

Walter Gut

Eine Sternstunde der Menschheit

Rückblick auf die Entstehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

Im Vorwort zur berühmten Sammlung von zwölf „historischen Miniaturen“, die den Titel trägt „Sternstunden der Menschheit“, schreibt Stefan Zweig, daß die Geschichte, „in der wir die größte Dichterin und Darstellerin aller Zeiten bewundern“, sich keineswegs unablässig als Schöpferin betätige, sondern daß unermeßlich viel Gleichgültiges und Alltägliches geschehe, und daß, wie überall in der Kunst und im Leben, die unvergeßlichen Momente selten seien, in denen eine wahrhaft historische Weltstunde – „eine Sternstunde der Menschheit“ – in Erscheinung trete. Aber wenn sie sich ereigne, so schaffe sie eine Entscheidung für Jahrzehnte und Jahrhunderte.

Die Abstimmung zu mitternächtlicher Stunde

Eine solche Sternstunde der Menschheit ereignete sich, für die meisten Akteure in ihrer zeitenübergreifenden Bedeutung nicht erkennbar, als die Generalversammlung der UNO im Palais Chaillot in Paris um Mitternacht des 10. Dezember 1948 – nach einer von vielen Fehlschlägen überschatteten, seit dem 21. September andauernden, mit einem Gefühl der Entmutigung endenden Session – den Entwurf einer „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ als Resolution Nr. 217 verabschiedete. Das Abstimmungsergebnis – für die meisten unerwartet – war phänomenal: Von den damals 58 Mitgliedstaaten, die infolge des schon ausgebrochenen Kalten Kriegs (Blockade Berlins durch die UdSSR) tief gespalten waren, stimmten 48 mit Ja; keine einzige Gegenstimme war zu verzeichnen. Aber der Stimme enthielten sich die Sowjetunion, Jugoslawien, die Ukraine, Weißrußland, Polen, Tschechoslowakei, Saudi-Arabien und die Südafrikanische Union. Die Sowjetunion hatte noch im letzten Augenblick einen erfolglosen Verschiebungsantrag gestellt, nachdem an den beiden Tagen vom 9. und 10. Dezember, während denen die Präambel und die 30 Artikel einer Detailberatung und Einzelabstimmungen unterzogen worden waren, 35 Regierungsvertreter ihre (zumeist) zustimmenden oder ablehnenden Voten abgegeben hatten.

Der Berichterstatter der Neuen Zürcher Zeitung bemerkte dazu in der Ausgabe vom 12. Dezember 1948 durchaus zutreffend, daß die Bestimmungen der

Resolution, „wenn sie auch im heutigen Zustand der internationalen Beziehungen toter Buchstabe bleiben dürften“, vielleicht dazu berufen seien, „in kommenden Zeiten neue Wege in der Entwicklung des Völkerrechts zu öffnen“. A. H. Robertson, ein englischer Kenner der Menschenrechte, urteilte 1972 (und in späteren Ausgaben seines Buchs „Human Rights in the World“), daß die Bedeutung, welche die Menschenrechtserklärung im Laufe der Jahre erhalten habe, wahrscheinlich die kühnsten Erwartungen, die ihre Autoren hegten, bei weitem überträfe.

Ein bewegtes Vorverfahren unter Zeitdruck

Entscheidend für den schließlichen Erfolg des Resolutions-Entwurfs waren die intensiven Beratungen im Schoß des „Third Committee“, eines permanenten Ausschusses der Generalversammlung, der die Menschenrechtskommission ihren Entwurf vom 18. Juni 1948 über den federführenden UNO-Wirtschafts- und Sozialrat (der sich am 25./26. August eingehend damit befaßte) zugeleitet hatte. Dieses „Third Committee“ stand glücklicherweise unter der Leitung von *Charles Malik*, eines hervorragenden Philosophen und Politikers aus dem Libanon; als Mitglied und Berichterstatter der Menschenrechtskommission war er über alle Artikel des Entwurfes, über ihre Herkunft und Bedeutungsinhalte vorzüglich im Bild. Aber auch der französische Jurist, Staatsmann und spätere Friedensnobelpreisträger (1968) *René Cassin*, der chinesische Diplomat *P. C. Chang*, früher Professor an der Universität Nanking, der belgische Völkerrechtler *Fernand Dehousse*, die alle schon sehr aktive Mitglieder der permanenten Menschenrechtskommission gewesen waren, und zahlreiche weitere Regierungsvertreter aus allen Lagern gehörten diesem gewichtigen Ausschuß an. Dieses Committee leistete außergewöhnliche Arbeit („es arbeitete hart und im Vergleich zum UNO-Standard effizient“, urteilte John Humphrey, der kanadische Leiter der Abteilung Menschenrechte im Generalsekretariat der UNO), hielt in der Zeit vom 30. September bis 7. Dezember 81 Sitzungen ab, behandelte 168 Änderungsvorschläge und fügte zum Zwecke der Textbereinigung zehn weitere Sitzungen hinzu, so daß der am 6. Dezember nach Mitternacht bereinigte Text in höchster Zeitknappheit am 8. Dezember beim Plenum der Generalversammlung eingereicht werden konnte, das für dieses Traktandum den 9. und 10. Dezember, die beiden letzten Tage der Session, eingeräumt hatte.

Es mag 50 Jahre nach diesen lebhaften Beratungen aufschlußreich sein, gestützt auf das UN-Jahrbuch 1948/49 zu vernehmen, welche Meinungen zum Entwurf der Erklärung von den Vertretern der Regierungen aus Ost und West vorgetragen wurden. So hob der chinesische Vertreter den moralisch verpflichtenden und den universellen Charakter der Erklärung hervor, während der Vertreter Jugoslawiens fand, der Erklärung fehle die reale Substanz, sie läge hinter dem schon erreichten

sozialen Fortschritt zurück, und es sei zu befürchten, daß sie vergessen werde, noch bevor die Tinte, mit der sie unterzeichnet werde, trocken sei. Der tschechoslowakische Vertreter Augenthaler hielt den Inhalt der Erklärung für zu abstrakt, viel zu langweilig und zu trocken. Botschafter Bogomolov, der Vertreter der UdSSR, bemängelte, daß keine Bestimmung den Faschismus verurteile, daß auf die nationale Souveränität nicht angemessen Rücksicht genommen werde, daß keine Bestimmung die Pflichten der Bürger gegenüber ihrem Land erwähne und daß die vorgesehenen Rechte „illusorisch“ seien, da sie der wirksamen Garantie entbehrten.

Die Vertreter der westlichen Staaten, aber auch jene von Pakistan und den Philippinen, hoben mit unterschiedlicher Intensität die fundamentale Bedeutung der Menschenrechte für eine friedliche Weltordnung hervor und bedauerten, daß der Erklärung keine rechtsverbindliche Kraft zukomme. Lord Dukestone, Vertreter von Großbritannien, wies darauf hin, daß der Erklärung, wenn sie von der Generalversammlung der UN angenommen werde, eine moralische Autorität zukomme, die den Regierungen als Leitfaden dienen werde, um durch die Gesetzgebung und durch die administrative und gerichtliche Praxis die Menschenrechte zu garantieren. Lady Eleanore Roosevelt, die Witwe des 1945 verstorbenen Präsidenten Franklin D. Roosevelt, hochverdiene Präsidentin der Menschenrechtskommission, bekräftigte sowohl vor dem „Third Committee“ wie vor der Plenarversammlung der Vereinten Nationen, daß die Erklärung für Schutz und Förderung der Menschenrechte und der fundamentalen Freiheiten einen großen Schritt vorwärts bedeute und daß sie sehr wohl die „Magna Charta“ der ganzen Menschheit werden könne. Später solle aber eine rechtlich bindende Konvention hinzukommen, die auch Ausführungsbestimmungen enthalten müsse.

Harte, erfolgreiche Vorarbeit der Menschenrechtskommission

Die höchst kompetente Vorarbeit für den Grundentwurf der Erklärung leistete während etwa zwei Jahren die vom Wirtschafts- und Sozialrat am 15. Februar 1946 vorerst in provisorischer, am 21. Juni 1946 dann in definitiver Form eingesetzte „Commission on Human Rights“ (Menschenrechtskommission). Ihr stand eine im Schoß des Generalsekretariats der UNO eingerichtete „Division of Human Rights“ zur Seite, eine zur festen Einrichtung sich entwickelnde Spezialabteilung des Generalsekretariats, die in der Folge während über zwei Jahrzehnten von John Humphrey geleitet wurde. Eine, wie sich sogleich zeigte, besonders glückliche Wahl des „chairman“ sicherte dieser Kommission, der ab 1947 Vertreter von 18 Mitgliedstaaten angehörten, zielgerichtete, sachverständige und konsensaugliche Arbeitsergebnisse: Gleich von Beginn fungierte als Kommissionspräsidentin die eben erwähnte Lady Eleanore Roosevelt, eine starke und dynami-

sche Frau (1884–1962). Sie machte sich die „vier Freiheiten“ (Rede- und Religionsfreiheit, Freiheit von Not und Furcht), die ihr Ehemann, Präsident Franklin D. Roosevelt, am 6. Januar 1941 vor dem US-Kongreß als Vision einer friedlichen und freiheitlichen Welt verkündet hatte, sozusagen zum eigenen Lebensprogramm. Mehrwöchige Sessionen der Plenarkommission und eines Redaktionsausschusses (27. Januar bis 10. Februar 1947, 9. bis 25. Juni 1947 je in Lake Success, 2. bis 17. Dezember 1947 in Genf, 3. bis 21. Mai 1948 in Lake Success) beanspruchten die Kräfte der durchwegs kompetenten und brillanten Kommissionsmitglieder in außerordentlichem Maß. Hervorragend war offensichtlich die Genfer Session, von der die Neue Zürcher Zeitung regelmäßig berichtete; die Kommission erbrachte hier eine „erschöpfende intellektuelle Schwerarbeit“, „ein gewaltiges und wertvolles Stück Arbeit“. Dem unbedingten Glauben an die Weltbedeutung dieser Aufgabe, der die Präsidentin beseelte, ihrem außergewöhnlichen Verhandlungsgeschick, ihrer „erstaunlichen und stets liebenswürdigen Autorität“, ihrer „unvergleichlichen Kunst, Schwierigkeiten zu überwinden“ war es zuzuschreiben, daß sich der kommunistische Block trotz seiner Widerspenstigkeit in die Debatten einbeziehen ließ und daß die Kommission einen ersten Entwurf zu Ende führen konnte, der allen Mitgliedstaaten zur Stellungnahme bis 3. April 1948 zugestellt wurde; die Kommentare von 13 Regierungen wurden bei der vierten und letzten Sitzung verarbeitet. Das Ergebnis gelangte alsdann an den Wirtschafts- und Sozialrat zuhanden der Generalversammlung der UNO.

Ursprünglich plante die Menschenrechtskommission, eine dreiteilige „International Bill of Human Rights“ zu erarbeiten: Eine Erklärung mit Grundsätzen – eine Konvention (einen „Pakt“) mit rechtsverbindlichen Normen – ein Dokument mit Maßnahmen zur Implementierung und Anwendung. So setzte sie denn auch in der Genfer Session entsprechende drei Arbeitsgruppen ein. Während die Erklärung ein gereiftes Stadium erreichte, sah der Wirtschafts- und Sozialrat in seiner Sitzung vom 25./26. August 1948 (wie dann auch das „Third Committee“ am 5. Oktober) davon ab, die beiden rechtsverbindlichen Teile an die Generalversammlung der UNO weiterzuleiten, nicht zuletzt mit Rücksicht auf den kommunistischen Block, der unter anderem in der Rechtsverbindlichkeit eine unzulässige Beeinträchtigung der nationalen Souveränität erblickte. Wie sich alsdann zeigte, war dies der einzige Weg, um eine relativ einmütige (und gerade dadurch auf längere Sicht überaus wirksame) Zustimmung zur Erklärung zu erreichen.

Die Bedeutung der Charta der Vereinten Nationen

Der gezielte universelle Schutz der Menschenrechte beginnt mit der am 26. Juni 1945 in San Francisco beschlossenen (am 24. Oktober 1945 in Kraft getretenen) rechtsverbindlichen Charta der Vereinten Nationen. Die Erfahrung der jede Di-

mension sprengenden Schreckensherrschaft des Dritten Reichs hatte, vor allem in den westlichen Ländern, hinsichtlich der Aufgabe der Zweckgemeinschaft der Siegermächte und der freien Staaten einen Umbruch des Denkens herbeigeführt: Der Staatengemeinschaft obliege, so reifte immer eindrucklicher die allgemeine Einsicht heran, eine generelle Verantwortung für Rechtslage und Schicksal aller Menschen. So sehen Art. 1 Abs. 3, Art. 13 und Art. 55 lit. c der Charta vor, die UNO habe – neben der primären Verantwortung für die Sicherung des Weltfriedens – auch die Aufgabe, eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die *Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten* für alle Menschen ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen, wozu die Generalversammlung Untersuchungen veranlasse und Empfehlungen abgebe. Für die Durchführung dieser Aufgaben räumte die erste Generalversammlung der UNO ihrem Wirtschafts- und Sozialrat weitgehende Kompetenzen ein (Art. 62 der Charta) und beauftragte diesen in Art. 68, Kommissionen, insbesondere eine Kommission für die Förderung der Menschenrechte, einzusetzen.

Obschon der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte rechtlich „nur“ der Charakter von *Empfehlungen* zukommt, so verschafften ihr die Verwurzelung in der rechtsverbindlichen UNO-Charta und die relative Einmütigkeit bei der Verabschiedung eine hohe moralische und politische Autorität, die bald die Theorie und Praxis des Völkerrechts zu prägen begann; man spricht gar von einer durch die Erklärung bewirkten „stillen Revolution des Völkerrechts“ (Eckart Klein).

Ein kurzer Blick auf den Inhalt der Erklärung

Bemerkenswert wegen des hohen ethischen Gehalts ist schon die Präambel. Sie beginnt mit der politisch hochbedeutsamen Einsicht, daß die „Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet“, daß es „notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechts zu schützen“, und daß die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, „in Zusammenarbeit mit der UNO auf die allgemeine Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuwirken“. Die Generalversammlung der UNO bezeichnet am Schluß der Präambel die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als „das von allen Völkern und Nationen *zu erreichende gemeinsame Ideal*“, um überzugehen zum grundlegenden, in säkularer Formulierung gehaltenen Art. 1:

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geist der Brüderlichkeit begegnen.“

Daß die Vereinten Nationen in der Lage waren, über alle religiösen, politischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede hinweg diese fundamentale ethische Aussage über Wert und Bedeutung jedes Menschen zu bejahen, erscheint, wenn man etwas Abstand von den wegen des häufigen Gebrauchs schon in die Gewöhnlichkeit abgesunkenen Formulierungen gewinnt, durchaus sensationell. Diese grundlegende, von einem neuen Menschenbild geprägte Bestimmung ist denn auch ausgestattet mit einem zeiten- und raumübergreifenden Wirkungspotential, dem, wie die Wende von 1989 zeigte, viele Jahre später geistige und politische Sprengkraft zukommen sollte. Nicht anders verhält es sich mit den in Art. 2 bis 21 umschriebenen klassischen Grundfreiheiten und politischen Rechten und mit den in den Art. 22 bis 27 vorgeschriebenen, mit unterschiedlicher Wirkungsweise versehenen, neuen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten. Höchst zeitgemäß und gegen ein allzu individualistisches Verständnis der Freiheitsrechte gerichtet mutet schließlich Art. 29 an:

„Jeder hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entwicklung seiner Persönlichkeit möglich ist.“

Liest man heute unvoreingenommen den Text der Erklärung und versucht man, den Staub der Gewöhnung abzuschütteln, so kann man keinen Zweifel darüber hegen, daß in jener mitternächtlichen Stunde des 10. Dezember 1948 ein völlig ungewöhnliches Ereignis mit weltweiter und zeitübergreifender Wirkung stattgefunden hat.

Was diesen bedeutenden Text in besonderer Weise auszeichnet, ist der Umstand, daß – wohl das erste Mal in der Menschheitsgeschichte – Regierungsvertreter der großen Mehrzahl der Staaten der Welt eine vom Menschen, seiner Würde und seinem Freiheitsanspruch ausgehende Friedens- und Rechtsordnung nicht nur als freundliche Vision, sondern als moralisch und politisch verpflichtendes Fundament der Gesellschaft und der Staatenwelt bezeichneten – und stets noch, bei einer weit größeren Zahl von Nationen (heute sind es 185), bezeichnen oder zu bezeichnen zumindest moralisch gezwungen sind. Dieser bewundernswerte Vorgang hat die rechtliche Stellung des Menschen in der Welt grundlegend verändert (Berthold Mosheim, *Archiv des Völkerrechts* 1948/49 Bd. 1); der Mensch wurde im Völkerrecht von einem staatsunterworfenen Objekt zu einem rechtsbewehrten Subjekt. Das vor allem seit dem 19. Jahrhundert überzogene Verständnis der nationalen Souveränität wurde nicht nur gemildert, sondern gebrochen (Luzius Wildhaber). Die grundlegenden Menschenrechte – Grundrechte im tiefen Sinn des Wortes – werden als vorstaatliche Rechte anerkannt, deren Geltung nicht erst vom positiven Recht abhängt. So wurde der Rechtspositivismus, der im 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts das Feld beherrschte, in großen Schritten überholt und sozusagen „aus den Angeln“ gehoben.

Quellen und Autoren

Hatte noch Thomas Jefferson die amerikanische Unabhängigkeitserklärung im Jahre 1778 im Alleingang selbst verfaßt, so läßt sich bei der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte kein Verfasser ausmachen. John Humphrey, der Abteilungsleiter im Generalsekretariat der UNO, der eine große Zahl von privaten und staatlichen Entwürfen und Anregungen empfing, verwaltete und in die Kommission einbrachte, erklärt im Rückblick: „The Universal Declaration of Human Rights has no father“ („Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hat keine bestimmte Person zum Verfasser“); zu viele Leute, Juristen, politische Philosophen, Schriftsteller, Verbände, Institutionen, kirchliche und jüdische Organisationen, Gewerkschaften und Staaten trugen zum Endresultat bei. Albert Verdoodt (in „Naissance et Signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'homme“, Löwen 1964) zählt allein 18 verschiedene Entwürfe von Menschenrechtserklärungen auf, die von der Kommission aufgenommen und beachtet wurden. Die furchtbaren Untaten des menschenverachtenden Dritten Reichs und das Grauen des Zweiten Weltkrieges hatten offensichtlich in weiten Teilen der Menschheit nicht nur ein Entsetzen hervorgerufen, sondern auch die Überzeugung begründet, daß sich eine solche Zerstörung der Würde des Menschen nicht wiederholen dürfe und daß Frieden auf der Welt nur durch unbedingte Achtung der fundamentalen Rechte und Freiheiten des Menschen herstellbar sei. So lag dem Generalsekretariat und der Menschenrechtskommission eine große Zahl von Hinweisen, Anregungen, Verlautbarungen, eigentlichen Entwürfen zu Konventionen oder Erklärungen und Texten aller Art vor.

Als besonders hilfreich mögen sich erwiesen haben die Entwürfe zu Erklärungen von Menschenrechten des „International Law Institut“ vom 12. Oktober 1929 in New York, bei dem André Mandelstam, ein russischer Emigrant, maßgeblich mitgewirkt hatte, und des Instituts für internationales Recht vom 9. August 1947 in Lausanne (unter Mitwirkung von Max Huber). Das „American Law Institute“ (1944) unter Mitwirkung von André Mandelstam und Alejandro Alvarez (Chile) arbeitete Vorschläge für eine Erklärung aus. Von der „Catholic Association for International Peace“ entwarf Wilfred Parsons SJ 1941 „An International Bill of Rights“, die 1945 in San Francisco der eben gegründeten UNO vorgelegt wurde. Das „Jewish American Committee“ hatte schon im Januar 1945 der erst entstehenden UNO Vorschläge eingereicht. Der britische Völkerrechtler Hersch Lauterpacht hatte 1945, ausgehend vom Naturrecht, eine „International Bill of the Rights of Man“ verfaßt, von dessen Vorschlägen sich manche in der Erklärung wiederfinden. Der englische Schriftsteller Herbert George Wells (1866–1946) entwarf schon 1939 eine „Declaration of Rights“.

Der französische, 1940 in die USA emigrierte neuthomistische Philosoph Jacques Maritain dürfte eine besonders anregende Stellung eingenommen haben:

Seine französischen und englischen Publikationen (zum Beispiel „Les Droits de l'homme et la Loi Naturelle“, New York 1942; „The Rights of Man“, 1944) und seine Mitwirkung als französischer Delegationsleiter bei der UNESCO (1947: „Autour de la Nouvelle Déclaration Universelle des Droits de l'homme“) steckten voller Anregungen. Sein Vorschlag einer Erklärung enthielt 26 Rechte; 22 von ihnen finden sich in der Allgemeinen Erklärung wieder. In „The Rights of Man and Natural Law“ (New York 1943) unterschied er „Rechte der menschlichen Person als solcher“, „Rechte der bürgerlichen Person“ und „Rechte der sozialen Person“, und er postulierte beharrlich die Aufnahme der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Von Anfang an plädierte der Philosoph dafür, daß sich die Formulierung der Menschenrechte nicht auf philosophische Höhe begeben dürfe, wo gewiß keine Einigung zu erreichen sei, sondern konkret und praktisch ausgestaltet werden müsse. Dieser mehrfach geäußerte Ratschlag zum pragmatischen Vorgehen hat sich denn auch als zutreffend und erfolgreich erwiesen.

Eindrucksvolle Wirkungsgeschichte

Die weitere Entwicklung der Menschenrechte unmittelbar nach der Verkündung der Allgemeinen Erklärung erfolgte schrittweise. Von den UNO-Mitgliedern haben 159 Staaten die Deklaration signiert. Auf der Ebene der UNO bedeuteten die beiden am 19. Dezember 1966 beschlossenen, internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die allerdings erst zehn Jahre später in Kraft traten, Meilensteine in der rechtsverbindlichen Anwendung der Menschenrechte. Für Europa von besonderer Bedeutung war aber die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), die sich in der Präambel ausdrücklich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 berief. Und in zahlreiche Staatsverfassungen und in die Verfassungen von manchen Gliedstaaten hielten die „Empfehlungen“ der Menschenrechtserklärung respektablen Einzug, wie denn auch das moderne Völkerrecht von den Grundsätzen der Deklaration in erheblichem Maß beeinflußt wird.