

## Grundrechte

### Erläuterungen zum Abschnitt I

Die Frage, ob die Grundrechte mit in das Grundgesetz aufzunehmen seien, entschied der Ausschuß für Grundsatzfragen schon in seiner dritten Sitzung am 21. 9. 1948 im bejahenden Sinne. Mit voller Absicht wurden die Grundrechtsbestimmungen zu einem besonderen Abschnitt zusammengefaßt und an den Anfang des Grundgesetzes gestellt, um schon damit ihre außerordentliche Bedeutung für die Erneuerung der deutschen Demokratie herauszustellen (vgl. dazu Abg. Schmid, Parl.Rat Plenum StenBer. S. 171 r. u.).

Statt einer Mischung von aktuellen Rechtssätzen und nur programmatischen Bestimmungen, wie sie in der Weimarer Verfassung von 1919 bestanden hat, sind die Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes als unmittelbar geltendes Recht ausgestaltet (vgl. Art. 1 III). Dem entspricht es auch, daß die Grundpflichten, die in der Weimarer Verfassung einen

### Blatt 1 Grundrechte S. 3

verhältnismäßig breiten Raum eingenommen haben, nicht in das Grundgesetz aufgenommen wurden. Lediglich in Art. 5 III 2 findet sich für die Lehrfreiheit eine - indirekt bestimmte - Pflicht zur Verfassungstreue.

Ursprünglich sollten auch die Grundrechte der kooperativen Ordnungen keine Aufnahme finden und eine Beschränkung auf die alten klassischen Individualrechte erfolgen. In den späteren Beratungen - vom Dezember 1948 ab - wurden diese Grundsätze vom Parl.Rat jedoch leicht durchbrochen (vgl. hierbei insbesondere Art. 6 und 7, Entstehungsgeschichte; auch Art. 6 Erl. II).

Gewissermaßen Schlüssel zum Grundrechts-Katalog sind die Bestimmungen des Art. 1, der mit den lapidaren Worten "Die Würde des Menschen ist unantastbar" beginnt und wesentliche Aussagen über Absicht, Grund und Sinn des Abschnitts bringt.

Die folgenden Artikel 2-17 enthalten die materiellen Bestimmungen über die einzelnen Grundrechte. Bemerkenswert ist, daß für die Grundrechte kein allgemeiner Gesetzesvorbehalt vorgesehen ist und auch in den Fällen, wo zu einzelnen Grundrechten Einschränkungsmöglichkeiten für den Gesetzgeber vorgesehen sind, niemals ein Grundrecht "in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf" (vgl. Art. 19 II). Mit der vorletzten GG.-Bestimmung, der Verwirkungsklausel, ist für eine Reihe von Grundrechten ausdrücklich eine Grenze gezogen. Den Abschluß des GR.-Katalogs bildet Art. 19 mit allgemeinen Bestimmungen, insbesondere GR.-Garantien.

Wernicke

Blatt 2      Art. 1      S. 1

Artikel 1

(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlicher Gewalt.

(2) Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.

Abs. 3 wurde durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. 3. 1956 (BGBl. I III) geändert: "Verwaltung" wurde durch "vollziehende Gewalt" ersetzt.

Blatt 2      Art. 1      S. 3

Entstehungsgeschichte

Der dem GSA. in 1. Les. vorgelegte, vom HChE. stark abweichende Formulierungsvorschlag des UnterA. ging davon aus, daß die CGR. auf vorstaatlichen, naturgegebenen Rechten beruhen und Art. 1 Absicht, Grund und Sinn des Gr.-Katalogs aufzeigen sollte. Die GR. waren nach diesem Vorschlag als unmittelbar geltendes Recht auszugestalten (StenProt. Bl. 2). Der GSA. erkannte diese Prinzipien im wesentlichen an, änderte jedoch die Formulierung (Drucks. Nr. 203). Die

schützende "Würde des Menschen" stellte er in nicht interpretierter These als Schlüssel für den ganzen GR.-Katalog an den Anfang. In 2. Les. wurde, neben weniger bedeutsamen Änderungen des Abs. III, der Abs. II in Anlehnung an die Präambel des 1. Entw. des SozialA. der UN (Drucks. Nr. 144) völlig neu gefaßt. Nachdem der HptA. in 1. Les. den Art. 1 unverändert übernommen hatte, wurde vom GSA. in der 32. Sitz. das Bekenntnis zu den Freiheits- und Menschenrechten in Abs. II umformuliert. Im HptA. wurde dann in 2. Les. ein interfraktioneller Antrag, in Abs. II bei den "Freiheits- und Menschenrechten" die Worte "von Gott gegeben" einzufügen, abgelehnt und im wesentlichen die letzte Fassung des GSA. angenommen. In 3. Les. änderte der HptA. den Artikel von Grund auf und wählte die, den Vorschlägen des ARA vom 25. 1. 49 (Drucks. Nr. 543) fast wörtlich verwendende Fassung des FünferA. vom 5. 2. 49 (Drucks. Nr. 591), die - abgesehen von dem in Abs. II zwischengeschalteten Bekenntnis zu den Menschenrechten - in ihren Abs. I und III deutlich auf den HChE. (s. Art. 1, 21 II) zurückging. Diese Fassung blieb dann, abgesehen von einer redaktionellen Änderung in der 4. Les. des HptA., bis zur letzten Les. im Plen. unverändert.

Kurt Georg Wernicke (1950)

Blatt 3          Art. 1          S. 34 u.

[durchgestrichen]

Die in Art. 2 u. folg. im einzelnen statuierten Grundrechte lassen sich aus der Menschenwürde ableiten und sind, was für ihre Auslegung wichtig ist, stets unter dem obersten Satz von der Menschenwürde zu sehen. Mit dem Bekenntnis zu den Menschenrechten (Abs. II) und mit der Aufzeichnung des Rechtsgehalts der Grundrechte (Abs. III) wird dem folgenden Grundrechtskatalog die Bedeutung als einer der notwendigsten und wichtigsten Grundlagen zur Sicherung und Achtung der Menschenwürde zugesprochen. (Vgl. Würtenberger, SJZ. 1948, Sp. 652; Thoma PR. Drucks. 244, S. 2; v. Mangoldt, Amtl. Bericht, Pr. Drucks. Nr. 96 [im Druck befindlich]; ders. in AÖR. 75 [1949, S.279]).

b) Das Bekenntnis ist gerichtet auf "unverletzliche und unveräußerliche Menschenrechte". Das sind Rechte, die einem jeden zustehen, und zwar im wesentlichen Rechte, die auf Freiheit vom Staat abzielen. Daß diese Rechte hier als "unveräußerlich" bezeichnet werden, will besagen, daß der Träger dieser Menschenrechte sich ihrer nicht entäußern kann, bezeichnet also nur die Beziehung der Rechte zur Person des Trägers. Die Klärung des Verhältnisses dieser Rechte zu anderen als dem Träger erfolgt durch das Wort "unverletzlich".

c) Zu diesem Bekenntnis ist das "deutsche Volk" legitimiert nach dem in Art. 20 II 1 ausgesprochenen Grundsatz der Volkssouveränität.

d) Indem diese Menschenrechte zur Grundlage "jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt" erklärt werden, stellt sich das deutsche Volk auf den Boden der allgemeinen, fortschrittlichen Anschauungen der zivilisierten Welt über den Charakter und die Bedeutung der Menschenrechte. Nach dieser Betrachtungsweise erscheinen die Menschenrechte als Gegenstand einer Forderung der conscience publique, des öffentlichen

Gewissens der Welt (Laun, Menschenrechte 1949, S. 26). Dabei wird nicht verkannt, worauf Thoma (PR. Drucks. Nr. 244, S. 2) hinweist, daß es auch "in der Jetztzeit menschliche Gemeinschaften gibt, die die Menschenrechte und Menschenwürde der von ihnen unterjochten, bekämpften oder verfolgten Menschen mißachten." Abs. II ist viel mehr als das Bekenntnis zu einer Idealforderung anzusehen. Er stellt eine grundsätzliche Richtlinie für die gesamte zukünftige Politik, vor allem für die Außenpolitik auf (vgl. Giese, BGG., Art. 1, Anm. 4), die den Boden des nationalen Egoismus verläßt und sich der Welt und damit der Menschheit als Ganzes verpflichtet fühlt (vgl. v. Hippel "Gewaltenteilung im mod. Staat", o. J., S. 41 f.).

e) Mit dem in Abs. II abgelegten qualitativ-moralischen Bekenntnis zieht das deutsche Volk aus der selbsterlebten Zeit der Herrschaft einer unbegrenzten Staatsallmacht die Folgerung: es lehnt dieses System ab und entscheidet sich für jene Auffassung, die den Staat seiner Herrscherrolle entkleidet und ihn verpflichtet, seine Aufgabe selbstlos im Dienste der Menschenwürde zu erfüllen (vgl. Laun, a. a. O. S. 4.; HChE Art. 1 I; v. Hippel, a. a. O., S. 43f.; Erläuterungen oben unter II 2 e, sowiezu Art. 2 unt. II 1 a).

[durchgestrichen Ende]

f) Die unterschiedliche Bezeichnung Grundrechte (Art. 1 III) und Menschenrechte (Art. 1 II) ist bewußt gewählt worden. Darin kommt zum Ausdruck, daß die verfassungspositiv aufgezählten GR. nur einen Teil der

Blatt 3          Art. 1          S. 35

nicht voll positivierbaren Menschenrechte bilden. Die Menschenrechte gelten stets für alle Menschen, also auch für Staatenlose und Ausländer, die Grundrechte nur, soweit sie zugleich Menschenrechte sind oder soweit das BGG. sie Ausländern gewährt (vgl. jeweils die Erl. zu den einzelnen GR.-Artikeln; anders als bei der WRV. ist beim BGG. der Wortlaut maßgeblich; s. Mangoldt, DÖV. 1949, S. 263; Groß, DV. 1950, S. 8; C. Schmitt, VerL. S. 164ff.; Anschütz, Komm. 10. Aufl. S. 450). Andererseits können durch die GR. des BGG. Rechte in weiterem Umfang gewährleistet sein, als es nach den allg. Menschenrechten der Fall wäre (z. B. staatsbürgerliche Rechte).

4. a) Abs. III verweist auf die "nachfolgenden Grundrechte". Mit der Ausgestaltung der Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht stellt dieser Absatz den Umfang der Rechtsverbindlichkeit der auf Art. 1 folgenden GR.-Bestimmungen klar und entscheidet damit die alte verfassungsrechtliche Streitfrage, die auf Grund der unterschiedlichen Behandlung der GR. als aktuelle Rechtsätze, bloße Programmsätze usw. in der WRV. bestanden hatten. Zu beachten ist aber, daß diese Verbindlichkeitserklärung allein nicht dazu ausreicht, den "nachfolgenden Grundrechten" die Eigenschaft unmittelbar geltenden Rechts zu verleihen. Dazu ist noch Voraussetzung, daß der Wortlaut der einzelnen GR.-Bestimmungen auch entsprechend gefaßt ist (vgl. Zhoma PR Drucks. Nr. 244, S. 3). Abs. III gibt also nur der Auffassung und Forderung des Verfassungsgebers Ausdruck, im GR.-Katalog - im Gegensatz zur WRV. - grundsätzlich auf bloße Deklamation oder Deklaration zu verzichten. Insofern hat er für die Auslegung der einzelnen GR.-Artikel gewichtige Bedeutung. Wo aber ein gegenteiliger Wille des Verfassungsgebers seinen Niederschlag durch eine entsprechende Formulierung der einzelnen GR.-Bestimmungen gefunden hat, versagt Abs. III.

b) Diese Bindung an die GR. bezieht sich auf die Staatsgewalt in ihren drei Hauptfunktionen. Sie gilt gegenüber den Gewalten des Bundes wie denen der Länder (vgl. Art. 31, 141 BGG.). Hervorgehoben zu werden verdient hierbei noch die Bindung des Gesetzgebers. Die Grundrechte werden damit - in dem für sie im einzelnen vorgesehenen Umfange - als über der Gesetzgebung stehend betrachtet.

5. a) Nach Art. 79 III BGG. sind "die in Art. 1 niedergelegten Grundsätze" einer Verfassungsänderung entzogen. Mit dieser Unverbrüchlichkeitsbestimmung des BGG. ist die Bedeutung dieser "Grundsätze", die sich schon durch ihren Einbau an den Anfang des BGG. offenbart, noch unterstrichen.

b) Dabei mag jedoch zweifelhaft sein, was die "Grundsätze" des Art. 1 sind, die Art. 79 III der Disposition selbst einer Zweidrittel-Mehrheit des Parlaments entzieht. Gemeint sein können entweder nur die Grundsätze der Abs. 1 und 2 des Art. 1. Dann würde Art. 79 III nur Wesen, Kern und "freiheitlichen Gehalt" der Grundrechte, nämlich Menschenrechte und Menschenwürde garantieren (so Mangoldt DÖV. 1949, S. 263 und AÖR. NF. 36 S. 278). Jenseits dieses rechtlich schwer faßbaren Minimums aber wären alle GR., auch soweit das BGG. keinen Vorbehalt macht, für eine

Blatt 4          Art. 1          S. 36

Zweidrittel-Mehrheit antastbar (Art. 79 I, II). Bei dieser Auslegung wäre die Garantie des Art. 19 II eine überflüssige Wiederholung.

Es besteht jedoch kein Grund zu der Annahme, daß nicht auch in Abs. 3 des Art. 1 "Grundsätze" enthalten sind, die nach Art. 79 III geschützt werden. Diese Kettenreaktion der in den Art. 79 III und 1 III enthaltenen Bindungen hat zur Folge, daß die GR., bei denen kein Vorbehalt gemacht ist, auch für eine Zweidrittel-Mehrheit unantastbar sind. Keine Verf.änderung darf sie auch nur berühren (Art. 79 III). Diese Auslegung ermöglicht im Gegensatz zu der Mangoldts eine saubere förmliche Differenzierung in der Widerstandskraft der einzelnen GR. und trifft auch am besten die Konsequenzen, die das BGG. aus dem Streit um die Bindung in der Weimarer Zeit ziehen wollte (vgl. Anschütz, a. a. O., S. 450 ff., S. 569; C. Schmitt, VerFL., S. 163 ff.; Thoma in Festgabe für d. Pr. OVG., S. 191 ff.; Huber, AÖR. NF. 23, S. 17 ff., 31 ff.; vgl. ferner das Lit.verzeichnis bei Jahrreiß im HdbDStR. II, S.624).

c) Vgl. ferner Art. 18 über die Verwirkung der GR., Art. 19 über Einschränkungen, Garantie und Schutz der GR., Art. 28 III über die Übereinstimmung der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder mit den GR., Art. 142 über die Geltung von GR.-Bestimmungen der Länderverfassungen sowie Ziff. 6 BesSt. über die Achtung von Grundrechten durch die Besatzungsmächte.

III. Rechtsvergleichende Hinweise: Atlantic-Charta vom 12. 8. 41, Ziff. 6; UN-Charta vom 6. 6. 45 Präambel Abs. I, Art. 1 Ziff. 3, 13 I Ziff. b, 55 Ziff. c, 62 II, 68, 76 Ziff. c, 83 II; UN-Erkl. d. Menschenrechte v. 10. 1. 48 Präambel, Art. 1, 23, 27 Ziff. 2. Ferner die deutschen Landesverfassungen Bad (1947) Art. 1; Bay (1946) Art. 100; Brem (1947) Art. 1, 5 I, 20; Hess (1946) Art. 3, 26; RhPf (1947) Präambel, Art. 1; W-B (1946) Art. 1; W-H (1947) Art. 4, 5; Brandenburg (1947) Art. 6; Mecklenburg (1947) Art. 100 I; Sachs (1947) Art. 7; Sachs-Anh (1947)

Art. 60 I; Thür (1946) Art. 3 III.

Wernicke