

Der internationale Stand des Schutzes der Freiheitsrechte: Anspruch und Wirklichkeit*)

*Wilhelm Karl Geck **)*

- I. Der Begriff der Freiheitsrechte
- II. Der Schutz der Freiheitsrechte auf der staatlichen Ebene, insbesondere im Verfassungsrecht
 - 1. Ausdrückliche materielle Gewährleistungen
 - 2. Der Gerichtsschutz für Freiheitsrechte
 - 3. Sicherungen durch den organisatorischen Teil der Verfassungen
 - 4. Die staatlichen Freiheitsrechte in der politischen Wirklichkeit
- III. Der Schutz der Freiheitsrechte auf der internationalen Ebene
 - 1. Das Völkergewohnheitsrecht
 - 2. Völkerrechtliche Verträge
 - 3. Sonstige internationale Instrumente
 - a) Beschlüsse internationaler Organisationen
 - b) Erklärungen von Staatenkonferenzen
 - 4. Der internationale Schutz der Freiheitsrechte in der politischen Wirklichkeit
 - a) Die begrenzte Wirkung des Völkervertragsrechts
 - b) Die begrenzten Wirkungen von Beschlüssen internationaler Organisationen und von Staatenkonferenzen
- IV. Ausblick

Das humanitäre Recht, dem das Rote Kreuz speziell verpflichtet ist, und die Menschenrechte im allgemeinen stehen in einem Zusammenhang. Nachdem vor vier Jahren *Partsch* auf das Spannungsverhältnis

*) Vortrag bei der 21. Jahrestagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes am 10. 9. 1977. — Der Verfasser möchte Herrn Assessor *Hans Reinhard* für seine wertvolle Hilfe danken, insbesondere für die Anfertigung der Anmerkungen. Diese beschränken sich in der Regel auf Spezialliteratur zu den Freiheitsrechten mit Stand vom 1. 1. 1978.

***) Dr. iur. M. A.; o. Professor an der Universität des Saarlandes, Saarbrücken.

zwischen beiden Rechtsgebieten hingewiesen hat¹⁾, erscheint es heute sinnvoll, die Frage nach dem derzeitigen internationalen Stand der Freiheitsrechte zu stellen. Er läßt gewisse Rückschlüsse auch auf die Möglichkeiten zur Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts zu. Die besondere rechtliche und politische Entwicklung des Themas ist gerade jetzt offensichtlich, nicht zuletzt wegen der Belgrader Konferenz von 1977/78 im Anschluß an die Helsinki-Konferenz von 1975 (unten III. 3. b). Bei einer weltweiten Fragestellung über Normen und Praxis der Freiheitsrechte sind im Rahmen eines Vortrages Ausklammerungen und gelegentlich allgemein gehaltene Formulierungen unvermeidlich.

1. Der Begriff Freiheitsrechte²⁾

Das Wort »Menschenrechte« ist eingängig. Bei dem ersten Hören scheint eine Verständigung über seinen Inhalt leicht. -Bei näherer Be-

Abkürzungen: AFDI = Annuaire Français de Droit International; AJIL = American Journal of International Law; ABl.EuGem. = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; AöR = Archiv des öffentlichen Rechts; AVR = Archiv des Völkerrechts; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; DA = Deutschland Archiv; Dep.State Bull. = The Department of State Bulletin; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; EA = Europa-Archiv; Ed. = Editor; EuGRZ = Europäische Grundrechte-Zeitschrift; FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung; ICLQ = International and Comparative Law Quarterly; ILJ = International Law Journal; ILM = International Legal Materials; JIR = Jahrbuch für Internationales Recht; NJW = Neue Juristische Wochenschrift; OsteuropaR = Osteuropa-Recht; ÖZöR = Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht; RdC = Académie de Droit International de La Haye, Recueil des Cours; RDH/HRJ = Revue des Droits de l'Homme/Human Rights Journal; Strupp-Schlochauer, Wörterbuch = Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts (2. Aufl. 1960-1962); Suppl. = Supplement; UNTS = United Nations Treaties Series; UNYB = Yearbook of the United Nations; Ver.Nat. = Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.

¹⁾ Partsch, Menschenrechte und Rotkreuz-Grundsätze, Deutsches Rotes Kreuz, Schriftenreihe 47, Abteilung Recht, Heft 9 (1973/74) S. 7 ff. Siehe auch Knitel, Le rôle de la Croix-Rouge dans la protection internationale des droits de l'homme, in: La protection internationale des droits de l'homme (Brüssel 1977) S. 137 ff.; Moreillon, Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des détenus politiques (Lausanne 1973); B is e ll, The International Committee of the Red Cross and the Protection of Human Rights, HRJ 1 (1968) 255 ff., und die dem Roten Kreuz gewidmete Nr. 2 Jg. 27 der Zeitschrift Das Parlament (vom 15. 1. 1977).

²⁾ Siehe etwa Oestreich, Die Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Eine historische Einführung, in: Bettermann/Neumann/Nipperdey (Hrsg.), Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. I, 1. Hbd.

trachtung erweist sich dieser Anschein jedoch als trügerisch. Es macht einen großen Unterschied, ob man etwa von Menschenrechten mit einer naturrechtlichen Wurzel spricht, d. h. mit zeitlos gültigen Grundwerten, oder aber von orts- und zeitgebundenen Menschenrechten. Der Kommunismus sieht Menschenrechte in der bürgerlichen Demokratie vorwiegend als Klassenrechte, unter denen das Privateigentum an Produktionsmitteln die Freiheit zur Ausbeutung von Mitmenschen bedeutet. Es macht einen Unterschied, ob man im Sinne westeuropäisch-nordamerikanischen Gesellschafts- und Rechtsdenkens vom Individuum ausgeht oder aber im Sinne mancher afrikanischer und asiatischer Kulturen den Einzelnen stärker als Glied einer Familie, einer Gruppe, eines Stammes oder Volkes sieht oder schließlich im kommunistischen Sinne primär als Angehörigen eines politischen Kollektivs, in dem Individualrechte durch umfassende Gemeinschaftsvorbehalte zugleich Grundpflichten sind. In den kommunistischen Staaten sind Grundrechte eher Instrumente staatlicher Führung. Es macht einen Unterschied, ob man die Freiheit des Individuums vom Staat oder aber Ansprüche auf staatliche Leistungen in den Vordergrund menschenrechtlicher Betrachtung stellt. Die materiellen Lebensverhältnisse und insoweit auch die Grundrechtserwartungen sind etwa in den USA oder den Niederlanden anders als in Bangladesch, Somalia oder Paraguay. Diese Beispiele von unterschiedlichen Ansatzpunkten und damit zugleich für ein unterschiedliches Verständnis der Menschenrechte lassen sich noch vermehren³⁾. In diesem Rahmen ist ein Ein-

(1966) S. 3 ff.; Bibliographie S. 105 ff.; Friesenhahn, Menschenrechte, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 2 (1961) 503 ff.; Khol, Der Menschenrechtskatalog der Völkergemeinschaft (1968) S. 7 ff.; Kimminich, Menschenrechte. Versagen und Hoffnung (1973) S. 13 ff.; Ermacora, Menschenrechte in der sich wandelnden Welt, Bd. 1: Historische Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1974); Nietlispach, Grundlagen des Freiheitsrechts. Menschenrechtliche und grundrechtliche Aspekte (1977); Huber/Tödt, »Menschenrechte« – Perspektiven einer menschlichen Welt (1977).

³⁾ Siehe Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (2. Aufl. 1968) S. 73 ff.; Kéba M'Baye, *Les réalités du monde noir et les droits de l'homme*, HRJ 2 (1969) 382 ff.; van Boven, *Some Remarks on Special Problems Relating to Human Rights in Developing Countries*, HRJ 3 (1970) 383 ff.; Castberg, *Natural Law and Human Rights*, HRJ 1 (1968) 14 ff.; Szabó [u. a.], *Socialist Concept of Human Rights* (Budapest 1966); Przetacznik, *L'attitude des Etats socialistes à l'égard de la protection internationale des droits de l'homme*, HRJ 7 (1974) 175 ff.; Bilder, *Rethinking International Human Rights: Some Basic Questions*, HRJ 2 (1969) 657 ff.; Kriele, *Die Menschenrechte zwischen Ost und West* (1977)

gehen auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, insb. auf grundrechtlich gesicherte Ansprüche gegen den Staat, nicht möglich, obwohl sie sich in manchen Staatsverfassungen und in so wichtigen völkerrechtlichen Verträgen wie der Europäischen Sozialcharta von 1961 und der VN-Konvention von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte finden und obwohl zwischen diesen Rechten und den Freiheitsrechten ein enger Zusammenhang besteht oder bestehen kann⁴⁾.

Auch wenn man wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ausklammert und wie hier nur nach dem Stand des Schutzes speziell der Freiheitsrechte in der Welt fragt, ist es erforderlich, die Vorstellungen von den Freiheitsrechten möglichst zu objektivieren. Daher wird hier der Begriff der Freiheitsrechte insbesondere aus den völkerrechtlichen Erklärungen und Verträgen abgeleitet, die ungeachtet aller unterschiedlichen Ausgangspunkte nach allgemeinem Verständnis den Freiheitsrechten dienen. Das sind vor allem die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1948, die Europäische Menschenrechts-

S. 9 ff.; Nawrocki, Die Relativierung der Menschenrechte, DA 10 (1977) 488 ff.; Schwarzenbach, Staat und Recht, DA 10 (1977) 1146 ff.; Hacker, Selbstbestimmung, Freizügigkeit und Meinungsfreiheit nach dem Inkrafttreten der UN-Menschenrechtspakte, Ver.Nat. 24 (1976) 77 ff. Die Zeitschrift Das Parlament hat Nr. 1 Jg. 28 (vom 7. 1. 1978) überwiegend dem Thema gewidmet: »Anspruch oder Illusion? 1978 — ein Jahr der Menschenrechte. Hintergründe der unterschiedlichen Standpunkte in Ost und West«.

⁴⁾ Siehe hierzu Bossuyt, La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, HRJ 8 (1975) 783 ff.; Brunner, Die Problematik der sozialen Grundrechte (1971). Text der Europäischen Sozialcharta: BGBl. 1964 II 1262 ff.; Bertram, Der internationale Schutz der Menschenrechte, Völkerrechtliche Übereinkommen und andere Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarats in deutscher Übersetzung (1973) S. 92 ff.; Brownlie (Ed.), Basic Documents on Human Rights (Oxford 1971) S. 366 ff. Aus der Literatur siehe etwa: Wiese, Die Europäische Sozialcharta, JIR 16 (1973) 328 ff.; Kahn-Freund, The European Social Charter, in: Jacobs (Ed.), European Law and the Individual (Amsterdam, New York, Oxford 1976) S. 181 ff.; Wiebringhaus, L'état d'application de la Charte Sociale Européenne, AFDI 19 (1973) 928 ff.; Delpérée, Les droits sociaux et la Charte Sociale Européenne, HRJ 1 (1968) 549 ff., 561 ff. — Text der VN-Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: BGBl. 1973 II 570 ff.; Bertram, *ibid.* S. 24 ff.; ZaöRV 30 (1970) 349 ff.; JIR 15 (1971) 772 ff.; ILM 6 (1967) 360 ff.; Brownlie, *ibid.* S. 199 ff.; Robertson, Human Rights in the World (Manchester 1972) S. 191 ff. Siehe hierzu etwa: Guradze, Die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966. Inhalt — Verfahren — Bedeutung, JIR 15 (1971) 242 ff.; Khol (oben Anm. 2) S. 37 ff.; Robertson, *ibid.* S. 38 ff.

konvention von 1950 und die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutze der bürgerlichen und politischen Rechte von 1966⁵⁾).

Zu den Freiheitsrechten in diesem Sinne gehören insbesondere das Recht auf Leben und Freiheit der Person. Die völkerrechtlichen Instrumente sehen vor Einschränkungen der Todesstrafe, Schutz vor Sklaverei, Zwangsarbeit, Folter, sonstiger unmenschlicher Behandlung und vor willkürlichem Freiheitsentzug, ferner den Anspruch auf eine gerichtliche Nachprüfung von Freiheitsentziehungen in angemessener Frist, auf Rechtsschutz im übrigen in einem fairen Gerichtsverfahren, weiterhin das Verbot rückwirkender Strafgesetze, das Recht auf Aufenthalt und Freizügigkeit im Heimatstaat, und — bei rechtmäßigem Aufenthalt — auf Freizügigkeit auch in anderen Staaten, aber auch zur Ausreise, zum Teil die Sicherung des Eigentums, jedenfalls aber einer persönlichen Freiheitsphäre zur Eheschließung, für das Privat- und Familienleben, von Wohnung und Briefverkehr, nicht zuletzt die Glaubens-, Gewissens-, Meinungs- und Informationsfreiheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf politische Mitwirkung im Heimatstaat. Dazu kommen Diskriminierungsverbote unter verschiedenen Gesichtspunkten, vor allem nach dem Geschlecht, der Religion, der Rasse, der Sprache und der politischen Überzeugung. Es liegt auf der Hand, daß bei der Statuierung und Ausgestaltung dieser Rechte im einzelnen Unterschiede bestehen, insbesondere bei den Schranken und Eingriffsmöglichkeiten⁶⁾. Hier kann es nur darum gehen, den typischen Schutzbereich der Freiheitsrechte anzudeuten.

Bei diesem skizzenhaft umrissenen Verständnis der Freiheitsrechte mag man das Recht auf Selbstbestimmung der Völker vermissen, das

⁵⁾ Text der VN-Menschenrechtserklärung: Bertram (oben Anm. 4) S. 13 ff.; Krakau [u. a.], UN-General Assembly Resolutions (1975) S. 238 ff.; AJIL 43 (1949) Suppl. of Documents, S. 127 ff.; Sohn/Buergenthal, Basic Documents on International Protection of Human Rights (Indianapolis 1973) S. 30 ff.; Robertson (oben Anm. 4) S. 185 ff.; Brownlie (oben Anm. 4) S. 106 ff. — Text der Europäischen Menschenrechtskonvention: BGBl. 1952 II 686 ff.; Bertram (oben Anm. 4) S. 49 ff.; AJIL 45 (1951) Suppl. S. 24 ff.; Sohn/Buergenthal, *ibid.* S. 125 ff.; Robertson (oben Anm. 4) S. 224 ff.; Brownlie (oben Anm. 4) S. 338 ff. — Text der VN-Konvention über bürgerliche und politische Rechte: BGBl. 1973 II 1534 ff.; Bertram (oben Anm. 4) S. 28 ff.; ZaöRV 30 (1970) 365 ff.; ILM 6 (1967) 368 ff.; Ver.Nat. 22 (1974) 16 ff. (mit zahlreichen Nachweisen früherer Beiträge; Krakau, *ibid.* S. 254 ff.; Sohn/Buergenthal, *ibid.* S. 44 ff.; Robertson (oben Anm. 4) S. 202 ff.; Brownlie (oben Anm. 4) S. 211 ff.

⁶⁾ Siehe van Dyke, Human Rights, the United States, and World Community (New York 1970) S. 9 ff.

in den beiden Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen zum Schutze der bürgerlichen und politischen Rechte und zum Schutze der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von 1966 den Individualrechten bewußt vorangestellt ist. Der Inhalt dieses Selbstbestimmungsrechtes ist außerordentlich umstritten. Unbestreitbar ist jedoch, daß es sich — anders als etwa bei der Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit — nicht um eine Bündelung von Individualrechten handelt. Hier soll unter Zurückdrängung des Individuums als eigentlichem Rechtsträger der Menschenrechte von vornherein das Recht einer als Eigenwert verstandenen großen Menschengruppe geschützt werden. Ähnlich steht es mit dem Minderheitenschutz. Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz bleiben daher im folgenden ausgeklammert⁷⁾.

II. Der Schutz der Freiheitsrechte auf der staatlichen Ebene, insbesondere im Verfassungsrecht

Es ist selbstverständlich, daß sich die Achtung des Staates vor den Freiheitsrechten auf der gesetzlichen und untergesetzlichen Normebene ausdrücken muß. Das praktisch wichtigste Kriterium für die Stärke menschenrechtlicher Verfassungsnormen ist die Konkretisierung im nachrangigen Recht und die Anwendung im täglichen Leben. Es gibt aber wohl keine Untersuchungen darüber, wie alle verfassungsrechtlich statuierten Freiheitsrechte auch nur eines Staates in seinem einfachen Gesetzesrecht und untergesetzlichen Recht verwirklicht sind. In diesem Rahmen ist es vollends unmöglich, die Vielzahl der einschlägigen Gesetze und untergesetzlichen Normen weltweit zu erfassen. Allenfalls möglich erscheint ein Blick aus der Vogelschau, ob die Verfassungsgesetze der Staaten über den Schutz der menschlichen Freiheit gegenüber dem Staat Grundentscheidungen enthalten, die auf Dauer angelegt und — regelmäßig durch erschwerte Abänderbarkeit — mit besonderer Geltung ausgestattet sind. Die folgende Skizze soll drei Gesichtspunkte berücksichtigen: Einmal kommt es darauf an, ob die Staatsverfassungen Kataloge von materiellen Freiheitsrechten (1.) enthalten. Ferner ist nach der

⁷⁾ Siehe etwa van Dyke (oben Anm. 6) S. 77 ff.; Emerson, Self-Determination, *AJIL* 65 (1971) 459 ff.; Fawcett, The Role of the United Nations in the Protection of Human Rights — is it misconceived? in: Eide/Schou (Ed.), *International Protection of Human Rights, Proceedings of the Seventh Nobel Symposium, Oslo, September 25-27, 1967* (Stockholm 1968) S. 95 ff.; Sohn/Buerghthal, *International Protection of Human Rights* (Indianapolis 1973) S. 213 ff.

Existenz eines gerichtlichen Schutzes für diese Freiheitsrechte (2.) und danach zu fragen, welche Sicherungen ihnen die Verfassungen im übrigen bieten, insbesondere in Gestalt einer freiheitlichen mehrparteilichen Demokratie mit Möglichkeiten zur Opposition und mit einer Art Gewaltenteilung (3.). Insoweit werden lediglich die geschriebenen Verfassungstexte herangezogen. Schließlich soll eine vorläufige Aussage über die praktische Wirksamkeit der hier einbezogenen geschriebenen Verfassungsnormen versucht werden (4.).

Die Texte werden nach der am weitesten verbreiteten Sammlung, nämlich Peaslee's "Constitutions of Nations" geprüft. Die Bände der letzten, d. h. 3. Auflage sind nicht auf demselben Stand, sondern je nach Erdteil von 1964 (Afrika), von 1965 (Asien, Australien, Ozeanien), von 1966 (Europa) und 1968 (Amerika)⁹⁾. Die Sammlung umfaßt 126 Staaten. Sie ist also nicht nur durch Verfassungsänderungen in manchen Staaten, sondern teilweise auch dadurch überholt, daß es heute knapp 160 Staaten gibt, von denen die weitaus meisten eine geschriebene Verfassung haben. Angesichts der Geschlossenheit der Sammlung von Peaslee und der Schwierigkeiten bei der Beschaffung der jeweils neuesten Verfassungstexte muß das in Kauf genommen werden. Es ist nicht anzunehmen, daß das Gesamtbild dadurch wesentlich verändert wird.

1. Ausdrückliche materielle Gewährleistungen

Einen Katalog von bürgerlichen und politischen Rechten — kurz Freiheitsrechte im obigen Sinne — enthalten 19 von 21 hier zugrunde gelegten geschriebenen Verfassungen des nicht-kommunistischen Europas. In den einschlägigen spanischen Verfassungsgesetzen aus der Franco-Periode gab es immerhin Ansätze. Die Präambel der französischen Verfassung von 1958 verweist auf die Erklärung der Menschenrechte von 1789 und ihre Ergänzung in der Präambel der Verfassung von 1946. Die neun kommunistischen Verfassungen Europas unter Einbeziehung der Sowjetunion enthalten alle einen Katalog von Freiheitsrechten. Von 26 amerikanischen Verfassungen haben 24 einen Katalog von Freiheitsrechten. Dagegen weisen von 36 hier herangezogenen afrikanischen Verfassungen nur 26 einen derartigen Katalog auf. Allerdings enthalten die Präambeln von sechs ehemaligen französischen Kolonien eine von der französischen

⁹⁾ Peaslee, *Constitutions of Nations* (3. Aufl. Den Haag), Bd. 1 Africa (1965); Bd. 2 Asia, Australia and Oceania (1966); Bd. 3 Europe (1968); Bd. 4 The Americas (1970).

Verfassung von 1958 übernommene Bezugnahme auf die Menschenrechte. In Asien, Australien und Ozeanien haben von 34 Verfassungen 24 einen Katalog von Freiheitsrechten.

Natürlich sind diese Grundrechtskataloge in Anzahl und Umfang der Rechte verschieden. So ist etwa die Grenzziehung zwischen Menschenrechten, wie dem Recht auf Leben oder Gerichtsschutz, und Bürgerrechten, wie der Vereinigungsfreiheit oder dem Wahlrecht, in verschiedenen Verfassungen unterschiedlich. Vor allem gibt es große Divergenzen bei den Grundrechtsschranken. Immerhin: Wenn von 126 Staatsverfassungen mehr als hundert einen Katalog von Freiheitsrechten aufweisen, könnte es in der Welt eigentlich nicht schlecht um die Freiheit bestellt sein.

2. Der Gerichtsschutz für Freiheitsrechte

Bestandskraft und Wirksamkeit von Freiheitsrechten hängen aber nicht allein von den materiell-rechtlichen Garantien in der Verfassung ab. Zur Effektivität gehört mehr. Wichtig ist die Frage der gerichtlichen Durchsetzbarkeit. Verallgemeinernde Aussagen sind hier besonders problematisch, weil sich Art und Reichweite des gerichtlichen Schutzes von Freiheitsrechten nicht immer deutlich aus den Verfassungen ablesen lassen. Mit diesem Vorbehalt kann man vielleicht die folgende Aussage wagen: Von den 21 Staaten des nicht-kommunistischen Europas haben nach den Verfassungstexten 16 einen wirksamen Gerichtsschutz für Freiheitsrechte. Bei den neun kommunistischen Staaten Europas läßt schon der Verfassungstext eine positive Aussage allenfalls für Jugoslawien zu. Von 26 amerikanischen Verfassungen scheinen 23 einen wirksamen Gerichtsschutz zu gewährleisten. In Afrika sind es von 36 Staaten 11; bei acht weiteren können die Verfassungen wahrscheinlich im entsprechenden Sinne ausgelegt werden. Nur bei acht von 34 Staatsverfassungen in Asien, Australien und Ozeanien kann man von ausreichenden Rechtsschutznormen sprechen.

Nach den Verfassungstexten scheint der gerichtliche Schutz von Freiheitsrechten also in etwa der Hälfte der hier herangezogenen Verfassungen hinreichend⁹⁾.

⁹⁾ Eine Übersicht über den gerichtlichen Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber Regierung und Verwaltung in 32 Staaten vermittelt Mosler (Hrsg.), *Gerichtsschutz gegen die Exekutive – Judicial Protection against the Executive – La protection juridictionnelle contre l'exécutif* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 52 [1, 2]) (1969/70).

3. Sicherungen durch den organisatorischen Teil der Verfassungen

Auch der verfassungsrechtlich garantierte Gerichtsschutz für Freiheitsrechte kann lediglich auf dem Papier stehen, vor allem dann, wenn die Richter von einem Diktator ernannt sind, ihr Amt einer fest im Sattel sitzenden Einheitspartei verdanken oder aus ähnlichen Gründen nicht wirklich unabhängig sind. Ohne Freiheit der Parteienbildung, Möglichkeiten für eine wirksame Opposition und einen Regierungswechsel auf Grund regelmäßiger freier Wahlen sowie eine gewisse Gewaltenteilung kann auch eine für den Schutz der Freiheitsrechte zuständige und nach dem Verfassungstext unabhängige Rechtsprechungsgewalt zu einem bloßen Instrument der jeweiligen Machthaber werden.

Mit Ausnahme des damaligen Franco-Spaniens enthalten alle 21 herangezogenen Verfassungen des nicht-kommunistischen Europas derartige organisatorische Vorkehrungen zum mittelbaren Schutz der Freiheitsrechte. Unter den neun Verfassungen des kommunistischen Europas läßt sich das gleiche allenfalls für Jugoslawien sagen. Dagegen ergeben von 26 amerikanischen Verfassungen 25 ein insofern positives Bild; selbst der Verfassungstext Kubas bietet Ansätze. Von 36 afrikanischen Verfassungstexten erwecken etwa 31 den Eindruck, daß die Staatsorganisation im obigen Sinne zur Wahrung der Grundrechte geeignet ist. In Asien, Australien und Ozeanien ist eine derart positive Aussage nur bei 16 von 34 Verfassungstexten möglich; knapp ein halbes Dutzend Verfassungen liegen hier auf der Grenze.

Das Bild der Verfassungstexte erscheint insofern also freiheitsfreundlicher als bei dem Gerichtsschutz.

4. Die staatlichen Freiheitsrechte in der politischen Wirklichkeit

Wer regelmäßig eine gute Zeitung liest, wird sich über dieses Bild überwiegend freiheitlicher Verfassungen in der heutigen Welt wundern. Tatsächlich sieht die politische Wirklichkeit oft ganz anders aus. Das hängt einmal damit zusammen, daß hier nur 126 Verfassungstexte herangezogen sind, die Zahl der Staaten heute aber bei knapp 160 liegt. Ferner sind in einer Reihe von Staaten die hier verwendeten Verfassungen geändert worden. Wichtiger dürfte jedoch sein, daß in vielen Staaten der Schutz mancher oder gar der meisten Freiheitsrechte lediglich auf dem Papier steht. Die relevanten Verfassungsbestimmungen können wegen tat-

sächlicher oder angeblicher Notstandssituationen ausdrücklich suspendiert sein. In vielen Staaten werden die freiheitlichen Verfassungsnormen aber einfach ignoriert. Am leichtesten ist das möglich in Staaten ohne gerichtlichen Schutz der Freiheitsrechte und ohne hinreichende organisatorische Vorkehrungen zu ihrer Sicherung, wie z. B. im Irak, in Syrien, Äthiopien und in den meisten kommunistischen Staaten. Ein Katalog von Freiheitsrechten kann aber auch in solchen Staaten wenig bewirken, in denen die Verfassungstexte Gerichtsschutz vorsehen und sonstige Bestimmungen des organisatorischen Teils zur Wahrung der Grundrechte beitragen könnten. Beispiele sind etwa Brasilien, Chile, Uruguay, Malawi, Uganda und die Philippinen.

Natürlich ist es im Hinblick auf die tatsächlichen Verhältnisse wie auf die anzuwendenden Maßstäbe schwierig, Aussagen über die praktische Bedeutung der Freiheitsstrafe in fast 160 Staaten zu machen. Dennoch soll es trotz der Gefahr einer Verzeichnung im Einzelfall versucht werden. Als Grundlage dienen der Jahresbericht des Freedom House für 1976 und der Jahresbericht 1975/76 von Amnesty International¹⁰⁾. Die Zahl der in diesen beiden Berichten herangezogenen Staaten ist größer als die der oben herangezogenen Verfassungen, da in den letzten Jahren eine Reihe von neuen Staaten entstanden ist.

Freedom House ist eine private amerikanische Vereinigung mit Sitz in New York. Die Organisation wurde vor 37 Jahren gegründet, um die amerikanische öffentliche Meinung zur Unterstützung von Großbritannien und seinen Alliierten gegen den Nationalsozialismus und Faschismus zu mobilisieren. Die heutige Aufgabe besteht in der Unterstützung demokratischer Institutionen in der ganzen Welt. Die seit 1973 in der Zeitschrift "Freedom at Issue" erscheinenden Jahresübersichten über die Freiheit in der Welt sind verschiedentlich auch von amtlichen Instanzen herangezogen worden, so etwa bei einem Vorschlag der Vereinigten Staaten für eine weltweite Amnestie politischer Gefangener im 3. Ausschuß der Generalversammlung der Vereinten Nationen¹¹⁾.

Amnesty International mit Hauptsitz in London ist eine private Vereinigung mit über 97.000 Mitgliedern in 33 nationalen Sektionen

¹⁰⁾ Sussman (Ed.), Freedom at Issue, Jan.-Febr. 1977, No. 39, Freedom House, New York. — Amnesty International, Jahresbericht 1975/76 (Hamburg). Außerordentlich materialreich sind die 92 Beiträge in Veenhoven (Ed.), Case Studies on Human Rights and Fundamental Freedoms. A World Survey, Bde. 1–5 (Den Haag 1975 und 1976).

¹¹⁾ Freedom at Issue, Jan.-Febr. 1976, No. 34, S. 4 ff.; Dep. State Bull. LXXIII, No. 1903 (15. 12. 1975) 867 ff.

und mit 1.655 Adoptionsgruppen zur Behandlung von konkreten Menschenrechtsverletzungen. Die Vereinigung tritt für die Einhaltung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 in der ganzen Welt ein. Amnesty International bemüht sich vor allem um Menschen, die unter Mißachtung dieser Schutzbestimmungen verhaftet, gefangen, auf andere Weise physischem Zwang ausgesetzt oder Freiheitsbeschränkungen unterworfen sind. Voraussetzung ist, daß diese Menschen keine Gewalt angewandt oder befürwortet haben und daß ihre Diskriminierung auf Grund ihrer politischen, religiösen oder sonstigen Überzeugung oder wegen ihrer ethnischen Abstammung, Hautfarbe oder Sprache erfolgt ist. Amnesty International wendet sich gegen die Inhaftierung von politischen Gefangenen ohne einen Prozeß in angemessener Frist, gegen Prozesse ohne faire Regeln, gegen die Todesstrafe, gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Strafen und Behandlungen. Hauptmittel sind der Druck auf Staaten, u. U. mit Hilfe einer öffentlichen Meinung, und die individuelle Unterstützung von Verfolgten. Die Vereinigung hat beratenden Status beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen und arbeitet regelmäßig mit anderen staatlichen internationalen Organisationen zusammen¹²⁾.

Die Wertungsmaßstäbe der beiden Organisationen decken sich nicht völlig. Freedom House teilt die Staaten nach ihrer Praxis, zum einen bei politischen Rechten, zum anderen bei bürgerlichen Rechten, in jeweils sieben Gruppen ein. Bei den politischen Rechten ist letztlich entscheidend die Existenz einer Mehrheitsherrschaft auf Grund eines freien und wirksamen Wahlrechts mit mehreren Parteien und einer beachtlichen Opposition. Der höchste Status in den bürgerlichen Rechten wird bejaht, wenn es in der Praxis keine politische Zensur, sondern freie und öffentliche Diskussionen über politische Fragen und Rechtsstaatlichkeit mit der Möglichkeit für Gerichte zur Entscheidung auch gegen die Regierung gibt. Wesentliche Indikatoren sind wirtschaftliche Unabhängigkeit der Massenmedien von den jeweiligen Machthabern, Freizügigkeit und grundsätzliche Entscheidungsfreiheit der Individuen

¹²⁾ Siehe etwa Claudius/Stepan, Amnesty International. Portrait einer Organisation (2. Aufl. 1977). Das Eintreten von Amnesty International für fundamentale Freiheitsrechte wurde durch die Verleihung des Friedens-Nobelpreises für 1977 gewürdigt. Dazu Maria Frisé, Die machtlose Schutzmacht der Menschenrechte, FAZ vom 22. 10. 1977, Nr. 246.

über ihre Ausbildung, ihren Beruf und ihre Mitgliedschaft in Organisationen. Aus der Gesamtschau über die politischen und die bürgerlichen Rechte, die natürlich in der Praxis auf das engste zusammenhängen, wird die Summe in der Form gezogen, daß ein Staat als frei, teilweise frei oder unfrei beurteilt wird¹³⁾.

In der Übersicht für 1976 erscheinen im nicht-kommunistischen Europa 19 Staaten als frei, fünf als teilweise frei und kein Staat als unfrei. Im kommunistischen Europa sind alle neun Staaten als unfrei klassifiziert. In Amerika werden zehn Staaten als frei, 12 als teilweise frei und sieben als unfrei bezeichnet. Von den afrikanischen Staaten sind zwei als frei, 15 als teilweise frei und 32 als unfrei gewertet. Für Asien, Australien und Ozeanien lauten die entsprechenden Zahlen 11, 17 und 20. Insgesamt erscheinen damit 42 Staaten als frei, 49 Staaten als teilweise frei und 68 Staaten als unfrei. Nach der Bevölkerungszahl waren 1976 – jeweils abgerundet – 20 % der Weltbevölkerung frei, 36 % teilweise frei, 44 % unfrei. Die Vergleichszahlen aus dem entsprechenden Bericht für 1972 sind 32 %, 21 % und 47 %¹⁴⁾. Das bedeutet, daß der Anteil der Bevölkerung mit einem freiheitlichen Regierungssystem um 12 % und der Anteil der Bevölkerung mit einem unfreien Regierungssystem um 3 % zurückgegangen ist. Dagegen ist der Anteil der Bevölkerung mit einem teilweise freien System um 15 % gestiegen. Somit hat die Freiheit insgesamt an Boden verloren.

Die Jahresberichte von Amnesty International verwenden teilweise andere Kriterien als die von Freedom House. Im Vordergrund stehen die Folter¹⁵⁾ und andere Formen unmenschlicher Behandlung sowie schwerste Verletzungen elementarer rechtsstaatlicher Verfahrensregeln. Verletzungen der Meinungs- oder Pressefreiheit und spezifisch demokratischer Rechte spielen nur gelegentlich eine Rolle, da Amnesty International lediglich für einen Mindestbestand elementarer Menschenrechte eintritt und nicht für bestimmte politische Systeme.

Nach dem letzten Jahresbericht für 1975/76 ergibt sich etwa folgendes Bild: Im nicht-kommunistischen Europa erscheint Spanien während

¹³⁾ Siehe Sussman, *Freedom at Issue*, Jan.-Febr. 1976, No. 34 S. 11 ff.; *ibid.* Jan.-Febr. 1977, No. 39 S. 5 ff.

¹⁴⁾ *Ibid.* Jan.-Febr. 1977, No. 39 S. 4 (Five-Year Record of the Survey) und S. 15 ff. (The Map of Freedom).

¹⁵⁾ Hierzu speziell: Amnesty International, *Report on Torture* (2. Aufl. New York 1975). Deutsche Ausgabe: *Folter. Stellungnahmen, Analysen, Vorschläge zur Abschaffung* (1976).

der Franco-Diktatur mit vielen Inhaftierungen ohne ausreichenden gerichtlichen Schutz, mit systematischen Folterungen und Mißhandlungen sowie einer drakonischen Strafpraxis auf Grund des Gesetzes gegen unerlaubte Vereinigungen. Bei Großbritannien werden gerügt die Inhaftierungen ohne Gerichtsschutz auf Grund der früheren Notstandsgesetze für Nordirland, Beschränkungen des Gerichtsschutzes bei Festnahmen und der Freizügigkeit nach dem Anti-Terrorismus-Gesetz sowie die Anwendung des Gesetzes gegen die Anstiftung zum Desertieren gegenüber Pazifisten. Der Bundesrepublik Deutschland wird die 18monatige Untersuchungshaft von vier türkischen Gastarbeitern wegen Bildung einer kriminellen Vereinigung vorgehalten. Bei anderen westeuropäischen Staaten erwähnt der Bericht Mehrfach-Verurteilungen von Zeugen Jehovas wegen Kriegsdienstverweigerung und gelegentlich schlechte Haftbedingungen. Insgesamt handelt es sich — außer im Falle Franco-Spaniens und dem Notstandskomplex in Nordirland — um Einzelfälle. Aus den neun kommunistischen Staaten Europas werden durchweg weitreichende Einschränkungen der Meinungsfreiheit zugunsten der herrschenden Ideologie berichtet. Die Zahl der politischen Gefangenen ist in der Sowjetunion, Bulgarien, Albanien, anscheinend aber auch in der DDR, besonders groß. Fast alle kommunistischen Staaten schränken die Religionsfreiheit ein, am stärksten wohl die Sowjetunion und Albanien. Besonders hervorgehoben wird der unzureichende gerichtliche Rechtsschutz für politische oder religiöse Dissidenten in der Sowjetunion. Die Einweisung in psychiatrische Kliniken ohne medizinische Notwendigkeit, schlechte Haftbedingungen bei Freiheitsentzug in Gefängnissen, Gefangenenlagern und psychiatrischen Sonderkliniken steigern sich nach dem Jahresbericht nicht selten zu Mißhandlungen, manchmal zu Folterungen¹⁶⁾.

Die ausdrücklichen Angaben über Amerika lassen die Freiheitsrechte dort nur in drei Staaten als grundsätzlich gewährleistet erscheinen, nämlich in den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und Venezuela. In 16 Staaten werden die meisten Freiheitsrechte grob verletzt oder sind sie ständig gefährdet. Aus mindestens zehn Staaten (z. B. Argentinien, Brasilien, Chile und Kuba) wird von Folterungen oder Mißhandlungen politischer Gefangener oder jedenfalls von extrem schlechten Haftbedingungen oder fehlendem Gerichtsschutz berichtet. In manchen Staaten Lateinamerikas (insb. Argentinien, Chile und Nicaragua) nehmen poli-

¹⁶⁾ Auch hierüber veröffentlichte Amnesty International einen speziellen Bericht: Politische Gefangene in der UdSSR, Wien, November 1975. Vgl. auch Anm. 15.

tische Morde durch para-legale »Todesschwadronen« überhand; es bestehen Indizien für ihre Duldung von offizieller Seite. Opfer sind neben »gemeinen« Verbrechern Angehörige der Opposition, in Mittelamerika aber auch Pachtbauern, die sich durch genossenschaftliche Zusammenschlüsse um eine Verbesserung von halbfeudalen Verhältnissen bemühen. In mindestens 14 Staaten Lateinamerikas sind politische Parteien verboten oder ist ihre Tätigkeit auf ein Minimum reduziert.

In Afrika leiden die Freiheitsrechte schon unter der verbreiteten politischen Instabilität. Für manche Staaten fehlt es an genügendem Tatsachenmaterial. Soweit überhaupt Informationen vorliegen, gibt es in etwa 15 Staaten zahlreiche politische Gefangene — oft ohne ausreichenden Gerichtsschutz. Krasse Menschenrechtsverletzungen wie die Ermordung politischer Gegner, Folterungen, Mißhandlungen und langandauernde Freiheitsentziehungen ohne Gerichtsverfahren oder durch Urteile militärischer Sondergerichte oder von Revolutionstribunalen werden acht Staaten vorgeworfen (z. B. Äthiopien, Libyen, Marokko und Uganda). Die politische Meinungsfreiheit ist in diesen, aber auch in vielen anderen Staaten nicht existent oder zumindest außerordentlich stark eingeschränkt. In Nigeria kam es nach einem mißglückten Militärputsch zu öffentlichen Massenhinrichtungen. In Südafrika und in Rhodesien verteidigen die herrschenden weißen Minderheiten ihre menschenrechtswidrige Rassenpolitik mit rigorosen Gesetzen und Polizeimaßnahmen. Die Bannbefehle in Südafrika sind schwere Verstöße gegen die Freiheitsrechte. Insgesamt erscheinen in Afrika im Berichtszeitraum höchstens zehn Staaten ohne größere Verletzungen der Freiheitsrechte.

In Asien und Ozeanien gab es in über einem Dutzend Staaten langandauernde Masseninhaftierungen aus politischen Gründen und ohne Gerichtsschutz. Dabei sind die sechs kommunistischen Staaten mangels hinreichender Informationen nicht berücksichtigt. Bei fünf weiteren Staaten bestehen erhebliche Anzeichen für Verletzungen der persönlichen Freiheit von politischen Gegnern. Besonders gravierend ist die langandauernde Freiheitsentziehung von schätzungsweise 55.000 bis 100.000 politischen Gefangenen in Indonesien und von Tausenden im Iran. Von mindestens zehn asiatischen Staaten werden systematische Folterungen und schwere Mißhandlungen von politischen Gegnern berichtet. Selbst ohne Berücksichtigung der kommunistischen Staaten gibt es mindestens zehn Staaten mit weitreichenden Einschränkungen der politischen Meinungsfreiheit und systematischer Unterdrückung der Opposition. Bei den sechs kommunistischen und drei weiteren Staaten erscheinen die Verhältnisse ähnlich. Nach dem Jahresbericht dürfte der Schutz der

Freiheitsrechte im asiatisch-ozeanischen Raum nur in Australien, Japan und Neuseeland im wesentlichen befriedigend gewährleistet sein.

Es ist nicht möglich, das in den Berichten der beiden Organisationen zugrunde gelegte weltweite Tatsachenmaterial zu überprüfen. So mag man über Einzelheiten und — je nach dem Standpunkt des Betrachters — manchmal auch über die Maßstäbe streiten. Während die unterschiedlichen Wertungsgesichtspunkte bei beiden Organisationen offenliegen, wird konkretes Tatsachenmaterial zwar in den Landesberichten von Amnesty International, nicht aber in den globalen Übersichten von Freedom House angeführt. Amnesty International erklärt bei manchen Staaten, daß nicht genug Material für eine Wertung vorliege, während Freedom House stets eine Klassifizierung vornimmt.

Festzuhalten ist jedenfalls, daß trotz der Wertungsprobleme im allgemeinen und trotz unterschiedlicher Wertungsgesichtspunkte in Einzelfragen die hier allein zugrunde gelegten Berichte von Freedom House und Amnesty International häufig zu gleichen Ergebnissen kommen. Beispiele für Staaten mit übereinstimmend hervorgehobenen krassen Menschenrechtsverletzungen sind etwa der Irak, Iran, Syrien, Argentinien, Chile, Kuba, Paraguay, Uruguay, Äthiopien, Libyen, der Sudan und Uganda. Auch die überwiegend sehr negativen Wertungen über die europäischen kommunistischen Staaten — als Deutsche denken wir an den Todesstreifen vor der DDR und die Mauer um West-Berlin — und die überwiegend positiven Wertungen über die nicht-kommunistischen Staaten Europas stimmen überein.

Angesichts der Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und politischer Praxis in so vielen Staaten ist die Frage nach dem internationalen Schutz der Freiheitsrechte besonders wichtig.

III. Der Schutz der Freiheitsrechte auf der internationalen Ebene

Hier sind verschiedene Erscheinungsformen des Völkerrechts von unterschiedlicher Wichtigkeit.

1. Das Völkergewohnheitsrecht

Das Völkergewohnheitsrecht ist für die Beziehungen eines Staates zu seinen eigenen Angehörigen kaum von Bedeutung, sondern hauptsächlich für die Beziehungen zu Ausländern. Als allgemeines Völkergewohnheitsrecht gewährt es Ausländern einen Mindeststandard. Er erfaßt im wesentlichen die Verpflichtung des Aufenthaltstaates zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit, von Ehre und Freiheit, von Wohnung

und Eigentum der Ausländer. Nach dem "Minimum Standard of Justice" haben Ausländer grundsätzlich keinen Anspruch auf politische Rechte im Aufenthaltsstaat. Ausnahmsweise kann ihre Rechtsstellung stärker sein als die von Inländern, so beim Eigentumsschutz. Den Inländern grundsätzlich gleichgestellt sind die Ausländer im Hinblick auf den Schutz durch die Polizei und die Gerichte. Insgesamt reicht das allgemeine Völkergewohnheitsrecht nicht annähernd aus, um Ausländern alle wesentlichen Freiheitsrechte zu gewährleisten. Hinzu kommt, daß sich auf der internationalen Ebene für die Durchsetzung dieser Rechte regelmäßig nur der Heimatstaat des Ausländers einsetzen darf¹⁷⁾.

2. Völkerrechtliche Verträge

Sie haben für die Gewährleistung von Freiheitsrechten eine erheblich größere Bedeutung. Zu unterscheiden ist zwischen zweiseitigen, regionalen und auf weltweite Geltung angelegten Verträgen. Zweiseitige Verträge spielen hier allerdings keine große Rolle. Sie dienen vor allem dazu, den durch das allgemeine Völkergewohnheitsrecht gewährten, aber begrenzten Schutz der Freiheitsrechte zu konkretisieren und zu erweitern, indem sich die Vertragsparteien für ihre Staatsangehörigen etwa Aufenthaltsrechte, einen erhöhten Eigentumsschutz oder zusätzliche Inländergleichbehandlung einräumen. Hierbei handelt es sich aber regelmäßig nur um einzelne Rechte; sie sind auf die Staatsangehörigen der Vertragsparteien beschränkt.

Daher sind viel wichtiger die regionalen und die weltweit angelegten Verträge, die ganze Grundrechtskataloge für alle Menschen ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit statuieren. Die inhaltlich umfassenden regionalen Verträge zum Schutze der Freiheitsrechte sind die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (Rom-Konvention) mit Zusatzprotokollen und die Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969¹⁸⁾. Die Rom-Konvention enthält einen klassischen Grundrechts-

¹⁷⁾ Sohn/Buergenthal (oben Anm. 7) S. 1 ff., 23 ff., insbes. 124 ff.; Brownlie, *Principles of Public International Law* (2. Aufl. Oxford 1973) S. 510 ff.; Oda, *The Individual in International Law*, in: Max Sørensen (Ed.), *Manual of Public International Law* (New York 1968) S. 483 ff.; Brierly, *The Law of Nations* (6. Aufl. Oxford 1963) S. 276 ff.; Schnitzer, *Mindeststandard*, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch*, Bd. 2 (1961) S. 537 f.; Mosler, *The International Society as a Legal Community*, RdC 140 (1974 IV) 70 ff.; Geck, *Diplomatischer Schutz*, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch*, Bd. 1 (1960) S. 379 ff.

¹⁸⁾ Text der Amerikanischen Menschenrechtskonvention: JIR 15 (1971) 822 ff.; AVR 15 (1971/72) 346 ff.; ILM 9 (1970) 673 ff.; Sohn/Buergenthal (oben Anm. 5) S. 209 ff.; Robertson (oben Anm. 4) S. 249 ff.; Brownlie (oben Anm. 4) S. 399 ff.

katalog, der in Verbindung mit einem gewissen Eigentumsschutz sowie der Gewährleistung von Freizügigkeits- und Ausreiserecht in zwei Zusatzprotokollen ungeachtet der sehr weiten und auslegungsfähigen Schranken materiell geeignet ist, den menschlichen Freiheitsraum ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit im wesentlichen zu sichern¹⁹). Der Schutzbereich der Amerikanischen Menschenrechtskonvention geht inhaltlich über die Rom-Konvention teilweise noch hinaus²⁰).

Bei weltweit angelegten Verträgen ist zu unterscheiden zwischen solchen mit einer auf Einzelfragen begrenzten Zielsetzung und anderen mit umfassenden Grundrechtskatalogen im Sinne der Rom-Konvention von 1950. In die erste Gruppe gehören Verträge wie die der Internationalen Arbeitsorganisation über die Vereinigungsfreiheit von 1948 oder über die Abschaffung der Zwangsarbeit von 1957²¹). Weitere Beispiele sind die Konventionen über die politischen Rechte der Frauen von 1953²²), zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung von 1965²³) oder über die Unterdrückung und die Bestrafung des Verbrechens der Apartheid von 1973²⁴); alle diese Verträge waren im Rahmen der Vereinten Nationen vorbereitet worden. Eine umfassende Gewährleistung von Freiheitsrechten für die ganze Welt sieht die Konvention der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte von 1966 vor, die auf die Menschenrechtserklärung der Generalversammlung von 1948

¹⁹) Robertson, *Human Rights in Europe* (2. Aufl. Manchester 1977) S. 26 ff.; Jacobs, *The European Convention on Human Rights* (Oxford 1975) S. 21 ff.; Partsch, *Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention* (1966) S. 96 ff.

²⁰) Robertson (oben Anm. 4) S. 123 ff.; Kutzner, *Die Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969*, JIR 15 (1971) 274 ff.; Gros Espiell, *Le système interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l'homme*, RdC 145 (1975 II) 7 ff., 37 ff.

²¹) Eine Übersicht über Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation mit Stand vom 1. 7. 1970 gibt Johnston, *The International Labour Organisation* (London 1970) S. 310 ff.; ausgewählte Texte bei Brownlie (oben Anm. 4) S. 262 ff.

²²) Text: Bertram (oben Anm. 4) S. 17 f.; Krakau (oben Anm. 5) S. 242 f.; UNYB 1952, 484 f.; Sohn/Buergenthal (oben Anm. 5) S. 72 ff.; Brownlie (oben Anm. 4) S. 179 ff.

²³) Text: BGBl. 1969 II 962 ff.; Bertram (oben Anm. 4) S. 18 ff.; Krakau (oben Anm. 5) S. 266 ff.; ILM 5 (1966) 352 ff.; UNYB 1965, 440 ff.; Sohn/Buergenthal (oben Anm. 5) S. 79 ff.; Brownlie (oben Anm. 4) S. 237 ff. Siehe hierzu auch Schwelb, *The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, ICLQ 15 (1966) 996 ff. (mit Konventionstext S. 1059 ff.).

²⁴) Text: Krakau (oben Anm. 5) S. 313 ff.; ILM 13 (1974) 51 ff.; UNYB 1973, 103 ff.

zurückgeht. Auch ihr Katalog von Freiheitsrechten ist bei einer sinn-gerechten Anwendung grundsätzlich zur Gewährleistung der Freiheitsrechte geeignet, trotz der Vernachlässigung des Eigentumsschutzes und der — wie bei der Rom-Konvention — weiten Einschränkungsmöglichkeiten²⁵⁾.

Bei den drei inhaltlich umfassendsten Verträgen, den Menschenrechtskonventionen von 1950 (der Europaratstaaten), von 1969 (der Organisation Amerikanischer Staaten) und von 1966 (der Vereinten Nationen) kommt es angesichts der weitgefaßten Einschränkungsmöglichkeiten für die Freiheitsrechte jedoch entscheidend auf das Freiheitsverständnis der Vertragsparteien an.

3. Sonstige internationale Instrumente

Außer dem Völkergewohnheitsrecht und völkerrechtlichen Verträgen spielen auf der internationalen Ebene ungeachtet einer minderen oder gar völlig fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit noch andere Instrumente eine Rolle. Hier interessieren vor allem Beschlüsse von Organen internationaler Organisationen sowie übereinstimmende Erklärungen von Staatenvertretern auf Staatenkonferenzen.

a) Beschlüsse internationaler Organisationen

Einige wichtige internationale Organisationen bezwecken nach ihren Satzungen auch die Wahrung und Förderung der Freiheitsrechte. Es sind vor allem die Vereinten Nationen und der Europarat, mehr am Rande die Organisation Amerikanischer Staaten, aber auch die Organisation für Afrikanische Einheit und die NATO. Auf Grund von satzungsrechtlichen Ermächtigungen haben Organe von internationalen Organisationen verschiedentlich wichtige Stellungnahmen zu den Freiheitsrechten abgegeben. Ein Markstein für die internationalen Menschenrechte ist die Menschenrechtserklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948. Beispiele für andere wichtige menschenrechtliche Erklärungen der Generalversammlung sind die Deklarationen über die

²⁵⁾ Robertson (oben Anm. 4) S. 80 ff.; Guradze (oben Anm. 4) S. 242 ff., 254 ff.

Rechte des Kindes²⁶⁾, über das Asylrecht²⁷⁾ und gegen die Folter²⁸⁾. Auch in anderen internationalen Organisationen, etwa im Europarat und der Organisation Amerikanischer Staaten, gibt es Organbeschlüsse, die der Sicherung und Förderung der Menschenrechte dienen²⁹⁾. Die neuesten wichtigen Beispiele aus unserer Nähe sind eine bei Stimmenthaltung der Kommunisten einstimmig angenommene Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 1977 zum Schutz der Menschenrechte in der Welt³⁰⁾ sowie eine gemeinsame Erklärung von Europäischem Parlament, Ministerrat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 5. April 1977 über die Grundrechte in den Gemeinschaften³¹⁾. Die drei Gemeinschaftsorgane weisen darauf hin, daß das Gemeinschaftsrecht, wie vom Europäischen Gerichtshof schon anerkannt sei, auch die

²⁶⁾ Resolution 1386 (XIV) vom 20. 11. 1959. Text: Krakau (oben Anm. 4) S. 246 f.; UNYB 1959, 198 f.; Brownlie (oben Anm. 4) S. 188 ff.

²⁷⁾ Resolution 2312 (XXII) vom 14. 12. 1967. Text: Krakau (oben Anm. 4) S. 301 f.; UNYB 1967, 760 f.

²⁸⁾ Resolution 3452 (XXX) vom 9. 12. 1975. Text: UN Chronicle 13 No. 1 (Jan. 1976) 91; Ver.Nat. 24 (1976) 29 f.; siehe hierzu Weis, Der universelle Schutz vor Folter, Ver.Nat. 24 (1976) 4 ff.

²⁹⁾ Siehe über Ansätze zu einem institutionalisierten Schutz der Freiheitsrechte in den Vereinten Nationen unabhängig von Menschenrechtskonventionen insbes. Bertram (oben Anm. 4) S. 39 ff.; Bartsch, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes, NJW 30 (1977) 474 ff., 476 f.; Sohn/Buergenthal (oben Anm. 7) S. 739 ff.; Carey, UN Protection of Civil and Political Rights (New York 1970); Schreiber, La pratique récente des Nations Unies dans le domaine de la protection des droits de l'homme, RdC 145 (1975 II) 303 ff., 344 ff., 351 ff. und 365 ff.; Marie, La Commission des Droits de l'Homme de l'O.N.U. (Paris 1975); Meißner, Die Menschenrechtsbeschwerde vor den Vereinten Nationen (1976) S. 17 ff.; Khol, Zwischen Staat und Weltstaat, Die internationalen Sicherungsverfahren zum Schutze der Menschenrechte (1969) S. 135 ff. Die seit 1950 diskutierte Einsetzung eines Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (vgl. Clark, A United Nations High Commissioner for Human Rights [Den Haag 1972]) wurde im Dezember 1977 von der Generalversammlung abgelehnt. Siehe zum Menschenrechtsschutz speziell in der Organisation Amerikanischer Staaten etwa LeBlanc, The OAS and the Promotion and Protection of Human Rights (Den Haag 1977) S. 41 ff.; Gros Espiell (oben Anm. 20) S. 23 ff.; Tomuschat, Die Interamerikanische Menschenrechtskommission, ZaöRV 28 (1968) 531 ff.; Khol, *ibid.* S. 254 ff. Siehe auch die Beschlüsse der Beratenden Versammlung des Europarates Nr. 791 und 635 vom 17. 9. 1976: EuGRZ 3 (1976) 391 f.

³⁰⁾ Text: ABLEuGem. Jg. 20 Nr. C 133 vom 6. 6. 1977, 30 f.

³¹⁾ Text: *ibid.* Nr. C 103 vom 27. 4. 1977, 1; EA 32 (1977) 234. Siehe hierzu Hilf, Die gemeinsame Grundrechtserklärung des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission vom 5. April 1977, EuGRZ 4 (1977) 158 ff.

Grundrechte, Prinzipien und Rechte umfasse, welche die Grundlage des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten bilden. Die Erklärung erinnert daran, daß alle Mitglieder der Gemeinschaften auch Vertragsparteien der Europäischen Menschenrechtskonvention sind. Die drei Gemeinschaftsorgane »unterstreichen die vorrangige Bedeutung, die sie der Achtung der Grundrechte beimessen, wie sie insb. aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten sowie aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten hervorgehen«. Die drei Gemeinschaftsorgane erklären, daß sie bei der Ausübung ihrer Befugnisse und der Verfolgung der Gemeinschaftsziele diese Rechte schon jetzt beachten und auch in Zukunft beachten werden. Diese gemeinsame Erklärung wird auch praktische Bedeutung haben. Sie dürfte zum Ausräumen gewisser Bedenken beitragen, wie sie sich etwa in dem umstrittenen Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Mai 1974 im Hinblick auf einen unzureichenden Grundrechtsschutz des Gemeinschaftsrechtes finden³²⁾.

b) Erklärungen von Staatenkonferenzen

Die Staaten befassen sich auf internationaler Ebene nicht nur im Rahmen internationaler Organisationen mit den Menschenrechten. Ein Beispiel ist die Schlußakte der Menschenrechtskonferenz in Teheran vom 13. Mai 1968, die durch eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1968 bestätigt wurde³³⁾. Das wichtigste neue Beispiel einer derartigen Staatenkonferenz außerhalb einer internationalen Organisation ist die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa mit der Helsinki-Schlußakte vom 1. Au-

³²⁾ BVerfGE 37, 271 ff. Siehe dazu etwa Hilf, E. Klein und Bleckmann, Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte. Zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Mai 1974, ZaöRV 35 (1975) 51 ff.; Riegel, Aktuelle Probleme des europäischen Gemeinschaftsrechts in der Rechtsprechung des EuGH nach dem Beschluß des BVerfG vom 25. 5. 1974 (2 BvL 57/71), AöR 102 (1977) 410 ff., 422 ff. Vgl. zum Grundrechtsschutz in den Europäischen Gemeinschaften Der Schutz der Grundrechte bei der Schaffung und Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts (Bericht der Kommission vom 4. Februar 1976, dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt) (Studie im Auftrag der Kommission erstellt von R. Bernhardt) (1976).

³³⁾ Texte: AJIL 63 (1969) 674 ff.; Sohn/Buergenthal (oben Anm. 5) S. 65 ff.; Brownlie (oben Anm. 4) S. 253 ff.; HRJ 1 (1968) 326 ff.; UNYB 1968, 547 f.

gust 1975³⁴). An dieser Konferenz nahmen 34 Staaten und der Heilige Stuhl teil. Die Schlußakte enthält in Korb 1 eine Prinzipienklärung u. a. über die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie einen Abschnitt über die »Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen«, den der tägliche Sprachgebrauch als Korb 3 bezeichnet. Korb 3 enthält insb. Grundsätze über menschliche Kontakte, Information, Zusammenarbeit und Austausch im Bereich der Kultur sowie der Bildung. So sollen etwa grenzüberschreitende Kontakte auf der Grundlage familiärer Bindungen, Familienzusammenführungen, Eheschließung zwischen Bürgern verschiedener Staaten, Reisen aus persönlichen, beruflichen oder touristischen Gründen, Begegnungen der Jugend, die Übermittlung mündlicher und die Verbreitung gedruckter, gefilmter und gesendeter Information erleichtert und die Zusammenarbeit im Bereich der Information wie die Arbeitsbedingungen für Journalisten verbessert werden. Auf den Gebieten von Kultur, Wissenschaft und Bildung sollen die Beziehungen und die gegenseitige Kenntnis vertieft, Austausch und Verbreitung sowie Zugang zu kulturellen Gütern, Kontakte und Zusammenarbeit gefördert werden. Diese Grundsätze dienen auch einer Erweiterung der individuellen Freiheit in dem jeweiligen Lebensbereich. Zwar enthält die Schlußakte von Helsinki keinen Katalog von Grundfreiheiten und sind die angesprochenen Lebensbereiche durch die Schlußakte ganz bewußt nicht mit rechtlicher Verbindlichkeit geregelt. Dennoch ist — wie noch zu zeigen sein wird — Korb 3 von Helsinki für die Entwicklung der Menschenrechte innerhalb einiger Teilnehmerstaaten der Konferenz von erheblicher Bedeutung.

³⁴) Text: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 102 vom 15. 8. 1975, 965 ff.; ILM 15 (1975) 1292 ff. Siehe dazu Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv (1976); Text der Schlußakte auf S. 237 ff.; Russell, *The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?*, AJIL 70 (1976) 242 ff.; Bernhardt/von Münch/Rudolf, *KSZE-Schlußakte. Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium*, Bd. 1 (1977); Schütz, *Zur Rationalität des Zielkataloges und des Friedenssicherungsinstrumentariums der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)*, JIR 18 (1975) 146 ff.; Schweisfurth, *Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, Ein Diskussionsbeitrag zum Phänomen der außerrechtlichen (non-legal) zwischenstaatlichen Abmachung*, ZaöRV 36 (1976) 681 ff.

4. Der internationale Schutz der Freiheitsrechte in der politischen Wirklichkeit

Auf die Unvollständigkeit und Unvollkommenheit des "Minimum Standard of Justice" im allgemeinen Völkergewohnheitsrecht ist bereits hingewiesen. Gerade wegen dieser Schwächen hat das Völkervertragsrecht für den Schutz der Menschenrechte größte Bedeutung.

a) Die begrenzte Wirkung des Völkervertragsrechts

Zweiseitige völkerrechtliche Verträge können in dem Mosaik völkerrechtlichen Freiheitsschutzes nur kleine Steinchen sein, da sie sich lediglich auf enge Sachgebiete, wie z. B. das Aufenthaltsrecht oder den Rechtsschutz, beziehen und regelmäßig nur die Staatsangehörigen der beiden Vertragsparteien erfassen. Auch die regionalen oder auf weltweite Geltung zielenden völkerrechtlichen Verträge zum Schutze der Freiheitsrechte erfassen nur die Vertragsstaaten. Ihre Zahlen divergieren von Vertrag zu Vertrag sehr. Zudem beschränken sich diese Verträge zum Teil ebenfalls auf Einzelfragen wie etwa die hier beispielhaft erwähnten Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation oder die VN-Konvention über die Rassendiskriminierung. Dagegen sind die inhaltlich wichtigsten Verträge, nämlich die Europäische und die Amerikanische Menschenrechtskonvention sowie die Konvention der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte, mit ihren Katalogen von Freiheitsrechten nahezu umfassend. Die regional oder universal angelegten Verträge unterscheiden sich von den lediglich zweiseitigen regelmäßig noch in einem anderen Punkt: Sie verzichten auf die Gegenseitigkeit, auf das *do ut des*. Sie gewähren also zumindest die meisten Freiheitsrechte nicht nur Angehörigen der Vertragsstaaten, sondern allen Menschen unter der Hoheitsgewalt der jeweiligen Vertragsstaaten, mögen sie auch einzelne politische Mitwirkungsrechte den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten. Vor allem angesichts der umfassenden Kataloge von Freiheitsrechten in den eben erwähnten Menschenrechtskonventionen der Europaratstaaten, der Organisation Amerikanischer Staaten und der Vereinten Nationen wäre der Menschenrechtsschutz völkerrechtlich im wesentlichen befriedigend gesichert, wenn es bei diesen Rechtssystemen nicht drei Schwächen gäbe. Diese Schwächen sind allerdings bei den verschiedenen Verträgen unterschiedlich ausgeprägt. Sie liegen einmal in der begrenzten Zahl der Vertragsstaaten, ferner in den weit gefaßten und daher sehr auslegungsfähigen Schranken und Eingriffs-

möglichkeiten, schließlich im Fehlen eines wirksamen Durchsetzungssystems auf internationaler Ebene.

Die Rom-Konvention von 1950 bietet den wirksamsten Freiheitsschutz: Sie galt seit dem 1973 erfolgten Beitritt Frankreichs für alle Mitgliedstaaten des Europarates. Portugal trat ihr kurz nach dem Eintritt in den Europarat 1976 bei. Ihre Ratifikation durch Spanien, das bereits die VN-Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte ratifiziert hat, ist zu erwarten. In Europa fehlen dann nur die kommunistischen Staaten und — aus anderen Gründen — Finnland. Zwar enthält auch die Rom-Konvention sehr weitreichende und auslegungsfähige Schranken und Eingriffsmöglichkeiten. Diese — selbst in dem verhältnismäßig homogenen Kreis der Europaratstaaten nicht ganz auszuschließende — Schwäche wird aber jedenfalls teilweise ausgeglichen. Einmal ist die innerstaatliche Rechtslage, insbesondere das Verfassungsrecht, in den Vertragsstaaten freiheitsfreundlich und entspricht die politische Praxis im allgemeinen den einschlägigen Rechtsnormen. Zum anderen haben nunmehr 13 von 18 Konventionsstaaten die Zuständigkeit der unabhängigen Europäischen Menschenrechtskommission zur Behandlung von Individualbeschwerden anerkannt und nimmt auch die Tätigkeit des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes an Umfang und Bedeutung zu³⁵⁾.

Ganz anders ist das Bild bei der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969. Nur 12 Staaten haben sie unterzeichnet. Bis Ende 1976 hatten sie lediglich zwei Staaten ratifiziert³⁶⁾. Es ist nicht zu erwarten, daß die für das Inkrafttreten erforderliche Mindestzahl von elf Ratifikationen in absehbarer Zeit erreicht wird. Damit erübrigen sich Ausführungen zu dem vorgesehenen Rechtsschutzsystem durch eine

³⁵⁾ Vgl. Yearbook of the European Convention on Human Rights (Den Haag, zuletzt 1976). Siehe auch die Übersichten von Geck, DVBl. 86 (1971) 561 f.; 88 (1973) 937 f.; 92 (1977) 622 f.; Bartsch (oben Anm. 29) 477 ff. Vgl. zu diesem Rechtsschutzsystem im einzelnen Robertson (oben Anm. 19) S. 139 ff., 193 ff.; Jacobs (oben Anm. 19) S. 217 ff.; Sohn/Buergenthal (oben Anm. 7) S. 999 ff.; Fawcett, The Application of the European Convention on Human Rights (Oxford 1969); Khol (oben Anm. 29) S. 267 ff.; Golsong, Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention (1958).

³⁶⁾ Inter-American Treaties and Conventions. Signatures, Ratifications, and Deposits with Explanatory Notes, Treaty Series No. 9 Rev. 1976. General Secretariat, Organization of American States (Washington, D. C. 1976) S. 89; LeBlanc (oben Anm. 29) S. 22.

Interamerikanische Menschenrechtskommission und einen Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof³⁷⁾.

Ein wiederum anderes Bild bietet sich bei der Konvention der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische Rechte von 1966. Sie trat erst 1976 in Kraft, als die erforderlichen 35 Ratifikationen vorlagen³⁸⁾. Im August 1977 waren es 43 Ratifikationen. Dabei sind die Weißrussische und die Ukrainische Sowjetrepublik mitgezählt. Ihre Zugehörigkeit mag ebenso überraschen wie die der Sowjetunion, Bulgariens, der Deutschen Demokratischen Republik, Rumäniens, der Tschechoslowakei, Ungarns und der Mongolei, d. h. von Staaten, die sowohl in den Berichten von Amnesty International wie nach den Wertungen des Freedom House als freiheitsfeindlich erscheinen. Überraschen mag es auch, daß Chile, Uruguay, der Iran, der Irak und Syrien Vertragsparteien sind, denen seit Jahren immer wieder schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Auch die Mitgliedschaft von Jordanien, Libyen, Madagaskar, Mali, Ruanda, Tunesien und Zaire nimmt, jedenfalls nach dem Studium der Berichte von Amnesty International und Freedom House, eher wunder. Dagegen ist es nicht überraschend, daß etwa Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland Vertragsparteien sind.

Die Tatsache, daß eine nicht unbeträchtliche Anzahl von Staaten Parteien eines inhaltlich umfassenden Vertrages zur Sicherung der Freiheitsrechte sind, obwohl sie zum mindesten nach den Maßstäben der westlichen Welt offensichtlich freiheitsfeindlich erscheinen, hat mehrere Gründe. In den kommunistischen Staaten ist die Freiheit des Individuums kein Selbstzweck. Sie besteht von vornherein nur im Rahmen der Staatsziele, über die allein die herrschende Partei mit ihrem ganz spezifischen »Freiheits«-Verständnis entscheidet³⁹⁾. Die VN-Menschenrechtskonven-

³⁷⁾ Siehe dazu etwa Robertson (oben Anm. 4) S. 126 ff.; Kutzner (oben Anm. 20) S. 287 ff.; Gros Espiell (oben Anm. 20) S. 43 ff. Siehe aber oben Anm. 29.

³⁸⁾ Schwelb, Entry into Force of the International Covenants on Human Rights and the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, AJIL 70 (1976) 511 ff.

³⁹⁾ Siehe etwa Hauser, Menschenrechte im Sowjetsystem (1973); Blankenagel, Sowjetische Grundrechtstheorie im Fluß, Jahrbuch für Ostrecht 17 (1976) 2. Halbjahresheft) 27 ff.; Uibopuu, Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen im Staatsrecht der UdSSR, OsteuropaR 21 (1975) 1 ff. mit einer Auswahl von Spezialliteratur über das sowjetische Grundrechtsverständnis in Anm. 14; ders., Der Schutz von Individualrechten in der sowjetischen Doktrin und Praxis, EuGRZ 4 (1977) 228 ff.; Niset, Conceptions

tion von 1966 läßt Schlupflöcher zum Praktizieren dieses »Menschenrechtsverständnisses«. Bei vielen der Freiheitsrechte entspricht der Weite der Gewährleistung die umfassende Formulierung der Einschränkungsmöglichkeiten. Das gilt nicht nur im Hinblick auf Notstandsklauseln, sondern auch für normale Zeiten. In das Privatleben, die Familie, das Heim und den Briefwechsel darf nicht willkürlich oder unrechtmäßig eingegriffen werden. Die Religions- und die Weltanschauungsfreiheit unterliegen »nur gesetzlichen Einschränkungen, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit oder Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind«. Die Meinungsfreiheit unterliegt den gesetzlichen Beschränkungen, die insbesondere für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sittlichkeit erforderlich sind. Diese weiten Generalklauseln bieten bei einer zweckwidrigen Wortinterpretation einer monolithischen Einheitspartei wie einem lateinamerikanischen oder afrikanischen Diktator mit faktisch absoluter Verfügungsmacht über alle Staatsgewalten Einbruchsmöglichkeiten in die Freiheitsrechte. So gewährt Art. 12 der VN-Konvention jedem Menschen das Recht, auch sein eigenes Land zu verlassen. Die DDR beruft sich dagegen auf den Wortlaut mit gesetzlichen Schranken zum Schutz der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung, obwohl es dem Sinn des Vertrages widerspricht, wenn die nur als Ausnahme zugelassene Freiheitsbeschränkung die als Regel vorgeschriebene Freiheitsgewährung fast völlig verdrängt⁴⁰).

soviétiques en matière de droits de l'homme, *Studia Diplomatica*, Brüssel, 28 (1975) 253 ff.; Gjupanovich, *Das Rechtssystem der Sowjetunion*, *OsteuropaR* 18 (1972) 124 ff., 138 ff.; Meder, *Das Sowjetrecht, Grundzüge der Entwicklung 1917-1970* (1971) S. 258 ff.; Westen, *Die Rolle der Grundrechte im Sowjetstaat*, *Ver.Nat.* 17 (1969) 12 ff. und 51 ff.; Hazard/Shapiro/Maggs, *The Soviet Legal System, Contemporary Documentation and Historical Commentary* (Dobbs Ferry, N.Y. 1969) S. 72 ff. Siehe auch oben Anm. 3.

⁴⁰) Siehe allgemein zu dem Gebot der restriktiven Auslegung von Ausnahmavorschriften Bernhardt, *Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge insbesondere in der neueren Rechtsprechung internationaler Gerichte* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 40) (1963) S. 182 ff. Vgl. zu der Frage speziell bei Freiheitsrechten Marcic, *Pflichten und Grenzen der Rechte*, *Journal der Internationalen Juristen-Kommission* 9 (1968) 65 ff., 75 ff. Siehe speziell zur Praxis der DDR im Hinblick auf Art. 12 der VN-Konvention über bürgerliche und politische Rechte Kriele (oben Anm. 3) S. 32 ff.; Hacker (oben Anm. 3) S. 79 f.; Weissbuch über die menschenrechtliche Lage in Deutschland und der Deutschen in Osteuropa, CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Oktober 1977, S. 42. Vgl. auch Fricke, *Zwischen Resignation und Selbstbehauptung. DDR-Bürger fordern Recht auf Freizügigkeit*, *DA* 9 (1976) 1135 ff.

In manchen im Grunde freiheitsfeindlichen Staaten sind die völkerrechtlichen Verträge nicht Bestandteil des innerstaatlichen Rechtes geworden⁴¹⁾. Aber auch dort, wo dies der Fall ist, nützt es wenig, wenn die Gerichte keine Durchsetzungsbefugnisse oder -möglichkeiten insbesondere gegenüber der Exekutive haben oder diese Möglichkeiten wegen ihrer Abhängigkeit oder der Einbindung in die allein herrschende Gewalt nicht nützen wollen. Daher ist es kaum vorstellbar, daß der Insasse einer psychiatrischen Heilanstalt in der Sowjetunion oder der politische Häftling in Chile, Syrien, Uruguay oder Zaire sich vor einem staatlichen Gericht mit Erfolg auf die Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen berufen kann, der sein Heimatstaat angehört.

Die weiten Schranken und die Eingriffsmöglichkeiten in die VN-Konventionsrechte sind bei der grundsätzlichen Freiheitsfeindlichkeit mancher Vertragsstaaten umso gefährlicher, als auch die Ansätze zur internationalen Durchsetzung der Freiheitsrechte viel geringer sind als in der Rom-Konvention von 1950. Von der jedem Vertragsstaat offenen rechtlichen Möglichkeit, die Einhaltung der Menschenrechtskonvention durch jeden anderen Vertragsstaat zu fordern, wird in der Praxis kaum Gebrauch gemacht. Nach Art. 40 der VN-Konvention von 1966 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Berichte über Maßnahmen zur Verwirklichung der Konventionsrechte zu erstatten, die von einem unabhängigen Menschenrechtskomitee aus 18 Staatsangehörigen von Vertragsstaaten geprüft werden. Das Komitee hat aber lediglich die Befugnis zu allgemeinen Bemerkungen (*general comments*) an die Teilnehmerstaaten, die es auch dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen zur Kenntnis bringen kann. Diese Bemerkungen haben aber keine rechtlichen Folgen.

⁴¹⁾ Siehe etwa für die Sowjetunion Tunkin, Menschenrechte und Völkerrecht, Ver.Nat. 17 (1969) 9; Hafner, Die Souveränität in Beziehung zur Einzelperson gemäß der sowjetischen Völkerrechtsdoktrin, EuGRZ 4 (1977) 220 ff., 226. Allgemein zu dieser Problematik Bleckmann, Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge. Versuch einer allgemeinen Theorie des self-executing treaty auf rechtsvergleichender Grundlage (1970) insbes. S. 20 ff., 156 ff., 182 ff. und 287 ff.; Koller, Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und des EWG-Vertrages im innerstaatlichen Bereich (1971) insbes. S. 81 ff., 107 ff. Vgl. auch Prill, Menschenrechtsausschuß: Verfahrensordnung – Prüfung der ersten Staatenberichte und Individualbeschwerden (47), Ver.Nat. 25 (1977) 157 f. – Stellungnahmen zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der VN-Konventionen von 1966 wurden anlässlich des Vertragsgesetzes der Bundesrepublik abgegeben. Siehe Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucks. 7/660, S. 29 und 48; Stenographisches Protokoll Nr. 17 des Rechtsausschusses vom 3. 10. 1973, S. 27 ff., insbes. S. 29 und 37 f.

Für die Nutzung der Möglichkeit zu Beschwerden eines Mitgliedstaates gegen andere Vertragsparteien nach Art. 41 der Konvention, das heißt für eine Staatenbeschwerde bei dem Komitee, fehlen bisher die erforderlichen zehn Unterwerfungserklärungen. Die in einem fakultativen Zusatzprotokoll vorgesehene Anerkennung der Zuständigkeit des Menschenrechtskomitees für die Behandlung auch von individuellen Mitteilungen über Verletzungen der Konventionsrechte (*communications*) ist bis April 1977 zwar von 16 Staaten ausgesprochen worden. Die Befugnis des Menschenrechtskomitees bei zulässigen Individualbeschwerden« (*communications*) besteht aber nur in einer Prüfung und gegebenenfalls in einer Stellungnahme (*view*) über ihr Ergebnis an den Staat und das betroffene Individuum⁴²). Anders als bei der Rom-Konvention führt kein Weg zu einem Internationalen Menschenrechts-Gerichtshof oder zu einem politischen Gremium (Ministerkomitee des Europarates), die zur Abhilfe befugt sind⁴³). Da das Menschenrechtskomitee der VN-Konvention bei der Behandlung von individuellen Mitteilungen unter Ausschluß der Öffentlichkeit tagt und eine Veröffentlichung der Stellungnahmen zu Einzelfällen nicht vorgesehen ist, kann hier nicht einmal die öffentliche Meinung in der Welt in Bewegung gesetzt werden. So kommt der Prüfung der oben erwähnten Staatenberichte gemäß Art. 40 der Konvention besondere Bedeutung zu. Für ein abschließendes Urteil ist es natürlich zu früh. Jedoch ist zu befürchten, daß die Verfahren praktisch nicht viel bewirken werden.

Mit den hier unvermeidlichen Vergrößerungen läßt sich der Schutz der Freiheitsrechte durch das Völkervertragsrecht folgendermaßen zusam-

⁴²) Bartsch (oben Anm. 29) S. 474 ff.; Wolfm, Menschenrechtsausschuß: Konstituierende Tagung behandelt Verfahrensordnung (23), Ver.Nat. 25 (1977) 61 f.; Prill (oben Anm. 41) S. 157 f.; Schwelb, The International Measures of Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights and of the Optional Protocol, Texas ILJ 12 (1977) 141 ff.; Robertson (oben Anm. 4) S. 40 ff.; Schreiber (oben Anm. 29) S. 341 f., 349 ff. und 362 ff.; Khol (oben Anm. 29) S. 173 ff. und 238 ff.; Guradze (oben Anm. 4) S. 265 ff.; speziell zum »Individualbeschwerdeverfahren« Meißner (oben Anm. 29) S. 39 ff. Vgl. zu den Arbeiten des Ausschusses für die Durchführung der Konvention zur Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung Buergenthal, Implementing the UN Racial Convention, Texas ILJ 12 (1977) 187 ff.; Partsch, Die Konvention zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, Ver.Nat. 19 (1971) 1 ff. und 46 ff.; neuestens über die 15. und 16. Tagung dieses Sachverständigenausschusses, deren Schwerpunkte die Prüfung von Staatenberichten waren, Wolfm, Ver.Nat. 25 (1977) 60 f., und Prill, Ver.Nat. 25 (1977) 156 f.

⁴³) Bartsch (oben Anm. 29) S. 476.

menfassen: Das Optimum wird bei den Mitgliedstaaten des Europarates erreicht, die das gesamte Rechtsschutzsystem der Rom-Konvention angenommen haben. Das sind nun allerdings die Staaten mit dem stärksten nationalen Freiheitsschutz, mit anderen Worten die Staaten, bei denen eine zusätzliche völkerrechtliche Bindung zwar nützlich, aber am wenigsten nötig ist. Ein Teil der Vertragsstaaten der Rom-Konvention ist zugleich Partei der VN-Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966. Jedoch gehören über zwei Drittel von fast 160 Staaten keinem dieser Verträge an. Es überrascht nicht, daß sich hier viele Staaten finden, in denen es um den Schutz der Freiheitsrechte äußerst schlecht bestellt ist. Aber auch die Mitgliedschaft bei der VN-Menschenrechtskonvention von 1966 verhindert bei manchen Vertragsstaaten nicht eine durchgängige oder überwiegend freiheitsfeindliche Praxis. Bei manchen Staaten drängt sich die Vermutung auf, daß sie lediglich wegen der politischen Optik Konventionsmitglieder geworden sind.

b) Die begrenzten Wirkungen von Beschlüssen internationaler Organisationen und von Staatenkonferenzen

Die einschlägigen Beschlüsse internationaler Organisationen stammen in der Regel von dem Organ, in dem sämtliche Mitgliedstaaten vertreten sind, zum Beispiel bei den Vereinten Nationen von der Generalversammlung oder bei der Internationalen Arbeitsorganisation von der Internationalen Arbeitskonferenz. Diese Organe sind nach der Satzung ermächtigt, für alle Mitgliedstaaten rechtlich verbindliche Beschlüsse zu fassen. Der sachliche Anwendungsbereich derartiger Beschlüsse ist aber begrenzt, meist auf solche Interna wie den Erlaß einer Geschäftsordnung, eines Personalstatuts oder des Haushaltsplanes der Organisation. Die Anforderungen internationaler Organisationen an die Mitglieder, einschlägige völkerrechtliche Verträge zu ratifizieren oder sich in anderer Weise für Freiheitsrechte einzusetzen, sind regelmäßig rechtlich nicht verbindlich. Die Frage, ob sie durch zusätzliche Erklärungen oder Verhaltensweisen der Staaten verbindlich werden können, ist umstritten⁴⁴). Die Wirkung menschenrechtlicher Deklarationen im politischen Raum hängt

⁴⁴) Vgl. Arangio-Ruiz, *The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations*, RdC 137 (1972 III) 431 ff.; Golsong/Ermacora, *Das Problem der Rechtsetzung durch internationale Organisationen (insbesondere im Rahmen der UN)* (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 10) (1971) S. 1 ff. (mit Bibliographie S. 3)

von verschiedenen Umständen ab, etwa davon, wie unbequem die Empfehlung für den einzelnen Staat und wie groß der Konsens bei der Beschlußfassung ist, ob wichtige Nachbarstaaten, Wirtschaftspartner oder Verbündete den Beschluß mittragen, ob es moralisch-politische Sanktionen bei Nichtbeachtung des Beschlusses gibt usw. Unter all diesen Gesichtspunkten haben die meisten menschenrechtlichen Resolutionen der Vereinten Nationen wie auch anderer internationaler Organisationen *in praxi* stets nur eine recht begrenzte Wirkung gehabt. Selbst im Europarat hat es 23 Jahre gedauert, bis Frankreich dem externen und internen Drängen nachgab und 1973 die Rom-Konvention von 1950 ratifizierte.

Ein besonderes Problem liegt in der durch die Mehrheitsverhältnisse bedingten Einseitigkeit mancher internationaler Organisationen. So ist es in der Organisation für Afrikanische Einheit, die nach Art. 2 ihrer Satzung u. a. der Berücksichtigung der Menschenrechte dient, jederzeit möglich, eine flammende Verurteilung der rassistischen Regierungen in Rhodesien und Südafrika zu erreichen. Es hat sich aber als unmöglich erwiesen, eine ähnliche Verurteilung selbst der afrikanischen Staaten auszusprechen, die Menschenrechte so offensichtlich verletzen wie zur Zeit Äthiopien, Malawi und Uganda. Diese Einseitigkeit ist bei einer Organisation, welche sich die Bekämpfung des Kolonialismus zum Hauptziel setzt, vielleicht verständlich. Das Bild in den Vereinten Nationen ist aber nicht viel anders. Diese Einseitigkeit ist mit verantwortlich für die ganz unbefriedigenden Ergebnisse der Bemühungen in den Vereinten Nationen um eine wirksame Bekämpfung von Flugzeugentführern und Terroristen. Noch immer billigen manche Staaten terroristische Mittel, wenn sie für Ziele eingesetzt werden, die sie bejahen. Es wäre leider wohl wirklichkeitsfremd, in absehbarer Zeit wesentliche Veränderungen zu erwarten. Immerhin gibt es einzelne positive Ansätze⁴⁵⁾.

und S. 51 ff.; F r o w e i n, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, ZaöRV 36 (1976) 147 ff.; T o m u s c h a t, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten. Zur Gestaltungskraft von Deklarationen der UN-Generalversammlung, ZaöRV 36 (1976) 444 ff., 465 ff., jeweils mit zahlreichen Nachweisen.

⁴⁵⁾ Vgl. zu dem Problem der Einseitigkeit Geck, Völkerrechtliche Verträge und Kodifikation, ZaöRV 36 (1976) 96 ff., 123 ff.; B i l d e r (oben Anm. 3) S. 578 ff.; M o s k o w i t z, International Concern with Human Rights (Leiden 1974) S. 64 ff. Siehe auch die Erklärung des US-Botschafters bei den Vereinten Nationen im 3. Ausschuß der Generalversammlung am 12. 11. 1975 (oben Anm. 11). Die politische Einseitigkeit mancher Beschlüsse im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation hat mit zum Austritt der USA im Jahre 1977 beigetragen. Es gibt einzelne positive

Auch bei Staatenkonferenzen kommt es auf die jeweilige Zusammensetzung an. Obwohl die Schlußakte von Helsinki kein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag ist, sondern eine lediglich moralisch-politisch verbindliche Absichtserklärung, haben einzelne Erklärungen im Korb 3 eine nicht unerhebliche Wirkung. Versuche von Individuen und kleinen Gruppen, ein bescheidenes Maß von Meinungsfreiheit in der Tschechoslowakei oder der Sowjetunion zu erzielen, haben durch die Helsinki-Erklärung einen beträchtlichen Auftrieb erhalten. Sprecher der Gruppe 77 in der Tschechoslowakei wie der Bürgerrechtsbewegung in der Sowjetunion haben sich immer wieder auf die Schlußakte von Helsinki berufen⁴⁶).

Ansätze speziell bei der Bekämpfung illegaler Akte gegen Flugzeuge: Der Tokio-Konvention über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen vom 14. 9. 1963 (Text BGBl. 1969 II 122 ff.; ILM 2 [1963] 1042 ff.) gehörten Ende 1976 81 Vertragsparteien an. Die Haager Konvention zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen vom 16. 12. 1970 (Text BGBl. 1972 II 1506 ff.; ILM 10 [1971] 133 ff.) hatte im Oktober 1977 bereits 80 Vertragsparteien. Die Montreal-Konvention zur Unterdrückung illegaler Akte gegen die Sicherheit der zivilen Luftfahrt vom 23. 9. 1971 (Text BGBl. 1977 II 1230 ff.; ILM 10 [1971] 1151 ff.), in Kraft seit dem 26. 1. 1973, hatte im April 1973 erst 26 Vertragsparteien. Siehe Schwenk, Die Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, Ver.Nat. 24 (1976) 97 ff. Texte von Generalversammlungs-Resolutionen zum Problem des internationalen Terrorismus bei Krakau (oben Anm. 5) S. 315 f. Siehe auch U.S. Draft Convention for the Prevention and Punishment of Certain Acts of International Terrorism (Sept. 25, 1972) ILM 11 [1972] 1382 ff.; Fischer, Die Geiselnahme – Initiative der Bundesrepublik Deutschland. Werdegang einer Resolution, Ver.Nat. 25 (1977) 37 ff., und den anschließenden Bericht über den Stand der einschlägigen Arbeiten, *ibid.* S. 158 f. Siehe für eine Initiative im Rahmen des Europarates Golsong, Die europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus: Provokation oder Instrument des Friedens?, Mitteilungen des Europarats, H. 1 (1977) 5 ff. Text EA 32 (1977) S. D 139 ff., und bei Stein, Die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus, ZaöRV 37 (1977) 668 ff., 685 ff.

⁴⁶ Siehe Zeugnisse des Kampfes um Menschenrechte in Osteuropa, EA 32 (1977) S. D 353 ff.; Schwarz, Zwischenbilanz der KSZE (1977) S. 46 ff.; Pélikan/Wilke (Hrsg.), Menschenrechte. Ein Jahrbuch zu Osteuropa (1977). Birnbaum, Human Rights and East-West Relations, Foreign Affairs 55 (1976/77) 783 ff.; Bondy, Die Dissidenten – eine unbekannte Größe, EA 32 (1977) 389 ff.; Wettig, Die Verwirklichung der KSZE-Schlußakte durch die UdSSR und die DDR, DA 10 (1977) 389 ff., 408 ff. Im Zeitpunkt der Niederschrift der Anmerkungen scheinen die schweren Eingriffe in die Freiheit in beiden genannten Staaten jedoch eher zuzunehmen. Siehe für die einschlägigen Arbeiten auf der Belgrader Konferenz FAZ Nr. 286 vom 9. 12. 1977 S. 5. Bis zum heutigen Zeitpunkt haben sich die Ostblockstaaten auf der Belgrader Folgekonferenz bemüht, Korb 3 der Helsinki-Schlußakte zum mindesten in den Hintergrund zu drängen.

Für den Juristen ist es erstaunlich, daß ein rechtlich nicht verbindliches Instrument in der Praxis so viel wichtiger geworden ist als die für diese beiden wie für andere europäische Ostblockstaaten rechtlich verbindliche VN-Konvention über die bürgerlichen und politischen Rechte. Zur Erklärung sind jedenfalls zwei Gesichtspunkte wichtig: Auch dort, wo die VN-Konvention innerstaatlich verbindlich ist, läßt sich ihre Wirksamkeit in der Praxis aus den oben skizzierten Gründen weitgehend ausschließen. Zudem scheint die Konvention etwa in der UdSSR wenig bekannt zu sein, während die Ergebnisse von Helsinki dort von offizieller Seite weite Publizität erhielten. Dabei hatte der Ostblock wohl kaum das Ziel verfolgt, Dissidenten die Berufung auf Korb 3 leichter zu machen. Selbst die begrenzte Wirkung als moralisch-politisches Argument dürfte die Helsinki-Erklärung nur in den Unterzeichnerstaaten haben. In manchen Staaten würden auch materielle und zivilisatorische Voraussetzungen (Analphabetentum) fehlen, um mit Waffen des Geistes gegen tyrannische Regierungen vorzugehen.

Der Schriftsteller Fritz Reuter ließ seinen Inspektor Bräsig einmal sagen, »die große Armut in der Stadt kommt von der großen Powerteh her«. Das unbefriedigende Bild des völkerrechtlichen Schutzes der Freiheitsrechte ist letztlich darauf zurückzuführen, daß der größere Teil der Staaten einen wirksamen Schutz der Grundfreiheiten schon auf der staatlichen Ebene ablehnt. Man kann von den zahlreichen asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Diktaturen und von den Staaten mit einer monolithischen Einheitspartei, deren Lehre oft zugleich den Religionsersatz liefern soll, bei realistischer Betrachtung nicht erwarten, daß sie sich völkerrechtlich ernsthaft auf eben die Freiheiten verpflichten, die sie so zielbewußt unterdrücken.

IV. Ausblick

Unter diesem Gesichtspunkt ist auch die Zukunft zu sehen. Dabei muß man jedoch in längeren Zeiträumen denken. Wenn man eine größere Perspektive über die Freiheitsrechte in der Welt erhalten will, sollte man die neuen Staaten Afrikas und Asiens, aber auch einzelne lateinamerikanische Staaten nicht mit dem heutigen freien Europa und Nordamerika vergleichen, sondern mit dem Europa vor 200 Jahren. Damals lebte der weitaus größte Teil der menschlichen Bevölkerung in Unfreiheit. Mit den nordamerikanischen und mit den lateinamerikanischen Unabhängigkeitskriegen sowie der französischen Revolution wurden wesentliche Voraussetzungen für die Durchsetzung der Menschenrechte

geschaffen. Aber erst 1861 wurde im zaristischen Rußland die Leibeigenschaft der Bauern abgeschafft; erst 1862 verfügte die Emanzipationsproklamation des amerikanischen Präsidenten Lincoln die vollständige Abschaffung der Sklaverei. Seitdem ist jedenfalls in Europa, Nordamerika, Australien und Japan vieles erreicht.

Die Weltkarte der Freiheitsrechte verändert sich von Jahr zu Jahr. 1976 unterbrach ein Offiziersputsch in Thailand freiheitlich-demokratische Ansätze; im Sommer 1977 wurde in Pakistan ein Regime, das ein bescheidenes Maß von Freiheit gestattete, von einem Militärregime beseitigt, das Amputationen bei Dieben und Auspeitschungen wieder als Strafe einführen will. Wenn hier für die letzten Jahre weltweit gesehen ein gewisser Trend zur Unfreiheit festgestellt wurde, so bedeutet das keine Zwangsläufigkeit für die Zukunft. Der Machtwechsel in den letzten Jahren in Griechenland, Portugal, Spanien, Indien und Sri Lanka gibt Anlaß zu vorsichtiger Hoffnung. Man sollte auch bescheidene Ansätze zu einer eng begrenzten Meinungsfreiheit in einzelnen kommunistischen Staaten Europas nicht übersehen. Völkerrecht und internationale Politik können zur Entwicklung der Freiheitsrechte einen Beitrag leisten. Schon aus den oben skizzierten Gründen wird er für lange Zeit begrenzt bleiben. Die Reaktion in der Welt auf Solschenizyns »Archipel Gulag«, das große Interesse an der Belgrader Konferenz, die zunehmenden Aktivitäten von Amnesty International, Freedom House, der Internationalen Juristenkommission und vielen anderen privaten sowie von kirchlichen Organisationen (u. a. Ökumenischer Rat, Katholische Kirche)⁴⁷⁾, die Bemühungen des amerikanischen Präsidenten Carter um die Freiheitsrechte auf internationaler Ebene sowie der Beschluß eines Verhaltenskodex für Firmen aus der EWG zum Unterlaufen der Rassendiskriminierung in Südafrika⁴⁸⁾ lassen erkennen, daß der Kampf für die Freiheitsrechte weitergeht.

⁴⁷⁾ Siehe Weissbrodt, *The Role of International Nongovernmental Organizations in the Implementation of Human Rights*, Texas ILJ 12 (1977) 293 ff.; Scoble-Wiseberg, HRJ 9 (1976) 611 ff. Die CDU/CSU-Fraktion hat im Deutschen Bundestag im Oktober 1977 ein »Weissbuch über die menschenrechtliche Lage in Deutschland und der Deutschen in Osteuropa« vorgelegt (oben Anm. 40).

⁴⁸⁾ Siehe z. B. Boyd, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, AJIL 71 (1977) 514 ff. Interpretation der amerikanischen Menschenrechtspolitik, EA 32 (1977) S. D 378 ff., und bei Loescher, *ibid.* S. 813 ff. Umstritten sind manche Bemühungen des US-Kongresses, z. B. um Menschenrechtsklauseln in bestimmten völkerrechtlichen Verträgen der Vereinigten Staaten, und im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, z. B. um die Berücksichtigung von Men-

Die Arbeit des Roten Kreuzes für Humanität und humanitäres Recht ist auch in diesem Zusammenhang wichtig. So ist es ein ermutigendes Zeichen, daß in den vier Genfer Rotkreuzkonventionen von 1949 wichtige Schutzbestimmungen für große Personengruppen bei internationalen – und in sehr begrenztem Umfang auch bei nationalen – Konflikten nicht nur vorgesehen, sondern von der überwältigenden Mehrheit der Staaten auch als verbindliches Vertragsrecht anerkannt sind. Außer der Satzung der Vereinten Nationen dürfte kaum ein völkerrechtliches Abkommen über 140 Vertragsstaaten aufweisen, wie es bei den Rotkreuzkonventionen von 1949 der Fall ist⁴⁹).

Trotz aller Bemühungen auf internationaler Ebene muß der Kampf um die Menschenrechte weiterhin intensiv auf der innerstaatlichen Ebene geführt werden. Die Deutschen in der Bundesrepublik Deutschland haben Anlaß zur Genugtuung darüber, daß die Staaten des freiheitlich-demokratischen Europas, nicht zuletzt die Bundesrepublik selbst, den Schutz der Freiheitsrechte in einem sehr hohen Grade entwickelt haben. Gerade wir Deutschen dürfen aber unsere Freiheit nicht als Selbstverständlichkeit sehen. Schon die Erinnerung an den Nationalsozialismus, an Untaten wie die in Auschwitz, Buchenwald, Maydanek und Oradour, verbietet jede Selbstgerechtigkeit. Diese Erinnerung darf aus dem Bewußtsein der Deutschen nie verdrängt werden. Der Schutz der Freiheit erfordert auch bei uns weiterhin dauerndes Bemühen zum Überwinden noch vorhandener Schwächen. Gerade die deutschen Erfahrungen mit Diktaturen lehren aber zugleich, daß die Freiheit ein Gut ist, das es nicht nur ständig neu zu erwerben, sondern gegen gefährliche Feinde der Freiheit auch entschlossen zu verteidigen gilt⁵⁰).

schenrechtsfragen bei den Vorbereitungen für eine 2. Lomé-Konvention. Umstritten ist auch der im Text erwähnte Verhaltenskodex für Firmen aus EWG-Staaten, Bulletin EuGem. 10. Jg. (1977) Nr. 9, 51 ff.

⁴⁹) Texte BGBl. 1954 II 783, 813, 838, 917; UNTS 75 (1950) 31, 85, 135, 287. Vgl. Miller (Ed.), *The Law of War* (Lexington/Mass., Toronto, London 1975) S. 3 ff. Siehe zur Fortentwicklung Baxter, *Harvard ILJ* 16 (1975) 1 ff.; Pokštel/Bothe, *ZaöRV* 35 (1975) 574 ff., und Bothe, *ibid.*, S. 641 ff., sowie Frick, *Ver.Nat.* 24 (1976) 178 ff.

⁵⁰) Hier sei die Herausforderung des freiheitlichen Rechtsstaates durch Verfassungsfeinde und – zunehmend – durch terroristische Gewalttäter erwähnt. Bei Mordanschlägen in der Bundesrepublik Deutschland wurden bis zum 8. 9. 1977 22 Menschen getötet; 102 Personen waren Opfer von Mordversuchen; 90 Personen wurden bei Sprengstoffanschlägen und Schiessereien verletzt, 14 Personen zu Geiseln genommen

Summary

Individual Freedoms in Today's World:
Laws and Reality

After briefly defining the term "individual freedoms" as used in this article (I.), the author surveys the protection of individual freedoms on the national level, especially under constitutional law (II.), and on the international level (III.). He comes to the following conclusions:

Of 126 constitutions used here, more than a hundred contain a catalogue of basic rights (II. 1.). As the effectiveness of these guarantees largely depends on the existence of safeguards through judicial protection, it is noteworthy that about half of the 126 constitutions offer adequate judicial protection — judging from their texts only — (II. 2.). As regards safeguards through constitutional provisions governing the structure of the State, the picture looks somewhat better (II. 3.). However the situation of individual freedoms is very different in political reality (II. 4.). The author bases this opinion on the annual reports of Amnesty International and the private American organization Freedom House. These reports lead to the conclusion that frequent and gross violations of individual freedoms occur in a large number of States in Africa, Latin America, Asia and communist Europe. Among the States which disregard individual freedoms are many with a constitutional catalogue of these rights and with additional safeguards of the kind mentioned above.

The protection of individual freedoms on the international level is also unsatisfactory. Customary international law does not go very far (III. 1.). More important are international treaties, mainly multilateral ones, especially the European Convention on Human Rights of 1950, the American Convention on Human Rights of 1969, the United Nations Covenant on Civil and Political Rights of 1966 and a few other UN treaties (III. 2.). Resolutions of international organizations and declarations of international conferences like the one in Helsinki, 1975, can also contribute to the protection of individual freedoms (III. 3.). Unfortunately, the effects of all these international instruments are quite limited (III. 4.). In the non-communist European countries the European Convention on Human Rights offers satisfactory protection. It applies, however, to those States that probably need it least due to the safeguards already existing in their internal legal systems. The American Human Rights Convention

(Erklärung des Bundesjustizministers: Deutsche Richterzeitung 55 [1977] 344). Die rechtlichen und politischen Verhältnisse in der Bundesrepublik sind grob verzeichnet von Weiss, *New York University Journal of International Law and Politics* 9 (1976) 61 ff. Siehe für die wirklichen Verhältnisse den von der Bundesregierung für Februar 1978 angekündigten Bericht an die Vereinten Nationen über die Wahrung der bürgerlichen und politischen Rechte in der Bundesrepublik.

of 1969 is not yet in force. Of almost 160 States only 42 are parties to the UN Covenant on Civil and Political Rights. But even among these, there are States that constantly violate basic individual freedoms. This is due to several factors. Some States, especially communist States, have a particular understanding of individual freedom and its role in society and State. Some States have not made the Covenant part of their internal law or do not offer sufficient judicial protection. Some States use the loopholes in those general clauses of the treaty that allow restrictions of individual freedoms. Some States simply ignore their solemn treaty obligations and get away with it due to the lack of an effective control system on the international level. Resolutions of international organizations and declarations of international conferences also have only a limited practical effect.

Thus the author concludes: The protection of individual freedoms on the international level is of great importance and should be promoted most earnestly. Yet to a very large extent the struggle for individual freedoms will have to take place on the national level (IV.).

W. K. Geck