

Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Aufnahme des Grundrechts auf Asyl in das Grundgesetz

Stefan Keßler

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Entstehung des Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte
- III. Die Rezeption bei den Beratungen über das Asylrecht im Grundgesetz
- IV. Zusammenfassung

I. Einleitung

Daniel Eberhardt hat im MRM 2/2009 die Einflüsse der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 (AEMR) auf das im Mai 1949 verkündete Grundgesetz beschrieben und in vier Kategorien zusammengefasst: Direkte Einflüsse, indirekte Einflüsse, bewusste Abgrenzungen und die Rolle als reiner Beratungsgegenstand.¹

Hinzu treten muss eine *fünfte* Kategorie, die die Fälle umfasst, in denen der *Entwurf* der Menschenrechtserklärung bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat herangezogen wurde, während die sich davon unterscheidende letztendlich verabschiedete Fassung jedoch unberücksichtigt blieb. Dies lässt sich besonders gut am Beispiel des Asylrechts (Art. 14 AEMR, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG) nachvollziehen. Im Folgenden soll kurz die Entstehungsgeschichte des Art. 14 AEMR skizziert werden, um danach die Rezeption im Parlamentarischen Rat zu beschreiben.

¹ Siehe Daniel Eberhardt, Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf die Grundrechtsberatungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat, in: MRM 2009, S. 162-172 (S. 166).

II. Die Entstehung des Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

Am 27. Januar 1947 nahm die Menschenrechtskommission ihre Arbeit auf. Eleanor Roosevelt wurde zur Vorsitzenden gewählt. Der Kommission lagen mehrere Entwürfe für eine Menschenrechtserklärung vor.² Keiner dieser Entwürfe enthielt Bestimmungen zum Asylrecht.

Am 9. Juni 1947 legte das Sekretariat einen ersten eigenen Entwurf (»Documented outline concerning an international bill of human rights«) vor, der insbesondere vom Kanadier John P. Humphrey, damaliger Abteilungsleiter im UN-Sekretariat, erstellt worden war. Artikel 10 des Entwurfs verbot es, jemandem das Recht auf Auswanderung und Ablegen seiner Staatsangehörigkeit zu entziehen. Artikel 34 gab dem einzelnen Staat das Recht, politischen Flüchtlingen Asyl zu gewähren:

² Etwa der vom Inter-Amerikanischen Juristischen Komitee erarbeitete und von der chilenischen Delegation der Generalversammlung vorgelegte Entwurf einer Erklärung der Internationalen Rechte und Pflichten der Menschen; der von der kubanischen Delegation vorgelegte Entwurf einer Erklärung der Menschenrechte; der vom American Law Institute erarbeitete und von der panamaischen Delegation eingebrachte Entwurf einer Erklärung der wesentlichsten Menschenrechte, der bereits im Januar 1946 veröffentlicht worden war, abgedruckt in Karl-Heinz Sonnewald, Deklaration der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10.12.1948, in: Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg (Hrsg.), Heft XVI (1955), S. 34-36.

“Every State shall have the right to grant asylum to political refugees.”³

Die USA legten drei Tage später Alternativvorschläge vor. Nach ihren Vorstellungen sollte Artikel 34 (Recht des Staates zur Gewährung von Asyl) wieder gestrichen werden.⁴

Diese Entwürfe⁵ waren Grundlagen der Beratungen des Vorbereitungsausschusses (»Drafting Committee«) im Juni 1947 in Lake Success. Drei Arbeitsgruppen wurden eingesetzt, darunter eine zur Formulierung der Menschenrechtserklärung. Diese Arbeitsgruppe, bestehend aus *René Cassin* (Frankreich), *Lord Dukeston* (Großbritannien) und *Charles Malik* (Libanon) sowie *Eleanor Roosevelt* (USA), bat zunächst *Cassin*, einen Vorentwurf auszuarbeiten. Dort wurde in Artikel 33 das Asylrecht wieder als Recht eines Staates, politischen Flüchtlingen Asyl zu gewähren, eingeführt.⁶ Auf der Grundlage der Diskussion über diesen Entwurf redigierte *Cassin* seinen Vorschlag. Diese zweite Version wurde vom Vorbereitungsausschuss erneut überarbeitet und dann als Arbeitspapier („working paper“) an die Menschenrechtskommission übermittelt.⁷ In diesem 36 Artikel umfassenden Entwurf wurde das Asylrecht in Artikel 14 als teilweise individuelles Recht auf Zuflucht vor politischer Verfolgung in einem

Staat, der zur Aufnahme bereit ist, formuliert:

„Every one has the right to escape persecution on grounds of political or other beliefs or on grounds of racial prejudice by taking refuge on the territory of any State willing to grant him asylum.“

Zur Diskussion über die Ergebnisse des »Drafting Committee« setzte die Menschenrechtskommission im Dezember 1947 drei Arbeitsgruppen ein.⁸ Die Arbeitsgruppe zur Menschenrechtserklärung bestand aus sechs Delegierten unter dem Vorsitz *Eleanor Roosevelts* und mit *René Cassin* als Berichterstatter. Sie legte nach neun Sitzungen einen Entwurf vor, der von der Menschenrechtskommission überarbeitet und dann verabschiedet wurde.⁹ Artikel 11 des Entwurfs sah einen individuellen Rechtsanspruch auf Asyl vor, der nur in Fällen der Verfolgung von Kriminellen oder wegen Handlungen, die den Grundsätzen der UN widersprechen, nicht gelten sollte:

„Every one shall have the right to seek and be granted asylum from persecution. This right will not be accorded to criminals nor to those whose acts are contrary to the principles and aims of the United Nations.“

Eleanor Roosevelt scheint mit dieser Fassung jedoch nicht einverstanden gewesen zu sein, denn sie gab auf dieser Sitzung Vorschläge zu Protokoll, wie eine kürzere und weniger technisch („less technical“) formulierte Erklärung aussehen könnte.¹⁰ Ihr Artikel 4 sah zwar das Recht vor, Asyl in anderen Ländern zu suchen, enthielt allerdings keine ausdrückliche Verpflichtung der Staaten, Verfolgten Asyl zu gewähren:

“There shall be liberty to (...) emigrate and to seek asylum from persecution.“

³ UN-Dok. E/CN.4/AC.1/3; vgl. Human Rights Yearbook 1947 (im Folgenden HRY 1947), S. 433, 482 (484-486); siehe auch *Anselm Chidi Odinkalu*, Human Rights Yesterday, Today & Forever, in: Liberty, Januar-März 1992, S. 4. *John P. Humphrey* war damals Direktor der Division of Human Rights, einer Abteilung des Departments of Social Affairs im UNO-Sekretariat

⁴ UN-Dok. E/CN.4/AC.1/8; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 482 (492-495).

⁵ Zu denen noch ein vom britischen Vertreter, *Lord Dukeston*, erarbeiteter Entwurf für eine »International Bill on Human Rights« – UN-Dok. E/CN.4/AC.1/4; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 482 (487-492) – kam, der allerdings keine Aussagen zum Flüchtlingsschutz enthielt.

⁶ UN-Dok. E/CN.4/AC.1/W.2/Rev.1; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 483 (495-498).

⁷ Annex F zum Bericht des Drafting Committee, UN-Dok. E/EN.4/21; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 483 (499-503).

⁸ Bericht der Menschenrechtskommission vom 17. Dezember 1947, UN-Dok. E/600; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 434f., 536f.

⁹ Bericht der Working Group on the Declaration, UN-Dok. E/CN.4/57, beziehungsweise UN-Dok. E/600, Annex A; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 541-546.

¹⁰ UN-Dok. E/600, Annex A II; vgl. HRY 1947 (Fn. 3), S. 544f.

Nachdem die Regierungen der UN-Mitgliedstaaten zu den Entwürfen der Menschenrechtskommission Stellung genommen hatten,¹¹ überarbeitete im Mai 1948 ein Redaktionsausschuss den Entwurf für die Menschenrechtserklärung.¹² Artikel 11 wurde in seinem ersten Absatz wie folgt formuliert:

„Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern Asyl vor Verfolgung zu suchen, und es kann jedermann gewährt werden.“

Der Delegierte der UdSSR schlug hingegen vor, das Asylrecht nur einer bestimmten Gruppe von Flüchtlingen zuzubilligen:

„Das Asylrecht soll jedem gewährt werden, der wegen seiner Handlungen zur Verteidigung demokratischer Interessen, wegen wissenschaftlicher Betätigung oder wegen seiner Teilnahme am nationalen Freiheitskampf verfolgt wird.“¹³

Zusammen mit seinem Entwurf legte der Redaktionsausschuss der Menschenrechtskommission auch den Vorschlag des chinesischen Delegierten, *P. C. Chang*, vor, der lediglich zehn Artikel umfasste. Artikel VI sah vor, jeder Mensch solle das Recht erhalten, Schutz vor Verfolgung in anderen Ländern zu suchen:

« Tout personne a le droit de chercher asile contre la persécution. »¹⁴

Auf der 3. Tagung der Menschenrechtskommission am 28. Juni 1946 wurde der Entwurf des Redaktionsausschusses wiederum überarbeitet. In der von der Menschenrechtskommission schließlich mit zwölf Stimmen ohne Gegenstimme bei vier Enthaltungen verabschiedeten Fassung enthielt Artikel 12 die eindeutige Festlegung eines individuellen Rechtsanspruchs auf die Gewährung von Asyl:

„Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern Asyl vor Verfolgung zu suchen und zu erhalten.“¹⁵

Diesen Entwurf nahm am 26. August 1948 der Wirtschafts- und Sozialrat ohne Veränderung an und legte ihn der Generalversammlung vor.¹⁶

Im Oktober 1948 begannen die Beratungen des 3. Ausschusses der Generalversammlung. In diesem Ausschuss waren viele Staaten durch Experten vertreten, die bereits an den Verhandlungen in der Menschenrechtskommission teilgenommen hatten (etwa der Ausschussvorsitzende *Charles Malik*, *Eleanor Roosevelt* oder *René Cassin*). Allgemein sahen sich bei einer Reihe von Bestimmungen aus dem Entwurf der Menschenrechtskommission Delegationen veranlasst, ihre Voten unter Vorbehalt abzugeben. Auch ergaben sich aus der Diskussion eine Reihe von Zusätzen. Daraufhin setzte der 3. Ausschuss eine Redaktionskommission ein, die den Entwurf überarbeiten sollte.¹⁷ Der von dieser Kommission erstellte Text wurde vom 3. Ausschuss übernommen und der Generalversammlung vorgelegt.

Das Asylrecht wurde während der allgemeinen Diskussion über den Entwurf der Menschenrechtskommission zuerst in der 91. Sitzung am 2. Dezember 1948 vom polnischen Delegierten angesprochen. Er legte großen Wert darauf, dass „Faschisten“ nicht in den Genuss dieses Rechtes kommen dürften und die Bestimmung in Artikel 12 deshalb enger gefasst werden müsse.¹⁸ Dieser Auffassung schlossen sich an-

¹¹ Vgl. Official Records of the Economic and Social Council, 3rd year, 6th session, supplement No. 1, Lake Success/New York 1948.

¹² UN-Dok. E/CN.4/95. Vgl. Nations Unies, *Annuaire des Droits de l'Homme pour 1948, 1950* (im Folgenden: *Annuaire 1948*), S. 525-531.

¹³ Ebenda, S. 527.

¹⁴ *Annuaire 1948* (Fn. 12), S. 531.

¹⁵ UN-Dok. E/800; vgl. *Annuaire 1948* (Fn. 12), S. 531-534.

¹⁶ UN-Dok. E/1065, Resolution Nr. 151 (VII); vgl. *Annuaire 1948* (Fn. 12), S. 534.

¹⁷ Vgl. den Bericht des Komitees in UN-Dok. A/C.3/400/Rev. 1.

¹⁸ Vgl. die Zusammenfassung der Rede in *United Nations* (Hrsg.), *Official Records of the Third Session of the General Assembly, Part I: Social, humanitarian and cultural questions. Third Committee - Summary records of meetings. 21 September - 8 December 1948. Lake Success, New York, o. D.* (im Folgenden: *Third Committee*), S. 46f.

dere Delegierte aus Ostblockstaaten an. Demgegenüber wies etwa der chilenische Vertreter darauf hin, die Gefahr der Inanspruchnahme des Asylrechts durch „Faschisten“ sei schon durch die Bestimmung des zweiten Absatzes in Artikel 12 gebannt, die Personen, die den Prinzipien und Zielen der Vereinten Nationen zuwiderlaufende Akte begangen hätten, vom Asylrecht ausschloss.¹⁹

Grundlagen der am 3. November 1948 (121. Sitzung) beginnenden Detailberatung des Artikels 12 waren der Entwurf der Menschenrechtskommission sowie Änderungsvorschläge verschiedener Delegationen.²⁰ Die Auseinandersetzung betraf im Wesentlichen drei Punkte:

Es entspann sich eine Debatte darüber, ob das Asylrecht tatsächlich „integrierender Bestandteil der Menschenrechte sei“.²¹ Die britische Delegierte, unterstützt von der australischen und der US-amerikanischen sowie mehreren lateinamerikanischen Delegationen, vertrat die Auffassung, dass das Asylrecht eigentlich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte fehl am Platze sei, da, wenn die übrigen Bestimmungen der Erklärung verwirklicht würden, es keinen Grund gäbe, vor politischer Verfolgung zu fliehen.

Wenn man das Asylrecht aber in der Erklärung stehen lassen wolle, müsse man regeln, ob es auch das Recht des Verfolgten auf Einreise in den Staat, in dem er Schutz suchen wolle, enthalte. Die Pflicht zur Aufnahme jedes Schutzsuchenden, der einreisen wolle, sei mehr, als einem Staat zugemutet werden könne. Großbritannien sei bereit, jedes Aufnahmegesuch mit Wohlwollen zu behandeln, aber die britische Regierung behalte sich doch vor, im Einzelfall über die Aufnahme frei zu entscheiden. Dementsprechend verstand die

britische Delegation unter dem Asylrecht das Recht jedes Staates, Schutz zu gewähren und die Auslieferung zu verweigern - dies sei der Sinn ihres Vorschlages, in Artikel 12 der AEMR vom Recht auf Genuss des Asylrechts („to enjoy asylum/jour du droit d'asile“) zu sprechen. Die britische Delegierte präziserte ihre Äußerung später insoweit, als dass die Verpflichtung eines Staates, in jedem Fall einen Flüchtling aufzunehmen, ersetzt werden solle durch die Zusicherung an den Flüchtling, dass, wenn er Aufnahme gefunden habe, er auch in dem betreffenden Staat das Asylrecht genießen könne.²²

Demgegenüber machten der libanesische und der pakistanische Gesandte deutlich, das Asylrecht gehöre zu den Geburtsrechten des Menschen („birthrights of man/héritage humain“) und könne deshalb nicht eingeschränkt werden. Wenn ein Aufnahmestaat sich vor Schwierigkeiten gestellt sehe, dann müsse dieses Problem durch die noch zu entwerfende Konvention geregelt werden. Die Menschenrechtserklärung solle schlicht die Rechte festlegen, die Bestandteil der menschlichen Würde seien. Deshalb sei man mit dem Text des Kommissionsentwurfes einverstanden, der das Asylrecht nicht nur als Recht auf Schutzsuche, sondern auch als Schutzanspruch formuliere.

Eine vermittelnde Position nahmen René Cassin und der niederländische Gesandte Beaufort, unterstützt von der belgischen und einigen lateinamerikanischen Delegationen, ein: Cassin schlug eine Ergänzung zum Text des Kommissionsentwurfs vor, wonach es in der Verantwortung der Vereinten Nationen liegen sollte, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Staaten die Gewährung von Asyl an Verfolgte zu regeln. Das Recht auf Asyl sei eine Angelegenheit von internationaler Bedeutung, und die Kompetenz zur Regelung dieser Angelegenheit solle auch bei der Staatengemeinschaft insgesamt liegen. Da sich die Vereinten Nationen schon wiederholt mit einzelnen Fragen der Behandlung von

¹⁹ Third Committee (Fn. 18), S. 50.

²⁰ Vgl. die Übersicht in UN-Dok. A/C.3/285/Rev. 1.

²¹ So die Formulierung von Otto Kimminich, *Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings*, 1962, S. 80f.

²² Third Committee (Fn. 18), S. 329-331 (340).

Flüchtlingen auseinandergesetzt hätten, sei der französische Vorschlag auch keine Neuschöpfung.²³ *Beaufort* ergänzte, zwar solle das Asylrecht als individueller Anspruch erhalten bleiben, dabei sei aber Rücksicht auf die Aufnahmekapazität der einzelnen Staaten zu nehmen. Die Niederlande schlugen daher vor, das Asylrecht „im Rahmen des Möglichen“ („to the extent that this is possible/ dans la mesure du possible“) zu garantieren.²⁴

Die britische Position setzte sich schließlich durch.

Ein zweiter Diskussionspunkt war die Forderung nach der Einschränkung des Begünstigtenkreises, um „Faschisten“ vom Asylrecht auszuschließen. Die UdSSR-Delegation hatte deshalb ihren bereits von der Menschenrechtskommission abgelehnten Vorschlag, das Asylrecht für Personen zu reservieren, die im Zusammenhang mit ihren Aktivitäten für die Demokratie, mit ihren wissenschaftlichen Betätigungen oder mit ihrer Teilnahme am nationalen Befreiungskampf verfolgt werden, wieder vorgelegt. Die meisten anderen Vertreter lehnten diesen Vorschlag vor allem unter Hinweis auf die Bestimmung des Absatzes 2 ab, mit dem das Anliegen der UdSSR bereits erfüllt sei.

Der dritte Komplex war die insbesondere von lateinamerikanischen Delegationen vertretene Auffassung, das Asylrecht solle auch auf das diplomatische Asyl (Aufnahme in Botschaften und Konsulaten) ausgedehnt werden.²⁵ Diese Forderung konnte sich aber nicht durchsetzen.

In der Abstimmung auf der 122. Sitzung am 4. November 1948 wurde der saudi-arabische Vorschlag, den Passus „[...] und zu erhalten“ („[...] and be granted/ [...] et de recevoir“) in Art. 12 Abs. 1 zu streichen, mit 18 zu 14 Stimmen bei acht Enthaltungen angenommen. Der britische Vorschlag, Art. 12 Abs. 1 wie folgt zu fassen:

²³ Third Committee (Fn. 18), S. 328.

²⁴ Third Committee (Fn. 18), S. 331.

²⁵ So etwa der Vertreter Uruguays, vgl. Third Committee (Fn. 18), S. 329.

„Jedermann hat das Recht, in anderen Ländern Asyl vor Verfolgung zu suchen und zu genießen“ („Everyone has the right to seek, and to enjoy, in other countries, asylum from persecution/ Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de jouir de l'asile en un autre pays“),

wurde ebenfalls angenommen (30 Ja-, 1 Nein-Stimme, 12 Enthaltungen). Alle anderen Änderungsvorschläge wurden entweder zurückgezogen oder abgelehnt. Der so geänderte Artikel 12 wurde schließlich mit 40 Ja-Stimmen ohne Gegenstimme bei einer Enthaltung angenommen.²⁶

Der Vorschlag des Redaktionskomitees zur Neuformulierung des Artikels 12 wurde vom 3. Ausschuss, obwohl einige Delegationen kritisch fragten, ob die Formulierung des zweiten Absatzes noch mit den ursprünglichen Beschlüssen vereinbar sei, ohne Gegenstimme angenommen.²⁷

Nachdem die Generalversammlung (180.-183. Sitzung) den Entwurf noch einmal diskutiert hatte,²⁸ nahm sie am 10. Dezember 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (bis auf unwesentliche Änderungen) in der vom 3. Ausschuss vorgeschlagenen Fassung einstimmig an. Aus den Materialien geht allerdings nicht hervor, wann die Nummerierung verändert worden ist. In der Fassung des 3. Ausschusses ist das Asylrecht noch in Artikel 12 enthalten. Die Generalversammlung nahm jedoch das Asylrecht in der Einzelabstimmung zu Artikel 14 mit 44 Stimmen gegen 6 Stimmen bei zwei Enthaltungen an. Er legt fest:

„Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern Asyl zu suchen und zu genießen.“²⁹

²⁶ Third Committee (Fn. 18), S. 341-346; vgl. auch *Annuaire* 1948 (Fn. 12), S. 534f.

²⁷ Vgl. Third Committee (Fn. 18), S. 865.

²⁸ Official Records of the Third Session of the General Assembly, Plenary Meetings, S. 852-934.

²⁹ Official Records of the Third Session of the General Assembly, Plenary Meetings, S. 852-934.

Damit stellt das Asylrecht nicht, wie ursprünglich vorgesehen, einen Anspruch des einzelnen Flüchtlings gegenüber dem Zufluchtstaat auf Aufnahme dar, sondern es bleibt „in die Ermessensfreiheit der Staaten eingebettet“³⁰, weil das Recht auf Genuss des Asylrechts seine Gewährung an den Schutzsuchenden voraussetzt.³¹

III. Die Rezeption bei den Beratungen über das Asylrecht im Grundgesetz

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde, wie Eberhardt nachgewiesen hat, bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates über den Grundrechtsteil des Grundgesetzes wiederholt herangezogen. Insbesondere im Ausschuss für Grundsatzfragen (Grundsatzausschuss) ist hierauf immer wieder Bezug genommen worden.

Als der Grundsatzausschuss am 15. September 1948 seine Arbeit aufnahm, stand jedoch die endgültige Fassung der Menschenrechtserklärung noch nicht fest. Bekannt war hingegen schon der vom Wirtschafts- und Sozialrat im August 1948 verabschiedete Entwurf. Der Wortlaut dieser früheren Fassung war spätestens im Oktober 1948 durch Presseberichte den meisten Mitgliedern des Parlamentarischen Rates bekannt, insbesondere durch den Abdruck einer deutschen Übersetzung in der »Neu-

en Zeitung«.³² Im Plenum hatte Adolf Süsterhenn (CDU) am 8. September 1948 bei einer Generalaussprache darauf Bezug genommen.³³ In den ersten Sitzungen des Grundsatzausschusses zitierte Ludwig Bergsträsser, der wahrscheinlich den Entwurfstext aus den Veröffentlichungen des Wirtschafts- und Sozialrates kannte,³⁴ Formulierungen hieraus. So finden sich ganze Passagen aus dem Entwurf in seinem Katalog der Grundrechte, den er am 21. September 1948 dem Grundsatzausschuss vorlegte („Bergsträsser-Entwurf“).³⁵ Auch andere Ausschussmitglieder hatten sich mit dem Entwurf auseinandergesetzt. Georg August Zinn setzte in seinem Grundsatzreferat diese „Leitsätze des Sozialrats der UN“ als bekannt voraus und meinte, sie führten „zur Entwicklung nicht mehr nur verfassungsrechtlich, sondern auch völkerrechtlich anerkannter Grundrechte“.³⁶

³⁰ Günter Frankenberg, Politisches Asyl – ein Menschenrecht. Versuch, den Schutz vor Folter auszuweiten, in: KJ (1) 1987, S. 17-35 (27). Siehe auch Atle Grahl-Madsen, Territorial Asylum, 1980, S. 43.

³¹ Bald erhob sich Kritik gegen die so eingeschränkte Asylrechtsgarantie. Hatte schon René Cassin auf der Sitzung des 3. Komitees zu verstehen gegeben, er habe zwar dieser Fassung zugestimmt, sei mit ihr aber längst nicht zufrieden (Third Committee [Fn. 18], S. 347), legte zwei Jahre später, 1950, Lauterpacht den überarbeiteten Entwurf seiner »Bill of Rights of Man« vor (International Law and Human Rights, S. 345). Dort hieß es in Artikel 10: „Soweit es die öffentliche Sicherheit und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Staates gestatten, wird das Asylrecht für politische Verbrecher und für Flüchtlinge, die einer Verfolgung zu entrinnen suchen, voll und wirksam anerkannt.“ Hervorhebungen nicht im Original.

³² Die Neue Zeitung vom 7. Dezember 1948, in: BA, Z 5, Parl. Rat, Band 179: Presseauschnittsammlung. Eine Abschrift hiervon lag den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates auch durch die Drucksache P.R.10.48 - 144/III vor (BA, Z 5, Parl. Rat, Band 126, Blatt 250 f.; auch abgedruckt in: Deutscher Bundestag/Bundesarchiv [Hrsg.], Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 5: Ausschuss für Grundsatzfragen, 1993 [im Folgenden: Grundsatzausschuss], S. 220-225. Die dort [Seite 220, Fn. 1] getroffene Feststellung, die Generalversammlung habe am 10. Dezember 1948 den Entwurf des Wirtschafts- und Sozialrates „ohne große Änderungen“ angenommen, wird vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Verhandlungen im 3. Ausschuss der Generalversammlung kaum aufrechtzuerhalten sein).

³³ Siehe Daniel Eberhardt (Fn. 1), S. 165.

³⁴ Vgl. Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 220 dort Fn.1.

³⁵ Entwurf zu den Grundrechten. Undatiertes, ungezeichnetes Typoskript im NL Bergsträsser, Band 5: Parlamentarischer Rat - Grundgesetz, Mappe 10. Eine überarbeitete Fassung ist abgedruckt in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 15-27.

³⁶ Vgl. Protokoll der dritten Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen vom 21. September 1948, abgedruckt in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 28-61 (34). Hervorhebungen nicht im Original.

Die Bezugnahmen auf den Entwurf der UN-Menschenrechtsdeklaration sind auch bei den Beratungen über das Asylrecht zu finden: Der „Bergsträsser-Entwurf“ griff in Art. 15a eine Formulierung auf und verbot die willkürliche Ausweisung von Ausländern:

„Kein Fremder, der gesetzlich in das Gebiet zugelassen wurde, darf ausgewiesen werden, außer in Verfolg einer gerichtlichen Entscheidung oder Empfehlung als Strafe für Vergehen, die im Gesetz als solche bezeichnet sind, die diese Maßnahme rechtfertigen.“

Ein aus den Abgeordneten *Bergsträsser*, *Zinn* und *v. Mangoldt* bestehendes Redaktionskomitee legte am 23. September 1948 dem Grundsatzausschuss einen Vorschlag für die ersten vier Artikel vor. Während sich in den im Bundesarchiv aufbewahrten Akten des Parlamentarischen Rates nur ein Entwurf mit drei Artikeln befindet,³⁷ enthält das Exemplar derselben Drucksache im Nachlass *Carlo Schmid*³⁸ den Formulierungsvorschlag auch für Art. 4. Dort legte Satz 2 kurz und knapp fest:

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts.“

Diese Fassung der Bestimmung zum Asylrecht ist sehr wahrscheinlich in bewusster Anlehnung an Art. 12 Abs. 1 des Entwurfs für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gewählt worden. Hierfür spricht nicht zuletzt der Zusatz „im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts“. Auch war im Entwurf des Redaktionskomitees erstmals von einem Asylrecht und nicht lediglich von einem Auslieferungs- und Ausweisungsverbot die Rede. Das Asylrecht ging somit nach den Vorstellungen der Komiteemitglieder über den reinen Auslieferungs- und Ausweisungsschutz hinaus. Mit dieser neuen Formulierung war auch der Begünstigtenkreis gegenüber früheren Entwürfen weiter gezogen: War

³⁷ Drucksache 9 48-66: Unterlage für den Ausschuss für Grundsatzfragen, in BA, Z 5, Parl. Rat, Band 126, Bl. 155-156; abgedruckt in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 62f. Anm. 3.

³⁸ Archiv der Sozialen Demokratie, NL Carlo Schmid, Bd. 1164.

dort die „Nichtbeachtung“ bzw. „Verletzung“ von Menschenrechten im Herkunftsland Voraussetzung für die Asylberechtigung, sollte es nunmehr – analog zum Wortlaut des Entwurfs für die Menschenrechtserklärung – lediglich auf den Tatbestand der (politischen) Verfolgung ankommen. Damit waren insbesondere politische Straftäter – ungeachtet der Frage, ob die ihnen im Herkunftsland drohende Verfolgung Menschenrechte verletzt – in den Kreis der Grundrechtsträger aufgenommen.

Auf seiner vierten Sitzung am 23. September 1948 debattierte der Grundsatzausschuss über den Vorschlag des Redaktionskomitees.³⁹ Die Diskussion über Art. 4 beschäftigte sich vor allem mit dem Asylrecht im Völkerrecht. Da dieses Völkerrecht über Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts sein sollte und die Formulierung „im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts“ auf Interpretationsschwierigkeiten stieß (*Heuss*: „was heißt überhaupt: ‚im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts‘?“)⁴⁰, verzichtete man einem Vorschlag *Schmid*s folgend auf diesen Zusatz und legte kurz und bündig fest:

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“⁴¹

Noch zur völkerrechtlichen Dimension des Asylrechts gehört der Ausschluss des mit diesem Recht verbundenen Auslieferungsschutzes im Fall der Verfolgung wegen eines Gewaltverbrechens (*Schmid*: „Wenn dieser Mann aber geschossen hat, muß man ihn ausliefern.“)⁴² Diese „Attentats-“ oder „bel-

³⁹ Vgl. das Stenographische Wortprotokoll, abgedruckt in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 62-87; sowie das Kurzprotokoll, Drucksache P R 9.48-79, in BA, Z 5, Parl. Rat, Band 170, Bl. 54-60.

⁴⁰ Stenographisches Wortprotokoll, abgedruckt in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 62-87 (85).

⁴¹ Vgl. *Schmid* und *v. Mangoldt*, in: Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 85f., sowie die Anlage zum Kurzprotokoll der 4. Sitzung: Vom Ausschuss beschlossene Fassung der Art. 1-4, in BA, Z 5, Parl. Rat, Band 170, Bl. 59-60.

⁴² Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 84. Hervorhebung nicht im Original.

gische Klausel⁴³ war auch enthalten im Entwurf für die UN-Menschenrechtserklärung. Dort sah Art. 12 Abs. 2 den Ausschluss vom Asylrecht im Falle einer Verfolgung „aus Anlass eines gemeinrechtlichen Verbrechens oder von Handlungen, die gegen die Prinzipien und Ziele der Vereinten Nationen verstoßen“⁴⁴ vor. Die Gefahr, dass eine politisch motivierte Verfolgung als Strafverfolgung kaschiert würde, ist allerdings deutlich gesehen worden. Unwidersprochen blieben deshalb die Feststellungen Schmid und Zinns, dass vor der Entscheidung über eine Auslieferung geprüft werden müsse, ob der Betroffene „zwar formell wegen eines gewöhnlichen Verbrechens verfolgt, in Wahrheit aber aus politischen Gründen gesucht wird“.⁴⁵

Zu der Frage, was als politisches Delikt gelten sollte, traf der Ausschuss keine Feststellungen. Allerdings ist hier die Äußerung v. Mangoldts bedeutsam, die Definition des politischen Deliktes sei „in der Völkerrechtslehre sehr umstritten“.⁴⁶ In einer kurzen Zeit später erschienenen Abhandlung⁴⁷ ging v. Mangoldt kurz auf das Problem der Abgrenzung der „gemeinen“ von den politischen Delikten ein.

„Die Schwierigkeiten liegen bei den sogenannten ‚relativ politischen‘, auch délits complexes genannten Verbrechen. Hierzu zählen die Straftaten, die zwar die Merkmale der auslieferungsfähigen gemeinen Verbrechen tragen, daneben aber infolge der begleitenden Umstände, insbesondere ihres Beweggrundes und Zweckes, einen politischen Charakter tragen.“

⁴³ Nach Art. 6 des belgischen Auslieferungsgesetzes vom 1. Oktober 1833; vgl. auch § 3 Abs. 1 Deutsches Auslieferungsgesetz (DAG) vom 23. Dezember 1929.

⁴⁴ Hervorhebung nicht im Original.

⁴⁵ Zinn nach Wortprotokoll, Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 84. Hervorhebung nicht im Original.

⁴⁶ v. Mangoldt nach Wortprotokoll, Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 83. Hervorhebung nicht im Original.

⁴⁷ v. Mangoldt, Das Kriegsverbrechen und seine Verfolgung in Vergangenheit und Gegenwart, in: Jahrbuch für Internationales und Ausländisches Öffentliches Recht, (1) 1948, S. 283-334; vgl. Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 84, Anm. 38.

Dass sich auch andere Ausschussmitglieder dieser Abgrenzung bewusst waren, zeigt die Äußerung Schmid:

„Ich sehe die Zeit kommen, wo in der Ostzone Maquis-Erscheinungen auftreten werden. Die Bevölkerung wird dann, um sich Luft zu machen, zu Akten übergehen, die, sagen wir einmal, die Attentatsklausel streifen.“

Dass in einem Unrechtsregime auch vergleichsweise geringfügige Straftaten politischen Charakter haben und damit asylbe gründend sein könnten, zeigt Schmid Beispiel von dem „jungen Menschen“, der „eine Sowjet-Fahne heruntergerissen oder einen Markgraf-Polizisten mit Steinen beworfen“ habe. „Sollen wir den Mann ausliefern? Das geht doch nicht.“⁴⁸ Die Ausschussmitglieder sahen somit sehr klar die Schwierigkeit, zwischen Freiheitskämpfern und Terroristen eindeutig zu unterscheiden. Unwidersprochen blieb deshalb schließlich die Feststellung v. Mangoldts, man wolle den Kreis der vom Asylrecht Begünstigten weit auslegen.

„Es empfiehlt sich also eine kurze Formulierung, die aber die Möglichkeit gewährt, solchen Leuten unter allen Umständen Schutz zu gewähren.“⁴⁹

⁴⁸ Schmid nach Wortprotokoll, Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 85 (Hervorhebung nicht im Original). „Maquis“ (frz. für „Busch“) wird hier in Erinnerung an die Partisanen der französischen Résistance als Synonym für „Untergrundbewegung“ gebraucht. Mit „Markgraf-Polizist“ spielte Schmid auf Zwischenfälle während antikommunistischer Demonstrationen am 6. September 1948 in Berlin an, bei denen Ostberliner Polizeibeamte, die dem Polizeipräsidenten von Ostberlin, Paul Markgraf, unterstanden, Schüsse auf die Menschen abgegeben hatten. Siehe dazu Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 85, Anm. 40.

⁴⁹ v. Mangoldt nach Wortprotokoll, Grundsatzausschuss (Fn. 32), S. 85. Zur Schwierigkeit der Abgrenzung gegenüber Terroristen siehe auch Günter Renner, Terrorismusbekämpfung und Schutzsuchende, in: ZAR 2003, S. 52-59 (besonders 53). Somit stimmt es zwar, dass Gewaltverbrecher (heute würde man von „Terroristen“ sprechen) vom Asylschutz ausgenommen werden sollten; entgegen einer gelegentlich vertretenen Auffassung (z. B. Ulrike Davy, Terrorismusbekämpfung und staatliche Schutzgewährung, in: ZAR 2003, S. 43-52 (49f.)) bedeutet das

Die Liste ließe sich noch verlängern. Es dürfte aber bereits deutlich geworden sein, dass auch im Falle des Grundrechts auf Asyl der *Entwurf* für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in der vom UN-Wirtschafts- und Sozialrat im August 1948 von der Menschenrechtskommission übernommenen Fassung einen direkten Einfluss auf die Beratungen im Parlamentarischen Rat ausübte.

Beachtet werden muss aber, dass diesen Beratungen nicht die *Endfassung* der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, wie sie nach der Überarbeitung durch den 3. Ausschuss der Generalversammlung am 10. Dezember 1948 in Paris verabschiedet wurde, zugrunde lag und die Änderungen gerade in Art. 12 durch den Parlamentarischen Rat offenbar nicht mehr rezipiert wurden.

IV. Zusammenfassung

Sowohl auf die Grundsatzentscheidung über die Aufnahme des Asylrechts in das Grundgesetz als auch auf seine Ausgestaltung als subjektives persönliches Recht eines verfolgten Ausländers hat die Bestimmung in Art. 12 Abs. 1 des Entwurfs für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, der das Asylrecht als Rechtsanspruch des politisch Verfolgten auf Aufnahme durch den Zufluchtstaat ausgestaltete, einen erheblichen direkten Einfluss ausgeübt. Der Entwurf der Menschenrechtserklärung ist im Parlamentarischen Rat immer wieder angeführt worden, während anscheinend den Abgeordneten nicht bewusst war, dass die hiervon abweichende endgültige Fassung der Menschenrechtserklärung das Asylrecht im internationalen Rahmen wieder „verwässerte“.

aber nicht, dass damit das Konzept der „Asylwürdigkeit“ übernommen worden wäre.