

ABHANDLUNGEN

Die Entstehung der europäischen Menschenrechtskonvention

Karl Josef Partsch

Privatdozent und Legationsrat in Bonn

Vorbemerkung¹⁾

Seit der Verkündung der vier Freiheiten durch den amerikanischen Präsidenten F. D. Roosevelt sind die politischen, soziologischen und recht-

1) Nur mit dem Namen der Verfasser sind folgende Werke zitiert: P. N. Drost: *Human Rights as Legal Rights*, Leiden 1950; *Direction de l'Information du Conseil de l'Europe: La Convention européenne des droits de l'homme*, 1952 (»Europatsbroschüre«); L. C. Green: *The European Convention on Human Rights, World Affairs (New Series) Vol. 5 (1951)*, S. 432-44; Christian Hodler: *Die Europäische Menschenrechtskonvention und das Bonner Grundgesetz*, Göttinger Dissertation 1953 (nur vervielfältigt); Barna Horvath: *The European Court of Human Rights*, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* Bd. 5 (1952-53) S. 166-191; H. Lauterpacht: *International Law and Human Rights*, London 1950; Andrew Martin: *Human Rights and World Politics, The Year Book of World Affairs, Vol. 5 (1951)*, S. 37-80; Marcel Merle: *La Convention Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales*, *Revue du droit public et de la science politique, année 57 (1951)*, S. 705-725; A. H. Robertson: *The European Convention for the protection of human rights*, *The British Year Book of international law, Vol. 27/1950 (1951)*, S. 145-163. Ferner sind außer den in dieser Zeitschrift üblichen folgende Abkürzungen benützt: AS = Conseil de l'Europe - Assemblée Consultative - Documents de séance (mit Angabe der Sitzungsperioden: (1) = 1949, (2) = 1950, (3) = 1951, (4) = 1952 und der Nummer der Dokumente); CR = Conseil de l'Europe - Assemblée Consultative - Compte rendu des débats (mit Angabe der Sitzungsperiode und Seitenzahl der gedruckten zweisprachigen Ausgabe); H. C. = House of Commons Debates 5th series (Hansard) (mit vorgestellter Bandzahl); Maxwell-Fyfe-Bericht = AS (2) 93 vom 24.8.1950; Rec. = Conseil de l'Europe - Assemblée Consultative - Recommandations au Comité des Ministres et Résolutions (mit Angabe der Sitzungsperiode in Klammern und Nr. der Empfehlung); Teitgen-Bericht = AS (1) 77 vom 5.9.1949; UN-Covenant = Entwürfe mit Jahreszahlen: 1948 (= UN Doc. E/CN. 4/95 annex B); 1949 (= UN Doc. E/1371 - E/CN. 4/327 v. 19.5.1949); 1950 (= UN Doc. E/1691 - E/CN. 4/507 v. 29.5.1950); 1951 (= UN Doc. E/1992 - E/CN. 4/640 v. 24.5.1951 annex I); 1952 (= UN Doc. E/2256 - E/CN. 4/669 v. 27.6.

lichen Probleme, die mit der Internationalisierung einer Garantie der Menschenrechte und Grundfreiheiten zusammenhängen, häufig und ausführlich behandelt worden²⁾). Die Wissenschaft hat sich ausgiebig mit den rechtlichen Voraussetzungen einer derartigen Garantie befaßt und auch die Arbeiten in den Organen der Vereinten Nationen aufmerksam verfolgt, obwohl es trotz aller Anstrengungen bisher noch nicht gelungen ist, eine rechtliche Bindung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen an die Grundsätze, die am 10. Dezember 1948 lediglich proklamiert wurden, zu erreichen. Hingegen ist der Versuch der Europaratstaaten, ihren gemeinsamen Besitz von Grundrechtssätzen mit einer kollektiven Garantie zu versehen, verhältnismäßig wenig beachtet worden³⁾, obwohl diese Staaten ihr Ziel erreichten: Als erstes greifbares Ergebnis der Arbeiten des Straßburger Europarates ist die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet und am 20. März 1952 durch ein Zusatzprotokoll ergänzt worden. Sie ist am 3. September 1953 in Kraft getreten.

Eine Beschäftigung mit der Entstehungsgeschichte dieser Konvention rechtfertigt sich aus mehreren Gründen. Nicht nur die von der Konvention vorgesehenen internationalen Organe, sondern auch die nationalen Gerichte haben die Konvention anzuwenden und werden dabei gelegentlich auf ihre Vorgeschichte zurückzugreifen haben, um ihre Bestimmungen richtig würdigen zu können. Diese Entstehungsgeschichte gibt zugleich ein lebendiges Bild von der Arbeitsweise und den Problemen des Europarates, dieser durchaus eigenartig konstruierten internationalen Organisation, mit der Kopplung eines nach den Spielregeln der überlieferten Diplomatie arbeitenden Ministerkomitees und einer »Beratenden Versammlung«, die immerhin aus Parlamentariern besteht, wenn sie auch kein Parlament ist. Das Zusammenspiel dieser beiden Gremien bei dem Versuch einer "International Legislation", d. h. einer Ausarbeitung von Normen, die für eine Staatengemeinschaft gelten

1952 annex I); UN-Erklärung = Universal Declaration on Human Rights approved by the General Assembly of the UN, December 10, 1948. US Department of State Publication 3381, International Organization and Conferences Series III, 20.

²⁾ Man vergleiche die 3379 Titel umfassende Bibliographie des UN-Generalsekretariates für die Jahre 1939–1950 UN Doc. E/CN. 4/540 vom 20. 4. 1951. Die wichtigsten Titel sind auch bei Drost genannt.

³⁾ Die wichtigsten Arbeiten sind in Anm. 1 genannt. Das Buch von Lauterpacht und der Aufsatz von Martin sind vor Unterzeichnung der Konvention abgeschlossen und konnten nur einen Teil der Vorarbeiten verwerten. Die besten Darstellungen geben Merle und Robertson. Die Europaratsbroschüre lehnt sich eng an Robertson an. Der Aufsatz von Green enthält einige anregende Kritik. Die Berichte von Brügel im Europa-Archiv 1950, S. 2794; 1951, S. 3615; 1952, S. 5137 sind für die rechtliche Würdigung nicht ergiebig. Vom Verfasser erscheint demnächst eine systematische Darstellung unter dem Titel »Europäische Grundrechte« bei Neumann-Nipperdey-Scheuner: Die Grundrechte, Bd. I.

sollen, bietet ein interessantes Bild. Die Mitglieder des Europarates haben sich zunächst nur zu einer lockeren Gemeinschaft zusammengeschlossen, aber sind doch von dem Bestreben beseelt, diese eines Tages enger zu fügen; deshalb haben sie sich zunächst der Aufgabe zugewandt, sich auf die Grundwerte der rechtlichen Existenz der Menschen, die in ihren Staaten leben, zu besinnen und sie zu fixieren. Formell ist diese Konvention nichts anderes als irgendein anderer multilateraler internationaler Vertrag mit normativem Charakter, materiell ist sie aber das erste Stück einer gemeinsamen Verfassung. Die Einkleidung dieses neuartigen Versuches in eine überlieferte Form wirft interessante Probleme auf.

Damit ist gleichzeitig eine Frage berührt, die sich dem Beobachter der Bestrebungen, die Grundrechtsgarantien des nationalen Rechts zu internationalisieren, stellt. Wie konnte es der europäischen Staatengemeinschaft so verhältnismäßig schnell gelingen, das zu erreichen, worum sich die Weltvölkergemeinschaft seit einem Jahrzehnt vergeblich bemüht? Ist das darauf zurückzuführen, daß der Bestand gemeinsamer Rechtsüberzeugungen sicherer ist, oder auf eine größere Bereitschaft, sich den anderen Staaten der Gemeinschaft anzugleichen und ihre Intervention in innere Angelegenheiten zu dulden, oder auf beides?

1. Die Vorarbeiten der Europäischen Bewegung

Als im Mai 1948 – also noch vor der Annahme der Menschenrechtserklärung und der Zurückverweisung der Covenantentwürfe durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen⁴⁾ – die Vertreter der europäischen Einigungsbewegung zu dem *E u r o p a k o n g r e ß* im *H a a g* zusammentraten und einen europäischen Zusammenschluß forderten, verlangten sie den Abschluß einer europäischen Menschenrechtskonvention als Grundlage der künftigen Gemeinschaft. Ihre Forderung ging von einem politischen Postulat aus: Mitglieder des europäischen Zusammenschlusses sollten nur solche Staaten sein, die bereit sind, die grundlegenden individuellen und staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten, auf denen ein demokratisches Gemeinwesen beruht⁵⁾. Damals wurde auch bereits ein europäischer Gerichtshof gefordert, dem Verletzungen von Grundrechten unterbreitet werden könnten

⁴⁾ Deshalb kann man den Plan der Europäischen Konvention nicht ausschließlich mit dem Scheitern der Bestrebungen zum Schutze der Menschenrechte auf der Weltebene erklären, wie *M a r t i n*, S. 52, will.

⁵⁾ Vgl. die Kurzfassung des Berichts des International Committee's Political Subcommittee (Berichterstatter *R. W. G. M a c k a y* und *René C o u r t i n*) in *Europe Unites – The Hague Conference and after*, London 1948, S. 23 ff.

und dessen Entscheidungen durch eine gemischte europäische Streitmacht vollstreckt werden sollten⁶⁾. Der belgische Sozialist J. M. D r a p i e r warf bereits in diesem frühen Stadium den Gedanken der sozialen Grundrechte in die Debatte, indem er ein soziales System forderte, »welches die Menschen von jeder Art Sklaverei und wirtschaftlicher Unsicherheit befreit, so wie die politische Demokratie sie vor willkürlicher Machtausübung schützt«⁷⁾, und der ehemalige französische Ministerpräsident R a m a d i e r betonte, die Garantie solle sich zwar an frühere Erklärungen der Menschen- und Bürgerrechte anlehnen, aber den Lebensbedingungen des 20. Jahrhunderts Rechnung tragen. Der europäische Gerichtshof solle nicht nur den Mitgliederstaaten des Zusammenschlusses, sondern darüber hinaus nach einem Vorschlag von Madame d e S u z a n n e t jedem Individuum zugänglich sein. Darin liege der erste Schritt zur Kodifikation des europäischen Rechts⁸⁾.

Die politische Resolution des Kongresses spiegelt deutlich wider, welche Rolle die Forderung einer europäischen Menschenrechtskonvention dort gespielt hat. Von den 14 Punkten der Resolution beziehen sich allein 6 auf sie. Hier wird auch zum erstenmal ausgesprochen, welche Rechte im Vordergrund stehen: Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit und das Recht auf eine politische Opposition⁹⁾. In dem politischen Gremium hat sich also eine Auffassung durchgesetzt, die dem englischen Rechtsdenken nahesteht.

Es ist aber bezeichnend, daß die Frage der Menschenrechte nicht nur in dem politischen, sondern auch in dem wirtschaftlich-sozialen und dem kulturellen Ausschuß behandelt worden ist, und zwar besonders eingehend in dem kulturellen. Schon der vorbereitende Bericht hatte sich damit beschäftigt und von den Grundrechten jedes Menschen gesprochen, die über der staatlichen Ordnung stehen und von ihr daher weder garantiert noch entzogen werden können. In den Debatten dieses Ausschusses wurde von dem ehemaligen Anklagevertreter in Nürnberg, Sir David M a x w e l l F y f e, und dem konservativen Abgeordneten David E c c l e s erstmals die Forderung nach

⁶⁾ Europe Unites, S. 25.

⁷⁾ Ziff. 5 der politischen Resolution des Europakongresses, Europe Unites, S. 88.

⁸⁾ Europe Unites, S. 34.

⁹⁾ "The Congress ...

(9) Considers that the resultant Union or Federation should be open to all European nations democratically governed and which undertake to respect a Charter of Human Rights.

(10) Resolves that a Commission should be set up to undertake immediately the double task of drafting such a Charter and of laying down standards to which a State must conform if it is to deserve the name of a democracy.

(11) Declares that in no circumstances shall a State be entitled to be called a democracy unless it does, in fact as well as in law, guarantee to its citizens liberty of thought, assembly and expression, as well as the right to form a political opposition."

einer rechtlich bindenden Konvention erhoben. In der Resolution des Kulturausschusses heißt es:

“The Congress . . .

(4) Affirms that human rights are the essential bases of our efforts for a United Europe and that a Charter of Human Rights is insufficient unless rendered legally by agreement to be reached between the member-States of the European Union.

(5) Considers it essential for the safeguarding of these rights that there should be established a Supreme Court with supra-State jurisdiction to which citizens and groups can appeal, and which is capable of assuring the implementation of the Charter.”

So sind also wesentliche Gedanken des Grundrechtsschutzes durch europäische Gemeinschaftsorgane damals bereits ausgesprochen worden. Auch die Botschaft an die Europäer, die Denis de Rougemont am Ende des Europakongresses verlas, zeigt, welche Bedeutung dieser Frage beigemessen wurde:

“It [Europe’s mission] is to revive her inventive powers for the greater protection and respect of the rights and duties of the individual of which, in spite of all her mistakes, Europe is still the greatest exponent . . .

(1) We desire a United Europe, throughout whose area the free movement of persons, ideas and goods is restored;

(2) We desire a Charter of Human Rights guaranteeing liberty of thought, assembly and expression as well as the right to form a political opposition;

(3) We desire a Court of Justice with adequate sanctions for the implementation of this Charter.”

Der Europakongreß im Haag hat es nicht bei dieser Proklamation bewenden lassen. Er hat einer Kommission den Auftrag erteilt, eine “Charter of Human Rights” und die Mindestbedingungen eines demokratischen Staatswesens zu entwerfen¹⁰). Im Februar 1949 legte sie dem Internationalen Rat der Europäischen Bewegung auf der Konferenz in Brüssel einen Bericht über die Befragung zahlreicher Rechtsgelehrter und Politiker aus verschiedenen Ländern und über die Ergebnisse der durch die europäische Bewegung konstituierten Arbeitsgruppen vor, auf dessen Grundlage ein Beschluß gefaßt wurde, der das anzustrebende Ziel bereits näher umreißt¹¹). Da in der Zwischenzeit die Generalversammlung der UN nach gründlichen und umfangreichen Vorarbeiten im Dezember 1948 die Allgemeine Menschenrechtserklärung (UN-Erklärung) angenommen hatte, verweist der Konfe-

¹⁰) Politische Entschließung Ziffer 10 und 12.

¹¹) Vgl. Mouvement européen: Cour européenne des droits de l’homme. Recommandations adoptées à la réunion du Conseil international à Bruxelles, Février 1949 – INF/2/F –.

renzbeschuß auf dieses Dokument. Eine ganze Reihe der dort postulierten individuellen und sozialen Grundrechte wirtschaftlicher, politischer, religiöser oder sonstiger Art sei eines gerichtlichen Schutzes nicht nur bedürftig, sondern auch fähig. Die Aufzählung dieser 12 Rechte umfaßte dann allerdings im wesentlichen die sogenannten klassischen Freiheitsrechte (einschließlich des allgemeinen Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz und eines selbständigen Petitionsrechtes), während die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte unberücksichtigt blieben. Es ist offen gelassen, ob die Formulierungen der UN-Erklärung unverändert übernommen werden sollten oder ob die einzelnen Grundrechte lediglich im Geiste der von den UN aufgestellten Postulate neu zu formulieren wären, obwohl feststand, daß nicht nur eine Erklärung abgegeben, sondern die Grundlage für Entscheidungen eines Gerichtes geschaffen werden sollte.

Sehr viel konkreter waren in Brüssel bereits die Vorstellungen über die Ausgestaltung des Gerichtshofes und der Kommission, die den Schutz der Rechte übernehmen sollten. Ein Gerichtshof von 9 Mitgliedern sollte nach Erschöpfung des nationalen Rechtsweges zuständig sein, über Individual- oder Regierungsklagen wegen Menschenrechtsverletzungen durch alle drei Regierungsgewalten zu entscheiden. Im Falle von Verletzungen der Konvention sollte der Gerichtshof Entschädigungen durch den Schuldigen oder seitens der nationalen Behörden der Mitgliedstaaten durchzuführende Sanktionen verhängen und außerdem die Nichtigkeit der inkriminierten Handlung aussprechen können. Die Kommission sollte nach den damals herrschenden Vorstellungen aus 7 unabhängigen Persönlichkeiten bestehen. Sie sollte dem Gerichtshof die Schlichtungs- und Sichtungsarbeiten abnehmen und Empfehlungen aussprechen können. Die Vollstreckung dieser Empfehlungen sowie der Urteile des Gerichtes sollte dem Europarat obliegen.

Auf dieser Grundlage hat ein internationaler Rechtsausschuß unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Justizministers P. H. Teitgen, in dem Sir David Maxwell Fyfe und Fernand Dehousse als Berichterstatter wirkten – diese Namen werden in der Vorgeschichte der Konvention immer wieder auftauchen – einen Konventionsentwurf mit den materiell-rechtlichen Bestimmungen und einer Verfahrensordnung der Menschenrechtskommission ausgearbeitet¹²⁾. Das Nähere über den Gerichtshof enthielt ein besonderes Statut.

Die Verfasser des Entwurfes wollten sich damit begnügen, die zu garantierenden Rechte – ähnlich wie dies in der Brüsseler Entschließung geschehen

¹²⁾ Mouvement Européen: Convention européenne des droits de l'homme. Présenté par le Mouvement Européen au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe INF/5/F/R.

war – listenmäßig aufzuzählen¹³⁾, während die nähere Definition einem später abzuschließenden Zusatzabkommen überlassen werden sollte (Art. 5). Bis zu dessen Abschluß sollten sich die Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten darauf beschränken, die Rechte in dem Umfange zu garantieren, in dem sie zur Zeit der Unterzeichnung des Abkommens durch Verfassung, Gesetzgebung und Verwaltungspraxis der Einzelstaaten geschützt waren (Art. 6); der *status quo* auf dem Gebiete des Grundrechtsschutzes sollte also erhalten bleiben. In der Begründung wurden sogar Zweifel geäußert¹⁴⁾, ob eine eigene Definition der europäischen Menschenrechte praktischen Wert habe. Ein einheitlicher Grundrechtskatalog könne nur den niedrigsten Standard zugrunde legen, der in den Unterzeichnerstaaten ohnehin gelte, und damit werde in den Staaten, deren Rechtsordnung über diesem Mindeststandard liege, kein Fortschritt erreicht, sondern eher ein Schritt zurück getan. Damit ist die Berechtigung der gestellten Aufgabe in Frage gestellt. Der Gegenvorschlag, sich mit einer Sicherung des *status quo* zu begnügen, berücksichtigt weder, daß ein Gerichtshof nicht auf der Grundlage mehrerer verschiedener Rechtsordnungen arbeiten kann, noch trägt er dem politischen Gedanken, welcher dem Postulat einer europäischen Menschenrechtskonvention zugrunde liegt, Rechnung.

Dieses beschränkte Sofortprogramm hat die Europäische Bewegung am 12. Juni 1949 dem Ministerkomitee des Europarates vorgelegt.

II. Die Menschenrechte in der Satzung des Europarats¹⁵⁾

Seitdem in die Satzung der UN die Förderung des Menschenrechtsgedankens aufgenommen worden ist, gibt es kaum mehr ein Statut einer inter-

13) Tout État partie à cette Convention garantira à toute personne sur son territoire les droits ci-dessous:

- a) La sûreté de sa personne;
- b) L'immunité contre toute arrestation, détention et exil arbitraires;
- c) L'exemption de tout esclavage et servitude, et de tout travail forcé de caractère discriminatoire;
- d) La liberté de parole, et en général d'expression d'opinion;
- e) La liberté de croyance de pratique et d'enseignement religieux;
- f) La liberté d'association et de réunion;
- g) Les droits naturels qui découlent du mariage et de la paternité, et ceux qui appartiennent à la famille;
- h) L'inviolabilité de son domicile;
- i) L'égalité devant la loi;
- j) La protection contre toute discrimination fondée sur la religion, la race, l'origine nationale, la profession d'une opinion politique ou de toute autre opinion;
- k) La protection contre la confiscation arbitraire de sa propriété.

14) A. a. O., S. 15.

15) Text der Satzung mit deutscher Übersetzung im BGBl 1950, S. 263.

nationalen Organisation, welches nicht in irgendeiner Weise ein Bekenntnis zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten enthielte¹⁶⁾.

Nachdem auch in die Präambel des Brüsseler Fünf-Mächte-Paktes vom 17. März 1948 ein derartiges Bekenntnis aufgenommen worden war¹⁷⁾, sind auch die Verfasser des Statuts des Europarates (ER) diesen Vorbildern gefolgt.

In seiner Präambel (Abs. 3) ist zu lesen:

“Sie bestätigen ihre unerschütterliche Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker und von jeher die Quelle für die Freiheit der Einzelpersonen, politische Freiheit und Herrschaft des Rechts sind, jene Prinzipien, welche die Grundlage jeder wahren Demokratie bilden.”

Bei den anderen Organisationen ist es mindestens zweifelhaft, ob die Erwähnung der Menschenrechte und Grundfreiheiten rechtliche Verpflichtungen für die Staaten begründet. Selbst hinsichtlich der Satzung der UN, in der die Förderung und Ermutigung der Achtung für Menschenrechte und Grundfreiheiten bei den Aufgaben der Organisation – nicht nur wie in der Bogotá-Charter unter ihren Grundsätzen – erwähnt ist, besteht keine vollständige Klarheit¹⁸⁾.

Wohl unter dem Einfluß der Erörterungen in der Europäischen Bewegung sind die Schöpfer des Europaratstatuts wesentlich über das hinausgegangen, was in anderen Organisationen bereits zur Übung gehörte. Sie haben die Wahrung und Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Verwirklichung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind (wozu nach der Präambel auch gerade die Menschenrechte gehören), zum Ziel und zur Aufgabe des Europarats erklärt und bereits dadurch den Willen ausgesprochen, rechtliche Verpflichtungen zu begründen. Nach der Satzung des Europarates ist die Wahrung und Entwicklung der Menschenrechte ein

¹⁶⁾ Über die Erwähnung in der UN-Satzung eingehend *Lauterpacht*, S. 145–154; am stärksten bekenntnismäßig sind die Erwähnungen der Menschenrechte in der Bogotá-Charter der OAS vom 30. 4. 1948, wo ängstlich vermieden ist, auch nur den Anschein rechtlicher Verbindlichkeit zu erwecken. Vgl. Abs. 3 der Präambel, Art. 5 lit. j, und vor allem Art. 13: “Each State has the right to develop its cultural, political and economic life freely and naturally. *In this free development* [Hervorhebung vom Verfasser] the State shall respect the right of the individual and the principles of universal morality.”

¹⁷⁾ “... resolved to reaffirm their faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person ..., to fortify and preserve the principles of democracy, personal freedom and political liberty ... which are their common heritage.”

¹⁸⁾ Zum Stand der Frage eingehend *Lauterpacht*, S. 147 ff., vor allem S. 154 Anm. 20, mit ausführlicher Wiedergabe der Auseinandersetzung im International Law Committee zwischen Hudson, Brierly und Scelle. Ferner *P. N. Drost*, S. 28 f.; *Qu. Wright: National Courts and Human Rights – The Fujii Case* (*American Journal of International Law*, Vol. 45, 1951, S. 62 f.); *Horvath*, S. 170.

Mittel zur Erreichung des gemeinsamen Zieles (Art. 1 b)¹⁹⁾. Das ist jedenfalls klarer als Art. 1 Ziff. 3 der UN-Satzung, wonach es nur ein Ziel der Organisation ist, »internationale Zusammenarbeit zu verwirklichen, um . . . die Achtung vor den Rechten der Menschen und vor den Grundfreiheiten zu fördern oder zu ermutigen« (Sperrungen vom Verfasser). Die Art. 3, 4 und 8 des ER-Statuts gehen eindeutig weiter. Nach Art. 3 erkennt »jedes Mitglied des Europarates« »den Grundsatz« an, »wonach jede Person, die seiner Herrschaftsgewalt unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden muß«²⁰⁾. Nach Art. 4 ist die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten Voraussetzung für Neuaufnahmen, während Art. 8 vorsieht, daß wegen eines schweren Verstoßes gegen die Verpflichtungen des Art. 3 das Mitgliedschaftsrecht der Vertretung im Europarat suspendiert werden und darüber hinaus ein Mitglied vom Ministerkomitee zum Rücktritt aufgefordert und, wenn diese Aufforderung unberücksichtigt bleibt, sogar ausgeschlossen werden kann. Die Achtung der Menschenrechte ist also zu einer Voraussetzung für die Mitarbeit im Europarat und zu einer eindeutig rechtlich bindenden Verpflichtung gegenüber den anderen Mitgliedstaaten erhoben worden. Ein Mitgliedstaat kann sich nicht auf den allgemeinen Grundsatz berufen, die Achtung der Menschenrechte seiner eigenen Staatsangehörigen sei eine innere Angelegenheit, in die sich die anderen Staaten nicht einzumischen hätten²¹⁾. Das Ministerkomitee kann auf Grund der Bestimmungen des Art. 8 Verletzungen der Menschenrechte durch Mitgliedstaaten erörtern und zur Vorbereitung des Beschlusses zweifellos auch die notwendigen Ermittlungen anstellen. Die Mitgliedstaaten sind als ver-

¹⁹⁾ Der englische Text des ER-Statuts geht weiter als der französische, wenn er sagt, das Ziel soll erreicht werden "by agreement and common action . . . in the maintenance and further realisation of human rights and fundamental freedoms".

²⁰⁾ Die deutsche Übersetzung »teilhaftig werden soll« ist unrichtig. Der maßgebliche englische Text lautet "must accept", der französische »doit jouir«.

²¹⁾ Lauterpacht, S. 214 und 440, behauptet, die domestic-jurisdiction-Klausel des Art. 2 Ziff. 7 der UN-Satzung könne auch vor Organen der UN nicht angerufen werden, soweit es sich um die Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte handle. Bei den von ihm angeführten Erörterungen im Hauptausschuß in dem Fall Bulgarien und Ungarn handelt es sich jedoch nur um die Frage, ob die Organe der UN gehindert seien, diese Fragen zu erörtern, nicht aber darum, ob auch Maßnahmen ergriffen werden können. Darin liegt der wesentliche Unterschied zwischen den UN und dem ER. Im übrigen kann die Behauptung Lauterpachts auf S. 440, die von dem ER-Statut gewährte Rechtsgarantie für die Wahrung der Menschenrechte sei – abgesehen von dem Ausschlußrecht des Art. 8 – schwächer als die der UN-Charter, nicht überzeugen. Er gelangt dazu auf Grund eines Vergleiches der Befugnisse der Beratenden Versammlung und der Generalversammlung einerseits und des Ministerkomitees und des Sicherheitsrates andererseits und übersieht, daß die Beratende Versammlung ihrer ganzen Stellung nach nicht mit der Generalversammlung der UN zu vergleichen ist. Die Generalversammlung kann vielmehr nur mit dem Ministerkomitee in Vergleich gesetzt werden, ein Parallelorgan zur Beratenden Versammlung besteht in den UN nicht.

pflichtet anzusehen, dem Ministerkomitee die Durchführung dieser Ermittlungen zu gestatten. Die Beschlüsse des Ministerkomitees auf Grund des Art. 8 – d. h. sowohl die Aufforderung zum Austritt wie auch der Ausschluß selbst – bedürfen nicht der Einstimmigkeit gemäß Art. 20 Ziff. 1; dasselbe gilt für eine mit einer Ausschlußdrohung verbundene Warnung im Falle von Verletzungen der Grundrechte²²⁾.

Seitdem Art. 23 des Statuts dahin geändert worden ist, daß die Beratende Versammlung alle im Rahmen der Aufgaben des Europarates gemäß Art. 1 liegenden Fragen erörtern und darüber Empfehlungen aussprechen kann²³⁾, vermag auch die Beratende Versammlung Grundrechtsverletzungen zu erörtern und Empfehlungen zu machen, in welcher Weise sie zu behandeln seien²⁴⁾.

Bereits durch die Fassung der Bestimmungen des Statuts war also ein wesentlicher Schritt zum Schutz der Menschenrechte durch den Europarat getan²⁵⁾. Es fehlte aber noch an einer Festlegung des Inhaltes der Menschenrechte und Grundfreiheiten und an einem besonderen Rechtsschutz auf zwischenstaatlicher Ebene, der auch den verletzten Individuen offensteht.

III. Der Gang der Arbeiten im Europarat

1. Die Initiative der Beratenden Versammlung

a) Als die Beratende Versammlung 1949 zum ersten Mal zusammentrat, konnte sie ihre eigene Tagesordnung nicht selbst bestimmen, sondern mußte sich die Beratungsgegenstände vom Ministerkomitee genehmigen lassen. Auf dem Tagesordnungsvorschlag für die erste Sitzungsperiode stand die Menschenrechtskonvention nicht, obwohl der Entwurf der Europäischen Bewegung bereits vorlag. Erst nachdem die Beratende Versammlung

²²⁾ Lauterpacht, S. 439. Nachdem in Art. 32 der Konvention vorgesehen ist, daß das mit einer Menschenrechtsverletzung befaßte Ministerkomitee mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder verbindliche Entschlüsse fassen kann, kann nicht angenommen werden, daß das Ministerkomitee nur einstimmig eine Grundrechtsverletzung feststellen und ihre Beseitigung empfehlen könne, wenn damit nicht eine Ausschlußandrohung verbunden sei. Diese Auffassung begegnete ohnehin Bedenken. Die Empfehlung, ein anstößiges Gesetz aufzuheben oder abzuändern, kann nicht gut strengeren Anforderungen unterworfen werden, als die mit der Anstößigkeit desselben Gesetzes begründete Aufforderung, aus dem Europarat auszuschneiden.

²³⁾ Vgl. Certificate of the Secretary-General (Art. 41 [d] of the Statute) vom 22. 5. 1951.

²⁴⁾ Die Ausführungen von Lauterpacht, S. 440, beziehen sich noch auf die ursprüngliche Fassung von Art. 23 und sind nach dessen Abänderung gegenstandslos geworden.

²⁵⁾ Lauterpacht, S. 437, nennt das Europastatut "a landmark in the international legal recognition of these rights".

auf Antrag von Winston Churchill am 13. August 1949 einstimmig beschlossen hatte, um Genehmigung zur Erörterung dieser Frage nachzusehen, wurde diese vom Ministerkomitee erteilt. Die Formulierung des Tagesordnungspunktes²⁶⁾ enthält einen deutlichen Hinweis auf den engen Zusammenhang zwischen ihm und Art. 1 des Statuts. Diese Bestimmung ist erwähnt, und das Projekt ist mit ihren Worten («pour la sauvegarde et le développement») bezeichnet. Die Beratende Versammlung wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, der Definition der Menschenrechte die gebührende Beachtung zu schenken²⁷⁾.

P. H. Teitgen und Sir David Maxwell Fyfe bestanden jedoch auf ihrer Idee, zunächst einen internationalen Schutz der gegenwärtig in den einzelnen Staaten geltenden Grundrechtsnormen zu schaffen, und beantragten am 19. August 1949 gemeinsam mit 45 anderen Abgeordneten, dies unverzüglich zu tun, die Ausarbeitung einer eigenen Definition aber einem Ausschuß zu überweisen²⁸⁾. Im Plenum am gleichen Tage²⁹⁾ schilderte Teitgen die drei Stufen, in denen die Aufgabe zu erfüllen sei:

1. Kollektive Garantie für die Grundfreiheiten der Staatsverfassungen der Mitgliedstaaten;
2. Definition der 7, 8 oder 10 für die demokratische Grundordnung wesentlichen Freiheitsrechte;
3. vollständiger Kodex aller Grundrechte und Freiheiten einschließlich der sozialen und wirtschaftlichen.

Die erste Stufe sei sofort zu erreichen, die zweite immerhin in absehbarer Zeit, während die dritte eine mehrjährige Arbeit voraussetze³⁰⁾.

Die anschließende Diskussion blieb – obwohl der Brief des Präsidenten des Ministerkomitees die Aufgabe deutlich bezeichnet hatte – sehr stark in den politischen Allgemeinheiten. Im großen und ganzen stimmten die Abgeordneten darin überein, daß der Abschluß der europäischen Menschenrechtskonvention dringend notwendig sei³¹⁾ und daß man unverzüglich ans Werk gehen müsse. Die Vorstellungen über den einzuschlagenden Weg waren

²⁶⁾ «Mesures à prendre en vue de l'accomplissement du but déclaré du Conseil de l'Europe conformément à l'article 1 du Statut pour la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.»

²⁷⁾ Vgl. das Schreiben des Präsidenten des Ministerkomitees an den Präsidenten der Beratenden Versammlung vom 16. 8. 1949 CR (1) 71.

²⁸⁾ AS (1) 3.

²⁹⁾ CR (1) 216 ff.

³⁰⁾ A. a. O., S. 218.

³¹⁾ Kritisch äußerten sich von den 23 Teilnehmern der Aussprache nur der Schwede Edberg, a. a. O., S. 227, und der englische Sozialist Nally, a. a. O., S. 247, der eine Restauration des Liberalismus befürchtete.

vielfach noch undeutlich. Mehrere Abgeordnete³²⁾ schlossen sich der Forderung des Ministerkomitees an, die Grundrechtsgarantien selbständig, exakt und detailliert zu formulieren, um den mit dem Vollzug des Schutzes betrauten Organen (Kommission und Gerichtshof) eindeutige Grundlagen für ihre Entscheidungen zu liefern.

Der Vorschlag der Europäischen Bewegung, sich zunächst mit einer kollektiven Garantie des *status quo* zu begnügen, der in dieser Aussprache u. a. von Sir David Maxwell Fyfe³³⁾ vertreten wurde, fand keine allgemeine Zustimmung. Im übrigen wurde aber die Entscheidung, nach welchem System gearbeitet werden solle, dem Ausschuß, der mit den Vorarbeiten betraut wurde, überlassen.

b) Der Rechts- und Verwaltungsausschuß wurde am 22. August 1949 gebildet; der Vorsitzende des Juristenausschusses der Europäischen Bewegung, P. H. Teitgen, wurde zum Berichterstatter bestellt, der frühere Berichterstatter, Sir David Maxwell Fyfe, zum Vorsitzenden. Auch mehrere andere Ausschußmitglieder hatten an den Arbeiten der Europäischen Bewegung mitgewirkt.

Der Ausschuß hielt in der Zeit zwischen dem 22. August und 5. September vierzehn Sitzungen ab, deren Ergebnisse in dem Bericht von Teitgen vom 5. September 1949³⁴⁾ niedergelegt sind. Diese Arbeitsleistung ist nur dadurch erklärlich, daß wesentliche Vorarbeiten bereits im Rahmen der Europäischen Bewegung geleistet waren und nun verwertet werden konnten³⁵⁾.

Der Rechtsausschuß hat nach seinen eigenen Worten nur allgemeine Richtlinien für eine Konvention gegeben und vorerst davon abgesehen, alle Detailfragen zu regeln. In den Grundgedanken beruht sein Entwurf auf den Vorarbeiten der Europäischen Bewegung. Die Notwendigkeit einer Konvention wird bejaht, die Beschränkung auf die von allen demokratischen Regimen gewährleisteten Rechte und Freiheiten, die »den gemeinsamen Nenner unserer politischen Einrichtungen abgeben«³⁶⁾, übernommen; die Liste der zu schützenden Grundrechte unterscheidet sich nur in Einzelheiten von dem Brüsseler Entwurf. Auch dem Vorschlage, eine Kommission und einen Gerichtshof zu errichten, schloß sich der Ausschuß an. Eigene Wege ging der Ausschuß bei der Definition der Grundrechte. Der Anregung des Minister-

³²⁾ Am deutlichsten Edberg, a. a. O., S. 226 f., Ungoed-Thomas, S. 228, und Fayat, S. 229 f.

³³⁾ A. a. O., S. 238 f.; vgl. auch Foster, S. 231.

³⁴⁾ AS (1) 77 – im folgenden als »Teitgen-Bericht« angeführt.

³⁵⁾ Rolin am 8. 9. 1949 CR (1) 614 und in seinem Bericht an den belgischen Senat. Doc. du Sénat no. 502 (session de 1952–53), S. 3.

³⁶⁾ Ziff. 4 des Berichts.

komitees folgend, hat der Rechtsausschuß einen bescheidenen Schritt zu einer selbständigen Definition der Grundrechte getan, indem er den bisherigen Aufzählungen jeweils eine Bezugnahme auf die entsprechenden Artikel der UN-Erklärung hinzufügte, um seine Arbeit mit denen der UN zu koordinieren und sich deren Ergebnisse zunutze zu machen. Gleichzeitig tat er jedoch einen Schritt zurück, indem er unter Berufung auf die Grundsätze des internationalen Rechts die einzelnen Staaten für zuständig erklärte, die Ausübung und den Umfang der einzelnen Rechte auf ihrem Gebiet zu regeln³⁷). Dabei sind ihnen freilich einige Grenzen gezogen: durch die üblichen Diskriminationsverbote, die sich aus dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz ergeben (Art. 5); durch die Bestimmung, daß Einschränkungen auf Gesetz beruhen müssen und nur durch die Rücksichtnahme auf die Rechte der Mitbürger, auf die öffentliche Moral, Ordnung und Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft (Art. 6), nicht aber auf die Staatsraison gerechtfertigt werden, und schließlich durch die Vorschrift, daß die durch das staatliche Recht gewährleisteten Rechte und Freiheiten mit den von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen übereinstimmen müssen (Art. 7). Es wurde also der Versuch gemacht, die Einschränkungen von Freiheitsrechten durch die Einzelstaaten an einen internationalen *ordre public* zu binden.

Dieser Vorschlag litt an einem inneren Widerspruch³⁸). Die Konvention sollte einen Einbruch in die einzelstaatliche Rechtssphäre, eine kollektive Sicherung der Einhaltung eines internationalen Mindeststandards bringen. Dazu genügte aber nicht die Angabe, auf welchem Gebiete dieser internationale Mindeststandard zu erreichen sei, während die Abgrenzung des Standards in gewissen Grenzen den einzelstaatlichen Rechtsordnungen überlassen wurde. Das von dem Rechtsausschuß empfohlene Verfahren bleibt also im Grunde auf der von *T e i t g e n* gekennzeichneten ersten Stufe einer internationalen Garantie der einzelstaatlichen Ordnungen³⁹).

Die Vorarbeiten der UN waren nur unvollkommen benützt: Zwar waren die einzelnen Rechte durch Verweise auf die entsprechenden Bestimmungen der UN-Erklärung definiert. Dem Unterschied zwischen der politischen oder moralischen Erklärung der UN und der nun beabsichtigten bindenden rechtlichen Verpflichtung war nur dadurch Rechnung getragen worden, daß nicht sämtliche Rechte der UN-Erklärung wiederholt wurden, sondern lediglich

³⁷) AS (1) 77 Ziff. 14 des Berichts; Art. 4 der EntschlieÙung.

³⁸) Vgl. *M. S i m o n*: *Le Conseil de l'Europe et la protection des droits de l'homme*, *Revue Sottile*, Année 28 (1950), S. 35; auch der Verfasser hat sich bei den Beratungen dieser Frage im Juristenausschuß des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung gegen das von dem Rechtsausschuß gewählte System ausgesprochen.

³⁹) *L. C. G r e e n*, S. 435, hat darauf hingewiesen, dadurch sei auch eine Versteinerung des innerstaatlichen Verfassungsrechts bewirkt.

eine Auswahl. Bei der Formulierung der einzelnen Rechte war diesem Unterschied aber nicht Rechnung getragen. Es blieb unberücksichtigt, daß die programmatischen Formulierungen der UN-Erklärung nicht darauf zugeschnitten sind, die Grundlage für unmittelbare Rechtsanwendung durch ein Gericht zu bilden, sondern nur Richtlinien für Gesetzgebung und Verwaltung enthalten. Eine Umformung der Postulate in unmittelbarer Anwendung fähige Rechtsnormen war unterblieben. Dabei hatte die Menschenrechtskommission der UN bereits den einzuschlagenden Weg gezeigt. Bei der Vorbereitung des »Covenant« in den Jahren 1947 und 1948 hatte sie sich nicht mit Verweisen auf die Erklärung begnügt, sondern die einzelnen Freiheitsrechte und ihre Grenzen selbständig formuliert⁴⁰⁾. Der Rechtsausschuß hat also seine Arbeiten nur mit der ersten Stufe des Werks der UN, mit der Erklärung koordiniert, während zwar die Vorarbeiten für die zweite Stufe, den »Covenant«, benutzt worden sein mögen⁴¹⁾, ohne daß aus der dort entwickelten Arbeitsmethode Nutzen gezogen worden wäre.

In dem schriftlichen Bericht über die Ausschubarbeiten ist die Frage der Definition der Grundrechte nur mit kurzen Worten gestreift⁴²⁾; im Plenum ist Teitgen jedoch ausführlicher darauf eingegangen⁴³⁾ und hat behauptet, eine präzise Abgrenzung eines Grundrechtes könne nur getroffen werden, wenn die betreffende Materie gleichzeitig bis in alle Einzelheiten geregelt werde, was jetzt nicht möglich sei. Eine Kodifikation lasse sich nicht improvisieren, sondern müsse sich auf die Ergebnisse vieljähriger Rechtsübung stützen. Es sei besser, sich mit der Festschreibung des nationalen Rechtes zu begnügen, ihm nur einige Grenzen zu setzen und im übrigen die Instanzen zu schaffen, welche die materiellen Normen aus der Praxis entwickelten.

Diese Argumentation ist nicht überzeugend. Grundrechtsnormen stecken immer nur den Rahmen für Einzelregelungen ab und enthalten diese niemals, ja setzen sie nicht einmal voraus. Durch Rechtsanwendung werden nur dann Rechtsnormen geschaffen, die eines Tages in einer Kodifikation zusammengefaßt werden können, wenn die Gerichte bei der Rechtsfindung entweder völlig frei oder nur an Präjudizien oder die Ergebnisse der Wissenschaft gebunden sind. Hier aber sollte der Gerichtshof Gesetzesrecht anzuwenden haben, das weiter zu entwickeln nicht in seiner Macht stand. Denn die Urteile der nationalen Gerichte sollten nur bei groben Verfahrensverstößen nachprüfbar sein⁴⁴⁾.

⁴⁰⁾ Vgl. For Fundamental Human Rights – UN Publ. 1948/1/12, S. 29 ff.; deutscher Text in Friedens-Warte 1948, S. 72 ff.

⁴¹⁾ Auffälligerweise folgt der Grundrechtskatalog des Rechtsausschusses in der Reihenfolge dem Covenant-Entwurf vom 1948.

⁴²⁾ Vgl. AS (1) 77 Ziff. 6 und 14 ff.

⁴³⁾ Vgl. CR (1) 601 ff., insbesondere 603.

⁴⁴⁾ Vgl. Teitgen, a. a. O., S. 607; etwas weitherziger S. 677.

c) In der Debatte über den Teitgen-Bericht im Plenum am 8. September 1949⁴⁵⁾ ist die Frage, in welcher Weise die Einzelrechte definiert werden sollen, hinter den politischen Fragen sehr zurückgetreten. Zwar hatte Benvenuti die Befürchtung geäußert, dieses System der Anwendung des jeweiligen nationalen Rechts mit einer vagen international-rechtlichen Grenze mache die ganze Garantie illusorisch⁴⁶⁾. Über diese Bedenken setzte man sich aber hinweg. Es war nicht nur das persönliche Bestreben Teitgens, bei diesem ersten Anlauf der Beratenden Versammlung ein Ergebnis zu erzielen, sondern er fand sich darin auch von zahlreichen Mitgliedern unterstützt. Im übrigen wurde die Frage der Definition nur noch am Rande berührt⁴⁷⁾.

Die sachlichen Änderungen, welche die Beratende Versammlung vornahm, waren geringfügig. Die Konzeption des Entwurfs des Rechtsausschusses wurde bejaht. Von den zwölf vorgeschlagenen Grundrechten wurden neun ohne Aussprache gebilligt, während es über das Elternrecht und die Garantie des Eigentums lebhaftere Auseinandersetzungen gab, die zu einer Zurückverweisung der Artikel über diese beiden Rechte führte. Noch in der Schlußdebatte erklärten mehrere Abgeordnete, daß ihre Haltung bei der bevorstehenden Abstimmung dadurch beeinflusst werde, daß diese Artikel nicht aufgenommen, nur zurückverwiesen oder auch nicht endgültig gestrichen worden seien.

Der zweite, heftiger umstrittene Punkt war die Form des zu wählenden Rechtsschutzes und der Aktivlegitimation vor den Instanzen. H. Rolin hatte sich gegen die Errichtung eines neuen Gerichtes ausgesprochen, da die Staaten den Internationalen Gerichtshof im Haag anrufen könnten, während die Individuen eines Gerichtsschutzes nicht bedürften. Auch in dieser Frage setzten sich Teitgen und Sir David Maxwell Fyfe durch; eine besondere gerichtliche Instanz sei notwendig, um auch den Individuen einen Rechtsweg zu eröffnen. Sie sollten aber nicht unmittelbaren Zugang zu dem Gerichtshof, sondern nur an die Kommission haben, der es vorbehalten bleiben müsse, darüber zu entscheiden, ob der Fall an den Gerichtshof gehen solle. Sowohl die Angriffe Rolins gegen den Plan eines Gerichtshofes wie des britischen Sozialisten Ungood-Thomas gegen den Zugang von Individuen zu der Kommission wurden zurückgewiesen. Die Bestimmungen des Entwurfs wurden im wesentlichen unverändert angenommen⁴⁸⁾ und dem Ministerkomitee mit der Empfehlung zugeleitet, auf der Grundlage dieser Arbeiten baldmöglichst einen Konventionsentwurf aufzustellen⁴⁹⁾.

⁴⁵⁾ CR (1) 613 bis 694.

⁴⁷⁾ A. a. O., S. 686.

⁴⁶⁾ A. a. O., S. 650.

⁴⁸⁾ AS (1) 108 vom 8. 9. 1949.

⁴⁹⁾ AS (1) 115 f.f.: Schreiben des Präsidenten der Beratenden Versammlung an den Präsidenten des Ministerkomitees v. 9. 9. 1949.

2. Die Ausarbeitung der Konvention

a) Mit der Zuleitung der Empfehlung vom 9. September 1949 hat sich die Tätigkeit der Beratenden Versammlung nicht erschöpft; sie hat ihren Plan vielmehr, auch nachdem der Entwurf in die Zuständigkeit des Ministerkomitees übergegangen war, intensiv weiter verfolgt. Laufend hat sie zu den Arbeiten des Ministerkomitees Stellung genommen. Daß die beiden Gremien dabei gelegentlich auch in Gegensätze gerieten, ist nur zu verständlich. Anfang November 1949 verwies das Ministerkomitee die Empfehlung an ein eigens zu ihrer Prüfung errichtetes *Sachverständigen-Gremium*, in das jeder Mitgliedstaat eine qualifizierte Persönlichkeit, vorzugsweise einen hervorragenden Juristen, entsenden sollte. Es wurde diesem Gremium auferlegt, den Fortschritt der Arbeiten in den Organen der UN zu beobachten⁵⁰). Nur wenige Tage nachdem das Ministerkomitee diesen Beschluß gefaßt hatte, drängte Spak nach Beratung im Ständigen Ausschuß auf beschleunigte Behandlung⁵¹). Er bemängelte, daß das Ministerkomitee nicht wenigstens grundsätzlich der Empfehlung zugestimmt habe und bat darum, die Arbeiten an dem Plan nicht wieder völlig von neuem zu beginnen, sondern auf den Vorarbeiten der Beratenden Versammlung aufzubauen, die sich bereits weitgehend auf die Arbeitsergebnisse der UN stützten, was, wie oben erwähnt, allerdings nicht ganz zutreffend war. Schließlich bat er darum, der Sachverständigenausschuß möge enge Fühlung mit dem Vorsitzenden des Rechts- und Verwaltungsausschusses der Beratenden Versammlung halten.

Wenn man sich vergegenwärtigt, welche Arbeit die Beratende Versammlung in der kurzen Zeit zwischen dem Antrag Tëitgen in der 8. Sitzung am 19. August und der Aussprache in der 18. Sitzung am 8. September 1949 geleistet hat, kann man die Ungeduld verstehen, mit der die Initiatoren dieses Planes den langsamen Gang der Dinge im Bereich des Ministerkomitees beobachteten. Nahezu fünf Monate vergingen von der Zuleitung der Empfehlung der Beratenden Versammlung bis zu der ersten Sitzung des Sachverständigen-gremiums, das am 2. Februar 1950 unter dem Vorsitz des Belgiers de la Vallée-Poussin in Straßburg zusammentrat⁵²).

⁵⁰) Resolution (49) 32 vom 5. 11. 1949. Zu den Widerständen gegen den Plan vor allem von britischer Seite vgl. Susan Strange: *Strasbourg in Retrospect*, *World Affairs* (New Series) Vol. 4 (1950), S. 3 ff.

⁵¹) AS (1) 117 Ziff. 7 vom 10. 11. 1949.

⁵²) Vgl. die einleitende Rede vom Sir David Maxwell Fyfe in der Beratenden Versammlung vom 14. 8. 1950 CR (2) 322 ff., insbesondere S. 328. – Dem Sachverständigenausschuß gehörten u. a. an: als Vertreter Frankreichs C. Chaumont (Nancy), Griechenlands C. Eustathiades (Saloniki), Italiens T. Perassi (Rom), der Niederlande L. J. C. Beaufort und des Vereinigten Königreichs Sir Oscar Dawson.

Auf der anderen Seite hatte aber das Ministerkomitee diesen Zeitpunkt mit Rücksicht auf die Arbeiten der Menschenrechtskommission der UN gewählt.

Als die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 die allgemeine Erklärung der Menschenrechte annahm, hatte sie den Entwurf eines »Covenant«, also einer rechtsverbindlichen Vereinbarung, in der die Programmsätze der Erklärung in Vertragsform umgegossen waren, an die Menschenrechtskommission zurückverwiesen. Diese hatte auf ihrer 5. Sitzung im Mai und Juni 1949 einen neuen Entwurf ausgearbeitet, der sich auf die politischen und bürgerlichen Rechte des Einzelnen beschränkte und auch noch keine formulierten Vorschläge für die Form der Durchsetzung dieser Rechte enthielt. Aber auch der beschränkte Grundrechtskatalog war noch lückenhaft und bedurfte vielfach der Durcharbeitung⁵³). Den Bericht über die 5. Sitzung hatte das Generalsekretariat den Mitgliedstaaten zur Stellungnahme bis zum 1. Januar 1950 zugeleitet. Dieses Material sollte dem Sachverständigengremium des Ministerkomitees vorliegen.

Auch auf der 5. Sitzung der Menschenrechtskommission waren verschiedene Auffassungen über die Form der Definition der einzelnen Grundrechte vertreten worden. Die Russen wollten die Rechte nur thematisch bezeichnen und die Festlegung ihres Umfanges und der zulässigen Einschränkungen dem nationalen Recht überlassen. Die Amerikaner wollten, ihrer Verfassungstradition entsprechend, die Rechte nur in sehr allgemeiner Form umschreiben und die Einschränkungsmöglichkeiten ebenfalls generell, wenn auch bei jedem einzelnen Recht besonders, andeuten. Eine dritte Gruppe, die von den Engländern und Franzosen angeführt wurde, war hingegen für eine detaillierte Einzeldefinition mit kasuistischer Aufzählung der Eingriffsmöglichkeiten⁵⁴). In der Menschenrechtskommission der UN hatten sich im wesentlichen die Amerikaner durchgesetzt.

Als nun aber das Sachverständigengremium des Ministerkomitees seine Arbeiten aufnahm, kamen die Vertreter der europäischen Staaten auf ihren in New York abgelehnten Entwurf wieder zurück und versuchten, ihn wenigstens für Europa durchzusetzen. Sie konnten sich dabei darauf berufen, daß die starke Übereinstimmung der Verfassungsbestimmungen bzw. der Verfassungspraxis in den europäischen Staaten es möglich mache, den Umfang und die Grenzen der einzelnen Rechte eindeutig festzulegen. Nur wenn das

⁵³) Vgl. UN Doc. E/1371 (E/CN 4/327) und dazu Lauterpacht, S. 276; M. Simon, *Revue Sottile*, Année 27 (1949), S. 330.

⁵⁴) Vgl. UN Doc. E/1371 (Bericht über die 5. Sitzung) Annexe II, S. 31 f. Dazu M. Simon, *Revue internationale du droit pénal*, Année 21 (1950), S. 166.

geschehe, werde die Ratifikation des Abkommens zu erreichen sein⁵⁵). Diese Auffassung hat sich nicht durchgesetzt. Mehrere Sachverständige wollten an dem System einer blossen Aufzählung der Grundrechte festhalten und waren lediglich bereit, den Wortlaut der entsprechenden Artikel der UN-Erklärung in die Konvention aufzunehmen. Die Einschränkungsmöglichkeiten sollten generell und für alle Rechte gemeinsam statuiert werden.

Die Wahl zwischen diesen beiden Systemen wurde schließlich als politische Frage bezeichnet und der Entscheidung des Ministerkomitees überlassen.

Ähnlich verliefen die Beratungen über den Gerichtshof. Einige Sachverständige sprachen sich gegen ein neues Gericht aus. Da sie aber die Notwendigkeit einräumten, dann die Befugnisse der Kommission zu verstärken, wurden Alternativfassungen vorbereitet. Im übrigen hat das Gremium die von der Beratenden Versammlung nur locker skizzierten Lösungen in die Form einer Konvention gebracht.

Das Ministerkomitee war am 1. April 1950 außerstande, über den Sachverständigenbericht mit seinen zur Auswahl gestellten Fassungen eine Entscheidung zu treffen⁵⁶). Daher überwies es ihn zur Vorbereitung einer Beschlusfassung an einen Ausschuß höherer Regierungsbeamter, der zum 8. Juni 1950 nach Straßburg einberufen wurde; der Vorsitzende des Rechts- und Verwaltungsausschusses der Beratenden Versammlung sollte von den Ergebnissen dieser Arbeit unterrichtet werden und befugt sein, sich vor Abgabe einer Stellungnahme mit den Mitgliedern seines Ausschusses zu beraten. Aus der Freigabe der Konsultation geht schon hervor, welche Bedeutung das Ministerkomitee den Arbeiten dieses Ausschusses beilegte⁵⁷).

b) Der Ausschuß der Regierungsvertreter tagte vom 8. bis 17. Juni 1950 in Straßburg unter dem Vorsitz des Schweden Sture

⁵⁵) Vgl. A. H. Robertson, S. 148 ff., der diese Auffassung aus der Denkweise des Common Law deutet. Ihm folgt Hodler, S. 44. Es kann Robertson freilich nicht zugestimmt werden, wenn er behauptet, den kodifikationserfahrenen kontinentalen Juristen hätte es genügt, ganz allgemeine Grundsätze wie etwa in Art. 3 der allgemeinen Erklärung: »Jedermann hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person« zu statuieren. Denn auch das kontinentale Verfassungsrecht kennt Rechtsvorbehalte. Robertson identifiziert das französische Präambel-System mit der kontinentalen Verfassungstechnik. M. Merle, S. 714, deutet das Bedürfnis nach Festlegung der Einschränkungen hingegen politisch aus der Verteidigungsstellung, in der sich die Mitgliedsstaaten des Europarates gegenüber totalitären Tendenzen aus dem Osten befinden. L. C. Green vermag sich die englische Haltung hingegen tendenziös nur aus dem Bestreben zu erklären, die gewährten Garantien durch weitgehende Einschränkungen zu entwerten.

⁵⁶) Vgl. den Bericht des Ministerkomitees an die Beratende Versammlung vom 7. 8. 1950 AS (2) 8 und den zweiten Teitgen-Bericht AS (2) 6.

⁵⁷) Vgl. den zweiten Teitgen-Bericht vom 7. 8. 1950 AS (2) 6 und den Bericht des Ministerkomitees an die Beratende Versammlung vom 7. 8. 1950 AS (2) 8 sowie die Ausführungen von Sir David Maxwell Fyfe vor der Beratenden Versammlung am 2. 8. 1950 CR (2) 324.

P e t r é n. Er entschied über die beiden von dem Sachverständigengremium noch offen gelassenen Fragen (Definition oder Enumeration der Grundrechte, Errichtung des Gerichtshofes) und gab der Konvention im wesentlichen die Form, in der sie später angenommen wurde. Nur für einige Einzellösungen unterbreitete er dem Ministerkomitee Alternativvorschläge.

Die Definition der Grundrechte folgt teils, wie bei Art. 5, dem britischen Vorschlag, teils, wie z. B. bei der Gewähr der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, dem System des UN-Covenant. Das Enumerationssystem der Beratenden Versammlung wurde hingegen aufgegeben.

Ein Vergleich mit den Covenant-Entwürfen der 5. und 6. Sitzung der Menschenrechtskommission der UN ergibt eine starke Übereinstimmung. Hinsichtlich der Reihenfolge der Rechte ist sie sogar vollkommen, nicht aber hinsichtlich ihrer Auswahl. Diese folgt nach wie vor den Vorschlägen der Beratenden Versammlung. Teils lehnen sich die Artikel an die Formulierungen an, die auf der 6. Sitzung der Menschenrechtskommission (März bis Mai 1950) gefunden wurden⁵⁸⁾, teils sind auch Formulierungen der 5. Sitzung übernommen, welche die Menschenrechtskommission auf der 6. Sitzung aufgab⁵⁹⁾. Die stärksten Abweichungen ergeben sich aus der Berücksichtigung der kasuistischen Definitionsmethode⁶⁰⁾. Einige wenige Artikel mußten selbständig formuliert werden, da die entsprechenden Garantien in dem Covenant noch nicht enthalten waren, sondern erst später in dem Entwurf für die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte berücksichtigt wurden⁶¹⁾. In diesem Stadium sind die intensiven Vorarbeiten der Menschenrechtskommission, die vor allem unter Verwertung der Erfahrungen der Spezialorganisationen der UN und unter Heranziehung zahlloser Sachverständiger aus privaten Organisationen geleistet wurden, benutzt worden und haben dadurch praktische Bedeutung erhalten, bevor sie auf der Weltebene zu einem greifbaren Ergebnis führten.

Von dem Vorschlag der Beratenden Versammlung unterscheidet sich der des Regierungsvertreterausschusses außer durch das befolgte Definitionssystem vor allem durch die Streichung der Garantien für das Eigentum, das Elternrecht und das Recht auf freie Wahlen, für die in den UN-Entwürfen keine Vorbilder gegeben waren und deren Formulierung in den Entwürfen der Beratenden Versammlung dem Regierungsvertreterauschuß nicht mehr

⁵⁸⁾ Deutlich z. B. bei Art. 4, 7, 10, 11 der Konvention im Vergleich zu den entsprechenden Art. 5, 11, 14–16 des Covenant-Entwurfs von 1950.

⁵⁹⁾ So bei Art. 3 und 15.

⁶⁰⁾ Am deutlichsten bei Art. 5, in den die ermüdende Kasuistik der Unterabsätze a–f eingefügt ist.

⁶¹⁾ Art. 8 und 12.

ausreichend erschien, nachdem er zu dem Definitionssystem übergegangen war.

Der objektive Beobachter muß zugeben, daß die Arbeit der beiden von dem Ministerkomitee eingesetzten Gremien an der Ausgestaltung der Grundrechtskataloge durchaus positiv zu werten ist.

c) Der Bericht des Regierungsvertreterausschusses ging dem Vorsitzenden des Rechts- und Verwaltungsausschusses zu⁶²⁾ und wurde von dem Ausschuß am 23. und 24. Juni 1950 beraten. Die Mitglieder durften also von den Arbeiten Kenntnis nehmen, hatten sie aber geheim zu halten und durften über ihre eigenen Arbeiten keinen Bericht erstatten. Der Vorsitzende des Ausschusses hat lediglich die Ergebnisse dem Präsidenten des Ministerkomitees in einem Schreiben vom 24. Juni 1950 mitgeteilt⁶³⁾. Darin erklärt sich Sir David Maxwell Fyfe mit dem gewählten System der Definition und der Gewähr dieser Rechte grundsätzlich einverstanden und erhob nur Bedenken gegen die Formulierung einzelner Bestimmungen, ohne allerdings in eine systematische Prüfung des ganzen Konventionsentwurfes einzutreten. Er bedauerte vor allem die Streichung der Garantie für die politischen Mindestrechte, die der Ausgangspunkt für den Plan einer europäischen Menschenrechtskonvention gewesen sei.

Von seinen Änderungsvorschlägen wurde allerdings nur ein einziger berücksichtigt⁶⁴⁾. Im übrigen hat der Regierungsvertreterausschuß seine eigenen Vorschläge aufrechterhalten.

d) Das Ministerkomitee hat sich auf seiner 5. Sitzung am 3. und 7. August 1950 mit dem Entwurf beschäftigt. Zunächst bestand keine große Neigung, den Entwurf durchzuberaten und unterzeichnungsreif zu machen. Es ist dann jedoch gelungen, ihn vor einer erneuten langfristigen Überweisung an einen Ausschuß zu bewahren. Die Ministervertreter wurden lediglich beauftragt, ihn nochmals zu überprüfen und einheitliche Vorschläge vorzulegen, damit der Entwurf noch in dieser Sitzungsperiode gebilligt und der Beratenden Versammlung zugeleitet werden könne. Danach blieben tatsächlich nur fünf Fragen übrig, die von den Ministern selbst entschieden werden mußten. Von Bedeutung waren davon nur die Fragen des Zugangs von Einzelpersonen zur Kommission und die Kolonialklausel. In beiden Fällen

⁶²⁾ Vgl. den Bericht des Ministerkomitees an die Beratende Versammlung vom 7. 8. 1950, AS (2) 8 und die ergänzende Botschaft vom 7. 8. 1950 AS. (2) 9 sowie das Schreiben des Präsidenten des Ministerkomitees an den Präsidenten der Beratenden Versammlung vom 8. 8. 1950 AS (2) 11.

⁶³⁾ Vgl. den Auszug in AS (2) 6 Annexe 5.

⁶⁴⁾ In Art. 1 wurde durch die Formulierung «Les HPC reconnaissent ...» (statt «s'engagent à reconnaître») zum Ausdruck gebracht, daß die vollen Rechtswirkungen der Konvention bereits mit ihrem Inkrafttreten eintreten.

wurde gegen das Votum von Sir David Maxwell Fyfe entschieden: eine Einzelperson soll die Kommission nur anrufen können, sofern sich der von ihr angegriffene Staat damit einverstanden erklärt hat, und unter den von dem Regierungsvertreterausschuß zur Wahl gestellten drei Fassungen für die Kolonialklausel wählte das Ministerkomitee die am wenigsten liberale aus, um den verfassungsmäßigen Schwierigkeiten der Kolonialstaaten gerecht zu werden.

e) Nach der Beschlußfassung wurde der festgestellte Entwurf der *Beratenden Versammlung* »zur Begutachtung« zugeleitet⁶⁵⁾. Damit erst wurden die Absichten des Ministerkomitees einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich und zur Diskussion gestellt. Der Berichterstatter im Rechts- und Verwaltungsausschuß, P. H. Teitgen, hatte zwar den Verlauf der bisherigen Arbeit in einem Zwischenbericht vom 7. August 1950 dargestellt⁶⁶⁾, war dabei aber an eine ihm vom Ministerkomitee auferlegte Verschwiegenheitspflicht hinsichtlich des Inhalts der Berichte und Entwürfe des Sachverständigen- und Regierungsvertretergremiums gebunden.

Die Debatte in der *Beratenden Versammlung* über den Entwurf fand unter ganz anderen Voraussetzungen statt wie etwa die Lesung einer Regierungsvorlage in einem Parlament. Der Entwurf war der *Beratenden Versammlung* ohne Begründung und sogar ohne ein Wort der Erläuterung zugeleitet worden⁶⁷⁾.

Als der englische Liberale Lord Layton am 11. August 1950 den irischen Außenminister McBride, der als Vertreter des Ministerkomitees an der Debatte der *Beratenden Versammlung* teilnahm, um Erläuterungen zu dem Entwurf bat, wich dieser aus und zog sich auf seine Verschwiegenheitspflicht zurück⁶⁸⁾. Die Abgeordneten hatten auf diese Weise den in seinen Grundzügen stark von den eigenen Vorarbeiten abweichenden Entwurf nur aus sich selbst zu deuten. Allenfalls waren die Mitglieder des Rechts- und Verwaltungsausschusses über seine Entstehungsgeschichte etwas genauer orientiert. Dazu ist außerdem zu berücksichtigen, daß die zweite Sitzungs-

⁶⁵⁾ Vgl. Schreiben des Präsidenten des Ministerkomitees an den Präsidenten der *Beratenden Versammlung* vom 7.8. 1950, AS (2) 11.

⁶⁶⁾ AS (2) 6.

⁶⁷⁾ Vgl. AS (2) 11; der Bericht des Ministerkomitees an die *Beratende Versammlung* vom 14.7. 1950, AS (2) 8, enthält in den Ziffern 54–63 lediglich eine Schilderung der Vorgeschichte des Entwurfs; die Botschaft des Ministerkomitees an die *Beratende Versammlung* vom 7.8. 1950, AS (2) 9, spricht in Abs.7 zwar von dem *intérêt primordial* der Regierungen der Mitgliederstaaten des Europarates für die Frage der Menschenrechte, gibt aber auch keine Erläuterung zu den Beschlüssen des Ministerkomitees.

⁶⁸⁾ Vgl. CR (2) 212 und 282 sowie in der 6. Sitzung am 14.8. 1950 die Interpellation von Sandys CR (2) 330–332; ferner die Würdigung der von McBride gegebenen Antwort durch Lord Layton CR (2) 348 f.

periode der Beratenden Versammlung in einer Atmosphäre heftiger, manchmal sogar erbitterter Enttäuschung über das Verhalten des Ministerkomitees stattfand. Die euphorische Stimmung der ersten Sitzungsperiode war verraucht und hatte einer kritischen Besinnung auf die Unzulänglichkeiten des geschaffenen Organismus Platz gemacht. Das "embryo European Parliament"⁶⁹⁾ wollte ein Parlament mit echten Entscheidungsbefugnissen sein und beehrte auf gegen die Bevormundung durch das Ministerkomitee.

So ist es zu erklären, daß selbst Sir David Maxwell Fyfe, der von allen Mitgliedern der Versammlung am meisten von den Beweggründen des Ministerkomitees und vor allem seiner für die Vorarbeiten gebildeten Arbeitsgremien wußte, über den Entwurf des Ministerkomitees so berichtete, als stellten die Abweichungen gegenüber dem Vorschlage der Beratenden Versammlung durchweg Verschlechterungen dar, die nur hingenommen werden müßten, um überhaupt zu einem Abkommen zu gelangen⁷⁰⁾. Dabei gehörte zu diesen Abweichungen auch der Übergang von der bloßen Aufzählung der einzelnen Grundrechte zu einer eigenen Formulierung ihres Umfanges und ihrer Grenzen, wodurch das Ziel der Festlegung eines international gültigen Standards erst erreicht wurde⁷¹⁾. Daneben nannte er die Zurückstellung der Eigentumsgarantie und des Elternrechts, die auf das Ergebnis der Verhandlungen in der Beratenden Versammlung zurückzuführen war, sowie des Rechts auf freie Wahlen durch das Ministerkomitee⁷²⁾.

Die Kritik des Berichterstatters und zahlreicher Diskussionsredner richtete sich vor allem gegen die Abschwächungen, die das Ministerkomitee bei der Ausgestaltung der zum Schutze der Grundrechte einzusetzenden Gremien – Kommission und Gerichtshof – vorgenommen hatte. Daß Einzelpersonen, Gruppen oder nichtamtliche Organisationen gemäß Art. 25 nur dann in der

⁶⁹⁾ McBride in der Beratenden Versammlung am 11. 8. 1950 CR (3) 278.

⁷⁰⁾ Vgl. CR (2) 324 bis 330 und besonders scharf Lord Layton, a. a. O., S. 238: "disappointment ... at the watering down of the draft convention". Der irische Abgeordnete Norton behauptete sogar, der Entwurf des Ministerkomitees sei ein schwächeres Dokument als die UN-Erklärung CR (2) 496.

⁷¹⁾ In der Sitzung am 16. 8. 1950 – CR (2) 503 – verteidigte P. H. Teitgen das von der Beratenden Versammlung gewählte System der Aufzählung der einzelnen Rechte mit der Behauptung, es sei in den Mitgliedstaaten eine so starke Übereinstimmung über ihren Inhalt erreicht, daß sich eine ausdrückliche Formulierung erübrige: «Le fond commun de nos législations, les principes généraux qui se dégagent de l'ensemble de ces législations permettent de définir à coup sûr le contenu pratique de chacune de ces libertés.» Um den Gefahren aus dem Wege zu gehen, die sich aus einer Definition ergäben, die immer Lücken lassen müsse, empfahl er die Aufnahme einer Generalklausel, nach der die *principes généraux de droit des nations civilisées* bei der Auslegung der Definitionen heranzuziehen seien. In dem Bericht an den belgischen Senat Doc. 502 (session de 1952–53), S. 6, weist Rolin sehr nachdrücklich auf die Berücksichtigung der *principes généraux du droit* hin, die auch ohne besondere Bezugnahme in der Konvention geboten sei.

⁷²⁾ AS (2) 30 vom 8. 8. 1950.

Lage sein sollten, sich mit ihren Beschwerden an die Kommission zu wenden, wenn der Staat, gegen den sich die Beschwerde richtete, sich ausdrücklich damit einverstanden erklärt hatte, wurde von dem Berichterstatter nicht nur als Rückschritt gegenüber der modernen Tendenz, das Individuum als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten aufzufassen, bezeichnet, sondern trug dem Ministerkomitee sogar den Vorwurf ein, es wolle damit die Bindung der Regierungen an die Verpflichtungen der Konvention wieder aufheben⁷³⁾. Es blieb dabei aber unerwähnt, daß die Arbeiten im Ministerkomitee gegenüber den Vorschlägen der Beratenden Versammlung insgesamt eine wesentliche rechtstechnische Verbesserung gebracht hatten.

Lord L a y t o n versuchte diese kritischen Stimmen zu beschwichtigen. Die Verfassungen mehrerer Mitgliedsstaaten ließen eine Anrufung internationaler Gremien durch Einzelpersonen nicht zu⁷⁴⁾. Der Gerichtshof solle erst errichtet werden, wenn sich neun Staaten ihm durch besondere Erklärung unterworfen hätten. Dies scheine auf den ersten Blick nicht mit dem Recht zur gegenseitigen Intervention im Falle von Grundrechtsverletzungen vereinbar zu sein. Es dürfe aber nicht übersehen werden, daß die Grundrechtsverletzungen der Staaten, die sich der Jurisdiktion des Menschenrechtsgerichtshofes nicht unterworfen hätten, vor das Ministerkomitee gebracht werden könnten, das mit Zweidrittelmehrheit verbindliche Entscheidungen treffen könne. Dieses werde dadurch selbst zu einem Tribunal mit Entscheidungsbefugnissen⁷⁵⁾.

Diese Ausführungen haben die Versammlung stark beeindruckt. Wenn auch die Mängel der Konvention kritisiert wurden, sprachen sich doch mit Ausnahme einiger Iren⁷⁶⁾ alle Abgeordneten dafür aus, die Konvention in der vorgelegten Form anzunehmen und sie später durch Zusatzkonventionen zu ergänzen. Bei ihrer Entscheidung gingen sie davon aus, es werde ihnen in den nationalen Parlamenten gelingen, die Abgabe der besonderen Erklärungen über das individuelle Beschwerderecht an die Kommission und über die Unterwerfung unter den Gerichtshof durchzusetzen⁷⁷⁾. Lediglich zur Formulierung der Abänderungswünsche wurde der Entwurf nochmals an den Rechts- und Verwaltungsausschuß verwiesen.

f) Wenn man sich der Schärfe der Aussprache im Plenum am 14. und

⁷³⁾ CR (2) 328.

⁷⁴⁾ CE (2) 352. Freilich räumte er damit die von Teitgen CR (2) 511 gegen die Beschneidungen der Befugnisse der Kommission erhobenen Bedenken nicht aus; dazu aber Foster CR (2) 522.

⁷⁵⁾ CR (2) 352.

⁷⁶⁾ McEntee CR (2) 516; Norton CR (2) 498; anders aber O'Higgins CR (2) 526.

⁷⁷⁾ Vgl. vor allem Lannung CR (2) 338 und Teitgen CR (2) 511.

16. August erinnert, erscheinen die Änderungsvorschläge des Rechtsausschusses⁷⁸⁾ milde und zurückhaltend. Es war zwar nicht überraschend, daß der Ausschuß dem Entwurf insgesamt die Zustimmung zu geben empfahl, wohl aber daß die einzelnen Änderungswünsche nicht nur in der Form, sondern auch in der Sache weitgehend auf die Wünsche des Ministerkomitees Rücksicht nahmen. Mehrere Anregungen aus der Plenardebatte wurden von dem Ausschuß nicht aufgegriffen. Andere wurden zwar aufgegriffen aber stark gemildert. Die seinerzeit zurückgestellten Artikel über Eigentum und Elternrecht erschienen in der Fassung, die ihnen der Ausschuß am 8. August gegeben hatte. Das Recht auf freie Wahlen war neu definiert und das Merkmal der Allgemeinheit der Wahl aufgegeben, »um den von dem Sachverständigen- und Regierungsausschuß erhobenen Einwänden Rechnung zu tragen«⁷⁹⁾. Teitgens Forderung, auf alle Fälle auch Beschwerden von Einzelpersonen an die Kommission zuzulassen, machte die Kommission sich zu eigen. Sie schlug aber als Kompromiß vor, den Unterzeichnerländern freizustellen, das Beschwerderecht der Individuen für einzelne Rechte befristet auszuschließen. Es sollte unzulässig sein, dabei die gemäß Art. 15 notstandsfesten Rechte in den Vorbehalt einzubeziehen⁸⁰⁾. Der Gerichtshof sollte errichtet werden, wenn acht Staaten statt der vom Ministerkomitee geforderten neun Staaten sich seiner Jurisdiktion unterworfen hätten. Auch bei der Herabsetzung dieser Zahlenerfordernisse ist die Kommission sehr mäßig gewesen.

Dieser Geist der Verständigung und Mäßigung hat auch angehalten, als der Bericht des Rechtsausschusses am 25. August 1950 im Plenum erörtert wurde⁸¹⁾. Es gab zwar einige Kontroversen über die Lieblingskinder der Menschenrechtsdiskussion im Europarat, das Eigentums- und Elternrecht. Neben der überraschenden Streichung der Kolonialklausel auf Antrag des französisch-afrikanischen Abgeordneten S e n g h o r⁸²⁾ war jedoch das bemerkenswerteste Ereignis dieser Debatte die Bekehrung von Henri R o l i n , der erklärte, durch die Fassung, welche das Ministerkomitee dem Entwurf gegeben habe, seien seine grundsätzlichen Bedenken ausgeräumt, er könne daher seine bisherige Opposition aufgeben und auch den Anregungen des Rechtsausschusses an das Ministerkomitee nicht nur bedenkenlos, sondern sogar enthusiastisch zustimmen. Am Ende seiner großen Rede über die Problematik der noch strittigen Punkte faßte er die Bedeutung des Planes zu-

78) AS (2) 93 vom 24. 8. 1950.

79) AS (2) 93 Ziff. 3.

80) AS (2) 93 § IV der Empfehlung und Ziff. 4 der Begründung.

81) 16. und 17. Sitzung CR (2) 885-919 und 929-949.

82) AS (2) 93, amendement Nr. 1 vom 24. 8. 1950, Doc. S. 988 und CR (2) 945.

sammen, indem er auf die drei fast revolutionären Reformen hinwies, die er verwirklichte: die Übernahme einer rechtlich bindenden internationalen Verpflichtung auf diesem Gebiet, die Ausdehnung des *ius protectionis* der Staaten über den Kreis ihrer eigenen Angehörigen hinaus auf alle Menschen, an deren Schicksal sie Anteil nehmen, und schließlich die Verleihung eines individuellen Beschwerderechts an eine internationale Einrichtung⁸³⁾.

g) Das Ministerkomitee hat diese Haltung der Beratenden Versammlung allerdings nur kärglich belohnt. Von ihren Vorschlägen hat sie nur zwei – die am wenigsten wichtigen – angenommen: die Einführung einer Präambel und die bescheidene Abänderung, daß der Gerichtshof gebildet werden kann, wenn statt neun nur acht Staaten sich seiner Jurisdiktion unterworfen haben. Über die Eigentumsgarantie, das Elternrecht und die Garantie der politischen Bürgerrechte konnten sich die Minister hingegen wiederum nicht einigen. Diese Frage wurde an einen Sachverständigenausschuß überwiesen mit dem Auftrag, ein Zusatzprotokoll vorzubereiten⁸⁴⁾. Im übrigen nahm das Ministerkomitee die Konvention auf seiner 6. Sitzung in Rom am 3. November 1950 an. Im Anschluß an die Beratungen fand am 4. November im Palazzo Barberini in feierlicher Form die Unterzeichnung statt. Die Vertreter von 13 Staaten bzw. Ländern (Belgien, Dänemark, Frankreich, Island, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Türkei, Vereinigtes Königreich, Bundesrepublik Deutschland und Saargebiet⁸⁵⁾) setzten ihre Unterschriften unter das Dokument, während die Vertreter der griechischen und schwedischen Regierung erst am 28. November 1950 in Paris unterzeichneten. Mit Rücksicht auf diese beiden Staaten war die Konvention auch

⁸³⁾ CR (2) 909–917, insbesondere S. 915; vgl. auch seinen oben in Anm. 72 angeführten Bericht an den belgischen Senat.

⁸⁴⁾ AS (2) Annexe: Schreiben des Präsidenten des Ministerkomitees an den Präsidenten der Beratenden Versammlung vom 5. 11. 1950 Ziff. 1.

⁸⁵⁾ Die Bundesrepublik war damals noch assoziiertes Mitglied des Europarates und hatte daher im Ministerkomitee noch keinen Sitz. Die Vertreter der beiden assoziierten Mitglieder nahmen an der Sitzung des Ministerkomitees, in der die Konvention abschließend behandelt wurde, nur mit beratender Stimme teil. An der vorbereitenden Sitzung der Ministerstellvertreter waren sie nicht beteiligt. In diesem Falle haben die assoziierten Mitglieder jedoch in derselben Form an dem Vertragsabschluß im Rahmen des Ministerkomitees teilgenommen, wie die ordentlichen Mitglieder. Diese Praxis dürfte jedoch als Sonderfall und nicht als Präjudiz anzusehen sein. Im allgemeinen dürfte bei Abschluß von Konventionen im Rahmen des Europarates zwischen ordentlichen und assoziierten Mitgliedern derselbe Unterschied anzunehmen sein, der gemäß Art. 4 und 5 des Statuts beim Beitritt zum Europarat selbst gemacht wird: Ordentliche Mitglieder nehmen das Statut an, assoziierte Mitglieder unterwerfen sich ihm lediglich. In dem Entwurf des Regierungsvertreterausschusses für die Menschenrechtskonvention war zunächst auch zwischen *adhésion* und *acceptation* unterschieden worden. Bei der Schlußredaktion war diese Unterscheidung jedoch aufgegeben worden.

für weitere Mitglieder des Europarates zur Unterzeichnung offen gehalten worden (Art. 66).

3. Das Zusatzprotokoll

Es ist bei einem so komplizierten legislativen Prozeß, der sich zwischen zwei verschiedenartig aufgebauten Organen abspielt, schwer zu vermeiden, daß Zusatzanträge eines Organs in die Behandlung des Gesamtprojekts durch das andere Organ nicht einbezogen werden können, vor allem wenn sich dieses andere Organ zur Unterstützung und Beratung besonderer Gremien bedient. Nachdem es nicht möglich gewesen war, in der Beratenden Versammlung zu einer Einigung über die Garantien für Eigentum, Elternrecht und das Recht auf freie Wahlen zu gelangen, hatte der Rechts- und Verwaltungsausschuß der Beratenden Versammlung im August 1950 einen kleinen Unterausschuß eingesetzt, in dem sich ein belgischer Sozialist, ein französischer Katholik, ein freidenkender französischer Radikaler und ein holländischer Protestant über die Gewährleistung dieser Rechte einigen sollten⁸⁶). Dies gelang, und sowohl der Rechtsausschuß in seiner Gesamtheit wie auch die Beratende Versammlung nahmen die Vorschläge an⁸⁷). Ein von den Regierungen der Mitgliedstaaten zur Beratung von Statutenänderungen eingesetzter Ausschuß wurde auch mit der Ausarbeitung des Zusatzprotokolls zur europäischen Menschenrechtskonvention betraut und hat über ein Jahr beraten, bis sein Entwurf am 28. November 1951 von dem Ministerkomitee der Beratenden Versammlung zur Stellungnahme vorgelegt werden konnte⁸⁸). Die Materien, um die es sich hier handelte, waren auch in der Beratenden Versammlung am heftigsten umstritten gewesen; außerdem lagen für die drei zusätzlichen Grundrechte noch keine formulierten Entwürfe der Menschenrechtskommission der UN vor. Diese hat sich vielmehr gerade zu derselben Zeit auf ihrer 7. Sitzung im April und Mai 1951 mit diesen Fragen beschäftigt, ohne zu endgültigen Ergebnissen zu gelangen⁸⁹). Das Ministerkomitee

⁸⁶) Vgl. die Ausführungen von Sir David Maxwell Fyfe im britischen Unterhaus am 13. 11. 1950, 480 H. C. Deb. 5, S. 1495.

⁸⁷) Vgl. AS (2) 30 vom 8. 8. 1950 und AS (2) 93 vom 24. 8. 1950 sowie die Niederschrift über die Sitzungen der Beratenden Versammlung vom 14. und 25. 8. 1950 CR (2) 326 ff. und 886 bis 926.

⁸⁸) Vgl. AS (3) 5 Ziff. 57.

⁸⁹) Vgl. UN-Covenant Entwurf von 1951 Art. 28 (Erziehungs- und Elternrecht). Über das Eigentumsrecht gelangte der Ausschuß zu keiner Einigung. Das Recht auf freie Wahlen stand nicht zur Diskussion. Bei den Garantien für das Elternrecht und das Eigentum ist jedoch zu berücksichtigen, daß die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Teils III dieses Entwurfes nicht in derselben Weise garantiert werden sollten wie die Grundrechte und Grundfreiheiten des Teils II, sondern daß mit Bezug auf diese Rechte nur die Verpflichtung eingegangen werden sollte, "to take steps, individually and through

hatte daher selbständig zu arbeiten. Es mußte die Vorschläge des Ausschusses mehrmals mit der Auflage an ihn zurückgeben, Formulierungen zu finden, denen alle Mitglieder des Europarates zustimmen konnten. Die Differenzen bezogen sich vor allem auf die Eigentumsgarantie, deren Formulierung in dem Vorschlag der Beratenden Versammlung durchaus unzureichend war und einer eingehenden Durcharbeitung bedurfte. Aber auch die Formulierungen der beiden anderen Garantien blieben nicht unverändert. Eine Einigung über die drei Rechte war so schwer herbeizuführen, daß man zeitweise den Vertragsstaaten die Annahme der einzelnen Rechte freistellen wollte. Das wurde später jedoch wieder fallen gelassen.

Die Beratende Versammlung hatte noch vor dem Abschluß der Arbeiten des Sachverständigenausschusses das Ministerkomitee ersucht, ihm bzw. seinem Rechts- und Verwaltungsausschuß eventuelle Abänderungen zur Stellungnahme (nicht nur zur Kenntnisnahme) zu unterbreiten⁹⁰⁾, und das Ministerkomitee hat diesem Wunsch entsprochen, als der Entwurf fertiggestellt war⁹¹⁾. Der Rechtsausschuß hat sich in seinem Bericht⁹²⁾ mit der Definition des Eigentumsrechts einverstanden erklärt, aber sowohl zu dem Elternrecht wie auch zu dem Recht auf freie Wahlen Änderungsvorschläge gemacht; die Vorschläge zum Elternrecht hat das Ministerkomitee nochmals in Erwägung gezogen⁹³⁾ und, nachdem die Beratende Versammlung sich diese auch im Plenum zu eigen gemacht hatte⁹⁴⁾, der endgültigen Fassung des Art. 2 des Zusatzprotokolls zugrunde gelegt; eine wesentliche materielle Bestimmung des Zusatzprotokolls beruht also auf einem Vorschlage der Beratenden Versammlung, den diese gegen das Ministerkomitee durchgesetzt hat⁹⁵⁾.

Auf der Sitzung des Ministerkomitees in Paris am 20. März 1952 wurde das Zusatzprotokoll von allen Mitgliedstaaten des Europarates und dem

international cooperation to the maximum of their available resources with a view to achieving progressively the full of the rights recognized in this part of the Convention". Diese Konzeption bedingt eine andersartige Formulierung der Rechte. Vgl. dazu die Aufsätze des Verfassers »Soziale Menschenrechte« in *Recht und Freiheit* 1951, S. 81. »Internationale Grundrechte der Arbeit« in *Recht der Arbeit* 1951, S. 361; sowie H. Saba: *Les droits économiques sociaux et culturels dans le futur pacte des droits de l'homme*, *Journal du droit international*, Année 78 (1951), S. 465.

⁹⁰⁾ Vgl. AS (3) 25 vom 7. 5. 1951 (Antrag Rolin); die Niederschrift über die 8. Sitzung der Beratenden Versammlung am 10. 5. 1951, CR (3) 188 und AS (3) 60 vom 29. 9. 1951 (Zusatzbericht des Ministerkomitees an die Beratende Versammlung) Ziff. 33–35.

⁹¹⁾ AS (3) 78 vom 28. 11. 1951.

⁹²⁾ AS (3) 81 vom 29. 11. 1951.

⁹³⁾ AS (3) 84 vom 29. 11. 1951.

⁹⁴⁾ AS (3) 93 vom 4. 12. 1951; Niederschrift über die 35. Sitzung am 8. 12. 1951, CR (3) 911–25 und Empfehlung Nr. 15 vom 8. 12. 1951.

⁹⁵⁾ Zu den materiellrechtlichen Fragen vgl. die oben Anm. 3 erwähnte Darstellung des Verfassers unter C II.

Saarland unterzeichnet; Griechenland und das Vereinigte Königreich erklärten Vorbehalte hinsichtlich des Elternrechts⁹⁶⁾.

* *
 *

Mit der Vorlage eines Konventionsentwurfes zur Unterzeichnung ist die Tätigkeit der Organe einer internationalen Organisation, in deren Rahmen sie abgeschlossen wird, beendet. Die Vertreter der Regierungen handeln schon bei der Unterzeichnung eines Abkommens nicht mehr als Mitglieder eines Gemeinschaftsorgans, sondern als Beauftragte einzelner Staaten. Das ist im Text der Konvention deutlich zum Ausdruck gebracht: Nicht der Europarat oder sein Ministerkomitee ist zu Beginn der Präambel als Verpflichteter genannt, sondern die Unterzeichnerstaaten, und es ist lediglich erläuternd hinzugefügt, daß sie Mitglieder des Europarates sind. Freilich sind an der Ausführung der Konvention Organe des Europarates beteiligt. Es sei nur an die Funktionen der Beratenden Versammlung und des Ministerkomitees bei der Bestellung der Mitglieder der Menschenrechtskommission und des Gerichtshofes erinnert und an die neuen Funktionen, die das Ministerkomitee gemäß Art. 32 der Konvention übernimmt, die sogar eine Strukturentwicklung der Organisation im Sinne der Reformbestrebungen auf einen engeren Zusammenschluß hin einleiten. Der Europarat trägt auch die Kosten der von der Konvention vorgesehenen neuen Organe (Art. 58), die Verpflichtungen aus dem Abkommen enden mit der Mitgliedschaft im Europarat (Art. 65 Abs. 3), und die Konvention steht nur Mitgliedern zum Beitritt offen (Art. 66 Abs. 1). Andererseits kann aber einer der Vertragsschließenden die Konvention kündigen, ohne damit automatisch aus der Organisation auszuschneiden (Art. 65 Abs. 1). Vor allem aber liegt in der Zugehörigkeit zum Europarat formalrechtlich weder eine Verpflichtung, an der Konvention teilzunehmen, noch, nachdem sie unterzeichnet ist, auch nur das Verfahren vor den nationalen Parlamenten einzuleiten, das die Grundlage für die Übernahme der Verpflichtungen aus der Konvention darstellt. Alle Handlungen, deren es bedarf, um eine Bindung an die Konvention herbeizuführen, gehören vielmehr in die Sphäre des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten und werden nach dessen Normen vorgenommen. Das Staatengemeinschaftsorgan ist darauf beschränkt, den Inhalt der zu erlassenden Norm auszuarbeiten. An dem Akt der Rechtsetzung ist es nicht beteiligt.

Es soll einem besonderen Bericht vorbehalten bleiben, die Vorgänge in den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten und damit die zweite Stufe in der Entstehungsgeschichte der Konvention darzustellen. Sie beginnt mit der Ratifikation durch Großbritannien am 22. Februar 1951 und reicht bis zu der

⁹⁶⁾ Dazu A. H. Robertson, *The British Year Book*. Vol. 29/1952 (1953), S. 454.

Ratifikation durch Luxemburg am 3. September 1953, mit der die Konvention in Kraft trat, und bis zu der späteren durch die Türkei; die Ratifikationen durch Belgien und die Niederlande scheinen allerdings unmittelbar bevorzustehen. Aus dieser Schilderung wird sich ergeben, wie sich der nationale Rechtsstandard zu dem der Konvention verhält und welchen Einfluß die Festlegung eines internationalen Mindeststandards bereits jetzt auf das nationale Recht gehabt hat.

Hier sei nur noch kurz erwähnt, was Organe des Europarates nach der Unterzeichnung der Abkommen getan haben, um ihr Werk zu vollenden.

Am 18. September 1952 beantragte der britische Abgeordnete Lord Layton, die Beratende Versammlung solle beim Ministerkomitee vorstellig werden, um die Ratifikation zu beschleunigen⁹⁷⁾. Dies geschah, und das Ministerkomitee stellte Erhebungen über den Stand der Ratifikation an, deren Ergebnis im November 1952 auf einer Sitzung der Ministerbeauftragten mitgeteilt wurde⁹⁸⁾. Danach erschien es wahrscheinlich, daß die Konvention im Laufe des Jahres 1953 in Kraft treten würde, während es sich voraussehen ließ, daß damit bei dem Zusatzprotokoll nicht sicher zu rechnen sein würde, da nicht alle Staaten seine parlamentarische Behandlung mit der Konvention verbunden hatten.

Am 18. September 1953 teilte der Präsident das Inkrafttreten der Konvention der Beratenden Versammlung mit, die daraufhin ihren Rechts- und Verwaltungsausschuß damit beauftragte, Vorschläge über die weiterhin zu treffenden Maßnahmen zu unterbreiten. Insbesondere sollte sich der Ausschuß dazu äußern, ob auch die Mitgliedstaaten, welche die Konvention noch nicht ratifiziert haben, an der Errichtung der Menschenrechtskommission zu beteiligen seien, welche Aufgaben dem Präsidenten der Beratenden Versammlung bei Aufstellung der Wahllisten für die Menschenrechtskommission zufielen und welche Bezüge die Kommissionsmitglieder erhalten sollten⁹⁹⁾. Die im Zusammenhang mit der Errichtung der Menschenrechtskommission aufgeworfenen Rechtsfragen hat der Ausschuß in einem Gutachten vom 22. September 1953 beantwortet, das dem Präsidenten des Ministerkomitees unmittelbar zugeleitet wurde.

Am gleichen Tage hat sich der Ausschuß mit den von den einzelnen Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen beschäftigt¹⁰⁰⁾ und vorgeschlagen,

⁹⁷⁾ AS (4) 59.

⁹⁸⁾ Informationsdienst des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung Nr. 136 vom 12. 12. 1952; Mitteilungen des Europarates, Bundesanzeiger Nr. 6 vom 10. 1. 1953.

⁹⁹⁾ Directive No. 43, Assemblée Consultative (5), Ordres du jour der 16. Sitzung, S. 96.

¹⁰⁰⁾ AS (5) 205 und der mündliche Bericht von Teitgen in der 22. Sitzung der Beratenden Versammlung, CR (5) 610 ff.

das Ministerkomitee aufzufordern, darauf hinzuwirken, daß die Mitgliedstaaten, deren Ratifikationen noch ausstehen, diese baldmöglichst nachholen, daß die Erklärungen über den Zugang von Einzelpersonen zur Kommission und die Unterwerfung unter den Gerichtshof möglichst bald von allen Staaten, die das bisher noch unterlassen haben, abgegeben werden und desgleichen die Erklärungen über die Erstreckung der Konvention auf überseeische Gebiete.

Die Empfehlung wurde am 24. September 1953 einstimmig angenommen¹⁰¹⁾. Sie mag immerhin dazu beigetragen haben, daß das Vereinigte Königreich die Konvention auf 41 Gebiete ausdehnte, deren auswärtige Beziehungen es wahrnimmt¹⁰²⁾, und daß auch die Parlamente von Belgien und den Niederlanden sich bei der Erörterung der Konvention und des Zusatzprotokolls für die Erstreckung auf die überseeischen Gebiete und die Anerkennung des Gerichtshofes, der belgische Senat auch für den Zugang von Einzelpersonen zu der Kommission aussprachen¹⁰³⁾.

Am 18. Mai 1954 wurde die Menschenrechtskommission gewählt¹⁰⁴⁾.

¹⁰¹⁾ Vgl. Recommendation 52; nur die holländische Abgeordnete Klompé enthielt sich der Stimme wegen der Erklärung über den Zugang von Einzelpersonen zu der Kommission.

¹⁰²⁾ Vgl. Bekanntmachung vom 15. 12. 1953, BGBl. 1954, II, S. 14.

¹⁰³⁾ In dem Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten und Außenhandel an den belgischen Senat – Doc. no. 502 (session de 1952–53) vom 29. 10. 1953, S. 39 – ist die Resolution als Anlage III abgedruckt.

¹⁰⁴⁾ Mitteilungen des Europarates, Bundesanzeiger Jg. 6 Nr. 133 vom 15. 7. 1954, S. 9.