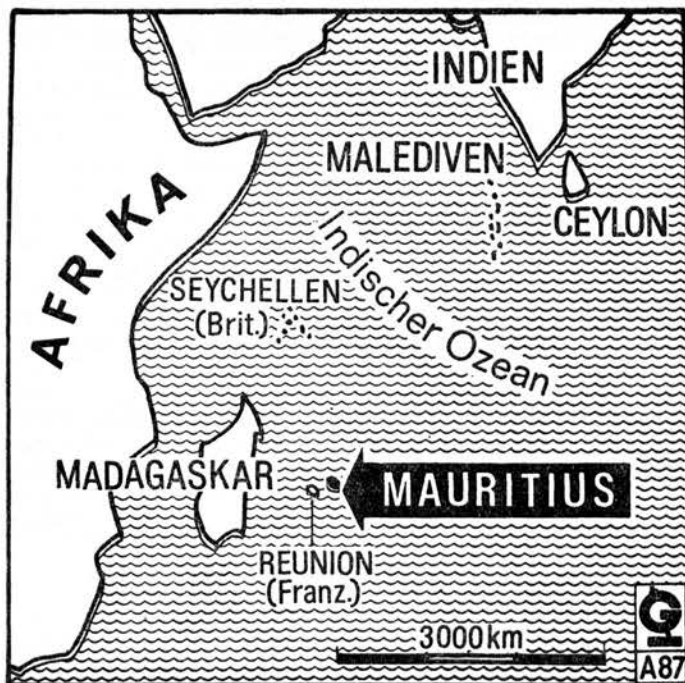
Allerdings hat sich mittlerweile gezeigt, daß diese konkreten Vorschläge nicht ohne weiteres realisierbar sind, und es hat zur Zeit den Anschein, als wenn die ursprünglich schnellen Fortschritte in eine Sackgasse geführt hätten. Man versucht jetzt, das Schiff dadurch wieder flott zu machen, daß man auf die ursprüngliche Resolution zurückzugehen und die Verfahrensvorschläge der Weltbank beiseite zu schieben sucht.

Besonders kontrovers ist der Gedanke des ›Policy Package‹ in dem Verfahren. Bei Inanspruchnahme der *Ergänzungsfinanzierung* soll das betreffende Entwicklungsland gewisse Zusicherungen hinsichtlich der von ihm zu befolgenden Wirtschaftspolitik geben. Von den Geberländern her gesehen erscheint diese Idee an sich ausgezeichnet, sie wurde nur von den Entwicklungsländern dadurch gekontert, daß diese ihrerseits langfristige Zusicherungen über die ›Basic Finance‹, d. h. die eigentliche Entwicklungshilfe, verlangen. Auf dem Umweg über die *Ergänzungsfinanzierung* könnte dadurch schließlich doch der mühsam bewahrte – und von den Entwicklungslän-

dern grundsätzlich anerkannte - Entscheidungsspielraum im Bereich der traditionellen Entwicklungshilfe beseitigt werden. Technische Probleme wie die Schwierigkeit exakter Exportvorausschätzungen, der vorherigen einigermaßen verlässlichen Fixierung des Mittelbedarfs u. ä. wurden bei der Behandlung dieses Projekts in einer Gruppe von Regierungssachverständigen, die vom »Ausschuß für Finanzierungsfragen und unsichtbare Transaktionen« der UNCTAD eingesetzt worden war, schienen vielleicht für den Außenstehenden das zentrale Problem etwas zu überdecken; aber für eine mögliche Realisierung ist es von ausschlaggebender Bedeutung, ebenso wie ein weiteres, nämlich das der Mittelbeschaffung. Da die Ergänzungsfinanzierung hier in Konkurrenz mit anderen Projekten, insbesondere mit der IDA-Aufstockung (vgl. »Neue Tendenzen der Weltbankpolitik«, S. 88 in Heft 3/67 der Zeitschrift) tritt, lassen sich die Aussichten für eine Verwirklichung des Vorhabens der Ergänzungsfinanzierung im Augenblick wenig zuversichtlich beurteilen. Dessen ungeachtet wird ohne Zweifel der Vorschlag der Ergänzungsfinanzierung bei der Zweiten Welthandelskonferenz in Neu-Delhi eine wesentliche Rolle spielen.

V

Insgesamt ist die Tendenz festzustellen, kollektiv auf die nationalen Entwicklungshilfemaßnahmen und Programme der Geberländer stärker Einfluß zu nehmen. Damit Hand in Hand gehen Wandlungen in der Auffassung von der Entwicklungshilfe. Die Auffassung, nationale Entwicklungshilfe sei ein »Instrument« der Geberländer zu wirtschaftlichen oder politischen Zwecken, mit dem sie politische oder wirtschaftliche Ziele erreichen könnten, ist nicht mehr zu halten. Aus der Freiwilligkeit der Leistung wird eine Pflicht zur Leistung. Insoweit befinden sich Geber- und Empfängerländer heute auf gleicher gedanklicher Basis. Aber die Entwicklungsländer sind im Begriff, über dieses Stadium hinauszugehen und die nationale Entwicklungshilfe zu einer rechtlichen oder zumindest vertraglich geregelten Pflicht, wie sich das im Rahmen der Ergänzungsfinanzierung andeutet, auszugestalten. Andererseits läßt sich nicht leugnen, daß es den Geberländern



Mauritius, eine im Indischen Ozean gelegene Insel, wurde am 24. April 1968 von der Vollversammlung als 124. Mitglied der Vereinten Nationen aufgenommen. Mauritius war vor der Unabhängigkeit britisch. Die Insel hat eine Größe von 1865 qkm und etwa 773 000 Einwohner; sie zählt zu den am dichtesten bevölkerten Gebieten der Welt. Der kleine Staat lebt vorwiegend von Zuckerrubrik und -ausfuhr.

ihrerseits mehr und mehr gelingt, gerade auch im Rahmen der Welthandelskonferenz die Selbsthilfeanstrengungen zu einer Pflicht der Entwicklungsländer zu erheben. Auch dafür ist das Projekt der Ergänzungsfinanzierung ein Beispiel. So ver-zahnen sich gegenseitige Verpflichtungen, Forderungen und Rechte, die das Ende des Kolonialzeitalters rigoros getrennt hatte, wieder mehr und mehr zu einer neuen Ordnung, die auf anderer Ebene durch Zusammenarbeit die ursprünglich vielleicht zu radikale Trennung zu überwinden sucht.

Deutschland und die Vereinten Nationen

Dokumente und Nachrichten

Deutsche Delegierte bei UN-Tagungen

In den letzten Monaten sind Vertreter der Bundesregierung zu einer Reihe von Sondertagungen der Vereinten Nationen nach New York entsandt worden. An der 24. Sitzungsperiode der Kommission für Menschenrechte nahm Oberregierungsrat Dr. Hans *Mahnke* vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen zeitweise als Beobachter teil. Die Tagung der Frauenrechtskommission wurde in ihren wesentlichen Sitzungen von der Leiterin des Referats für Frauenfragen der deutschen Botschaft in Washington, Frau Hanna *Kiep*, wahrgenommen. Während der Sitzungen des Vorbereitenden Ausschusses für beabsichtigte Studien der Abgrenzung des Festlandsockels hielt sich zeitweise Legationsrat Dr. Werner *Kilian* vom Auswärtigen Amt in New York auf. Der Abrüstungsbeauftragte des Auswärtigen Amts, Botschafter Swidbert *Schnippenkötter*, nahm die Debatte über den Atomwaffensperrvertrag in der am 24. April 1968 wieder aufgenommenen XXII. Vollversammlung zum Anlaß, um in New York mit den Experten der UN-Mitgliedstaaten Gespräche über den angestrebten Vertrag und die damit zusammenhängenden Fragen zu führen.

Veränderungen in der deutschen Beobachtermission in New York

Legationsrat I. Kl. Dr. Guido *Brunner*, der mehr als sieben Jahre der deutschen Beobachtermission bei den Vereinten Nationen angehörte und sich bei den Delegationen der Mit-

gliedstaaten und im UN-Sekretariat einen Namen als Sachkennner für wirtschaftspolitische und politische Themen erworben hatte, wurde ins Auswärtige Amt nach Bonn versetzt. Als sein Nachfolger wurde Legationsrat Wilfried *Richter*, vordem Pressereferent für Zentralamerika mit dem Sitz in Guatemala, zur Beobachtermission entsandt. Als Nachfolger von Legationsrat Dr. Dr. Jürgen *Gehl*, der bereits Ende 1967 aus New York in das Auswärtige Amt ins Büro des Staatssekretärs Georg *Duckwitz* berufen wurde, ist nunmehr Legationssekretär Dr. Friedrich *Reiche* aus Bonn zur Beobachtermission versetzt worden.

Deutsche Teilnahme am UNDP-Informationsprogramm

Vom UN-Entwicklungsprogramm wird in Zusammenarbeit mit amerikanischen Universitäten seit mehreren Jahren in den Sommermonaten ein Informationsprogramm für junge Akademiker und Nachwuchskräfte der internationalen Organisationen veranstaltet. Die Bundesregierung hat für 1968 ein Stipendium zur Verfügung gestellt, um einem in den Vereinigten Staaten studierenden Deutschen die Teilnahme an diesem Lehrgang zu ermöglichen. Auf Vorschlag der Michigan State University wurde der Agrarfachmann Christian *Boyens* vom UN-Entwicklungsprogramm als Teilnehmer ausgewählt.

Deutscher Beitrag für das Prek Thnot-Projekt

Seit mehreren Jahren bemühen sich die Vereinten Nationen, neben anderen Staaten auch die Bundesrepublik Deutschland

für verschiedene Projekte im Rahmen der Erschließungsaufgaben am Laufe und an der Mündung des Mekongflusses zu interessieren. Die Bundesrepublik hat sich von Anfang an aktiv an diesen Aufgaben beteiligt und ist im sogenannten Mekong-Ausschuß ständig vertreten. Im Rahmen der Mekong-Projekte ist unter anderem beabsichtigt, den Prek Thnot, einen Nebenfluß des Mekong in Kambodscha, zu regulieren, ein größeres Bewässerungsprojekt durchzuführen und ein Wasserkraftwerk zu errichten. Für diese Arbeiten werden ausländische Beiträge in Höhe von 22 Millionen Dollar benötigt. Japan ist bereit, bis zur Hälfte diesen Betrag zu übernehmen. Australien, Indien, Pakistan, die Philippinen, Kanada, Italien, die Niederlande und Großbritannien haben Beiträge von zumeist 1 Million Dollar oder mehr gezeichnet. Nunmehr ist auch von der Bundesregierung ein Beitrag von 1 Million Dollar (4 Millionen DM) zugesagt worden, und zwar als eine bilaterale Hilfe für die Regierung von Kambodscha. Generalsekretär U Thant hat der Bundesregierung gegenüber seinen Dank für diese Unterstützung ausgesprochen. Man hofft, nach Aufbringung der noch fehlenden Beträge mit den Arbeiten am Prek Thnot-Projekt Ende 1968 oder Anfang 1969 beginnen zu können.

Generaldirektor Paul Hoffman in Bonn

Der Leiter des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), Mr. Paul Hoffman, hielt sich am 27. März 1968 zu Besprechungen mit dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Wischnewski, in Bonn auf. Es wurden grundsätzliche und finanzielle Fragen der Entwicklungspolitik erörtert. UNDP ist um eine Erhöhung des deutschen Beitrags entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland bemüht. Es wurde zugesagt, die Frage für 1969 zu prüfen. Von deutscher Seite wurde der Wunsch nach einer stärkeren deutschen personellen Vertretung im UN-Entwicklungsprogramm angeregt; ein Vorschlag, dessen Realisierung von seiten des UNDP-Repräsentanten optimistisch beurteilt wurde.

Generalsekretär U Thant in der Bundesrepublik

Von Paris kommend hatte der Generalsekretär der Vereinten Nationen U Thant am 21. April 1968 in Frankfurt am Main einen eineinhalbstündigen Zwischenaufenthalt vor seinem Weiterflug zur Eröffnung der in Teheran stattfindenden ersten Internationalen Konferenz für Menschenrechte. U Thant wurde auf dem Flughafen vom Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes, Ministerialdirektor Paul Frank, begrüßt. Bei einem gemeinsamen Essen wurden vor allem Fragen aus dem weiten Bereich der Verwirklichung der Menschenrechte erörtert.

Dr. Klaus Schoenthal Generalsekretär der DGVN

Der Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen hat Herrn Dr. Klaus Schoenthal mit Wirkung vom 1. Mai 1968 zum Generalsekretär bestellt. Damit endet eine aus gesellschaftsinternen Gründen bedingte Interimszeit, die mit dem Unfalltod des früheren Generalsekretärs Hans Pfenninger am 4. Oktober 1965 begonnen hatte. – Dr. Schoenthal ist 40 Jahre. Er wurde in Berlin geboren, besuchte dort und in Schweden Volks- und Oberschulen und bestand 1947 in Berlin die Reifeprüfung. Seine Studien galten der Germanistik, Geschichte und der Politologie in Berlin, Marburg und an der Ohio State University in den USA. Hier erwarb er 1955 den Magister-Grad (Master of Arts) und 1959 die Promotion mit einer Dissertation über die amerikanisch-deutschen Beziehungen. Zwischendurch und anschließend war Dr. Schoenthal als Assistent und Dozent für neuere Geschichte in den USA an der University of Maryland und am Brooklyn College der City University of New York und 1963 an der Pädagogischen Hochschule in Frankfurt tätig. Von Februar 1965 bis jetzt wirkte er im Informationszentrum Berlin: als Stellvertretender Leiter, Leiter des Auslandsreferates sowie Leiter der Abteilung Information. Dr. Schoenthal hat einen Lehrauftrag für Internationale Politik am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin; er ist Verfasser mehrerer Bücher, u. a. über Amerikanische Außenpolitik und über Kennedys Außenpolitik.

21. WFUNA-Tagung in Genf

Der Weltverband der Gesellschaften für die Vereinten Nationen (World Federation of United Nations Associations, WFUNA) hielt seine 21. Tagung vom 22. bis 27. April in Genf ab. Sie fand im früheren Völkerbundspalast, dem heutigen Europäischen Sitz der Vereinten Nationen, statt und stand unter der ausgezeichneten Leitung des jugoslawischen Präsidenten, Dr. Ales Bebler. Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, die im Weltverband seit 1953 den Status eines Assoziierten Mitgliedes hatte und auf der vorangegangenen Tagung in Nizza am 8. Oktober 1966 zum Vollmitglied promoviert wurde, nahm mit folgender Delegation an der Tagung teil: Frau Bundestagsabgeordnete Annemarie Renger, als Vorsitzende der DGVN Delegationsleiterin, und die Herren Dr. Walter Klein (Berlin), Dr. Erhard Klotz (Neckarsulm), Heinz Putzrath, Kurt Seinsch (beide Bonn), Dr. Klaus Schoenthal, Karlheinz Knauthe (beide Berlin). – Die Arbeitsthemen der Tagung waren: 1. Leben, Arbeitsmöglichkeiten und Zukunft des Weltverbandes. 2. Die Rolle des Weltverbandes und ihrer Mitgliedschaften bei der stärkeren Durchsetzung der Menschenrechte in der Welt. 3. Die Rolle der Vereinten Nationen bei der Förderung des Friedens. 4. Die Rolle der Vereinten Nationen bei der Unterstützung der Entwicklungshilfe. 5. Das Problem der europäischen Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen. – Zu diesen und weiteren Themen wurde eine Reihe von Entschlüssen angenommen. – Auf organisatorischem Gebiet war eine Satzungsänderung von Bedeutung: Sie galt der Lage des Weltverbandes in geteilten Ländern. Der Weltverband und seine Gesellschaften haben keinen zwischenstaatlichen, sondern nur privaten Charakter, sie sind sogenannte non-governmental organizations. Ihr Ziel ist die Förderung der Ziele der Vereinten Nationen. Ein Artikel der Satzung besagte bisher ohne Zusatz oder Einschränkung, daß aus jedem »Staat« nur eine Gesellschaft Ordentliches Mitglied des Weltverbandes sein könne. Im begründeten und berechtigten Bestreben, die Universalität des Weltverbandes zu fördern, nahm das Plenum eine seit der vorangegangenen Tagung in Nizza erwogene und vom Exekutiv-Ausschuß sorgfältig formulierte Satzungsänderung einstimmig an. Sie besagt, indem sie den Artikel über die Ordentliche Mitgliedschaft im Weltverband ergänzt, »daß im Falle von Staaten, die infolge eines Krieges oder bewaffneter Feindseligkeiten in zwei oder mehrere besondere politische Gebilde, gleichgültig ob als Staaten konstituiert oder nicht, geteilt sind, eine Gesellschaft für jeden Teil als Ordentliches Mitglied zugelassen werden kann«. Mit dieser Satzungsänderung war zugleich die Mitgliedschaft der »Deutschen Liga für die Vereinten Nationen«, die ihren Sitz in Ost-Berlin hat, möglich geworden und erfolgt, da von ihr ein Aufnahmeantrag als Ordentliches Mitglied seit der Tagung von New Delhi im Februar 1965 vorlag. Eine völkerrechtliche Wertung beinhaltet diese Aufnahme infolge der Satzungsänderung nicht. Das verdeutlichte und unterstrich der Präsident des Weltverbandes in einer vorbereiteten Erklärung, in der es diesbezüglich heißt, daß die Versammlung mit ihrer Entscheidung keine wie auch immer geartete Stellungnahme zur Deutschlandfrage eingenommen habe. – Damit fand eine schwierige, den Weltverband lange belastende Frage eine vernünftige Lösung, die in Genf im wesentlichen nur den beiden deutschen Gesellschaften, im übrigen aber zugleich den Gesellschaften der anderen geteilten Länder in der Welt galt. – Die Tagung mit ihren rund 200 Delegierten verlief insgesamt durchaus sachlich und fast immer harmonisch. Ohne echte Gegensätze zu verwischen, traten Beschimpfungen nur einmal auf, sie blieben dann aus, weil niemand sie einer Unterstützung oder einer gleichen Antwort für wert erachtete, sondern den Trend nach Zusammenarbeit für wichtiger hielt. – Die Tagung war wie üblich umrahmt, so gaben Direktor Spinelli, der Leiter des Europäischen Sitzes der Vereinten Nationen, und Schweizer Behörden Empfänge. Botschafter von Keller, der deutsche Vertreter bei den Internationalen Organisationen in Genf, gab der deutschen Delegation und dem gleichzeitig in Genf sich aufhaltenden Staatssekretär des Bundesgesundheitsministeriums, Professor von Manger-Koenig, in seiner Residenz ein Frühstück, an dem zugleich einige deutsche Beamte der in Genf domizilierten Weltgesundheitsorganisation und Damen und Herren der deutschen Vertretung in Genf teilnahmen.

Entschlüsse des Sicherheitsrats zu Südwestafrika, Zypern und Nahost

Südwestafrika

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Der Prozeß gegen Südwestafrikaner in Südafrika. — Entschliebung 245 (1968) vom 25. Januar 1968

Der Sicherheitsrat,

- in Kenntnisnahme der Entschliebung 2145 (XXI) der Generalversammlung vom 27. Oktober 1966, durch die diese das Mandat Südafrikas über Südwestafrika beendete und unter anderem entschied, daß Südafrika kein weiteres Recht hat, das Territorium zu verwalten, und daß Südwestafrika zukünftig der unmittelbaren Verantwortung der Vereinten Nationen untersteht,
- in Kenntnisnahme ferner der Entschliebung 2324 (XXII) der Generalversammlung vom 16. Dezember 1967, in der diese die unrechtmäßige Verhaftung, Ausweisung und den Prozeß gegen 37 Südwestafrikaner in Pretoria als eine offenkundige Verletzung ihrer Rechte, der internationalen Rechtsstellung des Territoriums und der Entschliebung 2145 (XXI) der Generalversammlung durch die Regierung Südafrikas verurteilte,
- in ernster Sorge, daß die Regierung Südafrikas die Meinung der Weltöffentlichkeit, die so überwältigend in Entschliebung 2324 (XXII) der Generalversammlung Ausdruck fand, mißachtet hat, indem sie sich weigerte, diesen unrechtmäßigen Prozeß einzustellen und die betroffenen Südwestafrikaner freizulassen und in ihre Heimat zurückzuführen,
- unter Bezugnahme auf das Schreiben des Präsidenten des Rats der Vereinten Nationen für Südwestafrika vom 23. Januar 1968 (S/8353),
- mit großer Sorge zur Kenntnis nehmend, daß der Prozeß nach Willkürgesetzen abgehalten wird, deren Anwendung unter Mißachtung der Entschliebungen der Generalversammlung unrechtmäßig auf das Territorium Südwestafrika ausgedehnt wurde,
- im Hinblick auf die ersten Folgen einer weiteren unrechtmäßigen Anwendung dieser Willkürgesetze durch die Regierung Südafrikas in dem Territorium Südwestafrika,
- im Bewußtsein der besonderen Verantwortung der Vereinten Nationen gegenüber der Bevölkerung und dem Territorium Südwestafrika,
- 1. verurteilt die Weigerung der Regierung Südafrikas, die Bestimmungen der Entschliebung 2324 (XXII) der Generalversammlung zu erfüllen;
- 2. fordert die Regierung Südafrikas auf, diesen unrechtmäßigen Prozeß sofort einzustellen und die betroffenen Südwestafrikaner freizulassen und in ihre Heimat zurückzuführen;
- 3. läßt alle Staaten ein, ihren Einfluß auszuüben, um die Regierung Südafrikas zu veranlassen, die Bestimmungen dieser Entschliebung zu erfüllen;
- 4. ersucht den Generalsekretär, die Durchführung dieser Entschliebung genau zu verfolgen und dem Sicherheitsrat darüber zum frühest möglichen Zeitpunkt zu berichten;
- 5. beschließt, sich weiterhin mit dieser Angelegenheit tätig zu befassen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Der Prozeß gegen Südwestafrikaner in Südafrika. — Entschliebung 246 (1968) vom 14. März 1968

Der Sicherheitsrat,

- in Erinnerung an seine Entschliebung 245 (1968) vom 25. Januar 1968, durch die er die Weigerung der Regierung Südafrikas, die Bestimmungen der Entschliebung 2324 (XXII) der Generalversammlung vom 16. Dezember 1967 zu erfüllen, einstimmig verurteilte und sie außerdem ersuchte, sofort diesen unrechtmäßigen Prozeß einzustellen und die betroffenen Südwestafrikaner freizulassen und in ihre Heimat zurückzuführen,
- unter Berücksichtigung der Entschliebung 2145 (XXI) der Generalversammlung vom 27. Oktober 1966, durch welche die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Mandat Südafrikas über Südwestafrika beendete und die unmittelbare Verantwortung

für das Territorium bis zur Erlangung seiner Unabhängigkeit übernahm,

- in Bestätigung des unveräußerlichen Rechts der Bevölkerung und des Territoriums Südwestafrika auf Freiheit und Unabhängigkeit in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und mit den Bestimmungen der Entschliebung 1514 (XV) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1960,
- im Hinblick darauf, daß die Mitgliedstaaten alle ihre Verpflichtungen erfüllen sollen, wie es in der Charta festgelegt wurde,
- in Betrübnis, weil es die Regierung Südafrikas versäumt hat, die Entschliebung 245 (1968) des Sicherheitsrats zu erfüllen,
- unter Berücksichtigung der Denkschrift des Rats der Vereinten Nationen für Südwestafrika vom 25. Januar 1968 über die unrechtmäßige Gefangenhaltung und den Prozeß gegen die betroffenen Südwestafrikaner sowie unter Berücksichtigung des Schreibens des Präsidenten des Rats der Vereinten Nationen für Südwestafrika vom 10. Februar 1968,
- in der Bestätigung, daß die weitere Gefangenhaltung sowie der Prozeß und die anschließende Verurteilung der Südwestafrikaner eine unrechtmäßige Handlung und eine offenkundige Verletzung der Rechte der betroffenen Südwestafrikaner, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der internationalen Rechtsstellung des jetzt unter unmittelbarer Verantwortung der Vereinten Nationen stehenden Territoriums darstellt,
- in der Erkenntnis seiner besonderen Verantwortung gegenüber der Bevölkerung des Territoriums Südwestafrika,
- 1. tadelt die Regierung Südafrikas wegen ihrer offenkundigen Mißachtung der Entschliebung 245 (1968) des Sicherheitsrats sowie der Befugnis der Vereinten Nationen, denen Südafrika als Mitglied angehört;
- 2. verlangt, daß die Regierung Südafrikas sofort die betroffenen Südwestafrikaner freiläßt und in ihre Heimat zurückführt;
- 3. fordert die Mitglieder der Vereinten Nationen auf, mit dem Sicherheitsrat in Ausführung ihrer Verpflichtungen gemäß der Charta zusammenzuarbeiten, um die Einwilligung der Regierung Südafrikas zu den Bestimmungen dieser Entschliebung zu erlangen;
- 4. drängt die Mitgliedstaaten, die in der Lage sind, zur Durchführung dieser Entschliebung beizutragen, den Sicherheitsrat zu unterstützen, um die Einwilligung der Regierung Südafrikas zu den Bestimmungen dieser Entschliebung zu erlangen;
- 5. beschließt, daß der Sicherheitsrat, sollte die Regierung Südafrikas versäumen, die Bestimmungen dieser Entschliebung zu erfüllen, sofort zusammentritt, um in Übereinstimmung mit den entsprechenden Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen über wirksame Schritte oder Maßnahmen zu beschließen;
- 6. ersucht den Generalsekretär, die Durchführung dieser Entschliebung genau zu verfolgen und dem Sicherheitsrat darüber spätestens am 31. März 1968 zu berichten;
- 7. beschließt, sich weiterhin mit dieser Angelegenheit tätig zu befassen.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Zypern

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Die Zypernfrage. — Entschliebung 247 (1968) vom 18. März 1968

Der Sicherheitsrat,

- in Kenntnis des Berichts des Generalsekretärs vom 9. März 1968 (S/8446), demzufolge die gegenwärtigen Verhältnisse die Anwesenheit der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern noch erforderlich machen, wenn der Friede auf der Insel erhalten bleiben soll,
- in Kenntnis der Zustimmung der Regierung Zyperns, daß es angesichts der obwaltenden Umstände auf der Insel notwendig ist, die Truppe über den 26. März 1968 hinaus bestehen zu lassen,
- in Kenntnis der in dem Bericht mitgeteil-

ten Beobachtungen über die neuen Verhältnisse auf der Insel,

1. bestätigt seine Entschliebungen 186 (1964) vom 4. März, 187 (1964) vom 13. März, 192 (1964) vom 20. Juni, 193 (1964) vom 9. August, 194 (1964) vom 25. September und 198 (1964) vom 18. Dezember 1964, 201 (1965) vom 19. März, 206 (1965) vom 15. Juni, 207 (1965) vom 10. August und 219 (1965) vom 17. Dezember 1965, 220 (1966) vom 16. März, 222 (1966) vom 16. Juni, 231 (1966) vom 15. Dezember 1966, 238 (1967) vom 19. Juni und 244 (1967) vom 22. Dezember 1967; sowie die vom Präsidenten am 11. August 1964 auf seiner 1143. Sitzung und am 24./25. November 1967 auf seiner 1383. Sitzung zum Ausdruck gebrachte allgemeine Übereinstimmung;
2. drängt die beteiligten Parteien, mit äußerster Zurückhaltung zu handeln und entschlossen gemeinsame Anstrengungen zur Verwirklichung der Ziele des Sicherheitsrats fortzusetzen, indem sie in aufbauender Weise die augenblicklich günstige Lage und Gelegenheiten nutzen;
3. verlängert ein weiteres Mal die Stationierung der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern, die gemäß Entschliebung 186 (1964) des Sicherheitsrats aufgestellt wurde, für einen weiteren Zeitraum von drei Monaten bis zum 26. Juni 1968 in der Erwartung, daß bis zu diesem Zeitpunkt ein wesentlicher Fortschritt auf eine endgültige Lösung hin den Abzug oder eine erhebliche Verringerung der Truppe möglich macht.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Naher Osten

SICHERHEITSRAT — Gegenstand: Die Lage im Nahen Osten. — Entschliebung 248 (1968) vom 24. März 1968

Der Sicherheitsrat,

- nach Anhören der Erklärungen der Vertreter Jordaniens und Israels,
- nach Kenntnisnahme des Inhalts der Schreiben der Ständigen Vertreter Jordaniens und Israels, enthalten in den Dokumenten S/8470, S/8475, S/8478, S/8483, S/8484 und S/8486,
- nach Kenntnisnahme ferner der ergänzenden Mitteilung des Stabschefs von UNTSO, enthalten in den Dokumenten S/7930/Add. 64 und Add. 65,
- in Erinnerung an Entschliebung 236 (1967), durch die der Sicherheitsrat jeglichen Verstoß der Feuereinstellung verurteilt hat,
- nach der Beobachtung, daß die militärischen Aktionen der Streitkräfte Israels auf jordanischem Gebiet großangelegt und sorgfältig geplant waren,
- in Anbetracht, daß alle gewaltsamen Zwischenfälle und andere Verstöße gegen die Feuereinstellung verhindert werden sollten, sowie in Beachtung früherer Zwischenfälle dieser Art,
- in Erinnerung ferner an Entschliebung 237 (1967), welche die Regierung Israels auffordert, die Sicherheit, das Wohlergehen und den Schutz der Einwohner von Gebieten, in denen militärische Operationen stattgefunden haben, zu gewährleisten,
- 1. beklagt den Verlust an Leben und die schwere Beschädigung von Eigentum;
- 2. verurteilt die von Israel begonnenen militärischen Aktionen als offenkundige Verletzung der Charta der Vereinten Nationen und der Entschliebungen über die Feuereinstellung;
- 3. bedauert alle gewaltsamen Zwischenfälle, welche die Feuereinstellung verletzt, und erklärt, daß solche Handlungen militärischer Vergeltung und andere ernste Verstöße gegen die Feuereinstellung nicht geduldet werden können und daß der Sicherheitsrat weitere und wirksamere, in der Charta vorgesehene Schritte in Betracht ziehen müßte, um eine Wiederholung solcher Handlungen auszuschalten;
- 4. fordert Israel auf, von Aktionen oder Tätigkeiten, die der Entschliebung 237 (1967) widersprechen, Abstand zu nehmen;
- 5. ersucht den Generalsekretär, die Lage weiter zu beobachten und, soweit angebracht, dem Sicherheitsrat zu berichten.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

Die Mitgliedschaften in UN-Organen im Jahre 1968

Sicherheitsrat (15)

Algerien
Äthiopien
Brasilien
China
Dänemark
Frankreich
Großbritannien
Indien
Japan
Kanada
Pakistan
Paraguay
Senegal
Sowjetunion
Ungarn
Vereinigte Staaten

Wirtschafts- und Sozialrat (27)

Argentinien
Belgien
Bulgarien
Frankreich
Großbritannien
Guatemala
Indien
Iran
Irland
Japan
Kongo (Brazzaville)
Kuweit
Libyen
Marokko
Mexiko
Obervolta
Panama
Peru
Philippinen
Schweden
Sierra Leone
Sowjetunion
Tansania
Tschad
Tschechoslowakei
Türkei
Venezuela
Vereinigte Staaten

Treuhandrat (7)

Australien
China
Frankreich
Großbritannien
Liberia
Sowjetunion
Vereinigte Staaten

Konferenz für Handel und Entwicklung (133)

Die Mitgliedschaft setzt sich laut Beschluß der Generalversammlung aus den 123 Mitgliedern der Vereinten Nationen und den 10 folgenden Mitgliedern der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen oder der Internationalen Atomenergie-Organisation zusammen:

Bundesrepublik Deutschland
Liechtenstein
Mauritius
Monaco

San Marino
Schweiz
Südkorea
Südvietnam
Vatikan
Westsamoa

18-Mächte-Abrüstungskonferenz (18)

Äthiopien
Birma
Brasilien
Bulgarien
Frankreich
Großbritannien
Indien
Italien
Kanada
Mexiko
Nigeria
Polen
Rumänien
Schweden
Sowjetunion
Tschechoslowakei
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten

Ausschuß für die friedliche Benutzung des Weltraums (28)

Albanien
Argentinien
Australien
Belgien
Brasilien
Bulgarien
Frankreich
Großbritannien
Indien
Iran
Italien
Japan
Kanada
Libanon
Marokko
Mexiko
Mongolische Volksrepublik
Österreich
Polen
Rumänien
Schweden
Sierra Leone
Sowjetunion
Tschad
Tschechoslowakei
Ungarn
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten

Wissenschaftlicher Ausschuß zur Untersuchung der Atomstrahlenwirkung (15)

Argentinien
Australien
Belgien
Brasilien
Frankreich
Großbritannien
Indien
Japan
Kanada
Mexiko
Schweden

Sowjetunion
Tschechoslowakei
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten

Sonderausschuß für den Stand der Durchführung der Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker (24)

Afghanistan
Äthiopien
Australien
Bulgarien
Chile
Elfenbeinküste
Finnland
Großbritannien
Honduras
Indien
Irak
Iran
Italien
Jugoslawien
Madagaskar
Mali
Polen
Sierra Leone
Sowjetunion
Syrien
Tansania
Tunesien
Venezuela
Vereinigte Staaten

Kommission für Menschenrechte (32)

Argentinien
Chile
Dahome
Frankreich
Griechenland
Großbritannien
Guatemala
Indien
Iran
Israel
Italien
Jamaika
Jugoslawien
Kongo (Kinshasa)
Libanon
Madagaskar
Marokko
Neuseeland
Nigeria
Österreich
Pakistan
Peru
Philippinen
Polen
Schweden
Senegal
Sowjetunion
Tansania
Ukraine
Venezuela
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten

Unterausschuß zur Verhinderung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz (18)

Moh. Ahmed Abu Rannat, Sudan
Mrs. Phoebe Asiyo, Kenia
Moh. Awad, VAR
Peter Calvocoressi, Großbritannien

Francesco Capotorti, Italien
C. Clyde Ferguson jr., USA
John P. Humphrey, Kanada
José D. Ingles, Philippinen
Pierre Juvigny, Frankreich
Wojciech Ketrzynski, Polen
Antonio Martínez Báez, Mexiko
Nath Pal, Indien
Yakov Arkadyévich Ostrovsky,
Sowjetunion
Vieno Voitto Saario, Finnland
Hernán Santa Cruz, Chile
Eduard Schiller, Österreich
Ilhan Unat, Türkei
Zeev W. Zeltner, Israel

Kommission für die Rechtsstellung der Frau (32)

Australien
Botswana
Chile
Dominikanische Republik
Finnland
Frankreich
Ghana
Großbritannien
Guatemala
Guinea
Honduras
Irak
Iran
Japan
Liberia
Madagaskar
Malaysia
Mauretanien
Mexiko
Niederlande
Peru
Philippinen
Polen
Sowjetunion
Spanien
Tunesien
Türkei
Ungarn
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten
Weißrußland
Zypern

Kommission für Sozialfragen (32)

Argentinien
Botswana
Chile
China
Frankreich
Griechenland
Großbritannien
Iran
Israel
Kamerun
Kanada
Marokko
Mauretanien
Mexiko
Niederlande
Norwegen
Obervolta
Pakistan
Peru
Philippinen
Rumänien
Sowjetunion
Spanien
Tansania
Tschechoslowakei

Tunesien
Uruguay
Venezuela
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten
Weißrußland
Zypern

Kommission für Bevölkerungsfragen (27)

Australien
Chile
Ecuador
Frankreich
Ghana
Großbritannien
Indien
Indonesien
Jamaika
Japan
Jugoslawien
Kamerun
Malawi
Niederlande
Nigeria
Österreich
Pakistan
Panama
Peru
Philippinen
Rwanda
Schweden
Sowjetunion
Ukraine
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten
Zentralafrikanische Republik

Kommission für Betäubungsmittel (24)

Brasilien
Bundesrepublik Deutschland
China
Dominikanische Republik
Frankreich
Ghana
Großbritannien
Indien
Iran
Jamaika
Japan
Jugoslawien
Kanada
Marokko
Mexiko
Nigeria
Peru
Schweiz
Sowjetunion
Südkorea
Türkei
Ungarn
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten

Kommission für Statistik (24)

Australien
Belgien
Ecuador
Frankreich
Ghana
Großbritannien
Indien
Indonesien
Japan
Kanada
Kuba
Mali

Marokko
Norwegen
Pakistan
Panama
Sowjetunion
Tschechoslowakei
Tunesien
Ukraine
Ungarn
Uruguay
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten

Verwaltungsrat des Weltkinderhilfswerks (30)

Äthiopien
Australien
Belgien
Bulgarien
Bundesrepublik Deutschland
Chile
China
Dominikanische Republik
Ecuador
Frankreich
Großbritannien
Guinea
Indien
Irak
Israel
Jugoslawien
Kanada
Kamerun
Marokko
Pakistan
Peru
Philippinen
Polen
Schweden
Schweiz
Senegal
Sowjetunion
Türkei
Uganda
Vereinigte Staaten

Verwaltungsrat des UN-Entwicklungsprogramms (37)

Algerien
Belgien
Brasilien
Bulgarien
Bundesrepublik Deutschland
Chile
Dänemark
Finnland
Frankreich
Großbritannien
Indien
Irak
Italien
Jamaika
Japan
Jordanien
Kamerun
Kanada
Kongo (Kinshasa)
Liberia
Malaysia
Niederlande
Norwegen
Österreich
Pakistan
Paraguay
Peru
Polen
Rumänien

Schweiz
Senegal
Sowjetunion
Thailand
Tunesien
Venezuela
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten

Rat für Industrielle Entwicklung (45)

Argentinien
Belgien
Brasilien
Bulgarien
Bundesrepublik Deutschland
Chile
Elfenbeinküste
Finnland
Frankreich
Ghana
Großbritannien
Guinea
Indien
Indonesien
Iran
Italien
Japan
Jordanien
Kamerun
Kanada
Kolumbien
Kuba
Kuweit
Niederlande
Nigeria
Österreich
Pakistan
Peru
Philippinen
Rumänien
Rwanda
Sambia
Schweden
Schweiz
Somalia
Sowjetunion
Spanien
Sudan
Thailand
Trinidad und Tobago
Tschechoslowakei
Türkei
Uruguay
Vereinigte Arabische Republik
Vereinigte Staaten

Verwaltungsrat des Kapitalentwicklungsfonds der UN (24)

Die 24 Mitglieder des Rats des von der 21. Generalversammlung am 13. Dezember 1966 beschlossenen Kapitalentwicklungsfonds werden von der Generalversammlung aus dem Kreise der Mitglieder der UN, ihrer Sonderorganisationen oder der Internationalen Atomenergie-Organisation gewählt werden. Bis dahin übt der Verwaltungsrat des UN-Entwicklungsprogramms die Funktionen des Rats des Kapitalentwicklungsfonds aus.

Wirtschaftskommission für Europa (31)

Albanien
Belgien
Bulgarien
Bundesrepublik Deutschland
Dänemark
Finnland

Frankreich
Griechenland
Großbritannien
Irland
Island
Italien
Jugoslawien
Luxemburg
Malta
Niederlande
Norwegen
Österreich
Polen
Portugal
Rumänien
Schweden
Sowjetunion
Spanien
Tschechoslowakei
Türkei
Ukraine
Ungarn
Vereinigte Staaten
Weißrußland
Zypern
Beratende Länder (1)
Schweiz

Wirtschaftskommission für Afrika (39)

Algerien
Äthiopien
Botswana
Burundi
Dahome
Elfenbeinküste
Gabun
Gambia
Ghana
Guinea
Kamerun
Kenia
Kongo (Brazzaville)
Kongo (Kinshasa)
Lesotho
Liberia
Libyen
Madagaskar
Malawi
Mali
Marokko
Mauretanien
Niger
Nigeria
Obervolta
Rwanda
Sambia
Senegal
Sierra Leone
Somalia
Südafrika
Sudan
Tansania
Togo
Tschad
Tunesien
Uganda
Vereinigte Arabische Republik
Zentralafrikanische Republik

Assoziierte Mitglieder

Das Mandat sieht vor, daß nicht-selbständige Gebiete in Afrika (einschließlich afrikanischer Inseln) und andere Staaten außer Portugal (Frankreich, Großbritannien, Spanien), die für internationale Beziehungen jener Gebiete verantwortlich sind, assoziierte Mitglieder sind.

Beratende Länder (2)
Bundesrepublik Deutschland
Schweiz

Wirtschaftskommission für Lateinamerika (29)

Argentinien
Barbados
Bolivien
Brasilien
Chile
Costa Rica
Dominikanische Republik
Ecuador
El Salvador
Frankreich
Großbritannien
Guatemala
Guyana
Haiti
Honduras
Jamaika
Kanada
Kolumbien
Kuba
Mexiko
Nicaragua
Niederlande
Panama
Paraguay
Peru
Trinidad und Tobago
Uruguay
Venezuela
Vereinigte Staaten
Assoziierte Mitglieder (1)
Britisch Honduras oder Belize
Beratende Länder (2)
Bundesrepublik Deutschland
Schweiz

Wirtschaftskommission für Asien und den Fernen Osten (27)

Afghanistan
Australien
Birma
Ceylon
China
Frankreich
Großbritannien
Indien
Indonesien
Iran
Japan
Kambodscha
Laos
Malaysia
Mongolische Volksrepublik
Nepal
Neuseeland
Niederlande
Pakistan
Philippinen
Singapur
Sowjetunion
Südkorea
Südvietnam
Thailand
Vereinigte Staaten
Westsamoa
Assoziierte Mitglieder (2)
Brunei
Hongkong
Beratende Länder (2)
Bundesrepublik Deutschland
Schweiz

OPINION LEADERS

Männer und Frauen
aller Berufe
und Altersgruppen,
die Gebildeten
und Nachdenklichen
aller Stände
von der Nordsee
bis zu den Alpen
lesen täglich die

Frankfurter Allgemeine
ZEITUNG FÜR DEUTSCHLAND

Mit Schwung
in den
Abend...



Verwöhnen Sie
Ihren Mann
mit Lufthansa-Cocktail®

Der schmeckt ihm bestimmt. Und regt an.
Dann wird er wieder munter und gut gelaunt,
wovon Sie schließlich auch was haben.
Übrigens: * Lufthansa-Cocktail
einfach ins Glas und den Abend genießen.

* für alle Tage: eisgekühlt pur oder über Eiswürfel –
besonders festlich: mit Sekt