

Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Grundrechtsberatungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat

Daniel Eberhardt

Inhaltübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Entstehungsbedingungen
- III. Der Parlamentarische Rat
- IV. Die Arten der Einflussnahmen
- V. Resümee

I. Einleitung

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland kann in seinem sechzigsten Bestandsjahr auf eine stolze Bilanz verweisen. Es brachte zunächst dem Westteil des geteilten Deutschlands eine stabile Demokratie, ermöglichte 1990 aber auch die Aufnahme und Demokratisierung fünf weiterer Bundesländer im Zuge der deutschen Wiedervereinigung. Es ist außerdem nachgewiesen, dass das Grundgesetz insgesamt und der Grundrechtsteil im Besonderen auf die Gestaltung zahlreicher ausländischer Verfassungen Einfluss nehmen konnten und zu politischen Exportschlagern wurden.

Doch sollte man den Jahrestag des Grundgesetzes, der sich am 23. Mai 2009 zum sechzigsten Mal jährte, auch zum Anknüpfungspunkt wählen, um zu dessen eigener geschichtlicher Entwicklung zurückzublicken.

Welche Faktoren wirkten also auf die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, die Mütter und Väter des Grundgesetzes, die vom 1. September 1948 bis zum 8. Mai 1949 in der Pädagogischen Akademie zu Bonn über die neu zu schaffende staatliche Ordnung Deutschlands berieten? Zu nennen wären an dieser Stelle gemäß Peter Unruh wohl ganz essentiell ein sachlich-

inhaltlicher Druck der alliierten Besatzungsmächte, die Negativerfahrungen mit dem Nationalsozialismus sowie die historischen Bezugnahmen auf die Paulskirchenverfassung (1848/49) und die Weimarer Verfassung (1919).¹ Doch wäre es nicht naheliegend, wenn das Herzstück des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, die Grundrechte der Artikel 1 bis 19 GG, ebenso von der nahezu zeitgleich entstandenen und schließlich am 10. Dezember 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (AEMR) bzw. deren Entwurfsfassungen weitere Anregungen erhalten hat?

Unter Anderen erörterten bereits Heinrich Wilms, Horst Dreier, Stephan Hobe und Thilo Rensmann diesen Zusammenhang. So betrachtet Heinrich Wilms in seiner Untersuchung „Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes“ auch den Einfluss der AEMR und findet für eine ganze Reihe von Grundrechtsbestimmungen entsprechende Hinweise. Hierbei handelte es sich nach Wilms nie um unreflektierte Übernahmen, sondern stets um fachkundige Diskussionen bzw. vergleichende Prüfungen des Parlamentarischen Rates.² Horst Dreier bezeichnet die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte mit Bezug auf den bundesdeutschen Grundrechtskatalog gar als synchrones Seitenstück mit gleichem geschichtlichem Bezug. Auf deutscher Seite kam es nach

¹ Peter Unruh, *Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes: eine verfassungstheoretische Rekonstruktion*, 2002, S. 332.

² Heinrich Wilms, *Ausländische Einwirkungen auf die Entstehung des Grundgesetzes*, 1999, S. 302.

Dreier zu einem intensiven Rezeptionsprozess.³ Stephan Hobe spricht von „einer sehr deutlichen Einflussnahme der Allgemeinen Erklärung“ der Menschenrechte auf das Grundgesetz und bezieht sich hierbei insbesondere auf die Menschenwürdebestimmung des Art. 1 Abs. 1 und 2 GG. In diesen beiden Absätzen kommt ein gemeinsames naturrechtliches, d.h. vorstaatliches Verständnis der niedergeschriebenen Rechte klar zum Ausdruck.⁴ Auch Thilo Rensmann erkennt einen Einfluss der AEMR auf die Beratungen des Parlamentarischen Rates. Er formuliert wie folgt:

Der Parlamentarische Rat rezipierte große Teile des ‚Wertsystems‘ der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, das sich ebenso wie der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes aus dem ‚obersten Konstitutionsprinzip‘ der Menschenwürde entfaltet. Diese grundlegende menschenrechtliche Wertentscheidung der internationalen Gemeinschaft ist unauslöschlich in das genetische Programm des Grundgesetzes eingeschrieben.⁵

Der Parlamentarische Rat folgte auf seinem Weg zur schließlich verkündeten Fassung des Grundrechtskataloges der Wegbeschreibung, die ihm die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen mitgegeben hatte. Die Väter und Mütter des Grundgesetzes konnten dabei allerdings nicht immer auf den von den Vereinten Nationen in Genf und New York erkundeten Pfaden bleiben. Manchmal wagte man in Bonn Abkürzungen, gelegentlich musste man Umwege in Kauf nehmen.⁶

Die Ausführungen anderer Autoren in der Fachliteratur zu diesem Thema sind hingegen zumeist unspezifisch und lassen für

eine detaillierte Untersuchung keinerlei Rückschlüsse zu. Trotz der themenbezogenen Untersuchungen von Wilms, Dreier, Hobe und Rensmann findet sich aber auch nach 60 Jahren umfassender Grundrechtsliteratur bisher keine systematische Darstellung des Einflusses der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Grundrechtsberatungen des Grundgesetzes.

Die vorliegende Untersuchung setzt sich daher zum Ziel, den Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Grundrechtsberatungen des Grundgesetzes an Hand der Aufzeichnungen des Parlamentarischen Rates und der themenspezifischen Sekundärliteratur zu systematisieren und anschließend quantitativ sowie qualitativ zu bewerten.

II. Die Entstehungsbedingungen

Sowohl die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als auch das Grundgesetz wurden gemeinsam vor etwa sechzig Jahren in der unmittelbaren Nachkriegszeit des Zweiten Weltkrieges und somit unter dem Eindruck des Leides erarbeitet, welches das nationalsozialistische Regime mit seinen menschenverachtenden Vorgehensweisen zur systematischen Entrechtung des Individuums zu verantworten hatte.

Es war die neu gegründete Weltorganisation der Vereinten Nationen, die eine Menschenrechtskommission zur Ausarbeitung neuer Grundregeln der Menschenrechte einsetzte. Zwar finden sich bereits in der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 erste Bekenntnisse zu den Menschenrechten (vergleiche: Präambel, Art. 1 Nr. 3, Art. 13, 55, 56, 62, 76 der Charta der Vereinten Nationen), allerdings sind diese zunächst nicht mehr als allgemeine völkerrechtliche Zielvorstellungen (Empfehlungen), da aus ihnen keine konkreten Handlungsableitungen gezogen werden können.⁷ So blieb es der erwähnten Menschen-

³ Horst Dreier, Kontexte des Grundgesetzes, in: DVBl. 1999, S. 667-679 (S. 672f.).

⁴ Stephan Hobe, Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 auf das Grundgesetz und die verfassungsrechtliche Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland, in: Klaus Dicke (Hrsg.), Zur Wirkungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Verfassungsrecht und Politik, 2004, S. 7-26 (S. 14f.).

⁵ Thilo Rensmann, Wertordnung und Verfassung, das Grundgesetz im Kontext grenzüberschreitender Konstitutionalisierung, 2007, S. 2.

⁶ Ebd., S. 41.

⁷ Peter J. Opitz, Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert, 2002, S. 47ff.

rechtskommission unter dem Vorsitz von Eleanor Roosevelt, Gattin des damaligen US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt, überlassen, aus dieser Vorgabe konkrete Rechte zu formulieren.⁸ Trotz ihrer fehlenden normativen Verbindlichkeit – es handelt sich bei der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte um keinen multilateralen Staatsvertrag, der auch nicht durch die Unterzeichnerstaaten ratifiziert wurde – gilt deren Verabschiedung am 10. Dezember 1948 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen (bei keiner Gegenstimme und acht Enthaltungen) gemeinhin als entscheidender Durchbruch des internationalen Menschenrechtsschutzes.⁹ Das einzelne Individuum erfuhr durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte eine erhebliche völkerrechtliche Aufwertung.¹⁰ Es wird durch die anschließende Universalisierung und Internationalisierung der Menschenrechte vom bloßen Objekt zum Subjekt des internationalen Rechts.¹¹ Die Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen ist ein rechtlich unverbindlicher Akt (soft-law), welcher jedoch im Rahmen seines feststellenden und bestätigenden Charakters einen höchst völkermoralischen und integrativen Wert besitzt.¹²

⁸ Vgl. *Ekkehard Strauß*, Die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – Grundlage ihrer aktuellen Bedeutung, in: MRM Themenheft 50 Jahre AEMR, 1997, S. 13-21 (S. 18ff.).

⁹ *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland – Band III: Allgemeine Lehren der Grundrechte, Halbband 1: Grundlagen und Geschichte, nationaler und internationaler Grundrechtskonstitutionalismus, juristische Bedeutung der Grundrechte, Grundrechtsberechtigte, Grundrechtsverpflichtete, 1988, S. 255.

¹⁰ Hierzu *Eckart Klein*, Menschenrechte – Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung, 1997.

¹¹ *Kay Hailbronner*, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl. 2007, 3. Abschnitt, S. 157-264, Rn. 218f.

¹² Vgl. *Andreas Haratsch*, Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Ein Ideal für alle Völker und Nationen, in: MRM Themenheft 50

Deutschlands politisches Geschehen nach dem Zweiten Weltkrieg wurde durch die vier Besatzungsmächte bestimmt.¹³ Sie übernahmen offiziell mit der Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 die „oberste Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands“.¹⁴ Die unterschiedlichen Auffassungen zum weiteren Vorgehen, insbesondere zu den politischen und wirtschaftlichen Zielen, spaltete die vier Besatzungsmächte in der Folgezeit jedoch zusehends. Die Zukunft Deutschlands wurde letztlich auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz ohne die Sowjetunion geplant.¹⁵ In der ausgearbeiteten Rahmenvorgabe für die zu schaffende deutsche Verfassung hieß es unter anderem, dass diese eine Garantie der individuellen Rechte und Freiheiten enthalten solle.¹⁶ Daraufhin äußerte sich am 8. August 1948 die CDU-Kommission des Ellwanger Freundeskreises wie folgt:

Jahre AEMR, 1997, S. 23-33; *Gunnar Köhne*, Eine Magna Charta der Menschheit: die Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in: ders., Die Zukunft der Menschenrechte – 50 Jahre UN-Erklärung: Bilanz eines Aufbruchs, 1998, S. 12-30 (S. 12); *Markus Kotzur*, 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Reflexionen zur Entstehungsgeschichte, Ideengeschichte und Wirkungsgeschichte, in: MRM 2008, S. 184-196.

¹³ Vgl. *Michael Stolleis*, Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Historische Grundlagen, 2003, § 7 Rn. 43ff.

¹⁴ *Peter Badura*, Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage 1996, S. 19.

¹⁵ *Wolfgang Benz*, Die Neugestaltung Deutschlands zwischen Weststaat und Provisorium, in: Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Das Grundgesetz in interdisziplinärer Betrachtung, 2001, S. 9-20 (S. 12).

¹⁶ Nr. 1 der „Frankfurter Dokumente“, abgedruckt in JöR NF 1, 1951, S. 2f. Vgl. auch *Michael F. Feldkamp*, Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949 – Eine Dokumentation, 1999, S. 18.

Festlegung der Grundrechte des Staatsbürgers (evtl. in Anlehnung an die Beschlüsse der UNO in Genf).¹⁷

III. Der Parlamentarische Rat

Im Parlamentarischen Rat¹⁸ war es schließlich der Ausschuss für Grundsatzfragen (AfG), welcher mit der Ausarbeitung der Grundrechte betraut wurde. Während seiner 36 Sitzungen wurden alle wesentlichen grundrechtsrelevanten Entscheidungen debattiert. Zu den aktivsten Ausschussmitgliedern während der Sitzungen zählten neben dem Vorsitzenden des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee und späteren deutschen Botschafter in Brüssel, Anton Pfeiffer (CSU) auch der spätere Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Bundesländer Carlo Schmid (SPD) und August Zinn (SPD) sowie Theodor Heuss (FDP) und Ludwig Bergsträsser (SPD). Den größten Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung und Formulierung der Grundrechte erwarb sich, wie sich auch im Verlauf dieser Arbeit noch zeigen wird, der Ausschussvorsitzende Hermann von Mangoldt (CDU).¹⁹

Innerhalb der Beratungen des Parlamentarischen Rates ist es mit Adolf Süsterhenn (CDU) ein späteres langjähriges Mitglied (1954–1974) der Europäischen Kommission für Menschenrechte in Straßburg,²⁰ der erstmals die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in die Debatte einbringt. So forderte er am 8. September 1948 bei einer Generalaussprache vor dem Plenum

– mit Bezug auf eine veröffentlichte Entwurfsfassung²¹ der Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen –, dass nicht nur das Grundgesetz eine Garantie von Individualrechten und Freiheiten enthalten solle, sondern ebenso das neue Besatzungsstatut. Adolf Süsterhenn (CDU) führte aus:

In der Präambel zu dieser Erklärung ist ausdrücklich gesagt worden, daß die Menschenrechte für alle Völker und Nationen verbindlich sein sollen, daß sie nicht nur in den Gebieten der Mitgliedstaaten zu gelten haben, sondern auch in den Gebieten, die unter der Verwaltung der Mitgliedstaaten stehen.²²

Als Initiator für die Heranziehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte während der deutschen Grundrechtsberatungen muss allerdings Ludwig Bergsträsser (SPD) genannt werden. Er, der bereits als Vorsitzender des hessischen Verfassungsausschusses an der Erarbeitung einer Landesverfassung maßgeblich beteiligt war und sowohl 1924 als Abgeordneter in den Reichstag als auch 1949 in den Bundestag gewählt wurde,²³ erarbeitete in seiner Funktion als Berichterstatter im Ausschuss für Grundsatzfragen neben einem historischen Überblick über die Grundrechtsentwicklung eine Aufstellung eines vollständigen Grundrechtskataloges. Dieser sogenannte Bergsträsser-Katalog sollte nicht allein theoretische Ausführungen beinhalten, sondern ein Leitfaden für die Einzelberatungen der Grundrechte darstellen. Die schriftlichen Erläuterungen Bergsträssers zu seinem Katalog von neunundzwanzig Rechten weisen insgesamt achtzehn Bezugnahmen auf die Entwurfsfassung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf. Hierunter befinden sich sechs wörtliche Übersetzungen (Freiheitsentziehung, Ausweisung, Wahlgrundsätze, Rechtspersönlichkeit, Recht auf Widerstand, Recht auf Leben und körperliche Unversehrt-

¹⁷ Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 2, S. XLVII.

¹⁸ Zu dessen Tätigkeit siehe auch *Eckart Klein*, Von der Spaltung zur Einigung Europas, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, Bd. 1, 2004, § 5, S. 201-268, Rn. 4-13.

¹⁹ Siehe auch *Hermann von Mangoldt*, Die Grundrechte, in *DÖV* 1949, S. 261-263; *ders.*, Grundrechte und Grundsatzfragen des Bonner Grundgesetzes, in: *AöR* 1949, S. 273-290.

²⁰ *Michael F. Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949: Die Entstehung des Grundgesetzes, 2008, S. 196f.

²¹ Abgedruckt in: *Die Wandlung 1948*, Jahrgang III – Heft 4, S. 351-366 (S. 352-358).

²² Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 9, S. 56 (Plenum, 2. Sitzung, 8. September 1948).

²³ *Feldkamp* (Fn. 20), S. 186.

heit).²⁴ Der UN-Entwurf war für Ludwig Bergsträsser wichtigster ausländischer Bezugspunkt, aus dem er entweder Anregungen für denkbare neue deutsche Rechtsgewährleistungen erfuhr oder den er heranzog, um die deutsche Grundrechtsentwicklung international zu bestätigen.

IV. Die Arten der Einflussnahmen

Die Einflussnahmen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Grundrechtsberatungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat lassen sich in vier Kategorien klassifizieren. Es handelt sich erstens um unmittelbare Einflüsse, zweitens um mittelbare Einflüsse, drittens um bewusste Abgrenzungen der Grundrechtsbestimmungen von den Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und viertens um die Nutzung der Menschenrechtsdeklaration als reinen Beratungsgegenstand.

1. Unmittelbare Einflüsse

In der deutschen Grundrechtsliteratur ist die herausragende Stellung des Menschenwürdepostulates in Art. 1 Abs. 1 GG unbestritten. Auch wenn die philosophischen und theologischen Wurzeln der Menschenwürde in der europäischen Geistesgeschichte liegen, ist ihr Aufstieg zum Schlüsselkonzept des Menschenrechtsschutzes untrennbar verbunden mit dem unsagbaren Leid des Zweiten Weltkrieges und der darauf folgenden Deklaration in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Präambel, Art. 1 und Art. 23 AEMR).²⁵

Die AEMR bzw. deren Entwurf, aber auch die Charta der Vereinten Nationen, sind unmittelbare Vorläufer des Menschenwürdebekennnisses des Grundgesetzes. Die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates (bzw. des Ausschusses für

Grundsatzfragen) über dieses Kernstück der Grundrechte, weisen wichtige Bezugnahmen auf die AEMR auf. Der Ausschussvorsitzende, Hermann von Mangoldt (CDU), weist beispielsweise einen Zusammenhang zwischen Menschenwürde und Freiheitsrechten an Hand der Präambel des Menschenrechtsentwurfs der Vereinten Nationen nach.²⁶ Des weiteren deutet die inhaltliche und sprachliche Nähe von Art. 1 Abs. 1 GG zur Präambel der AEMR darauf hin, dass der menschenrechtliche Wertekonsens der internationalen Gemeinschaft auch zur Grundlage der bundesdeutschen Verfassungsordnung werden sollte. Somit liegt für Art. 1 Abs. 1 GG ein unmittelbarer Einfluss der AEMR vor.

Das heute in Art. 1 Abs. 2 GG zu findende Bekenntnis zu den unveräußerlichen Menschenrechten, als „Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“, erinnert deutlich an die Formulierungen in Satz 1 der Präambel der AEMR. Diese Ähnlichkeit ist dem unermüdlichen Einsatz von Hermann von Mangoldt (CDU) geschuldet, der sich für eine derartige Überleitung zu den nachfolgenden Grundrechtsartikeln in Anlehnung an die Menschenrechtsdeklaration einsetzte. Hermann von Mangoldt (CDU) drückte mit den folgenden Worten zur Debatte um Art. 1 Abs. 2 GG nicht nur eine spezifische, sondern gleichsam eine allgemeine Akzeptanz zur Arbeit sowie zur Autorität der Vereinten Nationen aus:

Ich bin der Auffassung, man sollte diese Sätze nicht herauslassen. Man braucht sie nicht herauszulassen. Wir finden sie auch in jener Erklärung der Menschenrechte, die von der umfassendsten internationalen Körperschaft ausgearbeitet worden ist, allerdings in monatelanger Arbeit. Dort schreibt man solche Dinge nicht in zwei oder drei Wochen hin, da sind monatelange Überlegungen am Werk gewesen.

²⁴ Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 5, S. 16 ff.

²⁵ Rensmann (Fn. 5), S. 13; Kotzur (Fn. 12), S. 184f.

²⁶ Vgl. Fn. 24, S. 586 (AfG, 22. Sitzung, 18. November 1948).

Aber wenn die das können, müssten wir es eigentlich auch können.²⁷

Des Weiteren ermöglichte eine entsprechend international geprägte Formulierung die Rückkehr und Wiedereingliederung Deutschlands in die internationale Welt der rechtsstaatlichen Ordnung aller freiheits- und friedliebenden Völker.²⁸ Die Würde des Menschen diene sowohl der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen als auch dem Ausschuss für Grundsatzfragen als nicht-relativierbarer Wesensgehalt der gesamten Menschenrechte. Die Menschenwürde ist dementsprechend nach Johannes Schwartländer die nicht abschließend definierte Grundnorm des Menschenrechtsschutzes, aus deren kritischen Maßstab sich letztlich die inhaltliche Ausgestaltung und politische Anerkennung der Menschenrechte ableitet. Gemäß Art. 1 Abs. 2 GG und der Präambel der AEMR weist die Menschenwürde in beiden Dokumente eine identische Bedeutung als Kern der neuzeitlichen Freiheitserfahrung auf.²⁹ Somit bleibt ebenso wie bei Art. 1 Abs. 1 GG auch bei Art. 1 Abs. 2 GG ein unmittelbarer Einfluss der AEMR festzuhalten.

Im Untersuchungszusammenhang ist des Weiteren auffällig, dass die Aufzählung der Diskriminierungsmerkmale in Art. 3 Abs. 3 GG mit der in Art. 2 AEMR fast vollständig übereinstimmt. Das Merkmal der Sprache gelangte erst nach ausdrücklicher Erörterung der Fassung von Art. 2 des Entwurfs der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in das Grundgesetz. Angesprochen wurde die Thematik durch

Hermann von Mangoldt um einen breiteren Minderheitenschutz gewährleisten zu können.³⁰ Damit ist auch die Ausgestaltung des Art 3 GG unmittelbar von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beeinflusst worden – auch wenn ein noch näherer Bezug, wie er von Friederike Nadig (SPD) gefordert wurde, am programmatischen Charakter der AEMR-Bestimmung scheiterte.³¹ An dieser Stelle bleibt anzumerken, dass die Orientierung an den Arbeiten der Vereinten Nationen für den Parlamentarischen Rat generell nicht einfach war. Hauptgrund war die Einigung des Grundsatzausschusses, nur unmittelbar geltende Rechte in das Grundgesetz aufzunehmen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte besitzt dahingegen lediglich deklaratorischen Charakter. Somit musste bei jeder Bezugnahme geprüft werden, ob sich die Rechte der Menschenrechtsdeklaration zu einer Positivierung als unmittelbar geltendes Recht eignen.

Ein weiterer unmittelbarer Einfluss ist bei den Beratungen um Art. 16 GG zu finden. Direkt zu Beginn der Beratungen um Art. 16 GG (Staatsangehörigkeit) erklärte Hermann von Mangoldt dem Ausschuss für Grundsatzfragen seine Absicht, in Anlehnung an die Menschenrechtserarbeitungen der Vereinten Nationen, ein spezielles Grundrecht zur Abwehr eines willkürlichen Entzugs der Staatsangehörigkeit einzubringen.³² Zum Diskussionspunkt entwickelten sich die Formulierungen zu den nötigen gesetzlichen Vorschriften zum Verlust der Staatsangehörigkeit. Inhaltlich stimmt der Ausschuss für Grundsatzfragen letztlich mit dem Ausschussvorsitzenden – und damit auch mit der Lösung der AEMR – überein, dass nur Personen ausgebürgert werden dürfen, die bereits eine andere Staatsangehörigkeit besitzen und daher nicht staatenlos werden. Dieser Grundsatz

²⁷ Vgl. Fn. 24, S. 593 (AfG, 22. Sitzung, 18. November 1948).

²⁸ Nils Sternberg, Der Rang von Menschenrechtsverträgen im deutschen Recht unter besondere Berücksichtigung von Art 1 Abs. 2 GG, 1999, S. 198.

²⁹ Klaus Dicke, Die der Person innewohnende Würde und die Frage der Universalität der Menschenrechte, in: Heiner Bielefeldt/Winfried Brugger/Klaus Dicke, Würde und Rechte des Menschen: Festschrift für Johannes Schwartländer zum 70. Geburtstag, 1992, S. 161-182 (S. 164ff.).

³⁰ Vgl. Fn. 24, S. 750f. (AfG, 26. Sitzung, 30. November 1948).

³¹ Ebd., S. 742.

³² Vgl. Fn. 24, S. 709 (AfG, 25. Sitzung, 24. November 1948).

findet sich noch heute im Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG. Während der Aussprache im Hauptausschuss erklärt der Vorsitzende des Grundsatzausschusses und zudem seit 1943 Direktor des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Hermann von Mangoldt, warum ein Recht auf Staatsangehörigkeit in den Grundgesetzentwurf aufgenommen wurde:

Der Art. 16 ist eine neue Bestimmung, die auf Grund einer Anregung hereingekommen ist, die aus den Menschenrechten der Vereinten Nationen entnommen wurde.³³

Es ist davon auszugehen, dass ohne die parallel stattfindende Arbeit an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte kein solch gestaltetes Recht auf Staatsangehörigkeit – zur Verhinderung behördlicher Ausbürgerungswellen, wie in Folge des Ausbürgerungsgesetzes der Nazizeit – im Grundgesetz zu finden wäre. Die Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen konnte somit auf Art. 16 Abs. 1 GG unmittelbaren Einfluss ausüben.

2. Mittelbare Einflüsse

Während der Bearbeitungszeit des Art. 2 GG kam der Ausschuss für Grundsatzfragen immer wieder auch auf die Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen zurück. Zum Ende der Beratungen äußerte Ludwig Bergsträsser gewisse Bedenken zu den gewählten Formulierungen „freie Entfaltung seiner Persönlichkeit“ und „Sittengesetz“. Um diese Bedenken zu entkräften, verwies Hermann von Mangoldt auf die Verwendung der entsprechenden Begriffe im Entwurf zur AEMR (Art. 23 Abs. 2: „Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit“; Art. 27 Abs. 2: „Sittlichkeit“). Diese Verweisung beendet Hermann von Mangoldt mit den Worten an Ludwig Bergsträsser: „*Sie sind doch sonst immer für die Fassung des Entwurfs der Vereinten Nationen eingetreten, Herr Dr. Bergsträsser.*“ Ludwig Bergsträsser erwidert lediglich: „*Ich danke*

Ihnen für die kleine Bosheit.“³⁴ Durch diese beiläufigen Bemerkungen wird deutlich, dass der Entwurf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dauerhaften Einfluss auf die Beratungen des Parlamentarischen Rates hat nehmen können und insbesondere Ludwig Bergsträsser der Initiator für dessen Heranziehung war. Seitdem ist es aber vermehrt der Ausschussvorsitzende und als Professor für Öffentliches Recht tätige Hermann von Mangoldt, der zunehmend auf Parallelbestimmungen hinweist und den Menschenrechtsentwurf der Vereinten Nationen als Autorität heranzieht. Für die Systematisierung des Art. 2 GG bedeutet der Verweis von Hermann von Mangoldt die Einordnung als mittelbarer Einfluss.

Gemäß den Aussagen von Adolf Süsterhenn in einer Generaldebatte zu einem Antrag der CDU (Aufnahme weiterer Bestimmungen in das Grundgesetz) entspricht ein im Antrag vorgeschlagenes Recht zum Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG) dem Inhalt nach dem Entwurf der Vereinten Nationen.³⁵ Demnach besitzt die Familie als natürliche und fundamentale Zelle der Gesellschaft einen Anspruch auf Schutz (Art. 16 Abs. 3 AEMR). Die AEMR wird in diesen Zusammenhang zur Steigerung der Legitimation des eigenen Antrags instrumentalisiert. Hermann von Mangoldt (CDU) plädiert im Verlauf der Debatte mehrmals für die Aufnahme von Bestimmungen, wie sie im Entwurf der Vereinten Nationen zu finden sind. Von Bedeutung sind seiner Ansicht nach insbesondere das Recht zur Eheschließung und das Recht zur Gründung einer Familie.³⁶ Ebenso setzte sich nun auch der 1949 zum ersten Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland gewählte Theodor Heuss (FDP) auf Grund „*der Parallelität zum Entwurf der UN [...] dafür [ein], eine derartige Bestimmung in das Grundgesetz aufzuneh-*

³³ Parlamentarischer Rat – Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 216f. (HA, 18. Sitzung, 04. Dezember 1948).

³⁴ Vgl. Fn. 24, S. 606ff. (AfG, 23. Sitzung, 19. November 1948).

³⁵ Vgl. Fn. 24, S. 643 (AfG, 24. Sitzung, 23. November 1948).

³⁶ Ebd.

men.“³⁷ Mittels des Rückgriffs auf die AEMR gelang es den Befürwortern des CDU-Antrages schließlich, einen unlösbaren Zusammenhang der verfassungsrechtlichen Umhegung von Ehe und Familie mit den Menschen- und Freiheitsrechten aufzuzeigen. Auch wenn sich die endgültige Formulierung an die Weimarer Reichsverfassung (Art. 119–122 WRV) anlehnt, wäre ohne argumentative Hilfe und mittelbaren Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sicher keine entsprechende Bestimmung in das Grundgesetz aufgenommen worden.³⁸

Zwar findet sich das Recht auf ein öffentliches Amt zum Ende der Grundrechtsberatungen nicht mehr im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes, es zählt allerdings über Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG zu den grundrechtsähnlichen Gewährleistungen und soll daher an dieser Stelle angesprochen werden. Der Entwurf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte diente Hermann von Mangoldt dazu, die Zweckmäßigkeit und Bedeutungshaltigkeit dieses Rechtes deutlich zu machen und verhindert dessen mehrfach geforderte Streichung.³⁹

3. Bewusste Abgrenzungen

Auch wenn Art. 2 GG bereits unter den mittelbaren Einflüssen aufgeführt ist, so verwies Hermann von Mangoldt während der Beratungen über das allgemeine Freiheitsrecht auch auf Art. 1 AEMR. Jedoch sei insbesondere ein im Entwurf der Vereinten Nationen aufgeführtes Bekenntnis zur Brüderlichkeit nicht in das Grundgesetz aufzunehmen, da die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, ganz im Gegenteil zur beabsichtigten Konzeption der Grundrechte, mehr im Sinne eines Programms zu verstehen sei. Nach Beurteilung der Wirkungsabsichten entschloss sich der Ausschuss für Grundsatzfragen gegen eine

Erweiterung von Art. 2 GG nach Vorbild der AEMR.⁴⁰

Auch bei der Diskussion um die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 GG) lässt sich ein negativer Einfluss erkennen. Mit der Aufnahme der Bekenntnisfreiheit wählten die Mütter und Väter des Grundgesetzes bewusst eine andere systematische Lösung des Problems als dies im Entwurf der Vereinten Nationen geschehen ist.⁴¹ Der Entwurf der AEMR diente dennoch als wichtiger Ausgangspunkt für die Diskussion.

Für die Berufsfreiheit in Art. 12 GG ergibt sich ebenfalls ein eher negativer Einfluss der AEMR. Nachdem die allgemeine Schrankenregulierung „seinen Anliegen und seiner Vorbildung entsprechenden Beruf“ abgelehnt wurde, entschloss sich der Ausschuss für Grundsatzfragen für eine spezifischere Schrankenregulierung (Gesetzesvorbehalt).⁴²

4. AEMR als Beratungsgegenstand

Mit Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 19 AEMR finden sich die ersten Garantien der Informationsfreiheit überhaupt.⁴³ Zur freien Meinungsbildung wird durch Hermann von Mangoldt nur stichpunktartig auf Art. 17 des Entwurfs der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verwiesen.⁴⁴ Im Verlauf der Beratungen zur Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG) verweist Hermann von Mangoldt auf die entsprechende Regelung der Vereinten Nationen (Art. 20 AEMR).

³⁷ Vgl. Fn. 24, S. 645 (AfG, 24. Sitzung, 23. November 1948).

³⁸ Rensmann (Fn. 5), S. 39.

³⁹ Vgl. Fn. 33, S. 587 (HA, 44. Sitzung, 19. Januar 1949).

⁴⁰ Vgl. Fn. 24, S. 596 (AfG, 22. Sitzung, 18. November 1948).

⁴¹ Ebd., S. 621f. (AfG, 24. Sitzung, 23. November 1948).

⁴² Ebd., S. 100 (AfG, 5. Sitzung, 29. September 1948).

⁴³ Christoph Gusy, Das Grundgesetz im völkerrechtlichen Wirkungszusammenhang, in: Ulrich Battis/Ernst Gottfried Mahrenholz/Dimitris Tsatsos (Hrsg.), Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang der Verfassung: 40 Jahre Grundgesetz, 1990, S. 207–225 (S. 208).

⁴⁴ Vgl. Fn. 24, S. 656 (AfG, 25. Sitzung, 24. November 1948).

Über die reine Nennung der Bestimmung hinaus hatte diese Regelung der Menschenrechtsdeklaration allerdings keine weiteren Auswirkungen.⁴⁵ Ähnliche stichpunktartige Verweise auf die AEMR finden sich bei den Erörterungen zur Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG)⁴⁶ und zur Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG).⁴⁷

Obwohl im Ausschuss für Grundsatzfragen über ein zusätzliches Grundrecht – entsprechend Art. 27 AEMR – auf Beteiligung eines jeden Menschen am kulturellen Leben beraten worden war, wurde eine solche Bestimmung mit Blick auf die spezifischen deutschen Verhältnisse nicht in das Grundgesetz aufgenommen.⁴⁸

Es ist wichtig, darüber zu sprechen, welche Anregungen wir von anderer Seite haben. Wir müssen auch noch über einzelne Fragen aus der Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen sprechen.⁴⁹

Mit diesen Worten leitete Hermann von Mangoldt eine Debatte über Rechte ein, wie sie zwar die AEMR kennt, die aber letztlich keinen Eingang in das Grundgesetz fanden – sie dienten als Beratungsgrundlage ohne spätere normative Fortwirkung. Es handelt sich beispielsweise um ein, als nicht praktikabel abgelehntes, Grundrecht auf Arbeit (Art. 23 Abs. 1 AEMR). Ein spezifisches Grundrecht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit gemäß Art. 23 Abs. 2 AEMR wurde abgelehnt, da dieses bereits der Gleichheitsartikel beinhaltet (Art. 3 GG). Auch ein Grundrecht auf Gesundheit fand keinen Eingang in das Grundgesetz.

Die sozialen Grundrechte hatten – wie sich beim Elternrecht und dem Recht auf Nah-

rung, Kleidung und Wohnung im Besonderen zeigen sollte – eine nicht zu unterschätzende Stellung in den Beratungen des Ausschusses für Grundsatzfragen. Interessanterweise erfolgten gerade während dieser Beratungen intensive Verweise auf den Entwurf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Insbesondere das Elternrecht (Recht der Eltern auf weltanschauliche Gestaltung der Schule) spaltete die Reihen des Parlamentarischen Rates. Während dessen Anhänger vehement mit der Autorität der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Art. 26 AEMR) plädierten,⁵⁰ argumentierten die Gegner für die Beibehaltung der Simultanschulen, da die deutsche Bikonfessionalität zu Gunsten einer toleranten Erziehung keine andere Lösung erlaube.⁵¹ Der Antrag auf Aufnahme des Elternrechts wurde endgültig erst im Plenum, denkbar knapp mit 34 zu 31 Stimmen, abgelehnt. Nachdem zu den Abschlussberatungen des Grundgesetzes das Thema des Elternrechts von mehreren Abgeordneten erneut angesprochen wurde, bleibt zweifelsfrei zu sagen, dass es sich beim Elternrecht um jenes Grundrecht handelte, über welches am längsten und ausführlichsten gesprochen wurde – es aber schließlich doch keine Aufnahme in das Grundgesetz fand.

Wie bereits in den vorherigen Betrachtungen deutlich wurde, war es die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, welche den Parlamentarischen Rat auf die soziale Dimension der Menschenrechte aufmerksam machte. So wurde auch die Aufnahme eines Rechtes auf Nahrung, Kleidung und Wohnung in Anlehnung an die Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen diskutiert (Art. 25 Abs. 1 AEMR). Angesichts der großen Not des deutschen Volkes nach dem Zweiten Weltkrieg war eine entsprechend intensiv geführte Diskussion nur verständlich. Nachdem der Ausschuss für Grundsatzfragen ein Recht auf ein Min-

⁴⁵ Vgl. Fn. 24, S. 685 (AfG, 25. Sitzung, 24. November 1948).

⁴⁶ Vgl. Fn. 24, S. 614 (AfG, 23. Sitzung, 19. November 1948).

⁴⁷ Vgl. Fn. 24, S. 727 (AfG, 26. Sitzung, 30. November 1948).

⁴⁸ Vgl. Fn. 24, S. 682 (AfG, 25. Sitzung, 24. November 1948).

⁴⁹ Vgl. Fn. 24, S. 776ff. (AfG, 27. Sitzung, 1. Dezember 1948).

⁵⁰ Vgl. Fn. 33, S. 556 (HA, 43. Sitzung, 18. Januar 1949).

⁵¹ Vgl. Fn. 24, S. 813 (AfG, 29. Sitzung, 4. Dezember 1948).

destmaß der zum Leben notwendigen Nahrung, Kleidung und Wohnung in den Artikel zur freien Entfaltung der Persönlichkeit integrierte, wurde dieses auf Anraten des Allgemeinen Redaktionsausschusses zunächst in die Übergangsbestimmungen verschoben und schließlich, in den letzten Tagen der Grundrechtsberatungen, kommentarlos gänzlich gestrichen. Ursache für die Nicht-Aufnahme der Bestimmung war wohl unter anderem, dass man mit einer solch expliziten sozialen Verheißung in der Verfassung keine unerfüllbaren Erwartungen der Bevölkerung wecken wollte.⁵²

5. *Qualitative und quantitative Bewertung*

Wie deutlich wurde, stellen die Beratungen des Ausschusses für Grundsatzfragen den wichtigsten Bezugsrahmen für den Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in den Beratungen des Parlamentarischen Rates dar. Während sich bis zum 8. November 1948, und damit während der ersten Grundrechtslesung im Ausschuss, „nur“ dreizehn Erwähnungen nachweisen lassen, steigt die Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in der Folgezeit stark an. Es folgen während der Grundrechtsdebatten zweiundvierzig weitere Bezugnahmen. Dies ist zum einen möglicherweise mit der relativ späten Veröffentlichung einer zweiten Entwurfsfassung der AEMR zu erklären,⁵³ welche sich in der Folgezeit erst noch unter den Mitgliedern des Ausschusses verbreiten musste. Es ist zum anderen aber auch der Pionierarbeit Ludwig Bergsträssers zu verdanken, der mit seinem Bergsträsser-Katalog als Erster die Entwürfe der Vereinten Nationen zu den Grundrechtsberatungen heranzog. Alles in allem verzeichnet der Ausschuss für Grundsatzfragen über seine gesamte Beratungszeit nicht weniger als fünfundfünfzig wörtliche Berufungen auf Inhalte der Ausarbeitungen der Verein-

ten Nationen. Die Gremien des Parlamentarischen Rates bezogen sich an Hand der vorliegenden Aufzeichnungen gemeinsam sechszwanzigmal auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und deren Entwürfe. Hermann von Mangoldt brachte es dabei allein auf neununddreißig Bezüge. Damit ist er das wesentliche Bindeglied zwischen den Beratungen des Grundgesetzes und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Wie gezeigt, bleibt für die Ausgestaltung der Art. 1, 3 und 16 GG ein unmittelbarer Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festzuhalten. Die Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen wirkte auf diese Grundrechtsbestimmungen direkt ein und prägte deren Formulierungen maßgeblich. Als argumentative Hilfe kam die AEMR bei den Art. 2, 6 und 33 GG zum Einsatz – der Einfluss ist bei diesen Bestimmungen als mittelbar zu qualifizieren. Für eine bewusste Abgrenzung von den Ausarbeitungen der Vereinten Nationen entschlossen sich die Abgeordneten im Zuge der Beratungen um Art. 2, 4 und 12 GG. Der starke Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und ihrer Entwürfe auf die Beratungen des Parlamentarischen Rates lässt sich an Hand der folgenden Argumente erklären: Beide Dokumente, Grundgesetz und Menschenrechtsdeklaration, wurden im selben zeitlichen Zusammenhang unter einem gemeinsamen Erfahrungshorizont (historischer Kontext) erarbeitet, verfolgten die gemeinsame Intention, vorstaatliche Rechte in genauer Auflistung festzulegen und hatten inhaltlich ein identisches Anliegen zur Gewährleistung der menschlichen Würde.⁵⁴ Keine normative Fortwirkung fanden die Debatten um Parallelbestimmungen der AEMR allerdings für die Art. 5, 9, 13 und 14 GG. Nicht zu vergessen seien an dieser Stelle jedoch auch die ausgiebigen Diskussionen zu den sozialen Grundrechten sowie zum Elternrecht und zum Recht auf Nahrung, Kleidung und Wohnung, welche in engster Anlehnung an die All-

⁵² Rensmann (Fn. 5), S. 41.

⁵³ Neue Zeitung vom 7. Oktober 1948.

⁵⁴ Hobe (Fn. 4), S. 9.

gemeine Erklärung der Menschenrechte stattfanden, aber letztlich keine Aufnahme in das Grundgesetz fanden.

V. Resümee

Die große Aufmerksamkeit des Parlamentarischen Rates für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist bemerkenswert, da zum Zeitpunkt der wichtigsten Grundrechtsberatungen des Ausschusses für Grundsatzfragen, das Dokument der Vereinten Nationen nur in Entwurfsfassungen vorlag. Seine Autorität erlangte der Entwurf nach Aussage Hermann von Mangoldt, da er „von der umfassendsten internationalen Körperschaft“ in „monatelangen Überlegungen“ ausgearbeitet worden war.⁵⁵

Aus dem historischen Blickwinkel anlässlich des sechzigsten Bestandsjahres der deutschen Verfassung bleibt festzuhalten, dass die Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen den Müttern und Vätern des Grundgesetzes als Autorität, bedeutende Argumentationshilfe, internationaler Orientierungsmaßstab sowie wesentliche Inspirationsquelle diente. Sie wurde in Form von Kontinuitätsaussagen bei verschiedensten Artikeln herangezogen und steigerte – bisweilen auch in Form von Instrumentalisierungen – die Legitimation der Argumentationsgänge. Die Ausarbeitungen der Vereinten Nationen boten die Möglichkeit, die sich aus vielfältigen und auch historisch-unmittelbaren Traditionssträngen speisenden Grundrechte mit dem internationalen Wertekonsens abzugleichen. In diesem Zusammenhang ist die eingehende Rezeption der AEMR auch ein erster und durchaus nachvollziehbarer Versuch zur Wiedereingliederung des schuldbehafteten Deutschlands in die westliche Verfassungstradition.⁵⁶

Die zeitliche Nähe der Entstehung und die Nutzung von Entwurfsfassungen der

AEMR im Parlamentarischen Rat legt zugleich den Schluss nahe, dass das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die erste Staatsverfassung war, welche von dem internationalen Menschenrechtsverständnis der Nachkriegszeit, wie es Ausdruck in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte fand, beeinflusst wurde. Die Menschenrechte wurden nach dem Zweiten Weltkrieg der Maßstab der gesellschaftlichen Ordnung und sind es bis zum sechzigsten Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (10. Dezember 2008) und des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (23. Mai 2009) noch immer geblieben.

⁵⁵ Vgl. Fn. 24, S. 593 (AfG, 22. Sitzung, 18. November 1948).

⁵⁶ *Wilms* (Fn. 2), S. 302.