

# BERICHTE UND URKUNDEN

## VÖLKERRECHT

### Die europäische Menschenrechtskonvention vor den nationalen Parlamenten

#### *Vorbemerkung*

Es ist in dem Bericht über die Ausarbeitung des Vertragswerkes in den Organen des Europarates<sup>1)</sup> darauf hingewiesen worden, daß seine Behandlung durch die nationalen Parlamente der Unterzeichnerstaaten wertvolle Aufschlüsse darüber vermittelt, wie sich der nationale Rechtsstandard zu dem Recht der Konvention verhält und welchen Einfluß die Festlegung eines internationalen Mindeststandards bereits jetzt auf das nationale Recht gehabt hat<sup>2)</sup>. Außerdem läßt die Beobachtung dieser Vorgänge den reizvollen Unterschied zwischen den verschiedenen Verfassungsordnungen hinsichtlich der Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften an dem Rechtssetzungsvorgang erkennen. Schließlich ist es aufschlußreich zu beobachten, an welchen Maßstäben der eigenen Politik die nationalen Parlamente das Ergebnis internationaler Verhandlungen messen und welche Gesichtspunkte dabei hervortreten. Das gilt besonders für ein Vertragswerk, welches sich auf ein Gebiet bezieht, das bis vor kurzem fast ausschließlich durch innerstaatliche Normen geregelt wurde. Freilich werden die Äußerungen in den Parlamenten einer vorsichtigen Wertung bedürfen, da sie nicht der Rechtsfindung, sondern einem politischen Ziele dienen.

<sup>1)</sup> Diese Zeitschrift Bd. 15, S. 631 ff. (659); zum materiellen Inhalt der Konvention vgl. den Beitrag des Verfassers »Europäische Grundrechte« bei Neumann-Nippert-Scheuner: Die Grundrechte, Bd. I (1956).

<sup>2)</sup> Die Behauptung von H. H. Jeschek (Juristische Wochenschrift 1954, S. 784), mit Rücksicht auf die Konvention seien bisher keine Bestimmungen des nationalen Rechts geändert worden und lediglich ein Staat habe einen Vorbehalt erklärt, wird durch nachfolgende Darstellung nicht bestätigt.

### 1. *Vereinigtes Königreich*

Am 13. November 1950, also wenige Tage nach der Unterzeichnung der Konvention stand im britischen Unterhaus die bisherige Tätigkeit des Europarates auf der Tagesordnung. Dabei wurde auch die Konvention behandelt<sup>3)</sup>. Das Unterhaus hatte allerdings nicht zu entscheiden, ob die Konvention ratifiziert werden solle. Das stand der Regierung auch ohne parlamentarische Zustimmung frei. Es sollte vielmehr ganz allgemein zu den Arbeiten des Europarates Stellung genommen und gleichzeitig überprüft werden, wie sich die Regierung bei ihnen verhalten habe. Dabei war die Konvention naturgemäß nur ein Punkt von vielen, zu dem neben den organisatorischen Fragen eines weiteren Ausbaues des Europarates u. a. so gewichtige politische Probleme wie die Bildung einer europäischen Föderation und die Aufstellung einer europäischen Armee gehörten.

So heftige Kritik im übrigen an der Tätigkeit des Europarates geübt wurde, in der Beurteilung der Konvention waren sich die Teilnehmer an der Debatte einig. Sie wurde nicht nur als eine wichtige Angelegenheit, sondern als eines der wenigen positiven Ergebnisse der Straßburger Arbeit gewertet. »Wenn die Versammlung nichts anderes fertiggebracht hätte, als dieser Konvention zuzustimmen, schon dann hätte sich ihre Errichtung gelohnt«<sup>4)</sup>.

Mehrere Abgeordnete sprachen die Hoffnung aus, das Vereinigte Königreich werde nicht nur die Konvention ratifizieren, sondern auch die beiden besonderen Erklärungen über den Zugang von Individuen zur Kommission und die Errichtung des Gerichts abgeben<sup>5)</sup>. Daß die Aufnahme des Rechts auf freie Wahlen an dem Widerstand des britischen Vertreters im Ministerkomitee gescheitert war, wurde von mehreren Rednern kritisiert. Der Unterstaatssekretär hat es auf eine Frage des Abgeordneten Duncan Sandys gestanden. Das trug der Regierung den Vorwurf ein, sie diskreditiere Großbritannien in den Augen der freien Völker Europas<sup>6)</sup>. Im Schlußwort<sup>7)</sup> nahm Außenminister Bevin dazu Stellung und berief sich auf rechtliche Schwierigkeiten. Diese Garantie werde aber in das Zusatzprotokoll aufgenommen werden. Sehr viel weniger konziliant äußerte sich Bevin zu der besonderen Erklärung über die Unterwerfung unter den Gerichtshof. Er

<sup>3)</sup> 480 House of Commons Debates (Hansard) 5s. Sp. 1406, 1412–15, 1426, 1428–29, 1446, 1466–68, 1473–74, 1485, 1494–95, 1502–4.

<sup>4)</sup> Glenville Hall, a. a. O., S. 1426; ähnlich Boothby, S. 1428 f.; Lady Tweedsmuir, S. 1446. Vgl. dazu den höhnischen Kommentar von L. C. Green in World Affairs Vol. 5 (1951), S. 434.

<sup>5)</sup> Duncan Sandys, a. a. O., S. 1412; Emrys Roberts, S. 1467; Michison, S. 1485.

<sup>6)</sup> A. a. O., S. 1414.

<sup>7)</sup> A. a. O., S. 1503.

teilte dem Haus kurz mit, die Regierung werde diese Erklärung mit Rücksicht auf ihre überseeischen Verpflichtungen und die Abneigung, sich internationalen gerichtlichen Kontrollinstanzen zu unterwerfen, nicht unterzeichnen. Die bestehenden innerstaatlichen Instanzen gewährten einen ausreichenden Rechtsschutz.

Das Unterhaus nahm von diesen Erklärungen Kenntnis. Die Regierung wurde in den folgenden Wochen noch mehrmals von konservativen Abgeordneten danach gefragt, wann sie die Konvention zu ratifizieren gedenke<sup>8)</sup>. Sie hat es am 22. Februar 1951 als erste Regierung eines Mitgliedstaates getan<sup>9)</sup>. Am 3. November 1952 hat sie auch die Ratifikationsurkunde für das Zusatzprotokoll hinterlegt.

In der Folge hat sich an der Haltung hinsichtlich der Abgabe der besonderen Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 der Konvention nichts geändert<sup>10)</sup>. Hingegen hat die Regierung des Vereinigten Königreiches am 23. Oktober 1953 eine Erklärung abgegeben, nach der die Konvention (nicht aber das Zusatzprotokoll!) auf zahlreiche Gebiete erstreckt wird, deren auswärtige Beziehungen sie wahrnimmt. Die Erstreckung ist gemäß Art. 63 Abs. 2 der Konvention vom 23. November 1953 an wirksam geworden<sup>11)</sup>.

---

8) 483 H. C. Deb. 5s. written answers of febr. 5<sup>th</sup> Nr. 54, 57; 484 H. C. Deb. 5s. written answers of febr. 15<sup>th</sup> Nr. 132 of febr. 19<sup>th</sup> Nr. 50.

9) Text in der Drucksache der Menschenrechtsabteilung des Europarates DH (55) 4: Convention de Sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales et Protocole additionnel. État et texte des Ratifications, Déclarations et Réserves, au 31 décembre 1954, mit Nachträgen.

10) Die in der 217. Sitzung des Bundestages (Verhandlungen S. 9511 B) von dem Abgeordneten Brill übermittelte Nachricht über eine Änderung der Haltung des britischen Parlaments in den Fragen der Abgabe der zusätzlichen Erklärungen über die Zulassung von Beschwerden der Einzelpersonen und der Errichtung des Gerichtshofes in einer angeblichen Debatte vom 22. 2. 1952 scheint auf einem Mißverständnis zu beruhen. Vgl. die Anfrage des Abg. G. Longden, 518 H. C. Deb. 5s. and written answer of 21. oct. 1953, Nr. 83, p. 267. Im übrigen würde die britische Regierung zur Abgabe dieser Erklärung keiner Zustimmung des Parlaments bedürfen.

11) Vgl. DH (55) 4, Abschnitt Vereinigtes Königreich und die Bekanntmachung der Bundesregierung vom 15. 12. 1953 (BGBl. 1954 II, S. 14), wo auch die lange Liste der Gebiete mit einer Einwohnerzahl von insgesamt 68 Mill. Menschen wiedergegeben ist. Die englische Presse hat sich zum Teil sehr kritisch zu der Erstreckung der Konvention auf die überseeischen Gebiete geäußert. Nach einem Bericht der Agence Économique et Financière vom 28. 10. 1953 schrieb der Daily Express: « Ainsi, tous les mécontents et tous les troublions des colonies peuvent désormais exposer leurs plaintes à Strasbourg, où une commission spéciale entendra leurs arguments et prononcera un jugement ». Diese Befürchtungen sind freilich unbegründet, da das Vereinigte Königreich weder für seine eigenen Einwohner noch für die der überseeischen Gebiete das Recht zur Einlegung von Individualbeschwerden anerkannt hat.

## 2. *Norwegen*

Im Gegensatz zum englischen Recht können nach der norwegischen Verfassung internationale Verträge, die entweder von besonderer Bedeutung sind oder gesetzliche Maßnahmen nötig machen, nur nach Zustimmung des Storting vom König abgeschlossen werden<sup>12)</sup>.

Als die Konvention dem Storting mit einer königlichen Proposition zur Zustimmung vorgelegt wurde<sup>13)</sup>, ist auf drei Fragen eingegangen worden:

a) Das Jesuitenverbot des § 2 der norwegischen Verfassung vom 17. Mai 1814, welches gegenwärtig dahin ausgelegt wird, daß es der Einreise ausländischer Ordensangehöriger und einer Propagandatätigkeit des Ordens, nicht aber dem Eintritt eines Inländers in den Orden im Wege steht. In der Vorlage ist nicht darauf eingegangen, ob sich das Jesuitenverbot im Rahmen der nach § 9 Abs. 2 der Konvention zulässigen Einschränkungen der Religionsfreiheit halte. Vielmehr wird offenbar unterstellt, daß dies nicht der Fall sei und vorgeschlagen, nur vorsorglich einen Vorbehalt zu erklären. Der Storting solle jedoch prüfen, ob dieses Verbot, über dessen Aufrechterhaltung sich die Vertreter der anderen Staaten bei der Ausarbeitung der Konvention ehrlich gewundert hätten, noch beibehalten werden solle. Eine Bestimmung der Konvention hat also bereits dazu gedient, eine Verfassungsänderung anzuregen.

b) Die Zuständigkeit des Ministerkomitees gemäß Art. 32 der Konvention, bindende Entscheidungen zu treffen. Es waren Zweifel aufgetaucht, ob die Einräumung dieser Befugnisse mit der norwegischen Souveränität vereinbar sei. Ein Gutachten von *C a s t b e r g* kam jedoch zu dem Ergebnis, daß die Befugnisse des Ministerkomitees nicht weiter gingen als die des Sicherheitsrates der UN und des Internationalen Gerichtshofes und die Regelung der Konvention daher unbedenklich angenommen werden könne.

c) Die besonderen Erklärungen über die Zulassung von Beschwerden von Einzelpersonen an die Kommission und über die Unterwerfung unter den Gerichtshof. In beiden Fällen wurde empfohlen, erst die praktischen Erfahrungen mit der Konvention abzuwarten.

Der Storting-Ausschuß für auswärtige und Verfassungsangelegenheiten hat sich in seinem Bericht<sup>14)</sup> im wesentlichen die Stellungnahme der Regierungsvorlage zu eigen gemacht<sup>15)</sup>. Auch die Debatte im Plenum des Storting

<sup>12)</sup> Art. 26 der Verfassung vom 17. 5. 1814 in der Fassung von 1931. Die Zustimmung wird durch Annahme eines Gesetzes gegeben.

<sup>13)</sup> St. Prp. Nr. 83 (51) vom 13. 4. 1951.

<sup>14)</sup> Instilling S. Nr. 289 vom 27. 11. 1951, S. 538–42.

<sup>15)</sup> Lediglich der Abgeordnete *G. M o s e i d* äußerte Bedenken, die Zustimmung zu erteilen, bevor das Zusatzprotokoll vorliege. Außerdem verlangte er eine Änderung von Art. 32.

befaßte sich mit den Fragen, die schon in der königlichen Proposition aufgeworfen worden waren <sup>16)</sup>).

Am 15. Januar 1952 wurde die Konvention ratifiziert; die beiden besonderen Erklärungen wurden nicht abgegeben. Bezüglich des Jesuitenverbotes wurde ein Vorbehalt erklärt <sup>17)</sup>. Am 8. Dezember 1952 hat Norwegen auch das Zusatzprotokoll ratifiziert, ohne Vorbehalte zu erklären.

Am 13. Dezember 1955 hat Norwegen als 7. Staat, nachdem bereits die Zuständigkeit der Kommission zur Prüfung von Gesuchen von Einzelpersonlichkeiten in Kraft getreten war, auch die Erklärung gemäß Art. 25 der Konvention abgegeben <sup>18)</sup>).

### 3. Schweden

Nach dem schwedischen Verfassungsrecht bedarf der König einer parlamentarischen Zustimmung zum Abschluß eines internationalen Vertrages in der Form eines Parlamentsbeschlusses nur, wenn durch ihn finanzielle Verpflichtungen begründet werden, der Vertrag das geltende Recht ändert oder sich auf Angelegenheiten von großer Bedeutung bezieht <sup>19)</sup>. Im Falle der Menschenrechtskonvention wurde der zweite Fall als gegeben angenommen.

Am 2. März 1951 richtete der König eine Proposition an den Reichstag mit dem Ersuchen, der Ratifikation der Konvention zuzustimmen <sup>20)</sup>. In dieser Vorlage ist untersucht, wie sich die materiell-rechtlichen Bestimmungen der Konvention zum schwedischen Recht verhalten (S. 11–13); im allgemeinen wurde Übereinstimmung, eine erhebliche Abweichung jedoch hinsichtlich der Religionsfreiheit festgestellt. Auf Grund einer Verordnung aus dem Jahre 1873 sei nämlich ein Austritt aus der Landeskirche nur durch Übertritt zu einer anderen christlichen Glaubensgemeinschaft zulässig. Dennoch wurde es nicht für erforderlich gehalten, einen Vorbehalt gegenüber den Verpflichtungen aus Art. 9 der Konvention zu erklären, da dem Parlament bereits ein Vorschlag zur Aufhebung der erwähnten Verordnung vorliege. Das wurde für ausreichend erachtet, obwohl ein Beschluß des Parlaments über diese Vorlage noch nicht gefaßt worden war.

Die Proposition schließt mit dem Vorschlage, die Erklärung über das Be-

<sup>16)</sup> Forhandlingar i Stortinget Nr. 315 f vom 5. 12. 1951, S. 2515–28.

<sup>17)</sup> Wortlaut: « L'article 2 de la Constitution de la Norvège du 17 mai 1814 contenant une disposition selon laquelle les Jésuites ne sont pas tolérés, une réserve correspondante est faite en ce qui concerne l'application de l'article 9 de la Convention ».

<sup>18)</sup> Nouvelles du Conseil de l'Europe 6<sup>e</sup> année n° 1 (janvier 1956), p. 4.

<sup>19)</sup> Art. 12 der Verfassung von 1809 in der Fassung von 1921.

<sup>20)</sup> Bihang till riksdagens Protokoll 1951, i. saml. Nr. 165.

schwerderecht von Einzelpersonen an die Kommission abzugeben<sup>21)</sup>, mit der Anerkennung des Gerichtshofes aber noch abzuwarten, bis die Erfahrung gezeigt habe, daß dieses Organ von praktischem Nutzen sei. Nach Behandlung im Auswärtigen Ausschuß ist die Proposition ohne eingehendere Debatte zur Sache von beiden Häusern genehmigt worden, was dem König am 17. Mai 1951 mitgeteilt wurde. Der Ratifikationsbeschuß des Kabinetts datiert erst vom 11. Januar 1952; in dieser Sitzung wurde auch beschlossen, der Proposition folgend, die Erklärung gemäß Art. 25 über die Zulassung von Beschwerden der Einzelpersonen an die Kommission abzugeben. Beide Erklärungen wurden am 4. Februar 1952 beim Generalsekretariat des Europarates hinterlegt.

Das Zusatzprotokoll hat Schweden am 22. Juni 1953 ratifiziert und dabei mit Rücksicht auf das Bestehen einer Staatskirche, das sich auch auf die Ausgestaltung des Religionsunterrichts in den Schulen auswirkt, einen Vorbehalt hinsichtlich des Art. 2 erklärt<sup>22)</sup>.

<sup>21)</sup> In Übersetzung lautet der Passus: »Es erhebt sich also die Frage, ob Schweden bei einer eventuellen Ratifikation der Konvention anschließend an die Ratifikation eine Erklärung der vorliegenden Art folgen lassen soll. Man kann sicher sagen, daß das Recht für Privatpersonen und Organisationen, Vorstellung bei der Kommission zu erheben, zu propagandistischen Zwecken ausgenutzt werden könnte. Einen Schutz hiergegen enthält jedoch Art. 27, der u. a. vorschreibt, daß die Kommission Gesuche abweisen soll, die nach ihrer Ansicht offensichtlich unbegründet sind oder einen Mißbrauch des Beschwerderechts darstellen. Weiter mag hervorgehoben werden, daß – da ja die Konvention wie oben ausgeführt in erster Linie den Staaten Verpflichtungen hinsichtlich ihres Verhaltens gegenüber ihren eigenen Mitbürgern auferlegt – die Durchführung der Konvention nicht wirksam garantiert werden könnte, wenn nicht den Einzelnen irgendeine Form von Klagerecht gegen eine Verletzung der Konvention zugesichert wird. Es ist nämlich keineswegs sicher, daß sich, wenn ein Staat die Menschenrechte seiner Angehörigen verletzt, ein anderer Staat findet, der bereit ist, aus diesem Anlaß eine Klage gegen diesen Staat vorzubringen. Ausgehend von den hier dargelegten Erwägungen meine ich, daß Schweden einer Ratifikation der Konvention eine Erklärung gemäß Art. 25 folgen lassen sollte, daß Schweden die Zuständigkeit der Kommission zur Annahme von Vorstellungen von Privatpersonen, nichtstaatlichen Organisationen und Gruppen von Privatpersonen anerkennt«.

<sup>22)</sup> Text nach der Wiedergabe in der Drucksache DH (55) 4, Abschnitt Schweden: « La dite ratification a été faite sous réserve relative à l'article 2 du Protocole, réserve portant que la Suède ne peut accorder aux parents le droit d'obtenir, en se référant à leur conviction philosophique, dispense pour leurs enfants de l'obligation de prendre part à certains parties de l'enseignement des écoles publiques et portant aussi que la dispense de l'obligation de prendre part à l'enseignement du christianisme dans ces écoles ne peut être accordée que pour les enfants d'une autre profession de foi que l'église suédoise, en faveur desquels une instruction religieuse satisfaisante a été organisée, cette réserve se fondant sur les dispositions du règlement nouveau du 17 mars 1933 pour les établissements secondaires du Royaume et les dispositions analogues concernant les autres établissements d'enseignement ».

#### 4. Bundesrepublik Deutschland

Der deutsche Bundestag hat nicht abgewartet, bis die Bundesregierung ihm den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu der Konvention zuleitete, sondern sämtliche Fraktionen haben von sich aus die Initiative ergriffen und selbst eine Vorlage eingebracht<sup>23)</sup>. Dieses außergewöhnliche Vorgehen steht im Einklang mit der Entstehungsgeschichte der Konvention. Die Initiative ging auch auf der europäischen Ebene von der Beratenden Versammlung – also einem Gremium von Parlamentariern – aus. Diese hatte das Ministerkomitee unablässig und ungeduldig zum Abschluß gedrängt. Hier wiederholte sich nun auf der nationalen Ebene derselbe Vorgang<sup>24)</sup>. Allerdings war die Vorlage nicht ausreichend vorbereitet; außerdem wirkten sich die gleichzeitig laufenden Verhandlungen über das Zusatzprotokoll hemmend auf den Fortgang der Beratungen im Bundestag aus. Nach der 135. Sitzung des Bundestages am 18. April 1951, in der der Gesetzesentwurf ohne Aussprache an die Ausschüsse verwiesen wurde, dauerte es über ein Jahr bis zum abschließenden Bericht über die Ausschüßarbeiten<sup>25)</sup>. In dem Ausschüß für Besatzungsstatut und Auswärtige Angelegenheiten und im Rechtsausschüß des Bundestages wurde nie ernstlich in Frage gestellt, ob die Bundesrepublik die Verpflichtungen aus der Konvention übernehmen könne und solle, nachdem festgestellt worden war, daß sich der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes bis auf geringfügige Überschneidungen in den weiter gezogenen Rahmen der Konvention einpasse<sup>26)</sup>. Damit war im Grund aber nur beantwortet, daß eine Übernahme der Verpflichtungen aus der Konvention durch die Bundes-

<sup>23)</sup> Bundestagsdrucksache Nr. 2110/49 vom 4. 4. 1951.

<sup>24)</sup> Der Bericht des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages vom 10. 6. 1952 Drucksache 3338/49 hat sich unter Ziffer 4 mit der Frage beschäftigt, ob dieses Vorgehen verfassungsrechtlich zulässig sei, und darauf hingewiesen, es könne die absurde Situation eintreten, daß der Bundespräsident das vorgeschlagene Zustimmungsgesetz ausfertigen müsse, den Abschluß des Vertrages jedoch verweigere. H. Mosler: Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Festgabe für Carl Bilfinger, 1954, S. 290, sieht in einem Initiativantrag auf Erlaß eines Zustimmungsgesetzes einen unzulässigen Einbruch in den Zuständigkeitsbereich der Regierung. Der Mangel könne aber durch eine widerspruchslose Beteiligung der Regierung an den Ausschüßberatungen und Plenardebatten des Parlaments geheilt werden.

<sup>25)</sup> Bundestagsdrucksache 3338/49 vom 30. 4. 1952; dort sind auch die einzelnen Stationen der Ausschüßarbeit festgehalten: 6. 6. 1951 Auswärtiger Ausschüß – 14. 7. 1951 Rechtsausschüß – Überweisung an den Unterausschüß – 16./17. 1. 1952 Rechtsausschüß – 13. 2. 1952 Auswärtiger Ausschüß – 14. 2. 1952 Rechtsausschüß – 30. 4. 1952 Bericht des Auswärtigen Ausschusses – 10. 6. 1952 zweite und dritte Lesung im Plenum.

<sup>26)</sup> Bundestagsdrucksache 3338, S. 5; zu den vom Ausschüß behandelten Einzelfragen vgl. auch H. H. Jescheck, Neue Juristische Wochenschrift 1954, S. 784. Der Verf. behält sich vor, auf sie in seiner systematischen Darstellung, die in Band I von Neumann-Nipperdey-Scheuner: Die Grundrechte, erscheinen soll, einzugehen.

republik ohne vorhergehende Änderung des Grundgesetzes möglich sei<sup>27)</sup>.

Die Frage, ob die Bundesrepublik in Grundrechtsmaterien Interventionen fremder Mächte zu dulden bereit sei, wurde überhaupt nicht gestellt. Als der Auswärtige Ausschuß sich jedoch damit beschäftigte, ob die Ratifikation sofort oder erst in einem späteren Zeitpunkt erfolgen solle, hat er erkennen lassen, welche Gründe ihn dazu bewogen, der Ratifikation überhaupt zuzustimmen. Er „begründe diesen Vorschlag (die Konvention jetzt zu ratifizieren) mit der Meinung, daß das deutsche Volk allen Anlaß habe, sich um eine Verbesserung seiner Stellung unter den Völkern und Staaten der Welt zu bemühen; es werde auf die Gefahr hingewiesen, daß bei einem längeren Zuzwarten Deutschlands Verdächtigungen gegen die Bundesrepublik aufkommen könnten“<sup>28)</sup>. Unter diesem Gesichtspunkt sollte die Bundesregierung nicht nur zur Ratifikation, sondern auch zur Abgabe der besonders in der Konvention vorgesehenen Erklärungen über den Zugang von Individuen zur Kommission und über die Errichtung des Gerichtshofes ermächtigt werden, da „die öffentliche Meinung der Welt ein Interesse an der Kontrolle der Handhabung der Menschenrechte in Deutschland habe“<sup>29)</sup>.

27) Der Ausschuß hat sich auf die Begründung der Zulässigkeit des Abschlusses der Konvention darauf berufen, »daß die allgemeinen Rechtssätze der in Abschnitt 1 der Konvention enthaltenen Deklaration der Menschenrechte zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehören« und daher bereits gemäß Art. 25 des Grundgesetzes Bestandteil des Bundesrechts seien. Darin liegt eine Verkenning des Begriffs der allgemeinen Regeln des Völkerrechts. Wenn auch zahlreiche Grundrechtsregeln auf Grund der auf allgemeinen Regeln des Völkerrechts beruhenden Normen des Fremdenrechts im Verhältnis zwischen den Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft und den Angehörigen fremder Staaten bisher schon galten, so ist gerade das Neuartige der Konvention, daß durch sie nun auch für das Verhältnis der Staaten zu ihren eigenen Angehörigen völkerrechtliche Verpflichtungen geschaffen werden. Darin liegt sogar eine Durchbrechung des bisher geltenden Prinzips der *domestic jurisdiction*, das durch den Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten geschützt ist. Die Zuständigkeit zur Durchbrechung dieser allgemeinen Regel des Völkerrechts ergibt sich aus der Vertragsgewalt. Diese und nicht Art. 24 des Grundgesetzes ist auch die Grundlage für die Ausstattung der Kommission und des Gerichtshofes mit Rechtsprechungshoheit.

28) Sehr viel unbefangener der Abgeordnete Kiesinger in der 217. Sitzung, S. 9514 C.

29) Der Ausschußbericht S. 2 hält den Vorbehalt gemäß Art. 64 und die besonderen Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 nicht auseinander. Bei Art. 64 handelt es sich darum, die Geltung einzelner Vorschriften, die auch in Kraft treten würden, wenn die besonderen Erklärungen der Art. 25 und 46 nicht abgegeben werden, auszuschließen. Von der Abgabe der Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 wurde hingegen das Inkrafttreten bestimmter Teile der Konvention abhängig gemacht. Im übrigen war in dem Fraktionsantrag für das Zustimmungsgesetz (Drucksache Nr. 2110 vom 4. 4. 1951) bereits die Zulassung von Individualklagen gemäß Art. 25 und die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes ausgesprochen. Das ist von den Ausschüssen dahingehend richtiggestellt worden, daß die Bundesregierung lediglich ermächtigt wird, die Zuständigkeit der genannten Gremien anzuerkennen. Im Bundesrat wurde später darauf hingewiesen, daß diese Ermächtigung nicht an die Bundesregierung, sondern an den Bundespräsidenten zu richten gewesen wäre.



Schließlich war eine Form für die Einführung der Konvention in Berlin zu finden. Nachdem bei der Unterzeichnung von dem Vertreter der Bundesrepublik keine Erklärung über den Geltungsbereich der Konvention abgegeben worden war, konnte der sonst bei internationalen Verträgen übliche Weg eines Zusatzprotokolls, welches vom Parlament gebilligt wird, nicht gewählt werden. Auch Art. 63 der Konvention erschien als Grundlage ungeeignet. Er setzt voraus, daß das Unterzeichnerland die internationalen Beziehungen des Gebietes, auf das die Konvention erstreckt werden soll, wahrnimmt. Das war aber der Bundesrepublik durch den bei der Genehmigung des Grundgesetzes ausgesprochenen Berlin-Vorbehalt der Besatzungsmächte versagt. Vor allem aber erschien die »Kolonialklausel« für diesen Zweck gänzlich ungeeignet. Erst in letzter Minute fanden die Fraktionen des Bundestages eine Lösung für die Berlin-Frage: die Einfügung einer besonderen Bestimmung in das Zustimmungsgesetz, daß die Konvention im gesamten Geltungsbereich des Grundgesetzes gelte<sup>30)</sup>. Auf dieser Grundlage konnte bei der Ratifikation die Erklärung abgegeben werden, daß »der Geltungsbereich der Konvention sich auch auf Berlin erstreckt«.

Es war wohl kein Zufall, daß sich die abschließende Beratung der Konvention in der 217. Sitzung des Bundestages an die Beratung einer großen Anfrage über die Hilfe für Berlin anschloß<sup>31)</sup>. So war eine Atmosphäre geschaffen, die ein Gefühl für die Bedeutung des Verhandlungsgegenstandes aufkommen zu lassen geeignet war. Der Bundestag hatte sein Interesse an dem Zustandekommen der Konvention durch den Initiativantrag sämtlicher Fraktionen bewiesen. Bei der Arbeit in den Ausschüssen waren keine Meinungsverschiedenheiten aufgetreten. Daher war die Aussprache kurz. Bei Enthaltung der kommunistischen Gruppe wurde das Zustimmungsgesetz einstimmig angenommen.

Der Bundestag nahm auch die beantragte Empfehlung an, bei der Ratifikation einen Vorbehalt gegen Art. 7 Abs. 2 der Konvention zu erklären<sup>32)</sup>. Anschließend behandelte er einen Antrag des Zentrums, den Abschluß eines neuen Zusatzprotokolls anzuregen, in dem das Recht auf die Heimat, die Freizügigkeit und das politische Asylrecht garantiert werden sollten<sup>33)</sup>. Ob-

<sup>30)</sup> Änderungsantrag sämtlicher Fraktionen Umdruck Nr. 569/49 vom 10. 6. 1952; dazu Brill in der 217. Sitzung Prot. 9514 A/B; durch ein Versehen blieb der dem Zustimmungsgesetz eingefügte Art. 3 bei der Verkündung des Gesetzes unberücksichtigt. Vgl. Bundesgesetzblatt 1952 II, S. 655 und die Berichtigung, a. a. O., S. 953. In Berlin ist die Konvention durch das 3. Gesetz über die Anwendung von Bundesgesetzen über internationale Abkommen der Bundesrepublik Deutschland vom 24. 9. 1953 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, S. 1163) übernommen worden.

<sup>31)</sup> Verhandlungen, S. 9510 C–9516 B.

<sup>32)</sup> Vgl. dazu eingehend »Europäische Grundrechte« unter VI/6.

<sup>33)</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 2197/49 vom 25. 4. 1951 und den schriftlichen Bericht des 7. Bundestagsausschusses vom 30. 4. 1952, Drucksache Nr. 3939 sowie die Ausführungen des

wohl weder in dem vorgelegten Bericht noch in der Aussprache die Voraussetzungen für die Gewähr der Freizügigkeit und des Asylrechts auf zwischenstaatlicher Ebene geprüft worden waren und obwohl in der Aussprache über das Recht auf die Heimat durchaus unterschiedliche Auffassungen vertreten wurden, nahm das Plenum den Antrag an. Die Bundesregierung wurde ersucht, innerhalb des Europarates auf den Abschluß des gekennzeichneten Zusatzprotokolls hinzuwirken, und auch die deutschen Mitglieder der Beratenden Versammlung wurden aufgerufen, im gleichen Sinne tätig zu werden <sup>34</sup>).

Nachdem der Bundesrat trotz einiger Bedenken gegen die Formulierung des Zustimmungsgesetzes den Vermittlungsausschuß nicht angerufen hatte, wurde das Zustimmungsgesetz mit dem Datum des 7. August 1952 verkündet und am 22. August im Bundesgesetzblatt veröffentlicht <sup>35</sup>).

Am 5. Dezember 1952 wurde die Ratifikationsurkunde für die Konvention beim Generalsekretariat des Europarates hinterlegt <sup>36</sup>). Die Bundesregierung erstreckte dabei – den Beschlüssen des Bundestages auf seiner 217. Sitzung folgend – den Geltungsbereich der Konvention auch auf Berlin und erklärte einen Vorbehalt zu Art. 7 Abs. 2 der Konvention <sup>37</sup>). Darüber hinaus brachte sie zum Ausdruck, daß die Ratifikation der Konvention keine Anerkennung des gegenwärtigen Status des Saargebiets in sich schließe, wie sie dies schon in ihrer Note vom 5. November 1950 anlässlich der Unterzeichnung der Konvention erklärt habe.

Die zusätzlichen Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 der Konvention, zu deren Abgabe der Bundestag die Bundesregierung ermächtigt hatte, wurden

Abg. Brill in der 217. Sitzung, S. 9515. Die Problematik einer Garantie des Rechtes auf die Heimat wurde auf der Tagung der Gesellschaft für Völkerrecht am 3. 4. 1952 in Hamburg von W. Jellinek und H. U. Scupin behandelt. Das Referat von Scupin »über die Menschenrechte«, vgl. Laun-Festschrift, 1953, S. 173 ff. Ferner H. Bülck: »Das Recht auf die Heimat« in Jahrbuch für internationales Recht, Bd. III (1954), S. 58. Der Beschluß des Bundestages hat bisher noch nicht zu einem Antrag an die Beratende Versammlung geführt. Sein Ziel wird zum Teil bereits durch die »Europäische Konvention über die gegenseitige Behandlung von Staatsangehörigen« und die geplante »Europäische Auslieferungskonvention« erfüllt. Im übrigen ist dieses Recht gegenüber den anderen Grundrechten kaum klar abzugrenzen, da wesentliche Teile seines Inhalts in anderen Grundrechten, wie der Freizügigkeit, dem Auslieferungsverbot u. a. enthalten sind. Es handelt sich dabei allerdings im wesentlichen um Grundrechte, die in der Europäischen Konvention garantiert sind.

<sup>34</sup>) Verhandlungen, S. 9517 A.

<sup>35</sup>) Teil II, S. 685–700; die beigelegte deutsche Übersetzung ist nicht durchgehend zuverlässig.

<sup>36</sup>) Wortlaut Drucksache DH (55) 4, Abschnitt Bundesrepublik Deutschland; dazu Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 200 vom 16. 12. 1952.

<sup>37</sup>) Wortlaut gemäß Drucksache DH (55) 4, in Übersetzung: « Conformément à l'article 64 de la Convention, la République Fédérale d'Allemagne fait la réserve, qu'elle n'appliquera la disposition de l'article 7, alinéa 2 de la Convention que dans les limites de l'article 103, alinéa 2 de la Loi Fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne ».

damals noch nicht abgegeben. Ein Jahr später reichte die Opposition eine kleine Anfrage ein, aus welchem Grunde das nicht geschehen sei <sup>38)</sup>. Darauf antwortete der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes am 12. Januar 1954, daß die Erklärung gemäß Art. 25 erst von drei Staaten und die Erklärung gemäß Art. 46 erst von zwei Staaten abgegeben worden sei. „Da politisch mithin noch keine Eile geboten ist, andererseits die Frage des Verhältnisses der Gerichtsbarkeit der Menschenrechtskonvention zur Gerichtsbarkeit der geplanten Europäischen Gemeinschaft noch einer sehr gründlichen Klärung bedarf, scheint es zweckmäßig, zunächst die grundsätzliche Prüfung der mit der europäischen Gerichtsbarkeit zusammenhängenden Fragen durchzuführen und bis dahin die Abgabe der deutschen Beitrittserklärungen zurückzustellen“ <sup>39)</sup>.

Die Frage wurde von der Opposition kurz darauf nochmals aufgegriffen <sup>40)</sup>, und wiederum wies die Bundesregierung auf die laufenden Verhandlungen über die Gründung einer Europäischen Gemeinschaft sowie auch auf die ihr aus dem Verträge über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl obliegenden Verpflichtungen hin. Diesen Einwänden bemühte sich der Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht in seinem mündlichen Bericht vom 12. Juli 1954 <sup>41)</sup> Rechnung zu tragen, indem er die Bundesregierung ermächtigte, für die übernommenen und in diesem Zusammenhange noch zu übernehmenden Verpflichtungen einen Vorbehalt zu erklären, aber die Bundesregierung doch ersuchte, nun die Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 der Konvention abzugeben <sup>42)</sup>. Auch die Beratende Versammlung des Europarates richtete am 23. September 1954 nochmals eine dringende Aufforderung an alle Mitgliedstaaten des Europarates, die beiden Erklärungen abzugeben <sup>43)</sup>. Nach Bildung der Menschenrechtskommission hat sich ihr deutsches Mitglied in beredten Worten für die Abgabe der Erklärungen ausgesprochen <sup>44)</sup>, und am 29. Juni 1955 unterzeichnete der belgische König die Ermächtigung zur Abgabe der beiden Erklärungen <sup>45)</sup>. Unmittelbar danach, am 5. Juli 1955, gab die Bundesregierung die beiden Erklärungen für drei

<sup>38)</sup> Kleine Anfrage Nr. 11 der SPD-Fraktion vom 7. 12. 1953 Bundestagsdrucksache Nr. 129/53.

<sup>39)</sup> Bundestagsdrucksache Nr. 174/53; dazu kritisch Jescheck, Neue Juristische Wochenschrift 1954, S. 783.

<sup>40)</sup> Antrag der Fraktion der SPD, Bundestagsdrucksache Nr. 228/53.

<sup>41)</sup> Bundestagsdrucksache Nr. 713/53.

<sup>42)</sup> Vgl. Bericht über die 41. Sitzung am 15. 7. 1954, S. 1928.

<sup>43)</sup> Resolution 58 auf Antrag des Abg. Crosbie. Nouvelles du Conseil de l'Europe, Oct. 1954, p. 25.

<sup>44)</sup> Süsterhenn in Rheinischer Merkur vom 29. 4. 1955; vgl. auch Informationsdienst des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung Nr. 257 vom 5. 5. 1955. In dem Aufsatz ist der innenpolitische von dem außenpolitischen Aspekt sehr geschickt getrennt.

<sup>45)</sup> Text in Drucksache DH (55) 4, Abschnitt Belgien.

Jahre vorbehaltlos ab <sup>46)</sup> und machte damit den Weg für die Einlegung der ersten Individualbeschwerde frei.

Über der parlamentarischen Behandlung des Zusatzprotokolls vom 20. März 1952 waltete ein Unstern. Der Entwurf des Zustimmungsgesetzes wurde am 16. Januar 1953 dem Bundesrat <sup>47)</sup> und, nachdem dieser ihn, ohne Einwendungen zu erheben, am 6. Februar 1953 weitergegeben hatte, am 12. Februar 1953 dem ersten Bundestage zugeleitet <sup>48)</sup>, aber von diesem nicht mehr verabschiedet. Die Bundesregierung hat ihn dann beim zweiten Bundestage eingebracht, ohne ihn erneut dem Bundesrate zu Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zuzuleiten <sup>49)</sup>. Erst nach der ersten Lesung im Bundestagsplenum <sup>50)</sup> und der Behandlung im Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht wurde er am 26. Februar 1954 erneut, um der Diskontinuität des Gesetzgebungsvorganges Rechnung zu tragen, dem Bundesrate zur Stellungnahme zugeleitet, dessen Rechtsausschuß sich am 11. März 1954 – also ein ganzes Jahr, nachdem er das schon einmal getan hatte – mit dem Entwurf beschäftigte <sup>51)</sup>. In seiner 120. Sitzung am 19. März 1954 beschloß der Bundesrat, gegen den Entwurf des Zustimmungsgesetzes keine Einwendungen zu erheben. Danach ging er an den Bundestag weiter, der ihn ohne Debatte an den Ausschuß für Rechtswesen und Verfassungsrecht verwies, welcher die Vorlage bisher noch nicht verabschiedet hat.

Die Verzögerung ist nicht auf sachliche Bedenken oder Widerstände, sondern teilweise auf Schwierigkeiten des Verfahrens, die mit der Vorlage als solcher nichts zu tun hatten, zurückzuführen. Die einzige materiellrechtliche Frage, die bisher sowohl im Bundestage wie auch im Bundesrate eingehender erörtert wurde, war die nach dem Umfang und Inhalt des Elternrechts gemäß Art. 2, welche bereits die Gremien des Europarates lange beschäftigt hatte <sup>52)</sup>. Wie im Vereinigten Königreich, das deswegen schon bei der Unterzeichnung des Protokolls einen Vorbehalt erklärt hatte, wurde die Befürchtung geäußert, aus dieser Bestimmung lasse sich nicht nur ein Recht der Eltern auf Errichtung von Privatschulen auf eigene Kosten wie gemäß Art. 7 Abs. 4 GG herleiten, sondern auch eine Pflicht des Staates, Privatschulen zu subventionieren. Ein Rückgriff auf die Materialien zerstreute die geäußerten Bedenken.

<sup>46)</sup> Text in Drucksache DH (55) 4, Abschnitt Bundesrepublik Deutschland; auf das Problematische des vom Bundestage zugestandenen Vorbehaltes hatte der Abg. Wahl in der 41. Sitzung des Bundestags eindringlich hingewiesen, a. a. O., S. 1928.

<sup>47)</sup> Drucksache Nr. 26/53 und Bericht über die 100. Sitzung am 6. 2. 1953, S. 64 A–D.

<sup>48)</sup> Drucksache I/1949, Nr. 4076. <sup>49)</sup> Drucksache II/1953, Nr. 85.

<sup>50)</sup> Bericht über die 8. Sitzung am 10. 12. 1953, S. 195 C.

<sup>51)</sup> Bundesratsdrucksache Nr. 46/54 (Beschluß) vom 20. 3. 1954.

<sup>52)</sup> Vgl. u. a. CR (2) 933 und AS (3) 81.

## 5. Saarland

Die europäische Menschenrechtskonvention war der erste multilaterale Vertrag, an dem das Saarland teilnahm<sup>53</sup>). Deshalb mußte der Regierung an einer raschen Ratifikation gelegen sein. Allerdings schien sie auf der anderen Seite an einer eingehenden Erörterung im Landtag nicht interessiert. Bald nach der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls legte sie dem Landtage den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes zu der Konvention und zum Zusatzprotokoll vor, dem kaum eine halbe Seite als Begründung und lediglich eine deutsche Übersetzung der Vertragstexte beigefügt waren<sup>54</sup>). Diese Übersetzung folgt zum größten Teil wörtlich der Bundestagsvorlage, nur die Präambel und einige wenige Artikel sind – teilweise recht unglücklich<sup>55</sup>) – geändert. Die fehlerhaften Stellen der Bundestagsübersetzung sind hingegen beibehalten.

Drei Tage nach Einbringung des Gesetzes fand bereits die erste Lesung statt, bei der der Ministerpräsident lediglich einige erläuternde Worte sprach<sup>56</sup>) und die Überweisung an einen Ausschuß beantragte. Bei der zweiten Lesung, die lediglich im Abstände einer Woche folgte, stellte der Berichterstatter nur kurz und summarisch fest, daß sich das saarländische Verfassungsrecht im Rahmen der Konvention halte, ohne auch nur eine einzige Bestimmung desselben zu erwähnen<sup>57</sup>). Dem Bericht schloß sich eine ausschließlich politische Debatte an, die ein kommunistischer Abgeordneter zu einem heftigen Angriff gegen die Regierung benützte<sup>58</sup>), während eine sozialdemokratische Abgeordnete und ein Parteiloser in maßvollerer Form die rechtsstaatlichen Zustände im Saarland kritisierten und Mahnungen aussprachen, die Regierung möge sich an die in den Abkommen gegebenen Garantien halten<sup>59</sup>).

Der Innenminister antwortete darauf mit einem Lob der rechtsstaatlichen Einrichtungen im Saarland und einem Hinweis auf die nach der Konvention

<sup>53</sup>) Vgl. Art. 97 der Verfassung des Saarlandes vom 15. 12. 1947. (Amtsbl. S. 1077): »Abkommen und Vereinbarungen, die im Rahmen des Statuts von der Landesregierung oder dem von ihr beauftragten Minister abgeschlossen werden, bedürfen zur Wirksamkeit der Zustimmung des Landtages.«

<sup>54</sup>) Landtagsdrucksache Abt. II Nr. 932 I vom 3. 6. 1952.

<sup>55</sup>) Z. B. Art. 5 Abs. 1, S. 2: »Seiner Freiheit darf außer in folgenden Fällen und auf dem gesetzlich vorgeschriebenen Wege nur beraubt werden a) . . .«.

<sup>56</sup>) Stenografischer Bericht über die 127. Sitzung des saarländischen Landtags vom 6. 6. 1952, S. 1076. Er behauptete dabei irrtümlich, die Anregung zur Ausarbeitung der Konvention sei vom Ministerkomitee ausgegangen.

<sup>57</sup>) Stenografischer Bericht über die 128. Sitzung am 13. 6. 1952, S. 1087.

<sup>58</sup>) Abg. K ä r c h e r, a. a. O., S. 1087.

<sup>59</sup>) Abg. Frau S c h i f f g e n s, a. a. O., S. 1087; Abg. C o n r a d, a. a. O., S. 1089.

zulässigen Einschränkungen der Grundrechte<sup>60)</sup>. Eine sachliche Prüfung der im Saarlande geltenden Rechtsnormen an den Maßstäben der europäischen Konvention hat bei ihrer parlamentarischen Behandlung nicht – weder im Ausschuß noch im Plenum – stattgefunden. Die dritte Lesung wurde gleich angeschlossen, bei der das Zustimmungsgesetz gegen nur eine Stimme angenommen wurde<sup>61)</sup>.

Die Ratifikationsurkunden sind von der Regierung allerdings erst sieben Monate später, am 14. Januar 1953, hinterlegt worden, nachdem auch die Bundesrepublik ratifiziert hatte.

### 6. Irland

Irland besitzt zwar im Gegensatz zu dem Vereinigten Königreich eine geschriebene Verfassung, ist darin jedoch in vielem britischen Überlieferungen gefolgt. So kennt die irische Verfassung vom 1. Juli 1937 bei internationalen Abkommen lediglich eine Pflicht zur Vorlage bei dem Unterhaus, dem Dáil Éireann. Eine Zustimmung des Dáil ist nur nötig, wenn ein Abkommen dem Staat finanzielle Lasten auferlegt<sup>62)</sup>. Weder die Regierung noch das Parlament hielten eine mündliche Erörterung für notwendig, da das irische Recht mit dem Vertragswerk übereinstimme. Um jedoch völlig sicher zu gehen, hat die Regierung bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden für die Konvention und das Zusatzprotokoll am 25. Februar 1953 den Vorbehalt erklärt, daß sie aus Art. 6 Abs. 3 lit. (c) keine weitergehende Verpflichtung zur Beiordnung von kostenlosen Pflichtverteidigern entnehme als nach irischem Recht. Erst nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden erfolgte die Vorlage beim Dáil am 3. März 1953. Bei der Ratifikation hat die Regierung die Erklärung gemäß Art. 25 der Konvention für unbegrenzte Dauer, die Erklärung gemäß Art. 46 hingegen zunächst für fünf Jahre und danach kündbar abgegeben<sup>63)</sup>.

<sup>60)</sup> A. a. O., S. 1090.

<sup>61)</sup> Gesetz vom 13. 6. 1952. Amtsblatt des Saarlandes, S. 641. Auch dort ist nur die nicht maßgebende deutsche Übersetzung wiedergegeben.

<sup>62)</sup> Art. 29 Ziff. 5 der Verfassung. Allerdings wird gemäß Art. 29 Ziff. 6 ein internationales Abkommen nur dann *domestic law of the State*, wenn dies von den *Oireachtas*, d. h. dem Präsidenten und den beiden Häusern des Parlamentes bestimmt worden ist.

<sup>63)</sup> Vgl. die Erklärung zu Art. 25 im BGBl. 1955 II, S. 916. Die Erklärung zu Art. 46 ist in der vom Stationary Office herausgegebenen "Treaty Series" 1953, No. 12 (Pr. 2233) veröffentlicht und lautet: "The Government of Ireland recognise the jurisdiction of the European Court of Human Rights as compulsory *ipso facto* and without special agreement concerning the interpretation and application of the said Convention, for a period of five years and thereafter until such time as notice of withdrawal of the recognition may be given". Das Zusatzprotokoll ist in diesen Erklärungen nicht besonders erwähnt. Dennoch beziehen sie sich auch auf dieses, da seine Bestimmungen gemäß Art. 5 als Zusatzartikel zur

### 7. Griechenland

Die griechische Verfassung vom 2. Juni 1927 sieht vor, daß das Parlament in weitem Umfange beim Abschluß internationaler Abkommen eingeschaltet wird: Gemäß Art. 82 ist eine Zustimmung notwendig bei Handels-, Friedens- und anderen Verträgen, durch die Haushaltsmittel in Anspruch genommen oder Einzelpersonen irgendwelche finanziellen Belastungen auferlegt werden, ferner bei Abkommen, durch die Konzessionen eingeräumt werden, deren Verleihung verfassungsmäßig einer Zustimmung in Gesetzesform bedarf, sowie jeder Erwerb, Austausch und jede Abtretung von Staatsgebiet.

Die Konvention und das Zusatzprotokoll, zu dessen Art. 2 Griechenland bei der Unterzeichnung einen Vorbehalt wegen des weltanschaulichen Elternrechts erklärt hatte<sup>64</sup>), wurden im Sommer 1952 der griechischen Kammer zugeleitet und sind dort im Frühjahr 1953 ohne vorherige Ausschußberatung und ohne Debatte verabschiedet worden<sup>65</sup>). Das Zustimmungsgesetz Nr. 2329 wurde im Gesetzblatt Band I Nr. 68 vom 21. März 1953 veröffentlicht, und am 28. März 1953 wurden die Ratifikationsurkunden in Athen dem Generalsekretär des Europarates übergeben<sup>66</sup>).

### 8. Dänemark

Wie im Saargebiet, in Irland und Griechenland ist auch in Dänemark die Konvention zusammen mit dem Zusatzprotokoll dem Parlament zur Genehmigung zugeleitet worden<sup>67</sup>). Daß die Vorlage erst zwei Jahre nach Unterzeichnung der Konvention erfolgte, wurde jedoch nicht mit der Rücksichtnahme auf das Zusatzprotokoll begründet. Gewisse Bestimmungen des dänischen Sozialrechts hätten mit der Konvention in Einklang gebracht

---

Konvention gelten. Lediglich für die Erklärung gemäß Art. 63 ist vorgesehen, daß sie für die Rechte des Zusatzprotokolls gesondert abgegeben werden kann (Art. 4).

<sup>64</sup>) Text: « Au moment de la signature du présent Protocole, le Gouvernement hellénique, se prévalant de l'article 64 de ladite Convention, formule la réserve suivante, portant sur l'article 2 du Protocole: Le mot 'philosophique' par lequel se termine le second paragraphe de l'article 2 recevra en Grèce une application conforme aux dispositions y relatives de la législation intérieure ».

<sup>65</sup>) Freundliche Auskunft von Botschafter Th. K o r d t.

<sup>66</sup>) Text DH (55) 4, Abschnitt Griechenland. Die bei dieser Gelegenheit gewechselten Reden sind im *Messenger d'Athènes* vom 29. 3. 1953 wiedergegeben.

<sup>67</sup>) Die Vorlage des Außenministeriums Tillaeg A, Sp. 3025 ist im Folketinget am 18. 11. 1952 eingebracht worden; vgl. Rigstagstidende 104. ord. Samling (1952-3) Folkeetinget, Sp. 1100; im Landstinget am 19. 11. 1952, a. a. O. Landstinget, Sp. 183.

werden müssen, um einen Vorbehalt hinsichtlich Art. 5 der Konvention vermeiden zu können <sup>68)</sup>.

Die Vorlage wurde noch zur Zeit der Geltung der dänischen Verfassung vom 5. Juni 1915 in der Fassung vom 10. Oktober 1920 – also vor der Verfassungsrevision vom 5. Juni 1953, die das Einkammersystem in Dänemark einführt und Grönland zu einem Bestandteil des Königreiches machte, eingebracht und in beiden Häusern in zwei Lesungen behandelt <sup>69)</sup>.

Der Schwerpunkt der sehr gründlichen Beratungen lag bei der 1. Lesung im Folketinget und bei den Beratungen seines *ad hoc*-Ausschusses. Wenn man von den tendenziösen Angriffen eines kommunistischen Abgeordneten absieht <sup>70)</sup>, sind ernsthafte Meinungsverschiedenheiten bei der Behandlung des Vertragswerks in den beiden Häusern nicht aufgetreten; die Prüfung wurde vielmehr in einer Atmosphäre ernsthafter Sachlichkeit vorgenommen, die von dem deutlichen Bestreben bestimmt war, sich gewissenhaft Rechenschaft darüber abzulegen, daß das dänische Recht in allen Punkten dem durch die Konvention und ihr Zusatzprotokoll festgelegten europäischen Standard entspricht. Ein gewisser Gegensatz der Auffassungen zeigte sich lediglich hinsichtlich der Anerkennung des Europäischen Gerichtshofes. Während die besondere Erklärung über den Zugang von Einzelpersonen zu der Kommission nach dem Vorschlage der Regierung zunächst für zwei Jahre abgegeben werden sollte <sup>71)</sup>, wollte sich diese das Recht vorbehalten, die Erklärung über den Gerichtshof erst dann abzugeben, wenn ihr das zweckmäßig erschiene <sup>72)</sup>. Diese Stellungnahme erläuterte der Außenminister auf den Einwand eines oppositionellen Abgeordneten <sup>73)</sup>, Dänemark solle ohne Rücksicht auf das Verhalten anderer Staaten mit der Abgabe dieser Erklärung vorangehen: Es sei nicht die Absicht der Regierung, die Anerkennung des Gerichtshofes auf unabsehbare Zeit zurückzustellen, sie wolle ihre endgültige Entscheidung jedoch davon abhängig machen, wie sich die Regierung der Bundesrepublik Deutschland entscheide <sup>74)</sup>.

<sup>68)</sup> Außenminister Kraft im Folketinget, a. a. O., Sp. 1389. Zustimmung der Sprecher der sozialistischen Opposition Jacobsen, a. a. O., Sp. 1401.

<sup>69)</sup> Verfahrensregelung im Folketinget, a. a. O., Sp. 1141; 1. Lesung am 3. 12. 1952, a. a. O., Sp. 1385–1459; Bericht des zur Prüfung des Vertragswerkes eingesetzten *ad hoc*-Ausschusses von 15 Abgeordneten vom 27. 2. 1953, Till. B, Sp. 429; 2. Lesung am 13. 3. 1953, a. a. O., Sp. 3492. – Verfahrensregelung im Landstinget, a. a. O., Sp. 676; 1. Lesung am 17. 3. 1953, a. a. O., Sp. 689; 2. Lesung am 20. 3. 1953, a. a. O., Sp. 753.

<sup>70)</sup> Abg. Axel Larsen, a. a. O., Sp. 1429–41.

<sup>71)</sup> Außenminister Kraft, a. a. O., Sp. 1391.

<sup>72)</sup> A. a. O., Sp. 1392; der Außenminister verwies dabei auf die vom Deutschen Bundestage der Bundesregierung erteilte Ermächtigung zur Anerkennung des Gerichtshofes.

<sup>73)</sup> Des sozialdemokratischen Abg. Frede Jacobsen, a. a. O., Sp. 1401.

<sup>74)</sup> A. a. O., Sp. 1441.



Ferner hatte die Regierung vorgeschlagen, das Vertragswerk auf Grönland zu erstrecken<sup>75)</sup>. Es wurde dagegen geltend gemacht, diese Erklärung werde wahrscheinlich nicht mehr nötig sein, da Grönland nach der damals schon in Vorbereitung befindlichen Verfassungsreform den Kolonialstatus verlieren und Bestandteil des Königreichs werden solle<sup>76)</sup>. Die Regierung und der Ausschuß legten aber, schon um die Verfassungsreform nicht zu präjudizieren und ganz sicher zu gehen, Wert auf die Erstreckung<sup>77)</sup>. Nachdem die Reform inzwischen durchgeführt wurde, ist die bei der Ratifikation hinsichtlich Grönlands abgegebene Erklärung gegenstandslos geworden.

Während die Erörterungen über die drei besonderen Erklärungen von politischen Gesichtspunkten ausgingen, standen bei den Untersuchungen über die Übereinstimmung des dänischen Rechts mit den materiellrechtlichen Vorschriften des Abschnittes I der Konvention und der drei Anfangsartikel des Zusatzprotokolls – wenn man von einigen agitatorischen Ausfällen abieht<sup>78)</sup> – Rechtsfragen stärker im Vordergrund.

Es wurde bezweifelt, ob in Art. 2 Abs. 2 lit. (a) das Erfordernis der Adäquanz von Notwehrhandlungen mit der notwendigen Klarheit zum Ausdruck gebracht worden sei<sup>79)</sup>. Wie schon erwähnt, bestanden Bedenken, ob das Recht der administrativen Freiheitsentziehungen mit der Konvention in Einklang stehe, und es wurde auch bezweifelt, ob die mit Rücksicht auf die Konvention eingeleiteten Reformen das dänische Recht mit dem neuen Standard in Übereinstimmung gebracht hätten<sup>80)</sup>. Mehrfach hat man sich in den Debatten mit dem Verbot rückwirkender Strafgesetze in Art. 7 beschäftigt. Dabei hat der Außenminister betont, daß in der Formulierung dieser Bestimmung keine Mißbilligung der Verfahren liege, die nach der Befreiung

<sup>75)</sup> A. a. O., Sp. 1392.

<sup>76)</sup> Frede Jacobsen, a. a. O., Sp. 1403; Frau Gloerfel-Terp (soz.lib.), a. a. O., Sp. 1418; Helge Madsen (Rechtsstaatspartei), a. a. O., Sp. 1428.

<sup>77)</sup> Außenminister Kraft, a. a. O., Sp. 1443; Abg. Bøgholm, a. a. O., Sp. 3493; vgl. auch Fr. Dalggaard im Landstinget, a. a. O., Sp. 697.

<sup>78)</sup> Vgl. die Ausführungen des Abg. Axel Larsen über die angeblichen Verstöße gegen das Verbot der Zwangsarbeit, die Freiheit und Sicherheitsgarantie des Art. 5 und die Rechtsweggarantie des Art. 6 sowie die Garantie der Privatsphäre des Art. 8, a. a. O., Sp. 1433. Auch einige Ausführungen des Abgeordneten der Rechtsstaatspartei Helge Madsen, Sp. 1426 f., sind ähnlicher Art. Weder die Regierungsvertreter noch der Ausschußbericht sind auf diese Anwürfe ausführlicher eingegangen.

<sup>79)</sup> Vgl. das Schreiben des Außenministers vom 22. 1. 1953 an den Ausschuß des Folketinget, Till. B, 434, Ziff. 4.

<sup>80)</sup> Nicht nur seitens des kommunistischen Abgeordneten Axel Larsen, Sp. 1433, sondern auch des Arbeitsministeriums, Till. B, Sp. 434. Das Justizministerium wies jedoch darauf hin, daß eine zwangsweise Einweisung von Irren auf dem Verwaltungswege durch Art. 5, Abs. 1 lit. (e) gedeckt sei; vgl. das Schreiben des Außenministers vom 22. 1. 1953, Till. B, Sp. 434, Ziff. 5.

gegen Kollaborateure durchgeführt wurden<sup>81)</sup>. Vor allem aber wurde deutlich ausgesprochen, daß Art. 7 eine Durchbrechung des Verbotes rückwirkender Strafgesetze enthalte. Auch lediglich als strafwürdig anerkannte Rechtsverstöße könnten danach bestraft werden<sup>82)</sup>. Dem wurde mit der Begründung zugestimmt, es sei weniger schlimm, wenn das Rückwirkungsverbot nicht streng eingehalten werde, als wenn als Verbrechen anerkannte Taten ungesühnt blieben<sup>83)</sup>. Schließlich wurde voller Anerkennung festgestellt, daß die Konvention auf dem Gebiete des Vereinigungswesens die bisher bestehenden Freiheiten erweitere, indem dem Gesetzgeber Schranken gesetzt würden, die bisher gefehlt hätten<sup>84)</sup>.

Wenige Wochen nach Abschluß der Beratungen im Landstinget, am 13. April 1953, hinterlegte die Regierung die Ratifikationsurkunden für die Konvention und das Zusatzprotokoll und gab die Erklärung über die Erstreckung auf Grönland sowie zunächst für zwei Jahre die Erklärungen gemäß Art. 25 und Art. 46 ab<sup>85)</sup>.

### 9. Island

Der Präsident der Isländischen Republik bedarf nach der Verfassung vom 16. Juni 1944 (Art. 21) einer Zustimmung des Parlaments (Althing) zum Abschluß eines internationalen Vertrages nur, wenn dadurch über Staatsgebiet verfügt, eine Servitut auf Staatsgebiet oder Territorialgewässern begründet oder die Verfassung geändert wird. Obwohl eine Prüfung der Konvention und des Zusatzprotokolls ergeben hatte, daß durch sie weder Änderungen der isländischen Verfassung noch überhaupt anderer Gesetze vorgenommen würden, sondern daß das bereits geltende Recht Islands in jeder Hinsicht dem Vertragswerk entspreche, hat die Regierung die beiden Abkommen dennoch im Jahre 1952 dem Althing vorgelegt<sup>86)</sup>.

Nach Beratung im Auswärtigen Ausschuß, der zu dem Ergebnis gelangte, daß die Konvention sowohl mit den isländischen Rechtsauffassungen wie auch mit der Gesetzgebung Islands in vollem Umfange übereinstimme und daher die Ratifikation zu befürworten sei<sup>87)</sup>, fand am 19. Dezember 1952 die Beratung im Althing statt, bei der Außenminister Bjarni Benediktsson

<sup>81)</sup> Vgl. Sp. 1443 und die dagegen angemeldeten Zweifel des Abg. Helge Madsen, Sp. 1427.

<sup>82)</sup> Abg. Elgaard, Sp. 1408.

<sup>83)</sup> Abg. Jacobsen, Sp. 1447.

<sup>84)</sup> Abg. Elgaard, Sp. 1407.

<sup>85)</sup> Texte DH (55) 4, Abschnitt Dänemark.

<sup>86)</sup> Tillaga til thinsályktunar (Lögö fyrir Althingi á löggjafarthingi, 1952).

<sup>87)</sup> 1952 (72. löggjafarthing) – 14. mál. – 487. Nefndarálit vom 17. 12. 1952.

son und der Abgeordnete Jóhann Jósefsson, der auch an den Beratungen der Beratenden Versammlung teilgenommen hatte, lediglich einen Überblick über den Inhalt und die Bedeutung der Abkommen gaben, ohne daß sich daran eine Debatte angeschlossen hätte<sup>88)</sup>.

Die Ratifikationsurkunden wurden am 19. Juni 1953 durch den Präsidenten ausgefertigt und am 29. Juni 1953 hinterlegt<sup>89)</sup>.

Am 29. März 1955 hat Island auch die Erklärung gemäß Art. 25 der Konvention für die Dauer von fünf Jahren vom 25. März 1955 an abgegeben<sup>90)</sup>.

### 10. Luxemburg

Seit der Verfassungsreform von 1919 ist die Vertragsgewalt des Großherzogs von Luxemburg außerordentlich eingeschränkt. Er bedarf zu allen zwischenstaatlichen Verträgen der Zustimmung der Kammer<sup>91)</sup>.

Am 31. März 1953 haben die Minister des Äußeren und der Justiz die Parlamentsvorlage gleichzeitig dem Staatsrat und der Kammer unterbreitet, welche den Entwurf des Zustimmungsgesetzes, eine Begründung und die Texte der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen sowie der Konvention und des Zusatzprotokolls mit den bei der Unterzeichnung ausgesprochenen Vorbehalten enthielt<sup>92)</sup>.

Die Regierungsvorlage widmet dem materiellrechtlichen Gehalt der Konvention nur wenige Zeilen und wendet sich gleich dem Verhältnis zwischen dem Recht der Konvention und dem luxemburgischen Recht zu. Sie kommt zu dem Ergebnis, die Konvention garantiere dieselben Freiheitsrechte wie Art. 12–28 der luxemburgischen Verfassung, erstrecke sie aber auf einen größeren Personenkreis. Zwar liege Art. 111 der luxemburgischen Verfassung auf derselben Linie, die Konvention gehe aber noch weiter, indem sie die Rechte auf alle Personen im Jurisdiktionsbereich der Unterzeichnerstaaten erstrecke.

Eingehender beschäftigt sich die Vorlage mit der Frage, ob durch die Schaffung der eigenen Rechtsschutzinstanzen ein Eingriff in die Rechtssprechungshoheit des Landes vorgenommen, ein *conflict de juridiction* geschaffen werde. Das wird verneint, da die Zuständigkeit der innerstaatlichen Instanzen unangetastet bleibe und auch keine Revisionsinstanz gegen ihre

<sup>88)</sup> Althingistidindi, 1952, vol. D, S. 33–36.

<sup>89)</sup> Stjornartithindi, 1954, section A, S. 7; Texte DH (55) 4, Abschnitt Island.

<sup>90)</sup> Text DH (55) 4, Abschnitt Island und Bundesgesetzblatt 1955 II, S. 916.

<sup>91)</sup> Art. 37 der Verfassung vom 17. 10. 1868 in der Fassung der Gesetze vom 15. 5. 1919, 28. 4., 6. 5., 15. 5. und 21. 5. 1948.

<sup>92)</sup> Chambre des Députés (sess. ord. 1952–53), No. 468.

Entscheidungen geschaffen werde. Daß eine internationale Instanz dazu berufen werde, die Rechts- und Verwaltungsakte innerstaatlicher Instanzen kritisch zu beurteilen, sei nichts neues, sondern stehe in Übereinstimmung mit dem allgemeinen internationalen Recht.

Luxemburgisches Recht, welches zu dem Recht der Konvention im Widerspruch stehe, werde durch diese nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen automatisch außer Kraft gesetzt. Das schaffe für die luxemburgische Regierung insofern ein Problem, als gewisse im Zusammenhange mit der Liquidation des Krieges erlassene Gesetze im Widerspruch zu der Eigentumsgarantie im Zusatzprotokoll stehen könnten. Daher müsse sie sich das Recht vorbehalten, bei der Ratifizierung Vorbehalte zu erklären, die dieser Lage Rechnung trügen. Auf den auch in der luxemburgischen Rechtsprechung anerkannten Primat des internationalen Rechts gegenüber dem innerstaatlichen Recht wird besonders hingewiesen<sup>93)</sup>.

Das Rechtsschutzsystem der Konvention bedeute einen beträchtlichen Fortschritt gegenüber dem bisherigen internationalen Recht. Die Bedeutung und innere Berechtigung des Zuganges der Einzelpersonen zu der Kommission werden so stark betont, daß es überraschend wirkt, daß die Regierung die endgültige Entscheidung, ob sie die Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 abgeben soll, von der zukünftigen Entwicklung und insbesondere von der Haltung der anderen Schuman-Plan-Staaten abhängig machte. Nach ihrer eigenen Auffassung bedurfte die Regierung zur Abgabe dieser Erklärungen keiner besonderen Ermächtigung durch die Kammer. Diese sei in der Zustimmung zur Konvention enthalten.

Der Staatsrat ist in seinem Gutachten vom 23. Juni 1953<sup>94)</sup> stärker auf Einzelheiten der materiellen Rechtsgestaltung eingegangen. Die Bestimmung über die Verhaftung von Verwahrlosten (Art. 5 Ziff. 1 e der Konvention) bedeute eine Einschränkung der nach einer Verordnung vom 23. Februar 1815 gegebenen Möglichkeiten zur Freiheitsentziehung. Es sei zu begrüßen, daß die Bestimmung der Konvention « en primant le droit interne, rendra inapplicable notre arrêté de 1815 en ce qu'il a d'imparfait et d'ambigu ».

Die Formulierung des Verbotes rückwirkender Strafgesetze in Art. 7 wird mit Befriedigung zur Kenntnis genommen.

Ein Vorbehalt hinsichtlich der Eigentumsgarantie des Art. 1 des Zusatzprotokolls sei mit Rücksicht auf die Feindvermögensgesetzgebung nur dann notwendig, wenn die Reparationsnahme als Verstoß gegen allgemeine Völkerrechtssätze anzusehen sei. Um Auseinandersetzungen aus dem Wege zu gehen, sei ein Vorbehalt jedoch am Platze.

<sup>93)</sup> Unter Bezugnahme auf Cass. 8. 6. 1950, Pas. t. XV, p. 41; Conseil d'État, Comité du contentieux, 18. 7. 1951, Pas. t. XV, p. 264.

<sup>94)</sup> Ch. des Dép. (sess. ord. 1952-53), No. 468 I.

Während der Staatsrat den Ausführungen über die Vereinbarkeit der Rechtsschutzinstanzen der Konvention mit dem Grundsatz der internen Rechtsprechungshoheit zustimmte und sich auch die Ausführungen über den Primat des Völkerrechts zu eigen machte, war er in einem wesentlichen Punkte anderer Meinung als die Regierung: Zur Abgabe der Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 der Konvention bedürfe die Regierung einer Ermächtigung der Kammer; er bezog sich dafür auf sein Gutachten über den Beitritt Luxemburgs zum Internationalen Gerichtshof vom 17. September 1948.

In der Kammerdebatte am 7. Juli 1953 beschränkte sich der Berichterstatter darauf, die Regierungsvorlage und das Gutachten des Staatsrates vorzutragen und darauf hinzuweisen, daß die Konvention mit der Ratifikation durch Luxemburg in Kraft treten werde<sup>95</sup>). Abschließend kritisierte der kommunistische Wortführer die Konvention und hob ihre schwachen Stellen hervor, indem er die übermäßigen Einschränkungen der Grundrechte kritisierte, die eingefügt worden waren, um allen einzelstaatlichen Rechtsordnungen gerecht zu werden. Ihm antwortete Außenminister B e c h, die Regierung werde dem Gutachten des Staatsrates folgen und jedenfalls vor der Unterwerfung unter den Gerichtshof die Kammer konsultieren. Auch die Erklärung gemäß Art. 25 werde sie erst abgeben, sobald die Haltung der befreundeten Nachbarstaaten klar sei. Offenbar hielt er aber eine Befragung der Kammer vor der Abgabe dieser Erklärung nicht für notwendig. Das Zustimmungsgesetz wurde mit 48 gegen 4 Stimmen angenommen und am 29. August 1953 im Amtsblatt publiziert<sup>96</sup>). Am 3. September 1953 wurde die Ratifikationsurkunde hinterlegt und dabei ein Vorbehalt hinsichtlich der Feindvermögensgesetzgebung erklärt<sup>97</sup>). Damit war die zehnte Ratifikation erreicht und die Konvention trat gemäß ihrem Art. 66 in Kraft.

### 11. Türkei

In der Türkei müssen gemäß Art. 26 der Verfassung alle internationalen Verträge und Abmachungen der Großen Nationalversammlung zur Zustimmung unterbreitet werden.

<sup>95</sup>) C. R. 1952–53 (37<sup>me</sup> séance), p. 1721–29.

<sup>96</sup>) Mémorial du Grand Duché de Luxembourg, p. 1099.

<sup>97</sup>) Wortlaut gemäß Mémorial du Grand Duché de Luxembourg Nr. 58 vom 25. 9. 1953, p. 1185 und DH (55) 4, Abschnitt Luxemburg: « Le Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg – Vu l'article 64 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales, Désirant éviter toute incertitude en ce qui concerne l'application de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel par rapport à la loi luxembourgeoise du 26 avril 1951 qui concerne la liquidation de certains biens, droits et intérêts ci-devant ennemis, soumis à des mesures de séquestre, Déclare réserver les dispositions de la loi du 26 avril 1951 désignée ci-dessus ».

Nachdem sich der Ministerrat bereits im Jahre 1953 mit dem Zustimmungsgesetz befaßt hatte, hat die Große Nationalversammlung am 10. März 1954 das Zustimmungsgesetz zur Konvention und zum Zusatzprotokoll angenommen<sup>98)</sup>.

Am 18. Mai 1954 hat die türkische Regierung die Ratifikationsurkunden zu dem Vertragswerk hinterlegt und dabei einen Vorbehalt zu dem Elternrecht gemäß Artikel 2 des Zusatzprotokolls erklärt<sup>99)</sup>.

Mit der Ratifikation durch die Türkei ist auch das Zusatzprotokoll in Kraft getreten.

## 12. Niederlande

In den Niederlanden sind die parlamentarischen Körperschaften in ähnlicher Weise an dem Abschluß internationaler Abkommen beteiligt wie in den zuletzt behandelten Staaten, wenn auch die diesbezüglichen Bestimmungen der Verfassung seit der Revision von 1953 sehr viel differenzierter gehalten sind als in anderen Verfassungen<sup>100)</sup>.

Die parlamentarischen Arbeiten sind zwar verhältnismäßig spät aufgenommen, dann aber sehr gründlich und rasch durchgeführt worden. Nachdem eine Berichterstattergruppe von fünf Abgeordneten am 17. Dezember 1953 ihr Urteil über die Regierungsvorlage abgegeben hatte<sup>101)</sup>, fand die Aussprache in der 2. Kammer in der 48. und 49. Sitzung am 3. und 4. März 1954 statt<sup>102)</sup>, welche mit einer unveränderten Annahme der Regierungsvorlage gegen die Stimmen der Kommunisten und der katholischen Volkspartei schloß. Am 27. Juli 1954 folgte die Behandlung in der 1. Kammer<sup>102a)</sup>; am 28. Juli 1954 wurde das Zustimmungsgesetz im Gesetzblatt<sup>102b)</sup> verkündet und schon am 19. August 1954 wurde die Ratifikationsurkunde für die

<sup>98)</sup> Gesetz Nr. 6366 Resmî Gazette (Amtsblatt) Nr. 8662 vom 19. 3. 1954. Der Text ist auch in der Drucksache DH (55) 4, Abschnitt Türkei wiedergegeben. Sein Art. 5 (« Les dispositions de cette loi [d. h. des Zustimmungsgesetzes] sont appliquées par le Conseil des Ministres ») enthält eine bemerkenswerte Einschränkung. Danach sollen die Bestimmungen der Konvention offenbar nicht durch nationale Behörden und Gerichte angewandt werden, sondern nur durch die von der Konvention damit betrauten Organe.

<sup>99)</sup> Text gemäß DH (55) 4, Abschnitt Türkei: « L'article 2 du Protocole additionnel ne porte pas atteinte aux dispositions de la Loi no. 430 du 3 mars 1924 relative à l'unification de l'enseignement ».

<sup>100)</sup> Vgl. Art. 60 der niederländischen Verfassung in der Fassung vom 22. 5. 1953 und den Bericht über die letzte Verfassungsrevision in dieser Zeitschrift, Bd. 15, S. 164–207.

<sup>101)</sup> Drucksache der 2. Kammer (Zitting 1953–54), Deel I, Nr. 3043, Voorlopig verslag no. 5; der Gruppe gehörten die Abgeordneten Fr. Klompé und Fr. Tendeloo, Stapelkamp, Fens und (als Vorsitzender) Schouten an.

<sup>102)</sup> Stenoprotokoll 2. Kammer (Zitting 1953–54), Deel I, S. 806–20 und 824–33.

<sup>102a)</sup> Stenoprotokoll 1. Kammer (Zitting 1953–54), Deel I, S. 614–625.

<sup>102b)</sup> Staatsblad Nr. 335.

Konvention und das Zusatzprotokoll von der Königin unterzeichnet<sup>103</sup>), welche am 31. August 1954 zusammen mit der Erklärung über die Unterwerfung unter den Gerichtshof für die Dauer von fünf Jahren unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit (aber ohne die Erklärung gemäß Art. 25 über das Beschwerderecht der Einzelpersonen!) in Straßburg hinterlegt wurde. Dabei behielt sich die niederländische Regierung das Recht vor, im Falle der zukünftigen Erstreckung des Konventionswerkes auf Gebiete, deren internationale Beziehungen sie wahrnimmt, Vorbehalte zu erklären, welche den örtlichen Verhältnissen in diesen Gebieten Rechnung tragen.

Am 29. November 1955 hat die niederländische Regierung das Konventionswerk auf die Gebiete von Surinam und der Antillen erstreckt, wobei sie einen Vorbehalt hinsichtlich Art. 6 Abs. 2 (c) der Konvention erklärte, nach dem jeder Angeklagte das Recht hat, sich selbst zu verteidigen, frei einen Verteidiger zu wählen oder sich einen unentgeltlichen Pflichtverteidiger beordnen zu lassen, falls dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist<sup>104</sup>).

Im Laufe der Behandlung im niederländischen Parlament ist die Frage angeschnitten worden, welches die glaubensmäßige Grundlage der Menschenrechte und Grundfreiheiten sei und beanstandet, daß Gott als Schöpfer der Menschenwürde unerwähnt geblieben sei<sup>105</sup>). Außenminister *Beyen* wies demgegenüber darauf hin, daß eine ideologische Festlegung mit Absicht unterblieben sei, um eine breite Basis für die Annahme der Konvention in den Parlamenten aller Mitgliedstaaten zu finden; die Erreichung des praktischen Zieles habe im Vordergrund gestanden<sup>106</sup>). Dieses praktische Ziel wurde durch den Bericht eines Abgeordneten über ein persönliches Erlebnis in London plastisch bezeichnet: Im Hyde Park habe ein Redner auf einer Seifenkiste scharfe Kritik an der Londoner Polizei geübt. Als er die Worte aussprach: "The Metropolitan Police is brute and corrupt", kam ein Polizist, und der Abgeordnete nahm an, er wolle den Redner verhaften. Das geschah aber nicht, sondern der Polizist ging auf einen Zuschauer zu, der in seinem Wagen saß, und bat ihn freundlichst, den Motor abzustellen, damit das Publikum hören könne, was der Redner sage<sup>107</sup>).

<sup>103</sup>) Texte Drucksache DH (55) 4, Abschnitt Niederlande.

<sup>104</sup>) Nouvelles du Conseil de l'Europe, année 6<sup>e</sup>, no. 1 (1956), p. 4; Bekanntmachung der Bundesregierung vom 16. 1. 1956, BGBl. II, S. 32.

<sup>105</sup>) Ausschlußbericht, a. a. O., S. 1; in der 2. Kammer die Abg. *Welter* (a. a. O., S. 815) und *Zandt* (a. a. O., S. 833); die katholische Volkspartei stimmte deswegen sogar gegen das ganze Vertragswerk; in der 1. Kammer die Abg. *Anema* (a. a. O., S. 611) und *Wendelaar* (a. a. O., S. 613); dagegen verwies der sozialistische Abgeordnete *Schermerhorn* (a. a. O., S. 619) auf die klassisch-antiken Grundlagen der Grundrechte.

<sup>106</sup>) In der 2. Kammer, a. a. O., S. 826; in der 1. Kammer, a. a. O., S. 622.

<sup>107</sup>) In der 2. Kammer der freisinnige Abgeordnete *Oud* (a. a. O., S. 806); auch in der 1. Kammer ist man auf die Hyde Park-Geschichte zurückgekommen; vgl. die Ausführungen des Abg. *Wendelaar* (a. a. O., S. 613) und von Minister *Beyen* (a. a. O., S. 622).

Daß das Konventionswerk positivrechtliche Verpflichtungen schaffe und nicht nur als eine erneute Erklärung programmatischer Art zu verstehen sei, wurde von mehreren Rednern, u. a. von dem Regierungsvertreter, mehrmals betont. Der nationale Gesetzgeber unterstelle sich damit einem internationalen Mindeststandard und büße daher auch für die Zukunft das Recht ein, sich unter demselben zu bewegen <sup>108</sup>).

Die kommunistischen Vertreter bemühten sich demgegenüber, die Bedeutung der Konvention zu bagatellisieren. Das Zustimmungsgesetz werde ihre Fraktion nicht deshalb ablehnen, weil sie gegen die Menschenrechte sei, sondern weil dieses Werk aus einer ganz bestimmten Konzeption heraus entstanden sei, die sie ablehnen müsse <sup>109</sup>).

Die Erstreckung des Konventionswerkes auf überseeische Gebiete ist vor allem in der 1. Kammer erörtert worden. Ihr Präsident sprach sich – wenn auch in vorsichtiger Form – gegen eine Erstreckung auf überseeische Gebiete aus, die nicht zu der europäischen Rechtsgemeinschaft gehörten und daher nach anderen Wertmaßstäben lebten. Eine Erstreckung der Konvention auf diese Gebiete entspräche einem überholten Kolonialstil, und es müsse sogar fraglich erscheinen, ob sie mit Art. 73 der UN-Charter vereinbar sei; auf jeden Fall müßten die Regierungen von Surinam und den Antillen gehört werden, bevor die Erklärung abgegeben werden könne <sup>110</sup>). Der Minister für die überseeischen Reichsteile hat darauf geantwortet, die Lage sei bei dieser Konvention auch nicht anders als bei allen anderen internationalen Abkommen, die zunächst für das Mutterland abgeschlossen und später auf die überseeischen Reichsteile erstreckt würden. Die Konvention behandle kein spezifisch europäisches Problem, sondern Fragen, welche die ganze Welt angingen. Die Regierungen der überseeischen Gebiete würden auf jeden Fall angehört werden <sup>111</sup>).

Das überaus vorsichtige Vorgehen der niederländischen Regierung bei der Erstreckung des Konventionswerkes auf die überseeischen Gebiete ist offenbar auf diese parlamentarische Debatte zurückzuführen.

Die Beschränkung der Konvention auf die Grundrechte des liberalen Rechtsstaates wurde von einigen Abgeordneten – nicht nur von der äußersten linken Seite – kritisiert. So wurde bemerkt, das Recht auf Familiengründung

<sup>108</sup>) 2. Kammer Abg. Oud, a. a. O., S. 806; Abg. Schmal, a. a. O., S. 809, 829; Außenminister Beyen, a. a. O., S. 825; a. A. Abg. Bruins Slot, a. a. O., S. 819; 1. Kammer Beyen, a. a. O., S. 622.

<sup>109</sup>) 2. Kammer Abg. Frau Lips-Odinot, a. a. O., S. 816–19, 830 f.; 1. Kammer Abg. Gengjes, a. a. O., S. 620, 625; dazu Außenminister Beyen, a. a. O., S. 621.

<sup>110</sup>) Abg. Jonkman, a. a. O., S. 620 f.; vgl. auch die Anfrage des unabhängigen katholischen Abg. Welter in der 2. Kammer, a. a. O., S. 816 und die Antwort des Außenministers Beyen, a. a. O., S. 827.

<sup>111</sup>) Minister Kernkamp, a. a. O., S. 624 f.



hänge in der Luft, wenn der Familie nicht einmal ein einziges Zimmer zur Verfügung stünde. Der Staat müsse dem Einzelnen noch ein Recht auf ein menschenwürdiges Dasein garantieren <sup>112)</sup>. Von anderen wurde der Katalog der geschützten Rechte als Ausdruck der persönlichen und geistigen Freiheiten des Menschen im 20. Jahrhundert bezeichnet <sup>113)</sup>, während ein an den Arbeiten der Beratenden Versammlung beteiligter Abgeordneter den rechtstechnischen Gesichtspunkt für die Auswahl der Rechte in den Vordergrund stellte <sup>114)</sup> und der Außenminister die Aufnahme sozialer Rechte ebenso wie die der Pflichten der Bürger als verfrüht bezeichnete und auf stark agitatorische Ausfälle der Kommunisten antwortete, er ziehe es vor, frei in Armut denn geborgen in Unfreiheit zu leben <sup>115)</sup>.

Die einzelnen materiellen Bestimmungen wurden zum Teil sehr eingehend behandelt, um festzustellen, ob sie mit dem nationalen Recht übereinstimmen, welche Konsequenzen aus ihnen gezogen werden können und ob im Hinblick auf ihre Fassung ein Bedürfnis für eine Nachprüfung der nationalen Rechtsordnung auf individuelle Beschwerden hin bestehe.

Es wurde hervorgehoben, daß das Recht auf das Leben, das Torturverbot und das Verbot der Zwangsarbeit neue Bestimmungen für das niederländische Recht darstellten, welche aber dem Geiste der niederländischen Verfassung entsprächen <sup>116)</sup>. Das Diskriminationsverbot des Art. 14 schaffe neues Recht, da es nun nicht mehr zulässig sein werde, eine Beamtin zu entlassen, wenn sie heirate <sup>117)</sup>.

Die Beispiele, welche eine kommunistische Rednerin vortrug, um darzutun, daß die Gleichheit von Mann und Frau auch durch die Konvention noch nicht erreicht würde, gingen von der Voraussetzung aus, daß in erster Linie die sozialen Grundrechte gewährleistet werden müßten, und trugen daher nichts wesentliches zur Diskussion bei <sup>118)</sup>. Eine interessante Frage ist hingegen in dem Ausschußbericht (S. 4) aufgeworfen: Wer als »Ausländer« im Sinne von Art. 16 der Konvention zu betrachten sei: der Angehörige jedes

<sup>112)</sup> Ausschuß-Bericht, a. a. O., S. 2; in der 2. Kammer die katholischen Abg. de Vink, S. 811 und Wel ter, S. 816.

<sup>113)</sup> 2. Kammer Abg. Fr l. T e n d e l o o, a. a. O., S. 813.

<sup>114)</sup> 2. Kammer Abg. S c h m a l, a. a. O., S. 829.

<sup>115)</sup> 2. Kammer, a. a. O., S. 831.

<sup>116)</sup> 2. Kammer Abg. Fr l. T e n d e l c o und Fr l. d e V i n k, a. a. O., S. 813; a. A. Abg. B r u i n s S l o t, a. a. O., S. 819.

<sup>117)</sup> Abg. O u d in der 2. Kammer, a. a. O., S. 808; in der 1. Kammer ist der Abg. A n e m a, a. a. O., S. 612, dem entgegengetreten: da Art. 12 der Konvention auf das nationale Recht verweise, könne aus Art. 14 kein so weitgehender Schluß gezogen werden. Diese Argumentation wird der Bedeutung des Art. 14 nicht gerecht. Auch die in den Formulierungen der einzelnen Grundrechte nicht enthaltenen Vorbehalte dürften stets unter Berücksichtigung des Diskriminationsverbotes des Art. 14 auszulegen sein.

<sup>118)</sup> 2. Kammer Abg. F r a u L i p s - O d i n o t, a. a. O., S. 818.

anderen als des Aufenthaltsstaates oder nur der Staaten, welche außerhalb der europäischen Gemeinschaft stehen. Sollte diese zweite Auslegung zutreffen, wäre der Anfang zu einem europäischen Staatsbürgerschaftsrecht gemacht.

Die Bemerkung, in Art. 2 fehle jede Garantie für ein menschenwürdiges Leben, beruht auf dem Bestreben, soziale Grundrechte in die Konvention hineinzuinterpretieren, der wiederholt gemacht wird. Konkreter ist hingegen die Frage, ob der Dienst in gewissen Organisationen mit dem Verbot der Zwangsarbeit vereinbar sei und ob ein Freigesprochener auf Grund des Art. 5 Abs. 5 in Verbindung mit Abs. 1 (a) in jedem Falle einen Anspruch auf Entschädigung für unschuldig erlittene Untersuchungshaft hat; bei der Behandlung dieser Frage<sup>119)</sup> ist allerdings übersehen worden, daß Art. 5 Abs. 1 (c) auch die Verhaftung bei Vorliegen eines ausreichenden Tatverdachts zuläßt.

Die Formulierung des Verbots rückwirkender Strafgesetze in Art. 7 wurde in der 1. Kammer recht heftig kritisiert<sup>120)</sup>.

Weiterhin ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Garantie der Privatsphäre (Art. 8) mit der Wohnraumbewirtschaftung in den Niederlanden vereinbar sei; in diesem Zusammenhang wurde behauptet, die Niederlande seien der einzige Staat, in welchem derartige Beschränkungen noch aufrecht erhalten geblieben seien<sup>121)</sup>; offenbar war die deutsche Gesetzgebung dort nicht bekannt.

Es wurde bezweifelt, ob die Behandlung der Freidenkerverbände in den Niederlanden dem europäischen Rechtsstandard entspreche<sup>122)</sup> und die Frage aufgeworfen, ob bisher schon sämtlichen politischen Richtungen der freie und gleiche Zugang zu den Rundfunksendern gewährleistet gewesen sei, wie ihn nun Art. 10 der Konvention garantiere<sup>123)</sup>.

Andererseits wurde Kritik daran geübt, ob der Begriff der in einer demokratischen Gesellschaft notwendigen Einschränkungen genügend klar umrissen sei, um als Kriterium zwischen den zulässigen Einschränkungen zu dienen<sup>124)</sup>.

<sup>119)</sup> Ausschlußbericht, S. 4.      <sup>120)</sup> Abg. Gerretson, a. a. O., S. 619.

<sup>121)</sup> 2. Kammer Abg. Oud, a. a. O., S. 807; in der 1. Kammer bezeichnete Abg. A n e m a die Fragestellung als schief. Es handele sich hier um ein Notrecht, das nicht an den Maßstäben zu messen sei, die für fehlerhafte Verwaltungsakte aufgestellt wären, a. a. O., S. 612.

<sup>122)</sup> In der 2. Kammer Abg. Oud, a. a. O., S. 808; in der 1. Kammer der Abg. W e n d e l a a r, a. a. O., S. 614 und S c h e r m e r h o r n, a. a. O., S. 619; Außenminister B e y e n beantwortete die Frage durch einen Hinweis auf Abs. 2 des Art. 9, wodurch die Maßnahmen der Regierung gedeckt seien.

<sup>123)</sup> In der 2. Kammer Abg. Oud, a. a. O., S. 807; in der 1. Kammer bezeichnete Abg. A n e m a alle diese Überlegungen als unangebrachten juristischen Sport.

<sup>124)</sup> Ausschlußbericht, S. 4.

Auf die einzelnen Rechte des Zusatzprotokolls ist kaum näher eingegangen worden. Die Gewähr des Eigentums wurde als nichtssagend bezeichnet<sup>125)</sup>, die des Elternrechts als unter dem niederländischen Standard liegend<sup>126)</sup>; allerdings ergäben sich in Verbindung mit dem Diskriminationsverbot unter Umständen einige praktische Konsequenzen. So erscheine es fraglich, ob Frauen noch der Zugang zur staatlichen Steuerakademie verwehrt werden könne<sup>127)</sup>. Es wurde beanstandet, daß keine Garantie für **a l l g e m e i n e** Wahlen gegeben sei.

Im wesentlichen drehte sich aber die Diskussion um die Frage, ob die Erklärung über das individuelle Beschwerderecht gemäß Art. 25 der Konvention abgegeben werden solle. Die Regierung hatte sich dagegen ausgesprochen, da die nationalen Gerichte zum Schutze der Grundrechte ausreichten, es nur eine unnötige Unruhe in das nationale Rechtsleben hineinbringen würde, wenn die Staatsbürger das Recht erhielten, die eigene Regierung im Beschwerdewege wegen der Verletzung von Grundrechten vor eine internationale Instanz zu zitieren, und schließlich die Gefahr eines Mißbrauchs dieses Rechts zu groß wäre. Die wesentliche Bedeutung des Konventionswerkes liege darin, daß die Mitgliedstaaten des Europarates die Möglichkeit erhielten, im Falle der Verletzung von Grundrechten durch einen anderen Mitgliedstaat bei dem Verletzter zu intervenieren und ihn vor einer internationalen Instanz zur Verantwortung zu ziehen. Das Beispiel der deutschen Geschichte der letzten 20 Jahre wurde in diesem Zusammenhange häufig zitiert. Der einzelne Staatsbürger werde es unter einer Gewaltherrschaft doch schwerlich wagen können, eine internationale Instanz anzurufen. Ein anderer Staat werde viel eher den Mut besitzen, mit der nötigen Schärfe vorzugehen<sup>128)</sup>.

Die Kritik an dieser Stellungnahme der Regierung, die zum Teil auch aus den Reihen der Regierungsparteien kam, ging von verschiedenen Gesichtspunkten aus.

In der 2. Kammer beruhigte der Abgeordnete O u d die Befürchtungen, daß das individuelle Beschwerderecht mißbraucht werden könne, mit einem Hinweis auf die zahlreichen bereits in die Regelung der Konvention eingebauten Sicherungen (Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel gemäß Art. 26 und Bestimmungen des Art. 27)<sup>129)</sup>. Darüber hinaus aber machte er auch geltend, daß die Regierung die Funktion der Individual-Beschwerden

<sup>125)</sup> *ibid.*

<sup>126)</sup> *ibid.* und in der 1. Kammer Abg. Bruins Slot, a. a. O., S. 819.

<sup>127)</sup> Ausschlußbericht, S. 4.

<sup>128)</sup> Ausschlußbericht S. 3; zustimmend Abgeordnete de Vink, Außenminister Beyen, a. a. O., S. 826, 831.

<sup>129)</sup> A. a. O., S. 808, 827.

nicht richtig einschätze. Die Staaten würden ihre Beschwerden gegeneinander auch in der Zukunft wahrscheinlich auf dem diplomatischen Wege vorbringen<sup>130)</sup>.

Ihre wesentliche Bedeutung erhalte die Konvention erst dadurch, daß die Individuen eine internationale Instanz anrufen könnten. Hätte ihnen diese Möglichkeit im Jahre 1933 offengestanden, so wäre die Entwicklung in Deutschland vielleicht anders verlaufen. Es sei gar nicht einzusehen, warum die niederländische Regierung diesen Weg nun nicht eröffnen wolle. Denn angesichts des niederländischen Rechtsstandards habe sie nichts zu fürchten.

Noch entschiedener äußerte sich in der 1. Kammer eine ganze Reihe von Abgeordneten. Der Liberale *Wendelaar* bezweifelte ernstlich, ob ein anderer europäischer Staat es wagen würde, gegen einen anderen mächtigen Staat vorzugehen, wenn dieser die Verpflichtungen aus der Konvention verletze<sup>131)</sup>.

Das niederländische Mitglied der Menschenrechtskonvention Abgeordneter *Beaufort* machte hingegen geltend, die Regierung habe das Mißtrauen gegen die Kommission ausgesprochen, bevor diese konstituiert worden sei. Da sie sich fast ausschließlich aus hervorragenden Juristen zusammensetze, sei das nun nicht mehr gerechtfertigt<sup>132)</sup>. Der Sozialist *Schermerhorn* bezeichnete dieses Argument als nicht durchschlagend, denn man könne nicht wissen, wie die Kommission später einmal aussehen werde. Er erinnerte jedoch an den früheren niederländischen Versuch, auch den Einzelpersonen den Zugang zum Internationalen Gerichtshof zu eröffnen<sup>133)</sup>.

Diese Argumente haben den Regierungsvertreter nicht umgestimmt. Vielmehr beharrte er bei der Auffassung, daß die Erklärung über das individuelle Beschwerderecht jedenfalls zunächst nicht abgegeben werden sollte, sondern erst die Erfahrungen mit der Kommission abzuwarten seien. Wenn andere Unterzeichnerstaaten der Konvention diese verletzen sollten, würde die niederländische Regierung nicht zögern, ihre Rechte geltend zu machen und die von der Konvention geschaffenen Organe anzurufen<sup>134)</sup>.

In diesen Auseinandersetzungen ist auch die Frage angeschnitten worden, ob zur Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel auch von einem etwa bestehenden Petitionsrecht Gebrauch gemacht werden müsse. Das wurde jedoch verneint<sup>135)</sup>.

<sup>130)</sup> A. a. O., S. 807, 827, 831.

<sup>131)</sup> A. a. O., S. 613.

<sup>132)</sup> A. a. O., S. 616.

<sup>133)</sup> A. a. O., S. 619; vgl. auch die Ausführungen des Abg. *Gerretson*, S. 618.

<sup>134)</sup> A. a. O., S. 622.

<sup>135)</sup> In der 1. Kammer der Abg. *Beaufort*, a. a. O., S. 616 und Außenminister *Beyen*, a. a. O., S. 623.

Sowohl der Regierungsvertreter wie der freisinnige Abgeordnete Oud waren der Auffassung, daß es verfassungsrechtlich nicht nötig sei, vor der Abgabe der besonderen fakultativen Erklärungen eine ausdrückliche parlamentarische Ermächtigung herbeizuführen<sup>136)</sup>. Auf die Bedenken der katholischen Abgeordneten de Vinck<sup>137)</sup> hin erklärte dann aber der Außenminister, die gegenwärtige Regierung wolle sich der herrschenden Parlamentspraxis beugen und das Parlament vor der Abgabe der Erklärungen befragen<sup>138)</sup>. Mit dieser Erklärung gab sich die Interpellantin zufrieden<sup>139)</sup>.

Zur Frage der Anerkennung des Gerichtshofes äußerten sich im niederländischen Parlament nur wenige Stimmen. Es wurde zwar kritisiert, daß die Erklärung nur für die Dauer von fünf Jahren abgegeben werden solle<sup>140)</sup>, Einwände gegen diese bedeutende Souveränitätseinschränkung oder verfassungsrechtliche Bedenken wurden aber nicht laut, und es wurde auch nicht der Zusammenhang zwischen der Anerkennung des individuellen Beschwerderechts und dieser neuen Gerichtsinstanz erwähnt. In der Tat bedeutet die Unterwerfung unter den Gerichtshof ohne Einräumung des individuellen Beschwerderechts für einen Staat, der dem Internationalen Gerichtshof angehört, nicht viel.

### 13. Belgien

Gemäß Art. 68 der belgischen Verfassung von 1830 bedürfen zwar nur Gebietsabtretungen, -austausche und -erwerbe, Handelsverträge und Verträge, die dem Staate oder dem Bürger finanzielle Lasten auferlegen, einer gesetzgeberischen Ermächtigung, um bindend zu werden. Es hat jedoch in Belgien niemals eine Erörterung darüber stattgefunden, daß die Konvention und das Protokoll der Zustimmung durch die beiden Kammern bedürfen.

Die Regierung hat zunächst ein Gutachten der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates eingeholt, das am 10. Juli 1952 erstattet wurde<sup>141)</sup>. Der Staatsrat fand keinerlei juristische Schwierigkeiten, die in Teil I der Konvention und im Zusatzprotokoll stabilisierten Rechte anzuerkennen, da diese durchweg in der belgischen Verfassung oder in der Gesetzgebung bereits gewährleistet seien. Er hat sich darauf beschränkt, dabei auf die Art. 7 bis 24, 32 bis 59 und 92 bis 107 der Verfassung, das Notwehrrecht, das Verbot rückwirkender Strafgesetze und das Recht auf die Ehe hinzuweisen, ohne

136) 2. Kammer Außenminister Beyen, a. a. O., S. 826, 831.

137) A. a. O., S. 812.

138) A. a. O., S. 826, 831.

139) 2. Kammer Abgeordnete de Vinck, a. a. O., S. 830.

140) 2. Kammer Abgeordnete de Vinck, a. a. O., S. 811 und Tendeloo, S. 815.

141) Anlage zur Senatsdrucksache Nr. 279 (Session de 1952-53), S. 36-38.

ins Detail zu gehen (S. 36). Hingegen hat sich der Staatsrat eingehender mit der Frage befaßt, ob die durch die Annahme der Konvention und insbesondere durch die Anerkennung der Zuständigkeit der durch sie geschaffenen Rechtsschutzinstanzen herbeigeführten Souveränitätsbeschränkungen mit der Verfassung vereinbar seien. Er hat darauf hingewiesen, daß die Rechtslehre in dieser Hinsicht verschiedene Auffassungen vertrete, ist dann aber, ohne auf die dazu geäußerten Auffassungen näher einzugehen, zu dem Ergebnis gelangt, daß die Souveränitätsbeschränkung durch die Konvention und das Protokoll jedenfalls sehr viel weniger bedeutsam seien als diejenigen, welchen sich Belgien durch die Ratifikation des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl unterwarf. Damit hat sich der Staatsrat beruhigt. Am 6. Mai 1953 hat die Regierung den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes dem Senat vorgelegt<sup>142)</sup>. Die Vorlage enthält eine kurze Schilderung der Entstehungsgeschichte der Konvention und des Zusatzprotokolls, in der an zwei Stellen (S. 2 und 4) darauf hingewiesen wird, daß das vorgesehene Gericht nicht den Charakter eines höchstens europäischen Kassationsgerichts haben würde; außerdem ist nachdrücklich betont, daß das Ministerkomitee die Anregungen der Beratenden Versammlung weitgehend berücksichtigt habe und das Vertragswerk einen durchaus neuartigen Charakter aufweise. Auf die in ihr befolgte Definitionsmethode ist hingewiesen und bei Erwähnung der Eigentumsgarantie des Zusatzprotokoll ist die im Ministerkomitee zu Protokoll gegebene Erklärung zitiert, daß « les principes généraux du droit international, dans leur acceptation actuelle, comprennent l'obligation de verser aux non-nationaux une indemnité en cas d'expropriation ». Im übrigen gibt diese Regierungsvorlage aber wenig Aufschluß über die Bedeutung der Ratifikation des Vertragswerkes für Belgien. Insbesondere enthält sie keine Stellungnahme zu der Frage, ob die Regierung beabsichtige oder vorschlage, die in den Art. 25, 46 und 63 vorgesehenen zusätzlichen Erklärungen abzugeben.

Das von der Regierung vorgeschlagene Zustimmungsgesetz enthielt einen einzigen Artikel mit der Bestimmung, daß die Konvention und das Zusatzprotokoll « sortiront leur plein et entier effet ».

Die Vorlage wurde zur Beratung dem Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten und Außenhandel überwiesen, der am 29. Oktober 1953 seinen Bericht erstattete<sup>143)</sup>. Es ist wohl nicht übertrieben, wenn dieser von dem Senator Henri Rolin erstattete Bericht als das bedeutsamste Dokument bezeichnet wird, das in einem der Parlamente der Mitgliedsstaaten während der Erörterungen über die Ratifikation des Vertragswerkes entstanden ist.

<sup>142)</sup> Senatsdrucksache Nr. 279 (Session de 1952–53).

<sup>143)</sup> Senatsdrucksache Nr. 502 (Session de 1952–53).

Er dringt tiefer in die staats- und völkerrechtlichen Probleme ein als irgendein anderes Parlamentsdokument und faßt wesentliche Ergebnisse der Diskussion in der Beratenden Versammlung zusammen. Freilich ist er sehr stark von den persönlichen Auffassungen des Berichterstatters, der in hervorragender Weise an der Entstehung der Konvention beteiligt war, bestimmt. In seinen Anlagen wird eine wertvolle Dokumentation zusammengestellt: eine Synopsis der Bestimmungen der europäischen Konvention, der UN-Erklärung und der belgischen Verfassung (Anlage I, S. 14–35); eine Übersicht über den Stand der Ratifikationen am 10. September 1953 mit dem von den einzelnen Staaten ausgesprochenen Vorbehalten (Anlage II, S. 36–38) und die Empfehlung der Beratenden Versammlung vom 24. September 1953 über die Ratifikation der Konvention und des Protokolls (Anlage III, S. 39–40).

Der Bericht beginnt mit einer Erklärung der Bezeichnung der Konvention. «Sauvegarde» bedeute etwas anderes als «respect», was nur die Verpflichtung der Staaten bezeichne, sich an gewisse Rechtsregeln zu halten, ohne irgendeine Aufgabe der Souveränität bei der Auslegung oder Anwendung der Prinzipien zu beinhalten. «La Sauvegarde, au contraire, et l'on sous-entend l'adjectif 'collective' a pour effet de doubler d'un contrôle sitidaire international le contrôle national politique ou judiciaire de l'observation des principes admis relativement aux droits de l'individu» (S. 1).

Bisher seien die Staaten auf den Schutz ihrer eigenen Staatsangehörigen auf diplomatischem Wege beschränkt gewesen, während die Konvention ihnen auch die Möglichkeit eröffne, sich für den Schutz fremder Staatsangehöriger zu verwenden und diesen selbst den Weg eröffnet, internationale Organe gegen staatliche Willkür anzurufen. Diese Souveränitätsbeschränkung, dieser Einbruch in den eigenen Bereich der einzelnen Staaten sei begründet durch die Erfahrungen während der Gewaltherrschaft. Entgegen gewissen Legenden seien deren Schandtaten nicht ausschließlich auf die Rechnung gewisser Agenten im Solde Hitlers oder deutscher Staatsangehöriger zu setzen; vielmehr habe die Gestapo in allen besetzten Ländern hunderte wenn nicht tausende williger Helfer gefunden, deren Sadismus dem ihrer Oberherren gleichkam. Er erinnert in diesem Zusammenhang an die Worte von Sir David Maxwell Fyfe: "Barbary is not behind us but underneath" und an die eindringende Analyse der gegenwärtigen Lage durch P. H. Teitgen, der die Staatsräson, die Prägung der öffentlichen Meinung in allen Ländern durch den Faschismus und Hitlerismus und schließlich die sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen in der modernen Welt als die drei gefährlichen Bedrohungen der Freiheit im modernen Staat bezeichnete (S. 2 f.).

Rolin erinnert in seinem Bericht an die Bedeutung, welche die Initia-

tive der europäischen Bewegung für die Entstehung der Konvention gehabt hat, und schildert die Meinungsverschiedenheiten, welche sich bei der Ausarbeitung des Vertragswerkes zwischen der Beratenden Versammlung und dem Ministerkomitee hinsichtlich einer Garantie für das demokratische Prinzip, die Ausgestaltung der Kommission und des Gerichtshofes sowie der Kolonialklausel herausgestellt haben (S. 3 f.).

In seiner Analyse der Konvention und des Zusatzprotokolls geht er auf die bekannte Kontroverse über die Aufnahme sozialer Rechte ein, die « *représentent plus des conceptions morales ou politiques que juridiques* » (S. 5) und daher der « *sauvegarde* » nicht unterlägen; er schildert die Probleme der Definitionsmethode und kommt auf seine bereits in den Debatten der Beratenden Versammlung verschiedentlich vertretene These zurück, daß die mit der Anwendung des Vertragswerkes betrauten internationalen Organe sich bei seiner Auslegung weitgehend auf die in Art. 38 des Cour-Statutes genannten Normen, insbesondere auf die « *principes généraux de droit* », zu stützen haben würden (S. 6).

In der Übersicht über die einzelnen Abschnitte der Konvention nennt R o l i n den Abschnitt II, in dem die Rechtsschutzorgane genannt sind, recht irreführend überschrieben, da das Ministerkomitee unerwähnt geblieben sei. An der Zusammensetzung der Kommission und des Gerichtshofes übt er heftige Kritik. Beide Organe seien infolge der Beteiligung aller Mitgliedsstaaten viel zu groß. Der Ausschluß von Richtern aus Nichtmitgliedsstaaten sei ein Fehler. Es sei aber andererseits ein Zeichen von Realismus, daß auch in den Unterausschüssen die beteiligten Staaten jeweils durch einen Richter vertreten sein müßten (S. 6 f.).

An dem Regierungsentwurf des Zustimmungsgesetzes kritisiert der Bericht vor allem, daß er keine Stellungnahme dazu enthalte, ob die drei zusätzlichen Erklärungen abgegeben werden sollten. Es sei zwar behauptet worden, die Ermächtigung zur Abgabe dieser Erklärungen sei in der Ermächtigung zur Ratifikation enthalten; das sei aber mindestens zweifelhaft. Nachdem sich das belgische Parlament auf den Standpunkt gestellt habe, daß trotz der bereits in der UN-Charta enthaltenen Verpflichtungen die Unterwerfung unter die Jurisdiktion des Internationalen Gerichtshofes der parlamentarischen Zustimmung bedürfe, müsse es den König auch besonders ermächtigen, die Erklärungen über den Zugang von Einzelpersonen zur Kommission, über die Anerkennung des Gerichtshofes und die Ausdehnung der Konvention auf Kolonialgebiete auszusprechen (S. 8 f.). Die Kommission müsse die Abgabe dieser Erklärungen besonders empfehlen. Würde die Erklärung gemäß Art. 25 nicht abgegeben, so sei die Konvention überhaupt tot. Den Gefahren, welche die Abgabe dieser Erklärung herbeiführen könne,



sei durch den Einbau der vorgesehenen Schleusen – insbesondere das Erfordernis der Erschöpfung der nationalen Rechtsmittel – vorgebaut. Vor den Gerichtshof würde höchstens ein Zehntel der Fälle kommen, und soweit es sich dabei um die Entscheidung schwieriger Rechtsfragen handele, sei ein Gerichtshof dem politischen Organ des Ministerkomitees jedenfalls vorzuziehen. Um zu sehen, wie sich die anderen Staaten entschieden und wie sich die Organe bewährten, könnten die Erklärungen unbedenklich zunächst für ein oder zwei Jahre abgegeben werden (S. 10). Delikat sei lediglich die Frage der Kolonialklausel, deren Abgabe der Ausschuß für die Konvention, nicht aber für das Zusatzprotokoll empfehle. Außerdem scheine es ihr richtiger, für Individuen aus überseeischen Gebieten den Zugang zur Kommission nicht vorzusehen (S. 11). Vor der Erstreckung des Vertragswerkes auf die überseeischen Gebiete empfehle sich eine Konsultation mit den anderen beteiligten Staaten. – Es ist freilich zu beachten, daß zur Zeit der Erstattung dieses Berichts die großzügige Erstreckung des Vertragswerkes durch das Vereinigte Königreich noch nicht vorlag.

Der Bericht schließt mit einer Neuformulierung des Zustimmungsgesetzes unter Berücksichtigung dieser Vorschläge (S. 11 f.).

Der Senat hat sich den Vorschlägen des Ausschusses in seinen Sitzungen am 12., 17. und 19. November hinsichtlich der Ratifikation und der Abgabe der Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 angeschlossen. Er hat jedoch davon abgesehen, sich auf eine bestimmte Form der Erstreckung des Vertragswerkes auf die überseeischen Gebiete festzulegen, und hat auf Antrag der Senatoren *Schot* und *Pholien*<sup>144)</sup> den auf die Kolonialklausel bezüglichen Art. 4 des Zustimmungsgesetzes dahin geändert, daß die Abgabe der in Art. 63 der Konvention vorgesehenen Erklärung der Zustimmung der Kammern bedürfe.

In dieser Form wurde der Entwurf des Senats dem Repräsentantenhaus zugeleitet<sup>145)</sup>, das ihn allerdings weder in der Zeit bis zur Kammerauflösung am 12. März 1954 noch während der außerordentlichen Sitzung vom 17. April bis 24. Juni 1954 behandelt hat<sup>146)</sup>. Erst nach den Neuwahlen am 3. Februar 1955 hat der Abgeordnete *Vleeschauwer* dem Abgeordnetenhaus einen sehr ausführlichen Bericht über die Arbeiten des Auswär-

<sup>144)</sup> Senatsdrucksache Nr. 11 (Session de 1953–54) vom 12. 11. 1953.

<sup>145)</sup> Document de la Chambre des Représentants No. 26 (Session de 1953–54) vom 19. 11. 1953.

<sup>146)</sup> Nach der belgischen Parlamentspraxis bestimmt das Parlament selbst, welche noch schwebenden Vorlagen durch eine Parlamentsauflösung erledigt werden. Das Document de la Chambre des Représentants Nr. 26 (Session du 1953–54) vom 19. 11. 1953 ist in der Drucksache Nr. 3 der außerordentlichen Sitzung von 1954 vom 27. 4. 1954 unter den Vorlagen genannt, die dem Auswärtigen Ausschuß zur Behandlung überwiesen bleiben.

tigen Ausschusses eingereicht, der Ende April 1955 vorgetragen und erörtert wurde<sup>147</sup>).

In der grundsätzlichen und politischen Stellungnahme stimmt der Bericht Vleeschauwers weitgehend mit dem Rolins überein. Er bezieht sich verschiedentlich auf ihn und zitiert sogar seine Formulierungen. Auch er hebt den Unterschied zu der allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen hervor, behandelt das befolgte Definitionssystem (S. 6) und spricht sich entschieden für die Abgabe der beiden besonderen Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 aus (S. 7).

Bei der Behandlung der Einzelfragen ist der Abgeordnete Vleeschauer jedoch stärker ins Detail gegangen und hat einzelne Bestimmungen der Konvention an denen des belgischen Rechts gemessen.

So glaubte er, aus Art. 5 Ziff. 5 der Konvention einen Anspruch auf Schadensersatz für schuldlos erlittene Untersuchungshaft herleiten zu können, und er ermahnte den Justizminister sehr eindringlich, diese Vorschrift ernst zu nehmen (S. 7). Die Schwächen des Rückwirkungsverbots von Strafgesetzen (Art. 7 der Konvention) hat Vleeschauer deutlich erkannt und sehr scharf kritisiert. Da die strengere belgische Verfassungsvorschrift durch die Bestimmung der Konvention aber nicht aufgeweicht werde, brauche man sich deswegen nicht zu beunruhigen. Die starken Einschränkungen der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit in Art. 10 und 11 zuungunsten der Beamten fand der Berichterstatter erstaunlich (S. 8), während er feststellte, daß die Garantie des Abs. 13 für die Familiengründung eine Neuigkeit sei. Das Diskriminationsverbot des Art. 14 bezog er in Übereinstimmung mit den Schöpfern der Konvention ganz streng auf die in derselben gewährleisteten Rechte, und auch der Kriegsklausel des Art. 15 widmete er eine eindringliche Analyse. Der Gewähr des Elternrechts in Art. 2 des Zusatzprotokolls maß er allerdings wohl eine übertriebene Bedeutung bei (S. 8).

Im großen und ganzen kam er jedenfalls zu der Feststellung, daß das belgische Recht bereits mit dem der Konvention übereinstimme und die Konvention daher materiellrechtlich keine großen Veränderungen bringe. Da in den Verträgen über die engeren europäischen Gemeinschaften, welche schon vorher von den gesetzgebenden Körperschaften in Belgien gutgeheißen worden waren, sehr viel schwerer wiegende Einschränkungen der belgischen Souveränität hingenommen werden sollten, könnten gegen die Ratifikation des Konventionswerkes keine verfassungsrechtlichen Bedenken vorgebracht werden (S. 9 f.).

---

<sup>147</sup> Vgl. Rapport Nr. 223/4 vom 3. 2. 1955 und Comptes Rendus des Discussions de la Chambre des Représentants (Session du 1955), séance du 3-2-1955, p. 25; a. a. O., séance du 26-4-1955, p. 5 ss. et séance du 28-5-1955, p. 7 ss.

Zum Abschluß hat der Berichterstatter auf die entscheidende Bedeutung der beiden besonderen Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 hingewiesen und die Frage gestellt, ob die Tatsache, daß erst drei Regierungen diese Erklärung abgegeben hätten, wohl als Indiz dafür zu werten sei, daß die anderen Mitgliedstaaten des Europarates die Erklärung der Freiheitsrechte nicht ernst nähmen. Im Abgeordnetenhaus ist die Frage der Abgabe der beiden Erklärungen nicht weiter erörtert worden. Es hat sich dem Vorschlag des Senats, die Ermächtigung dazu ins Zustimmungsgesetz aufzunehmen, ohne weitere Diskussion angeschlossen, und auch der Justizminister als Vertreter der Regierung hat dagegen keinerlei Einwendungen erhoben, sondern betont, wie wichtig es sei, daß die nationale Rechtskontrolle auf dem Gebiete des Schutzes der Grundrechte nun durch eine solidarische internationale Kontrolle ergänzt werde. Im übrigen hat er sich darauf beschränkt, zu einigen vom Berichterstatter und einem Diskussionsredner aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen, wobei er u. a. auch auf das Verbot zum Erlaß rückwirkender Strafgesetze einging und die Unterrichtspolitik der Regierung verteidigte.

#### 14. Italien

In Italien können fünf Kategorien internationaler Abkommen nur nach Annahme eines Zustimmungsgesetzes durch beide Kammern ratifiziert werden: politische Verträge, Schieds- und Schiedsgerichtsverträge, den Bestand des Staatsgebietes verändernde Verträge oder solche, welche finanzielle Lasten begründen oder schließlich bestehende Gesetze ändern<sup>148)</sup>.

In der 34. Sitzung des Senates der Republik am 13. Oktober 1953 brachte die Regierung den Entwurf eines Zustimmungsgesetzes ein<sup>149)</sup>.

Bei der ersten Beratung wurde lediglich die Überweisung an die zuständigen Ausschüsse beschlossen.

Über die Beratungen der 3. ständigen Kommission für auswärtige und koloniale Angelegenheiten liegt ein Bericht des Senators Santero (Democristiana) vom 4. Dezember 1954 vor<sup>150)</sup>, der in knapper Form das Verhältnis der Konvention zur UN-Deklaration herausarbeitet und die Entstehungsgeschichte darlegt. Bei der Analyse der materiellen Bestimmungen der Konvention hebt der Berichterstatter das befolgte Definitionssystem besonders hervor, das er an Hand der Art. 2, 4 und 5 erläutert. Die einzige materiellrechtliche Frage, auf die er auch im Verhältnis zum italienischen

<sup>148)</sup> Art. 80 der italienischen Verfassung vom 27. 12. 1947.

<sup>149)</sup> Resoconti delle discussioni anno 1953 I, p. 1062; die Vorlage trägt die Nr. 79.

<sup>150)</sup> Senato della Repubblica - Legislatura II, 1953-54 disegni di leggi e relazioni - Documenti No/79 A.

Recht näher eingeht, ist das Verbot rückwirkender Strafgesetze, das ihm mit Art. 25 der italienischen Verfassung<sup>151)</sup> nicht in Übereinstimmung zu stehen scheint. Er tritt jedoch der in der Regierungsvorlage vertretenen Auffassung bei, daß durch Art. 7 der Konvention die italienischen Verfassungsbestimmungen nicht außer Kraft gesetzt werden, sondern Italien sich dadurch lediglich des Rechts begeben, andere Staaten zur Verantwortung zu ziehen, welche in dem weiter gespannten Rahmen der Konvention das Rückwirkungsverbot durchbrechen. Das ist jedenfalls gerechtfertigt, wenn man Art. 60 der Konvention, der allerdings in diesem Zusammenhange nicht genannt ist, berücksichtigt.

Eingehender hat sich Senator S a n t e r o mit dem Rechtsschutzsystem der Konvention beschäftigt. Es ist für ihn außer Zweifel, daß die italienischen Gerichte verpflichtet sind, ohne eine weitere Ausführungsgesetzgebung abzuwarten, die materiellen Bestimmungen der Konvention und des Zusatzprotokolls anzuwenden. Er verweist dabei auf Art. 1 der Konvention. Welche Folgen das für die italienische Rechtsordnung haben könne, hat der Berichterstatter allerdings nicht ausgeführt. Für wesentlicher hält er den von der Konvention geschaffenen Kontrollmechanismus, in dem er eine supranationale Einrichtung erblickt, da sich die 15 Mitgliedsländer gegenseitig das Recht eingeräumt hätten, die Art und Weise zu kontrollieren, in der die Grundregeln der Demokratie auf ihrem eigenen Gebiet angewandt werden (S. 4). In diesem Zusammenhange erwähnt er auch die Berichtspflichten des Art. 57, bevor er zu der Schilderung der Ausgestaltung der Kommission und des Gerichtshofes übergeht (S. 5).

Zu der politischen Frage, ob Italien jetzt schon die beiden zusätzlichen Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 abgeben solle, äußert sich der Berichterstatter sehr positiv: Gegenüber der Erklärung der Regierung, sie wolle ihr Verhalten von dem Vorgehen der anderen Mitglieder des Europarates abhängig machen, macht er seine persönliche Auffassung geltend, die Abgabe der beiden Erklärungen sei zum mindesten sehr nützlich, da der Kontrollmechanismus sonst gar nicht in Kraft treten könne; deswegen solle die Regierung vom Parlament aufgefordert werden, schon jetzt bei der Ratifikation der Konvention und des Zusatzprotokolls zu handeln. In seinen Schlußworten gab er darüber hinaus bekannt, daß sich die Mehrheit der Kommission diese Auffassung zu eigen gemacht habe; Italien könne nun erst ratifizieren, nachdem das Konventionswerk geraume Zeit in Kraft getreten sei; zum Ausgleich für diese Verzögerung solle das Plenum die Regierung zur Abgabe der beiden Erklärungen ermächtigen. »Wir werden auf diese Weise zeigen,

<sup>151)</sup> « Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che non sia entrata in vigore prima del fatto commesso ».

daß Rom, die Mutter des Rechts, nicht zurücksteht, wenn es sich darum handelt, seinen Bürgern die größtmöglichen Garantien für ihre Menschenrechte zu gewähren«.

Als der Bericht im Plenum des Senats am 13. Dezember 1954 erörtert wurde<sup>152</sup>), war sein Verfasser nicht anwesend, da er an einer Kommissions-sitzung in Straßburg teilnehmen mußte. Der Senator Boggiano Pico (Democristiana), welcher an seiner Stelle berichtete, hob zwar die Vorzüge des Berichts stark hervor und erklärte, die Kommission stelle sich geschlossen hinter die Schlußfolgerungen des Berichterstatters. Er erwähnte aber mit keinem Worte die einzige Frage, in welcher der Berichterstatter von der Regierungsvorlage abwich, nämlich die der Abgabe der beiden besonderen Erklärungen, sondern stellte lediglich den Antrag, über das Zustimmungsgesetz, zu dem auch die Kommission keine Änderungen vorgeschlagen hatte, abzustimmen. Auf diese Weise wurde auch der Regierungsvertreter, Unterstaatssekretär D o m i n e d ò, nicht gezwungen, sich dazu zu äußern, wie sich die Regierung hinsichtlich der Abgabe der besonderen Erklärungen zu verhalten gedenke, sondern erhielt die Möglichkeit, darüber elegant hinweg-zugehen.

Der Senat nahm diese Vorlage auf diese Erörterung hin unverändert an und überwies sie am folgenden Tage an die Kammer<sup>153</sup>).

Von der Deputiertenkammer wurde die Vorlage an den Ausschuß für auswärtige und koloniale Angelegenheiten (II a Comm.) überwiesen, in welcher der Abgeordnete D o m i n e d ò (DC), der sieben Monate vorher als Regierungsvertreter zu der Vorlage Stellung genommen hatte, zum Berichterstatter bestellt wurde. Er hatte auch in der Beratenden Versammlung des Europarates an der Ausarbeitung mitgewirkt und war am 18. Mai 1954 zum italienischen Mitglied der Menschenrechtskommission gewählt worden. Sein Bericht<sup>154</sup>) enthält einige bemerkenswerte Feststellungen über den juristischen Charakter der Konvention. Während er im allgemeinen eine Übereinstimmung zwischen dem italienischen Verfassungsrecht und der Konvention feststellt, scheint ihm zwischen dem Verbot rückwirkender Strafgesetze in Art. 25 Abs. 3 der italienischen Verfassung vom 27. Dezember 1947<sup>155</sup>) und der Ein-

<sup>152</sup>) Senato della Repubblica - Legislatura II. - 225. Seduta del 13 dic. 1954 - Discussioni, p. 8953-55.

<sup>153</sup>) Atti Parlamentari - Camera dei Deputati - Legislatura II - Doc - Disegni di Legge e Relazioni No. 1331; sie enthält den Wortlaut der Konvention nur im französischen Text, lediglich vom Zusatzprotokoll ist auch der englische Text beigelegt. Weiteres Material ist nicht beigegeben.

<sup>154</sup>) A. a. O., No. 1331 A.

<sup>155</sup>) Wortlaut siehe Anm. 151. Die Bestimmung war bei der Ausarbeitung der italienischen Verfassung wegen der damals noch laufenden Verfahren gegen Faschisten heftig umstritten. Die Verfassunggebende Versammlung entschied sich jedoch für das strenge Rechtsprinzip und machte keine Konzessionen an die politischen Forderungen des Tages.

schränkung dieser Garantie in Art. 7 Abs. 2 der Konvention eine gewisse Divergenz zu bestehen. Die Frage, wie derartige Überschneidungen zu lösen seien, ist in Art. 60 der Konvention gelöst: Der im Interesse der Individuen weitergehende Grundrechtsschutz in den Verfassungen der Mitgliedstaaten bleibt unberührt. Der Berichterstatter hat jedoch festgestellt, die innere Ordnung der Einzelstaaten werde durch die Konvention überhaupt nicht berührt, sie verpflichte den einzelnen Staat zu keiner Änderung seiner Rechtsordnung, solange diese mit den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts in Übereinstimmung stehe <sup>156</sup>).

So ist es zu verstehen, daß der Berichterstatter bei der allgemeinen Charakteristik außerordentlich vorsichtig formuliert: Sie enthält nur «un obbligo generico fra gli stati contraenti»; «in un certo senso essa segna il passaggio, sia pur graduale, dalla fase dell'ideologia verso quella delle realizzazioni» (p. 2). «Si tratta in definitiva, di mirare verso l'affermazione comune di alcuni principi di etica giuridica . . .» (p. 3). Das sind Feststellungen, die wohl für die Erklärung der Vereinten Nationen gelten könnten, über welche die Schöpfer der Konvention von Rom jedoch bewußt hinausgegangen sind.

In ähnlicher Weise vorsichtig äußert sich der Bericht zu der Frage der Abgabe der besonderen Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 der Konvention. Nach einer Schilderung des Standes der Ratifikationen und der Bildung der Menschenrechtskommission, welche nach Annahme ihrer Verfahrensordnung »sich vorbehalte, nun auf Grund des Art. 25 der Konvention zur Prüfung der ersten bei dem Generalsekretär des Europarates eingegangenen Individualbeschwerden zu schreiten« <sup>157</sup>), werden alle Befürchtungen beschwichtigt, die nationalen Vorrechte könnten durch die von der Konvention geschaffenen internationalen Instanzen beeinträchtigt werden: Das Gegenseitigkeitsprinzip des Art. 11 der italienischen Verfassung stehe dem im Wege; die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel sei in Art. 26 der Konvention ausdrücklich geboten; im Gegensatz zu der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl seien den Organen keinerlei supranationale Befugnisse zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen verliehen <sup>158</sup>), und schließlich sei es den einzelnen Staaten in Art. 25 und 46 vorbehalten, sich der hier vorgesehenen internationalen Gerichtsbarkeit zu unterwerfen. Damit ist also angedeutet, daß die Abgabe dieser Erklärungen nicht befürwortet wird.

<sup>156</sup>) «Il fatto che il comma secondo dell'art. 7 contempra altresì l'eventualità di taluni adattamenti, non tocca tuttavia l'ordine interno italiano, poichè non importa alcun obbligo di modifica per il singolo Stato aderente, salvo sempre il principio, affermato anche dall'articolo 10 della nostra Costituzione, di conformarsi alle norme internazionali generalmente riconosciute come tali».

<sup>157</sup>) A. a. O. unter V.

<sup>158</sup>) Vgl. aber Art. 32 Abs. 3 und 4 der Konvention über die Befugnisse des Ministerkomitees!

Auf Grund dieses Berichts wurde das Zustimmungsgesetz zur Konvention und dem Zusatzprotokoll am 29. Juli 1955 ohne Aussprache in der Kammer angenommen <sup>159)</sup>, das Gesetz wurde am 4. August 1955 verkündet <sup>160)</sup> und die Ratifikationsurkunden vom 21. September 1955 <sup>161)</sup> am 26. Oktober 1955 ohne Vorbehalte hinterlegt.

### 15. Frankreich

Obwohl französische Abgeordnete in der Beratenden Versammlung – allen voran P. H. T e i t g e n – einen so starken Einfluß auf die Ausarbeitung der Konvention genommen haben, regte sich in Frankreich lange nichts, um die Ratifikation der Konvention und ihres Zusatzprotokolls herbeizuführen.

Erst nachdem der Präsident der Beratenden Versammlung mitgeteilt hatte, daß die Konvention nach Abgabe der 10. Ratifikation durch Luxemburg in Kraft getreten sei und die Beratende Versammlung auf Abgabe der noch ausstehenden Ratifikationen ungeduldig drängte, gab P. H. T e i t g e n – damals stellvertretender Ministerpräsident – am 24. September 1953 die Erklärung ab, das Kabinett habe beschlossen, das Zustimmungsgesetz einzubringen, sobald das Parlament aus den Ferien zurück sei <sup>162)</sup>.

Das Versprechen wurde am 28. Dezember 1953 eingelöst. Nachdem die Commission Permanente du Conseil d'État angehört worden war, beschloß das Kabinett die Vorlage des Zustimmungsgesetzes <sup>163)</sup>.

Die Regierungsvorlage, die außer von dem Ministerpräsidenten L a n i e l und dem Außenminister B i d a u l t von den Ministern der Justiz, des Innern und der überseeischen Gebiete unterzeichnet ist, schlägt dem Parlament die Zustimmung zu der Konvention und zu dem Zusatzprotokoll vor. Sie erwähnt, daß die Zahl der zum Inkrafttreten der Konvention notwendigen Ratifikationsurkunden hinterlegt sei und erläutert das Vertragswerk in seinen Grundzügen. Das Parlament werde ihm ohne Zweifel zustimmen, nachdem französische Abgeordnete in der Beratenden Versammlung und französische Regierungsvertreter im Ministerkomitee so maßgebend daran mitgewirkt hätten (S. 2). Es solle die theoretischen Bekenntnisse des Europastatuts zur Idee der Menschenrechte präzisieren und einen Kontrollmechanismus einführen (S. 3). Die einzelnen Rechte der Hauptkonventionen werden

<sup>159)</sup> Atti Parlamentari – Camera dei Deputati – Leg. II – Discussioni – Seduta del 29. 7. 1955.

<sup>160)</sup> Gazzetta Ufficiale anno 96 no. 221 vom 24. 9. 1955, p. 3372.

<sup>161)</sup> Text DH (55) 4, Abschnitt Italien; es wurden weder besondere Erklärungen gemäß Art. 25 und 46 abgegeben noch eine Erstreckung auf das Treuhandgebiet Somaliland vorgenommen.

<sup>162)</sup> CR (5) Sess. 22, p. 611.

<sup>163)</sup> Ass. Nat. 2<sup>e</sup> Législature, Session de 1953, Nr. 7514 vom 28. 12. 1953.

lediglich aufgezählt, während auf die drei heftig umstrittenen Rechte des Zusatzprotokolls näher eingegangen wird (S. 4). Es ist dabei bemerkenswert, daß der Assemblée Nationale versichert wird, die Eigentumsgarantie, deren Bedeutung besonders hervorgehoben wird<sup>164</sup>), habe nicht die Wirkung, daß die Rechtswirksamkeit der Sozialisierungen der Beurteilung durch die internationalen Kontrollinstanzen unterworfen werde. Gesetzliche Einschränkungen des Eigentums seien ausdrücklich vorbehalten worden. Davon, daß dies nur geschehen ist, soweit dies die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zulassen, ist nichts erwähnt.

Schließlich geht die Regierungsvorlage auch auf die drei in der Konvention vorgesehenen zusätzlichen Erklärungen ein. Sie erwähnt lediglich das *Droit de Recours individuel*, ohne dazu Stellung zu nehmen, ob die Erklärung gemäß Art. 25 abgegeben werden soll. Hingegen empfiehlt die Regierung die Abgabe der Erklärungen über den Gerichtshof für die Dauer von drei oder fünf Jahren unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit sowie der Erklärung über die Erstreckung der Konvention (allerdings nur dieser und nicht auch des Zusatzprotokolls) auf die überseeischen Departements und Territorien sowie auf die französischen Protektorate.

Über die Frage, ob durch die Ratifikation der Konvention und des Zusatzprotokolls irgendeine Bestimmung des französischen Rechts geändert werde, enthält die Regierungsvorlage nichts. Das ist angesichts der Tatsache, daß die Grundrechte in der französischen Verfassung lediglich in der Präambel stehen und nicht justitiabel sind, erstaunlich.

Karl Josef Partsch  
Privatdozent in Bonn

---

<sup>164</sup>) « La propriété prolonge la personne; elle doit être soustraite aux voies de droit administratives ou privées, dont certains régimes antidémocratiques ont pu donner l'exemple ».