

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes

Bericht der unabhängigen Wissenschaftlerkommission

Inhaltsübersicht

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	2
Vorwort	7
Kapitel I: Die völkerrechtliche Lage (E. Klein)	9
Kapitel II: Die kommunistische Konzeption der Bürgerrechte und die Menschenrechte des Völkerrechts (H. v. Mangoldt)	21
Kapitel III: Die verfassungsrechtliche Lage (G. Brunner)	35
Kapitel IV: Einzelne Menschenrechte	39
A. Meinungs- und Informationsfreiheit (D. Blumenwitz)	39
B. Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (A. Randelshofer)	57
C. Wahlrecht (W. Weidenfeld)	79
D. Freizügigkeit (G. Brunner)	95
E. Ehe und Familie (E. Klein)	115
F. Religionsfreiheit (O. Luchterhandt)	137
G. Minderheitenschutz (D. Blumenwitz)	168
H. Menschenrechte im Strafverfahren und Strafvollzug (F.-C. Schroeder) ..	195
I. Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt (G. Brunner)	209
Kapitel V: Zusammenfassung (G. Brunner)	222

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
Add.	Addendum
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
a. F.	alte Fassung
AfP	Archiv für Presserecht
ai	amnesty international
ai-Jahresbericht	amnesty international (Hrsg.), Jahresbericht 19 . . , Frankfurt/M. (Fischer Taschenbuchausgabe)
AJIL	American Journal of International Law
Anm.	Anmerkung
AnmeldeBest	Anmeldebestimmungen
AO	Anordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge
Art.	Artikel
ASSR	Avtonomnaja Sovetskaja Socialističeskaja Respublika (Autonome Sozialistische Sowjetrepublik)
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
Az.	Aktenzeichen
BAnz.	Bundesanzeiger
BBC	British Broadcasting Corporation
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BIost	Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien/Köln
bes.	besonders
Best.	Bestimmungen
betr.	betreffend
BO	Buletinul Oficial (rumänisches Gesetzblatt)
BR	Bundesrat
BSSR	Belorusskaja SSR (Weißrußland)
BT	Deutscher Bundestag
BT Drs.	Bundestagsdrucksache
bulg.	bulgarisch
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CCPR/C/SR.	International Covenant on Civil and Political Rights. Human Rights Committee. Summary Record
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
Corr.	Corrigenda
Country Reports	Country Reports on Human Rights Practices for 19 . . Report submitted to the Committee on Foreign Relations U.S. Senate and Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives by the Department of State Washington D.C. (fortlaufend)
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
DA	Deutschland-Archiv

DBSt.	Durchführungsbestimmungen
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Dekr.	Dekret
dens.	denselben
Department of State. Country Reports	siehe: Country Reports
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Doc.	Document
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DS	Diariusz Sejmowy (Tagesbericht des Sejm)
dt.	deutsch
DV	Dăržaven Vestnik (bulgarisches Gesetzblatt)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
Dz. U.	Dziennik Ustaw (polnisches Gesetzblatt)
EA	Europa-Archiv
ebda.	ebenda
ed., eds.	editor(s)
EFGB	Ehe- und Familiengesetzbuch der RSFSR
EG StPO	Einführungsgesetz zur Strafprozeßordnung
EKiD	Evangelische Kirche in Deutschland
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
epd-Dok.	Evangelischer Pressedienst. Dokumentation
erg.	ergänzt
ESCOR. Supp.	Economic and Social Council Official Records. Supplement
etc.	et cetera
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
evgl.	evangelisch(e)
evtl.	eventuell
f.; ff.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FGB	Familiengesetzbuch
FN	Fußnote
FS	Festschrift
Fundstellennachweis B	Beilage zum Bundesgesetzblatt (BRD) Teil II. Völkerrechtliche Vereinbarungen
G	Gesetz
GA	General Assembly
GAOR	General Assembly Official Records
GBL	Gesetzblatt der DDR
gem.	gemäß
Gem. VO	Gemeinsame Verordnung
GG	Grundgesetz
Grlg.	Grundlagen
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVO	Gesetzesverordnung
G2W	Glaube in der 2. Welt (Zollikon/Schweiz)

H.	Heft
ha	Hektar
Hl.	Heilig(er)
Hrsg.	Herausgeber
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	The International and Comparative Law Quarterly
i. d. F. v.	in der Fassung vom
i. d. R.	in der Regel
IGfM	Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (Frankfurt/M.)
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
JOR	Jahrbuch für Ostrecht
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	Juristenzeitung
k. A.	keine Angaben
Kap.	Kapitel
KGB	Komitet Gosudarstvennoj Bezopasnosti (Komitee für Staatssicherheit)
Komm.	Kommentar
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KZ	Konzentrationslager
lit.	littera
luth.	lutherisch(e)
Mill.	Millionen
MinR	Ministerrat
MK	Magyar Közlöny (ungarisches Gesetzblatt)
MP	Monitor Polski (polnisches Amtsblatt)
MVD	Ministerstvo Vnutrennich Del (Innenministerium)
ND	Neues Deutschland
NJ	Neue Justiz (DDR)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
Nr.; Nrn.	Nummer(n)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
O	Ordnung
OE	Osteuropa
OEA	Osteuropa-Archiv
OER	Osteuropa-Recht
o. g.	oben genannte(n)
o. J.	ohne Jahr
o. O.	ohne Ort
orth.	orthodox
ÖZöRVR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
PCIJ	Permanent Court of International Justice
poln.	polnisch

Pos.	Position
Prot.	Protokolle
PVR	Polnische Volksrepublik
PVAO	Paß- und Visaanordnung (DDR)
PVAP	Polnische Vereinigte Arbeiterpartei
Rbl.	Rubel
Rdnr.; Rdnrn.	Randnummer(n)
Red.	Redaktion
RFE	Radio Free Europe
RKP	Rumänische Kommunistische Partei
ROW	Recht in Ost und West
RSFSR	Rossijskaja Sovetskaja Federativnaja Socialističeskaja Respublika (Russische Föderative Sozialistische Sowjetrepublik)
RSL	Review of Socialist Law
rum.	rumänisch
russ.	russisch
RVO	Regierungsverordnung
S.	Seite
s.	siehe
s. a.	siehe auch
Sb.	Sbírka zákonů (Gesetzblatt der ČSSR)
Sdr.	Sonderdruck
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
Semiannual Report	Bureau of Public Affairs. US Department of State, Implementation of Helsinki Final Act, 1. (ff.) Semiannual Report (seit 1975/76)
Ser.	Serie
SLOMR	Sindicatul Liber al Oamenilor Muncii din România (Freie Gewerkschaft der arbeitenden Menschen aus Rumänien)
SMOT	Svobodnoe Mežprofessional'noe Ob-edinenie Trudjaščichsja (Freie überberufli- che Vereinigung der Werktätigen)
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n)
sowj.	sowjetisch
SP RSFSR	Sobranie Postanovlenij Pravitel'stva RSFSR (Sammlung der Verordnungen der Regierung der RSFSR)
SP SSSR	Sobranie Postanovlenij Pravitel'stva SSSR (Sammlung der Verordnungen der Regierung der UdSSR)
SR.	Summary Record (Human Rights Committee)
SRR	Sozialistische Republik Rumänien
SSSR	Sojuz Sovetskich Socialističeskich Respublik (Union der Sozialistischen Sowjet- republiken)
StGB	Strafgesetzbuch Bulgarien: vom 15. 3. 1968 DDR: vom 12. 1. 1968 i. d. F. vom 9. 12. 1974 Polen: vom 19. 4. 1969 Rumänien: vom 21. 6. 1968 i. d. F. vom 23. 4. 1973 Sowjetunion/RSFSR: vom 27. 10. 1960 Tschechoslowakei: vom 29. 11. 1961 i. d. F. vom 10. 10. 1973 Ungarn: vom 22. 12. 1978
StuR	Staat und Recht
SU RSFSR	Sobranie Uzakonenij (Gesetzessammlung) RSFSR
u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliches

UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UKI	Ungarisches Kirchensoziologisches Institut (Wien)
U. I.	Uředni list (Amtsblatt der ČSSR)
UN	United Nations
UN Doc. A/Res.	United Nations Document General Assembly/Resolution
UN Doc. E/CN	United Nations Document Economic and Social Council/Commission
UN Doc. ST/HR/Rev.	United Nations Document Secretariat/Division of Human Rights/Revision
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
ung.	ungarisch
UNTS	United Nations Treaty Series (Bd. 1, 1946 ff.)
unveröff.	unveröffentlicht
URSS	Union des Républiques Soviétiques Socialistes
US	United States
USA	United States of America
USSR	Ukrainskaja SSR (Ukraine)
UVR	Ungarische Volksrepublik
v.	vom
VAVO	Veranstaltungsverordnung
Verf.	Verfassung (Bulgarien: vom 18. 5. 1971 DDR: vom 6. 4. 1968 i. d. F. vom 27. 9. 1974 Polen: vom 22. 7. 1952 i. d. F. vom 16. 2. 1976 Rumänien: vom 21. 8. 1965 i. d. F. vom 27. 10. 1986 Sowjetunion: vom 7. 10. 1977 Tschechoslowakei: vom 11. 7. 1960 Ungarn: vom 20. 8. 1949 i. d. F. vom 19. 4. 1972)
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VR	Volksrepublik
VRB	Volksrepublik Bulgarien
VVS RSFSR	Vedomosti Verchovnogo Soveta RSFSR (Amtsblatt des Obersten Sowjets der RSFSR)
VVS SSSR	Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR (Amtsblatt des Obersten Sowjets der UdSSR)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WahlG	Wahlgesetz
WGO	Monatshefte für Osteuropäisches Recht. Die wichtigsten Gesetzgebungsakte in den Ländern Ost-, Südosteuropas und in den ostasiatischen Volksdemokratien
WP	Warschauer Pakt
WRK	Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZGB	Zivilgesetzbuch
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
z. T.	zum Teil

Vorwort

Seit dem Zweiten Weltkrieg haben die Menschenrechte eine ständig zunehmende internationale Bedeutung erlangt. Diese Entwicklung hat in den 70er Jahren eine qualitativ neue Phase erreicht, als wichtige völkerrechtliche Abkommen über Menschenrechtsfragen in Kraft getreten sind und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ihre Bemühungen um die Förderung der Menschenrechte aufgenommen hat. Die weltweite Lage der Menschenrechte geht nunmehr alle Staaten an. Dies gilt nicht zuletzt für die Verwirklichung der Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes, die allen wichtigen Menschenrechtsabkommen beigetreten und am KSZE-Prozeß beteiligt sind. So ist auch die Bundesrepublik Deutschland aufgerufen, dafür einzutreten, daß die Menschenrechte in diesen Staaten den Anforderungen des geltenden Völkerrechts und dem Geist des KSZE-Prozesses entsprechend gewährleistet werden. In Anbetracht der fortschreitenden Internationalisierung der Menschenrechtsproblematik besteht ein ständiges Interesse der breiten politischen Öffentlichkeit, über Zustand und Entwicklung der Menschenrechte in den WP-Staaten sachkundig informiert zu werden. Aus der Mitte des Bundestages sind in den vergangenen Jahren verschiedentlich einschlägige Anfragen an die Bundesregierung gerichtet worden, die sich in ihrer Menschenrechtspolitik dafür einsetzt, „die tatsächliche Anwendung und Respektierung der internationalen menschenrechtlichen Übereinkünfte zu fördern, um auf dieser Grundlage den Schutz des einzelnen Menschen zu stärken“ (Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage am 23. Januar 1986; BT-Drucksache 10/4716, S. 2).

In diesem Bestreben und einem verbreiteten Wunsch folgend, hat der Bundesminister der Justiz im Juli 1986 eine unabhängige Kommission von Wissenschaftlern beauftragt, einen Bericht über den Stand der Verwirklichung der Menschenrechte im Bereich der Staaten des Warschauer Paktes im Lichte der VN-Menschenrechtspakte und der Menschenrechtsdokumente des KSZE-Prozesses anzufertigen und dabei die Lage der dort lebenden Deutschen besonders zu berücksichtigen. Die Kommission hat sich im selben Monat in folgender Zusammensetzung konstituiert:

Vorsitzender:

Prof. Dr. Georg Brunner, Universität zu Köln

Mitglieder:

Prof. Dr. Dieter Blumenwitz, Universität Würzburg

Prof. Dr. Eckart Klein, Universität Mainz

Prof. Dr. Hans von Mangoldt, Universität Tübingen

Prof. Dr. Albrecht Randelzhofer, Freie Universität Berlin

em. Prof. Dr. Gotthold Rhode, Universität Mainz

Prof. Dr. Friedrich-Christian Schroeder, Universität Regensburg

Prof. Dr. Werner Weidenfeld, Universität Mainz

Wissenschaftlicher Sekretär:

PD Dr. Otto Luchterhandt, Universität zu Köln

Bei der Erarbeitung des hiermit vorgelegten Berichts hat sich die Kommission von folgenden Erwägungen leiten lassen:

- In Anbetracht der Komplexität der Materie war eine sachliche Beschränkung der Untersuchung unumgänglich. Nach einer einleitenden Untersuchung der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen (Kapitel I), des kommunistischen Menschenrechtsverständnisses und seiner Völkerrechtskonformität (Kapitel II) sowie der allgemeinen verfassungsrechtlichen Ausgangslage in den WP-Staaten (Kapitel III) konnten deshalb nicht alle einzelnen Menschenrechte, hinsichtlich derer völkerrechtliche Gewährleistungspflichten bestehen, in angemessener Breite und Tiefe behandelt werden. Die notwendige Auswahl hat sich in erster Linie an Menschenrechten orientiert, die im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPBPR) enthalten sind, weil ihnen unmittelbare völkerrechtliche Verbindlichkeit zukommt und weil ihre politische Bedeutung im KSZE-Prozeß besonders unterstrichen wird. Darüber hinaus sind aber auch die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPWSKR) und andere Menschenrechtsdokumente berücksichtigt worden. Im einzelnen wird in Kapitel IV die Lage folgender Menschenrechte und Menschenrechtskomplexe untersucht: 1. Meinungs- und Informationsfreiheit, 2. Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, 3. Wahlrecht, 4. Freizügigkeit, 5. Ehe und Familie, 6. Religionsfreiheit, 7. Minderheitenschutz, 8. Menschenrechte im Strafverfahren und Strafvollzug, 9. Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt.
- In dem somit abgesteckten Rahmen wurde eine möglichst umfassende und regional ausgewogene Darstellung angestrebt. Dies bedeutet, daß der rechtliche und tatsächliche Zustand im Schutzbereich der einzelnen Menschenrechte in bezug auf alle sieben WP-Staaten (Bulgarien, DDR, Polen, Rumänien, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ungarn) ausgelotet werden sollte. Die Lage der Deutschen ist dann ausdrücklich berücksichtigt worden, wenn sie Besonderheiten aufweist, d. h. sich von der menschenrechtlichen Lage unterscheidet, in der sich das gesamte Volk des jeweiligen Staates befindet. Die Kommission ist sich dessen bewußt, daß die angestrebte Vollständigkeit und Ausgewo-

genheit wegen der nach Lebensbereichen und Ländern ungleichen Materialbasis nur annähernd erreicht werden konnten. In zeitlicher Hinsicht konzentriert sich der Bericht auf die rund 15 Jahre seit 1971. Damit wird ein Zeitraum erfaßt, in dem die Internationalisierung der Menschenrechte qualitativ neue Dimensionen angenommen hat. Die Entwicklung in diesem Zeitraum ist freilich nicht abgeschlossen und hat gerade in jüngster Zeit neue Impulse erhalten, deren konkrete Auswirkungen gegenwärtig noch nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden können. Die in der näheren Zukunft denkbaren Veränderungen auf dem Gebiete der Menschenrechte in den WP-Staaten sollten sorgfältig beobachtet werden.

- Die leitende Fragestellung geht dahin, inwiefern die Lage der einzelnen Menschenrechte in den WP-Staaten den Geboten des Völkerrechts entspricht. Demzufolge sind die Abschnitte über die einzelnen Menschenrechte grundsätzlich in drei Teile gegliedert: Zuerst wird die völkerrechtliche Lage geschildert; dann werden die innerstaatliche Rechtslage und Praxis dargelegt; schließlich wird der innerstaatliche Befund völkerrechtlich bewertet. In einzelnen Fällen haben sachliche Besonderheiten geringfügige Abweichungen von diesem Aufbauchema erforderlich gemacht.
- Auf die Aufnahme eines besonderen Kapitels von Landesberichten, in dem der in Kapitel IV nach systematischen Gesichtspunkten behandelte Stoff nunmehr auf die einzelnen WP-Staaten aufgeteilt hätte dargeboten werden können, wurde verzichtet. Dies hätte zu einer Wiederholung des bereits Gesagten und einer unvermeidbaren Vermehrung des Berichtsumfangs geführt. Statt dessen werden die landesspezifischen Abweichungen vom „osteuropäischen Standard“ an geeigneter Stelle in positiver wie negativer Hinsicht hervorgehoben, soweit hinlängliche Informationen vorliegen. Der Leser, der sich für die Menschenrechtssituation in einem bestimmten WP-Staat interessiert, bleibt folglich darauf angewiesen, die Ausführungen in den einzelnen Abschnitten auf das ihn interessierende Land hin zu durchforsten. Um ihm die Suche zu erleichtern, sind die Namen der einzelnen Länder durch Kursivdruck hervorgehoben, wenn zu ihnen nähere Ausführungen gemacht werden. Des weiteren enthält das Schlußkapitel in seinem dritten Abschnitt eine Kurzübersicht über die Lage der Menschenrechte in den einzelnen WP-Staaten.
- Die Kommission hat es nicht als ihre Aufgabe angesehen, eine erneute Dokumentation der Menschenrechtsverletzungen in den WP-Staaten anhand von Einzelfällen vorzulegen. Hierfür sind die verschiedenen Menschenrechtsorganisationen, die es Tag für Tag mit Einzelschicksalen zu tun

haben und individuelle Hilfe leisten wollen, besser berufen. Die Kommission hat sich grundsätzlich auf das Faktenmaterial gestützt, das bereits von anderen Stellen zusammengetragen worden ist, und nur ausnahmsweise eigene Ermittlungen angestellt. Als wichtigste Erkenntnisquellen zur faktischen Lage der Menschenrechte sind die Jahresberichte von amnesty international, die Dokumentationen der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte, die Country Reports on Human Rights Practices des US-Kongresses, die Berichte der International Federation for Human Rights, die Staatenberichte und deren Erörterungen im Rahmen des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen und die Hearings vor der Kommission on Security and Cooperation in Europe des US-Kongresses, aber auch andere Materialien herangezogen worden.

- In den genannten und zahlreichen anderen Dokumentationen und Berichten über die Lage der Menschenrechte in den WP-Staaten sind wertvolle Informationen und viel Tatsachenmaterial enthalten. Ihre Schwäche liegt aber meistens darin, daß sie nicht systematisch angelegt sind, von mangelnder Sachkunde im Umgang mit Rechtsnormen zeugen, das Normenmaterial aus den betroffenen Ländern nur bruchstückhaft aufarbeiten und die ermittelten Fakten juristisch gar nicht oder unzureichend bewerten. Unter diesen Umständen meinte die aus Universitätsprofessoren überwiegend rechtswissenschaftlicher Fachrichtung bestehende Kommission das leisten zu sollen, wozu sie am ehesten befähigt ist und was bisher kaum geleistet worden ist: Sie möchte auf der grundsätzlichen Ebene und auf dem Gebiete der hier behandelten Menschenrechte eine umfassende, vergleichende und differenzierte Lagebeschreibung vorlegen und diese in einen breiteren völkerrechtlichen Bewertungszusammenhang einordnen.

Die Kommission hat das Gesamtkonzept des Berichts gemeinsam erarbeitet. Sie hat die von ihren Mitgliedern vorgelegten Beiträge in mehreren Sitzungen beraten und dabei zahlreiche Anregungen und Empfehlungen ausgesprochen. Im Rahmen der Gesamtverantwortung der Kommission trägt der jeweilige Autor die individuelle Verantwortung für seinen Beitrag. Aus diesem Grunde ist jeder Beitrag mit dem Namen eines Verfassers gekennzeichnet.

Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit sind in einem Schlußkapitel zusammengefaßt. Hier werden in aller Kürze die Gemeinsamkeiten und Unterschiede, die in bezug auf die einzelnen Menschenrechte und die einzelnen WP-Staaten charakteristisch sind, einer Gesamtbewertung unterzogen.

Köln, im September 1987

Prof. Dr. Georg Brunner

Vorsitzender der Kommission

Kapitel I:**Die völkerrechtliche Lage**

von Prof. Dr. Eckart Klein

Gliederung

	Seite
I. Allgemeines und Übersicht	10
II. Menschenrechtsschutz durch völkerrechtliche Verträge	10
1. Charta der Vereinten Nationen, Rassendiskriminierungskonvention, Menschenrechtspakte	11
2. Art und Ausmaß der vertraglichen Verpflichtung	11
a) Möglichkeiten der Rechtsbeschränkung	11
b) Generelle Möglichkeiten	12
c) Staatliche Notlagen	12
d) Einseitige Vorbehalte	13
e) Kündigung	13
III. Menschenrechte und allgemeines Völkerrecht	13
IV. Völkerrechtspolitischer Schutz der Menschenrechte	14
V. Einforderung der Menschenrechte und Interventionsproblematik	15
VI. Institutionelles Überwachungsverfahren	17
1. Berichtsverfahren	17
2. Beschwerdeverfahren	18
3. Bewertung des Überwachungsverfahrens	18
Anmerkungen	19

I. Allgemeines und Überblick

Der Schutz der Menschenrechte ist in einer umfassenden Weise erst mit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945 als Anliegen der Völkerrechtsgemeinschaft erkannt worden. Dazu trug die Erschütterung über die Untaten des nationalsozialistischen Regimes zweifellos erheblich bei. Die in der Charta der Vereinten Nationen übernommene generelle Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte sollte in drei Schritten konkretisiert werden: durch Aufstellung eines noch unverbindlichen, aber Standard setzenden Programms, durch Ausarbeitung eines völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsinstruments und schließlich durch seine international überwachte Durchführung.

Bereits am 10.12.1948 wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündet und damit der erste Schritt realisiert. Die in verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen erfolgte Ausarbeitung eines Katalogs menschenrechtlicher Verbürgungen, denen völkerrechtliche Verbindlichkeit zukommen sollte, benötigte eine sehr viel längere Zeit. Wesentliche Streitfragen bildeten nicht nur das Problem, ob das aufgestellte Programm (AEMR) umfassend in Rechtsnormen umzusetzen sei; insoweit wurde letztlich weder das Recht auf Eigentum (Art. 17) noch das Verbot des willkürlichen Entzugs der Staatsangehörigkeit (Art. 15 Abs. 2) noch das Recht auf Asyl (Art. 14 Abs. 1) übernommen. Umstritten war vielmehr zusätzlich, ob die Umsetzung auch die in der Allgemeinen Erklärung neben den liberalen Freiheitsrechten gleichfalls enthaltenen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte betreffen sollte und ob alle Rechte ihrer Interdependenz wegen in einem oder — ihrer konzeptionellen Unterschiedlichkeit wegen — in zwei Katalogen zu fassen seien. Die Verabschiedung der beiden, freilich erst zehn Jahre später in Kraft getretenen internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte am 19.12.1966 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen zeigt, daß sich die letztgenannte Auffassung durchgesetzt hat; auf der anderen Seite ist aus dem vertraglich vorgesehenen internationalen Überwachungsverfahren jedes richterliche Element eliminiert, die Implementierung der völkerrechtlichen Verpflichtungen daher politischen Mechanismen überantwortet worden.

Die beiden Pakte bilden gewiß das Herzstück des Menschenrechtsschutzes auf universeller Ebene, doch werden sie durch eine Vielzahl weiterer sektoraler Verträge ergänzt, wie z. B. die Konvention über Verhütung und Bestrafung von Völkermord (1948), die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965) und die Konvention über die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung gegenüber Frauen (1979). Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übt bereits für 21 multilaterale Menschenrechtsverträge Depositärfunktion aus¹⁾. Die tat-

sächliche Zahl aller menschenrechtsrelevanten Verträge — auch auf universeller Ebene — ist freilich bedeutend höher; hinzuweisen ist nur auf den Bereich des humanitären Kriegsrechts oder auf die im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) erarbeiteten Konventionen.

Mit dem Verweis auf die vertraglichen Garantien ist die völkerrechtliche Situation der Menschenrechte nicht umfassend beschrieben. Staatliche Verpflichtungen ergeben sich auch aus Völkergewohnheitsrecht und allgemeinen Rechtsgrundsätzen, auch wenn es im einzelnen schwierig sein mag, diesen Mindeststandard genau festzustellen. Diese zusätzliche Absicherung ist deshalb bedeutsam, weil sie vom konkreten Vertragsbindungswillen der Staaten unabhängig ist und damit die Einforderung dieses Standards von Staaten und gegenüber Staaten zuläßt, die (weitergehende) vertragliche Verpflichtungen nicht übernommen haben.

Insgesamt hat heute der Menschenrechtsschutz auf der universellen Ebene einen sehr beachtlichen Grad normativer Dichte erreicht. Angesichts der bekannten politischen Systemdifferenzen und des darin verwobenen unterschiedlichen Menschenbildes ist dies alles andere als selbstverständlich. Unabhängig von allen tatsächlichen und potentiellen Interpretationsschwierigkeiten drückt sich jedenfalls in den völkerrechtlichen Menschenrechtsverbürgungen ein Konsens über die Schutzbedürftigkeit des Individuums und die sich hieraus ergebende Verantwortung der Staaten aus. Besonders hervorzuheben ist, daß gerade in den zentralen universellen Menschenrechtsinstrumenten auf die Würde des Menschen hingewiesen und seine Rechtspersönlichkeit anerkannt wird, ohne daß allerdings mit dieser Aussage Übereinstimmung in der theoretischen Ableitung bzw. philosophischen Fundierung der Menschenrechte erkennbar würde. Um so wichtiger ist die gemeinsame positivrechtliche Basis²⁾.

II. Menschenrechtsschutz durch völkerrechtliche Verträge

Die Warschauer-Pakt-Staaten sind zahlreiche vertragliche Verpflichtungen in Menschenrechtsangelegenheiten eingegangen. Dabei fällt freilich auf, daß diese Staaten kein System des regionalen Menschenrechtsschutzes entwickelt haben, wie es etwa durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950), die Amerikanische Menschenrechtskonvention (1970) und die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker (1981) in den jeweiligen Regionen etabliert wurde. Im folgenden kann nur auf einige wenige für die Warschauer-Pakt-Staaten verbindliche Verträge — und auch dies nur umrißhaft — eingegangen werden.

1. Charta der Vereinten Nationen, Rassendiskriminierungskonvention, Menschenrechtspakte

Die Charta der Vereinten Nationen, die derzeit für 159 Staaten, darunter alle Warschauer-Pakt-Staaten, verbindlich ist, greift die Menschenrechte an verschiedenen Stellen auf. Während die Präambel ein allgemeines Bekenntnis zu den Grundrechten enthält, deren Existenz also offenbar vorausgesetzt wird, erklärt Art. 1 es zu einem Ziel der Vereinten Nationen, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu festigen und zu fördern. Hieraus werden einmal für den Aufgabenbereich der Organe der Vereinten Nationen Konsequenzen gezogen (Art. 13, 62, 68, 76), die Mitgliedstaaten werden aber auch unmittelbar auf die universelle Beachtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache und der Religion verpflichtet. Konkrete Menschenrechtsinhalte über die angesprochenen Diskriminierungsverbote hinaus sind in diesen Vorschriften allerdings nicht enthalten (Art. 55 lit. c, 56). Die eigentliche Bedeutung der VN-Charta liegt daher nicht so sehr in der Festlegung eines bestimmten Menschenrechtsstandards, sondern kommt bei der Interventionsproblematik zum Tragen (siehe unten V.).

Noch vor den beiden Internationalen Menschenrechtspakten ist am 4.1.1969 die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung³⁾ in Kraft getreten; sie steht heute für 124 Staaten, darunter alle des Warschauer Paktes, in Geltung. Das Übereinkommen verdient deshalb Beachtung, weil der Begriff der Rassendiskriminierung keineswegs nur im Sinne rassistischer getrennter Entwicklung und Apartheid zu verstehen ist, sondern jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung erfaßt, die zum Ziel hat, dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder in jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens zu vereiteln oder zu beeinträchtigen (Art. 1). In Verbindung mit Art. 2 und 5 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, insbesondere im Hinblick auf bestimmte Rechte, soweit diese garantiert sind, jede Diskriminierung zu unterlassen; genannt werden z. B. das Wahlrecht, das Recht auf Zugang zum öffentlichen Dienst, auf Freizügigkeit, das Recht zum Verlassen des Landes und das Rückkehrrecht, das Recht auf Ehe, auf Religionsfreiheit, das Versammlungs- und Vereinigungsrecht sowie das Recht auf Gleichbehandlung vor allen Rechtspflegeorganen.

Der am 3.1.1976 in Kraft getretene Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)⁴⁾ ist heute für 87 Staaten verbindlich. Kurz danach (23.3.1976) ist auch der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)⁵⁾ in Kraft getreten; an ihn sind derzeit 86 Staaten gebunden. Die Warschauer-Pakt-Staaten haben beide Pakte ratifiziert.

Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte enthält einen Katalog von Freiheitsrechten, deren Realisierung in erster Linie ein Unterlassen staatlichen Handelns voraussetzt (Verbotsnormen); insofern steht der Pakt in der Tradition liberaler Grundrechtskataloge, wie sie seit dem Ende des 18. Jahrhunderts formuliert werden. Genannt seien etwa das Recht auf Leben, habeas corpus, das Verbot von Folter und Sklaverei, das Recht auf Freizügigkeit, Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, das Eheschließungsrecht und das Wahlrecht. Freilich fordert der Pakt an verschiedenen Stellen auch zu positivem staatlichen Handeln auf, um den Grundrechtsgehalt zu gewährleisten (Gebotsnormen); dies gilt etwa für den Schutz von Ehe und Familie oder das Recht eines Kindes auf Erwerb einer Staatsangehörigkeit.

Solche Gebotsnormen stehen im Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ganz im Vordergrund; die Verwirklichung der Rechte ist abhängig von staatlicher Aktivität, kann also schon per definitionem nicht unmittelbar von den Individuen wahrgenommen werden. Beispiele bieten etwa das Recht auf Arbeit, soziale Sicherheit, angemessenen Lebensstandard und auf Schulbildung. Umgekehrt finden sich allerdings auch in diesem Pakt liberale Rechtsgarantien wie das Recht zur Gewerkschaftsbildung und zum Streik (Art. 8). Auf ihre gegenseitige Ergänzung weisen denn auch beide Pakte in ihren Präambeln deutlich hin.

2. Art und Ausmaß der vertraglichen Verpflichtungen

Eine Analyse der einzelnen menschenrechtlichen Verbürgungen, wie sie in den erwähnten völkerrechtlichen Verträgen enthalten sind, ist hier nicht durchzuführen. Hingegen ist der allgemeine Umfang der nach den Menschenrechtspakten und der Rassendiskriminierungskonvention übernommenen staatlichen Verpflichtungen zu prüfen a). In diesem Zusammenhang bedeutsam sind auch die Möglichkeiten der Rechtsbeschränkung, wie sie generell b) oder in besonderen staatlichen Notlagen c) bestehen. Die Möglichkeit, Vorbehalte zu erklären d), dient dazu, bestimmte völkerrechtliche Verpflichtungen von Anfang an nicht zu übernehmen; mit der Kündigung e) können sich Staaten völkerrechtlichen Vertragspflichten nachträglich wieder entziehen.

a) Möglichkeiten der Rechtsbeschränkung

Da Rassendiskriminierungskonvention und IPWSKR ganz auf die **Pflichten der Vertragsstaaten** abstellen, kann sich der einzelne seinem Staat gegenüber nicht unmittelbar auf diese Vorschriften berufen. Anders sind die meisten Garantien des IPBPR formuliert („Jeder hat ein Recht . . .“; „Niemand darf . . . gezwungen werden“ u. ä.); ihre Respektierung können die Individuen unmittelbar von den Staaten, für die der Pakt in Kraft getreten ist, verlangen, ohne daß zusätzliche Umsetzungen in innerstaatliches Recht erforderlich wären. Die in Art. 2 Abs. 2 dieses Paktes enthaltene Verpflichtung jedes Vertragsstaates, „im Einklang mit

seinem verfassungsmäßigen Verfahren und den Bestimmungen dieses Paktes die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind“, ist – entgegen der Ansicht sozialistischer Völkerrechtler⁶⁾ – nicht geeignet, diese Wirkung der (meisten) Paktrechte in Frage zu stellen, sondern legt den Vertragsstaaten nur eine zusätzliche zwischenstaatliche Verpflichtung auf. Daß dies die richtige Auslegung ist, ergibt sich vor allem aus dem diesem Pakt beigegebenen Fakultativprotokoll, welches Individuen ermöglicht, eine Verletzung der Paktrechte dem Menschenrechtsausschuß (siehe unten VI.) mitzuteilen. Diese Verknüpfung ist nur sinnvoll, wenn die Paktrechte unmittelbar für die Einzelnen wirken; ob die Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert haben, ist für die hier erörterte Frage der Struktur der Rechte ohne Bedeutung.

Für die Interpretation der Verpflichtungen der Vertragsstaaten ist auch der wortgleiche Art. 5 beider Pakte wesentlich. Der jeweilige Abs. 1 konkretisiert das in den Vertragspräambeln aufgestellte Unveräußerlichkeitsprinzip, indem er jede Auslegung untersagt, nach der Tätigkeiten zulässig wären, die auf die Abschaffung oder über die Pakte hinausreichende Beschränkungen von Menschenrechten abzielen. Art. 5 Abs. 2 stellt klar, daß die innerstaatlich geltenden grundlegenden Menschenrechte nicht unter dem Vorwand eingeschränkt oder außer Kraft gesetzt werden dürfen, daß die Pakte solche Garantien nicht oder nur in geringerem Ausmaß enthalten.

b) Generelle Möglichkeiten

Die Möglichkeit zur **Rechtsbeschränkung** ist in allen Grundrechtskatalogen aus Gründen des überwiegenden Gemeinwohls oder der überwiegenden Interessen anderer vorgesehen; sie ist zur Abgrenzung von Rechtssphären und insoweit zur Konstituierung von Freiheit unentbehrlich. Entscheidend ist freilich der vorgesehene Rechtsmechanismus. Höchst problematisch wäre die Etablierung eines umfangreichen Pflichtenstatus' des einzelnen als genereller Gemeinschaftsvorbehalt, wie er neben Art. 29 Abs. 1 AEMR in den Präambeln der beiden Pakte angedeutet sein könnte. Nähere Betrachtung zeigt jedoch, daß die Pakte – und auch die AEMR, wie Art. 29 Abs. 2 bezeugt – dieser Regelungstechnik nicht folgen. Art. 4 IPWSKR verpflichtet die Vertragsstaaten, die Paktrechte nur solchen Einschränkungen zu unterwerfen, „die gesetzlich vorgesehen und mit der Natur dieser Rechte vereinbar sind und deren ausschließlicher Zweck es ist, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern.“ Damit wird das Gemeinschaftsinteresse immerhin – im Sinne der Rechtssicherheit – vom Gesetzmäßigkeitsprinzip und – im Sinne des materiellen Schutzniveaus – von einer Art Angemessenheitsprinzip flankiert; der Verweis auf die „demokratische Gesellschaft“ läuft demgegenüber im Hinblick auf die politischen Systemunterschiede nahezu zwangsläufig leer.

Der IPBPR enthält – über den bereits erörterten Art. 5 hinaus – keine die Grenzen der Rechtsbeschränkung generell regelnde Vorschrift; die Eingriffsmöglichkeiten ergeben sich vielmehr aus den einzelnen Verbürgungen selbst. Insoweit können zwei verschiedene Regelungstechniken festgestellt werden. Der Eingriff ist schon tatbestandsmäßig zulässig, wenn er den geltenden Gesetzen entspricht und nicht willkürlich ist (z. B. Art. 17: Schutz des Privatlebens, der Familie, der Wohnung und des Schriftverkehrs), da nur in diesem Rahmen das Recht überhaupt verbürgt wird. Wo der Grundrechtstatbestand hingegen ausdrücklich eingeschränkt werden kann, wird neben der erforderlichen gesetzlichen Grundlage darauf abgestellt, daß die Einschränkung „zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer“ erforderlich ist (vgl. Art. 12 Abs. 3/Freizügigkeit; Art. 18 Abs. 3/Religionsbekundungsfreiheit; Art. 19 Abs. 3/Meinungsfreiheit; Art. 22 Abs. 2/Vereinigungsfreiheit). Die begriffliche Weite dieser Einschränkungsmöglichkeiten, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung (ordre public)⁷⁾, ist unübersehbar und wird auch durch die Pflicht der Vertragsstaaten, einen innerstaatlichen Rechtsbehelf zur Überprüfung der Einschränkung zu schaffen (Art. 2 Abs. 2), nur wenig faßbarer gemacht. Gleichwohl ist zu betonen, daß die Rechte nicht völlig leerlaufen. Grenzen einer Einschränkung ergeben sich aus dem Gebot der Respektierung der Menschenwürde und den speziellen (Rasse, Geschlecht, Herkunft etc.) Diskriminierungsverbote; sie folgen aber auch aus dem Proportionalitätsprinzip, das seinerseits aus dem grundsätzlichen Verhältnis von Rechtsgewährleistung und Einschränkungsmöglichkeit ableitbar ist. Hieraus ergibt sich dann auch konsequent das Verbot, die Grundrechtseinschränkung zur Regel und den eigentlich garantierten Menschenrechtstatbestand zur Ausnahme zu machen⁸⁾.

c) Staatliche Notlagen

Diese Feststellungen werden durch die **Notstandsregelung** des Art. 4 IPBPR bestätigt⁹⁾. Nach dieser Vorschrift können die Vertragsstaaten „im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist“, die „Maßnahmen ergreifen, die ihre Verpflichtungen aus diesem Pakt in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, außer Kraft setzen, vorausgesetzt, daß diese Maßnahmen ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft enthalten“. Wenn selbst in Fällen des Staatsnotstandes der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die ja schon z. T. in der VN-Charta (Art. 55) genannten speziellen Diskriminierungsverbote respektiert werden müssen, gilt dies erst recht für Grundrechtseinschränkungen außerhalb des Notstandes. Besonders wichtig ist auch, daß Art. 4 Abs. 2 einzelne Rechte ausdrücklich für notstandsfest, also nicht unter Berufung auf die Notstandslage für einschränkbar erklärt.

Genannt sind das Verbot, einen Menschen willkürlich seines Lebens zu berauben; das Folter- und Sklavereiverbot; das Verbot der Schuldhaft; das Verbot, jemanden ohne zur Tatzeit bestehende Strafandrohung zu verurteilen; die Anerkennung als Rechtsperson; Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

Damit wird diesen Rechten auch außerhalb des Notstandes eine zusätzliche Bestandskraft verliehen.

Beginn und Ende der Inanspruchnahme der Notstandsbefugnis müssen ebenso wie die dafür maßgeblichen Gründe den übrigen Vertragsstaaten über den Generalsekretär der Vereinten Nationen mitgeteilt werden (Art. 4 Abs. 3). Bislang hat von den Warschauer-Pakt-Staaten nur die Volksrepublik Polen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Am 29.1.1982 teilte die polnische Regierung dem Generalsekretär die zeitweise Abweichung oder Anwendbarkeitsbeschränkung der Art. 9 (habeas corpus), 12 Abs. 1 und 2 (Freizügigkeit und Recht zum Verlassen des Landes), 14 (Recht auf Berufung in Strafsachen), 19 Abs. 2 (Meinungsäußerungs- und Pressefreiheit), 21 und 22 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) mit. Die Grundrechtssuspendierungen wurden durch vom Staatsrat erlassene Dekrete mit Gesetzeskraft verfügt, die erst nachträglich vom Parlament (Sejm) bestätigt wurden; da der Sejm in Session war, lag hierin ein klarer Verstoß gegen die polnische Verfassung¹⁰⁾.

In der Note wurde auf die Proklamation des Kriegszustandes durch den Staatsrat auf der Grundlage von Art. 33 Abs. 2 der polnischen Verfassung vom 13.12.1981 hingewiesen und hinzugefügt: „Temporary limitation of certain rights of citizens has been prompted by the supreme national interest. It was caused by the exigencies of avorting a civil war, economic anarchy as well as destabilization of state and social structure . . . The restrictive measures in question are of a temporary nature“¹¹⁾.

Eine partielle Aufhebung der Maßnahmen wurde dem Generalsekretär der Vereinten Nationen am 22.12.1982, die am 22.7.1983 erfolgte Beendigung des Kriegszustandes am 25.7.1983 mitgeteilt. Sicher läßt der Begriff des „das Leben der Nation bedrohenden Notstandes“ dem Vertragsstaat einen erheblichen Einschätzungsspielraum. Jedenfalls muß es sich aber um eine sehr ernste Situation handeln. In der Proklamation des „Militärrats der Nationalen Rettung“ vom 13.12.1981 wurde insoweit beziehungsreich nicht nur von der „Gefahr des Niedergangs des Staates“, sondern auch — wegen der drohenden Intervention durch die anderen Warschauer-Pakt-Staaten — von der „Gefahr für seine Souveränität“ gesprochen¹²⁾. Ein genereller Mißbrauch der in Art. 4 IPBPR vorgesehenen Möglichkeiten durch Polen kann daher wohl nicht festgestellt werden, ohne daß damit etwas über die Verhältnismäßigkeit der Grundrechtseinschränkungen und der Anwendung des Kriegsrechts im einzelnen gesagt wäre.

d) Einseitige Vorbehalte

Die Staaten können bei Unterzeichnung, Ratifikation oder Beitritt die einseitige Erklärung (**Vorbehalt**) abgeben, daß die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf sie ausgeschlossen oder geändert wird. Die Warschauer-Pakt-Staaten haben die beiden Menschenrechtspakte vorbehaltlos ratifiziert, sie sind daher in vollem Umfang an deren Bestimmungen gebunden.

Einen Vorbehalt haben die Staaten des Warschauer Paktes hingegen bei der Rassendiskriminierungskonvention gemacht. Er betrifft die in Art. 22 vorgesehene Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs, wenn Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Abkommens anders nicht beigelegt werden können und ein Vertragsstaat den Gerichtshof anruft. Der Umfang der im materiellen Bereich übernommenen Pflichten ist dadurch nicht beschränkt worden.

e) Kündigung

Ein Vertragsstaat kann sich kurch **Kündigung** ex nunc den übernommenen Vertragspflichten entziehen. Dies gilt auch im Fall von Menschenrechtsverträgen. Die Rassendiskriminierungskonvention sieht diese Möglichkeit ausdrücklich vor (Art. 21). Die beiden Menschenrechtspakte enthalten hingegen keine solche Kündigungsklausel. Nach der in Art. 56 der Wiener Konvention über das Vertragsrecht kodifizierten Rechtsregel ist eine Kündigung dann nur zulässig, wenn sich ein Kündigungsrecht aus der Natur des Vertrags herleiten läßt. Angesichts der etwa in der Genozid- oder Rassendiskriminierungskonvention, aber auch der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehenen Kündigungsmöglichkeiten wird eine entsprechende Argumentation im Hinblick auf die Pakte nicht entkräftet werden können. Unberührt bleiben dabei allerdings inhaltlich mit den Vertragspflichten übereinstimmende Menschenrechtsnormen des ungeschriebenen Völkerrechts.

III. Menschenrechte und allgemeines Völkerrecht

Zu den vertraglich vereinbarten Völkerrechtsregeln treten die Normen des ungeschriebenen Völkerrechts, das Völkergewohnheitsrecht und die von den unabhängigen Staaten anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze. Die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht setzt eine prinzipiell länger andauernde, von Rechtsüberzeugung getragene Praxis voraus. Im menschenrechtlichen Kontext ist die einschlägige Rechtsüberzeugung sicher leichter nachzuweisen als die Praxis. Die Rechtsüberzeugung kann etwa in der Zustimmung zu menschenrechtsrelevanten Akten im Rahmen Internationaler Organisationen, in dem Abschluß von Verträgen, der Abmahnung behaupteter Verletzungen und ähnlichem zum Ausdruck kommen. Insoweit ist freilich ebenso wie bei dem heute universell üblichen innerstaatlichen Bekenntnis das unterschiedliche Verständnis von Menschenrechten in den verschiedenen politischen Systemen zu beachten; häufig stehen solche Verbürgungen

auch nur auf dem Papier. Eine völkergewohnheitsrechtliche Verfestigung wird sich deshalb nur für einen relativ engen Kernbereich menschenrechtlicher Garantien feststellen lassen, und auch auf der Grundlage allgemeiner Rechtsgrundsätze wird aus den entsprechenden Gründen eine weitere Erstreckung dieses unabhängig von Verträgen unter völkerrechtlichen Schutz gestellten Kernbereichs nicht möglich sein. Da das Völkerrecht wie alles Recht letztlich dem menschlichen Zusammenleben dienen muß, gehören die Elemente, die für die Erreichung dieses Zwecks unabweisbar sind, zu dem die Völkerrechtsordnung konstituierenden und daher auch für ihre Mitglieder beachtlichen Normbestand. Aber auch auf Grund dieser Überlegung ist nur die Herausarbeitung eines menschenrechtlichen Mindeststandards¹³⁾ möglich. Insoweit kommt auch der Ablehnung der allgemeinen Rechtsgrundsätze als Völkerrechtsquelle durch die sozialistischen Staaten¹⁴⁾ keine erhebliche Bedeutung zu. Im übrigen steht diese Ansicht in Widerspruch zu Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut, an das die Warschauer-Pakt-Staaten als Mitglieder der Vereinten Nationen gebunden sind.

Der Internationale Gerichtshof hat denn auch in mehreren Erkenntnissen an Verpflichtungen menschenrechtlicher Art außerhalb vertraglicher Bindungen erinnert und dabei auf solche grundlegenden Prinzipien und Regeln verwiesen¹⁵⁾. Hohe nationale Gerichte sind gleichfalls vom Bestehen eines menschenrechtlichen Mindeststandards ausgegangen¹⁶⁾. Konkret genannt werden das Verbot des Genozids, der Folter, der Sklaverei und der rassistischen Diskriminierung. Dieser Komplex kann wohl durch die übrigen auch in der VN-Charta genannten speziellen Diskriminierungsverbote (vgl. Art. 55) und die sonstigen notstandsfesten Menschenrechte (vgl. Art. 4 IPBPR) ergänzt werden. Auch das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das freilich kein Individualrecht ist, kann insoweit angeführt werden. Die erkennbar nicht voll ausräumbare Unsicherheit über den ungeschriebenen menschenrechtlichen Normbestand unterstreicht die Bedeutung, die den Menschenrechtsverträgen generell und für den Einzelfall zukommt.

In diesem Zusammenhang wird auch stets auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte hingewiesen. Diese Erklärung ist im Jahr 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen worden¹⁷⁾; von den damals 56 Mitgliedstaaten haben 48 zugestimmt, 8 Staaten haben sich der Stimmen enthalten, darunter neben Saudi-Arabien, Südafrika und Jugoslawien alle späteren Warschauer-Pakt-Staaten, soweit sie damals bereits Mitglieder der Vereinten Nationen waren (neben der Sowjetunion, Weißrußland und Ukraine auch Polen und Tschechoslowakei). Unbestritten kommt der Erklärung ein großes moralisches und politisches Gewicht zu. Sie hat der gesamten Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen die Orientierung gegeben. Rechtlich verbindlich ist sie aber allein auf der Grundlage der Beschlußfassung in der Generalversammlung weder für die Mitglied- noch gar für die Nichtmitgliedstaaten geworden. Die Erklärung legt sich auch selbst nur die Funktion zu, „Richtschnur für alle Völker und Nationen“ („a common standard of achievement for all peoples and all

nations“) zu sein. Unabhängig davon wird jedoch heute zunehmend die Ansicht vertreten, daß die in der Allgemeinen Erklärung artikulierten Rechte im Laufe der Zeit zum Völkergewohnheitsrecht erstarkt seien¹⁸⁾. Zur Begründung wird auf die häufige Inbezugnahme der Erklärung durch weitere Resolutionen der Vereinten Nationen und Konferenzdokumente, aber auch durch völkerrechtlich verbindliche Verträge, z. B. durch die beiden Menschenrechtspakte (Präambeln), und schließlich durch eine Vielzahl nationaler Verfassungen aufmerksam gemacht¹⁹⁾. Der Internationale Gerichtshof hat im Teheraner Geiselfall die rechtswidrige Freiheitsbeschränkung als unvereinbar mit den Prinzipien der VN-Charta wie auch mit den fundamentalen Prinzipien, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ausdruck kommen, bezeichnet²⁰⁾.

Gleichwohl bestehen Bedenken, die Allgemeine Erklärung in toto dem Völkergewohnheitsrecht zuzuordnen. Jedenfalls bezüglich der bewußt nicht in die Pakte oder andere Menschenrechtsverträge übernommenen Rechte wird man so weit nicht gehen können. Für andere Rechte (Recht auf Leben, Folter- und Sklavereiverbot etc.) erscheint diese These aber als durchaus unproblematisch. Hinsichtlich der gewohnheitsrechtlichen Verfestigung wird man also zu differenzieren und dahingehende Feststellungen für den Einzelfall zu treffen haben.

Die Frage der rechtlichen Wirkung der Allgemeinen Erklärung erschöpft sich freilich nicht in der Qualifikationsfrage. Die Völkerrechtsgemeinschaft — wie sie in der Organisation der Vereinten Nationen verfaßt ist — hat mit dieser Erklärung einen bedeutenden interpretierenden Hinweis auf das von der VN-Charta angestrebte Ziel der Förderung und Festigung der Achtung vor den Menschenrechten gegeben und damit einen Rahmen abgesteckt, der für die Abgrenzung der völkerrechtlich relevanten von den der nationalen Souveränität unterstehenden Handlungsweisen maßgeblich ist. In diesem Punkt deckt sich die rechtliche Wirkung der Allgemeinen Erklärung mit den Folgen des KSZE-Prozesses.

IV. Völkerrechtspolitischer Schutz der Menschenrechte

Auf das Verhalten von Staaten kann nicht nur mit den Mitteln des Rechts eingewirkt werden. Eine Übersicht über den menschenrechtlichen Standard in den zwischenstaatlichen — gerade auch das Ost-West-Verhältnis einschließenden — Beziehungen muß daher auch Absprachen berücksichtigen, die zwar nicht rechtlich bindend, gleichwohl aber von großer politischer Bedeutung geworden sind. Das wichtigste Beispiel dafür bietet der KSZE-Prozeß.

Die **Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)** wurde am 1.8.1975 nach über zweijährigen Beratungen durch Unterzeichnung der Schlußakte durch 34 Staaten Europas (darunter alle Warschauer-Pakt-Staaten) und Nordamerikas sowie den Heiligen Stuhl in Helsinki beendet. Die Schlußakte enthält zwei für den Menschenrechtsschutz we-

sentliche Abschnitte. Im sogenannten Korb 1 wird die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit“ zu den zehn Prinzipien gerechnet, „die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten“. Die Staaten anerkennen hierbei die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und erklären, daß sie diese Rechte und Freiheiten in ihren gegenseitigen Beziehungen stets achten und sich einzeln und gemeinsam bemühen werden, die universelle und wirksame Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu fördern.

Zweierlei verdient besondere Hervorhebung. Ganz wesentlich ist in diesem Prinzip VII die Betonung der „Freiheit des Individuums“ und der Hinweis darauf, daß die politischen Bürgerrechte, aber auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte „sich alle aus der dem Menschen innewohnenden Würde ergeben“. Erstmals wird ferner das Prinzip der Achtung der Menschenrechte gleichrangig neben die Prinzipien der staatlichen Souveränität und der Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten gestellt.

Im ‚Korb 3‘ der Schlußakte wird die „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ behandelt. Bedeutsam ist hier vor allem der erste Unterabschnitt über „menschliche Kontakte“, der sich wieder untergliedert in:

- Kontakte und regelmäßige Begegnungen auf der Grundlage familiärer Bindungen;
- Familienzusammenführung;
- Eheschließung zwischen Bürgern verschiedener Staaten;
- Reisen aus persönlichen oder beruflichen Gründen;
- Verbesserung der Bedingungen für den Tourismus auf individueller oder kollektiver Grundlage;
- Begegnungen der Jugend;
- Sport;
- Erweiterung der Kontakte.

Ein zweiter Unterabschnitt befaßt sich mit Fragen der „Information“; insoweit drücken die Teilnehmer ihre Absicht aus, mündliche, gedruckte, gefilmte und gesendete Informationen besser als bisher zu verbreiten, zugänglich zu machen und auszutauschen und in diesen Bereichen verstärkt zusammenzuarbeiten und dabei auch die Arbeitsbedingungen für Journalisten zu verbessern. Die Zusammenarbeit soll auch im Kultur- und Bildungsbereich erweitert werden; dabei wird die Absicht deutlich gemacht, den Beitrag nationaler Minderheiten oder regionaler Kulturen „unter Berücksichtigung der legitimen Interessen ihrer Mitglieder“ zu erleichtern.

Das Folgetreffen von Belgrad (1977/78) brachte keine faßbaren menschenrechtlichen Fortschritte. Immerhin wurde die Entschlossenheit unterstrichen, alle Bestimmungen der Schlußakte „unilateral, bilateral und multilateral umfassend durchzuführen“. Hingegen

enthält das am 6.9.1983 angenommene „Abschließende Dokument“ des Madrider Folgetreffens wieder einen Abschnitt über „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“, in dem die in der Helsinki-Akte angesprochenen Fragen konkretisiert und verfeinert werden. Während es 1975 noch hieß, daß die Teilnehmerstaaten „ihre Absicht ausdrücken“, das jeweils Nachfolgende zu tun, wurde 1983 die Formulierung gewählt: „Die Teilnehmerstaaten . . . sind übereingekommen, nunmehr das Folgende durchzuführen.“

Das im November 1986 eröffnete dritte Folgetreffen in Wien wurde u. a. durch Expertentreffen in Ottawa (1985) und Bern (1986) vorbereitet. Obgleich hierbei keine konkreten Ergebnisse erzielt werden konnten, ist doch auch bei diesen Gelegenheiten intensiv sowohl über die allgemeine Menschenrechtssituation in den Teilnehmerstaaten als auch über Einzelfälle diskutiert worden²¹⁾.

Die Schlußakte von Helsinki und das Abschließende Dokument von Madrid sind keine völkerrechtlichen Verträge; mit ihnen haben die Staaten keine Rechtspflichten übernommen. Die Teilnehmerstaaten haben aber gleichwohl zu erkennen gegeben, daß sie sich in der Praxis nach Maßgabe des Erklärten verhalten wollen. Ein Abgehen davon wäre kein völkerrechtliches Delikt und daher nicht nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit zu behandeln, politische Pressionen der übrigen Teilnehmerstaaten wären jedoch zulässig.

Der gegebene Überblick zeigt, daß die genannten politischen Vereinbarungen zumindest teilweise inhaltlich identisch mit völkerrechtlichen Verpflichtungen sind. Denkbar ist ferner, daß diese Vereinbarungen später in Verträge übernommen werden oder in Völkergewohnheitsrecht erwachsen und von daher völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangen; sie können sich auch auf die Auslegung völkerrechtlicher Verträge auswirken. Die Konferenzdokumente sind daher zwar rechtlich nicht verbindlich, aber keineswegs rechtlich unerheblich. Da die Teilnehmerstaaten die innerhalb ihrer Grenzen bestehende Menschenrechtssituation der Mitsprache anderer Staaten ausgesetzt haben, haben sie sich der rechtlichen Argumentation begeben, daß entsprechende Erörterungen und Abmachungen Einmischungen in ihre inneren Angelegenheiten darstellen.

V. Einforderung der Menschenrechte und Interventionsproblematik

Die Warschauer-Pakt-Staaten verweisen gegenüber der Einforderung der Menschenrechte dennoch darauf, „daß es die Aufgabe der jeweiligen Mitgliedstaaten ist, in ihrem Hoheitsbereich die Menschenrechte zu gewährleisten, und daß die Förderung der Menschenrechte deshalb Gegenstand der auf dem Grundsatz der Achtung der souveränen Gleichheit beruhenden internationalen Zusammenarbeit der Staaten ist“²²⁾. Der Sache nach liegt darin der Vorwurf, die Einforderung der Menschenrechte verletze das den domaine réservé schützende Interventionsverbot.

Der Umfang der inneren Angelegenheiten eines Staates hängt vom jeweiligen Stand des Völkerrechts ab, kann also nicht vom einzelnen Staat definiert werden. Die Internationalisierung des Menschenrechtsschutzes hat jedenfalls dazu geführt, daß die Frage der Respektierung der Menschenrechte nicht generell dem *domaine réservé* unterstellt werden kann; insoweit kommt es vielmehr entscheidend auf den Umfang der völkerrechtlichen Einbeziehung durch Verträge, allgemeines Völkerrecht und politische Absprachen an.

Eine verbotene Intervention setzt neben der Einwirkung in innere Angelegenheiten überdies voraus, daß die dabei verwendeten Mittel ein Element des Zwangs enthalten, also von beachtlicher Intensität sind²³). Von daher fallen Proteste und kritische Mahnungen, die Einsetzung nationaler Untersuchungs- und Berichtskommissionen, die Herstellung und Veröffentlichung von Berichten über Menschenrechtsverletzungen und offizielle Schreiben an Verfolgte, aber auch etwa die Verweigerung von Handelsbegünstigungen (z. B. Einräumung der Meistbegünstigungsklausel) aus dem Begriff der verbotenen Intervention ohnehin heraus. Umgekehrt kann der betroffene Staat solche Kritik und das Ansinnen, über die behaupteten Menschenrechtsverletzungen Rechenschaft zu geben, zurückweisen, es sei denn, er ist verpflichtet, diesem Verlangen zu entsprechen. Da völkerrechtliche Pflichten grundsätzlich relativ, d. h. (nur) gegenüber bestimmten Völkerrechtssubjekten bestehen, kommt es darauf an, wer berechtigt ist, die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen zu verlangen und auf deren Verletzung zu reagieren.

Hierzu sind, geht es um die Nichterfüllung von Vertragspflichten, jedenfalls die anderen Vertragsstaaten aktivlegitimiert. Dem kann nicht mit dem Argument widersprochen werden, die Realisierung der Vertragspflichten durch entsprechende Ausgestaltung und Anwendung des nationalen Rechts entziehe sich dem Anspruch der anderen Vertragsparteien wegen der in der staatlichen Souveränität begründeten Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungshoheit²⁴); eine solche Argumentation würde nämlich von der zwischenstaatlichen Verpflichtung nichts mehr übrig lassen und jede Form der Kontrolle und Überwachung von Anfang an obsolet werden lassen. Sicher wird die innerstaatliche Implementierung von dem unterschiedlichen Menschenrechtsverständnis beeinflusst werden, zulässig ist dies jedoch nur im Rahmen der freilich häufig recht weit gefaßten Verpflichtungen.

Anspruchsberechtigt ist jeder einzelne Vertragsstaat, keineswegs nur die Vertragsgemeinschaft als solche. Dabei ist, anders als in den Fällen des diplomatischen Schutzes, nicht vorausgesetzt, daß die Menschenrechtsverletzung einen Angehörigen des reklamierenden Staates betrifft. Die völkerrechtliche Entwicklung der Menschenrechte hat gerade dazu geführt, daß die Staatsangehörigkeit des Verletzten als schutzbegründendes und damit auch anspruchsbegründendes Merkmal entfallen ist.

Als Mittel der Durchsetzung kommen für den Vertragsstaat sicher die in dem jeweiligen Menschen-

rechtsvertrag vorgesehenen Verfahren in Betracht. Wie noch zu zeigen ist (siehe unten VI.), sind diese Möglichkeiten im Rahmen der hier erörterten universellen Menschenrechtsverträge allerdings sehr beschränkt. Umso wichtiger ist die Frage, ob dem einfordernden Vertragsstaat auch die vom allgemeinen Völkerrecht zur Verfügung gestellten Reaktionsmöglichkeiten auf die Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen einschließlich der Repressalie zugänglich sind²⁵).

Primär kommt es hierfür auf die Bestimmungen des einzelnen Vertrages an; Art. 44 IPBPR und Art. 16 der Rassendiskriminierungskonvention machen deutlich, daß eine Beschränkung auf das jeweils speziell vorgesehene Vertragsverfahren nicht gewollt ist. Bedenken können sich dann nur aus dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit ergeben; denn die Frage, ob Menschenrechte verletzt wurden, wird in aller Regel kontrovers beantwortet werden. Zweifellos wäre eine neutrale Instanz, die von außen her über Bestehen und Umfang der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit entscheidet, die vorzugswürdige Lösung. Solange sie fehlt und andere Streitbeilegungsmöglichkeiten nicht greifen, obliegt es jedoch den Staaten selbst, das Völkerrecht durchzusetzen. Der Einsatz von Repressalien ist daher in derartigen Fällen zulässig; natürlich sind ihre rechtlichen Voraussetzungen (vor allem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) zu beachten. Wichtig ist auch, daß die eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Repressalienweg nicht suspendiert werden dürfen; sie sind repressalienfest. Ob der Einsatz von Repressalien (z. B. Aussetzung von Handelsverträgen u. ä.) ein sinnvolles Mittel der Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen ist, kann nur im Einzelfall entschieden werden.

Eine sehr schwierige Frage ist, unter welchen Voraussetzungen Nichtvertragsstaaten²⁶) oder – soweit keine vertraglichen Verpflichtungen bestehen – Staaten überhaupt die Beachtung der Menschenrechte von einem anderen Staat verlangen können. Die Berechtigung des Einwands der Einmischung in die inneren Angelegenheiten hängt auch in diesem Fall zunächst vom Stand des Völkerrechts, hier des allgemeinen Völkerrechts, ab.

Das allgemeine Völkerrecht enthält, wie gezeigt, nur einige grundlegende Menschenrechte (sogenannter Mindeststandard). Sind sie betroffen, kann sich der Verletzterstaat dann nicht auf seinen *domaine réservé* berufen, wenn seine völkerrechtliche Verpflichtung auch gegenüber dem einfordernden Staat besteht. Insofern wird heute weitgehend die Ansicht von der alle Staaten berechtigenden Wirkung (*erga-omnes*-Wirkung) der fundamentalen Menschenrechte vertreten, eine Ansicht, die jedenfalls dann zutreffend ist, wenn es sich um systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen handelt; in der internationalen Praxis hat sich hierfür die Formulierung „consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights“ durchgesetzt²⁷). In diesem Fall wird die Menschenrechtslage in einem Staat von einem allgemeinen Interesse zu einem Rechtsinteresse der einzelnen Staaten; dies kann mit dem Hinweis auf Art. 56 VN-Charta, aber auch mit der allgemeinen Anerkennung der Menschenrechte als Grundlage des

Friedens in der Welt begründet werden²⁸⁾. Auch von Seiten der Warschauer-Pakt-Staaten wird diese Auffassung — bezogen freilich meist auf Südafrika, Chile und Israel — vertreten²⁹⁾. Im wesentlichen deckt sich dieser Maßstab mit den Kriterien, nach denen sich die Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen mit Menschenrechtsverletzungen befaßt (dazu unten VI.).

Können die Staaten auf der Grundlage des allgemeinen Völkerrechts die Beachtung der Menschenrechte von einem anderen Staat verlangen, so stehen ihnen hierzu grundsätzlich die Mittel zu Gebote, die zur Durchsetzung völkerrechtlicher Ansprüche gegeben sind; dies schließt die Repressalie mit ein³⁰⁾. Im übrigen ist im Hinblick auf die politische Opportunität des Einsatzes von Beugemitteln auf oben zu verweisen.

VI. Institutionelles Überwachungsverfahren

Im Gegensatz zu vielen völkerrechtlichen Verträgen, die allenfalls einen Streitbeilegungsmechanismus für aufgetretene Auslegungs- und Anwendungsdifferenzen vorsehen, enthalten zahlreiche Menschenrechtsverträge verfahrensrechtliche Vorkehrungen, die die Durchführung der übernommenen Verpflichtungen sicherstellen sollen. Zu nennen sind insoweit das Berichtsverfahren, das Staaten- und Individualbeschwerdeverfahren.

1. Berichtsverfahren

Bei allen Schwächen, die ihm anhaften, muß das Berichtsverfahren auf der universellen Ebene als das institutionelle Herzstück des internationalen Überwachungsmechanismus angesehen werden; denn da, wo es vorgesehen ist, ist es für alle Vertragsstaaten obligatorisch.

So sind die Mitgliedstaaten der Rassendiskriminierungskonvention verpflichtet (Art. 9), im Zweijahresrhythmus einem Ausschuß Berichte vorzulegen, in denen darzulegen ist, welche Maßnahmen sie zur Durchführung der Konvention getroffen haben. Auch nach dem IPWSKR (Art. 16–22) haben die Vertragsstaaten periodische Berichte über die von ihnen getroffenen Maßnahmen und über die bei der Beachtung der Paktrechte erzielten Fortschritte vorzulegen. Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen kann diese Berichte seiner Menschenrechtskommission zur Prüfung, Empfehlung oder bloßen Kenntnisnahme vorlegen, auch der Generalversammlung Berichte mit allgemeinen Empfehlungen zuleiten.

Gegenüber diesem sehr schwachen, sogar als „offener Fehlschlag“ charakterisierten Verfahren³¹⁾ hat sich das vom IPBPR etablierte Berichtsverfahren (Art. 40) besser bewährt. Es unterscheidet sich vom Verfahren des anderen Pakts schon durch die Bereitstellung eines eigenen Überwachungsorgans, des aus 18 unabhängigen Persönlichkeiten bestehenden Menschenrechtsausschusses. Die Staaten müssen innerhalb eines Jahres, nachdem der Pakt für sie verbindlich wurde, einen Erstbericht liefern und weitere Berichte nach Aufforderung durch den Ausschuß.

Die Warschauer-Pakt-Staaten haben alle, z. T. mit gewisser Verzögerung, ihre Erstberichte in den Jahren 1977–79 vorgelegt und — mit Ausnahme von Bulgarien und Rumänien — in der ersten Hälfte der 80er Jahre einen Nachfolgebericht. Die meist recht umfangreichen Berichte folgen in ihrem Aufbau im wesentlichen den Richtlinien des Ausschusses; bei den Zweitberichten ist freilich nicht durchgehend beachtet, daß sie neben der Information über seither eingetretene Entwicklungen auch gerade die Fragen aufgreifen sollen, die im ersten Bericht und der anschließenden Erörterung offen geblieben waren. Nach Art. 40 Abs. 2 ist in den Berichten auf etwa bestehende Umstände und Schwierigkeiten hinzuweisen, die die Durchführung dieses Paktes behindern. In den vorgelegten Berichten ist von solchen Schwierigkeiten allerdings nichts zu lesen; vielmehr wird der Eindruck vollständiger Beachtung und Implementierung vermittelt.

Der Ausschuß hat die Aufgabe, die Berichte zu prüfen. Dies geschieht in einer grundsätzlich öffentlichen Erörterung, an der Regierungsvertreter des betroffenen Staates teilnehmen. Nach einem Einführungsstatement des Leiters der Delegation werden auf der Grundlage des Berichts, aber auch motiviert durch andere Erkenntnisquellen, von den Ausschußmitgliedern z. T. sehr kritische und auch ins Detail gehende Fragen gestellt. So wurden dem Vertreter der DDR im Jahre 1978 bei der Diskussion des ersten Berichts 130 Fragen präsentiert³²⁾. Ein gewisses Gruppenverhalten der Ausschußmitglieder wird dabei freilich sehr deutlich. Während die Mitglieder aus den westlichen und blockfreien Pakt-Staaten ihre Fragen in der Regel an den materiellen Pakt-Bestimmungen als Prüfungsmaßstab orientieren, wird von den Mitgliedern aus den sozialistischen Staaten immer wieder die Ausweitung in allgemeinere Zusammenhänge — wie Frieden, Abrüstung und die Verbindung der politischen mit den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Rechten — gesucht. Diese Zusammenhänge bestehen zwar, doch ist der Ausschuß ein auf die Durchführung des IPBPR beschränktes Überwachungsorgan.

Alle Fragen werden einige Tage später von der Regierungsdelegation zusammen beantwortet; bei der Diskussion der Zweitberichte wurden freilich die Fragen nach bestimmten Sachkomplexen gegliedert und entsprechend beantwortet. Obgleich dieses neuere Verfahren einen Eskapismus weniger begünstigt, zeigt sich doch nach den Erfahrungen der zwei bisherigen Diskussionsrunden folgendes: Auch in den abschließenden Antworten wird das Bestehen einer jeden Diskrepanz im Verhältnis zu den Vertragspflichten bestritten. Im übrigen werden die von „kapitalistischen“ Staaten abweichende Menschenrechtskonzeption betont und kritische Fragen unter Hinweis darauf unterlaufen. Die in den Berichten in aller Regel fehlende Information über die Verwaltungs- bzw. Vollzugsrealität wird auch in den Antworten nicht nachgeliefert; die Darstellung bleibt ganz überwiegend auf die normative Ebene beschränkt. Fälle evidenten Falschinformation sind selten, so wenn geleugnet wird, daß es Verfolgung aufgrund politischer Opposition gibt. Häufiger werden Fragen einfach nicht beantwortet; der Wunsch von Ausschußmitgliedern um nachträgli-

che schriftliche Beantwortung fand von Seiten der Warschauer-Pakt-Staaten bisher keine Resonanz.

Den Abschluß der Prüfung soll ein Bericht des Ausschusses mit allgemeinen Bemerkungen (general comments) bilden, die an die Vertragsstaaten übersendet werden, die ihrerseits zu den Bemerkungen Stellung nehmen können. Diese Ausweitung der Diskussion hat bisher nicht stattgefunden; der Ausschuß hat bislang kein Verfahren durch einen eigenen Bericht abgeschlossen. Grund dafür ist die Uneinigkeit über den möglichen Inhalt solcher Bemerkungen; die Warschauer-Pakt-Staaten sehen darin die Gefahr einer unzulässigen Einmischung in die inneren Angelegenheiten. Der Ausschuß hat sich daher einstweilen damit zufrieden gegeben, allgemeine Bemerkungen über Probleme der Realisierung von Menschenrechten — ohne irgendwelche Staaten zu nennen — in seinen Jahresbericht aufzunehmen; konkrete Kritik an einzelnen Staaten wird nur geübt, wenn sie den formalen Bedingungen ihrer Berichtspflicht nicht genügen.

2. Beschwerdeverfahren

Nach Art. 41 IPBPR können die Vertragsstaaten erklären, daß sie die Zuständigkeit des Ausschusses zur Prüfung von Mitteilungen anerkennen, in denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat verletze die Paktverpflichtungen. Von den Warschauer-Pakt-Staaten ist eine entsprechende Erklärung bisher nicht abgegeben worden. Auch von anderer Seite ist ein konkretes Verfahren noch nicht in Gang gesetzt worden. Das von der Rassendiskriminierungskonvention (Art. 11ff.) vorgesehene Staatenbeschwerdeverfahren ist ebenfalls noch nicht praktisch erprobt worden; immerhin handelt es sich dabei um ein für alle Vertragsstaaten, also auch sämtliche Warschauer-Pakt-Staaten obligatorisches Verfahren, dem sie sich nicht entziehen könnten, wenn es ein anderer Vertragsstaat in Gang brächte.

In der Rassendiskriminierungskonvention (Art. 14) einerseits und durch ein Fakultativprotokoll zum IPBPR andererseits ist geregelt, daß die Vertragsstaaten überdies die Zuständigkeit der jeweiligen Ausschüsse für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen von Einzelpersonen anerkennen, die behaupten, Opfer von Verstößen gegen die Vertragsbestimmungen zu sein. Die Warschauer-Pakt-Staaten haben in beiden Fällen eine entsprechende Unterwerfungserklärung nicht abgegeben.

Ein Beschwerdeverfahren eigener Art hat sich im Rahmen der als Hilfsorgan des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen fungierenden Menschenrechtskommission entwickelt. Ausgangspunkt waren die über 38.000 bei den Vereinten Nationen eingehenden Menschenrechtsbeschwerden von Privatpersonen aus aller Welt. Während zunächst die Ansicht vorherrschte, die Vereinten Nationen dürften hierauf nicht mit irgendwelchen Maßnahmen reagieren, beschloß der Wirtschafts- und Sozialrat später, seine Menschenrechtskommission und deren Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierungen und für den Schutz von Minderheiten solche Informa-

tionen prüfen zu lassen, die auf einen Gesamtzusammenhang schwerer und verlässlich belegter Menschenrechtsverletzungen („a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights and fundamental freedoms“) schließen lassen³³). Prüfungsgegenstand ist also die allgemeine Menschenrechtssituation in einem Staat, nicht die individuelle Menschenrechtsverletzung.

Das Verfahren ist grundsätzlich vertraulich und recht kompliziert gestaltet. Die Beschwerden werden vom VN-Menschenrechtszentrum in Genf gesammelt, in monatlichen Listen zusammengefaßt und den betreffenden Staaten zur Stellungnahme zugeleitet. Eine der Zahl der Regionalgruppen entsprechende fünfköpfige Untergruppe der Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierungen und den Minderheitenschutz prüft die ihr übergebenen Listen und die eingegangenen staatlichen Stellungnahmen vor; nur die von der Untergruppe vorgelegten Beschwerden werden von der Unterkommission (26 Mitglieder) erneut daraufhin überprüft, ob sie schwere und zuverlässig bezeugte Menschenrechtsverletzungen erkennen lassen. Die Unterkommission kann die Weiterleitung an die Menschenrechtskommission beschließen, die Behandlung vertagen oder das Verfahren einstellen. Eine wiederum aus fünf Personen bestehende Arbeitsgruppe, die vor den jährlichen Tagungen der Menschenrechtskommission zusammentritt, berät die Vorschläge der Unterkommission und legt ihrerseits der Menschenrechtskommission Entscheidungsempfehlungen vor. Die Menschenrechtskommission pflegt diesen Empfehlungen in aller Regel zu folgen. Sie kann dabei beschließen, selbst eine Untersuchung durchzuführen oder mit Zustimmung des betroffenen Staates einen ad hoc-Ausschuß einzusetzen (Beispiel: Afghanistan). Abschließend entscheidet die Kommission darüber, ob sie eine Empfehlung an den Wirtschafts- und Sozialrat richtet; sie kann auch vom vertraulichen in das öffentliche Verfahren übergehen.

In den beiden vergangenen Jahrzehnten ist die Menschenrechtssituation zahlreicher Staaten in der Menschenrechtskommission behandelt worden, aus dem Bereich der Warschauer-Pakt-Staaten nur die der DDR (1981–1983)³⁴), wobei auch dieses Verfahren 1983 eingestellt wurde, da die Arbeitsgruppe und ihr folgend die Kommission mehrheitlich die Auffassung vertraten, daß die Verweigerung der Ausreise — und dies bildet insoweit den überwiegenden Teil der Beschwerden — keinen ausreichenden Grund für die Durchführung dieses Verfahrens darstellt.

3. Bewertung des Überwachungsverfahrens

Keines der generell zur Verfügung stehenden Verfahren, erst recht nicht das vor allem praktisch gewordene Berichtsverfahren, führt zu einer den Sachverhalt festlegenden und seine Vereinbarkeit mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen überprüfenden und feststellenden verbindlichen abschließenden Entscheidung; selbst Abschlußberichte sind in der Praxis bisher nicht erstellt worden. Der Schwerpunkt der Überwachungsverfahren verlagert sich daher automatisch in die Erörterung der Berichte, wird damit

aber auch nahezu vollständig von der Qualität der Berichterstattung und der Kooperationsbereitschaft der Staaten abhängig. Der Menschenrechtsausschuß (IPBPR) drängt auf die Veröffentlichung sowohl der Berichte als auch der gestellten Fragen und des Diskussionsverlaufs in den jeweiligen Staaten, um den Bericht auch innerstaatlicher Kritik zugänglich zu machen. Erfolg ist diesen Bemühungen bisher in den Warschauer-Pakt-Staaten nicht beschieden gewesen; so fanden etwa Vorlage und Diskussion der Zweitberichte von DDR und Sowjetunion im Jahr 1984 in den dortigen Medien keinerlei Resonanz³⁵⁾. Die von den internationalen Kontrollverfahren intendierte Breiten- und Druckwirkung wird auf diese Weise weitgehend verhindert.

Unter diesen Umständen haben Überlegungen, ein obligatorisches richterliches Element in den Überwachungsmechanismus einzubauen, kaum Hoffnung auf Erfolg. Der bereits 1947 gemachte und später von der Bundesregierung wieder aufgegriffene Vorschlag, einen Internationalen Menschenrechtsgerichtshof zu errichten³⁶⁾, hat daher wohl keine Realisierungschance. Dies gilt sogar für die viel weniger weitreichende Anregung, in Anlehnung an den VN-Hochkommissar für Flüchtlinge den Posten eines Hohen Kommissars für Menschenrechte zu schaffen. Die Konkretisierung dieses Gedankens ist in der oben erwähnten Unterkommission der Menschenrechtskommission intensiv versucht worden³⁷⁾. Der Arbeitsschwerpunkt des von der Generalversammlung zu wählenden Hohen Kommissars würde danach auf der schnellen, direkten und vertraulichen Kontaktaufnahme mit der jeweiligen Regierung liegen, wenn ihm Fälle bekannt werden, die ein solches unmittelbares Tätigwerden erforderlich machen. Die dem Hohen Kommissar einzuräumenden Möglichkeiten im Hinblick auf Sachverhaltsaufklärung und Hilfeleistung für die betroffenen Personen sind nach dem gegenwärtigen Stand für die Warschauer-Pakt-Staaten nicht akzeptabel.

Im Ergebnis sind die durch die wichtigsten Menschenrechtsverträge institutionalisierten Überwachungsverfahren kaum als besonders effektiv einzuschätzen. Immerhin bietet sich die Chance, mittel- und langfristig das Entstehen eines dem Menschenrechtsschutz generell günstigen politischen Bewußtseins zu fördern und jedenfalls schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen zurückzudrängen. Die Förderung dieses Bewußtseins setzt Publizität der Kritik und des Verfahrens voraus. Die Aufmerksamkeit, die politische Konferenzen wie die KSZE in Helsinki und ihre Nachfolgetreffen in der breiten Öffentlichkeit finden, bilden daher wertvolle Stützen für die rechtlich verankerten Kontrollmechanismen.

Anmerkungen

1) United Nations, Human Rights International Instruments, UN Doc. ST/HR/4/Rev. 5 (1983).

2) Auch betont von C. Tomuschat, Human Rights in a World-Wide Framework. Some Current Issues, ZaöRV 45 (1985), S. 546 (550).

3) UNTS Bd. 660 S. 195; BGBl. 1969 II S. 961.

4) BGBl. 1973 II S. 1569.

5) BGBl. 1973 II S. 1533.

6) Z. B. Autorenkollektiv, Staatsrecht der DDR, 2. Aufl., Berlin (-Ost) 1984, S. 214.

7) Vgl. dazu T. Ammer, Menschenrechtsverletzungen in der DDR, DA 1985, S. 949 ff.

8) W. K. Geck, Internationaler Schutz von Freiheitsrechten und nationale Souveränität, JZ 1980, S. 73 (77).

9) Die anderen hier erwähnten Völkerrechtsverträge enthalten keine Notstandsklauseln. Vgl. aber etwa Art. 15 EMRK.

10) Zur verfassungsrechtlichen Problematik und zur Würdigung der polnischen Rechtsprechung siehe E. Gralla, Die Notstandsverfassung in Polen nach den Vorgängen am 13. 12. 1981, ROW Sonderheft 1983, S. 11 ff. und S. Lammich, Das Kriegsrecht in Polen, JZ 1982, S. 237 ff.; ferner B. Bytomski, Das polnische Oberste Gericht zum Kriegsrecht, WGO 1982, S. 39 ff.

11) United Nations, Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, Status as at 31 December 1985, New York 1986, S. 143.

12) Vgl. Lammich (Anm. 10), S. 238.

13) Davon ist der fremdenrechtliche Mindeststandard streng zu unterscheiden.

14) Vgl. G. I. Tunkin, Das Völkerrecht der Gegenwart, Moskau 1963, S. 120 ff.; Autorenkollektiv (DDR), Völkerrecht, Lehrbuch Teil 1, Berlin(-Ost) 1981, S. 208 ff.

15) Nachweise bei C. Ritterband, Universeller Menschenrechtsschutz und völkerrechtliches Interventionsverbot, Bern—Stuttgart 1982, S. 161 ff.

16) Z. B. Beschluß des BVerfG vom 13. 12. 1977, BVerfGE 46, 342 (362).

17) UN Doc. A/RES/217 (III) vom 10. 12. 1948.

18) P. Sieghart, The Lawful Rights of Mankind, Oxford 1985, S. 64 f.; J. C. Salcedo, Human Rights, Universal Declaration 1948, in: R. Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 8, Amsterdam—New York—Oxford 1985, S. 303 (306 f.).

19) Hierzu zählt neben vielen schwarzafrikanischen Staaten z. B. auch Spanien (Art. 10 Verfassung von 1978).

20) „Wrongfully to deprive human beings of their freedom and to subject them to physical constraint in conditions of hardship is in itself manifestly incompatible with the principles of the Charter of the United Nations, as well as with the fundamental principles enunciated in the Universal Declaration of Human Rights“; ICJ Reports 1980, S. 42.

21) Vgl. E. Eickhoff, Das KSZE-Expertentreffen über Menschenrechte in Ottawa — eine Bewertung, EA 1985, S. 573 ff.; A. Doepfner, Das KSZE-Expertentreffen über menschliche Kontakte in Bern, EA 1986, S. 513 ff.

22) B. Graefrath, Internationale Zusammenarbeit der Staaten zur Förderung und Wahrung der Menschenrechte, NJ 1977, S. 1 (3); Y. Rechetov, International Responsibility for Violations of Human Rights, in: A. Cassese (ed.), UN Law/Fundamental Rights, Alphen aan Rijn 1979, S. 237 (240).

23) R. Bindschedler, Der Schutz der Menschenrechte und das Verbot der Einmischung, in: FS Schlochauer, Berlin—New York 1981, S. 179 (182).

24) Dazu Ritterband (Anm. 15), S. 286 ff.

25) Die Frage wird kontrovers diskutiert; vgl. etwa einerseits B. Simma/M. Steiner, Völkerrechtliche Möglichkeiten der Durchsetzung vertraglich garantierter Menschenrechte für Deutsche gegenüber den Staaten Osteuropas, in: Menschenrechte für Deutsche in Osteuropa, Bonn 1980, S. 31 (62 ff.), und B. Simma, Fragen der zwischenstaatlichen Durchsetzung vertraglich vereinbarter Menschenrechte, in: FS Schlochauer, Berlin—New York 1981, S. 635 ff., andererseits

- seits J. A. Frowein, Die Verpflichtungen erga omnes im Völkerrecht und ihre Durchsetzung, in: FS Mosler, Berlin—Heidelberg—New York 1983, S. 241 (244 ff.).
- ²⁶⁾ Im Fall der Menschenrechtspakte gehören zu den Nichtvertragsstaaten wichtige Bündnispartner der Bundesrepublik Deutschland, z. B. die Vereinigten Staaten von Amerika.
- ²⁷⁾ Nachweise bei U. Beyerlin, Menschenrechte und Intervention, in: B. Simma/E. Blenk-Knocke (Hrsg.), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit, Berlin(-West) 1979, S. 157 (180).
- ²⁸⁾ Vgl. dazu auch die Hinweise in den Präambeln der beiden Menschenrechtspakte.
- ²⁹⁾ Siehe Rechetov (Anm. 22), S. 241 f.
- ³⁰⁾ Vgl. A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin(-West) 1984, S. 908 f.
- ³¹⁾ C. Tomuschat, Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen, EA 1981, S. 587 (593).
- ³²⁾ H.-J. Bartsch, Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes im Jahre 1977, NJW 1978, S. 449.
- ³³⁾ Resolutionen E/1235 (XLII) vom 6. 7. 1967 und E/1503 (XLVIII) vom 27. 5. 1970.
- ³⁴⁾ Vgl. Tomuschat (Anm. 31), S. 594.
- ³⁵⁾ Tomuschat (Anm. 2), S. 578.
- ³⁶⁾ Vgl. S. C. Khare, Human Rights and United Nations, New Delhi 1977, S. 94 ff.; Rede des Bundesaußenministers H.-D. Genscher vor der 31. Generalversammlung am 28. 9. 1976, Vereinte Nationen 1976, S. 129 ff.
- ³⁷⁾ Nachweise Vereinte Nationen 1983, S. 25; 1984, S. 33.

Kapitel II:**Die kommunistische Konzeption der Bürgerrechte
und die Menschenrechte des Völkerrechts¹⁾**

von Prof. Dr. Hans von Mangoldt

Gliederung

	Seite
I. Die kommunistische Konzeption der Bürgerrechte	22
1. Ideologische Grundkonzepte	22
a) Negation des vorstaatlichen Charakters der Menschenrechte	22
b) Historische Bedingtheit (Basis-Überbau-Lehre)	22
c) Klassencharakter	23
d) Einheit von gesellschaftlichen und Individualinteressen	23
2. Verfassungsrechtliche und rechtstheoretische Grundaussagen	23
a) Grundrechte als staatlich gewährte Rechte	23
Exkurs: Inkorporation des IPBPR in das innerstaatliche Recht?	24
b) Grundrechte als subjektive Rechte	25
c) Einheit von politischen/persönlichen und sozio-ökonomischen/kulturellen Rechten	25
d) Einheit von Grundrechten und Grundpflichten	25
e) Unbedingter Vorrang der Gesellschaft	26
f) Grundrechte als Mitgestaltungsrechte	26
g) „Menschenrechte“ von Ausländern als Fremdkörper	26
II. Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht	27
1. Die kommunistische Konzeption der Menschenrechtspakte	27
a) Einbettung der Menschenrechtspakte in das „demokratische Völkerrecht“	27
b) Menschenrechte als Teilaspekt eines „Rechts auf Frieden“	27
c) Einheit von bürgerlichen und politischen/wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechten	28
d) Verwirklichung der Menschenrechte durch Ausübung des Selbstbestimmungsrechts	28
e) Menschenrechtspakte als Verpflichtung zur ausschließlich innerstaatlichen Verwirklichung und Durchsetzung der Menschenrechte	28
2. Unvereinbarkeit der kommunistischen Konzeption mit den Vertragspflichten aus dem IPBPR	29
a) Der Pakt als Quelle materieller Bindung	29
b) Das Individuum als Schutzobjekt	30
c) Freiheitsrechte und Gemeinschaftsbindung	31
Anmerkungen	31

I. Die kommunistische Konzeption der Bürgerrechte

Nach der in den Warschauer-Pakt-Staaten vertretenen kommunistischen Auffassung manifestieren sich in der Konzeption und Ausgestaltung der Bürgerrechte die Antworten einer Staats- und Gesellschaftsordnung auf die Grundfragen des Verhältnisses von Staat und Bürger, von Gesellschaft und Individuum.

1. Ideologische Grundkonzepte

Entscheidend geprägt ist diese Position in allen Staaten des Warschauer Paktes von einer Reihe ideologischer Grundprämissen für das Staats- und Gesellschaftssystem; erst aus ihnen heraus wird sie verständlich.

a) Negation des vorstaatlichen Charakters der Menschenrechte

Auf der Grundlage des Materialismus verneint der Marxismus-Leninismus kategorisch einen metaphysischen, naturrechtlichen Ursprung von Menschenrechten. Zurückgewiesen wird insbesondere das sog. bürgerlich-liberale Menschenrechtsverständnis mit der Vorstellung von Menschenrechten als angeborenen, vorstaatlichen und unveräußerlichen Rechten²⁾. Statt dessen geht das materialistische Grundkonzept davon aus, daß die Rechts- und Staatsordnung insgesamt, und damit auch Grundrechte des Einzelnen, auf den materiellen Bedingungen einer Gesellschaft, auf den herrschenden sozio-ökonomischen Verhältnissen beruhen und demgemäß auch der Veränderung unterliegen. Menschenrechte im eigentlichen Sinne werden damit unmöglich, Rechte des Einzelnen können nur als historisch-konkrete „Grundrechte“ gedacht werden. Das „menschliche Wesen“ ist, so Marx in seinen Feuerbach-Thesen³⁾, „kein dem einzelnen Individuum innewohnendes Abstraktum. In seiner Wirklichkeit ist es das ensemble der gesellschaftlichen Verhältnisse“. Einen ‚objektiven Maßstab‘ für die Gewährung von ‚Menschenrechten‘ kann es damit nur in Entsprechung zu den ‚Gesetzmäßigkeiten der gesellschaftlichen Vorwärtseentwicklung‘ geben, die mit den Mitteln und Methoden der Gesellschaftswissenschaft zu erschließen sein sollen⁴⁾. Das Kollektive und seine jeweilige historische Entwicklung werden so zum entscheidenden Bestimmungsfaktor.

Menschenwürde kann damit im Kern nicht bedeuten, daß der Mensch als geistig-sittliches Wesen darauf angelegt ist, in Freiheit und Selbstbewußtsein sich selbst zu bestimmen und auf die Umwelt einzuwirken⁵⁾. Gleichwohl wird der Begriff seit der Auflage der VN-Menschenrechtspakte zur Unterzeichnung durch die Staaten zunehmend in Literatur und Rechtsordnung der Staaten des Warschauer Paktes rezipiert. Freilich mit durchaus besonderer Sinngebung.

Zweierlei ist kennzeichnend: Die Verbindung des Schutzes von Ehre und Würde (z. B. Art. 57 UdSSR-Verf. 1977) und die Konzentration auf die Würde des

Menschen als „grundsätzliches Prinzip der rechtlichen Stellung des **Bürgers** in der sozialistischen Gesellschaft“⁶⁾. Mit der Verbindung von Ehre und Würde ist eine Verengung der ‚Menschenwürde‘ auf den bloßen Ehrenschatz angelegt. Als Würde des Bürgers wird in diesem Zusammenhang die Gesamtheit der Eigenschaften verstanden, die seinen sozialen Wert und seine gesellschaftliche Rolle kennzeichnen und bestimmen, von der sozialistischen Ordnung hervorgebracht werden und Ergebnis der tagtäglichen Bemühungen jedes Einzelnen sind. Dieser Ordnung ist unentrinnbar nur der Bürger unterworfen. Reflektiert nun aber die Vorstellung von der Würde des Menschen die fundamentale Gesetzmäßigkeit der sozialistischen Lebensweise, die im Menschen den höchsten Wert und das Hauptziel der gesellschaftlichen Entwicklung sieht⁷⁾, so ist es durchaus folgerichtig, daß die staatlichen Rechtsordnungen Achtung und Wahrung der Würde direkt oder indirekt ausschließlich auf den Bürger beziehen (z. B. Art. 4, 19 Abs. 2, 30 Abs. 1 DDR-Verf. 1968/1974). Das entscheidende Merkmal der Menschenwürde und ihrer Wahrung sei schließlich, daß die ökonomischen und sonstigen gesellschaftlichen Verhältnisse, unter denen die Menschen lebten, eine Ausbeutung des Menschen nicht zuließen. Aus dieser Grundtatsache ergebe sich die Wahrung und Wirklichkeit aller anderen Attribute der Menschenwürde und der Achtung vor ihr⁸⁾.

Auf diese Weise wird, entsprechend der materialistischen Grundkonzeption, der ‚Schutz der Menschenwürde des Bürgers‘ zum Wesenselement des Sozialismus. Der Mensch schlechthin ist nicht gefragt. Dem Begriff der Menschenwürde wird, wie auch den Grundrechten im übrigen, eine betont gesellschaftsbezogene Ausrichtung gegeben, es wird ein Zusammenhang mit Werten wie Stolz auf die Staatsbürgerschaft, Verantwortung, Gerechtigkeit, Kameradschaft, sozialistischer Internationalismus und Solidarität hergestellt⁹⁾.

b) Historische Bedingtheit (Basis-Überbau-Lehre)

Nach der Lehre des historischen Materialismus vollziehen sich die Veränderungen der gesellschaftlichen Verhältnisse auf der Grundlage materieller Bedingungen und nach einer gesetzmäßigen Entwicklung. Maßgebend für die Entwicklung des Überbaues, zu dem die Organisation von Staat und Gesellschaft, also auch das Rechtswesen gehören, ist die Veränderung der Basis, also der ökonomischen Struktur, die sich aus dem Stand der Produktivkräfte und dem Charakter der Produktionsverhältnisse ergibt. Eine Veränderung der Basis bringt notwendig Veränderungen des Rechtswesens als eines Teiles des Überbaues mit sich.

Damit hängt auch die Ausgestaltung des Grundrechtssystems, also der Inhalt der Rechte und Pflichten, ihr Umfang und ihre faktische Verteilung zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen vom historischen Typ der Gesellschaft und des Staates ab¹⁰⁾.

Das westliche, bürgerlich-liberale Grundrechtskonzept, so wird gefolgert, sei daher überholt. Es gehe auf Ideen des 17. und 18. Jahrhunderts zurück, also auf Forderungen, die aus dem Kampf gegen den Feudalismus stammten. Unterdessen sei es jedoch in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zu einer Weiterentwicklung gekommen¹¹⁾. Westliches Grundrechtsverständnis diene darum nur noch der Bemäntelung der historisch überlebten Herrschaft des Kapitals, der Verhinderung der objektiv notwendigen Umwälzung der Gesellschaft¹²⁾.

c) Klassencharakter

Als kennzeichnend für die Grundrechte, wie auch den Staat selbst und das Recht im allgemeinen, gilt im übrigen ihr Klassencharakter¹³⁾. Nach marxistischer Lehre finden im Staat und im Recht die sich aus den sozio-ökonomischen Verhältnissen ergebenden Bedürfnisse und Interessen der in der Gesellschaft herrschenden Klasse ihren Ausdruck. Von Friedrich Engels stammt die Formel, daß der Staat im Großen und Ganzen, in zusammenfassender Form, nur der Reflex der ökonomischen Bedürfnisse der die Produktion beherrschenden Klasse ist und daß die Rechtsbestimmungen nur die ökonomischen Lebensbedingungen der Gesellschaft in Rechtsform ausdrücken¹⁴⁾.

Aus diesem Grundkonzept ergeben sich nach marxistischem Verständnis grundlegende Unterschiede der Grundrechtskonzeption und der Grundrechtsverwirklichung unter den Bedingungen des ‚Kapitalismus‘ und des ‚Sozialismus‘. Solange im Kapitalismus im Interesse der herrschenden Bourgeoisie das Privateigentum als angebliches Menschenrecht geschützt werde, werde dadurch zugleich die daraus notwendig resultierende Unfreiheit und Ungleichheit der Nicht-Besitzenden aufrecht erhalten. Freiheit, Gleichheit und Rechte eines jeden Menschen seien aber nur dann realisierbar und garantiert, wenn das werktätige Volk unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer Partei sein Selbstbestimmungsrecht verwirkliche, die politische und ökonomische Macht ausübe und so die Bedingungen für die Freiheit des Volkes und jedes einzelnen schaffe¹⁵⁾.

Auch wegen dieses Klassencharakters der Grundrechte sei eine Übertragung westlicher Konzepte auf die sozialistischen Staaten nicht möglich. Eine solche Übertragung könne nur den Feinden des Sozialismus nützen¹⁶⁾. Selbst wenn rein äußerlich „Formverwandtschaften“ zwischen den Grundrechtskatalogen westlicher und östlicher Prägung bestünden, ergäben sich doch aus den gegensätzlichen ökonomischen und politischen Bedingungen in Sozialismus und Kapitalismus auch hinsichtlich der Grundrechte grundlegende Unterschiede¹⁷⁾.

d) Einheit von gesellschaftlichen und Individualinteressen

Zu den Grundannahmen der kommunistischen Lehre gehört schließlich die These, daß unter den Bedingungen des Sozialismus eine Übereinstimmung von ge-

ellschaftlichen und Individualinteressen gegeben sei¹⁸⁾. Sie beruhe darauf, daß im Sozialismus die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen beseitigt sei und nunmehr die Werktätigen die ökonomische und politische Macht ausübten.

Allerdings wird die Interessenidentität nach heutiger Lehre nicht als „absolute“ Identität verstanden, angenommen wird vielmehr nur eine Einheit im „Hauptsächlichen, im Entscheidenden“¹⁹⁾. Auf diese Weise wird zugestanden, daß die Interessen nicht immer zusammenfallen und es im Einzelfall zu Konflikten kommen kann. Solche Konflikte können sich ebenso aus dem Fehlverhalten von Staatsorganen wie aus negativer Abweichung Einzelner ergeben²⁰⁾.

2. Verfassungsrechtliche und rechtstheoretische Grundaussagen

a) Grundrechte als staatlich gewährte Rechte

Nach kommunistischem Grundrechtsverständnis werden die Grundrechte und die damit in untrennbarem Zusammenhang gesehenen Grundpflichten der Bürger vom Staat gewährt, ist deren Rechtsquelle ausschließlich staatliches Recht, gewöhnlich die Verfassung. Als Regelungsgegenstand von Grundrechten und Grundpflichten wird die prinzipielle Rechtsstellung des Bürgers, das grundlegende Verhältnis von Gemeinschaft und Individuum unter den Bedingungen der sozialistischen Gesellschafts- und Staatsordnung angesehen²¹⁾.

Die Gewährung von Rechten und die Auferlegung von Pflichten durch den Staat erfolge in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen der sozialistischen Gesellschaft und den Interessen der Persönlichkeit²²⁾; Maßstab für die normative Fixierung seien die vom Marxismus-Leninismus erkannten objektiven Gesetzmäßigkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung²³⁾.

Die Vorstellung eines objektiven Maßstabes für die Grundrechtsgewährung hat inzwischen auch in der DDR-Literatur dazu geführt, es als obrigkeitstaatliches Denken abzulehnen, die Grundrechte als Gabe und Geschenk des Staates zu begreifen. Statt dessen wird betont, daß der Staat mit der Gewährung von Grundrechten nur seiner geschichtlichen Verpflichtung gerecht werde und nur **objektive** Ansprüche von Individuen und Gesellschaft zu Bürgerrechten umforme. Es handele sich bei den sozialistischen Grundrechten um von den Werktätigen durch schöpferische Tätigkeit errungene Freiheitsgrade, um von ihnen selbst erarbeitete Inhalte²⁴⁾. Mit diesem Hinweis auf die historische Bedingtheit der Bürgerrechte sind die Grenzen der Objektivität des Maßstabes für die staatliche Grundrechtsgewährung gekennzeichnet: es handelt sich nicht, wie schon oben zur ideologischen Grundkonzeption und zur Negation des vorstaatlichen Charakters der Menschenrechte (oben 1.a)) festgestellt, um einen zeitlos gültigen, am Individuum selbst orientierten Maßstab, vielmehr bleibt die ‚Objektivität‘ der Ansprüche von Individuen und Gesellschaft gebunden an den Stand der sozio-ökonomischen und staatlichen Entwicklung.

Exkurs: Inkorporation des IPBPR in das innerstaatliche Recht?

Die Literatur der WP-Staaten schließt die Möglichkeit nicht aus, daß sich die (inner-)staatliche Gewährung von Grundrechten aus der Anwendung von Normen völkerrechtlicher Verträge als direkt wirksames Recht ergeben könnte²⁵⁾. Im westlichen Schrifttum wird deshalb z. T. für einzelne WP-Staaten die Auffassung vertreten, die im IPBPR enthaltenen politischen und Freiheitsrechte seien angesichts ihres self-executing-Charakters (s. Kap. I. — E. Klein, S. 11) innerstaatlich unmittelbar anwendbar²⁶⁾. Die Frage ist jedoch keineswegs so eindeutig zu beantworten.

Mit Recht macht schon die Denkschrift der Bundesregierung zum IPBPR (BTDRs. 7/660, S. 29, zu Art. 2 Abs. 2) darauf aufmerksam, daß es angesichts eines gewissen Maßes an Elastizität, welches den Staaten in der Erfüllung der Verpflichtung zur innerstaatlichen Anwendung der Paktrechte gewährt werden sollte, bereits zweifelhaft ist, ob diese als innerstaatlich unmittelbar anwendbar anzusehen sind, wo es verfassungsmäßig und nach der Natur einzelner Rechte möglich ist. Zudem hatte sich auch der vom Ministerkomitee des Europarates eingesetzte Sachverständigenausschuß für Menschenrechtsfragen nicht in der Lage gesehen, bei der Auslegung des IPBPR angesichts der nebeneinander gestellten Vertragspflichten zur Achtung der Paktrechte (Art. 2 Abs. 2) und zur Durchführung der „gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen ..., die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen“ (Art. 2 Abs. 2), zu entscheiden, ob die Paktrechte nun als self-executing verstanden werden müßten oder nicht (BTDRs. 7/660, S. 48 f. Nrn. 37 ff.).

Im übrigen wäre nach der Verfassungslage in den einzelnen WP-Staaten zu entscheiden, ob das im Zusammenhang mit der jeweiligen Ratifikation des IPBPR gewählte innerstaatliche Verfahren innerstaatlich Geltung (Transformation) des Paktes bewirken konnte.

Am relativ klarsten ist insoweit die Lage für die **DDR**. Nach Art. 51 Verf. 1968 bedurften zum Ratifikationszeitpunkt (8.11.1973) völkerrechtliche Verträge, „so weit durch sie Gesetze der Volkskammer geändert werden“, der Bestätigung durch die Volkskammer. Diese ist Voraussetzung für ihr innerstaatliches Inkrafttreten, ihre Transformation in innerstaatliches Recht²⁷⁾. Eine solche Bestätigung ist jedoch nicht herbeigeführt worden. Vielmehr hat man die Ratifikation des IPBPR durch den Staatsratsvorsitzenden gem. Abschn. IV Nrn. 1 u. 3 des Erlasses des Staatsrates über den Abschluß und die Kündigung von internationalen Verträgen vom 30.1.1961 (GBl. I S. 5) nebst dem Text des Paktes im Gesetzblatt der DDR (II 1974, S. 57) bekannt gemacht. Dies bedeutet keine Transformation; der Pakt ist also innerstaatlich nicht anwendbar²⁸⁾.

Im Ergebnis der gleiche Befund ergibt sich wohl für die **Sowjetunion**. Der Pakt ist hier gemäß dem zur Zeit der Ratifikation (16.10.1973) geltenden innerstaatlichen Recht (Art. 49 lit. o Verf. 1936; Verfahrensordnung über die Ratifikation und Kündigung internatio-

nalcr Verträge der UdSSR vom 20.8.1938, VVS SSSR 1938, Nr. 11) aufgrund Ratifikationsdekrets des Präsidiums des Obersten Sowjets (VVS SSSR 1973, Nr. 40, Art. 564) ratifiziert und am 28.4.1976 im Amtsblatt des Obersten Sowjet der UdSSR publiziert worden (VVS SSSR 1976, Nr. 17, Art. 291). Daraus könnte an sich wohl die innerstaatliche Geltung des Paktes folgen. Die Sowjetunion selbst berichtet jedoch gegenüber dem Menschenrechtsausschuß, daß der Pakt innerstaatlich nicht unmittelbar anwendbar sei²⁹⁾. Daran wird man sich zu halten haben. Die Gründe sind nicht vollständig klar, dürften aber in der Auffassung der Sowjetunion zu suchen sein, daß die Paktrechte nicht self-executing seien und daß Grundrechte nur durch autonomes innerstaatliches Recht gewährt werden könnten (dazu auch unten II. 1. e)).

Ähnliches gilt wohl für **Bulgarien**, das den Pakt am 21.9.1970 gemäß Ratifikationsdekret des Präsidiums der Volksversammlung vom 23.7.1970 (DV Nr. 60/1960) ratifiziert und am 28.5.1976 (DV Nr. 43/1976) innerstaatlich bekannt gemacht hat. Auch hier geht der Menschenrechtsausschuß davon aus, daß innerstaatliche Geltung nicht angenommen werden kann³⁰⁾.

Für die **ČSSR** ergibt sich wohl das gleiche. Gemäß Bekanntmachung des Außenministers vom 10.5.1976 (Sb. Nr. 120/1976) ist vor Ratifikation durch den Staatspräsidenten (23.12.1975) die Zustimmung der tschechoslowakischen Bundesversammlung eingeholt worden, wohl gem. Art. 36 Abs. 3 des Verfassungsgesetzes Sb. Nr. 143/1968, nach dem die internationalen politischen Verträge allgemeinen Charakters und die Verträge, zu deren Durchführung ein Gesetz der Bundesversammlung erforderlich ist, zustimmungsbedürftig sind. Das bezeichnete Verfahren wird auch bei solchen Verträgen angewandt, die später unzweifelhaft innerstaatlich Anwendung finden sollen³¹⁾. Nach dem für den IPBPR gewählten Ratifikationsverfahren wäre also innerstaatliche Geltung des Paktes durchaus möglich. Gleichwohl wird sie im Menschenrechtsausschuß verneint³²⁾.

Für **Polen** erfolgte laut Bekanntmachung des Staatsrates vom 3.3.1977 (Dz. U. 1977, Nr. 38, Pos. 167) die Ratifikation aufgrund seiner dementsprechenden Entscheidung, aber ohne parlamentarische Beteiligung. Damit ist schon nach dem gewählten Verfahren zweifelhaft, ob der Pakt innerstaatliche Geltung erlangen konnte³³⁾. Zudem stellt der polnische Eingangsbericht für den Menschenrechtsausschuß fest, daß Ratifikation und Verkündung des Paktes ihn „zur Grundlage des Erlasses innerstaatlicher Gesetze und anderer geeigneter rechtlicher Instrumente gemacht“ habe, d. h. daß der Pakt selbst keine innerstaatliche Geltung erlangt hat³⁴⁾.

In **Rumänien** ist der Pakt ebenfalls nicht als die Gesetzgebung berührender Vertrag behandelt worden, der nach Art. 43 Nr. 9 Verf. 1965 der Ratifikation durch die Große Nationalversammlung bedurft hätte. Vielmehr ist der Pakt aufgrund Dekretes des Staatsrats Nr. 212 vom 31.10.1974 (BO I Nr. 146/1974) ratifiziert worden, hat innerstaatliche Geltung also nicht erlangt.

Eine abweichende Feststellung ist nur für **Ungarn** möglich. Hier ist nach Ratifikation (17.1.1974) durch Gesetzesverordnung Nr. 8/1976 des Präsidialrates der IPBPR innerstaatlich verkündet worden, wohl gem. Art. 30 Abs. 1 lit. e und Abs. 5 Verf. 1949 i. d. F. v. 1972. Gegenüber dem Menschenrechtsausschuß hat Ungarn daraufhin ausdrücklich erklärt, daß das Gesetzesdekret den Pakt „in das Rechtssystem Ungarns integriert“ habe und „seine Bestimmungen demgemäß von jedermann vor den Gerichten oder anderen staatlichen Stellen herangezogen“ werden könnten³⁵⁾.

b) Grundrechte als subjektive Rechte

Auch nach kommunistischer Staats- und Rechtstheorie wird den Grundrechten inzwischen der Charakter von subjektiven Rechten zuerkannt³⁶⁾. Dies stellt eine Abkehr von früher vertretenen Meinungen dar, daß das Kategorienpaar objektives und subjektives Recht für den Sozialismus schlechthin unbrauchbar sei, da hier Staat und Volk, Gesellschaft und Individuum eins geworden seien³⁷⁾. Der Begriff des subjektiven Rechts soll dabei nicht nur bedeuten, daß der Bürger Subjekt entsprechender Rechte sei, sondern daß er vor allem innerhalb des Handlungsspielraumes, den das jeweilige Recht gewährt, nach individuellem Ermessen handeln oder daraus unmittelbar rechtliche Ansprüche geltend machen könne³⁸⁾. In der DDR wird die unmittelbare, ohne die Notwendigkeit konkretisierender Rechtsvorschriften eintretende Berechtigung des Bürgers auf Art. 105 Verf. gestützt, welcher bestimmt, daß die Verfassung unmittelbar geltendes Recht ist³⁹⁾.

Dies stellt eine Weiterentwicklung gegenüber der in den 60er Jahren im sowjetischen Schrifttum vertretenen Ansicht dar, welche zwar den Charakter der Grundrechte als subjektive Rechte bejahte, doch davon ausging, daß die Grundrechte dem Bürger keinen materiell-rechtlichen Anspruch auf ein konkretes Handeln oder Unterlassen des Staates vermitteln⁴⁰⁾.

Freilich ist es nach kommunistischem Verständnis nicht Sinn der Ausgestaltung der Grundrechte als subjektive Rechte, für den Bürger eine staatsfreie Sphäre zu schaffen. Unter sozialistischen Gesellschaftsbedingungen sei eine solche Konstruktion ein Anachronismus. Denn der sozialistische Staat sei das Machtinstrument der Werktätigen, die aber nicht vor der Macht geschützt werden müßten, die sie selbst revolutionär geschaffen hätten und ausübten. Ausgehend von der prinzipiellen Übereinstimmung von gesellschaftlichen und individuellen Interessen unter sozialistischen Gesellschaftsbedingungen wird der Sinn der Gewährung von Grundrechten als subjektive Rechte vielmehr darin gesehen, der positiven Verhaltensorientierung staatlicher und gesellschaftlicher Organe, sowie der Lösung partieller Widersprüche und einzelner Konflikte zwischen Partnern, die an der Grundrechtsrealisierung beteiligt seien, zu dienen⁴¹⁾. Eingeräumt wird aber durchaus die Möglichkeit eines Fehlverhaltens von Staatsorganen in einzelnen Fällen. Wenn sich der Bürger dann auf seine Grundrechte

berufe, stelle ihn das jedoch noch nicht in Opposition zum Staat als solchem⁴²⁾.

c) Einheit von politischen/persönlichen und sozio-ökonomischen/kulturellen Rechten

Die kommunistische Staats- und Rechtslehre teilt die sog. sozialistischen Grundrechte vielfach — wohl im Anschluß an die Verfassung der UdSSR von 1977 — in vier Gruppen ein:

- (1) Politische Rechte (z. B. Recht auf Mitgestaltung des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens, Wahlrecht, Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit);
- (2) Persönliche Rechte (z. B. Unantastbarkeit der Persönlichkeit, Schutz von Ehe und Familie, Unverletzlichkeit der Wohnung);
- (3) Soziale und ökonomische Rechte (z. B. Recht auf Arbeit, Recht auf leistungsgerechten Lohn, Recht auf Freizeit und Erholung);
- (4) Kulturelle Rechte (z. B. Recht auf Bildung, Recht auf Teilnahme am sozialen Leben)⁴³⁾.

In Abgrenzung zu den sog. bürgerlichen Ideologien wird eine untrennbare Einheit von politischen und persönlichen und als gleichwertig zu gewährleistenden sozio-ökonomischen und kulturellen Grundrechten angenommen⁴⁴⁾. Begründet wird dies damit, daß der Sozialismus den Menschen eine allseitige Persönlichkeitsentfaltung ermöglichen wolle. Daraus folgt für die Grundrechtskonzeption, daß alle notwendigen Voraussetzungen hierfür komplex verankert und gesichert werden müßten⁴⁵⁾. Es gebe keine politische Freiheit und keine Gleichheit der Bürger ohne die dafür notwendigen gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, ohne gesicherte soziale Lebensverhältnisse und ohne die reale Möglichkeit, hohe Bildung und berufliche Qualifikation zu erwerben⁴⁶⁾.

d) Einheit von Grundrechten und Grundpflichten

Nach kommunistischer Grundrechtskonzeption besteht eine untrennbare Einheit von Grundrechten und Grundpflichten des Bürgers⁴⁷⁾. Schon rein äußerlich wird diese Auffassung in den Verfassungen der WP-Staaten dadurch dokumentiert, daß die einschlägigen Kapitel durchgängig unter den Titel „Grundrechte und Grundpflichten des Bürgers“ gestellt sind. Dies entspricht der schon von den Klassikern des Marxismus-Leninismus angenommenen Dialektik von Rechten und Pflichten: „Keine Pflichten ohne Rechte, keine Rechte ohne Pflichten“⁴⁸⁾. Die Festlegung der Grundpflichten erfolge als Ausdruck der Verantwortung des Bürgers in der Gesellschaft und für die eigene Entwicklung⁴⁹⁾. Die Funktion der sozialistischen Grundpflichten wird darin gesehen, den Bürger auf das in der Gesellschaft unerläßliche Verhalten zu orientieren und Gesellschaft und Bürger vor denjenigen zu schützen, die auf Kosten anderer ein Schmarotzerdasein führten und die gesellschaftliche Entwicklung hemmten. Eingewirkt werden müsse auf diejenigen, die nicht die hinreichende Einsicht und das hinreichende Bewußtsein hätten⁵⁰⁾.

Die aktuelle Grundrechtsgewährung für den Einzelnen kann damit an die Voraussetzung gebunden werden, daß er seine Grundpflichten erfülle. Auf diese Weise wird es möglich, der Wahrnehmung von Freiheitsrechten zusätzliche, nicht bloß vom Ziel der Gemeinverträglichkeit des Freiheitsgenusses geleitete Schranken zu setzen. Das Freiheitsstreben des Bürgers wird so zum Anknüpfungspunkt seiner gesellschaftlichen Disziplinierung⁵¹⁾.

In der DDR-Literatur wird für die Grundpflichten im übrigen zwischen juristisch verbindlichen Pflichten einerseits, z. B. der Pflicht zur Arbeit, der Pflicht zum Schutze des sozialistischen Vaterlandes, der Pflicht zum Schulbesuch und zum Erlernen eines Berufes, und moralischen Pflichten andererseits unterschieden, zu denen die Verwirklichung des Rechtes auf Mitbestimmung und Mitgestaltung gezählt wird⁵²⁾. Auch die Verletzung bloß „moralischer Pflichten“ kann freilich durch die Auferlegung von Rechtsnachteilen sanktioniert sein.

e) Unbedingter Vorrang der Gesellschaft

Konsequenz der betont gesellschaftsbezogenen Ausrichtung der Grundrechte (vgl. oben I. 1. a)) und der Grundthese der Harmonie zwischen gesellschaftlichen und Individualinteressen (vgl. oben I.1.d)) ist die kategorische Unterstellung individueller Grundrechtsausübung unter die allgemeine Beschränkung, daß sie mit der Förderung des Wohles der Gesellschaft in Einklang stehen müsse, die Interessen der Gesellschaft und des Staates nicht verletzen dürfe. Dieser **Gemeinschaftsvorbehalt** hat als ausdrückliche Grundrechtsschranke Eingang in die Verfassungen der UdSSR (Art. 39 Abs. 2), der DDR (Art. 19 Abs. 3), Bulgariens (Art. 9 Abs. 2), der ČSSR (Art. 19 Abs. 1 und Art. 34) sowie Ungarns (§ 54 Abs. 2) gefunden. Die besondere Problematik dieser allgemeinen Grundrechtsschranke liegt darin, daß es sich bei den „Interessen der Gesellschaft und des Staates“ um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, die weitgehend auslegungsfähig und -bedürftig sind. Berücksichtigt man dazu die verfassungskräftige Festschreibung der sozialistischen Staatsform und des Führungs- und Richtlinienmonopols der kommunistischen Parteien, ergibt sich eine außerordentlich weitreichende Möglichkeit der Zurückdrängung und Beschränkung von Grundrechtsausübung. Dies umso mehr, als in der kommunistischen Grundrechtslehre jedenfalls früher von einem generellen Vorrang öffentlichen Interesses gegenüber individuellen Rechten ausgegangen worden ist⁵³⁾. Zwar haben sich inzwischen im Zusammenhang mit der Aufwertung der Rechtspositionen des einzelnen Differenzierungen dieses Grundsatzes ergeben⁵⁴⁾, doch bestehen nach wie vor grundlegende Unterschiede zu einer am Individuum orientierten Grundrechtsdogmatik. Vor allem im Hinblick auf die hier entwickelten Grenzen der Grundrechtsbeschränkung, insbesondere den stets zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Garantie eines nicht einschränkbaren Kernbereichs der Grundrechte.

Demgegenüber stellt die Literatur der WP-Staaten mit aller Deutlichkeit klar, daß insbesondere von den poli-

tischen Freiheiten nur zur Stärkung des Sozialismus Gebrauch gemacht werden dürfe. Betont wird die Unzulässigkeit des Mißbrauchs des Rechtes der freien Meinungsäußerung gegen die Interessen der Werktätigen und ihres Staates; ein Grundrecht auf ‚konterrevolutionäre‘ Meinungsäußerung könne es nicht geben, da sich diese gegen die Freiheit richte, die sich die Werktätigen im ‚Sozialismus‘ errungen hätten. Jeder reaktionäre und konterrevolutionäre Mißbrauch der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit stehe außerhalb des grundrechtlichen Schutzes und werde nicht geduldet⁵⁵⁾.

f) Grundrechte als Mitgestaltungsrechte

In Abgrenzung zur und Kritik an der bürgerlichen Konzeption, welche die Menschenrechte als Rechte des egoistischen Menschen, des vom Menschen und vom Gemeinwesen Getrennten sehe⁵⁶⁾, wobei sich hinter dieser Erhebung des Individualismus zum Leitprinzip nichts anderes als die Allmacht des Kapitals verberge, wird nach kommunistischer Konzeption der Mensch als gesellschaftsbezogenes Wesen gesehen. Freiheit gründe auf der Verbindung des Menschen mit dem Menschen, der Gemeinsamkeit des Handelns der Mitglieder der Gesellschaft zum Wohle der Allgemeinheit wie des Einzelnen. Die Freiheit des Einzelnen könne sich daher nur in tätiger Mitwirkung bei der Gestaltung des Lebens der Gesellschaft verwirklichen. Wahre Freiheit sei nicht Freiheit vom, sondern im Staat⁵⁷⁾. Damit erfahren die Grundrechte eine Wendung vom Abwehrrecht zum **Mitgestaltungsrecht**. So wird die Funktion der Grundrechte ausdrücklich u. a. darin gesehen, den Bürger auf die bewußte Gestaltung der Macht und der Demokratie sowie seines eigenen Lebens im Sozialismus zu orientieren⁵⁸⁾.

Stellt man diesen Ansatzpunkt in den Zusammenhang mit dem auch verfassungsrechtlich abgesicherten Grundsatz des Primats der „Partei der Arbeiterklasse“, der infolgedessen auch die Festlegung dessen obliegt, was dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll, kann aus dem Gedanken des Grundrechts als Mitgestaltungsrecht eine Verpflichtung zur Grundrechtsausübung, und dies in von der Partei vorgegebener Richtung, begründet werden.

g) „Menschenrechte“ von Ausländern als Fremdkörper

Grundrechte und Grundpflichten sind nach den Verfassungen der WP-Staaten eine Angelegenheit der Bürger, also der jeweiligen Staatsangehörigen. Die Gewährung subjektiver Rechte an Ausländer findet nicht auf der Ebene der Grundrechte der Verfassung statt, sondern erfolgt auf der Gesetzesebene. So werden in der UdSSR nach Art. 37 Verf. ausländischen Bürgern und Staatenlosen die **gesetzlich** vorgesehenen Rechte und Freiheiten garantiert. Und nach § 4 Satz 1 Ausländergesetz DDR haben „Ausländer, die sich in der DDR aufhalten, ... die gleichen Rechte — soweit diese nicht an die Staatsbürgerschaft der DDR gebunden sind — wie die Staatsbürger der DDR“. Im Schrifttum wird diese prinzipielle Gleichstellung damit begründet, daß der sozialistischen Staatsordnung

eine Schlechterstellung wegen der staatlichen Herkunft wesensfremd sei, oder man beruft sich allgemein auf Grundsätze des demokratischen Völkerrechts, den proletarischen Internationalismus oder die friedliche Koexistenz. Im übrigen wird die prinzipielle Gleichstellung als Begründung dafür angeführt, daß sozialistische Grundrechte zwar Rechte des Staatsbürgers, gleichzeitig aber auch Menschenrechte seien⁵⁹). Die Gleichstellung der Ausländer bleibt freilich ziemlich vage, wenn man sich im Hinblick auf ihren Ausschluß von solchen Rechten, „die an die Staatsbürgerschaft gebunden sind“, vor Augen hält, daß gerade die Grundrechte nach der Verfassung nur den Bürgern gewährt werden. Das gilt selbst für den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 20 DDR-Verf.). So bleibt unklar, ob die Ausländer nun die gleichen Rechte auch im Bereich der Bürgerrechte haben oder ob sie von diesen wegen ihrer Bindung an die Staatsbürgerschaft ausgeschlossen sein sollen.

II. Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht

1. Die kommunistische Konzeption der Menschenrechtspakte

a) Einbettung der Menschenrechtspakte in das „demokratische Völkerrecht“

Die Menschenrechtspakte werden von den WP-Staaten als in das „demokratische Völkerrecht“ „eingebettet“ bezeichnet. Dieses wird als Entwicklungsstufe des Völkerrechts betrachtet, geprägt vom Vorhandensein zweier wirtschaftlich und sozial entgegengesetzter Weltsysteme bei weltweitem Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus. Die erforderliche Regelung der rechtlichen Beziehungen zwischen den Staaten insbesondere unterschiedlicher Gesellschaftsordnung werde in diesem Stadium durch das demokratische Völkerrecht getroffen. Als alle Staaten verpflichtende Grundsätze des demokratischen Völkerrechts werden das Verbot der Gewaltandrohung und -anwendung in den internationalen Beziehungen, das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Gleichberechtigung und Freiheit von kolonialer Unterdrückung und Ausbeutung, das Recht aller Staaten auf Achtung ihrer Souveränität, ihrer territorialen Integrität und ihrer freien Entscheidung über ihre Gesellschafts- und Staatsordnung und die Pflicht aller Staaten zur friedlichen Zusammenarbeit angesehen⁶⁰). Im sowjetischen, ungarischen und weitgehend auch im polnischen Schrifttum wird seit einiger Zeit auch die Achtung der Menschenrechte als ein selbständiger Grundsatz des „demokratischen Völkerrechts“ bezeichnet⁶¹). Demgegenüber erscheint in der DDR die Achtung der Menschenrechte allenfalls als ein Element des Grundsatzes der friedlichen Zusammenarbeit⁶²).

Die Einbettung der Menschenrechte in das „demokratische Völkerrecht“ hat maßgeblichen Einfluß auf die Interpretation der Paktrechte durch die WP-Staaten. Aus dem Vereinbarungscharakter der Pakte wird gefolgert, daß jede Auslegung zu vermeiden sei, die das eine oder andere gesellschaftliche System von der

Teilnahme am Vertrag ausschließe und damit im Widerspruch zum universellen Anspruch der Pakte gerate⁶³). Keiner Vertragspartei könne unterstellt werden, daß sie durch ihren Beitritt zu den Menschenrechtspakten ihr eigenes verfassungsrechtliches Konzept aufgebe⁶⁴). Ferner wird hervorgehoben, daß durch die Pakte der antagonistische Widerspruch zwischen der sozialistischen und der bürgerlichen Menschenrechtstheorie nicht aufgehoben werde. Da in dem jeweiligen Menschenrechtsverständnis entgegengesetzte Gesellschaftsauffassungen zur Geltung kämen, sei die Hoffnung auf eine konsensfähige Menschenrechtskonzeption illusionär⁶⁵).

b) Menschenrechte als Teilaspekt eines „Rechts auf Frieden“

Nach der Doktrin der WP-Staaten besteht ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Gewährleistung bzw. Erhaltung des Friedens und der Verwirklichung der Menschenrechte. Dabei wird der VN-Charta eine Friedenspflicht der **Staaten** entnommen, zu der nicht nur das Gewaltverbot und eine Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung, sondern vor allem auch die gegenseitige Achtung der Souveränität, das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten und die friedliche Zusammenarbeit gerechnet werden⁶⁶). Darüberhinaus wird die Existenz eines **individuellen** „Rechts auf Frieden“ oder eines „Rechts auf Leben in Frieden“ angenommen⁶⁷); teilweise werden als Inhaber eines solchen Rechts auch die **Völker** bezeichnet, insbesondere unter Hinweis auf die UN-Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace vom 15.12.1978 sowie die VN-Deklaration über das Recht der Völker auf Frieden von 1984. Das Verhältnis von Frieden und Menschenrechten wird als dialektische Wechselbeziehung interpretiert. Einerseits erscheint der Frieden als grundlegendes, oberstes Recht des Menschen, da er die *conditio sine qua non* für die Gewährleistung der Menschenrechte darstelle. Jede Beeinträchtigung des Friedens bedeute daher eine Schmälerung der Rechte und Freiheiten des Menschen⁶⁸). Andererseits wird die staatliche Kooperation auf dem Gebiet der Menschenrechte als Mittel angesehen, um das Ziel dieser internationalen Zusammenarbeit, die Irreversibilität des Weltfriedens zu erreichen. Frieden sei damit auch das Ergebnis verwirklichter Menschenrechte⁶⁹).

Abgeleitet wird aus dieser Ausgangsposition, daß die Menschenrechte nicht als Vorwand für Intervention und Krieg benutzt werden dürften. Damit wird aus der Propagierung eines Rechtes auf Frieden ein weiterer Abwehrmechanismus gegen die unerwünschte Kritik an der Menschenrechtsverwirklichung im eigenen Land gewonnen. Außerdem wird mit der Unmöglichkeit argumentiert, glaubwürdig über Menschenrechte zu reden und gleichzeitig jeglichen Fortschritt bei Abrüstungsmaßnahmen zu blockieren⁷⁰). In diesen Zusammenhang gehört auch die auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen verfochtene These der WP-Staaten, daß zunächst Friede und Entspannung fest verankert sein müßten, bevor es zu Fortschritten im Bereich der Menschenrechte kommen könne⁷¹).

c) Einheit von bürgerlichen und politischen/
wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechten

Betont herausgestellt wird in Parallele zu dem entsprechenden innerstaatlichen Konzept (vgl. oben I.2.c)) die Unteilbarkeit der verschiedenen Paktrechte, die Einheit von wirtschaftlichen und politischen Rechten⁷²⁾. Ergebnis ist die Gleichrangigkeit von bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits. In bezug auf beide Pakte seien die Vertragsstaaten völkerrechtlich verpflichtet, „die vereinbarten Menschenrechtsstandards ins nationale Recht zu transformieren und damit ... die Ausübung politischer wie auch sozialökonomischer Rechte als subjektive Rechte zu gewährleisten“. Ein unterschiedlicher Rang, wie von bürgerlicher Seite vertreten, könne auch nicht auf die unterschiedlichen Verpflichtungsregelungen der Art. 2 der Menschenrechtspakte gestützt werden. Verwiesen wird außerdem auf die Bestimmung der Präambel, wonach das Ideal vom freien Menschen nur verwirklicht werden kann, wenn Verhältnisse geschaffen werden, in denen jeder seine bürgerlichen und politischen Rechte ebenso wie seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen genießen kann⁷³⁾. Außerdem wird auf die Klammerwirkung des in Art. 1 beider Pakte fixierten Selbstbestimmungsrechts der Völker hingewiesen⁷⁴⁾, ebenso auf die VN-Resolution 32/130 vom 16.12.1977, in welcher der Grundsatz von der Einheit und Unteilbarkeit der Menschenrechte als Prämisse und Programmsatz zugleich formuliert worden sei⁷⁵⁾.

Die internationale Anerkennung und Durchsetzung des Grundsatzes wird von den WP-Staaten mit Nachdruck betrieben. Besonders hingewiesen sei auf die am 13.12.1985 auf Initiative der DDR von der VN-Generalversammlung mit 134 Stimmen gegen die Stimme der USA bei 19 Enthaltungen aus den Reihen der westlichen Industriestaaten angenommene Resolution 40/114.

Auf den Grundsatz der Einheit der Menschenrechte gestützt, wird die Verwirklichung der Menschenrechte auch in Verbindung mit der Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ gebracht, da die jetzige ein Hindernis für die Realisierung der ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte der Entwicklungsländer darstelle, ebenso mit einem als Menschenrecht verstandenen Recht auf Entwicklung⁷⁶⁾.

d) Verwirklichung der Menschenrechte
durch Ausübung des Selbstbestimmungsrechts

Untrennbare Verflechtung besteht in der Argumentation der WP-Staaten zwischen der Förderung der Menschenrechte und der völkerrechtlichen Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts⁷⁷⁾. Sie wird zur Grundlage für die These, daß die Gewährleistung und der Schutz der Menschenrechte eine ausschließlich innere Angelegenheit der Staaten sei. Denn das Selbstbestimmungsrecht wird als das durch keine Tradition oder Konvention aufhebbare Recht verstanden, ohne Einmischung von außen über die politische, ökonomische und kulturelle Entwicklung zu entscheiden und damit, selbstverständlich unter Führung der

„Partei der Arbeiterklasse“, auch über das eigene Rechts- und Menschenrechtssystem.

e) Menschenrechtspakte als Verpflichtung
zur ausschließlich innerstaatlichen Verwirklichung
und Durchsetzung der Menschenrechte

Zu den kommunistischen Axiomen gehört die Aussage, daß die konkrete Gestaltung und Gewährleistung der Menschenrechte grundsätzlich eine innere Angelegenheit der Staaten darstelle, die auch durch den Beitritt zu den Menschenrechtspakten nicht zur internationalen Angelegenheit geworden sei⁷⁸⁾. Dieses Grundkonzept wird auf verschiedenen Wegen begründet: Einerseits wird auf der Grundlage der Basis-Überbau-Lehre (vgl. oben I. 1. b)) argumentiert; bei Fortbestand von Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung müsse, da die Garantie der Menschenrechte wesentlich durch die im jeweiligen Staat bestehende Gesellschaftsordnung bestimmt sei, die Ausgestaltung des Menschenrechts-Katalogs notwendig Angelegenheit der einzelnen Staaten bleiben⁷⁹⁾. Dabei beruft man sich auch auf das Interventionsverbot gem. Art. 2 Nr. 7 VN-Charta. Angesichts der Tatsache, daß die Menschenrechte nahezu den gesamten Bereich des gesellschaftlichen Lebens umfaßten, würde ihr Verständnis als internationale Angelegenheit auf eine Aufhebung der staatlichen Souveränität hinauslaufen⁸⁰⁾.

Andererseits wird auf den Wortlaut der Art. 1, 55 VN-Charta und deren Entstehungsgeschichte hingewiesen. Dort sei nicht die Rede von internationalem **Schutz** der Menschenrechte, sondern davon, daß eine internationale Zusammenarbeit herbeigeführt werden solle, um die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern und zu festigen. Dies setze die staatliche Zuständigkeit für die Menschenrechte voraus⁸¹⁾. Im übrigen wird darauf hingewiesen, daß die Menschenrechtspakte ausdrücklich gesetzgeberische Regelung, Durchsetzung und Schutz der Menschenrechte bestimmten⁸²⁾; gedacht ist dabei wohl vor allem an den Wortlaut des Art. 2 Abs. 2 IPBPR. Auch diese These dient dazu, die Kritik anderer Staaten und internationaler Organisationen an Menschenrechtsverletzungen in den WP-Staaten als unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten zurückzuweisen. Es ergeben sich freilich auch Folgerungen für das Verständnis der Funktionen des Menschenrechtsausschusses. So wird es abgelehnt, das IPBPR-Berichtsverfahren als quasi-gerichtliches Kontrollverfahren zu verstehen; eine Kompetenz zur Überwachung der Durchsetzung des Paktes in den einzelnen Ländern bestehe nicht. Ebensowenig sei der Ausschuß befugt, Empfehlungen an einzelne Staaten zu geben, für zulässig werden nur an alle Vertragsstaaten gerichtete allgemeine Bemerkungen gehalten⁸³⁾.

Nur bei systematischer und massenhafter Verletzung von Menschenrechten in einer Weltfrieden und internationale Sicherheit gefährdenden Weise handele es sich um eine internationale Angelegenheit; in solchem Falle könnten nicht nur die VN Zwangsmaßnahmen ergreifen⁸⁴⁾, auch die Staaten seien berechtigt und verpflichtet, dagegen vorzugehen⁸⁵⁾. Dabei be-

zieht man sich gewöhnlich auf Südafrika, Chile und Israel⁸⁶⁾.

2. Unvereinbarkeit der kommunistischen Konzeption mit den Vertragspflichten aus dem IPBPR

a) Der Pakt als Quelle materieller Bindung

Die außerordentlich komplexe Argumentation der WP-Staaten aus ideologischen Grundkonzepten (oben I. 1.), verfassungsrechtlichen und rechtstheoretischen Grundaussagen (oben I. 2.) und völkerrechtlichen Rechtfertigungsansätzen (II. 1.) reduziert den Vertragsgehalt des IPBPR im Kern auf eine nicht weiter spezifizierte Verpflichtung der Vertragsstaaten zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit mit dem Ziel der Förderung der Menschenrechte (oben II. 1. b), e)) unter Einbeziehung des Menschenrechtsausschusses (besonders oben II. 1. e) am Ende). Konkretisierbare Verhaltenspflichten in Bezug auf einzelne Menschenrechte dagegen, ein ‚materieller‘, ein mehr als prozeduraler Inhalt der Verpflichtung, wird fast total verdrängt.

Das ergibt sich aus der kategorischen Leugnung eines von Gesellschafts- und Staatsform unabhängigen Menschenrechtsverständnisses (oben I. 1. a)), insbesondere aus der Leugnung einer Sphäre von staatlicher Herrschaft freier Entfaltung des Individuums (oben I. 2. b)). Hinzu kommt die Betonung der ausschließlich autonomen, *nur* den objektiven Gesetzen gesellschaftlicher Entwicklung, nicht aber sonstigen Normen verpflichteten staatlichen Gewährung von Grundrechten (I. 1. a), b); 2. a)), ferner die Vergesellschaftung und Verstaatlichung des Bürgers in den WP-Staaten über die Einheit von Grundrechten und Grundpflichten (I. 2. d)) und die Einheit der Interessen von Individuum und Gesellschaft (I. 1. b), d); 2. b), e)), die ihn ganz zum bürgerschaftlich eingebundenen „Mitgestalter“ (I. 2. f)) staatlicher Prozesse macht und auf diese Weise die Einbeziehung der Staatsform in den Menschenrechtsbegriff verstärkt.

Das sind zwar zunächst nur ideologische und landesrechtliche Konzepte. Die völkerrechtliche Konstruktion des IPBPR durch die WP-Staaten als im Rahmen des demokratischen Völkerrechts (II. 1. a)) und des Selbstbestimmungsrechts (II. 1. d)) für alle Systeme offen trägt die Überlagerung des staatlichen Bürgerrechtsbegriffes durch Staats- und Gesellschaftsformen aber in den Pakt hinein und macht so die fehlende Einigungsfähigkeit der Staaten über ‚die richtige‘ Staats- und Gesellschaftsform zum Ausgangspunkt der Auslegung der im einzelnen verbürgten Paktrechte. Daß dabei keine systemübergreifend einheitliche Auslegung der einzelnen Menschenrechte des an sich auf Universalität angelegten Paktes herauskommen kann, versteht sich von selbst. Der Auflösung systemübergreifender materieller Bindung aus dem IPBPR dient ebenso das argumentativ mehrfach abgesicherte⁸⁷⁾ Postulat ausschließlich innerstaatlicher Verwirklichung der Menschenrechte, das zudem durch die Behauptung eines Interventionsverbotes (II. 1. a), b), d), e)) verstärkt wird, welches jedes Eintreten des Menschenrechtsausschusses oder anderer Ver-

tragsstaaten für die konkrete Grundrechtsverwirklichung in einem bestimmten Paktstaat völkerrechtswidrig machen würde.

Bloße Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit bei der Verwirklichung der Menschenrechte enthält freilich schon die VN-Charta (Art. 56, 55 lit. c; vgl. Kapitel I — E. Klein). Der IPBPR bringt demgegenüber eine erhebliche normative Verdichtung der Menschenrechte auf der Völkerrechtsebene⁸⁸⁾. Es widerspräche allen Regeln völkerrechtlicher Vertragsauslegung, das Ergebnis solcher Verdichtung hinwegzuinterpretieren und einen Vertrag durch bloße Auslegung überflüssig zu machen⁸⁹⁾. Dies aber ist — abgesehen von der Einrichtung des Menschenrechtsausschusses — die Folge der Argumentation der WP-Staaten, welche den materiellen Inhalt des IPBPR auf längst nach der VN-Charta bestehende Zusammenarbeitspflichten reduziert.

Da dieser Standpunkt auf der materiellen Ebene die ausschließliche Konsequenz der totalen interpretatorischen Öffnung des IPBPR für den Gegensatz zwischen den Staats- und Gesellschaftssystemen ist, liegt hier der Kardinalfehler des interpretatorischen Ansatzes. Wo es für die Auslegung und Anwendung einzelner Paktrechte darauf ankommen sollte, ein bestimmtes Menschenrechtsverständnis festzustellen, muß deshalb zunächst nach dem Konzept des Paktes selbst gefragt werden, anstatt von vornherein einer für alle Vertragsstaaten gemeinsamen Auslegung durch die Zuflucht zu bestimmten nationalen Konzepten auszuweichen.

Vertragsschluß ist „aufgeklärte Ausübung von Souveränität“, internationalisiert einen bisher zum domaine réservé gehörenden Gegenstand und begrenzt die bisher mit der staatlichen Souveränität einhergehende Staatenfreiheit, so weit die übernommenen Verpflichtungen reichen. Wäre es unter dem VN-System mit seiner Betonung von souveräner Gleichheit und Frieden anders, würde die Fortbildung des Völkerrechts durch Verträge unmöglich. Einmischungsverbote aus Art. 2 Nr. 7 VN-Charta, aus Selbstbestimmungsrecht oder aus einem „Recht auf Frieden“ sind also essentiell relativ, künftige „interne Selbstbestimmung“ so begrenzt, das Recht dritter Staaten so ausgeweitet, wie in der Übernahme völkervertraglicher Pflichten durch den handelnden Staat vorgezeichnet. Das Postulat ausschließlich innerstaatlicher Verwirklichung des IPBPR in Freistellung von etwaigen Erfüllungsbegehren anderer Vertragsstaaten hat also kein eigenes argumentatives Gewicht. Es kommt ausschließlich darauf an, wie weit der IPBPR staatliche Verhaltenspflichten begründet, was seine Interpretation zu klären hat (s. auch Kap. I — E. Klein, S. 11 ff.).

Daß der Vorrang eines „Rechts auf Frieden“ oder die Abwesenheit von Friedensbedrohung mit einer die Einzelverpflichtungen der Art. 2 ff. IPBPR überlagernden Bedeutung vereinbart sein könnte, läßt der Text, von dem bei der Auslegung auszugehen ist⁹⁰⁾, nicht erkennen. Überdies ist nicht sichtbar, weshalb der Pakt mit dem Menschenrechtsausschuß dem Sicherheitsrat als Träger der Hauptverantwortung für die Erhaltung von Frieden und Sicherheit (Art. 24 VN-

Charta) ein weiteres Organ zur Friedensbewahrung hätte zur Seite stellen sollen⁹¹⁾.

Es bleibt die genuin im Vertragstext verankerte Begründung ausschließlich innerstaatlicher Verwirklichung der Menschenrechte auf der Basis des Art. 2 Abs. 2 IPBPR und der Präambelbezugnahme auf die wirtschaftlichen/sozialen Rechte („Einheit der Paktrechte“). Dazu ist folgendes zu bemerken: Es handelt sich, entgegen den historischen Wünschen der WP-Staaten⁹²⁾, um zwei Pakte; daran vermögen weder die Präambelbezugnahme noch VN-Generalversammlungs-Resolutionen etwas zu ändern. Staaten können also auch bloß dem IPBPR beitreten, ohne die Pflichten aus dem IPWSKR zu übernehmen. Von einer Einheit der Paktrechte bleibt hier nichts; wohl aber muß die Einheit der Paktverpflichtungen aller Vertragsstaaten des IPBPR gewahrt bleiben. Die Auslegung der Vertragspflichten aus dem IPBPR kann darum nicht durch die Auslegung und Anwendung des IPWSKR berührt werden.

In bezug auf Art. 2 Abs. 2 IPBPR spricht manches dafür, daß es den Staaten überlassen bleiben sollte, ob sie den Pakt innerstaatlich auf der Normativebene durch Inkorporation oder durch selbständige innerstaatliche Normsetzung verwirklichen wollen⁹³⁾. Insofern vermag die These der WP-Staaten von der ausschließlich innerstaatlichen Verwirklichung des Paktes eine Stütze zu finden. Art. 2 Abs. 2 IPBPR spricht in bezug auf die Stärke der Bindung aber eine deutlich klarere Sprache als Art. 2 Abs. 1 IPWSKR. Im übrigen ist die Auffassung weit verbreitet, daß der IPBPR im allgemeinen angesichts der deutlichen Bezeichnung der staatlichen Verpflichtung innerstaatlich unmittelbar durchführbar sei. Bestätigt wird dies durch ein sich zunehmend entfaltendes Fallrecht des Menschenrechtsausschusses, das sich aus seiner Befassung mit Individualbeschwerden auf der Grundlage des IPBPR ergibt, — übrigens unter voller Mitwirkung der Mitglieder aus den WP-Staaten⁹⁴⁾. Möglich ist das nur, weil der IPBPR einen entsprechenden Entscheidungsmaßstab materiellen Rechts bereitstellt. Hinsichtlich der materiell-rechtlichen Verpflichtung aber besteht Einheitlichkeit für die Vertragsstaaten, auch wenn für viele von ihnen keine Bindung an das Fakultativprotokoll betreffend die Individualbeschwerde besteht⁹⁵⁾. Es ist nicht etwa so, daß diejenigen Staaten, welche sich der Staaten- oder der Individualbeschwerde unterworfen haben, strengere materiell-rechtliche Pflichten in bezug auf die Verwirklichung der Menschenrechte übernommen haben als jene, welche sich dazu nicht bereitfinden. Nur das Kontrollverfahren ist hier weiter ausgebildet.

Die Möglichkeit bloßer Verpflichtung zu innerstaatlicher Umsetzung der Paktrechte des IPBPR steht damit keineswegs im Widerspruch zu ihrer relativ konkreten Festlegung auf der Paktebene, sie ist geradezu davon abhängig, auch wenn es eine gewisse Elastizität bei der innerstaatlichen Verwirklichung geben mag⁹⁶⁾.

Demgegenüber läuft die These der WP-Staaten, die Gewährung staatlicher Grundrechte könne nur durch die objektive Gesetzmäßigkeit gesellschaftlicher Entwicklung bestimmt werden, geradezu auf die Negation völkervertraglich mit dem IPBPR übernommener

materieller Verhaltenspflichten im Menschenrechtsbereich hinaus. Das gleiche gilt für die weitgehende Negation systemübergreifend einheitlicher Menschenrechte (oben I. 1. a)) und die innerstaatliche Konzentration auf Bürgerrechte, neben denen der Ausländer als Fremdkörper (oben I. 2. g)) erscheinen muß, soweit der IPBPR einen übergreifenden Mindeststandard begründet.

b) Das Individuum als Schutzobjekt

Man mag es aus einer anderen als der europäisch-westlichen Perspektive kritisieren⁹⁷⁾: der Text des IPBPR ist an den Gefährdungen der Freiheit des Individuums orientiert, die von derjenigen Gestalt umfassender Staatlichkeit ausgehen, welche sich in Europa entwickelt und von da aus die Durchbildung von Staatlichkeit in der Völkerrechtsgesellschaft geprägt hat. Daß das Individuum bei dieser Sichtweise mit der Garantie der klassischen status-negativus-Grundrechte, mit der Garantie von Freiheit und Gleichheit in den Mittelpunkt gestellt wird, wie sie sich in den europäischen Staaten des 19. Jahrhunderts herausgebildet hat, ist ebensowenig verwunderlich, wie die verwendete Rechtstechnik, die Begründung subjektiver Rechte und die Verpflichtung des Staates zur Wahrung einer Freiräume schaffenden Normenordnung⁹⁸⁾.

Besonders deutlich wird diese Perspektive bei klassischen Freiheitsrechten, die sich nicht zur Deutung als Mitgestaltungsrechte im atheistischen Staat eignen, wie etwa die Religions- oder die Ausreisefreiheit (Art. 12; 18 IPBPR)⁹⁹⁾.

Hier hat man die klassische, in der kommunistischen Menschenrechtskonzeption gelegnete staatsfreie Sphäre (oben I. 2. b)) vor sich; sie jedenfalls nicht gänzlich zu verleugnen, verpflichtet der Pakt. Gegen die damit verbundene Vorstellung vom subjektiven Recht des Individuums kann auch nicht eingewandt werden, daß das Individuum damit zum Völkerrechtssubjekt erhoben werde. Der Pakt verpflichtet ‚nur‘ zur Garantie entsprechender Rechte für das Individuum auf der innerstaatlichen Ebene — und zur Einhaltung des entsprechenden vertraglichen Versprechens gegenüber den anderen Vertragsstaaten des IPBPR. Letzteres wird in der Literatur der WP-Staaten gern übersehen¹⁰⁰⁾; und die Technik der Lösung dieser Paktrechte von den Verpflichtungen nach dem IPWSKR bringt es mit sich, daß erstere nach richtiger Interpretation auch von Nichtvertragsstaaten des IPWSKR müssen erfüllt werden können, eben durch reines „Nichtstun“, die Gewährung eines Freiraumes individueller Entfaltung, losgelöst vom Staat.

Hinter der behandelten vertraglichen Verpflichtung zur Rechtsgewährung mit dem Ziel der Wahrung der Freiheit des Individuums steht die „Erkenntnis, daß sich diese Rechte aus der dem Menschen innewohnenden Würde herleiten“ (Präambel Abs. 2) — also nicht aus objektiven Gesetzmäßigkeiten gesellschaftlicher Entwicklung, die der staatlichen Grundrechtsgewährung das Maß setzen. Deutlicher kann der Widerspruch einer zur ‚Bürgerwürde‘ verkürzenden Vorstellung (oben I. 1. a)), zu dem die Menschenrechts-

verpflichtungen der Paktstaaten tragenden Konzept des IPBPR nicht hervortreten¹⁰¹⁾.

c) Freiheitsrechte und Gemeinschaftsbindung

Die kommunistische Rechtslehre beruft sich zur Rechtfertigung der Konzeption von der Einheit der Grundrechte und Grundpflichten (oben I. 2. d)) auf die Präambel (Abs. 5) des IPBPR mit dem Hinweis „dar- auf, daß der Einzelne gegenüber seinen Mitmenschen und der Gemeinschaft, der er angehört, Pflichten hat“¹⁰²⁾. Im operativen Teil findet die These von den Grundpflichten freilich keine Stütze; Gemeinschafts- bindung wird hier zum Grund für die Einführung von Freiheitsschranken¹⁰³⁾. Damit steht die These von der Einheit von Grundrechten und -pflichten im Wider- spruch zu der Paktregelung, Freiheitsbegrenzung bei Paktrechten nur in den dort bezeichneten Techniken und Formen zuzulassen.

Noch weniger vereinbar mit dem Pakt ist das mit der kommunistischen Lehre von der Einheit der Interes- sen von Individuum und Gesellschaft einhergehende Konzept des generellen Gemeinschaftsvorbehalts¹⁰⁴⁾. Anders als der IPWSKR (Art. 4) kennt der IPBPR für die Normallage keinerlei generellen Gemeinschaftsvor- behalt als Schranke der Freiheit. Vielmehr sind die Vertragsstaaten auf die Technik des Einzelvorbehal- tes verwiesen, eines Vorbehaltes, der freilich oft nur ein sehr bescheidenes Minimum eines Mindeststan- dards von Freiheit übrig zu lassen erlaubt. Das kom- munistische Menschenrechtskonzept stellt aber selbst dieses Minimum in Frage.

Anmerkungen

- 1) **Neuere westliche Literatur:** G. Brunner, Die Grundrechte im Sowjetsystem, Köln 1963; K. Westen, Die Rolle der Grundrechte im Sowjetstaat, in: R. Maurach/B. Meissner (Hrsg.), 50 Jahre Sowjetrecht, Stuttgart 1969, S. 78 ff.; G. Brunner, Zur Wirksamkeit der Grundrechte in Osteuropa, Der Staat 1970, S. 187 ff.; K. L. Tedin, The Development of the Soviet Attitude toward Implementing Human Rights under the UN-Charter, Revue des Droits de l'Homme 1972, S. 399 ff.; G. Brunner, Die östliche Menschenrechtskonzeption, in: Die KSZE und die Menschenrechte, Berlin(-West) 1977, S. 95 ff.; P. Hübner, Analyse neuer sowjetischer Äußerungen zur Menschenrechtsproblematik, Berichte BIOst Nr. 59/ 1977; O. Luchterhandt, Entwicklung und Schwerpunkte der sowjetischen Grundrechtsdiskussion, Berichte BIOst Nr. 54/ 1977; H.-J. Uibopuu, Der Schutz von Individualrechten in der sowjetischen Doktrin und Praxis, EuGRZ 1977, S. 228 ff.; G. Brunner, Die sozialistische Grundrechtskonzeption im Lichte der UN-Menschenrechtskonvention, in: G. Zieger/G. Brunner/S. Mampel/F. Ermacora (Hrsg.), Die Ausübung staatlicher Gewalt in Ost und West nach Inkrafttreten der UN-Konvention über zivile und politische Rechte, Heidel- berg-Karlsruhe 1978, S. 37 ff.; E. Gralla, „Sozialistische Grundrechte“ — eine neue Kategorie der Menschenrechte?, JOR Bd. XIX/2 (1978), S. 143 ff.; O. Luchterhandt, Die Grundrechte in der neuen Unionsverfassung, OE 1978, S. 28ff.; ders., Moskaus Argumentation in der Menschen- rechtsfrage, OE 1978, S. 1072 ff.; S. Lammich, Die gesetzli- che Ausgestaltung der Grundrechte in der Volksrepublik Polen, AÖR 1979, S. 112 ff.; O. Luchterhandt, UN-Men- schenrechtskonventionen — Sowjetrecht — Sowjetwirklich- keit, Baden-Baden 1980; G. Brunner, Neuere Entwicklun- gen in der sowjetischen Konzeption der Menschenrechte, in: G. Brunner (Hrsg.), Grundrechte und Rechtssicherheit im sowjetischen Machtbereich, Berlin(-West) 1982, S. 9 ff.; K.

Westen, in: M. Fincke (Hrsg.), Handbuch der Sowjetverfas- sung, Bd. I, Berlin(-West) 1983, S. 481 ff. mit zahlreichen weiteren Hinweisen; A. Bloed/F. van Hoof, Some Aspects of the Socialist View of Human Rights, in: A. Bloed/P. van Dijk (eds.), Essays on Human Rights in the Helsinki Process, Dor- drecht-Boston-Lancaster 1985, S. 29 ff.; O. Luchterhandt, Menschenrechtspolitik und KSZE, Teil I, Die politischen und rechtlichen Grundlagen, Berichte BIOst Nr. 3/1985; ders., Der verstaatlichte Mensch. Die Grundpflichten des Bürgers in der DDR, Köln-Berlin-Bonn-München 1985; ders., Die Stellung des Bürgers in der Verfassung des sowjetsozialisti- schen Staatstyps, in: Deutschland als Ganzes, FS für H. Czaja, Köln 1985, S. 73 ff.; C. Tomuschat, Human Rights in a World-wide Framework, ZaÖRV 45 (1985), S. 547 ff.

- 2) V. Kartashkin, The Socialist Countries and Human Rights, in: K. Vasak/Ph. Alston (eds.), The International Dimensions of Human Rights, Westport, Conn. 1982, S. 631 ff.; H. Klen- ner, Marxismus und Menschenrechte, Berlin(-Ost) 1982, S. 126; Stichwort „Menschenrechte“, in: Kleines Politisches Wörterbuch der SED, 6. Aufl., Berlin (-Ost) 1986, S. 609 ff.; Stichwort „Menschenrechte“, in: Wörterbuch der Außenpo- litik und des Völkerrechts, Berlin(-Ost) 1980, S. 407 ff.
- 3) K. Marx/F. Engels, Werke, Bd. 3, Berlin(-Ost) 1962, S. 6.
- 4) Klenner (Anm. 2), S. 126; S. Lammich, Verfassung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik, JÖR 28 (1979), S. 487 (506). Zu teilweise abweichenden Ansätzen im sowjetischen Schrifttum vgl. Brunner, Neuere Entwicklun- gen (Anm. 1), S. 18 ff.; ders., Die sozialistische Grundrechts- konzeption (Anm. 1), S. 45 f. — siehe im übrigen auch unten im Text bei I. 2. a).
- 5) So die Formel in BGHZ 35, S. 8.
- 6) Staatsrecht der UdSSR, Berlin(-Ost), S. 115 (Als Bürger er- scheint dabei nur der Staatsangehörige).
- 7) R. Hieblinger, in: E. Poppe (Hrsg.), Politische und persönli- che Grundrechte in den Kämpfen unserer Zeit, Berlin(-Ost) 1984, S. 141 f.
- 8) K. Sorgenicht/W. Weichert/T. Riemann/H.-J. Semler (Hrsg.), Verfassung der DDR, Dokumente — Kommentar, Bd. I, Ber- lin(-Ost) 1969, S. 275.
- 9) Hieblinger (Anm. 7), S. 142.
- 10) Staatsrecht der UdSSR (Anm. 6), S. 95; siehe auch Brunner, Die sozialistische Grundrechtskonzeption (Anm. 1), S. 40 f.
- 11) I. Szabó, Human Rights and Socialism, in: G. Haraszti (ed.), Questions of International Law, Budapest 1981, Bd. 2, S. 171 ff.
- 12) Verfassung der DDR (Anm. 8), S. 14.
- 13) Kartashkin (Anm. 2), S. 633; A. Michalska, Les Pactes des Droits de l'Homme et les droits des citoyens en République Populaire de Pologne, in: Polish Yearbook of International Law VI (1974), S. 75 (84); E. Poppe, in: Staatsrecht der DDR, 2. Aufl., Berlin(-Ost) 1984, S. 176 ff.; H. Klenner, Menschen- rechte — Klassenrechte, NJ 1978, S. 284 (287); W. Sokole- wicz, Über die sozialistische Auffassung von den Grundrech- ten und -pflichten, JOR Bd. XIX/2 (1978), S. 116 ff.; Lammich (Anm. 4), S. 490 (505 f.).
- 14) K. Marx / F. Engels, Werke, Bd. 21, Berlin(-Ost) 1962, S. 301 f.
- 15) Poppe (Anm. 13), S. 176 ff.
- 16) Szabó (Anm. 11), S. 174.
- 17) Poppe, in: Politische und persönliche Grundrechte (Anm. 7), S. 34.
- 18) Verf. der DDR (Anm. 8), S. 17; Kartashkin (Anm. 2), S. 634; B. Meissner, Die neue Bundesverfassung der UdSSR, JÖR 27 (1978), S. 321 (389); K. Westen, in: M. Fincke (Hrsg.), Hand- buch der Sowjetverfassung Bd. I, Berlin(-West) 1983, Vorbe- merkung zu Art. 39, Rdnr. 9; Luchterhandt, Der verstaat- lichte Mensch (Anm. 1), S. 64 ff.; V. Patjulin, in: Sozialismus und Menschenrechte, Moskau 1979, S. 65 f.

- ¹⁹⁾ Staatsrecht der UdSSR, Berlin(-Ost) 1982, S. 96; **Poppe**, in: Staatsrecht der DDR (Anm. 13), S. 181; s. auch **Westen**, a. a. O., Rdnrn. 12, 14; **Brunner**, Die sozialistische Grundrechtskonzeption (Anm. 1), S. 50.
- ²⁰⁾ **Szabó** (Anm. 11), S. 180; **Kartashkin** (Anm. 2), S. 634: „Individualism, Consumerism, Hooliganism“. – Noch weiter geht **G. Riege**, Die Staatsbürgerschaft der DDR, 2. Aufl., Berlin(-Ost) 1986, S. 86, nach dessen Ansicht sich „das Individuelle stets in einer unaufhebbaren Relation zum Gesellschaftlichen bewegt, in einer Relation, in der die Persönlichkeit einen hohen eigenständigen Wert darstellt und die Rechte des Bürgers nicht nur bejaht und normiert, sondern auch garantiert, geschützt und erweitert werden“. Riege verneint dabei auch die Vorstellung einer „Interessenidentität“, spricht stattdessen von einer „Einheit von Staat und Bürger“ (a. a. O., S. 83). Zugestanden wird auch das Vorhandensein von Interessenunterschieden zwischen den einzelnen Klassen und Schichten. Riege wendet sich damit gegen Vertreter der bürgerlichen Doktrin, die in „entstellender Umdeutung der Interesseneinheit in Interessenidentität den Anschein erwecken wollten, daß den Grundrechten im Sozialismus kein selbständiger Rang zukäme“.
- ²¹⁾ **Poppe** (Anm. 13), S. 176.
- ²²⁾ Heute allgemein anerkannt: Staatsrecht der UdSSR (Anm. 19), S. 97.
- ²³⁾ **Poppe** (Anm. 13), S. 180; **W. Zakrzewski**, Grundzüge der polnischen Verfassungsreform vom 10. Februar 1976, JÖR 27 (1978), S. 297 (305 f.); siehe auch schon oben im Text (sub 1. a)) bei Anm. 4. Zu wohl entsprechenden Ansätzen im sowjetischen Schrifttum vgl. **Brunner**, Neuere Entwicklungen (Anm. 1), S. 18 f.
- ²⁴⁾ **Klenner** (Anm. 2), S. 128; **Riege** (Anm. 20), S. 86; s. im übrigen die Hinweise bei **J. Zajadlo**, Marxismus und Naturrecht, OER 1986, S. 68 (bes. S. 69 f.).
- ²⁵⁾ Für die UdSSR **I. Blishchenko**, International Treaties and their Application on the Territory of the USSR, AJIL 69 (1975), S. 819 ff.; **V. A. Tumanov**, in: R. Bernhardt/J. A. Jolowicz (eds.), International Enforcement of Human Rights, Berlin-Heidelberg-New York-Tokyo 1987, S. 22. Für **Polen Michalska** (Anm. 13), S. 94 f.
- ²⁶⁾ Für die DDR: **S. Mampel**, Die Sozialistische Verfassung der DDR, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1982, S. 560 f. Rdnr. 43, Art. 51 Rdnrn. 9, 16; für die Sowjetunion: **Luchterhandt**, UN-Menschenrechtskonventionen (Anm. 1), S. 25. Klar abweichend: **H.-J. Uibopuu**, Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen im Staatsrecht der UdSSR, OER 1975, S. 1 (11; 15); **O. Schachter**, The Obligation to Implement the Covenant in Domestic Law, in: L. Henkin (ed.), The International Bill of Rights, New York 1981, S. 314; S. 493 (Fn. 9; 13); besonders ausführlich und erhellend im übrigen **G. Ginsburgs**, The Validity of Treaties in the Municipal Law of the „Socialist“ States, AJIL 59 (1965), S. 523 (534).
- ²⁷⁾ Verfassung der DDR (Anm. 8), Bd. II, Art. 51 Anm. 2; **Meister**, in: Staatsrecht der DDR (Anm. 13), S. 90; **G. Seidel**, Die Transformation des Völkerrechts in innerstaatliches Recht, Deutsche Außenpolitik 1981, Heft 8, S. 76 (79; 80; 83 ff.); s. a. Völkerrecht, Lehrbuch, Teil 1, 2. Aufl., Berlin(-Ost) 1981, S. 185.
- ²⁸⁾ **Meister**, a. a. O., S. 90, 92; **B. Graefrath**, Zu internationalen Aspekten der Menschenrechtsdiskussion, NJ 1978, S. 329 (331).
- ²⁹⁾ Vgl. 33 GAOR, Suppl. 40, UNDoc. A/3340 § 432; siehe auch den Eingangsbericht der UdSSR, CCPR/C/1/Add. 22 (1978), S. 2 unten; 2. Bericht CCPR/C/28/Add. 3 (1984), S. 3; ferner die Feststellung der Ausschußmitglieder **Evans**, CCPR/C/SR. 564 (1984), § 13, **Graefrath**, ebda. § 26, und **Tomuschat**, CCPR/C/SR. 570 (1984), § 40; außerdem **Schachter** (Anm. 26), S. 315; 494 f. (Fn. 13); siehe auch die Prognose bei **H.-J. Uibopuu**, Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen im Staatsrecht der UdSSR, OER 1975, S. 1 (15); ferner **dens.**, Völkerrecht und Landesrecht in sowjetischer Theorie und Praxis, JOR Bd. XV (1974), S. 39 (60 ff.); außerdem **dens.**, International Law and Municipal Law in Soviet Doctrine and Practice, in: FS Verdross, Berlin(-West), S. 661 (668 ff.; 676).
- ³⁰⁾ Vgl. **Tarnopolsky**, CCPR/C/SR. 131 (1979), § 10; **Tomuschat**, CCPR/C/SR. 132, § 47; Bestätigung durch den Vertreter Bulgariens, **Yankov**, CCPR/C/SR. 133, § 17; s. a. **Schachter** (Anm. 26), S. 493 (Fn. 9).
- ³¹⁾ Vgl. den ČSSR/DDR-Vertrag über die Regelung doppelter Staatsangehörigkeit, bei **A. N. Makarov/H. v. Mangoldt**, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, 3. Aufl., Frankfurt/M., 22 D.; Bekanntmachung des tschechoslowakischen Außenministers vom 1.4.1974, Sb. Nr. 37/1974.
- ³²⁾ Vgl. die tschechoslowakische Stellungnahme in: CCPR/C/SR. 680 (1986), §§ 1, 2; s. a. **Schachter** (Anm. 26), S. 314; 493 (Fn. 9; 10; 11). Zur innerstaatlichen Praxis der ČSSR auch ai-Jahresbericht 1983, S. 372: Der Staatsanwalt erklärt am 7.1.1982 im Berufungsverfahren von Jan Litomisky, der Angeklagte könne sich nicht auf den IPBPR berufen, da er als ČSSR-Bürger in erster Linie der nationalen Gesetzgebung unterliege und deren Normen die vom Pakt garantierten Freiheiten einschränkten, um Aktivitäten auszuschließen, welche als anti-sozialistisch betrachtet werden könnten.
- ³³⁾ Vgl. **A. Uschakow**, Der Abschluß und die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen im polnischen Recht, OER 1980, S. 195 (199 ff.); **Michalska** (Anm. 13), S. 94 f.
- ³⁴⁾ CCPR/C/4/Add. 2 (1979), § 2. Indirekte Bestätigung in einem Urteil des Polnischen Verfassungstribunals vom 3.3.1987 – P. 2/87 – (**Dariusz Sejnowy** 3/1987, S. 27). In der entschiedenen Sache hat sich der Vorsitzende des Obersten Verwaltungsgerichts zur Begründung der Fehlerhaftigkeit zweier Verordnungen des Gesundheitsministers u. a. auch darauf berufen, sie verstießen gegen den IPBPR. Das Verfassungsgericht stellt die Fehlerhaftigkeit der Verordnungen wegen Verfassungsverstößen und Verstößen gegen das Hochschulgesetz fest. Das Argument zum IPBPR nimmt das Verfassungsgericht dagegen nur zur Kenntnis, ohne auch darauf die Fehlerhaftigkeit der Verordnung zu stützen. Anscheinend ist das mangels innerstaatlicher Geltung des IPBPR rechtlich unmöglich.
- ³⁵⁾ CCPR/C/1/Add. 44 (1979), VII; CCPR/C/37/Add. 1 (1985), § 1. Eine Bestätigung des Paktes durch das Parlament gem. Art. 19 Abs. 3 lit. f. oder Art. 30 Abs. 6 der Verf. konnte nicht festgestellt werden.
- ³⁶⁾ **Klenner** (Anm. 2), S. 136; **Kartashkin** (Anm. 2), S. 632; **Poppe** (Anm. 13), S. 181; s. auch **Brunner**, Die sozialistische Grundrechtskonzeption (Anm. 4), S. 46 f.
- ³⁷⁾ **K. Polak**, Zur Dialektik der Staatslehre, Berlin(-Ost) 1963, S. 252; **G. Haney**, Sozialistisches Recht und Persönlichkeit, Berlin(-Ost) 1967, S. 363; kritisch: **Klenner** (Anm. 2), S. 136.
- ³⁸⁾ **Poppe**, in: Politische und persönliche Grundrechte (Anm. 7), S. 22.
- ³⁹⁾ **Poppe** (Anm. 13), S. 181 f.
- ⁴⁰⁾ Hierzu **Brunner**, Die sozialistische Grundrechtskonzeption (Anm. 4), S. 47.
- ⁴¹⁾ **Poppe** (Anm. 13), S. 181.
- ⁴²⁾ **Szabó** (Anm. 11), S. 181; **Kartashkin** (Anm. 2), S. 631.
- ⁴³⁾ Staatsrecht der UdSSR (Anm. 19), S. 102 f.; **Poppe** (Anm. 13), S. 187 f.; **Meissner** (Anm. 18), S. 390 f.; **Westen** (Anm. 18), Rdnr. 20 ff.; **G. Geilke/Ch. Jessel**, Einführung in das Recht der Bulgarischen Volksrepublik, Darmstadt 1975, S. 19; **Z. Jarosz/S. Zawadzki**, Prawo Konstytucyjne (Verfassungsrecht), Warschau 1980, S. 219 ff.; **N. Witruk**, in: Sozialismus und Menschenrechte, Moskau 1979, S. 73 ff.; 88 ff.; **A. Lopatka**, in: Menschenrechte im Klassenkampf, Bd. I, Potsdam-Babelsberg 1980, S. 26.
- ⁴⁴⁾ Autorenkollektiv unter Leitung von **E. Poppe**, Grundrechte des Bürgers in der sozialistischen Gesellschaft, Berlin(-Ost) 1980, S. 76 f.; s. auch **Sokolewicz** (Anm. 13), S. 123 ff.;

- Z. **Kędzia**, in: Academie Polonaise des Sciences/Institut de l'Etat et du Droit (Hrsg.), Colloque juridique franco-polonais, Droits économiques et sociaux des citoyens, Breslau-Warschau-Krakau-Danzig 1980, S. 80.
- 45) **Poppe**, a. a. O., S. 78.
- 46) **Poppe** (Anm. 13), S. 186. S. auch **Lammich** (Anm. 4), S. 505.
- 47) **Poppe** (Anm. 44), S. 80; ders., in: Politische und persönliche Grundrechte (Anm. 7), S. 28; **Kartashkin** (Anm. 2), S. 632 f.; s. auch **Sokolewicz** (Anm. 13), S. 127 ff.
- 48) **K. Marx/F. Engels**, Werke, Bd. 17, Berlin(-Ost) 1962, S. 440f.
- 49) **Poppe** (Anm. 44), S. 81.
- 50) **Poppe**, in: Politische und persönliche Grundrechte (Anm. 7), S. 29 f.
- 51) Dazu kritisch **Sokolewicz** (Anm. 13), S. 128 f. In der Literatur erscheint das Konzept der ‚Einheit von Grundrechten und Grundpflichten‘ auch in anderen Zusammenhängen:
- 1) bei der Begründung des Grundrechts als subjektives Recht, als dessen korrelierende ‚Grundpflicht‘ eine entsprechende Verhaltenspflicht des Grundrechtsverpflichteten in dem als zweiseitig gedachten Rechtsverhältnis bezeichnet wird (dazu oben im Text bei b));
 - 2) Zur Bindung der Ausübung von Freiheitsrechten an den unbedingten Vorrang gesellschaftlicher Interessen (dazu unten im Text bei e)); das Recht wird so zur Pflicht, das gesellschaftliche Interesse zu wahren;
 - 3) zur Begründung einer Pflicht zur Grundrechtsausübung zum gesellschaftlichen Nutzen unter dem Aspekt des Mitgestaltungsrechts (dazu unten im Text bei f)).
- Zu dieser Mehrdimensionalität **N. Szepaniak/R. Wieruszewski**, in: Menschenrechte im Klassenkampf, Bd. I, Potsdam-Babelsberg 1980, S. 100 ff.; **O. Luchterhandt**, Stichwort „Grundpflichten und Grundrechte“, in: Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 4, Sozialistische Systeme, München 1986, S. 166 ff. (168); **ders.**, Der verstaatlichte Mensch (Anm. 1), S. 60ff.; **Sokolewicz**, a. a. O., S. 129 f.; **Brunner**, Die sozialistische Grundrechtskonzeption (Anm. 1), S. 48 ff.
- 52) **Poppe** (Anm. 44), S. 84; s. auch **Luchterhandt**, Der verstaatlichte Mensch (Anm. 1), S. 41 ff.; 230 ff. Das Staatsrecht der UdSSR (Anm. 19), S. 103 ff., nimmt eine derartige Differenzierung nicht vor. Unklar: **Kartashkin** (Anm. 2), S. 632/633.
- 53) Vgl. **Westen** (Anm. 18), Vorbemerkung Art. 39 Rdnr. 40; **Sokolewicz** (Anm. 13), S. 111 ff., 117; **G. Schachnasarow**, Sozialismus und Menschenrechte, Moskau 1979, S. 26.
- 54) **Westen**, a. a. O., Art. 39 Rdnr. 23.
- 55) **Kartashkin** (Anm. 2), S. 633; **Szabó** (Anm. 11), S. 180; **Klenner** (Anm. 2), S. 130; **Poppe** (Anm. 13), S. 194; 196.
- 56) **K. Marx**, Zur Judenfrage, in: **K. Marx/F. Engels**, Werke, Bd. 1, Berlin(-Ost) 1962, S. 364.
- 57) Verfassung der DDR (Anm. 8), S. 15/16; ebenso **Kartashkin** (Anm. 2), S. 633; S. auch **Kędzia** (Anm. 44), S. 86, der für dieses Konzept sogar BVerfGE 4, S. 7 (15 f.) und E 8, S. 274 (329) bemüht, ohne bemerken zu wollen, daß es dort ausschließlich um Freiheitsschranken geht.
- 58) **Poppe** (Anm. 13), S. 179; s. auch **H. Schliwa**, Menschenrechte in unserer Zeit, Einheit 1986, S. 108 (113).
- 59) **Poppe**, in: Politische und persönliche Grundrechte (Anm. 7), S. 26; 27; **E. Poppe/A. Zschiedrich**, in: **Poppe** (Anm. 44), S. 74; **Riege**, in: Staatsrecht der DDR (Anm. 13), S. 173. Für die UdSSR: **T. Pusylewitsch**, in: Handbuch der Sowjetverfassung (Anm. 18), Art. 33 Rdnr. 8 f.; 14 f.; **Brunner**, Neuere Entwicklungen (Anm. 1), S. 22.
- 60) **H. Beil**, in: **Poppe** (Anm. 44), S. 267; zum „demokratischen Völkerrecht“, z. T. auch als „allgemein-demokratisches“ bezeichnet: **D. Levin/G. Kaljushnaja** (Hrsg.), Völkerrecht, Lehrbuch, Moskau 1967, S. 18; **G. I. Tunkin**, Völkerrechtstheorie, Berlin(-West) 1972, S. 73 ff.; 105 ff.; 113 f.
- 61) **D. Frenzke**, Die Achtung der Menschenrechte in den Prinzipienkatalogen der kommunistischen Völkerrechtsliteraturen, in: FS Czaja, Köln 1985, S. 13 ff.
- 62) Vgl. Völkerrecht (Anm. 27), S. 109; 117 f.
- 63) **B. Graefrath**, in: DDR-Komitee für Menschenrechte, Schriften und Informationen, Heft 1/1980, S. 3; 19.
- 64) **Graefrath**, DDR-Komitee (Anm. 63), Heft 1/1986, S. 24; 27.
- 65) **M. Haedrich**, Die Einheit der Menschenrechte — ein zentrales Thema der Vereinten Nationen, NJ 1987, S. 15; **Klenner** (Anm. 2), S. 163.
- 66) **Graefrath**, DDR-Komitee (Anm. 63), Heft 2/1985, S. 79; 81. Zum Folgenden auch **C. Tomuschat**, Recht auf Frieden, EA 1985, S. 271 ff.
- 67) **Kartashkin** (Anm. 2), S. 636; **Graefrath**, a. a. O., S. 79; 83; **Klenner** (Anm. 2), S. 185; **Schliwa** (Anm. 58), S. 108; 111; s. auch den Bericht von **J. Golla/H. J. Rodenbach**, Friedenssicherung und Menschenrechte zur Menschenrechtsdiskussion in der DDR, DA 1986, S. 492 ff.
- 68) **Beil**, in: **Poppe** (Anm. 44), S. 265; **Graefrath** (Anm. 66), S. 79; 81; **Kartashkin** (Anm. 2), S. 636.
- 69) **Klenner** (Anm. 2), S. 185.
- 70) **Graefrath** (Anm. 66), S. 79; 82.
- 71) Hierzu **Bloed/van Hoof**, Some Aspects (Anm. 1), S. 40.
- 72) **Graefrath**, DDR-Komitee (Anm. 63), Heft 1/1986, S. 16; 17; **Beil**, in: **Poppe** (Anm. 44), S. 274; **Klenner** (Anm. 2), S. 194; **E. Poppe/St. Poppe**, in: DDR-Komitee (Anm. 63), Heft 2/1986, S. 87 ff.; **Haedrich** (Anm. 65), S. 15 ff.
- 73) **Poppe/Poppe**, a. a. O., S. 87; 91; 93.
- 74) **Klenner** (Anm. 2), S. 194.
- 75) **Haedrich** (Anm. 65), S. 15.
- 76) **Graefrath**, DDR-Komitee (Anm. 63), Heft 1/1986, S. 16, 19 f.; **Haedrich** (Anm. 65), S. 15; 18.
- 77) Völkerrecht (Anm. 27), S. 229; s. a. S. 120; **Klenner** (Anm. 2), S. 179; 182; 183; **Graefrath**, DDR-Komitee (Anm. 63), Heft 3/1983, S. 8; 12.
- 78) Völkerrecht (Anm. 27), S. 232; **Kartashkin** (Anm. 2), S. 637; **ders.**, in: Sozialismus und Menschenrechte, Moskau 1979, S. 165; **Szabó** (Anm. 11), S. 176; **Tumanov** (Anm. 25), S. 21 f.; nuancierend **A. Michalska**, in: Menschenrechte im Klassenkampf, Bd. II, Potsdam-Babelsberg 1980, S. 9 f.; s. auch **U. Beyerlin**, Menschenrechte und Intervention, in: **B. Simma/E. Blenk-Knocke** (Hrsg.), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit, Berlin(-West) 1979, S. 173 ff.
- 79) Völkerrecht (Anm. 27), S. 232; **Kartashkin** (Anm. 2), S. 637.
- 80) Völkerrecht (Anm. 27), S. 231; s. ferner **W. Rokoszewski**, in: Menschenrechte im Klassenkampf (Anm. 78), S. 72 f.
- 81) **Beil**, in: **Poppe** (Anm. 44), S. 272.
- 82) **Tumanov** (Anm. 25), S. 22.
- 83) **Graefrath**, DDR-Komitee (Anm. 63), Heft 1/1980, S. 16 ff.; **Mohr**, ebda., Heft 2/1984, S. 23; 31 f.; **Kartashkin** (Anm. 2), S. 640.
- 84) **Szabó** (Anm. 11), S. 176; **Tumanov** (Anm. 25), S. 23; **Kartashkin** (Anm. 2), S. 639.
- 85) Völkerrecht (Anm. 27), S. 233.
- 86) Ebda.; s. a. **R. Frambach/H. Gruber**, Menschenrechtsfragen in der UNO 1985/86, NJ 1986, S. 310/311.
- 87) Friedensbegriff, II. 1. b); Selbstbestimmungsrecht, II. 1. d); staatliche Souveränität, II. 1. a); Einheit der Paktrechte der beiden Menschenrechtspakte — gleiche Umsetzung in innerstaatliches Recht, II. 1. c).

- ⁸⁸⁾ C. **Tomuschat**, Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen, in: K. Hüfner (Hrsg.), Zur Kodifizierung der Menschenrechte durch das UNO-System, Berlin(-West) 1978, S. 54; siehe auch A. **Verdross/B. Simma**, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin(-West) 1984, §§ 1234, 1236. Weitestgehend verdrängt bei V. **Kartashkin**, in: Sozialismus und Menschenrechte, Moskau 1979, S. 166 ff. (168/169); ebenso bei Z. **Kodzia/J. Wawrzyniak**, in: Menschenrechte im Klassenkampf, Bd. II, Potsdam-Babelsberg 1980, S. 152.
- ⁸⁹⁾ A. N. **Talalajew**, Das Recht der internationalen Verträge, Berlin(-Ost) 1977, S. 119: „Ein Vertrag muß so ausgelegt werden, daß er mit Leben erfüllt wird, und nicht so, daß er nur Papier bleibt“.
- ⁹⁰⁾ **Talalajew**, a. a. O., S. 118/119.
- ⁹¹⁾ **Tomuschat** (Anm. 1), S. 571.
- ⁹²⁾ Vgl. Völkerrecht (Anm. 27), S. 234 f.; M. **Nowak**, Die Durchsetzung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Bestandsaufnahme der ersten 10 Tagungen des UN-Ausschusses für Menschenrechte, EuGRZ 1980, S. 533.
- ⁹³⁾ So schon oben bei I. 2. a) (Exkurs); ferner **Schachter** (Anm. 26), S. 312 ff.
- ⁹⁴⁾ S. Human Rights Committee, Selected Decisions under the Optional Protocol, CCPR/C/O/P 1; ferner A. **de Zayas/J. T. Möller/T. Opsahl**, Application of the Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol by the Human Rights Committee, in: German Yearbook of International Law 28 (1985), S. 9 ff.
- ⁹⁵⁾ Ebenso C. **Tomuschat**, Der Ausschuß für Menschenrechte — Recht und Praxis, Vereinte Nationen 1981, S. 141 (142); **Luchterhandt**, Menschenrechtspolitik und KSZE, Teil I (Anm. 1), S. 21; s. auch **Nowak** (Anm. 92), S. 543 Fn. 131.
- ⁹⁶⁾ S. o. bei I. 2. a) (Exkurs); ferner z. B. für den Bereich der EMRK: C. **Engel**, Die Schranken der Schranken in der Europäischen Menschenrechtskonvention, ÖZöRVR 37 (1986), S. 261 (273 ff.).
- ⁹⁷⁾ S. **Prakash Sinha**, Human Rights: A Non-Western Viewpoint, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 1981, S. 76 ff.; weitere Hinweise bei **Tomuschat**, Human Rights (Anm. 1), S. 548 ff.
- ⁹⁸⁾ **Prakash Sinha**, a. a. O., S. 89 f.; **Tomuschat**, a. a. O., S. 556; 566 ff., 570; **Luchterhandt**, Menschenrechtspolitik (Anm. 1), S. 20; siehe auch A. **Michalska**, Les Pactes de Droits de l'Homme et les droits des citoyens en République Populaire de Pologne, Polish Yearbook of International Law VI (1974), S. 75 (79; 84; 94).
- ⁹⁹⁾ Siehe auch **Luchterhandt**, a. a. O., S. 19; **ders.**, Die Stellung des Bürgers (Anm. 1), S. 77; **Tomuschat**, a. a. O., S. 565.
- ¹⁰⁰⁾ **Beil**, in: Poppe (Anm. 44), S. 285 f.; **Rokoszewski** (Anm. 80), S. 74.
- ¹⁰¹⁾ Siehe auch **Luchterhandt**, Menschenrechtspolitik (Anm. 1), S. 17 f.; **Tomuschat**, Human Rights (Anm. 1), S. 548 ff.; 558; 564 f.; siehe auch **Michalska** (Anm. 98), S. 83; **dies.**, Evolution of Codifications of International Human Rights and of the Doctrinal Foundations of these Codifications, Polish Yearbook of International Law XI (1981—82), S. 12 f.; **Verdross/Simma**, Universelles Völkerrecht (Anm. 83), § 1237; G. **Zieger**, Die Konvention über die zivilen und politischen Rechte, in: Zieger/Brunner/Mampel/Ermacora (Hrsg.), Die Ausübung staatlicher Gewalt (Anm. 1), S. 35.
- ¹⁰²⁾ **Poppe** (Anm. 13), S. 185.
- ¹⁰³⁾ Siehe auch **Luchterhandt** (Anm. 95), S. 18.
- ¹⁰⁴⁾ Vgl. **Tomuschat** (Anm. 91), S. 554.

Kapitel III:

Die verfassungsrechtliche Lage

von Prof. Dr. Georg Brunner

Gliederung

	Seite
I. Verfassungsentwicklung und Grundrechte	35
II. Grundrechtssubjekte	35
III. System der Grundrechte	36
IV. Grundrechtsschranken	37
V. Grundrechtsschutz	38
Anmerkungen	38

I. Verfassungsentwicklung und Grundrechte

Anfang der 60er Jahre setzte in Osteuropa ein Prozeß der Verfassungsreformen ein, der 1977 schließlich auch in der Sowjetunion zur Verabschiedung einer neuen Verfassung führte. Im Vergleich zu den ersten Verfassungen der „volksdemokratischen“ Periode, die — bis auf die Gründungsverfassung der DDR — eine mehr oder minder sklavische Nachahmung der Stalinschen Sowjetverfassung von 1936 darstellten, sind in den neuen Verfassungen bis zu einem gewissen Grade nationale Besonderheiten anzutreffen¹⁾. Die optische Aufwertung der Grundrechte ist ein allgemeines Merkmal der Verfassungsentwicklung, das durch den veränderten Zeitgeist der poststalinistischen Ära ebenso bedingt ist wie durch die Internationalisierung der Menschenrechtsfrage und den KSZE-Prozeß. Dies kommt neben einigen inhaltlichen Veränderungen vornehmlich in der **systematischen Einordnung** der Grundrechte zum Ausdruck. Während sie nach dem Stalinschen Verfassungsmodell hinter dem Staatsorganisationsrecht, in einem der letzten Kapitel geregelt waren, befindet sich der Grundrechtsteil heute gewöhnlich hinter den Bestimmungen über die politischen Grundlagen der gesellschaftlichen Ordnung an systematisch vornehmerer Stelle. Die ungarische und polnische Verfassung bilden nur scheinbare Ausnahmen, da hier 1972 bzw. 1976 nicht eine neue Verfassung verabschiedet, sondern nur die alte Verfassung im Wege einer Totalrevision neugefaßt wurde, wobei die überkommene Systematik unangetastet geblieben ist.

In den **geltenden Verfassungen**²⁾ ist der Grundrechtskatalog, der die meisten, aber nicht alle Grundrechte umfaßt, in folgenden Bestimmungen enthalten:

Bulgarien: Art. 34—65; DDR: Art. 19—40; Polen: Art. 67—93; Rumänien: Art. 17—41; Sowjetunion: Art. 33—69; Tschechoslowakei: Art. 19—38; Ungarn: §§ 54—70.

II. Grundrechtssubjekte

Der marxistisch-leninistischen Grundrechtskonzeption entsprechend kennen die Verfassungen nur **Bürgerrechte**, die auf staatlicher Gewährung beruhen. Daß die Staatsangehörigkeit Voraussetzung der Grundrechtssubjektivität ist, kommt in den Verfassungen Bulgariens, der DDR und der Sowjetunion besonders klar zum Ausdruck, da hier die Staatsangehörigkeit am Anfang des Grundrechtskatalogs geregelt ist. Allein die **ungarische** Verfassung bekennt sich in der ersten Bestimmung des Grundrechtsteils zur Achtung der Menschenrechte (§ 54 Abs. 1), während sich eine entsprechende Erklärung der Sowjetverfassung in dem der Außenpolitik gewidmeten Kapitel befindet und nur auf die Außenbeziehungen des Sowjetstaates bezogen ist (Art. 29). Allerdings weist auch die ungarische Verfassung die einzelnen Grundrechte nur den Staatsbürgern zu. Die im Völkerrecht vorherrschende Menschenrechtskonzeption ist also in das Verfassungsrecht der WP-Staaten nicht übernommen worden.

Folglich sind die **Ausländer** nach den Verfassungstexten — bis auf das Asylrecht — keine Grundrechtssubjekte. Sie sind allerdings durch einfachgesetzliche Bestimmungen den Inländern teilweise gleichgestellt. Die Frage, ob die Grundrechte trotz des Verfassungswortlauts auch für Ausländer gelten, wird im rechtswissenschaftlichen Schrifttum der WP-Staaten selten erörtert und meist differenziert beantwortet.

III. System der Grundrechte

Die Gewichtung der einzelnen Grundrechtsgruppen richtet sich auch in den geltenden Verfassungen im wesentlichen nach dem überkommenen stalinistischen **Wertungsschema**: Im Vordergrund stehen die sozialökonomischen Grundrechte (status positivus); den politischen und persönlichen Freiheitsrechten (status negativus) kommt ein geringeres Gewicht zu, und der Grundrechtsteil schließt mit einem Pflichtenkatalog (status passivus). An allgemeinen Neuerungen ist zweierlei zu vermerken: Erstens ist der allgemeine Gleichheitssatz allen übrigen Grundrechten vorangestellt worden (Ausnahme: Ungarn), die er gleichsam durchdringt. Die aus ihm abgeleiteten Differenzierungsverbote erstrecken sich nicht auf politische Anschauungen, wie es vom Völkerrecht geboten wäre, da die Differenzierung nach politischen Gesichtspunkten zum Wesen eines marxistisch-leninistischen Weltanschauungsstaates gehört. Zweitens werden die politischen Mitwirkungsrechte (status activus) stärker betont als früher. Bei ihrer Aufwertung hat die DDR 1968 insofern einen Sonderweg eingeschlagen, als sie ein allgemeines Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsrecht geschaffen und — noch vor den sozialökonomischen Rechten — an die Spitze des ganzen Grundrechtskatalogs gestellt hat.

Im Rahmen der **sozialökonomischen Grundrechte** sind fast alle Regelungskomplexe des IPWSKR angesprochen (Arbeit, Erholung, soziale Sicherheit, Ehe, Familie, Mutterschutz, Jugendförderung, Gesundheit, Bildung, Kultur); die Verfassungen der DDR (Art. 37) und der Sowjetunion (Art. 44) statuieren darüber hinaus ein Recht auf Wohnraum. Die gesetzestechnische Bewältigung dieser hochkomplexen Lebenssachverhalte erfolgt gewöhnlich so, daß zunächst ein Grundrecht proklamiert oder eine Schutzzerklärung abgegeben wird und dann verschiedene „materielle Garantien“ benannt werden. Letztere bestehen in einem Hinweis auf die vorhandenen sozialen und rechtlichen Einrichtungen oder in politischen Absichtserklärungen, die sich nur ausnahmsweise zu einer juristisch greifbaren Substanz verdichten. Die Gewerkschaften werden meistens außerhalb des Grundrechtskatalogs und nur vereinzelt im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit behandelt, doch geschieht dies im Widerspruch zu Art. 8 Abs. 1 IPWSKR und Art. 22 IPBPR nicht im Sinne der Koalitionsfreiheit, sondern in Gestalt einer Funktionsbestimmung und Einrichtungsgarantie zugunsten der etablierten Einheitsgewerkschaften im Rahmen des parteigelenkten Systems der gesellschaftlichen Organisationen. Ein Streikrecht ist entgegen Art. 8 Abs. 1 lit. d) IPWSKR nirgends vorgesehen; seine Gewährleistung würde dem ideologischen Selbstverständnis der WP-

Staaten widersprechen, nach dem es im Sozialismus keine Ausbeutung mehr gibt, die Produktionsmittel den Werktätigen gehören und diese folglich aus logischen Gründen nicht gegen sich selbst streiken können.

Zu den **politischen Mitwirkungsrechten** zählen traditionell das Wahlrecht und das Eingabenrecht, nicht aber der gleiche Zugang zu den öffentlichen Ämtern. Die Zuordnung des mit dem Petitionsrecht verwandten Eingabenrechts zu dieser Gruppe beruht auf einer funktionalen Verschiebung des Schwerpunktes von dem Vorbringen individueller Beschwerden auf Anregungen im öffentlichen Interesse. Im Zuge der Aufwertung der politischen Mitwirkungsrechte haben die DDR 1968 (Art. 21), Ungarn 1972 (§ 68) und die Sowjetunion 1977 (Art. 48) ein umfassendes Partizipationsrecht eingeführt, das alle Aspekte der Bürgerbeteiligung an öffentlichen Angelegenheiten abdecken soll. In engem Zusammenhang hiermit stehen die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die nach Art. 19–22 IPBPR ohne Rücksicht auf den politischen oder unpolitischen Zweck des jeweils beabsichtigten Gebrauchs zu gewährleisten sind, aber in den Verfassungen der WP-Staaten eine unübersehbar politische Ausrichtung erfahren und im rechtswissenschaftlichen Schrifttum ganz überwiegend zu den „politischen Rechten“ gerechnet werden. Das gleiche gilt für die Presse- und Rundfunkfreiheit und bis zu einem gewissen Grade für die Freiheit von Wissenschaft und Kunst. Der intendierte politische Mobilisierungseffekt kommt in den Verfassungstexten vielfach in einer Zweckbestimmung zum Ausdruck, die namentlich die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in den Dienst des sozialistischen Aufbaus stellt.

Die **persönlichen Freiheitsrechte** umfassen gewöhnlich die Freiheit und Unverletzlichkeit der Person, die Unverletzlichkeit der Wohnung, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, die Gewissens- und Religionsfreiheit sowie einzelne Aspekte der verfassungsrechtlich geschützten Institute von Ehe und Familie. Vereinzelt finden sich Ansätze zu einem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 50 bulg. Verf.; Art. 56, 57 Verf. UdSSR). Im Zusammenhang mit den meist unter einem Gesetzesvorbehalt stehenden Unverletzlichkeitsrechten werden einige formelle Voraussetzungen und Verfahrensgarantien für zulässige Eingriffe normiert. Sie stehen in enger Wechselbeziehung zu den justiziellen Grundrechten, die in der Regel außerhalb des Grundrechtskatalogs, im Kontext der Rechtspflege geregelt sind. Unter ihnen wird das Recht auf Verteidigung durchweg hervorgehoben. Die Religionsfreiheit umfaßt überall die Bekenntnis- und Kulturfreiheit, während die religiöse Vereinigungsfreiheit im Rahmen der Vorschriften über die Religionsgemeinschaften eine länderweise unterschiedliche, aber insgesamt restriktive Behandlung erfährt. Im Vergleich zu den im IPBPR verbürgten Freiheitsrechten fällt auf, daß die Freizügigkeit (Art. 12) fast vollständig übergangen wird: Die innerstaatliche Freizügigkeit ist nur in der ČSSR (Art. 31) und in der DDR (Art. 32) gewährleistet, während die Ausreisefreiheit in allen Verfassungen fehlt. Sie kann auch nicht als von der allgemeinen Handlungsfreiheit mit erfaßt gelten, da

ein derartiges, dem Art. 2 Abs. 1 GG entsprechendes Auffanggrundrecht unbekannt ist.

Das **Eigentum**, dessen Gewährleistung zwar in Art. 17 AEMR verkündet, aber durch die Menschenrechtspakte völkerrechtlich nicht geboten ist, taucht in den Verfassungen der WP-Staaten gewöhnlich im Regelungszusammenhang der Wirtschaftsordnung und nicht im Grundrechtsteil auf, obwohl im rechtswissenschaftlichen Schrifttum eine gewisse Neigung zu verspüren ist, dem persönlichen Eigentum und den übrigen verfassungsmäßig abgesicherten vermögensrechtlichen Positionen des Einzelnen (Erbrecht, Urheberrecht u. ä.) eine grundrechtliche Komponente abzugewinnen. Den ideologischen Ausgangspositionen entsprechend, ist die sozialistische Eigentumsverfassung aus verschiedenen Eigentumsformen zusammengesetzt und hierarchisch gestaffelt. Den einzelnen Formen des „sozialistischen“ Eigentums (staatliches, genossenschaftliches, Organisationseigentum) kommen ein höherer Verfassungswert und ein stärker Rechtsschutz zu als den Erscheinungsformen des individuellen Eigentums. Von den letzteren genießt das gegenständlich und funktional auf Konsumgüter und die Befriedigung persönlicher Bedürfnisse beschränkte „persönliche Eigentum“ den größeren Schutz. Die Bestimmung der engen Grenzen, in denen eine privatwirtschaftliche Betätigung mit eigenen Produktionsmitteln, für deren juristische Zuordnung zum Eigentümer nur die polnische und die ungarische Verfassung den Ausdruck „Privateigentum“ verwenden, zulässig ist, ist hingegen völlig dem Gesetzgeber überlassen. Eine Enteignungsentschädigung ist lediglich in den Verfassungen Rumäniens (Art. 12), der DDR (Art. 16) und Bulgariens (Art. 28) zwingend vorgeschrieben.

Von den übrigen Grundrechten, deren Zuordnung zu einer bestimmten Gruppe nicht ohne weiteres möglich ist, bedürfen zwei der besonderen Hervorhebung. Das erste betrifft den durch Art. 27 IPBPR gebotenen ethnischen, religiösen und sprachlichen **Minderheitenschutz**. Die verfassungsrechtliche Lage ist der ethnischen Zusammensetzung des Staatsvolkes und der jeweiligen Nationalitätenpolitik entsprechend länderspezifisch unterschiedlich und stark differenziert (vgl. Kapitel IV, Abschnitt G. — D. **Blumenwitz**). Das zweite ist das **Asylrecht**, das zwar in Art. 14 AEMR proklamiert wird, nicht aber in den Menschenrechtspakten enthalten ist. Obwohl also eine diesbezügliche völkerrechtliche Verpflichtung nicht besteht, ist das Asylrecht in den Verfassungen aller WP-Staaten vorgesehen. Allerdings wird seine Gewährung nicht allen politisch Verfolgten, sondern nur denjenigen Ausländern in Aussicht gestellt, deren politische Betätigung im Lichte der marxistisch-leninistischen Systemideologie und der jeweiligen politischen Generallinie der kommunistischen Partei billigenwert erscheint.

Bei den zahlreichen **Grundpflichten**, die teils eigenständig sind und teils mit einem Grundrecht korrespondieren, ist vielfach nicht ohne weiteres festzustellen, ob sie Rechtspflichten oder bloß moralische Pflichten darstellen sollen. Der an sich selbstverständliche Gesetzesgehorsam und die staatsbürgerliche Treuepflicht werden in den meisten Verfassungen in zwei Richtungen gesteigert: Erstens wird ein positives

Eintreten zum Schutz der öffentlichen Ordnung und namentlich im Interesse der Kriminalitätsverhütung und -bekämpfung verlangt; zweitens wird auch die Einhaltung der „Regeln des sozialistischen Zusammenlebens“, also ein systemkonformes Sozialverhalten zur Pflicht gemacht. Teilweise gehen die Verfassungen noch einen Schritt weiter und verpflichten die Bürger zur tätigen Identifikation mit den staatlichen Interessen (Art. 34 Verf. ČSSR; Art. 62 Abs. 1 Verf. UdSSR; auch Art. 39 rum. Verf.); die DDR erklärt das für sie charakteristische allgemeine Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsrecht zu einer „hohen moralischen Verpflichtung“ (Art. 21 Abs. 3). Zu den klassischen „sozialistischen“ Grundpflichten gehören des weiteren die Pflicht zur Arbeit und zur Einhaltung der Arbeitsdisziplin, der aktive Schutz des sozialistischen Eigentums, die Wehrpflicht, die Schulpflicht sowie die Erziehungspflicht der Eltern, für die systemkonforme inhaltliche Vorgaben gemacht werden und die gelegentlich durch eine Fürsorgepflicht der Kinder gegenüber den Eltern ergänzt wird. Dieser Katalog ist in den neueren Verfassungen durch verschiedene Grundpflichten auf dem Gebiete des Natur- und Umweltschutzes erweitert worden.

IV. Grundrechtsschranken

Die Grundrechtsbegrenzungen übersteigen das völkerrechtlich zulässige Maß bei weitem.

Von den geläufigen Begrenzungstechniken wird von den Verfassungsvorbehalten vornehmlich bei den politischen Mitwirkungs- und Freiheitsrechten in einer Weise Gebrauch gemacht, die nur eine systemkonforme Grundrechtsausübung gestattet, während die Beifügung eines Gesetzesvorbehalts für die persönlichen Freiheitsrechte und die Gewährleistung des Eigentums kennzeichnend ist. Darüber hinaus haben zwei allgemeine Verfassungsvorbehalte, deren Geltung in der offiziellen Grundrechtsdoktrin seit jeher angenommen wird, in einige Verfassungen nunmehr auch expressis verbis Eingang gefunden. Der erste betrifft die These von der „Einheit der Rechte und Pflichten“ (Art. 59 Abs. 1 Verf. UdSSR; § 54 Abs. 2 ung. Verf.), die über die grundrechtsbegrenzende Wirkung der speziell normierten Einzelgrundpflichten hinaus ein juristisch nur schwer greifbares allgemeines Korrespondenzverhältnis zwischen Rechtsausübung und Pflichterfüllung begründen soll. Die Deutung dieses Bedingungs Zusammenhangs als Verwirkung im Sinne des obrigkeitlichen Entzugs von subjektiven Rechten und Vergünstigungen als Sanktion für mangelndes Wohlverhalten³⁾ trifft jedenfalls den faktischen Kern der Sache. Die zweite allgemeine Grundrechtsschranke ergibt sich aus der ideologisch postulierten Harmonie gesellschaftlicher und persönlicher Interessen. In einem ausnahmsweise denkbaren Konfliktfall genießen die gesellschaftlichen Interessen unbedingten Vorrang; eine Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Gütern findet nicht statt. In diesem Sinne enthalten die tschechoslowakische (Art. 19 Abs. 1) und die DDR-Verfassung (Art. 19 Abs. 3) eine allgemeine Funktionsbeschreibung der Grundrechte, die auf eine Entwicklung der Persönlichkeit zum Wohl der Gesellschaft hinausläuft. Nach

der bulgarischen (Art. 9 Abs. 2) und der ungarischen Verfassung (§ 54 Abs. 2) ist eine Grundrechtsausübung unzulässig, sofern sie gegen gesellschaftliche Interessen verstößt. In der Sowjetverfassung (Art. 39 Abs. 2) sind außer den gesellschaftlichen auch die staatlichen Interessen in den Kreis der immanenten Grundrechtsschranken einbezogen. Die volle Tragweite dieser Bestimmungen wird erst im Zusammenhang mit demjenigen Verfassungsartikel sichtbar, der das ideologische Erkenntnis- und das politische Führungsmonopol in Bezug auf Staat und Gesellschaft der kommunistischen Partei zuweist⁴⁾. Auf dieser Basis ist letztlich die Partei dazu berufen, den aktuellen Inhalt der einzelnen Grundrechte zu bestimmen.

V. Grundrechtsschutz

In Anbetracht der verfassungsdogmatischen Entwertung der Grundrechte ist es nicht verwunderlich, daß ein spezifischer Grundrechtsschutz unbekannt ist. Nach der bestehenden Rechtslage können die Grundrechte nur im Rahmen des allgemeinen Verwaltungsschutzes Berücksichtigung finden.

Ein formeller Grundrechtsstatus im Sinne verfahrensrechtlicher Positionen zum Schutze subjektiv-öffentlicher Rechte des Einzelnen zeichnet sich in der neuen Verfassungsgebung der WP-Staaten ansatzweise ab. Am stärksten ist er in den Verfassungen Bulga-

riens, Rumäniens und der Sowjetunion ausgeprägt, die einen gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz und eine Staatshaftung nach Maßgabe näherer gesetzlicher Ausgestaltung in Aussicht stellen (Art. 125 Abs. 3 bzw. Art. 56 Abs. 1 u. 3 bulg. Verf.; Art. 35 rum. Verf.; Art. 58 Abs. 2 bzw. 3 Verf. UdSSR). Die Staatshaftung ist auch in der DDR-Verfassung vorgesehen (Art. 104). In Polen und Ungarn beschränken sich die verfassungsmäßig verbürgten Möglichkeiten des Einzelnen, Verletzungen seiner Rechte geltend zu machen, auf das universelle Eingabenrecht.

Anmerkungen

- 1) Für einen Überblick vgl. G. **Brunner**, Neuere Tendenzen in der verfassungsrechtlichen Entwicklung osteuropäischer Staaten, JÖR 1974 (NF Bd. 23), S. 209 ff.; F.-Chr. **Schroeder/B. Meissner** (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsreformen in den sozialistischen Staaten, Berlin(-West) 1978.
- 2) Ihre deutsche Übersetzung ist — nach dem jeweiligen Stand des Erscheinungsdatums — in folgenden Textsammlungen publiziert: G. **Brunner/B. Meissner** (Hrsg.), Verfassungen der kommunistischen Staaten, Paderborn 1979; W. **Lungwitz** (Hrsg.), Verfassungen ausländischer sozialistischer Staaten, Berlin(-Ost) 1982.
- 3) So O. **Luchterhandt**, Der verstaatlichte Mensch, Köln-Berlin-Bonn-München 1985, S. 241 ff.
- 4) Art. 1 Abs. 2, 3 bulg. Verf.; Art. 1 Abs. 1 Verf. DDR; Art. 3 Abs. 1 poln. Verf.; Art. 3, 26 Abs. 2 rum. Verf.; Art. 6 Verf. UdSSR; Art. 4 Verf. ČSSR; § 3 ung. Verf.

Kapitel IV:**Einzelne Menschenrechte****A. Meinungs- und Informationsfreiheit**

von Prof. Dr. Dieter Blumenwitz

Gliederung

	Seite
I. Der völkerrechtliche Rahmen	40
1. Äußerungs-, Informations- und Pressefreiheit	40
a) Äußerungsfreiheit	40
b) Informationsfreiheit	40
c) Pressefreiheit	41
d) Zensurverbot	41
2. Grundsatz des freien Informationsflusses	41
a) Inhalt und Abgrenzung	41
b) Zwischenstaatliche Verankerung mit Beteiligung der Staaten des Warschauer Pakts	41
aa) Vereinbarungen vertraglicher Art	41
bb) Vereinbarungen nichtvertraglicher Art	42
3. Möglichkeiten zur Einschränkung der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit	43
a) Ermächtigung zur Einschränkung der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit	43
b) Verpflichtungen zur Einschränkung der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit	43
c) Auslegung der Möglichkeiten zur Beschränkung	43
II. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	43
1. Zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Äußerungs-, Informations- und Pressefreiheit	43
2. Relativierung der Äußerungs- und Pressefreiheit	44
a) Schranke der gesellschaftlichen Zweckbestimmung	44
b) Verbot der Kriegspropaganda und Aufhetzung zum Rassenhaß	44
3. Struktur des Medienwesens	44
a) Politische Leitung und Kontrolle	44
b) Verlage und Presse	45
c) Rundfunk und Fernsehen	45
d) Nachrichtenagenturen	45
e) Zensur	45
f) Nichtzensurierte Information	46
g) Presserecht	46
4. Beschränkungen der Presse- und Informationsfreiheit im einzelnen ...	46
a) Herausgabe von Publikationen	46
b) Zensur	48

	Seite
c) Veröffentlichung von Manuskripten im Ausland	48
d) Informationsfreiheit und freier Informationsfluß	49
aa) Einfuhr von Druckerzeugnissen aus dem Westen	49
bb) Jamming	50
cc) Arbeit ausländischer Journalisten	50
e) Strafgesetze	50
aa) Staatsfeindliche Hetze und Propaganda	51
bb) Diffamierung	51
cc) Ungesetzliche Verbindungsaufnahme	52
f) Diskriminierungen	52
III. Bewertung	52
Anmerkungen	54

I. Der völkerrechtliche Rahmen

Art. 19 Abs. 1 IPBPR verbürgt jedermann das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit, also das Recht, eine Meinung zu haben. Der Art. 19 Abs. 2 garantiert die Äußerungs-, Informations-, Presse- und Rundfunkfreiheit, wenn formuliert wird, daß jedermann das Recht auf freie Meinungsäußerung hat und dieses Recht die Freiheit einschließt, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedanken jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben. Nach Art. 19 Abs. 3 ist die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher nach Satz 2 bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer sowie für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit erforderlich sind.

In Art. 20 Abs. 1 und 2 IPBPR werden die Vertragsstaaten zum Erlaß von Gesetzen verpflichtet, die jede Kriegspropaganda sowie jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Haß, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, verbieten.

Bei den Entwurfsarbeiten zu Art. 19 IPBPR kommt das unterschiedliche Menschenrechtsverständnis zwischen West und Ost nicht offen zum Ausdruck. Es wird stillschweigend der Katalog des herkömmlichen bürgerlich-liberalen Menschenrechtsverständnisses zugrundegelegt¹⁾. Dieses bürgerlich-liberale Menschenrechtsverständnis findet einen deutlichen Niederschlag in den Formulierungen der einzelnen Rechtspositionen, die in Art. 19 IPBPR als subjektive Rechte ausgestaltet werden. Die Staaten des Warschauer Paktes verlagern daher ihre Strategie der Absicherung des marxistisch-leninistischen Medienrechtsverständnisses in die Vorbehalte zum Schutze

der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit (Abs. 3).

1. Äußerungs-, Informations- und Pressefreiheit

Art. 19 Abs. 2 des Paktes garantiert die Äußerungs-, Informations-, Presse- und Rundfunkfreiheit in einem umfassenden Sinn. Nach herrschender Ansicht verbietet Art. 19 Abs. 2 IPBPR auch die Zensur²⁾.

a) Äußerungsfreiheit

Art. 19 Abs. 2 IPBPR verbürgt die Freiheit zu Äußerungen aller Art, seien es Meinungen, Tatsachen, Informationen, unterhaltende oder werbende Aussagen, wie sich aus dem authentischen englischen und französischen Wortlaut („freedom of expression“, „liberté d'expression“) ergibt. Weder die Aufzählung der Äußerungsinhalte — insoweit erfolgt lediglich eine Klarstellung — noch die der Verbreitungsmittel — dies belegt der Passus „oder andere Mittel eigener Wahl“ — ist abschließend. So ist auch die im Hörfunk oder Fernsehen gemachte Äußerung von Art. 19 Abs. 2 IPBPR geschützt. Die weite Auslegungsmöglichkeit des Art. 19 Abs. 2 IPBPR verdeutlicht, daß auch künftig auftauchende Kommunikationsmedien erfaßt werden können.

b) Informationsfreiheit

Art. 19 Abs. 2 2. Halbsatz IPBPR gewährleistet das Recht, sich Informationen und Gedankengut jeder Art zu beschaffen und zu empfangen. Daneben wird auch die Freiheit verbürgt, Informationen und Ideen aller Art weiterzugeben. Aus der Freiheit, sich Informationen zu „beschaffen“, folgt nicht die Verpflichtung des Staates, Informationen zu liefern.

Die Informationsquellen sind in Art. 19 Abs. 2 nicht abschließend aufgezählt, so daß grundsätzlich keine Informationsquelle ausgeschlossen ist. Es ist damit auch die Informationsbeschaffung durch Hörfunk und

Fernsehen gewährleistet. Die Informationen dürfen aus dem Ausland stammen, wie die Wendung „ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen“ zum Ausdruck bringt. Die Informationsfreiheit garantiert auch die Freiheit des Empfangs von Sendungen des Satellitendirektfernsehens³⁾. Neue technische Möglichkeiten der Informationsweitergabe und des Informationsempfangs sind vom Anwendungsbereich des Paktes nicht ausgeschlossen. Nach dem Wortlaut des Art. 19 Abs. 3 IPBPR ist eine Beschränkung auf „herkömmliche“ Kommunikationsmedien nicht möglich.

c) Pressefreiheit

Die Pressefreiheit ist im IPBPR nicht ausdrücklich aufgeführt. Sie ergibt sich aber aus Art. 19 Abs. 2, der die Weitergabe von Informationen und Gedankengut aller Art in Wort, Schrift oder Druck verbürgt. Die Pressefreiheit garantiert der Presse, den Inhalt des Presseerzeugnisses zu gestalten sowie Meinungen, Tatsachen und Unterhaltung aller Art zu äußern und zu verbreiten. Sie schließt auch das Recht ein, gewisse Beiträge nicht zu bringen. Träger der Pressefreiheit ist insoweit der Presseunternehmer.

Die Pressefreiheit garantiert ferner der Presse, sich alle für ihre Berichterstattung erforderlichen Informationen zu verschaffen. Dieses Recht der Informationsverschaffung verbürgt das Recht auf freien Zugang zu den Ereignissen und zu den allgemein zugänglichen Informationsquellen. Sie gibt jedoch grundsätzlich keinen Anspruch gegenüber dem Staat, mit allen gewünschten Informationen versorgt zu werden. Träger der Pressefreiheit ist hier der Presseunternehmer sowie der einzelne Journalist.

Die Pressefreiheit schließt ferner das Recht ein, ein Presseunternehmen ohne Rücksicht auf die weltanschauliche Ausrichtung der zu veröffentlichenden Erzeugnisse und ohne Rücksicht auf Bedarf aufzubauen. Sie umfaßt das Recht auf freie Zulassung zu einem Presseberuf und die ungestörte Berufsausübung der im Pressewesen tätigen Personen. Sie garantiert den Presseunternehmen und den einen Presseberuf ausübenden Personen, sich alle erforderlichen Hilfsmittel wie Schreibgeräte, Schreibpapier, Druckerpresse usw. verschaffen zu können (Pressearbeitsfreiheit).

Schließlich ist auch der einzelne Bürger insoweit Träger der Pressefreiheit, als sie ihm das Recht gibt, sich aus den Presseerzeugnissen zu informieren.

d) Zensurverbot

Nach dem in der Staatenpraxis herrschenden formellen Zensurbegriff liegt Zensur stets dann vor, wenn die Betätigung der Äußerungs- und Pressefreiheit von einer behördlichen Kontrolle abhängig gemacht wird. Formelle Zensur bedeutet, daß dem Staat jede Äußerung vor der Veröffentlichung ohne Rücksicht auf ihren Inhalt zur Kenntnis zu bringen ist, damit er in Form einer Genehmigung oder eines Verbots über die Verbreitung der Äußerung entscheiden kann.

2. Grundsatz des freien Informationsflusses

a) Inhalt und Abgrenzung

In engem Zusammenhang mit dem durch die Informationsfreiheit garantierten freien Zugang zu den Informationsquellen ist der in der internationalen Resolutionspraxis, aber auch in vertraglichen Abmachungen mit Staaten des Warschauer Paktes immer wieder aufgegriffene Grundsatz des „free flow of information“ zu sehen⁴⁾. Er stellt eine notwendige Ergänzung des Art. 19 IPBPR dar, da Staaten die Informationsfreiheit faktisch sehr leicht dadurch einschränken können, daß die zur freien Meinungsbildung und zur demokratischen Publizität erforderlichen Informationen staatlicherseits zurückgehalten werden. Zudem kommt heute dem „free flow of information“ ein bedeutsamer Stellenwert in den Ost-West-Beziehungen zu; er erscheint als eine der wesentlichen Voraussetzungen für wachsendes Vertrauen und Entspannung zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnungen.

Der Grundsatz des „free flow of information“ deckt sich partiell mit dem Recht auf Informationsfreiheit. Staaten, die auf internationaler Ebene die Informationsfreiheit völkerrechtlich verbindlich anerkannt haben, sind verpflichtet, den in ihrem Hoheitsbereich lebenden Menschen das Recht zu garantieren, Informationen ins Ausland zu übermitteln, sowie das Recht, Informationen zu suchen, zu beschaffen und zu empfangen und sich dabei auch ausländischer Informationsquellen zu bedienen.

Die Informationsfreiheit unterscheidet sich jedoch in einem wesentlichen Punkt vom Grundsatz des „free flow of information“. Die passive Informationsfreiheit garantiert nur den Zugang zu Zugänglichem und die Wahrnehmung von Wahrnehmbarem. Sie enthält mithin keine Verpflichtung zur „Zugänglichmachung“ und „Wahrnehmbarmachung“. Der Grundsatz des „free flow of information“ hingegen gebietet nicht nur den Zugang zu Zugänglichem und die Wahrnehmung von Wahrnehmbarem, sondern regelt die Zugänglichmachung und Wahrnehmbarmachung als Voraussetzungen des Zugangs und der Wahrnehmung.

b) Zwischenstaatliche Verankerung mit Beteiligung der Staaten des Warschauer Paktes

aa) Vereinbarungen vertraglicher Art

Die Staaten des Warschauer Paktes sind an einer Reihe von internationalen Verträgen zur Förderung des freien Informationsflusses beteiligt. Zu erwähnen sind das Abkommen über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters vom 22. November 1950⁵⁾, das Übereinkommen über den internationalen Austausch von Veröffentlichungen vom 5. Dezember 1958⁶⁾, das Übereinkommen über den zwischenstaatlichen Austausch vom amtlichen Veröffentlichungen vom 5. Dezember 1958⁷⁾.

Auch eine Reihe bilateraler Verträge dienen dem Informationsaustausch. So haben Staaten des Warschauer Paktes mit Staaten der westlichen Welt Kultur-

abkommen⁸⁾ abgeschlossen, die in der Regel auch die Vereinbarung enthalten, den Informationsaustausch zwischen den vertragschließenden Ländern zu erleichtern und zu fördern. In den Verträgen verpflichten sich die Vertragspartner, sich um den Austausch von wissenschaftlichen, pädagogischen und literarischen Publikationen zu bemühen und die Kontakte der Bibliotheken zu fördern. In Abkommen westlicher Staaten mit Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn versprechen sich die Vertragspartner, sich bei der Übersetzung von Publikationen zu unterstützen.

Verträge über Freundschaft und Zusammenarbeit und gegenseitiger Beistand⁹⁾, die Staaten des Warschauer Pakts untereinander schließen, streben eine Verbesserung der Zusammenarbeit auf den Gebieten der Presse, des Rundfunks und des Films an. Die Vereinbarung einer besseren Zusammenarbeit auf den Gebieten der Presse verfolgt auch die Erleichterung eines Informationsaustausches.

In Nr. 10 des Zusatzprotokolls zu Art. 7 des Grundlagenvertrags kommen die Bundesrepublik Deutschland und die **DDR** überein, den Informationsfluß zwischen beiden Staaten zu fördern. Sie vereinbaren Verhandlungen mit dem Ziel, den gegenseitigen Bezug von Büchern, Zeitschriften, Hörfunk- und Fernsehproduktionen zu erweitern¹⁰⁾. Bereits vor der Unterzeichnung des Grundlagenvertrags haben die Parteien einen Briefwechsel über die Arbeitsmöglichkeiten der Journalisten geführt¹¹⁾. In diesem Briefwechsel vereinbaren die Bundesrepublik Deutschland und die **DDR**, „im Rahmen ihrer geltenden Rechtsordnung“ Journalisten der anderen Seite und deren Hilfspersonen „das Recht zu Ausübung der beruflichen Tätigkeit und der freien Information und Berichterstattung“ zu gewähren. Die Bundesrepublik Deutschland und die **DDR** verpflichten sich, ihre Rechtsordnungen entsprechend den im Briefwechsel enthaltenen Zusicherungen einzurichten. Den ständigen Korrespondenten wird das Recht auf gleiche Behandlung wie Korrespondenten anderer Staaten zugesichert, bei beruflicher Niederlassung das Recht der jederzeitigen Ein- und Ausreise, Arbeits- und Bewegungsmöglichkeiten sowie die Möglichkeit der unverzüglichen Übermittlung von Nachrichten, Meinungen und Kommentaren.

Die von der Bundesrepublik Deutschland und der **DDR** im Grundlagenvertrag und im Zusatzprotokoll auf diesem Gebiet übernommenen Verpflichtungen werden in dem am 8. September 1987 in Bonn und Berlin(-Ost) veröffentlichten gemeinsamen Abschlußkommuniqué des Honecker-Besuches in Bonn erneut betont¹²⁾.

Auch auf der Ebene unterhalb der staatlichen Gewalt wurden den besseren Informationsaustausch betreffende Übereinkommen getroffen. In Übereinstimmung mit der Schlußakte von Helsinki haben am 17. November 1976 der Westdeutsche Rundfunk und das Staatliche Komitee des Ministerrats der **UdSSR** für Fernsehen und Rundfunk einen Vertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Fernsehens und des Hörfunks geschlossen, der durch konkrete vertragliche Vereinbarungen noch mit Leben erfüllt werden muß. Der Westdeutsche Rundfunk (WDR) und das

Staatliche Komitee für Rundfunk und Fernsehen der Volksrepublik **Polen** haben mit Bezug auf den Vertrag zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen vom 7. Dezember 1970 und unter Berücksichtigung des Art. 11 des Abkommens zwischen der Volksrepublik Polen und der Bundesrepublik Deutschland über kulturelle Zusammenarbeit vom 11. Juni 1976 sowie im Einvernehmen mit der Schlußakte und anderen Dokumenten der KSZE am 30. März 1984 ein Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Hörfunks und des Fernsehens geschlossen, das ebenfalls noch der Konkretisierung durch besondere vertragliche Vereinbarungen bedarf. Ein ähnliches Abkommen ist der WDR mit dem Tschechoslowakischen Fernsehen am 5. März 1985 unter Bezugnahme auf Art. 8 des Abkommens über die kulturelle Zusammenarbeit vom 11. April 1978 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der **Tschechoslowakei** eingegangen. Eine ausdrücklich als „Vertrag“ bezeichnete Übereinkunft schlossen am 17. April 1984 die Polnische Agentur Interpress (PAI) und die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) über die Zusammenarbeit zwischen den Korrespondenten der PAI und der ARD.

bb) Vereinbarungen nichtvertraglicher Art

Von den Vereinbarungen nichtvertraglicher Art, an denen die Staaten des Warschauer Pakts beteiligt sind und die dem besseren Informationsfluß dienen, ist die Mediendeklaration vom 28. November 1978¹³⁾, die Medienresolution vom 27. Oktober 1980¹⁴⁾ und insbesondere die KSZE-Schlußakte zu erwähnen, die sich in einem besonderen Kapitel dem besseren Informationsaustausch widmet. Im Kapitel „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ der KSZE-Schlußakte wird unter Punkt 2 „Information“ folgendes geregelt:

- die Verbesserung der Verbreitung, des Zugangs zu und des Austausches von mündlichen, gedruckten, gefilmten und gesendeten Informationen,
- die Zusammenarbeit im Bereich der Information,
- die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten.

Im Abschließenden Dokument des Folgetreffens von Madrid vom 6.9.1983 kommen die Teilnehmerstaaten überein, die freiere und weitere Verbreitung von periodisch und nicht periodisch erscheinendem gedruckten Material aus Teilnehmerstaaten sowie eine Erhöhung der Anzahl von Verkaufsstellen zu fördern. Die Absicht, die der Öffentlichkeit gebotenen Bezugsmöglichkeiten für Abonnements zu erweitern, wird bestätigt. Den Journalisten sollen bessere Arbeitsbedingungen geboten werden.

3. Möglichkeiten zur Einschränkung der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit

a) Ermächtigung zur Einschränkung der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit

Beschränkungen der in Art. 19 Abs. 2 IPBPR vorgesehenen Rechte sind zulässig, soweit dies gesetzlich vorgesehen und für die im einzelnen in Absatz 3 aufgeführten Rechtsgüter notwendig ist. Soweit der Schrankenatbestand sich auf die passive Informationsfreiheit beziehen soll, ist nicht der Äußernde, sondern der Empfänger dessen Adressat.

Die in Art. 19 Abs. 2 IPBPR garantierten Grundfreiheiten stehen unter Gesetzesvorbehalt. Da die meisten Staaten in ihren nationalen Rechtsordnungen einen Gesetzesvorbehalt zur Grundrechtseinschränkung nur im materiellen Sinne kennen, ist davon auszugehen, daß bereits Gesetze im materiellen Sinn die Freiheitsrechte einschränken dürfen.

In dem Maße, in dem die Vorbehalte von den Mitgliedsstaaten konventionskonform wahrgenommen werden, verändert sich auch die völkerrechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten. Allerdings unterliegen alle Eingriffe in die Rechte des Art. 19 Abs. 2 IPBPR dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit, da gesetzliche Einschränkungen „erforderlich“ sein müssen. Dadurch soll sichergestellt werden, daß der Mitgliedsstaat einen Ausgleich zwischen der Freiheit des einzelnen und den Interessen der Allgemeinheit treffen kann.

b) Verpflichtungen zur Einschränkung der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit

Art. 20 IPBPR verpflichtet die Vertragsstaaten zum Erlass von Gesetzen, die bestimmte, im einzelnen aufgeführte Äußerungen verbieten. Er entzieht also bestimmte Äußerungen dem Schutz der Freiheitsrechte des Art. 19 Abs. 2 IPBPR und stellt insoweit eine Ergänzung und Fortsetzung des Vorbehalts gem. Art. 19 Abs. 3 dar.

c) Auslegung der Möglichkeiten der Beschränkung

Die Schrankenbestimmungen des Art. 19 Abs. 3; 20 IPBPR sind für die Mitgliedsstaaten der KSZE-Schlußakte im Lichte der Bestimmungen des ‚Korbes 3‘ über den freien Informationsfluß zu sehen. Dort setzen sich die Teilnehmerstaaten zum Ziele, eine freiere und umfassendere Verbreitung von Informationen aller Art zu erleichtern. Sinn und Zweck des vereinbarten freieren Informationsflusses ist es, die Bewohner eines Staates auch mit fremdem Gedankengut zu versorgen, um so das gegenseitige Verständnis der Staaten in Ost und West zu entwickeln und die Beziehungen zu verbessern.

II. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

1. Zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Äußerungs-, Informations- und Pressefreiheit

Die Verfassungen aller Staaten des Warschauer Paktes verbürgen in ihren Grundrechtskatalogen die Rede- und Pressefreiheit:

Bulgarien: Art. 54 Abs. 1; DDR: Art. 27 Abs. 1, 2; Polen: Art. 83 Abs. 1; Rumänien: Art. 28; Sowjetunion: Art. 50 Abs. 1; Tschechoslowakei: Art. 28 Abs. 1; Ungarn: § 64.

Es handelt sich bei allen Garantien um Bürgerrechte, nicht um Menschenrechte. In den Verfassungen Bulgariens, Polens, Rumäniens, der Sowjetunion und Ungarns erfolgt die Garantie durch die einfache Formulierung, daß den Bürgern die „Rede- und Pressefreiheit“ gewährleistet wird. Art. 28 Abs. 1 der **tschechoslowakischen** Verfassung unterscheidet sich von den entsprechenden Normen der Verfassungen der erwähnten Staaten, da formuliert wird, daß den Bürgern die Freiheit der Meinungsäußerung in allen Bereichen des Lebens der Gesellschaft, insbesondere auch die Rede- und Pressefreiheit, gewährleistet wird. Die Freiheit der Meinungsäußerung wird damit als Oberbegriff verstanden. Der Art. 27 der Verfassung der **DDR** enthält eine völlig andere Formulierung. In Absatz 1 wird jedem Bürger der **DDR** das Recht verbürgt, „seine Meinung frei und öffentlich zu äußern“. Nach Absatz 2 wird die „Freiheit der Presse, des Rundfunks und des Fernsehens“ gewährleistet. Eine als Individualgarantie ausgestaltete Informationsfreiheit enthalten die Verfassungen der Staaten des Warschauer Paktes nicht.

Die **sowjetische** Verfassung verbürgt in Art. 49 ein besonderes Recht auf Kritik. So hat nach Art. 49 Abs. 1 der Sowjetverfassung jeder Bürger das Recht, den staatlichen Organen und gesellschaftlichen Organisationen Vorschläge für die Verbesserung ihrer Tätigkeit zu unterbreiten und Mängel in der Arbeit zu kritisieren. Nach Art. 49 Abs. 3 ist die Verfolgung wegen Kritik verboten. Personen, die jemanden wegen Kritik verfolgen, werden zur Verantwortung gezogen. Art. 49 beinhaltet allerdings nur ein Recht auf Detailkritik. Allgemeine Kritik an der Staats- und Gesellschaftsordnung der Sowjetunion wird durch Art. 49 der Verfassung nicht geschützt. Die Verfassungen in den übrigen Staaten des Warschauer Paktes gewährleisten ein solches Recht auf Kritik nicht.

Die Verwirklichung der Rede- und Pressefreiheit wird in den Verfassungen Polens (Art. 83 Abs. 2), der Sowjetunion (Art. 50 Abs. 2) und der Tschechoslowakei (Art. 28 Abs. 2) durch sog. materielle Garantien gesichert.

In der **UdSSR** wird die Verwirklichung der in Art. 50 Abs. 1 garantierten Kommunikationsrechte den Werktätigen und ihren Organisationen durch die Bereitstellung öffentlicher Gebäude, Straßen und Plätze sowie durch die umfassende Informationsverbreitung und die Möglichkeit der Nutzung von Presse, Fernsehen und Rundfunk gesichert. Die **polnische** und die **tschechoslowakische** Verfassung erwähnen die Infor-

mationsverbreitung und die Nutzung der Presse nicht, nennen allerdings die Zurverfügungstellung von Druckereien, die polnische Verfassung außerdem die Zurverfügungstellung von Papierbeständen, die tschechoslowakische die Zurverfügungstellung von Verlagen.

2. Relativierung der Äußerungs- und Pressefreiheit

a) Schranke der gesellschaftlichen Zweckbestimmung

Eine Relativierung sämtlicher Grundrechte des Art. 19 Abs. 2 IPBPR ergibt sich aus den politisch-ideologischen Vorbehalten, die ihre Geltendmachung im Widerspruch zu der von der kommunistischen Partei des marxistisch-leninistischen Staates im Namen der Gesellschaft und des Staates verfolgten Politik unmöglich machen¹⁵⁾.

Spezielle, die Äußerungs- und Pressefreiheit einschränkende Bestimmungen enthalten Art. 29 der rumänischen Verfassung, Art. 50 Abs. 1 der sowjetischen, Art. 28 Abs. 1 der tschechoslowakischen und § 64 der ungarischen Verfassung. Nach Art. 29 der rumänischen Verfassung dürfen die Rede- und Pressefreiheit nicht für Zwecke ausgenutzt werden, die der sozialistischen Gesellschaftsordnung zuwiderlaufen. Nach Art. 50 Abs. 1 der sowjetischen Verfassung haben die Rede- und Pressefreiheit den Interessen des Volkes und der Festigung und Entwicklung der sozialistischen Ordnung zu dienen. In der Tschechoslowakei wird die Rede- und Pressefreiheit im Einklang mit den Interessen des werktätigen Volkes (Art. 28 Abs. 1), in Ungarn im Einklang mit den Interessen der sozialistischen Gesellschaft wahrgenommen (§ 54 Abs. 2).

Die Formulierungen in den allgemeinen sowie in den speziellen, die Rede- und Pressefreiheit betreffenden politisch-ideologischen Vorbehalten bringen zum Ausdruck, daß die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Rede- und Pressefreiheit nur solchen Äußerungen zugute kommen soll, die den Interessen der Werktätigen bzw. des Sozialismus dienen. Diese Interessen sind nicht in der Verfassung verkörpert, sondern werden von der kommunistischen Partei als der führenden und lenkenden Kraft der Gesellschaft definiert¹⁶⁾. Es gibt daher keine Rede- und Pressefreiheit außerhalb des von der kommunistischen Partei sanktionierten Bereichs.

b) Verbot der Kriegspropaganda und Aufhetzung zum Rassenhaß

Die Verfassungen Bulgariens (Art. 63 Abs. 2), der DDR (Art. 6 Abs. 5), Polens (Art. 81 Abs. 2), Rumäniens (Art. 17 Abs. 3) und der Sowjetunion (Art. 36 Abs. 3) enthalten das ausdrückliche Verbot der Kriegspropaganda und der Aufhetzung zum Rassen- und Nationalitätenhaß. Das verfassungsrechtliche Verbot wird durch Strafvorschriften ergänzt. Mit Ausnahme Polens und der Tschechoslowakei stellen alle Strafgesetzbücher der Warschauer-Pakt-Staaten die Kriegspropaganda unter Strafe¹⁷⁾. Die Tatbestandsformulierungen in den Strafgesetzbüchern Bulgariens und der

RSFSR stimmen wörtlich überein. Eine detailliertere Tatbestandsbeschreibung der „Kriegshetze und -propaganda“ findet sich dagegen in der DDR. Die Tat handlung umfaßt dort nicht nur das Propagieren von Aggressionsakten, sondern schützt obendrein noch die „Anhänger der Friedensbewegung“ vor Verfolgung und Gewaltanwendung. In Bulgarien gibt es eine besondere Form der „Kriegshetze“, die erfüllt, wer einen bewaffneten Angriff eines Staates auf einen anderen hervorzurufen trachtet (§ 408). Die Kriegshetze wiegt offenbar schwerer als die Kriegspropaganda, da die Strafe höher liegt als im Falle der Propaganda. Die Vorbereitung der Kriegspropaganda ist nur in der DDR, UdSSR und in Ungarn strafbar. Qualifizierungen gibt es in der DDR und in Ungarn. Mit diesen verfassungsrechtlichen und strafrechtlichen Bestimmungen erfüllen die WP-Staaten die sich aus Art. 20 IPBPR ergebenden Verpflichtungen¹⁸⁾.

3. Struktur des Medienwesens*)

a) Politische Leitung und Kontrolle

Als ein zentraler Bereich des politischen Systems stehen die Informationsmedien in allen WP-Ländern unter der straffen Leitung und Kontrolle der jeweiligen Partei- und Staatsführung, die darin seit der Stunde der kommunistischen Machtergreifung eine wesentliche Garantie ihrer diktatorischen Herrschaftsausübung und Herrschaftssicherung erblickt¹⁹⁾. Die Medien erfüllen dabei zugleich gesellschaftspolitische Schlüsselfunktionen: sie sollen die Bürger zum ‚richtigen‘ sozialistischen Bewußtsein erziehen und generell auf ideologischem Gebiet ihren Beitrag zum Aufbau des Sozialismus und Kommunismus leisten.

Die politische Lenkung des Medienwesens geschieht durch den hierarchisch aufgebauten Agitprop-Apparat der Partei, der an oberster Stelle von einem ZK-Sekretär und der ihm unterstellten einschlägigen ZK-Abteilung (in der Regel Propaganda und Agitation) geleitet wird²⁰⁾. Die zuständigen Parteifunktionäre sind nicht nur gegenüber den von der Partei, sondern auch gegenüber den vom Staat und von gesellschaftlichen Organisationen (Gewerkschaften, Jugendverband, kulturelle Berufsverbände, Wehrverband, Sportorganisationen usw.) unterhaltenen Medien weisungsberechtigt. Wegen der hohen politischen Sensibilität des Informationssektors und seiner starken Aktualitätsbezogenheit befinden sich die betreffenden Institutionen, Journalisten, Redakteure, naturgemäß in einem besonders engen Unterstellungsverhältnis zum Parteiapparat. Dieser hat sich ferner die Befugnis vorbehalten, über die personelle Besetzung aller leitenden Positionen (auch) des Medienwesens zu entscheiden (Nomenklaturesystem). Ein weiteres Element der politischen Lenkung ist die Erfassung wenigstens der Mehrheit der Journalisten in ihrer der Partei satzungsmäßig unterstellten (Einheits-)Berufsorganisation. Ferner versucht man, einen möglichst hohen Organisationsgrad der Journalisten in der kommunistischen Partei zu erreichen, um sie damit zusätzlich den strengen Regeln der Parteidisziplin zu unterwerfen. Vereinzelt sind die einheimischen Berufsjournalisten auch (presse-)rechtlich dazu verpflichtet, sich

mit ihrer Arbeit aktiv in den Dienst des Aufbaus von Sozialismus und Kommunismus zu stellen²¹⁾.

Die Lenkung und Kontrolle des Medienwesens und seiner institutionellen Teilbereiche — Presse, Rundfunk und Fernsehen, Nachrichtenagenturen — ist in den WP-Ländern unterschiedlich organisatorisch gestaltet.

b) Verlage und Presse

Die Herausgeberschaft von Publikationen beschränkt sich im wesentlichen auf die Hauptträger des politischen Systems: die Partei, den Staat (Regierungsapparat; Armee; kulturell-wissenschaftliche Institutionen) und die gesellschaftlichen Organisationen unter Einschluß der Gefolgsparteien in den Ländern mit einem sog. sozialistischen Mehrparteiensystem. Hinzu treten — als eine zwar kleine, in einigen Ländern aber nicht unwichtige Gruppe — die Religionsgemeinschaften (vgl. Abschnitt F — O. Luchterhandt) sowie Reste eines privaten Verlagswesens²²⁾.

Herausragende Bedeutung kommt den vom zentralen Parteiapparat herausgegebenen Tageszeitungen („Pravda“, „Neues Deutschland“ usw.) und theoretischen (Monats-)Zeitschriften („Kommunist“, „Einheit“ usw.) zu, da sie offiziöse Sprachrohre der Partei und Staatsführung sind und infolgedessen mit richtungsweisender Autorität für die sonstigen — zentralen und lokalen — Presseorgane auftreten. Die betreffenden Chefredakteure gehören zum engeren Kreis der politischen Führung.

Die laufenden Verwaltungs- und Kontrollaufgaben auf dem Gebiet des Pressewesens werden von obersten Pressebehörden wahrgenommen, die regelmäßig Teil des Regierungsapparates sind:

Bulgarien: Komitee für Kultur, ein (gemischt) staatlich-gesellschaftliches Organ im Rang eines Ministeriums²³⁾, das nach 1981 auch die Funktion des aufgelösten „Komitees für Presse“ übernahm (DV Nr. 2/1982). Ihm untersteht auch der „Nationale Komplex „Künstlerisches Schaffen, Kulturelles Wirken, Masseninformationsmittel““ und die 1982 gebildete Wirtschaftsvereinigung „Bulgarisches Buch und Presse“.

DDR: Ministerium für Kultur²⁴⁾; Presseamt beim Vorsitzenden des Ministerrats der DDR²⁵⁾;

Polen: Hauptamt für die Kontrolle von Publikationen und öffentlichen Aufführungen beim Staatsrat;

Rumänien: Rat für sozialistische Kultur und Erziehung, ein ZK und Ministerrat unterstelltes gemischtes Partei- und Staatsorgan, das seit 1978 mit der Auflösung des Komitees für Presse- und Druckwesen auch dessen Zensurfunktion übernommen hat.

Sowjetunion: Staatskomitee des Ministerrats der UdSSR für das Verlagswesen, das Druckgewerbe und den Buchhandel; Hauptverwaltung zum Schutze von Militär- und Staatsgeheimnissen in der Presse beim Ministerrat der UdSSR (traditionelle Bezeichnung: „Glavlit“)²⁶⁾;

Tschechoslowakei: Ministerium für Kultur; Tschechisches und Slowakisches Amt für Presse- und Informationswesen; (seit 1980) Bundesamt für Presse- und Informationswesen;

Ungarn: Informationsamt des Ministerrats.

c) Rundfunk und Fernsehen

Träger der Rundfunk- und Fernseheinrichtungen ist in allen WP-Ländern ausschließlich der Staat. Die Sendeanstalten sind überwiegend einer obersten Staatsbehörde bei der Regierung unterstellt²⁷⁾. In Ungarn haben Rundfunk und Fernsehen selbst den Rang oberster Staatsbehörden. In Rumänien ist der Nationalrat des Rumänischen Rundfunks und Fernsehens (seit 1971) allein dem ZK der kommunistischen Partei unterstellt, so daß sich hier auch formell das Bild elektronischer Parteimedien darbietet.

d) Nachrichtenagenturen

Eine Schlüsselstellung im operativen Informationswesen nehmen die Nachrichtenagenturen ein. Sie haben durchweg den Status einer dem jeweiligen Ministerrat unmittelbar nachgeordneten obersten Staatsbehörde und besitzen das uneingeschränkte Nachrichtenmonopol²⁸⁾. Alle in einem WP-Staat zugelassenen Medien dürfen lediglich aus dieser einen Informationsquelle schöpfen. Ein wesentliches Merkmal der von den Nachrichtenagenturen befolgten Arbeitsweise ist die hierarchische Abstufung ihrer Informationsweitergabe bzw. -verteilung, wobei der Nachrichten- und damit auch Wahrheitsgehalt mit der Zahl der Empfänger abnimmt: am ausführlichsten und objektivsten wird die Partei- und Staatsführung informiert; ihr folgen die höheren Funktionsträger, dann breitere, privilegierte Abonnementkreise in Partei, Staatsapparat und Massenorganisationen, und schließlich die Allgemeinheit der Bürger.

e) Zensur

Indem das Medienwesen der Warschauer-Pakt-Staaten organisatorisch und personell vom Parteiapparat beherrscht und die Informationsauswahl, -präsentation und -verbreitung von vornherein nach dessen politischen Richtlinien gesteuert wird, besitzt die Zensur in dem Sinne einer extrainstitutionell ausgeübten vor- oder nachgängigen Kontrolle über das geschriebene und gesprochene Wort zwangsläufig nur zweitrangige Bedeutung, ja, sie könnte im systemgerechten Idealfall überhaupt fehlen. In unterschiedlicher Ausprägung besteht sie gleichwohl in allen Warschauer-Pakt-Staaten, wobei Zensurbehörde in der Regel das für Presseangelegenheiten zuständige oberste Staatsorgan ist (dazu ausführlicher unter 4. b)). Ungleich wichtiger ist die **Selbstzensur** der Bürger — Autoren, Journalisten, Redakteure —, die sich aufgrund ihrer Kenntnis der bestehenden Machtstrukturen und Kontrollmechanismen unaufgefordert eine entsprechende Zurückhaltung auferlegen.

Die staatliche Vorzensur erfolgt, soweit erkennbar, lediglich in der Sowjetunion durch eine ausschließlich darauf spezialisierte Behörde („Glavlit“).

f) Nichtzensurierte Informationen

Als Gegenreaktion auf die dem kommunistischen Medienwesen strukturell anhaftende Informationsunterdrückung, -verfälschung und -manipulation haben die seit den 60er Jahren in einigen WP-Staaten entstandenen Bürger- und Menschenrechtsbewegungen mit zum Teil beachtlichem Erfolg Versuche unternommen, die Öffentlichkeit durch nichtzensurierte, authentische Informationen („Samizdat“) insbesondere über die weitgehend verschwiegenen Schattenseiten der inneren Verhältnisse zu unterrichten. In diesem Streben nach zuverlässiger Information kommt auch dem freien grenzüberschreitenden Informationszugang beträchtliche Bedeutung zu.

g) Presserecht

Die auf der Ebene des Verfassungsrechts mit hohem Abstraktionsgrad formulierten ideologischen Vorbehalte der Meinungs- und Informationsfreiheit werden auf den nachgeordneten Ebenen der Rechtsetzung durch eine Vielzahl von Regelungen konkretisiert. Abgesehen von den wenigen bekannten Normen des Partei(satzungs)rechts über die Lenkung der Parteipresse handelt es sich dabei vor allem um die Statuten der mit der Leitung des Medienwesens beauftragten obersten Staatsbehörden und um die Pressegesetze, die es in allen Warschauer-Pakt-Staaten gibt, mit Ausnahme Bulgariens und der Sowjetunion²⁹⁾, wo jedoch gewisse Teilregelungen existieren:

Bulgarien: Statut des Komitees für Kultur vom 28.7.1977 (DV Nr. 75/1978); AO des Ministerratsbüros vom 13.8.1982 über die Bildung der staatlich-gesellschaftlichen schöpferischen Produktionsvereinigung „Bulgarisches Buch und Presse“ (DV Nr. 68/1982);

DDR: Statut des Ministeriums für Kultur vom 20.10.1977 (GBl. I S. 360); VO über die Herausgabe und Herstellung aller periodisch erscheinenden Presseerzeugnisse vom 12.4.1962 (GBl. II S. 239); 1. DBSt. zur VO über die Entwicklung fortschrittlicher Literatur — Lizenzen — vom 13.12.1951 (GBl. S. 1159); AO über das Genehmigungsverfahren für die Herstellung von Druck- und Vervielfältigungserzeugnissen vom 20.7.1959 (GBl. I S. 640); AO Nr. 2 über das Genehmigungsverfahren für die Herstellung von Druck- und Vervielfältigungserzeugnissen vom 25.3.1975 (GBl. I S. 307);

Polen: Gesetz über die Kontrolle von Publikationen und öffentlichen Aufführungen vom 31.7.1981 (Dz. U. 1981, Nr. 20, Pos. 99; deutsch: JOR Bd. XXII/2 (1981), S. 551 ff.) i. d. F. vom 28.7.1983 (Dz. U. 1983, Nr. 44, Pos. 204); Gesetz über das Presserecht vom 26.1.1984 (Dz. U. 1984, Nr. 5, Pos. 24); VO über die Zulassung und Überwachung von graphischen und Gewerbebetrieben und Einrichtungen vom 20.8.1984 (Dz. U. 1984, Nr. 40, Pos. 213);

Rumänien: Dekret über Organisation und Funktionsweise des Rates für sozialistische Kultur und Erziehung vom 25.11.1977 (BO I, Nr. 127/177); Gesetz über die Presse vom 28.3.1974 (BO I, Nr. 48/1974; deutsch: JOR Bd. XV/2 (1974), S. 451 ff.) i. d. F. von 1978 (BO I, Nr. 3/1978);

Sowjetunion: Ordnung des Staatskomitees des Ministerrats der UdSSR für das Verlagswesen, das Druckgewerbe und den Buchhandel vom 19.10.1973 (SP SSSR 1973, Nr. 23, Art. 130);

Tschechoslowakei: Gesetz über die periodische Presse und die übrigen Masseninformationsmittel vom 25.10.1966 (Sb. Nr. 36/1966; deutsch: JOR Bd. VIII/1 (1967), S. 220 ff.), sowie die anschließenden Novellierungen (Sb. Nr. 81/1966; Sb. Nr. 127/1968; Sb. Nr. 99/1969); Gesetz über die Einrichtung eines Bundesamtes für Presse und Information vom 16.12.1980 (Sb. Nr. 40/1980; deutsch: WGO 1981, S. 74 ff.);

Ungarn: Gesetz über die Presse Nr. II/1986.

4. Beschränkungen der Presse- und Informationsfreiheit im einzelnen**)

a) Herausgabe von Publikationen

Bulgarien: Punkt 3 der AO Produktionsvereinigung „Bulgarisches Buch und Presse“;

DDR: § 2 VO von 1962; § 1 1. DBSt. — Lizenzen — von 1951; § 6 Statut des Kulturministeriums;

Polen: Art. 19, 20 Pressegesetz;

Rumänien: Art. 17 ff. Pressegesetz;

Sowjetunion: Punkt 6 lit. c Ordnung des Staatskomitees für das Verlagswesen, das Druckgewerbe und den Buchhandel;

Tschechoslowakei: § 4 Pressegesetz; § 3 Gesetz über das Bundesamt;

Ungarn: §§ 12, 13 Pressegesetz.

In allen WP-Ländern ist die Aufnahme und Ausübung verlegerischer bzw. herausgeberischer Tätigkeit nur aufgrund einer besonderen staatlichen Genehmigung (Lizenz) zulässig. In der Mehrzahl von ihnen (Bulgarien; Rumänien; UdSSR; ČSSR) ist darüber hinaus die Herausgeberschaft in bezug auf Publikationen jeglicher Art, insbesondere aber in bezug auf periodisch erscheinende Druckerzeugnisse allein staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Organisationen sowie — in engen Grenzen — den Religionsgemeinschaften, also juristischen Personen bzw. Korporationen vorbehalten³⁰⁾. Die (mit Ausnahme der ČSSR) wenig substantiellen Regelungen zum Genehmigungsverfahren räumen der zuständigen Behörde durchweg freies Entscheidungsermessen ein. Der privat auftretende einzelne kann in den betreffenden Ländern eventuelle Publikationswünsche mithin von vornherein nur im Rahmen und mit Hilfe der behördlich anerkannten und entsprechend privilegierten Verlagsbetriebe verwirklichen.

Anders ist die Rechtslage in der DDR, in Polen und in Ungarn, wo sich grundsätzlich auch Privatpersonen, seien es einzelne oder Vereine, um die Erteilung von Verlagslizenzen bewerben können. Die Voraussetzungen, unter denen die in der **DDR** zuständige Hauptverwaltung „Verlage und Buchhandel“ des Kulturministeriums eine Lizenz vergibt, sind im Gesetz allerdings nicht bestimmt; augenscheinlich entscheidet sie nach freiem Ermessen. Zwar gibt es in der DDR auch „nichtlizenzpflichtige Verlage“ zur Herstellung von Bildkalendern, Mal- und Bastelbüchern, Bilderbögen und ähnlichem; sie bedürfen aber für jedes ihrer Druckerzeugnisse einer besonderen „Druckgenehmigung“ des Kulturministeriums (§ 2 Abs. 1 AO von 1959). Ihre Erteilung liegt ebenfalls im freien Ermessen der Behörde; im übrigen setzt sie voraus, daß ausweislich des Volkswirtschaftsplanes genügend Material für die Herstellung bereitsteht und daß ferner „der Inhalt der Druck- oder Vervielfältigungserzeugnisse in gesetzlichen Bestimmungen, den Grundsätzen des sozialistischen Aufbaus sowie den kulturpolitischen Erfordernissen entspricht“ (§ 3 AO 1959). An dieser Stelle verbindet sich also die wirtschaftliche Seite der Genehmigung bereits mit der inhaltlichen Kontrolle, also der Zensur (dazu unten bei b)).

Ebenso verhält es sich bei der Beantragung einer Lizenz zur Herausgabe **periodischer** Publikationen. Das in diesem Fall zuständige Presseamt beim Vorsitzenden des Ministerrats „kann“ namentlich für „Tages- und Wochenzeitungen, Kreis- und Betriebszeitungen, Zeitschriften, Nachrichten- und Pressedienste“ eine Lizenz erteilen, „wenn der Charakter des Presseerzeugnisses den Gesetzen der DDR entspricht“ und „im Rahmen des Volkswirtschaftsplanes die erforderlichen Materialkontingente zur Herstellung des beantragten Presseerzeugnisses zur Verfügung stehen“ (§ 3 Abs. 1 VO von 1962). Die Genehmigung hängt, mit anderen Worten, von den politischen und ökonomischen Prioritäten ab und ist daher eine Frage der Zweckmäßigkeit. Daß der einzelne dabei ‚ganz hinten‘ rangiert, liegt in der Natur einer aus Prinzip am ‚Kollektiv‘ orientierten Staats- und Rechtsordnung.

Im Unterschied zur DDR ist das Genehmigungsverfahren in Polen und Ungarn, namentlich für Erzeugnisse der periodischen Presse, ausführlich geregelt. In **Polen** muß der Antragsteller Angaben u. a. über den „Charakter und den Umfang“ der geplanten Tätigkeit, über „die geplante Art der Papierbeschaffung und die Möglichkeit der Herstellung durch Druck- und andere technische Verfahren“ machen (Art. 19 Abs. 3 PressegeG). Eine natürliche Person hat eine zusätzliche „Stellungnahme“ des (örtlich) zuständigen Woiwoden „über den Bedarf an der Errichtung eines privaten Verlagsunternehmens (Herausgebers)“ vorzulegen (Art. 19 Abs. 7). Ausnahmsweise braucht eine Genehmigung nicht eingeholt zu werden, „wenn der Herausgeber (Verleger) nur einen Titel herausgeben will“ (Abs. 8).

Die Herausgabe einer „Zeitung“ oder „Zeitschrift“ erfordert — ausnahmslos — eine „besondere Genehmigung“ bzw. zusätzliche Angaben des Antragstellers (Art. 20), insbesondere zur „programmatischen Linie“, zur Häufigkeit des Erscheinens, zu Umfang, Format, Auflagenhöhe und Verbreitungsgebiet des

Publikationsorgans. Die in beiden Verfahren zuständige Hauptbehörde für die Kontrolle von Publikationen und öffentlichen Aufführungen darf die gewöhnliche Genehmigung (Art. 19) nur ablehnen, wenn ihre Erteilung gesetzeswidrig wäre, die Genehmigung einer Zeitung (Zeitschrift) nach Ermessen („kann“) auch dann, wenn ihre „programmatische Linie und der thematische Bereich ... sich mit bereits herausgegebenen Zeitungen (Zeitschriften) decken würden“ (Art. 22).

Der Widerruf der Genehmigung ist nur unter erschwerenden Voraussetzungen zulässig (Art. 23). Da es sich durchweg um „Verwaltungsentscheidungen in Pressesachen“ handelt, steht dem Antragsteller der Rechtsweg zum Hauptverwaltungsgericht offen (Art. 51).

Unabhängig von diesen Regelungen ist im Blick auf die gesellschaftliche Realität in **Polen** auf die beträchtliche Bedeutung hinzuweisen, welche die faktisch geduldete Publikationstätigkeit nichtkonzessionierter Verlage seit Jahren besitzt. Sie sollen allein in Warschau tausende Beschäftigte haben und insgesamt im Jahr 500-600 Bücher in Auflagen zwischen 3.000 und 10.000 Exemplaren publizieren³¹⁾.

In **Ungarn** können „periodische Zeitschriften“, worunter das Pressegesetz (§ 20 lit. d) auch Zeitungen versteht, zwar nicht von Einzelpersonen, wohl aber von (privatrechtlichen) Vereinen herausgegeben werden (§ 7 Abs. 1). Die Genehmigung bezieht sich auf das Presseorgan als solches, d. h. sie umfaßt die jeweiligen Nummern (§ 13 lit. a). Die Genehmigung **muß** versagt werden, wenn das Publikationsorgan „die Verfassungsordnung oder die internationalen Interessen“ Ungarns, „die Rechte und gesetzlichen Interessen einzelner Staatsbürger und juristischer Personen verletzt“, „gegen die guten Sitten verstößt“, die „Menschenrechte verletzt“ und „Kriegshetze“, „Völkerverhetzung“, „Chauvinismus“ und „Diskriminierung wegen der Nationalitäts-, Rassen-, Geschlechts- oder Religionszugehörigkeit“ betreibt (§ 14 Abs. 1 i. V. m. § 3 Pressegesetz).

Sind die rechtlich bestimmten personellen und sachlichen Voraussetzungen für die Herausgabe der Zeitschrift auf seiten des Antragstellers nicht gegeben, dann liegt es im Ermessen der Behörde, ob sie die Genehmigung ausspricht (§ 14 Abs. 2). Der Widerruf der Genehmigung ist unter den Voraussetzungen der Versagung zulässig (§ 15 Abs. 1). Die negativen Bescheide der Verwaltungsbehörde können auch in **Ungarn** gerichtlich überprüft werden (§ 15 Abs. 2).

Im allgemeinen ist die Herstellung und der Gebrauch von Sachmitteln für die Reproduktion von Publikationen, insbesondere von Vervielfältigungsapparaten in den Warschauer-Pakt-Staaten strengen Kontrollen unterworfen³²⁾. Durch besonders restriktive Normen zeichnet sich hier **Rumänien** aus. Danach wird die Produktion, Herstellung und der Gebrauch von Vervielfältigungsapparaten und Sachmitteln für die Reproduktion von Schriften von strengen Kontrollen bestimmt. Die Apparate unterliegen der Anmeldepflicht und werden von den örtlichen Milizorganen kontrolliert. Neben dem Erwerb muß jede sonstige Weiter-

gabe der betreffenden Geräte angemeldet werden. Auch die Herstellung und sogar der Besitz von Schreibmaschinen (!!) bedürfen einer behördlichen Genehmigung. Über Schreibmaschinen sind bei den örtlichen Milizorganen Karteikarten mit den Schriftzeichen, Ziffern und Satzzeichen zu hinterlegen. Eine Vermietung und Verleihung der Schreibmaschinen außerhalb des Wohnsitzes ist verboten.

b) Zensur

In den WP-Staaten unterliegt alles Gedruckte einer mehrfachen Zensur. Den staatlichen Kontrollmaßnahmen geht unter dem lastenden Eindruck des Repressionsapparates in aller Regel die Selbstzensur des Autors voraus, welche bewirkt, daß gewisse Meinungen und Nachrichten erst gar nicht weitergegeben werden. Dann erst durchläuft die Äußerung den behördlichen Filter der Vor- und Nachzensur³³⁾.

Die speziellen Zensurbestimmungen der Warschauer-Pakt-Staaten sind nur teilweise bekannt. In **Ungarn** ist die Zensur gesetzlich nicht festgeschrieben.

Bulgarien: Art. 14 Abs. 3 Statut des Komitees für Kultur;

DDR: § 3 1. DBSt. — Lizenzen —; § 6 Status des Kulturministeriums; § 3 lit. a AO von 1959; § 10 VO von 1962;

Polen: Zensurgesetz von 1981 i. d. F. von 1983; Art. 1-6, 18 Gesetz über den Schutz des Staats- und Dienstgeheimnisses vom 14.12.1982 (Dz. U. 1982, Nr. 40, Pos. 271; deutsch: JOR Bd. XXIV/2 (1983), S. 405 ff.);

Rumänien: Art. 67; 68 Pressegesetz; Ministerratsbeschluß vom 14.1.1972 über einige Maßnahmen in Verbindung mit dem Schutz des Staatsgeheimnisses (BO I, Nr. 5/1972);

Sowjetunion: „Ordnung“ der Hauptverwaltung zum Schutze von Militär- und Staatsgeheimnissen in der Presse beim Ministerrat der UdSSR (nicht veröffentlicht)³⁴⁾;

Tschechoslowakei: §§ 1; 3 Abs. 2 Gesetz über einige vorübergehende Maßnahmen auf dem Gebiet der Presse und anderer Masseninformativsmittel vom 13.9.1968 (Sb. Nr. 127/1968); Gründungsakte vom 28.12.1968 für das Slowakische (Sb. Nr. 207/1968) bzw. für das Tschechische Amt für Presse und Information vom 8.1.1969 (Sb. Nr. 2/1969); § 3 lit. a Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Presse und Information von 1980.

Die Zensurbehörden arbeiten regelmäßig (auch) auf der Grundlage entsprechender vertraulicher Parteidirektiven, die der jeweiligen politischen General- und Detaillinie der Partei- und Staatsführung angepaßt sind und zugleich einen Aspekt der ‚Lenkung‘ des Publikationswesens darstellen³⁵⁾.

Die staatliche Zensur in den Warschauer-Pakt-Staaten ist eine faktologische Vorzensur. Sie betrifft grundsätzlich alle — periodische wie nichtperiodische — Publikationen, ausgenommen solche der kommunistischen Partei sowie amtliche Veröffentlichungen

bzw. Materialien staatlicher Institutionen und gesellschaftlicher Organisationen. Auf eine allgemeine Formel gebracht, fallen der Zensur Informationen zum Opfer, die irgendwie den „Interessen“ des sozialistischen Staates zuwiderlaufen und insbesondere den — in der Regel weit ausgelegten — Tatbestand eines „Staats- oder Dienstgeheimnisses“ erfüllen.

Im Falle Bulgariens, der DDR, Rumäniens, der UdSSR und der ČSSR lassen sich aus den veröffentlichten Rechtsnormen die näheren Umstände der Zensur nicht oder nur sehr unvollkommen entnehmen. Im Falle Ungarns ist lediglich bekannt, daß die (Presse-) Zensur ohne eine gesetzliche Grundlage redaktionsintern durch hiermit besonders betraute Journalisten erfolgt. Alle Zeitungen und Zeitschriften unterstehen dabei einer Kontroll- bzw. Ernennungsbehörde, die vertraulich mündliche und schriftliche Richtlinien für die Art und Weise ausgibt, in der bestimmte Themen zu behandeln sind.

Eine eingehende gesetzliche Regelung der Zensur, zugleich mit rechtsstaatlicher Tendenz, besteht nur in **Polen**. Ausgenommen von der Vorzensur sind über den genannten zensurfreien Bereich hinaus namentlich auch Publikationen der Religionsgemeinschaften (vgl. insofern auch Abschnitt F — O. Luchterhandt) und „Drucke von selbstgefertigten Manuskripten bis zu 100 Exemplaren“. Allerdings sind die Verbotstatbestände, nach denen der Zensor die vorgelegten Publikationen zu beurteilen hat, überaus unscharf bzw. weitgefaßt: so ist etwa untersagt, „die Unabhängigkeit oder territoriale Integrität der Volksrepublik Polen an(zu)greifen“, „zum Umsturz auf(zu)rufen, oder die verfassungsmäßige Ordnung (zu) beschimpfen, (zu) verspotten oder herab(zu)setzen“, „die verfassungsmäßigen Grundsätze der Außenpolitik und ihre Verbündeten an(zu)greifen“ (Art. 2 Zensurgesetz). Unverkennbar ist darüber hinaus das Bestreben, einen möglichst lückenlosen Schutz des „Staatsgeheimnisses“ zu gewährleisten³⁶⁾. Die gesetzliche Definition dieses dehnbaren Begriffs wird durch einen breiten Gegenstandskatalog lediglich illustriert, nicht hingegen abschließend ausgefüllt (Art. 2).

Besondere Hervorhebung verdient die Tatsache, daß Verbotsentscheidungen der Zensurbehörde verwaltungsgerichtlich angefochten werden können (Art. 15 Zensurgesetz), eine Regelung, die von der 1983 erfolgten Gesetzesverschärfung unberührt blieb und mit der Polen unter den Warschauer-Pakt-Ländern an einsamer Stelle steht. Der gerichtliche Rechtsschutz ist umso bedeutsamer, als sich das Hauptverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil vom 24.5.1985³⁷⁾ für berechtigt erklärt hat, auch unbestimmte Rechtsbegriffe wie den der „Staatsicherheit“ im vollen Umfange zu überprüfen.

c) Veröffentlichung von Manuskripten im Ausland

Für die Bürger der Staaten des Warschauer Paktes ist es in der Regel mit großen Schwierigkeiten verbunden, Manuskripte insbesondere im nichtsozialistischen Ausland zu veröffentlichen, weil er dafür eine Genehmigung der staatlichen Behörden braucht, die über die Erteilung nach ihrem freien Ermessen ent-

scheiden³⁸⁾. Als Beispiel sei hier die **DDR** herausgegriffen. Will einer ihrer Bewohner etwas im Westen publizieren, muß er beim staatlichen Büro für Urheberrechte eine Genehmigung beantragen. Um die Einhaltung dieses Verfahrensweges zu erreichen, hat man die Tätigkeit jenes Büros mit dem Devisengesetz verknüpft³⁹⁾. Honorare aus entsprechenden Publikationen dürfen nicht mehr direkt an den DDR-Autor, sondern müssen an das Büro für Urheberrechte überwiesen werden. Läßt nun ein Autor sein Manuskript ohne Genehmigung im Westen publizieren, dann registriert das Büro die durch den Vertrag entstehende, unter den Begriff der „Devisen“ fallende (§ 5 Abs. 1 Ziffer 3) Forderung nicht. Damit verstößt der Autor gegen seine Devisenanmeldepflicht (§ 16 Abs. 1) und macht sich infolgedessen devisenrechtlich strafbar (§ 17 Abs. 1 Ziffer 1).

d) Informationsfreiheit und freier Informationsfluß

aa) Einfuhr von Druckerzeugnissen aus dem Westen

Den Bürgern in den Staaten des Warschauer Pakts ist es grundsätzlich untersagt, selbständig Druckerzeugnisse aus dem Ausland einzuführen. Von den westlichen Zeitungen werden in der Regel nur die offiziellen Organe der westlichen kommunistischen Parteien verkauft, sofern sie keine Kritik an der Politik des Importlandes üben. Der Einfuhr westlicher Literatur sind ebenfalls enge Schranken gesetzt. Viele Werke westlicher Autoren sind der Bevölkerung nicht zugänglich, manche Werke lediglich in verfälschten Veröffentlichungen⁴⁰⁾. Die Kaufpreise sind häufig so hoch, daß die Literatur für einfache Bürger nahezu unerschwinglich ist⁴¹⁾. Die Einfuhr ausländischer Presseerzeugnisse ist in den Staaten des Warschauer Pakts an eine behördliche Genehmigung gebunden. Dies kommt in folgenden Bestimmungen zum Ausdruck:

Bulgarien: Art. 6; 11 Verfügung Nr. 1 des Finanzministeriums über die Zollkontrolle vom 1.4.1980 i. V. m. Punkt 4 der Anlage Nr. 1 (DV Nr. 23/1980);

DDR: „15. Durchführungsbestimmung zum Zollgesetz, Genehmigung und Überwachung der Ein- und Ausfuhr von Handelswaren“ vom 20.10.1970, GBl. II S. 611; § 2 Anordnung über den Vertrieb von Presseerzeugnissen — Postzeitungsvertriebsordnung vom 20.11.1975, GBl. I S. 769;

Polen: Art. 13 Zollgesetz vom 26.3.1975 i. d. F. der Neubekanntmachung vom 4.12.1984 (Dz. U. 1984, Nr. 57, Pos. 290);

Rumänien: Art. 3 Abs. 2 lit. k Dekret über die Organisation und Funktionsweise des Rates für sozialistische Kultur und Erziehung vom 25.11.1977 (BO I, Nr. 127/1977); Art. 70 Zollgesetzbuch vom 22.12.1978 (BO I, Nr. 115/1978); Art. 281 Zollreglement vom 26.11.1981 (BO I, Nr. 90-91/1981);

Sowjetunion: Punkte 4 und 5 der Anlage zur VO des Ministerrats der UdSSR über den neuen Zolltarif der UdSSR vom 28.7.1961 (SP SSSR 1961, Nr. 13, Art. 101); Art. 43 Zollgesetzbuch der UdSSR vom 5.5.1964 (VVS SSSR 1964, Nr. 20, Art. 242);

Tschechoslowakei: Art. 22 des Pressegesetzes vom 25.10.1966 (Sb. Nr. 36/1966; deutsch: JOR Bd. VIII/1 (1967), S. 220 ff.); Gesetz über die Einrichtung eines Bundesamtes für Presse und Information vom 16.12.1980 (Sb. Nr. 40 vom 12.12.1980, Pos. 80; deutsch: WGO 1981, S. 74 f.); Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Waren im nichtkommerziellen Warenverkehr vom 13.5.1985 (Sb. Nr. 41/1985; deutsch: JOR Bd. XXVII/1 (1986), S. 239 ff.);

Ungarn: Durchführungsverordnung des Ministerrats Nr. 12/1986 (IV.22) zum Pressegesetz.

Die Einfuhr von Druckerzeugnissen nach **Bulgarien** ist grundsätzlich deklarierungspflichtig. Dies gilt auch für Audio- und Videomaterialien. Einfuhrverbote bestehen für Presseerzeugnisse, Tonträger und Filmmaterialien, die für die sozialistischen Staaten in politischer, wirtschaftlicher und ideologischer Hinsicht schädlich sind.

In der **DDR** werden ausländische Druckerzeugnisse als Handelsware betrachtet, deren Einfuhr der Genehmigung des Ministeriums für Außenhandel unterliegt. Ein prinzipielles Einfuhrverbot besteht für Zeitungen und andere periodisch erscheinende Presseerzeugnisse, soweit sie nicht in der Postzeitungsliste der DDR enthalten sind, Kalender, Almanache, Jahrbücher und Adressenverzeichnisse, Schallplatten, soweit sie nicht Werke des kulturellen Erbes oder wirklich kulturellen Gegenwartsschaffens betreffen, Magnettonbänder und andere Tonträger, Literatur und sonstige Druckerzeugnisse, deren „Inhalt gegen die Erhaltung des Friedens gerichtet ist oder deren Einfuhr in anderer Weise den Interessen des sozialistischen Staates und seiner Bürger widerspricht“⁴²⁾.

In dem am 8. September 1987 in Bonn und Berlin(-Ost) veröffentlichten gemeinsamen Abschlußkommunique des Honecker-Besuches in Bonn unterstrichen Generalsekretär Honecker und Bundeskanzler Kohl die große Bedeutung einer „umfassenden, sachlichen Information durch Presse, Funk und Fernsehen für die weitere Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen“. In diesem Zusammenhang hat die DDR — gemäß einer Mitteilung des Bundespresseamtes vom 8. September 1987 die Absicht bekundet, mit Wirkung vom 1. November 1987 — die Einfuhrbestimmungen im Reise- und Paketverkehr großzügiger zu handhaben⁴³⁾.

Presseerzeugnisse, die in der DDR nicht vertrieben werden dürfen, sind auch von der Beförderung durch die deutsche Post ausgeschlossen. Die Titel der zum Vertrieb zugelassenen Presseerzeugnisse werden in der Postzeitungsliste veröffentlicht.

In **Polen** ist die Einfuhr von „Druck-, Bild- und sonstigen Formen von Informationsträgern mit dem Inhalt, der für das Wohl und die Interessen der VR Polen schädlich ist“, grundsätzlich verboten. Das Verbot erstreckt sich auch auf alle anderen „Gegenstände, die Zwecken dienen könnten, die dem Wohl und den Interessen der VR Polen entgegenstehen“. Ebenso wie im Falle der Zensurbehörde können auch die Entscheidungen der Zollbehörde hinsichtlich der Beschlagnahme vor dem Hauptverwaltungsgericht angefochten werden. In **Rumänien** besteht ein totales

Einfuhrverbot für ausländische Presseerzeugnisse. Dies gilt auch für Publikationen aus den Staaten des Warschauer Pakts, insbesondere aber für ungarische Presseerzeugnisse. In die **Sowjetunion** dürfen keine „für die UdSSR in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht schädliche Druckerzeugnisse, Klischees, Negative, belichtete Filme, Handschriften, Schallplatten, Zeichnungen usw.“ eingeführt werden. Solche Gegenstände sind an der Grenze den Zollbeamten auszuhandigen, die über die Einfuhr nach den geltenden „Sonderbestimmungen“ entscheiden. Dem Gesetzeswortlaut nach liberal ist der in Art. 22 Abs. 1 des **tschechoslowakischen** Pressegesetzes zum Ausdruck gekommene Grundsatz, wonach der Informationsaustausch zwischen der **ČSSR** und anderen Staaten prinzipiell frei ist. Art. 22 Abs. 2 schränkt den Freiheitsraum aber sofort wieder ein, da nämlich nicht die Ehre und Rechte der tschechoslowakischen Bürger und ihr sozialistisches Zusammenleben sowie die Interessen des sozialistischen Staates und der Gesellschaft oder die Entwicklung der internationalen friedlichen Zusammenarbeit gefährdet werden dürfen. Nach § 23 des Pressegesetzes sind schließlich — und damit wird der in Art. 22 Abs. 1 garantierte Grundsatz des freien Informationsaustausches völlig entwertet — die Einfuhr und der Vertrieb ausländischer periodischer Presse, die im Ausland gedruckt und vertrieben wird, der Vertrieb der ausländischen periodischen Presse, die in der **ČSSR** durch den ausländischen Herausgeber oder in seinem Auftrage gedruckt und vertrieben wird, sowie der Vertrieb der Berichte der ausländischen Presseagenturen verboten, soweit ihr Inhalt die durch Gesetz geschützten Interessen der Gesellschaft oder die internationalen Vereinbarungen verletzt. In § 7 der Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Waren im nichtkommerziellen Warenverkehr vom 11.5.1985 in Verbindung mit der Anlage 4 zur Verordnung ist ferner die Einfuhr von Waren, die ein mit den Interessen einer sozialistischen Gesellschaft unvereinbares Gedankengut propagieren, verboten. Die Bestimmungen gelten für alle Reisenden, also auch für Bürger der **ČSSR**.

Die deutschen Bewohner in den Staaten des Warschauer Pakts sind durch die restriktiven Einfuhrbestimmungen vom kulturellen, künstlerischen und wissenschaftlichen Austausch mit der Bundesrepublik Deutschland völlig ausgeschlossen. Die Verbreitung von Informationen aus der Bundesrepublik Deutschland wird zudem oft als verbotene Propaganda verfolgt⁴⁴⁾ (vgl. § 7 der Verordnung über die Ein- und Ausfuhr von Waren im nichtkommerziellen Warenverkehr der Tschechoslowakei).

bb) Jamming

Westliche Rundfunksender sind für die Bürger der Staaten des Warschauer Pakts meist eine wichtige Informationsquelle. Störmaßnahmen gegenüber Radio Free Europe, Radio Liberty, aber auch gegen die Deutsche Welle⁴⁵⁾ und BBC sind üblich. Da das Stören der Frequenzen teuer ist, konzentrieren sich die Störmaßnahmen in der Regel auf die Ballungszentren. Auch Sendungen der sog. kommunistischen Bruderländer werden gestört, wenn dort der Sowjetführung

unerwünschte Äußerungen und Nachrichten gesendet werden.

Die **tschechoslowakischen** Sendungen von Radio Free Europe und Radio Liberty werden sowohl durch „Jammerstationen“ in der **ČSSR** als auch durch solche mit Standort in der **Sowjetunion** gestört. In Ballungsräumen sind oft zusätzlich zu den die Raumwellenausbreitung nutzenden Störsendern lokale, quasi auf Sichtweite wirkende und daher von ionosphärischen Ausbreitungsbedingungen unabhängige „Bodenwellen-Störsender“ im Einsatz.

Mit Ausnahme der Programme in **Rumänisch** und **Ungarisch** — bei letzterer Sprache ist allerdings ein lokaler Störsender mit Standort an der ungarisch-ukrainischen Grenze tätig — werden alle Radio-Free-Europe- und Radio-Liberty-Sendungen mit teilweise unterschiedlicher Intensität gestört. Am stärksten gestört sind die Sendungen von Radio Liberty in Armenisch, Aserbaidshanisch, Belorussisch, Georgisch, Kasachisch, Kirgisch, Russisch, Tadschikisch, Tatarisch, Turkmenisch, Ukrainisch und Usbekisch. Gleiches gilt für Sendungen von Radio Free Europe in Estnisch, Lettisch, Litauisch und Polnisch⁴⁶⁾.

Von den Sendungen der BBC werden lediglich die in **polnischer** Sprache gestört, und hier auch nur Programme, die im Kurzwellenbereich ausgestrahlt werden. Die Störungen begannen im Jahre 1982. BBC London vermutet, daß die Störsignale aus der **Sowjetunion** kommen⁴⁷⁾.

cc) Arbeit ausländischer Journalisten

Die in den WP-Ländern tätigen Auslandskorrespondenten sind zumeist strengen Kontrollen unterworfen. Das gilt auch für die **DDR** aufgrund der Durchführungsbestimmung vom 11.4.1979 (GBl. I S. 81) zur Journalistenverordnung vom 21.2.1973 (GBl. I S. 99). Die ausländischen Journalisten, zu denen grundsätzlich auch die Korrespondenten aus der Bundesrepublik Deutschland rechnen, sind verpflichtet, für Interviews und Befragungen jeder Art Anträge beim DDR-Außenministerium zu stellen. Nach § 3 Abs. 1 sind Reisen an Orte außerhalb von Berlin(-Ost) von den akkreditierten ständigen Korrespondenten dem Außenministerium spätestens 24 Stunden vorher unter genauer Angabe des Reisezieles und Reisegrundes anzuzeigen.

e) Strafgesetze

Die Regierungen aller Staaten des Warschauer Pakts haben sich gegen verbale Angriffe und Kritik an der Staats- und Gesellschaftsform mit Mitteln des Strafrechts hinreichend gesichert. Die Straftatbestände sind einer so weiten Auslegung fähig, daß es den Strafverfolgungsbehörden in der Regel möglich ist, jede mißliebige Äußerung zu kriminalisieren. Es wird allerdings nicht in allen Ländern von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. So zeichnet sich heute Polen und noch mehr Ungarn durch eine relativ großzügige Praxis aus.

aa) Staatsfeindliche Hetze und Propaganda

Unliebsamer Äußerungen sucht man sich mit den Normen, die eine staatsfeindliche Hetze und Propaganda unter Strafe stellen, zu erwehren:

Bulgarien: Art. 108, 273 StGB; DDR: § 106 StGB; Polen: Art. 270-274 StGB; Rumänien: Art. 166 StGB; Sowjetunion: RSFSR: Art. 70, 190¹ StGB; Tschechoslowakei: Art. 100 StGB; Ungarn: § 148 StGB.

Nach Art. 108 des **bulgarischen** StGB wird bestraft, wer in der Absicht, die Macht in der Volksrepublik zu schwächen oder ihr Schwierigkeiten zu bereiten, faschistische oder andere antidemokratische Ideologien propagiert.

Nach § 106 StGB der **DDR** begeht eine staatsfeindliche Hetze, wer „die verfassungsmäßigen Grundlagen der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung der Deutschen Demokratischen Republik angreift oder gegen sie aufwiegelt“, indem er „die gesellschaftlichen Verhältnisse, Repräsentanten oder andere Bürger der Deutschen Demokratischen Republik wegen deren staatlicher oder gesellschaftlicher Tätigkeit diskriminiert“, „Schriften, Gegenstände oder Symbole zur Diskriminierung der gesellschaftlichen Verhältnisse, von Repräsentanten oder anderen Bürgern herstellt, einführt, verbreitet oder anbringt“, „die Freundschafts- und Bündnisbeziehungen der Deutschen Demokratischen Republik diskriminiert“. Nach dem Strafrechtskommentar der DDR dient der Tatbestand dem Schutz vor subversiven feindlichen Angriffen, mit denen vor allem über die Verbreitung antisozialistischer Anschauungen und Lebensweisen die verfassungsmäßigen Grundlagen der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung geschädigt werden sollen bzw. gegen sie aufgewiegelt werden soll⁴⁸⁾. In der DDR wird die Bestimmung des § 106 StGB herangezogen, um kritische Äußerungen zur Politik und zum Gesellschaftssystem der DDR zu verhindern⁴⁹⁾. Das Führen staatsfeindlicher Diskussionen und das Verleihen staatsfeindlicher Bücher erfüllt bereits den Tatbestand der staatsfeindlichen Hetze⁵⁰⁾.

Nach den Art. 270-274 des **polnischen** StGB wird bestraft, wer öffentlich die polnische Nation, die Volksrepublik Polen, ihre Verfassung oder ihre obersten Organe schmäht, verhöhnt oder herabwürdigt oder öffentlich den Faschismus oder irgendeine seiner Abarten gutheißt.

Art. 166 des **rumänischen** StGB stellt faschistische oder sonstige Propaganda oder die Vornahme von Handlungen, die auf eine Veränderung der sozialistischen Ordnung gerichtet sind oder eine Gefährdung des sozialistischen Staates bewirken können, unter Strafe.

Nach Art. 70 des StGB der **RSFSR** ist „antisowjetische Agitation und Propaganda, die mit dem Ziel der Untergrabung oder Schwächung der Sowjetmacht oder der Begehung einzelner besonders gefährlicher Staatsverbrechen betrieben wird, die Verbreitung verleumderischer Unwahrheiten, welche die sowjetische staatliche und gesellschaftliche Ordnung in üblen Ruf bringen“, strafbar. Art. 190¹ bestraft die mündliche systematische Verbreitung wissentlich lü-

genhafter Behauptungen, die die Staats- und Gesellschaftsordnung des Sowjetregimes verleumden, sowie die Abfassung und Verbreitung von Schriften ebensolchen Inhalts. Im Unterschied zu Art. 70 ist bei Art. 190¹ nicht die Absicht, die Sowjetmacht zu untergraben oder zu schwächen, erforderlich. Auch harmlose kritische Äußerungen zur Staats- und Gesellschaftsordnung werden bereits unter die Tatbestände der Art. 70 und 190¹ StGB RSFSR subsumiert⁵¹⁾. Bei einer Verletzung der Art. 70 und 190¹ StGB erfolgen als Sanktionsmaßnahmen auch Einlieferungen in psychiatrische Kliniken. Die Zahl der Personen, die sich aus politischen Gründen in Gefängnissen, Arbeitslagern und Nervenheilstätten befinden, wird gewöhnlich auf ca. 10.000 geschätzt⁵²⁾.

Nach Art. 100 des **tschechoslowakischen** StGB wird bestraft, wer aus Feindschaft gegen die sozialistische, gesellschaftliche und staatliche Ordnung der Republik wenigstens zwei Personen gegen die gesellschaftliche und staatliche Ordnung der Republik oder gegen deren Bündnis- und Freundschaftsbeziehungen aufwiegelt.

In der Tschechoslowakei werden diese Strafnormen oft schon bei geringfügiger Kritik angewendet. So wurden insbesondere die Mitglieder der Charta '77 nach den Normen der staatsfeindlichen Hetze verurteilt⁵³⁾, obwohl sie nur auf Verstöße gegen internationale Menschenrechtskonventionen aufmerksam machten⁵⁴⁾.

bb) Diffamierung

Weiterer Auslegung fähig sind auch die Normen, die eine Diffamierung des Staates unter Strafe stellen:

Bulgarien: § 273 StGB; DDR: § 220 StGB; Polen: Art. 270-274 StGB; Rumänien: Art. 237 StGB; Tschechoslowakei: Art. 102, 103, 104 StGB.

So macht sich nach § 273 des **bulgarischen** StGB strafbar, wer wissentlich unwahre Behauptungen verbreitet, die geeignet sind, Mißtrauen gegen die Macht oder ihre Maßnahmen zu schaffen oder Verwirrung in die Gesellschaft zu bringen. Nach § 220 des StGB der **DDR** begeht eine öffentliche Herabwürdigung, wer Unwahrheiten oder unbeweisbare Behauptungen aufstellt, die geeignet sind, das Ansehen des Staates und seiner Ordnung in Mißkredit zu bringen. Nach den Art. 270-274 des **polnischen** StGB wird bestraft, wer falsche Nachrichten verbreitet, wenn dies den Interessen der Volksrepublik Polen ernsthaft schaden kann. Eine Verunglimpfung nach Art. 237 des StGB von **Rumänien** begeht, wer öffentlich unwahre oder auch wahre Tatsachen behauptet, die geeignet sind, den Ruf einer staatlichen oder gesellschaftlichen Organisation zu schädigen. Die Art. 102, 103 des **tschechoslowakischen** StGB verbieten die Diffamierung der Republik und seiner Organe, Art. 104 bedroht den mit Strafe, der einen sozialistischen Staat der Welt oder seine Repräsentanten diffamiert.

cc) Ungesetzliche Verbindungsaufnahme

Die Normen, die eine ungesetzliche Verbindungsaufnahme unter Strafe stellen, versuchen mit ihrer extensiven Auslegungsmöglichkeit Kontakte mit Bürgern aus dem westlichen Ausland oder der Bundesrepublik Deutschland zu unterbinden.

Einer ungesetzlichen Verbindungsaufnahme nach § 219 Abs. 2 Ziffer 1 des StGB der **DDR** macht sich schuldig, „wer als Bürger der Deutschen Demokratischen Republik Nachrichten, die geeignet sind, den Interessen der Deutschen Demokratischen Republik zu schaden, im Ausland verbreitet oder verbreiten läßt oder zu diesem Zweck Aufzeichnungen herstellt oder herstellen läßt“⁵⁵⁾.

f) Diskriminierungen

Unübersehbar groß ist die Zahl der Personen, die wegen des Vertretens von Ansichten, die sich von den offiziellen Ansichten unterscheiden, mit erheblichen Nachteilen im Alltag zu rechnen haben. Eine der Staats- und Gesellschaftsordnung kritische Äußerung kann bedeuten, daß Arbeit und Aufstiegschancen verloren gehen, der Urlaub gestrichen wird, die Zuteilung einer besseren Wohnung versagt wird, schlimmstenfalls gar, daß die Kinder den Eltern genommen werden. Derartige Diskriminierungen erfolgen in der Sowjetunion, der DDR, der Tschechoslowakei und Rumänien immer im Zusammenhang mit kritischen Meinungsäußerungen⁵⁶⁾.

III. Bewertung

1. Die totale Relativierung der aus Art. 19 IPBPR fließenden Grundrechte durch politisch-ideologische Vorbehalte ist völkerrechtswidrig: Es handelt sich hierbei um das grundsätzliche Problem unterschiedlicher Konzeptionen von Menschenrechten in Ost und West, das im Medienbereich besonders deutlich wird und die Einschränkungsmöglichkeiten (Art. 19 Abs. 3 IPBPR) sowie die Einschränkungsverpflichtungen (Art. 20 IPBPR) zur Zentralfrage der Meinungs- und Informationsfreiheit macht.

Obwohl aus der Entstehungsgeschichte des Art. 19 IPBPR deutlich wird, daß die vertragliche Verbürgung der Informationsfreiheit von den Staaten des Warschauer Pakts nur zum Preis einer weitgehenden staatlichen Einschränkungsmöglichkeit dieses Menschenrechtes erreichbar war und dieser Umstand bei einer objektiven Interpretation Berücksichtigung finden muß, kann doch aus den folgenden Gründen eine absolute Aushöhlung und Einbindung eines Grundrechts in die Formation der sozialistischen Gesellschaft aus der Sicht des Völkerrechts nicht akzeptiert werden:

- a) Art. 19 Abs. 1 und 2 IPBPR vermitteln unbestrittenermaßen individuelle Rechte („Jedermann hat das Recht ...“). Deshalb dürfen nicht von vornherein – wie die marxistisch-leninistische Ideologie dies vorsieht – an die Stelle eines

Freiheitsrechts gesellschaftliche und staatliche Aufgaben und Zuständigkeiten gerückt werden. Art. 19 setzt eine echte Abwägung zwischen Individualrecht und Schutzgütern der Gemeinschaft voraus. Gegen diese vom Pakt geforderte konkrete Güterabwägung verstoßen die Staaten des Warschauer Pakts, da sie eine Güterabwägung entweder überhaupt nicht treffen oder pauschal zugunsten der gesellschaftlichen oder staatlichen Zielsetzung entscheiden.

- b) Die von Art. 19 IPBPR vermittelten individuellen Rechte können nicht durch jede staatliche oder gesellschaftliche Maßnahme eingeschränkt werden; Art. 19 Abs. 3 Satz 2 stellt ausdrücklich das formelle Erfordernis der „gesetzlich vorgesehenen Einschränkung“ auf. Die allgemeine Schranke der gesellschaftlichen Zweckbestimmung wird in den Staaten des Warschauer Pakts in der Regel weder durch ein formelles noch durch ein materielles Gesetz konkretisiert, so daß Partei- oder Staatsorgane ohne konkrete Bindung an ein Gesetz die Meinungs- und Informationsfreiheit einschränken können.
 - c) Art. 19 Abs. 3 IPBPR normiert nicht nur förmliche Voraussetzungen für die Menschenrechtseinschränkung, sondern auch materielle: die verbürgten Individualrechte treten nicht bei jeder gesetzlichen Regelung zurück, sondern nur, wenn die in Art. 19 Abs. 3 lit. a und b besonders aufgezählten Belange auf dem Spiel stehen. Hierbei kann der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ (ordre public) in Ost und West unterschiedlicher Interpretation zugänglich sein; auch das Sicherheitsbedürfnis einzelner Staaten mag unterschiedlich groß ausgebildet sein. Mit dem Wortlaut des Art. 19 IPBPR ist jedoch eine Konzeption der öffentlichen Ordnung unvereinbar, die jede Entfaltung individueller Rechte im Medienbereich mit dem staatlichen ordre public für unvereinbar hält.
 - d) Wie bei allen Einschränkungen von Menschenrechten muß auch bei Art. 19 Abs. 3 IPBPR das Übermaßverbot beachtet werden. Das setzt bei Gefährdungen der öffentlichen Ordnung einen gestuften Katalog von Einschränkungen voraus: Art. 19 ist nicht „notstandsfest“ (Art. 4); dies berechtigt die Staaten des Warschauer Pakts aber nicht, sich – ohne förmliche Verhängung eines Notstandes – so zu verhalten, als seien die individuellen Rechte aus Art. 19 suspendiert.
 - e) Einschränkungen, die nach Art. 19 Abs. 3 IPBPR vorgenommen werden, dürfen nicht gegen sonstige Bestimmungen des Paktes verstoßen. Dies ist z. B. in **Rumänien** und in der **UdSSR** der Fall, wenn sich Einschränkungen gezielt gegen Minderheiten (Art. 27 IPBPR) richten (vgl. unten Abschnitt G – D. Blumenwitz).
2. Das in allen Strafgesetzbüchern und den Verfassungen **Bulgariens**, der **DDR**, **Polens** und **Rumäniens** ausgesprochene Verbot der Kriegspropa-

ganda trägt der Verpflichtung des Art. 20 Abs. 1 IPBPR Rechnung. Art. 20 Abs. 1 und 2 (Verbot des Eintretens für nationalen, rassischen oder religiösen Haß) werden allerdings von einigen Staaten des Warschauer Pakts gelegentlich in unzulässiger Weise benutzt, um politische Gegner mundtot zu machen; das geschieht dann, wenn die Wahrnehmung und Vertretung politischer Interessen als Revanchismus und Kriegspropaganda oder die Verfolgung von Minderheitenrechten als Aufstachelung zum Rassenhaß abqualifiziert werden (siehe dazu unten Abschnitt G — D. Blumenwitz).

3. Die Tatsache, daß in allen WP-Staaten letztlich die kommunistische Partei für sich in Anspruch nimmt, zu entscheiden, welche Äußerungen und Informationen zugelassen werden, ist Bestandteil der „öffentlichen Ordnung“. Dennoch müssen die zwei oben dargelegten Grundsätze bei der Einschränkung individueller Rechte auch von den Staaten des Warschauer Pakts beachtet werden.
4. a) Die Informationsfreiheit im passiven Sinne garantiert die Wahrnehmung von Wahrnehmbarem und den Zugang zu Zugänglichem. Die Staaten des Warschauer Pakts verletzen also die Informationsfreiheit, wenn sie bestimmte Informationen, insbesondere wenn sie bestimmte ausländische Zeitungen, Zeitschriften und Bücher nicht zugänglich machen.
- b) Die Informationsfreiheit, insbesondere aber die Presseinformationsfreiheit als eine Komponente der Pressefreiheit, gewährleistet den Grundrechtsinhabern das Recht, sich Informationen jeder Art zu verschaffen. Dies bringt Art. 19 Abs. 2 IPBPR zum Ausdruck. Gegen diese Freiheitsrechte verstoßen die **Sowjetunion**, die **DDR**, die **Tschechoslowakei** und **Rumänien**, wenn sie rechtlich oder praktisch verbieten, zugängliche westliche Druckerzeugnisse aller Art sich zu verschaffen. Eine unkontrollierte Ermessensentscheidung bei der Genehmigung der Einfuhr widerspricht dem Wortlaut und dem Geist des Art. 19 Abs. 2 und 3 IPBPR.
- c) Die von der **Sowjetunion** vorgenommenen Störmaßnahmen gegen ausländische Rundfunksender, welche grenzüberschreitende Programme ausstrahlen, sind völkerrechtswidrig.

Da Hörfunk- und Fernsehsendungen mit der Ausstrahlung von der Sendeantenne bereits wahrnehmbar geworden sind, darf deren Empfang prinzipiell nicht mehr gestört werden. Der Grundsatz der staatlichen Souveränität wird insoweit durch Art. 19 Abs. 2 IPBPR eingeschränkt.

Die nationalen Regelungsvorbehalte in den die Informationsfreiheit garantierenden Verträgen reichen nicht so weit, daß der Empfangsstaat den Empfang jeder Sendung eines ausländischen Senders verbieten oder jede Sendung stören dürfte. Die Einschränkungsklauseln rechtfertigen nicht die „Störsendefreiheit“. Die

völkerrechtliche Verpflichtung zur Respektierung der Informationsfreiheit bedeutet vielmehr ein grundsätzliches Störverbot. Die Schrankenklauseln lassen lediglich zu, daß wegen des Inhalts bestimmter Programme vereinzelt gestört wird. Diese Störmaßnahmen sind nur in den oben aufgezeigten Grenzen zulässig.

- d) Die den Grundsatz des „free flow of information“ verankernden Vereinbarungen — wie die Mediendeklaration, die Medienresolution und die KSZE-Schlußakte — haben keinen Vertragscharakter. Ferner ist die in der Mediendeklaration und der KSZE-Schlußakte zum Ziel gesetzte „freiere“ und „umfassendere“ Verbreitung nur schwer nachprüfbar. Schließlich enthalten jene Instrumente auch eine Reihe von Ausweichklauseln, die auch einen Vorbehalt aus ideologischen Gründen rechtfertigen. Allerdings widerspricht die restriktive Informationspolitik aller Staaten des Warschauer Pakts dem Geiste der den „free flow of information“ postulierenden Vereinbarungen. Der Grundsatz muß „freier Informationsfluß“ lauten und nicht „Verbot des freien Informationsflusses“.

Die einem Informationsaustausch gewidmeten Abkommen verpflichten nur „zu fördern“ oder „zu erleichtern“, sind somit nur ein erster Schritt in Richtung auf einen möglichen Wandel im Medienverständnis der Staaten des Warschauer Pakts.

5. Pressefreiheit im Sinne des Art. 19 Abs. 2 IPBPR garantiert auch die Freiheit, Presseunternehmen zu gründen. Diese Garantie wird durch die Staaten des Warschauer Pakts verletzt, soweit nur bestimmte gesellschaftliche und staatliche Gruppierungen Druckerzeugnisse herausgeben dürfen.

Werden wie in der **Sowjetunion**, **Polen** und insbesondere in **Rumänien** die für die Reproduktion von Schriften erforderlichen Geräte nicht zugänglich gemacht, so bedeutet dies ein Verstoß gegen die Pressearbeitsfreiheit als einer Komponente der in Art. 19 Abs. 2 IPBPR garantierten Pressefreiheit.

6. Die in den Staaten des Warschauer Pakts teils gesetzlich sanktionierten, teils ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung durchgeführten Zensurmaßnahmen widersprechen der Presseäußerungsfreiheit als dem Recht, sich frei und ungehindert zu jedem Thema zu äußern.

Als Zensurmaßnahme ist auch die Praxis in der **DDR** zu sehen, vor der Veröffentlichung eines Manuskripts im Westen eine Genehmigung einzuholen.

7. Die insbesondere in **Rumänien** in den Art. 39 ff. des Pressegesetzes sichtbaren Einschränkungen der Zulassung zum Journalistenberuf verstoßen gegen die Freiheit des Zugangs zur Presse als einer Komponente der Pressefreiheit des Art. 19 Abs. 2 IPBPR.
8. Die totale Genehmigungspflicht von Interviews und Befragungen sowie die Pflicht zur Anmel-

derung von Reisen ist mit der in Art. 19 Abs. 3 IPBPR statuierten Einschränkungsmöglichkeit zum Schutze der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit nicht mehr vereinbar. Soweit es um Journalisten aus der Bundesrepublik Deutschland geht, verstößt die Genehmigungspflicht von Interviews und die Anmeldungspflicht von Reisen in der **DDR** zusätzlich gegen den innerdeutschen Briefwechsel über die Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten. Von einer „freien Information und Berichterstattung“ kann keine Rede sein, wenn wegen jeden Interviews eine Genehmigung beantragt werden und jedes Verlassen Berlins (Ost) 24 Stunden vorher angemeldet werden muß und somit der Journalist letztlich auf amtliche Auskunft angewiesen bleibt. Die Bestimmungen stehen auch im Widerspruch zur KSZE-Schlußakte, die zum Ausdruck bringt, daß die Teilnehmerstaaten von dem Wunsche geleitet sind, „die Bedingungen zu verbessern, unter denen Journalisten aus einem Teilnehmerstaat ihren Beruf in einem anderen Teilnehmerstaat ausüben“ und „die Ausführung von Reisen durch Journalisten aus den Teilnehmerstaaten in dem Land, in dem sie ihren Beruf ausüben, leichter zu gestalten und schrittweise größere Gelegenheiten für solche Reisen zu bieten“⁵⁷⁾.

9. Die Strafrechtsnormen, welche staatsfeindliche Äußerungen unter Strafe stellen, lassen sich mit den Schrankenklauseln in Art. 19 Abs. 3 lit. a, b IPBPR grundsätzlich rechtfertigen.

Die Verurteilung aufgrund der Strafrechtsnormen bei unbedeutenden kritischen Äußerungen über die Staats- und Gesellschaftsordnung, wie dies von der **Sowjetunion**, der **DDR** und der **Tschechoslowakei** bekannt ist, ist unverhältnismäßig und widerspricht damit dem Art. 19 Abs. 2, 3 IPBPR.

Erfolgt wie in der **Sowjetunion**, **Rumänien** und **Bulgarien** eine Einlieferung von Dissidenten in psychiatrische Kliniken, so liegt zudem ein Verstoß gegen Art. 7 und 10 Abs. 1 IPBPR vor.

10. Die vor allem in der **DDR**, der **UdSSR**, **Rumänien** und der **Tschechoslowakei** vorkommenden Diskriminierungen von Personen im täglichen Leben, die sich kritisch zur Staats- und Gesellschaftsordnung geäußert haben, bedeuten einen Verstoß gegen Art. 19 Abs. 2, 3 IPBPR. Diese indirekten und gesetzlich nicht faßbaren Methoden der Einschüchterung und Unterdrückung lassen sich nicht nach Art. 19 Abs. 3 IPBPR rechtfertigen.

^{*)} inhaltlich überarbeitet von PD Dr. O. Luchterhandt

^{**) 4 a) und b) inhaltlich überarbeitet von PD Dr. O. Luchterhandt}

Anmerkungen

- ¹⁾ Vgl. Yearbook on Human Rights for 1948 (New York), S. 475 f.; 1949, S. 332 ff.; 1950, S. 460 ff.; 1951 S. 532; 1952, S. 427. Der sowjetische Entwurf zu Art. 19 IPBPR, der sich — seinem Wortlaut nach — grundsätzlich nicht wesentlich von denen westlicher Staaten unterscheidet, sieht zwar einerseits eine Garantie der Informationsfreiheit nicht vor, es fehlen aber

andererseits Vorbehalte zum Schutze der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit. Text: Yearbook on Human Rights for 1948, S. 475.

- ²⁾ Vgl. Aussage des VN-Generalsekretärs, UN Doc.A/2929, S. 50, part. 136.
- ³⁾ So Res. 306 B XI und Res. 387 B XIII des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen und Res. 424 V der Generalversammlung; G. **Simma**, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réservé“, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 19, Karlsruhe 1979, S. 39 ff.; H. **Mosler**, Diskussionsbeitrag, ebda., S. 111; J. **Fawcett**, Stichwort „Broadcasting, International Regulation“, in: Encyclopedia of Public International Law, Vol. 9, Amsterdam-New York-Oxford 1986, S. 14 ff.; C.Q. **Christol**, Prospects for an International Legal Regime for Direct TV-Broadcasting, JCLQ, Vol. 34 (1985), S. 142 ff.
- ⁴⁾ Vgl. P. **Malanczuk**, Das Satellitendirektfernsehen und die Vereinten Nationen, ZaöRV, Bd. 44 (1984), S. 257 (267 f.); A. **Bueckling**, Satellitenfernsehen, AfP 1982, S. 85 ff.; R. **Righter**, Noch eine „neue Weltordnung“?, EA 1979, S. 211 ff.; A. **Argumedo**, The New World Information Order and International Power, Journal of International Affairs, Vol. 35 (1981), S. 179 ff.; C. **Cioffi-Revilla/R.L. Merrit**, Communications Research on the New World Information Order, ebda., S. 225 ff.; J. **Oledzki**, Polish Perspectives on the New Information Order, ebda., S. 199 ff.
- ⁵⁾ Text: UNTS, Vol. 131, S. 25 ff.; BGBl. 1957 II S. 170 ff. Beteiligt sind Polen, Rumänien und Ungarn. Vgl. Fundstellennachweis B, 1986.
- ⁶⁾ Text: UNTS, Vol. 416, S. 52 ff.; BGBl. 1969 II S. 1569 ff. Beteiligt sind Bulgarien, DDR, Polen, Rumänien, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ungarn. Vgl. Fundstellennachweis B, 1986.
- ⁷⁾ Text: UNTS, Vol. 398, S. 9 ff.; BGBl. 1969 II S. 999 ff. Beteiligt sind Bulgarien, DDR, Polen, Rumänien, Sowjetunion, Tschechoslowakei, Ungarn. Vgl. Fundstellennachweis B, 1986.
- ⁸⁾ Vgl. hierzu die Nachweise in: UNTS, Cumulative Index, Stichwort „Cultural Relations“, sowie Fundstellennachweis B, 1986.
- ⁹⁾ Vgl. hierzu die Nachweise in: UNTS, Cumulative Index, Stichwort „Friendship“ und „General Relations“.
- ¹⁰⁾ Text: BGBl. 1973 II S. 412 ff. Das Zusatzprotokoll hat dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie der Grundlagenvertrag.
- ¹¹⁾ Text: BAnz. Nr. 239/72. Die inhaltlich gleichlautenden Erklärungen sind in die Form von einseitigen Zusicherungen gekleidet, die durch die Bezugnahme auf die jeweilige innerstaatliche Rechtsordnung relativiert werden.
- ¹²⁾ „Generalsekretär Honecker und Bundeskanzler Kohl unterstrichen die große Bedeutung einer umfassenden sachlichen Information durch Presse, Funk und Fernsehen für die weitere Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen. Dementsprechend gewähren beide Seiten Journalisten bei der Ausübung ihrer Tätigkeit größtmögliche Unterstützung“. Text: Bulletin, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, den 10.9.1987, Nr. 83/S. 710 ff.
- ¹³⁾ Text: EA 1979, S. D 188 ff.
- ¹⁴⁾ Text: UNESCO Doc. 21 C/119 Add. & Corr. Annex Recommendations vom 27.10.1980.
- ¹⁵⁾ Vgl. die allgemeinen Ausführungen zu den politisch-ideologischen Vorbehalten oben Kapitel III — G. Brunner.
- ¹⁶⁾ Die „führende Rolle der kommunistischen Partei“ ist verfassungsrechtlich verankert in Art. 1 Abs. 2 Verf. Bulgarien, Art. 1 Abs. 1 Verf. DDR; Art. 3 Abs. 1 Verf. Polen; Art. 3 Verf. Rumänien; Art. 6 Verf. UdSSR; Art. 4 Verf. ČSSR; § 3 Abs. 1 Verf. Ungarn.
- ¹⁷⁾ Art. 407 StGB Bulgarien; § 89 StGB DDR; Art. 152 StGB Polen; Art. 356 StGB Rumänien; Art. 71 StGB RSFSR und die entsprechenden Artikel der StGB der übrigen Unionsrepubli-

blikten; § 153 StGB Ungarn. Vgl. auch B. **Schultze-Willebrand**, Das Strafrecht der europäischen sozialistischen Staaten, Tübingen 1980, S. 58.

- ¹⁸⁾ Art. 20 IPBPR kommt den Intentionen der Staaten des Warschauer Pakts entgegen. Durch eine extensive Auslegung des Art. 20 erlangen die Staaten des Warschauer Pakts eine weitere Rechtfertigung der die Äußerungs- und Informationsfreiheit einschränkenden Maßnahmen. Dies war allerdings schon bei den Entwurfsarbeiten ersichtlich. Da befürchtet wurde, die Äußerungs- und Informationsfreiheit könnte durch Art. 20 IPBPR in mißbräuchlicher Weise von den Ostblockstaaten eingeschränkt werden, stimmte keiner der Staaten des Europarats dieser Vorschrift zu. Vgl. Nr. 178 des Berichts des Sachverständigenausschusses für Menschenrechte, BR-Drs. 304/73, S. 60.

¹⁹⁾ **Neuere westliche Literatur:**

Allgemein: W.D. Connor/Z.Y. Gitelman (eds.), Public Opinion in European Socialist Systems, New York 1985; D. Havlicek, Die öffentliche Information in den sowjetischen politischen Systemen, in: Z. Mlynar (Hrsg.), Forschungsprojekt „Krisen in den Systemen sowjetischen Typs“, Nr. 9, Wien 1985, S. 5 ff.; P. Lendvai, The Bureaucracy of Truth. How Communist Governments Manage News, London 1981; L. Révész, Die uniforme Presse in Osteuropa, Freiburg / Schweiz 1977; **DDR:** G. Holzweißig, Massenmedien in der DDR, Berlin(-West) 1983; E.D. Otto, Nachrichten in der DDR. Eine empirische Untersuchung über „Neues Deutschland“, Köln 1979; H. Riedel, Hörfunk und Fernsehen in der DDR, Köln 1977; G. Schöpf, Censorship and Political Communication in Eastern Europe. A Collection of Documents, New York 1983; W. Schulz, Stichwort „Medienpolitik“, in: DDR. Handbuch, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 2. Aufl., Köln 1985, S. 879 ff.; **Polen:** Black Book on Polish Censorship. A Rand Corporation Research Study, New York 1984; S. Lammich, Regierung und Verwaltung in Polen, Köln 1975, S. 207 ff.; K. Oettingen, Das neue polnische Presserecht, JOR Bd. XXIV/2 (1985), S. 309 ff.; **Rumänien:** A. Coulin, Massenmedien, in: K.-D. Grothusen (Hrsg.), Südosteuropa-Handbuch, Bd. II. Rumänien, Göttingen 1977, S. 557 ff.; G. Tontsch, Partei und Staat in Rumänien, Köln 1985, S. 148 ff.; **Sowjetunion:** M. Dewhurst (ed.), The Soviet Censorship, München-New York 1973; P. Hübner, Aspekte der sowjetischen Zensur, OE 1972, S. 1 ff.; H. Koschwitz (Hrsg.), Massenkommunikation in der UdSSR, Freiburg/Br. 1979; Ch. Kunze, Journalismus in der UdSSR, München-New York 1978; O. Luchterhandt, UN-Menschenrechtskonventionen — Sowjetrecht — Sowjetwirklichkeit. Ein kritischer Vergleich, Baden-Baden 1980, S. 107 ff.; L. Révész, Macht und Willkür in der Sowjetpresse, Freiburg / Schweiz 1974; P. Roth, Sow-Inform. Nachrichtenwesen und Informationspolitik der Sowjetunion, Düsseldorf 1980; **ders.**, Die kommandierte öffentliche Meinung. Sowjetische Medienpolitik, Stuttgart 1982; **Tschechoslowakei:** J. Pokštefl, Theorie und Praxis der Menschenrechte in der ČSSR (Typskript), o. O. 1987, S. 56—217; **Ungarn:** P. Kende, Zensur in Ungarn, in: Z. Mlynar (Hrsg.), Forschungsprojekt „Krisen in den Systemen sowjetischen Typs“, Nr. 9, Wien 1985, S. 45 ff.; P. Lendvai, Massenmedien, in: K.-D. Grothusen (Hrsg.), Südosteuropa-Handbuch, Bd. V. Ungarn, Göttingen 1987, S. 529 ff.

- ²⁰⁾ **Bulgarien:** Ideologiekommunikation; **DDR:** ZK-Abteilungen für Propaganda und Agitation; **Polen:** Propaganda; **Rumänien:** Ideologiekommunikation; **UdSSR:** Propaganda; **ČSSR:** Massenmedien; Agitation und Propaganda; **Ungarn:** Agitation und Propaganda.

- ²¹⁾ So in **Rumänien:** Vgl. Art. 39; 40 Gesetz über die Presse vom 24.3.1974 (BO I, Nr. 48/1974; deutsch: JOR Bd. XV (1974), S. 451 ff.).

- ²²⁾ In der **DDR** sollen 1982 noch 11 Verlage in privater Hand gewesen sein. Vgl. Stichwort „Verlagswesen“, in: DDR. Handbuch (Anm. 19), S. 1430.

- ²³⁾ Das Komitee wurde im August 1987 im Zuge der von der UdSSR angestoßenen Reorganisation des Regierungsappa-

rates aufgelöst und durch ein „Ministerium für Kultur, Wissenschaft und Erziehung“ ersetzt. Vgl. FAZ vom 19.8.1987, S. 4 (V. Meier).

- ²⁴⁾ Dazu P.J. Lapp, Der Ministerrat der DDR, Opladen 1982, S. 226 ff.

- ²⁵⁾ Lapp, ebda., S. 262.

- ²⁶⁾ Die „Hauptverwaltung“ wurde 1966 aus der Unterstellung unter das Komitee für Presse beim Ministerrat der UdSSR herausgelöst und dem Ministerrat unmittelbar zugeordnet (SP SSSR 1966, Nr. 19, Art. 171). Als 1972 das Komitee für die Presse in das Staatskomitee für das Verlagswesen, das Druckgewerbe und den Buchhandel umgewandelt wurde (VVS SSSR 1972, Nr. 32, Art. 277), blieb die Hauptverwaltung davon allem Anschein nach unberührt. Die schon zuvor aufgestellte Behauptung (Hübner, Anm. 19, S. 5), sie sei diesem Staatskomitee nachgeordnet, wird durch V.M. Manochin (Sovetskoe administrativnoe pravo/Sowjetisches Verwaltungsrecht, Moskau 1977, S. 454) widerlegt, welcher die Hauptverwaltung als Teil der „Staatssicherheit“ abhandelt. Man kann daraus schließen, daß sie zwar der Dienstaufsicht des Ministerpräsidenten, hingegen der Fachaufsicht des Staatssicherheitsdienstes (KGB) unterliegt. So betrachtet, erscheint die von Emigranten häufig zu hörende Ansicht, „Glavlit“ sei eine „Filiale“ des KGB, durchaus plausibel.

- ²⁷⁾ **Bulgarien:** Komitee für Kultur (bis August 1987); **DDR:** Staatliches Komitee für Rundfunk, Staatliches Komitee für Fernsehen beim Ministerrat; **Polen:** Komitee für Rundfunk und Fernsehen; **UdSSR:** Staatskomitee für Fernsehen und Rundfunk (im Range eines Ministeriums); **ČSSR:** Tschechoslowakischer Rundfunk; Tschechoslowakisches Fernsehen.

- ²⁸⁾ **Bulgarien:** Bălgarska Telegrafna Agencija (BTA); **DDR:** Allgemeiner Deutscher Nachrichtendienst. ADN untersteht dem Presseamt beim Vorsitzenden des Ministerrats der DDR. **Polen:** Polska Agencja Prasowa (PAP); **Rumänien:** Agenția română de presă (AGERPRES). Die Agentur ist ZK und Ministerrat unterstellt, also ein gemischtes Partei-Staatsorgan. **UdSSR:** Telegrafnoe Agentstvo Sovetskogo Sojuza (TASS). Daneben existiert (seit 1961) APN-Agentstvo Pečati Novosti — als eine sog. gesellschaftliche Einrichtung (Träger: Journalistenverband; Schriftstellerverband; Verband der Sowjetgesellschaften für Freundschaft und kulturelle Beziehungen mit dem Ausland; Unionsgesellschaft „Wissen“), deren Aufgabe vor allem in der Sammlung von Auslandsinformationen und in Auslandspropaganda besteht. Insofern bildet APN — formal betrachtet — eine Ausnahme. **ČSSR:** Československá Tisková Kancelář (ČTK); **Ungarn:** Magyar Távirati Iroda (MTI).

- ²⁹⁾ In der **UdSSR** ist gegenwärtig ein „Presse- und Informationsgesetz“ in Vorbereitung. Vgl. Punkt 2 des Gesetzgebungsplanes der UdSSR vom 28.8.1986 (VVS SSSR 1986, Nr. 37, Art. 782).

- ³⁰⁾ In der **UdSSR** zählt „polygraphisches Gewerbe“, d. h. „die Herstellung von Vervielfältigungs- und Kopierapparaten, allen möglichen Schablonen, Stempeln, Siegeln, Schrifttypen, die Vervielfältigung jeder Art von Druck- und Photoprodukten, das Pressen von Schallplatten, Filmen und Tonbändern“, zu jenen wirtschaftlichen Aktivitäten, deren Ausübung dem privaten Bürger ausdrücklich und uneingeschränkt verboten ist. Vgl. Punkt 3 der „Ordnung“ über die Heim- und Handwerksgewerbe der Bürger vom 3.5.1976 (VVS SSSR 1976, Nr. 7, Art. 39).

- ³¹⁾ Vgl. N. Münster, Überzeugung für die Untergrundverlage, FAZ vom 12.6.1987, S. 7; allgemein zum Untergrundschrittmittel in Polen H. Hirsch, Unabhängiges Publikationswesen in Polen 1976—1983, OE 1984, S. 515 (520 f.).

- ³²⁾ **DDR:** VO über die Registrierung von Druckereien und Vervielfältigungsbetrieben vom 22.12.1950 (GBI. S. 1219); **Rumänien:** Dekret über die Ordnung von Vervielfältigungsapparaten, Sachmitteln für die Reproduktion von Schriften und über Schreibmaschinen vom 30.3.1983 (BO I, Nr. 21/1983; deutsch: WGO 1983, S. 276 f.); **UdSSR:** Vgl. Anm. 30; **ČSSR:** Verfügung des Wirtschaftsministers der Slowakischen So-

- zialistischen bzw. des der Tschechischen Sozialistischen Republik über die Gründung und die Wirksamkeit von Druckereien und Vervielfältigungsgeräten und über die verbindliche Übersicht von Druckmaschinen vom 2.12.1970 (Sb. Nr. 155/1970) bzw. vom 14.7.1971 (Sb. Nr. 67/1971).
- 33) Vgl. dazu die Bemerkungen eines Kenners: R. **Havemann**, Über Zensur und Medien, DA 1976, S. 798 (799); ferner B. **Chasanow**, Die Kontrolle über das gedruckte Wort in der Sowjetunion, Kontinent Nr. 31 (1984), S. 30 ff.; W. **Kasack**, Die sowjetische literarische Zensur, OE 1985, S. 71 (74).
- 34) Bekannt ist nur das Statut der Vorgängerbehörde, d. h. der Hauptverwaltung für Angelegenheiten der Literatur und der Verlage der RSFSR (abgekürzt: Glavlit) vom 6.6.1931 (Text: L.G. **Fogelevič** (Hrsg.), Osnovnye direktivy i zakonodatel'stvo o pečati. Sistematičeskij Sbornik — Grundlegende Direktiven und Gesetzgebung über die Presse. Systematische Sammlung, Moskau 1937, S. 124 ff.; deutsch: **Kunze** (Anm. 19), S. 256 ff.).
- 35) **Chasanow** (Anm. 33), S. 30 ff.
- 36) Vgl. dazu J. **Golla**, Das Gesetz über den Schutz des Staats- und Dienstgeheimnisses vom 14.12.1982; JOR Bd. XXIV/2 (1983), S. 401 ff.; zur Zensur in Polen vgl. im übrigen M. **Ciesielczyk**, Zensur in der Volksrepublik Polen, Politische Studien 1985, S. 607 ff.; **Oettingen** (Anm. 19), S. 324 ff.; K.-J. **Kuss**, Zensurrechtsprechung in der Volksrepublik Polen, OE 1987, S. 195 ff.; siehe ferner die Materialien in OEA 1987, S. A 110 ff.
- 37) Der Fall ist dokumentiert in der poln. Regierungszeitung „Rzeczpospolita“ vom 24.7.1985, S. 8. In dem Prozeß ging es um einen Artikel der in Krakau erscheinenden katholischen Wochenzeitung „Tygodnik Powszechny“, der den Entwurf eines (inzwischen verabschiedeten) Gesetzes „Über die besondere strafrechtliche Verantwortlichkeit als Verletzung der verfassungsmäßigen Garantien des Angeklagten“ kritisiert hatte. Die Zensurbehörde hatte das Verbot damit begründet, der Artikel „bedrohe die Sicherheit des Staates und stelle zudem offensichtlich eine Straftat dar“. Das Hauptverwaltungsgericht stellte fest, im vorliegenden Falle fehle eine rationale Grundlage für die Annahme, daß der Artikel geeignet sei, die gesellschaftliche Stimmung in einer in letzter Konsequenz die Sicherheit des Staates bedrohenden Weise aufzuwühlen. Gleichwohl ließ das Gericht die Entscheidung der Zensurbehörde bestehen. Es argumentierte, der Artikel enthalte einen „offensichtlich strafbaren Inhalt“, weil er den Ministerrat als Verfasser des Gesetzesentwurfs herabwürdige, womit der Tatbestand „Erniedrigung eines obersten Staatsorgans“ (vgl. Art. 270 § 1 poln. StGB) erfüllt sei. Zum Ganzen: **Kuss** (Anm. 36), S. 196 f.
- 38) Zur Praxis im Falle der UdSSR vgl. **Luchterhandt** (Anm. 19), S. 118.
- 39) Devisengesetz vom 19.12.1973 (GBl. I S. 574).
- 40) P. **Hübner**, Literatur der Bundesrepublik in der UdSSR — Sowjetliteratur in der Bundesrepublik 1974 — 1976, OE 1977, S. 978 ff.; U.S. Department of State, Report on Human Rights, The Soviet Union, United States Information Service, Bonn 1987, S. 8 f.
- 41) Vgl. Verletzungen von Menschenrechten, hrsg. von der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, 3. Aufl., Bonn 1985, S. 70.
- 42) Vgl. „Hinweise auf einige zoll- und devisenrechtliche Bestimmungen der DDR“ vom 20. November 1976, hrsg. vom DDR-Außenhandelsministerium.
- 43) Das bestehende Einfuhrverbot für Fachzeitschriften sowie für Adressenverzeichnisse, Kalender und Briefmarkenkataloge wird aufgehoben. Allgemeine politische Publikationen dürfen allerdings weiterhin nicht in die DDR verbracht werden. Ferner ist künftig auch die Ein- und Ausfuhr von Tonbandkassetten zulässig. Bespielte Kassetten dürfen allerdings „nicht im Widerspruch zu den Interessen des sozialistischen Staates“ stehen. Videokassetten dürfen künftig bei Besuchen in die DDR mitgenommen, müssen aber wieder in die Bundesrepublik zurückgebracht werden, GBl. 1987 I S. 241; GBl. 1987 I S. 242.
- 44) Vgl. Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 41), S. 42.
- 45) Allerdings wird seit Mitte des Jahres 1987 die Deutsche Welle in Bulgarien nicht mehr gestört.
- 46) Vgl. FAZ vom 13.7.1984; Frankfurter Rundschau vom 27.11.1985; Süddeutsche Zeitung vom 6.2.1987; schriftliche Auskunft von Radio Free Europe und Radio Liberty vom 29.5.1987.
- 47) Schriftliche Auskunft von BBC London vom 22.6.1987.
- 48) Vgl. Strafrecht der Deutschen Demokratischen Republik. Kommentar zum Strafgesetzbuch, Berlin(-Ost) 1987, § 106 Anm. 1.
- 49) So haben DDR-Bürger in einem Schreiben an die Teilnehmer der Weltjugendspiele in Moskau u. a. beklagt, daß das Recht auf freie Meinungsäußerung durch strafrechtliche Bestimmungen in der DDR eingeschränkt werde und in Gefahr stehe, auf ein Recht auf Zustimmung zu staatlichen Maßnahmen reduziert zu werden. Vgl. Flensburger Tageblatt vom 11.7.1985; vgl. auch die Antwort der Bundesregierung, BT-Drs. 8/3138, auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 8/2504.
- 50) Vgl. FAZ vom 8.12.1984.
- 51) Ausführlich **Luchterhandt** (Anm. 19), S. 108 ff.; vgl. ferner die Berichte über die Einzelschicksale in der Zeitschrift „Menschenrechte“ der IGM; ferner: Die Welt vom 1.9.1980; Süddeutsche Zeitung vom 7.8.1981; Die Welt vom 19.1.1984; FAZ vom 21.5.1985; FAZ vom 31.12.1985; K. **Schlögel**, Opposition sowjetischer Arbeiter heute, Berichte des BIOst Nr. 1/1981; ders., Überdetermination und Selbstbestimmung, Berichte BIOst Nr. 23/1982.
- 52) Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 41), S. 67; Rundbrief Nr. 1/1987 der Gesellschaft Kontinent e. V., Bonn, März 1987.
- 53) Vgl. NZZ vom 21.10.1977; Der Spiegel 1979, Nr. 33, S. 98 f.; zur strafrechtlichen Verfolgung der Opposition in der ČSSR umfassend **Pokštefl** (Anm. 19), S. 74 ff.; 125 ff.
- 54) Text der Charta '77: OEA 1977, S. 384 ff. Zum Kampf um die Charta '77 in der ČSSR vgl. A. **Müller**, Der tschechoslowakische Weg zur Charta '77, OE 1977, S. 557 ff.; O. **Luchterhandt**, Die Menschenrechte in den Ost-West-Beziehungen und die Bürgerrechtsbewegungen in Osteuropa, in: Moderne Welt. Jahrbuch für Ost-West-Fragen, Köln 1983, S. 225 (237 f.).
- 55) Die wissenschaftliche Auseinandersetzung über Karl Marx mit Wissenschaftlern aus dem Westen wird als ungesetzliche Verbindungsaufnahme nach § 219 StGB bestraft; vgl. Münchner Merkur vom 13.8.1986. Besuche in westlichen Botschaften und in der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland gelten als „ungesetzliche Verbindungsaufnahme“ oder gar als „landesverräterische Nachrichtenübermittlung“ nach § 99 StGB. Vgl. FAZ vom 6.6.1984.
- 56) Vgl. hierzu die zahlreichen Berichte über Einzelschicksale in den Zeitschriften „Menschenrechte“, hrsg. von der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte, Frankfurt/M. und „Glaube in der 2. Welt. Zeitschrift für Religionsfreiheit und Menschenrechte“, hrsg. vom gleichnamigen Institut, Zollikon/Schweiz.
- 57) Vgl. auch den Protest der Bundesregierung gegen die Regelung von 1979 vom 8.11.1979; vgl. FAZ vom 18.4.1979.

B. Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

von Prof. Dr. Albrecht Randelzhofer

Gliederung	Seite
I. Vorbemerkung	58
II. Versammlungsfreiheit	58
1. Der völkerrechtliche Rahmen	58
a) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	58
b) KSZE-Schlußakte	59
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	59
a) Verfassungsrechtliche Regelung	59
aa) Spezielle ideologisch-klassenmäßige Beschränkung des Versammlungsrechts	59
bb) Beschränkung im gleichen Sinne durch generellen Vorbehalt zu den Freiheitsrechten	60
cc) Von der Versammlungsfreiheit zur Versammlungspflicht	60
b) Die Ebene unterhalb der Verfassung: Gesetze und Verordnungen ..	61
aa) Spezielle Gesetze bzw. Verordnungen bezüglich Versammlungen in der ČSSR, in Polen und der DDR	61
bb) Polizei- und strafrechtliche Abstützung der ideologisch-klassenmäßigen Beschränkung des Versammlungsrechts	63
c) Die Praxis der Beschränkung der Versammlungsfreiheit	64
3. Bewertung	65
III. Vereinigungsfreiheit	66
1. Der völkerrechtliche Rahmen	66
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	66
a) Verfassungsrechtliche Regelung	66
aa) Spezielle ideologisch-klassenmäßige Beschränkung des Vereinigungsrechts	66
bb) Beschränkung im gleichen Sinne durch generellen Vorbehalt zu den Freiheitsrechten	67
cc) Mitgliedschaftspflicht in den Massenorganisationen?	67
b) Die Ebene unterhalb der Verfassung: Gesetze und Verordnungen ..	67
aa) Öffentlich-rechtliche Regelungen	67
bb) Zivilrechtliche Regelungen	69
cc) Straf- und polizeirechtliche Abstützung der ideologisch-klassenmäßigen Beschränkung des Vereinigungsrechts	69
c) Die Praxis der Beschränkung der Vereinigungsfreiheit	69
3. Bewertung	70
IV. Koalitionsfreiheit	71
1. Der völkerrechtliche Rahmen	71
a) Menschenrechtspakte	71
b) KSZE-Schlußakte und Folgedokumente	71
c) ILO-Abkommen Nr. 87 vom 9. 7. 1948 und Nr. 98 vom 1. 7. 1949 ...	71

	Seite
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	72
a) Verfassungsrechtliche Regelung	72
b) Die Ebene unterhalb der Verfassung	73
c) Praxis	74
3. Bewertung	74
Anmerkungen	75

I. Vorbemerkung

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit stehen in engem sachlichen Zusammenhang mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit¹⁾. Alle drei werden häufig unter der Bezeichnung „Kommunikationsgrundrechte“ zusammengefaßt. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind von konstitutiver Bedeutung für die Demokratie. Beide Kommunikationsformen sind unerläßliche Voraussetzungen für die Vorformung des politischen Willens. Darüber hinaus machen Versammlungen und Vereinigungen es möglich, die Wirkung einfacher Meinungsäußerung durch Zusammenwirken zu steigern. Beide Grundrechte sind deshalb wirksame Mittel der politischen Auseinandersetzung. Sie sind geeignet, politischen Forderungen Nachdruck zu verleihen. Sie geben also die Möglichkeit zur öffentlichen Einflußnahme auf den politischen Prozeß und sichern pluralistische Initiativen und Alternativen zum vorgeformten Meinungsbildungsprozeß im Parlament. Sie sind Ausdruck einer offenen Demokratie, einer Demokratie von unten nach oben, letztlich eines „government by the people“ und nicht nur eines „government for the people“. Sie wenden sich an den mündigen Bürger im Gegensatz zu dem von oben gelenkten.

Die Vereinigungsfreiheit ist aber nicht auf das meinungsbildende Element beschränkt. Da nicht nur meinungsbildende Vereine von der Vereinigungsfreiheit erfaßt werden, sondern jede Vereinigung, kommt in ihr ein allgemeines Prinzip des Aufbaus des Gemeinwesens zum Ausdruck, nämlich das Prinzip freier sozialer Gruppenbildung. Darin liegt nicht nur die Absage an ständisch-korporative Ordnungen, sondern auch die Absage an die planmäßige Formung und Organisation der Gesellschaft durch den Staat nach den Maßstäben eines von einer herrschenden Gruppe diktierten Wertsystems.

Die Koalitionsfreiheit ist ein Spezialfall der allgemeinen Vereinigungsfreiheit. Sie gewährleistet die Freiheit des Zusammenschlusses zu Vereinigungen zur Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen und die Freiheit der gemeinsamen Verfolgung dieses Zwecks. Über beides sollen die Beteiligten selbst und eigenverantwortlich, grundsätzlich frei von staatlicher Einflußnahme bestimmen.

Der unbezweifelbar auch politische Charakter der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit wird insbesondere in der Rechtswissenschaft der Staaten des

Warschauer Paktes betont. So werden sie dort meistens unter die „politischen Freiheiten“ der Bürger gezählt²⁾. An anderer Stelle liest man: „Die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit sind bedeutsame sozialistische Grundrechte, die auf die Machtausübung durch die Werktätigen und die kollektive Verwirklichung von politischen, sozialökonomischen und kulturellen Grundrechten gerichtet sind“³⁾.

II. Versammlungsfreiheit

1. Der völkerrechtliche Rahmen

a) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Das Recht, sich friedlich zu versammeln, wird in Art. 21 IPBPR anerkannt. Die im Satz 2 des Art. 21 möglichen Beschränkungen dieses Rechts sind in formeller und materieller Hinsicht qualifiziert. In formeller Hinsicht ist erforderlich, daß die Beschränkungen „gesetzlich“ (by law) vorgesehen sind. Man wird daraus nicht den Schluß ziehen dürfen, daß solche Beschränkungen nur durch förmliches Parlamentsgesetz erfolgen können. Auch Rechtsnormen im Range darunter, ihr ordnungsgemäßes Zustandekommen und ihre Publizierung vorausgesetzt, müssen wohl als ausreichend angesehen werden.

Was die materielle Qualifizierung anlangt, so sind nur solche Einschränkungen zulässig, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, zum Schutze der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. So weitreichend diese Beschränkungsmöglichkeiten sind, so ist doch festzuhalten, daß die hier aufgezählten Ziele und Zwecke abschließend sind und von den Mitgliedstaaten nicht erweitert werden dürfen. Die auf dieser Grundlage vorgenommenen Beschränkungen müssen auch stets den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten, sowie die grundsätzliche Gewährleistung der Freiheit. Das heißt, daß die Beschränkungen nur die Ausnahmen gegenüber der grundsätzlichen Gewährleistung der Versammlungsfreiheit sein dürfen. Die Inanspruchnahme der Beschränkungsmöglichkeiten durch die Vertragsstaaten darf nicht dazu führen, daß dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis im innerstaatli-

chen Recht und in der innerstaatlichen Praxis umgekehrt wird⁴⁾).

Von einem Recht, sich zu versammeln, kann man nur dann sprechen, wenn die Freiheit der Entscheidung existiert, sich zu versammeln oder dies nicht zu tun. Das Versammlungsrecht darf nicht zur Versammlungspflicht werden. Mit anderen Worten: Art. 21 IPBPR schützt auch die sog. negative Versammlungsfreiheit. Anders als die sonstigen im IPBPR genannten Menschenrechte, nennt Art. 21 den Träger der Versammlungsfreiheit nicht ausdrücklich. Jedoch ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 IPBPR, daß auch die Versammlungsfreiheit ein Jedermann-Grundrecht ist. Nach Art. 2 Abs. 1 IPBPR sind die Vertragsstaaten verpflichtet, „die in diesem Pakt anerkannten Rechte allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied der . . . nationalen Herkunft . . . zu gewähren“. Das bedeutet, daß dieses Recht dem Ausländer und Staatenlosen ebenso zusteht wie dem Staatsangehörigen.

Im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, kann die Versammlungsfreiheit in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, außer Kraft gesetzt werden.

b) KSZE-Schlußakte

Im Prinzip VII des ‚Korbes 1‘ der Schlußakte von Helsinki vom 1.8.1975, das die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Ausdruck bringt, ist die Versammlungsfreiheit zwar nicht ausdrücklich genannt, doch enthält dieses Prinzip VII eine Bestätigung der Verpflichtungen aus dem IPBPR und damit auch aus Art. 21 IPBPR.

Eine weitere Bestätigung der Verpflichtung, die Menschenrechte des IPBPR zu achten, ist im Abschließenden Dokument des Madrider KSZE-Folgetreffens vom 6.9.1983 enthalten.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Verfassungsrechtliche Regelung

In den Verfassungen aller Staaten des Warschauer Paktes finden sich Regelungen über das Versammlungsrecht⁵⁾. Als Rechtsträger werden die Bürger des jeweiligen Staates, nicht jedermann, genannt. § 64 der ungarischen Verfassung nennt keinen Rechtsträger und spricht nur davon, daß die Ungarische Volksrepublik die Rede-, Presse- und Versammlungsfreiheit gewährleiste.

aa) Spezielle ideologisch-klassenmäßige Beschränkung des Versammlungsrechts

Was den reinen Wortlaut der einschlägigen Verfassungsbestimmungen anlangt, so können von vornherein nur die Verfassungen Bulgariens und Polens den Anschein erwecken, als werde die Versammlungsfreiheit umfassend gewährleistet. In den entsprechenden

Verfassungsartikeln heißt es einfach, daß die Bürger das Recht auf Versammlungs-, Kundgebungs- und Demonstrationsfreiheit haben bzw. daß der Staat diese Freiheiten garantiere. In den Verfassungen der UdSSR, Ungarns, Rumäniens und der ČSSR macht bereits der Wortlaut der entsprechenden Verfassungsbestimmungen deutlich, daß die Versammlungsfreiheit keineswegs allgemein, zu grundsätzlich jedem Zweck gewährleistet ist, sondern nur zu einem bestimmten, ideologisch determinierten Zweck. So wird nach Art. 50 Abs. 1 der Verfassung der UdSSR die Versammlungsfreiheit nur „in Übereinstimmung mit den Interessen des Volkes und zur Festigung und Entwicklung der sozialistischen Ordnung“ garantiert. Nach § 64 der ungarischen Verfassung wird die Versammlungsfreiheit „in Übereinstimmung mit den Interessen des Sozialismus und des Volkes“, nach Art. 28 Abs. 1 der ČSSR-Verfassung „im Einklang mit den Interessen des werktätigen Volkes“ gewährleistet. In der Verfassung Rumäniens wird die zunächst in Art. 28 umfassend verheißene Versammlungsfreiheit durch Art. 29 dahingehend eingeschränkt, daß sie nicht für Zwecke ausgenutzt werden darf, „die der sozialistischen Gesellschaftsordnung und den Interessen der Werktätigen entgegenstehen“.

Zu betonen ist, daß die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Versammlungsfreiheit nicht nur dann versagt wird, wenn durch diese Versammlungen oder auf ihnen in irgend einer gewaltsamen Weise gegen den Sozialismus Stellung bezogen wird, es genügt jede Form der Gegnerschaft, ja, der Ablehnung des Sozialismus. Die Formulierungen in den einschlägigen Verfassungsbestimmungen der UdSSR, Ungarns und der ČSSR müssen wohl sogar dahingehend ausgelegt werden, daß die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Versammlungsfreiheit nur solchen Versammlungen zugute kommt, die positiv den Interessen der Werktätigen bzw. des Sozialismus dienen. Hinzu kommt, daß diese Interessen der Werktätigen und des Sozialismus nicht in der Verfassung objektiv und für jedermann erkennbar festgeschrieben sind, sondern von der kommunistischen Partei als der „führenden und lenkenden Kraft“ der Gesellschaft⁶⁾ in monopolistischer Weise definiert werden. So heißt es z. B. in Art. 6 Abs. 2 der Verfassung der UdSSR: „Mit der marxistisch-leninistischen Lehre ausgerüstet, legt die Kommunistische Partei die Grundrichtung der gesellschaftlichen Entwicklung . . . fest“. Das bedeutet, daß sie auch die Interessen der Werktätigen und des Sozialismus definiert. Im Ergebnis gibt es daher keine Versammlungsfreiheit außerhalb des von der kommunistischen Partei sanktionierten Bereichs.

Obgleich der Wortlaut im Vergleich mit den bisher behandelten Verfassungsnormen sehr viel neutraler erscheint, unterliegt auch die in der Verfassung der DDR gewährte Versammlungsfreiheit der aufgezeigten ideologisch-klassenmäßigen Schranke. Art. 28 Abs. 1 gibt allen Bürgern das Recht, sich „im Rahmen der Grundsätze und Ziele der Verfassung“ friedlich zu versammeln. Das vorrangige Ziel der Verfassung ist die Verwirklichung des Sozialismus und Kommunismus. Zu den Grundsätzen der Verfassung gehört die Organisation der Gesellschaft unter der Suprematie der marxistisch-leninistischen Partei, der SED⁷⁾.

bb) Beschränkung im gleichen Sinne durch generellen Vorbehalt zu den Freiheitsrechten

Mit der dargestellten ideologisch-klassenmäßigen Beschränkung der Versammlungsfreiheit verdoppeln und verstärken die Verfassungen der UdSSR, Ungarns und der ČSSR eine Beschränkung, die als genereller Vorbehalt gegenüber allen Freiheitsrechten in diesen Verfassungen gilt⁸⁾. Durch Art. 39 Abs. 2 der Verfassung der UdSSR, § 54 Abs. 2 der Verfassung von Ungarn und Art. 19 Abs. 1 der Verfassung der ČSSR werden Rechte und Freiheiten der Bürger generell unter den Vorbehalt der Festigung und Entwicklung der sozialistischen Gesellschaft gestellt.

Auch in Art. 28 Abs. 1 der Verfassung der DDR ist der dort enthaltene Vorbehalt der Grundsätze und Ziele der Verfassung (i. S. von ‚Verwirklichung des Sozialismus‘ und ‚Suprematie der SED‘) im Grunde nur eine Wiederholung der generellen Grundrechtsschranke, die sich aus Art. 19 Abs. 1 ergibt. Der Wortlaut dieser Norm gibt sich nicht gleich auf den ersten Blick als Grundrechtsschranke zu erkennen. Vor dem Hintergrund der sozialistischen Grundrechtskonzeption enthüllt sich jedoch der eigentliche Sinn, der in Art. 19 Abs. 1 vorgenommenen Verknüpfung der Ausübung der Rechte der Bürger und ihrer Mitwirkung an der Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung: „Weil die Mitgestaltung in der sozialistischen Gesellschafts- und Staatsordnung sich nach der Notwendigkeit richten muß, die sich aus der angeblich objektiven Gesetzmäßigkeit der gesellschaftlichen Entwicklung ergibt, und diese Gesetzmäßigkeit nur von der marxistisch-leninistischen Parteiführung erkannt werden kann, muß eine kritische Betrachtung zu dem Ergebnis gelangen, daß die von den sozialistischen Grundrechten verlangte Betätigung der Bürger sich nur innerhalb der Grenzen bewegen darf, die ihr von der Parteiführung gesetzt sind. Die sozialistischen Grundrechte werden also durch die Suprematie der marxistisch-leninistischen Parteiführung immanent beschränkt“⁹⁾.

Ein solcher genereller Vorbehalt in bezug auf die Grundrechte ist vor allem in jenen Verfassungen von besonderer Bedeutung, in denen die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit nicht selbst bereits einen ideologischen Vorbehalt enthält. Das ist bei der Verfassung Bulgariens und der Polens der Fall¹⁰⁾. Nach Art. 9 Abs. 2 der bulgarischen Verfassung dürfen die Rechte und Freiheiten der Bürger nicht zum Schaden der gesellschaftlichen Interessen ausgeübt werden, welch' letztere entsprechend Art. 1 Abs. 2 von der kommunistischen Partei letztverbindlich definiert werden.

Wenngleich im Wortlaut nicht so eindeutig, wirken die Abs. 1 und 3 des Art. 67 der polnischen Verfassung in die gleiche Richtung.

cc) Von der Versammlungsfreiheit zur Versammlungspflicht

Die bisherige Untersuchung hat erwiesen, daß das in den Verfassungen der Staaten des Warschauer Paktes gewährte Versammlungsrecht nur im Rahmen der Festigung und Entwicklung der sozialistischen Ordnung

gewährt wird. Bezüglich der Versammlungen, die zur Festigung und Entwicklung der sozialistischen Ordnung stattfinden, gibt es auch keine sogenannte negative Versammlungsfreiheit, d. h. der Bürger hat nicht die Freiheit zu entscheiden, daran nicht teilzunehmen. Das ergibt sich aus der für das sozialistische Grundrechtsverständnis typischen Verknüpfung von Grundrecht und Grundpflicht. In bezug auf die Versammlungsfreiheit bedeutet dies, daß bezüglich der zur Festigung und Entwicklung der sozialistischen Ordnung stattfindenden Versammlung eine Teilnahmepflicht besteht. Allerdings ist in der sozialistischen Rechtswissenschaft heute nicht unumstritten, um welche Art von Pflicht es sich dabei handelt: um eine echte Rechtspflicht oder nur um eine moralische Pflicht. Aber auch im letzteren Falle stehen genügend gesellschaftliche Sanktionsmechanismen zur Verfügung, um die Verletzung einer solchen moralischen Pflicht als nicht angeraten erscheinen zu lassen¹¹⁾.

In einigen Verfassungen wird diese strenge Verknüpfung von Grundrechten mit Grundpflichten ausdrücklich formuliert. So heißt es in Art. 59 Abs. 1 der Verfassung der UdSSR: „Die Verwirklichung der Rechte und Freiheiten durch den Bürger ist nicht zu trennen von der Erfüllung seiner Pflichten“. Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang auch noch Art. 62 Abs. 1, wonach der Bürger verpflichtet ist, die Interessen des Sowjetstaates zu schützen und zur Stärkung seiner Macht und seiner Autorität beizutragen, dann wird man nicht umhin können, jedenfalls für ‚von oben‘ veranstaltete Versammlungen eine Teilnahmepflicht des Bürgers anzunehmen¹²⁾, obgleich diese Schlußfolgerung im sowjetischen Schrifttum nicht ausdrücklich gezogen wird. Eine eindeutige Pflicht ergibt sich aber jedenfalls aus der Mitgliedschaft in den Massenorganisationen¹³⁾.

Die gleiche ausdrückliche Verknüpfung von Grundrecht und Grundpflicht findet sich auch in § 54 Abs. 2 der Verfassung Ungarns, deren § 69 dem Bürger auch noch die Verpflichtung auferlegt, „die Ordnung der Gesellschaft zu festigen“. Letztere Verpflichtung findet sich auch in Art. 39 der Verfassung Rumäniens, der diese Verpflichtung bereits im Wortlaut noch dahingehend präzisiert, daß es sich um eine Pflicht zur Festigung und Entwicklung der **sozialistischen** Gesellschaftsordnung handelt.

Auf einem etwas anderen Weg kommt auch die Verfassung der DDR vom Versammlungsrecht zu einer Versammlungspflicht. Wie bereits gezeigt, setzt Art. 19 Abs. 1 die Ausübung der Grundrechte in Verbindung mit der Mitwirkung der Bürger an der Leitung der gesellschaftlichen Entwicklung. Art. 21 Abs. 1 formuliert dann spezifisch das Mitgestaltungsrecht bezüglich des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens der sozialistischen Gemeinschaft. Die Teilnahme an Versammlungen, die ja nur dann verfassungsmäßig sind, wenn sie der Festigung und Entwicklung der sozialistischen Ordnung dienen, ist eine solche Mitgestaltung. Abs. 3 des Art. 21 erklärt dann das Recht der Mitbestimmung und Mitgestaltung zu einer „hohen moralischen Verpflichtung für jeden Bürger“. Dazu stellt ein Experte fest: „Demgegenüber ist festzustellen, daß die Teilnahme des DDR-Bürgers an der Mitgestaltung des Sozialis-

mus, da sie nicht in sein persönliches Belieben gestellt oder seiner subjektiven individuellen Einsichtsfähigkeit und -bereitschaft anheimgegeben ist, grundsätzlich eine Rechtspflicht darstellt, deren moralisch-politischer Inhalt freilich stark hervorgehoben wird, um auch dort, wo ihrer Erzwingbarkeit mehr oder weniger natürliche Grenzen gezogen sind, ihre Durchsetzungschancen zu erhöhen“¹⁴⁾.

b) Die Ebene unterhalb der Verfassung: Gesetze und Verordnungen

aa) Spezielle Gesetze bzw. Verordnungen bezüglich Versammlungen in der ČSSR, in Polen und in der DDR

Speziell das Versammlungsrecht regelnde Gesetze existieren in der ČSSR und in Polen.

Im **tschechischen** Gesetz vom 12.7.1951 über die freiwilligen Organisationen und Versammlungen (Sb. Nr. 68/1951) kehrt in § 6 die bereits aus Art. 28 Abs. 1 der Verfassung bekannte ideologisch-klassenmäßige Beschränkung des Versammlungsrechts wieder. Auch dort heißt es, daß die Ausübung des Versammlungsrechts „im Einklang mit den Interessen des werktätigen Volkes“ gewährleistet ist, soweit damit nicht „die volksdemokratische Ordnung . . . gefährdet ist“. Der gleiche ideologisch-klassenmäßige Vorbehalt wird wieder wirksam, wenn nach § 1 des Gesetzes über die Nationalräte (Sb. Nr. 126/1968) der Kreisnationalausschuß, d. h. die zuständige Behörde, eine öffentliche Versammlung u. a. verbieten bzw. auflösen kann, falls sie gegen die sozialistische Ordnung gerichtet ist.

Gestützt auf § 8 des genannten Gesetzes von 1951, ist die Verordnung des Innenministers vom 20.9.1951 (U. I. Nr. 320/1951) über die freiwilligen Organisationen und Versammlungen ergangen. Die §§ 6—11 dieser Verordnung enthalten Regelungen über Anmeldung und Genehmigung von Versammlungen. In einem im einzelnen nicht leicht zu durchschauenden Zusammenspiel mit weiteren gesetzlichen Regelungen besonders auf dem Gebiete des Polizei- und Strafrechts ergibt sich aus dieser Verordnung folgendes¹⁵⁾: Legal sind **nicht**-öffentliche, private Versammlungen, sofern es sich um geschlossene Gesellschaften handelt; des weiteren öffentliche Veranstaltungen von Repräsentanten des öffentlichen Lebens; öffentliche Veranstaltungen bei Gelegenheit eines religiösen Festes, eines Begräbnisses, einer Hochzeit u. ä., sofern sie in einer Weise ablaufen, die ortsüblich ist. Sonstige öffentliche Versammlungen sind nur rechtmäßig, wenn sie eine Woche zuvor der zuständigen Behörde gemeldet sind. Nichtangemeldete, spontane öffentliche Versammlungen sind allein schon deswegen rechtswidrig. Öffentliche Versammlungen in Form von Theater-, Konzert-, Film-, Tanz- und ähnlichen Veranstaltungen bedürfen der Genehmigung. Diese Genehmigung wird jedenfalls dann nicht erteilt, wenn die Versammlung den Interessen des Sozialismus widerspricht. Angesichts des Definitionsmonopols der kommunistischen Partei in bezug auf diesen ohnehin konturenlos weiten Begriff bedeutet dies, daß den zuständigen Behörden ein praktisch schrankenloses Er-

messen bei der Genehmigung von öffentlichen Versammlungen zusteht.

Das **polnische** Gesetz über Versammlungen vom 29.3.1962¹⁶⁾ unterwirft Versammlungen, die von Berufsorganisationen und denjenigen gesellschaftlichen Organisationen einberufen werden, die von Rechts wegen zur Erledigung von Angelegenheiten im Bereich der staatlichen Verwaltung berufen sind, einer Anmeldepflicht von drei Tagen im voraus (Art. 7). Andere Versammlungen, d. h. insbesondere von Privatpersonen organisierte Versammlungen, bedürfen einer vorherigen Erlaubnis der zuständigen Behörde (Art. 8). Der Erlaubnisantrag soll mindestens sieben Tage vor der geplanten Versammlung eingereicht werden und soll genaue Angaben über Ort, Dauer und Art der Versammlung enthalten. Die zuständige Behörde versagt die Erlaubnis oder untersagt die Abhaltung der Versammlung, u. a. wenn die Abhaltung der Versammlung dem „gesellschaftlichen Interesse“ widerspricht (Art. 10). Dieser nicht näher präzierte Begriff des gesellschaftlichen Interesses gibt der Behörde einen fast uneingeschränkten Spielraum, vor allem weil eine gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsentscheidung nicht vorgesehen ist¹⁷⁾. Ohne Zweifel fällt darunter der Schutz der sozialistischen Gesellschaftsordnung. Damit ist, wie schon auf der Ebene der Verfassung, auch auf der Ebene des einfachen Gesetzes sichergestellt, daß nur Versammlungen stattfinden können, die nicht der sozialistischen Ordnung widersprechen. Die Einberufung oder Leitung einer nicht genehmigten Versammlung ist mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten, einer Geldstrafe bis zu 5.000 Zloty oder einer Verwarnung bedroht. Dieselbe Strafe droht demjenigen, der eine solche Versammlung trotz Aufforderung der zuständigen Organe nicht verläßt.

In der **DDR** wird das Versammlungsrecht näher geregelt durch die vom Ministerrat erlassene Verordnung über die Durchführung von Veranstaltungen (VAVO) vom 30.6.1980¹⁸⁾. Diese Verordnung enthält gegenüber der Verfassungsrechtslage keine Erweiterung der Versammlungsfreiheit, vielmehr werden die durch die Verfassung gezogenen Schranken verdeutlicht und konkretisiert. Die Funktion des Versammlungsrechts für das politische System der DDR wird bereits in § 1 VAVO deutlich betont. Dort heißt es im Abs. 2, daß Veranstaltungen, zu denen Versammlungen, andere organisierte Zusammenkünfte und öffentliche Darbietungen zählen, „der Ausübung der verfassungsmäßig garantierten Grundrechte und **Grundpflichten** der Bürger, insbesondere auf umfassende Mitwirkung bei der Gestaltung der entwickelten **sozialistischen** Gesellschaft, der Entfaltung eines kulturvollen **sozialistischen** Gemeinschaftslebens und der weiteren Ausprägung der **sozialistischen** Lebensweise“ dienen. Stärker als mit der dreimaligen Verwendung des Adjektivs „sozialistisch“ in einem einzigen Satz kann man die ideologisch-klassenmäßige Ausrichtung und Beschränkung des Versammlungsrechts wohl nicht mehr zum Ausdruck bringen. Abs. 3 des § 1 verkündet dann, daß Veranstaltungen „den Grundsätzen und Zielen der Verfassung der DDR . . . nicht widersprechen“ dürfen. In Erinnerung zu rufen ist dabei, daß das vorrangige Ziel der Verfas-

sung die Verwirklichung des Sozialismus ist, und daß zu den Grundsätzen der Verfassung die Organisation der Gesellschaft unter der Suprematie der SED gehört. Veranstaltungen sind entweder anmeldepflichtig oder erlaubnispflichtig. Erlaubnispflichtig sind alle öffentlichen Tanzveranstaltungen und alle Veranstaltungen im Freien. Die Versammlungsfreiheit in Gestalt der Demonstrationsfreiheit durch den *quavis ex populo* existiert damit in der DDR nicht, da insoweit ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt besteht. Die Anmeldung einer Veranstaltung muß fünf Tage vorher bei der zuständigen Dienststelle der Deutschen Volkspolizei vorgenommen werden (§ 3 Abs. 2 VAVO). Auch die Erlaubnis ist bei der Volkspolizei zu beantragen. Zuständig sind die Volkspolizei-Kreisämter, die Bezirksbehörden der Volkspolizei oder das Ministerium des Innern, je nachdem über welchen Bereich sich die Veranstaltung erstreckt (§ 3 Abs. 4 VAVO). Von der Anmelde- bzw. Erlaubnispflicht ausgenommen sind Veranstaltungen der politischen Parteien und der staatlichen Organe, Veranstaltungen der in der Volkskammer vertretenen Massenorganisationen, Veranstaltungen staatlicher Einrichtungen sowie Veranstaltungen der Ausschüsse der Nationalen Front, schließlich Sportveranstaltungen in Sportstätten sowie im Freien, die vom Deutschen Turn- und Sportbund der DDR durchgeführt werden. Von der Anmeldepflicht ausgenommen sind weiterhin Veranstaltungen der Universitäten, Akademien, Hoch- und Fachschulen, der Massenorganisationen, kulturelle Veranstaltungen der Theater etc. in eigenen oder regelmäßig genutzten Räumen sowie Veranstaltungen ausschließlich religiösen Charakters (§ 3 Abs. 5 und 6 VAVO).

Werden im Zusammenhang mit der Durchführung von Veranstaltungen Maßnahmen der Verkehrsregelung notwendig, so muß die Anmeldung bzw. die Beantragung der Erlaubnis mindestens vier Wochen vor Durchführung der Veranstaltung erfolgen (§ 4 Abs. 1 VAVO).

Eine Veranstaltung, die den Grundsätzen und Zielen der Verfassung der DDR widerspricht, die nicht angemeldet wurde oder für die keine Erlaubnis vorliegt, kann durch die Volkspolizei untersagt oder aufgelöst werden (§ 8 Abs. 3 VAVO). Über die Erteilung der Erlaubnis enthält die VAVO keine Regelung, d. h. es ist nicht niedergelegt, daß und unter welchen Voraussetzungen ein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis besteht. Insgesamt belegt die VAVO, daß die Volkspolizei ein nahezu schrankenloses Ermessen hat, ob und welche Veranstaltungen sie erlaubt bzw. duldet oder nicht.

Vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen die VAVO werden mit Verweis oder Ordnungsstrafe geahndet (§ 9 VAVO). Dies ist allerdings keinesfalls die einzige mögliche strafrechtliche Sanktion. Die Veranstaltung einer Versammlung bzw. die Teilnahme an ihr, auf der nach Auffassung der Behörden gegen den Sozialismus oder die führende Rolle der SED agiert wird, kann Anklage und Verurteilung wegen staatsfeindlicher Hetze nach § 106 Abs. 1 Ziff. 1 StGB DDR zur Folge haben. Nach dieser Vorschrift wird mit Freiheitsstrafe von einem bis zu acht Jahren bestraft, wer

die verfassungsmäßigen Grundlagen der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung der DDR angreift oder gegen sie aufwiegelt, indem er die gesellschaftlichen Verhältnisse, Repräsentanten oder andere Bürger der DDR wegen deren staatlicher oder gesellschaftlicher Tätigkeit diskriminiert.

Nicht wirklich um Regelungen der Versammlungsfreiheit handelt es sich bei den Bestimmungen über die **Bürgerversammlungen in den Wohnbereichen**. So hat z. B. das Präsidium des Obersten Sowjet der RSFSR eine „Ordnung über die allgemeinen Versammlungen und Zusammenkünfte der Bürger in ihrem Wohnbereich in der RSFSR“ bestätigt¹⁹⁾. Das Dekret setzt eine gemeinsame Verordnung des Allrussischen Zentralen Exekutivkomitees und des Rates der Volkskommissare der RSFSR vom 14.3.1927 über die „Bestätigung der Ordnung über die allgemeinen Versammlungen der Bürger in den dörflichen Siedlungen“ außer Kraft. Dieser Rechtsakt aus einer relativ liberalen Zeit war praktisch obsolet geworden. Die neue Ordnung gilt nicht für das gesamte Gebiet der UdSSR, sondern nur für eine – wenn auch besonders wichtige – Teilrepublik. Geregelt ist in dem neuen Rechtsakt auch nicht das Versammlungsrecht überhaupt, sondern – sehr viel eingeschränkter – die Versammlung der Bürger in ihren Wohnbereichen. Aber auch in diesem eingeschränkten Bereich gibt die neue Ordnung der Versammlungsfreiheit der Bürger keine Stütze. Vielmehr regelt sie die Heranziehung der Bürger zu Versammlungen durch die örtlichen Sowjets. Die neue Ordnung ist kein Beleg für Demokratie von unten nach oben, vielmehr das genaue Gegenteil. Dies wird bereits in Art. 1 deutlich, wo es heißt: „In Übereinstimmung mit der Verfassung der RSFSR ziehen die örtlichen Sowjets der Volksdeputierten in breiten Maßen die Bürger zur Teilnahme an ihrer Arbeit heran . . .“. Die Versammlungen der Bürger werden dementsprechend von den staatlichen Stellen einberufen (vgl. Art. 3 und 4 der Ordnung). Nach Art. 5 können die Bürger zwar Vorschläge zur Einberufung einer allgemeinen Versammlung machen, doch sind die staatlichen Stellen nicht verpflichtet, dem Vorschlag zu folgen. Auch inhaltlich werden diese Versammlungen von den staatlichen Stellen bestimmt. So heißt es in Art. 8: „Die allgemeinen Versammlungen der Bürger lassen sich in ihrer Arbeit von der Gesetzgebung der UdSSR, der RSFSR, der vorliegenden Ordnung, von den Beschlüssen der entsprechenden Sowjets der Volksdeputierten und denen ihrer Exekutivkomitees leiten“.

Insgesamt ist die Ordnung nicht Beleg für Versammlungsfreiheit, sondern für **kontrollierte Partizipation der Bürger** an Diskussion und Entscheidung örtlicher Organe. Die Ordnung wird nichts daran ändern, daß in der UdSSR den Versuchen, wirkliche Versammlungsfreiheit in Anspruch zu nehmen, auch künftig mit den Mitteln des Polizei- und Strafrechts begegnet werden wird.

Ähnliche Regelungen existieren auch in den anderen Staaten des Warschauer Paktes²⁰⁾.

bb) Polizei- und strafrechtliche Abstützung der ideologisch-klassenmäßigen Beschränkung des Versammlungsrechts

In **Bulgarien, Rumänien, Ungarn** und der **UdSSR** existieren keine besonderen Gesetze oder Verordnungen zum Versammlungsrecht. In diesen Staaten ist daher auch die Abhaltung öffentlicher Versammlungen grundsätzlich nicht erlaubnispflichtig bzw. erlaubnisfähig²¹⁾. Die weitreichenden verfassungsrechtlichen Beschränkungen des Versammlungsrechts werden jedoch mit den Mitteln des Polizei- und Strafrechts abgesichert und durchgesetzt.

Auf der Ebene des Polizeirechts sind es die polizeirechtlichen Generalklauseln, wonach die Polizei die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten hat, wobei bisweilen die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf Straßen und Plätzen besonders betont wird, welche ausreichende Handhaben bieten, um gegen unerwünschte Versammlungen vorzugehen, und die in der Praxis auch so genutzt werden²²⁾.

In der **UdSSR** sind die dafür besonders geeigneten Normen die Art. 70 (u. U. i. V. m. Art. 72), 190¹ und 200 des Strafgesetzbuches der RSFSR²³⁾.

Art. 70 StGB enthält den berichtigten Straftatbestand der „antisowjetischen Agitation und Propaganda“, der durch schlechthin jede Äußerung oder Verhaltensweise erfüllt werden kann, nach Art. 72 auch durch Organisation einer Versammlung oder durch Teilnahme an ihr. Art. 190¹ StGB läßt sich gegen unerwünschte, unangemeldete bzw. nicht erlaubte Versammlungen dadurch instrumentalisieren, daß er die aktive Teilnahme an Gruppenhandlungen verbietet, welche die gesellschaftliche Ordnung grob verletzen. Kern des Vergehens nach Art. 190¹ ist nach sowjetischer Auffassung, daß die Gruppenhandlungen Versuche sind, eine nicht-offizielle Ordnung dem organisierten offiziellen Ordnungssystem entgegenzusetzen. Darin liege ein Anschlag auf die Autorität der Staatsmacht. Das bedeutet nichts anderes als die völlige Entmündigung des Bürgers zugunsten des Herrschaftsapparates. Schließlich läßt sich gegen unerlaubte und unerwünschte Versammlungen auch mit Hilfe des Art. 200 StGB vorgehen. Diese Norm bestraft „Anmaßung“. Anmaßung ist die unbefugte Ausübung der wirklichen oder vermeintlichen Rechte des Bürgers unter Verstoß gegen die gesetzliche Ordnung und Schadenszufügung gegenüber dem Staat. Alle drei Normen sind gekennzeichnet durch hinlänglich breite und unbestimmte Straftatbestände, so daß ihre Anwendung den staatlichen Stellen einen bedrohlich weiten Spielraum beläßt.

In **Ungarn** läßt sich § 148 des Strafgesetzbuches gegen unerwünschte Versammlungen anwenden. Nach dieser Norm wird wegen „Aufwiegelung“ bestraft, wer andere zum Haß gegen die verfassungsmäßige Ordnung Ungarns aufhetzt. Auch wenn letzteres nicht das Ziel der handelnden Person ist, kann das Verhalten nach § 269 des Strafgesetzbuches bestraft werden, wenn durch das Verhalten Haß gegen Ungarns verfassungsmäßige Ordnung erzeugt werden könnte.

In **Rumänien** bietet Art. 166 des Strafgesetzbuches die genügend bequeme Handhabe gegen unerwünschte Versammlungen. Diese Norm verbietet und bestraft Propaganda gegen den sozialistischen Staat. Ein zusätzliches Instrument stellt das Dekret vom 24.3.1970 (BO I, Nr. 33/1970) dar, aufgrund dessen Verurteilungen im Schnellverfahren ohne das Recht auf Verteidigung wegen parasitären oder anarchischen Verhaltens möglich sind.

In **Bulgarien** ist es Art. 108 des Strafgesetzbuches (staatsfeindliche Agitation und Propaganda), der entsprechend angewendet werden kann. Bestraft wird nach dieser Vorschrift, wer in der Absicht, die Macht der Volksrepublik zu schwächen oder ihr Schwierigkeiten zu bereiten . . . verleumderische Behauptungen verbreitet, welche die Staats- und Gesellschaftsordnung verletzen.

Aber auch die Staaten, die wie die ČSSR, Polen und die DDR das Versammlungsrecht auf der Ebene des einfachen Gesetzes bzw. der Verordnung näher regeln, indem sie die verfassungsrechtlich bereits bestehenden Schranken weiter ausformulieren, verzichten in ihren Rechtsordnungen nicht darauf, auch das Strafrecht gegen unerwünschte, unerlaubte oder nicht angemeldete Versammlungen einzusetzen.

Auch das Strafgesetzbuch der ČSSR kennt den Tatbestand der Aufwiegelung, der sich gegen Versammlungen nutzen läßt. Daneben kann dafür auch der § 112 StGB (Verbreitung besorgniserregender Nachrichten) nutzbar gemacht werden.

Im **polnischen** Strafgesetzbuch sind es die Art. 271 und 278 (staatsfeindliche Aktivitäten; Aufruf zu illegalen Zusammenkünften), welche den staatlichen Stellen ein fast beliebig nutzbares Instrument gegen Versammlungen in die Hand geben. Dem Art. 282 a StGB wurde im Jahre 1984 ein Absatz hinzugefügt, der eine Gefängnisstrafe von bis zu drei Jahren für die Organisation und Leitung von Protestveranstaltungen vorsieht.

In der **DDR** ist es neben dem bereits erwähnten § 106 (staatsfeindliche Hetze) der § 220 StGB (öffentliche Herabwürdigung), der eine Handhabe gegen unerwünschte Versammlungen bietet. Nach dieser Vorschrift wird bestraft, wer in der Öffentlichkeit die staatliche Ordnung oder staatliche Organe, Einrichtungen oder gesellschaftliche Organisationen oder deren Tätigkeit oder Maßnahmen herabwürdigt. Der Strafraum reicht vom öffentlichen Tadel über eine Geldstrafe und Haftstrafe bis zur Freiheitsstrafe von drei Jahren. So kommt nicht nur in dem mehr als offenen Tatbestand, sondern auch in der Rechtsfolge das extrem weite Ermessen der staatlichen Stellen beim Einsatz dieses Instruments zum Ausdruck.

Seit dem 22.3.1984 gibt die Verordnung des Ministerrates zur Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten zusätzlich zum Strafgesetzbuch noch die Möglichkeit, die Teilnahme an einer Zusammenkunft, die geeignet ist, die gesellschaftlichen Interessen zu mißachten, mit einer Ordnungsmaßnahme zu belegen²⁴⁾.

c) Die Praxis der Beschränkung der Versammlungsfreiheit

Generell darf festgestellt werden, daß die Einhaltung der gewiß weitreichenden Schranken des Versammlungsrechtes, wie sie sich bereits aus dem Verfassungsrecht ergeben und auf der Ebene des einfachen Gesetzes und darunter konkretisiert und präzisiert finden, durch die zuständigen Behörden (Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte) in den Staaten des Warschauer Paktes streng überwacht und durchgesetzt wird.

Gegen nicht genehmigte oder nicht angemeldete Versammlungen, insbesondere wenn sie im Freien stattfinden, geht die Polizei mit Entschiedenheit und meist mit äußerster Härte vor. Solche Versammlungen werden meist im Ansatz oder jedenfalls nach kürzester Zeit unter Einsatz gewaltsamer Mittel aufgelöst. Zahlreiche Festnahmen sind dabei die Regel. Die Jahresberichte von amnesty international von 1983–1986²⁵⁾ liefern dafür ein reiches Anschauungsmaterial für alle betreffenden Staaten. Quantitativ stehen dabei die UdSSR, Polen, die ČSSR und die DDR im Vordergrund. Die Spärlichkeit der Berichte bezüglich Bulgarien und Rumänien darf nicht zu dem Schluß führen, daß dort die Versammlungsfreiheit nicht beeinträchtigt ist. Aber auch für das oft in der Praxis als liberaler eingeschätzte Ungarn lassen sich aus den letzten Jahren nicht wenige Fälle anführen.

Grundsätzlich läßt sich keine Differenzierung nach den Zielen der Versammlung ausmachen. Es genügt, daß sie angeblich gegen die öffentliche Ordnung verstößt. Dennoch kann man feststellen, daß die Fälle, über die berichtet wird, sehr häufig Versammlungen betreffen, auf denen für die Einhaltung der Menschenrechte eingetreten werden soll, die von Friedensgruppen initiiert werden oder die mit bestimmten Formen der Musik im Zusammenhang stehen. Ein jüngstes diesbezügliches Beispiel ist das gewaltsame Vorgehen der Polizei in **Ost-Berlin** gegen Jugendliche, die sich auf östlicher Seite in der Nähe der Mauer versammelt hatten, um einem auf Westberliner Gebiet stattfindenden Rock-Konzert zuzuhören. Bei der Auflösung der Versammlung wurden gewaltsame Mittel eingesetzt und es kam zu Festnahmen. In den darauf folgenden Tagen (d. h. nach dem 8.6.1987) kam es auch zu vereinzelt Verhaftungen. Gänzlich anders, nämlich tolerant, verhielt sich die Polizei hingegen am 7.9.1987 gegenüber einem gleichfalls in Ost-Berlin unangemeldet veranstalteten Demonstrationmarsch von ca. 1000 Angehörigen unabhängiger (DDR-)Friedensgruppen, die für Abrüstung in Ost und West eintraten. Die Toleranz ist vermutlich darauf zurückzuführen, daß als Veranstalter das evangelische Stadtjugendamt auftrat, die Demonstranten sich zum Teil religiöser Ausdrucksformen bedienten und Ziel des Marsches eine Kirche war, so daß sich die Aktion mit einigem Wohlwollen noch dem seit Jahren verhältnismäßig großzügig bemessenen Freiraum der Religionsgemeinschaften zuordnen lassen konnte²⁶⁾.

Eine gelegentlich anzutreffende Variante der Unterdrückung der Versammlungsfreiheit ist die, daß über den Antrag für eine Erlaubnis zu einer Versammlung nicht entschieden wird und die Veranstalter durch

vielfältige Mittel der Einschüchterung dazu gebracht werden, auf die Versammlung ohnehin zu verzichten. Will man eine Veranstaltung nicht als solche verhindern, wohl aber die Teilnahme bestimmter Personen an ihr, dann werden diese Personen wenige Tage vor der entsprechenden Veranstaltung unter allen möglichen Anschuldigungen festgenommen und erst nach Beendigung der Veranstaltung wieder freigelassen. Insbesondere in der **UdSSR** werden solche Personen in der entsprechenden Zeit in eine psychiatrische Anstalt eingewiesen.

Das vergleichsweise gemäßigte Vorgehen der Polizei gegen die Ende Juli 1987 auf dem Roten Platz in Moskau demonstrierenden Krim-Tataren schien auf den ersten Blick eine Wende in der sowjetischen Praxis anzudeuten. Nur wenige Wochen später erließ jedoch der Moskauer Stadtsowjet (!) eine Ordnung, welche Veranstaltungen bzw. Aufzüge auf dem Roten Platz und an 14 weiteren Punkten der Innenstadt (mit Ausnahme der Mai- und der November-Parade) überhaupt verbietet und im übrigen für „Versammlungen, Märsche, Treffen, Demonstrationen und andere Massenaktivitäten“ ein Genehmigungsverfahren einführt²⁷⁾. Danach müssen Gruppen und Einzelpersonen den betreffenden Antrag sieben Tage im voraus beim Stadtsowjet einreichen, unter Angabe der Namen der Organisatoren, von Ziel und Form des Anlasses, des gewünschten Ortes und der Route, der Zeitdauer und der geschätzten Zahl der Teilnehmer sowie der Versicherung, alle einschlägigen Gesetze und Verordnungen einzuhalten. Der Antrag muß „in der Regel“ innerhalb von drei Tagen beschieden werden; bei abschlägigem Bescheid kann innerhalb von zehn Tagen Beschwerde bei der höheren Behörde eingelegt werden, deren Entscheidung endgültig ist. Eine in diesem Verfahren genehmigte Veranstaltung kann jederzeit von der Polizei aufgelöst werden, wenn Regeln verletzt, Leben oder Gesundheit der Leute gefährdet oder die öffentlichen Dienste gestört werden. Gesetzesverstöße können wegen Verletzung der öffentlichen Ordnung (Art. 206 StGB RSFSR) mit Geldstrafe oder Freiheitsentzug bis zu einem Jahr geahndet werden.

Mit der Verhinderung bzw. Auflösung einer unerwünschten Versammlung und mit Festnahmen hat es aber meist nicht sein Bewenden. Jedenfalls für die Organisatoren wie überhaupt für sog. Dissidenten kommt es in aller Regel auch noch zu strafrechtlichen Sanktionen. Die besagten weit dehnbaren Straftatbestände der antisowjetischen Agitation und Propaganda, der staatsfeindlichen Hetze usw. wurden und werden in ungezählten Fällen angewendet. So ist es denn nicht überraschend, daß führende sowjetische Dissidenten insbesondere die Abschaffung des Straftatbestandes der antisowjetischen Agitation und Propaganda gefordert haben²⁸⁾, eine Forderung, die nun auch von sowjetischen Juristen im Rahmen der in Vorbereitung befindlichen Strafrechtsreform vertreten wird.

Nicht selten treten neben die strafrechtliche Sanktion weitere spürbare Nachteile, etwa am Arbeitsplatz (bis hin zu seinem Verlust), in der Schule oder in der Universität (bis hin zur Verweisung von der Schule bzw. zum Verlust des Studienplatzes).

Besonders hervorzuheben ist, daß in der Praxis die entsprechenden Organe, insbesondere die Polizei, selbst in den ohnehin schon engen Bereich der Versammlungsfreiheit beschränkend eingreifen, den Verfassung und sonstiges Recht dem Bürger überhaupt belassen. Dies geschieht in der Weise, daß auch gegen angemeldete Versammlungen vorggegangen wird wie auch gegen Versammlungen im nur privaten Bereich, und schließlich dadurch, daß bestimmten Personen der Zutritt selbst zu genehmigten Versammlungen verwehrt wird²⁹⁾.

Die Eingriffe in nur private Versammlungen betreffen vor allem Theateraufführungen in Privatwohnungen sowie wissenschaftliche Diskussions- und Vortragsveranstaltungen in Privaträumen für einen begrenzten Teilnehmerkreis. Obgleich solche Veranstaltungen weder anmelde- noch genehmigungspflichtig sind, kommt es nicht selten vor, daß die Polizei solche Veranstaltungen verhindert oder auflöst. Das geschieht in der Weise, daß den Gästen der Zutritt zu den Wohnungen verweigert, daß gewaltsam in die Wohnungen eingedrungen und die Veranstaltung aufgelöst, daß der oder die Darsteller der Theateraufführung bzw. der Vortragende festgenommen wird. Handelt es sich bei dem Vortragenden um einen ausländischen Wissenschaftler, dann wird dieser zumeist nach der Festnahme unmittelbar an die Landesgrenze verbracht und des Landes verwiesen.

Die vorstehend generell skizzierte Praxis wird grundsätzlich so in allen Staaten des Warschauer Paktes geübt. Unterschiede lassen sich allenfalls graduell, keinesfalls in der Substanz feststellen. Will man dennoch solchen graduellen Unterschieden nachgehen, so kann die Praxis etwa in Ungarn und partiell auch in Polen als etwas weniger rigide eingestuft werden, als etwa in der ČSSR und in der UdSSR.

In Polen und der DDR werden eher politisch motivierte Versammlungen bis zu einem gewissen Grade toleriert, soweit sie in den den Kirchen belassenen Freiräumen stattfinden, wofür der oben geschilderte Fall ein — freilich nicht alltägliches — Beispiel liefert.

In Ungarn und Polen kann bei Versammlungen dann mit einer gewissen Toleranz gerechnet werden, wenn ihr Zweck jedenfalls auch der Erinnerung eines Ereignisses der nationalen Geschichte dient.

3. Bewertung

a) In allen Staaten des Warschauer Paktes ist das Versammlungsrecht bereits auf der Verfassungsebene ideologisch-klassenmäßig beschränkt. Es besteht nur, soweit es den Zielen des Sozialismus dient, wie sie letztverbindlich von der kommunistischen Partei definiert werden. In jedem Fall wird das Versammlungsrecht verneint, wenn es diesen Zielen widerspricht. Die Einschränkungen sind in den Verfassungen mancher Staaten gleich mehrfach formuliert. Die sich bereits aus der Verfassung ergebenden Beschränkungen werden auf der Ebene einfacher Gesetze und Verordnungen präzisiert und konkretisiert. Diese Beschränkungen gehen in

eklatanter Weise über das hinaus, was Art. 21 Satz 2 IPBPR an zulässigen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit vorsieht, und sind daher mit dieser völkerrechtlichen Verpflichtung nicht vereinbar.

- b) In allen Staaten des Warschauer Paktes stehen den Behörden genügend bequeme Instrumente zur Verfügung, um selbst gegen genehmigte und angemeldete Versammlungen dann vorzugehen, wenn sie einen unerwünschten Verlauf nehmen oder wenn Personen an ihnen teilnehmen, deren Teilnahme man nicht wünscht. Vor allem sind es beliebig interpretierbare polizeirechtliche Generalklauseln und weite Straftatbestände (z. B. antisowjetische Agitation und Propaganda; staatsfeindliche Hetze usw.), die in solchen Fällen Eingriffsmöglichkeiten schaffen und von denen in der Praxis regelmäßig Gebrauch gemacht wird. Auch diese Rechtslage und Praxis ist mit der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit in Art. 21 IPBPR nicht vereinbar.
- c) Völkerrechtswidrig ist auch, daß sich aus den Verfassungen der Staaten des Warschauer Paktes, unter Negierung der sogenannten negativen Versammlungsfreiheit, durch eine strenge Verknüpfung der Grundrechte mit Grundpflichten und der Verpflichtung der Mitwirkung an öffentlichen Aufgaben in der von der Partei und staatlichen Stellen gewünschten Form, sowie der faktischen Zwangsmitgliedschaft in Massenorganisationen im Ergebnis eine Pflicht zur Teilnahme an den „von oben“ organisierten Versammlungen ergibt.
- d) Völlig unvereinbar mit Art. 21 IPBPR ist es schließlich, daß in der Praxis durch die Polizei und die Staatssicherheitsorgane selbst noch in den engen Bereich eingegriffen wird, den die Verfassung und das sonstige Recht dem Bürger an Versammlungsfreiheit belassen. Dies gilt vor allem für rein private Versammlungen wie z. B. private Theateraufführungen oder private wissenschaftliche Veranstaltungen.
- e) Nahezu alle Versammlungen im Freien, soweit sie von Bürgern initiiert sind, unterliegen in der ČSSR, in Polen und der DDR der Genehmigungspflicht. Nirgends ergibt sich ein Anspruch des Bürgers auf Erteilung der Genehmigung. Die Tatbestände der einschlägigen Normen sind so schwammig und weit, daß es völlig im Ermessen der zuständigen Behörden liegt, die Genehmigung zu erteilen oder zu versagen. Auf diese Weise unterliegen diese Versammlungen einem generellen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.

Dadurch wird das durch Art. 21 IPBPR vorgesehene Regel-Ausnahme-Verhältnis (d. h. die Versammlungsfreiheit als Regel und die Beschränkung als Ausnahme) in unzulässiger Weise umgekehrt. Unabhängig von dem, was auf einer Versammlung geschieht, ist eine nicht genehmigte oder nicht angemeldete Versammlung nach dem Recht der genannten Staaten ipso iure rechtswidrig. Spontane Versammlungen sind unzulässig. In der Praxis wird gegen nicht genehmigte oder nicht angemeldete Versammlungen mit aller Härte vorgegangen.

Auch der nahezu totale Ausschluß jeder Form spontaner Versammlungen ist mit der in Art. 21 IPBPR grundsätzlich gewährleisteten Versammlungsfreiheit nicht vereinbar.

Insgesamt muß festgestellt werden, daß von Versammlungsfreiheit, wie sie Art. 21 IPBPR intendiert und völkerrechtlich verpflichtend den Staaten vorschreibt, die diesen Pakt ratifiziert haben, in keinem Land des Warschauer Paktes die Rede sein kann. Gerade weil auch die östliche Seite den auch politischen Charakter dieses Grundrechts erkennt und betont, wird jede Vorkehrung getroffen, damit dieses Grundrecht nur systemkonform, ja systemfördernd ausgeübt werden kann. Es ist wohl nicht zuletzt die Kenntnis davon und darüber, wie etwa kommunistische Gruppen in westlichen Staaten gerade das Grundrecht der Versammlungsfreiheit für ihre Zwecke nutzen und jede, auch die kleinste, Einschränkung auf das heftigste kritisieren, die die Staaten des Warschauer Paktes dazu veranlaßt, echte Versammlungsfreiheit zu verweigern. Das mag eine Erklärung sein, doch liegt darin in keiner Weise eine Rechtfertigung für die vielfältige und durchgehende Mißachtung der völkerrechtlichen Verpflichtung aus Art. 21 IPBPR.

III. Vereinigungsfreiheit

1. Der völkerrechtliche Rahmen

Nach Art. 22 Abs. 1 IPBPR hat jedermann das Recht, sich frei mit anderen zusammenzuschließen.

Die im Absatz 2 des gleichen Artikels genannten Beschränkungsmöglichkeiten entsprechen wörtlich jenen, die in Art. 21 Satz 2 für die Versammlungsfreiheit gelten. Insoweit darf auf die obigen Ausführungen (II. 1. a)) verwiesen werden. Zusätzliche Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit sieht Art. 22 Abs. 2 für die Angehörigen der Streitkräfte und der Polizei vor.

Auch für die Vereinigungsfreiheit ist davon auszugehen, daß Art. 22 auch die sog. negative Vereinigungsfreiheit umfaßt, soweit dies privatrechtliche Vereinigungen betrifft.

Bezüglich der KSZE-Dokumente gilt das bei der Versammlungsfreiheit Gesagte.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Verfassungsrechtliche Regelung

Mit Ausnahme der ČSSR finden sich in den Verfassungen aller Staaten des Warschauer Paktes ausdrückliche Regelungen über die Vereinigungsfreiheit³⁰⁾. Als Rechtsträger werden mit Ausnahme der ungarischen Verfassung die Bürger des jeweiligen Staates genannt.

In der Verfassung der ČSSR findet sich im zweiten Kapitel, in dem die Rechte und Pflichten der Bürger geregelt sind, keine Bestimmung über die Vereinigungsfreiheit. Statt dessen findet sich im ersten Kapi-

tel, das die Gesellschaftsordnung behandelt, der Art. 5, der folgendermaßen lautet:

„Zur Entwicklung der gesellschaftlichen Tätigkeit, zur allseitigen und aktiven Teilnahme am Leben der Gesellschaft und des Staates sowie zur Verwirklichung ihrer Rechte vereinigen sich die Werktätigen zu freiwilligen gesellschaftlichen Organisationen; es sind dies insbesondere die Revolutionäre Gewerkschaftsbewegung, die genossenschaftlichen Organisationen, die Jugendorganisationen, die Organisationen für Kultur, Körperkultur und andere; auf die gesellschaftlichen Organisationen gehen allmählich einige Aufgaben staatlicher Organe über.“

Eine kritische Würdigung dieser Regelung wird zu dem Ergebnis kommen müssen, daß es sich dabei nicht um eine Gewährleistung der individuellen Vereinigungsfreiheit handelt, sondern um eine gelenkte Partizipation des Bürgers an Organisationen, welche die Staatsorgane unterstützen³¹⁾. Für diese Einschätzung und gegen ein individuelles Menschenrecht sprechen folgende Gründe: Die entsprechenden Verfassungsbestimmungen stehen nicht im Abschnitt über die Rechte und Pflichten der Bürger, sondern im Abschnitt über die Gesellschaftsordnung. Weiter spricht für die hier vertretene Auffassung die Aufzählung derjenigen Vereinigungen, an die in diesem Zusammenhang gedacht ist. Es handelt sich dabei durchweg um Organisationen, die in ein breites Netz von Pflichtverhältnissen gegenüber den Staatsorganen eingefügt sind³²⁾. Dadurch wird deutlich, daß der Staat sich ihrer hier zur Erfüllung seiner Zwecke bedient. Zu bedenken ist auch, daß Art. 5 der Verfassung nicht die Vereinigungsfreiheit jedermann oder auch nur allen Bürgern der ČSSR zuspricht, sondern nur davon spricht, daß sich die **Werktätigen** zu freiwilligen gesellschaftlichen Organisationen vereinigen. Diese Einbindung der entsprechenden Vereinigungen in die staatliche Aufgabenerfüllung macht es dann auch verständlich, daß in der Verfassung keine Schranke dieses Vereinigungsrechtes genannt wird, wie dies etwa beim Versammlungsrecht der Fall ist.

aa) Spezielle ideologisch-klassenmäßige Beschränkung des Vereinigungsrechts

In den Verfassungen Bulgariens, Polens, Rumäniens und der UdSSR macht bereits der Wortlaut der entsprechenden Verfassungsbestimmungen deutlich, daß die Vereinigungsfreiheit nicht generell, zu grundsätzlich jedem Zweck gewährleistet ist, sondern nur zu einem bestimmten, ideologisch determinierten Zweck. So wird, nach Art. 51 Abs. 1 der Verfassung der UdSSR die Vereinigungsfreiheit nur „in Übereinstimmung mit den Zielen des kommunistischen Aufbaus“ gewährleistet. In Art. 29 Abs. 1 der rumänischen Verfassung wird bestimmt, daß die Vereinigungsfreiheit nicht für Zwecke ausgenutzt werden darf, die der sozialistischen Gesellschaftsordnung und den Interessen der Werktätigen entgegenstehen. In Abs. 2 wird jede Vereinigung „mit faschistischem oder antidemokratischem Charakter“ verboten. Die Teilnahme an solchen Vereinigungen wird nach dem Gesetz geahndet. Nach Art. 84 Abs. 3 der Verfassung Polens ist es verboten, Vereinigungen zu gründen

oder sich an ihnen zu beteiligen, deren Ziele und Handlungen gegen das gesellschaftliche und politische System der Volksrepublik Polen gerichtet sind. Nach Art. 52 Abs. 3 der Verfassung Bulgariens sind Organisationen verboten, die gegen die sozialistische Ordnung der Volksrepublik Bulgarien gerichtet sind, sowie solche Organisationen, die „faschistische oder andere antidemokratische Ideologien“ verbreiten. Wie schon bei der Behandlung der Versammlungsfreiheit betont³³⁾, ist auch hier wieder darauf hinzuweisen, daß bezüglich der Interessen des Volkes und der Entwicklung der sozialistischen Ordnung ein Definitionsmonopol der jeweiligen kommunistischen Partei besteht. Im Ergebnis gibt es daher auch keine Vereinigungsfreiheit außerhalb des von der kommunistischen Partei sanktionierten Bereichs.

Obgleich der Wortlaut des Art. 29 der DDR-Verfassung nicht so eindeutig ist wie in den bisher dargestellten Fällen, kommt man auch dort nicht um das Ergebnis herum, daß die Vereinigungsfreiheit der gleichen ideologisch-klassenmäßigen Schranke unterliegt. Nach Art. 29 haben alle Bürger der DDR das Recht auf Vereinigung . . . „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Zielen der Verfassung“. Das vorrangige Ziel der Verfassung ist die Verwirklichung des Sozialismus. Zu den Grundsätzen der Verfassung gehört die Organisation der Gesellschaft unter der Suprematie der marxistisch-leninistischen Partei, der SED³⁴⁾.

Privatwirtschaftliche Vereinigungen zur Begründung wirtschaftlicher Macht sind nach Art. 14 Abs. 1 nicht gestattet.

bb) Beschränkung im gleichen Sinne durch generellen Vorbehalt zu den Freiheitsrechten

Neben den eben dargestellten speziellen ideologisch-klassenmäßigen Beschränkungen unterliegt das Vereinigungsrecht in allen Verfassungen der Staaten des Warschauer Paktes den generellen Vorbehalten, die gegenüber allen Freiheitsrechten in diesen Verfassungen gelten. Insoweit genügt hier der Verweis auf die obige Darstellung zum Versammlungsrecht³⁵⁾.

Bezüglich des Vereinigungsrechts ist dieser generelle Vorbehalt vor allem in der Verfassung Ungarns von Bedeutung, da § 65 Abs. 1 der ungarischen Verfassung ohne weitere Einschränkung das Recht auf Vereinigung gewährt. Freilich wird im anschließenden Satz das Vereinigungsrecht einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt unterworfen. Bereits auf der Ebene der Verfassung wirkt sich jedoch § 54 Abs. 2 als ideologisch-klassenmäßige Schranke aus, wonach die staatsbürgerlichen Rechte „im Einklang mit den Interessen der sozialistischen Gesellschaft“ wahrzunehmen sind.

Neben diesem inhaltlichen Vorbehalt hinsichtlich des Vereinigungszwecks unterliegt die Vereinigungsfreiheit in den Verfassungen der Staaten des Warschauer Paktes auch noch einem formellen Vorbehalt³⁶⁾. Dieser besteht darin, daß den jeweiligen kommunistischen Parteien aufgrund ihres verfassungsrechtlich anerkannten Führungsmonopols in allen staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen³⁷⁾ ein Organi-

sationsmonopol zukommt. Indem die Partei den leitenden Kern jeder neu entstehenden bzw. bestehenden gesellschaftlichen Organisation stellt, kann gegen ihren Willen keine neue gesellschaftliche Organisation gegründet werden.

cc) Mitgliedschaftspflicht in den Massenorganisationen?

So wenig die Verfassungen der Staaten des Warschauer Paktes dazu angetan sind, die Bildung wirklich freier, d. h. vom Staat unabhängiger Vereinigungen der Bürger zu fördern, so sehr bringen sie den staatlichen Wunsch zum Ausdruck, die Bürger in gesellschaftlichen Massenorganisationen zusammenzufassen, welche unterstützend zur Lösung staatlicher Aufgaben auf allen Gebieten herangezogen werden.

Am ausführlichsten ist die entsprechende Regelung in der rumänischen Verfassung. Art. 27 Abs. 1 lautet:

„Die Bürger der Sozialistischen Republik Rumänien haben das Recht, sich in Gewerkschafts-, Genossenschafts-, Jugend-, Frauen-, sozialen und kulturellen Organisationen, in Künstlerverbänden, wissenschaftlichen, technischen und Sportvereinigungen sowie in anderen gesellschaftlichen Organisationen zusammenzuschließen.“

Im Abs. 2 dieser Vorschrift wird die staatliche Unterstützung für diese Organisationen festgeschrieben, im Abs. 3 die Verbindung dieser gesellschaftlichen Organisationen mit Staat und Partei und die führende Rolle der Partei festgelegt. Dabei ist besonders die Aussage hervorzuheben, daß die kommunistische Partei diese gesellschaftlichen Organisationen zum Kampf für die Vollendung des sozialistischen Aufbaus mobilisiert. Wenngleich im Wortlaut bisweilen unterschiedlich, finden sich in den anderen Verfassungen durchweg entsprechende Bestimmungen³⁸⁾.

Auf der Grundlage der in den Verfassungen der Staaten des Warschauer Paktes vorgenommenen Verknüpfung von Grundrechten und Grundpflichten und der ebenfalls in diesen Verfassungen niedergelegten Pflicht der Bürger, die Interessen des Staates zu schützen und zu stärken, wäre es denkbar, eine Pflicht zur Mitgliedschaft in den Massenorganisationen anzunehmen⁴⁰⁾. Dieser Schluß wird jedoch in den entsprechenden Staaten, jedenfalls auf der Verfassungsebene, nicht gezogen. Dessen ungeachtet bleibt festzustellen, daß es vielfältige und sehr wirksame Formen des gesellschaftlichen Druckes gibt, um im gewünschten Fall eine solche Mitgliedschaft herbeizuführen.

b) Die Ebene unterhalb der Verfassung: Gesetze und Verordnungen

aa) Öffentlich-rechtliche Regelungen

Mit Ausnahme Bulgariens und Rumäniens gibt es in allen Staaten des Warschauer Paktes spezielle Gesetze bzw. Verordnungen über Vereinigungen⁴¹⁾.

Die bereits in den Verfassungen festgeschriebene ideologisch-klassenmäßige Beschränkung der Verei-

nigungsfreiheit kehrt hier durchgehend wieder. Das formale Instrument zur Absicherung dieser ideologisch-klassenmäßigen Beschränkung ist das Konzessionssystem: die Gründung privater Vereinigungen bedarf der staatlichen Genehmigung bzw. Anerkennung oder Registrierung⁴²⁾. Auf die Erteilung der Genehmigung usw. besteht kein Anspruch, vielmehr steht sie im Ermessen der zuständigen staatlichen Behörde. Dabei ist bemerkenswert, daß es in der Regel an einer **speziellen** Norm fehlt, die etwas darüber aussagt, unter welchen Voraussetzungen und nach welchen Kriterien die Genehmigung erteilt oder versagt wird. Es fehlt in anderen Normen jedoch nicht an deutlichen Hinweisen zur Beantwortung dieser Frage. Vor allem in den Normen über die Zweck- und Funktionsbestimmungen der Vereinigungen wird erkennbar, daß nur solche Vereinigungen genehmigt, anerkannt oder registriert werden, die „der Festigung der volksdemokratischen Ordnung“ dienen, die in „ihrer Zielstellung den Grundsätzen der sozialistischen Gesellschaftsordnung entsprechen“, für deren Tätigkeit „ein gesellschaftliches Bedürfnis besteht“, die mithelfen beim „Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus, und die unzerbrechliche Einheit der Werktätigen, der Bauern und der Intelligenz zu schaffen“⁴³⁾. Jedenfalls darf der Zweck der Vereinigung der staatlichen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Ordnung des Staates nicht zuwiderlaufen⁴⁴⁾. Die gleiche klassenmäßig-ideologische Beschränkung zeigt sich in den Bestimmungen, nach denen die Genehmigung widerrufen werden kann, wenn die Vereinigung in ihrer Zielsetzung nicht den Grundsätzen der sozialistischen Gesellschaftsordnung entspricht oder kein gesellschaftliches Bedürfnis für ihre Tätigkeit besteht⁴⁵⁾, bzw. nach denen die Vereinigung aufgelöst werden kann, wenn die Behörde „der Überzeugung ist, daß ihre Existenz dem Aufbau des Sozialismus nicht hilft (!) oder diesen sogar behindert“⁴⁶⁾. Gerade die letzte Regelung zeigt, daß für Vereinigungen nicht nur eine Negativschränke besteht, derart, daß sie dem System nicht entgegengesetzt sein dürfen, vielmehr reicht es für die Versagung der Genehmigung usw. oder die Auflösung schon aus, daß sie dem Sozialismus bzw. Kommunismus nicht nützen. Die klassenmäßig-ideologische Ausrichtung wird bei gesellschaftlichen Organisationen weiter dadurch gesichert, daß ihr Grundaufbau dem Prinzip des demokratischen Zentralismus entsprechen muß⁴⁷⁾ und der Staat die Aufsicht über die Tätigkeit der Vereinigung führt, und zwar in dem Sinne, daß er dafür Sorge trägt, „daß das Vereinsleben sich im Einklang mit den Grundsätzen der volksdemokratischen Ordnung entwickelt“⁴⁸⁾.

Im **polnischen** Gesetz über Vereinigungen fehlen die entsprechenden eindeutigen Formulierungen mit ihrer Festlegung auf die sozialistische bzw. kommunistische Ordnung. Das liegt daran, daß das Gesetz aus dem Jahre 1932 stammt. In der praktischen Anwendung des Gesetzes ergibt sich jedoch kein substantieller Unterschied der Rechtslage im Vergleich zu den anderen Staaten des Warschauer Paktes. Das Gesetz enthält nämlich genügend „offene“ Formulierungen, in welche die in der polnischen Verfassung niedergelegte ideologisch-klassenmäßige Beschränkung des Vereinigungsrechts einfließen kann. So bestimmt Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Vereinigungen,

daß Ziele, innere Verfassung und Tätigkeit der Vereinigung „nicht gegen das Recht verstoßen“ und „weder die öffentliche Sicherheit noch Ordnung oder Ruhe bedrohen“ dürfen. Ordentliche Vereine bedürfen der Anmeldung bei der staatlichen Behörde und dürfen ihre Tätigkeit aufnehmen, falls die Behörde nicht innerhalb von vier Wochen seit der Anmeldung die Gründung untersagt, was geschehen kann, wenn die „Existenz nicht in Übereinstimmung mit dem Gesetz zu bringen ist oder falls diese eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung verursachen kann“ (Art. 12, 13, 14). Eingetragene Vereine bedürfen der Registrierung (Art. 19). Diese kann nicht nur abgelehnt werden, wenn die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung bedroht ist, sondern schon dann, wenn „die Entstehung eines solchen Vereins dem gesellschaftlichen Nutzen nicht förderlich ist“ (Art. 20). Hier liegt vor allem das weit offene Einfallsstor für die kommunistische Ideologie.

An der obigen Aussage, daß kein Anspruch der Bürger auf Genehmigung usw. einer Vereinigung besteht, ändert sich auch dann nichts, wenn gegen die Versagung der Genehmigung ein Rechtsbehelf eingeräumt ist.

Speziell nach § 12 der DDR-Verordnung über die Gründung und Tätigkeit von Vereinigungen kann gegen die Ablehnung oder den Widerruf der staatlichen Anerkennung einer Vereinigung binnen 4 Wochen bei der Behörde, welche die Entscheidung getroffen hat, Beschwerde eingelegt werden. Spezielle Kriterien, unter welchen Voraussetzungen die Beschwerde Erfolg hat, existieren nicht. Die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle der Verwaltungsentscheidung besteht in der DDR nicht.

In der ČSSR, Polen und Ungarn existiert das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren generell auf der Basis der dortigen Verwaltungsverfahrensordnungen⁴⁹⁾.

Die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle der Verwaltungsentscheidung gibt es in Ungarn und gegenüber der Auflösung von Vereinigungen auch in Polen⁵⁰⁾.

Die in diesem Abschnitt behandelten Gesetze und Verordnungen beziehen sich nicht auf die Gewerkschaften⁵¹⁾ und sonstigen Massenorganisationen. Diese unterliegen auch nicht dem restriktiven Konzessionssystem. Vielmehr sind sie auf Initiative der Partei geschaffen und ausdrücklich oder de facto Einheitsorganisationen mit einer Monopolstellung in dem betreffenden Bereich. Beispielhaft zu nennen sind die Bauernverbände, Jugendverbände, Frauenverbände, Verbände für Körpererziehung und Sport, Verbände der Kulturschaffenden. Verbände von untergeordneter politischer Bedeutung, wie die der Jäger, Fischer, etc. beruhen in der Regel auf besonderem Gesetz. Die Monopolstellung der Verbände hat gerade die Funktion, das Entstehen einer Vielfalt entsprechender freier Vereinigungen der Bürger in diesen Bereichen zu verhindern⁵²⁾ und statt dessen überschaubare Einheitsverbände unter Leitung der kommunistischen Partei⁵³⁾ zu schaffen, die durch Einbeziehung in ein vielfältiges Pflichtennetz⁵⁴⁾ unter staatlicher Aufsicht öffentliche Aufgaben erfüllen und damit quasi zu In-

strumenten der mittelbaren Staatsverwaltung werden.

Zusammenfassend läßt sich bezüglich der das Vereinigungsrecht speziell regelnden Gesetze und Verordnungen in den Staaten des Warschauer Paktes feststellen:

- Vereinigungen der Bürger bedürfen einer staatlichen Genehmigung, Anerkennung, Registrierung o. ä.

Ein Anspruch darauf besteht nicht. Die Voraussetzungen für die Erteilung sind nicht ausdrücklich gesetzlich festgelegt. Mittelbar ergibt sich aber, daß nur diejenigen Vereinigungen mit einer Genehmigung rechnen können, deren Existenz und Tätigkeit von den staatlichen Stellen als für die sozialistische Ordnung förderlich angesehen wird.

- In weiten Bereichen ist das Entstehen freier Vereinigungen der Bürger durch die Existenz entsprechender Massenorganisationen ausgeschlossen. In diesen Bereichen ist das Vereinigungsrecht auf das Recht eingeengt, den bestehenden Massenorganisationen beizutreten.

bb) Zivilrechtliche Regelungen

In **Bulgarien** und **Rumänien** gibt es keine öffentlich-rechtlichen Normen für die Vereinigungen; vielmehr greifen hier Normen des Zivilrechts ein. In der Sowjetunion⁵⁵⁾ werden die öffentlich-rechtlichen Regelungen durch Art. 11—13 der Grundlagen der Zivilgesetzgebung (GrZG) vom 8.12.1961 i. d. F. vom 30.10.1981⁵⁶⁾ und Art. 23—40 des Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 11.6.1964⁵⁷⁾ ergänzt. In Bulgarien handelt es sich um Art. 134—147 des Gesetzes über die Personen und die Familie⁵⁸⁾, in Rumänien um Art. 25—30 des Dekrets Nr. 31/1954 über die natürlichen und juristischen Personen⁵⁹⁾.

Auch nach diesen Regelungen besteht ein Konzessionssystem⁶⁰⁾. In der **UdSSR** ist eine Vereinigung dann gegründet und als juristische Person anerkannt, wenn das zuständige Staatsorgan ihre Statuten bestätigt hat⁶¹⁾. Dem Staatsorgan verbleibt dabei ausreichendes Ermessen, nur dann die Bestätigung auszusprechen, wenn die Vereinigung der sozialistischen Ordnung entspricht.

In **Bulgarien** erwirbt die Vereinigung die Qualität einer juristischen Person durch Eintragung in ein Register beim Kreisgericht⁶²⁾. Die Eintragung steht im Ermessen des Gerichts. Die Kriterien des Ermessens sind nicht speziell genannt, sie können aber daraus erschlossen werden, daß eine Vereinigung durch das Kreisgericht aufgelöst werden kann, „wenn ihre Tätigkeit im Widerspruch zur staatlichen oder gesellschaftlichen Ordnung steht“⁶³⁾.

In **Rumänien** bedarf die Entstehung einer Vereinigung als juristischer Person der staatlichen Anerkennung des Gründungsaktes⁶⁴⁾ bzw. der Registrierung⁶⁵⁾. In beiden Fällen handelt es sich um Ermessensentscheidungen, die den staatlichen Organen den erforderlichen Spielraum belassen, um nur solche

Vereinigungen anzuerkennen und zu registrieren, die der sozialistischen Ordnung entsprechen⁶⁶⁾.

Die Rechtsfigur des nichtrechtsfähigen Vereins ist den Rechtsordnungen der WP-Staaten unbekannt. ZGB-Gesellschaften können diese Lücke nicht ausfüllen, weil sie keine mitgliedschaftliche Struktur haben.

Auch in den in diesem Abschnitt behandelten Staaten ist also die Vereinigungsfreiheit auch auf der Ebene unterhalb der Verfassung ideologisch-klassenmäßig beschränkt.

cc) Straf- und polizeirechtliche Abstützung der ideologisch-klassenmäßigen Beschränkung des Vereinigungsrechts

Die bei der Untersuchung des Versammlungsrechts dargestellten, blankettartig weiten Strafrechtsnormen lassen sich zum größten Teil auch gegen unerwünschte, d. h. nicht genehmigte, anerkannte, registrierte usw. Vereinigungen instrumentalisieren, was in der Praxis auch geschieht. Das gleiche gilt für die polizeirechtlichen Generalklauseln. Insofern kann hier auf die obigen Ausführungen verwiesen werden⁶⁷⁾.

Neben diesen allgemeinen straf- und polizeirechtlichen Möglichkeiten existieren aber noch spezielle strafrechtliche Normen, die Verstöße gegen die Regelungen bezüglich der Vereinigungen ahnden. Zum Teil sind diese speziellen Normen in den Gesetzen oder Verordnungen bezüglich der Vereinigungen enthalten⁶⁸⁾, zum Teil in den Strafgesetzbüchern⁶⁹⁾. Bisweilen werden Verstöße gegen das Vereinigungsrecht auch als Ordnungswidrigkeiten geahndet⁷⁰⁾.

c) Die Praxis der Beschränkung der Vereinigungsfreiheit

Wie schon bei der Versammlungsfreiheit kann es auch hier nicht darum gehen, eine möglichst große Zahl von Einzelfällen aufzulisten, vielmehr soll eine generelle Bewertung der Praxis vorgenommen werden. Grundlage dafür ist weitgehend das gleiche Faktenmaterial wie bei der Versammlungsfreiheit.

Die dort geschilderte Praxis ist zum Teil auch für die Vereinigungsfreiheit von Bedeutung, da das polizeiliche und gerichtliche Vorgehen gegen Versammlungen und sonstige Veranstaltungen nicht selten gerade Veranstaltungen unerwünschter Vereinigungen betrifft.

Generell muß festgestellt werden, daß die Einhaltung der ohnehin sehr engen Schranken des Vereinigungsrechts in den Staaten des Warschauer Paktes streng überwacht und alle Versuche der Überschreitung dieser Schranken hart unterbunden und geahndet werden. Ohne Übertreibung darf gesagt werden, daß diese Staaten Vereinigungen, die aufgrund privater Initiative entstehen, mit größtem Mißtrauen begegnen und nur zu leicht geneigt sind, deren Existenz und Tätigkeit als einen „Anschlag auf die Autorität des Staates“⁷¹⁾ anzusehen.

Hervorzuheben ist zunächst, daß die engen Schranken des Versammlungsrechts zusammen mit dem Sy-

stem der monopolistischen Massenorganisationen, neben denen in den entsprechenden Bereichen keine privaten Vereinigungen zugelassen werden, sowie die weitreichenden Möglichkeiten der Auflösung bestehender Vereinigungen in der Praxis dazu geführt haben, daß in den Staaten des Warschauer Paktes nach 1945 die Zahl der existierenden Vereinigungen drastisch zusammengeschrunft ist⁷²⁾.

Die Vereinigungsfreiheit war daher lange Zeit weder quantitativ noch qualitativ ein besonderes Problem für die Staatsorgane und für die kommunistischen Parteien. Dieser Zustand hat sich insbesondere seit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Helsinki geändert⁷³⁾. In der Folge der KSZE-Schlußakte und der Folgekonferenzen bildeten sich in den Staaten des Warschauer Paktes Gruppen, Bürgerinitiativen und Vereinigungen, deren Ziel die Verbreitung der Kenntnisse über die in den KSZE-Dokumenten gewährleisteten Menschenrechte und die Überwachung ihrer Einhaltung war.

Das Auftreten dieser Menschenrechtsgruppen bewirkte auch in anderen Bereichen Initiativen zur Bildung privater Vereinigungen. Vor allem Künstler und Schriftsteller bemühten sich um Vereinigungen neben und außerhalb der parteilich gelenkten und staatlich kontrollierten einschlägigen Massenorganisationen.

In jüngerer Zeit haben sich vor dem Hintergrund der Abrüstungsversuche der Supermächte sog. Friedensgruppen und angesichts des auch im Ostblock allmählich wachsenden Umweltbewußtseins Umweltschutzgruppen gebildet.

Menschenrechtsgruppen, Künstlergruppen, Friedensgruppen und Umweltgruppen bilden bzw. bildeten den Schwerpunkt dieser neuen Entwicklung, doch entstanden daneben private Gruppen aus den verschiedensten Bereichen mit den verschiedensten Zielsetzungen.

Kaum eine dieser neu entstandenen Gruppen hat die staatliche Genehmigung, Anerkennung, Registrierung usw. erlangt, um als legale Vereinigung existieren zu können. Allenfalls entschloß sich der Staat zu einer abwartend beobachtenden Tolerierung. Letzteres kam und kommt jedoch insbesondere gegen die Menschenrechts- und Friedensgruppen nicht in Frage. Gegen sie wurde und wird, mit allenfalls graduellen Unterschieden im Verfahren und Ergebnis, in allen Staaten des Warschauer Paktes mit Entschiedenheit vorgegangen unter Ausschöpfung aller vorhandenen, weitreichenden polizeilichen und strafrechtlichen Mittel und nicht selten über diese hinausgehend.

Hat eine Menschenrechts- oder Friedensgruppe sich faktisch gebildet und einen Antrag auf staatliche Genehmigung usw. gestellt, dann erscheint in der Regel schon vor der Entscheidung über den Antrag der Staatssicherheitsdienst bei den betreffenden Personen, um sie zur Rücknahme des Antrages zu bewegen. Hilft dabei „gutes Zureden“ nichts, folgt die Einschüchterung durch Androhung von Nachteilen am Arbeits- oder Studienplatz oder von polizeilichen und strafrechtlichen Sanktionen. Werden die Aktivitäten

danach und auch nach Ablehnung der beantragten Genehmigung fortgesetzt, kommt es dann zum tatsächlichen Einsatz der Sanktionen: Festnahmen, Verhaftungen, beides oft mehrmals, scharfe Verhöre, bei denen körperliche Mißhandlungen nicht ausgeschlossen sind, Einweisungen in psychiatrische Anstalten, Verurteilungen zu harten Strafen.

Nicht selten führen diese Maßnahmen staatlicher Repression zur Selbstauflösung einer Vereinigung⁷⁴⁾, jedenfalls aber dazu, daß ihre Tätigkeiten faktisch zum Erliegen kommen.

Massenorganisationen, die sich der parteilichen Führung oder der staatlichen Kontrolle entziehen oder auf andere Weise sich nicht mehr systemkonform verhalten, wurden suspendiert oder aufgelöst⁷⁵⁾. Bisweilen wird mit willfähigen Mitgliedern dann eine Neugründung vorgenommen.

Unter Einsatz der genannten Mittel wurde in den letzten Jahren die Menschenrechts- und Friedensbewegung in der UdSSR praktisch zerschlagen⁷⁶⁾. Kleine Gruppen, die noch existieren, spielen keine Rolle mehr.

In **Bulgarien** und **Rumänien** hat es, wohl schon wegen der generellen Menschenrechtssituation in diesen Staaten und der daraus zu erwartenden harten staatlichen Reaktion, von Anfang an nur in geringerem Ausmaß Menschenrechts- und Friedensgruppen gegeben, die unterdessen als Folge der staatlichen Repression verschwunden sind⁷⁷⁾.

Auch in der ČSSR sind die Menschenrechts- und Friedensgruppen harter Unterdrückung ausgesetzt⁷⁸⁾, doch sind Teile davon noch — illegal — tätig.

Die Praxis in **Ungarn** ist etwas weniger rigide. Der Staat toleriert vorhandene Gruppen bis zu einem gewissen Grade, doch kommt es gelegentlich zu harten behördlichen Reaktionen⁷⁹⁾.

In **Polen** und noch mehr in der **DDR** werden Menschenrechts- und Friedensgruppen grundsätzlich hart unterdrückt, doch konnten sich Teile davon bis heute im Schutze der katholischen bzw. evangelischen Kirche behaupten, wenngleich ihre Aktivitäten damit naturgemäß stark eingeschränkt sind⁸⁰⁾.

3. Bewertung

a) Bereits auf der Ebene der Verfassung ist das Vereinigungsrecht ideologisch-klassenmäßig beschränkt. Es ist nur insoweit gewährleistet, als es den Zielen des Sozialismus, definiert durch die herrschende kommunistische Partei, förderlich ist. Keinesfalls besteht es für Vereinigungen, die den Zielen des Sozialismus zuwiderlaufen.

Auf der Ebene unterhalb der Verfassung wird diese Beschränkung des Vereinigungsrechts weiter durch Gesetze und Verordnungen festgeschrieben und durch die gesetzestvollziehenden Organe in der Praxis sichergestellt.

Diese klassenmäßig-ideologische Beschränkung geht eindeutig über die Beschränkungsmöglich-

keiten hinaus, die Art. 22 Abs. 2 IPBPR für die Vereinigungsfreiheit zuläßt.

- b) Das Konzessionssystem führt aufgrund des unbeschränkten Ermessens der Behörde zu einem grundsätzlichen Vereinigungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt. Dadurch wird das in Art. 22 IPBPR festgelegte Regel-Ausnahme-Verhältnis in unzulässiger Weise ins Gegenteil verkehrt.
- c) Auch das System der monopolistischen Massenorganisationen unter parteilicher Leitung und Kontrolle, das bewirkt und bewirken soll, daß in den entsprechenden Bereichen keine privaten Vereinigungen zur Verfolgung nichtstaatlicher Zwecke existieren, ist mit Art. 22 IPBPR unvereinbar, da insofern statt der Vereinigungsfreiheit nur das Recht auf Beitritt zu bestehenden Organisationen gegeben ist, zu Organisationen, die durch Einbindung in ein Netz von Pflichten vorrangig staatlichen Zwecken zu dienen bestimmt sind.
- d) In allen Staaten des Warschauer Paktes stehen den Behörden genügend bequeme Instrumente zur Verfügung, um auch gegen genehmigte (anerkannte, registrierte) Vereinigungen vorzugehen, wenn deren Tätigkeiten im Einzelfall oder generell den Wünschen von Staat und Partei nicht entsprechen. Vor allem sind hier weitreichende Auflösungsmöglichkeiten zu nennen und sehr weite, nahezu beliebig interpretierbare Straftatbestände.

Auch diese Rechtsgrundlagen und die darauf gestützte Praxis sind mit Art. 22 IPBPR nicht vereinbar.

IV. Koalitionsfreiheit

1. Der völkerrechtliche Rahmen

a) Menschenrechtspakte

Der bereits bei der Vereinigungsfreiheit genannte Art. 22 Abs. 1 IPBPR gewährleistet jedermann auch das Recht, „zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten“.

Von einem **Recht**, Gewerkschaften beizutreten, kann man nur dann sprechen, wenn es die freie Entscheidung des Individuums ist, einer Gewerkschaft beizutreten oder nicht. Art. 22 Abs. 1 IPBPR umfaßt daher auch die sog. negative Koalitionsfreiheit.

Obgleich der Wortlaut dazu nichts hergibt, wurde diskutiert, ob Art. 22 Abs. 1 IPBPR auch das Streikrecht umfaßt.

Im Schrifttum wurde das schon bisher überwiegend verneint⁸¹⁾, eine Auffassung, die nun auch durch eine Entscheidung vom 18.7.1986 des zur Überwachung der Einhaltung des IPBPR eingesetzten Menschenrechtsausschusses⁸²⁾ bestätigt ist⁸³⁾.

Hinsichtlich der in Art. 22 Abs. 2 IPBPR genannten Beschränkungsmöglichkeiten ist auf die Aussagen beim Vereinigungsrecht zu verweisen⁸⁴⁾.

„Das Recht eines jeden, zur Förderung und zum Schutz seiner wirtschaftlichen und sozialen Interessen Gewerkschaften zu bilden oder einer Gewerkschaft eigener Wahl allein nach Maßgabe ihrer Vorschriften beizutreten“, ist auch in Art. 8 Abs. 1 lit. a Satz 1 IPWSKR genannt. Nach Satz 2 dieser Vorschrift darf die Ausübung dieses Rechtes nur solchen Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich sind. Weiterreichende Beschränkungen sind nach Art. 8 Abs. 2 IPWSKR nur bezüglich der Angehörigen der Streitkräfte, der Polizei und der öffentlichen Verwaltung möglich. Art. 8 Abs. 1 lit. b IPWSKR gewährleistet das Recht der Gewerkschaften, sich frei zu betätigen, lit. d „das Streikrecht, soweit es in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgeübt wird“.

b) KSZE-Schlußakte und Folgedokumente

Das Prinzip III des ‚Korbes 1‘ der Schlußakte von Helsinki vom 1.8.1975 erwähnt auch die Koalitionsfreiheit nicht ausdrücklich. Auch hier gilt, daß dieses Prinzip eine Bestätigung der Verpflichtungen aus dem IPBPR und dem IPWSKR, also aus Art. 22 bzw. 8 erhält.

Im Punkte 13 des Abschließenden Dokumentes des Madrider KSZE-Folgetreffens vom 6.9.1983 wird die Koalitionsfreiheit ausdrücklich bestätigt:

„Die Teilnehmerstaaten werden das Recht der Arbeiter, Gewerkschaften frei einzurichten und ihnen beizutreten, das Recht der Gewerkschaften auf freie Ausübung ihrer Tätigkeiten und sonstige Rechte gewährleisten, wie sie in den einschlägigen internationalen Dokumenten niedergelegt sind. Sie stellen fest, daß diese Rechte in Befolgung der Gesetze des Staates und in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates ausgeübt werden. Sie werden, soweit angemessen, direkte Kontakte und Verbindungen zwischen solchen Gewerkschaften und deren Vertretern ermutigen.“

c) ILO-Abkommen Nr. 87 vom 9.7.1948 und Nr. 98 vom 1.7.1949

Sämtliche Staaten des Warschauer Paktes sind auch Vertragsparteien der beiden genannten ILO-Abkommen⁸⁵⁾. Nach Art. 2 des Abkommens Nr. 87 haben die Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeber das Recht, „ohne vorherige Genehmigung Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten, wobei lediglich die Bedingung gilt, daß sie deren Satzungen einhalten“. Art. 3 Abs. 1 garantiert diesen Organisationen das Recht, sich Satzungen und Geschäftsordnungen zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen, ihre Geschäftsführung und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen. Nach Art. 3 Abs. 2 haben sich die Behörden jeden Eingriffs zu enthalten, der geeignet wäre, dieses Recht zu beschränken oder dessen rechtmäßige Ausübung zu behindern. Art. 4 verbietet die Auflösung oder zeitweilige Suspendierung dieser Organisationen im Verwaltungswege. Nach Art. 8 Abs. 2 dürfen die in diesem

Abkommen vorgesehenen Rechte weder durch die innerstaatliche Gesetzgebung noch durch die Art ihrer Anwendung geschmälert werden. Schließlich verpflichtet sich in Art. 11 jedes Mitglied der ILO, für welches das Übereinkommen in Kraft tritt, „alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu treffen, um den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern freie Ausübung des Vereinigungsrechtes zu gewährleisten“.

Art. 1 Abs. 1 des Abkommens Nr. 98 bestimmt, daß die Arbeitnehmer vor jeder gegen die Vereinigungsfreiheit gerichteten unterschiedlichen Behandlung angemessen zu schützen sind.

Die eindeutigen und weiterreichenden völkerrechtlichen Verpflichtungen des Abkommens Nr. 87 werden in Art. 8 Abs. 3 IPWSKR noch einmal besonders bekräftigt und geschützt. Nach dieser Vorschrift ermächtigt keine Bestimmung dieses Artikels die Vertragsstaaten des ILO-Abkommens Nr. 87, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen oder Gesetze so anzuwenden, daß die Garantien dieses ILO-Abkommens beeinträchtigt werden.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Verfassungsrechtliche Regelung

Die Verfassungsrechtslage bezüglich der Koalitionsfreiheit ist in manchen Staaten des Warschauer Paktes nicht leicht verlässlich festzustellen, da die in Frage kommenden Regelungen der Verfassungen durch eine gewisse Unbestimmtheit und Uneinheitlichkeit gekennzeichnet sind.

Die Koalitionsfreiheit im Sinne des Rechts, Gewerkschaften zu gründen, wird durch die Verfassungen **Polens** und **Ungarns** gewährleistet. Art. 84 Abs. 2 der polnischen Verfassung nennt ausdrücklich die Gewerkschaften im Anschluß an Abs. 1, der das Vereinigungsrecht gewährleistet. Im folgenden Art. 85 werden Funktion und Aufgabe der Gewerkschaften umschrieben. Nach § 65 Abs. 2 der ungarischen Verfassung können die Werktätigen Massenorganisationen und Massenbewegungen gründen. Das umfaßt die Gründung von Gewerkschaften.

Hervorzuheben ist, daß beide Bestimmungen in den Abschnitten der Verfassungen über die Grundrechte und Grundpflichten der Bürger stehen.

Letzteres ist auch der Fall bezüglich Art. 52 Abs. 1 der **bulgarischen** Verfassung, wonach die Bürger Organisationen mit beruflichen Zielen bilden können. Dem reinen Wortlaut nach müßte dies das Recht der Gründung von Gewerkschaften bedeuten. Dem herrschenden Verständnis entspricht es aber wohl, darin nur ein Recht des Beitritts zur bestehenden parteilich gelenkten und kontrollierten Monopolgewerkschaft zu sehen.

Ein solches bloßes Beitrittsrecht zur bestehenden Einheitsgewerkschaft enthält auch Art. 27 Abs. 1 der **rumänischen** Verfassung.

In den Verfassungen der **ČSSR**, der **DDR** und der **UdSSR** ist in den Abschnitten über die Grundrechte

und Grundpflichten der Bürger von den Gewerkschaften nicht die Rede, schon gar nicht von einem Recht, solche zu gründen. In der Verfassung der ČSSR findet sich, wie gezeigt, im entsprechenden Abschnitt nicht einmal eine Bestimmung über die Vereinigungsfreiheit überhaupt. Statt dessen enthalten diese Verfassungen durchaus Bestimmungen über die Gewerkschaften, jedoch an bedeutsam anderer Stelle, nämlich in den Abschnitten über die Grundlagen der Gesellschaftsordnung (ČSSR und UdSSR) oder in einem eigenen Abschnitt (DDR). Diese Bestimmungen (Art. 5 Verf. ČSSR, Art. 44 und 45 Verf. DDR, Art. 6 und 7 Verf. UdSSR) machen deutlich, daß hier Gewerkschaften unterstützend und kontrolliert in das politische System integriert sind, zur Unterstützung staatlicher und parteilicher Zielsetzungen. Sie sind nicht Organisationen, die nur dann entstehen, wenn Bürger dies wollen, aber auch immer dann, vielmehr werden sie von oben initiiert und als Einheitsgewerkschaft mit Monopolanspruch strukturiert. Dabei ist es ein Kennzeichen dieser Regelungen, daß der Monopolcharakter der Gewerkschaften nicht ausdrücklich erklärt wird, sondern sich eher beiläufig ergibt, etwa durch die Nennung nur einer Gewerkschaft oder Gewerkschaftsbewegung als Dachorganisation, wie z. B. in Art. 5 der ČSSR-Verfassung („Revolutionäre Gewerkschaftsbewegung“) oder in Art. 44 der DDR-Verfassung (FDGB)⁸⁶. Aus dem Monopol der bestehenden Gewerkschaften ergibt sich dann allenfalls ein Beitrittsrecht zu diesen, jedoch keine echte Koalitionsfreiheit im Sinne der Freiheit, Gewerkschaften zu gründen.

Auch in den übrigen Staaten des Warschauer Paktes, von der kurzfristigen Ausnahme in Polen abgesehen, ergibt sich ein Monopol der von oben gegründeten und gelenkten Gewerkschaften.

In allen Verfassungen der Staaten des Warschauer Paktes, gleichgültig, ob sie das Koalitionsrecht gewährleisten oder nicht, ist dafür Sorge getragen, daß die Gewerkschaften an die herrschende Gesellschaftsordnung gebunden sind und dem Führungsanspruch der herrschenden kommunistischen Partei unterliegen. Letzteres wird in allen Verfassungen jedenfalls dadurch sichergestellt, daß die führende Rolle der kommunistischen Partei in Staat und Gesellschaft ausdrücklich niedergelegt ist⁸⁷. Dies allein würde genügen, um die Unterordnung der Gewerkschaften unter die Partei sicherzustellen. In einigen Verfassungen wird diese Unterordnung noch weiter abgesichert und ausgebaut. Am weitesten geht insoweit wohl Art. 6 Abs. 1 der Verfassung der UdSSR, der sogar eine organisatorische Verknüpfung von Partei und Gewerkschaft herbeiführt, indem die Partei nicht nur als führende und lenkende Kraft, sondern auch als „Kern der gesellschaftlichen Organisationen“ (d. h. auch der Gewerkschaften) qualifiziert wird. Eine vergleichbare Unterordnung kommt in Art. 27 Abs. 3 der rumänischen Verfassung zum Ausdruck, wo es heißt:

„Durch die gesellschaftlichen und Massenorganisationen verwirklicht die Rumänische Kommunistische Partei eine organisierte Verbindung mit der Arbeiterklasse, den Bauern, der Intelligenz und den anderen Werktätigen und mobilisiert sie im Kampf für die Vollendung des sozialistischen Aufbaus.“

Nach § 65 Abs. 2 der ungarischen Verfassung ist das Koalitionsrecht ohnehin nur gegeben „zum Schutz der Ordnung und der Errungenschaften des Sozialismus, zur aktiven Mitwirkung an der sozialistischen Aufbauarbeit“.

Das **Streikrecht** der Gewerkschaften wird in keiner der Verfassungen der Staaten des Warschauer Paktes gewährleistet. Im Gegenteil enthalten manche Verfassungen Regelungen, die dem Streikrecht entgegengesetzt werden können, wie die Verpflichtung zur unbedingten Arbeitsdisziplin⁸⁸⁾.

b) Die Ebene unterhalb der Verfassung

Die weitestgehende Zulassung der Koalitionsfreiheit enthält bzw. enthielt das **polnische** Gesetz über die Gewerkschaften vom 8.10.1982⁸⁹⁾. Nach Art. 1 Abs. 1 dieses Gesetzes haben die Arbeitnehmer das Recht, Gewerkschaften zu gründen und sich in ihnen zu vereinigen. In den Art. 10 ff. (früher Art. 9 ff.) ist die Gründung von Gewerkschaften näher geregelt. Nach Art. 2 Abs. 1 sind die Gewerkschaften von den Organen der Staats- und der Wirtschaftsverwaltung unabhängig. Diese weitreichenden Möglichkeiten unterlagen aber nach Art. 53 Abs. 4 (a. F.) einer entscheidenden Einschränkung. Nach dieser Vorschrift bestimmte der Staatsrat im Wege eines Beschlusses die Grundsätze und die Art und Weise, wie die Vorschriften des Gesetzes angewandt werden, wobei während der Übergangszeit bis zum 31.12.1984 nur **eine** Gewerkschaftsorganisation in einem Betrieb tätig sein durfte. Das bedeutete nichts anderes als die Aussetzung der Koalitionsfreiheit. Dies wird verständlich, wenn man bedenkt, daß in Art. 52 desselben Gesetzes die durch das Kriegsrecht bereits verbotenen freien Gewerkschaften (Solidarität und Freie Bauerngewerkschaft) endgültig aufgelöst wurden. Nach der Beseitigung freier Gewerkschaften wollte man durch die Gewährleistung echter Koalitionsfreiheit nicht gleich wieder freie Gewerkschaften entstehen lassen. Andererseits war und ist die politische Situation in Polen so, daß eine völlige rechtliche Beseitigung auch nur der Möglichkeit der Koalitionsfreiheit nicht opportun erschien. Durch Gesetz vom 25.11.1985⁹⁰⁾ wurde das Gewerkschaftsgesetz von 1982 spürbar geändert, und zwar im Sinne einer Einschränkung der Koalitionsfreiheit. Dennoch ist die Koalitionsfreiheit auch in dem geänderten Gesetz grundsätzlich noch gewährleistet (vgl. etwa Art. 11 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1). Rechtspersönlichkeit und das Recht zur Aufnahme ihrer Tätigkeit erlangen die Gewerkschaften ab dem Zeitpunkt ihrer Registrierung bei Gericht (Art. 20). Entscheidend aber ist, daß die bereits im Gesetz von 1982 enthaltene Möglichkeit, für eine Übergangszeit nur eine Gewerkschaft zuzulassen, eine Möglichkeit, die auf den Zeitpunkt bis zum 31.12.1984 beschränkt war, nur für unbestimmte Zeit eröffnet ist. Das bedeutet, daß die effektive Geltung der Koalitionsfreiheit im Belieben des Staatsrates steht: Art. 60 Abs. 3 des Gesetzes in der geltenden Fassung von 1985 bestimmt, daß in einem Zeitraum, dessen Endtermin der Staatsrat festlegt, in den Betrieben nur **eine** gewerkschaftliche Organisation tätig sein kann. Auf eine Beschwerde prominenter Bürger hin hat im August 1987 das Oberste

Gericht Polens entschieden, daß diese Regelung nicht unter Berufung auf ILO-Konventionen angefochten werden könne, da diese kein Teil des innerstaatlichen (polnischen) Rechts seien, und daß im übrigen für ihre Änderung der Staatsrat zuständig sei⁹¹⁾.

Auf der Grundlage des neuen Gewerkschaftsgesetzes sind nach 1982 auf staatliche Initiative hin neue Gewerkschaften gegründet worden, die sich dennoch um eine gewisse Distanz zu Staat und Partei bemühen, jedoch keinesfalls das Ergebnis der Ausübung der Koalitionsfreiheit der Bürger sind.

Nach Art. 43 Abs. 1 des polnischen Gewerkschaftsgesetzes in der Fassung von 1985 steht den Gewerkschaften das Recht zu, Streiks zu organisieren. Der Streik muß jedoch nach Art. 44 Abs. 2 das letzte Mittel sein und darf nicht ohne die vorherige Ausschöpfung anderer Streiterledigungsmittel ausgerufen werden. Ein Streik mit politischem Charakter ist unzulässig (Art. 44 Abs. 5). In den Art. 45 ff. sind weitere, nicht nur verfahrensmäßige Beschränkungen dieses grundsätzlichen Streikrechts geregelt.

Auf der Ebene unterhalb der Verfassung ist wohl auch in **Rumänien** die Koalitionsfreiheit grundsätzlich gewährleistet. Freilich ist die diesbezügliche Rechtslage nur schwer zu durchschauen, da verschiedene Gesetze bzw. Dekrete einschlägig sind, deren Verhältnis zueinander nicht ausdrücklich geregelt ist. Unter diesem Vorbehalt wird man aber sagen können: Nach Art. 15 und 13 des Gesetzes Nr. 52/1945 werden Gewerkschaften juristische Personen durch Eintragung in das beim Amtsgericht für juristische Personen geführte Register. Das Gericht hatte ursprünglich den Antrag sowohl unter Gesetzmäßigkeits-, als auch unter Zweckmäßigkeitspunkten zu prüfen. Durch Gesetz Nr. 316/1947 wurde die Zweckmäßigkeitsprüfung dem Arbeitsministerium übertragen. Das Gericht konnte nunmehr eintragen, wenn auch das Arbeitsministerium zustimmte. Diese Gesetzeslage wurde durch Art. 31 des Dekretes Nr. 31/1954 über die natürlichen und juristischen Personen bestätigt. Durch das Dekret Nr. 263/1957 wurde jedoch die Vorabgenehmigung durch das Arbeitsministerium aufgehoben. Daher erlangen heute Gewerkschaften Rechtspersönlichkeit, sobald das Amtsgericht feststellt, daß sie frei beschlossene Gründungen sind und den Gesetzesanforderungen genügen, was allerdings einen weiten Spielraum eröffnet. Dennoch wird man abschließend feststellen müssen, daß in Rumänien im Rahmen dieses Konzessionssystems die Gründung von Gewerkschaften vom rein rechtlichen Standpunkt aus zulässig ist.

In den **übrigen Staaten** des Warschauer Paktes ergibt sich auf der Ebene des einfachen Gesetzes oder der Verordnung keine Gewährleistung der Koalitionsfreiheit. Insbesondere enthalten die Arbeitsgesetzbücher der betreffenden Staaten kein solches Recht. Vielmehr gehen sie von der Existenz einer Einheitsgewerkschaft mit Monopolstellung aus und verneinen damit indirekt die Koalitionsfreiheit⁹²⁾. Indirekt kommt die fehlende Koalitionsfreiheit auf dieser Ebene bisweilen auch dadurch zum Ausdruck, daß jegliche Verfahren über die Gründung und Zulassung

von Gewerkschaften fehlen. Damit wird die Monopolstellung der existierenden Gewerkschaften abgesichert. Dies ist u. a. auch der Sinn jener gesetzlichen Vorschriften, die Regelungen des Vereinigungsrechtes ausdrücklich für auf Gewerkschaften nicht anwendbar erklären⁹³⁾. Schließlich stehen der Koalitionsfreiheit zumindest indirekt auch strafrechtliche Normen entgegen, welche die Behinderung der Tätigkeit der existierenden gesellschaftlichen Organisationen und insbesondere der Gewerkschaften unter Strafe stellen. Als eine solche Behinderung der Tätigkeit kann bereits die Existenz einer konkurrierenden Gewerkschaft gewertet werden⁹⁴⁾.

In keinem Staat des Warschauer Paktes außer Polen ist das Streikrecht, das bereits auf der Ebene der Verfassung fehlt, durch Gesetz oder Verordnung zugelassen.

Die führende Rolle der herrschenden kommunistischen Parteien, die bereits durch die Verfassung sichergestellt ist, wird auch auf der Ebene unterhalb der Verfassung betont. Die Statuten der Gewerkschaftsverbände in den Staaten des Warschauer Paktes enthalten sämtlich das ausdrückliche und uneingeschränkte Bekenntnis zur führenden Rolle der Partei. So heißt es z. B. in der Präambel des Statuts der bulgarischen Gewerkschaftsverbände: „Die Gewerkschaftsverbände . . . mobilisieren und entwickeln die schöpferische Aktivität der Arbeiterklasse für die Verwirklichung des Programms der Bulgarischen Kommunistischen Partei zur Errichtung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft für den Aufbau des Kommunismus . . . Die Gewerkschaftsverbände sind entstanden und entwickeln sich unter der ideologisch-politischen Führung und unmittelbaren Fürsorge der Bulgarischen Kommunistischen Partei“⁹⁵⁾. In manchen Staaten ist diese Bindung auch in Gesetzen zum Ausdruck gebracht⁹⁶⁾.

c) Praxis

Trotz zum Teil bestehender Unterschiede in den rechtlichen Regelungen ist die Praxis bezüglich der Gewerkschaften in den Staaten des Warschauer Paktes weitgehend gleich. Diese Praxis ist gekennzeichnet durch die Existenz von Einheitsgewerkschaften mit Monopolcharakter. Die Gewerkschaften funktionieren in erster Linie nicht zur Sicherung der Interessen ihrer Mitglieder, sondern als Transmissionsriemen der herrschenden kommunistischen Parteien, deren Zielen sie zu dienen bestimmt sind. Darüber hinaus werden sie vielfach zur Erfüllung staatlicher Aufgaben herangezogen, so daß sie partiell eher als Organe des Staates denn als freie Organisationen der Gesellschaft erscheinen⁹⁷⁾.

Daß auch in **Polen** die Situation dieser Praxis grundsätzlich entspricht, geht darauf zurück, daß die durch das Gewerkschaftsgesetz von 1982 grundsätzlich andere Rechtslage durch Art. 60 Abs. 3 dieses Gesetzes ihrer Wirksamkeit beraubt wurde. In **Rumänien** ist die auf der Ebene des einfachen Gesetzes vorhandene Möglichkeit der Gründung von freien Gewerkschaften an der Wirklichkeit des totalitären Herrschaftssystems gescheitert.

Die heute in diesen Staaten existierenden Gewerkschaften sind von der herrschenden kommunistischen Partei wirksam beherrscht und kontrolliert⁹⁸⁾.

Versuche, wirklich freie, unabhängige Gewerkschaften zu gründen, wie sie insbesondere 1978 in der UdSSR⁹⁹⁾ und 1980 in der ČSSR¹⁰⁰⁾ unternommen wurden, hatten aufgrund der harten staatlichen Repressionen schon im Ansatz keinen Erfolg. In Polen war mit der Solidarität und der Freien Bauerngewerkschaft dieser Versuch zwar gelungen, jedoch nur für den kurzen Zeitraum von 16 Monaten. Dann beendeten staatliche Maßnahmen diese Entwicklung wieder. Auch in Rumänien wurde 1979 der Versuch der Gründung einer unabhängigen Gewerkschaft rasch unterdrückt¹⁰¹⁾.

Das Streikrecht existiert auf der Ebene des einfachen Gesetzes lediglich in **Polen**, wobei weitgehende Schranken aufgerichtet sind. In keinem anderen Staat des Warschauer Paktes gibt es das Streikrecht. Dennoch hat es auch in diesen Staaten in der Praxis Streiks gegeben, wenn auch nicht in großem Umfange. Die Reaktion der Partei- und Staatsführungen darauf war unterschiedlich. Während etwa ein Streik im Kohlebergbau 1977 in Rumänien brutal unterdrückt wurde¹⁰²⁾ und vergleichbare Reaktionen in der UdSSR festzustellen sind¹⁰³⁾, wurden in Ungarn jedenfalls kleinere und nicht zu lange Streiks geduldet¹⁰⁴⁾.

3. Bewertung

- a) In keinem Staat des Warschauer Paktes herrscht wirklich Koalitionsfreiheit. In **Bulgarien**, in der **ČSSR**, **DDR** und **UdSSR** gibt es weder auf der Ebene der Verfassung noch auf der des einfachen Gesetzes oder der Verordnung noch gar in der Praxis ein solches Recht.

In **Polen** sieht sowohl die Verfassung wie das Gewerkschaftsgesetz von 1982 die Koalitionsfreiheit vor, doch ist sie durch Art. 60 Abs. 3 des Gewerkschaftsgesetzes in der Fassung von 1985 so lange suspendiert, wie dies dem Staatsrat opportun erscheint. Daß diese gesetzliche Regelung, wie das Oberste Polnische Gericht kürzlich vertreten hat, mit der polnischen Verfassung vereinbar sein soll, ist schwer nachzuvollziehen.

In **Ungarn** und **Rumänien**, wo es nach der Verfassung bzw. dem einfachen Gesetzesrecht Koalitionsfreiheit geben müßte, werden die entsprechenden Bestimmungen durch andere Rechtsnormen und insbesondere die Praxis konterkariert.

Das im Ergebnis durchgehende Fehlen der Koalitionsfreiheit steht auch nicht im Einklang mit Art. 22 Abs. 1 IPBPR, Art. 8 Abs. 1 lit. a IPWSKR, Art. 2 des ILO-Abkommens Nr. 87 und mit Punkt 13 des Abschließenden Dokuments des Madrider KSZE-Folgetreffens.

Es erübrigt sich, darüber zu diskutieren, ob die Situation in den betreffenden Staaten nicht etwa durch die Beschränkungsmöglichkeiten gedeckt sei, die die genannten völkerrechtlichen Verpflich-

tungen zulassen. Die rechtliche und tatsächliche Lage in den Staaten des Warschauer Paktes ist nicht gekennzeichnet durch Beschränkungen der Koalitionsfreiheit, sondern durch ihr durchgehen des Fehlen.

- b) Die in den genannten Staaten bestehenden Gewerkschaften sind keine unabhängigen Gewerkschaften. Sie sind parteilich gelenkt und kontrolliert. Der wichtigste Mechanismus dieser Bindung und Kontrolle ist der in den Verfassungen niedergelegte und in den Statuten der Gewerkschaften wiederholte absolute Führungsanspruch der herrschenden kommunistischen Partei. Auch in einfachen Gesetzen findet sich bisweilen die Festlegung der Gewerkschaften auf das Programm oder die Ziele der kommunistischen Partei oder auf den Marxismus-Leninismus im allgemeinen.

In dem Fehlen unabhängiger Gewerkschaften — nicht nur das Ergebnis einer faktischen Entwicklung, sondern determiniert durch entsprechende Rechtsnormen — liegt ein Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 lit. b IPWSKR und die Art. 3 und 8 des ILO-Abkommens Nr. 87¹⁰⁵⁾. Unvereinbar ist dies auch mit Punkt 13 des Abschließenden Dokuments des Madrider KSZE-Folgetreffens.

- c) Mit Ausnahme **Polens** ist das Streikrecht in keinem Staat des Warschauer Paktes garantiert. Dies verstößt gegen Art. 8 Abs. 1 lit. d IPWSKR.

Das Streikrecht in Polen ist weitreichenden Einschränkungen unterworfen, doch wird man darin angesichts der weiten Einschränkungsmöglichkeiten, die Art. 8 selbst vorsieht, keinen Verstoß gegen die völkerrechtliche Verpflichtung aus dem Pakt sehen können.

Anmerkungen

- ¹⁾ Der Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit wird auch in der Rechtswissenschaft der Staaten des Warschauer Paktes gesehen und betont; siehe z. B. **Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der DDR (Hrsg.)**, Staatsrecht der DDR, Berlin(-Ost) 1977, S. 204.
- ²⁾ Siehe z. B. W. N. **Kudrjawzew (u. a.)**, Die Verfassung der UdSSR. Manifest des kommunistischen Aufbaus, Berlin(-Ost) 1980, S. 145 ff.
- ³⁾ So **G. Tautz/T. Riemann**, in: Poppe u. a., Grundrechte des Bürgers in der sozialistischen Gesellschaft, Berlin(-Ost) 1980, S. 150.
- ⁴⁾ Zutreffend **W. Geck**, Internationaler Schutz von Freiheitsrechten und nationale Souveränität, JZ 1980, S. 77. Ebenso **S. Mampel**, Bemerkungen zum Bericht der DDR an das Menschenrechtskomitee der Vereinten Nationen, ROW 1978, S. 154.
- ⁵⁾ Siehe Art. 54 Abs. 1 Verf. Bulgarien; Art. 28 Abs. 1 Verf. ČSSR; Art. 28 Abs. 1 Verf. DDR; Art. 83 Abs. 1 Verf. Polen; Art. 28 Verf. Rumänien; § 64 Verf. Ungarn; Art. 50 Abs. 1 Verf. UdSSR.
- ⁶⁾ Die führende Rolle der kommunistischen Partei ist in allen Verfassungen verankert: Art. 1 Abs. 2 Bulgarien; Art. 4 ČSSR; Art. 1 Abs. 1 DDR; Art. 3 Abs. 1 Polen; Art. 3 Rumänien; Art. 3 Abs. 1 Ungarn; Art. 6 UdSSR.
- ⁷⁾ Siehe die Präambel und Art. 1 Verf. DDR. Vgl. auch **S. Mampel**, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Kommentar, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1982, Rdnrn. 4 und 8 zu Art. 28.
- ⁸⁾ Zur Recht hervorgehoben von **A. Blankenagel**, in: M. Fincke (Hrsg.), Handbuch der Sowjetverfassung; Bd. I, Berlin(-West) 1983, Rdnrn. 6 und 7 zu Art. 50 Verf. UdSSR. Für Art. 28 Verf. ČSSR betont von **J. Pokštefl**, Theorie und Praxis der Menschenrechte in der ČSSR (Typoskript), o. O. 1987, S. 44; siehe auch **S. Lammich**, Die Verfassung der Tschechoslowakei, Berlin(-West) 1981, S. 48 f. Bezüglich Art. 28 Abs. 1 Verf. DDR siehe **Mampel**, a. a. O., Rdnr. 15 zu Art. 19.
- ⁹⁾ **Mampel**, Rdnr. 14 zu Art. 19.
- ¹⁰⁾ Siehe Art. 54 Verf. Bulgarien; Art. 83 Verf. Polen.
- ¹¹⁾ Zum Verhältnis von Grundrechten und Grundpflichten siehe **Mampel** (Anm. 7), Rdnrn. 17—20 zu Art. 19.
- ¹²⁾ So auch **O. Luchterhandt**, UN-Menschenrechtskonventionen. Sowjetrecht — Sowjetwirklichkeit, Baden-Baden 1980, S. 144. Vgl. auch **K. Westen**, in: Fincke (Anm. 8), Rdnrn. 41—43 vor Art. 39.
- ¹³⁾ Siehe dazu **O. Luchterhandt**, Der verstaatlichte Mensch, Köln-Berlin-Bonn-München 1985, S. 132 ff.
- ¹⁴⁾ **Luchterhandt**, ebda., S. 125 f.
- ¹⁵⁾ Im einzelnen **Pokštefl** (Anm. 8), S. 220—226.
- ¹⁶⁾ Dz. U. 1962, Nr. 20, Pos. 39.
- ¹⁷⁾ Zutreffend **S. Lammich**, Ausgestaltung der Grundrechte in der Volksrepublik Polen, AöR, Bd. 104 (1979), S. 128.
- ¹⁸⁾ Siehe GBl. I S. 235.
- ¹⁹⁾ Text: VVS RSFSR 1985, Nr. 36, Art. 1269.
- ²⁰⁾ So das **poln.** Gesetz über die Nationalräte vom 20.7.1983 (Dz.U. 1983, Nr. 41, Pos. 185), das in seinen Art. 150—177 die Selbstverwaltung der Einwohner in Stadt und Land regelt. Eine Verbesserung gegenüber der russischen Regelung liegt darin, daß auf Antrag eines Drittels der Einwohner die entsprechende Versammlung einberufen werden muß (vgl. Art. 162 und 168).
Ungarn: Nach § 35 des Rätegesetzes (Gesetz Nr. I/1971) sind zur Beratung wichtiger Kommunalprobleme in Gemeinden Dorfversammlungen abzuhalten. Nach § 33 der Regierungsverordnung Nr. 11/1971 (III.31.)Korm. wird die Dorfversammlung mindestens einmal im Jahr vom Gemeinderat unter Mitwirkung der Patriotischen Volksfront einberufen. Die Versammlungen haben keine Entscheidungsbefugnisse. Bis 1983 waren die Dorfversammlungen fakultativ; seither sind sie obligatorisch.
Rumänien: Gesetz Nr. 57/1968 über die Organisation und Funktionsweise der Volksräte i. d. F. vom 3.11.1980 (BO I, Nr. 96/1980). Art. 4 erwähnt als Aspekt des Demokratieprinzips Bürgerversammlungen bis zur Kreisebene (hier als Delegiertenversammlungen). Art. 70—72: Aufgaben der Bürgerversammlungen: Behandlung örtlicher Fragen, sie sind mindestens zweimal jährlich einzuberufen, Initiative zur Einberufung allein beim Volksrat bzw. seinen Organen.
ČSSR: Gesetz über die Nationalausschüsse vom 11.5.1972. Die Nationalausschüsse entfalten ihre Tätigkeit in Verbindung mit den Bürgern (§ 3 Abs. 1), welche letztere dazu in Bürger-Ausschüsse gewählt werden.
DDR: Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe vom 12.7.1973 (GBl. I S. 313). Versammlungen der Bürger sind nur nach § 72 Abs. 2 zur Beratung über den Zusammenschluß von Städten und Gemeinden vorgesehen.
Bulgarien: Gesetz über die Volksräte vom 27.11.1951 (Izvestija Nr. 95/1951) mit Änderungen vom 13.4.1977 (DV Nr. 32/1977). Nach Kapitel III Nr. 31 f. können die ständigen Kommissionen der Volksräte Versammlungen der Bürger einberufen.
UdSSR: Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom 8.4.1968 i. d. F. vom 28.11.1978 (VVS SSSR, 1968, Nr. 16, Art. 132; 1978, Nr. 49, Art. 797). Nach Art. 12 werden, um die wichtigsten Fragen des Lebens der Bürger zu beraten, vom Exekutivkomitee des Dorfsowjets Ver-

- sammlungen der Bürger einberufen. Diese Versammlungen haben keine Entscheidungsbefugnis.
- 21) Siehe z. B. O. **Bihari**, Államjog (Staatsrecht), Budapest 1984, S. 159.
- 22) **Bulgarien**: Gesetz über die Volksmiliz vom 29.10.1976 (DV Nr. 89/1976), insbes. Art. 1, 6 und 12.
DDR: Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Volkspolizei (Volkspolizeigesetz) vom 11.6.1968 (GBl. I S. 232), insbes. § 7 Abs. 1 lit. a und b, § 11 Abs. 3.
Polen: Gesetz vom 14.7.1983 über das Amt des Ministers für innere Angelegenheiten und den Geschäftsbereich der ihm unterstellten Organe (Dz.U. 1983, Nr. 38, Pos. 172), insbes. Art. 2 und 5.
Rumänien: Dekret vom 3.4.1978 über die Organisation und Funktionsweise des Innenministeriums (BO I, Nr. 29/1978), insbes. Art. 5.
Sowjetunion: Erlass über die Hauptpflichten und -rechte der sowjetischen Miliz zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zur Bekämpfung der Kriminalität vom 8.6.1973 (VVS SSSR 1973, Nr. 24, Art. 309), insbes. Ziff. 1 und 6.
Tschechoslowakei: Gesetz vom 24.4.1974 über das Korps für nationale Sicherheit (Sb. Nr. 40/1974), insbes. §§ 1, 4 und 16.
Ungarn: Verordnung des Ministerrats Nr. 39/1974. (XI.1.) MT über die Polizei, insbes. §§ 1 und 8.
- 23) Vgl. dazu Implementation of the Helsinki Accords, Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe of the 98th US-Congress, 22.5.1984, S. 26 ff.; siehe auch **Luchterhandt** (Anm. 14), S. 144 f.; **derselbe**, Menschenrechtspolitik und KSZE, Teil II: Belgrad, Madrid und die Perspektiven. Berichte BIOst Nr. 4/1985, S. 37 f.
- 24) GBl. I S. 173; vgl. auch **Luchterhandt**, ebda., S. 42 f.
- 25) Siehe ai-Jahresbericht 1983, S. 325 ff., 330 ff., 351 ff., 359 ff., 369 ff., 379 ff., 381 ff.; Jahresbericht 1984, S. 366 ff., 372 ff., 395 ff., 401, 411 ff., 421 ff., 424 ff.; Jahresbericht 1985, S. 346 ff., 351 ff., 371 ff., 377 f., 387 ff., 396 ff., 398 ff.; Jahresbericht 1986, S. 351 ff., 381 ff., 386 ff., 403 ff., 406 ff.
- 26) Vgl. Tagesspiegel v. 8.9.1987, S. 7. Die ungewöhnliche Toleranz dürfte wohl auch mit dem unmittelbar bevorstehenden Honecker-Besuch in der Bundesrepublik im Zusammenhang stehen.
- 27) Siehe dazu den Bericht in der NZZ v. 4.9.1987, S. 3 („Demonstrationsverbot für den Roten Platz“), der auf einer amtlichen Verlautbarung in der „Večernaja Moskva“ (Moskau am Abend) beruht.
- 28) Siehe die Meldung des „Tagesspiegel“ v. 8.7.1987, S. 1.
- 29) Siehe für die Praxis in der ČSSR den informativen Bericht von **Pokštefl** (Anm. 8), S. 227–238.
- 30) Vgl. Art. 52 Verf. Bulgarien; Art. 29 Verf. DDR; Art. 84 Verf. Polen; Art. 27 und 28 Verf. Rumänien; Art. 65 Verf. Ungarn; Art. 51 Verf. UdSSR.
- 31) So im Ergebnis auch **Pokštefl** (Anm. 8), S. 244–249.
- 32) S. dazu Art. 2 Abs. 3, Art. 5 letzter Halbsatz, Art. 16 Abs. 2 und 3, Art. 17 Abs. 1, Art. 22 Abs. 2 und Art. 26 Abs. 3 Verf. ČSSR.
- 33) Siehe oben bei II. 2. a) aa).
- 34) Siehe Präambel und Art. 1 Abs. 1 Verf. DDR.
- 35) Siehe oben unter II. 2. a) bb).
- 36) Siehe dazu **Luchterhandt** (Anm. 12), S. 149.
- 37) Siehe die Nachweise der entsprechenden Verfassungsbestimmungen (Anm. 6).
- 38) Siehe Art. 10 Bulgarien; Art. 5 ČSSR; Art. 3 Abs. 2 DDR; Art. 84 Abs. 2 Polen; § 65 Abs. 2 Ungarn; Art. 7 UdSSR.
- 39) Siehe oben unter II. 2. a) cc).
- 40) Siehe dazu **Mampel** (Anm. 7), Rdnr. 17 zu Art. 29.
- 41) **DDR**: Verordnung des Ministerrates vom 6.11.1975 über die Gründung und Tätigkeit von Vereinigungen (GBl. I S. 723).
Polen: Gesetz über Vereinigungen vom 27.10.1932 (Dz.U. 1932, Nr. 94, Pos. 808).
Sowjetunion: Verordnung des Gesamtrussischen Zentralen Exekutivkomitees und des Rates der Volkskommissare der RSFSR vom 10.7.1932 über die Bestätigung der Ordnung über die freiwilligen Gesellschaften und Verbände (SU 1932, Nr. 74, Art. 331).
Tschechoslowakei: Gesetz Sb. Nr. 68/1951 vom 12.7.1951 über die freiwilligen Organisationen und Versammlungen mit Änderung durch das Gesetz Sb. Nr. 74/1973 vom 28.6.1973 und entsprechender Verordnung des Innenministers Nr. 320/1951 U. 1. vom 20.9.1951.
Ungarn: Gesetzesverordnung Nr. 29/1981 über die Änderung und den bereinigten Text der Gesetzesverordnung Nr. 35/1970 über die Vereine.
- 42) **ČSSR**: § 2 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 68/1951; **DDR**: § 2 der Verordnung vom 6.11.1975; **Polen**: Art. 19 des Gesetzes vom 27.10.1932; **Ungarn**: § 2 Abs. 4 der Gesetzesverordnung Nr. 29/1981 i. V. m. § 60 Abs. 2 ZGB **RSFSR**: Art. 11 und 12 der Ordnung vom 10.7.1932.
- 43) Siehe § 1 ČSSR; § 1 Abs. 2 DDR; Art. 1 und 3 RSFSR.
- 44) Siehe § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 Ungarn.
- 45) Siehe z. B. § 9 Abs. 1 DDR; siehe auch § 2 Abs. 2 Ungarn; Art. 20 RSFSR.
- 46) Siehe z. B. § 5 Abs. 3 der in Anm. 41 genannten Verordnung der ČSSR.
- 47) Siehe § 3 Abs. 2 ČSSR.
- 48) Siehe § 4 Abs. 1 ČSSR; § 2 Abs. 2 Ungarn; Art. 18–20 RSFSR.
- 49) Siehe dazu Kap. IV, Abschnitt I (G. **Brunner**).
- 50) Siehe ebda.; vgl. Art. 17 des Gesetzes über Vereinigungen von 1932 (Anm. 41).
- 51) Dazu unten in IV.
- 52) Die staatlichen Organe können aufgrund der bestehenden Rechtsnormen die Genehmigung usw. einer Vereinigung ablehnen oder ein Tätigkeitsverbot mit dem Hinweis aussprechen, daß für den entsprechenden Bereich eine Organisation bereits bestehe. Dies geschieht in der Praxis häufig.
- 53) In den Statuten dieser Massenorganisationen wird die organisatorische Unterordnung unter bzw. die enge Verbindung zur Partei i. d. R. deutlich zum Ausdruck gebracht. Siehe z. B. Art. 1 lit. b des Statuts des Bulgarischen Volksbauernbundes vom 23.10.1971: „Der Bulgarische Volksbauernbund ist und bleibt ein treuer Verbündeter der Bulgarischen Kommunistischen Partei, die der anerkannte Führer des Volkes ist.“ (Text aus W. **Lungwitz**, Volksrepublik Bulgarien. Staat, Demokratie, Leitung. Dokumente, Berlin(-Ost) 1979, S. 336).
- 54) Siehe beispielhaft für die ČSSR die Nachweise bei **Pokštefl** (Anm. 8), S. 250 f.
- 55) Siehe dazu O. **Luchterhandt**, in: M. Fincke (Hrsg.), Handbuch der Sowjetverfassung, Bd. I, Berlin(-West) 1983, Rdnr. 10 zu Art. 51.
- 56) VVS SSSR 1961, Nr. 50, Art. 525; 1981, Nr. 44, Art. 1184.
- 57) VVS RSFSR 1964, Nr. 24, Art. 406.
- 58) DV Nr. 182/1949; über die Änderung siehe die Nachweise bei G. **Geilke/C. Jessel**, Einführung in das Recht der Bulgarischen Volksrepublik, Darmstadt 1975, S. 58, Fn. 27.
- 59) BO I, Nr. 8/1954, Änderung durch Gesetz BO I, Nr. 4/1956, BO I, Nr. 11/1956.
- 60) Siehe **Luchterhandt** (Anm. 55), Rdnr. 12 und 13 zu Art. 51.
- 61) Art. 26 Abs. 2 ZGB.

- 62) Art. 134 des Gesetzes über die Personen und die Familie.
- 63) Art. 146 desselben Gesetzes.
- 64) Art. 28 des Dekrets BO I, Nr. 31/1954.
- 65) Art. 32 und 33 des Dekrets.
- 66) Vgl. Art. 45 lit. c des Dekrets, wonach Vereinigungen aufgelöst werden, die sich „im Widerspruch zu den Regeln des sozialistischen Zusammenlebens“ befinden.
- 67) Siehe oben II. 2. b) bb).
- 68) Siehe § 16 der entsprechenden Verordnungen der DDR (siehe Anm. 41); Abschnitt V (Art. 57 ff.) des poln. Gesetzes über Vereinigungen (siehe Anm. 41).
- 69) Siehe Art. 109, 162 Abs. 4, 163 und 166 bulg. StGB; § 92 Abs. 2 lit. a StGB ČSSR; Art. 167 rum. StGB.
- 70) Siehe § 103 des ung. Gesetzes Nr. I/1968 über Ordnungswidrigkeiten:
„Über denjenigen, der sich an der Tätigkeit eines Vereins oder einer Organisation beteiligt, dessen bzw. deren Eintragung nicht beantragt oder abgelehnt worden ist, oder welcher bzw. welche aufgelöst wurde, worden ist, oder welcher bzw. welche aufgelöst wurde, oder dessen bzw. deren Erlöschen vom Aufsichtsorgan festgestellt worden ist, ferner über denjenigen, der trotz des Verbots des Aufsichtsorgans die Organisation des Vereins fortsetzt, kann eine Geldbuße von höchstens fünftausend Forint verhängt werden.“
- 71) So häufig die Formulierung in Strafprozessen gegen Mitglieder unerwünschter Vereinigungen.
- 72) **Pokštefl** (Anm. 8), S. 255, gibt für die ČSSR folgende Zahlen an: Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes Sb. Nr. 68/1951 über die freiwilligen Organisationen und Versammlungen ging die Zahl der zuvor bestehenden Vereinigungen von ca. 70.000 bis Ende der sechziger Jahre auf ca. 700 (d. h. auf 1 %!) zurück, eine Zahl, die auch heute noch Gültigkeit hat. Die Entwicklung in den anderen Staaten ist vergleichbar.
- 73) Vereinzelt gab es im Ostblock schon vor dem KSZE-Prozeß Gruppen zum Schutze der Grundrechte, wie z. B. die im Mai 1969 gegründete Initiativgruppe zum Schutze der Bürgerrechte in der UdSSR, mit General P. Grigorenko als bekanntestem Mitglied, sowie das am 4.11.1970 gegründete Moskauer Menschenrechtskomitee Sacharov-Komitee). Seit 1976 entstanden dann in vielen Teilen der UdSSR zahlreiche sog. Helsinki-Gruppen. Siehe die Nachweise bei **Luchterhandt** (Anm. 12), S. 152.
- 74) So gab z. B. am 8.9.1983 die inoffizielle Moskauer Gruppe zur Beobachtung der Einhaltung der KSZE-Akte ihre Auflösung bekannt, nachdem eines der drei verbliebenen Mitglieder wegen antisowjetischer „Verleumdung“ angeklagt worden war; siehe ai-Jahresbericht 1983, S. 325.
- 75) So wurden z. B. in der ČSSR einige Künstlerverbände, die sich geweigert hatten, die neue politische Linie nach dem Jahre 1969 zu akzeptieren und die Anweisungen von Parteiorganen bzw. der Nationalen Front zu befolgen, aufgrund des Gesetzes Sb. Nr. 126/1968 aufgelöst. Aus einigen nachgiebigen Mitgliedern wurde dann ein neuer Künstlerverband gegründet. Am 22.10.1984 wurde der Verband der Musiker der ČSSR durch das Innenministerium aufgelöst, eine Maßnahme, die vor allem gegen die Jazz-Sektion des Verbandes gerichtet war. Siehe **Pokštefl** (Anm. 8), S. 256; 258 ff.
- 76) Siehe dazu den Bericht über die Zerschlagung der 1982 gegründeten Gruppe zur Förderung des Vertrauens zwischen den USA und der UdSSR in: Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 98th US Congress, Second Session, May 22, 1984, (Washington), S. 26 ff.; bezüglich der sog. Helsinki-Gruppen siehe **US Department of State**, Human Rights Report, Washington 1987, S. 9 f. und Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 95th US Congress, Second Session, July 11, 1978, Washington, S. 47 ff.; siehe ferner **International Helsinki Federation for Human Rights** (ed.), Violations of the Helsinki Accords — USSR, Wien 1986, S. 3 ff. und 132 ff.; ai-Jahresbericht 1983, S. 385 ff.; Jahresbericht 1984, S. 427 f.; Jahresbericht 1985, S. 402 ff.; **US Department of State**, Country Reports on Human Rights Practices for 1985, Washington 1986, S. 1129; Kontinent Nr. 26 (1983), S. 93 ff.; **Luchterhandt** (Anm. 12), S. 151 über den erfolglosen Versuch der sowjetischen Sektion von amnesty international, rechtliche Anerkennung zu erlangen.
- 77) Siehe zu **Bulgarien**: **Department of State**, Country Reports (1985), S. 931, (1986), S. 873; ai-Jahresbericht 1983, S. 325. Für **Rumänien**: **Department of State**, Country Reports (1985), S. 1080, (1986), S. 1016; **Luchterhandt** (Anm. 23), S. 16 f.
- 78) Siehe dazu **Department of State**, Country Reports (1985), S. 953; (1986), S. 894; **International Helsinki Federation for Human Rights** (ed.), Violations of the Helsinki Accords — ČSSR, Wien 1986, S. 11 ff.; ai-Jahresbericht 1985, S. 395, Jahresbericht 1984, S. 411 f., Jahresbericht 1983, S. 369 f.; **Luchterhandt** (Anm. 23), S. 16 f.; **Pokštefl** (Anm. 10), S. 249 ff.
- 79) Siehe zu **Ungarn**: ai-Jahresbericht 1984, S. 423; Jahresbericht 1986, S. 405; **International Helsinki Federation for Human Rights** (ed.), Violations of the Helsinki Accords — Hungary, Wien 1986, S. 17 ff.; Hearings before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 98th US Congress, Second Session, May 22, 1984, Washington, S. 62 ff.; **Department of State**, Country Reports, S. 945.
- 80) Siehe zu **Polen**: ai-Jahresbericht 1983, S. 356 f.; Jahresbericht 1985, S. 374 f., Jahresbericht 1986, S. 382 f.; **Department of State**, Human Rights Report, Washington 1986, S. 8, für 1985, S. 1058 f.; **Luchterhandt** (Anm. 23), S. 16.
Zur **DDR**: **International Helsinki Federation for Human Rights** (ed.), Violations of the Helsinki Accords — DDR, Wien 1986, S. 7 ff. und S. 31 ff.; Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 98th US Congress, Second Session, May 22, 1984, Washington, S. 43; ai-Jahresbericht 1984, S. 373 ff.; Jahresbericht 1985, S. 353 f.; **Luchterhandt** (Anm. 23), S. 43.
- 81) Siehe statt vieler G. **Zieger**, Die Konvention der UN über die zivilen und politischen Rechte, in: G. Zieger/G. Brunner/. Mampel/F. Ermacora, Die Ausübung staatlicher Gewalt in Ost und West nach Inkrafttreten der UN-Konvention über zivile und politische Rechte, Heidelberg-Karlsruhe 1978, S. 27, der das Fehlen des Streikrechts dabei als Inkonzsequenz moniert.
- 82) Siehe Art. 28 ff. IPBPR.
- 83) Siehe CCPR/C/28/D/R.26/118 (= Communication Nr. R. 26/118); siehe dazu A. de Zayas/J. T. Möller/T. Opsahl, Application of the International Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol by the Human Rights Committee, German Yearbook of International Law 28 (1985), S. 57 f.
- 84) Siehe oben III. 1.
- 85) Deutscher Text: BGBl. 1956 II S. 2073 ff. und 1955 II S. 1123 ff.
- 86) Zum bewußt nur indirekt kenntlich gemachten Monopol der Gewerkschaften in den Staaten des Warschauer Paktes siehe G. van den Berg, Trade Union Freedom in Socialist States and the Madrid Meeting; with Special Reference to the Soviet Union, in: A. Bloed/P. van Dijk (eds.), Essays on Human Rights in the Helsinki Process, Dordrecht-Boston-Lancaster 1985, S. 86 ff.
- 87) Siehe die Nachweise oben in Anm. 6.
- 88) Siehe H.-J. **Uibopuu**, Der Schutz von Individualrechten in der sowjetischen Doktrin und Praxis, EuGRZ 1977, S. 229.
- 89) Dz.U. 1982, Nr. 32, Pos. 216.
- 90) Dz.U. 1985, Nr. 54, Pos. 277.
- 91) Süddeutsche Zeitung v. 26.8.1987, S. 5 (J. Vietig).

- ⁹²⁾ Siehe z. B. Art. 7 des bulg. Arbeitsgesetzbuches vom 1.4.1986 (DV Nr. 26 und 27/1986); §§ 18, 20 Arbeitsgesetz der ČSSR vom 16.6.1965 (Sb. Nr. 65/1965); §§ 6–8 Arbeitsgesetzbuch der DDR vom 16.6.1977 (GBl. I S. 185); vgl. dazu **Mampel** (Anm. 9), Rdnr. 5 zu Art. 44; Art. 95 der Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR vom 15.7.1970 (VVS SSSR 1970, Nr. 29, Art. 265).
- ⁹³⁾ So gelten nach Art. 1 des Gesetzes der ČSSR vom 28.6.1973 (Sb. Nr. 74/1973) die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über die freiwilligen Organisationen nicht für die Gewerkschaften.
- ⁹⁴⁾ Siehe z. B. Art. 107 und 218 des StGB der DDR; Art. 137 StGB der RSFSR.
- ⁹⁵⁾ Siehe weiter die Präambel des Statuts der ung. Gewerkschaften i. d. F. vom 14.12.1980 (W. **Lungwitz**, Ungarische Volksrepublik. Staat–Demokratie–Leitung. Dokumente, Berlin(-Ost) 1985, S. 249); Präambel des Statuts der Gewerkschaften der UdSSR (Trud v. 6.3.1987, S. 3 f.); vgl. dazu ferner **van den Berg** (Anm. 86), S. 83; L. **Révész**, Menschenrechte in der UdSSR, Bern 1977, S. 190.
- ⁹⁶⁾ So bindet das Gesetz vom 8.7.1959 (Sb. Nr. 37/1939) die Gewerkschaften in der ČSSR an die Prinzipien des Marxismus-Leninismus. Nach Art. 165 des rum. ArbGB haben die Gewerkschaften das Programm der kommunistischen Partei zu befolgen.
- ⁹⁷⁾ Siehe beispielhaft die vielen Aufgaben der Gewerkschaften in der UdSSR; dazu B. **Knabe**, in: M. Fincke (Hrsg.), Handbuch der Sowjetverfassung, Bd. I, Berlin(-West) 1983, Rdnrn. 32–52 zu Art. 7.
- ⁹⁸⁾ Eine Aussage wie in Art. 44 Abs. 2 der DDR-Verfassung, „Gewerkschaften sind unabhängig“ entspricht weder der Rechtslage — allein schon wegen des in Art. 1 Abs. 1 derselben Verfassung garantierten Führungsanspruchs der kommunistischen Partei — noch gar der Praxis. Kritisch dazu **Mampel** (Anm. 7), Rdnr. 9 zu Art. 44.
- ⁹⁹⁾ Siehe zu diesen Versuchen **International Helsinki Federation for Human Rights (ed.)**, Violations of the Helsinki Accords — USSR, Wien 1986, S. 159 f.; **van den Berg** (Anm. 86), S. 79.
- ¹⁰⁰⁾ Siehe **Department of State**, Country Reports (1985), S. 953 f.; (1986), S. 894.
- ¹⁰¹⁾ Siehe **International Helsinki Federation for Human Rights (ed.)**, Violations of the Helsinki Accords — Romania, Wien 1986, S. 33.
- ¹⁰²⁾ Siehe **Department of State**, Country Reports (1985), S. 1081.
- ¹⁰³⁾ Siehe **Department of State**, a. a. O., S. 1129.
- ¹⁰⁴⁾ Siehe **Department of State**, a. a. O., S. 1005.
- ¹⁰⁵⁾ Angemerkt sei, daß der Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III Part 4 A, International Labour Conference, 69th Session 1983, (Geneva) S. 152 in bezug auf die UdSSR, die dort durch die Verfassung vorgesehene organisatorische Verbindung der Gewerkschaften mit der Partei als unvereinbar mit dem ILO-Abkommen Nr. 87 qualifiziert.

C. Wahlrecht

von Prof. Dr. Werner Weidenfeld

Gliederung

	Seite
I. Der völkerrechtliche Rahmen	80
1. Völkerrechtliche Verpflichtungen	80
2. Politische Übereinkünfte	80
II. Innerstaatliche Rechtslage und politische Praxis	80
1. Ideologische Grundlagen	80
2. Innerstaatliche Rechtsnormen	81
a) Verfassungen	81
b) Sonstige Rechtsnormen	81
3. Wahlsysteme	82
4. Periodizität	82
5. Kandidatenaufstellung	83
a) Existenz von programmatischen Alternativen	83
b) Chancengleichheit und Diskriminierungsverbot	84
c) Bürokratische Hürden	85
6. Wahlvorbereitung	86
a) Mobilisierung der Wähler	86
b) Information der Wahlberechtigten über die Kandidaten und den Wahl- vorgang	86
c) Einsatz von Wahlhelfern	87
7. Wahlakt	87
a) Wahlverfahren	87
b) Geheime Stimmabgabe	88
c) Stimmabgabe ohne Nötigung, Zwang oder sonstige unzulässige Be- einflussungen	89
d) Verstöße aufgrund von Verfahrensbestimmungen	90
8. Stimmauszählung	90
9. Wahlprüfung	91
III. Bewertung	91
Anmerkungen	92

I. Der völkerrechtliche Rahmen

1. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Völkerrechtliche Verpflichtungen ergeben sich für die Staaten des Warschauer Paktes im Bereich des Wahlrechts aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (IPBPR).

Dies bedeutet im einzelnen:

Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit, bei **echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen** Wahlen, bei denen die **freie Äußerung des Wählerwillens gewährleistet ist**, zu wählen und gewählt zu werden (Art. 25 lit. b IPBPR). Art 2 IPBPR verpflichtet jeden Vertragsstaat, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen und sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, soweit solche Vorkehrungen nicht bereits getroffen worden sind.

Das Kriterium der Echtheit der Wahl wird, vor allem mit Verweis auf den englischen Text, („genuine elections ... which shall be by ...“) des Art. 25 lit. b IPBPR in einer verengenden Sichtweise nicht als eigenständiges Kriterium, sondern nur als Oberbegriff für die darauffolgenden Anforderungen gewertet. Diese Interpretation übersieht, daß die Vorschrift einen Bedeutungsgehalt hat, der sich nicht unmittelbar unter eines der folgenden Merkmale subsumieren läßt. Er besteht zunächst in der Existenz von personellen und programmatischen Alternativen. Eine echte Wahl setzt weiterhin die Einhaltung der vorgegebenen Verfahrensbestimmungen und die Aufklärung der Wahlberechtigten über die wichtigsten Bestimmungen des Wahlverfahrens voraus.

Die ausdrückliche Normierung des Postulats der freien Äußerung des Wählerwillens in Art. 25 lit. b IPBPR wird als Betonung der großen Bedeutung verstanden, die man der Ausübung des Wahlrechts **ohne Zwang** oder sonstige unzulässige **Beeinflussung** von außen, ohne **Nötigung** zu einer bestimmten Stimmabgabe und ohne **Kontrolle** derselben beimißt.

Die Rechte nach Art. 25 IPBPR können eingeschränkt werden, soweit es sich nicht um **unangemessene** Einschränkungen handelt.

2. Politische Übereinkünfte

Politisch ergänzt werden die genannten Verpflichtungen durch die ‚Allgemeine Erklärung der Menschenrechte‘ der Vereinten Nationen vom 10.12.1948 sowie die Schlußakte der KSZE vom 1.8.1975. Nach Art. 21 Abs. 3 AEMR bildet „der Wille des Volkes ... die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt“; dieser Wille muß durch **wiederkehrende, echte, allgemeine und gleiche** Wahlen zum Ausdruck kommen, die mit **geheimer Stimmabgabe** oder einem **gleichwertigen freien Wahlverfahren** stattfinden. In der KSZE-Schlußakte bestätigen die Teilnehmerstaaten unter Prinzip VII das Recht des Individuums, seine

Rechte und Pflichten auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu kennen und auszuüben.

Zur Effektivierung der oben aufgeführten Rechte ist außerdem die Verwirklichung der Rechte auf Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit sowie auf Informations- und Meinungsfreiheit unabdingbare Voraussetzung. Einschränkungen in diesen Bereichen berühren indirekt auch die freie Äußerung des Wählerwillens.

II. Innerstaatliche Rechtslage und politische Praxis

1. Ideologische Grundlagen

Eine Bewertung der innerstaatlichen Rechtslage und Praxis im Lichte der oben angeführten Völkerrechtslage gestaltet sich aus zwei Gründen besonders schwierig:

- Unbestimmte Rechtsbegriffe wie das Verbot ‚unangemessener‘ Einschränkungen der Rechte aus Art. 25 IPBPR bieten den Vertragsstaaten einen relativ weiten Handlungsspielraum.
- Unterschiedliche politische Wertdispositionen in den westlichen Demokratien und den Staaten des Warschauer Paktes haben verschiedene Rechtsvorstellungen in bezug auf Wahlen zur Folge¹⁾. Die völkerrechtliche Bewertung der Menschenrechtsverwirklichung auf dem Gebiete der Wahlen muß zwar von solchen normativen Vorgaben weitestgehend abstrahieren, setzt aber auch die Kenntnis der Ansichten über die Funktion von Wahlen in den betreffenden Staaten voraus, um eine konkrete Bewertung der allgemeinen Verfassungsbestimmungen vornehmen zu können.

In sozialistischen Staaten erfüllen Wahlen vor allem folgende Funktionen²⁾:

- Für das deterministische Freiheitsverständnis des Marxismus-Leninismus verwirklicht sich Freiheit in der Einsicht in die Notwendigkeit eines bestimmten Tuns aufgrund der Erkenntnis objektiver Gesetzmäßigkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung. Der **nicht kontroverse Charakter** ist deshalb kennzeichnend für Wahlen in den Staaten des Warschauer Paktes. Das Erkenntnis- und Führungsmonopol liegt bei der kommunistischen Partei. Diese Gegebenheiten können auch nicht durch die fehlende Unterstützung der Mehrheit eines Volkes außer Kraft gesetzt werden. So heißt es in einer für westliche Besucher bestimmten Broschüre aus der DDR, Wahlen seien „kein Lotto, bei dem man blind irgendwelche Zahlen ankreuzt“. „Wahlen sind weder der Anfang noch das Ende der sozialistischen Demokratie“³⁾.

Nach diesem Verständnis kann die Funktion von Wahlen nicht die Entscheidung über die politische Richtung der Regierung sein, sondern sie können allenfalls Einfluß auf die Auswahl

des parlamentarischen Führungspersonals ausüben. Wahlen haben außerdem folgende Funktionen:

- Die **Mobilisierung** der Bevölkerung mit dem Ziel der politischen und gesellschaftlichen Aktivierung der Wähler;
- dadurch soll gleichzeitig die **Integration** in den sozialistischen Staat gefördert und **erzieherisch** gewirkt werden;
- durch Dokumentation der Übereinstimmung von Führung und Bevölkerung soll **Legitimation** geschaffen werden.

Aus dieser Darstellung ergibt sich zwangsläufig die **Unvereinbarkeit** von Wahlen nach marxistisch-leninistischem Muster und der westlichen, pluralistischen Konzeption von Wahlen, für die das Kriterium einer freien Entscheidung zwischen tatsächlichen Alternativen von ausschlaggebender Bedeutung für den demokratischen Charakter der Wahlen ist. Die Wahlen in den Staaten des Warschauer Paktes können aufgrund der fundamentalen Unterschiede im Freiheitsverständnis den westlichen Vorstellungen nicht genügen. **Pluralismus** nach westlichen Maßstäben wird in **keinem der Wahlsysteme der Warschauer-Pakt-Staaten verwirklicht**.

Zur Beurteilung der Wahlrechtssituation in den Staaten des Warschauer Paktes wird häufig darauf hingewiesen, daß es im kommunalen und gesellschaftlichen Bereich zahlreiche Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten gibt, die Anforderungen an Wahlen im pluralistischen Sinne genügen. So haben sich die Universitäten in Polen aufgrund von Autonomiestatuten eine gewisse Eigenständigkeit bewahrt, die u. a. auf der Wahl der Führungsgremien beruht. In der Einschätzung der Bevölkerung kommt diesen Partizipationsmöglichkeiten eine größere Bedeutung zu als den Wahlen zu den staatlichen Organen. Sie verdienen auch deshalb besondere Aufmerksamkeit, weil ihnen eine gewisse Vorreiterrolle mit Ausstrahlungsmöglichkeiten auf den staatlichen Bereich zukommen kann. Hervorzuheben sind hier insbesondere die Initiativen des Generalsekretärs der KPdSU, Gorbatschow, die auf mehr Pluralismus bei Parteiwahlen abzielen. Die Wirkung solcher Reformbestrebungen kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber noch nicht abgeschätzt werden.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß es grundsätzlich unzulässig ist, Mängel bei staatlichen Wahlen durch Partizipationsmöglichkeiten auf gesellschaftlicher Ebene zu kompensieren. Da lediglich Wahlen im staatlichen Bereich Gegenstand des Völkerrechts sind, kann der gesellschaftliche Bereich unberücksichtigt bleiben. Dem entspricht auch die Rechtsauffassung der Ostblockstaaten, wenn z. B. in der DDR der Straftatbestand der Wahlfälschung (§ 211 StGB DDR) nur bei „Wahlen zu staatlichen Organen“ einschlägig ist⁴⁾. Primärer Gegenstand des vorliegenden Berichts sind die **Wahlen auf nationaler Ebene**.

Maßstab für die Beurteilung sind hier auch nicht die westlichen Pluralisusanforderungen, sondern die oben genannten Bestimmungen des Völkerrechts. Die Untersuchung hat im Folgenden also von den eigenen

Prämissen zu abstrahieren. Es ist zu fragen, inwieweit die innerstaatliche Rechtslage und politische Praxis in den WP-Staaten diesen — verminderten — Ansprüchen genügt.

2. Innerstaatliche Rechtsnormen

a) Verfassungen

Das Wahlrecht ist in allen Verfassungen der WP-Staaten normiert. Systematisch werden die Bestimmungen über Wahlen nicht den jeweils vorhandenen Katalogen der Grundrechte und -pflichten zugeordnet. Wahlrechtsrelevante Aussagen finden sich an folgenden Stellen der Verfassungen:

- Im ersten Abschnitt der Verfassungen, der sich jeweils mit den Grundlagen von Gesellschaft und Staat befaßt. Das Wahlrecht wird hier als Ausfluß aus dem Grundsatz der Volkssouveränität⁵⁾ gesehen. Die entsprechenden Aussagen finden sich in der rumänischen Verfassung in Art. 4, in der Verfassung der DDR in Art. 5. Alle übrigen Staaten nennen die Wahlen als Konsequenz aus dem Prinzip der Volkssouveränität in Art. 2. Die polnische und rumänische Verfassung nehmen hier bereits deklaratorisch die wichtigsten Bestimmungen aus dem Völkerrecht mit auf.
- In den Verfassungen der DDR, Rumäniens, Bulgariens und der Tschechoslowakei finden sich die wichtigsten Bestimmungen über das Wahlrecht in einem Abschnitt der Verfassung, der das Organ der Volksvertretung auf nationaler Ebene zum Gegenstand hat. Das Wahlrecht ist hier Teil der Bestimmungen über die zentralen Organe der Staatsleitung.
- In den Verfassungen der Sowjetunion, Polens und Ungarns ist dem Wahlsystem ein eigener Abschnitt gewidmet.

b) Sonstige Rechtsnormen

Alle WP-Staaten haben Wahlgesetze erlassen, die die wichtigsten Bestimmungen über Grundsätze und Durchführung von Wahlen enthalten:

Bulgarien: Wahlgesetz vom 29.6.1973 (DV Nr. 54/1973 mit den Änderungen und Ergänzungen Nr. 61/1973; Nr. 88/1973; Nr. 22/1976; Nr. 97/1978; deutsch: W. Lungwitz (Red.), Volksrepublik Bulgarien. Staatsdemokratie-Leitung. Dokumente, Berlin (-Ost) 1979, S. 169 ff.);

DDR: Gesetz über die Wahlen zu den Volksvertretungen der Deutschen Demokratischen Republik — Wahlgesetz — vom 24.6.1976 (GBl. I S. 301) i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 28.6.1979 (GBl. I S. 139);

Polen: Gesetz über die Wahlen zum Sejm der Volksrepublik Polen (Wahlgesetz) vom 29.5.1985 (Dz. U. 1985, Nr. 26, Pos. 112; deutsch: S. Gebethner, Die Reform des Wahlsystems in Polen und Gesetz über die Wahlen zum Sejm der Volksrepublik Polen — Wahlgesetz — vom 29.5.1985, Warschau 1985);

Rumänien: Wahlgesetz der Sozialistischen Republik Rumänien vom 20.12.1974 (BO I, Nr. 67/1974); berichteter Wortlaut vom 19.12.1979 (BO I, Nr. 104/1979);

Sowjetunion: Gesetz der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über die Wahlen zum Obersten Sowjet der UdSSR vom 7.7.1978 (VVS SSSR 1978, Nr. 28, Pos. 441) und entsprechende Gesetze der Unionsrepubliken;

Tschechoslowakei: Gesetz über die Wahlen in die Bundesversammlung der Tschechoslowakischen Republik vom 6.7.1971 (Sb. Nr. 44/1971; deutsch: H. Roggemann, Die Gesetzgebung der sozialistischen Staaten, Bd. 4 (Loseblattsammlung, Berlin 1980); Gesetz über die Wahlen zu den Nationalausschüssen vom 7.7.1971 (Sb. Nr. 54/1971) bzw. vom 8.7.1971 (Sb. Nr. 56/1971);

Ungarn: Gesetz Nr. III/1983 über die Wahl der Abgeordneten der Nationalversammlung und der Ratsmitglieder mit den Ergänzungen durch Gesetz Nr. VI/1985.

3. Wahlsysteme

Die sozialistischen Staaten kennen zwei Wahlsysteme. Am meisten verbreitet ist die **absolute Mehrheitswahl in Einmannwahlkreisen**, die seit geraumer Zeit in Bulgarien (Art. 7 Abs. 2 WahlG), Rumänien (Art. 6 WahlG), der Sowjetunion (Art. 6 WahlG), der Tschechoslowakei (§ 10 Abs. 2 WahlG) und Ungarn (§ 5 Abs. 1 WahlG) praktiziert wird. Obwohl die Nominierung mehrerer Kandidaten für das zu vergebende Mandat niemals ausdrücklich verboten gewesen ist, wurde den Wählern traditionell immer nur ein einziger offizieller Kandidat präsentiert. An dieser Praxis halten Bulgarien, die Sowjetunion und die Tschechoslowakei auch heute unverändert fest, mögen auch Änderungen zur Zeit erwogen werden. In Ungarn hingegen ist von der Möglichkeit, mehrere Kandidaten aufzustellen, seit den Wahlen von 1967 in geringem Umfang Gebrauch gemacht worden⁶⁾. Nach dem neuen Wahlgesetz von 1983 ist die Nominierung von mindestens zwei Kandidaten nunmehr obligatorisch (§ 8 Abs. 1 WahlG). Tatsächlich standen bei den Parlamentswahlen von 1985 in 352 Wahlkreisen 766 Kandidaten zur Wahl. In Rumänien werden seit 1975 in zahlreichen Wahlkreisen zwei offizielle Kandidaten nominiert, doch ist diese Prozedur ohne praktische Relevanz⁷⁾.

In der DDR und Polen wird nach dem System der **lose gebundenen Einheitsliste in Mehrmannwahlkreisen** gewählt. Hier werden in jedem Wahlkreis mehrere Abgeordnete bestimmt, wobei die Einheitsliste mehr Namen enthält, als Mandate zu vergeben sind. Die Anordnung der Kandidaten widerspiegelt die offizielle Präferenz, an der der Wähler nur theoretisch Änderungen vornehmen kann (vgl. Abschnitt 'Wahlverfahren' — 7. a). In der DDR können gemäß § 16 Abs. 2 WahlG in jedem Wahlkreis mehr Kandidaten aufgestellt werden, als Abgeordnetenmandate zu besetzen sind. Diese Kann-Bestimmung ist praktisch zwingend, da neben den Abgeordneten auch Nach-

folgekandidaten zu wählen sind (§ 7 Abs. 3 WahlG). Dies nötigt zur Aufstellung von mehr Kandidaten, als Abgeordnete zu wählen sind. Die überschüssigen Kandidaten sind die Nachfolgekandidaten. In Polen ist dieses System durch das Wahlgesetz von 1985 insofern modifiziert worden, als auf der Einheitsliste für jedes Mandat zwei Kandidaten vorgeschlagen werden müssen, deren Reihenfolge des Wojewodschafskollegium festlegt (Art. 61).

In der Sowjetunion wurde bei den Kommunalwahlen vom Juni 1987 in rund 4% der Wahlkreise die Listenwahl nach DDR-Muster erprobt. Die Abweichung bestand darin, daß die Kandidaten in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt wurden, d. h. auf die Angabe einer offiziellen Präferenz wurde verzichtet.

In Ungarn und Polen ist mit den neuen Wahlgesetzen von 1983 bzw. 1985 neben den Wahlkreiskandidaturen die Institution der Landesliste eingeführt worden, über die rund 10% der Parlamentsabgeordneten gewählt werden. Für die Aufstellung dieser Kandidaten ist in Ungarn der Landesrat der Patriotischen Volksfront (§ 9 Abs. 2 WahlG), in Polen der Nationalrat der Patriotischen Bewegung der Nationalen Erneuerung mit nachträglicher Bestätigung durch das aus Vertretern offizieller Organisationen bestehende gesamtpolnische Wahlkollegium (Art. 59 Abs. 1 WahlG) verantwortlich. Im Gegensatz zu den Kandidaten in den Wahlkreisen haben die Kandidaten der Landesliste keinen Gegenkandidaten.

4. Periodizität

Als eine Anforderung an Wahlen nennt Art. 25 Abs. 2 IPBPR die **Wiederkehr** der Wahlen als ein notwendiges Kriterium, das durch die jeweilige Gesetzgebung und Rechtspraxis verwirklicht werden muß. Dieser Anforderung werden formal fast alle Staaten des Warschauer Paktes dadurch gerecht, daß sie in ihren Verfassungsbestimmungen⁸⁾ eine fünfjährige, in Polen eine vierjährige Legislaturperiode vorsehen. Anders verhält es sich im Falle **Bulgariens**. Art. 69 Abs. 1 der Verfassung bestimmt lediglich, daß die Vollmachten der Volksversammlung mit dem Ablauf der Zeit enden, für welche sie gewählt wurde. Gemäß Abs. 3 kann die Volksversammlung die Frist ihrer Vollmachten verlängern, wenn diese während eines Krieges oder anderer außergewöhnlicher Umstände endet. In diesen Fällen werden Wahlen zur neuen Volksversammlung innerhalb von sechs Monaten nach Wegfall der Ursachen der Mandatsverlängerung durchgeführt. Abs. 4 sieht eine Mandatsverlängerung von bis zu einem Jahr auch aus anderen wichtigen Gründen vor.

Das geltende Wahlgesetz gibt ebenfalls keine exakte Dauer der Legislaturperiode an, sondern weist es in Art. 8 Abs. 2 dem Staatsrat als Aufgabe zu, die Wahlen spätestens zwei Monate vor dem Wahltermin auszusprechen.

Weder die Verfassung noch das Wahlgesetz geben eine Zeitspanne an, nach der Wahlen stattfinden müs-

sen. Der Zeitpunkt von Wahlen wird damit einzig in das Ermessen des Staatsrates gestellt. Daß diese mangelnde Präzision auch von praktischer Relevanz sein kann, belegt das Vorgehen von 1969 (also noch unter der alten Verfassung), als die Parlamentswahlen um ein Jahr verschoben wurden, — auf ein Datum nach dem geplanten Kongreß der KP Bulgariens.

In der politischen Praxis werden die bestehenden nationalen Bestimmungen aber nicht immer strikt eingehalten. Die Überschreitung der gesetzlichen Fristen um zwei Monate in der **Sowjetunion** 1969⁹⁾ kann zwar unter dem hier behandelten Gesichtspunkt der Menschenrechtsverletzung vernachlässigt werden, wirft aber ein bezeichnendes Licht auf die Bedeutung, die man den Wahlen beimißt, da nicht einmal die selbst gesetzten Normen eingehalten wurden.

Gravierender erscheint allerdings die Verschiebung der Sejmwahlen in **Polen**. 1984 wurde durch eine Verfassungsänderung die Amtszeit des Parlaments ohne unmittelbare Festsetzung eines Neuwahltermins¹⁰⁾ verlängert. Nach Angaben des führenden Mitglieds der PVAP, Barcikowski, war „die als Voraussetzung für eine Volksbefragung notwendige ‚Konsolidierung‘ der politischen Verhältnisse“¹¹⁾ noch nicht erreicht. Damit werden die Verfassungsbestimmungen faktisch außer Kraft gesetzt und die Abhaltung von Wahlen den Opportunitätserwägungen der politischen Führung überlassen.

5. Kandidatenaufstellung

a) Existenz von programmatischen Alternativen

Die skizzierten ideologischen Grundlagen von Wahlen machen pluralistische Wahlen im westlichen Sinne unmöglich. In der Wahlrechtspraxis wird in den einzelnen WP-Staaten das politische Wahrheitsmonopol der kommunistischen Partei aber in unterschiedlichem Maße verwirklicht. Vor allem aus der Epoche der Konsolidierung kommunistischer Regime resultieren noch formale Möglichkeiten verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen zur Artikulation ihrer Interessen auch bei Wahlen, die hier näher behandelt werden sollen. Zu prüfen ist außerdem, inwieweit durch die im Rahmen von Reformbestrebungen eingeräumte personelle Pluralität in einigen Staaten programmatische Pluralität gewährleistet werden kann.

Aufgrund der bestehenden Wahlsysteme gewährleistet die Existenz von Mehrparteiensystemen¹²⁾ in Bulgarien¹³⁾, in der DDR¹⁴⁾, in Polen¹⁵⁾ und in der Tschechoslowakei¹⁶⁾ keine programmatischen Alternativen. Dort sind auch nichtkommunistische Parteien zugelassen, sofern sie die führende Rolle der kommunistischen Partei anerkennen¹⁷⁾. Die Anerkennung führt zur programmatischen Unterordnung unter deren Vorgaben, so daß von einer programmatischen Alternative nicht mehr gesprochen werden kann. Es ist außerdem bekannt, daß die kommunistischen Parteien einen Einfluß auf die Personalauswahl der Blockparteien nehmen, der allerdings im konkreten Einzelfall schwer nachzuweisen ist. In der Einordnung in eine Einheitsliste findet das Fehlen von tatsächli-

chen programmatischen Alternativen seinen sinnfälligen Ausdruck.

Auch die rechtliche Möglichkeit, neben dem offiziellen Kandidaten oder der Einheitsliste auch weitere Kandidaten oder Listen aufzustellen, gewährleistet keine programmatischen Alternativen. In Bulgarien¹⁸⁾, in der DDR¹⁹⁾ und in der Sowjetunion²⁰⁾ ist diese Möglichkeit vorgesehen, ohne daß auf gesamtstaatlicher Ebene davon jemals Gebrauch gemacht worden wäre. In Rumänien besitzt die RKP das alleinige Vorschlagsrecht für Kandidaten über die „Front der Sozialistischen Einheit“ (Art. 43 WahlG), aus deren Reihen auch ausschließlich die Wahlkommissionen rekrutiert werden (Art. 25 WahlG). Das vorrangige Nominierungsrecht der Partei bei der Kandidatenaufstellung in der Sowjetunion hat bis auf die Kommunalwahlen²¹⁾ 1987 bislang Alternativkandidaten praktisch verhindert²²⁾. Eine Liberalisierung ist aber, ohne Änderung gesetzlicher Grundlagen, allein aufgrund der Änderung der geübten Praxis möglich. Einerseits macht dies zwar die Diskrepanz zwischen gesetzlicher Norm und politischer Realität deutlich, zeigt aber auch auf, daß Liberalisierungen durchaus denkbar sind. Der bestehende gesetzliche Rahmen bietet hier noch erheblichen Spielraum für Verbesserungen der Wahlrechtssituation.

Lediglich in Polen und Ungarn stellt sich die Situation differenzierter dar.

In **Polen** wurde am 29.5.1985 ein Wahlgesetz verabschiedet, daß einen Schritt zu mehr programmatischer Pluralität darstellen sollte. In Art. 51 wird der Kreis der Organisationen, die berechtigt sind, Kandidaten zur Nomination vorzuschlagen, so weit gefaßt, daß insgesamt 460 Organisationen vorschlagsberechtigt waren, womit ein gewisser Pluralismus gewährleistet werden sollte. Allerdings finden gem. Art. 55 die Vorstellungen der Kandidaten ausschließlich auf Wählerversammlungen und unter Vorsitz der „Patriotischen Bewegung für die nationale Erneuerung“ (PRON) statt, die praktisch den verlängerten Arm der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PVAP) darstellt und ihr so den entscheidenden Einfluß sichert²³⁾. Wie wenig durch diese Regelung beabsichtigt war, faktische Alternativen anzubieten, zeigt die Tatsache, daß die gegeneinander kandidierenden Bewerber sich im Persönlichkeitsprofil im wesentlichen entsprachen, und daß sogar Freunde von bereits gewählten Abgeordneten von diesen zur ‚Gegenkandidatur‘ aufgefordert wurden.

Das neue Wahlgesetz stellt also keine hinreichende Grundlage für die geforderten programmatischen Alternativen dar. In der Praxis hat das Gesetz sogar eine erhebliche Verschlechterung in diesem Bereich gebracht. Durch **persönliche Intervention** Jaruzelskis wurden vor allem zahlreiche Namen von parteilosen Abgeordneten und Angehörigen katholischer Gruppierungen von den Kandidatenlisten gestrichen. Prominentestes Opfer dieser Praxis war der Bürgerrechtler Osmańczyk. Somit gibt es zum ersten Mal seit dem Zusammenbruch des Stalinismus in den 50er Jahren keine unabhängigen Parlamentarier mehr im polnischen Sejm. Betroffen davon sind vor allem unabhängige katholische Persönlichkeiten.

Unter dem Anspruch, mehr Pluralismus zu gewähren, hat die PVAP faktisch also nur ihr Monopol zur Abgeordnetenrekrutierung gestärkt.

Von der rechtlichen Konstruktion stellt sich die Wahlrechtslage in **Ungarn**²⁴⁾ ähnlich der in Polen dar. Das Wahlgesetz vom Dezember 1983 schreibt die Aufstellung von mindestens zwei Kandidaten für jeden der 352 Abgeordnetensitze bindend vor. Wie in Polen wird lediglich über eine hier zusätzlich 35 Namen umfassende Landesliste ohne Alternative abgestimmt.

Vor allem die Tatsache, daß auf den Wahlversammlungen auch spontane Kandidaten nominiert werden können, hat bei den ersten Wahlen nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes dazu geführt, daß insgesamt 71 Kandidaten, die nicht durch die Volksfront nominiert waren, sich als Kandidaten durchsetzen konnten, von denen etwa 45 den Einzug ins Parlament geschafft haben.

Kann also in personeller Hinsicht hier zunächst von tatsächlichen Alternativen gesprochen werden, so wird dies in programmatischer Hinsicht dadurch eingeschränkt, daß sich alle Kandidaten schriftlich zu den Zielen der Volksfront bekennen müssen²⁵⁾, was faktisch die Anerkennung der führenden Rolle der kommunistischen Partei bedeutet. Aber auch der personelle Pluralismus ist in der Wahlrechtspraxis nicht uneingeschränkt gewährleistet. Dissidenten werfen den verantwortlichen Organen vor, die Kandidatur unabhängiger Kandidaten auf verschiedenen Wegen zu verhindern:

- Wählerversammlungen wurden entweder gar nicht angekündigt
- oder an einem Arbeitstag abgehalten.
- Polizisten in Zivil mischten sich unter die Teilnehmer der Wählerversammlungen; die Zufahrtsstraßen zu den Veranstaltungsgebäuden wurden von Polizei abgeriegelt.
- Die Gebäude füllten sich in starkem Maße mit Mitgliedern der Ortsgruppen der Polizei.
- Es wurden Unregelmäßigkeiten bei der verfahrenstechnischen Durchführung der Veranstaltungen, der Auszählung der Stimmen und andere Verstöße gegen Verfahrensbestimmungen wie die Nominierung derselben Person in zwei Wahlkreisen beobachtet²⁶⁾.

Manipulationen bei der Kandidatenaufstellung werden vor allem durch die Vorschrift des Wahlgesetzes erleichtert, daß zur Nominierung eines Kandidaten **zwei** Wahlveranstaltungen notwendig sind, auf denen insgesamt 30 Prozent der Stimmen erreichen muß. Die erste Wahlveranstaltung gewinnt so vor allem die Funktion eines Frühwarnsystems, das bei den zuständigen Stellen Gegenmaßnahmen auslöst, um bei der zweiten Veranstaltung nach Möglichkeit die Kandidatur von unliebsamen Personen zu verhindern, die bei der ersten Veranstaltung zunächst erfolgreich waren. Prominentestes Opfer dieser Praxis war László Rajk, Sohn des 1949 gehenkten ehemaligen Außenministers gleichen Namens. Während er sich auf der

ersten Versammlung durchsetzen konnte, wurde auf der zweiten Versammlung, die stark von 'zuverlässigen' Personen besucht war, gegen seinen angeblich parasitären Lebenswandel polemisiert, so daß er mit insgesamt 27 Prozent der abgegebenen Stimmen das geforderte Quorum nicht erreichte. In ähnlicher Weise wurde auch die Kandidatur des Philosophen Tamás Gáspár Miklós verhindert²⁷⁾.

Trotz der festzustellenden Mängel, die deutlich machen, daß auch in Ungarn das Erfordernis der Pluralität noch keineswegs in befriedigender Weise erfüllt ist, hebt sich die ungarische Wahlrechtspraxis deutlich von den übrigen Staaten des Warschauer Paktes ab. Es ist das einzige Land, in dem Ansätze eines pluralistischen Wahlsystems bereits in die Praxis umgesetzt sind.

b) Chancengleichheit und Diskriminierungsverbot

Ein demokratisches Auswahlverfahren bei der Kandidatenaufstellung erfordert weiterhin, daß

- jeder Kandidat die gleichen Wettbewerbschancen hat und
- die Kandidatenrekrutierung jedem potentiellen Bewerber um eine Kandidatur gleiche Chancen einräumt. Potentielle Bewerber dürfen nicht durch unverhältnismäßige inhaltliche oder formale Anforderungen an einer Kandidatur gehindert werden. Diese Forderungen konkretisieren sich in einem **Diskriminierungsverbot** für bestimmte Personen oder Personengruppen und im Postulat eines **demokratischen Wahlverfahrens** bei der Kandidatenaufstellung.

Die genannten Kriterien finden ihren Niederschlag in den einschlägigen Wahlgesetzen²⁸⁾.

Die bereits behandelte Forderung, daß potentielle Kandidaten sich zu den Zielen der Nationalen Front bzw. der entsprechenden Institution bekennen müssen, wirkt in diesem Kontext diskriminierend für Personen mit abweichenden Ansichten. Augenfällig wird dies am Beispiel religiös orientierter Menschen. Sie werden durch das Bekenntnis zur Nationalen Front auf eine atheistische Weltanschauung verpflichtet oder gezwungen, auf eine Kandidatur zu verzichten (vgl. dazu auch Abschnitt F — O. Luchterhandt).

Die Literatur in den WP-Staaten macht deutlich, daß die Mechanismen der Kandidatenaufstellung eine bestimmte Klassenzusammensetzung der Vertretungsorgane gewährleisten sollen. Als Begründung dafür dient vor allem das Ziel, die demographische Repräsentativität der Parlamente sicherzustellen. Die den Arbeitskollektiven von den Parteiorganen vorgeschriebenen „**verbindlichen Kriterien** in bezug auf die Persönlichkeit der aufzustellenden Kandidaten (Geschlecht, Alter, soziale Zugehörigkeit)" ignorieren, wie inzwischen von sowjetischer Seite eingestanden wird²⁹⁾, nicht selten die Interessen der formal nominierenden Arbeitskollektive. Von dort wird im Zuge der Verwirklichung der neuen Offenheit auch die bisher vorherrschende Praxis der „Verteilungsschlüssel' von oben"³⁰⁾ und die gegenwärtig noch fortbestehenden Versuche, die Kollektive bei der No-

minierung von Kandidaten unter Druck zu setzen³¹⁾, eingestanden.

Mit dieser Praxis soll in erster Linie die Kandidatur von ‚antisozialistischen Elementen‘ verhindert werden³²⁾. Damit wird deutlich, daß das Verfahren der Kandidatenauswahl für die Vertretungsorgane in erster Linie darauf abzielt, systemloyale Kandidaten zu rekrutieren. Programmatische Alternativen werden gezielt verhindert, da das Kriterium ‚antisozialistisches Element‘ so weitgefaßt ist, daß es die Möglichkeit einräumt, praktisch jede unliebsame Kandidatur zu verhindern.

Entscheidendes Kriterium einer demokratischen Kandidatenrekrutierung ist das Verfahren zur Nominierung der Bewerber. Die Diskrepanz zwischen der rechtlichen Gewährleistung und der politischen Verweigerung dieses Rechts ist augenfällig.

Das Vorschlagsrecht wird weitgehend von Parteien, Massenorganisationen, Wohn- oder Arbeitskollektiven wahrgenommen. Da diesen Instanzen faktisch nur ein Recht der Akklamation zu einer bereits getroffenen Entscheidung zukommt, soll hier auf eine Darstellung des formalen Vorgangs der Kandidatenaufstellung verzichtet werden³³⁾. Hervorzuheben ist lediglich die Praxis der offenen Abstimmung über einen zu nominierenden Kandidaten in den Wählerversammlungen. Die Bedeutungslosigkeit dieser Wahlkonferenzen ergibt sich schon aus dem sowjetischen Wahlgesetz: Voraussetzung für die Registrierung des bestimmten Kandidaten durch die Wahlkreiskommission ist nämlich nicht das Protokoll der Wahlkreiskonferenz, was man vermuten sollte, sondern das Protokoll der Sitzung desjenigen Organs der Partei oder gesellschaftlichen Organisation, das den Kandidaten zuerst benannt hat (Art. 42 Abs. 3 WahlG)³⁴⁾.

Die für die **DDR** gewonnenen Erkenntnisse sollen exemplarisch das Prinzip der Rekrutierung von Abgeordneten für die Parlamente der Staaten des Warschauer Paktes veranschaulichen. Die führende Rolle der kommunistischen Partei und der entscheidende Einfluß ihrer Führung wird durch folgende Prinzipien gewährleistet:

- Die eigentliche Nominierung des Kandidaten erfolgt in einem internen Willensbildungsprozeß vor Beginn der Wahlbewegung in den Parteien und Massenorganisationen.
- Ein umfassendes Personalinformationssystem und eine bürokratische Personalführung, insbesondere durch Kadernomenklaturen, Kaderordnungen und vergleichbare Vorschriften bilden die Grundlage für die Entscheidung der zentralen Organe der Partei. Die Kaderabteilung des Zentralkomitees der kommunistischen Partei ist hier die wichtigste Entscheidungsinstanz.
- Abgesehen von der Kandidatur der Spitzenfunktionäre ist der formale Nominierungsprozeß weitgehend entpolitisiert. Die Aufstellung eines Kandidaten ist keine personalisierte politische Richtungsentscheidung. Vielmehr stehen für die Auswahl des gesuchten ‚Besten‘ ökonomische Leistungsnachweise und der Besitz gesellschaftlich

nützlicher Tugenden im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion³⁵⁾.

- Mehr als ein Drittel der Volkskammerabgeordneten gehört zu den sogenannten ‚Abonnementsabgeordneten‘, die aufgrund ihrer Tätigkeit in Partei, Staat oder Verbänden automatisch als Kandidaten benannt werden³⁶⁾.
- Kandidaten für Abgeordnetensitze der Blockparteien bedürfen der Bestätigung durch die SED³⁷⁾.
- Für hervorragende Wissenschaftler, Künstler und Sportler gilt ein Mandat als Auszeichnung für Erfolg im Beruf. Sie werden von allen Routinearbeiten freigestellt³⁸⁾.

Insgesamt läßt sich also ein hohes Defizit an Transparenz und innerorganisatorischer Demokratie feststellen. Das Faktum, daß es sich bei der Kandidatennominierung nicht um eine demokratische Entscheidung, sondern um den Vollzug bürokratischer Planungen handelt, wird durch folgende Gegebenheiten zusätzlich illustriert:

- Kandidaturen können sogar im Rahmen einer langfristigen Karriereplanung für Nachwuchskader vertraglich vereinbart werden.
- Die Aufstellung von Kandidaten ist auch durch Parteibeschlüsse formalisiert. So hat die SED auf ihrem VI. Parteitag beschlossen, (mindestens) ein Drittel der Abgeordneten auszutauschen³⁹⁾.

Solche Beschlüsse wurden zunächst groß herausgestellt, entsprechende gesetzliche Normierungen später aber wieder gestrichen. In der Praxis liegt die Rotationsquote derzeit bei etwa 20 bis 30 Prozent⁴⁰⁾.

c) Bürokratische Hürden

Bürokratische Hürden können außerdem dazu benutzt werden, mißliebige Kandidaturen zu verhindern⁴¹⁾. Karklins⁴²⁾ spricht für die Sowjetunion allgemein von „painstakingly detailed rules about nomination“. Die Transparenz der Kandidatennominierung wird so nicht unwesentlich behindert. Da zudem der Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Exekutive auf gerichtlichem Wege vollkommen unzureichend ausgebildet ist, haben die befaßten Gremien eine praktisch unangefochtene Ermessensfreiheit.

Die aufgezeigten Restriktionen bei der Kandidatenaufstellung dürfen nicht isoliert gesehen, sondern müssen als ein Ganzes betrachtet werden. Aus der Gesamtschau ergibt sich das Bild eines komplexen Systems von Vorschriften und Bestimmungen, die darauf abzielen, die führende Rolle der Partei bei der Kandidatenrekrutierung soweit abzusichern, daß sie faktisch wie ein Entscheidungsmonopol wirkt. Die Trennung in einen formalen und einen faktischen Entscheidungsprozeß über die Kandidatenaufstellung dient dabei in erster Linie zur Verschleierung der tatsächlichen Entscheidungskompetenzen.

6. Wahlvorbereitung

Nachdem die Kandidaten nominiert sind, wird in der sogenannten ‚Wahlbewegung‘ die Bevölkerung mobilisiert und über die Kandidaten und die Wahl informiert.

a) Mobilisierung der Wähler

Die Information über die Kandidaten erfolgt zunächst durch direkte Aussprachen der Wahlberechtigten mit den Kandidaten. Im Mittelpunkt stehen aber weniger eigentlich politische Themen. Die gesellschaftliche Funktion dieser Art Wahlveranstaltungen besteht vor allem darin, daß Abhilfe bei Mißständen, die die Bürger in ihrem unmittelbaren Lebensbereich berühren, geschaffen wird. Das Streben nach einer hohen Wahlbeteiligung ermöglicht es dem einzelnen, seinem Wunsch auf Abhilfe bei konkreten Mißständen Nachdruck zu verleihen. Vom Telefonanschluß bis zur Asphaltierung von Löchern, in denen sich auf Gehwegen Wasser sammelt, oder zur Absenkung von Gullydeckeln, die falsch installiert sind, bringt die Wahlbewegung zahlreiche kleine Erleichterungen im Alltag der Bürger.

Die Wahlversammlungen dienen aber dem Hauptziel, „jeden Bürger zum Denken in gesamtgesellschaftlichen Zusammenhängen zu befähigen“⁴³⁾. Konkret bedeutet dies, daß in Betrieben, Universitäten, Jugendclubs, Kulturhäusern und ähnlichen Einrichtungen Veranstaltungen abgehalten werden, die agitatorisch über Planungsziele des Parteitages und die Politik der Partei informieren. Die angestrebte Mobilisierung zielt dabei in zwei Richtungen:

- quantitative und qualitative Verbesserung der Produktion als persönlicher Beitrag zur Wahl;
- Erzielung einer hohen Wahlbeteiligung.

Die Reihenfolge, in welcher die beiden Aspekte hier genannt werden, entspricht durchaus der Rangfolge, die man ihnen in den Staaten des Warschauer Paktes beimißt. So überschreibt das ‚Neue Deutschland‘ vom 1.3.1984 einen Artikel „Planerfüllung ist **wichtigster** Beitrag zu Kommunalwahlen“. Wahlen in der DDR sind demnach in erster Linie ein Beitrag zur Erreichung wirtschaftlicher Ziele. Politische Aspekte werden dem nachgeordnet. Diese Zweckbestimmung steht nicht im Einklang mit der Aufgabe von Wahlen auch nach den einschlägigen Wahlgesetzen der Staaten des Warschauer Paktes, die diese Funktion der Wahl nicht nennen. Während sich der Gesetzestext also hier an dem traditionellen Wahlverständnis orientiert, ist die Verfassungswirklichkeit bereits aus diesem Rahmen ausgewandert und hat zu speziell sozialistischen Eigenarten geführt.

Zur Effektivierung dieses Verfahrens trägt eine Reihe von flankierenden Maßnahmen bei:

- Bestimmte soziale Gruppen wie Wehrpflichtige und Studenten werden verpflichtet, in ihren Garnisonen bzw. Universitäten zu wählen. § 23 des Wahlgesetzes der DDR sieht dort die Einrichtung selbständiger Wahlbezirke vor. Auf diese Weise läßt sich eine kollektive Stimmabgabe leichter er-

reichen. Bei den Volkskammerwahlen 1986 wurden entsprechende Einrichtungen auch bei den Grenztruppen und in den größeren Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens geschaffen. Entsprechende Bestimmungen enthalten Art. 33 ff. rum. WahlG für militärische Einheiten, Krankenhäuser, Altersheime etc. Art. 36 sieht die Einrichtung von Wahlbezirken in Flughäfen und Bahnhöfen zur Erfassung der reisenden Wähler vor.

- Schwerpunkt der Agitationsveranstaltungen sind die sozialen Einheiten, die für den materiellen Wohlstand und das soziale Fortkommen der Wähler besonders wichtig sind. Auf diese Weise wird nichtkonformes Verhalten minimiert, da bei Abweichungen Beeinträchtigungen im Lebensstandard oder der Karriere befürchtet werden. Die Praxis, bestimmte Urlaubsmöglichkeiten nur über die entsprechenden Einrichtungen zu vermitteln, an denen auch Wahlversammlungen abgehalten werden, führt für den einzelnen bereits zu der Frage, ob sich nonkonformes Verhalten lohnt: Soll man für ein wahrscheinlich wirkungsloses Aufbegehren eine Nichtberücksichtigung seines Urlaubswunsches riskieren? — Wenn auch die Zeiten vorbei sind, in denen die Ausgabe von Lebensmittelkarten an die Wahlbeteiligung gebunden wurden, so hat sich das Grundmuster des sozialen Drucks, wenn auch in subtilerer Form, erhalten. Die völkerrechtlich relevante Bedeutung dieser Problematik ergibt sich aber erst in Verbindung mit der noch zu behandelnden Bestimmung, daß die Stimmabgabe ohne Nötigung, Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung erfolgen soll. Es ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß sich das genannte Beispiel der Verknüpfung der Wahlbeteiligung mit der Erfüllung einer bestimmten Bedingung bei der Wahlveranstaltung der Kleingärtner ereignete, einem Gremium, dem nur begrenzte Sanktionsmechanismen zur Verfügung stehen.

Wesentliches Mittel zur Erreichung dieser Ziele ist der Beschluß von Selbstverpflichtungen, die den einzelnen auf Übererfüllung von Arbeitsnormen und auf kollektive Stimmabgabe am Wahltag festlegen. Diese Form von sozialem Druck bewährt sich in der politischen Praxis als ein wirkungsvolles Instrument zur Erreichung von systemkonformem Verhalten. Die Mobilisierung der Wähler vor der Wahl zeigt also, daß die wichtigsten gesellschaftlichen Funktionen der Wahlen in erster Linie ganz andere Verpflichtungen sind, die nicht im Zusammenhang mit der Funktion von Wahlen als personalisierten Richtungsentscheidungen zusammenhängen, sondern mit dem Ziel wirtschaftlicher Leistungssteigerung.

b) Information der Bevölkerung über die Kandidaten und den Wahlvorgang

„In vielen Fällen kennen die für die Deputiertenkandidaten stimmenden Wähler nichts von ihm außer die trockenen biographischen Daten, wobei sie gläubig die Meinung der Kollektive übernehmen, die die Kandidaten aufgestellt haben ...“⁴⁴⁾. Dieses Zitat aus einer sowjetischen Veröffentlichung veranschaulicht den

Mangel an Transparenz und das Informationsdefizit der Bevölkerung über die Kandidaten, das trotz der groß angelegten Wahlbewegung besteht. In den verschiedenen Massenmedien der Staaten des Warschauer Paktes findet im Rahmen der Wahlbewegung auch eine intensive Kampagne zur Aufklärung über wichtige Bestimmungen des Wahlgesetzes und den Wahlvorgang statt. Besonders in den Zeitungen werden Rubriken eingerichtet, in denen auf Fragen aus der Bevölkerung zu den Wahlen eingegangen wird. Gerade weil die Information der Wahlberechtigten sehr ausführlich ist, erscheinen die Lücken um so gravierender. Eine Aufklärung der Wähler über die genaue Kennzeichnung einer Neinstimme findet gerade nicht statt; sie ist sogar in der DDR verboten⁴⁵⁾, ohne daß es dafür eine Rechtsgrundlage gäbe. Das Verbot ist ein Phänomen der politischen Praxis bzw. Willkür.

Durch die gegebenen Informationen wird der Gebrauch von Rechten, die die eigenen Wahlgesetze gewährleisten, zum Teil diskreditiert. So ist das Streichen eines Kandidaten auf dem Wahlzettel als nicht vereinbar mit dem Verhalten eines „verantwortungsbewußten Staatsbürgers“ qualifiziert worden. Es sei fairer und ehrenhafter, Kandidaten vorab abzulehnen, „als zum Bleistift ... zu greifen“⁴⁶⁾. Hierin ist ein weiteres Indiz für die Ausbildung einer eigentümlich sozialistischen Auffassung von Wahlen zu sehen, die im Gegensatz zu den formal weiter fortbestehenden Bestimmungen der Wahlgesetze stehen.

c) Einsatz von Wahlhelfern

Zur Mobilisierung und Informierung der Wahlberechtigten werden in den Staaten des Warschauer Paktes Wahlhelfer sehr intensiv eingesetzt. Ihre erste Aufgabe ist die **persönliche** Übergabe der Wahlbenachrichtigung an den Wohnungstüren. Dabei ist „ein vertrauensvolles Gespräch mit dem Bürger“ zu führen⁴⁷⁾.

Die Wahlhelfer müssen auf einem „Rücklaufbogen“ eintragen, inwieweit die persönlichen Daten noch mit dem Personalausweis übereinstimmen⁴⁸⁾. So wird bei jeder Wahl ohne entsprechende Rechtsgrundlage eine Art von Volkszählung durchgeführt. In Staaten ohne Meinungsumfragen kommt den Wahlhelfern auch die wichtige Funktion zu, politische Grundstimmungen zu erfassen. Wenn diese Erkenntnisse in personalisierter Form an interessierte Stellen weitergeleitet werden, bildet die Arbeit der Wahlhelfer auch ein nicht unwichtiges Element bei der politischen Überwachung der Bevölkerung.

Die Rücklaufbogen fördern ferner die Erfassung von mißliebigen Personen, da auf ihnen auch Bemerkungen, die über die persönlichen Daten hinausgehen, erfaßt werden können. Allein die Feststellung, daß die entsprechende Person trotz mehrmaliger Versuche nicht persönlich angetroffen wurde, kann schon als Indiz für eine Form des passiven Widerstandes gegen diese Art der Erfassung gewertet werden. Damit setzt sich der einzelne auch der Gefahr von Sanktionen aus.

Das Verhältnis von etwa 800 000 Wahlhelfern bei einer Wahlbevölkerung von etwa zwölf Millionen in der **DDR**⁴⁹⁾ erlaubt eine nachhaltige Einwirkung auf die Bevölkerung. Besonders intensiv ist der Einsatz der Wahlhelfer am Wahltag selbst. Personen, die nicht frühzeitig wählen, werden unter Umständen mehrfach in ihren Wohnungen aufgesucht und zur Wahl angehalten. Dies stellt unter Umständen einen Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen dar. Im Einzelfall wäre zu prüfen, inwieweit die Intensität der damit verbundenen Belästigung den Tatbestand der Nötigung erfüllt.

Ein wirkungsvolles Druckmittel gegenüber den Wahlhelfern stellt die Praxis in der **Sowjetunion** dar, die eingeteilten Wahlhelfer (Agitatoren) in ihrem weiteren beruflichen und gesellschaftlichen Fortkommen auch danach zu beurteilen, ob die Wahlberechtigten, die von ihnen ‚betreut‘ werden sollen, tatsächlich zur Wahl gehen. Da die Betroffenen wissen, daß sie einem Kollegen schaden, wenn sie nicht zur Wahl gehen, wird der eingeteilte Agitator zum Druckmittel der Behörden⁵⁰⁾.

Auch hier kann im Einzelfall der Tatbestand der Nötigung erfüllt werden.

7. Wahlakt

a) Wahlverfahren

Grundlage des Wahlverfahrens ist das bereits geschilderte Wahlsystem.

In den Ländern mit dem System der **absoluten Mehrheitswahl in Einmannwahlkreisen** hat der Wähler nur dann eine personelle Alternative, wenn mindestens zwei Kandidaten nominiert werden, zwischen denen er sich entscheiden kann. Dies ist nur in Ungarn und Rumänien der Fall, wenn auch in sehr unterschiedlicher Weise. In **Ungarn** muß sich der Wähler zwischen den in alphabetischer Reihenfolge aufgeführten Kandidaten, unter denen sich auch nichtoffizielle Kandidaten befinden können, entscheiden. Tut er dies nicht, indem er den Stimmzettel unverändert abgibt, so ist seine Stimme ungültig (§ 55 Abs. 2 WahlG). Aus diesem Grunde betrug der Anteil der ungültigen Stimmen bei den Parlamentswahlen von 1985 5,4%. Erhält kein Kandidat die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen, so müssen binnen zwei Wochen Nachwahlen stattfinden, bei denen die einfache Mehrheit genügt. 1985 kam es deshalb in 42 der 352 Wahlkreise zu Nachwahlen.

In **Rumänien** hingegen, wo nur offizielle Kandidaten nominiert werden, die sich in allen soziologischen Merkmalen ähneln und die auf dem Stimmzettel in der Reihenfolge der offiziellen Präferenz aufgeführt werden, gilt die Abgabe eines unveränderten Stimmzettels als Stimmabgabe zugunsten desjenigen Kandidaten, der im Wahlkreis die meisten Stimmen erhalten hat (Art. 71 Abs. 2 WahlG). Unter diesen Umständen waren bei Parlamentswahlen — im Gegensatz zu Kommunalwahlen — noch niemals Nachwahlen erforderlich.

In Bulgarien, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei hat der Wähler nur die Möglichkeit, den einzigen offiziellen Kandidaten zu wählen oder abzulehnen. Letzteres kann er tun, indem er den Namen des Kandidaten durchstreicht. Ein Scheitern des Kandidaten hat dies aber nur dann zur Folge, wenn sein Name von mehr als der Hälfte der Wähler gestrichen worden ist. Bei Parlamentswahlen ist dies noch niemals vorgekommen; lediglich bei Kommunalwahlen kommt es vor, daß ein Kandidat nicht das erforderliche Quorum erhält und deshalb Neuwahlen stattfinden müssen⁵¹⁾.

Im Falle der **Listenwahl** wird vom Wähler erwartet, daß er den Stimmzettel unverändert in die Urne wirft und dadurch seine Zustimmung zur Gesamtliste und zur offiziellen Rangfolge der Kandidaten zum Ausdruck bringt. Ist der Wähler mit einzelnen Kandidaten nicht einverstanden, so kann er ihren Namen streichen. In der **DDR** können Streichungen eines Namens nur dann eine Rechtswirkung entfalten, wenn sie einen Anteil von 50% überschreiten. Denn § 9 Abs. 2 WahlG bestimmt: „Erhält eine größere Zahl von Kandidaten mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen als Mandate im jeweiligen Wahlkreis vorhanden sind, entscheidet die Reihenfolge der Kandidaten auf dem Wahlvorschlag über die Besetzung der Abgeordnetenmandate und über die Nachfolgekandidaten“. Dies geschieht in der Praxis ausnahmslos⁵³⁾. Nicht wesentlich anders verliefen die Wahlen in **Polen** vor 1985, mit Ausnahme der Sejmwahlen 1957, als auf Grund von Streichungen die Wahl in zwei Fällen wiederholt werden mußte. Heute führt Art. 79 des polnischen Wahlgesetzes von 1985 praktisch zum gleichen Ergebnis, da die Abgabe eines unveränderten Stimmzettels als Stimmabgabe für die jeweils an erster Stelle aufgeführten Präferenzkandidaten gilt. Um einen an zweiter Stelle aufgeführten Kandidaten zu wählen, muß der jeweilige Präferenzkandidat gestrichen werden. In Verbindung mit der noch zu erörternden Praxis der offenen Stimmabgabe führt schon dies zur faktischen Chancenlosigkeit der an zweiter Stelle aufgeführten Kandidaten. So wurde bei den Sejmwahlen von 1985 nur deshalb ein einziger „nichtpräferentieller“ Kandidat gewählt, weil sein Konkurrent kurz vor dem Wahltag auf die Kandidatur verzichtete⁵⁴⁾.

Will ein Wähler in Polen oder in der DDR seine Ablehnung der gesamten Liste zum Ausdruck bringen, so muß er jeden Namen einzeln durchstreichen. Nur diese Form der Kennzeichnung des Stimmzettels wird als Ablehnung gewertet. Da dazu eine gewisse Zeitspanne benötigt wird, ist es sehr einfach, anhand der Zeit, die ein Wähler für den Wahlakt braucht, festzustellen, daß er die gesamte Liste abgelehnt hat.

Das skizzierte Wahlverfahren gewährleistet in der politischen Praxis den Fortbestand der bestehenden Machtverhältnisse. Die sozialistische Wahlrechtstheorie hält dem entgegen, daß das Wahlverfahren und die hohe formale Zustimmung der Wahlberechtigten Ausdruck der in der entwickelten sozialistischen Gesellschaft aufgehobenen Interessengegensätze seien. Das Wahlverfahren wird somit als Folge einer höheren gesellschaftlichen Entwicklung gesehen. Man verweist außerdem auf die Möglichkeit, noch bestehende Gegensätze bei der Kandidatennominierung auszu-

tragen. Schließlich wird noch auf die Möglichkeit der Abwahl von Abgeordneten während einer Legislaturperiode hingewiesen, die eine angemessene Partizipation der Wähler besser gewährleiste als die in westlichen Demokratien übliche Praxis, die eine Abwahl während einer Legislaturperiode nicht vorsehe. In der politischen Praxis der WP-Staaten führt diese Möglichkeit aber vor allem zu verstärktem Konformitätsdruck, da die politische Führung den Abgeordneten bei abweichendem Verhalten durch die aufstellungsberechtigten Gremien abwählen lassen kann. Dies gilt vor allem für die Mehrzahl der Staaten, die in ihren Verfassungen bestimmen, daß die Abberufung von Abgeordneten „jederzeit“ möglich ist. In der DDR bietet die Bestimmung, daß eine Abberufung nur bei gröblicher Pflichtverletzung möglich ist (§ 57 Abs. 2) einen gewissen Schutz der Abgeordneten vor Abberufungen.

b) Geheime Stimmabgabe

Zentrales Erfordernis beim Wahlakt ist, daß der freie Wählerwille unverfälscht zum Ausdruck kommen kann. Wesentliches Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist der Grundsatz der geheimen Wahl. Er verlangt, daß die Stimmabgabe der Wähler in ihrer Entscheidung von anderen nicht erkennbar ist.

In den Verfassungen aller Staaten des Warschauer Paktes ist der Grundsatz der geheimen Wahl verankert⁵⁵⁾. Die Wahlgesetze nehmen dieses Postulat auf⁵⁶⁾, in der Regel⁵⁷⁾ wird noch das Vorhandensein einer Kabine vorgeschrieben, deren Benutzung nicht obligatorisch ist. Vom sowjetischen Wahlgesetz (Art. 53) wird die Benutzung der Wahlkabinen für obligatorisch erklärt, obgleich in der Wahlpraxis das darauf bezogene Konkurrenzverhältnis mehrerer Kandidaten nicht gegeben ist⁵⁸⁾.

Wie wenig Rechtsschutz bestehende gesetzliche Normierungen für die Betroffenen bieten, veranschaulicht das Beispiel des Art. 133 StGB RSFSR. Obwohl danach die Verletzung des Wahlheimnisses durch ein Mitglied der Wahlkommission oder eine andere Amtsperson strafbar ist, konnte ein Wahlberechtigter auch aufgrund der Aussagen des stellvertretenden Vorsitzenden der Wahlkommission verurteilt werden, er habe am Wahltag den Stimmzettel mit antisowjetischen Äußerungen beschrieben, die zum Sturz der Sowjetmacht aufrufen und vorsätzlich lügenhafte und verleumderische Erfindungen enthielten⁵⁹⁾.

In der Praxis der Wahlrechtsausübung wird dem Erfordernis der Gewährleistung einer geheimen Wahl dadurch formal Rechnung getragen, daß durch das Aufstellen einer Wahlkabine in den Wahllokalen eine geheime Stimmabgabe ermöglicht wird.

Der eklatanteste Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Wahl wurde aus **Bulgarien** bekannt. Die Briefumschläge, in die die Wahlscheine hineingelegt werden, tragen an versteckter Stelle eine Nummer, die mit der laufenden Nummer des Bürgers im Wählerverzeichnis übereinstimmt. Inwieweit eine entsprechende Praxis in der Sowjetunion noch immer angewandt wird⁶⁰⁾, konnte nicht geklärt werden. Eine ge-

heime Wahl wird durch eine solche Praxis zur Farce.

In allen WP-Staaten außer Ungarn und ansatzweise Polen sowie der Sowjetunion, wo erstmals bei den Kommunalwahlen 1987 auf die Möglichkeit der geheimen Stimmabgabe intensiv hingewiesen wurde, wird von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht. Das wird von offizieller Seite auch durchaus eingeräumt⁶¹⁾. Bei der Volkskammerwahl in der **DDR** 1976 sollen höchstens ein Prozent der Wähler die Kabinen benutzt haben. Durch das Verfahren, daß die Zustimmung zur Einheitsliste schon durch einfaches Einwerfen des Wahlzettels in die Wahlurne zum Ausdruck gebracht wird, während ein negatives Votum das Streichen von mehr als 50 Prozent der aufgeführten Kandidaten voraussetzt, wird durch die offene Stimmabgabe eine effektive Kontrolle über das Wahlverhalten des einzelnen Wählers ausgeübt.

Als Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Wahl muß auch die in der **DDR** geübte Praxis gewertet werden, daß Sonderwahlvorstände den Bürgern, die vor allem aus Alters- und Gesundheitsgründen nicht ein Wahllokal aufsuchen können, die Möglichkeit bieten, zu Hause oder an sonstigen Orten zu wählen⁶²⁾. Es ist nicht mehr mit dem Gebot der geheimen Wahl vereinbar, wenn z. B. einer 89jährigen Frau, die auf dem Rücksitz eines PKWs sitzt, über die geöffnete Beifahrertür die Wahlurne entgegengehalten wird⁶³⁾.

Das Prinzip der geheimen Wahl ist nicht Selbstzweck, sondern dient vor allem dem Ziel, Kontrolle und Einflußnahme durch Außenstehende zu verhindern. Die Gewährleistung hat somit dienende Funktion gegenüber dem Erfordernis der freien Äußerung des Wählerwillens.

c) Stimmabgabe ohne Nötigung, Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussungen

Die Notwendigkeit, daß die Stimmabgabe ohne Nötigung, Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussungen erfolgen muß, wird in den WP-Staaten allgemein anerkannt. Dies findet seinen Ausdruck vor allem darin, daß entsprechende Handlungen strafrechtlich sanktioniert werden⁶⁴⁾. Aus **Rumänien** wurde ein Fall bekannt, der illustriert, wie solche generell unbedenklichen Bestimmungen mißbraucht werden können. Ioan Puin, der als unabhängiger Kandidat für die Große Nationalversammlung kandidieren wollte, wurde aufgrund des Art. 104a WahlG verhaftet, der die Behinderung des aktiven oder passiven Wahlrechts mit bis zu sechs Monaten Gefängnisstrafe belegt. Neben der Aufstellung von Gegenkandidaten fällt auch der Wahlboykott unter diesen Tatbestand.

Zu Bedenken Anlaß geben muß die Praxis in den WP-Staaten, mißliebigen Verhalten im Kontext von Wahlen als „Diversion“, „Sabotage“, „Aufwiegelung“ oder „Verunglimpfung der Republik“ zu bestrafen. Bekannt wurde aus der **Tschechoslowakei** der Fall des Pavel Wonka, der sich im Mai 1986 als unabhängiger Kandidat mit einem kritischen Wahlprogramm präsentierte und dafür gem. § 100 StGB wegen ‚Aufwiegelung‘ zu 21 Monaten Gefängnis verurteilt wurde.

Die politische Praxis ist weiterhin durch eine Reihe von unzulässigen Beeinflussungen geprägt. Bereits dargestellt wurde, wie durch die Mobilisierung vor der Wahl und die angestrebte kollektive Stimmabgabe zunächst die Teilnahme und dann im Wahlakt ein konformes Verhalten durch sozialen Druck erreicht werden soll. Die Pressionsmöglichkeiten reichen aber oft weiter:

- In der **DDR** ist die Ausübung von sozialem Druck zur Erreichung einer hohen Wahlbeteiligung dadurch rechtlich sanktioniert, daß in Art. 21 der Verfassung die Verwirklichung des Rechts der Mitbestimmung und Mitgestaltung, das in der Ausübung des Wahlrechts eine Ausdrucksmöglichkeit findet, als hohe moralische Verpflichtung für jeden Bürger bezeichnet wird. Das Fernbleiben von der Wahl läßt sich deshalb als unsozial und unmoralisch anprangern.
- Da in der Wahlbewegung eine frühzeitige Stimmabgabe als Vertrauensbeweis für die Friedenspolitik des Staates gewertet wird⁶⁵⁾, läßt sich leicht der Umkehrschluß ziehen und eine späte Stimmabgabe oder gar Nichtteilnahme an der Wahl als Mißtrauensbeweis gegenüber der Politik des Staates interpretieren. Damit wird dem einzelnen Wähler aber klargemacht, daß er sich bei einem solchen Verhalten entsprechenden Pressionen aussetzt. Hier zeigt sich, wie die Form der Agitation in der Wahlbewegung sehr subtil darauf ausgerichtet wird, konformes Verhalten zu erreichen.
- In **Rumänien** wird eine möglichst lückenlose Wahlbeteiligung dadurch erreicht, daß der Wahlsonntag zum Arbeitstag erklärt wird und die Betriebe ihre Belegschaften geschlossen zur Wahl führen. Die Ausübung von sozialem Druck wird so faktisch institutionalisiert.
- Als Druckmittel der **polnischen** Regierung muß die Drohung angesehen werden, die Gefangenen, die 1985 auf eine Amnestie hofften, nicht zu entlassen. Obwohl die entsprechenden Aussagen General Jaruzelskis von Regierungssprecher Urban später abgeschwächt wurden, mußten es die Wähler als einen enormen Druck empfinden, daß eine Verbindung zwischen einer hohen Wahlbeteiligung und der Amnestie hergestellt wurde. Festnahmen vor der Wahl wirkten als zusätzliche Einschüchterung. Bekannt geworden ist vor allem der Fall des Oppositionellen Wadolowski, der wegen Unterzeichnung eines Boykottaufrufs verhaftet wurde.
- Aus Polen ist das Beispiel eines Bauern aus Sikory am Bug bekannt, dem gedroht wurde, von der Zuteilung von Kohle und Düngemittel ausgeschlossen zu werden, falls er nicht wählen gehe. Pikanterweise stellte sich bei seinem Eintreffen im Wahllokal aber heraus, daß bereits **alle** Stimmzettel in der Urne waren⁶⁶⁾. Aus der **Tschechoslowakei** ist bekannt, daß die Nichtteilnahme an Wahlen persönliche Nachteile wie Nichtberücksichtigung bei der Wohnungs- und Telefonzuteilung sowie bei der Zulassung der Kinder zu besonderen Schulen zur Folge haben kann.

Die verschiedenen Möglichkeiten, direkte oder indirekte Pressionen auszuüben, führen zusammengekommen zu einem so massiven Druck auf den Wähler, daß die Abgabe eines nicht konformen Votums ein hohes Maß an Zivilcourage erfordert. Selbst wenn im Einzelfall die konkreten negativen Folgen nicht nachzuweisen sind, wird durch die geschilderten Methoden eine Atmosphäre geschaffen, in der die freie Äußerung des Wählerwillens kaum noch möglich erscheint. Aus der Sowjetunion sind allerdings seit den 70er Jahren praktisch keine Fälle von offiziellen Repressionen wegen Nichtwählens bekannt geworden, was in Teilen der Bevölkerung eine Abnahme von Furcht in diesem Kontext zur Folge hatte⁶⁷⁾.

d) Verstöße aufgrund von Verfahrensbestimmungen

Um einen korrekten verfahrensmäßigen Ablauf der Wahlen sicherzustellen, werden in den WP-Staaten Verstöße gegen wichtige Verfahrensbestimmungen bei Wahlen strafrechtlich geahndet⁶⁸⁾. Dennoch ist die politische Praxis durch eine Vielzahl von Verstößen gekennzeichnet, die praktisch ungeahndet bleiben, wenn sie im Sinne der staatlichen Führung wirken.

Ein gravierender Verstoß gegen wichtige Verfahrensbestimmungen und gegen die eigenen Wahlgesetze der Staaten des Warschauer Paktes muß in der Manipulation der Wählerverzeichnisse mit dem Ziel gesehen werden, Personen, bei denen das Regime eine abweichende Meinung vermutet, aus den Verzeichnissen zu streichen und somit von der Wahl auszuschließen. Der Ausschluß dieser Personengruppe von der Wahl stellt eine Diskriminierung wegen einer politischen Einstellung dar, die das Gebot der Gleichheit der Wahl in flagranter Weise verletzt. Aus Dissidentenkreisen wird diese Praxis aus der **Sowjetunion** berichtet⁶⁹⁾. Aus der **DDR** liegen mehrere, voneinander unabhängige Berichte darüber vor. Aus **Polen** wird berichtet, daß Personen, die sich zeitweise außerhalb des Wohnortes aufhalten oder wegen Krankheit bzw. Behinderung nicht zur Wahl gehen können, aus den Wählerlisten gestrichen werden⁷⁰⁾.

Die Forderung der polnischen 'Solidarność', die Wählerlisten sechs Monate lang und im Falle einer Anfechtung der Wahl bis zur Entscheidung des Gerichts⁷¹⁾ zu archivieren, weist auf einen Mangel in der Rechtssicherung in diesem Bereich hin. Mit dem bisherigen Fehlen einer entsprechenden Vorschrift wird die notwendige Rechtssicherheit durch die gerichtliche Überprüfung der entsprechenden Entscheidung der Exekutivorgane nicht hinreichend gewährleistet.

In diesem Kontext müssen auch Bestimmungen erwähnt werden, die entmündigte Bürger vom Wahlrecht ausschließen. Sind solche Bestimmungen grundsätzlich nicht zu beanstanden, so führt der Mißbrauch der Psychiatrie gegenüber Dissidenten doch dazu, daß den betroffenen Personen auch die Ausübung ihres Wahlrechts verwehrt wird.

Einen Verstoß gegen die geltenden Wahlgesetze stellt auch die aus der **Sowjetunion** und **Polen** bekannte Praxis dar, daß eine Person für mehrere andere die Stimme abgibt. Neben der tolerierten Stimmabgabe

durch Verwandte, Nachbarn oder Bekannte ist aus Polen bekannt, daß speziell dafür Personen mobilisiert werden, die im betreffenden Wahlbezirk nicht wahlberechtigt sind⁷²⁾. Dissidenten aus der Sowjetunion schätzen den Anteil der Personen, die so der Wahl fernbleiben, auf 30 Prozent⁷³⁾. Diese Mißachtung von Verfahrensbestimmungen verbirgt, daß die im offiziellen Wahlergebnis zum Ausdruck kommende Unterstützung keine Entsprechung in der politischen Realität findet. Zum gleichen Ergebnis führt die dort geübte Praxis, daß Personen, die sich am Wahltag nicht an ihrem Wohnort befinden und die zuständige Stelle darüber vorher informieren, aus dem Verzeichnis der Wahlberechtigten gestrichen werden⁷⁴⁾. Dieses Vorgehen der Bürger kann vielfach auch als eine Form des passiven Widerstandes angesehen werden, da die Nicht-Teilnahme mehr Aktivität erfordert als die Teilnahme. Die weitgehende Sanktionslosigkeit solchen Verhaltens in der Sowjetunion liegt z. T. in der Tatsache begründet, daß die Form des Widerstandes innerhalb der vom System gesetzten Spielregeln bleibt. Der Rückgang der Furcht vor Sanktionen verstärkt seinerseits den Trend zur Nicht-Teilnahme, besonders in den wichtigen Zentren Moskau und Leningrad und bei gebildeten Schichten⁷⁵⁾.

8. Stimmauszählung

Die ordnungsgemäße Durchführung der Stimmauszählung soll durch die einschlägigen Wahlgesetze und entsprechende Bestimmungen des Strafrechts⁷⁶⁾ gewährleistet werden.

Die Auszählung der Stimmen erfolgt grundsätzlich öffentlich im Wahllokal durch den Wahlvorstand, der auch über die Gültigkeit der Stimmen entscheidet. Verstöße werden aber in der Praxis festgestellt. Es ist aus Dissidentenkreisen in der **Sowjetunion** bekannt⁷⁷⁾, daß in der Sowjetunion hohe Prozentzahlen in der Wahlbeteiligung dadurch erreicht werden, daß die Wahlkommissionen den abgegebenen Stimmen zusätzliche Wahlscheine hinzufügen. Ein solches Verhalten soll bei den vorgesetzten Instanzen auf Verständnis stoßen. Auf diese Weise soll die Nichtteilnahme von acht bis zehn Prozent der Wahlbevölkerung an den Wahlen verschleiert werden. Abweichende Angaben über Teilnehmerzahlen bei den Parlamentswahlen in **Polen** in ähnlicher Größenordnung⁷⁸⁾ lassen Rückschlüsse auf ein entsprechendes Verhalten der polnischen Wahlkommissionen zu. Rückschlüsse auf Unregelmäßigkeiten bei der Stimmauszählung läßt auch die vergleichende Analyse des Anteils der ungültigen Stimmen und der Wahlbeteiligung bei den Wahlen zu den Nationalräten und zum Sejm in Polen zu. An Beispielen läßt sich zeigen, daß die Zahl der ungültigen Stimmen signifikant zurückging, während die Wahlbeteiligung sich exakt um den von der Regierung prognostizierten Anteil erhöhte. Da sich die Rahmenbedingungen nicht geändert hatten, läßt sich dieses statistische Wunder sachlich kaum erklären⁷⁹⁾.

Aus der **DDR** ist bekannt, daß auch mit 'Nein' gekennzeichnete Stimmzettel als Zustimmung zur Liste der Nationalen Front gewertet werden⁸⁰⁾. Nur Stimmzet-

tel, auf denen das ‚Nein‘ so groß geschrieben ist, daß es den größeren Teil der Kandidatenliste erfaßt oder mehrfach geschrieben ist, werden entsprechend dem darin zum Ausdruck kommenden Wählerwillen gewertet. Ein Wahlzettel, auf dem die Kandidaten der Einheitsliste als „Idioten“ apostrophiert waren, wurde nicht als ungültige Stimme, sondern als Zustimmung gewertet, da der Wähler die Namen der Bewerber nicht durchgestrichen habe.

Aus der **DDR** ist auch bekannt, daß die Mitglieder der Wahlvorstände vorher mündlich über die Bewertung der Stimmen instruiert werden. Über eine solche Einweisung dürfen nur stichwortartige Notizen gemacht werden. Daß dabei Anweisungen zum Schönen oder Frisieren von Wahlergebnissen zumindest implizit erteilt werden, ist nicht nur aus entsprechenden Berichten geflüchteter DDR-Bürger bekannt, sondern ergibt sich auch daraus, daß die Wahlunterlagen noch in der Nacht des Wahltages zu den Dienststellen des Ministeriums für Staatssicherheit gebracht werden, um dort ein zweites Mal ausgezählt zu werden. Über den Staatssicherheitsdienst stehen der DDR-Führung also auch die tatsächlichen, ungeschönten Wahlergebnisse zur Verfügung⁸¹⁾.

Aus **Polen** wurde bekannt, daß die Wahlausschüsse instruiert wurden, die Protokolle mit Bleistift auszufüllen, um nachträglich Korrekturen vornehmen zu können. Außerdem wurden die Dienstzeiten von Wahlhelfern, die nicht der PVAP angehören, so gelegt, daß sie in den entscheidenden, letzten Stunden vor der Stimmabgabe nicht zugegen zu sein brauchten. Manipulationen wurden so zumindest erleichtert⁸²⁾.

Diese Praxis läßt den Schluß zu, daß es sich beim Schönen von Wahlunterlagen nicht um Einzelfälle von übereifrigen, untergeordneten Stellen handelt, sondern daß dieses von den Machthabern systematisch gefördert wird. Das Anprangern solcher Verstöße oder die Wahrnehmung bestehender Rechtsmittel gegen mögliches Fehlverhalten bei der Stimmauszählung wird zum Teil mit strafrechtlichen Bestimmungen verhindert. So wurde z. B. Lech Wałęsa ein Verstoß gegen Art. 178 Abs. 1 StGB vorgeworfen, als er Mitgliedern der Wahlkommission vorwarf, die Wahlergebnisse gefälscht zu haben. Die Klage wurde allerdings fallengelassen, weil er erklärte, daß er nicht die Absicht hatte, jemanden zu beleidigen⁸³⁾.

9. Wahlprüfung

Die Wahlgesetze aller WP-Staaten sehen vor, daß Wahlen für ungültig erklärt werden müssen, wenn bei ihrer Durchführung Straftaten begangen oder wesentliche Bestimmungen des Wahlrechts verletzt wurden und dies einen erheblichen Einfluß auf das Wahlergebnis haben konnte. Die entsprechenden Bestimmungen sind aber formalrechtlich so gefaßt, daß sie nur dann praktisch bedeutsam werden, wenn dies im Interesse der kommunistischen Partei liegt⁸⁴⁾. Die Wahlprüfung ist letztlich überall dem Parlament vorbehalten, das über die Gültigkeit einer Wahl endgültig entscheidet. Der einzelne Wahlberechtigte kann

eine Wahlprüfung normalerweise nur anregen. Ein förmliches Wahlanfechtungsverfahren ist allein in **Polen** vorgesehen, das jeder Wahlberechtigte vor dem Obersten Gericht in Gang bringen kann (Art. 102 ff. WahlG). Das Oberste Gericht trifft allerdings keine Entscheidung, sondern unterbreitet nur eine Stellungnahme dem Sejm, der diese erörtert und über die Gültigkeit der Wahl entscheidet.

Wie bedeutungslos die Möglichkeit der Wahlprüfung ist, zeigt das Beispiel der Volkskammerwahlen von 1986 in der **DDR**, wo die Gültigkeit einer Wahl von den Organen der Nationalen Front angefochten werden kann (§ 43 WahlG). Hier wurde bereits sechs Tage vor Ablauf der vorgesehenen Einspruchsfrist die Gültigkeit der Wahl mit der Begründung festgestellt, daß kein Einspruch gegen sie erhoben worden sei⁸⁵⁾.

III. Bewertung

Abschließend ist die innerstaatliche Rechtslage und die politische Praxis von Wahlen der Staaten des Warschauer Paktes im Lichte der Bestimmungen des Art. 25 lit. b IPBPR zu würdigen.

Der Grundsatz der Periodizität der Wahlen wird im Staatsrecht der Staaten des Warschauer Paktes mit Ausnahme **Bulgariens** gewährleistet. Obwohl die dortigen Bestimmungen nicht hinreichend präzise sind, um eine Gewährleistung der Regelmäßigkeit der Wahlen sicherzustellen, entspricht die politische Praxis Bulgariens mit einer Ausnahme aber den Erfordernissen des Art. 25 lit. b IPBPR.

Als gravierender Verstoß ist lediglich die Verlängerung der Amtszeit des **polnischen** Sejm 1984 auf unbestimmte Zeit zu nennen. Ansonsten entspricht auch die politische Praxis in den Staaten des Warschauer Paktes im wesentlichen den Erfordernissen der genannten Bestimmung.

Die Umsetzung des Begriffes ‚echte Wahl‘ muß vor allem in der politischen Praxis festgestellt werden. Nur wo die Möglichkeit der **Auswahl zwischen programmatischen Alternativen** gegeben ist, kann demnach von einer echten Wahl gesprochen werden.

Die Untersuchung hat gezeigt, daß in diesem Bereich so erhebliche Defizite vorliegen, daß den Erfordernissen des IPBPR nicht genüge getan ist. Vor allem in der Frage der personellen und programmatischen Alternativen muß die Situation als vollkommen unzureichend bezeichnet werden. Im Bereich der personellen Alternativen sind allein in **Ungarn** erste Ansätze für eine pluralistische Öffnung zu erkennen. Im Bereich eines programmatischen Pluralismus stellt sich die Lage noch schwieriger dar. Kann man personelle Alternativen innerhalb des bestehenden Systems begründen, so ist dies bei programmatischen Alternativen wegen des Anspruchs der kommunistischen Partei auf den ausschließlichen Besitz der Wahrheit nicht möglich. Das Vorhandensein von programmatischen Alternativen setzt also eine grundsätzliche Veränderung des bestehenden Systems voraus.

Die zentralisierte und bürokratisierte Entscheidung über Abgeordneten kandidaturen, die nur in Ungarn geringfügig aufgelockert ist, widerspricht dem Gebot der freien Wahl in elementarer Weise. Die Existenz einer „Nomenklatura“ schafft eine Klassengesellschaft, in der alle Personen außerhalb dieser kleinen Bevölkerungsgruppe von den wichtigsten politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind. Das Entscheidungsmonopol der kommunistischen Partei findet in der bei ihr liegenden Konzentration der Personalauswahl für die Volksvertretungen ihren sinnfälligen Ausdruck.

Unregelmäßigkeiten bei der Aufstellung der Wählerverzeichnisse und bei der Auszählung der Stimmen widersprechen den Grundsätzen der echten und gleichen Wahl. Selbst wenn die Rechtsnormen in diesem Bereich grundsätzlich den Erfordernissen des Völkerrechts entsprechen, so ist in der Praxis doch eine Reihe von Verstößen zu beobachten, die systematisch die Bestimmungen des Art. 25 IPBPR unterlaufen.

Hervorzuheben ist ferner die mangelnde Information über das Verfahren, eine Neinstimme abzugeben. Die in der DDR praktizierte Regelung, eine diesbezügliche Information der Bevölkerung zu verbieten, muß auch als ein Verstoß gegen die KSZE-Schlußakte von Helsinki gesehen werden, die unter Prinzip VII u. a. das Recht des Individuums bestätigt, seine Rechte auf dem Gebiet der Menschenrechte zu kennen.

Im Hinblick auf Art. 2 IPBPR ist zu beanstanden, daß mit der Ausnahme **Polens** in keinem WP-Staat ein wirksames Wahlprüfungsverfahren vorgesehen ist.

Bedenklich ist weiterhin die Praxis, Abgeordnete während der Legislaturperiode abzurufen. Sie führt ebenfalls zu einer Abwertung des eigentlichen Wahlvorganges, da sein Ergebnis dadurch im Nachhinein verändert werden kann. Völkerrechtlich bedenklich ist auch die Auffassung, die dem Vorgang der Kandidatennominierung eine höhere Bedeutung beimißt als dem Wahlakt. Darin liegt eine Abwertung, die die zentrale Bedeutung des Wahlaktes im geltenden Völkerrecht verkennt.

Die Diskrepanz zwischen formaler Gewährleistung und politischer Praxis wird bei der geheimen Stimmabgabe besonders deutlich. Die geheime Stimmabgabe ist in allen Staaten des Warschauer Paktes immer noch eine Randerscheinung. Hier zeigt sich auch die bewußte Herausbildung einer eigenen sozialistischen Wahltheorie, die darin kein Defizit, sondern den Ausdruck einer höheren Entwicklungsstufe der Gesellschaft im entwickelten Sozialismus sieht. Die Schwere des Eingriffs in die Menschenrechtssphäre ergibt sich in erster Linie durch die mit dem Verstoß im Bereich der geheimen Wahl einhergehenden Beeinträchtigungen der freien Äußerung des Wählerwillens. Darüber hinaus zeigt die Untersuchung der Praxis der Wahlrechtsausübung eine Vielzahl von Formen des sozialen Drucks auf, die insgesamt den Schluß nahelegen, daß eine freie Äußerung des Wählerwillens unter den obwaltenden Umständen nicht möglich ist. In diesem Bereich liegen fundamentale Verstöße gegen die Bestimmungen des IPBPR vor.

Anmerkungen

- 1) Vgl. dazu L. **Kühnhardt**, Die Universalität der Menschenrechte. Studie zur ideengeschichtlichen Bestimmung eines politischen Schlüsselbegriffs, München 1987, insbesondere S. 153–169 sowie 346–360.
- 2) S. u. a.: V. **Klocka/K. Ziemer**, Stichwort „Wahlen“, in: K. Ziemer (Hrsg.), Sozialistische Systeme. Politik — Wirtschaft — Gesellschaft, München-Zürich 1986, S. 531 ff.; S. **Lammich**, Wahlrecht und Wahlpraxis in den sozialistischen Ländern Europas (Charakteristische Merkmale), in: JOR Bd. XIII/1 (1972), S. 37 ff.; N. **Diederich**, Stichworte „Wahlen“, „Wahlssysteme“, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft. Eine vergleichende Enzyklopädie, hrsg. von C. D. Kernig u. a., Band VI, Freiburg-Basel-Wien 1972, S. 804 ff.; aus der Sicht der WP-Staaten s. H. **Graf/G. Seiler**, Wahl und Wahlrecht im Klassenkampf, Berlin(-Ost) 1971; Staatsrecht der DDR. Lehrbuch, 2. Aufl., Berlin(-Ost) 1984, S. 215 ff.
- 3) Zit. nach P. J. **Lapp**, DDR-Kommunalwahlen '84, DA 1984, S. 563 (563).
- 4) Strafrecht der Deutschen Demokratischen Republik. Kommentar zum Strafgesetzbuch, Berlin(-Ost) 1984, S. 467.
- 5) In den Verfassungen der DDR (Art. 47 Abs. 2), Ungarns (§ 2 Abs. 2), Polens (Art. 2) und der ČSSR (Art. 2) wird von der ‚Souveränität des werktätigen Volkes‘ gesprochen. Da auch die sozialistische Staatsrechtslehre davon ausgeht, daß der Begriff des Werktätigen mit dem des Bürgers gleichgesetzt werden könne, keine menschenrechtlich relevanten Auswirkungen in bezug auf Wahlen bekannt sind und auch in der Literatur (s. S. **Mampel**, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik Kommentar, 2. Aufl., Frankfurt/Main 1982, S. 147; 203 f.) Volkssouveränität und Souveränität des werktätigen Volkes gleichgesetzt werden (zur DDR vgl. insbesondere Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 5, 21 und 22), sollen diese beiden Ausdrücke hier auch synonym verwandt werden.
- 6) Der Anteil der Wahlkreise, in denen bei den Parlamentswahlen zwei Kandidaten nominiert wurden, betrug 1967 2,5 %, 1971 13,9 %, 1975 9,6 % und 1980 4,3 %.
- 7) Vgl. hierzu: M. **Cismarescu**, Die verfassungsrechtliche Entwicklung der Sozialistischen Republik Rumänien, JÖR Bd. 24 (1975), S. 260.
- 8) Art. 54 DDR-Verf.; Art. 28 Abs. 1 poln. Verf.; Art. 45 Abs. 1 rum. Verf.; Art. 90 Abs. 1 UdSSR-Verf.; Art. 30 Abs. 3 Verfassungsgesetz über die tschechoslowakische Föderation; § 20 Abs. 1 ung. Verf.
- 9) Vgl. Ch. E. **Ritterband**, Sowjetunion. Bürgerrechte — Völkerrecht. Kann die UdSSR, die den Pakt über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert hat, ihren Bürgern ein demokratisches Wahlrecht gem. Art. 25 gewährleisten?, Diessenhofen 1978, S. 73.
- 10) Dz.U. 1984, Nr. 9, Pos. 33. Dort ist die Pflicht zur Festsetzung eines neuen Wahltermins bis zum Ende des Jahres festgelegt. Am 3.12.1984 ist der Sejm dieser Pflicht nachgekommen. Vgl. Dz.U. 1984, Nr. 55, Pos. 279.
- 11) NZZ vom 29./30.1.1984.
- 12) S. weiterführend: H. **Hofmann**, Mehrparteiensystem ohne Opposition. Die nichtkommunistischen Parteien in der DDR, Polen, der Tschechoslowakei und Bulgarien, Frankfurt-Bern 1976.
- 13) In Bulgarien gibt es neben der Kommunistischen Partei mit 932.000 Mitgliedern (1986) noch den Bulgarischen Volksbund der Landwirte mit 120 000 Mitgliedern (Angaben für 1976 nach Munzinger Zeitarchiv), dessen Bestand in Art. 1 Abs. 3 der Verfassung garantiert wird.
- 14) In der DDR gibt es neben der SED mit 2.238.283 Mitgliedern und Kandidaten (1984, alle Angaben aus: DDR. Handbuch, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 3. Aufl., Köln 1985), die Christlich Demokratische Union Deutschlands (1981: über 120.000 Mitglieder), die Liberal-

- Demokratische Partei Deutschlands (1982: 82.000 Mitglieder), die Demokratische Bauernpartei Deutschlands (1982: 103.000 Mitglieder) und die National-Demokratische Partei Deutschlands (1982: 91 000 Mitglieder).
- 15) In Polen gibt es neben der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei (PVAP) noch die Vereinigte Volkspartei und die Demokratische Partei, deren Bestand in Art. 3 Abs. 2 der Verfassung garantiert ist.
- 16) In der Tschechoslowakei gibt es neben der KPČ im böhmischen Landesteil die Tschechoslowakische Sozialistische Partei, die Tschechoslowakische Volkspartei und im slowakischen Landesteil die Partei der Slowakischen Erneuerung und die Freiheitspartei.
- 17) Weiterführend S. **Lammich**, Grundzüge des sozialistischen Parlamentarismus, Baden-Baden 1977, S. 28 ff.
- 18) In den Art. 12–21 des bulgarischen Wahlgesetzes ist ausdrücklich von Wahllisten im Plural die Rede.
- 19) § 16 der DDR-Wahlordnung spricht nur vom Recht, nicht von der Pflicht, die Wahlvorschläge der demokratischen Parteien und Massenorganisationen zu einem gemeinsamen Wahlvorschlag zu vereinigen.
- 20) Der „Block aus Kommunisten und Parteilosen“ in der UdSSR ist weder gesetzlich verankert noch organisatorisch strukturiert (L. **Révész**, in: M. Fincke (Hrsg.), Handbuch der Sowjetverfassung Bd. II, Berlin(-West) 1983, S. 844 (846). Die Aufstellung mehrerer Kandidatenlisten ist deshalb formalrechtlich möglich.
- 21) S. Sowjetunion heute Nr. 8/1987, S. 30.
- 22) O. **Luchterhandt**, UN-Menschenrechtskonventionen — Sowjetrecht — Sowjetwirklichkeit. Ein kritischer Vergleich, Baden-Baden 1980, S. 156.
- 23) Zur PRON s. D. **Bingen**, Die neue polnische Sammlungsbeziehung PRON und die Reform des Wahlsystems, Berichte BIOst, Nr. 38/1984.
- 24) Weiterführend: F. **Majoros**, Wahlrechtsreform in Ungarn, Berichte BIOst, Nr. 57/1984; G. **Mavius**, Die Parlamentswahlen in Ungarn 1985, Südosteuropa 1985, S. 536 ff.; G. **Racz**, Political Participation and Developed Socialism. The Hungarian Elections of 1985, Soviet Studies 1987, S. 42 ff.
- 25) § 45 Abs. 2 ung. WahlG.
- 26) F. **Majoros**, Das neue ungarische Wahlgesetz in der Praxis, Berichte BIOst, Nr. 32/1985, S. 39.
- 27) Vgl. International Herald Tribune vom 19.6.1985.
- 28) Art. 2 und 3 bulg. WahlG; § 2 Satz 1 sowie §§ 3 und 4 WahlG DDR; Art. 6 poln. WahlG; § 2 tsch. WahlG; Art. 2 rum. WahlG; Art. 2.3 WahlG UdSSR.
- 29) G. V. **Barabašev**, Izbiratel'naja kampanija: celi i sredstva (Die Wahlkampagne: Ziele und Mittel), in: Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo (Sowjetstaat und -recht) 1987, Nr. 4, S. 3 (9), Übersetzung: O. Luchterhandt.
- 30) Sowjetunion heute (Anm. 21).
- 31) Ebda.
- 32) S. dazu **Lammich** (Anm. 17) mit weiteren Literaturhinweisen.
- 33) Weiterführend dazu s. H.-J. **Brandt**, Die Kandidatenaufstellung zu den Volkskammerwahlen der DDR. Entscheidungsprozesse und Auswahlkriterien, Berlin(-West) 1983; G. **Köttschau**, Das Wahlsystem der UdSSR unter besonderer Berücksichtigung der Wahlen zum Obersten Sowjet der UdSSR, Freiburg 1981, insbesondere S. 199 ff.; P. J. **Lapp**, Wahlen in der DDR. Wählt die Kandidaten der Nationalen Front!, Berlin (-West) 1982, S. 49 ff.
- 34) **Luchterhandt** (Anm. 22), S. 158 ff.
- 35) **Lapp** (Anm. 33), S. 31
- 36) Ebda., S. 28.
- 37) Ebda., S. 33.
- 38) Ebda., S. 43.
- 39) Vgl. **Brandt** (Anm. 33), S. 176 ff., S. 369.
- 40) **Lapp** (Anm. 33), S. 28 f.
- 41) Aus der Sowjetunion ist das Beispiel des Historikers Roj Medvedev und von Ljudmila Agapova bekannt, deren Kandidatur 1979 mit dem Hinweis zurückgewiesen wurde, sie seien weder von einem „Kollektiv der Werktätigen“, noch von einer „gesellschaftlichen Organisation“ (im rechtlichen Sinne) nominiert worden. S. dazu: **Luchterhandt** (Anm. 22), S. 158.
- 42) R. **Karklins**, Soviet Elections Revisited: Voter Absentism in Noncompetitive Voting, in: American Political Science Review, Vol. 80, No. 2, June 1986, S. 449 (451 f.).
- 43) Zit. nach Süddeutsche Zeitung vom 21.10.1971.
- 44) Barabašev (Anm. 29), S. 5.
- 45) Süddeutsche Zeitung vom 10.6.1986.
- 46) So der Sekretär der Wahlkommission, Hans-Joachim Semmler (SED), in „Radio DDR“, zit. nach: Die Welt vom 5.5.1984.
- 47) ND vom 9.5.1986.
- 48) Ebda.
- 49) ND vom 25.5.1981; für die Sowjetunion 1975: 5,7 % der Wahlberechtigten, **Karklins** (Anm. 42), S. 454.
- 50) Für die Sowjetunion s. Das Wahlsystem in der UdSSR und die moralisch-politische Einheit der sowjetischen Gesellschaft, in: Kontinent Nr. 32 (1985), S. 80 (81); **Karklins** (Anm. 42), S. 454; zur DDR s. Die Zeit vom 22.10.1976.
- 51) Für die Sowjetunion s. G. **Brunner**, Politische Soziologie der UdSSR, Teil II, Wiesbaden 1977, S. 45 f.; **ders.**, Politisches System und Verfassungsordnung, in: H. G. Bütow (Hrsg.), Länderbericht Sowjetunion, Bonn 1986, S. 151 (187).
- 52) **Lammich** (Anm. 17), S. 60.
- 53) Ebda., S. 51 und 57 f.
- 54) W. **Glogowski/W. Knobelsdorf**, Die Wahlen zum Sejm in Polen, OE 1986, S. 549 (555).
- 55) Art. 6 Abs. 1 bulg. Verf.; Art. 54 DDR-Verf.; Art. 2 Abs. 1 poln. Verf.; Art. 4 Abs. 1 rum. Verf.; Art. 95 und 99 UdSSR-Verf.; Art. 3 Abs. 1 ČSSR-Verf.; § 71 Abs. 1 ung. Verf.
- 56) Art. 5 bulg. WahlG; § 2 WahlG DDR; Art. 8 poln. WahlG; § 2 ČSSR WahlG; § 51 Abs. 1 ung. WahlG; Art. 5 WahlG UdSSR.
- 57) §§ 31 f. WahlG der DDR. Art. 52 Abs. 1 WahlG UdSSR schreibt das Vorhandensein von „Kabinen oder Zimmern für die geheime Stimmabgabe“ im Wahllokal vor.
- 58) Vgl. G. P. **van den Berg**, A New Electoral Law in the Soviet Union, RSL 1978, S. 353 (359 f.).
- 59) **Luchterhandt** (Anm. 22), S. 160 ff.
- 60) Ebda., S. 159.
- 61) So vom Wahlvorstand im Wahllokal 802 am Prenzlauer Berg in Ostberlin. Vgl. G. **Rudolph**, Nur einer hat in den ersten drei Stunden die Kabine benutzt, Die Welt vom 9.6.1986; in diesem Sinne auch: W. **Kirchhoff**, Stellvertretender Vorsitzender der Nationalen Front, Süddeutsche Zeitung vom 10.6.1986.
- 62) S. auch das entsprechende Bild bei **Lapp** (Anm. 33), S. 89.
- 63) Ein entsprechendes Bild ist zu finden in der DDR-Zeitschrift „Schützen und Helfen“ Nr. 4/1984, S. 3; vgl. auch die Bilder in „Neue Zeit“, Nr. 139 vom 15.6.1981, S. 3, die „fliegende Wahllokale“ im Krankenhaus zeigen.
- 64) § 210 StGB DDR; Art. 132 StGB RSFSR; § 211 ung. StGB; Art. 189 § 1 poln. Strafkodex; § 177 StGB ČSSR; Art. 167 bulg. StGB.

- ⁶⁵⁾ ND vom 13./14.6.1986.
- ⁶⁶⁾ Solidarność-Informationsbulletin Nr. 33 vom 25.11.1985, S. 8.
- ⁶⁷⁾ **Karklins** (Anm. 42), S. 462.
- ⁶⁸⁾ § 211 StGB DDR; Art. 189 § 1 poln. Strafkodex; Art. 169 bulg. StGB; § 211 ung. StGB; Art. 104 rum. WahlG.
- ⁶⁹⁾ Vgl. **Kontinent** (Anm. 50), S. 82; s. auch: **Karklins** (Anm. 42), S. 452 f.
- ⁷⁰⁾ **Glogowski/Knobelsdorf** (Anm. 52), S. 550.
- ⁷¹⁾ Solidarność-Informationsbulletin Nr. 32 vom 24.10.1985.
- ⁷²⁾ **Glogowski/Knobelsdorf** (Anm. 52), S. 550.
- ⁷³⁾ **Kontinent** (Anm. 50), S. 82. Auf bis zu 5 % schätzt **Karklins** (Anm. 42), S. 453 (mit weiteren Nachweisen) diesen Anteil.
- ⁷⁴⁾ **Karklins** (Anm. 42), S. 452; **Kontinent** (Anm. 50), S. 82.
- ⁷⁵⁾ **Karklins** (Anm. 42), S. 449; 451., 460; 462; 465.
- ⁷⁶⁾ Zum Verfahren der Stimmauszählung s. im einzelnen: §§ 37–41 WahlG DDR; Kapitel 8 bulg. WahlG; Kapitel 11 poln. WahlG; Kapitel X rum. WahlG; Kapitel IX WahlG UdSSR; § 55 ung. WahlG; Abschnitt 3 ČSSR WahlG. Wahlfälschung durch Mitglieder der Wahlkommissionen wird in der DDR mit bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe geahndet (§ 211 StGB DDR); zur Wahlprüfung in der Sowjetunion s. **Révész** (Anm. 20), S. 846 f.
- ⁷⁷⁾ **Kontinent** (Anm. 50), S. 82.
- ⁷⁸⁾ **Bingen** (Anm. 23), S. 56; **Glogowski/Knobelsdorf** (Anm. 50), S. 550.
- ⁷⁹⁾ **Glogowski/Knobelsdorf** (Anm. 50), S. 555.
- ⁸⁰⁾ T. **Ammer**, Wahlen in der DDR — Versuch einer Analyse, Politische Studien Jan./Feb. 1977, S. 47 (48 f.).
- ⁸¹⁾ Vgl. **Lapp** (Anm. 33), S. 91 ff.; **Mampel** (Anm. 5), S. 641.
- ⁸²⁾ Solidarność-Informationsbulletin Nr. 33 vom 25.11.1985, S. 8; **Glogowski/Knobelsdorf** (Anm. 52), S. 550.
- ⁸³⁾ **Glogowski/Knobelsdorf** (Anm. 52), S. 556.
- ⁸⁴⁾ **Lammich** (Anm. 17), S. 67 f.
- ⁸⁵⁾ Der Spiegel Nr. 32 vom 4.8.1986, S. 48.

D. Freizügigkeit

von Prof. Dr. Georg Brunner

Gliederung

	Seite
I. Vorbemerkung	96
II. Innerstaatliche Freizügigkeit	96
1. Der völkerrechtliche Rahmen	96
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	96
a) Verfassungsrechtliche Lage	96
b) Ausweis- und Meldewesen	96
c) Grenz- und Sperrgebiete	98
d) Administrativ-präventive Sicherungsmaßnahmen	98
e) Einzelne Volksgruppen	99
f) Ausländer	100
3. Bewertung	101
III. Ausreisefreiheit	102
1. Der völkerrechtliche Rahmen	102
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	102
a) Paßgesetzgebung	102
b) Verwaltungspraxis	104
aa) Ostreisen	104
bb) Westreisen	105
c) Ausländer	105
d) Grenzsicherung und „Republikflucht“	106
3. Bewertung	107
IV. Auswanderungsfreiheit	108
1. Der völkerrechtliche Rahmen	108
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	108
a) Verfassungsrecht und Paßgesetzgebung	108
b) Verwaltungspraxis	108
c) Schikanen	110
3. Bewertung	110
V. Rückreisefreiheit	110
1. Der völkerrechtliche Rahmen	110
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	110
a) Allgemeine Rechtslage	110
b) Aberkennung der Staatsangehörigkeit	110
c) Emigranten	111
aa) „Legale“ Emigranten	111
bb) „Illegale“ Emigranten	111
3. Bewertung	112
Anmerkungen	113

I. Vorbemerkung

Die völkerrechtliche Verpflichtung der WP-Staaten, das bereits in Art. 13 AEMR enthaltene Menschenrecht auf Freizügigkeit im Rahmen ihrer Gebiets- und Personalhoheit zu gewährleisten, beruht auf Art. 12 IPBPR und erfährt durch Art. 5 lit. d, i und ii der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sowie durch zahlreiche KSZE-Abreden eine zusätzliche Verstärkung. Sowohl im Rahmen der Vereinten Nationen (Inglés-Bericht 1963, vorläufige Mubanga-Chipoya-Berichte 1984, 1985) als auch im Ergebnis anderweitiger internationaler Initiativen (Uppsala-Deklaration 1972; Siracusa-Prinzipien 1984; Bericht der niederländischen Baehr-Kommission 1986; Straßburger Deklaration 1986) sind verschiedene Untersuchungen durchgeführt und Empfehlungen erarbeitet worden, um Inhalt und Schranken des völkerrechtlichen Freizügigkeitsstandards genauer zu bestimmen. Ungeachtet der teilweise gravierenden Auslegungsprobleme steht fest, daß die Freizügigkeit im Sinne des Art. 12 IPBPR drei Elemente umfaßt, die mit unterschiedlichen Vorbehalten versehen sind: 1. die innerstaatliche Freizügigkeit, einschließlich der freien Wohnsitzwahl, 2. die Ausreisefreiheit, unter Einschluß der Auswanderungsfreiheit, 3. die Rückreisefreiheit. Auf Art. 13 IPBPR, der für den Fall der Ausweisung von Ausländern gewisse Verfahrensgarantien vorsieht, wird im folgenden nicht eingegangen, da er in der Praxis relativ wenig Probleme aufwirft.

II. Innerstaatliche Freizügigkeit

1. Der völkerrechtliche Rahmen

Das Recht, sich im jeweiligen Aufenthaltsstaat frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen, steht gemäß Art. 12 Abs. 1 IPBPR allen Inländern und denjenigen Ausländern zu, die sich rechtmäßig im Staatsgebiet aufhalten. Die Voraussetzungen eines rechtmäßigen Aufenthalts von Ausländern kann jeder Staat grundsätzlich nach eigenem Ermessen festlegen, wie er auch deren Aufenthalt befristen kann. Besondere Einschränkungen der Freizügigkeit für Ausländer sind jedoch an sich nicht zulässig. Trotzdem haben die KSZE-Staaten die Aufnahme von Absichtserklärungen in die Helsinki-Schlufakte von 1975 für erforderlich gehalten, die Reisemöglichkeiten von Ausländern und namentlich von Journalisten unter Berücksichtigung entgegenstehender Sicherheitserfordernisse zu erleichtern. Ungeachtet dieser Abreden ist eine Einschränkung der innerstaatlichen Freizügigkeit für In- und Ausländer gleichermaßen nur unter folgenden Voraussetzungen zulässig (Art. 12 Abs. 3 IPBPR): 1. Sie muß in formaler Hinsicht „gesetzlich“ (by law) vorgesehen sein. Ein förmliches Parlamentsgesetz dürfte zwar wünschenswert, aber nicht unbedingt erforderlich sein. Auch eine auf dem Verordnungswege erlassene abstrakt-generelle Regelung genügt, sofern sie in gehöriger Weise publiziert wird, die die Kenntnisnahme jedermann ermöglicht. 2. Sie muß durch den Schutz bestimmter Rechts-

güter materiell gerechtfertigt sein: nationale Sicherheit, öffentliche Ordnung (ordre public), Volksgesundheit, öffentliche Sittlichkeit, Rechte und Freiheiten anderer. Diese Begriffe sind gewiß vage, aber als Bestandteile einer Ausnahmebestimmung sind sie eng auszulegen. 3. Sie muß mit den übrigen im IPBPR anerkannten Rechten vereinbar sein. Dies bedeutet u. a. im Hinblick auf den Gleichheitssatz und die einzelnen Diskriminierungsverbote (Art. 2 Abs. 1; 26), daß Einschränkungen der Freizügigkeit wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen und sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status der Betroffenen unzulässig sind.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Verfassungsrechtliche Lage

Die Freizügigkeit ist in den meisten WP-Staaten **nicht verfassungsrechtlich abgesichert** und mithin kein Grundrecht. Allein in der Tschechoslowakei (Art. 31 Verf.) und der DDR (Art. 32 Verf.) ist sie als Grundrecht vorgesehen, das freilich im Sinne des kommunistischen Grundrechtsverständnisses zu deuten ist. In der Sache bewirkt dies keinen Unterschied. Der normative Umfang der innerstaatlichen Freizügigkeit läßt sich überall nur von ihren Einschränkungen her bestimmen, die in der Rechtsordnung unterhalb der Verfassungsebene anzutreffen sind. Die meisten Einschränkungen finden sich im Verwaltungs-, Straf-, Strafprozeß- und Ausländerrecht. Von ihnen sollen nur die wichtigsten genannt werden.

b) Ausweis- und Meldewesen

Allgemeine Einschränkungen der Freizügigkeit ergeben sich zunächst aus dem **Ausweis- und Meldewesen**, das in folgenden Rechtsnormen geregelt ist:

- **Bulgarien:** Erlaß Nr. 2772 vom 23.12.1980 über die Pässe und die Registrierung der Adressen der Bürger der Volksrepublik Bulgarien (DV Nr. 100/1980); Bestimmungen des Innenministeriums zur Durchführung des Erlasses Nr. 2772 (DV Nr. 39/1981).
- **DDR:** VO über die Personalausweise der DDR — PersonalausweisO — vom 23.9.1963 (GBl. II S. 700) i. d. F. der Bekanntmachung vom 10.8.1978 (GBl. I S. 344); 3. DBSt. zur PersonalausweisO vom 4.9.1978 (GBl. I S. 346); VO über das Meldewesen in der DDR — MeldeO — vom 15.7.1965 (GBl. II S. 761) i. d. F. der Bekanntmachung vom 10.6.1981 (GBl. I S. 282).
- **Polen:** Gesetz über die Registrierung der Bevölkerung und die Personalausweise vom 10.4.1974 (Dz. U. 1974, Nr. 14, Pos. 85) i. d. F. der Bekanntmachung vom 15.6.1984 (Dz. U. 1984, Nr. 32, Pos. 174); VO des Ministerrats vom 19.6.1984 betr. Dokumente des Identitätsnachweises (Dz. U. 1984, Nr. 32, Pos. 175); VO des Innenministers vom 28.6.1984 betr. die Erfüllung der Meldepflicht und

die Führung des Bevölkerungsregisters (Dz. U. 1984, Nr. 32, Pos. 176).

- **Rumänien:** Gesetz Nr. 5/1971 über die Personalausweise der rumänischen Staatsbürger sowie das Verfahren beim Wechsel des Wohnsitzes und des Aufenthaltsortes vom 18.3.1971 (BO I, Nr. 36/1971) i. d. F. der Bekanntmachung vom 24.4.1978 (BO I, Nr. 34/1978).
- **Sowjetunion:** Ordnung über das Paßsystem in der UdSSR, bestätigt durch VO des Ministerrats vom 28.8.1974 (SP SSSR 1974, Nr. 19, Art. 109); VO des Ministerrats vom 28.8.1974 über einige Bestimmungen der Anmeldung von Bürgern (SP SSSR 1974, Nr. 19, Art. 110 — unvollständig veröffentlicht). Deutscher Text beider Normen in: JOR Bd. XVII/1 (1976), S. 207 ff.; OEA 1977, S. 251 ff.
- **Tschechoslowakei:** Gesetz vom 19.12.1957 über die Personalausweise (Sb. Nr. 75/1957); VO des Innenministeriums vom 12.11.1984 zur Durchführung des o. g. Gesetzes (Sb. Nr. 119/1984); Gesetz vom 10.11.1982 über die Meldepflicht und die Registrierung der Bevölkerung (Sb. Nr. 135/1982).
- **Ungarn:** RegierungsVO Nr. 38/1969. (XI.17.) Korm. über den Personalausweis; VO des Innenministers Nr. 5/1985. (XII.22.) BM über den Personalausweis; VO des Innenministers Nr. 6/1983. (XI.20.) BM über die Anmeldung und Registrierung der Anschrift.

Die Rechtslage in der **Sowjetunion** unterscheidet sich von derjenigen in den übrigen osteuropäischen Ländern grundlegend. Sie ist durch die zaristische Tradition des von Peter dem Großen 1719 eingeführten Systems der Inlandspässe geprägt, das nicht nur eine totale polizeiliche Überwachung aller Aufenthalts- und Wohnsitzwechsel, sondern auch willkürliche Eingriffe in die Freizügigkeit ermöglicht. Die mit Wirkung vom 1.1.1976 erfolgte Neuregelung der Materie, nach der jeder Sowjetbürger bis zum Jahresende 1981 einen neuen Inlandspass (passport) erhalten haben sollte, hat wohl einige Lockerungen, aber keine grundlegenden Veränderungen mit sich gebracht¹⁾. Der Besitz eines derartigen Passes ist grundsätzliche Voraussetzung eines jeglichen Ortswechsels. Aus diesem Grunde mußte die Anordnung der Sowjetregierung, daß diejenigen Landbewohner, denen zuvor keine Pässe ausgehändigt worden waren, nunmehr einen Paß erhalten sollten, als ein begrüßenswerter Fortschritt gewertet werden. Betroffen hiervon waren vor allem die Kolchosbauern, die in Ermangelung eines Passes (Ausnahme: baltische Republiken, Gebiet Moskau, Teile des Gebiets Leningrad) ihr Dorf ohne Erlaubnis nicht verlassen konnten. Ob die vorgesehene Ausgabe der Pässe tatsächlich erfolgt ist, konnte nicht festgestellt werden. Da der Wunsch nach einem längeren Ortswechsel vornehmlich beim Austritt aus dem Kolchos praktische Bedeutung erlangt und eine Austrittserklärung erst mit Zustimmung des Vorstandes und der Mitgliederversammlung wirksam wird²⁾, deren Verweigerung zudem nicht angefochten werden kann, kann die unerwünschte Landflucht nach wie vor erschwert werden. Ist der Sowjetbürger im Besitz eines Passes, so kann er seinen Wohnort vorübergehend verlassen und sich im Lande frei bewe-

gen; er unterliegt an seinem jeweiligen Aufenthaltsort nur einer Registrierungspflicht, der er binnen drei Tagen, in Beherbergungsstätten, Krankenhäusern usw. sofort nachzukommen hat. Wesentlich größeren Schwierigkeiten begegnen ein Wohnsitzwechsel und ein Aufenthaltswechsel von über anderthalb Monaten. In beiden Fällen sind eine polizeiliche Abmeldung (vypiska) vor der Abreise und eine polizeiliche Anmeldung (propiska) binnen drei Tagen nach Ankunft erforderlich, die in den Paß eingetragen werden. Ob es sich bei der Erteilung des Ab- und Anmeldevermerks um eine gebundene Erlaubnis oder um eine Ermessensentscheidung handelt, ist angesichts der sowjetischen Rechtswirklichkeit eine müßige Fragestellung. Fest steht, daß die zuständige Polizeibehörde den Anmeldeantrag ablehnen kann und der Antragsteller in diesem Fall den Aufenthaltsort binnen sieben Tagen zu verlassen hat (Ziff. 27 PaßO). Die Polizeipraxis wird durch interne Verwaltungsvorschriften gelenkt, die zum größten Teil nicht veröffentlicht sind. Aus den publizierten Rechtsnormen geht nur hervor, daß für die Anmeldung in Städten und städtischen Siedlungen — von gewissen Ausnahmen abgesehen (Unterkunft bei Ehegatten und nahen Verwandten, Studenten, Wehrdienstentlassene an ihrem ursprünglichen Wohnort usw.) — der Nachweis von ausreichendem Wohnraum Voraussetzung ist (Ziff. 25 Abs. 1 PaßO, AnmeldeBest.). Somit erweist sich das Anmeldevermerk als eine Zuzugsgenehmigung, für deren Erteilung in den besonders begehrten Großstädten (režimnye goroda) zusätzliche Restriktionen gelten. Der Aufenthalt ohne Paß oder Anmeldebestätigung wird im Wiederholungsfall als Straftat verfolgt und kann mit Freiheitsentzug bis zu einem Jahr bestraft werden, wobei die einschlägigen Bestimmungen in den Strafgesetzbüchern der einzelnen Unionsrepubliken vornehmlich in dem Punkte differenzieren, ob eine einmalige oder zweimalige Ahndung als Ordnungswidrigkeit Voraussetzung für eine Kriminalstrafe ist³⁾. Da die Ablehnung eines Anmeldeantrags nicht anfechtbar ist, kann der Sowjetbürger, dem der Anmeldevermerk rechtswidrig versagt worden ist, eine gerichtliche Inzidentprüfung der Angelegenheit nur erreichen, wenn er bereit ist, das Risiko eines Ordnungswidrigkeits- oder Strafverfahrens auf sich zu nehmen.

Eine vergleichbare grundsätzliche Einschränkung der innerstaatlichen Freizügigkeit besteht allein in **Rumänien**, wo sie durch das Dekret Nr. 59/1978 eingeführt worden ist. Seitdem bedarf jeder Aufenthaltswechsel von mehr als fünf Tagen eines polizeilichen Aufenthaltsvermerks, der in den Personalausweis eingetragen und nur in gesetzlich bestimmten Fällen (Arbeitsplatzwechsel, Ausbildung, Krankheit usw.) oder aus sonst wichtigen Gründen erteilt wird. Bei Dienstreisen, Erholungsaufenthalt und dem Besuch naher Verwandter (Eltern, Kinder, Geschwister) tritt die Verpflichtung zur Einholung eines Aufenthaltsvermerks erst nach 30 Tagen ein. Ein Wohnsitzwechsel bedarf des polizeilichen Anmeldevermerks, der nur erteilt wird, wenn ein Wohnungsnachweis und — bei Wehrpflichtigen — eine Bescheinigung über die militärische Erfassung am neuen Wohnort vorgelegt werden. Für 14 durch den Ministerrat bestimmte Großstädte bestehen besondere Zuzugsbeschränkungen⁴⁾. Die

Anzahl der Personen, die zwecks Arbeitsaufnahme zugelassen werden können, wird auf der Grundlage des voraussichtlichen Arbeitskräftebedarfs durch Präsidialdekret jährlich festgesetzt. Über die Erteilung der Zuzugsgenehmigung entscheidet der regionale Verwaltungschef auf Vorschlag einer besonderen Kommission, die den erforderlichen Antrag des potentiellen Arbeitgebers individuell prüft. Außerhalb dieses Verfahrens begründen nur besondere Umstände namentlich familiärer Natur eine Zuzugsberechtigung. Schließlich ist ab 1982 für leitende Mitarbeiter in Partei, Staat, Wirtschaft und gesellschaftlichen Organisationen sowie für alle Professoren, Lehrer und Ärzte eine Residenzpflicht am Arbeitsort eingeführt worden, der innerhalb von drei Monaten nachzukommen ist und deren Verletzung die sofortige Kündigung und das Verbot, künftig leitende Positionen zu bekleiden, nach sich zieht⁵⁾.

Die Ausweis- und Meldevorschriften der **übrigen Staaten** sind mehr oder minder streng, machen aber die Zulässigkeit eines längeren Aufenthaltswechsels letztlich nicht von einer polizeilichen Genehmigung abhängig. In **Bulgarien** ist für die ständige oder zeitweilige Wohnsitznahme in ca. 115 Städten eine besondere Zuzugsgenehmigung erforderlich. Sie darf nur bestimmten Kategorien von Arbeitnehmern erteilt werden, die in einer vom Ministerrat am 25.11.1974 bestätigten und seither laufend geänderten „Anordnung über die zeitweilige Beschränkung der Aufnahme von neuen Einwohnern in Städten“ (DV Nr. 94/1974) minuziös aufgezählt sind. Diese einschneidende Beschränkung der freien Wohnsitzwahl wird mit der Notwendigkeit gerechtfertigt, die richtige demographische und wirtschaftliche Entwicklung der Städte zu gewährleisten, und bildet ein Instrument der umfassenden Raumordnung, Wirtschaftsplanung und Arbeitskräfteelenkung.

In **Polen** sind die befristeten Zuzugsbeschränkungen für das überbevölkerte Warschau Ende 1980 ausgelaufen, und die im 1984 neugefaßten MeldeG enthaltene Ermächtigung an den Ministerrat, aus bestimmten Gründen Beschränkungen der Freizügigkeit anzuordnen, ist nunmehr so formuliert, daß Zuzugsbeschränkungen aus sozialpolitischen Gründen nicht gedeckt sind.

c) Grenz- und Sperrgebiete

In allen Ländern ist die Freizügigkeit in den **Grenzgebieten** und aus militärischen oder sonstigen Gründen festgelegten **Sperrgebieten** beschränkt. An der Staatsgrenze herrscht ein besonderes Regime, das länderweise beträchtliche Unterschiede aufweist und vielfach auch innerhalb eines Staates je nach Grenzabschnitt variiert. Für die Durchsetzung des Grenzregimes sind mit polizeilichen Zwangsbefugnissen ausgestattete Grenztruppen zuständig. Die Verletzung der vielfältigen Aufenthalts- und Verhaltensbeschränkungen wird als Ordnungswidrigkeit, in der Sowjetunion im Wiederholungsfalle sogar als Straftat verfolgt.

d) Administrativ-präventive Sicherungsmaßnahmen

Die Einschränkungen der Freizügigkeit im Rahmen des Strafverfahrens und -vollzugs betreffen in erster Linie die persönliche Freiheit sowie die justiziellen Menschenrechte und gehören folglich in einen anderen Zusammenhang (vgl. Abschnitt H — F.-Chr. Schroeder). Die Grenzen zwischen den strafrechtlichen Maßnahmen der Besserung und Sicherung und den **administrativ-präventiven Sicherungsmaßnahmen** polizeilicher Natur sind allerdings fließend. Sie sind bereits erreicht, wenn das Strafgericht nur die Grundsatzentscheidung trifft und deren Konkretisierung dem Ermessen der Verwaltungsbehörden überlassen bleibt, wie es in der DDR bei der Zusatzstrafe der Aufenthaltsbeschränkung (§§ 51, 52 StGB) und den „staatlichen Kontrollmaßnahmen“ (= Polizeiaufsicht, § 48 StGB) der Fall ist. Erst recht aktuell werden sie bei der Anordnung von Freizügigkeitsbeschränkungen gegenüber Straftätern, während sie bei Freizügigkeitsbeschränkungen, die vom Erfordernis der Straffälligkeit losgelöst sind und aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verhängt werden, eindeutig überschritten sind. Die rechtliche und tatsächliche Lage in den einzelnen WP-Staaten stellt sich recht unterschiedlich dar.

Die **gerichtliche Anordnung der Polizeiaufsicht über Straftätere**, mit der verschiedenartige, die Freizügigkeit beschränkende Auflagen verbunden werden können, ist in den Strafgesetzbüchern der DDR (§ 48) und Polens (Art. 62 ff.) vorgesehen. In der **Tschechoslowakei** wurde sie durch das Gesetz über die Schutzaufsicht vom 25.4.1973 (Sb. Nr. 44/1973) eingeführt. Über einen gerichtlichen Mißbrauch der „Schutzaufsicht“ (ochranný dohled), die nach einer Verurteilung wegen bestimmter Straftaten für die Dauer von 1—3 Jahren verhängt werden kann oder muß, wird im Zusammenhang mit der Verfolgung von Dissidenten seit 1981 berichtet⁶⁾.

Die tschechoslowakische „Schutzaufsicht“ ist der **sowjetischen „Verwaltungsaufsicht“** (administrativnyj nadzor) nachgebildet worden, die dort zur Verfolgung von Dissidenten seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre systematisch eingesetzt wird⁷⁾. Bei der sowjetischen Variante handelt es sich allerdings um eine **Polizeiaufsicht, die keiner gerichtlichen Anordnung bedarf**⁸⁾. Sie wird gegenüber Straftätern verhängt, die als besonders gefährliche Rückfällige eingestuft oder wegen schwerer Delikte verurteilt worden sind und entweder während der Haftzeit oder nach der Haftentlassung Anzeichen eines „asozialen“ Lebenswandels gezeigt haben. Sie wird durch die Polizei teils in eigener Kompetenz, teils mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft für die Dauer von sechs Monaten bis zu einem Jahr angeordnet und kann im zeitlichen Rahmen der Straftilgungsfrist jeweils um sechs Monate mehrfach verlängert werden. Ihre Anordnung ist nicht nur bei der Straftat, sondern auch innerhalb der folgenden drei Jahre zulässig. Die Unmenschlichkeit der Verwaltungsaufsicht, die u. a. den Zwangsaufenthalt an einem zugewiesenen Ort und fast unbegrenzte Polizeieingriffe in die persönliche Intimsphäre beinhaltet, wird in ihrem vollen Ausmaß erst im Zusammenhang mit dem Strafvollzug erkennbar, wie er vornehmlich an politischen Gefangenen

praktiziert wird. Das Gericht spricht neben einer Freiheitsstrafe als Zusatzstrafe gewöhnlich die Verbannung (ssylka) oder die Ausweisung aus dem Wohnort (vysylka) für zwei bis fünf Jahre aus. Daran schließt sich die Verwaltungsaufsicht an, gegen deren Anordnung der Rechtsweg versagt ist. Der somit vorgezeichnete Leidensweg Straflager — Verbannung — Polizeiaufsicht mit Aufenthaltsverpflichtung ist damit aber noch nicht zu Ende. Denn nach dem System der Inlandspässe (vgl. oben unter 2. a)) benötigt der Gepeinigte nunmehr eine Anmeldebestätigung, um nach Hause zurückkehren zu können. Und diese wird ihm auf Grund geheimer Instruktionen meistens verweigert.

Nach ihrer rechtlichen Ausgestaltung gehen die **nach bulgarischem und ungarischem Polizeirecht zulässigen Freizügigkeitsbeschränkungen** über die sowjetische Verwaltungsaufsicht noch insofern hinaus, als ihre Anordnung nicht nur gegenüber bestimmten Straftätern, sondern auch bei einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erfolgen kann. Das **bulgarische** Polizeigesetz ermächtigt die zuständigen Milizbehörden, in eigener Kompetenz die Polizeiaufsicht und mit Zustimmung des Bezirksstaatsanwalts das Verbot, den Wohnsitz zu verlassen, als präventive Verwaltungsmaßnahmen anzuordnen⁹⁾. Die Höchstdauer dieser Aufenthaltsbeschränkungen beträgt sechs Monate, doch können sie beliebig oft wiederholt werden. Durch eine Gesetzesänderung¹⁰⁾ ist im August 1983 die Zwangsansiedlung an einem vom Wohnsitz verschiedenen Ort, d. h. die Verbannung, als eine weitere präventive Verwaltungsmaßnahme hinzugekommen, die vom Innenminister im Einvernehmen mit dem Generalstaatsanwalt für die Dauer von einem bis zu drei Jahren angeordnet wird. Als Verwaltungsakte können die präventiven Verwaltungsmaßnahmen grundsätzlich gerichtlich angefochten werden. Es bestehen aber erhebliche Zweifel daran, ob diese Möglichkeit praktisch auch dann besteht, wenn die Freizügigkeitsbeschränkungen — wie mehrfach bekannt geworden¹¹⁾ — aus politischen Gründen angeordnet werden. Denn nach Art. 34 Ziff. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1979 sind diejenigen Verwaltungsakte der gerichtlichen Kontrolle entzogen, die mit der Sicherheit des Landes unmittelbar zusammenhängen, und nach Art. 39 Abs. 3 Ziff. 5 PolizeiG können präventive Verwaltungsmaßnahmen auch gegen Personen ergriffen werden, die die Sicherheit des Landes gefährden. Die **ungarischen** Polizeibehörden können zum Zwecke der Kriminalitätsvorbeugung und der Gefahrenabwehr aus eigener Machtvollkommenheit das Aufenthaltsverbot und die Polizeiaufsicht anordnen¹²⁾, deren Einzelheiten 1985 geringfügig verschärft worden sind¹³⁾. Die Dauer der Zwangsmaßnahme beträgt zwei Jahre und kann um ein weiteres Jahr verlängert werden; in bestimmten Fällen beträgt sie drei Jahre und kann zweimal um je ein Jahr verlängert werden. Ein gerichtlicher Rechtsschutz ist dem Betroffenen versagt. Fälle eines politischen Mißbrauchs dieses an sich scharfen Polizeiinstruments sind kaum bekannt geworden. In der **DDR** können präventive Freizügigkeitsbeschränkungen gerichtlich wie außergerichtlich ergriffen werden. Die Gerichte können auf Antrag der örtlichen Verwaltungsorgane auch außerhalb ei-

nes Strafverfahrens Aufenthaltsbeschränkungen anordnen, wenn das Verhalten des Betroffenen die Allgemeinheit gefährdet oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht¹⁴⁾. Die Konkretisierung der Aufenthaltsbeschränkung obliegt den Verwaltungsbehörden. Keinerlei gerichtlichen Kontrolle unterliegen die Auflagen, die die örtlichen Räte wegen asozialen Lebenswandels erteilen können und in ihrer Gesamtwirkung auf eine Polizeiaufsicht hinauslaufen¹⁵⁾.

Als einziges Land kennt **Polen** die Institution der **polizeilichen Präventivhaft**. Sie war schon im PolizeiG 1955 vorgesehen und hat im neuen PolizeiG 1983 weitere Verschärfungen erfahren¹⁶⁾. Nach dieser Bestimmung können der Staatssicherheitsdienst und die Polizei Personen in Gewahrsam nehmen, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit stören oder auch nur gefährden. Zwar ist die Höchstdauer des Polizeigewahrsams, der namentlich gegenüber Oppositionellen angewandt wird, auf 48 Stunden beschränkt, in der Praxis kann und wird diese Frist in Einzelfällen aber dadurch unterlaufen, daß der aus der Präventivhaft fristgemäß Entlassene sofort wieder verhaftet wird. Ein gerichtlicher Rechtsschutz ist auch bei ständiger Wiederholung der Präventivhaft nicht gegeben.

e) Einzelne Volksgruppen

Spezielle **Freizügigkeitsbeschränkungen für ganze Volksgruppen** bestehen heute vornehmlich in der **Sowjetunion**. Sie reichen auf die Zeit des Zweiten Weltkrieges zurück, als Stalin ca. 2,1 Millionen Angehörige von acht nationalen Minderheiten unter der falschen Anschuldigung einer Kollaboration mit der deutschen Wehrmacht nach Kasachstan, Zentralasien und Westsibirien deportieren und ihre autonomen Gebietseinheiten im europäischen Rußland und im Kaukasus liquidieren ließ¹⁷⁾. Nachdem den Tschetschenen, Kalmücken, Inguschen, Karatschaiern und Balkaren die Rückkehr in ihre wiedererrichteten autonomen Gebietseinheiten bereits 1957/58 gestattet wurde und nach vorliegenden Erkenntnissen im Jahre 1985 auch die Mescheten in ihre angestammte Heimat im Süden Georgiens zurückkehren durften, unterliegen heute nur noch die **Deutschen** (ca. 1,9 Mill., davon ca. 1,5 Mill. in Kasachstan, Sibirien und Zentralasien) und die Krimtataren (ca. 300 000) diskriminierenden Freizügigkeitsbeschränkungen. Zwar wurden die beiden Volksgruppen durch verschiedene, nur zum Teil offiziell veröffentlichte Erlasse des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR moralisch rehabilitiert¹⁸⁾, vom Regime der „Sonderansiedlung“ (specposelenie) und der „Verwaltungsaufsicht“ (= Polizeiaufsicht) befreit¹⁹⁾ sowie die Krimtataren 1967²⁰⁾ und die Deutschen 1972²¹⁾ in bezug auf die Freizügigkeit den übrigen Sowjetbürgern formal gleichgestellt. Trotz der Aufhebung der normativen Grundlagen für das Niederlassungsverbot wird aber den Wolgadeutschen und Krimtataren die Rückkehr in die angestammten Siedlungsgebiete, wo sie bis zu ihrer Verbannung im Jahre 1941 bzw. 1944 über eine eigene Autonome Republik verfügten, nach wie vor verweigert. Offenbar auf der Grundlage interner Verwaltungsvorschriften wird den Rückkehrwilligen von den örtlichen Ver-

waltungsbehörden die nach dem System der Inlandspässe (vgl. oben unter 2. a)) erforderliche Anmeldebestätigung verweigert. Es ist nur wenigen Familien gelungen, die bürokratischen Hindernisse dank dem Wohlwollen oder der Schlamperei einzelner örtlicher Verwaltungsfunktionäre zu durchbrechen und den Weg in die Heimat doch noch zu finden. Während die Deutschen nunmehr weniger an einer Rückkehr an die Wolga als an einer Aussiedlung in die Bundesrepublik interessiert sind, scheint der Rückkehrwille der Krimtataren ungebrochen zu sein. Wohl aus diesem Grunde hat im Jahre 1978 nicht nur der Ministerrat der UdSSR eine unveröffentlichte Verordnung zur Verschärfung des Paßregimes auf der Krim erlassen, in der die Polizei angewiesen wird, alle Personen ohne Anmeldebestätigung oder Registrierung ebenso auszuweisen wie diejenigen legalen Einwohner, die diesen Unterkunft gewähren²²⁾, sondern auch der usbekische Innenminister die Wohnsitzbehörden angewiesen, Krimtataren grundsätzlich keine Abmeldebestätigung zu erteilen²³⁾. Durch die letztgenannte Maßnahme soll den Rückkehrbestrebungen der Krimtataren schon im Vorfeld ein Riegel vorgeschoben werden.

Im Zusammenhang mit den Freizügigkeitsbeschränkungen einzelner Volksgruppen ist schließlich auf die Lage der türkischen Minderheit in **Bulgarien** hinzuweisen. Obwohl gesicherte Erkenntnisse hierüber fehlen, besteht Anlaß zu der Vermutung, daß unter den Methoden, mit denen die Zwangsbulgarisierung der Türken seit 1985 betrieben wird, auch Freizügigkeitsbeschränkungen (Zwangsumsiedlungen, Aufenthaltsverpflichtungen) eine Rolle spielen.

f) Ausländer

Besonderheiten für die **Freizügigkeit von Ausländern** ergeben sich in erster Linie aus der jeweiligen Ausländergesetzgebung, deren wichtigste Quellen die folgenden sind:

Bulgarien: Gesetz über den Aufenthalt von Ausländern in der Volksrepublik Bulgarien vom 23.11.1972 (DV Nr. 93/1972), deutsch: WGO 1973, S. 196 ff.; Bestimmungen des Innen- und des Außenministeriums zur Durchführung des o. g. Gesetzes (DV Nr. 91/1973).

DDR: Gesetz über die Gewährung des Aufenthaltes für Ausländer in der DDR — Ausländergesetz — vom 28.6.1979 (GBl. I S. 149); AO über den Aufenthalt von Ausländern in der DDR (AusländerAO) vom 28.6.1979 (GBl. I S. 154).

Polen: Gesetz über die Ausländer vom 29.3.1963 (Dz. U. 1963, Nr. 15, Pos. 77), deutsch: JOR Bd. VIII/1 (1967), S. 233 ff., mit späteren Änderungen in: WGO 1977, S. 31 f.; VO des Innen- und des Außenministers vom 1.10.1963 über die genaueren Grundlagen und das Verfahren in Ausländerangelegenheiten sowie die Muster von Dokumenten für Ausländer (Dz. U. 1963, Nr. 43, Pos. 242).

Rumänien: Gesetz Nr. 25/1969 betr. das Ausländerregime in der Sozialistischen Republik Rumänien vom 17.12.1969 (BO I, Nr. 146/1969), deutsch: WGO 1970,

S. 311, mit späteren Änderungen in: WGO 1972, S. 179 ff.; 1973, S. 202; Dekret Nr. 225/1974 betr. die Sicherung der notwendigen Unterbringung von Ausländern, die sich zeitweilig in Rumänien aufhalten, vom 6.12.1974 (BO I, Nr. 154/1974).

Sowjetunion: Gesetz über die Rechtsstellung ausländischer Bürger in der UdSSR vom 24.6.1981 (VVS SSSR 1981, Nr. 26, Art. 836), deutsch: JOR Bd. XXII/1 (1981), S. 225 ff.; WGO 1981, S. 182 ff.; Bestimmungen über den Aufenthalt von ausländischen Bürgern in der UdSSR und Bestimmungen über Transitreisen von ausländischen Bürgern durch das Gebiet der UdSSR, beide bestätigt durch VO des Ministerrats der UdSSR vom 10.5.1984 (SP SSSR 1984, Nr. 21, Art. 113), deutsch: JOR Bd. XXVI/2 (1985), S. 441 ff.

Tschechoslowakei: Gesetz vom 18.6.1965 über den Aufenthalt von Ausländern im Gebiet der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik (Sb. Nr. 68/1965), deutsch: WGO 1965, S. 362 f.; Kundmachung des Innenministeriums vom 23.6.1965, mit der ausführlichere Vorschriften über den Aufenthalt von Ausländern im Gebiet der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik erlassen werden (Sb. Nr. 69/1965, deutsch: WGO 1965, S. 364 ff.).

Ungarn: GVO Nr. 19/1982 über den Aufenthalt von Ausländern in Ungarn; VO des Innenministers Nr. 7/1982. (VIII.26.) BM zur Durchführung der GVO.

Die Besonderheiten betreffen vor allem die Meldevorschriften, die Möglichkeit von Aufenthaltsbeschränkungen und die Freizügigkeit von Diplomaten. Ermächtigungen an den Innenminister, örtliche Aufenthaltsbeschränkungen für Ausländer generell oder im Einzelfall anzuordnen, sind in den Ausländergesetzen Bulgariens (Art. 16 Abs. 2), der DDR (§ 6 Abs. 3) und Rumäniens (Art. 18 Abs. 1) enthalten, während der polnische Innenminister ermächtigt ist, im Einvernehmen mit dem Außenminister bestimmte Gebiete für Ausländer zeitweilig zu sperren (Art. 21). In der tschechoslowakischen und ungarischen Ausländergesetzgebung finden sich keine vergleichbaren Ermächtigungen. Auf der anderen Seite unterliegen die Ausländer in der Sowjetunion schon kraft Gesetzes einschneidenden Aufenthaltsbeschränkungen.

Tatsächlich ist die inländergleiche Freizügigkeit der Ausländer, die in den meisten osteuropäischen WP-Staaten als Grundsatz proklamiert ist, nur in **Ungarn** und **Polen** gewährleistet.

In der **Tschechoslowakei, Bulgarien** und **Rumänien** ist die Freizügigkeit zwar nicht generell beschränkt, aber die Bewegungen von Individualreisenden werden von der Polizei mehr oder weniger diskret überwacht und gegebenenfalls auch behindert. Die organisierten Gruppenreisen unterliegen schon kraft ihrer Eigenarten einer Kontrolle, und so enthält Art. 24 Abs. 1 der Durchführungsbestimmungen des bulgarischen Innen- und Außenministeriums, der den Teilnehmern einer Gruppenreise die Absonderung von der Gruppe und die Abweichung von der gemeinsamen Reiseroute untersagt, nur etwas Selbstverständliches. Empfindliche indirekte Einschränkungen hat das **rumänische** „Touristendekret“ von 1974²⁴⁾ mit

sich gebracht, das die Gewährung privater Unterkunft an Ausländer grundsätzlich verbietet; ausgenommen sind nur nahe Familienangehörige (Eltern, Kinder, Geschwister, Ehegatte) und seit 1976 frühere rumänische Staatsangehörige. Diese Regelung läuft praktisch auf einen Hotelzwang für Ausländer hinaus, die ihre Reisewünsche nach den beschränkt zugänglichen Hotelkapazitäten zu richten haben. Persönliche Kontakte zwischen In- und Ausländern werden in allen drei Ländern nicht gern gesehen und müssen der Polizei teilweise gemeldet werden.

In der **DDR** wird von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit, die Aufenthaltsgenehmigung örtlich zu beschränken (§ 6 Abs. 3 AuslG) und bei der Erteilung von Einreisevisa Reisewege und Reiseziele vorzuschreiben²⁵⁾, in differenzierter Weise Gebrauch gemacht. Das Einreisevisum für eine Touristenreise wird zwar neuerdings meistens unbeschränkt erteilt, aber die Reise muß im voraus gebucht werden. Die Aufenthaltsgenehmigung zum Besuch der Leipziger Messe ist auf den Bezirk Leipzig beschränkt. Transitreisende sind an die Transitwege gebunden. Im Ergebnis innerdeutscher Vereinbarungen bestehen für bestimmte Gruppen von Deutschen aus der Bundesrepublik Deutschland und Berlin(-West) besondere Reismöglichkeiten, die teils örtlich beschränkt (Ein- und Zweitagesaufenthalte im grenznahen Bereich, Tagesausflüge von Berlin/**West** nach Berlin/**Ost**), teils unbeschränkt (Verwandten- und Bekanntenbesuche, Tagesausflüge für West-Berliner) sind. Die als ständige Korrespondenten akkreditierten ausländischen Journalisten müssen bei Reisen außerhalb von Berlin(-Ost) Reiseziel und -grund dem Außenministerium im voraus mitteilen²⁶⁾.

Den gravierendsten Einschränkungen ist die Freizügigkeit von Ausländern in der **Sowjetunion** unterworfen²⁷⁾. Mit den Bestimmungen von 1984 sind sie — zusammen mit einer an die Adresse der Sowjetbürger gerichteten Einschüchterungsgesetzgebung zur Eindämmung unerwünschter Ausländerkontakte²⁸⁾ — erstmals zumindest in ihren Grundzügen publiziert worden. Die Einzelheiten sind allerdings nach wie vor in geheimen Verwaltungsvorschriften enthalten. So schreibt Ziff. 3 AufenthaltsBest. die bisherige Übung fest, daß Einreisevisa immer nur für bestimmte Orte und Reiserouten erteilt werden und der Einreisende sich unverzüglich zum Bestimmungsort zu begeben und dort binnen 24 Stunden registrieren zu lassen hat. Der Bewegungsspielraum ist auf einen Umkreis von ca. 30 km um den genehmigten Aufenthaltsort beschränkt. Der Aufenthalt in anderen Gebieten und jede Abweichung von der vorgeschriebenen Reiseroute bedürfen der vorherigen Genehmigung durch die zuständige Polizeidienststelle, die — wenn überhaupt — nur schwer zu erhalten ist. Weite Gebiete sind für Ausländer schlechthin gesperrt, was in Ziff. 32 AufenthaltsBest. nunmehr wenigstens angedeutet ist²⁹⁾. Nach jüngsten Schätzungen des US State Department sind für Ausländer ca. 20% des Staatsgebiets offiziell gesperrt und weitere 70% de facto nicht zugänglich³⁰⁾. All diese Einschränkungen gelten im Prinzip auch für Diplomaten und akkreditierte Journalisten. Die Verletzung der Aufenthaltsbestimmungen stellt zunächst eine Ordnungswidrigkeit dar, wird

aber im Wiederholungsfalle binnen Jahresfrist nach einem 1966 eigens für Ausländer geschaffenen Straftatbestand mit Freiheitsstrafe oder Besserungsarbeit bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bis 200 Rbl. bestraft³¹⁾.

Die dargelegte Rechtslage gilt für diejenigen Ausländer, die sich **rechtmäßig** im jeweiligen WP-Staat aufhalten. Einreisevisum und/oder Aufenthaltsgenehmigung sind die wesentlichen Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit, über deren Erteilung die zuständigen Behörden nach freiem Ermessen entscheiden. Dies gilt auch dann, wenn die jeweiligen Ausländergesetze bestimmte Versagungsgründe normieren (Bulgarien: Art. 7; Polen: Art. 5 Abs. 1; Rumänien: Art. 4; Sowjetunion: Art. 24 Abs. 2; Ungarn: § 8). Denn der Katalog der Versagungsgründe enthält durchweg die „staatlichen Interessen“ oder eine ähnlich formulierte Generalklausel. Dessen ungeachtet ist festzustellen, daß seit Anfang der 70er Jahre und insbesondere im Zuge des KSZE-Prozesses alle WP-Staaten — wenn auch im unterschiedlichen Maße — immer mehr Ausländern die Einreise gestatten und Anstrengungen zur Förderung des Fremdenverkehrs unternehmen. So wie die Aufenthaltsgenehmigung nach freiem Ermessen erteilt wird, so kann sie auch jederzeit wieder entzogen werden. An dieser Sachlage ändert eine teilweise vorhandene Normierung der Gründe, bei deren Vorliegen die Aufenthaltsgenehmigung vorzeitig entzogen werden kann, ebenfalls nichts.

3. Bewertung

Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten gibt die dargestellte Lage der innerstaatlichen Freizügigkeit in den WP-Staaten zu folgenden Beanstandungen Veranlassung:

- Das **System der Inlandspässe in der Sowjetunion** läuft praktisch auf ein Verbot des Wohnsitzwechsels mit Erlaubnisvorbehalt hinaus, da die Erteilung der erforderlichen Ab- und Anmeldebestätigungen in das gerichtlich nicht überprüfbare Ermessen der Polizeibehörden gestellt ist. Ein grundsätzliches Verbot der Freizügigkeit widerspricht dem Art. 12 Abs. 1 IPBPR und ist durch die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung sowie die sonstigen, in Art. 12 Abs. 3 IPBPR genannten Vorbehalte nicht gedeckt. Die für die Ermessensausübung maßgebenden Gesichtspunkte sind zum größten Teil in unveröffentlichten Verwaltungsvorschriften und Anweisungen enthalten, was mit dem Publizitätsgebot des Art. 12 Abs. 3 IPBPR nicht zu vereinbaren ist. Die auf diese Weise gesteuerte Verwaltungspraxis stellt im Falle der **Sowjetdeutschen** und der **Krimtataren**, wohl aber auch der **Kolchosbauern** zugleich einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz im allgemeinen und gegen das Diskriminierungsverbot aus Gründen der nationalen und sozialen Herkunft im besonderen (Art. 2 Abs. 1; 26 IPBPR) dar. Die Diskriminierung der beiden genannten Volksgruppen steht des weiteren im Widerspruch zu dem durch Art. 27 IPBPR gebotenen Minderheitenschutz.

- Aus den oben genannten Gründen ist das 1978 in **Rumänien** eingeführte grundsätzliche **Verbot eines Aufenthaltswechsels** von mehr als fünf Tagen völkerrechtswidrig. Die Tatsache, daß das Dekret Nr. 5/1971 die wesentlichen Kriterien für die Erteilung eines polizeilichen Aufenthaltsvermerks benennt, entspricht nur den formellen, nicht aber den materiellen Anforderungen, die Art. 12 Abs. 3 IPBPR an die Zulässigkeit von Freizügigkeitsbeschränkungen stellt.
- Die in der Sowjetunion, Rumänien und Bulgarien bestehenden **Zuzugsbeschränkungen für zahlreiche Städte** sind völkerrechtlich bedenklich. Auch wenn die Staaten nicht nur ein unbestreitbar legitimes Interesse an der geordneten Entwicklung ihrer Städte haben, sondern die Städteplanung auch eine öffentliche Aufgabe darstellt, ist es zweifelhaft, ob derartige Freizügigkeitsbeschränkungen aus Gründen der Wohnraumnot, der Arbeitskräfteleitung und der Ansiedlungspolitik unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt sind³²). Eine Berufung auf das Gut der Volksgesundheit ist nur bei hygienisch bedrohlichen Wohnverhältnissen denkbar. Die Grenze der völkerrechtlichen Grauzone ist hingegen gewiß dann überschritten, wenn die Zuzugsbeschränkungen mißbraucht werden, um politisch mißliebige Personen von den Städten fernzuhalten und auf diese Weise zu schikanieren.
- Freizügigkeitsbeschränkungen im **Grenzgebiet** und in militärischen sowie sonstigen **Sperrzonen** sind aus Gründen der nationalen Sicherheit zulässig. Im übrigen kommt es unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit auf die Größe der Sperrgebiete und das Ausmaß der Freizügigkeitsbeschränkungen an.
- Aufenthaltsbeschränkungen durch **administrativ-präventive Maßnahmen** dürften nach Art. 12 IPBPR solange kaum zu beanstanden sein, wie sie tatsächlich dem Schutz der öffentlichen Ordnung dienen. Ihr Einsatz als Mittel politischer Verfolgung, wie dies in der Sowjetunion und in geringerem Maße in Bulgarien und der Tschechoslowakei geschieht, ist hingegen unzweifelhaft völkerrechtswidrig. In einzelnen Fällen mag die Art der Aufenthaltsbeschränkung (z. B. Hausarrest) mit Art. 9 IPBPR kollidieren, der die Freiheit der Person gegen willkürliche Festnahme und Haft schützt und für deren Einschränkung Verfahrensgarantien erfordert, die in einem bloßen Verwaltungsverfahren nicht gewährleistet sind. Gegen diese Bestimmung verstößt die **polnische Präventivhaft** jedenfalls insofern, als sie in der Polizeipraxis aus politischen Gründen angewandt und durch mehrmalige Wiederholung über Gebühr verlängert wird.
- Die besonders für **Ausländer** geltenden Freizügigkeitsbeschränkungen sind völkerrechtlich problematisch. Zwar besteht kein Anspruch auf Einreise in ein fremdes Land und kann jeder Staat die Voraussetzungen nach eigenem Ermessen festsetzen, unter denen der Aufenthalt eines Ausländers als rechtmäßig anzusehen ist, doch läßt Art. 12 Abs. 3 IPBPR Freizügigkeitsbeschränkungen für Auslän-

der nur aus den gleichen Gründen zu wie für Inländer. Es dürfte aber vertretbar sein, wenn der Vorbehalt der nationalen Sicherheit gegenüber Ausländern ein größeres Gewicht erhält. Im Falle der Sowjetunion, wo der größte Teil des Landes Ausländern unzugänglich ist, sind allerdings auch die Grenzen einer großzügigen Interpretation überschritten. Positiv ist zu vermerken, daß im Zuge des KSZE-Prozesses die einzelnen WP-Staaten ihre Grenzen in zunehmendem Maße für ausländische Besucher geöffnet haben.

III. Ausreisefreiheit

1. Der völkerrechtliche Rahmen

Die Ausreisefreiheit steht nach Art. 12 Abs. 2 IPBPR In- und Ausländern gleichermaßen zu und kann gemäß Art. 12 Abs. 3 IPBPR nur unter den gleichen Voraussetzungen eingeschränkt werden wie die innerstaatliche Freizügigkeit (vgl. II. 1.). Die zulässigen Einschränkungen sind freilich im Zusammenhang mit den zahlreichen KSZE-Abreden über die Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen („Korb 3“) zu sehen, die auf die Erleichterung der zwischenmenschlichen Kontakte über die Grenzen hinweg ganz allgemein und unter Hervorhebung besonderer Beweggründe (familiäre, persönliche und berufliche Gründe, Gruppen- und Individualtourismus, Jugendbegegnungen, Sportveranstaltungen, kulturelle und wissenschaftliche Kontakte) abzielen. Unter den KSZE-Zielsetzungen kommt der Erleichterung von Besuchsreisen zu Verwandten ein besonders hoher Rang zu (vgl. Abschnitt E – E. Klein).

Obwohl Art. 12 Abs. 2 IPBPR nicht nach der Dauer des in Aussicht genommenen Auslandsaufenthalts zwischen vorübergehender Ausreise und Auswanderung unterscheidet, ist es zweckmäßig, diese beiden Aspekte der Ausreisefreiheit gesondert zu behandeln. Im folgenden geht es zunächst nur um die Freiheit zur vorübergehenden Ausreise.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Paßgesetzgebung

Die Ausreisefreiheit ist in keinem WP-Staat als Grundrecht anerkannt oder verfassungsrechtlich geschützt. Die Materie selbst ist in der **Paßgesetzgebung** geregelt, die sich von Land zu Land nicht nur inhaltlich, sondern auch hinsichtlich der Regelungsdichte stark voneinander unterscheidet³³). Eine größere Bedeutung als den gesetzlichen Regelungen kommt allerdings der Verwaltungspraxis zu, die durch unveröffentlichte Verwaltungsvorschriften zentral gesteuert wird. Die wichtigsten, zur Zeit geltenden Rechtsgrundlagen des Ausreiserechts sind die folgenden:

Bulgarien: Gesetz über die Auslandspässe vom 20.11.1969 (DV Nr. 92/1969); DBSt des Innen- und Außenministeriums (DV Nr. 92/1973).

DDR: Paßgesetz der DDR vom 28.6.1979 (GBl. I S. 148); AO über Paß- und Visaangelegenheiten

(PVAO) vom 28.6.1979 (GBl. I S. 151); AO über Regelungen zum Reiseverkehr von Bürgern der DDR vom 15.2.1982 (GBl. I S. 187).

Polen: Paßgesetz vom 17.6.1959 (Dz. U. 1959, Nr. 36, Pos. 224) i. d. F. der Bekanntmachung vom 10.5.1967 (Dz. U. 1967, Nr. 17, Pos. 81), deutscher Text der ursprünglichen Fassung in: WGO 1959, S. 55 ff., mit den späteren Änderungen von 1962, 1967, 1971 und 1983 in: WGO 1983, S. 269 ff., der geltenden Fassung in: JOR Bd. XXVI/1 (1985), S. 249 ff.; VO des Innen- und des Außenministers vom 21.5.1976 über das Verfahren und die Zuständigkeit der Organe in Paßangelegenheiten (Dz. U. 1976, Nr. 20, Pos. 129).

Rumänien: Dekret des Staatsrats Nr. 156/1970 betr. das Paßregime vom 24.3.1970 (BO I, Nr. 32/1970) i. d. F. der Bekanntmachung vom 25.12.1985 (BO I, Nr. 75/1985); VO des Ministerrats Nr. 424/1970 betr. einige Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Paßregime vom 9.4.1970 (BO I, Nr. 32/1970); deutscher Text beider Rechtsnormen in: JOR Bd. XXVII/2 (1986), S. 493 ff.

Sowjetunion: Ordnung über die Einreise in die UdSSR und die Ausreise aus der UdSSR, bestätigt durch VO des Ministerrats der UdSSR vom 22.9.1970 (SP SSSR 1970, Nr. 18, Art. 139), erg. durch die VO des Ministerrats der UdSSR vom 28.8.1986 (SP SSSR 1986, Nr. 31, Art. 163; deutsch: GzW 1987, Nr. 3, S. 22/23).

Tschechoslowakei: Gesetz vom 18.6.1965 über Reisedokumente (Sb. Nr. 63/1965); RegierungsVO vom 8.10.1969, mit der bestimmt wird, in welchen Fällen die Ausstellung eines Reisedokuments verweigert werden kann (Sb. Nr. 114/1969); Bekanntmachung des Innen- und des Außenministeriums vom 13.4.1970 zur Durchführung des o. g. Gesetzes (Sb. Nr. 44/1970).

Ungarn: GVO Nr. 20/1978 über Auslandsreisen und Reisepässe i. d. F. der Bekanntmachung vom 1.1.1984 (MK 1984, S. 8), deutscher Text der ursprünglichen Fassung in: WGO 1978, S. 367 f., der geltenden Fassung in: JOR Bd. XXVI/1 (1985), S. 259 f.; VO des Ministerrats Nr. 53/1978. (XI.10.) MT über Auslandsreisen und Reisepässe i. d. F. der Bekanntmachung vom 1.1.1984 (MK 1984, S. 8), deutscher Text der ursprünglichen Fassung in: WGO 1978, S. 369 ff.; VO des Innenministers Nr. 6/1978. (XI.10.) BM zur Durchführung der o. g. VO i. d. F. der Bekanntmachung vom 1.1.1984 (MK 1984, S. 11), auszugsweise deutscher Text der ursprünglichen Fassung in: WGO 1978, S. 372 ff.^{33a)}.

Nach all diesen Regelungen setzt die Zulässigkeit einer vorübergehenden Ausreise über die Erteilung eines Reisepasses hinaus eine besondere **Ausreisegenehmigung** (Ausreisevisum) voraus. Aus diesem Grunde sind die Ausreisemöglichkeiten durch die inzwischen zahlreichen Abkommen über die Befreiung vom Visumzwang, die die einzelnen WP-Staaten untereinander wie auch mit anderen Ländern (am häufigsten mit Kuba, der Mongolei, Österreich, Schweden und Finnland) geschlossen haben, nur unwesentlich erweitert worden: Auch wenn ein Einreisevisum des ausländischen Staates nicht erforderlich ist und teil-

weise die Vorlage des Personalausweises anstelle eines Reisepasses genügt, bedarf die Ausreise in der Regel einer besonderen Erlaubnis durch den Heimatstaat. Was die materiell-rechtlichen Voraussetzungen dieser Erlaubnis angeht, so können folgende **Regelungstypen** unterschieden werden:

In **Polen** und **Ungarn** hat der Gesetzgeber die Ausreisemöglichkeit seit 1959 bzw. 1970 als ein subjektiv-öffentliches Recht unterschiedlicher Tragweite ausgestaltet. Alle ungarischen Staatsangehörigen haben ein Recht auf Auslandsreisen, das sie nach näherer Maßgabe der Rechtsvorschriften ausüben können (§ 1 GVO Nr. 20/1978). Demgegenüber gewährt der polnische Gesetzgeber in Art. 4 Abs. 1 PaßG nur ein „Recht auf Erhalt eines Reisepasses“ und schweigt sich über den Umstand aus, daß der Besitz eines Reisepasses für sich allein die Ausreise noch nicht ermöglicht, da in unveröffentlichten Verwaltungsvorschriften das zusätzliche Erfordernis einer besonderen Ausreisegenehmigung („Grenzübertrittskarte“) vorgesehen ist. Der somit grundsätzlich gewährleistete Anspruch ist in beiden Ländern durch ausdrücklich benannte Versagungsgründe und Verfahrensvoraussetzungen (insb. Antragsunterlagen, Fristen, Gebühren) eingeschränkt. Diese sichern den Paßbehörden einen beträchtlichen Beurteilungsspielraum. Denn sie können die Erteilung einer Ausreisegenehmigung schon unter Berufung auf entgegengesetzte staatliche u. ä. Interessen, d. h. aus politischen Gründen verweigern (Ungarn: § 6 Abs. 1 GVO Nr. 20/1978, § 6 Abs. 1 lit. a VO 53/1978; Polen: Art. 4 Abs. 2 Ziff. 2 PaßG).

In der **Tschechoslowakei**, in **Rumänien** und **Bulgarien** enthalten die Paßgesetze keine grundsätzliche Gewährleistung von Ausreisemöglichkeiten, aber sie normieren bestimmte Gründe, aus denen die Erteilung eines Reisepasses verweigert werden kann (§ 4 ČSSR-PaßG, ČSSR-VO Sb. Nr. 114/1969, Art. 12 rum. Paßdekret, Art. 7 bulg. PaßG). Nach westlichen Auslegungsgrundsätzen könnte man geneigt sein, aus der Normierung besonderer Versagungsgründe auf die grundsätzliche Existenz eines Anspruchs zu schließen und den Paßbehörden höchstens ein gebundenes Ermessen zuzugestehen. Diese rechtliche Schlußfolgerung wird jedoch in den betreffenden Ländern selbst weder von der Rechtswissenschaft noch von der Verwaltungspraxis gezogen. Im übrigen findet sich unter den Versagungsgründen überall eine Interessenklausel, die eine Entscheidung über die Anträge unter politischen Gesichtspunkten deckt.

Aus der **sowjetischen** Ordnung von 1970 ging bis vor kurzem nur nebenbei hervor, daß allgemeine Auslandspässe außer aus dienstlichen und gesellschaftlichen Gründen auch in „privaten Angelegenheiten“ erteilt werden können (Ziff. 16). Erst mit Wirkung vom 1.1.1987 hat eine Verordnung des Ministerrats der UdSSR vom 28.8.1986 (SP SSSR 1986, Nr. 31, Art. 163) der Ordnung neue Bestimmungen hinzugefügt, die nähere Regelungen über die Ausreiseenehmigung in privaten Angelegenheiten enthalten. Als „private Angelegenheiten“ gelten nach der Legaldefinition der Ziff. 21 vor allem familiäre Angelegenheiten im Sinne der KSZE-Abreden (Familienzusammenführung, Verwandtenbesuche, Eheschließung, Krankheitsfälle u. ä.), aber sie können auch infolge „anderer

achtenswerter Gründe" vorliegen. Diese Wendung gibt den Paßbehörden die Möglichkeit, auch touristische Auslandsreisen zu genehmigen. Ihr Entscheidungsspielraum wird nur durch teils zwingende, teils fakultative Versagungsgründe begrenzt, deren Katalog die übliche Interessenklausel enthält (Ziff. 25). Eine positive Entscheidung liegt im freien Ermessen der Paßbehörden. Von dem zuvor behandelten Regelungstyp unterscheidet sich die sowjetische Variante durch den klaren Ausspruch dessen, daß für die Erteilung einer Ausreisegenehmigung jedenfalls die Geltendmachung eines beachtlichen Ausreisegrundes Voraussetzung ist.

Das Paßrecht der **DDR** überläßt die Erteilung von Ausreisegenehmigungen völlig dem Ermessen der Paßbehörden, indem es weder einen Anspruch noch Versagungsgründe normiert und die Behörden der Pflicht einer Entscheidungsbegründung ausdrücklich enthebt (§ 17 PVAO). Im Zusammenhang mit den innerdeutschen Vereinbarungen hat allerdings der Innenminister der DDR 1972 und dann wieder 1982 eine „Anordnung über Regelungen zum Reiseverkehr von Bürgern der DDR" erlassen, in der die Voraussetzungen geregelt sind, unter denen die Ausreise in „nicht-sozialistische Staaten und Berlin(-West)" genehmigt werden **kann**. Sie betreffen dringende Familienangelegenheiten und Rentner. Diese Regelungstechnik legt die Deutung nahe, daß für „Westreisen" ein grundsätzliches Verbot besteht, von dem die Behörden bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nach freiem Ermessen eine Befreiung erteilen können.

Die **verfahrensrechtlichen Modalitäten** der Antragstellung, die dem Reisewilligen häufig die größten Schwierigkeiten bereiten, sind nur teilweise in publizierten Rechtsvorschriften geregelt. Von den diversen Erschwernissen sind wegen ihrer generellen Bedeutung zu nennen: Vorlage einer Stellungnahme des Arbeitgebers; Zustimmung der Militärbehörden bei Wehrpflichtigen; Nachweis der finanziellen Deckung der Kosten des Auslandsaufenthalts; zeitliche Beschränkungen hinsichtlich der Dauer und Häufigkeit von Auslandsreisen. Gegen eine ablehnende Entscheidung der Paßbehörde ist höchstens die Beschwerde an die nächsthöhere Verwaltungsbehörde zulässig. Der Rechtsweg ist überall ausgeschlossen.

b) Verwaltungspraxis

Die **Verwaltungspraxis** der einzelnen WP-Staaten ist sehr unterschiedlich. Generell ist je nach Anlaß und Ziel der Reise zu unterscheiden. Reisen aus dienstlichen und beruflichen Gründen sowie zum Zwecke offizieller oder zumindest offiziell geförderter Begegnungen (wissenschaftliche Tagungen, Studienaufenthalte, Jugendbegegnungen, Sportveranstaltungen usw.) bilden eine Sonderkategorie, von der naturgemäß nur vergleichsweise wenig Personen betroffen sind. Für die große Masse der Bürger ist die Möglichkeit von Auslandsreisen zu privaten Zwecken, mögen diese touristischer, familiärer oder sonst persönlicher Natur sein, von vorrangigem Interesse. Bei ihnen ist wiederum zwischen Reisen in „sozialistische" bzw. „nichtsozialistische" Länder (fortan: Ost- bzw. Westreisen) zu unterscheiden.

aa) Ostreisen

Die Genehmigung von **Ostreisen**, auf die 80–90% aller Auslandsreisen entfallen, ist zwar wesentlich leichter zu erhalten, aber selbstverständlich ist sie keineswegs. Die Erleichterungen gelten vor allem für den Reiseverkehr zwischen WP-Staaten. Private Individualreisen in die Sowjetunion sind allerdings praktisch ausgeschlossen. Reisen in die übrigen Länder des „sozialistischen Weltsystems", unter denen als Reiseziel Jugoslawien hervorragt, unterliegen wiederum zum Teil fast so strengen Restriktionen wie die Westreisen. Die Möglichkeit, eine Ostreise zu unternehmen, ist den Bürgern der einzelnen WP-Staaten in sehr unterschiedlichem Maße gegeben. Die anhand der offiziellen Angaben, die Reisen aller Art erfassen und mit großer Vorsicht zu genießen sind³⁴), ermittelte Reiseintensität (d. h. jährliche Ausreisen pro 100 Einwohner) zeigt dies sehr deutlich:

	1970/74	1975/79	1980/84
Tschechoslowakei ..	31,0	58,9	46,7
DDR	44,2	57,2	42,0
Ungarn	14,8	39,4	41,3
Polen	16,5	28,9	7,6
Bulgarien	4,2	6,7	4,9
Rumänien	1,6	1,7	2,2
Sowjetunion	0,4	0,7	0,9

Der Reiseverkehr im WP-Bereich nahm in den 70er Jahren stark zu. Betroffen hiervon waren vor allem die ostmitteleuropäischen Staaten, seitdem ab 1972 namentlich im Verhältnis der DDR, der Tschechoslowakei und Polens der Paß- und Visumzwang abgeschafft und andere Reiseerschwerisse abgebaut wurden. Ab 1979 wurden in erster Linie aus wirtschaftlichen Gründen verschiedene Restriktionen eingeführt (Mindestumtauschpflicht, Höchstumtauschsätze, verschärfte Zollbestimmungen, Einschränkung des organisierten Tourismus usw.). Als Reaktion auf die polnischen Ereignisse kamen ab August 1980 in zunehmendem Maße politisch motivierte administrative Einschränkungen hinzu, die den privaten Reiseverkehr nach Polen in den Jahren 1981/82 praktisch zum Erliegen brachten. Seit dieser Zeit sind Individualreisen zwischen Polen einerseits, der DDR, der Sowjetunion, Rumänien und Bulgarien andererseits nur mit einer polizeilich bestätigten Einladung möglich. Die Tschechoslowakei, die sich mit Polen zunächst auf eine zeitliche Beschränkung der Reisefrequenz auf eine Reise in 90 Tagen einigte, hat sich das Einladungserfordernis Mitte 1984 zu eigen gemacht. Seit Aufhebung des Kriegsrechts im Jahre 1983 zeigt der Reiseverkehr von und nach Polen wieder einen Aufwärtstrend, ohne jedoch das Niveau der 70er Jahre erreicht zu haben. Die Reisemöglichkeiten der Ungarn waren durch die Polen-Krise weniger und nur vorübergehend beeinträchtigt; die in der zweiten Hälfte der 70er Jahre erzielte Häufigkeit von Ostreisen wird seit 1984 sogar leicht übertroffen. Trotz eines leichten Anstiegs sind die Chancen der Bulgaren, Rumänen und Sowjetbürger, die Ausreisegenehmigung

für einen WP-Staat zu erlangen, nach wie vor bescheiden und vornehmlich auf organisierte Gruppenreisen beschränkt. Individualreisen zu touristischen Zwecken werden in Rumänien zeitweise, in der Sowjetunion überhaupt nicht genehmigt. Für den Sowjetbürger stellt die polizeilich bestätigte Einladung zu einem Verwandten- oder Bekanntenbesuch die einzige Möglichkeit zu einer Individualreise aus privaten Gründen dar. Die Erlaubnis zur Teilnahme an einer Gruppenreise wird als eine Belohnung für besondere Verdienste betrachtet.

bb) Westreisen

Im Gegensatz zu den Schwankungen im WP-internen Reiseverkehr weist die Kurve der **Westreisen** seit 1975 einen steten Aufwärtstrend auf, von dem nur Rumänien und die Sowjetunion kaum berührt worden sind. Trotz dieser an sich erfreulichen Entwicklung, die ohne Zweifel dem KSZE-Prozeß zuzuschreiben ist, bleibt die Anzahl der Westreisen hinter denen der Ostreisen weit zurück. Die Reiseintensität ist wesentlich geringer:

	1970/74	1975/79	1980/84
DDR	9,0	17,8	20,0
Ungarn	2,2	3,0	4,9
Tschechoslowakei ..	1,7	2,4	3,3
Bulgarien	0,8	1,5	1,9
Polen	0,6	1,4	1,9
Rumänien	0,4	0,4	0,7
Sowjetunion	0,4	0,4	0,5

Die Zahlen enthalten — wie bei den Ostreisen — Reisen aller Art. Dies ist namentlich in bezug auf die Dienstreisen zu betonen, die im Falle der Tschechoslowakei, der Sowjetunion, Rumäniens und Bulgariens weit über die Hälfte aller Westreisen ausmachen³⁵⁾ und somit das Gesamtbild stark relativieren. Von den Reisen zu privaten Zwecken entfällt nur ein kleinerer Teil auf den organisierten Gruppentourismus, da die Pauschalgruppenreisen sehr teuer sind und Devisen nur beschränkt zur Verfügung gestellt werden. Individualreisen werden ganz überwiegend zum Zwecke eines Verwandtenbesuchs auf schriftliche Einladung unternommen, bei dem der Gastgeber die Kosten übernimmt. Auch Reisen in dringenden Familienangelegenheiten spielen eine größere Rolle (vgl. Abschnitt E — E.Klein). Private Touristenreisen ohne Einladung und auf eigene Kosten dürften nur für Ungarn und Polen praktisch in Betracht kommen. Die Erteilung des Reisepasses und des Ausreisevisums liegt tatsächlich durchweg im Ermessen der Paßbehörden.

Die Spitzenstellung der **DDR** hinsichtlich der Intensität von Westreisen ist nicht die Folge einer großzügigen Ermessensausübung durch die Paßbehörden, sondern das Ergebnis der innerdeutschen Vereinbarungen von 1972. Der größte Teil der Westreisen entfällt auf Rentnerreisen in die Bundesrepublik. Hinzu kommen Reisen auf Einladung naher Verwandter in

dringenden Familienangelegenheiten, von denen allerdings die dem Kontaktverbot unterliegenden zahlreichen „Geheimnisträger“ ausgeschlossen sind. Die liberalste Verwaltungspraxis ist in **Ungarn** und — mit einem gewissen Abstand — in **Polen** zu beobachten. Die Antragsteller können mit hoher Wahrscheinlichkeit damit rechnen, daß ihnen die Ausreisegenehmigung erteilt wird. Der Anteil der abgelehnten Anträge bewegt sich in Ungarn schon seit geraumer Zeit um 2—3%³⁶⁾. In Polen hat er sich nach Aufhebung des Kriegsrechts erheblich verringert und ist von 19% im Jahre 1984 auf 5% im Jahre 1985 gesunken³⁷⁾. Bei der Ablehnung spielen in Einzelfällen auch politische Gründe eine Rolle, aber größtenteils ist die Devisenknappheit ausschlaggebend. Reisewillige, deren nahe Verwandte illegal im Westen verblieben sind, erhalten in den nächsten zwei bis fünf Jahren in der Regel keine Ausreisegenehmigung. Äußerst restriktiv ist demgegenüber die Verwaltungspraxis in der **Tschechoslowakei**, wo 80—90% der Ausreiseanträge abgelehnt werden dürften³⁸⁾. Eine bescheidene Erfolgsaussicht auf Genehmigung einer Individualreise besteht nur dann, wenn diese zum Zwecke von Familienbegegnungen oder aus dringenden persönlichen oder medizinischen Gründen unternommen werden soll und eine Reihe von weiteren Bedingungen (Zustimmung des Arbeitgebers und gegebenenfalls der zuständigen Militärdienststelle, Nachweis der Kostendeckung, kein „Geheimnisträger“ usw.) erfüllt ist. Antragsteller, die Kontakte zu Emigranten unterhalten, denen die Staatsangehörigkeit aus politischen Gründen aberkannt wurde, oder die Emigranten besuchen wollen, die ihre Beziehungen zur ČSSR nicht „in Ordnung gebracht haben“ (vgl. unten bei Anm. 65), haben grundsätzlich mit einer Ablehnung zu rechnen.

Die geringsten Aussichten auf eine Westreise haben — in der Reihenfolge abnehmender Chancen — die Bürger **Bulgariens**, **Rumäniens** und der **Sowjetunion**. Die Verwaltungspraxis wird durch die Grundeinstellung geprägt, daß die Möglichkeit, eine Auslandsreise zu unternehmen, eine außerordentliche Vergünstigung für besondere Verdienste darstelle, die im Falle von Westreisen nur in wenigen Ausnahmefällen auf Einladung durch einen Verwandten mit voller Kostenübernahme gewährt werden könne. Dementsprechend beschwerlich ist schon die Antragstellung gestaltet (Empfehlung des Arbeitgebers, der Gewerkschaft und meistens der Parteioorganisation, gegebenenfalls Zustimmung der zuständigen Militärdienststelle, Bescheinigung über Schuldenfreiheit, hohe Gebühren usw.). „Geheimnisträger“ und Personen, deren Angehörige illegal im Westen verblieben sind, können auf eine Ausreisegenehmigung überhaupt nicht hoffen. Um die Rückkehr zu sichern, wird das Ausreisevisum meistens nur einer Person aus einer Familie erteilt; Ehegatten oder Kinder müssen als Geisel zurückbleiben.

c) Ausländer

Die Ausreise eines **Ausländers** ist immer dann erlaubnispflichtig, wenn er sich dauerhaft in einem WP-Staat niedergelassen hat oder keine gültigen Reise- und Aufenthaltspapiere besitzt. Nach bulgarischem

(Art. 26 AuslG) und ungarischem (§ 24 Abs. 1 lit. b VO des Innenministers Nr. 7/1982) Recht ist eine besondere Ausreiseerlaubnis schon nach einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten erforderlich. Für eine Ausreise aus der Sowjetunion (Art. 25 Abs. 1 AuslG) und der DDR (§ 6 Abs. 2 PVAO) benötigt der Ausländer grundsätzlich immer eine Erlaubnis, doch wird in der Praxis von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, daß mit der Erteilung des Einreisevisums für einen kurzfristigen Aufenthalt zugleich auch das Ausreisevisum erteilt wird.

Die Gründe, aus denen einem Ausländer die Ausreise untersagt werden kann, sind normalerweise gesetzlich bestimmt³⁹⁾. Zu ihnen gehören ein laufendes Strafverfahren, die Verbüßung einer Freiheitsstrafe und das Vorhandensein öffentlicher, teilweise auch privater Schulden (insb. Schadensersatz- und Unterhaltsverpflichtungen). In letzteren Fällen wird die Ausreise meist gegen Sicherheitsleistung gestattet. In der Sowjetunion und Ungarn existiert eine Generalklausel, die die Versagung der Ausreise unter Berufung auf entgegenstehende öffentliche oder staatliche Interessen ermöglicht. Damit ist der administrativen Willkür an sich Tür und Tor geöffnet. Aus der Praxis sind allerdings kaum Fälle eines derartigen Mißbrauchs bekannt geworden.

d) Grenzsicherung und „Republikflucht“

Um die dargelegten Beschränkungen der Ausreisefreiheit durchzusetzen und ihre Bürger an der Flucht zu hindern, machen die WP-Staaten von faktischen Sicherungsmaßnahmen und strafrechtlichen Mitteln ausgiebig Gebrauch.

Abgesehen von dem strengen Grenzregime (vgl. oben unter II. 2. c)) werden die **Grenzen** — am Standard der internationalen Üblichkeit gemessen — außerordentlich **scharf bewacht** und zum Teil durch besondere technische Anlagen gesichert (Minen, Zäune, Meldeanlagen usw.). Die Sicherheitsvorkehrungen pflegen an den Grenzen zu Staaten der westlichen Demokratien besonders intensiv zu sein. Die menschenverachtende Brutalität der Grenzsicherungsanlagen der DDR an der Grenze zur Bundesrepublik ist allerdings auch in diesem Vergleichsrahmen einmalig. Die Grenztruppen sind mit weitgehenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet, zu denen auch der Schußwaffengebrauch gegenüber Flüchtlingen gehört. Seine Voraussetzungen sind gewöhnlich gesetzlich geregelt. In der Praxis wird die Schußwaffe von den Grenztruppen der DDR und der Tschechoslowakei am freizügigsten gegen Flüchtlinge eingesetzt.

Der „**illegale Grenzübertritt**“ wird als Straftat überall mit hohen Freiheitsstrafen bedroht, wobei es von untergeordneter Bedeutung ist, ob er nach der Systematik der Strafgesetzbücher ein Staatsverbrechen (ČSSR, UdSSR) oder eine Straftat gegen die öffentliche oder ähnlich bezeichnete Ordnung administrativer Natur (übrige Länder) darstellt. Das Höchstmaß der für die Verwirklichung des Grundtatbestandes angedrohten Freiheitsstrafe beträgt in Bulgarien (Art. 279 Abs. 1 StGB), Polen (Art. 288 Abs. 1 StGB) und der Tschechoslowakei (§ 109 Abs. 1 StGB) fünf Jahre, während es in Ungarn (§ 217 lit. a StGB), Rumänien (Art. 245 Abs. 1 StGB) und der Sowjetunion

(Art. 20 des Unionsgesetzes über Straftaten gegen den Staat vom 25.12.1958)⁴⁰⁾ „nur“ drei Jahre sind. Eine Mindeststrafe ist in der Tschechoslowakei und Rumänien (sechs Monate) und in der Sowjetunion (ein Jahr) vorgesehen. Die DDR liegt mit einer Strafandrohung von höchstens zwei Jahren (§ 213 Abs. 1 StGB) zwar an der untersten Grenze, doch die Qualifizierung als „schwerer Fall“, für den § 213 Abs. 3 StGB nur eine Reihe von Beispielen anführt, eröffnet dem Richter die Möglichkeit, eine Freiheitsstrafe von einem bis acht Jahren zu verhängen. In den übrigen Ländern, in denen der illegale Grenzübertritt in qualifizierten Fällen mit einer höheren Strafe bedroht ist, enthält das Gesetz eine abschließende Aufzählung der erschwerenden Umstände: Tatbegehung unter Mitführung von Waffen oder in einer Gruppe in Ungarn (§ 217 Abs. 3 StGB: 1–5 Jahre), Tatbegehung durch einen Geheimnisträger oder während der Wehrbereitschaft in der Tschechoslowakei (§ 109 Abs. 3 StGB: 3–10 Jahre), im Wiederholungsfalle in Bulgarien seit 1982 (Art. 279 Abs. 2 StGB: 1–6 Jahre) und in der Sowjetunion seit 1984 (Art. 20 des o. g. Gesetzes: 2–5 Jahre). Zudem besteht im Einzelfall immer die Möglichkeit, die Tat unter einen der schwammigen Tatbestände des politischen Strafrechts zu subsumieren, um zu dem erwünschten Strafmaß zu gelangen. Den einzuschlagenden Weg bezeichnet der bulgarische und der sowjetische Gesetzgeber ausdrücklich, indem er den illegalen Grenzübertritt bei Vorliegen einer staatsfeindlichen Absicht als „Vaterlandsverrat“ qualifiziert. Dieses Staatsverbrechen wird in Bulgarien mit Freiheitsstrafe von fünf bis 15 Jahren (Art. 101 StGB) und in der Sowjetunion mit Freiheitsstrafe von zehn bis 15 Jahren, an deren Verbüßung sich eine Verbannung für zwei bis fünf Jahre anschließen kann, oder gar mit dem Tode bestraft (Art. 1 des o. g. Gesetzes)⁴¹⁾. Eine Privilegierung für Fälle „von geringerer Bedeutung“ kennen lediglich Art. 288 Abs. 2 des polnischen und § 217 Abs. 6 des ungarischen StGB (Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr oder Geldstrafe). Über die Praxis der Strafzumessung in den einzelnen Ländern lassen sich in Ermangelung von repräsentativem statistischen Material keine allgemeingültigen Aussagen machen. Die meisten Verurteilungen und die höchsten Strafen sind aus der DDR, Rumänien und Bulgarien bekannt geworden.

Recht unterschiedlich ist die Behandlung der indirekten Fluchtvariante, bei der der Täter sein Land im Besitze einer Ausreisegenehmigung legal verläßt, dann aber nicht wieder nach Hause zurückkehrt. Dieses „**illegale Verbleiben im Ausland**“ ist in der DDR (§ 213 Abs. 2 StGB) und der Tschechoslowakei (§ 109 Abs. 2 StGB) dem illegalen Grenzübertritt gleichgestellt, wobei der mitteldeutsche Straftatbestand sehr weit ausgreift und schon die „nicht fristgerechte“ Rückkehr sowie die Verletzung „staatlicher Festlegungen über den Auslandsaufenthalt“ erfaßt. Unter die letztgenannte Wendung fällt etwa — auch bei fristgerechter Rückkehr — die Einreise in Länder, die im Ausreisevisum nicht aufgeführt sind. In Ungarn ist für die Strafbarkeit ein „dauerhaftes“ Verbleiben im Ausland erforderlich, und seit der Strafrechtsreform von 1978 wird zudem eine „erhebliche Verletzung staatlicher Interessen“ vorausgesetzt (§ 217 Abs. 1 lit. b StGB), welches Merkmal von der Rechtspre-

chung so restriktiv interpretiert wird, daß in der Praxis nur vergleichsweise wenig Verurteilungen nach dieser Bestimmung erfolgen⁴²⁾. Einen qualifizierteren Fall stellt der Mißbrauch eines dienstlichen Auftrags dar (§ 217 Abs. 2 StGB: Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren), der z. B. anzunehmen ist, wenn ein Diplomat „abspringt“. In Rumänien ist das illegale Verbleiben im Ausland an sich ein Amtsdelikt, doch ist seit der drastischen Verschärfung von 1973 nicht nur derjenige mit Freiheitsstrafe von einem bis zu sieben Jahren strafbar, der nach Erfüllung eines staatlichen oder öffentlichen Auftrags nicht zurückkehrt, sondern auch jeder Geheimnisträger, der die im Ausreisevisum festgelegte Frist überzieht (Art. 253 StGB). Nach bulgarischem Recht wird das illegale Verbleiben im Ausland in der Regel milder bestraft als der illegale Grenzübertritt: Voraussetzung für die Strafbarkeit mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren ist es, daß der Rückkehrtermin „ohne triftige Gründe“ um mehr als drei Monate überzogen wird (Art. 280 StGB). Bei organisierten Gruppenreisen ist allerdings schon die Nichtrückkehr mit der Gruppe mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Besserungsarbeit strafbar (Art. 281 StGB); wenn die Rückkehr auch nach drei Monaten nicht erfolgt ist, greift die zuvor genannte schärfere Strafbestimmung Platz. Sollte die Rückkehr in staatsfeindlicher Absicht verweigert werden, so liegt der schwerwiegende Tatbestand des „Landesverrats“ vor. In der Sowjetunion steht für die einfachen Fälle eines illegalen Verbleibens im Ausland kein besonderer Straftatbestand zur Verfügung; sollte eine Bestrafung ins Auge gefaßt werden, so muß gleich das scharfe Geschütz eines „Landesverrats“ aufgeföhren werden, mit dem dann auch die Todesstrafe erzielt werden kann. Zur Zeit ist Polen der einzige WP-Staat, dessen Rechtsordnung die indirekte Fluchtvariante nicht ausdrücklich unter Strafe stellt. Gegebenenfalls können aber auch hier andere Straftatbestände erhalten, um zur Bestrafung zu gelangen⁴³⁾. Präzedenzfälle sind indes bislang nicht bekannt geworden.

3. Bewertung

Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten gibt die dargestellte Lage der Ausreisefreiheit im engeren Sinne, d. h. des Rechts, einen WP-Staat zum Zwecke eines vorübergehenden Auslandsaufenthalts zu verlassen, zu folgenden Beanstandungen Veranlassung:

- Die überall anzutreffende **Erlaubnispflichtigkeit von Auslandsreisen** (Reisepaß und Ausreise genehmigung) kann vor dem Völkerrecht nur dann Bestand haben, wenn es sich um eine gebundene Erlaubnis handelt, so daß das Präventivverbot der Ausreise nur den Sinn hat, dem Staat die Prüfung zu ermöglichen, ob ein völkerrechtlich beachtlicher Grund vorliegt, aus dem die Ausreise ausnahmsweise verweigert werden kann. Diesem Erfordernis entspricht formal nur die Rechtslage in Ungarn und Polen. In den übrigen Ländern steht die Erteilung der Ausreisegenehmigung im freien Ermessen der Behörden, von der zum Teil nur bei Vorliegen bestimmter Ausreisegründe Gebrauch gemacht werden darf (so bei Individualreisen). Verwaltungsdogmatisch gesehen besteht hier ein gleitender Übergang zwischen den Konstruktionen eines Präventivverbots mit freiem Erlaubnisvorbehalt und eines Repressivverbots mit der Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung. In beiden Fällen handelt es sich um einen völkerrechtswidrigen Zustand. Hieran ändert auch die wachsende und im Geiste des KSZE-Prozesses positiv zu würdigende Bereitschaft der meisten WP-Staaten, Auslandsreisen zu Verwandtenbesuchen auf schriftliche Einladung und bei Kostenübernahme durch den Gastgeber zu bewilligen, nichts.
- Die **Versagungsgründe** müssen durch den Zweck, die in Art. 12 Abs. 3 IPBPR genannten Rechtsgüter zu schützen, gedeckt sein. Dies ist in allen WP-Ländern schon insofern nicht der Fall, als die Ausreisegenehmigung unter Berufung auf entgegenstehende staatliche Interessen, d. h. aus politischen Gründen verweigert werden kann. Abgesehen von dem strikt restriktiv zu interpretierenden Ausnahmefall einer begründeten Besorgnis, daß der Antragsteller im Ausland seinem Heimatstaat schweren Schaden zufügen würde, ist namentlich die Verwaltungspraxis völkerrechtswidrig, die Genehmigung einer Westreise zu verweigern, um Kontakte mit Emigranten zu unterbinden (insb. Tschechoslowakei), oder das politische Wohlverhalten im Ausland dadurch erzwingen zu wollen, daß Familienmitglieder des Ausreisenden als Geisel zurückbehalten werden (insb. Sowjetunion, Rumänien, Bulgarien). Völkerrechtlich problematisch ist die Verweigerung von Auslandsreisen aus Gründen der Devisenknappheit⁴⁴⁾. Wenn auch die mangelnde Konvertibilität der nationalen Währungen in der Hauptsache als eine Folge der „sozialistischen Wirtschaftsordnung“ und mithin den politischen Führungen der WP-Staaten selbst zuzuschreiben ist, kann eine staatliche Verpflichtung gewiß nicht angenommen werden, den Bürgern in angemessenem Umfang Devisen für Auslandsreisen zur Verfügung zu stellen. Zweifelhaft ist es hingegen, ob die Verwaltungspraxis durch den Schutz der „öffentlichen Ordnung“ gerechtfertigt ist, eine Auslandsreise nur dann zu gestatten, wenn der Antragsteller nachweist, daß sein Lebensunterhalt im Ausland finanziell gesichert ist.
- Die Erlaubnispflichtigkeit der Ausreise eines **Ausländers** ist völkerrechtlich nur dann vertretbar, wenn es sich um eine strikt gebundene Erlaubnis handelt. Ein laufendes Strafverfahren und die Verbüßung einer Freiheitsstrafe begegnen als Versagungsgründe keinen Bedenken. Offene Zahlungsverpflichtungen dürften dann als Versagungsgrund legitim sein, wenn die Ausreise gegen Leistung einer Kautionsmöglichkeit ist. Völkerrechtswidrig ist hingegen die Rechtslage (wenn auch nicht die Verwaltungspraxis) in Ungarn und der Sowjetunion, die den Verwaltungsbehörden die Versagung der Ausreise unter Berufung auf entgegenstehende öffentliche oder staatliche Interessen ermöglicht.
- Der **Rechtsschutz** gegen die Ablehnung eines Ausreiseantrags ist in allen WP-Staaten unterentwickelt. Er ist höchstens auf ein verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren beschränkt; der Rechtsweg zu den Gerichten ist ausgeschlossen. Es ist fraglich, ob dieser Zustand den Anforderungen des

Art. 2 Abs. 3 IPBPR entspricht, der eine wirksame Beschwerdemöglichkeit und den Ausbau des gerichtlichen Rechtsschutzes verlangt.

- Auch wenn man berücksichtigt, daß jeder Staat den Grenzübertritt kontrollieren darf, verstoßen das strenge **Grenzregime**, die lebensbedrohenden Grenzsicherungsanlagen und der Schußwaffengebrauch namentlich an der deutsch-deutschen Grenze, aber auch anderswo gegen das Völkerrecht. Denn sie dienen zur gewaltsamen Verhinderung eines Verhaltens, das in den meisten Fällen die Ausübung des Menschenrechts der Ausreisefreiheit darstellt und von dem betroffenen Staat in völkerrechtswidriger Weise verboten worden ist. Diese unangemessenen Sicherungsmaßnahmen stellen vielfach zugleich einen völkerrechtswidrigen Eingriff in das Recht auf Leben (Art. 6 Abs. 1 IPBPR) dar.
- Die unangemessen hohen **Strafandrohungen** für „illegalen Grenzübertritt“ und „illegales Verbleiben im Ausland“, die in der Strafpraxis durch die willkürliche Heranziehung weiterer politischer Straftatbestände in einigen Ländern (insb. DDR, Rumänien, Bulgarien) nicht selten zusätzlich verschärft werden, erweisen sich aus ähnlichen Gründen als völkerrechtswidrig. Es werden Verhaltensweisen kriminalisiert, die nach Völkerrecht erlaubt sind oder höchstens Verwaltungsunrecht verkörpern, das sachgerecht als bloße Ordnungswidrigkeit zu ahnden wäre.

IV. Auswanderungsfreiheit

1. Der völkerrechtliche Rahmen

Die Auswanderung als eine Ausreise mit dem Ziel der dauerhaften Niederlassung im Ausland wird von der in Art. 12 Abs. 2 IPBPR gewährleisteten Ausreisefreiheit mit erfaßt. Auch hinsichtlich der völkerrechtlich zulässigen Einschränkungen wird zwischen der Ausreise- und der Auswanderungsfreiheit kein Unterschied gemacht. Insofern gelten die Ausführungen unter III. 1. Im Rahmen der KSZE-Abreden spielt die Auswanderungsfreiheit unter dem Gesichtspunkt der Familienzusammenführung eine hervorragende Rolle, nach deren Grundsätzen auch die gemeinsame Wohnsitznahme jung verheirateter Ehegatten aus verschiedenen Staaten ermöglicht werden soll (vgl. Abschnitt E — E.Klein).

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Verfassungsrecht und Paßgesetzgebung

Die Auswanderungsfreiheit ist in den WP-Staaten weder als verfassungsmäßiges Grundrecht noch als einfach-gesetzlich gewährtes subjektiv-öffentliches Recht bekannt. Sie wird zum Teil als **unvereinbar mit dem Wesen der sozialistischen Gesellschaft** hingestellt. In diesem Sinne erklärte der Leiter der sowjetischen Delegation, Stellvertretender Justizminister der UdSSR, Samošenko, am 6.11.1984 vor dem Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen, daß es in der Sowjetunion keine objektiven Gründe für eine Auswanderung gebe, da weder Arbeitslosigkeit noch

Nationalitätenprobleme existierten⁴⁵⁾. Nach dem Staatsrechtslehrbuch der DDR gibt es in der DDR keine soziale Basis für ein Grundrecht auf Auswanderung, weil die sozialistischen Gesellschaftsverhältnisse dem Menschen erstmalig beständige soziale Sicherheit, Geborgenheit, freie und ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung gewährten und die Gestattung der Ausreise in den Westen die Auslieferung des Antragstellers an ein imperialistisches, aggressives und antisozialistisches Ausbeutersystem bedeute, welchen Umstand die zuständigen Organe unter dem Gesichtspunkt der Verantwortung der sozialistischen Staatsmacht für jeden Bürger gebührend zu berücksichtigen hätten⁴⁶⁾.

Diese Grundeinstellung ist auch für die einschlägigen Regelungen in den **Paßgesetzen** der einzelnen WP-Staaten maßgebend, die die Entscheidung über Auswanderungsanträge in das freie Ermessen der zuständigen Behörden stellen. Sofern die Ausübung des Ermessens materiell begrenzt wird, indem besondere Auswanderungsgründe benannt werden, bei deren Vorliegen eine positive Entscheidung überhaupt erwogen werden darf, betreffen diese durchweg die Familienzusammenführung. Bei einer Abwägung der Vorzüge der sozialistischen Gesellschaftsordnung gegen die persönlichen Bindungen des Menschen ist offenbar sie der einzige, ideologisch gerade noch vertretbare Tatbestand, der als Motiv für ein an sich unverständliches Auswanderungsbegehren akzeptiert werden kann. In diesem Sinne sind die mitteldeutschen⁴⁷⁾ und die sowjetischen⁴⁸⁾ Auswanderungsregelungen ausschließlich am Modellfall der Familienzusammenführung orientiert. Ähnlich liegen die Dinge in Ungarn, doch kann „in begründeten Fällen“ vom Tatbestand der Familienzusammenführung und dem Alterserfordernis (55. Lebensjahr) abgesehen werden⁴⁹⁾. Die bulgarischen, polnischen und rumänischen Regelungen beschränken sich auf verfahrensrechtliche Fragen, ohne auf materiell beachtliche Auswanderungsgründe einzugehen⁵⁰⁾, während die tschechoslowakische Paßgesetzgebung die Möglichkeit der Auswanderung gar nicht ins Auge faßt.

b) Verwaltungspraxis

Die **Verwaltungspraxis** ist länderweise unterschiedlich, aber generell restriktiv und — mit der Ausnahme Ungarns — mehr oder minder repressiv. Die Erteilung einer Auswanderungsgenehmigung wird grundsätzlich nur dann erwogen, wenn der Antragsteller bestimmte Gründe geltend macht. Unter diesen spielt auch in der Praxis die **Familienzusammenführung** die größte Rolle (vgl. hierzu Abschnitt E — E.Klein).

Neben der Familienzusammenführung und teilweise mit ihr verwoben kommen die Auswanderungsbestrebungen von Angehörigen **einzelner ethnischer Gruppen** zur Geltung. Der Wunsch, unter Landsleuten in einem Nationalstaat zu leben, wird allerdings für sich allein nicht durchweg als ein beachtliches Auswanderungsmotiv angesehen. Nur Polen und die Tschechoslowakei haben in offiziellen Zusagen an die Bundesrepublik die deutsche Volksgruppenzugehörigkeit als legitimen Aussiedlungsgrund anerkannt (Informationsschreiben der polnischen Regierung vom 7.12.1970; deutsch-polnisches Ausreiseprotokoll vom

9.10.1975; deutsch-tschechoslowakischer Briefwechsel zum Prager Vertrag vom 11.12.1973). Demgegenüber betrachten die Sowjetunion und Rumänien die Auswanderungsbestrebungen ihrer deutschen, jüdischen und (im Falle der Sowjetunion) armenischen Volksgruppenangehörigen ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Familienzusammenführung. In gleicher Weise ist das bulgarisch-türkische Aussiedlungsabkommen vom 22.3.1968 (DV Nr. 82/1969), das in den zehn Jahren 1969/78 über 120 000 Angehörigen der türkischen Minderheit in Bulgarien die Auswanderung ermöglicht hat, mit der Zielsetzung der Familienzusammenführung geschlossen worden⁵¹⁾. Eine Sonderstellung nimmt die Übersiedlung der Deutschen aus dem mittleren in den westlichen Teil Deutschlands ein, die die DDR Rentnern gestattet. Im Vergleich zu den genannten Fallgruppen kommt den sonstigen Gründen eine gänzlich untergeordnete Bedeutung zu. Einzelfälle einer — zum Teil gegen den Willen der Betroffenen erfolgten — Erteilung von Auswanderungsgenehmigungen in der politischen Absicht, lästige Oppositionelle loszuwerden, sind vor allem aus der Sowjetunion und der Tschechoslowakei (Unterzeichner der Charta '77) bekannt geworden, kommen aber gelegentlich in fast allen Ländern vor. Einen Sonderfall bildet wiederum die DDR, wo der seit 1962 kontinuierlich praktizierte Häftlingsverkauf an die Bundesrepublik durch das Bestreben nach Deviseneinnahmen zusätzlich motiviert ist. Individuell gelagerte Auswanderungsmotive dürften wohl nur in Ungarn eine erwähnenswerte Rolle spielen, wo 5–10% der Auswanderungsgenehmigungen in keine der genannten Kategorien fallen⁵²⁾.

In den 15 Jahren zwischen 1971 und 1985 ist schätzungsweise **1 355 000 Personen** die **Übersiedlung** aus den WP-Staaten **in den Westen** überwiegend im Besitze einer Auswanderungsgenehmigung gelungen. Der Anteil der „Illegalen“, die ein befristetes Ausreisevisum erhalten haben und danach nicht wieder zurückgekehrt sind, ist im Falle der Ausreisenden aus Polen mit ca. ein Drittel extrem hoch. Unter den Ziel-

ländern rangiert die Bundesrepublik mit großem Abstand an erster Stelle (ca. 811 000), gefolgt von den Vereinigten Staaten (ca. 196 000), Israel (ca. 164 000) und der Türkei (ca. 102 000). Nach ihrer Volksgruppenzugehörigkeit stehen die **Deutschen** mit ca. 800 000 Aus- und Übersiedlern aus Polen, Rumänien, der DDR, der Sowjetunion, der Tschechoslowakei und Ungarn an der Spitze. Dem Deutschen Roten Kreuz liegen ca. 262 000 unerledigte Aussiedlungsanträge aus den Staaten Osteuropas und der Sowjetunion vor; die Zahl der in der DDR gestellten und nicht erledigten Ausreiseanträge kann auf 500 000 geschätzt werden. Die zweitgrößte Gruppe bilden die ca. 264 000 **Sowjetjuden**, denen die Auswanderung nach Israel gestattet wurde. Von ihnen dürften sich allerdings nur etwa 60% tatsächlich in Israel niedergelassen haben, da ein großer Teil die sich nach der Ankunft in Wien bietende Möglichkeit nutzt, in andere Länder, vornehmlich in die Vereinigten Staaten auszuwandern. An dritter Stelle folgen die rund 102 000 **Türken**, die Bulgarien auf der Grundlage des erwähnten türkisch-bulgarischen Aussiedlungsabkommens in den Jahren 1971/78 verlassen haben. Schließlich sind noch Angehörige von zwei Immigrantengruppen zu erwähnen: die **Auslandsarmenier**, die in den Nachkriegsjahren, einem Aufruf der sowjetischen Regierung folgend, nach Sowjetarmenien gegangen waren, um beim Aufbau ihrer früheren Heimat zu helfen, und die griechischen Kommunisten, die sich nach dem Bürgerkrieg von 1946/49 für die Emigration in die Sowjetunion und andere osteuropäische Länder entschlossen hatten. Von ihnen konnten im Berichtszeitraum ca. 40 000 Armenier in die Vereinigten Staaten auswandern und ca. 53 000 **Griechen** in ihre Heimat zurückkehren. Ohne die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit haben nur die Polen, Rumänien und Ungarn eine bescheidene Chance, unter bestimmten Voraussetzungen die Genehmigung zu einem dauernden Auslandsaufenthalt zu bekommen.

Einen Überblick darüber vermittelt die folgende Tabelle:

Auswanderer aus dem WP-Bereich 1971/85 (in tausend)

	Polen	Sowjetunion	DDR	Rumänien	Bulgarien	Tschechoslowakei	Ungarn	insgesamt
Deutsche	353	72	200	152,5	—	16	6,5	800
Sowjetjuden	—	264,5	—	—	—	—	—	264,5
Türken	—	—	—	—	102	—	—	102
Griechen	8	16	2	5,5	6	12	3,5	53
Polen	49	—	—	—	—	—	—	49
Armenier	—	40	—	—	—	—	—	40
Rumänien	—	—	—	27,5	—	—	—	27,5
Ungarn	—	—	—	—	—	—	14	14
Tschechen, Slowaken	—	—	—	—	—	4	—	4
Bulgaren	—	—	—	—	1	—	—	1
insgesamt ...	410	392,5	202	185,5	109	32	24	1 355

Quellen: The Helsinki Process and East-West-Relations: Progress in Perspective. Compiled by the Staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, D.C. 1985; Staatenberichte an den UN-Menschenrechtsausschuß; Free-Europe-Material; S. Heitmann, The Third Soviet Emigration: Jewish, German and Armenian Emigration from the USSR since World War II, Berichte BIOst Nr. 21/1987; Statistische Jahrbücher Bulgariens und der Türkei; Auskunft der Griechischen Botschaft in Bonn; eigene Schätzungen.

c) Schikanen

Mit der Ausnahme von Ungarn werden die meisten Aussiedlungswilligen, die einen Ausreiseantrag gestellt haben, in vielfältiger Weise **schikaniert** und sogar **verfolgt**. Für die Einzelheiten sei auf den Abschnitt E — E.Klein verwiesen.

3. Bewertung

Die Entwicklung der Auswanderungsmöglichkeiten im Berichtszeitraum war durch verschiedene Faktoren unterschiedlicher Wirkkraft beeinflusst und bietet im Ergebnis ein komplexes Bild, das länderweise und im zeitlichen Ablauf starke Differenzierungen aufweist. Dementsprechend differenziert muß ihre Bewertung im Lichte der KSZE-Abreden ausfallen (vgl. auch Abschnitt E — E.Klein). Am Maßstab des Art. 12 IPBPR gemessen sind die Verhältnisse in allen WP-Staaten schon deshalb **eindeutig völkerrechtswidrig**, weil die Auswanderungsfreiheit weder von den nationalen Rechtsordnungen noch in der Verwaltungspraxis als ein Bürgerrecht anerkannt wird. Die Möglichkeit der Auswanderung wird vielmehr als eine besondere Vergünstigung begriffen, über deren Gewährung die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen, d. h. im Rahmen der jeweils maßgebenden politischen Richtlinien der Partei- und Staatsführung mehr oder weniger willkürlich entscheiden. Die in großem Umfang praktizierte Diskriminierung der Auswanderungswilligen aus dem einzigen Grunde, daß sie einen Ausreiseantrag gestellt haben, verstößt zudem gegen den Gleichheitsgrundsatz. In bezug auf die Versagung des gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber ablehnenden Verwaltungsentscheidungen, auf die unangemessenen Sicherungsmaßnahmen an der Grenze und auf den Einsatz unverhältnismäßig scharfer strafrechtlicher Mittel zur Verhinderung einer nicht genehmigten Auswanderung gelten die unter III. 3. vorgetragenen völkerrechtlichen Bedenken.

V. Rückreisefreiheit

1. Der völkerrechtliche Rahmen

Nach Art. 12 Abs. 4 IPBPR hat jedermann das Recht, „in sein eigenes Land einzureisen“. Die Frage, ob nach dieser Formulierung die Rückreisefreiheit auf Staatsangehörige im Rechtssinne beschränkt sein oder etwa auch auf Staatenlose und Ausländer mit ständigem Aufenthalt im Land der angestrebten Rückreise erstreckt werden soll, ist nicht eindeutig zu beantworten. Jedenfalls darf die Rückreise nicht „willkürlich“ verweigert werden. Ob das Willkürverbot verletzt ist, kann im Einzelfall zweifelhaft sein, doch ist ein wegen der rassischen, nationalen oder ethnischen Zugehörigkeit des Rückreisewilligen ausgesprochenes Einreiseverbot im Hinblick auf Art. 5 lit. d ii) der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung immer völkerrechtswidrig.

Die Freiheit der Einreise in ein fremdes Land ist in Art. 12 Abs. 4 IPBPR nicht verbürgt, und folglich ist ein

Staat grundsätzlich nicht verpflichtet, Ausländern die Einreise zu gestatten. Indes ist zu berücksichtigen, daß sich die KSZE-Staaten die Entwicklung menschlicher Kontakte über die Grenzen hinweg zum Ziele gesetzt haben (vgl. III. 1.). Eine restriktive Handhabung der Einreisegenehmigungen würde diesem Versprechen zuwiderlaufen.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Allgemeine Rechtslage

Zwar ist die Rückreisefreiheit in den Rechtsordnungen der WP-Staaten nicht ausdrücklich verbürgt, doch alle Paßgesetze gehen als selbstverständlich davon aus, daß eigene Staatsangehörige im Besitze gültiger Reisepapiere in ihren Heimatstaat zurückkehren können. Besonderheiten gelten für die Einreise solcher Staatsangehöriger, die ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Ausland haben. Die Möglichkeit der ungehinderten Wiedereinreise steht auch den Ausländern offen, die eine ständige Aufenthaltsgenehmigung besitzen. Allerdings können Ausländer, auch wenn sie sich in dem betreffenden Staat niedergelassen haben, unter bestimmten Voraussetzungen ausgewiesen werden, womit ihnen auch die Möglichkeit der Rückkehr genommen ist. Eine Ausweisung eigener Staatsangehöriger ist in allen WP-Staaten unzulässig.

b) Aberkennung der Staatsangehörigkeit

Die Rückreise kann den eigenen Staatsangehörigen durch **Aberkennung der Staatsangehörigkeit** verwehrt werden. Dann werden sie als Ausländer behandelt, über deren Einreise nach freiem Ermessen entschieden wird. Diese Möglichkeit stellen die Staatsangehörigkeitsgesetze aller WP-Staaten zur Verfügung, wobei die Aberkennungsgründe teils in einem Katalog aufgezählt⁵³⁾, teils in einer Generalklausel zusammengefaßt sind⁵⁴⁾. Der praktische Unterschied ist nicht allzu groß. Denn auch die Kataloge enthalten generalklauselartige Aberkennungsgründe, die an das feindselige, unwürdige, die staatlichen Interessen verletzende u. ä. Verhalten des Betroffenen anknüpfen. Nach dem Staatsangehörigkeitsrecht der kleineren osteuropäischen WP-Staaten ist die Aberkennung der Staatsangehörigkeit nur gegenüber Bürgern zulässig, die sich im Ausland aufhalten. Allein in der sowjetischen Gesetzgebung ist diese Einschränkung nicht vorgesehen. Zu einer Kollektivausbürgerung kraft Gesetzes hat sich nur die DDR entschlossen. In ihrem Ergebnis haben alle „DDR-Bürger“, die das Land vor dem 1.1.1981 „illegal“ verlassen haben, ihre DDR-Staatsbürgerschaft verloren⁵⁵⁾. Freilich lag diese Regelung im Interesse der Betroffenen, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit unverändert besitzen.

Einzelfälle einer Aberkennung der Staatsangehörigkeit von Emigranten kommen in allen Ländern vor. Ein mißbräuchlicher Einsatz dieses Instruments zu dem Zweck, lästige Oppositionelle loszuwerden, wird namentlich in der Tschechoslowakei und der Sowjetunion praktiziert. Die tschechoslowakischen Behörden haben in mehreren Fällen mißliebigen Regime-

kritikern die Ausreise gestattet und ihnen die Staatsangehörigkeit während des Auslandsaufenthalts aberkannt, um ihre Rückkehr auf diese Weise zu verhindern⁵⁶⁾. Diese Methode hat gelegentlich auch die DDR angewandt. In wesentlich größerem Umfang haben von ihr die sowjetischen Behörden zur Bekämpfung der Mitte der 60er Jahre aufgekommenen Dissidentenbewegung Gebrauch gemacht, wobei die Opfer sich des öfteren im Inland aufhielten und zugleich mit der Aberkennung der Staatsangehörigkeit gegen ihren Willen ins Ausland abgeschoben wurden⁵⁷⁾.

c) Emigranten

Die **Rückreisemöglichkeiten der Emigranten** beurteilen sich je nachdem unterschiedlich, ob ihr dauernder Auslandsaufenthalt aus der Sicht des Heimatstaates „legal“ oder „illegal“ ist.

aa) „Legale Emigranten“

Diejenigen Auswanderer und Aussiedler, die ihren Heimatstaat mit einer entsprechenden Ausreisegenehmigung, also „legal“ verlassen, können gleichzeitig die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit beantragen. Die Verwaltungspraxis ist recht unterschiedlich. Ursprünglich wurden die **deutschen** Aussiedler aus Osteuropa regelmäßig aus der Staatsangehörigkeit entlassen, und auch die DDR verbindet seit 1973 die Genehmigung der Übersiedlung in die Bundesrepublik Deutschland in der Regel mit der Entlassung aus der DDR-Staatsbürgerschaft. Neuerdings haben sich aber Polen (1983) und Rumänien (1986) der sowjetischen Praxis angeschlossen, nach der die deutschen Aussiedler ihre Staatsangehörigkeit behalten und das recht aufwendige Entlassungsverfahren gegebenenfalls erst in der Bundesrepublik Deutschland einleiten können. Andererseits werden die Sowjetjuden gezwungen, zugleich mit der Ausreisegenehmigung nach Israel auch die Entlassung aus der sowjetischen Staatsangehörigkeit zu beantragen; über beide Anträge wird in gleicher Weise entschieden. Die türkischen Aussiedler aus Bulgarien wiederum verlieren die bulgarische Staatsangehörigkeit im Zeitpunkt der Aussiedlung kraft Gesetzes (Art. 16 Abs. 2 StaatsangehörigkeitsG).

Sofern der „legale“ Auswanderer oder Aussiedler seine Staatsangehörigkeit verloren hat, wird er wie ein Ausländer behandelt und seine Wiedereinreise nach freiem Ermessen genehmigt. Die Praxis ist auch hier unterschiedlich. Vielfach wird das erste Einreisevisum erst nach einigen Jahren erteilt.

Behält der Betreffende die Staatsangehörigkeit seines Heimatlandes, so gelten für seine Rückreise Besonderheiten, die allerdings nur teilweise in publizierten Rechtsnormen geregelt sind. Am eindeutigsten ist die Rechtslage in Ungarn und Polen, wo es für Staatsangehörige mit Wohnsitz im Ausland besondere Pässe gibt. In Ungarn ist dies der „Reisepaß der im Ausland Lebenden“ (külföldön élők útlevelé), der Anfang 1984 die Funktion der bis 1978 ausgegebenen Konsularpässe übernommen hat. Im Inland kann ihn derjenige beantragen, der sich im Rahmen der Familienzusammenführung oder aus anderen Gründen im Ausland

niederlassen und seine ungarische Staatsangehörigkeit beibehalten will. Im Besitze dieses Passes, der für fünf Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit ausgestellt wird, kann er dann jederzeit für höchstens 30 Tage nach Ungarn einreisen; ein längerer Aufenthalt bedarf der polizeilichen Erlaubnis⁵⁸⁾. Ein Pole, der seinen Wohnsitz ins Ausland verlegen will, erhält bei der Erteilung der Ausreisegenehmigung zunächst einen „normalen“ Reisepaß, der mit einer entsprechenden Klausel versehen ist. Nach der Ausreise kann er diesen Paß bei der zuständigen polnischen Auslandsvertretung gegen einen „Buch-Konsularpaß“ (paszport konsularny książeczkowy), dessen Gültigkeitsdauer höchstens zehn Jahre beträgt, eintauschen. Der Inhaber eines derartigen Passes ist berechtigt, zum Zwecke der ständigen Wohnsitznahme oder vorübergehend bis zu sechs Monaten ohne Erlaubnis nach Polen zurückzukehren⁵⁹⁾. Einen Paß für Staatsangehörige mit ständigem Wohnsitz im Ausland, der mit der Ausreisegenehmigung erteilt werden kann, kennt auch das rumänische Recht, doch bedürfen seine Inhaber für die Rückreise eines besonderen Einreisevisums. Außerdem unterliegen sie einer strengen Kontrolle durch die jeweilige rumänische Auslandsvertretung, da der Paß alle ein bis zwei Jahre verlängert und jedes Jahr ein Jahresvisum beantragt werden muß⁶⁰⁾. Eines besonderen Einreisevisums bedürfen auch die ständig im Ausland lebenden Sowjetbürger, dessen Erteilung nur ausnahmsweise aus den in Art. 12 Abs. 3 IPBPR genannten Gründen soll verweigert werden dürfen⁶¹⁾. In der bulgarischen und tschechoslowakischen Paßgesetzgebung ist die Erteilung eines Reisepasses an einen im Ausland lebenden Staatsangehörigen nur im Zusammenhang mit der Legalisierung eines ursprünglich „illegalen“ Auslandsaufenthalts vorgesehen (siehe weiter unten). Es ist aber anzunehmen, daß in den sehr seltenen Fällen einer genehmigten Auswanderung unter Beibehaltung der Staatsangehörigkeit die gleichen Regelungen gelten. Die Paßgesetzgebung der DDR enthält nicht einmal einen derartigen Hinweis. In der Praxis dürfen legale Auswanderer, die nicht aus der Staatsbürgerschaft entlassen werden und ihren DDR-Paß behalten (nach Auskunft der Ständigen Vertretung der DDR ca. 1 000 Personen), jederzeit in die DDR einreisen und rücksiedeln.

bb) „Illegale Emigranten“

Da das neuere osteuropäische Staatsangehörigkeitsrecht einen automatischen Verlust der Staatsangehörigkeit nicht mehr kennt, haben die „**illegalen**“ Emigranten, die ihr Land „illegal“ verlassen oder zwar „legal“ verlassen haben, dann aber „illegal“ im Ausland verblieben sind, ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit grundsätzlich nicht verloren, es sei denn durch individuelle Aberkennung oder Entlassung. Da sie aber keine gültigen Reisepapiere ihres Heimatstaates mehr besitzen, sind sie trotzdem nicht zur Rückreise berechtigt. Zudem müssen sie mit einer strafrechtlichen Verfolgung rechnen, sofern der staatliche Strafanspruch nicht durch Amnestie oder Verjährung erloschen ist. Die Gestattung der Wiedereinreise liegt folglich im freien Ermessen der zuständigen Behörden, die von ihm der jeweils vorherrschenden

Einstellung der Partei- und Staatsführung zum Emigrantenproblem entsprechend Gebrauch machen. Diese ist länderspezifisch recht unterschiedlich. Von den drei Ländern, denen eine tiefgreifende innenpolitische Krise das größte Emigrantenproblem bescherte, nehmen Ungarn und Polen eine relativ großzügige Haltung ein und pflegen ihren „illegalen“ die Einreise nach einer gewissen Wartezeit (meistens fünf Jahre) zu erlauben. Demgegenüber ist die Einstellung der tschechoslowakischen Regierung zu den Emigranten, die das Land nach dem Prager Frühling von 1968 verlassen haben, prinzipiell feindselig geblieben. Die Tschechoslowakei ist auch der einzige Staat, der seinen „illegalen“ im Ausland lebenden Staatsangehörigen die Einreise während der ersten fünf Jahre schlechthin und danach so lange gesetzlich verbietet, bis sie sich zu einer „Legalisierung“ ihres Auslandsaufenthalts entschließen⁶²⁾. Die übrigen Länder betreiben eine selektive Einreisepraxis, wobei im Falle der DDR zu beachten ist, daß die Flüchtlinge aus der Zeit vor dem 1.1.1981 ihre DDR-Staatsbürgerschaft verloren haben und folglich nicht als „Illegale“ angesehen werden.

Mit Ausnahme der Sowjetunion und der DDR enthält die Gesetzgebung aller WP-Staaten gewisse Vorkehrungen zur „Legalisierung“ des „illegalen“ Auslandsaufenthalts. Von den Rückreisemöglichkeiten, die ein ungarischer „Reisepaß der im Ausland Lebenden“ und ein polnischer „Buch-Konsularpaß“ gewährt, war bereits die Rede (s. oben bei Anm. 59). Die Erteilung eines derartigen Passes kann in der Regel nach einem fünfjährigen „illegalen“ Auslandsaufenthalt beantragt und aus den gleichen Gründen abgelehnt werden, die bei der Entscheidung über einen Ausreiseantrag als Versagungsgründe in Betracht kommen⁶³⁾. Bulgarien hat durch eine Änderung der Paßbestimmungen im Jahre 1983 mit der Erteilung eines Reisepasses an einen bulgarischen Staatsangehörigen mit ständigem Wohnsitz im Ausland die noch weitergehende Berechtigung verbunden, jederzeit und unbeschränkt Bulgarien besuchen zu können⁶⁴⁾. Der Paß wird für fünf Jahre erteilt und kann um weitere fünf Jahre verlängert werden. Voraussetzung ist, daß der Antragsteller das Land vor dem 1.1.1982 verlassen oder auf Grund einer Mischehe fünf Jahre nach der Eheschließung im Ausland gelebt und durch sein Verhalten „seine Loyalität gegenüber der Volksrepublik Bulgarien“ bewiesen hat. Im Vergleich hierzu sind die Vorteile, die ein entsprechender rumänischer Paß vermittelt, — wie gesehen — eher bescheiden. Schließlich gilt seit 1977 ein engherziges Angebot der tschechoslowakischen Regierung an die Emigranten, ihre Beziehungen zum Heimatstaat „in Ordnung zu bringen“⁶⁵⁾. Das Angebot betrifft nur die „würdigen“ Emigranten, die sich im Ausland nicht in einem Sinne politisch betätigt haben, der von der Regierung als staatsfeindlich eingestuft wird. Den „unwürdigen“ Emigranten kann die Staatsangehörigkeit aberkannt werden; für sie besteht dann ein Einreiseverbot. Den „würdigen“ Emigranten stehen drei Möglichkeiten zur Verfügung, um ihren Status zu legalisieren: 1. Sie können einen Reiseausweis zur endgültigen Rückkehr in die Tschechoslowakei beantragen. 2. Sie können ihren dauernden Auslandsaufenthalt nach fünf Jahren genehmigen lassen. Die Genehmigung setzt

u. a. die Abgabe eines schriftlichen Treuebekenntnisses und die Entrichtung einer Gebühr in Höhe von ca. 4 000,— DM (in Devisen) voraus. Eine Rückreiseberechtigung ist mit der Genehmigung allerdings nicht verbunden. Es besteht lediglich kein gesetzlicher Hinderungsgrund, ein Einreisevisum nach freiem Ermessen zu erteilen. 3. Sie können die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit beantragen. Die Kosten belaufen sich ebenfalls auf rund 4 000,— DM. Den Entlassenen kann die Einreise — wie Ausländern — nach fünfjährigem Auslandsaufenthalt, in dringenden Familienangelegenheiten ausnahmsweise auch früher nach freiem Ermessen bewilligt werden. Außerdem gibt es die „Gleichgültigen“, die sich innerhalb der ersten fünf Jahre ihres „illegalen“ Auslandsaufenthalts nicht um die Legalisierung ihres Status bemühen. Zu dieser Kategorie gehören die meisten Emigranten, da das Angebot der tschechoslowakischen Regierung nur einen geringen Widerhall gefunden hat. Für sie besteht ein gesetzliches Einreiseverbot.

3. Bewertung

Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten läßt sich die geschilderte Lage wie folgt bewerten:

- Die **Aberkennung der Staatsangehörigkeit** ist an sich noch nicht völkerrechtswidrig. Obwohl Art. 15 AEMR ein Menschenrecht auf Staatsangehörigkeit und das Verbot ihres willkürlichen Entzugs proklamiert, ist diese Forderung weder zu einer gewohnheitsrechtlichen Norm erstarkt noch in die Menschenrechtskonventionen übernommen worden. Soweit die Ausbürgerung aus politischen Gründen erfolgt, um mißliebige Bürger auszuweisen (was vor allem in der Sowjetunion des öfteren vorgekommen ist) oder an der Rückkehr von einem zeitweiligen Auslandsaufenthalt zu hindern (was auch in anderen WP-Staaten praktiziert worden ist), stellt sie zumindest eine rechtsmißbräuchliche und daher verbotene Umgehung des Art. 12 Abs. 4 IPBPR dar. Sie kann aber auch als „willkürlicher“ Entzug des Rechts auf Einreise in das eigene Land und somit als ein direkter Verstoß gegen Art. 12 Abs. 4 IPBPR angesehen werden⁶⁶⁾. Die Willkür besteht darin, daß die Ausbürgerung und die mit ihr gekoppelte Ausweisung oder Rückreiseverweigerung wegen eines Verhaltens erfolgen, das sich in der Regel in der Wahrnehmung von Freiheitsrechten erschöpft, die durch den IPBPR gewährleistet sind.
- Die sehr unterschiedlich gehandhabten **Einreisebeschränkungen für Aussiedler, Auswanderer, Flüchtlinge und sonstige Emigranten** dürften in der Regel nicht völkerrechtswidrig sein. Es spielt hierbei keine entscheidende Rolle, ob sich der Auslandsaufenthalt aus der Sicht des Heimatstaates als rechtmäßig oder unrechtmäßig darstellt und ob der Betroffene seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit noch besitzt. Der entscheidende Gesichtspunkt dürfte der eigene Willensentschluß des Betroffenen sein, die Heimat zu verlassen, mag auch dieser Entschluß durch die völkerrechtlich zu mißbilligenden Verhältnisse in seiner Heimat hervorgerufen worden sein. Reagiert der Staat auf die-

sen Willensentschluß mit abgestuften Einreisebeschränkungen, so kann dies kaum als „willkürlich“ bewertet werden. Es steht auf einem anderen Blatt, daß eine allzu restriktive Praxis den KSZE-Abreden widerspricht.

Anmerkungen

- ¹⁾ Näheres hierzu bei L. **Boim**, The Passport System in the USSR with Special Reference to the Status of Jews, RSL 1976, S. 15 ff.; O. **Luchterhandt**, Das Menschenrecht auf Freizügigkeit im Sowjetstaat, OER 1980, S. 83 ff.; **ders.**, UN-Menschenrechtskonventionen — Sowjetrecht — Sowjetwirklichkeit, Baden-Baden 1980, S. 255 ff.; H.-J. **Uibopuu**, Die neue Paßordnung der UdSSR und die Freizügigkeit von Sowjetbürgern, ROW 1983, S. 245 ff.
- ²⁾ Ziff. 7 Abs. 1 des Kolchos-Musterstatuts, bestätigt durch Beschluß des ZK der KPdSU und des Ministerrats der UdSSR vom 28.11.1969 (SP SSSR 1969, Nr. 26, Art. 150).
- ³⁾ Nach Art 198 StGB RSFSR setzt der Straftatbestand „Verletzungen der Bestimmungen des Paßsystems“ eine zweimalige Ahndung als Ordnungswidrigkeit voraus; die Strafe ist Freiheitsstrafe oder Besserungsarbeit bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bis 100 Rbl. Zur Rechtslage in den übrigen Unionsrepubliken vgl. **Uibopuu** (Anm. 1), S. 253.
- ⁴⁾ Geltende Rechtsgrundlage ist das Dekret des Staatsrats Nr. 68/1976 betr. die Verlegung des Wohnsitzes aus anderen Ortschaften in Städte, die durch Gesetz zu Großstädten erklärt worden sind, vom 17.3.1976 (BO I, Nr. 24/1976). Die Großstädte sind in Art. 15 der VO des Ministerrats Nr. 860/1973 zur Durchführung des Gesetzes Nr. 5/1973 vom 13.7.1973 (BO I, Nr. 107/1973) aufgezählt.
- ⁵⁾ Gesetz Nr. 22/1981 betr. die Verpflichtung der Aktivisten in Partei, Staat sowie Massen- und gesellschaftlichen Organisationen, der Leitungskader in sozialistischen Einheiten, der Spezialisten in Landwirtschaft und anderen Tätigkeitsbereichen, sich in der Ortschaft niederzulassen, wo sie ihre Tätigkeit ausüben, vom 22.11.1981 (BO I, Nr. 100/1981).
- ⁶⁾ ai-Jahresbericht 1985, S. 389; 1986, S. 396.
- ⁷⁾ Einzelfälle bei **Luchterhandt** (Anm. 1), S. 261 ff.
- ⁸⁾ Die Einzelheiten sind in der durch Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom 26.7.1966 bestätigten „Ordnung über die Verwaltungsaufsicht über Personen, die aus Freiheitsentzugsanstalten entlassen worden sind“ (VVS SSSR 1966, Nr. 30, Art. 597; deutsch: JOR Bd. VII/2 (1966), S. 270 ff.) geregelt und in der Folgezeit fortlaufend verschärft worden (VVS SSSR 1970, Nr. 24, Art. 206; 1981, Nr. 10, Art. 232; 1983, Nr. 39, Art. 584).
- ⁹⁾ Art. 39-41 Gesetz über die Volksmiliz vom 29.10.1976, (DV Nr. 89/1976, deutsch: JOR Bd. XVII/2 (1976), S. 207 ff.).
- ¹⁰⁾ Erlaß des Staatsrats Nr. 2254 (DV Nr. 63/1983).
- ¹¹⁾ ai-Jahresbericht 1985, S. 347; 1986, S. 353; Country Reports 1985, S. 928.
- ¹²⁾ § 13 Abs. 7 VO des Ministerrats Nr. 39/1974. (XI.1.) MT über die Polizei; deutsch: JOR Bd. XV (1974), S. 439 ff.
- ¹³⁾ VO des Innenministers Nr. 4/1985. (VII.20.) BM über die polizeilichen Zwangsmaßnahmen.
- ¹⁴⁾ § 3 Abs. 1 VO über Aufenthaltsbeschränkungen vom 24.8.1961 (GBl. II S. 343).
- ¹⁵⁾ § 4 Abs. 3 VO über die Aufgaben der örtlichen Räte und der Betriebe bei der Erziehung kriminell gefährdeter Bürger vom 19.12.1974 (GBl. I S. 130).
- ¹⁶⁾ Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 Gesetz vom 14.7.1983 über das Amt des Ministers für innere Angelegenheiten und den Geschäftsbereich der ihm unterstellten Organe (Dz. U. 1983, Nr. 38, Pos. 172; deutsch: JOR Bd. XXV (1984), S. 308 ff.).
- ¹⁷⁾ Zum Schicksal dieser Volksgruppen vgl. R. **Conquest**, The Nation Killers: The Soviet Deportation of Nationalities, New York 1970 (deutsch: Stalins Völkermord, Wien 1974); A. **Sheehy**, The Crimean Tatars, Volga Germans and Meshketians: Soviet Treatment of some National Minorities, London 1973; A. M. **Nekrich**, The Punished Peoples: The Deportation and Fate of Soviet Minorities at the End of the Second World War, New York 1978; I. **Kreindler**, The Soviet Deported Nationalities: A Summary and an Update, Soviet Studies 1986, S. 387 ff.
- ¹⁸⁾ Für Krimtataren: Erlaß vom 28.4.1956 (unveröff.), und Erlaß vom 5.9.1967 (VVS SSSR 1967, Nr. 36, Art. 493); für Deutsche: Erlaß vom 29.8.1964 (VVS SSSR 1964, Nr. 52, Art. 592; deutsch: JOR Bd. VI/1 (1965), S. 58 f.; WGO 1965, S. 33, 35).
- ¹⁹⁾ Für Krimtataren: Erlaß vom 28.4.1956 (Anm. 18); für Deutsche: Erlaß vom 13.12.1955 (unveröff.; deutsch: OER 1958, S. 223).
- ²⁰⁾ Auslegungsbeschluß vom 5.9.1967 zu Art. 2 des unveröff. Erlasses vom 28.4.1956 (VVS SSSR 1967, Nr. 36, Art. 494).
- ²¹⁾ Erlaß vom 3.11.1972 (unveröff.).
- ²²⁾ Hinweis bei V. **Chalidze**, On the Right of a Nation to Self-Determination, in: L. Lipson/V. Chalidze (eds.), Papers on Soviet Law, New York 1981, S. 28 (37).
- ²³⁾ Hinweis bei **Luchterhandt** (Anm. 1), S. 265 f.
- ²⁴⁾ Dekret des Staatsrats Nr. 225/1974 betr. die Unterbringung von Ausländern, die sich zeitweilig in Rumänien aufhalten, vom 6.12.1974 (BO I, Nr. 154/1974), geändert durch Dekret Nr. 372/1976 vom 8.11.1976 (BO I, Nr. 96/1976).
- ²⁵⁾ § 9 Abs. 2 AO über Paß- und Visaangelegenheiten — PVAO — vom 28.6.1979 (GBl. I S. 151).
- ²⁶⁾ § 3 Abs. 1 DBSt zur VO über die Tätigkeit von Publikationsorganen anderer Staaten und deren Korrespondenten in der DDR vom 11.4.1979 (GBl. I S. 81).
- ²⁷⁾ Vgl. hierzu D. **Budde**, Die Rechtsstellung des Ausländers in der Sowjetunion, Baden-Baden 1981, S. 191 ff.
- ²⁸⁾ Vgl. hierzu E. **Levits**, Neue Strafbestimmungen gegen unerwünschte Kontakte mit Ausländern und zur strengerer Beachtung des Ausländerrechts in der Sowjetunion, WGO 1984/85, S. 65 ff.
- ²⁹⁾ Aufzählung der Sperrgebiete nach dem Stand von 1978 bei **Budde** (Anm. 27), S. 194 f.
- ³⁰⁾ Country Reports 1985, S. 1132; 1986, S. 1066.
- ³¹⁾ Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom 23.7.1966 (VVS SSSR 1966, Nr. 30, Art. 592). Durch Erlaß vom 4.12.1981 (VVS SSSR 1981, Nr. 49, Art. 1287) ist die Strafbestimmung neugefaßt und das Höchstmaß der Geldstrafe von 50 auf 200 Rbl. heraufgesetzt worden. Die Strafbestimmung ist in die Strafgesetzbücher der einzelnen Unionsrepubliken übernommen worden; so z. B. Art. 197¹ StGB RSFSR.
- ³²⁾ Zweifelnd S. **Jagerskiold**, The Freedom of Movement, in: L. Henkin (ed.), The International Bill of Rights, New York 1981, S. 166 (176 f.).
- ³³⁾ Vgl. K.-J. **Kuss**, Das Recht auf Ausreise und Auswanderung in der Gesetzgebung sozialistischer Staaten, EuGRZ 1987, S. 305 ff.
- ^{33a)} Zum 1.1.1988 ist eine Neuregelung des ungarischen Paßrechts geplant, die weitere Erleichterungen mit sich bringen soll.
- ³⁴⁾ Die Daten wurden anhand der Statistischen Jahrbücher der betreffenden Länder sowie der „WTO-World Travel Statistics“ ermittelt; vgl. auch die Analysen in den DIW-Wochenberichten Nr. 9-10/1978, 10/1979, 9-10/1980, 10/1981, 9/1982, 10/1983, 3/1984. Einigermassen brauchbare und aufgeschlüsselte Daten veröffentlichen nur Bulgarien, die Tschechoslowakei, Ungarn und Polen. Die Ausreisestatistiken enthalten Ausreisen aller Art, d. h. auch Dienst- und

- Geschäftsreisen, Tagesausflüge u. ä. Der Anteil der Dienstreisen läßt sich nur für drei Länder ermitteln und betrug im Durchschnitt der Jahre 1975/84 25% für Bulgarien, 8% für Ungarn und 6% für die Tschechoslowakei. Es kann davon ausgegangen werden, daß ca. ein Drittel der ausreisenden Rumänen und wohl die Hälfte der Sowjetbürger im dienstlichen Auftrag unterwegs war. Für die DDR, Rumänien und die Sowjetunion kann die Reiseintensität nur sehr grob geschätzt werden.
- 35) Auf Grund der offiziellen Angaben kann der Anteil der Dienstreisen im Zeitraum 1975/84 nur für die Tschechoslowakei (65%), Bulgarien (60%) und Ungarn (10%) ermittelt werden. Vgl. im übrigen Anm. 34.
- 36) Nach dem ungarischen Bericht an den VN-Menschenrechtsausschuß 1985 wurden 1970 0,96% und 1983 0,45% aller Ausreiseanträge abgelehnt (CCPR/C/37 Add. 1, S. 8, Nr. 43). In diesen Angaben sind auch die abgelehnten Anträge auf Ostreisen enthalten. Geht man davon aus, daß der größte Teil der verweigerten Ausreisegenehmigungen auf Westreisen entfällt, so kommt man auf die o. g. Ablehnungsquote.
- 37) „Human Rights in Eastern Europe: Restrictions on Travel and Contacts“, Radio Free Europe Background Report Nr. 51 vom 11.4.1986, S. 21.
- 38) Nach Auskunft des tschechoslowakischen Vertreters vor dem VN-Menschenrechtsausschuß am 10.7.1986 wurden im Jahre 1985 58% aller Ausreiseanträge abgelehnt (CCPR/C/SR. 682, S. 5, Nr. 23). Die Angabe bezieht sich auf alle Ausreiseanträge, also auch auf die Ostreisen, auf die über 90% des tschechoslowakischen Reiseverkehrs entfällt. Geht man davon aus, daß der größte Teil der verweigerten Ausreisegenehmigungen auf Westreisen entfällt, so kommt man auf die o. g. Ablehnungsquote.
- 39) Bulgarien: Art. 29 AuslG; Rumänien: Art. 27 AuslG; Sowjetunion: Art. 25 Abs. 2, 3 AuslG; Ungarn: § 8 Abs. 3 GVO Nr. 19/1982, § 25 VO des Innenministers Nr. 7/1982.
- 40) Diese Bestimmung ist in die Strafgesetzbücher der einzelnen Unionsrepubliken übernommen worden, so z. B. Art. 83 StGB RSFSR.
- 41) Diese Bestimmung ist in die Strafgesetzbücher der einzelnen Unionsrepubliken übernommen worden, so z. B. Art. 64 StGB RSFSR.
- 42) Eine Präzisierung dieses unbestimmten Tatbestandsmerkmals hat das Oberste Gericht namentlich in einer Entscheidung aus dem Jahre 1981 vorgenommen (Bíróási Határozatok Nr. 352/1981; deutsch: JOR Bd. XXII/2 (1981), S. 557 ff.).
- 43) Vgl. hierzu S. Lammich, Die strafrechtliche Behandlung von Ausländern und von Strafen mit Auslandsberührung in Polen, JOR Bd. XX/1 (1979), S. 67 (80 ff.); ders., Strafrechtliche Aspekte der jüngsten Paßrechtsänderung von 1985 in Polen, WGO 1984/85, S. 360 ff.
- 44) So auch Bericht der niederländischen Baehr-Kommission 1986, Nr. 28.
- 45) CCPR/C/SR. 566, S. 10, Nr. 36. So auch B. Schumilin, Die Praxis der UdSSR bei der Regelung der Auswanderung, Sowjetunion heute 1977, Nr. 19, S. 8.
- 46) Staatsrecht der DDR, Lehrbuch, 2. Aufl., Berlin(-Ost) 1984, S. 199.
- 47) VO zur Regelung von Fragen der Familienzusammenführung und der Eheschließung zwischen Bürgern der DDR und Ausländern v. 15.9.1983 (GBl. I S. 254).
- 48) Seit 1.1.1987: Ziff. 24 Ein- und AusreiseO.
- 49) § 6 DVO des Innenministers Nr. 6/1978.
- 50) Bulgarien: Art. 33 Abs. 1 Ziff. 2 DBSt von 1973; Polen: § 3 Abs. 2 VerfahrensVO vom 21.5.1976; Rumänien: Art. 17 Paßdekret Nr. 156/1970.
- 51) Das Abkommen betraf die Angehörigen der Türken, die Bulgarien vor 1952 verlassen hatten, und umfaßte einen weiten Personenkreis (Art. 1).
- 52) Ungarischer Bericht an den VN-Menschenrechtsausschuß 1985 (CCPR/C/Add. 1, S. 8, Nr. 47).
- 53) So in **Bulgarien**: Art. 20 Abs. 1 Gesetz über die bulgarische Staatsangehörigkeit vom 7.10.1968 (DV Nr. 79/1968); **Polen**: Art. 15 Abs. 1 Gesetz über die polnische Staatsangehörigkeit vom 15.2.1962 (Dz. U. 1962, Nr. 10, Pos. 40); **Rumänien**: Art. 19 Abs. 2 Gesetz über die rumänische Staatsangehörigkeit vom 17.12.1971 (BO I, Nr. 157/1971); **Tschechoslowakei**: § 2 des Gesetzes vom 19.12.1968 über die Grundsätze des Erwerbs und des Verlustes der Staatsangehörigkeit (Sb. Nr. 165/1968) knüpft den Verlust der tschechoslowakischen Staatsangehörigkeit an den Verlust der Gliedstaatsangehörigkeit und verweist damit auf die Regelungen der beiden Teilrepubliken. Die Gründe für die Aberkennung der tschechischen Staatsangehörigkeit sind in § 14a des Gesetzes des Tschechischen Nationalrats vom 29.4.1969 über den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit der Tschechischen Sozialistischen Republik (Sb. Nr. 39/1969) enthalten, der durch das Gesetzesdekret des Präsidiums des Tschechischen Nationalrats vom 6.11.1969 (Sb. Nr. 124/1969) eingefügt wurde. Bezüglich der Aberkennung der slowakischen Staatsangehörigkeit gilt § 7 des alten Gesetzes vom 13.7.1949 über den Erwerb und Verlust der tschechoslowakischen Staatsangehörigkeit (Sb. Nr. 194/1949), auf den § 15 des Gesetzes des Slowakischen Nationalrats vom 28.12.1968 über den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit der Slowakischen Sozialistischen Republik (Sb. Nr. 206/1968) verweist.
- 54) So in der **DDR**: § 13 Gesetz über die Staatsbürgerschaft der DDR vom 20.2.1967 (GBl. I S. 3); **Sowjetunion**: Art. 18 Abs. 1 Gesetz über die Staatsangehörigkeit der UdSSR vom 1.12.1978 (VVS SSSR 1978, Nr. 49, Art. 816). In diese Kategorie dürfte auch **Ungarn** zu zählen sein, wo § 15 des Gesetzes Nr. V/1957 über die Staatsangehörigkeit nur zwei Gründe nennt.
- 55) Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsbürgerschaft vom 16.10.1972 (GBl. I S. 265); VO zu Fragen der Staatsbürgerschaft vom 21.6.1982 (GBl. I S. 418).
- 56) Country Reports 1985, S. 950; 1986, S. 897.
- 57) Ausführlich hierzu unter Nennung zahlreicher Einzelfälle G. Ginsburgs, The Citizenship Law of the USSR, Den Haag-Boston-Lancaster 1983, S. 238 ff.
- 58) Die Einzelheiten sind in § 4 der VO des Ministerrats Nr. 53/1978 und in §§ 6 Abs. 1, 9 Abs. 8, 23 Abs. 5, 24 der DVO des Innenministers Nr. 6/1978 geregelt.
- 59) Die Einzelheiten sind in Art. 11-16 PaßG und §§ 3 Abs. 2, 6-8 der VerfahrensVO vom 21.5.1976 geregelt.
- 60) Vgl. Art. 5, 19, 23 Abs. 2, 3 Paßdekret, Ziff. 4 der Anlage zur VO des Ministerrats Nr. 424/1970.
- 61) Diese Regelung ist mit Wirkung vom 1.1.1987 in die Ein- und AusreiseO eingefügt worden (Ziff. 26).
- 62) Vgl. Anm. 65.
- 63) Ungarn: § 7 Abs. 3 VO des Ministerrats Nr. 53/1978; Polen: Art. 12 PaßG.
- 64) Art. 11-18 DBSt. zum PaßG, geändert durch Bekanntmachung in DV Nr. 50/1983.
- 65) „Richtlinien über die Regelung der rechtlichen Beziehungen der ČSSR zu den Staatsbürgern, die sich ohne Erlaubnis der tschechoslowakischen Behörden im Ausland aufhalten“, bestätigt durch Regierungsbeschluß vom 16.3.1977 (Ústřední věstník 1977 II, Nr. 4, S. 8; deutsch: WGO 1977, S. 353 ff.; OEA 1978, S. 308 ff.).
- 66) So H.-J. Uibopuu, Freedom of Movement of Persons and Ideas in Soviet Doctrine and Practice, OER 1984, S. 116 (125); J. Ziman/P. Sieghart/J. Humphrey, The World of Science and the Rule of Law, Oxford 1986, S. 179.

E. Ehe und Familie

von Prof. Dr. Eckart Klein

Gliederung

	Seite
I. Vorbemerkung	116
II. Recht auf Eheschließung und Familiengründung	116
1. Der völkerrechtliche Rahmen	116
a) Menschenrechtspakte	116
b) KSZE	117
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	117
a) Verfassungsgarantien und einfachgesetzliche Normen	117
b) Eheschließung von eigenen mit ausländischen Staatsbürgern	117
aa) Verfahren bei Prüfung der erforderlichen Unterlagen	118
bb) Staatliches Genehmigungsverfahren	119
cc) Verfahren der Ein- bzw. Ausreise der Verlobten	120
dd) Staatsangehörigkeitsrechtliche Folgen	121
ee) Ausreise in das Land des ausländischen Ehepartners	121
3. Bewertung	121
III. Familienzusammenführung	122
1. Der völkerrechtliche Rahmen	122
a) Multilaterale und bilaterale Abkommen	122
b) KSZE-Absprachen	123
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	123
a) Einschlägige Rechtsvorschriften	123
b) Kreis der Antragsberechtigten; Familienbegriff	124
c) Ablehnungsgründe; Ermessensentscheidung; Zuständigkeit	124
d) Unterlagen	125
e) Bearbeitungszeitraum; Wartezeiten	126
f) Nachteile für Antragsteller und Angehörige	126
g) Kosten (Gebühren und zusätzliche finanzielle Anforderungen)	126
h) Vermögensrechtliche Konsequenzen der Familienzusammenführung	127
i) Antragswiederholung	127
j) Beschwerdemöglichkeit	127
k) Rückkehrmöglichkeit	127
l) Zahlenmaterial	128
3. Bewertung	128
IV. Familienbesuchsreisen	129
1. Der völkerrechtliche Rahmen	129
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	130
a) Regelungen	130
b) Berechtigter Personenkreis	130

	Seite
c) Ermessensfreiheit	130
d) Genehmigungsvoraussetzungen	131
e) Bearbeitungszeit	131
f) Reisedauer und Reisehäufigkeit	131
g) Kosten (Gebühren); Zwangsumtausch	131
h) Nachteile	132
i) Unterschiede (West- und Ostreisen)	132
j) Zahlenmaterial	132
3. Bewertung	132
Anmerkungen	133

I. Vorbemerkung

Der Schutz von Ehe und Familie wird von den beiden VN-Menschenrechtspakten (Art. 23 IPBPR; Art. 10 IPWSKR) ausdrücklich garantiert. Die Familie wird als „natürliche Kernzelle der Gesellschaft“ bezeichnet. Dieser sozialen Zweckbestimmung kann sie nur gerecht werden, wenn das Zusammenleben ihrer Mitglieder gesichert ist, und zwar sowohl im Sinn physischer Nähe wie der Möglichkeit zu geistiger Kommunikation¹⁾. Die Vereitelung des Wunsches, selbstverantwortlich und frei einen Partner wählen und mit ihm die Ehe zu schließen, und die Verhinderung des Zusammenlebens der Ehegatten oder der sonstigen Familienmitglieder verfehlen die Funktion von Ehe und Familie und damit zugleich den Sinn ihrer (völker-)rechtlichen Verbürgung. Dies gilt unabhängig davon, ob die Trennung innerhalb eines Staates erfolgt oder dadurch verursacht ist, daß staatliche Grenzen dem Zusammenkommen bzw. Zusammenbleiben von Ehewilligen, Ehepartnern oder sonstigen Familienmitgliedern entgegenstehen. Aus der Fülle der zahlreichen mit dem Schutz von Ehe und Familie verbundenen Aspekte werden im folgenden drei praktisch besonders bedeutsame herausgegriffen: die Eheschließung und Familiengründung, insbesondere mit einem ausländischen Partner (II.), die Familienzusammenführung (III.) und Familienbesuchsreisen (IV.).

II. Recht auf Eheschließung und Familiengründung

1. Der völkerrechtliche Rahmen

a) Menschenrechtspakte

Für die Staaten des Warschauer Paktes ergeben sich in diesem Bereich völkerrechtliche Verpflichtungen aus den beiden Menschenrechtspakten von 1966 sowie z. T. aus der Konvention vom 10.12.1962 über die Erklärung des Ehemillens, das Heiratsmindestalter und die Registrierung von Eheschließungen²⁾. Dies bedeutet im einzelnen:

Das Recht auf Eheschließung und Familiengründung wird für Frauen und Männer im heiratsfähigen Alter

anerkannt (Art. 23 Abs. 2 IPBPR; Art. 10 Ziff. 1 IPWSKR verpflichtet die Staaten gerade im Hinblick auf die Gründung einer Familie zu Schutz und Beistand. Für die Rechtsausübung ist die „freie und uneingeschränkte Willenseinigung beider Partner“ entscheidend (Art. 1 Konvention 1962; Art. 23 Abs. 3 IPBPR; Art. 10 Ziff. 1 Satz 2 IPWSKR). Die Festsetzung des heiratsfähigen Mindestalters ist Sache der nationalen Gesetzgebung (Art. 2 Konvention 1962).

Wichtig ist, daß die beiden Menschenrechtspakte Möglichkeiten zur Einschränkung der genannten Rechte – von den Fällen des öffentlichen Notstands abgesehen – nicht vorsehen. Ein Beschränkungstatbestand ergibt sich insbesondere nicht daraus, daß die Heiratswilligen unterschiedlicher Staatsangehörigkeit sind. Zwar hat Art. 23 IPBPR nicht den in Art. 16 Abs. 1 AEMR enthaltenen Zusatz übernommen, wonach heiratsfähige Männer und Frauen „ohne Beschränkung durch Rasse, Staatsbürgerschaft oder Religion“ das Eheschließungs- und Familiengründungsrecht haben; man könnte deshalb auf eine Verengung der menschenrechtlichen Gewährleistung schließen. Freilich kann man angesichts des Wortlauts ebenso gut von einem generell unbeschränkten Gewährleistungstatbestand ausgehen. Die Auslegungsfrage wird durch Art. 2 Abs. 1 IPBPR entschieden: Danach ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, die Paktrechte „allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse ..., der Religion ..., der nationalen ... Herkunft“ etc. zu gewährleisten. Entsprechendes ergibt sich aus Art. 5 lit. d (iv) der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Das Verfahren der Eheschließung mit Ausländern wird – abgesehen von der auch hier geltenden Registrierungsspflicht des Staates des Heiratsortes (Art. 3 Konvention 1962) – durch strikte völkerrechtliche Normen nicht geregelt. Allerdings ist in der Rechtsgarantie die Möglichkeit zur Rechtsrealisierung grundsätzlich mitenthalten. Das den Rechtsgebrauch regelnde und insoweit erst ermöglichende Verfahren hat daher durchaus einen unmittelbaren Bezug zur Gewährleistung des Rechts selbst. Ohne nähere völkerrechtliche Konkretisierung wird es freilich häufig schwierig sein, die Grenze zwischen Noch-Erlaubtem

und Bereits-Rechtsverstoß im Einzelfall genau zu ermitteln. Greifbar bleiben dann meist nur objektiv unzumutbare oder willkürliche Rechtsvorenhaltungen. Das Problem wird freilich durch Art. 2 Abs. 2 IPBPR entschärft, der die Vertragsstaaten verpflichtet, „die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen“. Damit haben die Vertragsparteien die Notwendigkeit der Effektuierung der anerkannten Rechte als Vertragspflicht akzeptiert, unabhängig davon, in welchem Umfang der jeweiligen Rechtsverbürgung selbst ihre Realisierung immanent ist. Eine Definition dieser „erforderlichen Schritte“ ist in völkerrechtlich verbindlichen Instrumenten allerdings nicht enthalten.

b) KSZE

Diese Lücke wird jedoch weitgehend durch die im KSZE-Prozeß vereinbarten politischen Absprachen (Schlußakte 1975; Abschließendes Dokument von Madrid 1983) ausgefüllt. Danach kommen die Teilnehmerstaaten im Hinblick auf Gesuche, welche die Eheschließung zwischen Bürgern verschiedener Staaten betreffen, in folgendem überein:

- derartige Gesuche sind wohlwollend zu behandeln und zu entscheiden (1983);
- Gesuche auf Bewilligung der Aus- oder Einreise zum Zweck der Heirat des Bürgers anderer Teilnehmerstaaten sind wohlwollend zu prüfen (1975);
- die Antragsteller sind über die bestehenden Vorschriften und das Verfahren zu informieren; ihnen sind die notwendigen Formulare auszuhändigen (1983);
- die Bearbeitung der Gesuche hat so zügig wie möglich (1975), im Normalfall innerhalb von sechs Monaten zu erfolgen (1983);
- die erhobene Verwaltungsgebühr soll gemäßigt sein (1975); sie soll in einem angemessenen Verhältnis zum durchschnittlichen Monatseinkommen in dem betreffenden Teilnehmerstaat stehen (1983);
- die (positive oder negative) Entscheidung über das Gesuch soll zügig mitgeteilt werden (1983); hingegen wird eine Begründung nicht ausdrücklich verlangt;
- bei Ablehnung werden die Antragsteller auf die Wiederholbarkeit ihres Antrags nach angemessen kurzer Frist hingewiesen (1975; 1983); Gebühren werden für die Antragswiederholung nur bei Genehmigung erhoben (1975); dem Antragsteller und seinen Familienmitgliedern dürfen keinerlei Nachteile (auf sozialem, wirtschaftlichem beruflichem, schulischem Gebiet) aus seinem Gesuch erwachsen (1983).

Ergänzt werden diese Abmachungen durch die Übereinstimmung dahin, daß es bereits verheirateten Paaren gestattet wird, ihren Wohnsitz in einen Staat zu

verlegen, in dem einer der Ehegatten normalerweise ansässig ist; insoweit sollen die Regeln über Familienzusammenführung Anwendung finden (1975; 1983).

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Verfassungsgarantien und einfachgesetzliche Normen

Die Verfassungen der WP-Staaten stellen durchgehend Ehe und Familie unter staatlichen Schutz³⁾. Ein Individualrecht auf Eheschließung und Familiengründung ist verfassungsrechtlich freilich nicht ausdrücklich garantiert. Auch die eherechtlichen Bestimmungen der Familiengesetzbücher bzw. Personenstandsgesetze formulieren einen entsprechenden Anspruch nicht. Sie begnügen sich damit, die förmlichen und sachlichen Voraussetzungen für das Eingehen einer Ehe zu benennen. Sind diese gesetzlichen Voraussetzungen gegeben, dürften die Ehemittigen jedoch auch nach sozialistischem Rechtsverständnis einen Anspruch auf die erforderliche Mitwirkung des Staates bei der Eheschließung haben.

Die Voraussetzungen, unter denen eine Ehe geschlossen werden kann, halten sich grundsätzlich in dem international akzeptierten Rahmen (Mindestaltererfordernis; Fehlen der üblichen Ehehindernisse wie nahe Verwandtschaft, Adoption, Bigamie). Hinzu treten auf Entmündigung bzw. Geisteskrankheit, teilweise⁴⁾ auch auf sonstige Krankheiten gestützte Eheverbote, soweit diese Krankheiten eine ernsthafte Gefahr für Leben und Gesundheit des Ehepartners oder der Nachkommenschaft bilden.

Eine Besonderheit findet sich in **Ungarn**. Hier müssen die heiratswilligen Berufsangehörigen der Streitkräfte, der bewaffneten Verbände und der Berufsfeuerwehr sowie die weiterdienenden Angehörigen der bewaffneten Streitkräfte dem Standesbeamten eine Eheschließungserlaubnis des örtlich zuständigen Befehlshabers vorlegen⁵⁾.

b) Eheschließung von eigenen mit ausländischen Staatsbürgern

Die generell strenge Einbindung der Staatsbürger in die eigene sozialistische Gesellschafts- und Rechtsordnung führt bei den WP-Staaten zu einer grundsätzlich reservierten Haltung gegenüber grenzüberschreitenden Kontakten. Dies wird — freilich in Abstufungen — auch bei der Eheschließung von eigenen mit ausländischen Staatsbürgern deutlich.

In keinem WP-Staat ist die Ehe mit Ausländern untersagt⁶⁾. Aus den einschlägigen Rechtsvorschriften und insbesondere ihrer praktischen Handhabung geht jedoch hervor, daß der Fall der binationalen Ehe als Sonderfall behandelt wird und daher auch besonderer, die allgemeinen eherechtlichen Bestimmungen ergänzender Regelung bedarf. Im einzelnen handelt es sich um folgende Vorschriften:

Bulgarien: Art. 129-131 Familiengesetzbuch vom 17.5.1985 (DV Nr. 41/1985); Instruktion über die

Eheschließung zwischen bulgarischen und ausländischen Staatsangehörigen vom 15.11.1974⁷⁾.

DDR: § 18 Rechtsanwendungsg vom 5.12.1975 (GBl. I S. 748), §§ 9-14 VO zur Regelung von Fragen der Familienzusammenführung und der Eheschließung zwischen Bürgern der DDR und Ausländern vom 15.9.1983 (GBl. I S. 254) samt §§ 4-5 1. DBSt vom 15.9.1983 (GBl. I S. 255) sowie §§ 10 und 26 PersonenstandsG vom 4.12.1981 (GBl. I S. 421) samt §§ 16-19 1. DBSt vom 4.12.1981 (GBl. I S. 425).

Polen: Art. 56 PersonenstandsG vom 29.9.1986 (Dz. U. 1986, Nr. 36, Pos. 180).

Rumänien: Art. 134 Zivilgesetzbuch vom 4.12.1864; Art. 3-18 Familiengesetzbuch vom 29.12.1953 (BO I, Nr. 4/1954) i. d. F. von 1974 (BO I, Nr. 174/1974); Dekret über die Personenstandsurkunden vom 28.7.1960 (BO I, Nr. 13/1960).

Sowjetunion: Art. 30, 31 Abs. 1 i. V. m. Art. 9, 10, 27-29; Art. 38, 39 Grundlagen der Ehe- und Familiengesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken vom 27.6.1968 (VVS SSSR 1968, Nr. 27, Art. 241) i. d. F. vom 9.10.1979 (VVS SSSR 1979, Nr. 42, Art. 696); Art. 17 Gesetz der UdSSR über die Rechtsstellung ausländischer Staatsbürger in der UdSSR (VVS SSSR 1981, Nr. 26, Art. 836); Instruktion des Justizministeriums der UdSSR über das Verfahren der Registrierung in der UdSSR von Ehen von Sowjetbürgern mit Ausländern (nicht veröffentlicht); Art. 160 Abs. 1, 161 i. V. m. Art. 13-16, 145, 150; Art. 168 Ehe- und Familiengesetzbuch der RSFSR vom 30.7.1969 (VVS RSFSR 1969, Nr. 32, Art. 1086) i. d. F. vom 4.12.1979 (VVS RSFSR 1979, Nr. 49, Art. 1197); § 3 Instruktion über das Verfahren der Registrierung der Personenstandsakte in der RSFSR vom 17.10.1969 (SP SSSR 1969, Nr. 22, Art. 123) i. d. F. vom 18.3.1981 (SP SSSR 1981, Nr. 12, Art. 73).

Tschechoslowakei: § 1 Gesetz über die Eheschließung mit Ausländern vom 29.10.1952 (Sb. Nr. 59/1952); § 50 VO des Innenministeriums Nr. 182/1959 (U. I. vom 10.9.1959), durch die die näheren Bestimmungen zu dem Gesetz über die Matriken herausgegeben werden.

Ungarn: § 38 GVO Nr. 13/1979 über das Internationale Privatrecht; §§ 15, 23 GVO Nr. 17/1982 über die Personenstandsbücher, das Eheschließungsverfahren und die Namensführung.

Eine Kontrolle der Eheschließung eigener Staatsbürger mit Ausländern kann danach auf dreierlei Weise erfolgen:

- durch Bestimmungen, welche die Vorlage und Anerkennung von Urkunden regeln;
- durch spezielle, Ehen mit Ausländern betreffende Genehmigungsvorbehalte;
- durch die Regelung von Aus- bzw. Einreise der Verlobten.

aa) Verfahren bei Prüfung der erforderlichen Unterlagen

Grundsätzlich müssen in allen WP-Staaten die gesetzlichen Voraussetzungen für die Schließung einer Ehe durch die **Vorlage von Urkunden** nachgewiesen werden; dies gilt für den eigenen Staatsbürger ebenso wie für den ausländischen Verlobten. Wohl mit Ausnahme der Sowjetunion, die insoweit allein auf die eigene Rechtslage abstellt (vgl. Art. 31 Grlg. Ehe- und Familienrecht), bedeutet dies für die ausländischen Verlobten, daß sie neben den ihre Person ausweisenden Legitimationsurkunden (Geburtsurkunde, Paß) ein Ehefähigkeitszeugnis nach dem Recht ihres Heimatstaates in beglaubigter Übersetzung⁸⁾ beibringen müssen. Die Durchführungsbestimmung zum Personenstandsgesetz der DDR sieht vor (§ 18 Abs. 3), daß über die im Gesetz selbst genannten Urkunden hinaus weitere „Urkunden, Bescheinigungen oder andere Unterlagen verlangt werden (können), die zur Prüfung der Einhaltung des ausländischen Rechts notwendig sind“. Die bulgarische Instruktion von 1974 verlangt sogar obligatorisch — über die Voraussetzungen des Familienkodex hinausgehend — zusätzliche Bescheinigungen über die im Heimatstaat des Ausländers anerkannte gesetzliche Form der Ehe und der dort geltenden Voraussetzungen, unter denen eine Ehe mit Ausländern geschlossen werden kann, sowie darüber, ob die vor bulgarischen Behörden geschlossene Ehe dort anerkannt wird. Vorgelegt werden muß ferner ein von einer Behörde des bulgarischen Gesundheitswesens ausgestelltes ärztliches Attest, mit dem nachzuweisen ist, daß der Ausländer nicht an einer in Art. 13 FGB beschriebenen geistigen oder physischen Krankheit leidet.

Von dem Erfordernis der Beibringung von Urkunden kann verschiedentlich, wenn Nachweise besonders schwierig zu erbringen sind, auf Grund gesetzlicher Vorschriften ausdrücklich Befreiung erteilt werden (DDR, Polen, Ungarn). In Bulgarien ist die Befreiungsmöglichkeit nach der zitierten Instruktion auf einzelne Personengruppen beschränkt, namentlich auf die im Inland sich ständig aufhaltenden heimatlosen Ausländer, auf anerkannte Asylanten und auf Bürger sozialistischer Staaten, mit denen Rechtshilfeverträge abgeschlossen sind. Es ist davon auszugehen, daß es in den anderen WP-Staaten ähnliche Ermessensspielräume gibt.

Den Antrag auf Eheschließung haben grundsätzlich beide Heiratswilligen zu stellen, doch wird auch, befindet sich der Verlobte im Ausland, die schriftliche beglaubigte Erklärung seiner Eheschließungsabsicht akzeptiert⁹⁾. Die Anträge nimmt das örtlich zuständige **Standesamt** entgegen. In Bulgarien sind die Anträge allerdings beim Exekutivkomitee des jeweiligen Bezirksvolksrates bzw. — in Sofia — bei dem Exekutivkomitee des Volksrates der Stadt einzureichen, das die Anträge, mit einer eigenen Stellungnahme versehen, an den letztlich entscheidenden Standesbeamten weiterleitet.

Es findet sich kein normativer Anhaltspunkt dafür, daß die Standesämter in **diesem** Verfahren über die Prüfung der vorzulegenden Urkunden bzw. des Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen hinaus Er-

messenserwägungen über die Zweckmäßigkeit der Eheschließung mit einem Ausländer anstellen dürfen¹⁰⁾. Kaum nachprüfbar ist freilich die auf eine solche Motivation gegründete Beanstandung der vorgelegten (ausländischen) Urkunden bzw. die Anforderung zusätzlicher Dokumente, mit denen das Fehlen von Ehehindernissen nachgewiesen werden muß. Auch die Legalisation der ausländischen Urkunden kann verzögert werden.

Gegen eine ablehnende Entscheidung der Personenstandsämter ist ein Rechtsbehelf in der Regel gegeben¹¹⁾; in **Polen** hat der Leiter des Standesamtes, hält er die Voraussetzung der Eheschließung nicht für gegeben, von sich aus eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen (Art. 5 Familien- und Vormundschaftsgesetzbuch von 1964).

bb) Staatliches Genehmigungsverfahren

In der **DDR**, **Rumänien** und der **Tschechoslowakei** bedarf es über die Prüfung der vorzulegenden Urkunden hinaus einer zusätzlichen, mit dem standesamtlichen Verfahren zwar gekoppelten, aber rechtlich selbständigen **staatlichen Zustimmung** (Einverständnis, Genehmigung) **zur Eheschließung** eigener Staatsangehöriger mit Ausländern¹²⁾. Während das Genehmigungsverfahren in der ČSSR und Rumänien nur rudimentär geregelt ist, hat die DDR unverzüglich auf das Abschließende Dokument des KSZE-Folgetreffens in Madrid (1983) mit der oben erwähnten Verordnung vom 15.9.1983 reagiert und eine relativ ausführliche Regelung auch für die Eheschließung mit Ausländern erlassen.

Allen drei Fällen gemeinsam ist, daß das Genehmigungserfordernis für Ehen mit Ausländern auch für den Fall gilt, daß die Ehe außerhalb des Territoriums der genannten Staaten geschlossen wird¹³⁾; eine Differenzierung nach verschiedenen Ausländerkategorien findet dabei nicht statt. Antragsberechtigt sind jeweils nur die eigenen Staatsbürger¹⁴⁾. Im übrigen ergeben sich zahlreiche Unterschiede im Hinblick auf die Regelungen Rumäniens und der ČSSR auf der einen und der DDR auf der anderen Seite.

Die **rumänische bzw. tschechoslowakische Regelung** enthält keinerlei Vorgaben über die Voraussetzungen, unter denen das Einverständnis des Innenministeriums oder eines von ihm beauftragten Organs (ČSSR) bzw. des Staatsrats der SR Rumänien erteilt wird; offenkundig besteht hier ein freies Ermessen. Es finden sich auch keinerlei Aussagen über eine zeitliche Begrenzung des Genehmigungsverfahrens, über Rechtsbehelfe gegen Ablehnungen und die Möglichkeit von Antragswiederholungen. Wird die Genehmigung erteilt, so ist sie dem Standesamt zusammen mit dem Antrag auf Eheschließung und den im übrigen notwendigen Dokumenten vorzulegen¹⁵⁾. Die Verweigerung der Genehmigung stellt sich insoweit als Ehehindernis dar¹⁶⁾.

In der **DDR** hat der Bürger, der einen Ausländer ehelichen will, einen schriftlichen Antrag auf Zustimmung bei dem für den Hauptwohnsitz des Bürgers zuständigen Rat des Kreises, Stadtkreises oder Stadtbezirks, Abteilung Innere Angelegenheiten, zu stellen

(§ 10 Abs. 1 VO 1983). Unabdingbar für die Zustimmungserteilung ist, daß die gesetzlichen Eheerfordernisse der DDR und des Heimatstaats des heiratswilligen Ausländers erfüllt sind und daß alle Voraussetzungen vorliegen, damit die künftigen Ehepartner nach der Eheschließung einen gemeinsamen Wohnort in der DDR oder im Ausland nehmen können. In das staatliche Zustimmungsverfahren wird somit nicht nur der Sache nach das oben dargestellte standesamtliche Verfahren (Vorlage und Überprüfung der angeforderten Unterlagen, Legalisation von Urkunden etc.) einbezogen, sondern es wird zusätzlich gekoppelt mit dem Genehmigungsverfahren für die Wohnsitznahme des Ausländers in der DDR bzw. für die Wohnsitzänderung des DDR-Bürgers nach dem Ausland¹⁷⁾. In beiden Fällen handeln die zuständigen Organe nach Ermessen, einzelne Versagungsgründe sind jedoch zwingend aufgeführt¹⁸⁾. Ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung besteht in keinem Fall.

Soll der gemeinsame Wohnsitz im Ausland liegen — so die häufigere Konstellation —, sind zahlreiche Hürden zu überwinden, um die beantragte Genehmigung zu erhalten. So muß z. B. die Genehmigung zur Wohnsitzänderung nach dem Ausland versagt werden, wenn der Antragsteller Wehrdienst leistet oder geleistet hat und danach eine von den zuständigen staatlichen Organen festgelegte, gesetzlich nicht näher spezifizierte Frist nicht verstrichen ist (§ 8 Abs. 2 VO 1983). Wegen der genannten Koppelung führt die Verweigerung der Genehmigung zur Wohnsitzänderung automatisch dazu, daß die Zustimmung zur Eheschließung versagt werden muß (§ 11 Abs. 1 VO 1983). Aber selbst wenn alle diese Voraussetzungen vorliegen, muß die Zustimmung nicht erteilt werden; vielmehr ist dem zuständigen Organ ein nicht näher eingegrenztes Ermessen eingeräumt (§ 9 VO 1983). Stellt sich bis zum Zeitpunkt der Eheschließung heraus, daß die Zustimmung aufgrund unrichtiger Angaben erteilt wurde, kann die Zustimmung widerrufen werden (§ 11 Abs. 2 VO 1983); wird die Unrichtigkeit von Angaben vor der Erteilung der Zustimmung aufgedeckt, so ist dies ein absoluter Versagungsgrund (§ 11 Abs. 1 VO 1983). Ist die Zustimmung erteilt worden, so erlischt sie, wenn die Ehe nicht binnen sechs Monaten geschlossen wird, es sei denn, die Frist wird aus besonderen Gründen verlängert (§ 12 Abs. 3 VO 1983).

Wird der Antrag auf Zustimmung abgelehnt, so kann er, wenn die Versagungsgründe nicht mehr vorliegen, erneut gestellt werden (§ 13 Abs. 1 VO 1983). Beruht die Ablehnung auf einer Ermessensentscheidung, kann der Antragsteller auf den Wegfall der Gründe, die zur Ablehnung geführt haben, jedoch kaum Einfluß nehmen. Entsprechend kann die Entgegennahme neuer Anträge verweigert werden, wenn die Behörde der Ansicht ist, daß die Ablehnungsgründe nach wie vor gegeben sind (§ 13 Abs. 2 VO 1983). Gegen die Ablehnung, aber wohl auch gegen die Verweigerung der Annahme von Anträgen, kann der Betroffene innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe Beschwerde einlegen. Wird ihr vom Leiter des zuständigen Organs des Kreises nicht abgeholfen, so hat er innerhalb von vier Wochen die Beschwerde der übergeordneten staatlichen Instanz zuzuleiten, die inner-

halb von sechs Wochen endgültig zu entscheiden hat (§ 14 VO 1983). Nach § 12 Abs. 1 VO 1983 ist über die Anträge auf Zustimmung in der Regel im Verlauf von sechs Monaten zu entscheiden; diese **Frist** dürfte nach den vorhandenen Erkenntnissen auch generell eingehalten werden¹⁹). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß Anträge nicht entgegengenommen werden dürfen, wenn die erforderlichen Unterlagen nicht vollständig vorgelegt werden (§§ 1 Abs. 2; 4 Abs. 2 der 1. DBSt zur VO 1983) und daß die Bearbeitungsfrist erst am Tag des Eingangs der vollständigen Unterlagen beginnt und für die Beibringung der Unterlagen für die erforderliche Genehmigung zur Wohnsitzänderung unterbrochen wird (§ 6 1. DBSt zur VO 1983). Damit ist die DDR der einzige WP-Staat, der eine rechtliche Befristung der Entscheidung über Eheschließungsanträge vorweisen kann. Die Entscheidungszeiträume variieren denn auch nach den vorliegenden Berichten erheblich.

Auf besonders lange Wartezeiten müssen sich offenbar die Heiratswilligen in **Rumänien** einstellen; hier werden Zeiträume von 12 bis 24 Monaten, neuerdings von acht bis 16 Monaten genannt²⁰). Diese Zeitspanne wird offenbar auch dazu genutzt, den rumänischen Verlobten, der sich Vorladungen von Bürgerversammlungen zu stellen hat, von seinem Vorhaben abzubringen²¹). Ähnliches wird auch aus der **Sowjetunion** berichtet²²), allerdings werden insoweit erheblich kürzere Durchschnittswartezeiten angegeben, wobei in einem Einzelfall allerdings auch 21 Monate genannt werden²³).

cc) Verfahren der Ein- bzw. Ausreise der Verlobten

Eine erhebliche Kontrolle der Eheschließung eigener Staatsbürger mit Ausländern wird über die Ein- und Ausreiseregeln erreicht. Da eine Ehe nur bei gleichzeitiger Anwesenheit der Verlobten vor dem Standesamt zustande kommt, muß entweder der Ausländer einreisen oder der Staatsbürger ausreisen können. In den WP-Staaten ist eine klare Tendenz dahin erkennbar, die Eheschließung auf dem eigenen Territorium stattfinden zu lassen²⁴); darum wird vor allem die Handhabung der Einreisebestimmungen bedeutsam.

Die **Einreise in die WP-Staaten** unterliegt grundsätzlich der Sichtvermerkplicht; insoweit bestehen auch im Verhältnis dieser Staaten zueinander nur vereinzelte Ausnahmen. Die Ausländergesetze, die die Frage der Einreise regeln, sehen nirgendwo Erleichterungen der Einreise zum Zweck der Eheschließung vor. Nur in sehr bescheidenem Rahmen hat insoweit die Verordnung des Ministerrats der **UdSSR** vom 28.8.1986 über die Ergänzung der Ein- und Ausreisereordnung vom 22.9.1970²⁵) eine normative Verbesserung gebracht. Ziff. 21 der Ordnung definiert die Eheschließung ausdrücklich als Fall der Privatangelegenheiten mit der Folge, daß ein mit der beabsichtigten Eheschließung begründeter Einreiseantrag in möglichst kurzen Fristen, in der Regel nicht später als ein Monat, zu prüfen ist; soll in die Sowjetunion zur ständigen Wohnsitznahme eingereist werden, kann die Einmonatsfrist um höchstens sechs Monate verlängert werden. Wird das Gesuch abgelehnt, sind die

Gründe hierfür mitzuteilen (Ziff. 28)²⁶). In diesem Fall kann nach sechs Monaten erneut um die Einreiseerlaubnis nachgesucht werden (Ziff. 29). Im übrigen (Ziff. 21) richtet sich das Verfahren nach der Instruktion des Justizministeriums der UdSSR über das Verfahren der Registrierung von Ehen von Sowjetbürgern mit Ausländern und Staatenlosen, was zu beträchtlichen Unsicherheiten führt²⁷), da die Instruktion nicht veröffentlicht ist, sowie nach anderen einschlägigen Gesetzen. Insoweit ist vor allem — wie Ziff. 27 ausdrücklich bestätigt — auf Art. 24 des Gesetzes der UdSSR über die Rechtsstellung ausländischer Staatsbürger in der UdSSR von 1981²⁸) hinzuweisen, wonach die Einreise nach breit gefaßten Ermessenstatbeständen verweigert werden kann (z. B. im Interesse der Gewährleistung der staatlichen Sicherheit oder des Schutzes der gesellschaftlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und gesetzlichen Interessen der Staatsbürger der UdSSR). Inwieweit die neue Regelung zu faktischen Erleichterungen bei der Einreise zum Zwecke der Eheschließung führen wird, läßt sich noch nicht beurteilen. Bis in die jüngste Zeit wird jedenfalls gerade von der **Sowjetunion** berichtet, daß sie mit Hilfe der Einreisevorschriften immer wieder eine gewünschte Eheschließung vereitelt oder jedenfalls verzögert²⁹).

Obgleich kein WP-Staat die Eheschließung seiner Staatsbürger mit Ausländern im Ausland untersagt, diesen Fall meistens sogar in seiner Rechtsordnung ausdrücklich berücksichtigt³⁰), scheitert die **Heirat im Ausland** sehr häufig daran, daß den Staatsbürgern eine Ausreiseerlaubnis zu diesem Zweck nicht gewährt und damit die Eheschließung im eigenen Land erzwungen wird. Allerdings scheint diese Linie nicht überall mit gleicher Stringenz verfolgt zu werden; Ausreisevisa werden offenbar in Ungarn, aber auch in Bulgarien zu diesem Zweck erteilt³¹). Im Hinblick auf Polen liegen unterschiedliche Meldungen vor³²).

Rechtlich sehen die Paßgesetze und weitere einschlägige Vorschriften keinen besonderen Tatbestand vor, der die Ausreise zum Zweck der Eheschließung erleichtern würde. Es gelten daher die allgemeinen **Regeln über die Ausreise** (siehe Abschnitt D — G. Brunner). Hinzuweisen ist allerdings auch in diesem Zusammenhang auf die erwähnte (s. o. bei Anm. 25), am 1.1.1987 in Kraft getretene Ergänzung der Ein- und Ausreisereordnung der **UdSSR** von 1970, da sie auch das Ausreisegesuch zum Zwecke der Eheschließung im Hinblick auf eine zügigere Behandlung und Begründung privilegiert (Ziff. 28). Freilich gilt die genannte Einschränkung bezüglich der nach wie vor bestehenden Unsicherheit des Verfahrens auch hier. Hinzu kommt, daß die Ordnung selbst (Ziff. 25, 26) zahlreiche, sehr weit gefaßte und daher fast beliebig interpretierbare Gründe (z. B. Beeinträchtigung wesentlicher Rechte und gesetzlicher Interessen anderer Bürger der UdSSR) nennt, bei deren Vorliegen die Ausreise zu versagen ist oder versagt werden kann. Es ist von daher kaum zu erwarten, daß sich über die Absicht der Eheschließung in Zukunft die Türen ins Ausland erheblich weiter als bisher öffnen werden.

dd) Staatsangehörigkeitsrechtliche Folgen

Kann die Ehe — im Inland oder Ausland — geschlossen werden, verlieren die Bürger der WP-Staaten damit in keinem Fall automatisch ihre Staatsbürgerschaft. Überall ist jedoch auf Antrag die Möglichkeit der Entlassung aus der Staatsbürgerschaft bzw. der Genehmigung des Verzichts auf die Staatsbürgerschaft (Rumänien) prinzipiell gegeben; ein Rechtsanspruch hierauf besteht freilich nicht. Die Handhabung ist äußerst restriktiv und kommt nur im Zusammenhang mit der Änderung des ständigen Wohnsitzes in das Ausland in Betracht. Für den Fall, daß der eigene Bürger durch die Eheschließung mit einem Ausländer nach dessen Staatsangehörigkeitsrecht eine neue Staatsangehörigkeit automatisch erwirbt, liegt in der Zustimmung des zuständigen DDR-Organs zur Ehe gemäß § 18 Rechtsanwendungsgesetz zugleich die Zustimmung zum Erwerb der neuen Staatsangehörigkeit, ohne daß damit freilich die DDR-Staatsbürgerschaft entfiele³³⁾. In Polen gibt es nur eine Sonderregelung für polnische Staatsbürgerinnen; haben sie eine fremde Staatsangehörigkeit durch Eheschließung erworben, so gehen sie bei Abgabe einer diesbezüglichen Erklärung der polnischen Bürgerschaft verlustig, wenn das zuständige polnische Organ eine Verfügung über die Entgegennahme der Erklärung erläßt³⁴⁾.

Auch für den Ausländer bleibt die Eheschließung nach dem Recht der WP-Staaten ohne unmittelbare staatsangehörigkeitsrechtliche Folgen. In verschiedenen Fällen sind jedoch gewisse Erleichterungen für die Einbürgerung vorgesehen³⁵⁾, z. T. jedoch nur für die ausländischen Ehefrauen³⁶⁾. In zwei Staaten (UdSSR, DDR) findet sich keine entsprechende Regelung, wobei freilich davon auszugehen ist, daß die Tatsache der Eheschließung bei der zu treffenden Ermessensentscheidung berücksichtigungsfähig ist³⁷⁾.

ee) Ausreise in das Land des ausländischen Ehepartners

Ist die Ehe in einem WP-Staat geschlossen worden, so stellt sich sehr häufig die Frage nach der Ausreise in das Land des ausländischen Ehegatten, der bereits meist dorthin zurückgekehrt ist. Gesetzliche Wartefristen, die nach der Eheschließung bis zur Übersiedlung einzuhalten wären, bestehen offenbar nicht. Der Sache nach stellen sich hier jedoch regelmäßig alle im Zusammenhang mit der allgemeinen Familienzusammenführung auftauchenden Probleme (siehe dazu unter III.), wenngleich die Verwirklichungschancen hier besser sind als in den anderen Fällen der Familienzusammenführung. Nach den vorliegenden Erkenntnissen wird das Ausreiseverfahren nach der Eheschließung offenbar in Bulgarien und Ungarn unproblematisch abgewickelt, und entsprechendes gilt auch für die DDR, wobei zu berücksichtigen ist, daß bereits die Zustimmung zur Eheschließung mit einem Ausländer mit der Genehmigung über die Wohnsitzänderung verknüpft ist; insofern handelt es sich in der Tat nur noch um den Vollzug einer bereits getroffenen Entscheidung³⁸⁾.

Als durchschnittliche **Wartezeiten**, gerechnet von der Beantragung der Ausreise bis zur Ausreise selbst, werden im übrigen genannt:

- für Polen: sechs bis neun Monate³⁹⁾
- für Rumänien: drei bis sechs Monate⁴⁰⁾
- für ČSSR: einige Monate bis zu zwei Jahren⁴¹⁾
- für UdSSR: vier bis acht Monate⁴²⁾.

Freilich gibt es weit aus diesem Rahmen heraustretende Einzelfälle⁴³⁾. Hinzu kommt, daß die Ausreisewilligen, vor allem in Rumänien und in der Sowjetunion, den notorisch damit verbundenen, unter III. näher dargestellten (siehe bei Anm. 82) Benachteiligungen in beruflicher und sozialer Hinsicht ausgesetzt sind und den wirtschaftlichen und finanziellen Belastungen, die eine Auswanderung mit sich bringt, nicht entgehen können.

3. Bewertung

Am Maßstab der oben dargestellten völkerrechtlichen bzw. völkerrechtspolitischen Vereinbarungen gemessen ist die Entwicklung im Bereich der Eheschließung als eher positiv einzuschätzen. Dies gilt der Tendenz nach auch für die nach der Heirat erwünschte Ausreise in das Land des ausländischen Ehepartners; es handelt sich hierbei um den, insgesamt gesehen, am wenigsten Probleme aufwerfenden Bereich der Familienzusammenführung. Gleichwohl gibt es zahlreiche ungelöste Einzelfälle, aber auch prinzipielle Mängel. Vor allem folgende kritische Feststellungen sind zu treffen:

(1) Das Erfordernis staatlicher Genehmigung zur Eingehung von Ehen mit Ausländern, wie es in der DDR, Rumänien und der Tschechoslowakei besteht, ist wegen des davon betroffenen höchst persönlichen Bereichs äußerst problematisch. Unvereinbar mit Art. 23 Abs. 2 IPBPR ist es jedenfalls, daß die Entscheidung durchgehend in das völlig freie Ermessen der zuständigen Behörde gestellt ist. Die Regelung ist zusätzlich bedenklich, wenn sie die Zustimmung zur Eheschließung mit anderen, letztlich wieder dem Ermessen anheim gegebenen Vorgängen verknüpft, etwa mit der Folge, daß die Ablehnung der beantragten Wohnsitzänderung ins Ausland automatisch zur Versagung der Zustimmung zur Eheschließung führen muß.

(2) Die Überprüfung im ständesamtlichen Verfahren, ob (die üblichen) Ehehindernisse bestehen, ist zulässig. Bedenklich ist, wenn über — z. T. nicht publizierte — Verwaltungsvorschriften/Instruktionen zusätzliche Erfordernisse aufgestellt werden und für die Anerkennung der vorgelegten Urkunden nicht nur deren Inhalt und Echtheit betreffende Erwägungen ausschlaggebend sind. Auch damit wird dem Recht auf Eheschließung zuwider gehandelt.

(3) Die Tatsache, daß die Mehrzahl der WP-Staaten die Ausreise des eigenen Staatsbürgers zum Zweck der Eheschließung prinzipiell nicht zuläßt, stellt zwar keine Verletzung des Rechts auf Eheschließung nach den Menschenrechtspakten dar, soweit diese im Inland stattfinden kann, bedeutet aber einen klaren

Verstoß gegen die Schlußakte von Helsinki, wonach auch die Ausreise zu diesem Zweck wohlwollend in Betracht zu ziehen ist.

(4) Wird die Einreiseverweigerung für den ausländischen Verlobten zum Instrument der Verhinderung oder unzumutbaren Verzögerung der Eheschließung gemacht, so verstößt dies gleichfalls gegen die Schlußakte.

(5) Das Verfahren bis zur Eheschließung ist für die Heiratswilligen oft undurchschaubar; sie wissen nicht, binnen welcher Frist sie — selbst nach Einreichung aller angeforderten Unterlagen — eine Entscheidung der Zustimmungsbehörde bzw. des Standesamtes erwarten können; insoweit enthält nur das Recht der DDR eine dem Madrider Abschließenden Dokument entsprechende Fristbestimmung. Auch das Recht auf Antragswiederholung ist nur in der DDR und — bezogen auf Ein- und Ausreise in Privatangelegenheiten — seit dem 1.1.1987 der Sache nach in der Sowjetunion garantiert. Diese verfahrensrechtlichen Mängel sind bereits als solche nicht geeignet, das Versprechen wohlwollender Behandlung und Entscheidung der Eheschließungsgesuche zu erfüllen. Wird in der Wartezeit zusätzlich Druck auf den eigenen Staatsbürger ausgeübt, seine Entscheidung zu revidieren (Rumänien, UdSSR), so verstößt dies offenkundig gegen die von den Menschenrechtspakten garantierte Eheschließungsfreiheit.

(6) Die teilweise langen Wartezeiten, die nach der Verheiratung in Kauf genommen werden müssen, um eine Ausreise in das Wohnsitzland des ausländischen Ehepartners zu erhalten, verletzen nicht nur den Sinn der Ehe und stehen damit im Widerspruch zur Verpflichtung, die Ehe zu schützen; sie verstoßen auch gegen die insoweit in Helsinki und Madrid vereinbarten Regeln der Familienzusammenführung.

III. Familienzusammenführung

1. Der völkerrechtliche Rahmen

a) Multilaterale und bilaterale Abkommen

Nach Art. 10 Ziff. 1 IPWSKR und Art. 23 Abs. 1 IPBPR sind die WP-Staaten verpflichtet, der Familie größtmöglichen Schutz durch Gesellschaft und Staat zukommen zu lassen und sich jedes willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffs in die Familie zu enthalten (Art. 17 Abs. 1 IPBPR). Die Vorenthaltung der Familieneinheit oder der Eingriff in die Einheit der Familie steht darum in grundsätzlichem Widerspruch zu dieser Verpflichtung. Von der zitierten Pflicht allerdings prinzipiell nicht umfaßt ist die Herstellung der Familieneinheit gerade durch Gestattung der Ausreise, solange der Zweck der Familienzusammenführung auch durch Einreise in zumutbarer Weise gesichert werden kann. Entsprechend handelt ein Staat, der die Einreise von Familienmitgliedern verweigert, unter dem Gesichtspunkt des Familienschutzes dann nicht völkerrechtswidrig, wenn er unter zumutbaren Umständen die Ausreise der in seinem Hoheitsbereich lebenden Mitglieder zuläßt. Soll die Familieneinheit gerade durch Ausreise gesichert werden, bedarf es

zusätzlicher Verpflichtungen. Insoweit ist primär auf Art. 12 Abs. 2 IPBPR zu verweisen (vgl. Abschnitt D — G. Brunner).

Die Problematik der Vereinigung getrennter Familienmitglieder ist darüber hinaus in einer Vielzahl **bilateraler Abreden** angesprochen, aus denen sich Verpflichtungen der WP-Staaten ergeben. Soweit die Bundesrepublik Deutschland betroffen ist, sind zu nennen:

— **im Verhältnis zur DDR:** Art. 7 Grundlagenvertrag vom 21.12.1972 und der dazugehörige Briefwechsel⁴⁴⁾. Der Briefwechsel stellt eine eigenständige völkerrechtliche Verpflichtung der DDR dar⁴⁵⁾. Hierin verpflichtet sich die DDR zwar nicht ausdrücklich zur Erteilung von Ausreisegenehmigungen, sondern nur dazu, Schritte zur Lösung von solchen Problemen zu unternehmen, die sich aus der Trennung der Familie ergeben. Der zugrundeliegende Sachverhalt schließt es aber aus, daß sich die DDR darauf berufen könnte, ihrer Verpflichtung allein dadurch nachzukommen, daß sie den in der Bundesrepublik lebenden Familienangehörigen die Einreise und die ständige Wohnsitznahme in der DDR gestattet.

— **im Verhältnis zu Polen:** Hier ist nach einem Abkommen des deutschen und des polnischen Roten Kreuzes von 1955⁴⁶⁾ auf das zwischen der Bundesregierung und der polnischen Regierung abgestimmte, der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Abschluß des Warschauer Vertrages vom 7.12.1970 übergebene Informationsschreiben der polnischen Regierung hinzuweisen⁴⁷⁾. In der Information ist die Ausreise in einen der beiden deutschen Staaten u. a. zum Zwecke der Vereinigung getrennter Familien ausdrücklich angesprochen. In dem von den Außenministern der Bundesrepublik Deutschland und Polens unterzeichneten Ausreise-Protokoll vom 9.10.1975⁴⁸⁾ hat sich Polen nicht nur verpflichtet, in den folgenden vier Jahren weitere 120 000 bis 125 000 Personen (auch) zum Zwecke der Familienzusammenführung ausreisen zu lassen, sondern es hat zugleich seine Bereitschaft zur fortdauernden Anwendung der „Information“ erklärt und zum Ausdruck gebracht, daß keine zeitlichen Einschränkungen für die Antragstellung von Personen vorgesehen sind, die die in der „Information“ genannten Kriterien erfüllen.

— **im Verhältnis zur ČSSR:** In einem Briefwechsel über die Regelung humanitärer Fragen vom 11.12.1973 (BGBl. 1974 II S. 995), der im Zusammenhang mit dem Abschluß des Prager Vertrages erfolgte, erklärt die tschechoslowakische Seite, daß sie Anträge tschechoslowakischer Bürger, die aufgrund ihrer deutschen Nationalität die Aussiedlung in die Bundesrepublik wünschen, wohlwollend beurteilen wolle. Hierunter fallen Anträge zum Zweck der Familienzusammenführung.

— **im Verhältnis zur Sowjetunion:** In der Repatriierungsvereinbarung vom 8.4.1958, bestehend aus dem einschlägigen Teil des Moskauer Schlußkommunikés sowie der sowjetischen Erklärung und der deutschen Gegenerklärung zur Repatriierungsfrage⁴⁹⁾ ist der Fall der infolge des 2. Welt-

krieges getrennten Familien ausdrücklich angesprochen; die Sowjetunion hat die wohlwollende Prüfung von Ausreiseanträgen deutscher Staatsangehöriger zugesagt.

- **im Verhältnis zu Rumänien:** Die Gemeinsame Erklärung des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland und des Präsidenten der Sozialistischen Republik Rumänien vom 7.1.1978 hat keine vertragliche Verpflichtung geschaffen⁵⁰⁾. Beide Seiten stimmen aber darin überein, daß humanitäre Fragen im Bereich der Familienzusammenführung (und der Eheschließung) zwischen Bürgern beider Staaten auf der Grundlage der in internationalen und bilateralen Dokumenten bekräftigten Absichten weiterhin wohlwollend behandelt würden. Die rumänische Seite ließ außerhalb dieser Erklärung wissen, daß in den folgenden Jahren jährlich etwa 10 000 bis 12 000 Genehmigungen zur Ausreise aus Rumänien erteilt werden sollen⁵¹⁾.

Eine bilaterale Übereinkunft mit dem Ziel der Familienzusammenführung wurde zwischen Bulgarien und der Türkei am 22.3.1968 abgeschlossen. Nachdem ihre praktische Durchführung ins Stocken geraten war, wurde sie durch das Protokoll über Umsiedlung bzw. Familienzusammenführung vom 14.11.1977 reaktiviert, um Ende des Jahres 1978 auslaufen⁵²⁾.

b) KSZE-Absprachen

Die Familienzusammenführung hat von Beginn an im **KSZE-Prozeß** eine herausragende Rolle gespielt. Die Bedeutung der erzielten Ergebnisse liegt vor allem darin, daß sich die Teilnehmerstaaten in Helsinki (1975) und Madrid (1983) auf detaillierte Absprachen über die verfahrensmäßige Abwicklung der Anträge auf Familienzusammenführung politisch geeinigt und insofern die erwähnten völkerrechtlich verbindlichen Abkommen wesentlich ergänzt haben. Hervorzuheben ist vor allem:

- es soll eine wohlwollende, von positivem und humanitärem Geist getragene Verhandlung und Entscheidung dieser Anträge erfolgen, besonders der wegen Alter und Krankheit dringenden Anträge (1975/83);
- die Anträge sollen so zügig wie möglich (1975), in der Regel binnen sechs Monaten (1983) bearbeitet werden;
- die Antragsteller werden über die einzuhaltenden Vorschriften und Verfahren informiert; ihnen werden die erforderlichen Formulare zur Verfügung gestellt (1983);
- die Entscheidung wird so zügig wie möglich mitgeteilt (1983);
- die für die Verwaltungsleistung erhobene Gebühr soll gemäßigt sein (1975) und in einem angemessenen Verhältnis zum durchschnittlichen Monatseinkommen stehen (1983);
- bei Ablehnung des Antrags ist Wiederholung zulässig (1975); auf diese Möglichkeit ist hinzuweisen (1983);
- die Antragstellung darf nicht zu einer Veränderung der Rechte oder Pflichten des Antragstellers oder seiner Familienmitglieder führen (1975); u. a. nicht im Hinblick auf Beschäftigung, Wohnung, Aufenthaltsstatus, Familienunterstützung, Zugang zu Leistungen auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet oder im Bereich der Bildung (1983);
- den Familienmitgliedern ist (bei Ein- oder Ausreise) die Mitführung oder Versendung ihres Haushaltsguts und ihrer persönlichen Habe gestattet (1975).

In den einschlägigen internationalen Dokumenten ist eine Definition der Mitglieder einer Familie nicht enthalten.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Einschlägige Rechtsvorschriften

Außer der allgemeinen Zusage, der Familie staatlichen Schutz zu gewähren⁵³⁾, finden sich auf der verfassungsrechtlichen Ebene keine einschlägigen Vorschriften. Die Familienzusammenführung wird der Sache nach von den regelmäßig in den Ausländer- bzw. Paßgesetzen enthaltenen Regelungen über die Einreise, Ausreise und gegebenenfalls Auswanderung erfaßt (dazu Abschnitt D — G. Brunner). Spezielle publizierte gesetzliche Bestimmungen über die Familienzusammenführung fehlen in den meisten WP-Staaten; freilich wird man von der Existenz unveröffentlichter interner Verwaltungsvorschriften ausgehen können⁵⁴⁾. Jedenfalls zeigt die Verwaltungspraxis, daß die Familienzusammenführung noch am ehesten als ausreichender Grund zur Erteilung einer Ausreise- bzw. Auswanderungserlaubnis angesehen wird⁵⁵⁾. Nur in der **DDR**, in der **Sowjetunion** und in **Ungarn** hat die Familienzusammenführung als eigenständiger Tatbestand eine ausdrückliche Regelung erfahren.

- **Ungarn:** § 6 Abs. 1 lit. b der VO Nr. 6/1978 (XI.10.) BM des Innenministers zur Durchführung der VO Nr. 53/1978 (XI.10.) MT über Auslandsreisen und Reisepässe i. d. F. von 1984 (M.K. 1984 Nr. 1).
- **DDR:** VO zur Regelung von Fragen der Familienzusammenführung und der Eheschließung zwischen Bürgern der DDR und Ausländern vom 15.9.1983 (GBl. I S. 254) samt der 1. DBSt vom 15.9.1983 (GBl. I S. 255).
- **Sowjetunion:** Ziff. 20-30 der durch VO des Ministerrats vom 28.8.1986 ergänzten Ordnung über die Einreise in die UdSSR und die Ausreise aus der UdSSR vom 22.9.1970 (SP SSSR 1970, Nr. 18, Art. 139; 1986, Nr. 31, Art. 163); in Kraft seit 1.1.1987. Ziff. 21 der VO verweist zusätzlich auf nicht veröffentlichte Instruktionen des Innen- und Außenministeriums der UdSSR.

b) Kreis der Antragsberechtigten; Familienbegriff

Wo publizierte Regelungen fehlen, ist auch der Kreis der Antragsberechtigten nicht ausdrücklich beschränkt. Die Praxis zeigt freilich, daß der Begriff der Familie eng, d. h. auf die Kleinfamilie (Ehegatten, Eltern und minderjährige Kinder) begrenzt, ausgelegt wird⁵⁶⁾. Zusätzliche Restriktionen werden aus Rumänien berichtet, da die Übersiedlung nur zu solchen Familienmitgliedern genehmigt wird, die nicht (mehr) rumänische Staatsangehörige sind⁵⁷⁾. Da ein Anspruch auf Entlassung aus der Staatsbürgerschaft nicht besteht, kann auf diese Weise die Familienzusammenführung verzögert, unter Umständen sogar ganz verhindert werden.

Genauere Anhaltspunkte finden sich dort, wo die Familienzusammenführung einen eigenen Regelungsbestand bildet. Nach der erwähnten **ungarischen Vorschrift** kann derjenige den Paß der im Ausland Lebenden beantragen, der „zu seinen Eltern, Kindern oder seinem Ehegatten ins Ausland reisen möchte, um mit ihnen zusammen zu leben“. Die **sowjetische Ordnung** (Ziff. 24) erweitert diesen Katalog um die leiblichen Geschwister. Komplizierter ist die Rechtslage in der **DDR**. Während zunächst § 1 VO 1983 ihren Anwendungsbereich ganz generell auch auf Bürger der DDR bezieht, „die beabsichtigen, zum Zwecke der Familienzusammenführung ihren Wohnsitz im Ausland zu nehmen“, enthalten §§ 6 Abs. 2; 7 deutliche Einschränkungen. Antragsberechtigt sind danach nur Eltern für sich bzw. für ihre minderjährigen Kinder, soweit die Eltern oder ihre minderjährigen Kinder, für die die Eltern das Erziehungsrecht haben, Ausländer sind und ihren Wohnsitz im Ausland haben. Das Fehlen bzw. der Verlust der DDR-Staatsbürgerschaft des Familienmitglieds, mit dem der ausreisewillige DDR-Bürger zusammenleben möchte, ist also Antragsvoraussetzung. Kinder, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, müssen zusätzlich ihre persönliche Einwilligung erklären. Unter entsprechenden Voraussetzungen antragsberechtigt sind auch Eltern und volljährige alleinstehende Kinder, die sich „aufgrund ihres physischen oder psychischen Zustandes zur Pflege und Betreuung an den Wohnsitz der Eltern oder ihrer Kinder begeben wollen“ (§ 7 Abs. 2). § 7 Abs. 3 bezieht auch Ehegatten mit ein, wenn die Ehe mit einem ausländischen Partner in zulässiger Weise geschlossen wurde oder der Partner mit Genehmigung der zuständigen DDR-Organen seinen Wohnsitz im Ausland genommen hat. Diese Regelung zeigt, daß nicht einmal die Mitglieder der Kleinfamilie vorbehaltlos antragsberechtigt sind. Wird hingegen Familienzusammenführung nach der DDR angestrebt, sind volljährige Ausländer (gegebenenfalls auch für ihre minderjährigen Kinder) immer dann antragsberechtigt, wenn Familienangehörige — der Begriff wird nicht definiert — in der DDR wohnhaft sind (§ 3 Abs. 2).

Die Verwaltungspraxis hält sich ganz überwiegend an die engen rechtlichen Vorgaben, was viele Anträge auf Familienzusammenführung von Anfang an zum Scheitern verurteilt und die Antragsteller auf den noch dornenreicheren Weg verweist, die „normale“ Ausreise zu betreiben. Offenbar wird nur ganz ausnahmsweise zugunsten der Ausreisewilligen von den gesetzlichen Voraussetzungen abgewichen⁵⁸⁾. Die et-

was größere Klarheit, die ausdrückliche Regelungen über die Familienzusammenführung gebracht haben, kann sich insofern für die Betroffenen als durchaus nachteilig erweisen. Dies dürfte auch für die neue sowjetische Regelung gelten, die einerseits jetzt zwar auch Geschwister in die Familienzusammenführung einbezieht, andererseits weitere Verwandtschaftsverhältnisse (z. B. Geschwisterkinder) durch Nichtnennung offenbar ausklammert, obgleich in der Vergangenheit verschiedentlich auch solche Anträge Erfolg hatten; genauere Erkenntnisse über den Vollzug der Verordnung liegen indessen noch nicht vor.

c) Ablehnungsgründe; Ermessensentscheidung; Zuständigkeit

In keinem WP-Staat hat der Antragsteller einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung zur Übersiedlung in das Land seiner Familienangehörigen, selbst wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind: die Entscheidung verbleibt auch dann im **freien Ermessen** der zuständigen Behörde⁵⁹⁾. Ablehnungsgründe müssen — mit Ausnahme Polens (§ 4 Abs. 2 PaßG; eingeschränkt im Falle der Staatssicherheit — § 4 Abs. 4a PaßG) und neuerdings der UdSSR (Ziff. 28 Ordnung 1970/1986) — grundsätzlich nicht mitgeteilt werden⁶⁰⁾; werden sie aber bekanntgegeben, so verweisen sie auf die in den Paßgesetzen normierten, auf allgemeine Ausreiseanträge bezogenen Ablehnungsgründe, vor allem auf das entgegenstehende nationale Interesse⁶¹⁾; z. T. erhält die Ablehnung geradezu Strafcharakter, wenn sie etwa auf die Raketennachrüstung in der Bundesrepublik Deutschland gestützt wird⁶²⁾.

Die einschlägigen speziellen Rechtsakte der **DDR** und **Sowjetunion** haben lediglich in negativer Hinsicht eine Einschränkung der Ermessensentscheidung gebracht, da sie regeln, unter welchen Umständen eine Genehmigung nicht erteilt werden darf und unter welchen Umständen eine Genehmigung versagt werden kann⁶³⁾; am Grundsatz des freien Ermessens bei Nichtvorliegen dieser Umstände ändert sich dadurch allerdings nichts, so daß nach dem eigenen Rechtsverständnis dieser Staaten auch in diesem Fall ein Anspruch auf Genehmigung nicht entsteht. Übereinstimmend muß in der Sowjetunion und der DDR die Genehmigung versagt werden, wenn der Antragsteller in ein Strafverfahren verwickelt ist, wenn Gründe der Staatssicherheit (z. B. Kenntnis von Staatsgeheimnissen) entgegenstehen oder wenn der Antragsteller Verpflichtungen gegenüber dem Staat nicht erfüllt hat, worunter vor allem die Wehrpflicht fällt; gemäß DDR-Recht darf die Wohnsitzänderung nach dem Ausland auch dann nicht genehmigt werden, solange eine von den zuständigen Organen festgelegte Frist — deren Länge unbekannt ist und wohl wieder nach Ermessen bestimmt wird — nach dem Wehrdienst nicht verstrichen ist. Unrichtige Angaben können in beiden Staaten zur Versagung führen. Andere Tatbestände werden unterschiedlich bewertet. Entgegenstehende Rechte und Interessen Privater und finanzielle Verbindlichkeiten des Antragstellers müssen (UdSSR) bzw. können (DDR) zur Versagung führen. In der Sowjetunion darf bis zu einer nachgeholten offiziellen Regelung die Ausreise nicht erlaubt werden,

wenn die einladende Person sich rechtswidrig im Ausland befindet, und die Genehmigung kann versagt werden, wenn sich der Antragsteller in Verbindung mit früheren Auslandsaufenthalten rechtswidrig verhalten hat. Die DDR kennt keine entsprechenden Tatbestände. Umgekehrt kann in der DDR die Genehmigung verweigert werden, wenn aufgrund der Tätigkeit des Antragstellers „Nachteile für die Betreuung und Fürsorge der Bürger entstehen würden“ (§ 8 Abs. 1 VO 1983). Ein großer Unterschied besteht angesichts der ohnedies eingeräumten Ermessensfreiheit freilich nicht. Die — obligatorischen oder ausdrücklich genannten fakultativen — Versagungsgründe (z. B. Kenntnis von Staatsgeheimnissen oder sensitive Tätigkeiten) werden oft sehr weit ausgelegt⁶⁴).

Der eng gezogene Kreis der Antragsberechtigten und die weit gespannten denkbaren Versagungsgründe führen häufig dazu, daß neue Fälle der Familienzusammenführung durch die Erteilung von Teil-(Ausreise-)Genehmigungen geschaffen werden. Die allgemeinen Schwierigkeiten, eine Auswanderungserlaubnis zu erhalten, führen gleichfalls oft dadurch zur Vermehrung der Fälle der Familienzusammenführung, daß Bürger der WP-Staaten einen kurzfristigen Aufenthalt im Ausland zum ständigen Verbleib nutzen, dieses nach dem Recht der WP-Staaten rechtswidrige Verhalten sich aber äußerst negativ auf die Erteilung zur Genehmigung zur Wohnsitzänderung für die zurückgebliebenen Familienangehörigen auswirkt, die sich dann oft jahrelang und ohne absehbare Aussicht auf Erfolg um Zusammenführung bemühen⁶⁵).

Nach außen hin **zuständig** für die Entscheidung über den Antrag auf Übersiedlung ins Ausland sind die in den Paßgesetzen festgelegten Paßbehörden⁶⁶). Da aber regelmäßig Gesichtspunkte des Staatsschutzes und der politischen Opportunität mitzuprüfen sind, besteht eine (zusätzliche) Entscheidungsbefugnis der politischen Polizei bzw. von Parteiinstanzen⁶⁷). Hinzu kommen die Behörden, die der Antragsteller einschalten muß, um die für seine Antragstellung erforderlichen Unterlagen zu erhalten. Der dem Antragsteller damit auferlegte Gang durch die Bürokratie ist ihm anfänglich kaum durchschaubar; so wird etwa die Zahl der Behörden, die angegangen werden müssen, für die Tschechoslowakei mit acht bis zehn, manchmal bis zu 30 angegeben⁶⁸).

d) Unterlagen

Die unterschiedlich hohe Zahl der einzuschaltenden Behörden erklärt sich vor allem daraus, daß die Unterlagen, die beigebracht werden müssen, gesetzlich nicht abschließend bezeichnet sind, sondern nach Ermessen vermehrt werden können. Regelmäßig handelt es sich um zahlreiche Dokumente, deren Beschaffung oft schwierig, jedenfalls sehr zeitraubend ist⁶⁹). Dies gilt auch dort, wo spezielle Vorschriften über die Familienzusammenführung erlassen worden sind. So bestimmt zwar § 2 Abs. 1 1. DBSt zur **DDR-VO** 1983, daß zur Antragstellung ein formgebundener Antrag auf Wohnsitzänderung und die schriftliche Einwilligung der minderjährigen, aber mindestens 14 Jahre alten Kinder gehören; zugleich wird jedoch auf „wei-

tere von den zuständigen Organen geforderte Dokumente“ verwiesen, die nicht näher definiert sind. Nach § 3 DBSt sind „entsprechend der Aufforderung“ der zuständigen staatlichen Organe Erklärungen und Bescheinigungen über die Regelung zu den in Eigentum und Nutzung befindlichen Grundstücken und Gebäuden sowie zur Schuldenfreiheit der Antragsteller vorzulegen. Nach § 8 Abs. 3 VO selbst kann die Erteilung der Übersiedlungsgenehmigung von der Vorlage von Bescheinigungen der ausländischen Behörden über die berufliche und soziale Sicherstellung der Antragsteller abhängig gemacht werden. Den Behörden ist damit die Möglichkeit eingeräumt, nach Belieben eine nach oben offene Zahl von Unterlagen anzufordern.

Noch für 1986 wird von der **Sowjetunion** ein drastischer Anstieg der vorzulegenden Dokumente berichtet⁷⁰). Ohne Bescheinigungen der Arbeitsstelle, der zurückbleibenden Familienangehörigen (insbesondere Eltern), des Rats der Straße etc. geht es in aller Regel ohnehin nicht. Besondere Schwierigkeiten treten auf, wo die Antragsteller aufgefordert werden, um Entlassung aus der Staatsbürgerschaft nachzusuchen, diese aber nicht gewährt wird, die entsprechende Bestätigung also nicht vorgelegt werden kann. Hinzu kommen die regelmäßig verlangten Bescheinigungen über polizeiliche Abmeldung, Rückgabe von Zeugnissen, Pässen usw., die im Falle einer grundsätzlich genehmigten Auswanderung zu erbringen sind. Die Vorlage des nach der Verwaltungspraxis notwendigen Einladungsschreiben (VYZOV) aus dem Ausland wird häufig dadurch vereitelt, daß die postalische Zustellung an den Ausreisewilligen verhindert wird; die der Einladung zugemessene Gültigkeitsdauer ist oft so knapp bemessen (sechs Monate bis ein Jahr), daß die Zeit für die Durchführung des Verfahrens nicht ausreicht und dann der gesamte Vorgang — einschließlich der Vorlage aller Unterlagen — wiederholt werden muß⁷¹).

Ein erhebliches zusätzliches Erschwernis liegt darin, daß an Ausreiseformulare häufig nur unter Schwierigkeiten heranzukommen ist, sei es, daß sie kontingentiert, sei es, daß sie nur in größeren Ortschaften zu erhalten sind; diese bürokratischen Barrieren werden offenbar vor allem in der Sowjetunion, in Rumänien und in der ČSSR errichtet⁷²). Die schikanöse Bürokratisierung erreicht in **Rumänien** ihren Höhepunkt; dort muß zunächst ein Gesuch auf Aushändigung der sehr detaillierte Fragen enthaltenden Vorformulare (kleine Formulare) gestellt werden, mit denen dann erst die eigentlichen Formulare (große Formulare) beantragt werden können⁷³). Hat man die notwendigen Formulare erhalten, kann ihre Abgabe erhebliche Schwierigkeiten bereiten, da die Entgegennahme aus den verschiedensten Gründen verweigert wird⁷⁴). In der **Sowjetunion** wird z. B. die Ausfüllung mit Schreibmaschine verlangt, die viele nicht zur Verfügung haben; die Antragsteller sind insoweit auf das Entgegenkommen der Miliz, die Ausfüllung vorzunehmen, angewiesen⁷⁵). Mit der Anforderung zusätzlicher Unterlagen kann die Antragstellung ebenfalls verhindert werden. Im Falle der **DDR** sieht § 1 Abs. 2 1. DBSt zur VO 1983 vor, daß Anträge nicht entgegengenommen

werden dürfen, solange nicht alle angeforderten Unterlagen vollständig vorgelegt sind.

e) Bearbeitungszeitraum; Wartezeiten

Der Bearbeitungszeitraum muß für alle WP-Staaten als lange bezeichnet werden, wobei Ungarn relativ gut abschneidet⁷⁶⁾. In der DDR (§ 12 Abs. 1 VO 1983) sind die Anträge auf Familienzusammenführung in der Regel, in der Sowjetunion (Ziff. 28 Ordnung 1970/1986) höchstens innerhalb sechs Monate zu bescheiden; zu berücksichtigen ist dabei freilich, daß die Bearbeitungszeit erst mit der Annahme der Anträge beginnt. Faktisch ist daher die Verfahrensdauer erheblich länger. Für die DDR werden insoweit bei starken Schwankungen ein bis sechs Jahre⁷⁷⁾, für die Sowjetunion von wenigen Monaten bis zu zehn Jahren angegeben⁷⁸⁾; dabei läßt sich nicht stets feststellen, ob diese Zeiträume für die Bearbeitung eines einzigen Antrags auf Familienzusammenführung gebraucht werden oder Wartezeiten bis zum Erfolg häufig wiederholter Anträge darstellen. Einige Monate bis zu mehreren Jahren werden auch für die Tschechoslowakei genannt⁷⁹⁾. In Rumänien hat man mehrere Monate auf die „kleinen“, danach ein bis zwei Jahre auf die „großen“ Formulare zu warten; hält man sie schließlich in Händen, muß man zwischen drei Monaten und zwei Jahren bis zur Aushändigung der Ausreisepapiere rechnen⁸⁰⁾. Erhebliche Wartezeiten entstehen für Übersiedlungswillige, die eine Zusammenführung mit ihren nach polnischem Recht illegal ausgereisten Familienangehörigen anstreben. Hier werden zwei Jahre für 14 % und mehr als vier Jahre für 47 % dieses Personenkreises angegeben⁸¹⁾. Durchschnittlich warten derzeit 70 000 bis 80 000 Deutsche auf ihre Ehepartner bzw. Kinder aus dem polnischen Machtbereich.

f) Nachteile für Antragsteller und Angehörige

In allen WP-Staaten mit Ausnahme von Ungarn sind die Bürger, die — auch zum Zweck der Familienzusammenführung — ihre Übersiedlung ins Ausland beantragen, mehr oder weniger, z. T. sogar sehr intensiven **Benachteiligungen** unterworfen, die einerseits einen Druck auf Rücknahme des gestellten Antrags bewirken, andererseits — generalpräventiv — potentielle Antragsteller abschrecken sollen. Die Maßnahmen reichen von Schikanen am Arbeitsplatz bis zu dessen Verlust, von erzwungenen Rechtfertigungen vor betrieblichen, staatlichen oder Parteigremien, Einbestellungen bei der Polizei, Erteilungen besonderer Ausweise, Einweisungen in Arbeitsdiensteinheiten, Verlust der Wohnung, von schulischen Nachteilen für die Kinder, Einschränkungen der gesundheitsdienstlichen Leistungen und geheimdienstlichen Überwachungen bis hin zur Kriminalisierung wegen parasitären Lebenswandels nach dem Verlust des Arbeitsplatzes und zur Inhaftierung. Obgleich mit Verabschiedung der KSZE-Schlußakte zunächst gewisse Verbesserungen eingetreten waren⁸²⁾, bestätigen alle neuesten Informationsquellen die Fortdauer schwerer Diskriminierungen; dies gilt in besonderem Maße für die Sowjetunion und Rumänien, aber auch für die

DDR, abgeschwächt für Polen, die Tschechoslowakei und Bulgarien⁸³⁾.

g) Kosten (Gebühren und zusätzliche finanzielle Anforderungen)

Die Kosten, die von den Antragstellern bzw. ihren im Ausland lebenden Familienangehörigen aufgebracht werden müssen, um die Familienzusammenführung zu erreichen, sind insgesamt gesehen sehr hoch. Sie ergeben sich z. T. aus den normativ geregelten Gebührensätzen für die Ausstellung von Paß, Visum und Ausreisegenehmigung, z. T. aber auch aus erheblichen zusätzlichen finanziellen Aufwendungen. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Bulgarien⁸⁴⁾: Für einen Emigrationspaß waren bis 1983 150 und sind heute 200 Leva zu zahlen, ferner sind 20 Leva als zusätzliche Gebühr bei der Antragstellung zu entrichten (Monatsdurchschnittslohn 1985: 214 Leva).

DDR⁸⁵⁾: Die eigentlichen Gebühren sind nicht hoch (15 Mark, Monatsdurchschnittslohn 1985: 1 140 Mark), doch ist bekannt, daß die Bereitschaft der DDR zur Familienzusammenführung in großem Umfang von Krediteinräumungen der Bundesrepublik Deutschland abhängig ist. Der Freikauf insbesondere politischer Häftlinge zu hohen Summen kommt häufig auch der Familienzusammenführung zugute, da die Familienmitglieder in der DDR, denen die Familienzusammenführung nach der Bundesrepublik Deutschland versagt wird, häufig in die Öffentlichkeit treten und dadurch in der Regel mit den dortigen Strafgesetzen in Konflikt geraten.

Polen⁸⁶⁾: Für den Antrag auf die Ausstellung eines zur Auswanderung berechtigenden Passes sind 100 Zloty, für den Paß 5 000 Zloty zu zahlen; Rentner erhalten 50 % Ermäßigung (Monatsdurchschnittslohn 1985: 20 005 Zl).

Rumänien⁸⁷⁾: Die anfallenden Gebühren sind 1982 gegenüber einer seit 1971 bestehenden Regelung drastisch heraufgesetzt worden. Eine einzelne Person hat zu entrichten: für die Registrierung des Antrags auf Ausstellung eines Passes 65 Lei; Erteilung des Passes: 250 Lei; Registrierung der Anträge von Paßinhabern auf Erteilung des Sichtvermerks: 65 Lei; Ausreisevisum: 900 Lei; Antrag auf Einholung ausländischer Visa: 25 Lei. Insgesamt ergibt allein dies eine Summe von 1 305 Lei (Durchschnittslohn 1985: 2 827 Lei), gegenüber 430 Lei nach der früheren Regelung. Allerdings bezeichnet diese Summe nicht den tatsächlich zu erbringenden finanziellen Aufwand. Wird nämlich die Entlassung aus der Staatsbürgerschaft verlangt oder beantragt, kostet dies weitere 3 000 Lei⁸⁸⁾. Hinzuzurechnen ist ferner pro Person eine durch die Bundesrepublik Deutschland zu leistende pauschale Ablosumme⁸⁹⁾. Ferner sind von privater Seite zusätzliche Zahlungen zu entrichten; diese können nur von den Familienmitgliedern im Ausland beigebracht werden, da rumänischen Staatsbürgern der Devisenbesitz verboten ist⁹⁰⁾.

Sowjetunion⁹¹⁾: Ab 1977 fand bezüglich der Ausreisegenehmigung eine Gebührenermäßigung von

400 auf 300 Rubel statt; die Gebühr wurde ab 1980 erneut, nämlich auf 200 Rubel reduziert. Hinzutreten 21 Rubel an Nebenkosten (Bestätigung der Einladung, Antragsgebühr, Paßgebühr). (Durchschnittslohn 1985: 190 Rubel). Die Gebühr für Dokumente, die zur Ausreise in sozialistische Staaten ermächtigen, beträgt demgegenüber nur 30 Rubel. Juden müssen höhere Gebühren zahlen als Volksdeutsche, da sie immer zugleich aus der Staatsbürgerschaft entlassen werden (500 Rubel bei Ausreise in nichtsozialistische Länder, sonst 50 Rubel).

Tschechoslowakei⁹²⁾: Charakteristisch ist der hier bestehende weite Gebührenrahmen. Die Antragsgebühr für Reisedokumente beträgt zwischen 10 und 50 Kronen, die Gebühr für die Ausreisegenehmigung zwischen 20 und 400 Kronen. Die Gebühr für eine Auswanderungsgenehmigung berechnet sich von diesem Satz; sie kann bis auf das 25fache, d. h. bis auf 10 000 Kronen erhöht werden; in der Praxis wird individuell unterschiedlich verfahren. (Monatsdurchschnittslohn 1985: 2 974 Kronen).

Ungarn⁹³⁾: 1976 wurde die Gebühr für die Auswanderungsgenehmigung und für den Paß des im Ausland Lebenden von 1 500 Forint auf 1 000 Forint gesenkt; nach dem derzeit geltenden Recht sind für die konkrete Ausreisegenehmigung nochmals 350 ft. zu zahlen (Durchschnittslohn 1985: 5 866 Forint).

h) Vermögensrechtliche Konsequenzen der Familienzusammenführung

Zu den Verfahrenskosten sind die vermögensrechtlichen Konsequenzen hinzunehmen, die alle treffen, deren Antrag auf Familienzusammenführung Erfolg hat. Schwere finanzielle Belastungen können sich vor allem daraus ergeben, daß in einzelnen WP-Staaten die **Rückzahlung der Ausbildungskosten** gesetzlich vorgesehen ist (Bulgarien, ČSSR, Rumänien, Sowjetunion); dies gilt z. T. generell, z. T. nur bis zum Ablauf einer bestimmten Zeit nach Beendigung der Ausbildung⁹⁴⁾. Freilich besteht eine gewisse Flexibilität, die es erlaubt, von der Einforderung der Kosten abzusehen und damit auf außenpolitischen Druck — vornehmlich der Vereinigten Staaten von Amerika — zu reagieren. Besonders weit geht die **rumänische** Regelung von 1982, da sie die Rückzahlung in harten Währungen verlangt, über die rumänische Staatsbürger gar nicht verfügen dürfen. Die USA haben durch die Drohung, die Meistbegünstigungsklausel zu suspendieren, die Zusicherung erhalten, daß das Gesetz für Emigranten nach den USA nicht angewendet wird; die Bundesrepublik Deutschland hat die bereits erwähnte (g) Ablösung dieser Bestimmungen durch die Zahlung eines Pauschalbetrags pro Person erreicht⁹⁵⁾.

Grundsätzlich setzt die Genehmigung zur Ausreise die vollständige **Eigentumsaufgabe am unbeweglichen Vermögen** voraus. Der Zwangsverkauf erbringt keinerlei adäquaten Erlös, da meist überstürzt verkauft werden muß; gelingt dies nicht, muß das Eigentum verschenkt werden⁹⁶⁾. Die rumänische Regelung erlaubt nur die Veräußerung an den Staat; sie hat nach festgesetzten Übernahme-preisen zu erfolgen,

die aber nur auf Gebäude bezogen sind; Grundstücksflächen gehen entschädigungslos in Staatseigentum über⁹⁷⁾. Entschädigungslosen Eigentumsverlust erleiden auch diejenigen, die sich zu ihrem Deutschtum bekennen und aus dem polnischen Machtbereich heraus die Familienzusammenführung in die Bundesrepublik Deutschland betreiben. Nach der in der DDR geltenden Regelung ist die Eigentumsaufgabe an Immobilien nicht obligatorisch, es kann auch eine Vermögensverwaltung festgelegt werden⁹⁸⁾; Gewinne hieraus sind freilich ebenso wenig wie die Erlöse aus Grundstücksverkäufen in der DDR und in den anderen WP-Staaten aufgrund der geltenden Währungs- und Devisenbestimmungen in das westliche Ausland transferierbar; sie verbleiben auf einem Sperrkonto. Auf Rentenansprüche ist Verzicht zu leisten.

Die Mitnahme von beweglichem Eigentum ist häufig wegen der Ausfuhr- und Zollbestimmungen sowie der verschiedentlich recht extensiv gehandhabten Vorschriften über Kulturgüterschutz⁹⁹⁾ nur in sehr beschränktem Umfang möglich; oft kann nur Handgepäck mitgenommen werden. Wem die Aussiedlung aus der DDR gestattet wird, der kann seine bewegliche Habe mitnehmen; dies gilt im wesentlichen auch für Ungarn¹⁰⁰⁾.

i) Antragswiederholung

Die ausdrückliche Zulassung eines erneuten Antrags auf Ausreise zum Zweck der Familienzusammenführung nach zunächst erfolgter Ablehnung findet sich nur in der DDR und der Sowjetunion¹⁰¹⁾; im letzten Fall ist eine Wiederholung frühestens nach sechs Monaten möglich; das ganze umständliche Verfahren wird grundsätzlich dann erneut durchgeführt¹⁰¹⁾. In der DDR gibt es eine entsprechend fixierte Wartefrist nicht, doch braucht der neue Antrag nicht entgegengenommen zu werden, solange die alten Ablehnungsgründe, die ja weitgehend Ermessensgründe sind, fortbestehen. In den übrigen Ländern ist die Entgegennahme erneuter Anträge den zuständigen Behörden offenbar anheim gestellt; für Rumänien wird berichtet, daß vor Ablauf eines Jahres ein neuer Antrag nicht gestellt werden kann¹⁰³⁾.

j) Beschwerdemöglichkeit

Gegen ablehnende Bescheide der zuständigen Behörde ist grundsätzlich die **Beschwerde** an die nächsthöhere Verwaltungsbehörde gegeben¹⁰⁴⁾; Gerichtsschutz besteht nicht. Abschreckend wirken zwangsläufig hohe Beschwerdegebühren, die in Rumänien 50 % der für die entsprechende Dienstleistung festgelegten Gebühr betragen¹⁰⁵⁾.

k) Rückkehrmöglichkeit

Sehr negative Auswirkungen auf den Wunsch, die Familienzusammenführung zu betreiben, können sich daraus ergeben, daß den Betroffenen die Rückkehr (etwa zu Besuchszwecken) auf begrenzte, z. T. sogar unbegrenzte Zeit verwehrt wird (vgl. dazu Abschnitt D — G. Brunner).

l) Zahlenmaterial

Die Zahl der Übersiedler¹⁰⁶⁾ aus den WP-Staaten (ohne DDR) betrug in den Jahren 1971–85: 1 153 000 Personen; dabei dürfte es sich in 70 % (Polen, Rumänien) bis 90 % (UdSSR) der Fälle um engere Familienzusammenführung gehandelt haben.

Hingegen ist die Zahl der Aussiedler aus der DDR (in die Bundesrepublik Deutschland) aus naheliegenden Gründen prozentual nicht so stark von der Familienzusammenführung geprägt, da hier auch andere Motive eine große Rolle spielen. In den Jahren zwischen 1971 bis 1985 verließen 200 000 Personen die DDR (zwischen 1961 und 1985: 330 000); davon dürften 25 % der Fälle solche der Familienzusammenführung sein¹⁰⁷⁾.

Die Zahl der **Ausreisewilligen**, die bislang vergeblich um Ausreise in die Bundesrepublik Deutschland nachsuchten, wird z. T. recht unterschiedlich eingeschätzt; nach den bisherigen Erfahrungen dürfte auch insoweit die Zahl der Familienzusammenführungsfälle 70–90 % betragen.

UdSSR: Man geht von 100 000, z. T. 200 000 Personen aus. Während die Zahl der tatsächlich Ausgewanderten in der Mitte der 70er Jahre deutlich anstieg (1976: 9 626), fiel sie seit 1981 stark ab, auch hinsichtlich einer Emigration in Richtung USA bzw. Israel. 1985 konnten 460, 1986 753 Personen die UdSSR in die Bundesrepublik Deutschland verlassen. Im Jahr 1987 war plötzlich wieder ein starker Anstieg der Ausreisen zu verzeichnen (ca 13 000 Personen).

Polen: Hier wird die Zahl der in die Bundesrepublik Deutschland Ausreisewilligen zwischen 125 000 und 200 000 Personen veranschlagt. Während 1977 über 30 000 Personen in die Bundesrepublik übersiedeln durften, waren es 1986 nur noch 3 800. Aufgrund des deutsch-polnischen Ausreiseprotokolls von 1975 sind ca. 123 000 Personen in die Bundesrepublik Deutschland gekommen.

Rumänien: Zwischen 70 300 und 280 000 volksdeutsche Personen – letzteres wäre die gesamte deutsche Volksgruppe – sollen ausreisewillig sein. Aber auch die Zahl der tatsächlich in die Bundesrepublik Deutschland Ausgereisten ist, nicht zuletzt der finanziellen Leistungen der Bundesregierung wegen, relativ hoch (1984: 11 846; 1986: 13 130).

Tschechoslowakei: Die Zahl der in die Bundesrepublik Deutschland Ausreisewilligen wird auf ca. 1 200 Personen geschätzt; tatsächlich sind zwischen 1978 und 1984 9 239 Menschen in die Bundesrepublik Deutschland gekommen, davon handelt es sich freilich etwa bei der Hälfte dieser Personen um Touristen oder Besucher, die nicht in die CSSR zurückkehren.

DDR: Die Zahl derjenigen Personen, die die DDR aktuell verlassen wollen, wird auf 200 000 bis 250 000 geschätzt; die Zahl der grundsätzlich Ausreisewilligen wird für mindestens doppelt so hoch gehalten. In die Bundesrepublik Deutschland übergesiedelt sind 1984 ca. 30 000, 1985 24 912 Personen.

Sehr wenige bzw. gar keine Fälle aus deutscher Sicht betreffen **Ungarn und Bulgarien**; die amerikanische Erfahrung ist in beiderlei Hinsicht relativ gut. Kritischer steht es im Hinblick auf Bulgarien mit der Zusammenführung zerrissener türkischer Familien. Zwischen 1969 und 1978 konnten zwar 120 000 Personen Bulgarien in Richtung Türkei verlassen, über die Hälfte davon im Jahr 1978 aufgrund des oben erwähnten Protokolls von 1977. Seitdem ist dieser Vorgang jedoch zu einem nahezu vollständigen Stillstand gekommen.

3. Bewertung

Obgleich sich seit 1975 (KSZE) die Situation getrennter Familien durch größere Bereitschaft der WP-Staaten zur Familienzusammenführung generell verbessert hat, Familienzusammenführung sogar weithin als einziger Grund, die Ausreise/Auswanderung zu erlauben, angesehen wird, ist seit 1981 ein dramatischer Rückgang von Übersiedlungsgenehmigungen aus der Sowjetunion und Polen festzustellen; bezüglich der Sowjetunion ist möglicherweise seit 1987 eine Trendwende feststellbar. Begründet wird dieser Rückgang z. T. mit den bereits erfolgten Auswanderungen, z. T. damit, daß die Existenz von Minderheiten nahezu überhaupt geleugnet wird (**Polen**). Beide Argumente treffen eindeutig nicht zu, da eine große Zahl von aus Gründen der Familienzusammenführung Auswanderungswilligen namentlich bekannt ist. Was Polen angeht, ist freilich festzuhalten, daß es seine Verpflichtungen aus dem Ausreiseprotokoll von 1975 insoweit erfüllt hat, als tatsächlich 122 725 Personen bis 1980 in die Bundesrepublik übersiedeln konnten. Nicht erfüllt ist jedoch das Versprechen, auch weiterhin auf der Grundlage der Information von 1970 zu verfahren. Demgegenüber ist aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, stellt man allein auf die Zahlenentwicklung ab, die Situation hinsichtlich der DDR und Rumäniens deutlich positiver zu sehen, was allerdings offenkundig mit wirtschaftlichen Gegenleistungen der Bundesrepublik zusammenhängt. Die Zahl derjenigen, die aus Ungarn in die Bundesrepublik einreisen wollen, ist sehr gering. Dieses Land schneidet ohnehin – an den oben vorgestellten Maßstäben der völkerrechtlichen bzw. völkerrechtspolitischen Verpflichtungen gemessen – von allen WP-Staaten weitaus am besten ab.

Zusammenfassend sind die folgenden Defizite besonders hervorzuheben:

(1) Die Reduktion des Familienbegriffs im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung auf die Kleinfamilie ist als solche nicht völkerrechtswidrig; nicht vereinbar mit Art. 23 IPBPR und Art. 10 Ziff. 1 IPWSKR ist jedoch die Beschränkung der Familienzusammenführung auf solche Fälle, in denen ein Familienmitglied nach dem Recht des genehmigenden Staates Ausländer ist.

(2) Die bestehende völlige Ermessensfreiheit der zuständigen Behörden, die lediglich verschiedentlich zuungunsten der Antragsteller eingeschränkt ist, steht mit der Verpflichtung aus den Menschenrechtspakten, die Familie zu schützen, nicht in Einklang. Die

tatsächliche Praxis zeigt überdies, daß von einer wohlwollenden Behandlung von Anträgen auf Familienzusammenführung (KSZE-Abreden 1975/83) regelmäßig nicht gesprochen werden kann.

(3) Die für die Antragsteller — übrigens auch dort, wo spezielle Regelungen über die Familienzusammenführung erlassen sind (DDR, UdSSR, Ungarn) — bestehende weitreichende Ungewißheit über die von ihnen zu erbringenden Voraussetzungen einer positiven Entscheidung, die häufig große Zahl vorzulegender Unterlagen und der damit verbundene Gang durch eine meist undurchschaubare Bürokratie, die vielfach festgestellten Schwierigkeiten, die erforderlichen Formulare zu bekommen: all dies entspricht nicht der zugesagten wohlwollenden Behandlung und Entscheidung von Anträgen auf Familienzusammenführung.

(4) Die gewöhnliche Bearbeitungszeit überschreitet bei weitem den in Madrid (1983) vereinbarten Sechsmonats-Zeitraum; dies gilt regelmäßig auch dort, wo innerstaatlich eine entsprechende Frist festgelegt ist (DDR, UdSSR), da diese Frist erst zu laufen beginnt, wenn der Antrag als vollständig angesehen wird. Insofern besteht aber wegen der Möglichkeit, nach Belieben weitere Unterlagen anzufordern, ein fast unbeschränkt großer Freiraum, so daß die tatsächliche Bearbeitungszeit erheblich länger ist.

(5) Auf die Möglichkeit, den abgelehnten Antrag zu wiederholen (Madrid 1983), wird in der Regel nicht hingewiesen. In den meisten WP-Staaten ist die Wiederholbarkeit als solche nicht garantiert und steht im Ermessen der Behörde. Soweit eine erneute Antragstellung ausdrücklich zugelassen ist, muß entweder das gesamte Verfahren wiederholt werden (UdSSR) oder ist die Entgegennahme des Antrags vom Fortfall der Ablehnungsgründe abhängig gemacht, die ihrerseits im Ermessen der Behörde stehen (DDR). Dies wird der Absprache von Helsinki (1975) nicht gerecht.

(6) Die Kosten, die den Antragstellern aufgrund ihrer Übersiedlungswünsche entstehen, sind in vier der WP-Staaten als übermäßig zu qualifizieren und stehen daher nicht im Einklang mit den Abreden von Madrid und Helsinki (Sowjetunion: mehr als ein Monatsdurchschnittslohn; Bulgarien: ein Monatsdurchschnittslohn; CSSR: kann erheblich mehr als ein Durchschnittslohn sein; Rumänien: etwa die Hälfte eines Durchschnittslohns ist bereits für die regulären Gebühren anzusetzen). Unterhalb der Beanstandungsgrenze bleiben Polen, Ungarn und die DDR, sofern man bei letzterer von der Freikaufproblematik absieht.

(7) Die schweren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Nachteile, denen sich die Antragsteller in den meisten WP-Staaten ausgesetzt sehen, sind häufig bereits als unmittelbare willkürliche Eingriffe in die Familie zu qualifizieren und verstoßen schon deshalb gegen Art. 23 IPBPR und Art. 10 Ziff. 1 IPWSKR. Sie stehen überdies in eklatanter Weise im Widerspruch zu den KSZE-Abreden von 1975 und 1983.

(8) Es ist unzulässig, die zugesagte wohlwollende Behandlung der Familienzusammenführung durch unzumutbare vermögensrechtliche Konsequenzen für die Betroffenen zu konterkarieren. Die sinnvolle vermögensrechtliche Abwicklung darf nicht vereitelt werden. Es verstößt gegen die Schlußakte von Helsinki (1975), wenn es den Ausreisenden nicht erlaubt wird, ihr bewegliches Vermögen mit sich zu führen.

IV. Familienbesuchsreisen

1. Völkerrechtlicher Rahmen

Außer auf die allgemeinen Bestimmungen der Menschenrechtspakte zum Schutz der Familie kann auch hier weitgehend auf die im Abschnitt über die Familienzusammenführung erwähnten bilateralen Instrumente verwiesen werden. Der Besuchsreiseverkehr zwischen Familienmitgliedern ist vor allem in folgenden Dokumenten, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, angesprochen:

im Verhältnis zur DDR: Briefwechsel vom 26.5.1972¹⁰⁸⁾, der durch den im Zusammenhang mit dem Grundlagenvertrag stehenden Briefwechsel vom 21.12.1972 fortgeführt wurde. Hinzuweisen ist auch auf die Vereinbarung zwischen dem Senat von Berlin und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik über Erleichterungen und Verbesserungen des Reise- und Besucherverkehrs vom 20.12.1971 samt der dazugehörigen Erklärung, der Protokollvermerke und des Schriftwechsels¹⁰⁹⁾;

im Verhältnis zu Polen: Ziff. 5 der Information der polnischen Regierung vom 18.11.1970;

im Verhältnis zur Tschechoslowakei: Ziff. 4 des Briefwechsels über die Regelung humanitärer Fragen vom 11.12.1973;

im Verhältnis zu Rumänien: Teil III der Gemeinsamen Erklärung vom 7.1.1978.

Diese Instrumente enthalten keine Regelungen über die verfahrensmäßige Durchführung von Besuchsreisen. Ein bedeutsamer Rahmen ist jedoch auch insoweit durch die in Helsinki (1975) und Madrid (1983) erzielten Absprachen aufgestellt worden:

- Gesuche zum Zweck von zeitweiligen oder, falls gewünscht, regelmäßigen Besuchen von Familienmitgliedern sind wohlwollend zu behandeln (1975/83);
- Gesuche auf zeitweilige Besuchsreisen sind ohne Unterschied hinsichtlich des Herkunfts- oder Bestimmungslandes zu behandeln (1975);
- die Antragsteller sollen über die einschlägigen rechtlichen Vorschriften und das Verfahren informiert werden; Antragsformulare sollen zur Verfügung gestellt werden (1983);
- Ausstellung und Ausgabe der notwendigen Reisedokumente haben innerhalb vernünftiger Fristen zu erfolgen (1975); Dringlichkeitsfälle (ernste Erkrankung, Tod) sind mit Vorrang (1975) bzw. so zügig wie möglich (1983) zu behandeln;

- die Gebühren sollen annehmbar sein (1975) bzw. sollen in einem angemessenen Verhältnis zum durchschnittlichen Monatseinkommen stehen (1983);
- die Gesuchsteller oder ihre Familienmitglieder sollen keinerlei Änderungen ihrer Rechtsstellung, d. h. keinerlei Benachteiligung unterliegen (1975/83);
- das Verfahren soll vereinfacht und flexibel gehandhabt werden (1975); der Antragsteller ist von der getroffenen Entscheidung so zügig wie möglich in Kenntnis zu setzen und im Falle der Ablehnung auf die Wiederholbarkeit seines Antrags hinzuweisen (1983).

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Regelungen

Die meisten WP-Staaten haben keine besondere normative Vorsorge für die Durchführung von Familienbesuchsreisen getroffen, so daß auf die allgemeinen Vorschriften über die Aus- bzw. Einreise zurückzugreifen ist (vgl. Abschnitt D — G. Brunner). Nur in drei Staaten finden sich besondere **Regelungen** über private Reisen zu Besuchszwecken:

DDR: AO des Ministers des Innern über Regelungen zum Reiseverkehr von Bürgern der DDR vom 15.2.1982 (GBl. I S. 187), wodurch frühere Anordnungen von 1972 (GBl. II S. 653) und 1973 (GBl. I S. 269) außer Kraft getreten sind; AO des Ministers des Innern über Einreisen von Bürgern der BRD in die DDR vom 17.10.1972 (GBl. II S. 654) i. d. F., der AO Nr. 2 vom 14.6.1973 (GBl. I S. 269).

Sowjetunion: Ziff. 20 ff. Ordnung über die Einreise in die UdSSR und die Ausreise aus der UdSSR von 1970 i. d. F. von 1986 (in Kraft seit 1.1.1987), vgl. oben unter III. 2. a).

Ungarn: §§ 5 Abs. 1 lit. a, 9 Abs. 5 lit. m und n der VO Nr. 6/1978 BM des Innenministers zur Durchführung der VO Nr. 53/1978 MT über Auslandsreisen und Reisepässe i. d. F. von 1984 (MK 1984 Nr. 1).

b) Berechtigter Personenkreis

Selbst die Ausreise zum Zweck, Verwandte zu besuchen, wird in den WP-Staaten als Privileg erachtet, dessen Genuß einem großen Teil der Bevölkerung vorenthalten ist. Dabei ist der Kreis der Antragsteller in der Regel nicht ausdrücklich begrenzt, weil es ohnehin an einschlägigen Normen fehlt. In der Praxis zeigt sich jedoch, daß — wohl mit Ausnahme von Polen und Ungarn¹¹⁰⁾ — nicht nur ein enges Verwandtschaftsverhältnis vorausgesetzt wird, sondern daß überdies nur besondere, meist nicht ausdrücklich näher definierte Anlässe als ausreichender Grund akzeptiert werden, um persönliche Begegnungen zu gestatten. Die zitierte Anordnung der **DDR** von 1982 weist einerseits diese Kumulation beispielhaft auf, stellt andererseits aber insoweit eine Ausnahme dar, als sie Verwandtschaftsgrad und Anlaß sehr genau

umschreibt. Nach § 1 Abs. 5 kann den in der DDR wohnhaften Großeltern, Eltern, Kindern und Geschwistern (auch Halbgeschwistern) die Genehmigung zur Ausreise erteilt werden, wenn sie ihre im Westen lebenden Verwandten in dringenden Familienangelegenheiten besuchen wollen. Als dringende Familienangelegenheiten werden definiert (§ 1 Abs. 2): Geburten, Jugendweihen, Konfirmation, Erstkommunion, Eheschließungen, 25-, 50-, 60-, 65- und 70jährige Ehejubiläen, Geburtstage (60., 65., 70., 75. und jeder weitere Geburtstag), lebensgefährliche Erkrankungen und Sterbefälle. Die DDR-Behörden sind allerdings seit 1985/86 dazu übergegangen, diese Bestimmungen relativ großzügig in beide Richtungen hin anzuwenden, so daß etwa auch Besuche nicht nahe verwandter Paten, von Vettern und Kusinen sowie auch Besuche zur Einschulung oder zum 50. Geburtstag möglich wurden. Ohnehin von dieser engen Beschränkung sind nach der DDR-Regelung (§ 2 Abs. 1) Pensionäre bzw. Rentner (Frauen nach Vollendung des 60., Männer nach Vollendung des 65. Lebensjahres) befreit. Reiseanträge von Personen im Rentenalter stoßen auch in den anderen WP-Staaten auf den relativ geringsten Widerstand. Die enge Verwandtschaftsbeziehung ist üblicherweise auch nicht Voraussetzung für die Einreise westlicher Angehöriger¹¹¹⁾.

Ein einheitliches Bild bietet sich ferner insoweit dar, als stets nur einzelnen Familienmitgliedern die Ausreise gestattet wird, um ein Pfand für die Rückkehr in der Hand zu behalten. Daneben hat ein sogenannter sensibler Personenkreis ohnedies keine Chance, selbst zu dringlichen Familienangelegenheiten Besuchsreisen zu unternehmen, in der Regel ist ihm darüber hinaus jegliche Kontaktaufnahme (z. B. Brief- und Telefonverkehr) mit westlichen Verwandten untersagt. Dieser Kreis ist nicht klar definiert, auch die Anordnung von 1982 (**DDR**) erwähnt ihn nicht. Es wird geschätzt, daß derzeit zwischen drei und vier Mio. Personen in der DDR diesem Kreis zugehören; darunter fallen Angehörige der Nationalen Volksarmee und der Volkspolizei, Funktionäre von SED, Gewerkschaft und Jugendorganisationen, Führungskräfte von Wissenschaft und Wirtschaft, z. T. auch Behördenangestellte und Angestellte bestimmter Betriebe und Lehrpersonal¹¹²⁾.

c) Ermessensfreiheit

Auch bezüglich der Entscheidung über Besuchsanträge — dies gilt für Ausreise und Einreise gleichermaßen — haben die zuständigen (lokalen) Behörden völlig freies Ermessen, das beliebig zur Disziplinierung der Bürger eingesetzt werden kann. Gerade der Wechsel von strikter zu großzügiger, vom Wortlaut etwa bestehender Vorschriften nicht einmal gedeckter Anwendung belegt dies. Ein Rechtsanspruch besteht in keinem Fall. Ablehnungen sind in allen WP-Staaten sehr zahlreich¹¹³⁾; sie werden entweder gar nicht oder doch nur lapidar und mündlich dahin begründet, daß der Antragsteller Geheimnisträger sei oder das Staatsinteresse entgegenstehe. Zu mehr verpflichtet auch Ziff. 28 der sowjetischen Ordnung 1970/86 nicht; in der DDR ist eine Begründungspflicht explizit ausgeschlossen (§ 17 PVAO)¹¹⁴⁾. Nur in der

sowjetischen Ordnung ist seit kurzem vorgesehen, daß abgelehnte Gesuche nach sechs Monaten erneuert werden können (Ziff. 29); auch insoweit liegt die Handhabung im übrigen offenbar im freien Verwaltungsermessen.

d) Genehmigungsvoraussetzungen

Zu den Voraussetzungen einer Genehmigung von Besuchsreisen gehören in allen Fällen eine **Einladung** von Verwandten und — regelmäßig — die **amtliche Bestätigung** der Familienangelegenheit (Geburtsurkunde, amtsärztliches Zeugnis, Beurkundung des Todesfalles etc.)¹¹⁵⁾. Stets ist auch die positive **Stellungnahme der Beschäftigungsstelle**, der Universitäts- oder Schulleitung oder — bei Wehrpflichtigen — der Militärdienststelle, z. T. auch die Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses erforderlich¹¹⁶⁾. Die Ausreisegenehmigung wird gerade unter diesem Aspekt zu einem Akt der Belohnung. Darüber hinaus befindet sich der Antragsteller auch insofern häufig — vor allem ausgeprägt in Rumänien, wo sechseitige Fragebögen auszufüllen sind, aber auch in der Sowjetunion¹¹⁷⁾ — in einem Kampf mit der Bürokratie. Verschiedentlich sind Bestätigungen der Außenhandelsbank beizubringen, daß ausreichende Devisen zur Verfügung stehen (Rumänien, Ungarn).

e) Bearbeitungszeit

Die Antragsteller müssen bis zur Entscheidung mit einer Bearbeitungszeit zwischen einem Monat und sechs Monaten rechnen¹¹⁸⁾; z. T. dauert die Bearbeitung so lange, daß die Gültigkeit des Einladungsschreibens aberkannt wird¹¹⁹⁾. Von der Möglichkeit einer beschleunigten Bearbeitung in **Notfällen** (lebensgefährliche Erkrankungen, Tod) wird zwar aus allen WP-Staaten berichtet, und die Frist kann sich dann auf Tage verkürzen, doch mit Sicherheit können sich die betreffenden Personen darauf nicht verlassen. Nach Ziff. 28 der novellierten sowjetischen Ordnung 1970/1986 ist nunmehr (seit 1.1.1987) sogar eine Prüfung innerhalb von einem Monat, in Notfällen innerhalb von drei Tagen vorgeschrieben; zumindest bis dahin war allerdings das Entgegenkommen der Behörden in der UdSSR gering, ebenso wie in Rumänien¹²⁰⁾.

f) Reisedauer und Reisehäufigkeit

Auch die Bestimmung der Zeitspanne, für die die Ausreise zu Besuchszwecken erlaubt wird (**Reisedauer**), steht im Ermessen der Behörde. Nach Ziff. 23 der UdSSR-Ordnung von 1970/1986 richtet sich diese Frist nach dem Zweck des Besuchs, wobei auch die Möglichkeit einer Verlängerung vorgesehen ist. Nur die **DDR-Anordnung** von 1982 bezeichnet den zeitlichen Rahmen genauer; insoweit gilt z. B. (§ 1 Abs. 3), daß die Genehmigung zur Ausreise erteilt werden kann (a) bei Geburten: zur Kindstaufe bzw. ein Monat vor dem voraussichtlichen Geburtstermin zu Betreuungszwecken oder bis zu drei Monaten nach der Geburt, (b) bei Sterbefällen: zur Beisetzung bzw. bis zu drei Monaten nach dem Eintritt des Sterbefalles. Für Rentner kann eine Reisedauer pro Jahr bis zu insge-

samt 30 Tagen, bei Reisen in außereuropäisches westliches Ausland bis zu drei Monaten genehmigt werden (§ 2 Abs. 2). Besucher aus der Bundesrepublik Deutschland dürfen ihre Verwandten (und Bekannten) in der DDR bis zu einer Dauer von insgesamt 30 Tagen pro Jahr besuchen (§ 1 Abs. 2 AO 1972). Vor allem aufgrund wirtschaftlicher Zugeständnisse seitens der Bundesrepublik Deutschland hat die DDR mit Wirkung vom 1.8.1984 gewisse Erleichterungen in der Handhabung dieser Vorschriften — ohne diese freilich formell zu ändern — zugestanden¹²¹⁾. Danach dürfen Rentner aus der DDR in die Bundesrepublik bis zu 60 Tagen einreisen und Deutsche aus der Bundesrepublik bis zu 45 Tagen im Jahr ihre Verwandten bzw. Bekannten in der DDR besuchen.

In den zitierten DDR-Vorschriften ist auch die Frage der **Reisehäufigkeit** insoweit angesprochen, als die Aus- bzw. Einreise innerhalb der auf ein Jahr bezogenen Zeitspanne einmal oder mehrfach erfolgen kann. Nach ungarischem Recht können Auslandsreisen für Privatzwecke, also auch Besuchsreisen, grundsätzlich nur einmal jährlich genehmigt werden, wobei aber Voraussetzung ist, daß der im Ausland lebende Einladende für alle entstehenden Kosten aufzukommen bereit ist oder der Antragsteller auf seinem Devisenkonto über die materiellen Voraussetzungen verfügt, die für den Auslandsaufenthalt notwendig sind¹²²⁾. Eine Besuchsreise kann jedoch dann häufiger als einmal pro Jahr genehmigt werden, wenn die Ausreise durch besondere familiäre Ereignisse gerechtfertigt erscheint oder es sich um Rentner handelt¹²³⁾. In der Sowjetunion kann höchstens alle zwei oder drei Jahre mit einer Ausreisegenehmigung gerechnet werden¹²⁴⁾.

g) Kosten (Gebühren); Zwangsumtausch

Auch die **Kosten**, die für eine nur zeitweilige Ausreise aus den WP-Staaten entstehen, sind in einzelnen Ländern recht hoch. In Bulgarien beträgt die Paßgebühr für die Ausreise in ein (nichtsozialistisches) Land 80, für mehrere Länder 100 Leva¹²⁵⁾, in Rumänien muß — allein nach dem Beschluß über die Konsulargebühren, ohne irreguläre Zahlungen — mit 405 Lei gerechnet werden¹²⁶⁾, für die Sowjetunion sind ca. 220 Rubel zu veranschlagen, doch besteht bei Todesfällen naher Angehöriger Gebührenfreiheit¹²⁷⁾. In Polen hat der Antragsteller 2 000 Zloty (Rentner die Hälfte), in Ungarn 350 Forint zu zahlen. In der Tschechoslowakei beträgt die Gebühr bei Westreisen bis zu vier Tagen 100 Kronen, darüber hinaus 300 Kronen. Verschiedentlich, gerade in der Tschechoslowakei, muß pro Reisetag ein bestimmter Devisenbetrag zum offiziellen Wechselkurs erhoben werden, wozu noch eine erhebliche Summe (Provision und Verwaltungsgebühr) hinzuzurechnen ist. In der DDR spielen die Gebühren keine erhebliche Rolle (15 Mark)¹²⁸⁾.

Auf der anderen Seite schreibt die DDR für Besucher aus westlichen Staaten einen **Zwangsumtausch** vor, der seit 1980 25 Mark pro Aufenthaltstag in der DDR oder Belin(-Ost) beträgt; von diesem Umtausch sind Kinder bis 6 Jahre ganz befreit, bis zur Vollendung des 15. Lebensjahres beträgt der Mindestumtauschsatz 7,50 Mark¹²⁹⁾. Damit hat sich der Zwangsumtausch-

betrag seit 1964, als er erstmals angeordnet wurde (5 Mark), verfünffacht. Im Zuge der seit 1.8.1984 zugestandenen Erleichterungen im innerdeutschen Reiseverkehr¹³⁰⁾ hat die DDR, auch wieder ohne formale Änderung ihrer Anordnung von 1980, den Umtauschbetrag für Rentner auf 15 Mark ermäßigt. Der Zwangsumtausch wird hinsichtlich der DM im Verhältnis 1:1 durchgeführt. Ein Zwangsumtausch erfolgt auch in Rumänien (10 US-Dollar pro Tag und Person über 14 Jahre), in Polen (36 DM pro Tag und Person über 21 Jahre, 16 DM über 16 Jahre) und in der ČSSR (30 DM pro Tag und Person über 16 Jahre, 15 DM über 6 Jahre)¹³¹⁾.

h) Nachteile

Anders als Auswanderungswillige werden Personen, die nur eine Ausreise zu Besuchszwecken beantragen, in aller Regel nicht diskriminiert, haben also **keine Nachteile** in beruflicher oder sozialer Hinsicht zu gewärtigen. Nach Beendigung der Reise müssen die Rückkehrer in der Tschechoslowakei, in Rumänien und der Sowjetunion allerdings damit rechnen, über ihren Aufenthalt im nichtsozialistischen Ausland befragt zu werden¹³²⁾.

i) Unterschiede (West- und Ostreisen)

Während die UdSSR-Ordnung von 1970/1986 zwischen Besuchsreisen in WP-Staaten und in westliche Staaten nicht differenziert, kommen solche Unterschiede auf der normativen Ebene in der DDR und in Ungarn zum Tragen¹³³⁾. Ohnehin ist davon auszugehen, daß die praktische Handhabung von Besuchsreisanträgen je nach Zielort erheblich differiert; dabei ist freilich zu betonen, daß auch der Reise- bzw. Besuchsverkehr innerhalb der WP-Staaten keineswegs problemlos ist (siehe Abschnitt D — G. Brunner). **Unterschiede** zwischen Reisen im Osten bzw. nach Westen sind vor allem im Hinblick auf die im Ermessen stehende Genehmigungsentscheidung, insbesondere bezüglich Häufigkeit, Dauer und ausreichender Anlaß der Reise, im Hinblick auf die finanziellen Aufwendungen und den Zwangsumtausch festzustellen.

j) Zahlenmaterial

Exaktes Zahlenmaterial über Verwandtenbesuchsreisen zwischen Ost und West liegt nicht vor, muß vielmehr annäherungsweise aus der Reiseverkehrszahl insgesamt erschlossen werden. Insoweit wird geschätzt, daß etwa 70 % der Ost-West-Reisen dem Verwandtenbesuch dienen¹³⁴⁾ (Zahlen im Abschnitt D — G. Brunner). Insgesamt hat die Anzahl der Besuchsreisen seit Mitte der 70er Jahre gegenüber früher deutlich zugenommen. Die großzügigere Praxis in der DDR hat seit 1986 zu einem erfreulichen Anstieg der Ausreisegenehmigungen aus Anlaß von Familienbesuchen in der Bundesrepublik Deutschland geführt (1983: 64 025, 1984: 61 000, 1985: 66 000, 1986: 244 000, nach DDR-Angaben 573 000, 1987: steigende Tendenz, die Zahlen verstehen sich ohne Rentnerbesuche — 1986: 1,76 Mio.).

3. Bewertung

Trotz insgesamt erhöhter Besucherfrequenz sind nach wie vor erhebliche Mißstände zu konstatieren:

(1) Ein grundlegendes Defizit ist, daß den noch nicht im Rentenalter stehenden Personen (z. T. nicht einmal den Rentnern selbst) die (Aus-)Reise zu Verwandten im Westen nur zu besonderen Anlässen gestattet wird. Selbst wenn der Begriff der dringenden Familienangelegenheiten o. ä. relativ weit interpretiert wird, ist eine solche Handhabung nicht im Sinne der getroffenen KSZE-Beschlüsse, da familiäre Kontakte nicht auf Kontakte in besonderen Dringlichkeitsfällen reduziert werden dürfen. Regelmäßige Besuche, von denen die Abreden in Helsinki und Madrid sprechen, sind damit nicht ermöglicht. Unvereinbar mit diesen Abreden ist ferner die generelle Verweigerung von Besuchsreisen (und Westkontakten überhaupt) für einen sogenannten „sensitiven Personenkreis“, zumal der Kreis willkürlich erweiterungsfähig ist.

(2) Da weder ein Rechtsanspruch auf Ausreise noch auf Einreise besteht, ist die persönliche Begegnung von in verschiedenen Ländern lebenden Verwandten vollständig von dem freien, gerichtlich nicht kontrollierbaren Ermessen der zuständigen Behörden abhängig. Die dadurch mögliche Disziplinierung und Verunsicherung der Antragsteller sowie die zahlreichen tatsächlich erfolgten Ablehnungen verstoßen gegen das Versprechen zu wohlwollender Behandlung von Besuchsreisen (1975/1983). Mit der häufig über Genehmigung oder Ablehnung entscheidenden Einbeziehung der Stellungnahme der Arbeitsstelle kommen Gesichtspunkte zum Tragen, die mit den zwischen Verwandten bestehenden Bindungen nicht das geringste zu tun haben. Auch dies steht nicht im Einklang mit dem Ausgangspunkt der Schlußakte, die Kontakte auf der familiären Ebene zu fördern.

(3) Von einer flexiblen und vereinfachten Verfahrensgestaltung kann in den meisten WP-Staaten immer noch nicht gesprochen werden; vor allem in Rumänien und in der Sowjetunion gibt es insoweit erhebliche Defizite.

(4) Die Bearbeitungsfristen sind in den meisten WP-Staaten zu lang, als daß man hierin eine wohlwollende Behandlung erblicken könnte; selbst in Notfällen kann keineswegs durchgehend mit einer beschleunigten Bearbeitung gerechnet werden (Rumänien, Sowjetunion).

(5) Verschiedentlich — dies gilt in erster Linie für die Sowjetunion, aber auch für Bulgarien — sind die Kosten, im Vergleich zum durchschnittlichen Monatseinkommen, unangemessen hoch.

(6) Der z. T. für Westbesucher angeordnete Zwangsumtausch belastet die Möglichkeiten zu persönlichen Kontakten über die Grenzen hinweg. Unabhängig davon, ob er die Besucherzahlen drosseln oder ob er als Deviseneinnahmequelle fungieren soll, ist der Mindestumtausch als Verstoß gegen das Übereinkommen zu wohlwollender Behandlung von Familienbesuchsreisen zu werten.

(7) Gegen die KSZE-Abreden verstoßen auch die z. T. massiven Differenzierungen, die auf die Herkunfts- oder Bestimmungsländer (sozialistische bzw. westliche Staaten) der Besucher abstellen.

Anmerkungen

- 1) Chr. **Tomuschat**, Der Schutz der Familie durch die Vereinten Nationen, AöR Bd. 100 (1975), S. 402 (407).
- 2) UNTS Bd. 521 S. 231; in Geltung nur für **DDR, Polen, ČSSR und Ungarn**.
- 3) Vgl. Art. 38 Abs. 1 **Bulgarien**; Art. 38 Abs. 1 **DDR**; Art. 79 Abs. 1 **Polen**; Art. 23 Abs. 2 **Rumänien**; Art. 53 Abs. 1 **UdSSR**; Art. 26 Abs. 1 **ČSSR**; § 15 **Ungarn**.
- 4) Vgl. Art. 13 Ziff. 3 bulg. FGB i. d. F. von 1985, Art. 10 des rum. FGB von 1953.
- 5) § 15 Abs. 3 GVO Nr. 17/1982 über die Personenstandsbücher, das Eheschließungsverfahren und die Namensführung.
- 6) In der **Sowjetunion** war Ende der 40er Jahre ein Verbot der Eheschließung zwischen Sowjetbürgern und ausländischen Staatsangehörigen ergangen, das sogar die Vereinten Nationen beschäftigt hat (UN Doc. A/RES/285 (III) von 1949); dazu **Tomuschat** (Anm. 1), S. 409 f.
- 7) Nicht veröffentlicht, aber inhaltlich wiedergegeben bei C. **Damjanov**, Sključvane na brak ot čuždenec pred bälgarski organ (Die Eheschließung von Ausländern vor einer bulgarischen Behörde), Socialističesko Pravo (Sozialistisches Recht) 1975, Nr. 4, S. 25 ff.
- 8) Die fremde Urkunde bedarf nach allgemeinen Grundsätzen der Legalisation, soweit in zwischenstaatlichen Vereinbarungen nichts anderes geregelt ist. Vgl. etwa § 5 Abs. 2 der 1. DBSt zur VO 1983 (**DDR**). In der Praxis ergeben sich hieraus häufig Schwierigkeiten. Vgl. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen (Hrsg.), Verletzungen von Menschenrechten 3. Aufl., Bonn 1985, S. 49 im Hinblick auf **Polen**.
- 9) Vgl. **DDR**: § 10 Personenstandsgesetz i. V. m. § 16 1. DBSt; **Ungarn**: § 15 GVO Nr. 17/1982. Zur bulgarischen Rechtslage vgl. **Damjanov** (Anm. 7).
- 10) In diesem Sinne ausdrücklich für **Bulgarien** **Damjanov**, a. a. O.
- 11) Z. T. ist nur die förmliche Verwaltungsbeschwerde, z. T. auch die Klage vor Gericht gegeben: **Bulgarien**: Art. 33 Gesetz über das Verwaltungsverfahren vom 31.10.1979 (DV Nr. 90/1979 — Gericht; **DDR**: § 28 PersonenstandsG — Verwaltung; **Rumänien**: Art. 15 FGB; Art. 8 Dekret über die Personenstandsurkunden — Gericht; **UdSSR**: Art. 28 Grlg. Ehe- und Familienrecht; Art. 145 EFGB RSFSR und die entsprechenden Bestimmungen in den EFGB der anderen Unionsrepubliken — Gericht; **ČSSR**: § 53 ff. Gesetz vom 29.6.1967 über das Verwaltungsverfahren (Sb. Nr. 71/1967) — Verwaltung; **Ungarn**: § 1 Abs. 1 Ziff. 5 VO des Minister-rats Nr. 63/1981 (XII.5.) MT über die gerichtlich überprüf-baren Verwaltungsentscheidungen — Gericht.
- 12) Die in **Bulgarien** nach der Instruktion von 1974 vorgesehene und an das Ständesamt weiterzuleitende Stellungnahme des Exekutivkomitees des Volksrates von Bezirk bzw. Stadt zum Eheschließungsantrag eines Bulgaren mit einem Ausländer wird verschiedentlich gleichfalls als eine Art besonderer staatlicher Erlaubnis verstanden; so etwa Bureau of Public Affairs, US Department of State, Implementation of Helsinki Final Act, 21. Semiannual Report (1986), Washington D. C., S. 27.
- 13) Vgl. den Wortlaut von § 1 Gesetz Nr. 59/1952 (**ČSSR**); Art. 134 Zivilgesetzbuch (**Rumänien**); § 18 Abs. 1 RechtsanwendungsG (**DDR**).
- 14) Ausdrücklich für die **DDR** § 10 Abs. 2 VO 1983.
- 15) § 50 VO Nr. 182/1959 und § 6 FGB **ČSSR**; Art. 15 FGB **Rumänien**.
- 16) Vgl. § 1 Satz 1 Gesetz Nr. 59/1952 (**ČSSR**), wonach die Ehe ohne solches Einverständnis nicht zustande kommt.
- 17) Entsprechend sind die Antragsunterlagen einzureichen, §§ 4, 5 der 1. DBSt zur VO 1983.
- 18) Näheres dazu unter III. (zwischen Anm. 57 und 58) im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung.
- 19) Vgl. den 19. (1985) und 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 28 bzw. S. 27.
- 20) Vgl. den 19. (1985) Semiannual Report (Anm. 12), S. 27; 20. und 21. (1985/86) Semiannual Report, S. 27 und S. 27; A. **Herbst-Oltmanns**, Menschliche Kontakte. Eine Untersuchung im Blick auf das Expertentreffen der KSZE über Menschliche Kontakte in Bern, April/Mai 1986 für die Schweizerische Helsinki-Vereinigung (Typoskript), S. 61; Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 8), S. 60 f.
- 21) **Herbst-Oltmanns**, ebda., S. 61.
- 22) **Herbst-Oltmanns**, ebda., S. 96.
- 23) Im 16. (1983/84) Semiannual Report (Anm. 12), S. 25, wird eine Durchschnittszeit von 90 Tagen genannt; im 20. (1985/86) Semiannual Report, S. 27, findet sich der Nachweis für den genannten Einzelfall. Die Studie von **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 98, nennt eine Zeit von 6 bis 10 Monaten vom Antrag bis zur Eheschließung.
- 24) **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 42, 44, 49, 69.
- 25) SP SSSR 1986 I, Nr. 31, Pos. 163 (am 1.1.1987 in Kraft getreten); deutsch: GZW 1987, Nr. 3, S. 22/23.
- 26) Demgegenüber ist auf § 17 AO über Paß- und Visaangelegenheiten (PVAO) der DDR vom 28.6.1979 (GBl. I S. 151) hinzuweisen, wonach Entscheidungen über Anträge auf Aus-, Ein- oder Transitreisen keiner Begründung bedürfen.
- 27) Vgl. O. **Luchterhandt**, Die Ergänzung zur Ein- und Ausreiseverordnung durch den Ministerrat der UdSSR vom 28.8.1986, GZW 1987, Nr. 3, S. 19 (20).
- 28) VVS SSSR 1981, Nr. 26, Art. 836.
- 29) **US Department of State** (ed.), Country Reports on Human Rights Practices for 1986, Washington D. C. 1987, S. 1060; **The International Helsinki Federation for Human Rights** (ed.), Violations of the Helsinki Accords: USSR, Wien 1986, S. 91; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 96 — Fälle der Verweigerung von Einreisevisen werden auch aus neuerer Zeit aus der **ČSSR** berichtet: 17. (1984) Semiannual Report (Anm. 12), S. 25; 21. (1986) Semiannual Report, S. 27.
- 30) **Bulgarien**: Art. 129, 131 FGB; **DDR**: § 18 RechtsanwendungsG, § 19 1. DBSt zum PersonenstandsG 1981; **ČSSR**: § 5 FGB; **UdSSR**: Art. 32 Grlg. Ehe- und Familienrecht; **Ungarn**: § 23 GVO Nr. 17/1982.
- 31) 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 27.
- 32) Ebda., S. 27 einerseits, Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 8), S. 49 andererseits.
- 33) § 4 Abs. 4 DVO zum Gesetz über die Staatsbürgerschaft der DDR vom 3.8.1967 (GBl. II S. 681); G. **Riege**, Die Staatsbürgerschaft der DDR, 2. Aufl., Berlin(-Ost) 1986, S. 320.
- 34) Art. 14 Abs. 1 Nr. 1 Gesetz vom 15.2.1962 über die polnische Staatsbürgerschaft, Dz. U. 1962, Nr. 10, Pos. 49.
- 35) **Bulgarien**: Art. 12 Gesetz über die bulg. Staatsangehörigkeit vom 7.10.1968, DV Nr. 79/1968; **Rumänien**: Art. 10 lit. a Gesetz über die Staatsbürgerschaft vom 17.12.1971 (BO I, Nr. 157/1971); deutsch: WGO 1972, S. 39. In **Polen** dürfte „ein besonders begründeter Fall“ vorliegen (Art. 8 Abs. 2 StaatsbürgerschaftsG).
- 36) **ČSSR**: § 9 Abs. 2 des Gesetzes des Slowakischen Nationalrates vom 28.12.1968 über den Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft der Slowakischen Sozialistischen Repu-

- blik (Sb. Nr. 51/1968) und des Gesetzes des Tschechischen Nationalrats vom 29.4.1969 über den Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft der Tschechischen Sozialistischen Republik (Sb. Nr. 14/1969); **Polen**: Art. 10 StaatsbürgerschaftsG. Vgl. dazu die von allen WP-Staaten ratifizierten Konventionen über die Staatsbürgerschaft der verheirateten Frau (1957) und über die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung der Frau (1979).
- 37) Vgl. **Riege** (Anm. 33), S. 312 f.
- 38) Vgl. dazu die Nachweise in den letzten Halbjahresberichten des US Department of State, Semiannual Report (Anm. 12).
- 39) **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 53.
- 40) **Herbst-Oltmanns**, ebda., S. 61.
- 41) **Herbst-Oltmanns**, ebda., S. 43.
- 42) 4 Monate genannt werden in: The Helsinki-Process and East West Relations: Progress in Perspective, Compiled by the Staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington D. C., March 1985, S. 125; 6 bis 8 Monate werden genannt von **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 98.
- 43) Von 11 Jahre währenden vergeblichen Versuchen berichtet der 20. (1985/86) Semiannual Report (Anm. 12), S. 27. Vgl. auch Menschenrechte in der Welt, Bericht der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte, Deutsche Sektion 1985/86, Frankfurt/M. 1987, S. 106.
- 44) BGBl. 1973 II S. 423 und 427. Im GBl. DDR ist der Briefwechsel nicht publiziert.
- 45) **G. Ress**, Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag vom 21.12.1972, Berlin-Heidelberg-New York 1978, S. 336.
- 46) Dazu vgl. CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Weißbuch über die menschenrechtliche Lage in Deutschland und der Deutschen in Osteuropa, Bonn 1977, S. 47.
- 47) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 161 vom 21.11.1970, S. 1694 ff.; vgl. auch BVerfGE 40, S. 141 (149 und 176 f.).
- 48) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 121 vom 10.10.1975, S. 1199. Dazu auch **D. Blumenwitz**, Zum Problem der völkerrechtlichen Verknüpfung von Wirtschaftsleistungen mit humanitären Gegenleistungen dargestellt am Beispiel der deutsch-polnischen Vereinbarungen vom 9. Oktober 1975, in: **D. Blumenwitz/G. Zieger** (Hrsg.), Menschenrechte und wirtschaftliche Gegenleistungen, Köln 1987, S. 9 ff.
- 49) BT-Drs. III/545, Anlage I S. 31 f., Anlage II S. 33.
- 50) Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 21 vom 10.1.1978, S. 21 ff. — Weitergehend: IGfM-Bericht (Anm. 43), S. 67.
- 51) **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 54.
- 52) Vgl. **H.-D. Topp**, Die türkische Minderheit in Bulgarien, Wissenschaftlicher Dienst Südosteuropa 1978, S. 141 ff., sowie den Abschnitt D — **G. Brunner**.
- 53) Siehe oben Anm. 3.
- 54) Vgl. **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 38.
- 55) Ebda., S. 54 (**Rumänien**); 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 26 (**ČSSR**).
- 56) Anderes gilt gemäß der Information der polnischen Regierung im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland, da dort nicht auf den engen Grad der Verwandtschaft, sondern auf die unbestreitbar deutsche Volkszugehörigkeit abgestellt wird.
- 57) Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 8), S. 59.
- 58) Siehe bei Anm. 21.
- 59) Siehe bei Anm. 21.
- 60) Ausdrücklich etwa § 17 PVAO (**DDR**).
- 61) Vgl. etwa Country Reports (Anm. 29) 1985, S. 934 (**Bulgarien**); S. 1007 (**Ungarn**); S. 1031 (**UdSSR/Litauen**). **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 41 (**ČSSR**) und S. 51 (**Polen**). Zu Ungarn vgl. auch die Darstellung im 20. (1985/86) Semiannual Report (Anm. 12), S. 26.
- 62) Zur Skala der — mündlich mitgeteilten — Ablehnungsgründe in der **UdSSR** siehe IGfM (Hrsg.), Das sowjetische Ausreiseverfahren für die Deutschen in der UdSSR. Bestimmung, Handhabung (Typoskript), Frankfurt/M. 1983, S. 28 f.
- 63) § 8 VO 1983 DDR; Ziff. 25 VO 1970/1986 UdSSR.
- 64) Vgl. 21 (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 24 (**UdSSR**).
- 65) Nachweise etwa im Weißbuch der CDU/CSU (Anm. 46), S. 31; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 48.
- 66) Für die **DDR** z. B. § 5 PaßG vom 28.6.1979 (GBl. I S. 148) i. V. m. § 13 PVAO vom 28.6.1979 (GBl. I S. 151); für die **UdSSR**: Ziff. 21 der VO von 1970 i. d. F. von 1986; für **Ungarn** vgl. § 10 lit. c VO Nr. 39/1974 MT des Ministerrats über die Polizei; deutsch: JOR Bd. XV (1974), S. 439.
- 67) Vgl. für **Polen** und **Rumänien** Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 8), S. 46 und 56; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 68 (**UdSSR**).
- 68) **Herbst-Oltmanns**, ebda., S. 42.
- 69) Vgl. zu **Polen** **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 51 und Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 8), S. 46; zur **ČSSR** **Herbst-Oltmanns**, S. 42.
- 70) IGfM (Anm. 43), S. 99. Vgl. auch **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 68 ff.; 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 24 f.
- 71) Vgl. IGfM (Anm. 43), S. 106.
- 72) Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 8), S. 83 (**ČSSR**); **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 55 (**Rumänien**); 15. (1983) Semiannual Report (Anm. 12), S. 27 (**UdSSR**).
- 73) Eine detaillierte Beschreibung des Verfahrens bei **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 54 f.; vgl. auch The International Helsinki Federation (Anm. 29): Romania, S. 6.
- 74) Zu Rumänien 15. (1983) Semiannual Report (Anm. 12), S. 26.
- 75) **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 68.
- 76) Die 6-Monatsfrist wird eingehalten. Vgl. 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 25; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 47: 3 bis 12 Monate; ebenso: The Helsinki-Process and East West Relations (Anm. 42), S. 120.
- 77) 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 26; The International Helsinki Federation (Anm. 29): East Germany, S. 13; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 46.
- 78) 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 24; Country Reports (Anm. 29) 1985, S. 1133; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 81.
- 79) 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 26.
- 80) **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 55 f. IGfM-Bericht (Anm. 43), S. 68: 6 Jahre; Country Reports (Anm. 29) 1987, S. 1020: 1 bis 5 Jahre.
- 81) **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 48.
- 82) BT-Drs. 8/1605, S. 7.
- 83) **Bulgarien**: Implementation of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe: Findings and Recommendations Seven Years after Helsinki, Report by the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington D. C. 1982, S. 174; 17. (1984) Semiannual Report (Anm. 12), S. 12; **ČSSR**: Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 8), S. 83; **DDR**: 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 26; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 45 f.; ai-

- Jahresbericht 1985, S. 353. Die FAZ vom 16.3.1987 berichtet, daß derjenige, der die Bundesregierung über einen Ausreisewunsch informiert, sich einer Bestrafung nach § 219 DDR-StGB (ungesetzliche Verbindungsaufnahme) aussetze. **Polen:** Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 8), S. 45 f.; **Rumänien:** 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 25; The International Helsinki Federation (Anm. 29): Romania, S. 9; ai-Jahresbericht 1985, Frankfurt/M. 1985, S. 377; IGfM-Bericht (Anm. 43), S. 67 f.; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 56. **UdSSR:** 21. (1986) Semiannual-Report (Anm. 12), S. 25; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 69 f. IGfM-Bericht (Anm. 43), S. 107 f.
- ⁸⁴⁾ Art. 2 Abs. 1 Ziff. 4 Tarif Nr. 4 über die Gebühren im Geschäftsbereich des Ministeriums für innere Angelegenheiten, bestätigt durch VO des Ministerrats vom 24.8.1974 (DV Nr. 71/1974), zuletzt geändert durch VO des Ministerrats vom 2.8.1983 (DV Nr. 65/1983). Vgl. auch Country Reports (Anm. 29) 1987, S. 24 (**Bulgarien**).
- ⁸⁵⁾ Ziff. C II.1 und III.2 der Anlage zur AO über Tarife für Gebühren sowie kosten- und auslagenpflichtige Handlungen der Deutschen Volkspolizei vom 4.6.1985 (GBL. Sdr. Nr. 1257).
- ⁸⁶⁾ § 3 Abs. 3 Ziff. 2, 4 VO des Ministerrats vom 27.4.1973 über die Paßgebühren (DzU. 1973, Nr. 18, Pos. 106), zuletzt geändert (aber nicht in diesem Punkt) durch VO des Ministerrats vom 5.4.1982 (Dz. U. 1982, Nr. 12, Pos. 90). Für die Auswanderung in europäische sozialistische Länder beträgt die Paßgebühr 3.000 Zl.
- ⁸⁷⁾ Vgl. die Anlage zum Dekret Nr. 259 vom 9.7.1982 über die Festsetzung der Konsulargebühren (BO I, Nr. 65/1982), den (aufgehobenen) Ministerratsbeschluß Nr. 1707 vom 29.12.1971 über die Festsetzung der Konsulargebühren sowie die Gebühren für die Ausstellung von Pässen und Visa (BO I, Nr. 168/1971).
- ⁸⁸⁾ **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 55, bezeichnet den gesamten Gebührenaufwand mit 3.000 bis 5.000 Lei.
- ⁸⁹⁾ Anlaß war das Dekret Nr. 402/1982, mit dem die Rückzahlung von Ausbildungskosten in harter Währung angeordnet wurde; dazu unten h).
- ⁹⁰⁾ IGfM-Bericht (Anm. 43), S. 67 f.; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 57 f.; A. Doepfner, Das KSZE-Expertentreffen über menschliche Kontakte in Bern, EA 1986, S. 513 (516).
- ⁹¹⁾ Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums der UdSSR vom 28.12.1979 über die staatlichen Gebühren (Bulletin' normativnykh aktov ministerstv i vedomstv SSSR (Bulletin der Normativakte der Ministerien und Zentralbehörden der UdSSR) 1980, Nr. 12, S. 12); zugrunde liegt Art. 9 Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom 29.6.1979 über die staatlichen Gebühren (VVS SSSR 1979, Nr. 28, Art. 477).
- ⁹²⁾ Ziff. 9 und 11 der Anlage I zur Bekanntmachung der Finanzministerien des Bundes und der beiden Teilrepubliken vom 20.12.1976 über die Verwaltungsgebühren (Sb. Nr. 162/1976), geändert durch Bekanntmachung vom 18.11.1980 (Sb. Nr. 166/1980).
- ⁹³⁾ Siehe §§ 33, 34 Abs. 1 und 3 VO Nr. 9/1986 (IV.11.) PM des Ministers der Finanzen über die Durchführung des Gesetzes Nr. 1/1986 über die Gebühren.
- ⁹⁴⁾ **Bulgarien:** 16. (1983/84) Semiannual Report (Anm. 12), S. 24; Country Reports (Anm. 29) 1987, S. 876; **ČSSR:** 21. (1986) Semiannual Report, S. 26; **Rumänien:** Dekret Nr. 402 vom 1.11.1982 (BO I, Nr. 95/1982); **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 56 f.; **UdSSR:** Beschluß Nr. 573 des Ministerrats der UdSSR vom 3.8.1972 (SP SSSR 1973, Nr. 1, Art. 4; deutsch: WGO 1972, S. 370).
- ⁹⁵⁾ Siehe ILM 1982, S. 685, und **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 57 unter Hinweis auf eine in der deutschsprachigen rumänischen Zeitung „Neuer Weg“ am 3.6.1983 veröffentlichte deutsch-rumänische Vereinbarung vom 31.5.1983; K.-J. Kuss, Das Recht auf Ausreise und Auswanderung in der Gesetzgebung sozialistischer Staaten, EuGRZ 1987, S. 305 (310).
- ⁹⁶⁾ **Polen:** Country Reports (Anm. 29) 1985, S. 1061; Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 8), S. 48 f.; **ČSSR:** die VO Sb. Nr. 2/1952 wird trotz der sie aufhebenden Bekanntmachung Sb. Nr. 64/1965 offenbar weiterhin praktiziert. Vgl. **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 41.
- ⁹⁷⁾ Art. 1 und 2 Dekret Nr. 223 vom 3.12.1974 über die Regelung der Situation einiger Güter (Immobilien von Auswanderern), BO I, Nr. 152/1974; dazu auch 15. (1983) Semiannual Report (Anm. 12), S. 27.
- ⁹⁸⁾ Vgl. § 8 Abs. 1 VO 1983 i. V. m. § 3 Abs. 1 1. DBSt.
- ⁹⁹⁾ Ausdrücklich angesprochen in Art. 6 des rum. Dekrets Nr. 402/1982.
- ¹⁰⁰⁾ Vgl. Country Reports (Anm. 29) 1987, S. 947.
- ¹⁰¹⁾ **DDR:** § 13 VO/1983; **UdSSR:** Ziff. 29 VO 1970/1986.
- ¹⁰²⁾ **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 95.
- ¹⁰³⁾ **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 55.
- ¹⁰⁴⁾ Vgl. etwa ausdrücklich § 14 VO 1983 (**DDR**).
- ¹⁰⁵⁾ So in der Gemeinsamen Anmerkung zur Anlage zum Dekret Nr. 259/1982 (Konsulargebühren) (Anm. 82).
- ¹⁰⁶⁾ Die Zahlen sind entnommen: Country Reports (Anm. 29) 1985; The Helsinki Process (Anm. 42); IGfM-Bericht (Anm. 43); **Doepfner** (Anm. 90); Weißbuch CDU/CSU (Anm. 46); BT-Drs. 9/643. Vgl. auch FAZ vom 2.7.1987, S. 6, sowie Abschnitt D — G. Brunner.
- ¹⁰⁷⁾ Zwischen 1970 und 1980 konnten 30.000 Personen aus der **DDR** in die Bundesrepublik Deutschland im Wege der Familienzusammenführung übersiedeln.
- ¹⁰⁸⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 69 vom 13.5.1972, S. 989 ff.
- ¹⁰⁹⁾ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Die Berlin-Regelung, Das Viermächte-Abkommen über Berlin und die ergänzenden Vereinbarungen, Bonn 1971, S. 67.
- ¹¹⁰⁾ **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 19 f.; Country Reports (Anm. 29) 1987, S. 947.
- ¹¹¹⁾ Vgl. dazu § 1 Abs. 1 AO von 1972 (**DDR**), der von „Verwandten und Bekannten“ spricht.
- ¹¹²⁾ The International Helsinki Federation (Anm. 29): East Germany, S. 20 f.; **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 11 f.
- ¹¹³⁾ Vgl. dazu den 21. (1986) Semiannual Report (Anm. 12), S. 23 f.
- ¹¹⁴⁾ In **Polen** sollen schriftliche Begründungen gegeben werden. Vgl. The Helsinki Process (Anm. 42), S. 128.
- ¹¹⁵⁾ Ausdrücklich geregelt in § 9 Abs. 5 lit. m VO Nr. 6/1978 (**Ungarn**); § 1 Abs. 1 und 4 AO 1982 (**DDR**). Das Einladungserfordernis gilt auch für Einreisen von Westbesuchern (vgl. § 1 Abs. 1 AO 1972/**DDR**).
- ¹¹⁶⁾ Ausdrücklich geregelt in § 3 Abs. 1 AO 1982 (**DDR**) und § 8 Abs. 1 VO Nr. 6/1978 (**Ungarn**). Im 16. (1983/84) Semiannual Report (Anm. 12), S. 21, wird aus der **UdSSR** berichtet, daß eine Bestätigung des Wohnorts erforderlich sei.
- ¹¹⁷⁾ **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 25 und 32.
- ¹¹⁸⁾ **Ungarn:** 1 Monat; **DDR:** 4–6 Wochen; **Bulgarien:** 2 Monate; **ČSSR:** 2–3 Monate; **Rumänien** und **Polen:** 2–6 Monate; **UdSSR:** 3–6 Monate. Belege für diese Durchschnittszahlen bei **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 9, 18, 23, 26, im 16. (1983/84) Semiannual Report (Anm. 12), S. 21, und im 20. (1985/86) Semiannual Report, S. 23 und 24.
- ¹¹⁹⁾ Zu **Polen:** 20. (1985/86) Semiannual Report (Anm. 12), S. 23.

- ¹²⁰⁾ **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 34; ebda., S. 26, auch kritisch zur **rumänischen** Praxis.
- ¹²¹⁾ Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Innerdeutsche Beziehungen, Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik 1980—1986. Eine Dokumentation, Bonn 1986, S. 179.
- ¹²²⁾ § 5 Abs. 1 VO Nr. 53/1978 i. d. F. von 1982, § 5 Abs. 1 lit. a und e DVO Nr. 6/1978 i. d. F. von 1984.
- ¹²³⁾ § 5 Abs. 2 VO Nr. 53/1978 i. d. F. von 1982, § 13 lit. b DVO Nr. 6/1978 i. d. F. von 1984.
- ¹²⁴⁾ 20. (1985/86) Semiannual Report (Anm. 12), S. 22.
- ¹²⁵⁾ Vgl. Art. 2 des „Tarifs Nr. 4“ über Gebühren im Geschäftsbereich des Innenministeriums, bestätigt durch VO Nr. 83 des Ministerrats vom 24.8.1974 (DV Nr. 71/1974), geändert durch VO Nr. 30 des Ministerrats vom 2.3.1983 (DV Nr. 65/1983).
- ¹²⁶⁾ **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 26, nennt einen Betrag von 2.500 Lei (!).
- ¹²⁷⁾ Vgl. Art. 3 Ziff. 18, 19 Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom 29.6.1979 über die staatlichen Gebühren (VVS SSSR 1979, Nr. 28, Art. 477). Die Gebühren für Ausreisen in nichtsozialistische Länder sind erheblich niedriger (30 Rubel).
- ¹²⁸⁾ Mit Wirkung vom 1.7.1987 können DDR-Bewohner, die zu Besuchszwecken in die Bundesrepublik Deutschland kommen, — wie zuvor schon Rentner — nur 15,— DM in der DDR im Verhältnis 1:1 eintauschen, was sie in noch stärkerem Maße auf die Unterstützung ihrer westlichen Verwandten angewiesen sein läßt.
- ¹²⁹⁾ §§ 2, 4 AO über die Durchführung eines verbindlichen Mindestumtausches von Zahlungsmitteln vom 9.10.1980, GBl. I S. 291.
- ¹³⁰⁾ S. Anm. 121.
- ¹³¹⁾ Siehe die laufend auf den neuesten Stand gebrachten Zahlen in der für Reisebüros bestimmten Loseblattsammlung: Auslandsreisen. Vorbereitung. Durchführung, hrsg. von der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Neckar, Stuttgart o. J., (Länder-)Teil 1.
- ¹³²⁾ Vgl. **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 10, 26, 36.
- ¹³³⁾ **DDR:** Vorspann zur AO 1982, die AO 1972 sowie § 1 ZwangsumtauschAO 1980; **Ungarn:** § 13 DVO Nr. 6/1978 i. d. F. von 1984.
- ¹³⁴⁾ **Herbst-Oltmanns** (Anm. 20), S. 6.

F. Religionsfreiheit

von PD Dr. Otto Luchterhandt

Gliederung	Seite
I. Vorbemerkung	138
II. Der Völkerrechtliche Rahmen	139
1. Individualrechtlicher Aspekt	139
a) Forum internum	139
b) Verbot von Zwang	139
c) Forum externum	139
d) Religiöses elterliches Erziehungsrecht	139
2. Kollektivrechtlicher Aspekt	140
a) Religiöse Versammlungsfreiheit	140
b) Religiöse Vereinigungsfreiheit	140
c) Inhalt der Religionsausübung	140
3. Einschränkungsvorbehalt	140
III. Der individualrechtliche Aspekt im nationalen Recht	141
1. Garantie des forum internum (Freiheit von Zwang)	141
2. Private Religionsausübung und ihre Grenzen	142
3. Religiöses elterliches Erziehungsrecht	142
IV. Der kollektivrechtliche Aspekt im nationalen Recht	143
1. Vorbemerkung: Rechtsgrundlagen; Trennungsprinzip	143
2. Religiöse Vereinigungsfreiheit	143
a) Anerkennung bzw. Gründung religiöser Gemeinschaften	143
b) Geistliche Orden	145
c) Religiöse Verbandsbildung	145
d) Auflösungs Voraussetzungen	145
e) Beitritt zu Religionsgemeinschaften	145
f) Austritt aus der Religionsgemeinschaft	146
3. Organisationsautonomie	146
a) Entscheidung über die Verfassungsstruktur	146
b) Organisationsbezogene Versammlungsfreiheit	146
c) Bildung von Untergliederungen und -organisationen	147
d) Grenzüberschreitende Zusammenschlüsse und Kontakte	147
e) Beschränkung durch die Staatsaufsicht	147
4. Personalautonomie	148
a) Bestellung der Geistlichkeit bzw. der Leitungsorgane	148
b) Anstellung von Dienstpersonal	149
c) Ausbildung von geistlichem Nachwuchs	149

	Seite
5. Finanzielle und wirtschaftliche Handlungsfreiheit	151
6. Freiheit religiöser Versammlungen und gottesdienstlicher Handlungen	152
a) Kulthandlungen in geschlossenen Räumen	152
b) Kulthandlungen unter freiem Himmel	152
c) Religionsausübung in öffentlichen Institutionen (Anstaltsseelsorge) .	153
7. Religionsunterricht	153
8. Herausgabe von Publikationen	154
9. Sozialkaritative Tätigkeit	155
V. Bewertung	155
VI. Anhang: Religionsstatistische Übersichten (I—VIII)	157
Anmerkungen	161

I. Vorbemerkung

Kein anderer menschenrechtlich umschriebener Lebensbereich dürfte so eng mit der Geschichte, der Kultur, den Traditionen sowie der nationalen Struktur und Eigenart eines Volkes und Staates verbunden sein wie die Religionsfreiheit. Man wird ihre jeweilige landesrechtliche Ausgestaltung und mehr noch die einschlägige Rechtsanwendung und politische Praxis daher nur dann vollauf verstehen können, wenn man sich dieses Zusammenhanges und der daraus resultierenden Bedingtheit des Rechts bewußt bleibt.

In ganz besonderem Maße gilt das für die von nationaler Vielheit geprägten Staaten des sowjetischen Hegemonialbereichs, da in ihnen die nationalen und die religiös-konfessionellen Trennlinien weitgehend parallel verlaufen und die staatstragende Nation mit der größten Religionsgemeinschaft als der „Volkskirche“ historisch aufs engste verbunden ist. Das rechtliche Verhältnis zwischen Staat und Kirche war dabei vor der kommunistischen Machtergreifung zum Teil noch staatskirchlich oder in der abgeschwächten Form der „staatlichen Kirchenhoheit“ ausgestaltet. Von besonderer und bis heute zentraler Bedeutung für das Verhalten der religiösen Bürger gegenüber dem Staat und umgekehrt ist aber der Umstand, daß bzw. ob die traditionelle Volkskirche dem katholischen (Polen, Ungarn, ČSSR, Litauen), dem orthodoxen (Rußland, Ukraine, Weißrußland, Georgien, Armenien, Rumänien, Bulgarien) oder dem reformatorischen Bekenntnis (DDR, Estland) oder dem Islam (Mittelasien, Aserbaidschan) angehört und ob trotz volkskirchlicher Strukturen Ansätze zu einem gewissen religiösen Pluralismus bestehen (Ungarn, Lettland, Ukraine).

Die national-konfessionellen Unterschiede treten um so sichtbarer hervor, als alle jene Staaten nach sowjetischem Vorbild als totalitäre Weltanschauungs-

staaten konzipiert sind, deren politische Führungen nach dem kommunistischen Umsturz die Religionsgemeinschaften als Teil der abzuschaffenden feudalen bzw. bürgerlichen Gesellschaftsordnung und darüber hinaus die fortbestehenden Religionen grundsätzlich als störende Beschränkung ihres ideologischen Absolutheitsanspruches betrachteten und betrachten. Die Religionsgemeinschaften sind die einzigen legalen Organisationen, die in das System der kommunistischen Parteiherrschaft nicht integriert werden können und fremde Elemente darin bilden. Das verschafft der Religionsfreiheit in jenen Rechtsordnungen eine gewisse Sonderstellung.

Bestimmt von der prinzipiellen Religionsfeindlichkeit des Marxismus-Leninismus, haben die kommunistischen Parteien in allen WP-Staaten nach der Machtergreifung zunächst versucht, die volkskirchlichen Strukturen im Wege eines ‚Kirchenkampfes‘ zu beseitigen. Selbst ein Element des neuzeitlichen Säkularismus, konnten sie sich dabei auf teils areligiös-humanistische, teils antiklerikale Stimmungen in Teilen der Arbeiterschaft und der Intelligenz stützen. Zugleich knüpften sie weitgehend an die überkommenen Formen der Staatsaufsicht über die Religionsgemeinschaften an. Von dieser Phase der politischen Entwicklung ist die Religionsgesetzgebung jener Länder bis heute maßgebend geprägt.

Die mit überlegenen staatlichen Machtmitteln betriebene Entkirchlichung führte zwar in der Mehrzahl der Länder, ausgenommen Polen und Litauen, zu beachtlichen Erfolgen, konnte aber die volkskirchlichen Erscheinungsformen nirgendwo völlig beseitigen und rief alsbald — in schwächerem oder stärkerem Grade — Kräfte religiösen Widerstandes hervor. Spätestens zu Anfang der 70er Jahre mußten die Partei- und Staatsführungen erkennen, daß die Religionsgemeinschaften wesentlich lebensfähiger waren, als man unter dem Einfluß der marxistisch-leninistischen Theorie vom ‚Absterben der Religion‘ im Übergang zu

Sozialismus und Kommunismus angenommen hatte, und daß man ‚noch‘ lange zur Koexistenz mit ihnen gezwungen sein würde.

II. Der völkerrechtliche Rahmen

1. Individualrechtlicher Aspekt

Art. 18 IPBPR, die wichtigste Bestimmung zur Religionsfreiheit, weist einen individualrechtlichen und einen kollektivrechtlichen Aspekt auf, die beide unlösbar miteinander verflochten sind. Er verbürgt in Abs. 1 Satz 1 jedermann das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Aus der engen Verbindung dieser drei (Teil-)Rechte, die sich auch in Art. 18 AEMR findet, folgt, daß die ‚Religionsfreiheit‘ nicht darauf beschränkt ist, sich (positiv) eine Vorstellung von Gott zu machen und Formen der Kommunikation mit ihm zu entfalten, sondern – umfassender – eine weltanschauliche Überzeugungsfreiheit meint, also die Freiheit zu Atheismus und ‚Freidenkertum‘ einschließt. Dementsprechend stellt Art. 18 Abs. 1 Satz 2 IPBPR die „Weltanschauung“ eigener Wahl (belief; conviction) der Religion gleich, eine Klarstellung, die auch durch die Formulierung des (Menschenrechts-) Prinzips VII der KSZE-Schlußakte und ebenso durch die Deklaration der VN-Generalversammlung vom 25.11.1981 über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder Überzeugung¹⁾ unterstrichen wird. Im einzelnen sind heute folgende individualrechtliche Elemente der Religions- und Überzeugungsfreiheit völkerrechtlich verbrieft:

a) Forum internum

Garantiert ist die sich auf das forum internum beschränkende Freiheit, eine beliebige Religion oder Weltanschauung zu „haben“ oder „anzunehmen“. Es ist dies der **positive** Aspekt der Gedankenfreiheit, nämlich entweder aufgrund eigener geistiger Anstrengungen zu persönlichen religiösen (weltanschaulichen) Überzeugungen zu gelangen, bereits bestehende Lehren dieser Art für sich zu übernehmen oder zwischen ihnen nach Wunsch zu wechseln. Dieses Recht ist uneingeschränkt garantiert, denn der Vorbehalt des Art. 18 Abs. 3 IPBPR (dazu unter 3.) bezieht sich lediglich auf das forum externum („bekunden“)²⁾.

b) Verbot von Zwang

Als komplementäre, negativ-abwehrende Garantie des Rechts verbietet Art. 18 Abs. 2 IPBPR einen Zwang, der das Haben und das Annehmen und damit auch das Wechseln von Religion und Weltanschauung beeinträchtigen würde. Der Begriff „Zwang“ (coercion; contrainte) wird nicht näher erläutert, er ist aber auch nicht irgendwie eingegrenzt. Grundsätzlich ergreift sein Verbot daher physische und psychische Einwirkungen. Welchen Grad an Intensität letztere erreicht haben müssen, um als ‚Beeinträchtigung‘ gelten zu können, wird nicht leicht zu entscheiden sein. Jedenfalls müßten sie dem Einzelnen so nachhaltig zu

Bewußtsein gebracht werden, daß es eines besonderen Widerstandes bedürfte, sich dem Druck nicht zu beugen.

Als eine indirekte Art von Zwangsausübung, die völkerrechtlich verboten ist, kann die Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer Religion oder weltanschaulichen Überzeugung in Staat und Gesellschaft gelten (Art. 2 Abs. 1 beider Pakte; Art. 2–4 Deklaration von 1981). Der Garantie freier Entscheidung in Glaubensdingen dient auch das in Art. 20 IPBPR unter Verbot gestellte Aufstacheln von „religiösem Haß“.

c) Forum externum

Art. 18 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz IPBPR garantiert jedermann die „Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden“. Hier geht es um das **forum externum**, um das Recht, seine religiöse bzw. weltanschauliche Überzeugung nach außen zu manifestieren, sein Leben entsprechend zu führend. Die Garantie gilt **zunächst** für den isoliert gedachten Einzelnen („allein“) und deckt im Rahmen des ordne-public-Vorbehalts gem. Art. 18 Abs. 3 IPBPR (dazu unten) alle Aktivitäten auf jenem Gebiet ab, die der Einzelne für sich, ohne ein Zusammenwirken mit anderen vornehmen kann (z. B. Gebet, Beachtung religiöser Vorschriften).

In den Bereich des forum externum fallen aber auch Aktivitäten, die auf andere, vor allem auf die Gemeinschaft bezogen sind. Das gilt zuvorderst für die Ausübungsformen in der persönlichen Lebenssphäre („privat“). Hierzu gehört als erstes das Recht, das Familienleben entsprechend den religiösen (weltanschaulichen) Vorstellungen einzurichten, z. B. Eheschließung, Geburten, Sterbefälle usw. in feierlichen Formen zu begehen, Hausandachten zu veranstalten oder religiöse Studien zu betreiben.

d) Religiöses elterliches Erziehungsrecht

Ein völkerrechtlich besonders garantierter Aspekt des Rechts zur privaten Religionsausübung ist die „Freiheit der Eltern“ und sonstigen Erziehungsberechtigten (Vormund, Pfleger), „die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen“ (Art. 18 Abs. 4 IPBPR; Art. 13 Abs. 3, 2. Halbsatz IPWSKR; Art. 1 lit. b UNESCO-Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen)³⁾. Das betrifft das Leben in der Familie (Art. 5 Abs. 1 Deklaration von 1981), ebenso aber auch das Recht, die religiöse Erziehung an dritte Personen (etwa Geistliche) zu delegieren und die Kinder zur Verrichtung religiöser Bräuche anzuhalten.

Das elterliche Erziehungsrecht schließt das Recht ein, die religiöse Erziehung auch außerhalb der Familie in nichtstaatlichen Unterrichtsformen sicherzustellen (Art. 5 Abs. 1 lit. b UNESCO-Konvention; Art. 13 Abs. 3 und 4 IPWSKR; Art. 18 Abs. 4 IPBPR; Art. 5 Abs. 2 Deklaration von 1981). Hinzu kommt das Recht der Eltern, das Kind in die gemeinschaftliche Religions-

ausübung außerhalb der familiären Privatsphäre einzubeziehen.

2. Kollektivrechtlicher Aspekt

a) Religiöse Versammlungsfreiheit

Die in Art. 18 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz IPBPR ausgesprochene Garantie, die Religion (Weltanschauung) „in Gemeinschaft mit anderen“ praktizieren zu dürfen, enthält zunächst als *lex specialis* zu Art. 21 IPBPR die religiöse Versammlungsfreiheit. Sie umfaßt die Veranstaltung von Versammlungen und die schlichte Teilnahme an ihnen. Folgerichtig entnimmt Art. 6 lit. a der Deklaration von 1981 dem Art. 18 Abs. 1 die „Freiheit“, „sich zu versammeln, sowie hierfür Versammlungsorte einzurichten und zu unterhalten“.

b) Religiöse Vereinigungsfreiheit

Die Garantie gemeinschaftlicher Religionsausübung schließt — mangels einer entsprechenden Beschränkung — ferner das Recht ein, der Gemeinschaft eine feste, dauerhafte Form zu geben und die konkrete Gestalt und Struktur der Organisation grundsätzlich an dem religiösen (weltanschaulichen) Selbstverständnis und Zweck der „Gemeinschaft“ zu orientieren. Dies ist die religiöse Vereinigungsfreiheit, welche das Recht zur Gründung entsprechender Gemeinschaften unter Einschluß eines verbandsmäßigen Zusammenschlusses sowie das Recht zum Beitritt zu ihnen und zum Austritt aus ihnen umfaßt.

c) Inhalt der Religionsausübung

Der sachliche Inhalt der gemeinschaftlichen, institutionalisierten und organisierten Religionsausübung wird von Art. 18 Abs. 1 Satz 2 IPBPR mit „Gottesdienst“, „Beachtung religiöser Bräuche“, „Ausübung“ und „Unterricht“ umschrieben. Ausdrücklich wird außerdem das Recht verbürgt, diese Aktivitäten auch „öffentlich“ zu entfalten. Die Auslegung jener Begriffe wird sich an den Aktionsmöglichkeiten zu orientieren haben, die die Religionsgemeinschaften traditionell entfalten und die daher regelmäßig von den staatlichen Rechtsordnungen als religiöser Garantiebereich anerkannt sind. Dabei ist zu beachten, daß der Begriff der „Ausübung“ (*practice*) neben dem des „Gottesdienstes“ (*worship*) und dem der „Beachtung religiöser Bräuche“ (*observance*) einen eigenen, selbständigen Gehalt besitzt, nämlich augenscheinlich eine religiösen Leitbildern folgende Lebensgestaltung meint, die sich auch auf in religiöser Hinsicht neutral erscheinende Verhaltensweisen des Alltags erstreckt. Darunter fällt insbesondere die private — individuell oder gemeinschaftlich praktizierte — religiöse Mildtätigkeit, also sozial-karitative Arbeit. Diesem Ansatz einer Orientierung an den historisch gewachsenen, üblichen Ausübungsformen von Religion folgt ersichtlich auch Art. 6 der Deklaration von 1981, der Art. 18 Abs. 1 Satz 2 IPBPR durch einen Katalog von „Freiheiten“ konkretisiert und damit — interpretierend — den völkerrechtlichen Rahmen kollektiver Religionsausübung umschreibt. Neben der bereits ge-

nannten Versammlungsfreiheit sind dort die Rechte aufgeführt,

- „entsprechende Wohltätigkeitseinrichtungen oder humanitäre Institutionen zu gründen und zu unterhalten;
- die für die Riten oder Bräuche einer Religion oder Überzeugung erforderlichen Gegenstände und Geräte in angemessenem Umfang herzustellen, zu erwerben und zu gebrauchen;
- auf diesen Gebieten einschlägige Publikationen zu verfassen, herauszugeben und zu verbreiten;
- an hierfür geeigneten Orten eine Religion oder Überzeugung zu lehren;
- freiwillige finanzielle oder andere Spenden von Einzelpersonen und Institutionen zu erbitten und entgegenzunehmen;
- im Einklang mit den Erfordernissen und Maßstäben der jeweiligen Religion oder Überzeugung geeignete Führer und Leiter auszubilden, zu ernennen, zu wählen und durch Nachfolge zu bestimmen;
- im Einklang mit den Geboten seiner Religion oder Überzeugung Ruhetage einzuhalten sowie Feiertage und Zeremonien zu begehen;
- in religiösen und weltanschaulichen Fragen auf nationaler und internationaler Ebene Beziehungen zu Einzelpersonen und Gemeinschaften aufzunehmen und zu unterhalten.“

Der letzte Punkt wird durch die ‚Bestätigung‘ der KSZE-Signatarstaaten unterstrichen, „daß religiöse Bekenntnisse, Institutionen und Organisationen, die im verfassungsmäßigen Rahmen der Teilnehmerstaaten wirken, sowie ihre Vertreter in den Bereichen ihrer Tätigkeit untereinander Kontakte und Treffen haben, sowie Informationen austauschen können“. (Vgl. KSZE-Schlußakte, ‚Korb 3‘ 1. d; „Abschließendes Dokument“ von Madrid, „Menschliche Kontakte“ Punkt 10).

3. Einschränkungsvorbehalt

Die Freiheit der Religionsausübung (*forum externum*) kann gemäß Art. 18 Abs. 3 IPBPR eingeschränkt werden, jedoch nur unter den folgenden Voraussetzungen:

- Die Einschränkungen müssen gesetzlich (*by law; par la loi*) bestimmt sein. Ein Gesetz im formellen Sinne wäre zwar wünschenswert, scheint aber dafür nicht zwingend geboten zu sein. „Auch eine auf dem Verordnungswege erlassene abstrakt-generelle Regelung genügt, sofern sie in gehöriger Weise publiziert wird, welche jedermann die Kenntnisnahme ermöglicht.“ (Vgl. Abschnitt D — G. Brunner).
- Einschränkungen sind nicht beliebig zugelassen, sondern erstens nur „zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit“ sowie der „Grundrechte und -freiheiten anderer“

und zweitens, soweit sie dafür „notwendig“ sind. Wesentliche Gesichtspunkte sprechen für eine restriktive Auslegung des Vorbehalts:

(1) Freiheitsgewährleistung und Beschränkungs-vorbehalt stehen in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis.

(2) Das natürliche Schwergewicht der Religions-freiheit liegt auf ihrer gemeinschaftlichen, organi-sierten Ausübung. Der Begriff der Religion selbst verweist ganz wesentlich auf die historisch über-kommenen und etablierten Religionen bzw. Reli-gionsgemeinschaften und muß daher auch auf die-
sem sozio-kulturellen Hintergrund interpretiert werden. Die religiöse Betätigung des Einzelnen vollzieht sich in erster Linie in der Mitwirkung an seiner religiösen Gemeinschaft und ist deswegen ganz entscheidend auf deren freie Existenz ange-wiesen. Einschränkungen der kollektiven Reli-gionsausübung berühren bzw. gefährden daher auch und gerade ihre individualrechtliche Seite.

(3) Die Religionsfreiheit besitzt einen besonders hohen Rang unter den Menschenrechten. Das zeigt sich am deutlichsten an ihrer Notstands-festigkeit (Art. 4 Abs. 2 IPBPR). Bei der Auslegung des Beschränkungs Vorbehalts muß das berück-sichtigt werden.

- Die Einschränkungen dürfen nicht gegen das Dis-kriminierungsverbot, namentlich wegen der „Reli-gion, der politischen oder sonstigen Anschauung“ (Art. 2 Abs. 1 beider Pakte) verstoßen. Dies bedeu-tet insbesondere, daß Restriktionen aufgrund von Art. 18 Abs. 1 IPBPR keinesfalls mit einer angebli-chen sozio-politischen Schädlichkeit oder Uner-wünschtheit der Religion schlechthin begründet werden können.

III. Der individualrechtliche Aspekt im nationalen Recht

1. Garantie des forum internum (Freiheit von Zwang)

Die Religionsfreiheit ist in allen Verfassungen nor-miert (Art. 53 Bulgarien; Art. 20 Abs. 1 Satz 2, Art. 39 DDR; Art. 82 Polen; Art. 30 Rumänien; Art. 52 UdSSR; Art. 32 ČSSR; § 63 Ungarn⁴⁾). Die begriffliche Um-schreibung variiert. Verbürgt werden — allein oder nebeneinander — Gewissensfreiheit, Glaubensfrei-heit, Bekenntnisfreiheit und die Freiheit der Reli-gionsausübung. Besondere Bedeutung kommt dem Begriff der „Gewissensfreiheit“ zu. Einerseits wird er mit K. Marx⁵⁾ im **philosophischen** Sinne als ‚Befreiung des Gewissens vom religiösen Spuk‘ verstanden und steht daher für die prinzipielle Religionsfeindlich-keit des Marxismus-Leninismus; andererseits bedeu-tet er im Anschluß an W. I. Lenin⁶⁾ (und in der Tradi-tion des antiklerikalen Liberalismus) im **rechtlichen** Sinne die ‚Freiheit, eine beliebige oder gar keine Reli-gion zu bekennen‘. Die Freiheit zur nichtreligiösen, atheistischen Weltanschauung besitzt daher im ideol-ogischen Kontext von vornherein einen hohen Stel-lenwert, dem einige Verfassungen Rechnung tragen (Art. 32 Satz 2 ČSSR; Art. 30 Abs. 2 Rumänien; Art. 52

Abs. 1 UdSSR), wobei Bulgarien — noch auf der kämpferischen Linie der Sowjetverfassung von 1936 (Art. 124) — ausdrücklich das ‚Betreiben antireligiöser Propaganda‘ garantiert (Art. 53 Abs. 1). Diejenigen Verfassungen, welche nur von „Gewissensfreiheit“ sprechen (Rumänien; UdSSR), verstehen sie (im wei-teren Sinne) unter Einschluß der Religionsaus-übung.

Die Sicherung der freien Entscheidung in religiös-weltanschaulichen Fragen wider unzulässige Zwangsausübung ist mit Ausnahme Ungarns in allen Strafgesetzbüchern durch das Verbot berücksichtigt, Bürger zur Religionsausübung zu zwingen oder sie daran durch Gewalt oder Drohungen zu hindern bzw. von ihr abzuhalten: Art. 165 Bulgarien; § 133 DDR; § 196 Polen; § 318 Rumänien; Art. 143 Sowjetunion/RSFSR und entsprechende StGB-Vorschriften der an-deren Unionsrepubliken; § 236 ČSSR. In Polen ge-nießt es Verfassungsrang (Art. 82 Abs. 1 Satz 2 und 3). Die betreffenden Regelungen schützen allerdings nur die unmittelbare Handlungsfreiheit in bezug auf die Teilnahme (Nichtteilnahme) an konkreten Kulthand-lungen, d. h. sie erfassen erstens nicht die Zwangsaus-übung zugunsten einer Ideologie, also des (atheisti-schen) Marxismus-Leninismus, und sie schützen zweitens den Bürger nicht gegen massiven **psychi-schen** Druck, ausgeübt mit dem Ziel, ihn seiner Reli-gion entweder zu entfremden oder ihn von jeder Reli-gion überhaupt fernzuhalten. Ein solcher Druck wird in allen WP-Staaten von den unter der Leitung der kommunistischen Parteien arbeitenden Propaganda-apparaten erzeugt, wobei die Intensität freilich sehr unterschiedlich ist. Während sich in Polen die kommunistische Propaganda gegenüber der Kirche seit lan-gem in der Defensive befindet⁷⁾ und in der DDR⁸⁾ und in Ungarn⁹⁾ das öffentliche Klima gegenüber den Reli-gionsgemeinschaften toleranter geworden ist, sind die Bürger in der ČSSR, in der UdSSR, in Rumänien und (mit Abstrichen) in Bulgarien laufend einem star-ken atheistischen Propagandadruck ausgesetzt. Zwar ist mit Ausnahme der ČSSR in allen WP-Staaten die Aufstachelung von Feindschaft und Haß im Zusam-menhang mit der Religion unter Verbot gestellt¹⁰⁾, aber in der Praxis wird dagegen, namentlich in der UdSSR und in der ČSSR, laufend sanktionslos versto-ßen.

In der **Sowjetunion** besteht außerdem auf örtlicher Ebene ein die öffentlichen Institutionen (Partei, Ver-waltung, Bestriebe, Schulen, Jugendorganisationen usw.) integrierendes Netzwerk atheistischer Mission für die sogenannte „individuelle Arbeit mit den Gläu-bigen“. Aktivisten versuchen in ihrem Rahmen die Bürger zum Bruch mit der Religion zu bewegen¹¹⁾. In der ČSSR bedient sich die Partei- und Staatsführung vor allem der Lehrerschaft, um demselben Ziel näher zu kommen¹²⁾. Der Druck auf die religiöse Entfal-tungsfreiheit ist um so größer, als er von Funktionsträ-gern des Gemeinwesens ausgeht und daher bei den Gläubigen die Befürchtung nährt, Standfestigkeit mit sozialen Nachteilen bezahlen zu müssen.

Die religiös-weltanschauliche Entscheidungsfreiheit wird in allen WP-Staaten ferner dadurch negativ be-einflußt, daß die Angehörigen der Religionsgemein-schaften im Staatsleben nicht völlig gleichgestellt

sind. Zwar erkennen mit Ausnahme der ČSSR alle Verfassungen die Gleichheit vor dem Gesetz ungeachtet (auch) der Religion an¹³⁾, aber die Deklaration wird dadurch entwertet, daß sie die Gleichberechtigung ungeachtet der ‚Weltanschauung‘ nicht einschließt. Das ist allerdings konsequent, da die Verfassungen der WP-Staaten, zwar mit unterschiedlichem Nachdruck, doch ausnahmslos, als ‚sozialistische‘ im Sinne des Marxismus-Leninismus konzipiert sind (vgl. die Präambeln und einleitenden Artikel). Dieser bietet in Gestalt des ‚dialektischen‘ und des ‚historischen‘ Materialismus ein umfassendes und geschlossenes Weltbild. Alle anderen Weltanschauungen und Religionen gelten als ‚nichtsozialistische‘, daher systemfremde und zwangsläufig minderwertige Erscheinungen, für die allenfalls am Rande der Gesellschaft Platz sein kann. Indem aber die kommunistischen Parteien nicht nur Weltanschauungsgemeinschaften sind, sondern unter Berufung auf ihre Ideologie auch das politische Führungs- und Herrschaftsmonopol kraft der Verfassung in mehr (Präambel, Art. 1 Bulgarien; Art. 1 DDR; Art. 3, 25, 26, 27, 52 Rumänien; Art. 6 UdSSR; Präambel, Art. 4, 6 ČSSR) oder weniger (Präambel, Art. 3 Polen; Präambel, § 3 Ungarn) deutlicher Formulierung beanspruchen, genießen die Parteimitglieder in Staat und Gesellschaft bevorrechtigten Zugang zu allen Führungspositionen. Die Mitglieder der Religionsgemeinschaften sind von ihnen hingegen entweder gänzlich oder weitgehend ausgeschlossen, da sie wegen der offiziell vertretenen Unvereinbarkeit von Marxismus-Leninismus und Religion kraft der entsprechend interpretierten Bestimmungen der Statuten den kommunistischen Parteien nicht angehören dürfen¹⁴⁾.

Der in den richtungsweisenden Parteiprogrammen und Staatszielbestimmungen aller Verfassungen erklärte Wille, einen ‚sozialistischen‘ Weltanschauungsstaat aufzubauen, hat zur marxistisch-leninistischen Ausrichtung aller staatlichen Institutionen, namentlich im Bereich von Erziehung, Bildung, Kultur und Wissenschaft geführt¹⁵⁾. Infolgedessen sind die Schüler, Lehrlinge und Studenten einer einseitig weltanschaulichen Indoktrination unterworfen, während religiöse Bürger für entsprechende berufliche Positionen (z. B. Erzieher, Lehrer) wegen ihrer aus staatlicher Sicht fehlenden ‚Eignung‘ teilweise nicht in Betracht kommen, zumindest aber Schwierigkeiten haben. Aus demselben Grunde sind sie regelmäßig auch von qualifizierten Dienstposten in der Staats- und Wirtschaftsverwaltung und in den Gewerkschaften ausgeschlossen¹⁶⁾. Religiöse Bürger stehen daher in allen WP-Staaten faktisch vor einer mehr oder weniger langen Liste von Berufsverboten und daher zumeist in einem scharfen Konflikt zwischen ihrer persönlichen Überzeugung und dem Wunsch nach einem qualifizierten Beruf. Wie die Praxis zeigt, so ist der strukturelle politisch-ideologische Druck insgesamt so stark, daß sie sich sehr häufig für letzteres entscheiden.

2. Private Religionsausübung und ihre Grenzen

Die wichtigste Form privater Religionsausübung ist die Haus- und Familienandacht (*devotio domestica simplex*). Sie folgt unmittelbar aus dem Grundrecht

der Religionsfreiheit. Nähere Regelungen bestehen für sie in keinem WP-Staat. Unter das Veranstaltungsrecht fällt sie im Prinzip nicht¹⁷⁾. Anders verhält es sich nur, wenn der häusliche Teilnehmerkreis überschritten wird, wobei die Übergänge natürlicherweise fließend sein können. In der UdSSR bedarf die „Verrichtung religiöser Riten und Zeremonien“ in privaten Wohnungen der staatlichen Erlaubnis, wobei offenbleibt, ob dies immer oder nur bei Hinzuziehung eines Geistlichen gilt¹⁸⁾. Die Erteilung liegt jedenfalls im freien Ermessen der Behörde.

Die Grenzen der privaten Religionsausübung ergeben sich aus dem in allen WP-Staaten geltenden allgemeinen Vorbehalt der Beachtung der Gesetze, der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Sittlichkeit sowie der Rechte der Mitbürger¹⁹⁾. Darunter fällt in der Sowjetunion das Verbot von Wallfahrten zu historischen Heiligtümern²⁰⁾, das Verbot, sich zu einem Eremitenleben in die Einöde zurückzuziehen²¹⁾. Die Religionsfreiheit vermittelt hier ferner keine Garantie des privaten Besitzes religiöser Literatur, denn es ist stehende Praxis der Strafverfolgungsbehörden, bei Hausdurchsuchungen entsprechendes Material zu beschlagnahmen und nicht zurückzugeben²²⁾.

Die persönliche Beachtung religiöser Feiertage geht im Kollisionsfalle der Erfüllung gesetzlicher Pflichten nach. Ernste Kollisionen treten hier in der Praxis verhältnismäßig selten auf, weil der Sonntag und im allgemeinen auch der Sonnabend in allen WP-Staaten arbeitsfreie Tage bzw. Ruhetage sind, darüber hinaus hohe kirchliche Festtage in manchen Ländern auch als gesetzliche Feiertage gelten²³⁾ und die Religionsgemeinschaften (und ihre Mitglieder) sich in dieser Frage angesichts des massiven staatlichen Druckes weitgehend pragmatisch verhalten²⁴⁾.

Insgesamt besteht in der UdSSR die Tendenz, die individuelle Religionsausübung auf die Privatsphäre mit möglichst geringer Außenwirkung zu beschränken. Dasselbe trifft heute auf die ČSSR zu, wo die Behörden § 178 StGB („Vereitelung der Staatsaufsicht über die Kirche“) quasi zu einem Blankettatbestand gemacht haben, der alle privaten Aktivitäten, die über die herkömmliche Familienandacht hinausgehen und behördlich nicht erlaubt sind, unter Strafe stellt²⁵⁾.

3. Religiöses elterliches Erziehungsrecht

Das elterliche Erziehungsrecht ist in der Mehrzahl der Verfassungen der WP-Staaten (Art. 38 Abs. 3 Satz 2 Bulgarien; Art. 38 Abs. 4 DDR; Art. 79 Abs. 2 Polen; Art. 65 Satz 1 UdSSR) verankert, im übrigen in allen Familiengesetzbüchern geregelt²⁶⁾. Das Recht zur religiösen Kindererziehung wird dabei nirgendwo erwähnt. Im Gegenteil, die Formulierungen des Elternrechts legen überwiegend den Schluß nahe, daß die religiöse Dimension nicht mehr in seinen Garantiebereich fällt. Das gilt für jene Staaten, die eine Pflicht zur „sozialistischen“ (DDR; Rumänien; Tschechoslowakei; Ungarn) oder gar „kommunistischen“ Erziehung (Bulgarien; UdSSR) vorschreiben²⁷⁾. Nur in Polen unterliegen die Eltern keinen (ausdrücklichen) weltanschaulichen Bindungen ihres Erziehungsrechts, eine Zurückhaltung, die offenkundig auf den massiven

Einfluß der katholischen Kirche in diesem für sie besonders sensiblen Bereich zurückzuführen ist.

In der Praxis wird die religiöse Kindererziehung, ungeachtet der konträren ideologischen Grundpositionen des Staates, in allen Staaten hingenommen, wobei zum Teil publizistisch deutlich gemacht wird, daß die religiöse Erziehung dem ‚wohlverstandenen Interesse‘ des Kindes eigentlich widerspricht.

Religiöse Kindererziehung als solche wird im Regelfall nicht mit dem Entzug des elterlichen Erziehungsrechts geahndet. Zu dieser Sanktion greifen die Behörden im allgemeinen erst dann, wenn die religiöse Erziehung auf eine kompromißlose Verweigerung der Integration in den ‚gottlosen‘ Staat ausgerichtet ist, wie es von einigen kleineren Glaubensgemeinschaften („Sekten“) praktiziert wird²⁸⁾.

Das religiöse Erziehungsrecht unterliegt in einigen WP-Ländern Einschränkungen. Die wichtigste ist das in Bulgarien, in Rumänien und in der UdSSR geltende Verbot, sich bei seiner Ausübung eines Geistlichen zu bedienen (näheres unten bei Religionsunterricht).

IV. Der kollektivrechtliche Aspekt im nationalen Recht

1. Vorbemerkung: Rechtsgrundlagen; Trennungsprinzip

Die Rechtsgrundlagen der Religionsgemeinschaften sind (nicht nur) in den WP-Ländern sehr unterschiedlicher Art. In allen Staaten gibt es allgemeine, teils kodifikatorisch zusammengefaßte, teils über die Rechtsgebiete verstreute Religionsgesetze. Vereinzelt stammen sie noch aus der Zeit vor der kommunistischen Machtübernahme. In Polen, in Rumänien, in der ČSSR und in Ungarn bestehen außerdem Sondergesetze für bestimmte Kirchen. Dazu treten in einigen Ländern rechtliche Vereinbarungen des Staates mit einzelnen Religionsgemeinschaften auf nationaler Ebene (DDR, Polen, Ungarn), vereinzelt auch mit dem Vatikan (Ungarn). Das innere Leben der Religionsgemeinschaften richtet sich in erster Linie nach ihren — zum Teil vom Staat bestätigten, zum Teil autonomen — Statuten, nach dem kanonischen Recht und religiösen Traditionen.

Mit Ausnahme der ČSSR treffen sämtliche Verfassungen grundlegende, wenngleich nur äußerst knappe Aussagen zur Rechtsstellung der Religionsgemeinschaften²⁹⁾. Abgesehen von den allgemeinen Vorbehalten (vgl. dazu Kapitel III — G. Brunner) steht sie in allen Ländern unter dem besonderen Verfassungsvorbehalt des Grundsatzes der ‚Trennung von Staat und Kirche‘: Art. 53 Abs. 2 Bulgarien; Art. 82 Abs. 2 Satz 1 Polen; Art. 30 Abs. 3 Satz 1 Rumänien (beschränkt auf die ‚Schule‘); Art. 52 Abs. 2 UdSSR; § 63 Satz 2 Ungarn. In der DDR und ČSSR gilt er als ungeschriebenes Verfassungsprinzip³⁰⁾. Ausgehend vom Trennungsdekret der „Pariser Kommune“ (1870) und den Klassikern des Marxismus-Leninismus wird es gewöhnlich — ausdrücklich in der ungarischen Verfassung — als wesentliche Garantie der (individuellen) Gewissensfreiheit hingestellt. Das Trennungsprinzip

bildet die entscheidende Legitimation für die schwächer oder stärker in allen WP-Staaten ausgeprägte Tendenz, die Religionsgemeinschaften **institutionell** aus der Staatsorganisation und **funktional** aus den öffentlichen Angelegenheiten auszugrenzen, d. h. ihnen Plätze am Rande der „entwickelten sozialistischen Gesellschaft“ zuzuweisen.

Das Trennungsprinzip gilt nur für sakrale Gemeinschaften („Kirchen“); die Rechtsstellung der in allen Staaten herrschenden, mit dem Staat eine ‚Einheit‘ bildenden kommunistischen (Weltanschauungs-)Partei erfaßt es selbstverständlich nicht.

2. Religiöse Vereinigungsfreiheit

a) Anerkennung bzw. Gründung religiöser Gemeinschaften

Das — nur in der Verfassung Bulgariens (Art. 52 Abs. 1) besonders verbürgte — Recht, sich zu einer religiösen Organisation zusammenzuschließen, ist teils durch das allgemeine, teils durch ein Sondervereinsrecht geregelt.

Bulgarien: Art. 52 Abs. 1 Verf.; Art. 6, 20 Abs. 1 Gesetz über die Glaubensbekenntnisse vom 26.2.1949 (DV Nr. 48/1949; deutsch: E. Voss/Hrsg., Die Religionsfreiheit in Osteuropa, Zollikon 1984, S. 76 ff.);

DDR: §§ 14 Abs. 3, 15 VO über die Gründung und Tätigkeit von Vereinigungen vom 6.11.1975 (GBl. I S. 723);

Polen: Art. 19 ff. Gesetz über Vereinigungen vom 27.10.1932 (Dz. U. 1932, Nr. 94, Pos. 808) i. d. F. vom 5.8.1949 (Dz. U. 1949, Nr. 45, Pos. 337); Verfügung des Ministers für öffentliche Verwaltung vom 6.8.1949 über die Vollstreckung des Dekrets vom 5.8.1949 (Dz. U. 1949, Nr. 47, Pos. 358; deutsch: Voss, ebda., S. 131 ff.);

Rumänien: Art. 13, 14 Dekret vom 3.8.1948 über die allgemeine Ordnung der Religionsgemeinschaften (Monitorul Oficial Nr. 178 bzw. Nr. 204/1948; deutsch: Voss, ebda., S. 147 ff.);

Sowjetunion: Art. 2 UdSSR-Instruktion über die Anwendung der Kultgesetzgebung vom 16.3.1961 (V.A. Kuroedov/A.S. Pankratov/Hrsg.: Zakonodatel'stvo o religioznych kul'tach. Sbornik materialov i dokumentov / dlja služebnogo pol'zovanija / — Gesetzgebung über die religiösen Kulte, Sammlung von Materialien und Dokumenten / nur für den Dienstgebrauch / , 2. Aufl., Moskau 1971, S. 150 ff.; deutsch: O. Luchterhandt, Die Religionsgesetzgebung der Sowjetunion, Berlin / -West / 1978, S. 54 ff.); ferner: Art. 2—9 RSFSR-VO über die religiösen Vereinigungen vom 8.4.1929 (SU RSFSR 1929, Nr. 35, Art. 353) i. d. F. vom 23.6.1975 (VVS RSFSR 1975, Nr. 27, Art. 572; deutsch: Luchterhandt, ebda., S. 107 ff.) sowie die gleichlautenden Bestimmungen der nach 1975 auch in den anderen Unionsrepubliken erlassenen Religionsdekrete;

Tschechoslowakei: §§ 9, 10 Gesetz vom 12.7.1951 über die freiwilligen Organisationen und Versammlungen (Sb. Nr. 68/1951); § 5 VO des Innenministers

über die freiwilligen Organisationen und Versammlungen vom 22.9.1951 (Ul. Nr. 320/1951);

Ungarn Gesetz Nr. XXXIII/1947 über die Aufhebung der unterschiedlichen Behandlung verschiedener anerkannter Konfessionsgemeinschaften in Verbindung mit §§ 7, 8 und 18 des Gesetzes Nr. XLIII/1895 über die Freiheit der religiösen Kulte.

Nicht in allen WP-Staaten gelten diese Vorschriften gleichermaßen für alle Religionsgemeinschaften. Die Regierungen reagierten nach der jeweiligen kommunistischen Machtergreifung unterschiedlich auf die zu diesem Zeitpunkt in ihren Ländern bestehenden Statusunterschiede zwischen den privilegierten öffentlich-rechtlich organisierten Kirchen und den (meist kleineren) privatrechtlich geordneten Religionsgemeinschaften. Nur in der UdSSR (1918/1923; 1943/44), in Rumänien (1948) und Bulgarien (1949) wurde die Gründung von Religionsgemeinschaften einheitlichen Regeln unterworfen, aufgrund derer auch die etablierten Kirchen ein förmliches Anerkennungsverfahren durchlaufen mußten. Zwar wurden auch in Ungarn die Religionsgemeinschaften grundsätzlich einander gleichgestellt (1947), aber der Staat knüpfte an die frühere Differenzierung an, indem er grundlegende Statusvereinbarungen mit der Reformierten Kirche (7.10.1948), mit der Israelitischen Kulturgemeinschaft (7.12.1948), mit der Unitarischen, Lutherischen (14.12.1948) und Römisch-Katholischen Kirche (30.8.1950) abschloß³¹⁾. In der ČSSR brachte der Staat die Anerkennung der herausgehobenen Kirchen durch Gesetze über die Römisch-Katholische Kirche, die Tschechoslowakisch-Hussitische Kirche, die evangelischen Kirchen und die Orthodoxe Kirche zum Ausdruck³²⁾. In Polen wurde die Römisch-Katholische Kirche — ungeachtet der konträren Auffassungen über den Fortbestand des Konkordats vom 10.2.1925³³⁾ — faktisch anerkannt und für eine Reihe von Religionsgemeinschaften die Anerkennung durch Sondergesetze bzw. Verwaltungsakte ausgesprochen³⁴⁾. In der DDR „erfaßte“ (vgl. § 14 Abs. 3 VereinigungsVO) man die Religionsgemeinschaften mit Körperschaftstatus im Verwaltungsverfahren bei der Regierung³⁵⁾.

Soweit sich die Gründung religiöser Gemeinschaften nach dem allgemeinen Vereins- oder religiösen Sondervereinsrecht richtet, und das ist heute bei allen neu aufkommenden Glaubens-, Kult- und Weltanschauungsgemeinschaften im Prinzip der Fall — gilt ausnahmslos das **Konzessionssystem**: Die Gründer dürfen die Vereinigung erst dann in Vollzug setzen, wenn sie von der zuständigen Behörde die Erlaubnis („Registrierung“; „Bestätigung“ usw.) erhalten haben. Sie entscheidet darüber in Bulgarien, in der DDR, in Rumänien, in der UdSSR und in der ČSSR nach freiem Ermessen. In Polen darf die Ablehnung nur mit der Begründung erfolgen, daß die Gemeinschaft „dem gesellschaftlichen Nutzen nicht förderlich sei“ (Art. 20 Gesetz über Vereinigungen), in Ungarn dann, wenn sie „gegen den Staat oder das Volk gerichtet“ ist, wenn Riten, Lehre oder Organisationsstruktur der Rechtsordnung oder der öffentlichen Moral widersprechen oder wenn sie sich faktisch nicht von einer der bestehenden Religionsgemeinschaften unterscheidet (§ 18 Gesetz Nr. XLIII/1895).

Die von den gesetzlichen und administrativen Verboten betroffenen Vereinigungen lassen sich folgendermaßen typisieren:

(1) Abspaltungen anerkannter Religionsgemeinschaften in Gestalt religiös besonders aktiver Gruppen, die sich den staatlich verfügbaren Beschränkungen der Religionsausübung nicht beugen wollen. Sie sind besonders zahlreich in der UdSSR (Reformbaptisten; Wahre Orthodoxe Kirche usw.)³⁶⁾. Hierunter fallen auch die sogenannten Basisgruppen in der ČSSR³⁷⁾.

(2) Die mit Rom „unierten“ Diözesen des orthodoxen Ritus, deren Metropole in der UdSSR (Lemberg) 1946³⁸⁾ und die in Rumänien 1948³⁹⁾ aus politischen Gründen mit der nationalen orthodoxen Kirche zwangsvereinigt wurden und an einer Rekonstituierung gehindert werden. Trotz des Verbots hängen die mehrere Millionen zählenden Katholiken des orthodoxen Ritus der Westukraine mit großer Zähigkeit an ihrer in den Untergrund gedrängten Gemeinschaft. Sie werden heute von einigen 100 Priestern und mindestens drei Bischöfen betreut; dazu tritt eine beträchtliche Anzahl im Untergrund wirkender Ordensleute. Ihre in jüngerer Zeit bedeutend angestiegenen Aktivitäten (seit 1983 „Initiativgruppe zur Verteidigung der Rechte der katholischen Ukrainer“; seit 1984 Herausgabe der Zeitschrift „Chronik der Ukrainischen Katholischen Kirche“; Bildung eines „Zentralkomitees der Ukrainischen Katholiken“) werden vom sowjetischen Polizei- und Justizapparat mit allen Mitteln unterdrückt: „Vorladung zum Bevollmächtigten des Rates für die Angelegenheiten der Religionen, Vorladung zum KGB — Gespräch, mündliche Verwarnung, erstes Strafmandat über 50 Rubel, zweites Strafmandat über 50 Rubel, Schwierigkeiten am Arbeitsplatz, Einschüchterung, Haussuchung, Beschlagnahme religiöser Literatur und liturgischen Gutes, „Überfall durch Unbekannte“, psychiatrische Anstalt, Haft, Gericht, Gefängnis“⁴⁰⁾. Die Gründe für die Unterdrückung sind wesentlich politischer Natur: Bekämpfen will man sowohl die Ansätze eines nationalen Ukrainertums, als auch die engen Bindungen an Rom. Die Unnachgiebigkeit gegenüber den Forderungen der Unierten beruht aber auch auf dem Interesse der Partei- und Staatsführung an einer starken Russisch-Orthodoxen Kirche (Moskauer Patriarchat), die im Falle einer Wiederherstellung der Unierten Kirche etwa 50% ihres Gemeindebestandes einbüßen und einen entsprechenden Autoritätsverlust erleiden würde.

(3) Christliche Sekten, deren Kultformen oder kompromißloser Gehorsam gegenüber den sakralen Geboten, teilweise verbunden mit radikalem Pazifismus (Wehrdienstverweigerung), Anstoß erregen. Darunter fallen in allen Staaten (mit Ausnahme Ungarns) die Zeugen Jehovas, teilweise (Bulgarien, Rumänien, UdSSR) die Adventisten-Reformisten, Teile der Pfingstbewegung (UdSSR, Rumänien, Bulgarien), Nazarener (Rumänien) usw.⁴¹⁾.

(4) Nichtchristliche, meist neuere Gemeinschaften, insbesondere „östliche“ Meditationsgruppen: Scientology Church; Hare Krishna, Maharishi-Sekte usw. Sie sind in der Regel verboten, in der UdSSR unter Einschluß auch der Yoga-Gruppen⁴²⁾.

Die Anhänger der nicht zugelassenen bzw. verbotenen Gemeinschaften werden, teilweise unter Einfluß ihrer privaten Religionsausübung, strafrechtlich verfolgt, besonders scharf in der UdSSR, ČSSR, in Rumänien und Bulgarien⁴³⁾.

Mit Ausnahme der DDR und Ungarn kommt es immer wieder zu Verfolgungen von Anhängern auch der anerkannten Religionsgemeinschaften. Das gilt insbesondere auch für Angehörige unterdrückter nationaler Minderheiten (Juden in der UdSSR; katholische Ungarn in Rumänien; moslemische Türken in Bulgarien), wobei die Übergänge zur politischen Verfolgung fließend sind⁴⁴⁾ (vgl. Abschnitt G — D. Blumenwitz). Die bulgarischen Moslems haben seit Beginn der nationalistischen behördlichen Ausschreitungen eine größere Zahl Moscheen eingebüßt. Mullahs, die die gewaltsame Kampagne der Namensänderung nicht unterstützen, verloren ihre staatliche Konzession.

Während in der DDR (35), in Polen (30) und in Ungarn (26) eine relativ hohe Zahl von Religionsgemeinschaften zugelassen ist und in der Praxis weitere Anerkennungen vorkommen, besteht in Bulgarien (13), in Rumänien (17), in der UdSSR (ca. 25) und in der ČSSR (18)⁴⁵⁾ bei niedrigen Zahlen seit längerem ein numerus clausus zugelassener Religionsgemeinschaften.

b) Geistliche Orden

Die geistlichen Orden als der entschiedenste Ausdruck religiöser Lebensgestaltung und kirchlichen Wirkens in der ‚Welt‘ sind von dem Gegensatz zwischen kommunistischem Weltanschauungsstaat und Religionsgemeinschaften naturgemäß besonders hart betroffen. Das bezieht sich vor allem auf die katholischen Ordensgemeinschaften, die im Unterschied zum orthodoxen Mönchtum funktional stark ausdifferenziert sind, organisatorisch selbständig neben der Kirche (Diözesen) stehen und unmittelbar dem Papst unterstellt sind. Sie sind in der Mehrzahl der Warschauer-Pakt-Länder (Bulgarien; Rumänien; UdSSR; ČSSR) seit der kommunistischen Machtergreifung verboten⁴⁶⁾. In Ungarn blieben davon lediglich (und stark reglementiert) vier in den (acht) katholischen (Mittel-)Schulen tätige sogenannte „Unterrichtsorten“ ausgenommen⁴⁷⁾.

Orthodoxe Mönchsgemeinschaften bzw. Klöster sind in der UdSSR (16), in Rumänien (ca. 100) und in Bulgarien (ca. 120) in engen Grenzen zugelassen⁴⁸⁾. Keine spezifischen Beschränkungen gelten in der DDR und in Polen. Die Genehmigungskriterien richten sich grundsätzlich nach den allgemeinen Vorschriften des Vereinsrechts⁴⁹⁾.

c) Religiöse Verbandsbildung

Grundsätzlich können sich die Religionsgemeinschaften in allen WP-Ländern mit einer entsprechenden staatlichen Erlaubnis überregional bzw. landesweit zu einer Organisation zusammenschließen. In der Praxis wird diese Erlaubnis im allgemeinen erteilt⁵⁰⁾. Lediglich in der UdSSR haben die Behörden einigen Religionsgemeinschaften die Bildung von Verbänden mit

entsprechender Repräsentation versagt. Das gilt insbesondere für die Gemeinden der **deutschen Lutheraner**, die in Mittelasien in den letzten Jahren in großer Zahl zugelassen wurden (vgl. 3. c) und die des jüdischen Kultus⁵¹⁾. In beiden Fällen besteht dafür angeblich kein Bedürfnis. Die Initiativen aus den Reihen beider Gemeinschaften beweisen jedoch das Gegenteil und legen die Vermutung nahe, daß die Weigerung (nationalitäten-)politisch begründet ist⁵¹⁾. Praktisch führt sie zu einer erheblichen Beschränkung der Handlungsfähigkeit beider Religionsgemeinschaften, da u. a. die Gründung geistlicher Lehranstalten und die Herausgabe religiöser Literatur den sogenannten „religiösen Zentren“ vorbehalten ist (Art. 11 UdSSR-Instruktion 1961; Art. 20 Abs. 3 RSFSR-VO 1929/1975). Hierin liegt eine Schlechterstellung gegenüber den anderen religiösen Organisationen.

d) Auflösungsvoraussetzungen

Einige WP-Länder, in denen die Erlaubnis zur Gründung von Religionsgemeinschaften im freien behördlichen Ermessen liegt, haben den Widerruf — wie in Polen und Ungarn (siehe oben) — an gesetzlich bestimmte Voraussetzungen gebunden: In Bulgarien kann er ausgesprochen werden, wenn die Religionsgemeinschaft „die Gesetze, die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten“ (Art. 6 Abs. 2 Gesetz 1959), in der UdSSR, wenn sie die Religionsgesetzgebung „verletzt“ (Art. 24 UdSSR-Instruktion 1961; Art. 43 RSFSR-VO 1929/1975), in der ČSSR, wenn die Behörde „der Überzeugung ist, daß ihre Existenz dem Aufbau des Sozialismus nicht hilft oder diesen sogar behindert“ (§ 5 Abs. 3 VO 1951). Die Kriterien sind so allgemein gehalten, daß in allen Ländern — wie in Rumänien (Art. 13 Abs. 2 Dekret 1948) — auch die Auflösung letztlich im freien Ermessen des Staates liegt.

e) Beitritt zu Religionsgemeinschaften

In bezug auf die Mitgliedschaft der Religionsgemeinschaft ist zwischen der kirchen- und staatsrechtlichen Ebene zu unterscheiden. Nach dem insofern gemeinsamen (autonomen) Recht der christlichen Konfessionen wird die Mitgliedschaft durch die Taufe (regelmäßig des Kindes) begründet. Das staatliche Religionsrecht knüpft in unterschiedlicher Weise daran an. In der **UdSSR** ist (staatliche) Voraussetzung für den Beitritt die Einwilligung des volljährigen „Gläubigen“ (Art. 3 Abs. 1, 9 VO 1929/1975). Ein Recht zum Beitritt ist nicht ausdrücklich bestimmt, doch wird man es konkludent aus dem dirigierenden Grundrecht der Kultausübung und aus dem „allen Bewohnern“ eines Bekenntnisses förmlich eingeräumten „Recht“ entnehmen dürfen, dem Vertrag mit dem örtlichen Staatsorgan über die Nutzungsberechtigung von Kultgebäude und Zubehör (nachträglich) beizutreten (Art. 31 VO 1929/1975). Allerdings befolgen die sowjetischen Religionsaufsichtsbehörden seit Jahrzehnten die Praxis, nur ca. 20–30 Bürger als Mitglieder zu registrieren, womit die gesetzliche Mindestzahl der Gründer (20) faktisch zur Höchstzahl verfälscht worden ist. Dieser Verstoß gegen das innerstaatliche Recht hat sich sprachlich seit langem in dem Begriff

der „Zwanzigergemeinschaft“ (dvadcatka) niedergeschlagen⁵²⁾.

In den anderen Staaten gelten für den Beitritt zu den kleineren, ehemals privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften die einschlägigen Bestimmungen der vom Staat genehmigten Statuten⁵³⁾.

f) Austritt aus der Religionsgemeinschaft

Die rechtliche Voraussetzungen für den Austritt aus den Religionsgemeinschaften ergeben sich grundsätzlich aus ihren Statuten. Eine gesetzliche Absicherung erscheint überflüssig, da der Staat die Bürger mit seiner Autorität gerade laufend zum Austritt drängt. Gleichwohl ist in zwei Ländern das Austrittsverfahren förmlich geregelt⁵⁴⁾: In der DDR ist der Austritt aus denjenigen Religionsgemeinschaften, die bei Gründung des Staates Körperschaften des öffentlichen Rechts waren (Art. 137 Abs. 5 WRV, Art. 43 Abs. 3 DDR-Verf. vom 7.10.1949) entweder mündlich oder in öffentlich beglaubigter Form gegenüber dem örtlichen Gericht zu erklären. In Rumänien, wo die Regelung für alle Religionsgemeinschaften gilt, ist Erklärungsempfänger die örtliche Verwaltungsbehörde. Gericht bzw. Behörde haben die Religionsgemeinschaften unverzüglich zu benachrichtigen; der Austritt wird sofort wirksam.

3. Organisationsautonomie

a) Entscheidung über die Verfassungsstruktur

In vielen Religionsgemeinschaften ist der innere Aufbau aufs engste mit den Glaubensinhalten verbunden. Die Organisationsform ist keine indifferente Frage, sondern fällt unter Umständen in den Kernbereich des religiösen Selbstverständnisses. Eine entsprechende Gestaltungsfreiheit erkennen nur die Verfassungen der DDR (Art. 39 Abs. 2 Satz 1), Bulgariens (Art. 53 Abs. 3) und Rumäniens (Art. 30 Abs. 2 Satz 3) an, die Religionsgesetze letzterer darüber hinaus ausdrücklich die Geltung des kanonischen Rechts⁵⁵⁾. Auch jene WP-Länder, deren Verfassungen zur Organisationsautonomie schweigen, haben insbesondere den christlichen Großkirchen in der Regel gestattet, an ihrem Aufbau festzuhalten, während es für die kleineren Religionsgemeinschaften bei der traditionellen Vereinsstruktur geblieben ist. Verschiedentlich hat der Staat ihren Bewegungsspielraum jedoch teils gesetzlich, teils administrativ eingeschränkt. So ist es in der UdSSR⁵⁶⁾ und in Rumänien⁵⁷⁾ den geistlichen Leitungen grundsätzlich untersagt, Zwangs- und Strafmaßnahmen gegenüber den (Laien-)Mitgliedern anzuwenden und insbesondere — dies gilt faktisch auch in der DDR⁵⁸⁾ — Mitgliedsbeiträge zwangsweise beizutreiben⁵⁹⁾. In Rumänien erfährt dieser Grundsatz allerdings zugunsten geistlicher Disziplinargerichte eine Ausnahme⁶⁰⁾.

In der UdSSR dürfen die geistlichen Leitungen seit 1961 — im Widerspruch zum kanonischen Recht — „nur die religiöse (kanonische) Tätigkeit“ der Gemeinden leiten, d. h. keine Weisungen in Wirtschafts- und Finanzfragen erteilen. Die Statuten mußten ent-

sprechend geändert werden. Zugleich ist, darauf gestützt, der Geistliche seither von einer (Voll-)Mitgliedschaft im Gemeinderat ausgeschlossen⁶¹⁾. In Rumänien hat der Staat die Mindestgrößen der kirchlichen Verwaltungsbezirke (Diözesen; Superintendenturen) nach einem hohen Mitgliederschlüssel verbindlich festgelegt (1948) und dadurch auch die zahlenmäßige Stärke des Episkopats bzw. der Kirchenleitungen vorgeschrieben⁶²⁾. Die Diözesangrenzen müssen vom Staat bestätigt werden. In Polen werden sie in „Absprache“ mit ihm bestimmt⁶³⁾.

b) Organisationsbezogene Versammlungsfreiheit

Mit Ausnahme Ungarns, wo entsprechende Normen gänzlich fehlen, gelten für die der Organisation und Verwaltung dienenden Versammlungen der Religionsgemeinschaften zum Teil die allgemeinen (vgl. Abschnitt B — A. Randelshofer), zum Teil Sonderbestimmungen:

Bulgarien: Art. 8 Gesetz über die Glaubensbekenntnisse vom 26.2.1949 (DV Nr. 48/1949);

DDR: § 3 Abs. 6 VeranstaltungsVO vom 30.6.1980 (GBl. I S. 235);

Polen: Art. 8 ff. Gesetz vom 29.3.1962 über Versammlungen (Dz. U. 1962, Nr. 20, Pos. 39);

Rumänien: Art. 24 Dekret vom 3.8.1962 über die allgemeine Ordnung der Religionsgemeinschaften (Monitorul Oficial Nr. 178 bzw. 204/1948);

Sowjetunion: Art. 3 lit. a, 9 Abs. 3 UdSSR-Instruktion über die Anwendung der Kultgesetzgebung vom 16.3.1961 (Kuroedov/Pankratov — siehe oben unter IV. 2. a)); Art. 12, 20 Abs. 1 VO über die religiösen Vereinigungen vom 8.4.1929 i. d. F. vom 23.6.1975 (VVS RSFSR 1975, Nr. 27, Pos. 572);

Tschechoslowakei: §§ 5, 9, 10 VO über die freiwilligen Organisationen und Versammlungen vom 20.9.1951 (Ul. Nr. 320/1951).

Örtliche und überörtliche Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlungen, Konferenzen und Kongresse (ohne liturgischen Charakter) sind in der Mehrzahl der Staaten in der Regel erlaubnispflichtig (Bulgarien, Polen, Rumänien, UdSSR). In der DDR und ČSSR sind Zusammenkünfte von kirchlichen Mitarbeitern und Laien (Gemeindeversammlungen, Pfarrkonvente, Synoden usw.) in deren Diensträumen anmeldefrei, in der UdSSR gilt dies lediglich für die in den anderen WP-Staaten nicht als Veranstaltungen angesehenen Sitzungen der religiösen Exekutivorgane. Die Erteilung der Erlaubnisse liegt — mit Ausnahme Polens, wo ihre Versagung an die Kriterien des ordnungsgemäßen öffentlichen Lebens gebunden ist — im freien Ermessen der Behörden, das in der Sowjetunion hinsichtlich der Durchführung überregionaler Konferenzen (Synoden, Landeskonzile usw.) äußerst restriktiv ausgeübt wird⁶⁴⁾. Ungehemmte Veranstaltungen werden in der UdSSR (Art. 142 StGB RSFSR) und ČSSR (§ 178 StGB) strafrechtlich verfolgt.

c) Bildung von Untergliederungen und -organisationen

Während in der DDR und in Polen die (anerkannten) Religionsgemeinschaften befugt sind, ohne besondere staatliche Erlaubnis Untergliederungen, -organisationen, Arbeitsgruppen, -kreise usw. zu schaffen, ist gleiches in Bulgarien, in Rumänien, in der UdSSR und wohl auch in der ČSSR⁶⁵⁾ jeweils genehmigungspflichtig. Das den Behörden dabei eingeräumte freie Ermessen und ihre Neigung zur restriktiven Ausübung wirkt sich in den meisten WP-Ländern allenfalls bei der Gründung von Gemeinden in Neubaugebieten bzw. sogenannten Neustädten nachteilig aus, da der überkommene Gemeindebestand weitgehend unangetastet blieb und angesichts der im allgemeinen geschrumpften Zahlen religiöser Anhängerschaft eher ein zu großes ‚Gewand‘ für die Kirchen darstellt. Anders verhält es sich in der UdSSR, wo infolge der administrativen Gemeindeauflösungen zwischen 1959 und 1965 sämtliche Religionsgemeinschaften bis zu zwei Drittel ihres Gemeindebestandes verloren⁶⁶⁾. Da die willkürlichen Maßnahmen seither nicht revidiert wurden, vielmehr die Politik der manipulativen Schrumpfung vorsichtig fortgesetzt wurde⁶⁷⁾, besteht heute ein klaffendes Mißverhältnis zum Bedarf religiöser Gemeinden (und Kirchengebäude). Den im Berichtszeitraum vorgenommenen „Registrierungen“ stand eine höhere Zahl an Gemeindeauflösungen gegenüber⁶⁸⁾. Eine positive Tendenz ist nur bei den **deutschen Lutheranern** Mittelasiens zu verzeichnen. Ihre ca. 500 faktisch bestehenden Gemeinden sind seit den 70er Jahren etwa zur Hälfte rechtlich anerkannt worden, wobei der Trend weiter anhält⁶⁹⁾.

d) Grenzüberschreitende Zusammenschlüsse und Kontakte

Die Universalität der ‚Weltreligionen‘ und insbesondere die übernationale Organisation der katholischen Kirche verleihen dem Problem grenzüberschreitender religiöser **Organisationsbildung** hohe Bedeutung. Zugleich besteht hier von vornherein ein starkes Spannungsverhältnis zu dem von den WP-Ländern so sehr betonten Prinzip der staatlichen Souveränität. Internationale Kontakte unterliegen daher im Ansatz der Restriktion (vgl. dazu die Abschnitte D und E — G. Brunner bzw. E. Klein). Gegenüber den Religionsgemeinschaften orientieren sich die WP-Staaten an dem politischen Prinzip ‚Staatsgrenzen bilden auch die Grenzen kirchlicher Organisationsmöglichkeiten‘⁷⁰⁾. Ihm hat man durch eine Reihe von Maßnahmen Geltung zu verschaffen versucht. Dazu zählen die erwähnten Zwangsaufösungen der orthodoxen Unionen mit Rom (1946—1950), die Verbote katholischer Orden und die 1969 unter staatlichem Druck erfolgte Trennung der evangelischen Landeskirchen in der DDR von der EKdD. Die Konkordate mit dem Hl. Stuhl (Polen 1925; Rumänien 1927; Deutsches Reich 1933) wurden für obsolet erklärt. Allerdings scheiterte der in allen WP-Ländern zunächst unternommene Versuch, den katholischen Episkopat faktisch aus der Jurisdiktion Roms herauszulösen⁷¹⁾. Zwar unternahmen die WP-Staaten in den 60er und 70er Jahren Schritte, um zu einem praktischen Ausgleich mit dem Vatikan zu kommen, aber die Bereitschaft, die Jurisdiktion des Papstes auch förmlich anzuerkennen und die Sachfra-

gen einvernehmlich mit dem Vatikan zu regeln, ist bisher nur ansatzweise, im Berichtszeitraum allerdings mit steigender Tendenz, sichtbar geworden. Am deutlichsten ausgeprägt ist sie in Ungarn, das 1964 ein „Teilabkommen“ mit Rom abschloß⁷²⁾, und in Polen, wo zur Zeit ein Konkordat mit dem Hl. Stuhl in Vorbereitung ist⁷³⁾. Immerhin kann der Episkopat aus allen WP-Ländern inzwischen seiner Verpflichtung zu den alle fünf Jahre Rom abzustattenden ad-limina-Besuchen nachkommen.

Günstigere Voraussetzungen bestehen für eine grenzüberschreitende Organisationsbildung, wenn die Religionsgemeinschaft ihren Sitz bzw. die Leitung in einem WP-Staat hat, wie im Falle der Russischen, Rumänischen und Bulgarischen Orthodoxen Kirche, die sich auf Diözesen und Gemeinden im westlichen Ausland erstrecken.

Grenzüberschreitende religiöse **Kontakte** unterliegen den allgemeinen Vorschriften über die Ein- und Ausreise (vgl. Abschnitt D — G. Brunner); daneben gelten in einigen Staaten Sonderbestimmungen⁷⁴⁾. Grundsätzlich ermöglichen sie den Religionsgemeinschaften, zu entsprechenden Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen Beziehungen anzuknüpfen und zu pflegen, machen deren Durchführung jedoch von vorhergehenden behördlichen Genehmigungen abhängig, über die nach freiem Ermessen entschieden wird. Nach rumänischem Recht dürfen die Kontakte nur „religiöser Natur“ sein, nach sowjetischem sollen sie hingegen „der Teilnahme am Kampf um den Frieden und die Festigung der Freundschaft zwischen den Völkern“ dienen⁷⁵⁾, d. h. die Religionsgemeinschaften haben bei internationalen Kontakten die propagandistischen Grundlinien der sowjetischen Außenpolitik zu vertreten. Praktisch gilt dieser politische Vorbehalt auch in den anderen WP-Staaten, doch haben die Kirchen in der DDR, in Polen und zunehmend auch in Ungarn erhebliche Bewegungsfreiheit in der Gestaltung ihrer Außenbeziehungen.

Die meisten Religionsgemeinschaften sind Mitglieder international religiöser Zusammenschlüsse und Konferenzen (Weltkirchenrat; Lutherischer Weltbund; Reformierter Weltbund; Konferenz Europäischer Kirchen; Christliche Friedenskonferenz; Panorthodoxe Konferenz; Islamische Konferenz usw.).

e) Beschränkung durch die Staatsaufsicht

Die organisatorische Handlungsfreiheit der Religionsgemeinschaften erfährt in der Mehrzahl der WP-Länder dadurch eine weitgehende Relativierung, daß der Staat die — zum Teil umfassenden — Mitentscheidungsbefugnisse in Verwaltungsangelegenheiten der Religionsgemeinschaften bei einer zentralen Regierungsbehörde konzentriert hat:

Bulgarien: Komitee für Fragen der orthodoxen Kirche und der religiösen Kulte beim Außenministerium (Gesetz vom 26.2.1949);

DDR: Dienststelle des Sekretärs für Kirchenfragen bei der Regierung der DDR („Neues Deutschland“ vom 28.6.1977);

Polen: Amt für die Angelegenheiten der Bekenntnisse: Vorläufiges Organisationsstatut vom 27.5.1950 (Dz U. 1950, Nr. 19 Pos. 156; deutsch: Voss — Anm. 25 —, S. 138 ff.);

Rumänien: Kultusdepartement: Dekret des Staatsrates vom 13.7.1970 über Organisation und Funktion des Kultusdepartements (BO I, Nr. 103/1970; deutsch: Voss — Anm. 25 —, S. 159 ff.);

Sowjetunion: Rat für die Angelegenheiten der Religionen beim Ministerrat der UdSSR: Statut vom 10.5.1966 (Kuroedov/Pankratov — Anm. 19 —, S. 78 ff.; deutsch: Luchterhandt — Anm. 66 —, S. 65 ff.);

Tschechoslowakei: Staatliches Amt für kirchliche Angelegenheiten: Gesetz vom 14.10.1949 (Sb. Nr. 2217/1949; deutsch: Voss — Anm. 25 —, S. 230); Regierungsverordnung über die Funktion und Organisation des Staatlichen Amtes für kirchliche Angelegenheiten vom 25.10.1949 (Sb. Nr. 228/1949; deutsch: Voss — Anm. 25 —, S. 230 ff.);

Ungarn: Staatliches Kirchenamt: GVO über die Errichtung des Staatlichen Kirchenamtes Nr. 25/1959; DVO der Regierung Nr. 33/1959 (VI.2.) Korm.; Verfügung des Präsidenten des Staatlichen Kirchenamtes über den Wirkungsbereich und die behördliche Befugnis der Ressortverwaltungsorgane der Hauptstadt und der Komitate in kirchlichen Angelegenheiten Nr. 57—929/1970; deutsch: Voss — Anm. 25 —, S. 261 ff.).

Während in der DDR der zuständige Staatssekretär nur als konsultative Verbindungsstelle zwischen Staat und Kirche ohne operative Entscheidungsbefugnisse fungiert und dort — wie auch in Polen — die staatlichen Mitbestimmungskompetenzen in organisatorischen Fragen der Religionsgemeinschaften breit gestreut sind, verschafft die Zentralisierung und Konzentration der einschlägigen Kompetenzen in den übrigen Ländern der jeweiligen Religionsaufsichtsbehörde eine erdrückende Machtstellung gegenüber den Leitungen der Religionsgemeinschaften mit der in der ČSSR und der UdSSR und in Rumänien zur Wirklichkeit gewordenen Tendenz, die religiösen Organe, unabhängig von der Rechtslage, in nahezu allen Verwaltungs-, Finanz- und Wirtschaftsangelegenheiten zu bevormunden⁷⁶⁾.

4. Personalautonomie

a) Bestellung der Geistlichkeit bzw. der Leitungsorgane

Mit Ausnahme der DDR hat sich der Staat in allen WP-Ländern mehr oder weniger weitreichende Einflußmöglichkeiten auf die Besetzung religiöser Ämter gesetzlich vorgehalten.

Bulgarien: Art. 9 Abs. 3, 10, 12, 16 des Gesetzes vom 26.2.1949;

Polen: Art. 3 ff. Dekret vom 31.12.1956 über die Organisation und Besetzung von kirchlichen Stel-

len (Dz. U. 1957, Nr. 1, Pos. 6; deutsch: Voss — Anm. 25 —, S. 132 ff.);

Rumänien: Art. 20, 21 Dekret vom 3.8.1948; Art. 5 lit. g Dekret vom 13.7.1970 über Organisation und Funktionsweise des Kultusdepartements (BO I, Nr. 103/1970);

Sowjetunion: Art. 18, 19 Abs. 2 UdSSR-Instruktion vom 31.10.1968 über die statistische Erfassung der religiösen Vereinigungen, der Gebetshäuser und -gebäude sowie über das Verfahren bei der Registrierung der Exekutivorgane der religiösen Vereinigungen und Kulddiener (Kuroedov/Pankratov — Anm. 19 —, S. 133 ff.; deutsch: Luchterhandt — Anm. 66 —, S. 74 ff.); Art. 4 Abs. 3 UdSSR-Instruktion vom 16.3.1961 über die Anwendung der Kultgesetzgebung; Art. 14 VO über die religiösen Vereinigungen vom 8.4.1929 i. d. F. vom 23.6.1975;

Tschechoslowakei: §§ 1 ff. Gesetz vom 14.10.1949 über die wirtschaftliche Sicherstellung von Kirchen und religiösen Gemeinschaften durch den Staat (Sb. Nr. 218/1949); §§ 1 ff. der gleichnamigen RegierungsVO vom 18.10.1949 (Sb. Nr. 232/1949); RegierungsVO vom 25.10.1949 über die Funktion und Organisation des Staatlichen Amtes für kirchliche Angelegenheiten (Sb. Nr. 228/1949);

Ungarn: GVO Nr. 22/1957 über die Besetzung von kirchlichen Stellen; DVO der Regierung Nr. 23/1971 (VI.2.) Korm. betreffend die zur Besetzung der kirchlichen Stellen notwendigen Zustimmungen durch den Staat; die gleichnamige Verfügung des Staatlichen Kirchenamtes Nr. 1/1971 (X.15.) ÁEH.

Zur Besetzung der geistlichen Ämter und der leitenden Positionen in ihrer Verwaltung bedürfen die Religionsgemeinschaften in den betreffenden Ländern grundsätzlich der staatlichen Zustimmung. Sie ist Voraussetzung für die legale Amtsausübung. Im einzelnen bestehen jedoch gewisse Abstufungen:

In der UdSSR und in Rumänien entscheiden die zuständigen Staatsorgane einseitig nach freiem Ermessen. Letztlich gilt das auch für die ČSSR, wo die Verweigerung aufgrund „politischer“ Bedenken erfolgen darf. In Bulgarien bildet lediglich die — gleichfalls ermessensfreie — „Bestätigung“ bei den ausländischer Jurisdiktion unterstehenden Geistlichen eine Bedingung der Dienstaufnahme. Ob die in allen sonstigen Fällen erforderliche „Registrierung“ in der Praxis als bloße Ordnungsvorschrift behandelt wird, läßt sich nach den Unterlagen nicht beurteilen. In Ungarn werden die höchsten Ämter der katholischen, reformierten, lutherischen und israelitischen Religionsgemeinschaft einvernehmlich aufgrund besonders vereinbarter Verfahrensregeln besetzt. Bei den nachgeordneten Leitungspositionen und den leitenden Ämtern der sonstigen Religionsgemeinschaften können die Staatsorgane (Kultusminister; Präsident des Staatlichen Kirchenamtes) völlig frei entscheiden. Die Ortsgeistlichen sind nur meldepflichtig.

Noch liberaler ist die Regelung in Polen. Hier beschränkt sich das staatliche Mitbestimmungsrecht auf die geistlichen Leitungen der kirchlichen Verwaltungsbezirke. Erheben die Behörden gegen die ge-

meldeten Kandidaten in gesetzlicher Frist (drei Monate bzw. 30 Tage) keine „grundsätzlichen Bedenken“, ist die Zustimmung zur Besetzung erfolgt. Meinungsverschiedenheiten sind einvernehmlich zwischen Regierung (Amt für die Angelegenheiten der Konfessionen) und Kirchenleitung zu treffen.

Teilweise (Bulgarien, Polen, Rumänien, ČSSR) sind gewisse Eignungsvoraussetzungen geistlicher Würdenträger gesetzlich bestimmt: Staatsangehörigkeit, Besitz bürgerlicher und politischer Rechte, keine Vorstrafen, staatliche Zuverlässigkeit. In der ČSSR müssen die Geistlichen im übrigen „die allgemeinen Voraussetzungen für die Aufnahme in den Staatsdienst erfüllen“. Vor Amtsantritt haben die Geistlichen in Polen, in Rumänien, in der ČSSR und in Ungarn⁷⁷⁾ einen Treueid auf Volk und Staat abzulegen.

Der Staat kann seine Genehmigung zur Amtsausübung — teilweise unter denselben, teilweise unter qualifizierten Voraussetzungen — entziehen. In der UdSSR ist er dazu nur bei wiederholter Verletzung der Gesetze durch den Geistlichen berechtigt, was freilich keine echte Einschränkung des freien Ermessens, sondern nur ein Verbot sofortiger Amtsenthebung bedeutet. Nicht anders verhält es sich in Bulgarien, wo die Behörden an den *ordre public* gebunden sind (Verletzung der Gesetze, öffentliche Ordnung, gute Sitten, Arbeit gegen die demokratischen Einrichtungen des Staates). Am stärksten ist (abgesehen von der DDR) die Sicherung gegen einen willkürlichen Amtsentzug in Polen. Der Staat ist auf den — zu begründenden — Vorwurf der „staatsgefährdenden Tätigkeit“ beschränkt und muß die Absetzung bei der Religionsgemeinschaft beantragen. Erst ein rechtskräftiges Gerichtsurteil führt letztlich zum Verlust des Amtes.

Die dargestellten Regelungen räumen den staatlichen Behörden in der Mehrzahl der WP-Staaten (ČSSR, UdSSR, Rumänien, Bulgarien und — mit Abstrichen — auch Ungarn) eine so starke Machtstellung in den Personalangelegenheiten der Religionsgemeinschaften ein, daß der Staat die Besetzung der kirchlichen Stellen weitgehend nach seinem Gutdünken lenken und manipulieren kann, sei es, daß er die Beförderung oder Versetzung ihm mißliebiger Amtsträger oder aber die Absetzung bzw. Abwahl ihm genehmer Amtsträger verhindern, sei es, daß er den Aufstieg „seiner“ Kandidaten durchsetzen will. In welchem Ausmaß und mit welchen verhängnisvollen Auswirkungen auf die Religionsgemeinschaften er sich dieses Schlüsselinstrumentes zu deren Beherrschung bedient, hat im Falle der UdSSR der vertrauliche, an das ZK der KPdSU adressierte Bericht der Religionsaufsichtsbehörde von 1975 („Furov-Bericht“) vor aller Welt offenbar werden lassen⁷⁸⁾. Die destruktive politische Orientierung dieser staatlichen Personalpolitik, die sowohl dem Prinzip der Personalautonomie, als auch dem der Trennung von Staat und Kirche Hohn spricht, hat insbesondere dazu geführt, daß heute nahezu alle katholischen Diözesen in der UdSSR, in der ČSSR, in Rumänien und in Bulgarien entweder vakant oder nicht regulär besetzt sind, — ganz im Gegensatz zu Ungarn, wo zumindest die Besetzung der Bischofsstühle seit den 70er Jahren keine besonderen Schwierigkeiten mehr aufwirft⁷⁹⁾.

b) Anstellung von Dienstpersonal

In allen WP-Ländern sind die Religionsgemeinschaften kraft ihres Status' als juristische Personen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung befugt, für die Verrichtung nichtgeistlicher Dienstleistungen Personal einzustellen⁸⁰⁾. Sie unterliegen hierbei den Vorschriften des Arbeitsrechts, sofern es sich nicht um kirchliche Beamtenverhältnisse (DDR) oder um gewisse geistliche Dienstleistungen handelt (z. B. Kirchenmusiker, Katecheten). In der UdSSR sind kirchliche Angestellte insbesondere auch von der gewerkschaftlich vermittelten Sozialversicherung ausgeschlossen, wenn sie „an der Verrichtung religiöser Riten teilnehmen“.

Zur Mitentscheidung bei der Anstellung sind die Behörden nicht befugt. In Rumänien haben die Angestellten jedoch ebenfalls einen Treueid zu leisten.

c) Ausbildung von geistlichem Nachwuchs

Die rechtliche Möglichkeit, Nachwuchs für das geistliche Dienstpersonal in besonderen Lehranstalten oder Unterrichtsprogrammen auszubilden, ist in allen WP-Staaten vorgesehen. Ausdrücklich als Verfassungsrecht ist sie allein in Rumänien (Art. 30 Abs. 3) berücksichtigt. Ausgestaltung und Umfang des Rechts und die Intensität seiner staatlichen Regulierung sind von Land zu Land verschieden.

Bulgarien: Art. 14 Gesetz über die Glaubensbekenntnisse vom 26.2.1949;

DDR: §§ 20 ff. VO über die Aufgaben der Universitäten, wissenschaftlichen Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen mit Hochschulcharakter vom 25.2.1970 (GBL. II S. 189); Studienplan für die Gesamtstudieneinrichtung 'Theologie' zur Ausbildung an Universitäten der DDR, herausgegeben vom Minister für Hoch- und Fachschulwesen (1971);

Polen: Art. 87 ff. Gesetz über das Hochschulwesen vom 5.11.1958 i. d. F. vom 10.7.1973 (Dz. U. 1973, Nr. 32, Pos. 191); Gesetz über die Ausstattung der katholischen Universität Lublin mit den vollen Rechten staatlicher akademischer Schulen vom 9.5.1938 (Dz. U. 1938, Nr. 27, Pos. 242); Ministerratsbeschluß über die Verselbständigung der Abteilung Katholische Theologie der Universität Warschau vom 2.8.1954 (M. Fąka/Hrsg., Pánstwowo prawo wyznaniowe Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej. Wybor tekstów źródłowych (Staatliches Konfessionsrecht der Volksrepublik Polen. Textsammlung), Warschau 1978, S. 123);

Rumänien: Art. 44—54 Dekret über die allgemeine Ordnung der Religionsgemeinschaften vom 3.8.1948; Art. 5 lit. g Dekret über die Organisation und Funktionsweise des Kultusdepartements vom 13.7.1970;

Sowjetunion: Art. 11 lit. b, 12 UdSSR-Instruktion über die Anwendung der Kultgesetzgebung vom 16.3.1961; Art. 18 Satz 2 der RSFSR-VO über die religiösen Vereinigungen vom 8.4.1929 i. d. F. vom 23.6.1975;

Tschechoslowakei: § 12 Gesetz über die wirtschaftliche Sicherstellung von Kirchen und religiösen Ge-

meinschaften durch den Staat vom 14.10.1949; §§ 4, 30 RegierungsVO über die wirtschaftliche Sicherstellung von religiösen Gemeinschaften durch den Staat vom 18.10.1949; RegierungsVO über die theologischen Fakultäten vom 14.6.1950 (Sb. Nr. 112/1950); § 2 lit. e und f der RegierungsVO über die Funktion und Organisation des Staatlichen Amtes für kirchliche Angelegenheiten vom 25.10.1949 (Sb. Nr. 228/1949);

Ungarn: § 2 Abs. 1 DVO des Ministeriums für Religions- und Unterrichtswesen Nr. 8000/1948 zum Gesetz Nr. XXXIII/1948; GVO Nr. 23/1950 über die Ausgliederung der theologischen Fakultäten; deutsch: András/Morel, Bilanz (Anm. 4), S. 64 ff.; 77; § 2 Abs. 1 lit. b GVO Nr. 22/1957 über die Besetzung von kirchlichen Stellen; deutsch: Voss (Anm. 25), S. 254 ff.

Die Ausbildung des geistlichen Nachwuchses ist in den WP-Ländern auf dreierlei Weise organisiert:

(1) In Bulgarien, Rumänien, Ungarn und in der UdSSR — also in der Mehrzahl der Länder — geschieht die Ausbildung ausschließlich in besonderen geistlichen Lehranstalten (Seminare, Hochschulen, Akademien, usw.) der Religionsgemeinschaften unter Aufsicht des Staates. Die Gründung der Ausbildungsstätten ist von einer staatlichen Erlaubnis abhängig, deren Erteilung im freien Ermessen der Behörden liegt. Hiervon ist zugunsten der Religionsgemeinschaften bis heute in engen Grenzen Gebrauch gemacht worden. Praktisch besteht aber seit vielen Jahren ein *numerus clausus*. Die Anzahl der den Religionsgemeinschaften gestatteten Lehranstalten ist regelmäßig nach ihrer Größenordnung abgestuft. So bestehen in der UdSSR insgesamt 18 geistliche Ausbildungsstätten, von denen fünf der Russisch-Orthodoxen Kirche und drei der Islamischen Glaubensgemeinschaft gehören. Religionsgemeinschaften ohne überregionalen Zusammenschluß und Repräsentation sind grundsätzlich von dem Betrieb eigener Ausbildungsstätten ausgeschlossen. Davon betroffen sind die Gemeinden der **deutschen** Lutheraner und die jüdischen Kultusgemeinden. Die in Moskau bei der Choral-synagoge seit 1957 formell bestehende „Jeschiwah“ erhielt wegen der wenig später massiv einsetzenden administrativen Unterdrückung der Religionsgemeinschaften nicht die für den Lehrbetrieb erforderliche Ausstattung und ist auch seither nicht in Funktion gesetzt worden. Dafür haben die Behörden in seltenen Einzelfällen ein (Auslands-)Studium am Rabbiner-Kolleg in Budapest genehmigt⁸¹). Bei den in Ungarn (Budapest, Pécs, Debrecen) und Bulgarien (Sofia)⁸² bestehenden Ausbildungsstätten handelt es sich im wesentlichen um frühere theologische Fakultäten. In Budapest befindet sich die einzige Ausbildungsstätte für Rabbiner in den WP-Staaten mit durchschnittlich 10 Studenten⁸³).

Die Gründung eines katholischen Priesterseminars hat der bulgarische Staat bisher verweigert. 1982 erhielten zwei katholische Bürger erstmals eine Erlaubnis zum (Auslands-)Studium in Rom⁸⁴).

In Rumänien können die Religionsgemeinschaften theologische Seminare und Institute in Universitätsrang besitzen. Letztere sind gesetzlich limitiert; die Rumänische Orthodoxe Kirche darf zwei, die katholi-

sche und die protestantischen Kirchen dürfen jeweils ein theologisches Institut unterhalten. Der orthodoxen Kirche unterstehen darüber hinaus (sieben) geistliche Seminare⁸⁵).

Die Organisation und Lehrpläne der geistlichen Anstalten unterliegen, wohl mit Ausnahme Ungarns⁸⁶), der staatlichen Genehmigung und einer dichten Kontrolle. Die Funktionen werden von den staatlichen Religionsaufsichtsbehörden in ständiger und intensiver Beeinflussung der verantwortlichen religiösen Stellen wahrgenommen und namentlich in der UdSSR mit der Maßgabe ausgeübt, die politische Ergebnisorientierung von Lehrkörper und Studentenschaft gegenüber der Regierung durch eine entsprechende Gestaltung der Unterrichtsprogramme sicherzustellen⁸⁷).

Unter Einschluß von Ungarn muß die Ernennung der Lehrer vom Staat genehmigt werden. Seine Personalpolitik ist ausweislich der Praxis durchweg an dem Ziel ausgerichtet, nur solche Personen zuzulassen, die im Konfliktfalle die staatlichen über die religiösen Interessen stellen und sich behördlichem Druck gegenüber willfährig erweisen.

Die Zahl der Studienplätze wird von den Religionsaufsichtsbehörden limitiert, um den Religionsgemeinschaften die Gewinnung geistlichen Nachwuchses zu erschweren. Der staatlich verfügte künstliche *numerus clausus* liegt weit unter dem Bedarf der Religionsgemeinschaften und führt dazu, daß in jedem Jahr zahlreiche Studienbewerber abgewiesen werden. In der UdSSR kann die Religionsaufsichtsbehörde nicht-genehme Bewerber ohne weitere Begründung vom Studium ausschließen. Sie macht davon laufend Gebrauch, wenn es sich um entschiedene Gläubige und Personen mit mutmaßlich kritischer Einstellung gegenüber dem Regime handelt⁸⁸).

(2) In der **ČSSR** befinden sich die geistlichen Lehranstalten ausschließlich in der Regie des Staates; er trägt ihre Personal- und Sachkosten. Es handelt sich um Seminare und um verselbständigte, aus den Universitäten ausgegliederte theologische Fakultäten (Römisch-Katholische Fakultäten ‚Kyrill und Method‘ in Prag und Preßburg; Theologische Fakultät ‚Johannes Hus‘ in Prag für die Tschechoslowakische Hussitische Kirche; Evangelische Theologische Comenius-Fakultät in Prag für die evangelischen (Brüder-)Kirchen im tschechischen und die evangelisch-theologische Fakultät in Preßburg für die evangelischen Kirchen im slowakischen Landesteil sowie die Theologische Fakultät in Presöv für die orthodoxe Kirche). Die innere Ordnung der Lehranstalten ist gesetzlich bestimmt (VO Sb. Nr. 112/1950). Sie werden von Dekanen und Lehrkräften geleitet, die vom Staat eingesetzt und besoldet werden und den Status von Staatsbediensteten besitzen. Die Oberleitung der Lehranstalten liegt beim „Staatlichen Amt für kirchliche Angelegenheiten“. Es entscheidet auch über die Aufnahme der Studenten, — „unter Berücksichtigung (!) des Bedarfs der Religionsgemeinschaften“.

(3) Die Situation in der **DDR** und in **Polen** ist durch ein Nebeneinander von geistlichen Lehranstalten in staatlicher und in kirchlicher Leitung gekennzeichnet. An den sechs (Alt-)Universitäten in der **DDR** be-

stehen „Sektionen“ für Theologie. Sie sind an die Stelle der anfänglich von der SMAD garantierten theologischen Fakultäten getreten⁸⁹⁾ und werden ohne rechtliche Mitwirkung der Kirchen von dem zuständigen Minister für Hoch- und Fachschulwesen geleitet.

Auf kirchlicher Seite bestehen zahlreiche Seminare für verschiedene katechetische und diakonische Dienste, Predigerseminare und — beim „Bund der evangelischen Kirchen in der DDR“ — (seit 1950/1953) drei kirchliche Hochschulen (Berlin/Ost; Naumburg; Leipzig). Sie haben ihre Rechtsgrundlage unmittelbar in der den Religionsgemeinschaften durch Art. 39 Abs. 2 DDR-Verf. eingeräumten Organisationsautonomie und wirken ausschließlich unter kirchlicher Aufsicht.

In **Polen** kann der Staat die Gründung nichtstaatlicher Hochschulen genehmigen, wenn die Organisationen die personelle und materielle Ausstattung der beantragten Lehranstalt einen den staatlichen Hochschulen (Universitäten) vergleichbaren Standard garantieren. Rechtsgrundlage ist das von dem zuständigen Minister bestätigte Hochschulstatut. Die Aufsicht des Staates ist auf die Rechtmäßigkeit bzw. auf die Vergleichbarkeit mit dem staatlichen Hochschulstandard beschränkt. Unter diese Bestimmungen fällt die katholische Universität Lublin⁹⁰⁾. Daneben erfolgt im Bereich der katholischen Kirche die Ausbildung Geistlicher an Seminaren, Akademien und an der Krakauer Päpstlichen Theologischen Fakultät, deren Rechtsstatus noch der näheren Klärung in Verhandlungen zwischen dem polnischen Staat und dem Hl. Stuhl bedarf.

Einige kleinere Religionsgemeinschaften besitzen für die Ausbildung geistlichen Nachwuchses Seminare.

Unter staatlicher Leitung befindet sich demgegenüber die Katholische Theologische Akademie in Warschau, die 1954 aus der theologischen Abteilung der Universität gebildet wurde; sie untersteht dem Ministerium für Hochschulbildung.

5. Finanzielle und wirtschaftliche Handlungsfreiheit

Bestimmungen über die finanziellen Mittel der Religionsgemeinschaften und eine auf ihre Aufgaben bezogene wirtschaftliche Tätigkeit sind in keiner Verfassung der WP-Staaten enthalten. Verhältnismäßig breiten Raum nehmen diese Fragen hingegen in der nachgeordneten Gesetzgebung ein. Die Regelungen weisen länderspezifisch zum Teil erhebliche Unterschiede auf. Was die Herkunft der finanziellen Mittel anbetrifft, haben alle Religionsgemeinschaften grundsätzlich das vom Staat teils ausdrücklich, teils konkludent anerkannte, in ihren Statuten und in weiteren autonomen Vorschriften konkretisierte Recht, sich aus Abgaben ihrer Mitglieder zu unterhalten⁹¹⁾. In der **UdSSR** ist es auf die Sammlung von Opfergaben im Kultgebäude beschränkt⁹²⁾, womit die Festlegung von regelmäßig wiederkehrenden Mitgliedsbeiträgen ausgeschlossen wird. Eine solche Beschränkung gilt in den anderen WP-Staaten nicht. Zum Teil ist die Annahme von Spenden aus dem Ausland genehmigungspflichtig⁹³⁾.

In der **UdSSR**, in Rumänien und in der **DDR** ist den Religionsgemeinschaften die zwangsweise Einziehung von Beiträgen untersagt; es gilt das Prinzip absoluter Freiwilligkeit⁹⁴⁾.

Ein Teil der Einnahmen der Religionsgemeinschaften stammt aus Gebühren für religiöse Amtshandlungen (Taufen, Eheschließungen, Begräbnisse usw.) und Verwaltungsmaßnahmen⁹⁵⁾.

In allen WP-Staaten ist es den Religionsgemeinschaften gestattet, durch Nutzung ihres Vermögens und dessen wirtschaftliche Verwertung Einnahmen zu erzielen, insbesondere durch den Verkauf sakraler Gegenstände⁹⁶⁾ (Devotionalien, Kerzen, Heiligenbilder usw.), durch die Nutzung von Eigentum an Grund und Boden⁹⁷⁾, durch die Unterhaltung von Friedhöfen⁹⁸⁾, durch den Verkauf von Publikationen⁹⁹⁾ usw.

Mit Ausnahme der **UdSSR**¹⁰⁰⁾ und **Polens**¹⁰¹⁾ leisten die betreffenden Staaten den Religionsgemeinschaften finanzielle Unterstützungen, und zwar sowohl in Form von Zuschüssen zu bestimmten kirchlichen Einrichtungen (Lehranstalten, Kindergärten)¹⁰²⁾ bzw. Ausgabenkomplexen (z. B. Personalkosten)¹⁰³⁾, als auch durch regelmäßige Finanzzuweisungen in bestimmter Höhe¹⁰⁴⁾.

Völlig aus dem Rahmen fällt die **ČSSR**. Dort trägt grundsätzlich der Staat den gesamten ordentlichen und außerordentlichen Unterhaltsaufwand der Religionsgemeinschaften, namentlich die Kosten für das geistliche Personal (unter Einschluß der theologischen Stipendien), für die gottesdienstlichen Einrichtungen, geistlichen Lehranstalten und die Verwaltung¹⁰⁵⁾, wobei sich der effektive Staatsanteil aus der (eventuellen) Differenz zwischen den kirchlichen Einnahmen und den Ausgaben errechnet¹⁰⁶⁾.

In der Mehrzahl der WP-Länder unterliegt die finanzielle und wirtschaftliche Tätigkeit der Religionsgemeinschaften einer weitreichenden Staatsaufsicht. Sie ist am stärksten in der **ČSSR**, wo „alle wichtigen vermögensrechtlichen Handlungen“ der Religionsgemeinschaften unter dem Genehmigungsvorbehalt des Staates stehen, das betreffende Vermögen laufend kontrolliert wird, die Budgets der Religionsgemeinschaften nach den „Grundsätzen des Staatsbudgets“ aufgestellt und den staatlichen Finanzbehörden zur Prüfung und Bewilligung vorgelegt werden müssen. Die staatlichen Befugnisse unterliegen keinerlei Einschränkungen.

In Rumänien ist eine haushaltsmäßige Entlastung der Religionsgemeinschaften und ihrer Untergliederungen erst nach Prüfung durch den Staat möglich¹⁰⁷⁾. Kaum weniger weitreichend ist die Kontrolle in Bulgarien¹⁰⁸⁾ und in der **UdSSR**, wo der Staat seine Finanzaufsicht jedoch primär für die Feststellung ausüben soll, ob die Nutzung des Vermögens ordnungsgemäß erfolgte und die Besteuerung des geistlichen Personals von zutreffenden Unterlagen ausging¹⁰⁹⁾.

6. Freiheit religiöser Versammlungen und gottesdienstlicher Handlungen

Das Recht, Kulthandlungen zu vollziehen, ist den Religionsgemeinschaften in allen WP-Staaten durch die Verfassung und nachgeordnete Rechtsvorschriften garantiert:

Bulgarien: Art. 53 Verf.; Art. 2 Abs. 2, 7, 17, 18, 27 Gesetz über die Glaubensbekenntnisse vom 26.2.1949; Art. 165 StGB;

DDR: Art. 39 Verf.; § 3 Abs. 6 lit. c der VeranstaltungsVO vom 30.6.1980; § 133 Abs. 2 StGB;

Polen: Art. 82 Verf.; Art. 1 Abs. 2, 4 Abs. 1 Ziff. 7—9, 8 Abs. 1 Gesetz vom 29.3.1962 über Versammlungen; Art. 194, 196 StGB;

Rumänien: Art. 30 Verf.; Art. 6, 26, 27 Dekret vom 3.8.1948 über die allgemeine Ordnung der Religionsgemeinschaften; Art. 318 StGB;

Sowjetunion: Art. 52 Verf.; Art. 5 Dekret vom 23.1.1918 über die Trennung der Kirche vom Staat und der Schule von der Kirche; Art. 3, 6, 7, 9, 10 UdSSR-Instruktion vom 16.3.1961 über die Anwendung der Kultgesetzgebung; Art. 17, 57-61 RSFSR-VO vom 8.4.1929 i. d. F. vom 23.6.1975; Art. 142, 143, 227 StGB RSFSR und die entsprechenden Strafvorschriften der anderen Unionsrepubliken;

Tschechoslowakei: Art. 32 Verf.; § 10 VO des Innenministers vom 20.9.1951 über die freiwilligen Organisationen und Versammlungen; verbindliche Rechtsauskunft des Sekretariats für kirchliche Angelegenheiten beim Kulturministerium der ČSSR (Az. 10.545/1983-VII) vom 2.6.1983, Text: Informace o cirkvi (Informationen über die Kirche) 1983, Nr. 9; deutsch: Voss (Anm. 25), S. 232 ff.; §§ 178, 236 StGB;

Ungarn: § 63 Verf.; Vereinbarungen mit der Reformierten (7.10.1948), Lutherischen (14.12.1948) und Römisch-Katholischen Kirche (30.8.1950) sowie der Israelischen Kultusgemeinde (7.12.1948), Texte: F. Spiegel-Schmidt, Die protestantischen Kirchen in Ungarn 1939—1950, o. O. und o. J., Beilagen; J. Morel/E. András, Handbuch des ungarischen Katholizismus, Wien 1984, S. 250 ff.

a) Kulthandlungen in geschlossenen Räumen

In allen WP-Ländern dürfen die (zugelassenen) Religionsgemeinschaften ohne besondere Erlaubnis gottesdienstliche Handlungen in ihren zu diesem Zweck gewidmeten Räumlichkeiten vollziehen. Rituelle Umzüge um das Kultgebäude sind in der UdSSR ausdrücklich einbezogen. In Bulgarien und Rumänien ist die Verwendung der nationalen bzw. Sakralsprache garantiert. Die Kulthandlungen dürfen nicht gegen die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Sittlichkeit verstoßen. Im Falle der nichtzugelassenen Religionsgemeinschaften (vgl. oben IV. 2. a)) ist ein solcher Verstoß bereits aufgrund der formalen Illegalität der Organisation indiziert; eine materielle Rechtswidrigkeit der Kulthandlung selbst braucht nicht vorzuliegen¹¹⁰⁾. In der Sowjetunion sind gewisse Erscheinungen des Reliquienkultes (Wunderheilungen, Prophe-

tentum) als „Täuschungshandlungen, um religiösen Aberglauben in den Volksmassen zu erregen“, strafbar.

Die Verrichtung von Kulthandlungen in Privatwohnungen (Haustaufen usw.) ist in der ČSSR und in der UdSSR (hier mit Ausnahme des Besuches Schwerkranker und Sterbender) erlaubnispflichtig. Die Erteilung liegt im freien Ermessen der Behörde. Übertretungen werden strafrechtlich verfolgt¹¹¹⁾.

In tatsächlicher Hinsicht läßt sich feststellen, daß die traditionellen Riten und Gottesdienstformen der **zugelassenen** Religionsgemeinschaften im Berichtszeitraum insgesamt ohne wesentliche Einschränkungen vollzogen werden konnten. Eine Ausnahme gilt für Bulgarien, wo die Behörden den Vollzug der moslemischen Riten (Beschneidung, Eheschließungen, rituelle Leichenwaschungen usw.) mit Strafmaßnahmen ahndeten¹¹²⁾.

Ein Sonderproblem stellt die gottesdienstliche **Predigt** dar. Hier überschneidet sich die religiöse Bekenntnis- und Verkündigungsfreiheit mit der allgemeinen Meinungsfreiheit und ihren Schrankenregelungen (vgl. den Abschnitt A — D. Blumenwitz). In Bulgarien, in Rumänien, in der ČSSR und in der UdSSR treten insofern besondere Schranken hinzu, als die Verteidigung der Religion (Apologetik) durch kritische Gegenangriffe auf den Staatsatheismus von den Behörden unter Umständen mit dem Entzug der staatlichen Konzession (Berufsverbot), in ungünstigeren Fällen mit Strafmaßnahmen beantwortet wird¹¹³⁾.

In der **Sowjetunion** sind den Gemeinden sämtliche, traditionell vor allem von Laien getragene, irgendwie religiös gebundene Aktionsformen untersagt: „Spezielle Kinder-, Jugend- oder Frauengebets- und andere Versammlungen“, „allgemeine Bibel-, Literatur-, Handarbeits-, Arbeits-, religiöse Lehr- und sonstige Versammlungen, Gruppen, Kreise, Abteilungen“, „Ausflüge und Kinderspielplätze“, „Bibliotheken und Lesesäle“ (Art. 17 lit. c der VO 1929/1975).

b) Kulthandlungen unter freiem Himmel

Die Verrichtung religiöser Handlungen im Freien (Prozessionen, Festgottesdienste usw.) bedarf in allen WP-Ländern grundsätzlich der staatlichen Erlaubnis. Ausnahmen bestehen regelmäßig für Beerdigungen auf Friedhöfen. Abgesehen von Polen liegt die Entscheidung im freien Ermessen der Behörde. In der **UdSSR** ist die Organisation von Wallfahrten zu religiösen Heiligtümern (auf dem Territorium des Landes) verboten¹¹⁴⁾. Teilnehmer werden, von administrativen Sanktionen abgesehen, unter Umständen wegen „Landstreicherei“ (Art. 209 StGB RSFSR) bestraft. In der **ČSSR** wird der Genehmigungsvorbehalt dazu ausgenutzt, die Durchführung von Wallfahrten willkürlich zu behindern¹¹⁵⁾.

c) Religionsausübung in öffentlichen Institutionen (Anstaltsseelsorge)

Die Möglichkeit von Bürgern, ihre Religion auch in öffentlichen bzw. staatlichen Institutionen, etwa in **Krankenhäusern** oder Strafanstalten, auszuüben, wird in keiner Verfassung der WP-Staaten erwähnt. Der genannte Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche (siehe oben S. 143) spricht eher dagegen, da er als Vorbehalt zur Abwehr religiöser Einflüsse auf den ‚Staat‘ interpretiert wird. Insgesamt besteht daher eine starke Tendenz, die Religionsausübung innerhalb von öffentlichen Institutionen restriktiv zu behandeln und bestenfalls auf ein unumgänglich erscheinendes Minimum zu beschränken. In der UdSSR ist die Religionsausübung nicht nur in staatlichen, sondern auch in „gesellschaftlichen“ und „genossenschaftlichen“ Einrichtungen ausdrücklich verboten¹¹⁶⁾. Eine Ausnahme gilt lediglich für die Spende der Sakramente an Sterbende und Schwerkranke auf deren Bitten nach Verfahrensbestimmungen der Krankenhausleitungen¹¹⁷⁾. Die Erteilung der Erlaubnis liegt in deren freiem Ermessen; nicht selten wird sie grundlos verweigert¹¹⁸⁾.

In der DDR hat die Begegnung des Staatsratsvorsitzenden mit der Führung der evangelischen Kirchen vom 6.3.1978 zu einer weitgehend reibungslosen Durchführung der Seelsorge an Kranken und Alten in staatlichen Einrichtungen geführt¹¹⁹⁾.

In **Polen** liegt die Krankenhausseelsorge in den Händen hauptamtlicher Geistlicher, die vom Staat besoldet werden und ihren Dienst einvernehmlich mit den Krankenhausleitungen sowohl durch Anstaltsgottesdienste, als auch in persönlicher Betreuung wahrnehmen¹²⁰⁾. In den anderen WP-Staaten ist die Krankenhausseelsorge ebenfalls zulässig. Zwar liegen über die Modalitäten keine detaillierten Angaben vor, doch kann davon ausgegangen werden, daß sie — im Prinzip ebenso wie in der UdSSR — lediglich auf individuellen Wunsch der Kranken statthaft ist. Keine besonderen Schwierigkeiten ergeben sich hier für die Praxis in Ungarn. Ob es sich in Rumänien und Bulgarien ebenso verhält, ist unklar, aber eher unwahrscheinlich.

Wesentlich ungünstiger ist das Bild hinsichtlich der Seelsorge in **Strafanstalten**. In der UdSSR, in der CSSR, in Rumänien, in Bulgarien und Ungarn wird das Recht zur Religionsausübung bei den Rechten des Strafgefangenen nicht erwähnt¹²¹⁾. Die dezidiert marxistisch-leninistische Ausrichtung der Bestimmungen über die Resozialisierung lassen auch in der Tat für eine Religionsausübung keinen Raum¹²²⁾. In der UdSSR ist die Strafanstaltsseelsorge gänzlich ausgeschlossen¹²³⁾. Die Anstaltsbibliotheken enthalten keine religiöse Literatur; Gefangenen wird sie — unter Einschuß der Bibel — weggenommen; Äußerungen individueller Religionsausübung werden disziplinarisch geahndet.

In Polen ist die (ohne staatliche Finanzierung durchgeführte) Seelsorge in Untersuchungshaft- und Strafanstalten in allen wesentlichen Einzelheiten geregelt. Staatliches Vollzugsinteresse und Religionsfreiheit sind zum Ausgleich gebracht¹²⁴⁾. Die Regelungen

wurden nach Verhängung des Kriegsrechts auch auf die „Internierten“ ausgedehnt¹²⁵⁾.

In der DDR ist das Recht des Strafgefangenen auf Religionsausübung gesetzlich anerkannt (§ 34 Abs. 2, § 43 Abs. 2 StrafvollzugsG vom 7.4.1977, GBl. I S. 109), allerdings an die „Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft“ geknüpft. Auch im Falle der Anstaltsseelsorge, die in den 60er Jahren nahezu unterbunden worden war, haben sich nach dem ‚Spitzengespräch‘ beim Staatsratsvorsitzenden vom 6.3.1978 die verfahrensmäßigen Voraussetzungen durchgreifend verbessert¹²⁶⁾. In der Praxis bestehen heute noch vielfach Schwierigkeiten und Konflikte bei der Durchsetzung des Rechts, weil die Anstaltsleitungen den Verurteilten in der Regel nicht von seinem Recht in Kenntnis setzen, seine eventuelle spätere Bitte um Zulassung zur religiösen Betreuung aber mit der Begründung zurückweisen, die Religionszugehörigkeit und der Wunsch der Teilnahme am Gottesdienst hätten sofort bei Strafantritt mitgeteilt werden müssen.

7. Religionsunterricht

Ein Recht der Religionsgemeinschaften auf religiöse Unterweisung ihrer Mitglieder findet sich in keiner Verfassung der WP-Staaten. Auf dieser Ebene wird im Gegenteil durchgängig der rein weltliche, ‚sozialistische‘ Charakter des öffentlichen Bildungswesens zum Ausdruck gebracht (vgl. oben Anm. 15). Nach dem Prinzip der Trennung von Kirche und Schule (dazu IV. 1.) besteht in allen WP-Ländern die mehr oder weniger ausgeprägte Tendenz, den Religionsunterricht an den Rand zu drängen oder ganz zu unterbinden. Ungeachtet dieser im wesentlichen übereinstimmenden Systemvoraussetzung sind die mit Ausnahme der DDR überall bestehenden Regelungen der religiösen Unterweisung der Jugend durch die Religionsgemeinschaften außerordentlich unterschiedlich:

Bulgarien: Art. 20 Abs. 2 Gesetz über die Glaubensbekenntnisse vom 26.2.1949;

Polen: VO des Bildungsministeriums vom 19.8.1961 über die Führung von katechetischen Punkten (Text: Fąka — Anm. 4 —, S. 77 ff.);

Rumänien: Art. 30 Abs. 3 Verf.; Art. 44–52 Dekret über die allgemeine Ordnung der Religionsgemeinschaften vom 3.8.1948;

Sowjetunion: Art. 10 lit. a UdSSR-Instruktion vom 16.3.1961 über die Anwendung der Kulturgesetzgebung; Art. 9 Satz 3 Dekret vom 23.1.1918 über die Trennung der Kirche vom Staat und der Schule von der Kirche; Art. 17 lit. c, 18 der RSFSR-VO vom 8.4.1929 i. d. F. vom 23.6.1975;

Tschechoslowakei: § 5 Gesetz über die wirtschaftliche Sicherstellung von Kirchen und religiösen Gemeinschaften durch den Staat vom 14.10.1949; § 14 der gleichnamigen RegierungsVO vom 18.10.1949; § 2 lit. e und f der RegierungsVO über die Funktion und Organisation des staatlichen Amtes für kirchliche Angelegenheiten vom 25.10.1949;

Ungarn: GVO Nr. 5/1949 über den Religionsunterricht; RegierungsVO Nr. 21/1957 (III.24.) Korm. über den Religionsunterricht; Durchführungsverfügung des Bildungsministers Nr. 39/1957 (M.K.S.) MM. zur RegierungsVO Nr. 21/1957 über den Religionsunterricht; GVO Nr. 34/1950 über die Tätigkeitserlaubnis der geistlichen Orden; Verfügung des Präsidenten des Staatlichen Kirchenamtes vom 6.12.1974 über die einheitliche Regelung des Religionsunterrichts (der Katechese) in der Kirche (Inhalt stimmt mit der Vereinbarung zwischen dem Staatlichen Kirchenamt und dem Katholischen Episkopat vom 14.10.1974 überein, vgl. Révész — Anm. 9 —, S. 174).

In der Sowjetunion, in Bulgarien und in Rumänien ist den Religionsgemeinschaften die Durchführung religiöser Unterrichtsveranstaltungen, mit Ausnahme der Heranbildung geistlichen Nachwuchses (dazu IV. 4. c)), verboten¹²⁷⁾. Religionsunterricht ist hier nur im Rahmen der Familie möglich (dazu III.3.).

In der DDR gilt die Unterweisung als zum Kernbereich religiösen Lebens gehörig und fällt daher unmittelbar unter die Garantie kirchlicher Organisationsautonomie. Von staatlichen Verfahrensregelungen ist nichts bekannt. Die Durchführung katechetischer Veranstaltungen erleidet in der Praxis allerdings dadurch unter Umständen fühlbare Behinderungen, daß die pflichtmäßigen außerschulischen Freizeitprogramme der FDJ und der „Jungen Pioniere“ unbedingten Vorrang genießen¹²⁸⁾.

In Polen ist die religiöse Gemeindekatechese 1961 einer staatlichen Verfahrensordnung unterworfen worden. Der Religionsunterricht kann lediglich in „katechetischen Punkten“ erteilt werden, die von den Administrationen der Pfarrgemeinden eingerichtet werden und der behördlichen Registrierung sowie eines staatlich ermächtigten Katecheten bedürfen, um tätig werden zu können. Sie unterstehen der Aufsicht des Bildungsministeriums. Die Pfarrgemeinden dürfen von den Erziehungsberechtigten keine Vergütung erheben, erhalten zum Ausgleich jedoch einen staatlichen Zuschuß in gesetzlich festgelegter Höhe. Die praktische Bedeutung dieser einschneidenden Reglementierung des Religionsunterrichts dürfte sehr gering sein. Die katholische Kirche jedenfalls hat sich erfolgreich geweigert, die Vorschriften zu befolgen, und führt ihre religiösen Unterrichtsprogramme nach eigenem Ermessen durch.

In Ungarn gibt es Religionsunterricht in zwei verschiedenen Formen:

(1) Zum einen bietet der Staat ‚Religion‘ als freiwillige Unterrichtsveranstaltung außerhalb der regulären Unterrichtszeit in den öffentlichen Schulen an. Zugelassen sind nur Schüler, die aufgrund der Anmeldung eines Erziehungsberechtigten eingeschrieben wurden. Die organisatorische Durchführung des Religionsunterrichts, die Auswahl und Bestellung der Religionslehrer und die Aufsicht über sie werden von den Schulbehörden und der jeweiligen Kirche gemeinsam wahrgenommen, wobei freilich der Staat in allen Fragen die letzte Entscheidung inne hat. Der Religionslehrer wird zwar vom Staat bezahlt, gehört aber nicht zum Lehrkörper; er darf die Schule nur zum

Zwecke des Unterrichts betreten. Die Unterrichtsgenehmigung kann ihm entzogen werden, wenn er eine verfassungsfeindliche Haltung einnimmt. Der Religionsunterricht hat sich auf ein vom Bildungsminister genehmigtes Lehrbuch zu stützen. Die starke Reglementierung des Unterrichts und ihre dominierende Stellung hat es den Behörden in der Praxis leicht gemacht zu erreichen, daß sowohl Lehrer, als auch Eltern (und Schüler) den Religionsunterricht als eine Belastung empfinden. Infolgedessen ist die Beteiligung auf ca. 5% der Schulkinder (im Landesdurchschnitt) abgesunken¹²⁹⁾.

(2) Zum anderen existiert seit 1975 eine verbindliche Regelung des von den Kirchen in ihren Räumen eigenständig durchgeführten Religionsunterrichts. Er ist auf zwei Wochenstunden begrenzt, kann nach Altersgruppen gegliedert erteilt werden und darf mit schulischen Veranstaltungen nicht kollidieren. Ort und Zeit sind daher dem örtlichen Rat zu melden. Eine besondere Staatsaufsicht ist im übrigen nicht vorgesehen. Die Katholische Kirche verfügt außerdem über acht konfessionelle Gymnasien (Mittelschulen), die unter der Leitung der (einzig zugelassenen Schul-)Orden stehen (dazu Anm. 47) und der Staatsaufsicht unterliegen¹³⁰⁾.

In der ČSSR schließlich ist die Durchführung von Religionsunterricht nach dem Gesetz ausschließlich dem Staat vorbehalten. Er ist freiwilliges Unterrichtsfach, zu welchem die Kinder von den Erziehungsberechtigten angemeldet werden, und wird von Laien oder staatlich konzessionierten Geistlichen erteilt. Andere, von den Religionsgemeinschaften eigenverantwortlich durchgeführte Unterrichtsformen gelten als rechtswidrig und werden strafrechtlich verfolgt¹³¹⁾. In der Praxis macht der Staat beträchtliche Anstrengungen, um die Eltern zur Zurücknahme der Anmeldungen zu bewegen. In der Regel geschieht dies durch Einschaltung des Klassenlehrers. Seine Intervention ist vielfach erfolgreich. Speziell die Katholische Kirche versucht daher, einen gewissen Ausgleich über die Abhaltung sogenannter Wortgottesdienste zu schaffen¹³²⁾.

8. Herausgabe von Publikationen

Eine besondere Garantie religiöser Publikationstätigkeit enthält keine Verfassung der WP-Staaten. Für die Religionsgemeinschaften gelten hier teils die allgemeinen Mediengesetze (vgl. Abschnitt A — D. Blumenwitz), teils religionsrechtliche Sonderbestimmungen. Im Prinzip ist das Verfassen und die Verbreitung religiöser Publikationen in allen WP-Staaten zulässig. Die rechtlichen Voraussetzungen und praktischen Möglichkeiten hierzu sind indes länderspezifisch recht unterschiedlich. Als allgemeiner Grundsatz gilt, daß religiöse Publikationen nur derjenige verbreiten darf, der hierfür eine besondere staatliche Erlaubnis besitzt. Hinsichtlich der Gründung religiöser Verlage wird durchweg auf die allgemeinen Bestimmungen verwiesen¹³³⁾. Die Erlaubnis kann versagt oder nachträglich entzogen werden, wenn die Veröffentlichungen gegen den ordre public verstoßen. In der UdSSR

ist eine entsprechende Bindung der Behörden nicht normiert.

In der **ČSSR** befindet sich das gesamte religiöse Publikationswesen in der Regie des Staates. Je ein „Kirchlicher Zentralvertrag“ für den tschechischen und den slowakischen Landesteil unter der Leitung des Staatlichen Amtes für kirchliche Angelegenheiten besorgen die religiösen Veröffentlichungen. Zum Teil wird das Amt unmittelbar als Herausgeber, insbesondere eines Amtsblattes für Geistliche, tätig¹³⁴⁾.

In tatsächlicher Hinsicht verfügen alle größeren Religionsgemeinschaften über zentrale Verlagseinrichtungen zur Herausgabe periodischer und nichtperiodischer Literatur. Im einzelnen bestehen jedoch zwischen den Ländern beträchtliche Unterschiede. Während in der DDR, in der ČSSR und in Ungarn die kirchliche Presse zwar relativ auflagenschwach ist, aber eine beachtliche Vielfalt aufweist¹³⁵⁾ und die Presse der Katholischen Kirche in Polen¹³⁶⁾ zunehmend stärker und einflußreicher geworden ist, sind die Publikationsmöglichkeiten in Rumänien, Bulgarien und in der UdSSR sehr, zum Teil äußerst beschränkt. Für die mindestens 20 Millionen Anhänger zählende Russisch-Orthodoxe Kirche erscheinen in der UdSSR lediglich zwei Monatszeitschriften in einer Gesamtauflage von höchstens 20 000 Exemplaren, von denen noch ein beträchtlicher Teil in das Ausland verschickt wird¹³⁷⁾.

Die religiösen Publikationen unterliegen durchweg der **Zensur**, deren Handhabung in den Ländern jedoch unterschiedlich streng ist. Teilweise ist die Vorzensur ausdrücklich angeordnet¹³⁸⁾. Im übrigen gelten die allgemeinen Bestimmungen. Die in der Sowjetunion von der Religionsaufsichtsbehörde ausgeübte Spezialzensur ist besonders repressiv und steht ganz im Dienste atheistischer Zwecksetzung¹³⁹⁾.

9. Sozialkaritative Tätigkeit

Die sozialkaritative Arbeit ist als ein Aspekt der Religionsfreiheit in keiner Verfassung der WP-Staaten anerkannt. Auch hier wirkt sich das Trennungsprinzip restriktiv aus, nämlich die Tätigkeit der Religionsgemeinschaften möglichst auf den sakralen Bereich zu beschränken, die Sorge für das diesseitige ‚Wohl‘ des Menschen hingegen dem ‚Staat‘ vorzubehalten. Dementsprechend ist in der Mehrzahl der WP-Staaten sozialkaritative Tätigkeit auf religiöser Grundlage untersagt, definitiv in der UdSSR und Bulgarien, konkludent in der ČSSR und in Rumänien¹⁴⁰⁾. Zuwiderhandlungen werden zum Teil mit administrativen Sanktionen, zum Teil (ČSSR) strafrechtlich verfolgt¹⁴¹⁾.

Grundsätzlich zulässig ist sozialkaritative Arbeit in der DDR, in Polen und in Ungarn. In der **DDR** bildet sie heute nicht nur einen unangefochtenen Teil der kollektiven Religionsausübung, sondern erfreut sich seit den 70er Jahren ausdrücklicher staatlicher Anerkennung und wird, insbesondere auf dem Gebiet der Behindertenfürsorge, vom Staat finanziell unterstützt¹⁴²⁾. Die entsprechende Fachausbildung kirchlicher Mitarbeiter ist durch „Vereinbarungen“ (Art. 39 Abs. 2 Satz 2 Verf.) geregelt¹⁴³⁾.

In **Polen** unterhalten einige Religionsgemeinschaften sozialkaritative Einrichtungen, insbesondere Fürsorgeheime, unter anderem für ältere kirchliche Mitarbeiter¹⁴⁴⁾. In den letzten Jahren beteiligt sich die Katholische Kirche mit ausdrücklicher Billigung des Staates vermehrt an der Lösung drängender sozialer Aufgaben (z. B. Drogenbekämpfung)¹⁴⁵⁾.

In **Ungarn** erkannte der Staat das Recht der Kirchen zu sozialkaritativer Arbeit in den 1948 bis 1950 geschlossenen Vereinbarungen an¹⁴⁶⁾. Praktisch konnte es sich lange Jahre nur in sehr bescheidenem Rahmen entfalten. Namentlich im Falle der Katholischen Kirche beschränkte sie sich nach der Auflösung der Orden (1950) auf die Heimbetreuung von ehemaligen Organsmitgliedern, pensionierten Geistlichen und kirchlichen Mitarbeitern. Die Kirchen haben diakonische Verwaltungen eingerichtet (z. B. „Katholischer Sozialer Hilfsdienst“), die heute, teilweise mit staatlicher Unterstützung, auch Einrichtungen zur Betreuung von Laien (Alten-, Behinderten- und Erholungsheime) unterhalten¹⁴⁷⁾.

V. Bewertung

Vom Standpunkt des Völkerrechts aus gibt die innerstaatliche Rechtslage auf dem Gebiet der Religions- bzw. Weltanschauungsfreiheit in den WP-Ländern zu zahlreichen kritischen Bemerkungen Anlaß:

Was den **individualrechtlichen Aspekt** betrifft, verstoßen alle WP-Staaten gegen das vorbehaltlos geltende Verbot, Zwang in religiösen (weltanschaulichen) Angelegenheiten anzuwenden, indem sie sämtlich die Anhänger der Religionsgemeinschaften in weiten Teilen des Berufslebens, speziell in Erziehung, Bildung, Kultur und Wissenschaft, generell bei der Besetzung leitender Positionen sowie in den politischen Institutionen und Organisationen wegen ihrer angeblich mangelnden Eignung benachteiligen und dadurch starken Druck auf ihre Bereitschaft zum religiösen Bekenntnis ausüben.

In der UdSSR, in der ČSSR, in Rumänien und in Bulgarien erfüllt die massive atheistisch-antireligiöse Propaganda der mit staatlicher Autorität ausgestatteten Medien bereits für sich gesehen den Tatbestand des unzulässigen (psychischen) Druckes. Die stärkste Verletzung des völkerrechtlichen Verbots der Zwangsanwendung stellt das in der UdSSR seit Jahrzehnten funktionierende, partei-staatlich gelenkte System der „individuellen Arbeit mit den Gläubigen“ dar.

Eine die freie religiös-weltanschauliche Entscheidung des jungen Menschen beeinträchtigende Maßnahme bedeutet die in allen WP-Staaten vorgenommene Indienstnahme der öffentlichen Pflichtschule für das Programm einer staatlich betriebenen Atheisierung der Bevölkerung.

Soweit die individuelle bzw. private Religionsausübung zum forum externum gehört und mithin Einschränkungen unterliegt (Art. 18 Abs. 3 IPBPR), ist deren in der UdSSR und in der ČSSR verordnetes Maß nicht mehr mit dem ordre-public-Vorbehalt des Art.

18 Abs. 3 vereinbar. Es ist bereits fraglich, ob er die Genehmigungsbefähigung von religiösen Zeremonien in Privatwohnungen unter Beteiligung eines Geistlichen noch rechtfertigt. Jedenfalls bedeutet aber das den zuständigen Behörden eingeräumte freie Entscheidungsmessen eine nicht mehr tragbare Auslieferung der privaten Religionsausübung an die unkontrollierbare Macht der Verwaltung.

Eine weitere — gravierende — Verletzung der Religionsfreiheit ist darin zu sehen, daß in der UdSSR, in der ČSSR, in Rumänien und in Bulgarien (auch) — die an sich gemeinschaftsverträgliche private Religionsausübung der Mitglieder von nur aus formalen Gründen (z. B. fehlende Anerkennung) illegalen religiösen Gruppen (Gemeinden) mit Sanktionen belegt bzw. verfolgt wird.

Die in der UdSSR zusätzlich bestehenden Verbote bestimmter Formen individueller Religionsausübung (Wallfahrten, mönchische Askese) beruhen ausschließlich auf weltanschaulicher Intoleranz und sind deswegen von dem zulässigen Anliegen, die Gemeinschaftsgüter des Art. 18 Abs. 3 IPBPR zu schützen, nicht mehr gedeckt (Art. 5 Abs. 1 IPBPR).

Indem alle WP-Staaten, mit Ausnahme Polens, die Ausübung des Elternrechts verbindlich auf das marxistisch-leninistische Erziehungsziel des „Sozialismus“ bzw. „Kommunismus“ festgelegt haben, haben sie der religiösen Erziehung des Kindes im Elternhaus die innerstaatliche Rechtsgrundlage entzogen. Die in allen WP-Ländern von den Eltern tatsächlich praktizierte Erziehung ist infolgedessen ein Phänomen lediglich faktischer Duldung. Für Eltern und Kinder bedeutet die aus dieser Diskrepanz zwangsläufig resultierende Rechtsunsicherheit schon als solche eine ungerechtfertigte Beeinträchtigung ihrer Religionsfreiheit. Dies sowie das in Bulgarien, Rumänien und in der UdSSR geltende Verbot, die religiöse Erziehung an Dritte (z. B. Katecheten, Geistliche) zu delegieren, sind Verstöße gegen Art. 18 Abs. 4 IPBPR, Art. 13 Abs. 3 IPWSKR.

Was den **kollektivrechtlichen Aspekt** der Religionsfreiheit betrifft, erscheint bedenklich, daß fast alle WP-Länder, mit Ausnahme der DDR und unter Einschränkungen auch Polens, weitaus die meisten (Ungarn; Bulgarien) oder gar alle (UdSSR; ČSSR; Rumänien) über die alltäglichen Geschäfte hinausgehenden Aktivitäten der Religionsgemeinschaften einem staatlichen Genehmigungsvorbehalt unterworfen haben, sofern sie nicht überhaupt verboten sind:

- die Gründung von religiösen Vereinigungen jeglicher Art,
- ihr verbandsmäßiger Zusammenschluß,
- die Bildung von Untergliederungen und -organisationen,
- die Annahme und Änderung ihres autonomen Satzungsrechts,
- die Durchführung organisationsbezogener Versammlungen,
- die Einsetzung aller Geistlichen und Besetzung aller Leitungspositionen,

- die Gründung geistlicher Lehranstalten, die Auswahl bzw. Anstellung des Lehrpersonals, die Gestaltung der Lehrpläne, die Aufnahme von Studenten,
- die Veranstaltung von Gottesdiensten außerhalb der gewöhnlichen Versammlungsstätten,
- die wirtschaftlichen Aktivitäten, die Haushaltsaufstellung und Finanzverwaltung,
- die Herausgabe und der Inhalt jeglicher Publikationen,
- die Durchführung des Religionsunterrichts,
- der Betrieb karitativer Einrichtungen,
- die Aufnahme und Abwicklung grenzüberschreitender Kontakte.

Liegt schon in dem Zustimmungserfordernis (und in dem entsprechenden Verfahren) als solchem eine Behinderung, so führt die außerordentlich hohe Zahl erlaubnisbedürftiger Tatbestände zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit der Religionsgemeinschaften, da ihre Organe praktisch keinen wichtigen Schritt ohne die staatliche Verwaltung unternehmen können. Deren intensive Einschaltung erweckt den Eindruck, als ob von den Religionsgemeinschaften eine besonders starke Gefährdung der tragenden Schutzgüter des Gemeinwesens ausginge, gegen welche der Staat sich absichern müsse. Da sich jedoch bei allen Aktivitäten um völkerrechtlich garantierte Ausübungsformen der Religionsfreiheit handelt, ist diese Annahme unzutreffend. Der Grund für die exzessive Nutzung des Genehmigungsvorbehalts liegt denn auch nicht in einer angeblichen Gemeinschaftsgefährlichkeit der kollektiven Religionsausübung, sondern in der prinzipiellen Religionsfeindlichkeit des kommunistischen Weltanschauungsstaates und in seinem Bestreben, die systemfremden Religionsgemeinschaften einer möglichst dichten Kontrolle zu unterwerfen. Aus völkerrechtlicher Sicht sind dies jedoch keine legitimen Gesichtspunkte für Beschränkungen im Sinne von Art. 18 Abs. 3 IPBPR. Im Gegenteil, die intensive Inanspruchnahme von Mitbestimmungsbefugnissen in religiösen Angelegenheiten von seiten der betreffenden Staaten bedeutet eine Verletzung der kollektiven Religionsfreiheit.

Aber auch wenn man diese Auslegung ihres ordrepublik-Vorbehalts für zu eng und eine weitergehende Staatsaufsicht über die Religionsgemeinschaften grundsätzlich noch für völkerrechtskonform hält, läßt sich solches keinesfalls mehr von der konkreten Ausgestaltung des Genehmigungsvorbehalts, nämlich von dem den Behörden durchgehend eingeräumten freien Ermessen sagen. Die völlige Entscheidungsfreiheit liefert die Religionsgemeinschaften an den guten Willen der Behörden aus; verharren diese in Obstruktion, sind jene machtlos und im übrigen der Gefahr erpresserischer Forderungen wehrlos ausgesetzt. Einen rechtlich klar umgrenzten, notfalls mit Rechtsmitteln zu verteidigenden Handlungsspielraum besitzen sie nicht. Ein solches Maß staatlicher Eingriffsermächtigung überschreitet die Qualität einer ‚Rechtsaufsicht‘ und kann mit Art. 18 Abs. 3 IPBPR nicht mehr gerechtfertigt werden.

Geradezu eklatant ist die Verletzung der kollektiven Religionsfreiheit in der ČSSR, indem sie das Personal-, Finanz-, Wirtschafts-, Ausbildungs- und Publikationswesen der Religionsgemeinschaften dem zuständigen „Staatlichen Kirchenamt“ so vollständig unterstellt hat, daß man von ihrer partiellen Inkorporierung in die Staatsorganisation sprechen muß. Von einer Selbstbestimmung der Religionsgemeinschaften in ihren eigenen Angelegenheiten kann hier schon im Ansatz keine Rede mehr sein. Angesichts der erklärten Absicht der tschechoslowakischen Partei- und Staatsführung, die Gesellschaft planmäßig in den unter anderem durch völlige Religionslosigkeit charakterisierten „Kommunismus“ zu führen, ist dieser Zustand eines „sozialistischen Staatskirchentums“ zutiefst pervers und eine für die Religionsgemeinschaften schlechthin unzumutbare Regelung ihrer Beziehungen zum Staat.

Die Ermessensfreiheit wird von den Behörden durchgehend restriktiv in der offenkundigen Absicht ausgeübt, die Religionsgemeinschaften der Entfaltungsmöglichkeiten zu berauben, welche sie aufgrund ihres noch immer breiten Anhangs in den WP-Ländern normalerweise hätten. Im Berichtszeitraum ist die staatliche Praxis lediglich in Ungarn toleranter geworden. In der UdSSR, in der ČSSR und in Rumänien hat sich die wirkliche Lage eher noch verschlechtert. Abgesehen von den Genehmigungsvorbehalten wird die kollektive Religionsfreiheit in diesen Ländern auch durch eine Reihe Verbote verletzt.

- Völkerrechtswidrig ist das Verbot des kirchlichen Religionsunterrichts (Bulgarien; Rumänien; UdSSR) und das der karitativen Arbeit von Religionsgemeinschaften (UdSSR; ČSSR; Rumänien; Bulgarien).
- Völkerrechtswidrig ist ferner das besonders repressive, nur in der UdSSR geltende Verbot aller

religiös motivierten Laienaktivitäten in den Gemeinden, d. h. eines großen Teiles des Gemeindelebens überhaupt, und die daraus resultierende Beschränkung der Religionsgemeinschaften auf den Vollzug von Riten und Seelsorge.

Weitere Verletzungen sind in der UdSSR

- der nur durch das Ziel einer Schwächung der kirchlichen Organisation begründete Ausschluß der Geistlichkeit von der Mitbestimmung in den wirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten der Gemeinden,
- die Nichtzulassung von Religionsgemeinschaften nur deswegen, weil sie die völkerrechtswidrige Restriktion der Religionsfreiheit nicht ergehen hinnehmen wollen (insbesondere die Reformbaptisten) oder weil die Zulassung aus sachfremden politischen Erwägungen für inopportun gehalten wird (wie z. B. bei den Unierten der Westukraine) sowie
- die Verweigerung der Erlaubnis eines verbandsmäßigen Zusammenschlusses der deutschen Lutheraner und der jüdischen Kultusgemeinden.

Wesentlich verbessert hat sich — auch und gerade im Berichtszeitraum — die Lage der Religionsgemeinschaften in der DDR und in Polen, wo die Kirchen sehr weitgehende Autonomie genießen, wo die sich bei der kollektiven Religionsfreiheit ergebenden praktischen Probleme heute weitgehend in — einfachgesetzlich nicht näher geregelten — Dialogverfahren zwischen Staatsführung und Religionsgemeinschaften geordnet bzw. gelöst werden, wo die Behörden von ihren Kompetenzen in der Regel keinen einseitig restriktiven Gebrauch machen und — so in Polen — manche Verfahren rechtsstaatlich geregelt sind.

VI. Anhang: Religionsstatistische Übersichten (I—VIII)

Statistische Übersicht (I) über die größeren Konfessionen/Religionen in Bulgarien¹⁴⁸

Konfession/Religion	Überwiegende Nationalität	Ungefähre Zahl der Anhänger	Zahl der Gemeinden	Zahl der Geistlichen	Geographische Verteilung
Orthodox	Bulgaren, Mazedonier	6 Mill.	2 600	über 2 000	ganzes Land
Moslems	Türken, Bulgaren (Pomaken), Zigeuner	800 000	1 300	600	Norden, Nordosten, Süden (Rhodope)
Römisch-Katholisch	Bulgaren	50 000	26	über 40	Plovdiv
Griechisch-Katholisch (Unierte)	Bulgaren	10 000	25	über 20	Sofia
Armenisch-Gregorianisch	Armenier	16 000	12	über 10	Südosten (Jambol)

Statistische Übersicht (II)
über die größeren Konfessionen/Religionen in der Deutschen Demokratischen Republik

Konfession/Religion	Ungefähre Zahl der Anhänger	Zahl der Gemeinden	Zahl der Geistlichen	Geographische Verteilung
Bund Evgl. Kirchen i. d. DDR Mitgliedskirchen				
Evgl. Landeskirche Anhalts	160 000	129	95	entfällt
Evgl. Kirche in Berlin-Brandenburg	874 783	1 640	731	entfällt
Evgl. Kirche des Görlitzer Kirchengebiets	105 000	86	100	entfällt
Evgl. Landeskirche Greifswald	450 000	356	200	entfällt
Evgl.-Luth. Landeskirche Mecklenburg . .	750 000	400	340	entfällt
Evgl. Kirche der Kirchenprovinz Sachsen	1,2 Mill.	2 230	712	entfällt
Evgl.-Luth. Landeskirche Sachsens	1,8 Mill.	1 200	1 100	entfällt
Evgl.-Luth. Kirche in Thüringen	1 Mill.	1 392	620	entfällt
insgesamt	6,17 Mill.	7 433	3 996	
Römisch-Katholische Kirche	1,2 Mill.	1 037	1 300 (inkl. Orden)	Magdeburg, Erfurt, Meißen
Freikirchen (10) (Methodisten, Baptisten, Lutheraner, Reformierte usw.)	ca. 90 000			
Neuapostolische Kirche	100 000	4 Groß- bezirke	Laien- prediger	verstreut

Statistische Übersicht (III)
über die größeren Konfessionen/Religionen in Polen

Konfession/Religion	Überwiegende Nationalität	Zahl der Gläubigen	Zahl der Gemeinden	Zahl der Geistlichen	Geographische Verteilung
Römisch-Katholisch	Polen	32—33 Mill.	6 500	über 19 000 dazu 4 500 Ordens- priester	ganzes Land
Griechisch-Katholisch	Ukrainer	500 000	700	keine Angaben	Südostpolen, Pommern, Masuren
Orthodox	Weißruthenen, Ukrainer	457 000	215	209	Nordostpolen (Bialystok)
Protestanten					
a) Evgl.-Augsbur- gisch	Polen, einige Deutsche	70 000— 75 000	119	101	Teschener Land, sonst verstreut
b) Reformiert	Polen	5 000	8	8	Warschau, einige Städte

Statistische Übersicht (IV)
über die größeren Konfessionen/Religionen in Rumänien

Konfession/Religion	Überwiegende Nationalität	Zahl der Gläubigen	Zahl der Gemeinden	Zahl der Geistlichen	Geographische Verteilung
Orthodox	Rumänen	18 Mill.	über 8 000	9 100	ganzes Land
Griechisch-Katholisch	Rumänen	1,2— 1,5 Mill.	1 300— 1 400	600— 700	Siebenbürgen
Römisch-Katholisch	Ungarn, Deutsche	1,4 Mill.	657	842	Banat, Siebenbürgen
Protestantisch	Ungarn, Deutsche	892 000	1 040	890	Siebenbürgen
Unitarier	Ungarn	70 000	121	111	Siebenbürgen
Baptisten	keine	160 000	1 000	200	ganzes Land
Pfingstler	Rumänen	150 000	785	142	ganzes Land

Statistische Übersicht (V)
über die größeren Konfessionen/Religionen in der Sowjetunion (ohne Baltikum)

Konfession/Religion	Überwiegende Nationalität	Ungefähre Zahl der Anhänger	Zahl der Gemeinden	Zahl der Geistlichen	Geographische Verteilung
Russisch-Orthodox	Russen, Ukrainer, Weißruthenen	20—50 Mill.	unter 7 000	6 000	RSFSR, Ukraine, Weißrußland
Georgisch-Orthodox	Georgier	2,3 Mill.	200	über 200	Georgische SSR
Griechisch-Katholisch (Unierte)	Ukrainer	4 Mill.	nicht zugelassen	300—1 000 illegale	Ostgalizien, Karpaten-Ukraine
Altgläubige (Orthodoxe), mehrere Richtungen/Gruppen	Russen	3 Mill.	einige hundert	z. T. priesterlos organisiert; keine Angaben	Nordrußland, Baltikum
Armenisch-Gregorianisch	Armenier	4,5 Mill.	60 bis 90	keine	Armenien (3 Mill.), Rest verstreut über UdSSR
Römisch-Katholisch	Polen, Weißruthenen, Deutsche	1 Mill.	160	80	Weißrußland, Ukraine, Zentralasien
Evangeliums-christen/Baptisten	Russen, Deutsche, Ukrainer	5 Mill.	5 300	Laienprediger	ganze UdSSR
Reformbaptisten	Russen, Deutsche, Ukrainer	100 000	2 000	Laienprediger	ganze UdSSR
Lutheraner	Deutsche	570 000	500	Betreuung durch luth. Kirche Lettlands	Zentralasien
Jüdische Kultusgemeinden	Juden	keine Angaben	100 (inkl. Baltikum)	80 (inkl. Baltikum)	ganze UdSSR
Moslems (4/5 Sunniten, 1/5 Schiiten)	Völker Zentralasiens, Azerbajdschaner	keine Angaben	1 200, z. T. nichtregistrierte	über 1 500	Zentralasien, Azerbajdschan, RSFSR
Buddhisten	Burjäten, Kalmüken	keine Angaben	einige Tempel und Klöster	einige Dutzend Lamas	Burjätische ASSR, Tannu-Tuva, Kalmüken ASSR

Statistische Übersicht (VI)
über die größeren Konfessionen/Religionen im Baltikum

Konfession/Religion	Überwiegende Nationalität	Ungefähre Zahl der Anhänger	Zahl der Gemeinden	Zahl der Geistlichen	Geographische Verteilung
Römisch-Katholisch	Litauer, Letten, Polen	über 3 Mill.	800	860; dazu illegale Ordensleute	Litauen, Lettgallen
Lutheraner	Esten, Letten	570 000	375	200	Estland, Lettland (ohne Lettgallen)
Evangeliums-christen/Baptisten	Russen, Esten, Letten	17 000	keine Angaben	Laienprediger	Estland, Lettland
Russisch-Orthodox	Russen, Esten, Letten	380 000	180	keine Angaben	Estland, Lettland

Statistische Übersicht (VII)
über die größeren Konfessionen/Religionen in der Tschechoslowakei

Konfession/Religion	Überwiegende Nationalität	Zahl der Gläubigen	Zahl der Gemeinden	Zahl der Geistlichen	Geographische Verteilung
Römisch-Katholisch	Tschechen, Slowaken, Ungarn, Deutsche	9,95 Mill.	4 197	2 888	ganzes Land
Griechisch-Katholisch	Ukrainer, Slowaken	356 000	201	206	Ostslowakei
Tschechoslowakische Hussitische Kirche	Tschechen	500 000	343	296	Böhmen
Protestanten	Tschechen, Slowaken, einige Polen	760 000	1 025	840	Mähren, Slowakei, nördliches Schlesien
Orthodoxe	Ukrainer	150 000	143	124	Ostslowakei

Statistische Übersicht (VIII)
über die größeren Konfessionen/Religionen in Ungarn

Konfession/Religion	Überwiegende Nationalität	Zahl der Gläubigen	Zahl der Gemeinden	Zahl der Geistlichen	Geographische Verteilung
Römisch-Katholisch	Ungarn, Deutsche	6,14—6,34 Mill.	1 800—2 100	2 300—2 700	vor allem West- und Zentral-Ungarn
Griechisch-Katholisch	Ukrainer, Slowaken	230 000—320 000	155—170	über 200	Nordostungarn
Reformierte	Ungarn	2 Mill.	1 100—1 200	1 250	vor allem Ost-Ungarn (Debrecen)
Lutheraner	Ungarn, Deutsche, Slowaken	430 000	320 (+350 Filiale)	300—370	vor allem West- und Nord-Ungarn
Freikirchen (Zusammenschluß von 10 Gruppen)	Ungarn	40 000—50 000	1 500	300—400	ganzes Land
Israeliten	Ungarn	80 000	130	26	Städte, vor allem Budapest, Miskolc

Anmerkungen

- ¹⁾ Quelle: GA Res. 55/36 GAOR, Supp. 48, A/36/48 (1981); International Legal Materials 1982, S. 205. Der Entwurf der Deklaration wurde von der VN-Menschenrechtskommission am 10. März 1981 ohne Gegenstimmen bei 33 Ja-Stimmen und 5 Enthaltungen (UdSSR; Weißrußland; Polen; Bulgarien und Mongolei) angenommen. Kuba, Syrien, Uganda und Pakistan stimmten unter Vorbehalt zu. Vgl. Commission on Human Rights, Report on 37th Session, 1981 ESCOR, Supp. 5, E/1981/25, S. 222. Nachdem im Herbst 1981 im dritten Komitee der VN-Generalversammlung ein paar kleinere Korrekturen auf Veranlassung der Islamischen Staaten und der UdSSR vorgenommen und auf Veranlassung der Nordischen Staaten der Interpretationsvorhalt des Art. 8 zugunsten der Menschenrechtspakte hinzugefügt worden war, wurde die Deklaration am 25.11.1981 ohne förmliche Abstimmung im Konsensverfahren (ohne Widerspruch der WP-Staaten) von der VN-Generalversammlung angenommen. Vgl. GA Res. 55, 36 GAOR, Supp. 48, A/36/38 (1981), Press Release GA/6546, S. 332 ff.
- ²⁾ Vgl. Krishna Swami, Sonderberichterstatter der Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierung und zum Schutze von Minderheiten, in seiner „Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices“, New York (United Nations) 1960, S. 16.
- ³⁾ Text: BGBl. 1968 Teil II, S. 385. Seit dem Beitritt der DDR am 5.7.1973 sind sämtliche WP-Staaten Mitglieder der Konvention.
- ⁴⁾ **Ausgewählte Literatur. WP-Länder allgemein:** R. Grulich (Hrsg.), Religions- und Glaubensfreiheit als Menschenrechte. Helsinki. Belgrad. Madrid. München 1980; P. Lendvai (Hrsg.), Religionsfreiheit und Menschenrechte. Bilanz und Aussicht, Graz-Wien-Köln 1983; O. Luchterhandt, Die Religionsaufsichtsbehörden in kommunistischen Staaten, in: Herder-Korrespondenz 1984, S. 263 ff.; L. Révész, Staat und Kirche im „realen“ Sozialismus, Bern-München 1986; H. Stehle, Die Ostpolitik des Vatikans 1917–1975, München-Zürich 1975, engl.: The Eastern Politics of the Vatican 1917–1978, Athen-Ohio 1979; E. Voss (Hrsg.), Die Religionsfreiheit in Osteuropa. Texte zum kirchlichen Verständnis der Religionsfreiheit und zum Religionsrecht, Zollikon 1984; **Periodika:** Glaube in der 2. Welt. Zeitschrift für Religionsfreiheit und Menschenrechte, Zollikon (Schweiz); Religion in Communist Lands, Kent (England); **Bulgarien:** W. Oschlies, Kirchen und religiöses Leben in Bulgarien, in: Berichte des BIOst Nr. 15/1983; D. Šljepčević, Die bulgarische orthodoxe Kirche 1944–1956, München 1957; R. Stupperich, Kirche und Staat in Bulgarien und Jugoslawien. Gesetze und Verordnungen, Witten 1971; W. Völker, Zum gegenwärtigen Verhältnis von Kirche und Staat in Bulgarien, in: Ostkirchliche Studien 1982, S. 52 ff.; **DDR:** H. Dähn, Konfrontation oder Kooperation. Das Verhältnis von Staat und Kirche in der SBZ/DDR 1945–1980, Opladen 1982; R. Henkys (Hrsg.), Die evangelischen Kirchen in der DDR, München 1982; W. Knauff, Katholische Kirche in der DDR. Gemeinden in der Bewährung 1945–1980; 2. Auflage, Mainz 1981; O. Luchterhandt, Die Gegenwartsfrage der Evangelischen Kirche in der DDR. Eine Einführung, Tübingen 1982; **Periodika:** Kirche im Sozialismus, hrsg. von der Berliner Arbeitsgemeinschaft für kirchliche Publizistik, Berlin(-West); epd-Dokumentation. Texte aus der DDR. Informationsdienst, hrsg. vom Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik e.V., Frankfurt/M.; **Polen:** D. Bingen (Hrsg.), Polen 1980–1984. Dauerkrise oder Stabilisierung? Baden-Baden 1985, insbes. S. 163 ff.; S. Lammich, Die Rechtsstellung der römisch-katholischen Kirche in der Volksrepublik Polen, Österreichisches Archiv für Kirchenrecht 23. Jg. (1972), S. 1 ff.; ders., Die Rechtsstellung der Religionsgemeinschaften in der Volksrepublik Polen, JOR Bd. XII/2 (1972), S. 177 ff.; Państwowe Prawo Wyznaniowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Staatskirchenrecht der Volksrepublik Polen), hrsg. von M. Fąka, Warschau 1978; B. Staslewski, Die katholische Kirche in Polen, in: Polen. Länderberichte Osteuropa II, München-Wien 1976, S. 242 ff.; **Rumänien:** E. Chr. Suttner, Kirchen und Staat, in: K.-D. Grothausen (Hrsg.), Südosteuropa-Handbuch, Bd. II. Rumänien, Göttingen 1977, S. 458 ff.; R. Weiler (Hrsg.), Kommunistischer Kirchenkampf in Rumänien, eine Verletzung der Menschenrechte, Wien 1983; **UdSSR:** W. Kahle, Evangelische Christen in Rußland und der Sowjetunion, Wuppertal 1978; D. Konstantinow, Die Kirche in der Sowjetunion nach dem Kriege, München-Salzburg 1973; O. Luchterhandt, Der Sowjetstaat und die Russisch-Orthodoxe Kirche, Köln 1976; ders., Die religiöse Gewissensfreiheit im Sowjetstaat (2 Teile), Berichte des BIOst Nr. 37 und 40/1976; ders., Die Religionsgesetzgebung der Sowjetunion, Berlin(-West) 1978; ders., Geknebelt, und dennoch lebensfähig. Die Russisch-Orthodoxe Kirche in der Ära Breschnew, in: Herder-Korrespondenz 1982, S. 232 ff.; G. Simon, Die Kirchen in Rußland, München 1970, engl.: Church, State and Opposition in the USSR, Berkeley-London 1974; J. Schnurr, Die Kirchen und das religiöse Leben der Rußlanddeutschen, 2. Aufl., Stuttgart 1978; G. Stricker, Die Kirchen in der Sowjetunion 1975–1985, Berichte des BIOst Nr. 18/1986; R. Stupperich, Kirche und Staat in der Sowjetunion. Gesetze und Verordnungen, Witten 1962; St. Vardys, The Catholic Church, Dissent and Nationality in Soviet Lithuania, New York 1978; **ČSSR:** A. Hlinka, Zur Lage der katholischen Kirche in der Slowakei, Zollikon 1987; A. Kunzmann/F. Plucha, Die tatsächliche Lage der katholischen Kirche in der ČSSR, München 1973; J. Rabas, Tschechoslowakei. Länderberichte Osteuropa III, München 1977, S. 143 ff.; Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax (Hrsg.), Situation der katholischen Kirche in der Tschechoslowakei, Bern 1976; **Ungarn:** E. András, Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: K.-D. Grothausen (Hrsg.), Südosteuropa-Handbuch, Bd. VI. Ungarn, Göttingen 1987, S. 545 ff.; E. András/J. Morel, Bilanz des ungarischen Katholizismus, Wien 1984; A. Csizmadia, Rechtliche Beziehungen von Staat und Kirche vor 1944, Budapest 1971; F. Spiegel-Schmidt, Die protestantischen Kirchen in Ungarn 1939–1950, o. O., o. J.
- ⁵⁾ Kritik des Gothaer Programms (1875), Text: K. Marx/F. Engels, Werke, Bd. 19, Berlin(-Ost) 1964, S. 31.
- ⁶⁾ V. I. Lenin, Sozialismus i Religija (Sozialismus und Religion), in: Polnoe sobranie sočinenij (Vollständige Sammlung der Werke), 5. Aufl., Moskau 1959–1965, Bd. 12, S. 142 ff.
- ⁷⁾ Vgl. S. Lammich, Propagandistischer Kirchenkampf in Polen, OEA 1986, S. A562 ff.; ferner OEA 1985, S. A621 ff.
- ⁸⁾ O. Luchterhandt, Die Gegenwartsfrage der Evangelischen Kirche in der DDR. Eine Einführung, Tübingen 1982, S. 50 ff.
- ⁹⁾ J. Miklós, Neuartiges Verhältnis, Budapester Rundschau 1977, Nr. 10, S. 4 f. (OEA 1977, S. A426 ff.; A429 ff.); L. Révész, Staat und Kirche im „realen“ Sozialismus, Bern-München 1986, S. 185 ff.
- ¹⁰⁾ Art. 164 StGB Bulgarien; Art. 6 Abs. 5 Verf. DDR; Art. 81 Abs. 2 Verf.; §§ 193, 198 StGB Polen; Art. 17 Abs. 2 und 3 Verf. Rumänien; Art. 52 Abs. 1 Satz 2 Verf. UdSSR; §§ 148, 269 StGB Ungarn.
- ¹¹⁾ Ausführlich O. Luchterhandt, Die religiöse Gewissensfreiheit im Sowjetstaat, Teil II, Berichte BIOst Nr. 40/1976, S. 60 ff.; zu Rumänien vgl. OEA 1980, S. A293 ff.; A. U. Gabanyi, Religiosität und Religionsbekämpfung in Rumänien, OEA 1983, S. A422 ff.
- ¹²⁾ K. Hruza, Leiter des Staatlichen Kirchenamtes, schrieb, man müsse „alle Voraussetzungen dafür schaffen, daß sich der Atheismus im Laufe des Aufbaus des Sozialismus im Bewußtsein eines jeden tschechoslowakischen Bürgers festigt“. (Rudé Prawo v. 23.2.1977, vgl. OEA 1978, S. A425 ff.); ferner J. Rabas, Die Tschechoslowakische Sozialistische Republik — ein Modell heutiger Religions- und Kirchenverfolgung, in: R. Grulich (Hrsg.), Religions- und Glaubensfreiheit als Menschenrechte, München 1980, S. 135 ff. (146).
- ¹³⁾ Art. 35 Abs. 1 Bulgarien; Art. 20 Abs. 1 DDR; Art. 67 Abs. 2 Polen; Art. 17 Rumänien; Art. 34 UdSSR; § 61 Abs. 2 Ungarn.

- 14) Art. 2 lit. d Bulgarien; Punkt 2 lit. c, lit. d DDR; Abschnitt I Abs. 1, 2, 7, 8, 9 Satz 4 Polen; Punkt 2 Rumänien; Punkt 2 lit. d UdSSR; Punkt 2 lit. d, f ČSSR; Punkt 2 lit. a, b Ungarn. Dieser Tatbestand steht im Widerspruch zu der Behauptung namentlich in Art. 34 Satz 2 UdSSR-Verfassung, die Gleichberechtigung (auch) der (religiösen) Bürger sei „auf allen Gebieten des wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Lebens gewährleistet“. In **Polen** hat die breite Verankerung der Katholischen Kirche im Volk die Partei in diesem Punkte zu einer gewissen pragmatischen Toleranz gezwungen. Vgl. Révész (Anm. 9), S. 106.
- 15) Art. 39 Abs. 1, 45 Abs. 3 bulg. Verf.; Art. 25 DDR-Verf. i. V. m. dem BildungssystemG vom 25.2.1965 (GBl. I S 83); Art. 80 i. V. m. Art. 4 poln. Verf.; Art. 21 i. V. m. Art. 13 rum. Verf.; Art. 45, 46 i. V. m. Art. 25 UdSSR-Verf.; Art. 24 i. V. m. Art. 16 ČSSR-Verf.; § 59 i. V. m. § 16 ung. Verf.
- 16) In dem Aufsatz „Jak i proč?“ (Wie und warum?) der (ČSSR-Zeitung) „Tribuna“ vom 8.12.1976 (dt. OEA 1978, S. A437) wird auf Leserfragen ausgeführt: „Einen Lehrer als Bürger wird der Staat nicht in seinem religiösen Bekenntnis hindern. Er hat jedoch gegenüber einem Bürger, der Lehrer ist, . . . das unveräußerliche Recht zu verlangen, daß seine Erläuterungen der Wirklichkeit, die ausgehen müssen vom Marxismus-Leninismus, im Einklang mit seiner privaten Überzeugung stehen. Denn der Lehrer ist überhaupt keine Privatperson . . . Ein Lehrer, d. h. ein Repräsentant der Wissenschaft und zugleich unserer sozialistischen Gesellschaft, kann daher weder öffentlich noch innerlich auf der Position der Religion stehen.“ Zur parallelen Situation in der UdSSR vgl. O. Luchterhandt, UN-Menschenrechtskonventionen — Sowjetrecht — Sowjetwirklichkeit. Ein kritischer Vergleich, Baden-Baden 1980, S. 42; 44 f.; 188 ff.; in der DDR: Luchterhandt (Anm. 8), S. 48 f.
- 17) Vgl. § 1 Abs. 4 VeranstaltungsVO vom 30.6.1980 (GBl. I S. 235) — DDR; Art. 4 Abs. 1 Ziff. 7 Gesetz vom 29.3.1962 über Versammlungen (Dz.U. 1962, Nr. 20, Pos. 39) — **Polen**.
- 18) Art. 59 Abs. 1 RSFSR-VO über die religiösen Vereinigungen vom 8.4.1929 i. d. F. vom 23.6.1975 (VVS RSFSR 1975, Nr. 27, Art. 572). Eine Ausnahme gilt für Sterbende und Schwerkranke.
- 19) **Bulgarien**: Art. 165 Abs. 1 StGB (Gesetze des Landes, Gesellschaftsordnung, Regeln des sozialistischen Gemeinschaftslebens); Art. 27 Gesetz über die Glaubensbekenntnisse vom 26.2.1949 (DV Nr. 48/1949); Gesetze des Landes, öffentliche Ordnung, die guten Sitten; **Polen**: Art. 194 StGB (Mißbrauch zum Nachteil der Interessen der VR Polen); Art. 10 Abs. 1 Gesetz vom 29.3.1962 über Versammlungen (Dz.U. 1962, Nr. 20, Pos. 39): Verstoß gegen Strafgesetze, öffentliches Interesse, öffentliche Sicherheit und Ordnung; **Rumänien**: Art. 1 Abs. 2 Dekret vom 3.8.1948 über die allgemeine Ordnung der Religionsgemeinschaften (Monitorul Oficial Nr. 178 bzw. 204/1948): Verfassung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, die guten Sitten; **UdSSR**: Art. 5 Abs. 1 Dekret über die Trennung der Kirche vom Staat und der Schule von der Kirche vom 23.1.1918 (O religii i cerkvi — Über Religion und Kirche — Moskau 1965, S. 97 ff.); Art. 6 UdSSR-Instruktion über die Anwendung der Kultgesetzgebung vom 16.3.1961 (V. A. Kuroedov/A. S. Pankratov, Zakonodatel'stvo o religioznych kul'tach/Gesetzgebung über die religiösen Kulte, 2. Aufl., Moskau 1971, S. 150 ff.): Öffentliche bzw. gesellschaftliche Ordnung und Sicherheit; Rechte der Bürger; **ČSSR**: Art. 38 Verf.: Achtung der Rechte der Mitbürger; Befolgung der Regeln des sozialistischen Zusammenlebens; § 2 Gesetz über die Errichtung eines Staatlichen Amtes für kirchliche Angelegenheiten vom 14.10.1949 (Sb. Nr. 217/1949): Verfassung; Grundsätze der volksdemokratischen Staatsordnung; **Ungarn**: § 54 Abs. 2 Verf.: allgemeiner Vorbehalt der gesellschaftlichen Interessen und staatsbürgerlichen Pflichten.
- 20) Art. 10 lit. b der UdSSR-Instruktion über die Anwendung der Kultgesetzgebung vom 16.3.1961 (vgl. Anm. 19).
- 21) Bekannt geworden sind im Berichtszeitraum Polizeiaktionen gegen Eremiten-Klausen auf dem sogenannten „Neuen Athos“ im Kaukasus. Vgl. Russische Orthodoxe Klöster heute, hrsg. von G2W, Zollikon 1980, S. 39.
- 22) Die Unterlagen des Samizdat sind voll von derartigen Informationen. Zum Vorgehen bei hebräischer Literatur siehe O. Luchterhandt, Die Sprache der Juden in der Sowjetunion als Rechtsproblem, WGO 1986, S. 87 (99).
- 23) Am weitestgehenden wohl in der **DDR**. Vgl. § 7 Abs. 1 lit. a VO über die durchgängige 5-Tage-Arbeitswoche vom 3.5.1967 (GBl. II S. 237): 1. Januar; Karfreitag; Ostersonntag; 1. Mai; Pfingstsonntag; Pfingstmontag; 7. Oktober; 25./26. Dezember. In der **UdSSR** besteht hingegen keine Überschneidung. Vgl. Art. 31 der Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken vom 15.7.1970 (VVS SSSR 1970, Nr. 29, Art. 265) i. d. F. vom 7.10.1977 (VVS SSRR 1977, Nr. 41, Art. 618/619): 1. Januar; 8. März; 1./2. Mai; 9. Mai; 7. Oktober; 7./8. November.
- 24) Konflikte ergeben sich in der Praxis am ehesten mit den Angehörigen gewisser Sekten, die — wie die Adventisten — der Heiligung des Feiertages besonders hohen Rang einräumen. Vgl. dazu ai-Jahresbericht 1979, S. 240; 1980, S. 384; 1981, S. 417 (**Rumänien**).
- 25) Siehe dazu die verbindliche Rechtsauskunft des Sekretariats für kirchliche Angelegenheiten beim tschechischen Kulturministerium (Az. 10.545/1983 — VII zu Az. CVS-623/83), Text: Informace o cirkvi (Information über die Kirche) 1983, Nr. 9; deutsch: E. Voss (Hrsg.), Die Religionsfreiheit in Osteuropa. Texte zum kirchlichen Verständnis der Religionsfreiheit und zum Religionsrecht, Zollikon 1984, S. 232 (235); ai-Jahresbericht 1984, S. 413. Der Blankettatbestand des Art. 142 StGB RSFSR wurde 1966 — durch eine untergesetzliche Norm — mit abschließend aufgezählten Einzeltatbeständen ausgefüllt (VVS RSFSR 1966, Nr. 12, Art. 221).
- 26) **Bulgarien**: Art. 1 Abs. 1, Art. 59 Satz 1 Familiengesetzbuch vom 15.3.1968 (DV Nr. 23/1968; deutsch: WGO 1968, S. 84 ff.); **DDR**: § 3 Abs. 1, 42 Familiengesetzbuch vom 20.12.1965 (GBl. 1966 I S. 1); **Polen**: Art. 95 § 3, 96 Familien- und Vormundschaftsgesetzbuch vom 25.2.1964 (Dz.U. 1965, Nr. 9, Pos. 59; deutsch: WGO 1964, S. 99 ff.); **Rumänien**: Art. 101, 109 Abs. 1 Familiengesetzbuch vom 29.12.1953 i. d. F. vom 24.12.1977 (BO I, Nr. 2/1954); **Sowjetunion**: Präambel; Art. 18 Abs. 2 Grundlagen der Gesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken über die Ehe und Familie vom 27.6.1968 (VVS SSSR 1968, Nr. 27, Art. 241); **Tschechoslowakei**: Präambel; Art. IV, VII der Grundprinzipien, §§ 30, 31 Abs. 1 Familiengesetzbuch vom 4.12.1963 (Sb. Nr. 94/1963; deutsch: WGO 1964, S. 74 ff.); **Ungarn**: § 75 Abs. 1 Gesetz über Ehe, Familie und Vormundschaft, Gesetz Nr. IV/1952 i. d. F. Gesetz Nr. IV/1986, Neubekanntmachung in Magyar Közlöny 1987, S. 81.
- 27) Dazu (für die UdSSR) eingehend: Luchterhandt (Anm. 11), S. 36—47.
- 28) Ebda., S. 47 (UdSSR); OEA 1980, S. A299 ff. (**Rumänien**).
- 29) Art. 53 Abs. 2, Abs. 3 Bulgarien; Art. 39 Abs. 2 DDR; Art. 82 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Polen; Art. 30 Abs. 2, Abs. 3 Rumänien; Art. 52 Abs. 2 UdSSR; § 63 Satz 2 Ungarn.
- 30) Vgl. K. Sorgenicht/W. Weichelt/T. Riemann/H.-J. Semler (Hrsg.), Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Dokumente. Kommentar, Bd. 1, Berlin(-Ost) 1969, Art. 39.
- 31) Texte: F. Spiegel-Schmidt, Die protestantischen Kirchen in Ungarn 1939—1950, o. O. und o. J. (Beilagen); J. Morel/E. András, Handbuch des ungarischen Katholizismus, Wien 1984, S. 250 ff.
- 32) Sb. Nr. 219, Nr. 220, Nr. 221, Nr. 222/1949.
- 33) Text: Dz.U. 1925, Nr. 72, Pos. 501; Dz.U. 1925, Nr. 47, Pos. 324 (Ratifikationsgesetz); S. Lammich, Die Rechtsstellung

- der römisch-katholischen Kirche in der Volksrepublik Polen, Österreichisches Archiv für Kirchenrecht 1972, S. 3 ff.
- 34) Durch Gesetz: Die Polnische Autokephale Orthodoxe Kirche, die Evangelisch-Augsburgische Kirche, die Mariaviten-Kirche; durch Verwaltungsakt vor allem die Polnisch-Katholische Kirche. Dazu S. Lammich, Die Rechtsstellung der Religionsgemeinschaften in der Volksrepublik Polen, in: JOR Bd. XII/2 (1971), S. 177 ff.
- 35) Vgl. § 14 Abs. 3 VO von 1975.
- 36) Sie gelten als „antistaatlich“ im Sinne von Art. 23 der UdSSR-Instruktion vom 16.3.1961, ausführlich Luchterhandt (Anm. 11), S. 27 f.
- 37) A. Tomsy, Der Katholizismus in der Tschechoslowakei, in: P. Lendvai (Hrsg.), Religionsfreiheit und Menschenrechte, Graz-Wien-Köln 1983, S. 120 (130 ff.). In Ungarn werden die früher unterdrückten Basisgruppen (Bulanyi-Richtung) seit 1976 geduldet. Vgl. Révész (Anm. 9), S. 179/180; E. András, Die Kirche in Ungarn, in: Lendvai, ebda., S. 150 (157 f.).
- 38) W. Kolarz, Die Religionen in der Sowjetunion, Freiburg 1963, S. 230 ff.; G. Simon, Die katholische Kirche in der Sowjetunion, in: Lendvai (Anm. 37), S. 88 (90 ff.); OEA 1986, S. 385 ff. (W. Schlott); G. Stricker, Die Kirchen in der Sowjetunion 1975–1985, Berichte BIOst Nr. 18/1986, S. 24 ff.; FAZ vom 13.8.1987, S. 3 („Die ukrainische Kirche verläßt den Untergrund“).
- 39) Dekret vom 1.12.1948 (BO I, Nr. 358/1949). Auch in der ČSSR wurde die Unierte Kirche (1950) zwangsweise an die (kleinere) Orthodoxe Kirche (des Moskauer Patriarchats) angeschlossen (vgl. Révész — Anm. 9 —, S. 159/160), konnte sich aber im liberalen ‚Prager Frühling‘ rekonstituieren (VO vom 13.6.1968 über die wirtschaftliche Sicherstellung der Griechisch-Katholischen Kirche durch den Staat/Sb. Nr. 70/1968). In Bulgarien wurden die „Unierten“ verfolgt, aber nicht zwangsvereinigt (J. Härtel, Zur Lage der Glaubensgemeinschaften in Bulgarien, in: Grulich — Anm. 12 —, S. 103/107/).
- 40) So der Geistliche M. Hawryliw in seiner Autobiographie, zit. nach Ukrainischer Pressedienst, hrsg. von der Metropole Lemberg, Rom, Nr. 7/8-1987, S. 12. Der von K. Horbatsch (Paris) redigierte Dienst dürfte heute die beste Informationsquelle über die Unierten im deutschen Sprachraum sein.
- 41) Vgl. OEA 1983, S. A425 f. (Rumänien).
- 42) International Helsinki Federation for Human Rights. Violations of the Helsinki Accords: USSR, Wien, November 1986, S. 233 (272 ff.); dasselbe: Romania, S. 21 ff.; ai-Jahresbericht 1984, S. 428; 1986, S. 411; OEA 1983, S. 425/426; OEA 1982, S. A360 ff.
- 43) Sie bilden seit Jahren Schwerpunkte der Betreuung von Amnesty International. Vgl. die Jahresberichte 1980, S. 383, 395/396; 1981, S. 415, 443; 1982, S. 391; 1983, S. 361 f.; 1985, S. 379 f., 399; 1986, S. 411; IGfM-Information vom 9.6.1987 (Bulgarien); ferner Anm. 42.
- 44) ai-Jahresbericht 1979, S. 214 f.; 1981, S. 368; 1984, S. 368, 412 ff.; 1985, S. 380, 400; Amnesty International (ed.), Bulgaria, Imprisonment of Ethnic Turks, London 1986, S. 16f.
- 45) Vgl. die statistischen Angaben (mit Belegen) in: Voss (Anm. 25); ferner OEA 1978, S. A428 (ČSSR); OEA 1983, S. A63 (UdSSR).
- 46) Bulgarien: Art. 22 Gesetz vom 26.2.1949; Rumänien: Dekret vom 1.8.1949 über die Auflösung der Orden der lateinischen Kirche, E. Chr. Suttner, Kirchen und Staat, in: K.-D. Grothausen (Hrsg.), Südosteuropa-Handbuch II. Rumänien, Göttingen 1977, m. S. 458 (465); UdSSR: Die (katholischen) Ordensgemeinschaften wurden bei der obligatorischen Umregistrierung der religiösen Vereinigungen nicht mehr anerkannt und damit illegal. Sie bestehen in Litauen und in der Westukraine im Untergrund fort. ČSSR: § 14 Gesetz vom 14.10.1949 über die wirtschaftliche Sicherstellung der Kirchen und religiösen Gemeinschaften durch den Staat (Sb. Nr. 218/1949); verbindliche Rechtsauskunft (Anm. 25), S. 232 f.
- 47) Benediktiner, Franziskaner, Piaristen, Schulschwestern unserer lieben Frau von Ungarn. GVO über die Aufhebung der Geistlichen Orden Nr. 34/1950.
- 48) In der UdSSR geht die staatliche Religionspolitik dahin, durch eine künstliche Limitierung des Nachwuchses und weitere, dem Moskauer Patriarchat aufgezwungene, gesetzlich nicht vorgesehene administrative Beschränkungen (z. B. Heraufsetzung des Eintrittsalters auf 30 Jahre zu Anfang der 70er Jahre), deren Zahl weiter zu verringern. Vgl. Teil 3 des Berichts des Stellvertretenden Vorsitzenden des Rates für die Angelegenheiten der Religionen beim Ministerrat der UdSSR, V. Furov, vom Januar 1975 an das ZK der KPdSU, der 1979 in den Westen gelangte. Text: Vestnik Russkogo Studentčeskogo Christianskogo Dviženija (Bote der Russischen Christlichen Studentenbewegung) Paris, Nr. 130, IV (1979), S. 275 ff.; deutsch: Der Stand der Russischen Orthodoxen Kirche. Ein Internbericht für das ZK der KPdSU von Vasilij Furov, Zollikon 1980, S. 43 ff.; vgl. im übrigen: Russische Orthodoxe Klöster heute (Anm. 21).
- 49) In Polen sind nur die Verfahrensvoraussetzungen besonders bestimmt. Vgl. §§ 5–7 Dekret vom 5.8.1949 (Dz.U. 1949, Nr. 47, Pos. 358).
- 50) In Bulgarien (Art. 9 Abs. 1 Gesetz 1949 und in Rumänien (Art. 12 Dekret 1948) ist die zentrale Repräsentation sogar gesetzlich vorgesehen. In der ČSSR sind alle Religionsgemeinschaften verbandsmäßig organisiert. Vgl. OEA 1978, S. A428 (K. Hruza).
- 51) Möglicherweise befürchtet man von zentralen religiösen Vertretungen gerade dieser beiden Minderheiten, die über starke Ausreisebewegungen und erheblichen Rückhalt im westlichen Ausland verfügen, eine unliebsame Kräftigung ihrer Stellung in der Gesellschaft bzw. Widerstandskraft. Im übrigen G. Stricker, Die Kirchen in der Sowjetunion, 1975 bis 1985, Berichte der BIOst Nr. 18/1986, S. 37 ff.; O. Luchterhandt, Die Rechtslage der jüdischen Minderheit in der UdSSR (unveröffentlichtes Manuskript), S. 22 f.
- 52) Dazu O. Luchterhandt, Der Sowjetstaat und die Russisch-Orthodoxe Kirche, Köln 1976, S. 179 ff.; 184 f.
- 53) Vgl. § 5 lit. f VO 1975/DDR; §§ 3, 4 Verfügung des Ministers für öffentliche Verwaltung vom 6.8.1949 i. V. m. Art. 19 Abs. 1 lit. d Gesetz über die Vereinigungen vom 27.10.1932 — Polen.
- 54) VO über den Austritt aus Religionsgemeinschaften öffentlichen Rechts vom 13.7.1950 (GBI. S. 660) mit der 1. DBSt vom 20.3.1952 (GBI. S. 324); Art. 38 Dekret über die allgemeine Ordnung der Religionsgemeinschaften vom 4.8.1948 (Monitorul Oficial Nr. 177/1948).
- 55) Art. 5 Gesetz 1949; Art. 7 Dekret 1948.
- 56) Art. 11 Dekret über die Trennung der Kirche vom Staat und der Schule von der Kirche vom 23.1.1918; Art. 10 lit. d. UdSSR-Instruktion 1961.
- 57) Art. 5 Dekret 1948.
- 58) Rundverfügung Nr. 2/1956 des Justizministers betr. Unzulässigkeit der Zwangsvollstreckung wegen Beiträgen von Parteien, Massenorganisationen und Religionsgemeinschaften vom 10.2.1956 (Verfügungen und Mitteilungen des Ministeriums der Justiz 1956, Nr. 1).
- 59) Art. 10 lit. c UdSSR-Instruktion 1961; Art. 5 Dekret 1948.
- 60) Art. 8 Dekret 1948.
- 61) Art. 20 Abs. 2 VO 1929/1975 und die entsprechenden Regelungen in den anderen Unionsrepubliken; Änderungen im Statut über die Verwaltung der Russisch-Orthodoxen Kirche (1945) vom 18.7.1961 (R. Stupperich, Kirche und Staat in der Sowjetunion, Witten 1962, S. 41 ff.; Statut des Bundes der Evangeliumschröten-Baptisten in der UdSSR, deutsch: OEA 1969, S. A12 ff. Die erzwungene Novellierung des Sta-

- tuts führte 1961/62 zur Abspaltung der Reformbaptisten. Im einzelnen **Luchterhandt** (Anm. 52), S. 202.
- 62) Art. 22 Dekret 1948. Der Schlüssel hat 750 000 Gläubige/Gebiet. Die Maßnahme diente zur Schwächung vor allem der Katholischen Kirche. Vgl. **Suttner** (Anm. 46), S. 465.
- 63) Art. 1 Dekret vom 31.12.1956 über die Organisation und Besetzung der kirchlichen Stellen (Dz.U. 1957, Nr. 1, Pos. 6).
- 64) Seit 1945 wurde zum Beispiel der Russisch-Orthodoxen Kirche nur einmal — 1971 — die Veranstaltung eines Landeskonzils erlaubt.
- 65) Art. 17 Dekret 1948; Art. 18 UdSSR-Instruktion 1961. In der ČSSR gelten praktisch alle aus dem „normalen“ Rahmen des kirchlichen Alltages fallenden Organisationsmaßnahmen nach dem Prinzip der Sicherstellung der Staatsaufsicht über die Kirche (§ 178 StGB) als erlaubnispflichtig. Vgl. die verbindliche Rechtsauskunft (Anm. 25).
- 66) O. **Luchterhandt**, Die Religionsgesetzgebung der Sowjetunion, Berlin(-West) 1978, S. 24 ff. Die Russisch-Orthodoxe Kirche verlor ca. 15 000 Gemeinden und sank auf 7 500.
- 67) Vgl. dazu den **Furov**-Bericht (Anm. 48), S. 14. Ein Ende ist noch nicht abzusehen. Siehe die Zahlen bei G. **Seide**, Die Russisch-Orthodoxe Kirche in der Gegenwart, OE 1983, S. 860 (861).
- 68) Vgl. V. A. **Kuroedov**, Interview mit der Literaturnaja Gazeta 1982, Nr. 27, S. 11; deutsch: OEA 1983, S. A62 ff.
- 69) Dazu ausführlich **Stricker** (Anm. 38), S. 37 ff.
- 70) **Sorgenicht** usw. (Anm. 30), Bd. 2, S. 173. In **Rumänien** und **Bulgarien** wurde es gesetzlich verankert. Vgl. Art. 41 Dekret 1948; Art. 22 Gesetz 1949.
- 71) H.-J. **Stehle**, Die Ostpolitik des Vatikan 1917–1975, München 1975.
- 72) Pressemitteilung in Magyar Kurir vom 15.9.1964, deutsch: **Voss** (Anm. 25), S. 266.
- 73) Amtliche Verlautbarung über die Gespräche in Slowo Poswzechne 13.–15.4.1984 (**Voss**, ebda., S. 140).
- 74) **Bulgarien**: Art. 22, 25 Gesetz 1949; **Rumänien**: Art. 40 Dekret 1948; Art. 5 lit. 1 Dekret vom 13.7.1970 über Organisation und Funktionsweise des Kultusdepartements (BO I, Nr. 103/1970); **UdSSR**: Art. 2 lit. d Ordnung des Rates für die Angelegenheiten der Religionen beim Ministerrat der UdSSR vom 10.5.1966 (**Kuroedov/Pankratov** — Anm. 19 — S. 83; deutsch: **Luchterhandt** — Anm. 66 — S. 65 ff.); **ČSSR**: § 2 lit. e VO vom 25.10.1949 über die Funktion und Organisation des Staatlichen Amtes für kirchliche Angelegenheiten (Sb. Nr. 228/1949; deutsch: **Voss** — Anm. 25 — S. 230 ff.).
- 75) Art. 2 lit. d. Ordnung des „Rates“. Grundlage dieser Bestimmung ist ein Beschluß des ZK der KPdSU von 1960, der den Religionsaufsichtsbehörden als dritten Aufgabenschwerpunkt „Die Heranziehung der religiösen Organisationen und ihrer führenden Persönlichkeiten zum Kampf um den Frieden, zur Entlarvung der antisowjetischen Propaganda, die in den ausländischen Staaten betrieben wird, sowie zur Erläuterung der sowjetischen Kultgesetzgebung und der Lage der Religion in der UdSSR“ zuweist. Vgl. ausführlich mit Nachweisen **Luchterhandt** (Anm. 66), S. 26/27.
- 76) Vgl. O. **Luchterhandt**, Die Religionsaufsichtsbehörden in kommunistischen Staaten, Herder-Korrespondenz 1984, S. 263 ff.
- 77) § 3 Verfügung Nr. 1/1971 i. V. m. § 4 Abs. 2 VO des Arbeitsministers Nr. 14/1973, der an die Stelle von § 1 Abs. 4 VO des Ministerrats Nr. 4288/1949 getreten ist.
- 78) Vgl. Anm. 48.
- 79) Siehe die Angaben in dem alphabetisch nach Diözesen gegliederten Annuario Pontificio 1987, Città del Vaticano 1987.
- 80) **Bulgarien**: Art. 6 Gesetz vom 26.2.1949; **DDR**: § 15 Abs. 2 Satz 2 Arbeitsgesetzbuch vom 16.6.1977 i. V. m. mit der AO über die arbeitsrechtliche Stellung der in den kirchlichen Einrichtungen beschäftigten Arbeiter und Angestellten vom 18.1.1958 (GBI. I S. 84); **Rumänien**: Art. 21 Abs. 6; 28 Dekret 1948; **Sowjetunion**: Beschluß des Präsidiums des ZK der Gewerkschaft der Arbeiter aus der örtlichen Industrie und Kommunalwirtschaft vom 21.8.1962 über die Aufzählung der Personen, die bei den religiösen Organisationen arbeiten und auf die sich die Arbeitsgesetzgebung erstreckt (**Kuroedov/Pankratov** — Anm. 19 — S. 125/126; deutsch: **Luchterhandt** — Anm. 66 — S. 104/105); **Ungarn**: § 248 der Satzung des Landesrats der Gewerkschaften Nr. 3/1975 (VI.14.) SZOT über die Durchführung des Gesetzes Nr. II/1975 und der VO der Regierung Nr. 17/1975 (VI.14.) MT über die Sozialversicherung verpflichtet die Kirchen, die in ihrem aktiven Dienst stehenden Personen, die keine staatliche Hilfe erhalten, zur Sozialversicherung anzumelden. Daraus ergibt sich zumindest indirekt, daß die Religionsgemeinschaften in Ungarn berechtigt sind, Personal für die erforderlichen Dienstleistungen einzustellen. Vgl. auch § 80 der Satzung und §§ 134, 135 DVO der Regierung (Regelungen über die ruhegehaltstfähigen Dienstzeiten von kirchlichen Personen).
- 81) Dazu **Luchterhandt** (Anm. 51).
- 82) „Geistliche Akademie „Sv. Kliment Ochridski“ der Bulgarischen Orthodoxen Kirche (seit 1950); Vgl. W. **Oschlies**, Kirche und Religion in Bulgarien, in: Lendvai (Anm. 37), S. 195.
- 83) OEA 1977, S. A419 (Radio Budapest vom 3.6.1977).
- 84) R. **Grulich**, Sofias Kampf gegen die Religion, in: Informationen und Berichte. Digest des Ostens (Königstein/Ts.) 1983, Nr. 1, S. 14.
- 85) Vgl. die Statistik bei **Voss** (Anm. 25), S. 141.
- 86) Der Kompetenzkatalog des Staatlichen Kirchenamtes (VO Nr. 33/1959) erwähnt nur die Aufsicht über die konfessionellen Gymnasien (§ 1 Abs. 2). Vgl. aber die kritische Darstellung von E. **Eperjes**, Verwehrte Glaubensfreiheit in Ungarn, in: **Grulich** (Anm. 12), S. 109 (114 f.).
- 87) Ausführlich dazu der **Furov**-Bericht (Anm. 48), S. 25 ff.
- 88) Vgl. die ebda. dargelegten Selektionskriterien (S. 26 f.). Studienbewerber aus der Westukraine, d. h. aus dem Gebiet der verbotenen „Unierten Kirche“, sind vom Studium generell ausgeschlossen (a. a. O.).
- 89) Vgl. St. **Brown**, Am Rande der Hochschulen. Die Theologie-Sektionen an DDR-Universitäten, Kirche im Sozialismus 1984, Nr. 4, S. 9 (10; 12).
- 90) Sie besaß 1981/82 2 685 Studenten, davon 775 an der theologischen Fakultät, 131 an der Fakultät für Kirchenrecht, 995 an der Fakultät für christliche Philosophie, 824 an der Fakultät für humanistische Wissenschaften; ferner 194 Lehrstühle, 48 Institute, 14 interakultative Institute, 290 Professoren und Assistenten. Vgl. Révész (Anm. 9), S. 197f.
- 91) **Bulgarien**: Art. 13 Gesetz 1949; **ČSSR**: § 11 Abs. 2 Gesetz Nr. 218/1949; § 26 Abs. 3 VO Nr. 223/1949; **DDR**: Rechtsgrundlage ist Art. 39 Abs. 2 Verf. i. V. m. den einschlägigen Bestimmungen in den Statuten der Religionsgemeinschaften; **Polen**: VO über die Erlaubnis wirtschaftlicher Tätigkeit zu religiösen Zwecken vom 5.12.1974 (Dz.U. 1974, Nr. 49, Pos. 297); **Rumänien**: Art. 31 Dekret 1948; **UdSSR**: Art. 3 lit. d UdSSR-Instruktion 1961; Art. 54 RSFSR-VO 1929/1975; **Ungarn**: vgl. Teil II, Punkt 3 der Vereinbarung mit der Katholischen Kirche vom 30.8.1950.
- 92) Art. 3 lit. d UdSSR-Instruktion 1961.
- 93) **Bulgarien**: Art. 24 Gesetz 1949; **Rumänien**: Art. 42 Dekret 1948; **ČSSR**: § 27 VO Nr. 223/1949.
- 94) Art. 11 Trennungsdekret 1918; Art. 10 lit. c UdSSR-Instruktion 1961; Art. 5 Dekret 1948. Seit der Rundverfügung Nr. 2/1956 des Justizministers vom 10.2.1956 (Anm. 58).

- ⁹⁵⁾ Die Sätze sind in kirchlichen Ordnungen normiert. Vgl. z. B. Art. 216 ff. Statut der Bulgarischen Orthodoxen Kirche, Sofia 1951.
- ⁹⁶⁾ Art. 20 Abs. 3 RSFSR-VO 1929/1975 und die entsprechenden Regelungen der anderen Unionsrepubliken; Art. 33 Statut der Russisch-Orthodoxen Kirche sowie die Regelungen in den Statuten anderer Religionsgemeinschaften; Art. 211 Ziff. 4 Statut der Bulgarischen Orthodoxen Kirche; zur Praxis in der UdSSR vgl. **Luchterhandt** (Anm. 52), S. 177; **Bulgarien**: **Oschlies**, Kirche und Religion, in: Lendvai (Anm. 37), S. 195; **Polen**: § 1 Ziff. 5 VO 1974 (Anm. 91).
- ⁹⁷⁾ **Bulgarien**: ca. 3 500 ha Kirchen- bzw. Klosterland. Vgl. **Oschlies**, ebda., S. 195; **DDR**: zum Teil Eigennutzung durch Landwirtschaftsbetriebe namentlich der evangelischen Kirche, zum Teil (Zwangs-)Verpachtung, wobei die Kirchen seit dem 1.1.1978 Nutzungsgebühren nach der staatlichen Pachtrichtsatztafel erhalten. Vgl. Jahresbericht der Konferenz der evangelischen Kirchenleitungen in der DDR an die Bundessynode vom 23.9.1978 (Text: Berliner Kirchenreport A20 vom 28.9.1978, S. 4 f.); **Polen**: VO vom 20.3.1950 (Dz.U. 1950, Nr. 9, Pos. 87; Dz.U. 1959, Nr. 13, Pos. 95): Enteignung von Kirchenland über 50 ha und Überführung desselben in einen vom Staatlichen Kirchenamt verwalteten Fonds, dessen Mittel zur Erneuerung der Kirchen verwendet werden. Vgl. **Révész** (Anm. 9), S. 102. Die Römisch-Katholische Kirche wurde durch die Übernahme des ehemaligen kirchlichen Grundeigentums in den ehemaligen deutschen Ost- bzw. polnischen „West- und Nordgebieten“ aufgrund der Gesetze vom 23.6.1971 (Dz.U. 1971, Nr. 16, Pos. 156) und vom 31.12.1973 (Monitor Polski 1973, Nr. 45 und 57) Eigentümer von ca. 37 000 ha. In der Sowjetunion ist ausschließlich der Staat Grundeigentümer.
- ⁹⁸⁾ **DDR**: § 10 i. V. m. § 2 Abs. 4 Satz 2 VO über das Bestattungs- und Friedhofswesen vom 17.4.1980 (GBI. I S. 159); **Rumänien**: Art. 9 Dekret 1948; **Polen**: Art. 1 Abs. 3, 4; Art. 2 Abs. 2 Gesetz vom 31.1.1959 über die konfessionellen Friedhöfe (Dz.U. 1959, Nr. 11, Pos. 62) in der Bekanntmachung vom 20.10.1972 (Dz.U. 1972, Nr. 47, Pos. 298) i. V. m. § 2 Punkt 16 lit. a, b VO über die Beschreibung der Aufgaben und Kompetenzen der Kreisnationalräte und Dorfvorsteher, die von den Wojewodschaftsräten und Wojewoden übernommen werden vom 30.5.1975 (Dz.U. 1975, Nr. 17, Pos. 94); **Ungarn**: § 1 Abs. 2, 4; § 2 Abs. 2 Gem. VO des Ministeriums für Bauwesen und Städteentwicklung und des Gesundheitsministeriums Nr. 10/1970 (IV.17.) EVM-EuM über die Friedhöfe und die Bestattungstätigkeit; Ziff. 2, 3 Regierungsbeschluß Nr. 1008/1970 (IV.12) Korm. über die Unterhaltung der Friedhöfe und die Bestattungstätigkeit.
- ⁹⁹⁾ VO 1974 über die Erlaubnis wirtschaftlicher Tätigkeit zu religiösen Zwecken (§ 1 Abs. 1 Ziff. 1).
- ¹⁰⁰⁾ Grundlage ist das sowjetische Verständnis des Trennungsprinzips.
- ¹⁰¹⁾ G. Rydlewski, Majatek związków wyznaniowych (Die Vermögenslage der Religionsgemeinschaften), in: Rzeczpospolita vom 6.5.1982. Eine geringfügige Ausnahme bilden die staatlichen Zahlungen für die Unterhaltung von katechetischen Punkten aufgrund der VO des Bildungsministeriums vom 19.8.1961 über die Führung von katechetischen Punkten (Text in: Państwowe prawo wyznaniowe / Staatliches Religionsrecht / Warschau 1978, S. 77 ff., deutsch: **Voss** — Anm. 25 —, S. 128 ff.) (§ 9), die den Religionsgemeinschaften aber aufgedrängt und mit einem Verbot der Erhebung von Elternbeiträgen verbunden wurde.
- ¹⁰²⁾ **Luchterhandt** (Anm. 8), S. 76; **Rumänien**: z. B. Art. 54 Dekret 1948 (Theologisches Institut in Bukarest).
- ¹⁰³⁾ **Bulgarien**: **Oschlies** (Anm. 96), S. 195; **DDR**: **Luchterhandt**, ebda., **ČSSR**: § 1 Gesetz Nr. 218 vom 14.10.1949 (Sb. Nr. 218/1949).
- ¹⁰⁴⁾ **Bulgarien**: Art. 13 Abs. 1 Satz 2 Gesetz 1949; Art. 209 Statut der Bulgarischen Orthodoxen Kirche; **Oschlies**, ebda., S. 195; **Rumänien**: Art. 32 Dekret 1948; **Ungarn**: Regierungsbeschluß Nr. 1026/1968 (XII.11.) Korm. über die Auszahlung der staatlichen Hilfen an die Kirchen in Ungarn; deutsch: **Voss** (Anm. 25), S. 259; Punkt 3 Vereinbarung zwischen Staat und Kirche vom 30.8.1950; E. **András**, Kirchen und Religionsgemeinschaften (Anm. 4), S. 551 Anm. 19 (Zahlen).
- ¹⁰⁵⁾ Gesetz Nr. 218/1949; VO Nr. 223/1949; K. **Hruza**, Rudé Právo vom 23.2.1977; deutsch: OEA 1978, S. A427 (A429).
- ¹⁰⁶⁾ § 26 Abs. 2 VO Nr. 223/1949.
- ¹⁰⁷⁾ Art. 30 Dekret 1948; Art. 5 lit. m Dekret über das Kultusdepartement.
- ¹⁰⁸⁾ Art. 13 Gesetz 1949.
- ¹⁰⁹⁾ Art. 12 UdSSR-Instruktion 1961; **Luchterhandt** (Anm. 66), S. 54 ff.
- ¹¹⁰⁾ In der UdSSR und ČSSR reicht daher die fehlende staatliche Registrierung aus, um an sich unbedenkliche Kulthandlungen religiöser Bürger strafrechtlich zu verfolgen. Vgl. ai-Jahresbericht 1981, S. 427 f.; 1982, S. 382 f.; Urteil des Gebietsgerichts L'vov (Lemberg) — Kollegium für Strafsachen — vom 28.10.1981 (Az. 2/71), dokumentiert bei G. **Simon**, Die Katholische Kirche in der Sowjetunion, in: Lendvai (Anm. 37), S. 93/94.
- ¹¹¹⁾ Fall des Jesuitenpaters O. **Formanek** (§ 178 StGB ČSSR); ai-Jahresbericht 1981, S. 427. In der UdSSR sind bestimmte Formen des Reliquienkultes (Wunderheilungen, Prophetentum) als „Täuschungshandlungen, um religiösen Aberglauben in den Volksmassen zu erregen“, strafbar (Art. 142 StGB RSFSR).
- ¹¹²⁾ Vgl. Amnesty International (ed.), Bulgaria. Imprisonment of Ethnic Turks, London 1986, S. 17; Den Norske Helsingforskomite (ed.), The Repression of the Turkish-Islamic Minority in Bulgaria, Oslo, Oktober 1986, S. 15.
- ¹¹³⁾ In der UdSSR werden die Predigten laufend kontrolliert. Vgl. den **Furov**-Bericht (Anm. 48), S. 18 ff.; **Luchterhandt** (Anm. 52), S. 203 f. Zu **Rumänien** siehe den Fall „Pálfi“, ai-Jahresbericht 1985, S. 380. In der ČSSR gilt bereits die Feststellung als strafwürdig, daß die Kirche unter staatlicher Kontrolle stehe. Vgl. ai-Jahresbericht 1981, S. 427.
- ¹¹⁴⁾ Dazu die autoritativen Äußerungen von V. A. **Kuroedov**, vormals Vorsitzender des Rates für die Angelegenheiten der Religionen beim Ministerrat der UdSSR, Neotemlemaja konstitucionnaja norma socialističeskogo gosudarstva (Eine unverzichtbare Verfassungsnorm des sozialistischen Staates), Kommunist 1980, Nr. 5, S. 45 ff.; deutsch: OEA 1981, S. A192 ff. sowie S. A554/555 (G. **Simon**). Vereinzelt wurden im Berichtszeitraum Pilgerfahrten nach Mekka und auf den Berg „Athos“ erlaubt. Vgl. ferner **Luchterhandt** (Anm. 11), S. 34 f.
- ¹¹⁵⁾ Vgl. die Dokumentation in OEA 1986, S. A390 ff.
- ¹¹⁶⁾ Art. 58 Abs. 1 RSFSR-VO 1929/1975 und die entsprechenden Bestimmungen der anderen Unionsrepubliken.
- ¹¹⁷⁾ Art. 58 Abs. 2.
- ¹¹⁸⁾ Dazu ausführlich mit Nachweisen aus der Praxis: **Luchterhandt** (Anm. 11), S. 31 f.
- ¹¹⁹⁾ Aufgrund des Gesprächs erließ der Minister für das Gesundheitswesen 1978 eine (nicht veröffentlichte) AO an die Räte der Kreise mit entsprechenden Weisungen zum Verfahren (Nachweis: Beschluß der Synode des Bundes der evangelischen Kirchen in der DDR vom 26.9.1978, Text: Berliner Kirchenreport A20 vom 28.9.1978, S. 4 f.).
- ¹²⁰⁾ Instruktion des Ministers für Gesundheit und Sozialfürsorge vom 9.9.1981 über die Garantie des religiösen Dienstes an Kranken in Krankenhäusern und Sanatorien. Die Besoldung richtet sich nach seiner Verordnung vom 3.11.1981. Nachweis und Inhaltsangabe beider Rechtsakte: G. **Rydlewski**, Obywatel a religia (Bürger und Religion), Rzeczpospolita vom 12.5.1982.

- ¹²¹⁾ Die Rechtsstellung des Strafgefangenen ist in der **UdSSR** in Art. 8 ff. Grundlagen der Besserungsarbeitsgesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken vom 11.7.1969 (VVS SSSR 1969, Nr. 29, Art. 247), Art. 22 ff., 37 ff., 43 ff. Besserungsarbeitsgesetzbuch der RSFSR vom 18.12.1970 (VVS RSFSR 1970, Nr. 51, Art. 1220) i. V. m. den „Regeln der inneren Ordnung der Besserungsarbeitsanstalten“ vom 10.10.1977, bestätigt vom Innenministerium im Einvernehmen mit dem Generalstaatsanwalt der UdSSR, geregelt (unveröffentlicht); russisch: Archif Samizdata Nr. 5828, englisch: RSL 1986, Nr. 1, S. 29—83. **ČSSR**: § 10 ff. Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe vom 30.6.1965 (Sb. Nr. 59/1965); **Rumänien**: § 15 ff. Gesetz vom 18.11.1969 über den Strafvollzug i. d. F. vom 2.5.1971 (BO I, Nr. 62/1973); **Bulgarien**: Art. 23 ff. Gesetz über den Strafvollzug vom 15.4.1969 (DV Nr. 30/1969).
- ¹²²⁾ Art. 44 Besserungsarbeitsgesetzbuch RSFSR; §§ 30, 31 StrafvollzugsG ČSSR; Art. 5 StrafvollzugsG Rumänien; Art. 65 StrafvollzugsG Bulgarien.
- ¹²³⁾ Nachweise bei **Luchterhandt**, UN-Menschenrechtskonventionen (Anm. 16), S. 251/252; Amnesty International (Hrsg.), Politische Gefangene in der UdSSR, Frankfurt a. M. 1980, S. 216f.
- ¹²⁴⁾ VO des Justizministers vom 10.9.1981 zur Frage des religiösen Dienstes in Besserungsanstalten und Schutzheimen für Minderjährige, Nachweis: **Rydlewski**, Obywatel (Anm. 120); VO des Justizministers vom 17.9.1981 über religiöse Dienste in den Strafanstalten, in Anstalten zu gesellschaftlicher Einwirkung und während der Untersuchungshaft, ebda.
- ¹²⁵⁾ VO des Justizministers vom 30.12.1981 (Dz.U. 1981, Nr. 32, Pos. 189).
- ¹²⁶⁾ Grundlage ist ein nicht näher bekannter Rechtsakt des Innenministers der DDR von 1978/79. Vgl. den Bericht der Konferenz der evangelischen Kirchenleitungen in der DDR vom 23.9.1978, Berliner Kirchenreport (Anm. 119) Stichwort „Gefängnisseelsorge“, Kirche im Sozialismus 1979, Nr. 3, S. 9ff.
- ¹²⁷⁾ Entsprechende Maßnahmen werden in der **UdSSR** strafrechtlich verfolgt. Vgl. Art. 142 StGB RSFSR i. d. F. vom 16.3.1966 (VVS RSFSR 1966, Nr. 12, Art. 221); vgl. dazu ai-Jahresbericht 1979, S. 258 (Baptisten).
- ¹²⁸⁾ Dazu O. **Luchterhandt**, Der verstaatlichte Mensch. Die Grundpflichten des Bürgers in der DDR, Köln-Berlin-Bonn-München 1986, S. 177.
- ¹²⁹⁾ **András** (Anm. 37), S. 153 f.
- ¹³⁰⁾ Vgl. **András**, ebda., S. 157; **ders.**, Kirchen und Religionsgemeinschaften (Anm. 4), S. 554; § 1 Abs. 2 VO Nr. 33/1959 über die Kompetenzen des Staatlichen Kirchenamtes.
- ¹³¹⁾ Strafnorm ist § 178 StGB (Vereitelung der Staatsaufsicht); vgl. dazu ai-Jahresbericht 1985, S. 388.
- ¹³²⁾ Vgl. dazu R. Urban, Staat und Kirche in der Tschechoslowakei, OE 1978, S. 640 (643 f.); **Rabas** (Anm. 12), S. 147.
- ¹³³⁾ **Bulgarien**: Art. 20 Gesetz 1949; **ČSSR**: Verbindliche Rechtsauskunft (Anm. 25); **Polen**: §§ 1, 3 VO vom 5.12.1974 über die Erlaubnis wirtschaftlicher Tätigkeit zu religiösen Zwecken (Dz.U. 1974, Nr. 49, Pos. 297); **Rumänien**: Art. 94 Gesetz über die Presse in der Sozialistischen Republik Rumänien vom 28.3.1974 (BO I, Nr. 3/1974) i. V. m. den staatlich bestätigten Statuten der Religionsgemeinschaften; **UdSSR**: Art. 11 lit. b UdSSR-Instruktion vom 16.3.1961 über die Anwendung der Kultgesetzgebung i. V. m. Punkt 6 lit. c Ordnung des Staatskomitees des Ministerrats der UdSSR für das Verlagswesen, das Druckgewerbe und den Buchhandel vom 19.10.1973 (SP SSSR 1973, Nr. 23, Art. 130); **Ungarn**: § 1 ff. Gesetz Nr. II/1986 über die Presse, DVO der Regierung zum PresseG Nr. 12/1986 (IV.22.) MT: Nach § 4 lit. a ist für die Genehmigung (auch) kirchlicher Periodika das Informationsamt des Ministerrats zuständig; nach § 4 lit. e entscheidet das Staatliche Kirchenamt über die Genehmigung von Bibeln, Gebetbüchern und über die Veröffentlichung sonstiger religiöser Literatur.
- ¹³⁴⁾ § 2 lit. h VO vom 25.10.1949 über die Funktion und Organisation des Staatlichen Amtes für kirchliche Angelegenheiten (Sb. Nr. 228/1949); verbindliche Rechtsauskunft (Anm. 25).
- ¹³⁵⁾ Es erscheinen regelmäßig ca. 30 verschiedene Periodika. Vgl. dazu die laufende Publikationsübersicht in: Kirche im Sozialismus (Anm. 4).
- ¹³⁶⁾ Der Chef des Kirchensekretariats, K. **Hruza**, teilte 1977 mit, daß im Lande laufend 27 religiöse Wochen- und Monatsblätter erscheinen, angeführt von den „Katolíké Noviny“ mit insgesamt — tschechisch und slowakisch — 250 000 Exemplaren. Vgl. **Rudé Právo** vom 23.2.1977, deutsch: OEA 1978, S. A427 (A429); **Ungarn**: **András**, Kirchen und Religionsgemeinschaften (Anm. 4), S. 554 ff.; **Polen**: „Die Römisch-Katholische Kirche unterhielt 1982 20 Verlage und gab 89 Zeitungen und Zeitschriften mit einer Gesamtauflage von 1,1 Millionen Exemplaren heraus, die übrigen Kirchen in 10 Verlagen insgesamt 19 Zeitschriften mit einer Gesamtauflage von 84 000 Exemplaren“. **Révész** (Anm. 9), S. 99.
- ¹³⁷⁾ Es handelt sich um das „Journal des Moskauer Patriarchats“, Auflage: 15 000 Exemplare (Nachweis: **Furov**-Bericht/Anm. 48) und „Der orthodoxe Bote“ (ukrainisches Exarchat). Es charakterisiert die staatliche Interessenrichtung und Einflußnahme auf die kirchliche Publizistik, daß die Russisch-Orthodoxe Kirche daneben fünf (!) Zeitschriften für ihre Metropolen außerhalb der UdSSR herausgibt.
- ¹³⁸⁾ **Bulgarien**: Art. 15 Gesetz 1949; **ČSSR**: verbindliche Rechtsauskunft (Anm. 25); **Polen**: Die von den Religionsgemeinschaften „genehmigten“ Publikationen sind ausdrücklich von der Vorzensur ausgenommen (Art. 4 Abs. 1 Ziff. 8, 10 Gesetz über die Kontrolle von Publikationen und öffentlichen Aufführungen vom 31.7.1981 — Dz.U. 1981, Nr. 20, Pos. 99; deutsch: JOR Bd. XXII / 1981, S. 551 ff. — i. d. F. vom 28.7.1983 — Dz.U. 1983, Nr. 44, Pos. 204 —; dazu auch unter Abschnitt A — D. Blumenwitz); **Rumänien**: Art. 25 Abs. 2 Dekret 1948; **UdSSR**: Art. 11 lit. b UdSSR-Instruktion 1961 über die Anwendung der Kultgesetzgebung; **Furov**-Bericht (Anm. 48), S. 33; **Ungarn**: Die DVO Nr. 4/1959 (deutsch: **Voss** — Anm. 25 —, S. 264) ist 1986 mit dem Erlaß des PresseG aufgehoben worden. Vgl. dazu Abschnitt A — D. Blumenwitz.
- ¹³⁹⁾ Vgl. **Furov**-Bericht, ebda., sowie **Luchterhandt** (Anm. 52), S. 162.
- ¹⁴⁰⁾ Art. 8 lit. a und b, Art. 11 lit. a UdSSR-Instruktion 1961; Art. 17 RSFSR-VO 1929/1975 und die entsprechenden Normativakte der anderen Unionsrepubliken; im übrigen **Bulgarien**: Art. 21 Abs. 1, 23 Abs. 1 Gesetz 1949; **ČSSR**: Das Verbot wird konkludent aus der Aufhebung aller früheren religionsrechtlichen Vorschriften durch § 14 Gesetz vom 14.10.1949 über die wirtschaftliche Sicherstellung von Kirchen und religiösen Gemeinschaften durch den Staat (Sb. Nr. 218/1949) hergeleitet. Der Staat unterhält in beiden Landesteilen eine „Tschechische“ und eine „Slowakische Caritas“ (-Gesellschaft), die die ehemals kirchliche Sozialarbeit gleichgeschaltet hat. Vgl. **Rabas** (Anm. 12), S. 148; **Rumänien**: Caritative Tätigkeit ist weder in der allgemeinen Ordnung der Religionsgemeinschaften vom 3.8.1948 vorgesehen, noch unter den im Organisationsstatut des Kultusdepartements abschließend aufgezählten Mitentscheidungsbefugnissen in religiösen Angelegenheiten berücksichtigt. Vgl. Dekret des Staatsrates vom 13.7.1970 über Organisation und Funktionsweise des Kultusdepartements (BO I, Nr. 103/1070) i. d. F. vom 23.2.1984 (BO I, Nr. 61/1984).
- ¹⁴¹⁾ Die Verletzung des Verbots religiöser Wohltätigkeit fällt in der **Sowjetunion** nicht unter den Straftatbestand der „Verletzung der Gesetze über die Trennung von Staat und Kirche“ (vgl. Art. 142 StGB RSFSR sowie die entsprechenden Artikel der anderen Unionsrepubliken), sondern wird straf-

rechtlich insbesondere als Ausübung eines ‚verbotenen Gewerbes‘ (vgl. Art. 162 StGB RSFSR) geahndet. In **Bulgarien** steht auf die Verletzung des ReligionsG von 1949 eine hohe Geldstrafe (Art. 29). Hinsichtlich der **ČSSR** vgl. § 178 StGB („Vereitelung der Staatsaufsicht über die Kirche“).

- ¹⁴²⁾ Der Staatsratsvorsitzende erklärte in dem Gespräch vom 6.3.1978 laut Nachrichtenagentur ADN: „Die Arbeit, die in kirchlichen Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens geleistet werde, diene gesamtgesellschaftlichen Interessen. Sinnvoll füge sie sich in das Grundanliegen des Sozialismus ein, alles für das Wohl des Menschen zu tun. Auch weiterhin werde diese Tätigkeit materiell und durch die Ausbildung qualifizierter Fachkräfte unterstützt“. Zit. nach Neues Deutschland vom 7.3.1978, S. 1.
- ¹⁴³⁾ „Vereinbarung über die Ausbildung von mittleren medizinischen Fachkräften für eine Tätigkeit in katholischen Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens in der Deutschen Demokratischen Republik“ – Ausbildungsvereinbarung – vom 10.7.1975 (unveröffentlicht), Nachweis: A. **Hollerbach**, Das Verhältnis von Kirche und Staat in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Grundriß des nachkonziliaren Kirchenrechts, hrsg. von J. Listl/H. Müller/H. Schmitz, Regensburg 1980, S. 875 (880 Anm. 32). Eine entsprechende Vereinbarung wurde auf evangelischer Seite mit der „Inneren Mission und Hilfswerk der evangelischen Kirchen in der DDR“ geschlossen. Vgl. H. **Behr**, Beispielhaft für Staat und Gesellschaft, Kirche im Sozialismus 1977, Nr. 2, S. 9 ff.
- ¹⁴⁴⁾ Im Bereich der Katholischen Kirche werden sie von der Gesellschaft ‚Caritas‘ verwaltet. Vgl. **Voss** (Anm. 25), S. 119/121.
- ¹⁴⁵⁾ W. **Lewandowska**, Tygodnik Powszechny vom 1.5.1983, deutsch: OEA 1984, S. A203 f.

- ¹⁴⁶⁾ Vgl. **Spiegel-Schmidt** (Anm. 31). Die Vereinbarung mit der Katholischen Kirche nahm darauf Bezug. Vgl. Teil II, Punkt 1 und 3 (Anm. 31).
- ¹⁴⁷⁾ Ausführlich UKI-Pressedienst, Spezialbereich: Religion und Kirche in Ungarn, Nr. 20/1981; **András**, Kirchen und Religionsgemeinschaften (Anm. 4), S. 554 f.
- ¹⁴⁸⁾ Das Zahlenmaterial wurde von Prof. Dr. Gotthold **Rhode** und vom Berichtersteller zusammengestellt, wobei folgende Unterlagen verwertet wurden: **Voss** (Anm. 25); IGfM (Hrsg.), Christen im Baltikum 1985, Frankfurt/M. 1985; Anuario Pontificio 1986, Città del Vaticano 1986; **András**, Kirchen und Religionsgemeinschaften (Anm. 4). Die Mitgliederzahlen der evgl. Landeskirchen in der DDR beruhen auf Auskünften, die deren Pressestellen 1986 dem Evangelischen Pressedienst/Frankfurt a. M. erteilt haben (vgl. Kirche im Sozialismus 1987, Nr. 2, S. 37 f.). Lediglich die Evgl. Kirche in Berlin-Brandenburg (Ostregion) hat auf der Grundlage ihrer internen Statistik der Kirchensteuer- und Kirchengeldzahler exakte Zahlen, auch zu den im aktiven (!) Dienst stehenden Pastoren und Pastorinnen (Stand: 31.12.1986) vorgelegt (vgl. Anlagen zum Rechenschaftsbericht der Kirchenleitung, epd-Dok. Nr. 25/1987, S. 11 ff.). Im übrigen beruhen die Zahlen auf der Information des Lutherischen Weltbundes Nr. 52/1978. Die Zahlen hinsichtlich der Anhänger bzw. Mitglieder der Religionsgemeinschaften sind Schätzungen zumeist der betreffenden Gemeinschaften selbst, da der kommunistische Staat im Rahmen der Volkszählung schon seit längerem (in der DDR zuletzt 1964) keine offiziell zugängliche Religionsstatistik mehr betreibt. Aus diesem Grunde liegen z. T. recht unterschiedliche Angaben vor. Die Bearbeiter haben sich dabei für die nach ihrer Ansicht wahrscheinlicheren Daten entschieden oder aber beide Zahlen als Unter- und Oberwerte aufgeführt.

G. Minderheitenschutz

von Prof. Dr. Dieter Blumenwitz

Gliederung

Seite

I. Völkerrechtliche Verankerung des Minderheitenschutzes	169
1. Begriff der Minderheit nach Völkerrecht	169
2. Völkerrechtliche Rechte der Minderheit	169
a) Schutz der physischen Existenz	169
b) Individuelles Diskriminierungsverbot	169
aa) Begriffsbestimmung	169
bb) Völkerrechtliche Verbindlichkeit	169
cc) Minderheitenschutz in der KSZE-Schlußakte	170
dd) Bedeutung des individuellen Diskriminierungsverbots	170
c) Kollektives Diskriminierungsverbot	170
d) Rechte aus Art. 27 IPBPR	170
II. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	171
1. Staatsrechtliches Selbstverständnis	171
a) Sowjetunion	171
b) Andere Warschauer-Pakt-Staaten	172
aa) Polen	172
bb) Tschechoslowakei	172
cc) Rumänien	173
dd) Ungarn	173
ee) Bulgarien	173
ff) DDR	173
2. Schutz der Minderheit in wichtigen staatlichen Bereichen	173
a) Bildungswesen	173
b) Namensrecht	175
c) Gebrauch der Muttersprache	175
d) Verbandswesen	176
e) Abschnürung der Minderheit von ihrem kulturellen Boden	176
f) Kulturpflege	176
III. Bewertung	177
IV. Anhang: Räumliche Verteilung der Volksgruppen/Minderheiten in den WP-Staaten mit Statistik (I.—VI.)	178
Anmerkungen	186

I. Völkerrechtliche Verankerung des Minderheitenschutzes

1. Begriff der Minderheit nach Völkerrecht

Der Begriff der Minderheit ist völkerrechtlich nicht eindeutig definiert. Einigkeit besteht nur darüber, daß nicht jeder Staat selbst über das Vorhandensein einer Minderheit in seinem Staatsgebiet bestimmen kann, da ansonsten das Leugnen des Vorhandenseins einer Minderheit den betreffenden Staat von allen völkerrechtlichen Verpflichtungen entbinden würde¹⁾.

Auf der dritten Sitzung der Unterkommission der Kommission für Menschenrechte wurde eine Definition angenommen, die auch heute noch als die amtliche UNO-Definition gilt²⁾:

„Der Begriff der Minderheit umfaßt nur jene nicht herrschenden Gruppen innerhalb einer Bevölkerung, die dauerhafte ethnische, religiöse oder sprachliche Traditionen oder andere wesentliche Eigenschaften besitzen, die sie deutlich von denjenigen der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und die sie zu bewahren wünschen“³⁾.

Nicht zur „Bevölkerung“ i. S. der Minderheitendefinition zählen die „Fremden“, also Personen, die nicht mit dem Aufenthaltsstaat, sondern mit einem anderen Heimatstaat staatsangehörigkeitsrechtlich verbunden sind. Sie unterstehen — wie z. B. auch die mit ihren Heimatländern weiterhin in Kontakt stehenden Gastarbeiter — nicht dem Regime des Minderheitenschutzes, sondern dem völkerrechtlichen Fremdenrecht und werden von ihrem jeweiligen Heimatstaat konsularisch wie diplomatisch geschützt. Erkennen Warschauer-Pakt-Staaten, wie z. B. Polen und die UdSSR, die bis zum Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland fortbestehende deutsche Staatsangehörigkeit der deutschen Restbevölkerung in den Vertreibungsgebieten (völkerrechtswidrig) nicht an und nehmen dieser damit auch den diplomatischen wie konsularischen Schutz durch den Heimatstaat, so sind sie gehalten, zumindest den Minderheitenschutz zu gewähren.

In den WP-Staaten gibt es keine speziellen Minderheitendefinitionen⁴⁾.

Die weite Spanne zwischen individualrechtlicher und territorialrechtlicher Lösung der Minderheitenprobleme läßt eine einheitliche Begriffsbildung in den WP-Staaten — trotz des gemeinsamen ideologischen Rahmens der marxistisch-leninistischen (und stalinistischen) Nationalitätenpolitik⁵⁾ — nicht zu⁶⁾.

2. Völkerrechtliche Rechte der Minderheit

Da eine Minderheit notwendigerweise aus Individuen besteht und sowohl den Individuen als auch der Minderheit als Gruppe Rechte zustehen können, werden im Völkerrecht individuelle Minderheitenrechte und Gruppenrechte unterschieden.

a) Schutz der physischen Existenz

Die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9.12.1948⁷⁾ schützt die Minderheitenangehörigen in ihrer physischen Existenz. Verboten sind Handlungen, die mit der Absicht begangen werden, ganz oder teilweise eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe zu vernichten, wie die Tötung oder die Zufügung von ernstem körperlichen oder geistigen Schaden, die bewußte Aufzwingung von Lebensbedingungen, die darauf berechnet sind, die gänzliche oder teilweise Vernichtung der Gruppe herbeizuführen, die Auferlegung von Maßnahmen, die beabsichtigen, Geburten innerhalb der Gruppe zu verhindern, die zwangsweise Überführung von Kindern von einer Gruppe in eine andere.

Erfaßt werden nur **vorsätzlich** begangene Handlungen, die auf die vollständige oder teilweise Zerstörung einer oder mehrerer der genannten Gruppen abzielen. Die Tötung von Einzelpersonen, die Mitglieder einer Minderheit sind, genügt für die Anwendbarkeit der Konvention nicht.

Durch die Genocid-Konvention wird neben den Gruppenangehörigen auch die Minderheit als solche geschützt⁸⁾.

b) Individuelles Diskriminierungsverbot

aa) Begriffsbestimmung

Das individuelle Diskriminierungsverbot verbietet die Benachteiligung der individuellen Minderheitenangehörigen in ihren negativen Freiheitsrechten, also den traditionellen Menschenrechten auf Leben, Freiheit, Meinungsäußerung, Religionsausübung und Sprache. Geschützt werden die Minderheiten aber auch in ihren aktiven staatsbürgerlichen Rechten, also den politischen Stimm- und Wahlrechten und dem Zugang zu Ämtern und Ehrenstellungen sowie in ihren Rechten auf positive Leistungen des Staates im Bereich der allgemeinen Daseinsvorsorge⁹⁾.

bb) Völkerrechtliche Verbindlichkeit

Völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangte das individuelle Diskriminierungsverbot mit dem Inkrafttreten der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung am 4.1.1969, ferner des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 2 Abs. 2) am 3.1.1976 und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Art. 2 Abs. 1, Art. 27) am 23.3.1976. Alle Warschauer-Pakt-Staaten sind diesen Abkommen beigetreten (s. Kapitel I — E. Klein). Für die Verliererstaaten des Zweiten Weltkrieges, Bulgarien, Rumänien und Ungarn, wurde das Diskriminierungsverbot schon durch die Pariser Friedensverträge vom 10.2.1947 begründet.

cc) Minderheitenschutz in der KSZE-Schlußakte

Der Minderheitenschutz der KSZE erscheint bislang ebenfalls nur als ein individuelles Diskriminierungsverbot¹⁰⁾. Nach Abs. 4 des Prinzips VII der Schlußakte von Helsinki werden die Teilnehmerstaaten, auf deren „Territorium nationale Minderheiten bestehen, das **Recht von Personen**, die zu solchen Minderheiten gehören, auf Gleichheit vor dem Gesetz achten“; die Teilnehmerstaaten werden ihnen „jede Möglichkeit für den tatsächlichen Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähren und werden auf diese Weise ihre berechtigten Interessen schützen“.

„Korb 3“ der Beschlüsse von Helsinki enthält unter der Überschrift „Nationale Minderheiten oder Regional-kulturen“ einen Satz, der die Gruppen zwar lobend anspricht, diese aber mehr in die Pflicht nimmt als ihnen Rechte vermittelt:

„Die Teilnehmerstaaten, in Anerkennung des Beitrags, den die nationalen Minderheiten oder regionalen Kulturen zur Zusammenarbeit zwischen ihnen in verschiedenen Bereichen der Bildung bieten können, beabsichtigen, wenn auf ihrem Territorium solche Minderheiten oder Kulturen existieren, diesen Beitrag unter Berücksichtigung der legitimen Interessen ihrer Mitglieder zu erleichtern“.

dd) Bedeutung des individuellen Diskriminierungsverbots

Die Garantien des individuellen Diskriminierungsverbots sind für die Minderheiten von geringem Wert, weil sie bei einer formalen Auslegung eine Majorisierung der Minderheit durch die Mehrheit nicht ausschließen. Die Majorisierung bewirkt auf die Dauer — auch ohne Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot — eine Assimilierung und Existenzvernichtung der Minderheiten.

c) Kollektives Diskriminierungsverbot

In Art. 2 lit. a des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21.12.1965 (IÜBFR) wird der Gleichheitsgrundsatz zum gruppenbezogenen, kollektiven Diskriminierungsverbot aufgewertet. Danach haben die Behörden der Vertragsstaaten diskriminierende Maßnahmen nicht nur gegenüber Personen, sondern auch gegenüber Personengruppen und Einrichtungen zu unterlassen. Nach Art. 1 Abs. 1 bedeutet Diskriminierung die Unterscheidung, den Ausschluß und die Bevorzugung von Menschen und Gruppen, die auf Rasse, Farbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft gründen und die den Zweck oder die Wirkung haben, die Anerkennung, den Genuß und die Ausübung von Menschenrechten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und jedem anderen Bereich des öffentlichen Lebens zu gefährden. Eine positive Schutzpflicht besteht für die Staaten insofern, als sie verpflichtet sind, die Aufstachelung zum Rassenhaß und ähnliche Formen einer Volksverhetzung gesetzlich zu verbieten.

d) Rechte aus Art. 27 IPBPR

Die wichtigste völkerrechtlich verbindliche Schutznorm¹¹⁾ ist seit 1976 Art. 27 IPBPR, der bestimmt, daß in den Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden darf, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Mit den Rechten auf Kulturpflege und auf Gebrauch der Muttersprache sind die wichtigsten Aspekte eines positiven Minderheitenschutzes angesprochen. Das Recht, die eigene Sprache zu gebrauchen, bedeutet nicht, daß den Angehörigen ethnischer, sprachlicher oder religiöser Minderheiten der Gebrauch ihrer eigenen Sprache staatlicherseits überall gestattet werden muß, sondern nur, daß sie die eigene Sprache im nichtstaatlichen Bereich benützen können¹²⁾. Deshalb ist eine Völkerrechtsverletzung nur dann gegeben, wenn der Gebrauch der eigenen Sprache im nichtstaatlichen Bereich unterbunden wird.

Das Recht der Angehörigen ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten, die eigene Religion zu bekennen und auszuüben, beinhaltet die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Die Religionsfreiheit schließt die Kultusfreiheit und die Freiheit zur religiösen Unterweisung ein. Das Recht auf Bekenntnis und Ausübung der eigenen Religion wird außerdem auch durch Art. 18 IPBPR gewährleistet. Allerdings geht Art. 18 inhaltlich über Art. 27 IPBPR hinaus, da er neben dem Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit auch eine Bestimmung enthält, die es den Eltern oder dem Vormund ausdrücklich erlaubt, für die religiöse und sittliche Erziehung der Kinder frei nach ihrer Überzeugung zu sorgen (vgl. Abschnitt F — O. **Luchterhandt**). Die Einbeziehung der Religionsfreiheit in den Minderheitenschutz verdeutlicht die spezifische Rolle der Kultusfreiheit für die Volksgruppe. Die Glaubenszugehörigkeit ist, trotz aller weltanschaulichen Offenheit des IPBPR, ein nach Art. 27 anerkanntes Integrationselement — auch im atheistischen Staat¹³⁾.

Die Frage, ob es sich bei den in Art. 27 IPBPR angesprochenen Rechten auch um **Gruppenrechte** der Minderheiten¹⁴⁾ oder um **Individualrechte** der Gruppenangehörigen¹⁵⁾ handelt, ist umstritten. Wegen des in den WP-Staaten generell unterentwickelten Rechtsschutzsystems (vgl. Abschnitt I — G. **Brunner**), kommt der Unterscheidung im Berichtsgebiet nur nachgeordnete praktische Bedeutung zu. Materiell sind die in Art. 27 IPBPR erwähnten Rechte Gruppenrechte. Das gilt vor allem für das Recht auf den freien Gebrauch der Muttersprache; Sprachenrechte sind immer Gruppenrechte, denn ohne das Sprechen mit anderen, in der Gemeinschaft derer, die diese Sprache selbst sprechen und verstehen, ist der freie Gebrauch einer Sprache, auch der angestammten Muttersprache, nicht möglich.

Umstritten ist weiter, ob die Vertragsstaaten völkerrechtlich gehalten sind, positive Maßnahmen zur Förderung der kulturellen, sprachlichen und religiösen

Entfaltung der Minderheiten zu ergreifen¹⁶⁾. Wenn gleich auch der Wortlaut des Art. 27 IPBPR hierzu nichts aussagt, kann doch in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 IPBPR von der Verpflichtung der Vertragsstaaten ausgegangen werden, Vorkehrungen zu treffen, um den in Art. 27 angesprochenen Rechten Wirksamkeit zu verschaffen¹⁷⁾. Ein Satz des Völkerrechts, wonach eine Minderheit — vor allem eine solche mit festumrissener territorialer Basis — besondere Mitwirkungsrechte im Gesamtstaat besitzt, ist allenfalls in Entstehung begriffen¹⁸⁾. Dagegen ist jeder auf die Minderheit ausgeübte direkte oder auch nur indirekte Assimilierungsdruck völkerrechtswidrig; das Völkerrecht kennt nur die freiwillige Assimilierung der Mitglieder einer Minderheit nicht aber eine unter Zwang erfolgende.

Im Gegensatz zu den meisten Menschenrechtsbestimmungen des IPBPR enthält Art. 27 keine Vorbehaltsklausel, die die Paktstaaten aus Gründen der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, Sittlichkeit, Volksgesundheit oder unter ähnlichen Gesichtspunkten zu einschränkenden Maßnahmen berechtigen würde. Im Gegensatz zu Art. 18 IPBPR ist Art. 27 aber nicht „notstandsfest“ (Art. 4 Abs. 2 IPBPR): aufgrund eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, kann Art. 27 IPBPR außer Kraft gesetzt werden. Allerdings darf auch im Falle eines nationalen Notstandes „keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Religion oder der sozialen Herkunft“ erfolgen (Art. 4 Abs. 1 IPBPR). Die Einbeziehung des Art. 27 IPBPR in die Gruppe der nicht ‚notstandsfesten‘ Rechte macht aber schließlich auch deutlich, daß die Minderheitenrechte vom Pakt nicht als belanglose Programmsätze angesehen werden, sondern — wie dargelegt — echte Rechte, die nur in extremen politischen Situationen eingeschränkt werden dürfen, darstellen.

II. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

Obwohl es in allen Warschauer-Pakt-Staaten Minderheiten gibt (vgl. IV. Anhang), fällt die Handhabung und Ausgestaltung der innerstaatlichen Rechtslage und Praxis in den einzelnen Staaten verschieden aus.

1. Staatsrechtliches Selbstverständnis

Hinsichtlich der ethnischen Struktur ihrer Bevölkerung unterscheiden sich die WP-Staaten grundlegend voneinander. Während Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Polen und die DDR sich als Nationalstaaten verstehen, ist die Tschechoslowakei (seit 1969) ein Zweinationalen-Staat und die Sowjetunion ein Vielvölkerstaat. Es liegt in der Natur der Sache, daß die innerstaatliche Rechtsordnung diesen Gegebenheiten schon im verfassungsrechtlichen Ansatz Rechnung tragen muß.

a) Sowjetunion

Für die Rechtslage der Minderheiten in der Sowjetunion sind zwei verfassungsrechtliche Grundaussagen, die in Art. 70 der Verfassung von 1977 Eingang gefunden haben, von besonderer Bedeutung:

- Nach ihrem Selbstverständnis ist die Sowjetunion ein Vielvölkerstaat, in dem keines der Völker die Staatsnation bildet. Da es keine Mehrheit gibt, sind auch keine Minderheiten denkbar¹⁹⁾. Die etwa 100 nichtrussischen Volksgruppen in der UdSSR machen etwa 47% der Gesamtbevölkerung aus. Nach ihrer historischen Herkunft und politisch-kulturellen Prägung ist die Sowjetunion aber ein Staat der Großrussen, die (noch) die absolute Mehrheit bilden und sich als die Staatsnation fühlen.
- Nach verfassungsrechtlicher Auffassung ist die Nationalitätenfrage in der Sowjetunion ausschließlich auf der Grundlage des Territorialprinzips zu lösen. Die auf Lenin zurückgehende Grundauffassung, daß die Nation kein Personal-, sondern ein Territorialverband sei, hat wesentliche Konsequenzen für die Rechtsstellung der Minderheiten. In der Sowjetunion bestehen 53 nationale Gebiets-einheiten mit unterschiedlichem Rechtsstatus. Die Föderalstruktur des Landes zeigt sich in den 15 Unionsrepubliken. Außerdem gibt es 20 Autonome Republiken, acht Autonome Gebiete und zehn Autonome Bezirke.

Von den 100 Volksgruppen haben 58 eine eigene nationale Gebietsfreiheit. In fünf Gebietseinheiten sind zwei Titularnationen, in der Autonomen Republik Dagestan zehn überwiegend ostkaukasische Völker zusammengefaßt. Damit wurden bei der territorialrechtlichen Lösung 49 Volksgruppen berücksichtigt, deren Angehörige 97,8 % der Sowjetbürger ausmachen (s. Anhang).

Diese verfassungsrechtliche Lösung hat für die Minderheiten jedoch Nachteile, die sich aus der Siedlungsstruktur der jeweiligen Volksgruppen ergeben. Nur geschlossen siedelnde Volksgruppen können in einer Gebietseinheit erfaßt werden, während Volksgruppen in Streusiedlungen bei der rein territorialrechtlichen Lösung nicht berücksichtigt werden können. Gerade die deutsche, jüdische und die polnische Minderheit sind bei der territorialrechtlichen Lösung der Minderheitenproblematik besonders betroffen²⁰⁾:

- Für die 1,9 Mill. **Deutschen** (Platz 14 unter den Volksgruppen, s. Anhang) gibt es im System der Gebietseinheiten der UdSSR überhaupt keinen Platz²¹⁾. Die große Gruppe der Wolgadeutschen erhielt 1924 den Status einer Autonomen Republik zugesprochen; daneben bestanden 18 nationale Bezirke für deutsche Siedler in verschiedenen Teilen der Sowjetunion. Alle diese deutschen Gebietseinheiten wurden 1941 liquidiert, als Stalin die Deportation aller in der europäischen Sowjetunion lebenden Deutschen nach Sibirien und Zentralasien anordnete, wo sie überwiegend auch heute verstreut siedeln und für eine umfassende territoriale Organisation nicht in Frage kommen. 1964 erfolgte im Zuge der Entstalinisierung eine

Teilrehabilitierung der Deutschen. Die Rückkehr in ihre Heimatgebiete wie die Wiedererrichtung der Autonomen Republik (der Wolgadeutschen) wird ihnen jedoch weiter verweigert²²⁾.

- Die traditionell verstreut siedelnden 1,8 Mill. **Juden** (Platz 16, s. Anhang) besitzen seit 1934 ein Autonomes Gebiet in Birobidschan, das auch heute noch besteht. Allerdings wurde dieses Gebiet im Fernen Osten, am linken Ufer des Amur, an der chinesischen Grenze errichtet, wo es so gut wie keine Juden gab. In diese unwirtliche Gegend sind auch kaum Juden gezogen (von den rund 200 000 Bewohnern des autonomen Gebiets sind etwa 11 000 Juden, was nur 5,5% der Gebietsbevölkerung und 0,6% aller Sowjetjuden entspricht).
- Die 1,2 Mill. **Polen** (Platz 22, s. Anhang) haben nie eine eigene Gebietseinheit gehabt, obgleich die siedlungsmäßigen Voraussetzungen vorlagen; die Einverleibung Ostpolens aufgrund der geheimen Zusatzprotokolle vom 23.8. und 28.9.1939 zum deutsch-sowjetischen Nichtangriffspakt soll nicht verdeutlicht werden²³⁾.
- Benachteiligt von der territorialrechtlichen Lösung sind weiter die **Tataren** (mit 6,3 Mill. Volkszugehörigen die sechstgrößte „Nation“ der Sowjetunion, s. Anhang) und die **Mordwinen**. Von den Tataren leben nur 26% in ihrer Autonomen Republik, die das ursprüngliche Siedlungsgebiet der Wolgata-taren ist. Bis 1944 hatten die **Krimtataren** eine eigene Autonome Republik, wurden aber dann als unzuverlässig geltende Völkerschaft genauso zwangsdeportiert wie die Deutschen²⁴⁾. Den Krimtataren wird — trotz ihrer faktisch die gesamte Volksgruppe umfassenden Protestbewegung und ihrer massiven, durch die spektakulären Demonstrationen Ende Juli 1987 auf dem Roten Platz weltweit bekanntgewordenen Protestaktionen — die Rückkehr und die Wiedererrichtung ihrer Republik auf der Krim verweigert. Insofern besteht eine gewisse Ähnlichkeit mit der Lage der Deutschen. Im Gegensatz zu ihnen können sie aber nicht auf die Fürsprache eines ausländischen Staates hoffen. Die **Mordwinen**, eine finno-ugrische Volksgruppe, leben nur zu 28,4% in ihrer Autonomen Republik, weil sie großflächig in russischen Gebieten verstreut siedeln.

Neben dem Bekenntnis zum Vielvölkerstaat und der Lösung der Minderheitenproblematik auf territorialer Basis enthält die Unionsverfassung drei Grundrechtsvorschriften, die von spezifisch minderheitenrechtlicher Relevanz sind: 1. In Art. 36 ist ein individuelles Diskriminierungsverbot in bezug auf Rasse und Nationalität statuiert. 2. Nach Art. 64 ist die nationale Würde anderer Bürger zu achten und die Freundschaft zwischen den Nationen und Völkerschaften der Sowjetunion zu festigen. 3. Außerdem wird unter den Garantien des Rechts auf Bildung die Möglichkeit genannt, muttersprachlichen Schulunterricht zu erhalten (Art. 45 Abs. 2). Wegen der weitgehenden Schranken in der Verfassung selbst läßt sich die Nationalitätenpolitik jedoch beliebig gestalten.

b) Andere Warschauer-Pakt-Staaten

Im Gegensatz zur Sowjetunion finden sich in den **Verfassungen** der übrigen WP-Staaten mit Ausnahme Polens ausdrückliche oder implizite Hinweise auf die Existenz von Minderheiten:

Bulgarien: Art. 45 Abs. 7: „Bürger nichtbulgarischer Abstammung“;

DDR: Art. 40: „Bürger ... sorbischer Nationalität“;

Rumänien: Art. 22 und 109 Abs. 1: „mitwohnende Nationalitäten“, „Bewohner anderer Nationalität“;

Tschechoslowakei: Art. 1 des Verfassungsgesetzes über die Stellung der Nationalitäten in der ČSSR: „magyarischen, deutschen, polnischen und ukrainischen (ruthenischen) Nationalität“;

Ungarn: § 61 Abs. 3: „auf ihrem Gebiet lebenden Nationalitäten“.

aa) Polen

In Polen ignorieren Verfassung und Gesetzgebung die Existenz nationaler Minderheiten. Ein bescheidener positiver Minderheitenschutz besteht lediglich im Bildungswesen und bei der Kulturpflege im Rahmen von Verwaltungsvorschriften²⁵⁾. Die Existenz einer **deutschen** Minderheit wird ausdrücklich geleugnet²⁶⁾. Im deutsch-polnischen Ausreiseprotokoll vom 9.10.1975 ist dagegen explizit von „Personen mit unbestreitbar deutscher Volkszugehörigkeit“ die Rede.

bb) Tschechoslowakei

Die Tschechoslowakei nimmt zwischen Nationalstaat und Vielvölkerstaat eine Zwitterstellung ein. Sie wurde nach dem Ersten Weltkrieg als Einheitsstaat auf die Fiktion gegründet, es gebe eine einheitliche tschechoslowakische Nation (die in ethnischer Hinsicht allerdings nur 68% der Gesamtbevölkerung ausmachten). Nach der Vertreibung der Sudetendeutschen und der Umsiedlung eines Teils der ungarischen Volksgruppe nahm die Verfassung von 1948 die Existenz von zwei Nationen („národy“), der Tschechen und Slowaken, zur Kenntnis. Nationale Minderheiten, die immerhin noch 6% der Gesamtbevölkerung ausmachten, wurden nicht erwähnt. Erst Art. 25 der Verfassung von 1960 sicherte den „Bürgern ungarischer, ukrainischer und polnischer Nationalität“ Rechte zu. Die Anerkennung der nach den Ungarn zweitgrößten nationalen Minderheit, der **deutschen** Minderheit (1950: 1,3%, 1961: 1,0%, 1970: 0,6%, 1980: 0,4% der Gesamtbevölkerung), erfolgte erst durch die Verfassungsgesetze vom 27.10.1968: Das „Föderationsgesetz“ gestaltete den Einheitsstaat in einen „Bundesstaat zweier gleichberechtigter Brudernationen, der Tschechen und Slowaken“ (Art. 1 Abs. 1), um; nach der Präambel zum „Nationalitätengesetz“²⁷⁾ wird das Volk der Tschechoslowakei außer von „der tschechischen und der slowakischen Nation“ auch von der „ungarischen, deutschen, polnischen und ukrainischen (ruthenischen) Nationalität gebildet“.

cc) Rumänien

Sehr ausführlich und mit der neueren tschechoslowakischen Regelung vergleichbar ist das alte rumänische Nationalitätendekret²⁸⁾ vom 6.2.1945, welches noch unter der königlichen, überwiegend bürgerlichen Koalitionsregierung des letzten nichtkommunistischen Ministerpräsidenten Rădescu erlassen wurde und formell noch heute gilt. In 27 Artikeln ist eine umfassende und detaillierte Regelung der Minderheitenproblematik enthalten. Dieses Dekret hat keinen Verfassungsrang; ihm gehen alle später erlassenen gesetzlichen Bestimmungen vor.

So wurden die nationalen Minderheiten („minoritățile naționale“) des Dekrets vom 6.2.1945 durch den Begriff der Nationalitäten (Dekret Nr. 620 vom 3.8.1945) und der „mitwohnenden Nationalitäten“ („naționalități conlocuitoare“) ersetzt (Art. 24 Verf. 1948). Die Verfassung von 1952 griff dann den Terminus „nationale Minderheit“ wieder auf (Art. 82), der dann erneut fallen gelassen wurde. Seit der Verfassung von 1965 (Art. 22) wird nur noch von „mitwohnenden Nationalitäten“ gesprochen. Der Sprachgebrauch wird damit begründet, daß von „Minderheiten“ nur in bezug auf kapitalistische Staaten gesprochen werden könne (vgl. den rumänischen Bericht vom 29.7.1978 an das UN-Menschenrechtskomitee — CCPR/C/1 Add. 33).

Neben den ca. 0,4 Mill. **Deutschen** leben in Rumänien ca. 1,6 Mill. **Magyaren**, die prozentual größte Minderheit in einem WP-Staat (s. Anhang). Für die Ungarn in Rumänien sah die Verfassung von 1952 (Art. 19-21) eine ungarische Region vor, in der die ungarische Minderheit über 77% der Regionalbevölkerung stellte. Den ungarischen Aufstand von 1956 nahm die rumänische Regierung zum Anlaß, die Mehrheitsverhältnisse in der magyarischen Region zugunsten der rumänischen Bevölkerung zu verändern. 1968 wurde das Autonome Gebiet im Zuge der Verwaltungsreform beseitigt²⁹⁾.

dd) Ungarn

Die ungarische Verfassung verwendet sowohl in ihrer ursprünglichen Fassung von 1949 (§ 49 Abs. 3) als auch in ihrer revidierten Form von 1972 (§ 61 Abs. 3) den Ausdruck „Nationalitäten“ („nemzetiségek“). Mit ca. 250 000 stellen die **Deutschen** die größte Minderheit in Ungarn dar (s. Anhang).

ee) Bulgarien

Die bulgarische Verfassung von 1947 (Art. 79 Abs. 1) erkannte „nationale Minderheiten“ (nacionalnite malcinstva) als Rechtsträger an. Die in der zweiten Hälfte der 50er Jahre einsetzende Bulgarisierungspolitik fand dann in der neuen Verfassung von 1971 ihren terminologischen Niederschlag, wo nurmehr von „Bürgern nichtbulgarischer Abstammung“ (graždane ot nebulgarski proizchod) die Rede ist (Art. 45 Abs. 7). Es wird der Eindruck erweckt, daß es in Bulgarien keine ethnischen Minderheiten gebe, wenn auch nicht in Abrede gestellt wird, daß nicht alle bulgarischen Staatsbürger bulgarischer Abstammung seien (vgl. den bulgarischen Bericht vom 27.6.1978 an das UN-Menschenrechtskomitee — CCPR/C/1 Add.

30, S. 16). Damit wird die Volksgruppe als Bezugspunkt rechtlicher Regelungen in Frage gestellt. In Bulgarien leben eine türkische und eine mazedonische Minderheit (s. Anhang I.).

ff) DDR

Was die Minderheitenproblematik angeht, versteht auch die DDR sich als Nationalstaat (gem. Verfassungsrevision von 1974 als „sozialistische Nation deutscher Nationalität“). Für die sorbische Minderheit (ca. 60-100 000 Menschen in den Bezirken Dresden und Cottbus) gilt das sächsische „Sorbengesetz“ vom 23.3.1948 fort³⁰⁾.

2. Schutz der Minderheiten in wichtigen staatlichen Bereichen

a) Bildungswesen

Das Bildungswesen ist traditionell ein wichtiger Bereich der Minderheitenpolitik, weil hier die Grundlagen für die Weitergabe der Kultur und Sprache an die nächste Generation gelegt werden. Umgekehrt ist das Bildungswesen als Indoktrinationsebene für eine minderheitenfeindliche Politik geradezu prädestiniert. Regelungen über das Bildungswesen der Minderheit enthalten — mit Ausnahme Polens — alle Verfassungen, wobei der Gebrauch der Muttersprache im Schulunterricht im Vordergrund steht. Verschiedene Unterrichtsformen sind dabei denkbar: Nationalitätenschulen mit der Muttersprache als Unterrichtssprache oder als Unterrichtsfach oder gemischte Schulen mit besonderen Klassenzügen für nationale Minderheiten. Einzelheiten sind in den Schulgesetzen und Durchführungsvorschriften der Kulturbehörden geregelt.

Art 36 Abs. 2 Verfassung der UdSSR reflektiert die aktuellen Grundlagen der Nationalitätenpolitik, mit den Schlagwörtern der „allseitigen Entwicklung und Annäherung aller Nationen und Völkerschaften“, der Erziehung im Geiste des „Sowjetpatriotismus und des sozialistischen Internationalismus“ sowie der Möglichkeit, die Muttersprache und die Sprachen anderer Völker zu gebrauchen, umschrieben. Art. 45 Abs. 2 Verfassung spricht in bezug auf das Bildungswesen nur noch von der Möglichkeit des Schulunterrichts in der Muttersprache (Art. 121 Abs. 2 Verfassung von 1936 sah die „Erteilung“ in der Muttersprache vor). Das Unionsgesetz über die Grundlagen der Volksbildung vom 19.7.1973 räumt den Eltern in Art. 20 das Recht ein, zwischen Schulen verschiedener Unterrichtssprachen zu wählen, doch ist der Realitätsgehalt dieses Wahlrechts gering³¹⁾. Es gibt drei Typen von Nationalitätenschulen:

- (1) mit der Muttersprache als Unterrichtssprache und Russisch als Unterrichtsfach;
- (2) mit Russisch als Unterrichtssprache und der Muttersprache als Unterrichtsfach;
- (3) mit mehreren Unterrichtssprachen.

Nach Verlautbarungen aus der Sowjetunion soll in den 70er Jahren in den **ersten** Klassen in 56 Sprachen

Unterricht erteilt worden sein; aber nur die Kinder von 17 Volksgruppen können die obligatorische Mittelschulbildung in ihrer Muttersprache beenden. Zum Hochschulstudium in der Muttersprache haben nur die 15 Titelnationen der Unionsrepubliken Zugang. Beobachter des Bildungssystems in der UdSSR sprechen ganz allgemein von einer massiven Intensivierung des Russischunterrichts³²⁾.

Der **deutschen** Minderheit in der UdSSR standen zwischen 1941 und 1955 keine angemessenen Unterrichtsmöglichkeiten zur Verfügung. Erst nach der Amnestie änderte sich die Lage durch die VO des Ministers für das Bildungswesen der RSFSR vom 9.4.1957 „Über die Organisation des Unterrichts in der Muttersprache der Kinder und erwachsenen Bevölkerung deutscher Nationalität“³³⁾. In Sibirien, Kasachstan und Mittelasien werden heute Deutsch und Englisch als Fremdsprache angeboten, zwischen denen die Schüler wählen können. Darüber hinaus wird stellenweise Deutsch als erweitertes Unterrichtsfach und auch als Muttersprache angeboten. Angaben über die Qualität des Deutschunterrichts, die Zahl der Kinder, denen er erteilt wird, die Ausbildung der Deutschlehrer, die Quantität und Qualität der verfügbaren Schulbücher zu machen, ist aufgrund der Daten nicht möglich. Klagen über den Mangel an Lehrbüchern und Lehrerheften und an der Gestaltung der Lehrpläne sind ebenso laut geworden, wie die Klage der Hochschulen über die mangelnde Ausbildung in der Mutter- bzw. Fremdsprache.

In **Ungarn** ist der Unterricht in der Muttersprache oder zumindest als Unterrichtsfach einzuführen, wenn die Eltern von 15 Schülern einer Nationalität dies verlangen³⁴⁾. In § 7 Abs. 3 des vom Schuljahr 1986/87 an geltenden Gesetzes Nr. I/1985 über das Unterrichtswesen ist eine konkrete Zahl der erforderlichen Antragsteller zwar nicht mehr genannt, aber es ist nicht anzunehmen, daß die bisherige Praxis geändert werden soll, zumal dies der großzügigen Nationalitätenpolitik widerspräche und die amtliche Begründung zur Neuregelung auf die traditionellen Bedürfnisse und Gewohnheiten der Nationalitäten ausdrücklich Bezug nimmt³⁵⁾.

Die näheren Voraussetzungen des Unterrichts in der Muttersprache einer der Nationalitäten sind in der Weisung des Unterrichtsministers Nr. 132/1970 OM „über die Regelung der Größe der Schülergruppen in allgemeinen Schulen, deren Unterrichtssprache eine Nationalitätensprache ist oder in denen die Muttersprache einer Nationalität als Unterrichtsfach unterrichtet wird“³⁶⁾, ausgeführt. In der Praxis begnügen sich die Schulbehörden schon mit etwa fünf Schülern³⁷⁾. Für den Unterricht in **deutscher** Sprache wird staatlicherseits geworben³⁸⁾.

In der **Tschechoslowakei** garantiert das Nationalitätengesetz den Minderheiten „die Möglichkeiten und Mittel einer allseitigen Entfaltung“. In den durch die Gesetze festgelegten Bedingungen wird das Recht auf Bildung in der eigenen Sprache gewährleistet. 30 Eltern müssen die Einrichtung von Minderheitenklassen beantragen³⁹⁾. In der Tschechoslowakei gibt es „deutsche Sprachzirkel“, in denen **Deutschunterricht** außerhalb des normalen Unterrichts erteilt wird⁴⁰⁾.

In Art. 105-110 des **rumänischen** Unterrichtsgesetzes Nr. 28 vom 21.12.1978⁴¹⁾ ist in globaler Formulierung von Klassenzügen und sonstigen Unterrichtseinheiten in rumänischen Schulen in Gebietseinheiten, „die auch von einer Bevölkerung anderer Nationalität als der rumänischen bewohnt sind“, die Rede. Die Ausdrucksweise, die im Gegensatz zu Art. 18 des Minderheitenstatuts steht, soll das deutsche und das ungarische Schulwesen zurückdrängen. Diese Politik hat bereits Erfolg gehabt⁴²⁾. An den Universitäten werden die germanistischen Fakultäten abgebaut und an bisher deutschsprachigen Gymnasien Zug um Zug Klassen eingerichtet, in denen Rumänisch Unterrichtssprache ist. Deutsche Schulen werden zu Sektionen rumänischer Schulen umgewandelt. In den weiterführenden Schulen wird der deutsche Fachunterricht durch rumänischen ersetzt⁴³⁾. Erschwerend für das deutsche Schulwesen kommt nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hinzu, daß die notwendige Ausbildung der Lehrer vor allem an den deutschen und österreichischen Universitäten und Akademien von der rumänischen Regierung unterbunden wird. Damit hörte sie auf, Vermittlerin europäischen Bildungs- und Kulturverständnisses zu sein.

Über eine eigene Universität verfügte traditionell die große ungarische Minderheit in Siebenbürgen. Diese Universität in Klausenburg (Cluj) wurde 1959 unter dramatischen Umständen mit der rumänischen Babeş-Universität zur Babeş-Bolyai-Universität vereinigt. Damit wurde die ungarische Sprache an der Universität systematisch zurückgedrängt⁴⁴⁾.

In **Bulgarien**, wo vor allem das (ab 1951 zunächst ausgebaut) Schulwesen der türkischen Minderheit politisch brisant ist, werden türkische Unterrichtsprogramme mit ähnlichen Methoden bekämpft wie in Rumänien. Seit 1958 sind die türkischen Minderheitenschulen in gemischte Schulen mit parallelen Klassenzügen umgewandelt worden, in denen die bulgarische Unterrichtssprache dominiert⁴⁵⁾.

Detaillierte Bestimmungen über die Unterrichtssprache der Sorben sind in der Anweisung der **DDR**-Regierung vom 9.4.1952⁴⁶⁾ und in der 4. Durchführungsbestimmung zum Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem – Bildung und Erziehung im zweisprachigen Gebiet der Bezirke Cottbus und Dresden vom 20.12.1968⁴⁷⁾. Das Statut des Ministeriums für Kultur vom 20.10.1977 (GBl. I Nr. 33 S. 360) erwähnt die Entwicklung und Gestaltung der „sorbischen Volkskultur entsprechend den Prinzipien der sozialistischen Nationalitätenpolitik der Deutschen Demokratischen Politik“ eigens als Aufgabe des Ministeriums. Allen Kindern und Jugendlichen wird im zweisprachigen Gebiet die Möglichkeit gewährt, vom Kindergarten bis zu der zur Hochschulreife führenden Erweiterten Oberschule die sorbische Sprache zu lernen und anzuwenden. Die Ausbildung und Weiterbildung der Lehrer und Erzieher erfolgt teils an der Universität Leipzig, teils am sorbischen Institut für Lehrerbildung in Bautzen. Nach Presseinformationen aus der DDR sollen 1984 an 60 Schulen ca. 5 000 Schüler am Sorbischunterricht teilgenommen haben, unterrichtet von 221 Lehrern⁴⁸⁾.

In **Polen**, das die Existenz von Minderheiten grundsätzlich nicht zur Kenntnis nimmt, gibt es für Weißrussen, Ukrainer, Slowaken und Litauer Schulen und Kulturverbände; die noch ansässige deutsche Bevölkerung wird diskriminiert⁴⁹⁾.

b) Namensrecht

Als Ausdruck des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und im Hinblick auf die Erhaltung der kulturell-schichtlichen Beziehungen ist die zwangsweise Änderung des eigenen Namens eine für die Betroffenen einschneidende Maßnahme. Sie berührt die persönliche Identität und die nationalen bzw. religiösen Gefühle der Betroffenen. **Polen**, die **Tschechoslowakei** und **Bulgarien** versuchen so nach außen das Vorhandensein von Minderheiten nicht schon am Namen erkennbar werden zu lassen. Insbesondere das nationalistisch orientierte Bulgarien und das die deutsche Minderheit leugnende Polen wollen auf diese Weise die Einheit der Staatsnation stärken und dem Nationalismus Ausdruck verleihen. In Bulgarien wurde Ende 1984 und Anfang 1985 anlässlich der Ausstellung neuer Personalausweise der Austausch der türkisch-arabischen Namen durch bulgarisch-slawische Namen gewaltsam durchgesetzt⁵⁰⁾. In der Tschechoslowakei werden die **deutschen** Eigennamen gegen den Willen der Betroffenen tschechisiert. Bei Frauen wird die in der Tschechoslowakei übliche Endung „ova“ angefügt. Auch auf Grabinschriften dürfen keine deutschen Namen verwendet werden⁵¹⁾. Ebenso werden in Polen die Vor- und Zunamen ohne den Willen der Betroffenen polonisiert⁵²⁾.

c) Gebrauch der Muttersprache

Der Gebrauch der Muttersprache, der mit Ausnahme von Polen und Bulgarien überall geregelt ist, betrifft die Benutzung im nichtstaatlichen Bereich. In Rumänien (Art. 22, 109 Verf.) und in der Tschechoslowakei (Art. 3 Abs. 1 lit. c tschechoslowakisches Nationalitätengesetz) sowie in der Sowjetunion (Art. 159 Verf.) ist darüber hinaus auch der Gebrauch gegenüber Behörden und Gerichten in dem (auch) für die Sprachautonomie entscheidenden Territorium gewährleistet. Nach der Normierung der **rumänischen** Verfassung sollen in „territorialen Verwaltungseinheiten, in denen außer der rumänischen Bevölkerung auch Personen anderer Nationalitäten leben“, die Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebrauchen und Leute beschäftigen, die der betreffenden Minderheit angehören bzw. diese Sprache sprechen (Art. 22 S. 2). Diese großzügige Bestimmung geht über das Minderheitenstatut von 1945 hinaus, welches voraussetzt, daß mindestens 30% der Bevölkerung die nationale Minderheit ausmachen⁵³⁾. Da nach dem Statut (Art. 9-11) der Justiz- bzw. Innenminister das Vorliegen der erforderlichen Bevölkerungszahl förmlich feststellt und das von der Verfassung abweichende Statut nicht definitiv außer Kraft gesetzt ist, ist Manipulationen Tür und Tor geöffnet. Auch die **Tschechoslowakei** erlaubt seit 1969 den Minderheitenangehörigen, daß sie in ihren jeweiligen Gebieten ihre Muttersprache gegenüber den Behörden verwenden können. Eine gesetzliche Normierung über das Vorliegen eines

Minderheitengebietes fehlt allerdings. Sehr großzügig ist die **ungarische** Regelung, wonach sich im Verkehr mit Behörden⁵⁴⁾ sowie vor Gericht⁵⁵⁾ „jedermann“ seiner Muttersprache bedienen kann. Unter „jedermann“ sind dabei auch Personen zu verstehen, die der ungarischen Sprache mächtig sind. Insofern hat die Bestimmung einen die minderheitsangehörigen begünstigenden Nebeneffekt, der über Art. 14 Abs. 3 a IPBPR hinausgeht.

Art. 36 Abs. 2 der Verfassung der **UdSSR** garantiert die Muttersprache auch der Minderheit; die Vorschrift sichert den Bürgern der UdSSR zu, „die Muttersprache und die Sprachen anderer Völker der UdSSR zu benutzen“. Aber auch hier gestatten Grundrechtsschranken und -auslegung, die Nationalitätenpolitik beliebig zu gestalten.

Die **Gesetzessprache** ist für die nichtrussischen Unions- und Autonomen Republiken ausdrücklich geregelt. Dabei werden unter „Gesetz“ nur Gesetze im formellen Sinne und die sonstigen Gesetzgebungsakte (Erlasse bzw. Dekrete) der Obersten Sowjets verstanden. Die allgemeine Sprachregel für die Veröffentlichungssprache lautet: Die Gesetze sind in der Sprache der jeweiligen Titulnation(en) und in Russisch zu publizieren. Drei Unionsrepubliken erheben außerdem die Sprache ihrer größten nationalen Minderheit in den Rang einer dritten Gesetzessprache: Armenisch in Aserbaidschan, Aserbaidschanisch in Armenien und Usbekisch in Tadschikistan⁵⁶⁾. Auch in den Autonomen Republiken außerhalb der RSFSR mit einer von der unionsrepublikanischen Nationalität abweichenden Titulnation (Karakalpakische und Abchasische ASSR) gibt es drei Gesetzessprachen⁵⁷⁾. Für die Autonomen Gebiete gilt die Drei-Sprachen-Regel nur für das Südossetische Autonome Gebiet in Georgien⁵⁸⁾. In den übrigen Fällen werden die Rechtsnormen automatisch in russischer Sprache veröffentlicht.

Die gegenüber der Gesetzessprache für den Bürger bedeutsame Frage nach der **Verwaltungssprache** ist verfassungsrechtlich weitgehend unbeantwortet. Die aufgestellten Regeln über die Gesetzessprache lassen vermuten, daß zumindest in den Unions- und Autonomen Republiken die Verwaltungsbehörden in Russisch und in den Sprachen der Titulnationen zu prozedieren haben⁵⁹⁾.

Die **Gerichtssprache** ist die jeweilige Regionalsprache. Diese wird in Art. 159 der Unionsverfassung und ihm folgend in den Verfassungen und Normen der nationalen Gebietseinheiten sowie in den Bestimmungen des Gerichtsverfassungs-, Zivil- und Strafprozesses⁶⁰⁾ als Sprache „der Unionsrepublik, der autonomen Republik, des autonomen Gebiets, des autonomen Bezirks oder der Mehrheit der Bevölkerung der betreffenden Gegend“ definiert. Darüber hinaus sehen die Republikverfassungen Kasachstans, Weißrusslands und der Moldau Russisch als Gerichtssprache vor. Damit soll einer zunehmenden Russifizierung des Gerichtswesens Vorschub geleistet werden.

Einschränkungen beim Gebrauch der Muttersprache erfährt insbesondere die **jüdische** Minderheit, wenn es darum geht, Jiddisch oder gar Hebräisch zu spre-

chen. Nach Ansicht der sowjetischen Behörden fällt Neu-Hebräisch (Ivrit) von vornherein nicht unter die Sprachgarantie des Art. 36 der Unionsverfassung⁶¹). Dieser geht nämlich davon aus, daß die Muttersprache auch die Nationalsprache der betreffenden Volksgruppe ist, was für die jüdische Minderheit nicht zutrifft, weil die Juden keine nationale, alle verbindende Sprache besitzen. Selbst im „Jüdischen Autonomen Gebiet“ dürfte Jiddisch als Gerichtssprache keine eigenständige Bedeutung haben, weil die Sprache der sprachlich völlig russifizierten Titularnation, also der Juden, zweifellos hinter der Sprache der erdrückenden Bevölkerungsmehrheit (Russen) zurücktritt⁶²).

Das **bulgarische**⁶³) und das **polnische**⁶⁴) Recht gewähren nur das Justizgrundrecht (Art. 14 Abs. 3 IPBPR) für Personen, die der Amtssprache nicht mächtig sind.

d) Verbandswesen

Den Minderheiten ist das Recht, national-kulturelle Verbände zu bilden, ausdrücklich nur in Art. 3 Abs. 1 lit. d des **tschechoslowakischen** Nationalitätengesetzes zugestanden. In **Ungarn** haben alle Nationalitäten Verbände zur Förderung ihrer Kultur. Der Staat förderte z. B. auch die Entwicklung des „Demokratischen Verbandes der Deutschen in Ungarn“. Das ursprünglich angestrebte Regierungskonzept der vollständigen Integration der Zigeunerbevölkerung wurde durch die — auch in der ungarischen Presse vorgetragene Forderung — nach Anerkennung der Zigeuner als Nationalität zunehmend in Frage gestellt. Im Juni 1986 erreichten die Zigeuner die Neugründung eines „Kulturverbandes der ungarischen Zigeuner“ (der in den 50er Jahren bereits bestehende Kulturverband war 1981 aufgelöst worden)⁶⁵). Die Nationalitätenverbände sind der Patriotischen Volksfront zugeordnet und werden folglich von der kommunistischen Partei angeleitet⁶⁶). Die Gründung erfolgte gemäß der kommunistischen Auffassung von Vereinigungsfreiheit nicht freiwillig, sondern „von oben“⁶⁷). In den übrigen Warschauer-Pakt-Staaten ist die Organisation der Minderheiten eher sporadisch. Die **deutsche** Volksgruppe kam überall am spätesten zu einem eigenen Verband: in Ungarn 1955 als „Kulturverband deutscher Werktätiger“, in der Tschechoslowakei 1969 als „Kulturverband der Bürger der ČSSR deutscher Nationalität“. In Rumänien gab es in den 50er Jahren nur vorübergehend ein „Antifaschistisches Komitee“; der „Rat der Werktätigen deutscher Nationalität“ wurde erst 1968 gegründet.

In Polen wird versucht, die Organisation der deutschen Volksgruppen in kulturellen Verbänden zu verhindern⁶⁸).

e) Abschnürung der Minderheit von ihrem kulturellen Boden

Rumänien hat aufgrund seiner Zensurbestimmungen 102 ungarische Zeitungen und Zeitschriften, darunter alle politischen Tageszeitungen mit dem KP-Organ „*Népszabadság*“ an der Spitze, für Abonnement und Verkauf verboten⁶⁹). Damit wurde der ungarischen Minderheit der kulturelle Kontakt zum Mutterland

weitgehend unmöglich gemacht (vgl. auch Abschnitt A — D. Blumenwitz). Durch dieses Verbot wird die Minderheit in die Isolation gedrängt, was einer zunehmenden Assimilierung Vorschub leistet.

In vielen Fällen garantieren Kulturabkommen und die Errichtung von Kulturinstituten der Minderheit, mit ihrem Kulturkreis und Sprachraum in lebendigem Kontakt zu bleiben und so letztendlich der kulturellen Isolation, Verarmung und Assimilation zu entgehen. Für die Entwicklung und den Bestand der **deutschen** Minderheiten in den Warschauer-Pakt-Staaten ist es deshalb hinderlich, daß die Bundesrepublik Deutschland bislang in keinem Land Osteuropas ein Kultur- und Informationsinstitut einrichten konnte. Immerhin gibt es aber kulturelle Einrichtungen der DDR. Bei der beabsichtigten Ausweitung der Kulturarbeit der Bundesrepublik in den WP-Staaten wird Ungarn allem Anschein nach die Vorreiter-Rolle übernehmen. Verlautbarungen zufolge sind Ungarn und die Bundesrepublik Deutschland im August 1987 übereingekommen, sich gegenseitig die Errichtung von Kulturinstituten zu gestatten. Eine entsprechende Vereinbarung soll beim offiziellen Besuch des ungarischen Ministerpräsidenten im Oktober 1987 in Bonn unterzeichnet werden.

f) Kulturpflege

Das Recht auf kulturelle Entfaltung ist mit Ausnahme Bulgariens und Polens in allen Verfassungen verbürgt. Im Zusammenhang mit der kulturellen Entfaltung nennt Art. 22 der **rumänischen** Verfassung Bücher, Zeitungen, Zeitschriften und Theater, Art. 3 Abs. 1 lit. e Nationalitätengesetz der Tschechoslowakei das Recht auf Presse und Information in der Muttersprache. Es kann sich hier aber immer nur um beispielhaft aufgezählte Teilbereiche des kulturellen Lebens handeln, denen — im Lichte von Art. 27 IPBPR — noch Rundfunk und Fernsehen, Büchereien, Volkskunst, Museen und ähnliches hinzuzufügen wären. Einer normativen Regelung ist der gesamte kulturelle Bereich freilich nur bedingt zugänglich. Nähere Aufschlüsse kann nur eine eingehende soziologisch-kulturwissenschaftliche Analyse vermitteln. **Formell** findet die Volkstumspflege meist genügend Entfaltungsmöglichkeiten, jedoch unterliegt die Kulturpflege der Minderheiten den Schranken, die dem sozialistischen Gesellschaftssystem immanent sind (vgl. Kapitel III — G. Brunner). Die Kulturpflege darf nicht gegen die „sozialistischen Grundsätze“, gegen die Prinzipien des „sozialistischen Internationalismus“ und den „Patriotismus“ verstoßen.

Für die größte deutsche Minderheit in einem WP-Staat, die **Sowjetdeutschen**, die jahrelang einem besonderen Druck ausgesetzt waren, hat sich in den vergangenen Jahren die Lage leicht gebessert. Die Zahl der deutschsprachigen Publikationen hat dem Vernehmen nach zugenommen. Es gibt wieder ein Theater, das in deutscher Sprache spielt. Es gibt die Wochenschrift „*Neues Leben*“ aus Moskau, die Tageszeitung „*Freundschaft*“ aus Zelinograd, die Rayonzeitung „*Rote Fahne*“ in Slawgorod sowie deutschsprachige Rundfunksendungen aus Barnaul, Alma Ata und Frunze⁷⁰). Wie intensiv diese Medien von der

Bevölkerung genutzt werden, ist unbekannt. Es gibt auch Belege dafür, daß zahlreiche Bräuche und Traditionen — vom Blumengarten vor dem Haus über Geburtstage und Hochzeiten bis zu den Begräbnissen — weiterhin gepflegt werden. Eine bedeutende Rolle in der Kommunikation spielen die ca. 250 registrierten und ca. 250 nichtregistrierten evangelisch-lutherischen, 13 katholischen und ca. 50 mennonitischen Gemeinden⁷¹⁾ (dazu auch Abschnitt F — O. Luchterhandt).

III. Bewertung

(1) Mit **Ausnahme Ungarns** und der **DDR** ist bei den Minderheiten in den Warschauer-Pakt-Staaten eine zunehmende Assimilierungstendenz festzustellen. Die Assimilierung erfolgt teilweise auf völkerrechtswidrigen, staatlichen Druck, teilweise ist sie auch die natürliche Folge von Zersiedelung, Mischehen und einem ungünstigen Altersaufbau. Die stark nationalistisch geprägte Nationalitätenpolitik **Polens, Rumäniens** und **Bulgariens** leistet einer Verstärkung der Assimilierung Vorschub. Befürchteter Separatismus und ausgeprägtes Identitätsbewußtsein der Minderheit lassen sie zu einem Fremdkörper in der Staatsnation werden, was zu einer zusätzlichen Bedrängung der Minderheit führt. In der **UdSSR** führt die Überbetonung des **territorialen** Bezugs der Minderheit wie auch die Abgrenzung einzelner Autonomer Gebiete zu Minderheitenschutzproblemen. Hinzu kommen die Diskriminierung einzelner Volksgruppen im Rahmen der bestehenden Sprach- und Kulturautonomie. Betroffen sind neben den Juden vor allem die während und nach dem Zweiten Weltkrieg als unzuverlässig geltenden Volksgruppen; Diskriminierungen als Folgeerscheinungen des mehrfachen Völkermordes Stalins sind weiterhin zu beobachten.

So haben die **Deutschen in der UdSSR** die Gleichberechtigung mit den anderen Völkern der Sowjetunion auf vielen wichtigen Gebieten noch nicht erreicht. Die Liquidierung der ASSR der Wolgadeutschen und der deutschen Rayons, die Schließung der Schulen, Verlage, Theater, der wissenschaftlichen, kulturellen und sozialen Einrichtungen sowie die Deportation der Sowjetuniondeutschen waren die Folge des deutsch-sowjetischen Krieges 1941-45. Seit der Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland im Jahre 1955 besteht keine Veranlassung mehr zur Diskriminierung eines Teils der Zivilbevölkerung in der UdSSR. Dies erkennt der sog. Rehabilitierungserlaß des Obersten Sowjet der UdSSR vom 28.12.1964 (VVS SSSR 1964, Nr. 52, Art. 1243) zwar an; es wird auch ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die „wahllos erhobenen Anschuldigungen“ des Jahres 1941 „unbegründet und ein Ausdruck der Willkür unter den Bedingungen des Kultes der Person Stalins waren“. Volle Rehabilitierung und Gleichbehandlung hieße aber die Schaffung von politischen, wissenschaftlichen, kulturellen und sozialen Einrichtungen wie sie für die deutsche Minderheit vor dem Zweiten Weltkrieg bestanden haben.

In der **Tschechoslowakei** hat sich die Lage der Minderheiten seit dem Inkrafttreten des Nationalitätenge-

setzes in den 70er Jahren weiter entspannt. Am besten dürfte es zur Zeit um den Minderheitenschutz in **Ungarn** und der **DDR** stehen, wobei zu berücksichtigen ist, daß das Nationalitätenproblem aus quantitativen wie qualitativen Gründen von der politischen Führung nicht als besonders gravierend empfunden werden muß.

(2) Das Leugnen des Vorhandenseins einer Minderheit, wie es z. B. in **Polen** mit der deutschen Minderheit geschieht, verletzt Art. 27 IPBPR, weil nicht der einzelne Staat selbst über das Vorhandensein einer Minderheit entscheiden kann. Daß tatsächlich eine **deutsche Minderheit** in Polen existiert, ergibt sich aus zahlreichen Ausreisewünschen und aus dem deutsch-polnischen Ausreiseprotokoll. Dadurch wird deutlich, daß auch die polnische Seite vom Vorhandensein einer deutschen Minderheit weiß, sie aber gleichwohl ignoriert.

(3) Art. 27 IPBPR gibt keinen Anspruch darauf, die Muttersprache im staatlichen Leben zu gebrauchen. Lediglich der Gebrauch der eigenen Sprache im nichtstaatlichen Bereich wird gedeckt. Die WP-Staaten, mit Ausnahme Polens und Bulgariens, gewähren den Minderheiten darüber hinaus in unterschiedlichem Umfang Rechte im Bereich der Unterrichts-, Gerichts-, Amts- und Gesetzessprache. Die Benachteiligung mißliebiger Volksgruppen (z. B. **Juden** und **Deutsche in der UdSSR; Ungarn in Rumänien**) kann aber unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbotes geltend gemacht werden.

(4) Wo gezielt die Zufuhr von Informationen aus dem Ausland, insbesondere aus dem Mutterland der Minderheit (z. B. **Magyaren in Rumänien, Juden in der UdSSR**) unterbunden wird, ist sowohl Art. 27 IPBPR als auch Art. 19 IPBPR verletzt. Die Meinungsäußerungsfreiheit gibt den Minderheitenangehörigen das Recht auf freie Kommunikation unter freier Wahl der Mittel sowohl untereinander als auch mit Menschen und Institutionen außerhalb des eigenen Staates. Es muß daher möglich sein, aus diesen Staaten Sendungen im Radio oder Fernsehen zu empfangen oder Presseerzeugnisse zu erhalten, um sich in der eigenen Sprache oder über Tätigkeiten aus dem Bereich der eigenen Kultur unterrichten zu können. Die Berufung auf den Vorbehalt nationaler Gesetze (Art. 19 Abs. 3 IPBPR) versagt wegen des aus dem Minderheitenschutz abzuleitenden absoluten Diskriminierungsverbots. Soweit gezielt Literatur und Information über das Mutterland unterbunden werden (**Polen, Rumänien, UdSSR**), liegt zudem eine Verletzung des kollektiven Diskriminierungsverbots vor.

(5) Das Recht der Minderheit, national-kulturelle Organisationen zu bilden, hat sich in den WP-Staaten, mit der Ausnahme Polens, das auch hier den Anschein eines hundertprozentigen Nationalstaates erwecken will, in dem Maße entwickelt, in dem sich in den einzelnen Staaten die Minderheitenproblematik entspannte. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die Minderheitenverbände nur Teile des umfassenden Systems zentral geleiteter gesellschaftlicher Organisationen sind, in dem letztlich die totalitäre Natur der kommunistischen Einparteiendiktaturen besonders augenfällig zum Ausdruck kommt. Ihre Funktio-

nen sind auch politischer Art. Sie wirken als „Transmissionsriemen“ der kommunistischen Partei und schmücken die Fassade der „sozialistischen Demokratie“.

(6) Der Kultur- und Volkstumspflege der Minderheiten — auch der deutschen (mit Ausnahme in **Polen**) — werden in den Warschauer-Pakt-Staaten meist genü-

gend Entfaltungsmöglichkeiten eingeräumt. Mit Folklore kann vielfach in augenfälliger Weise der Nachweis einer großzügigen Nationalitätenpolitik erbracht werden. Aber auch hier gestatten Leerformeln wie der immer geforderte „sozialistische Internationalismus“ und „Patriotismus“ die Durchsetzung der jeweiligen Parteilinie.

IV. Anhang: Räumliche Verteilung der Volksgruppen/Minderheiten in den WP-Staaten mit Statistik ⁷²⁾

Übersicht

I. Bulgarien

II. DDR/Polen

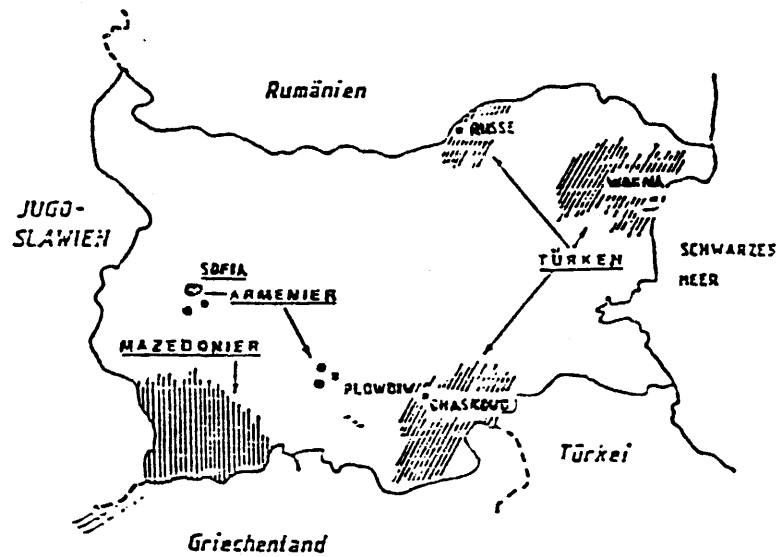
III. Rumänien

IV. Sowjetunion (erstellt von Prof. Dr. Georg Brunner)

1. Territoriale Gliederung der Volksgruppen
2. Geographische Verteilung größerer Volksgruppen
3. Volksgruppen und nationale Gebietseinheiten (Tabelle 1)
4. Ethnische Zusammensetzung der nationalen Gebietseinheiten (Tabelle 2)
5. Anteil der Angehörigen größerer Volksgruppen (Tabelle 3)

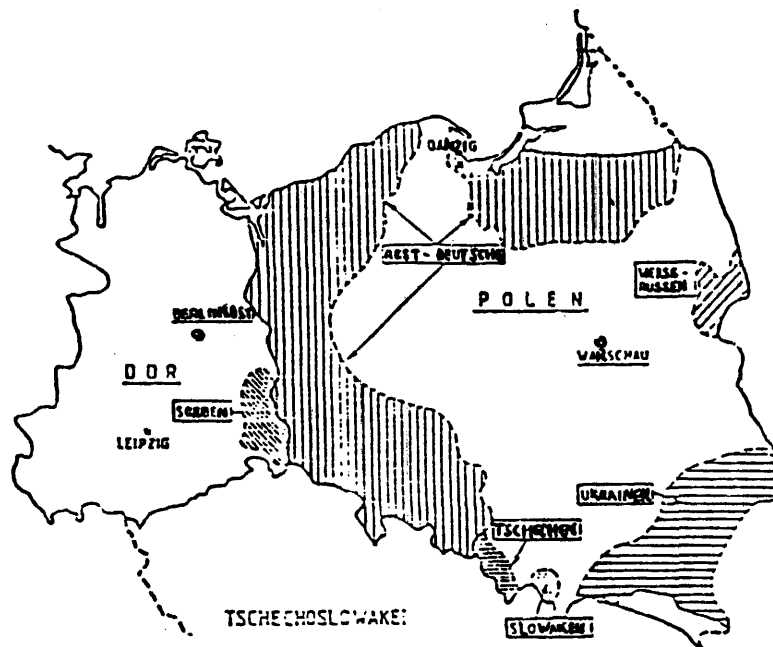
V. Tschechoslowakei

VI. Ungarn

I. Bulgarien**Daten nach den offiziellen Volkszählungen (in 1000) ⁷³⁾**

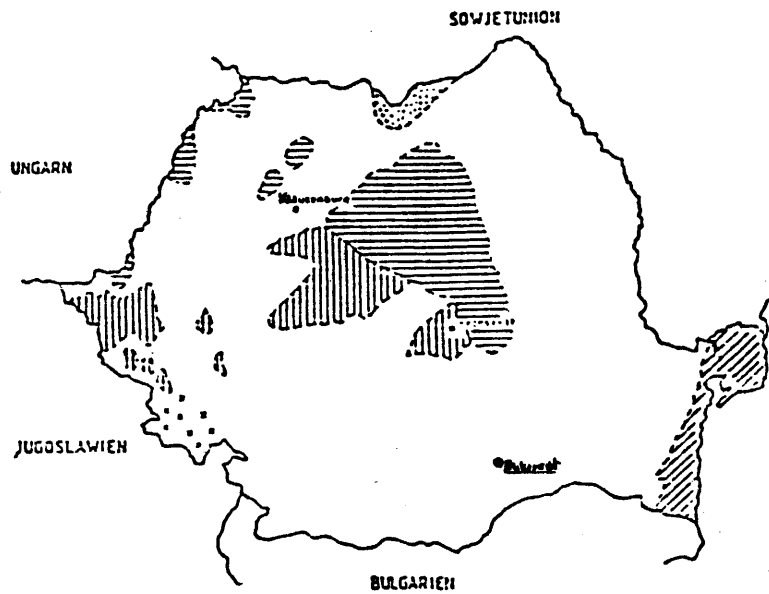
Volkszählung	1946	1956	1965	1975	1985
Gesamtbevölkerung	7 029	7 614	8 227	8 730	8 948
Bulgaren		6 507	7 259		
Türken		656	747		800—1 000
Mazedonier		188	9		?
Zigeuner		198	k. A.		ca. 250
andere, davon:		65	212		
Armenier		22	k. A.		über 16
Juden		6	k. A.		ca. 3
Pomaken (islamisierte Bulgaren)					ca. 250

II. DDR/Polen

1. **DDR:** ca. 100 000 Sorben⁷⁴⁾2. **Polen:**

Volkszählung ⁷⁵⁾	1950	1960	1970	1978
Gesamtbevölkerung	25 035	29 731	23 642	35 032
(in 1000)				
Keine offiziellen Angaben über die Volksgruppen. Unter Vorbehalt sind folgende Schätzungen vertretbar (in 1000):				
Deutsche	100—500			
Ukrainer	100—180			
Weißrussen	160—170			
Juden	30— 50			
Slowaken	ca. 20			
Russen	ca. 18			
Zigeuner	ca. 12			
Litauer	ca. 12			
sonstige	ca. 10			

III. Rumänien

Daten nach den offiziellen Volkszählungen (in 1000)⁷⁶⁾

Volkszählung	1966	1977	1966 1977 (Anteil in %)	
Gesamtbevölkerung	19 103	21 560		
Rumänien	16 747	19 207	87,67	89,07
Ungarn	1 620	1 671	8,48	7,75
Deutsche	383	332	2,00	1,54
Zigeuner	64	76	0,34	0,35
Ukrainer, Ruthenen	55	52	0,29	0,24
Südslawen	44	38	0,23	0,18
Juden	43	25	0,23	0,12
Tschechen, Slowaken	32	25	0,17	0,12
Tataren	22	21	0,12	0,10
Türken	18	21	0,09	0,10
Russen	39	17	0,20	0,08
Bulgaren	11	9	0,06	0,04
sonstige	25	66	0,13	0,31

IV. Sowjetunion (1): Territoriale Gliederung der Volksgruppen

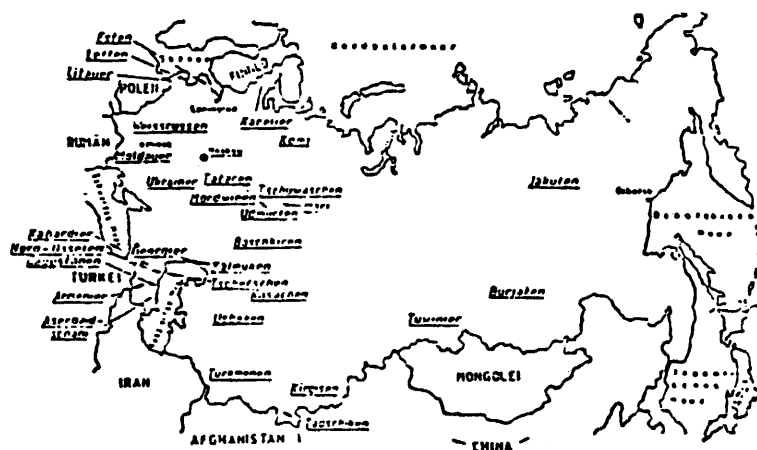
Die nationalen Republiken der Sowjetunion



Quelle: Fischer Weltatlas 1986

IV. Sowjetunion (2): Geographische Verteilung größerer Volksgruppen

Volksgruppen (Auswahl)



Volksgruppen (Auswahl)

IV. Sowjetunion (3)

Tabelle 1

Volksgruppen und nationale Gebietseinheiten
 (Volkszählung 1979)

		Anzahl in 1 000	Anteil an Gesamtbev. in %	Gebiets- einheit	in Gebiets- einheit leben in %	Status
5.	Russen	137 397	52,24	UR	82,6	aM
	Ukrainer	42 347	16,16	UR	86,2	aM
	Usbeken	12 456	4,75	UR	84,9	aM
	Weißrussen	9 463	3,61	UR	80,0	aM
	Kasachen	6 556	2,50	UR	80,7	Mind
	Tataren	6 317	2,41	AR	26,0	rM
	Aserbaidchaner	5 477	2,09	UR	86,0	aM
				AR ¹⁾		aM
	Armenier	4 151	1,58	UR	65,6	aM
				aG ²⁾	2,9 >68,5	aM
10.	Georgier	3 571	1,36	UR	96,1	aM
				AR ³⁾		aM
	Moldauer	2 968	1,13	UR	85,1	aM
	Tadschiken	2 898	1,10	UR	77,2	aM
15.				aG ⁴⁾		aM
	Litauer	2 851	1,09	UR	95,1	aM
	Turkmenen	2 028	0,77	UR	95,3	aM
	Deutsche	1 936	0,74	—	—	—
	Kirgisen	1 906	0,73	UR	88,5	rM
	Juden	1 811	0,69	aG	0,56	Mind
	Tschuwaschen	1 751	0,67	AR	50,7	aM
	Völkerschaften Dagestans, und zwar	1 657	0,63	AR ⁵⁾	76,3	aM
	Awaren	483	0,18		86,7	rM
	Lesgier	383	0,15		49,3	Mind
	Darginer	287	0,11		86,1	Mind
	Kumücken	228	0,09		88,6	Mind
	Laken	100	0,04		83,0	Mind
	Tabassaraner	757	0,03		95,7	Mind
	Nogaier	60	0,02		38,7	Mind
	Rutuler	15	0,01		95,3	Mind
	Tsachurier	14	0,01		34,1	Mind
	Agulier	12	0,00		95,0	Mind
	Letten	1 439	0,55	UR	93,4	aM
20.	Baschkiren	1 371	0,52	AR	68,2	Mind
	Mordwinen	1 192	0,45	AR	28,4	Mind
	Polen	1 151	0,44	—	—	—
	Esten	1 020	0,30	UR	93,0	aM
25.	Tschetschenen	756	0,28	AR-Co ⁶⁾	80,8	aM
	Udmurten (Wotjaken)	714	0,27	AR	67,2	Mind
	Mari (Tscheremissen)	622	0,24	AR	49,3	Mind
	Osseten	542	0,21	AR ⁷⁾	55,2	aM
				aG ⁸⁾	12,0 >67,2	
	Koreaner	389	0,15	—	—	—
	Bulgaren	361	0,14	—	—	—

noch Tabelle 1

		Anzahl in 1 000	Anteil an Gesamtbev. in %	Gebiets- einheit	in Gebiets- einheit leben in %	Status
30.	Burjäten	353	0,13	AR ⁹⁾ aB ¹⁰⁾ aB ¹¹⁾	58,6 10,2 12,7	Mind aM Mind
	Griechen	344	0,13	—	—	—
	Jakuten	328	0,12	AR	95,7	Mind
	Komi (Syrjänen)	327	0,12	AR	85,9	Mind
	Kabardiner	322	0,12	AR-Co ¹²⁾	94,4	Mind
35.	Karakalpaken	303	0,12	AR	93,1	Mind
	Uiguren	211	0,08	—	—	—
	Zigeuner	209	0,08	—	—	—
	Inguschen	186	0,07	AR-Co ⁶⁾	72,6	Mind
	Gagausen	173	0,07	—	—	—
40.	Ungarn	171	0,07	—	—	—
	Tuwinen (Sojoten)	166	0,06	AR	97,6	aM
	Komi-Permjakten	151	0,06	aB	70,2	aM
	Kalmücken	147	0,06	AR	83,0	Mind
	Karelier	138	0,05	AR	58,9	Mind
45.	Karatschaier	131	0,05	aG-Co ¹³⁾	83,2	Mind
	Rumänen	129	0,05	—	—	—
	Kurden	116	0,04	—	—	—
	Adygejer	109	0,04	aG	78,9	Mind
	Türken	93	0,04	—	—	—
50.	Abchasier	91	0,03	AR	91,0	Mind
	Finnen	77	0,03	—	—	—
	Chakassen	71	0,03	aG	80,5	Mind
	Balkaren	66	0,03	AR-Co ¹³⁾	76,9	Mind
	Altaier	60	0,02	aG	83,3	Mind
55.	Dunganen (Hui)	52	0,02	—	—	—
	Tscherkessen	46	0,02	aG-Co	66,6	Mind
	Perser	31	0,01	—	—	—
	Nenzen (Samojeden)	30	0,01	aB ¹⁴⁾ aB ¹⁵⁾ aB-Co ¹⁶⁾	56,9 20,1 7,7	Mind Mind Mind
	Abasinen	29	0,01	—	—	—
60.	Ewenken (Tungusen)	27	0,01	aB	11,6	Mind
	Assyrier (Aramäer)	25	0,01	—	—	—
	Taten	22	0,01	—	—	—
	Chanten (Ostjaken)	21	0,01	ab-Co ¹⁷⁾	53,6	Mind
	Belutschen	19	0,01	—	—	—
65.	Tschechen	18	0,01	—	—	—
	Schoren	16	0,01	—	—	—
	Tschuktschen	14	0,01	aB	80,7	Mind
	Ewenen (Lamuten)	12	0,00	—	—	—
	Nanai (Golden)	10	0,00	—	—	—
70.	Slowaken	9	0,00	—	—	—
	Korjaken	8	0,00	aB	72,2	Mind
	Mansen (Wogulen)	8	0,00	aB-Co ¹⁷⁾	81,6	Mind
	Wepsen	8	0,00	—	—	—
	Uden	7	0,00	—	—	—

noch Tabelle 1

		Anzahl in 1 000	Anteil an Gesamtbev. in %	Gebiets- einheit	in Gebiets- einheit leben in %	Status
75.	Dolganen	5	0,00	aB-Co ¹⁶⁾	84,3	Mind
	Niwchen (Giljaken)	4	0,00	—	—	—
	Selkupen (Ostjak- Samojeden)	4	0,00	—	—	—
	Oltschen	3	0,00	—	—	—
	Karäär	3	0,00	—	—	—
80.	Chalcha-Mongolen	3	0,00	—	—	—
	Saami (Lappen)	2	0,00	—	—	—
	Udehe	2	0,00	—	—	—
	Eskimos	1	0,00	—	—	—
	Itelmen (Kamtschadalen) ...	1	0,00	—	—	—
85.	Orotschen	1	0,00	—	—	—
	Keten (Jenissej-Ostjaken) ..	1	0,00	—	—	—
	Nganasanen (Tawgy- Samojeden)	1	0,00	—	—	—
	Jukagiren	1	0,00	—	—	—
	Tofalaren	1	0,00	—	—	—
90.	Aleuten	1	0,00	—	—	—
	Negidanen	1	0,00	—	—	—
	sonstige Volksgruppen	69	0,03	—	—	—
	insgesamt	262 085				

Abkürzungen

aB	autonomer Bezirk
aG	autonomes Gebiet
aM	absolute Mehrheit
AR	Autonome Republik
Co	zwei Titularnationen
Mind	Minderheit
rM	relative Mehrheit
UR	Unionsrepublik

Anmerkungen

- 1) Autonome Republik Nachitschewan. Aserbaidshanische Exklave mit einer kompakten aserbaidshanischen Bevölkerung, von armenischem Staatsgebiet umschlossen.
- 2) Nagorno-Karabachisches autonomes Gebiet. Das mehrheitlich von Armeniern bewohnte Gebiet gehört zur Aserbaidshanischen SSR, grenzt aber an die Armenische SSR, von der es nur durch einen schmalen Gebietsstreifen getrennt ist. Ein Anschluß an Armenien wäre technisch möglich, doch ist dies von der Sowjetregierung konsequent verweigert worden.
- 3) Autonome Republik Adscharien. Sie gehört zur Georgischen SSR und hat eine kompakte georgische Bevölkerung. Die Adscharen sind mohammedanische Georgier, deren Zahl unbekannt ist.
- 4) Gorno-Badachschanisches autonomes Gebiet. Es gehört zur Tadschikischen SSR und hat eine kompakte tadschikische Bevölkerung. Für die Absonderung der Bergtadschiken sind historisch-geographische Überlegungen maßgebend gewesen.
- 5) Autonome Republik Dagestan. Von den hier zusammengefaßten zehn Völkerschaften gehören acht zur ostkaukasischen Sprachfamilie. Die Kumücken und Nogaier sind Türkvölker.
- 6) Tschetschenisch-Inguschische Autonome Republik. Tschetschenen und Inguschen sind eng verwandte ostkaukasische Völker.
- 7) Nordossetische Autonome Republik.
- 8) Südossetisches autonomes Gebiet.
- 9) Burjätische Autonome Republik.
- 10) Burjätischer autonomer Bezirk Ustj-Ordynskij
- 11) Burjätischer autonomer Bezirk Aginskoje
- 12) Kabardinisch-Balkarische Autonome Republik. Die beiden Volksgruppen haben sprachlich und ethnisch wenig miteinander zu tun. Die Kabardiner sind ein nordwestkaukasisches, die Balkaren ein Türkvolk.
- 13) Karatschaisch-Tscherkessisches autonomes Gebiet. Die beiden Volksgruppen haben sprachlich und ethnisch wenig miteinander zu tun. Die Karatschaier sind ein Türkvolk, die Tcherkessen gehören zu den Nordwestkaukasiern.
- 14) Jamalo-Nenzischer autonomer Bezirk.
- 15) Nenzischer autonomer Bezirk.
- 16) (Dolgano-Nenzischer) autonomer Bezirk Tajmyr. Die Dolganner sind türksprachige Tungusen, die Nenzen gehören als Samojeden zu den Uraliern. Ethnisch und sprachlich haben also beide Volksgruppen wenig miteinander zu tun.
- 17) Chantisch-Mansischer autonomer Bezirk. Chanten und Mansen gehören zur Gruppe der Finnoungren, sind also miteinander verwandt.

IV. Sowjetunion (4)

Tabelle 2

Ethnische Zusammensetzung der nationalen Gebietseinheiten
(Volkzählung 1979)

	Bevölke- rungszahl in 1 000	Anteil der Titularnation in %	Anteil der Russen in %	Anteil anderer Volksgruppen über 5 %
I. Unionsrepubliken				
RSFSR	137 410	<u>82,6</u>	<u>82,6</u>	—
Ukraine	49 609	<u>73,6</u>	<u>21,1</u>	—
Usbekistan	15 389	<u>68,7</u>	<u>10,8</u>	—
Kasachstan	14 684	<u>36,0</u>	<u>40,8</u>	Deutsche 6,1 Ukrainer 6,1
Weißrußland	9 532	<u>79,4</u>	<u>11,9</u>	—
Aserbaidtschan	6 027	<u>78,1</u>	<u>7,9</u>	Armenier 7,9
Georgien	4 993	<u>68,8</u>	<u>7,4</u>	Armenier 9,0 Aserbaid. 5,1
Moldau	3 950	<u>63,9</u>	<u>12,8</u>	Ukrainer 14,2
Tadschikistan	3 806	<u>58,8</u>	<u>10,4</u>	Usbeken 22,9
Kirgisien	3 523	<u>47,9</u>	<u>25,9</u>	Usbeken 12,1
Litauen	3 392	<u>80,0</u>	<u>8,9</u>	Polen 7,3
Armenien	3 037	<u>89,7</u>	<u>2,3</u>	Aserbaid. 5,3
Turkmenien	2 765	<u>68,4</u>	<u>12,6</u>	Usbeken 8,5
Lettland	2 503	<u>53,7</u>	<u>32,8</u>	—
Estland	1 464	<u>64,7</u>	<u>27,9</u>	—
II. Autonome Republiken				
Baschkirische ASSR	3 844	<u>24,3</u>	<u>40,3</u>	Tataren 24,5
Tatarische ASSR	3 445	<u>47,6</u>	<u>44,0</u>	—
ASSR Dagestan	1 628	<u>77,7</u>	<u>11,6</u>	—
10 Volksgruppen:				
Awaren		<u>25,7</u>		
Darginer		<u>15,2</u>		
Kumücken		<u>12,4</u>		
Lesgier		<u>11,6</u>		
Laken		<u>5,1</u>		
Tabassaraner		<u>4,4</u>		
Nogaier		<u>1,4</u>		
Rutuler		<u>0,9</u>		
Agulier		<u>0,7</u>		
Tsachurier		<u>0,3</u>		
Udmurtische ASSR	1 492	<u>32,1</u>	<u>58,3</u>	Tataren 6,6
Tschuwaschische ASSR		<u>68,4</u>	<u>26,0</u>	—
Tschetschenisch-Inguschische ASSR ..	1 156	<u>64,6</u>	<u>29,6</u>	—
Tschetschenen		<u>52,9</u>		
Inguschen		<u>11,7</u>		
Komi ASSR	1 110	<u>25,4</u>	<u>56,7</u>	Ukrainer 8,9
Mordwinische ASSR	990	<u>34,2</u>	<u>59,7</u>	—
Karakalpakische ASSR	906	<u>31,1</u>	<u>2,4</u>	Usbeken 31,5 Kasachen 26,3 Turkmenen 5,4
Burjätische ASSR	899	<u>23,0</u>	<u>72,0</u>	—
Jakutische ASSR	852	<u>36,9</u>	<u>50,4</u>	Ukrainer 5,4
Karelische ASSR	732	<u>11,1</u>	<u>71,3</u>	Weißrussen 8,3

noch Tabelle 2

	Bevölke- rungszahl in 1 000	Anteil der Titularnation in %	Anteil der Russen in %	Anteil anderer Volksgruppen über 5 %	
Mari ASSR	704	43,5	<u>47,6</u>	Tataren	5,8
Karbardinisch-Balkarische ASSR	667	<u>54,5</u>	35,1	—	
Karbadiner		<u>45,5</u>			
Balkaren		9,0			
Nordossetische ASSR	592	<u>50,5</u>	33,9	—	
Abchasische ASSR	486	17,1	16,4	Georgier	43,9
				Armenier	15,9
Adscharische ASSR (Georgier)	354	<u>80,1</u>	9,8	—	
Kalmückische ASSR	295	<u>41,5</u>	<u>42,6</u>	—	
Tuwinische ASSR	268	<u>60,5</u>	36,2	—	
ASSR Nachitschewan (Aserbaidchaner)	240	<u>95,6</u>	1,6	—	
III. Autonome Gebiete					
Chakassisches aG	500	11,1	<u>76,7</u>	—	
Adygeisches aG	405	21,0	<u>69,5</u>	—	
Karatschaisch-Tscherkessisches aG ...	368	38,1	<u>43,9</u>	—	
Karatschaier		29,0			
Tscherkessen		9,1			
Jüdisches aG	190	5,2	<u>80,6</u>	Ukrainer	6,0
Gorno-Altaiisches aG	172	28,7	<u>62,2</u>	—	
aG Nagorno-Karabach (Armenier)	161	<u>74,6</u>	0,8	Aserbaid.	22,0
aG Gorno-Badachschan (Tadschiken) .	127	<u>84,3</u>	0,6	Kirgisen	6,0
Südossetisches aG	98	<u>66,4</u>	1,6	Georgier	28,0
IV. Autonome Bezirke					
Chantisch-Mansischer aB	569	3,1	<u>74,3</u>	Ukrainer	8,0
Chanten		2,0		Tataren	6,9
Mansen		1,1			
Komi-Permjakischer aB	173	<u>61,4</u>	34,7	—	
Jamalo-Nenzischer aB	158	11,0	<u>59,0</u>	—	
Tschuktschischer aB	133	8,1	<u>68,9</u>	Ukrainer	14,4
Burjätischer aB Ustj-Ordynskij	133	34,4	<u>58,1</u>	—	
Burjätischer aB Aginskoje	69	<u>52,0</u>	42,1	—	
Nenzischer aB	47	14,3	<u>73,6</u>	Komi	12,3
(Dolgano-Nenzischer) aB Tajmyr	44	15,0	<u>68,2</u>	—	
Dolganen		9,8			
Nenzen		5,2			
Korjakischer aB	34	16,2	<u>64,5</u>	—	
Ewenkischer aB	16	20,3	<u>65,1</u>	—	

IV. Sowjetunion (5)

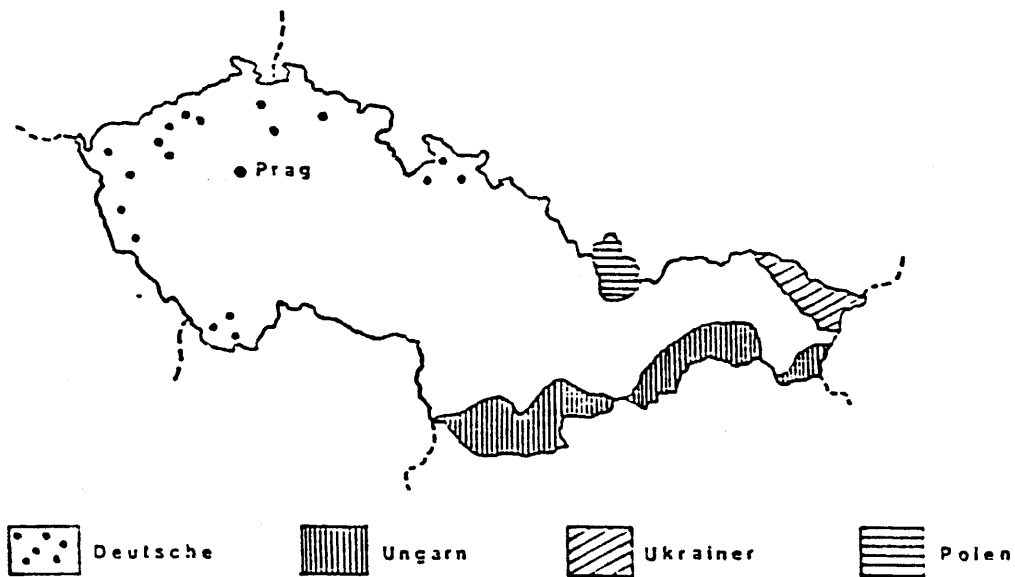
Tabelle 3

Anteil der Angehörigen größerer Volksgruppen (über 45 000),
die die Sprache der Volksgruppe als Muttersprache empfinden
(in %)

	in der Sowjetunion				in eigener Gebietshoheit			außerhalb eigener Gebietseinheit		
	1926	1959	1970	1979	1959	1970	1979	1959	1970	1979
Juden	71,9	21,5	17,7	14,2	—	—	—	—	—	—
Polen	42,9	45,2	32,5	29,1	—	—	—	—	—	—
Griechen		41,5	39,3	38,0	—	—	—	—	—	—
Finnen		59,5	51,0	40,9	—	—	—	—	—	—
Rumänen		83,3	63,9	41,1	—	—	—	—	—	—
Koreaner		79,3	68,6	55,4	—	—	—	—	—	—
Karelrier	95,5	71,3	63,0	55,6	80,9	71,7	61,7	61,3	51,0	46,9
Deutsche	94,9	75,0	66,8	57,0	—	—	—	—	—	—
Völker des Nordens		75,6	67,2	61,7	—	—	—	—	—	—
Baschkiren	53,8	61,9	66,2	67,0	57,6	63,2	64,4	75,1	73,8	72,6
Bulgaren		79,4	73,1	68,0	—	—	—	—	—	—
Mordwinen	94,0	78,1	77,8	72,6	97,3	96,2	94,3	70,9	72,6	63,9
Zigeuner		59,3	70,8	74,1	—	—	—	—	—	—
Weißrussen	71,8	84,2	80,6	74,2	83,2	90,1	83,5	41,9	40,9	36,8
Komi und Komi-Permjaken	96,5	88,7	83,7	76,5	93,8	86,7	79,9	60,9	74,6	71,5
Udmurten	98,9	89,1	82,6	76,5	93,2	87,7	82,3	75,9	71,4	64,4
Chakassen		86,0	83,7	80,9	—	—	—	—	—	—
Tschuwaschen	98,7	90,8	86,9	81,7	97,5	94,5	89,8	83,2	79,1	73,4
Ukrainer	87,1	87,7	85,7	82,8	93,5	91,4	89,1	51,2	48,4	43,8
Kurden		89,9	87,6	83,6	—	—	—	—	—	—
Türken		82,2	92,3	84,7	—	—	—	—	—	—
Tataren	98,9	92,0	89,2	85,9	98,9	98,5	97,7	89,3	85,9	91,8
Uiguren		85,0	88,5	86,1	—	—	—	—	—	—
Altaier		88,5	87,2	86,4	—	—	—	—	—	—
Mari	99,3	95,1	91,2	86,7	97,8	95,8	83,7	91,6	86,5	79,9
Osseten	97,9	89,1	88,6	88,2	98,0	98,4	92,3	73,1	76,7	75,8
Gagausen		94,0	93,6	89,3	—	—	—	—	—	—
Burjäten	98,1	94,9	92,6	90,2	97,3	95,0	93,1	84,9	84,4	86,0
Armenier	92,4	89,9	91,4	90,7	99,2	99,8	99,4	78,1	78,0	73,9
Kalmücken	99,3	91,0	91,7	91,3	98,2	97,3	97,1	79,6	76,2	62,3
Tscherkessen		89,7	92,0	91,4	—	—	—	—	—	—
Moldauer	92,3	95,2	95,0	93,2	98,2	97,7	96,5	77,7	79,1	74,3
Abchasen	83,9	95,0	95,9	94,3	96,7	97,8	97,0	70,1	71,8	65,5
Dunganen		95,1	94,3	94,8	—	—	—	—	—	—
Letten	78,3	95,1	95,2	95,0	98,4	98,1	97,8	53,2	51,1	55,3
Esten	88,4	95,2	96,5	95,3	99,3	99,2	99,0	56,6	53,5	53,3
Jakuten	99,7	97,5	96,2	95,3	98,2	97,1	96,4	82,8	72,4	72,3
Ungarn		97,2	96,6	95,4	—	—	—	—	—	—
Dagestanische Völker	99,3	96,2	96,5	95,9	98,6	98,7	98,6	87,9	88,9	86,8
Karakalpaken	87,5	95,0	96,6	95,9	99,1	99,5	98,7	56,4	62,2	59,1
Balkaren		97,0	97,2	96,9	—	—	—	—	—	—
Inguschen		97,9	97,4	97,4	—	—	—	—	—	—
Kasachen	99,6	98,4	98,0	97,5	99,2	98,9	98,6	95,6	95,0	92,8
Karatschaier		96,8	98,1	97,7	—	—	—	—	—	—
Tadschiken	98,3	98,1	98,5	97,8	99,3	99,4	99,3	94,6	95,6	92,8
Aserbaidshaner	93,8	97,6	98,2	97,9	98,1	98,9	98,7	95,1	95,8	92,7
Kabardiner	99,3	97,9	98,1	97,9	99,2	99,1	99,1	79,2	79,6	85,7
Kirgisen	99,0	98,7	98,8	97,9	99,7	99,7	99,6	92,3	91,6	84,8
Litauer	46,9	97,8	97,9	97,9	99,2	99,5	99,5	80,3	71,8	63,9
Georgier	96,5	98,6	98,4	98,3	99,5	99,4	99,4	73,4	71,5	67,3
Usbeken	99,1	98,4	98,6	98,5	98,6	98,9	98,8	97,4	97,4	96,9
Tschetschenen	99,7	98,8	98,8	98,6	99,7	99,5	99,7	97,8	94,5	94,0
Turkmenen	97,3	98,9	98,9	98,7	99,5	99,3	99,2	92,0	93,5	90,4
Tuwinen	—	99,1	98,7	98,8	99,2	99,1	99,1	96,4	85,0	85,7

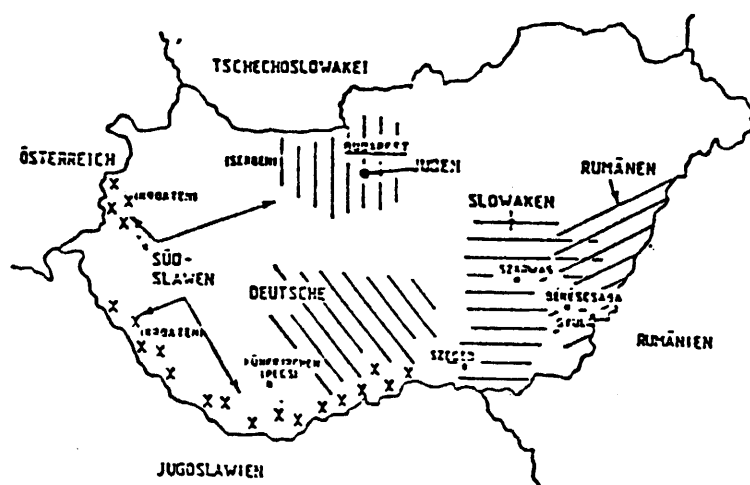
Quelle: V. I. Kozlov, Nacional'nosti SSSR, 2. Aufl., Moskau 1982, S. 230 f.; Naselenie SSSR, Moskau 1983, S. 128 ff.

V. Tschechoslowakei

Daten nach den offiziellen Volkszählungen (in 1000)⁷⁷⁾

Volkszählung	1970	1980	1970 1980 (Anteil in %)	
Gesamtbevölkerung	14 345	15 277		
Tschechen	9 318	9 819	64,96	64,27
Slowaken	4 200	4 664	29,29	30,53
Ungarn	570	580	3,97	3,80
Polen	65	68	0,45	0,48
Deutsche	86	62	0,60	0,41
Ukrainer	49	48	0,34	0,31
Russen	10	8	0,07	0,05
sonstige	47	28	0,33	0,18

VI. Ungarn



Volkszählung	1949	1960	1970	1980
Gesamtbevölkerung	9 205	9 961	10 322	10 710
(Zahlen in 1 000)				
Keine Volkszählungsdaten über die Volksgruppen ⁷⁸⁾ .				
Offizielle Schätzungen gehen für die 70er Jahre von den folgenden Zahlen aus:				
Deutsche			200—220 (ca. 2 %)	
Slowaken			100—110 (ca. 1 %)	
Südslowaken (Serben, Kroaten, Slowenen)			80—100 (ca. 0,9 %)	
Rumänen			20— 25 (ca. 0,2 %)	
Zigeuner (offiziell keine nationale Minderheit)			325—350 (ca. 3,2 %)	

Anmerkungen

- 1) E. H. **Pircher**, Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht, Bern 1979, S. 218.
- 2) K. **Mitterdorfer**, Volksgruppen- und Minderheitenprobleme als Ursachen internationaler Konflikte, in: F. Wittmann/St. Graf Bethlen (Hrsg.), Volksgruppenrecht. Ein Beitrag zur Friedenssicherung, München-Wien 1980, S. 127.
- 3) Vgl. UN-Doc. E/CN. 4/Sub. 2/119, § 32; UN-Doc. E/CN. 4/Sub. 2/149, § 26 im Anschluß an die Stellungnahme des Ständigen Internationalen Gerichtshofs vom 31.7.1930, PCIJ 1930, Ser. B., Nr. 17, S. 33 („... existence of a group of persons living in a given country or locality, having a race, religion, language, and traditions of their own, and united by the identity of such race, religion, language and traditions in a sentiment of solidarity...“); ähnlich A. **Erlor**, Stichwort „Minderheiten“, in: K. Strupp/H.-J. Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, 2 Bde., Berlin(-West) 1961, S. 527: Bei einer Minderheit handelt es sich um „Gruppen von Staatsangehörigen, die sich von der staatstypischen Bevölkerungsmehrheit durch ihre andersartige Religion, Rasse, Sprache oder Volkstumszugehörigkeit unterscheiden, zahlenmäßig im Gesamtbestand des Staates hinter der oder den Mehrheitsgruppen zurückstehen und sich dabei als eine geschlossene Gruppe empfinden und zu ihr bekennen“. Ohne Betonung der subjektiven Elemente die Definition von **Pircher** (Anm. 1), S. 27: „Eine Minderheit ist eine Gruppe von Staatsangehörigen eines Staates, die sich von den übrigen Staatsangehörigen dieses Staates durch gemeinsame ethnische, sprachliche oder religiöse Eigenschaften eindeutig unterscheiden und ihnen zahlenmäßig unterlegen sind“. Im übrigen vgl. Chr. **Tomuschat**, Protection of Minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: FS Mosler, Berlin-Heidelberg-New York 1983, S. 949 ff.
Über Erforderlichkeit und Betonung subjektiver Elemente bestehen in den Warschauer-Pakt-Staaten unterschiedliche Auffassungen. Während das sowjetische Nationalitätenkonzept auf objektiven Größen aufbaut, beruht z. B. in der DDR die Zugehörigkeit zur sorbischen Minderheit „ausschließlich auf der Grundlage der freien Willensentscheidung“. Vgl. Stellungnahme der DDR zur Durchführung der in Art. 27 IPBPR enthaltenen Rechte aus dem Jahre 1976, zit. nach H. **Nowusch**, Die Gleichberechtigung der Bürger sorbischer Nationalität in der DDR — verwirklichtes Menschenrecht, Bautzen 1978, S. 171.
Für die praktischen Fragen des Minderheitenschutzes spielt die angesprochene Definitionsproblematik eine relativ nachgeordnete Rolle, da sowohl objektive wie auch subjektive Elemente manipuliert werden können.
- 4) Der ungarische Rechtstheoretiker **Szabó** hält es für unmöglich, einen einheitlichen Minderheitenbegriff zu finden. Er selbst definiert Minderheit als „eine ethnische, nationale, sprachliche oder religiöse Minderheit, wobei nicht nur eine Summe von Individuen gemeint ist, sondern eine Gruppe, die in einer relativ geschlossenen Einheit — evtl. sogar geographisch separat — lebt und die sich deutlich unterscheidet von der Mehrheit, die sie umgibt oder in ihrer Nachbarschaft lebt“. Vgl. I. **Szabó**, Les minorités et les droits de l'homme, in: Acta Juridica Academia Scientiarum Hungaricae, Tomus 23, Budapest 1981, S. 4.
- 5) Hierzu B. **Meissner**, Die marxistisch-leninistische Auffassung vom Selbstbestimmungsrecht, in D. Blumenwitz/B. Meissner (Hrsg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, Köln 1984, S. 89 ff.
- 6) In der DDR wird so z. B. im Zusammenhang mit dem Rechtsstatus der Sorben darauf verwiesen, das von Lenin für die Herrschaftsverhältnisse des Imperialismus entwickelte bis zum Sezessionsrecht reichende Selbstbestimmungsrecht dürfe nicht schematisch auf das Zusammenleben der Nationen unter sozialistischen Bedingungen übertragen werden; es sei fragwürdig, das Selbstbestimmungsrecht auf nationale und ethnische Minderheiten anzuwenden, vgl. **Nowusch** (Anm. 3), S. 166 ff.
- 7) Text: UNTS Bd. 78, S. 277.
- 8) **Pircher** (Anm. 1), S. 230.
- 9) **Erlor** (Anm. 3), S. 531.
- 10) KSZE-Dokumentation, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1975. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß Prinzip VII Abs. 8 — wenn auch nur pauschal — auf den IPBPR und damit ergänzend auch auf den dort in Art. 27 geregelten Minderheitenschutz verweist.
- 11) Vgl. hierzu auch den sog. „Capotorti-Bericht“, F. **Capotorti**, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, United Nations, New York 1979. Bilaterale Minderheitenschutzverträge — die vorhandenen und meist bereits obsoleten Repartrierungs- und Umsiedlungsverträge können nicht dazu gezählt werden — gibt es nicht mehr.
- 12) **Pircher** (Anm. 1), S. 222. Gewöhnlich werden in Minderheitenschutzverträgen weitergehende Rechte in ihrem Inhalt genau umschrieben. Vgl. z. B. Art. 7 Abs. 4 und Art. 9 poln. Minderheitenschutzvertrag vom 28.6.1919; Art. 13-14/17-21 Warschauer Vertrag vom 23.4.1925 zwischen Polen und der CSSR.
- 13) Wie in Irland und auf Zypern sind auch in einigen WP-Staaten Volksgruppen und Minderheiten eng mit einer bestimmten Religionsgemeinschaft verbunden; ethnische Minderheiten sind zugleich religiöse Minderheiten oder haben unverkennbare Merkmale einer bestimmten Religion aufzuweisen. Vgl. International Institute for Ethnic Group Rights and Regionalism, Ethnic Minorities and Groups in Eastern and Western Europe — Quest for redress of grievances, Memorandum für die KSZE-Folgekonferenz in Wien, Feldkirch 1987, S. 7.
- 14) Vgl. H. **Kloss**, Die Vereinten Nationen und das Problem der nationalen Minderheiten, Europa Ethnica 1967, S. 98 (108); Th. **Veiter**, Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich, Wien 1970, S. 58; Y. **Dinstein**, Collective Human Rights of Peoples and Minorities, ICLQ 1976, S. 102 (118 f.).
- 15) Zusammenfassend **Tomuschat** (Anm. 3), S. 954; 966.
- 16) Überwiegend wird dies verneint. Vgl. zum Meinungsstand **Tomuschat**, ebda., S. 947 ff.
- 17) Vgl. G. **Brunner**, Die Rechtsstellung ethnischer Minderheiten in Südosteuropa, Südost-Europa 1986, S. 235 (242).
- 18) Hierfür spricht sich vor allem das Memorandum des Internationalen Instituts für Nationalitätenrecht und Regionalismus (Anm. 13), S. 11, aus: „Nationale oder ethnische Gruppen und Minderheiten haben das Recht, ihre wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung frei zu verfolgen. Sie haben das Recht, innerhalb des Staates (Gliederstaates), in dem sie leben, ihren rechtlichen Status in voller Freiheit selbst zu bestimmen. Bewohnen sie ein geschlossenes Siedlungsgebiet, so hat der betreffende Staat (Gliederstaat) diesem Gebiet territoriale Autonomie zu gewähren. Den in diesem Gebiet lebenden und dort minoritären Angehörigen des Volkes, das die Mehrheit der gesamten Staatsbevölkerung (Gliederstaatsbevölkerung) bildet, sind entsprechende Schutzrechte vorzubehalten.“ Vgl. ferner G. **Heraud**, Fédéralisme et Groupes ethniques, in: Th. **Veiter** (Hrsg.), System eines internationalen Volksgruppenrechts, Wien 1970, S. 61ff.
- 19) Vgl. den Bericht des sowjetischen Vertreters in der Sitzung der Unterkommission der Kommission für Menschenrechte: „In the Soviet Union, there are no population groups which could be regarded as ethnic, religious or linguistic minorities whose rights require special protection in the sense indicated in the plan for the study prepared by the Special Rapporteur“. Vgl. UN-Doc. E/CN. 4/Sub. 2/L. 595, S. 9.

- 20) A. **Bohmann**, Sowjetische Nationalitätenpolitik und deutsches Volkstum in der UdSSR, in: Menschenrechte, Volksgruppen, Regionalismus, Festgabe Veiter, Wien 1982, S. 131.
- 21) Zum Schicksal der von Stalin deportierten Völker vgl. R. **Conquest**, The Nation Killers: The Soviet Deportation of Nationalities, London 1970.
- 22) Aktuelle Einzelheiten bei A. **Eisfeld**, Bleiben die Sowjetuniondeutschen deutsch?, in: A. Kappeler/B. Meissner/G. Simon (Hrsg.), Die Deutschen im Russischen Reich und im Sowjetstaat, Köln 1987, S. 167 ff.
- 23) J. **Hacker**, Der Ostblock, Baden-Baden 1983, S. 4 ff.
- 24) A. **Sheehy**, The Crimean Tatars, Volga Germans and Meschians Soviet Treatment of some National Minorities, London 1973.
- 25) G. **Brunner**, Der Schutz ethnischer Minderheiten in Osteuropa, in: G. Brunner/I. Camartin/H. Harbich/O. Kimminich, Minderheitenschutz in Europa, Heidelberg 1985, S. 87.
- 26) Vgl. die Erklärung des poln. Regierungssprechers, J. **Urban**, am 13.5.1986: „Ich möchte hier nur eines konstatieren, und zwar, daß es im Augenblick in Polen keine deutsche Minderheit gibt, und das aufgrund der stattgefundenen mehreren Ausreisewellen vor allem von Nachkriegsübersiedlern.“ Zit. nach Menschenrechte Nr. 3/4/1986, S. 25. Nach Deutscher Ostdienst Nr. 40/1986 wurde in einem Interview des poln. Botschafters in der Bundesrepublik Deutschland in der Kölnischen Rundschau vom 11.9.1986 ebenfalls die Existenz einer deutschen Minderheit in der Volksrepublik Polen geleugnet.
- 27) K. **Schmidt**, Das Verfassungsgesetz über die Stellung der Nationalitäten in der CSSR (Einleitung), in: H. Roggemann (Hrsg.), Die Gesetzgebung der Sozialistischen Staaten, Bd. 4, Berlin(-West), 1980, S. 6.
- 28) Dekret Nr. 85 über das Statut für die Nationalitäten Rumäniens vom 6.2.1945.
- 29) Vgl. B. **Kovrig**, The Magyars in Rumania: Problems of a „Co-inhabiting“ Nationality, Südost-Europa 1986, S. 475 (476).
- 30) Gesetz zur Wahrung der Rechte der sorbischen Bevölkerung, Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen 1948, S. 191. Dieses Gesetz umfaßte auch die ehemals schlesische Oberlausitz und wurde durch Verordnung vom 12.9.1950 auch auf Brandenburg ausgedehnt. Eingehend H.-J. **Rodenbach**, Der Rechtsstatus der Sorben in der DDR, ROW 1985, S. 271 ff.
- 31) Vgl. hierzu und zum Folgenden: B. **Silver**, The Status of National Minority Language in Soviet Education, Soviet Studies 1974, S. 28 ff.; L. **Révész**, Volk aus 100 Nationalitäten. Die sowjetische Minderheitenfrage, Bern 1979, S. 220 ff.; B. **Schiff**, Einheitlichkeit und nationale Differenzierung als Determinanten des sowjetischen Schulsystems, in: Bildung und Erziehung 32. Jg. (1979), S. 528 ff.; N. **Grant**, Sprache und Bildungspolitik in der UdSSR, in: O. Anweiler (Hrsg.), Bildung und Erziehung in Osteuropa im 20. Jahrhundert, Berlin(-West) 1982, S. 140 ff.; **Brunner** (Anm. 25), S. 30 ff.
- 32) S. auch die Verordnung des Ministeriums für Volksbildung der UdSSR vom 18.7.79 „Über Maßnahmen zur Einführung des Russischunterrichts in Vorschuleinrichtungen und Vorschulklassen der allgemeinbildenden Schulen mit nichtrussischer Unterrichtssprache“, in: Russkij jazyk v nacional'noj škole (Die russische Sprache in der nationalen Schule) 1979, Nr. 5, S. 92 ff. und die amtlich nicht veröffentlichte VO Ministerrat UdSSR vom 13.10.78 „Über Maßnahmen zur weiteren Vervollkommen des Studiums und Unterrichts der russischen Sprache in den Unionsrepubliken“, auszugsweise in: Russkij jazyk v nacional'noj škole 1979, Nr. 1, S. 2 ff.
- 33) Vgl. hierzu und zum folgenden: **Eisfeld** (Anm. 22), S. 171 ff.
- 34) § 3 GVO Nr. 13/1962 (Magyar Közlöny Nr. 43/1962).
- 35) Magyar Közlöny 1985, S. 482.
- 36) Művelődésügyi Közlöny Nr. 24/1975.
- 37) Együtt a nemzetiségekkel (Gemeinsam mit den nationalen Minderheiten), Budapest 1984, S. 188; ung. Bericht an das UN-Menschenrechtskomitee (CCPR/C/37/-Add. 1, S. 15).
- 38) Verletzungen von Menschenrechten, hrsg. von der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, 3. Auflage, Bonn 1985, S. 91.
- 39) „19. Richtlinie über den Unterricht der Schüler und Lehrlinge slowakischer, polnischer und deutscher Nationalität“ von 1971 (Vestník Ministerstva školství a Ministerstva kultury České Socialistické Republiky (Bote des Schulministeriums und des Kulturministeriums der Tschechischen Sozialistischen Republik vom 20.10.1971).
- 40) H. **Kuhn**, Die Tschechoslowakei zwischen Unitarismus und Föderalismus, in: G. Brunner/B. Meissner, Nationalitätenprobleme in der Sowjetunion und Osteuropa, Köln 1982, S. 112 f.
- 41) BO I, Nr. 113/1978.
- 42) **Brunner** (Anm. 25), S. 90; **ders.**, Minderheitenschutz in Osteuropa, JOR Bd. XXV (1984), S. 9 (35).
- 43) Vgl. Einzelheiten bei O. **Kotzian**, Das Schulwesen der Deutschen in Rumänien im Spannungsfeld zwischen Volksgruppe und Staat, Diss. Augsburg 1983; Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 38), S. 56.
- 44) Nachweise bei **Kovrig** (Anm. 29), S. 482 f.
- 45) G. **Brunner**, Die Rechtsstellung ethnischer Minderheiten in Südosteuropa, Südost-Europa 1986, S. 235 (258); ferner W. **Höpken**, Modernisierung und Nationalismus: Sozialgeschichtliche Aspekte der bulgarischen Minderheitenpolitik gegenüber den Türken, Südost-Europa 1986, S. 437 (449).
- 46) Text abgedruckt bei Th. **Veiter**, Die Rechtsstellung der sorbischen Volksgruppe in der „DDR“, in: B. Meissner (Hrsg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker in Osteuropa und China, Köln 1968, S. 193.
- 47) GBl. 1969 II S. 33.
- 48) Vgl. DDR-Presseinformation vom 6.4.1984.
- 49) Vgl. Handbuch der europäischen Volksgruppen, Wien 1970, S. 502, 505, 533 f., 541 ff., 561, 649 f.; G. **Geilke**, Fragen des mitteleuropäischen Minderheitenrechts, München 1967, S. 85 ff.; H. **Laeuen**, Nationalitätenprobleme im heutigen Polen, in: Brunner/Meissner (Anm. 40), S. 189 ff.
- 50) H.-J. **Hoppe**, Bulgarien und seine Türken, OEA 1986, S. A468; allgemein zum türkisch-bulgarischen Verhältnis vgl. W. **Höpken**, Im Schatten der nationalen Frage: Die bulgarisch-türkischen Beziehungen (Teil I), Südost-Europa 1987, S. 75 ff.; Teil II, Südost-Europa 1987, S. 178 ff. Eine ähnliche Bulgarisierungskampagne erlebten in den 70er Jahren die Pomaken, islamisierte Bulgaren.
- 51) Verletzungen von Menschenrechten (Anm. 38), S. 82.
- 52) Einzelheiten regelt nach Aufhebung des Dekrets vom 10.11.1945 das Gesetz vom 15.11.1956 i. d. F. vom 13.11.1963 nebst Ausführungsbestimmungen (Dz. U. 1956, Nr. 56, Pos. 254; 1963, Nr. 50, Pos., 281; Neufassung: Dz. U. 1963, Nr. 59, Pos. 328).
- 53) **Brunner** (Anm. 25), S. 36.
- 54) § 2 Abs. 5 Gesetz Nr. IV/1957 „über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens“ i. d. F. Gesetz Nr. I/1981 (Magyar Közlöny Nr. 26/1981).
- 55) § 7 Abs. 2 Gesetz Nr. IV/1972 „über die Gerichte“ (Magyar Közlöny Nr. 52/1972); § 8 Abs. 2 Gesetz Nr. I/1973 „über die Strafprozeßordnung“ (Magyar Közlöny Nr. 24/1973); § 8 Abs. 2 Gesetz Nr. III/1952 „über die Zivilprozeßordnung“ i. d. F. GVO Nr. 26/1972 (Magyar Közlöny Nr. 94/1972).
- 56) Art. 117 Verf. Aserbaidschan, Art. 104 Verf. Armenien, Art. 105 Verf. Tadschikistan.
- 57) Art. 107 Verf. Usbekistan, Art. 110 Verf. Georgien.

- ⁵⁸⁾ Art. 110 Verf. Georgien.
- ⁵⁹⁾ G. **Brunner**, Die Rechtslage der Minderheiten nach sowjetischem Verfassungsrecht (Typoskript), S. 15.
- ⁶⁰⁾ Art. 11 Grlg. Gesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken über die Gerichtsverfassung vom 24.12.1958 i. d. F. vom 25.6.1980 (VVS SSSR 1980, Nr. 27, Art. 545); Art. 11 Grlg. des Strafverfahrens der UdSSR und der Unionsrepubliken vom 25.12.1958 (VVS SSSR 1959, Nr. 1, Art. 15); Art. 10 Grlg. des Zivilverfahrens der UdSSR und der Unionsrepubliken vom 8.12.1961 (VVS SSSR 1961, Nr. 50, Art. 526); und die entsprechenden Bestimmungen in den GVG, StPO und ZPO der Unionsrepubliken.
- ⁶¹⁾ O. **Luchterhandt**, Die Sprache der jüdischen Minderheit in der UdSSR als Rechtsproblem, WGO 1986, S. 87 ff.
- ⁶²⁾ **Luchterhandt**, ebda., S. 90.
- ⁶³⁾ Art. 5 ZPO 1952 (Izvestija, Nr. 12/1952); Art. 11 Abs. 2 StPO vom 31.10.1974 (DV Nr. 89/1974).
- ⁶⁴⁾ Art. 12 GVG vom 6.2.1928 i. d. F. der Bekanntmachung von 1964 (Dz. U. 1964, Nr. 6, Pos. 40).
- ⁶⁵⁾ G. **Seewann**, Zigeuner in Ungarn, Südost-Europa 1987, S. 19 (29).
- ⁶⁶⁾ L. **Révész**, Die nationalen Minderheiten in Ungarn, in: Brunner/Meissner (Anm. 40), S. 178.
- ⁶⁷⁾ **Brunner** (Anm. 25), S. 37; vgl. auch Abschnitt B — A. Randelzhofer.
- ⁶⁸⁾ Menschenrechte Nr. 3/4/1986, S. 25 („Deutsche wehren sich gegen Polonisierung“).
- ⁶⁹⁾ FAZ vom 21.2.1987, S. 12.
- ⁷⁰⁾ S. **Martynow**, Zeitungen und Rundfunk in deutscher Sprache, Sowjetunion heute Nr. 11/1981, S. 25; ferner A. **Engel-Braunschmidt**, „National nach der Form, dem Inhalt nach sozialistisch“ — Zur besonderen Situation der deutschen Literatur in der Sowjetunion, in: Kappeler/Meissner/Simon (Anm. 22), S. 115 ff.
- ⁷¹⁾ Nachweise bei **Eisfeld** (Anm. 22), S. 173 f.
- ⁷²⁾ Der Anhang beruht hinsichtlich der Kartenskizzen auf **R. Grulich/P. Pulte** (Hrsg.), Nationale Minderheiten in Europa. Eine Darstellung der Problematik mit Dokumenten und Materialien zur Situation der europäischen Volksgruppen und Sprachminderheiten, Opladen 1975; die statistischen Daten und Aufstellungen entstammen für Polen, Rumänien, ČSSR und Ungarn **Brunner/Meissner** (Anm. 40), S. 207 ff.; für Bulgarien, die DDR und die UdSSR wurden sie von Prof. Dr. G. **Brunner** erstellt.
- ⁷³⁾ Für die Volkszählungen von 1946, 1975 und 1985 wurden keine Angaben über Minderheiten veröffentlicht. Die betreffenden Zahlen beruhen daher auf Schätzungen aufgrund sporadischer, verstreuter Informationen über die demographische Entwicklung der Volksgruppen. Die Frage, ob es heute im Ergebnis der Assimilierungspolitik noch Mazedonier gibt, ist kaum zu beantworten, weil hier der bulgarische („keine“) und der jugoslawisch-mazedonische (ca. 200 000) Standpunkt extrem auseinanderklaffen.
- ⁷⁴⁾ J. **Grós**, Ein neuer Abschnitt in der Geschichte der Sorben, Einheit Nr. 4-5/1985, S. 441; problematisierend **Rodenbach** (Anm. 28), S. 271.
- ⁷⁵⁾ Bei den regulären Volkszählungen wurde nicht nach Volksstammsmerkmalen gefragt, und die amtliche polnische Statistik enthält auch sonst keine Angaben über die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung, da offiziell der Standpunkt vertreten wird, in Polen gebe es keine nationalen Minderheiten. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß westliche Schätzungen sehr schwierig sind und ihre Ergebnisse beträchtlich auseinandergehen. Die Schätzungen werden namentlich im Falle der deutschen, aber auch der anderen Minderheiten durch das Phänomen des „schwebenden Volkstums“ erschwert, das einer eindeutigen ethnischen Zuordnung großer Bevölkerungsgruppen entgegensteht.
- ⁷⁶⁾ Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges sind fünf Volkszählungen (1948, 1956, 1966, 1973, 1977) durchgeführt, Angaben über die Nationalität aber nicht bei allen Volkszählungen veröffentlicht worden. Man hat die veröffentlichten Daten auch nicht immer vollständig nach allen nationalen Minderheiten aufgeschlüsselt.
- ⁷⁷⁾ Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges sind vier Volkszählungen durchgeführt worden: 1950, 1961, 1970 und 1980.
- ⁷⁸⁾ Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist viermal, nämlich 1949, 1960, 1970 und 1980 eine Volkszählung durchgeführt worden. Der maßgebende Zeitpunkt war jeweils der 1. Januar. Bei den Volkszählungen wurde nur nach der Muttersprache gefragt, doch bekannten sich so wenige zu einer anderen Muttersprache als Ungarisch (1970 zum Beispiel 155 861 Personen = 1,5%), daß den Ergebnissen — die im Statistischen Jahrbuch auch nicht veröffentlicht werden — keine Aussagekraft hinsichtlich der Größe der ethnischen Minderheiten zugesprochen werden kann.

H. Menschenrechte im Strafverfahren und Strafvollzug

von Prof. Dr. Friedrich-Christian Schroeder

Gliederung	Seite
I. Vorbemerkung	196
II. Verbot der Bestrafung ohne Strafbarkeit zur Zeit der Tat	196
1. Völkerrechtliche Verpflichtungen	196
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	196
3. Bewertung	198
III. Recht auf Verteidigung	198
1. Völkerrechtliche Verpflichtungen	198
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	198
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	198
b) Zeitpunkt der Zulassung des Verteidigers	198
c) Möglichkeit zur Wahl des Verteidigers	199
d) Verkehr mit dem Verteidiger	199
e) Ausreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung der Verteidigung	200
3. Bewertung	200
IV. Recht auf ein unabhängiges, unparteiisches Gericht	200
1. Völkerrechtliche Verpflichtungen	200
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	200
3. Bewertung	201
V. Recht auf ein öffentliches Gerichtsverfahren	201
1. Völkerrechtliche Verpflichtungen	201
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	201
3. Bewertung	202
VI. Verbot der willkürlichen Verhaftung und Verurteilung	203
1. Völkerrechtliche Verpflichtungen	203
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	203
3. Bewertung	204
VII. Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung in der Haft ..	204
1. Völkerrechtliche Verpflichtungen	204
2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	204
a) Zufügung von Schmerzen oder Leiden zur Erlangung eines Geständnisses	204
b) Sonstige grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung in der Haft	205

	Seite
aa) Allgemeines	205
bb) Disziplinarstrafen	205
cc) Willkürliche Mißhandlungen und Duldung von Mißhandlungen in der Haft	206
3. Bewertung	206
Anmerkungen	206

I. Vorbemerkung

Der IPBPR enthält zahlreiche Schutzbestimmungen für das Strafverfahren und den Strafvollzug. Sie sind vor allem in den Art. 6, 7, 9, 10, 14 und 15 IPBPR enthalten. Von diesen Rechten werden hier als die wichtigsten behandelt:

- das Verbot der Bestrafung ohne Strafbarkeit zur Zeit der Tat;
- das Recht auf Verteidigung;
- das Recht auf Verhandlung durch ein unabhängiges, unparteiisches Gericht;
- das Recht auf ein öffentliches Gerichtsverfahren;
- das Verbot willkürlicher Verhaftung und Verurteilung;
- das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung in der Haft.

Die Entschädigung wegen unrechtmäßiger Strafverfolgungsmaßnahmen (Art. 9 Abs. 5, 14 Abs. 6 IPBPR) wird im folgenden (Abschnitt I — G. Brunner) dargestellt.

II. Verbot der Bestrafung ohne Strafbarkeit zur Zeit der Tat

1. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Art. 15 IPBPR lautet:

„(1) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder nach internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden. Wird nach Begehung einer strafbaren Handlung durch Gesetz eine mildere Strafe eingeführt, so ist das mildere Gesetz anzuwenden.“

(2) Dieser Artikel schließt die Verurteilung oder Bestrafung einer Person wegen einer Handlung oder Unterlassung nicht aus, die im Zeitpunkt ihrer Begehung nach den von der Völkergemeinschaft anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war“.

Damit enthält Art. 15 IPBPR das Verbot einer rückwirkenden Bestrafung ohne Rechtsgrundlage zur Zeit der

Begehung der Tat sowie das Verbot einer schwereren Bestrafung, als zur Zeit der Begehung der Tat angedroht. Schließlich enthält Art. 15 IPBPR noch das Gebot der Rückwirkung milderer Rechts.

Über die Qualität des erforderlichen, die Strafbarkeit anordnenden „Rechts“ („law“; „droit“) sagt Art. 15 IPBPR zwar nichts. Aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift folgt aber ein Verbot von unbestimmten Tatbeständen, sog. „Gummitatbeständen“, da sich bei ihnen die Strafbarkeit nicht aus dem „Recht“ ergibt, sondern den Gerichten freigestellt ist.

Art. 15 IPBPR verbietet nur die **Verurteilung** („be held guilty“) ohne bestehende Strafbarkeit. Da jedoch die strafrechtliche Verfolgung nur in Richtung auf eine Verurteilung zulässig ist, ist bereits eine **Strafverfolgung** ohne Rechtsgrundlage unzulässig.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

Die in Art. 15 Abs. 1 IPBPR enthaltenen Grundsätze sind nur in zwei Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts verfassungsrechtlich abgesichert, nämlich in **Bulgarien** (Art. 136 Abs. 1, 2 Verf.) und in der **DDR** (Art. 99 Abs. 1—3 Verf.).

In allen Staaten sind sie jedoch im Strafgesetzbuch enthalten:

- **Bulgarien:** Art. 2 Abs. 1 StGB;
- **DDR:** Art. 4 Abs. 3 StGB;
- **Polen:** Art. 1 StGB;
- **Rumänien:** Art. 2, 10, 11, 13 StGB;
- **Sowjetunion:** Art. 6 Grundlagen der Strafgesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken und gleichlautende Artikel in den StGB der einzelnen Unionsrepubliken (z. B. Art. 6 StGB RSFSR);
- **Tschechoslowakei:** § 16 Abs. 1, Abs. 2 StGB;
- **Ungarn:** § 2 StGB.

Dabei verschärfen die Staaten des Warschauer Pakts — wie die meisten Staaten — die Anforderungen des Art. 15 IPBPR dahingehend, daß für die Bestimmung der Strafbarkeit ein „Gesetz“ erforderlich ist. Hierunter werden allerdings nicht nur Gesetze im formellen Sinn verstanden. In der **DDR** werden die „allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts über die Bestrafung von Verbrechen gegen den Frieden, gegen

die Menschlichkeit und von Kriegsverbrechen“ zu „unmittelbar geltendem Recht“ erklärt (Art. 91 Verf.). Die DDR zieht im übrigen aus Art. 15 IPBPR die zutreffende Folgerung (s. o. 1.), daß auch eine **Strafverfolgung** ohne vorheriges Gesetz unzulässig ist (Art. 99 Abs. 3 Verf.). In der **Sowjetunion** ist das bereits in den Grundlagen des Strafprozesses von 1924 enthaltene Rückwirkungsverbot immer wieder durchbrochen worden. So unterstellte das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch von 1926 in Art. 1 sämtliche noch nicht abgeurteilten Straftaten ausdrücklich dem neuen Strafrecht. Das Strafgesetzbuch von 1926 enthielt sogar eine Vorschrift, die speziell in der Vergangenheit liegende Handlungen unter Strafe stellte (Art. 58¹³: Handlungen gegen die Arbeiterklasse oder die revolutionäre Bewegung zur Zeit des Zarensystems oder unter den konterrevolutionären Regierungen zur Zeit des Bürgerkrieges). Ungeachtet der Aufnahme des Rückwirkungsverbots in die „Grundlagen der Strafgesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken“ von 1958 wurde der Erlass vom 1.7.1961, der für die Devisenspekulation anstelle der bis dahin zulässigen Höchststrafe von 15 Jahren Gefängnis die Todesstrafe einführt (VVS SSSR 1961, Nr. 19, Art. 207), rückwirkend angewendet¹). Im Schrifttum wurde hierzu der Grundsatz entwickelt, daß eine Rückwirkung in der Sowjetunion „nur“ bei Berührung wichtiger Interessen des Sowjetstaates und bei einem speziellen Hinweis in dem jeweiligen Gesetz zulässig sei²). Angesichts dieser offenen Durchbrechung der eigenen Rechtsvorschriften gegen die Rückwirkung, sogar noch nach der Verurteilung des Stalinismus, erscheint die Beachtung des Rückwirkungsverbots in der Sowjetunion auch für die Zukunft nicht zuverlässig gesichert.

In **Polen** bestimmte das „Dekret über den Kriegszustand“ vom 12.12.1981, das zahlreiche Strafvorschriften enthielt, sein Inkrafttreten mit der bedenklichen Formel „am Tag der Veröffentlichung, jedoch mit Wirkung vom Tage der Beschlußfassung bzw. der Ausrufung des Kriegsrechts“³). Die Veröffentlichung erfolgte am 14.12.1981. Auf Grund dieses Gesetzes erfolgten Verurteilungen für Taten vor der Veröffentlichung⁴). Andererseits lehnten einige Gerichte die Verurteilung ab⁵). Aus den übrigen Staaten des Warschauer Pakts sind rückwirkende Strafgesetze nur aus der Abrechnung mit den vorangegangenen Systemen bekannt⁶).

Es gibt in fast allen WP-Staaten sehr weit gefaßte Tatbestände. Dies gilt vor allem für die Tatbestände des politischen Strafrechts. So findet sich in der **Sowjetunion** der Tatbestand „**Antisowjetische Agitation und Propaganda**“: „Agitation und Propaganda in der Absicht der Untergrabung oder Schwächung der Sowjetmacht oder der Begehung einzelner besonders gefährlicher Straftaten gegen den Staat, die in derselben Absicht vorgenommene Verbreitung verleumderischer, die sowjetische Staats- und Gesellschaftsordnung in Mißkredit bringender Erdichtungen sowie die Verbreitung, Herstellung oder Aufbewahrung von Darstellungen des gleichen Inhalts in schriftlicher, gedruckter oder anderer Form in der gleichen Absicht wird mit Freiheitsentzug von sechs Monaten bis zu sieben Jahren und mit Verbannung von zwei bis fünf

Jahren oder ohne Verbannung oder mit Verbannung für die Dauer von zwei bis zu fünf Jahren bestraft“ (Art. 7 Abs. 1 Gesetz über die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Straftaten gegen den Staat vom 25.12.1958, VVS SSSR 1959, Nr. 1, Art. 8).

Die entsprechenden Tatbestände der übrigen WP-Staaten sind ähnlich unbestimmt (s. o. Abschnitt A — D. Blumenwitz). Charakteristisch ist für die neuere Strafgesetzgebung der WP-Staaten, daß sehr unbestimmte Formulierungen in umfangreichen und schwer überblickbaren Tatbeständen mit zahlreichen deskriptiven Tatbestandsmerkmalen versteckt werden. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel hierfür ist der Tatbestand der „Sabotage“ in der **DDR** (§ 104 StGB):

„(1) Wer

1. die planmäßige Entwicklung der Volkswirtschaft oder einzelner ihrer Zweige oder Betriebe oder die Erfüllung der Volkswirtschaftspläne;
2. die Tätigkeit der Organe des Staates oder gesellschaftlicher Organisationen;
3. die Verteidigungskraft oder die Verteidigungsmaßnahmen der Deutschen Demokratischen Republik;
4. die Außenwirtschaftsmaßnahmen des sozialistischen Staates

unter Mißbrauch seiner Funktion oder beruflichen Stellung oder unter Umgehung der sich daraus ergebenden Pflichten oder durch Irreführung der zuständigen staatlichen oder volkswirtschaftlichen Organe oder durch andere Handlungen durchkreuzt oder desorganisiert, um die sozialistische Staats- und Gesellschaftsordnung der Deutschen Demokratischen Republik zu untergraben oder zu schwächen, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.

(2) Vorbereitung und Versuch sind strafbar.

(3) In besonders schweren Fällen kann auf lebenslängliche Freiheitsstrafe oder Todesstrafe erkannt werden“.

Ein weiterer sehr unbestimmter Tatbestand ist der des „Hooliganismus“ oder „Rowdytums“. Er findet sich in fast allen kommunistisch regierten Staaten:

— **Bulgarien:** Art. 325 StGB: „Wer ungebührliche Handlungen begeht, welche die öffentliche Ordnung grob verletzen und eine offenkundige Mißachtung der Gesellschaft zum Ausdruck bringen ...“ Strafdrohung: Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren.

— **DDR:** §§ 215, 216 StGB: „Wer aus Mißachtung der öffentlichen Ordnung oder der Regeln des sozialistischen Gemeinschaftslebens Gewalttätigkeiten, Drohungen oder grobe Belästigungen gegenüber Personen oder böswillige Beschädigungen von Sachen oder Einrichtungen begeht ...“ Strafdrohung: Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren.

— **Sowjetunion:** Art. 206 StGB: „Vorsätzliche Handlungen, die die öffentliche Ordnung grob verletzen und eine offensichtliche Nichtachtung der Gesell-

schaft zum Ausdruck bringen ...". Strafdrohung: Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren.

- **Tschechoslowakei:** § 303 StGB: „Wer öffentlich oder an einem der Öffentlichkeit zugänglichen Ort gröblich Ungebührlichkeiten oder Ausschreitungen begeht ...". Strafdrohung: Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren.
- **Ungarn:** § 271 StGB: „Wer sich in herausfordernder Weise, die dazu geeignet ist, bei anderen Empörung oder Schrecken auszulösen, gemeinschaftsfeindlich, gewalttätig aufführt ...". Strafdrohung: Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren.
- **Rumänien:** hat den Tatbestand 1968 zu einer Ordnungswidrigkeit herabgestuft, für die jedoch immerhin noch Gefängnis bis zu 20 Tagen vorgesehen ist⁷⁾.

Diese Tatbestände enthalten einen nahezu beliebigen Auslegungsspielraum. Sie werden übrigens auch zur Bekämpfung politischer Gegner und zur Unterdrückung der Ausübung anderer Menschenrechte benutzt (z. B. Einzeldemonstrationen für eine Ausreise). Bemerkenswert erscheint, daß **Polen** bisher keinen einschlägigen Tatbestand geschaffen hat. Es sieht allerdings die „hooliganistischen Beweggründe“ als Strafschärfungsgrund vor (Art. 59, 60 § 2, Art. 120 § 14 StGB).

3. Bewertung

Das polnische „Dekret über den Kriegszustand“ von 1981 enthielt einen Verstoß gegen das Verbot der Rückwirkung von Strafgesetzen. In der Sowjetunion liegt der letzte Fall einer rückwirkenden Anwendung eines Strafgesetzes zwar 26 Jahre zurück, doch wurden hierzu im Schrifttum bedenkliche Einschränkungen des Rückwirkungsverbots entwickelt. Aus den übrigen Staaten sind Verstöße gegen das Rückwirkungsverbot allenfalls aus der Abrechnung mit den gestürzten Vorgängersystemen bekannt.

In allen Warschauer-Pakt-Staaten finden sich sehr weit gefaßte Tatbestände, die als sogenannte „Gummiparagraphen“ die Erfordernisse des Art. 15 IPBPR unterlaufen und damit einen Verstoß gegen sie darstellen.

III. Recht auf Verteidigung

1. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Nach Art. 14 Abs. 3 lit. b IPBPR muß jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte hinreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung und zum Verkehr mit einem Verteidiger seiner Wahl haben; nach Abs. 3 lit. d hat er das Recht, sich selbst zu verteidigen oder sich durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen zu lassen. Falls er keinen Verteidiger hat, ist er über das Recht, einen Verteidiger in Anspruch zu nehmen, zu unterrichten; fehlen ihm die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers, so ist ihm ein Verteidiger unentgeltlich zu bestellen, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist. Der

IPBPR garantiert also nicht nur das materielle Recht auf Verteidigung, sondern auch das formelle Recht auf Verteidigung durch einen Verteidiger⁸⁾. Nach Art. 14 Abs. 3 lit. a IPBPR ist jeder Angeklagte in einer ihm verständlichen Sprache über Art und Grund der gegen ihn erhobenen Anklage zu unterrichten.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

a) Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das Recht auf Verteidigung ist in allen Verfassungen der Warschauer-Pakt-Staaten niedergelegt (**Bulgarien:** Art. 138; **DDR:** Art. 102 Abs. 2; **Polen:** Art. 63 Abs. 2; **Rumänien:** Art. 31 Abs. 3; **Sowjetunion:** Art. 158; **Tschechoslowakei:** Art. 103 Abs. 2; **Ungarn:** Art. 49 Abs. 2). Dabei ist das Recht auf Verteidigung allerdings nur in der DDR, in Rumänien, in der Tschechoslowakei und in Ungarn während des gesamten Strafverfahrens gewährleistet; Bulgarien und Polen beschränken es auf den „Angeklagten“, die Sowjetunion auf den „Beschuldigten“ in dem dort üblichen, eingeschränkten Sinn⁹⁾. Im übrigen ist — mit Ausnahme Polens — nur von dem „Recht auf Verteidigung“ die Rede, nicht aber von dem Recht auf einen Verteidiger¹⁰⁾.

Infolge der starken Intoleranz gegenüber Straftaten, die letztlich auf der Enttäuschung über den Nichteintritt des von Marx prognostizierten Absterbens der Kriminalität im Sozialismus beruht, wird der Verteidiger in den meisten WP-Staaten immer noch — jedenfalls im Unterbewußtsein — als Störfaktor im Rechtspflegesystem und als eine ungerechtfertigte Hilfe für Straftäter angesehen. Dieses sozialpsychologische Faktum wird auch von den führenden Juristen dieser Staaten selbst anerkannt, allerdings auf das Nachwirken des „Rechtsnihilismus“ zurückgeführt¹¹⁾. Diese grundsätzliche sozialpsychologische Einstellung führt zu vielen — den Beteiligten oft gar nicht einmal bewußt werdenden — Behinderungen des Verteidigers.

b) Zeitpunkt der Zulassung des Verteidigers

In den Warschauer-Pakt-Staaten zeigt sich die Tendenz, den Zeitpunkt der Zulassung des Verteidigers möglichst weit hinauszuschieben, insbesondere den Beschuldigten während des gesamten Ermittlungsverfahrens ohne den Beistand eines Verteidigers zu lassen.

In der **Sowjetunion** wird der Verteidiger grundsätzlich erst bei der Eröffnung des Hauptverfahrens, bei allen schwereren Straftaten, bei denen eine Voruntersuchung durchgeführt werden muß, nach deren Abschluß zugelassen (Art. 22 Grundlagen des Strafprozeßrechts UdSSR, Art. 47 StPO¹²⁾). Bei Minderjährigen und Behinderten ist der Verteidiger bereits ab der sog. „Eröffnung der Beschuldigung“ zugelassen. Diese ist aber zeitlich lediglich an die „Heranziehung als Beschuldigter“ gebunden, deren Zeitpunkt im Ermessen der Untersuchungsorgane steht und im übrigen ebenfalls das Vorliegen ausreichender Beweise voraussetzt (Art. 143 StPO). Nicht selten erfolgt daher die Zulas-

sung des Verteidigers auch in diesen Fällen erst mit dem Abschluß der Voruntersuchung¹³⁾.

Auch in **Bulgarien** ist ein Verteidiger erst von dem Zeitpunkt ab zugelassen, in dem dem Beschuldigten die Abschlußverfügung der Staatsanwaltschaft ausgehändigt wird (Art. 209 StPO). Dies soll in der Regel spätestens zwei Monate seit dem Beginn der Ermittlungen erfolgen (§ 222 StPO); eine Verlängerung bis zu vier Monaten ist jedoch möglich. Die übrigen Staaten des Warschauer Paktes haben keine Rechtsvorschriften zur Hinausschiebung der Zulassung des Verteidigers. Auch hier wird dieses Ziel jedoch zum Teil mit formalen Tricks und faktischen Beschränkungen erreicht.

In der **DDR** kann sich der Beschuldigte oder Angeklagte zwar „in jeder Lage des Verfahrens“ eines Verteidigers bedienen (§ 61 StPO). „Beschuldigter“ wird man jedoch erst durch eine förmliche Verfügung der Strafverfolgungsorgane (§§ 15 Abs. 4, 98 StPO). Befindet sich der Beschuldigte in Untersuchungshaft, so wird die Kontaktaufnahme mit einem Verteidiger regelmäßig erst nach Abschluß der Ermittlungen gestattet¹⁴⁾. Hierzu kommen faktische Verzögerungen der Kontaktaufnahme mit einem Verteidiger durch Zurückhaltung entsprechender Briefe des Untersuchungsgefangenen¹⁵⁾. Wird die Beauftragung eines Verteidigers zugelassen, so kann der Staatsanwalt für den Kontakt zwischen ihm und dem Beschuldigten im Ermittlungsverfahren „Bedingungen“ festsetzen, damit der Zweck der Untersuchung nicht gefährdet wird (§ 64 Abs. 3 StPO). Als derartige „Bedingung“ wird häufig festgelegt, daß der Beschuldigte mit dem Verteidiger nur über persönliche Angelegenheiten, nicht aber über die Beschuldigung sprechen darf. Damit wird die Tätigkeit des „Verteidigers“ auf Null reduziert; es liegt in Wahrheit keine Zulassung eines Verteidigers vor.

In **Rumänien** besteht zwar ein generelles Recht des Beschuldigten und Angeklagten auf Rechtsbeistand durch einen Verteidiger (Art. 171–173 StPO). Bei verhafteten Beschuldigten kann jedoch die Kontaktaufnahme mit „ihrem“ Verteidiger für bis zu 60 Tagen Dauer untersagt werden (Art. 172 Abs. 3). Diese Bestimmung wird häufig dahingehend angewendet, daß während dieser Zeit überhaupt keine Beauftragung eines Verteidigers zugelassen wird¹⁶⁾. In **Polen** ist der Verteidiger grundsätzlich während des gesamten Verfahrens zugelassen (Art. 61 § 2, Art. 73, 273 StPO). Die Staatsanwaltschaft kann jedoch die Teilnahme an Untersuchungs- oder Ermittlungshandlungen „mit Rücksicht auf das Interesse des Untersuchungs- oder Ermittlungsverfahrens“ ablehnen (Art. 273 § 2 StPO). Diese Ablehnung ist inzwischen fast zur Regel geworden¹⁷⁾. In der **Tschechoslowakei** (§ 33 StPO) und **Ungarn** (§ 6 Abs. 3 StPO) sind Verteidiger in jedem Stadium des Verfahrens zugelassen. Über Vorenthaltungen dieses Rechts liegen keine Erkenntnisse vor.

In den Veröffentlichungen der Organisationen zur Verteidigung der Menschenrechte wird häufig be-

klagt, daß Strafverfahren in WP-Staaten „ohne Verteidiger“ stattgefunden hätten. Diese Angaben erlauben keine Bewertung aus rechtlicher Sicht, da die Beiziehung eines Verteidigers nach Art. 14 Abs. 3 lit. d IPBPR nur ein Recht ist, auf das der Angeklagte auch verzichten kann, und außerdem, wenn ihm die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers fehlen, ein Verteidiger unentgeltlich nur dann zu bestellen ist, „wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist“. Die bloße Tatsache, daß ein Strafverfahren ohne Verteidiger stattgefunden hat, erlaubt daher keinen Schluß, ob hierin eine Verletzung von Art. 14 Abs. 3 lit. d IPBPR gelegen hat.

c) Möglichkeit zur Wahl des Verteidigers

In den Warschauer-Pakt-Staaten ist die Möglichkeit zur Wahl des Verteidigers faktisch geringer als in den westlichen Staaten, weil die Zahl der Rechtsanwälte sehr viel kleiner ist. In der **Sowjetunion** z. B. gibt es ca. 21 000 Rechtsanwälte, d. i. ein Rechtsanwalt auf rd. 13 000 Einwohner. In der Tschechoslowakei gibt es ca. 500 Rechtsanwälte, d. i. einer pro 30 784 Einwohner, in der DDR 568 Rechtsanwälte, d. i. einer pro 29 296 Einwohner. Es kommt hinzu, daß die Rechtsanwälte durch den numerus clausus im Studium der Rechtswissenschaften und durch das Erfordernis der Zulassung zu einem Anwaltskollegium einer doppelten Selektion unterworfen sind. Aus der Sowjetunion sind Ausschlüsse von Verteidigern aus den Kollegien und damit Berufsverbote aus politischen Gründen, ja schon aus Gründen der Beantragung eines Freispruchs bekannt¹⁸⁾. Umgekehrt läßt sich für Polen und Ungarn ein Einfluß politischer Kriterien bei der Zulassung zum Rechtsanwaltsberuf wohl ausschließen. In der **Sowjetunion** wird für Straftaten, bei denen die Voruntersuchung durch das KGB erfolgt, dieser Kreis noch einmal erheblich eingeeengt, indem hier eine Sondererlaubnis des KGB erforderlich ist, die nur ca. 10 Prozent der sowjetischen Strafverteidiger besitzen¹⁹⁾. Aus der Sowjetunion wird darüber hinaus häufig berichtet, daß das KGB selber einen Verteidiger bestimmt habe²⁰⁾. In **Polen** ist der Kreis der Verteidiger vor den Militärgerichten beschränkt²¹⁾. Hinweise auf eine Einschränkung der freien Wahl des Verteidigers finden sich im westlichen menschenrechtlichen Schrifttum auch für Bulgarien²²⁾, Polen²³⁾ und Rumänien²⁴⁾.

d) Verkehr mit dem Verteidiger

Für fast alle Warschauer-Pakt-Staaten wird beklagt, daß die Gespräche mit dem Verteidiger überwacht bzw. abgehört werden. Diese Praxis enthält zweifellos eine erhebliche Erschwerung der Verteidigung.

Zahlreiche Klagen richten sich auch dagegen, daß der Kontakt des Beschuldigten mit seinem Verteidiger für längere Zeit unterbrochen wurde. In **Rumänien** besteht sogar die ausdrückliche gesetzliche Möglichkeit, Untersuchungsgefangenen den Kontakt mit ihrem Verteidiger für 30–60 Tage zu untersagen (§ 172 Abs. 3 StPO).

e) Ausreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung der Verteidigung

Die Einhaltung dieses — in Art. 14 Abs. 3 lit. b IPBPR vorgesehenen — Rechts wird üblicherweise durch das Erfordernis einer Zustellung (mindestens einer Aushändigung) der Anklageschrift und eine Frist bis zum Termin der Hauptverhandlung gesichert. Die entsprechenden Fristen sind in den Warschauer-Pakt-Staaten teilweise sehr kurz; teilweise ist für bestimmte Schnellverfahren eine extreme Verkürzung möglich. Auch eine Zustellung der Anklageschrift ist in manchen Fällen nicht erforderlich:

In der **Tschechoslowakei** beträgt die Frist fünf Tage; eine Abkürzung ist nur mit Zustimmung des Angeklagten möglich (Art. 196, 198 StPO). Bei Verfahren wegen Übertretungen braucht die Frist nicht eingehalten zu werden (§ 314b Abs. 4); hierbei können jedoch höchstens Geldstrafen und Verfall angeordnet werden. In der **Sowjetunion** beträgt die Frist drei Tage (Art. 137 StPO). In dem Verfahren wegen geringfügigen Rowdytums (s. o. II.2.), für welches immerhin bis zu 14 Tage Freiheitsstrafe verhängt werden können, sind überhaupt keine Ladungsfrist und keine Anklageschrift erforderlich.

In der **DDR** beträgt die Ladungsfrist normalerweise fünf Tage; sie kann jedoch auf 24 Stunden abgekürzt werden (§ 204 StPO). Bei Verfahren, bei denen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann, sind dem Angeklagten die Anklageschrift und der Eröffnungsbeschluß lediglich zur Kenntnis zu bringen (§ 203 Abs. 3 StPO). Dementsprechend wird die Anklageschrift dem Angeklagten nur kurzfristig ausgehändigt oder gar nur vorgelesen²⁵⁾. In **Polen** ist nach einer Einwendungsfrist nach Zustellung der Anklageschrift von sieben Tagen eine weitere Ladungsfrist von sieben Tagen erforderlich (Art. 303, 305 StPO). In dem Schnellverfahren, das im Mai 1985 auf zahlreiche Delikte ausgedehnt worden ist²⁶⁾, sind weder eine Zustellung der Anklageschrift noch eine Ladungsfrist erforderlich (Art. 446 f. StPO). Um die Beschränkung der Verteidigung abzumildern, sind bei den Rayongerichten anwaltschaftliche Bereitschaftsdienste eingerichtet worden, damit die Angeklagten jederzeit die Hilfe eines Anwalts in Anspruch nehmen können.

In **Rumänien** beträgt die Ladungsfrist drei Tage (§ 313 StPO). Eine Anklageschrift wird dem Angeklagten überhaupt nur ausgehändigt, soweit er sich in Untersuchungshaft befindet (Art. 313 Abs. 2 StPO). Daneben gibt es ein beschleunigtes Verfahren, das ohne Ladung erfolgt (Art. 472 StPO). In dem Verfahren wegen Rowdytums (s. o. II. 2), in welchem bis zu 14 Tage Freiheitsentziehung verhängt werden können, ist ebenfalls ein Schnellverfahren ohne Ladung möglich. In **Ungarn** beträgt die Frist zwischen der mit der Zustellung der Anklageschrift verbundenen Ladung und der Hauptverhandlung fünf Tage (§ 181 StPO). In **Bulgarien** ist dem Angeklagten nach der Zustellung bzw. Aushändigung der Anklageschrift eine siebentägige Einwendungsfrist eingeräumt und außerdem eine Frist für die Ladung zur Hauptverhandlung von drei Tagen vorgesehen.

Aus der DDR ist auch bekannt, daß Untersuchungsgefangenen die Aushändigung der zur Vorbereitung der Verteidigung erforderlichen Gesetzestexte häufig verweigert wird²⁷⁾.

3. Bewertung

In den Warschauer-Pakt-Staaten finden sich starke Beschränkungen des Rechts auf Verteidigung. Diese liegen vor allem in dem späten Stadium, ab welchem der Verteidiger tätig werden darf, in der beschränkten Auswahlmöglichkeit, in den Möglichkeiten des Kontakts mit dem Verteidiger und in den Befugnissen des Verteidigers, wobei die Lage in der Tschechoslowakei und Ungarn günstiger ist als in den übrigen Staaten. Diese starken Beschränkungen dürften allerdings den Wortlaut von Art. 14 Abs. 3 lit. b und d IPBPR gerade noch unangetastet lassen. Die späte Zulassung des Verteidigers dürfte trotz der damit verbundenen schweren Behinderung der Verteidigung nicht als Verweigerung von „hinreichend Zeit und Gelegenheit zum Verkehr mit dem Verteidiger“ angesehen werden können. Immerhin ist darauf hinzuweisen, daß Art. 14 Abs. 3 IPBPR von „Mindestgarantien“ spricht, so daß die Reduzierung dieser Garantien auf ein Minimum kaum dem Geist der entsprechenden Vorschriften entspricht. Bedenklich im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 lit. b IPBPR sind auch die zu kurzen Fristen für die Vorbereitung der Verteidigung in der Sowjetunion, der DDR und Rumänien, beim Schnellverfahren auch in Polen, sowie die Nichtaushändigung der erforderlichen Gesetzestexte in der DDR.

IV. Recht auf ein unabhängiges, unparteiisches Gericht

1. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 IPBPR hat jedermann u. a. Anspruch darauf, daß über eine gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage durch ein unabhängiges, unparteiisches Gericht verhandelt wird.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

Der Grundsatz, daß die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind, ist in allen Verfassungen niedergelegt (**Bulgarien:** Art. 129 Abs. 1; **DDR:** Art. 96 Abs. 1; **Polen:** Art. 62; **Rumänien:** Art. 111; **Sowjetunion:** Art. 155; **Tschechoslowakei:** Art. 102; **Ungarn:** § 50 Abs. 2).

Dieser Grundsatz unterliegt jedoch einer einschneidenden Uminterpretation und wird auch durch die institutionelle Ausgestaltung der Rechtsprechung schwer beeinträchtigt. In den Warschauer-Pakt-Staaten gilt nämlich auch für die Gerichte der allgemeine Grundsatz der „**Parteilichkeit**“, der sprachlich geradezu in diametralem Gegensatz zu den Erfordernissen des „unparteiischen“ Gerichts nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 IPBPR steht. Dieser Grundsatz wird zwar in neuerer Zeit etwas in den Hintergrund geschoben, ist aber aus der Staatsideologie nicht hinwegzudenken und daher

nach wie vor gültig. Er wird heute teilweise in dem Prinzip der „**sozialistischen Gesetzlichkeit**“ versteckt und als dessen Ausfluß betrachtet. Die klassische Formel hierfür hat die Justizministerin der DDR Hilde Benjamin 1954 geprägt: „Sozialistische Gesetzlichkeit ist die dialektische Einheit von strikter Einhaltung der Gesetze und Parteilichkeit ihrer Anwendung“²⁸⁾. Teilweise wird der Grundsatz auch in der „führenden Rolle der KPdSU“ als „Grundprinzip des sozialistischen Rechts“ angesiedelt. Die Rechtswissenschaftler in den WP-Staaten bemühen sich zwar heute darum, die Gültigkeit dieses Grundsatzes auf die Schaffung neuen Rechts und die verbindliche Interpretation von Auslegungsspielräumen zu beschränken, doch läßt sich eine solche Entschärfung des Grundsatzes praktisch kaum durchführen.

Im übrigen führt auch die **institutionelle Ausgestaltung der Rechtsprechung** zu schweren Beeinträchtigungen der richterlichen Unabhängigkeit. Dies gilt zunächst für die **persönliche** Unabhängigkeit. So werden in der Sowjetunion, in der DDR, in Bulgarien und in Rumänien die Richter jeweils nur für eine Amtsperiode von wenigen Jahren gewählt; bei dieser Wahl hat über das Recht zum Vorschlag der Kandidaten und über die Organisation der Wahl die herrschende kommunistische Partei einen entscheidenden Einfluß. Zur Sicherung ihrer Wiederwahl sind die Richter auf das Wohlwollen der kommunistischen Partei angewiesen. Außerdem gibt es noch die Möglichkeit der vorfristigen Abwahl; doch wird von ihr wenig Gebrauch gemacht, da sie als weiteres Disziplinierungsmittel offensichtlich unnötig und im übrigen für die für die Aufstellung des Kandidaten Verantwortlichen peinlich ist.

Diese Regelung hat zu einer starken **sachlichen Abhängigkeit** der Richter von den lokalen Parteiinstanzen geführt. In der Sowjetunion ist das sog. „Telefonrecht“ vielfach dokumentiert und geradezu zu einem Fachausdruck geworden. Gemeint ist damit der Anruf des örtlichen Parteisekretärs bei dem Gericht mit der Weisung für eine bestimmte Entscheidung oder umgekehrt die diesbezügliche Anfrage des Richters. Da diese Abhängigkeit von den örtlichen Parteiinstanzen inzwischen ein für das Gesamtsystem desintegratives Ausmaß angenommen und zu zahlreichen Korruptionsfällen geführt hat, wird sie auch in der Sowjetunion selbst offen angesprochen. In den übrigen genannten Staaten wird das Problem nicht in dieser Offenheit diskutiert, doch sind auch hier einzelne Fälle von „Telefonrecht“ belegt. In **Ungarn** und **Polen** werden die Richter dagegen auf Lebenszeit ernannt (in Polen abgesehen von den Richtern beim Obersten Gericht). Gleichwohl werden auch in Polen Eingriffe der politischen Instanzen in konkrete Rechtsfälle beklagt²⁹⁾.

In allen Warschauer-Pakt-Staaten sind die Obersten Gerichte befugt, unabhängig von einzelnen Fällen allgemeine Auslegungen der Gesetze zu erlassen und die Richter daran zu binden (sog. „Richtlinien“, „Leitende Erläuterungen“)³⁰⁾. Außerdem gibt es noch starke Aufsichts- und Anleitungsbefugnisse durch die Obersten Gerichte und die Verwaltungsorgane mit den Justizministerien an der Spitze. Diese gesetzlich nicht genau definierten Anleitungsbefugnisse umfas-

sen Aussprachen und Diskussionen mit den Richtern über ihre „Fehler“, Mahnungen an Gerichte, Ausgabe von Instruktionen an Gerichtsleiter, die Anweisung zur Befolgung von einzelnen Entscheidungen unterer Gerichte durch alle anderen Gerichte³¹⁾.

3. Bewertung

Die aus allen Warschauer-Pakt-Staaten mit Ausnahme Ungarns berichteten Eingriffe von Parteiinstanzen in die Rechtsprechung verstoßen gegen das Recht auf ein unabhängiges, unparteiisches Gericht nach Art. 14 Abs. 1 S 2 IPBPR. Während sich die Richtlinienkompetenz der Obersten Gerichte noch als eine Vorwegnahme der allgemein anerkannten Kompetenzen Oberster Gerichte zur Sicherung der Einheit der Rechtsprechung auffassen läßt und sich daher noch im Rahmen des Paktes hält, gilt dies nicht für die sonstigen Anleitungsbefugnisse der Obersten Gerichte.

V. Recht auf ein öffentliches Gerichtsverfahren

1. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 IPBPR hat jedermann — unter anderem — einen Anspruch darauf, daß über eine gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage öffentlich verhandelt wird. Allerdings können Presse und Öffentlichkeit aus Gründen der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung (ordre public) oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft oder wenn es im Interesse des Privatlebens der Parteien erforderlich ist oder — soweit dies nach Auffassung des Gerichts unbedingt erforderlich ist — unter besonderen Umständen, in denen die Öffentlichkeit des Verfahrens die Interessen der Gerechtigkeit beeinträchtigen würde, während der ganzen oder eines Teils der Verhandlung ausgeschlossen werden (Abs. 1 Satz 3). Das Urteil ist jedoch öffentlich zu verkünden. Hiervon besteht wiederum eine Ausnahme, wenn die Interessen Jugendlicher dem entgegenstehen.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

Bis auf die DDR, die insoweit der deutschen Tradition folgt, haben alle Staaten des Warschauer Pakts den Grundsatz der Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens in ihren Verfassungen niedergelegt (Bulgarien: Art. 137 Abs. 2; Polen: Art. 63 Abs. 1; Rumänien: Art. 110; Sowjetunion: Art. 157; Tschechoslowakei: Art. 103 Abs. 2; Ungarn: § 49 Abs. 1). Die nähere Ausgestaltung, insbesondere die Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit, ist in den Strafprozeßordnungen geregelt. Ein **Ausschluß der Öffentlichkeit** ist in folgenden Fällen vorgesehen, wobei die Aufzählung von den engeren Möglichkeiten zu den weiteren Möglichkeiten fortschreitet:

- Nachteile für die Erziehung jugendlicher Angeklagter (§ 211 Abs. 1 StPO DDR; Art. 308 § 3 StPO Polen; Art. 12 Grundlagen des Strafverfahrens UdSSR);

- Schutz der Intimsphäre (Art. 290 Abs. 2 StPO Rumänien; Art. 12 Grundlagen des Strafverfahrens UdSSR);
- Wahrung der Sittlichkeit bzw. der sozialistischen Moral (Art. 262 StPO Bulgarien; § 211 Abs. 2 StPO DDR; Art. 308 § 1 StPO Polen; Art. 290 Abs. 2 Rumänien; § 200 StPO ČSSR; § 11 StPO Ungarn);
- Schutz wichtiger privater Interessen (Art. 308 § 2 StPO Polen);
- Schutz von Staatsgeheimnissen (Art. 308 § 1 StPO Polen; Art. 12 Grundlagen des Strafverfahrens UdSSR);
- Staatssicherheit (§ 211 Abs. 3 StPO DDR)
- Wahrung von Dienstgeheimnissen (§ 200 StPO ČSSR; § 11 StPO Ungarn);
- Wahrung von Wirtschaftsgeheimnissen (§ 200 StPO ČSSR);
- Geheimhaltung beliebiger Tatsachen (Art. 211 Abs. 3 StPO DDR);
- Wahrung des öffentlichen Friedens (Art. 308 § 1 StPO Polen);
- Schutz der Staatsinteressen (Art. 290 Abs. 2 StPO Rumänien; Art. 589 § 1 StPO Polen für Militärgerichtsverfahren);
- Schutz der öffentlichen Ordnung (§ 211 Abs. 1 StPO DDR).

Hieraus ergibt sich eine klare Rangfolge hinsichtlich des Ausmaßes, in dem die Staaten des Warschauer Pakts einen Ausschluß der Öffentlichkeit zulassen. Insbesondere findet sich die **DDR** gleich mit zwei Ausschließungsgründen am unteren Ende der Skala. Der Ausschließungsgrund des Schutzes der „öffentlichen Ordnung“ entspricht zwar der deutschen Rechts tradition, erhält jedoch im Rahmen einer stark an den Staatsinteressen ausgerichteten Rechtsprechung eine gefährliche Auslegungsmöglichkeit. Aus allen WP-Staaten außer **Ungarn**³²⁾ wird eine exzessive Anwendung des Ausschlusses der Öffentlichkeit berichtet. Außerdem reicht es nicht aus, den Grundsatz der Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens zu dekretieren. Zu seiner Gewährleistung sind Schutzmechanismen für den Fall der Verletzung erforderlich. Das Recht der WP-Staaten sieht teilweise die Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit nicht als Grund für eine Aufhebung des Urteils im Rechtsmittelverfahren an (Art. 387, 388, 462 StPO **Polen**; Art. 345, 379 StPO **RSFSR**). Auf der anderen Seite ist das Strafprozeßrecht der DDR positiv hervorzuheben, das die Verletzung der Vorschriften über die Öffentlichkeit als zwingenden Aufhebungsgrund vorsieht (§ 300 Nr. 4 StPO).

Darüber hinaus findet sich aber auch trotz der weitgehenden rechtlichen Möglichkeit zum Ausschluß der Öffentlichkeit ein Ausschluß durch administrative und organisatorische Maßnahmen. Für die Sowjetunion sind zahllose derartige Fälle bezeugt, insbesondere in den Prozessen gegen die sog. Dissidenten. So

sind die Angehörigen von Betrieben und Einrichtungen, deren Tätigkeit von der Sowjetregierung als geheimzuhalten angesehen wird, der Jurisdiktion von geheimen Sondergerichten unterworfen³³⁾. Charakteristische Verletzungen des Grundsatzes der Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens erfolgen durch folgende organisatorische Maßnahmen:

- absichtliche Wahl kleiner Sitzungssäle;
- Besetzung der Sitzungssäle durch bestellte oder abkommandierte Personen;
- Verlegung der Sitzungen in einen anderen Saal mit zu kurzer, schwer auffindbarer oder ohne jede Bekanntmachung;
- Verwehrung des Zugangs für die Angehörigen und Freunde des Angeklagten³⁴⁾.

Auch in **Polen** erfolgte bei dem „Solidarność-Prozeß“ in Danzig (1985) eine Einschränkung der Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens durch die Wahl eines kleinen Sitzungssaales in Verbindung mit Manipulationen bei der Ausgabe von Eintrittskarten³⁵⁾.

Wenn aus der **DDR**³⁶⁾ und **Tschechoslowakei**³⁷⁾ ebenfalls gemeldet wird, daß der Gerichtssaal von Angehörigen des Staatssicherheitsdienstes besetzt wird und Angehörige aus dem Saal gewiesen werden, so wird es nicht klar, ob es sich hierbei um eine faktische Durchbrechung des Rechts auf ein öffentliches Verfahren handelt oder aber um die in beiden Staaten vorgesehene Möglichkeit, bei einem Ausschluß der Öffentlichkeit bestimmten Personen den Zutritt zu gestatten (§ 211 Abs. 4 StPO DDR; § 201 Abs. 2 StPO Tschechoslowakei). Auch bei den häufigen Berichten darüber, daß Angehörige und Freunde sowie Vertreter von Menschenrechtsorganisationen aus dem Saal gewiesen worden seien, kann nicht festgestellt werden, ob es sich hierbei um eine Verletzung des Rechts auf ein öffentliches Gerichtsverfahren oder aber um einen — möglicherweise exzessiven, aber — formal zulässigen Ausschluß der Öffentlichkeit handelt.

3. Bewertung

Da Art. 14 Abs. 1 Satz 2 IPBPR als möglichen Grund für den Ausschluß der Öffentlichkeit die „öffentliche Ordnung“ (ordre public) und damit den weitesten im nationalen Recht verwendeten Begriff vorsieht, verstößt das innerstaatliche **Recht** der WP-Staaten insoweit nicht gegen Art. 14 IPBPR. Es kann im Gegenteil festgestellt werden, daß die WP-Staaten — bis auf die **DDR** — von dieser weitestgehenden Ausschlußmöglichkeit keinen Gebrauch gemacht haben. Während **Polen** noch die Wahrung des öffentlichen Friedens als Ausschlußgrund vorsieht, bleiben die übrigen Länder mit ihren Ausschlußgründen hinter den Ermächtigungen von Art. 14 IPBPR deutlich zurück. Freilich enthält Art. 14 Abs. 1 Satz 3 für die Ausschlußgründe der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung (ordre public) und der nationalen Sicherheit das zusätzliche Erfordernis „in einer demokratischen Gesellschaft“. Obwohl der Begriff der „Demokratie“ zwischen Ost und West umstritten ist, wollte der IPBPR offensichtlich nicht die Warschauer-Pakt-Staaten von der Möglichkeit des

Ausschlusses der Öffentlichkeit im Strafverfahren völlig ausschließen.

Ob die Rechtsprechung der WP-Staaten von den ihr gesetzlich gewährten Ausschlußmöglichkeiten einen unzulässigen Gebrauch macht, kann mangels einschlägiger Berichte nicht festgestellt werden. Als eine Verletzung des IPBPR muß es jedoch angesehen werden, wenn das Recht **Polens** und der **Sowjetunion** für die Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit kein Rechtsmittel vorsieht. Auf keinen Fall gedeckt durch Art. 14 Abs. 1 Satz 3 IPBPR sind die faktischen Verletzungen des Grundsatzes der Öffentlichkeit, die aus der Sowjetunion und Polen zuverlässig berichtet werden.

VI. Verbot der willkürlichen Verhaftung und Verurteilung

1. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Nach Art. 9 Abs. 1 Satz 2 IPBPR „darf niemand willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden“. Das Wort „willkürlich“ darf dabei nicht als formelle Gesetzwidrigkeit verstanden werden, da diese in dem folgenden Satz 3 behandelt wird: „Niemandem darf seine Freiheit entzogen werden, es sei denn aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter Beachtung des im Gesetz vorgeschriebenen Verfahrens“. Unter der „Willkürlichkeit“ sollte daher die Ungerechtigkeit der Verhaftung verstanden werden³⁸⁾.

Ferner bestimmt Art. 14 Abs. 2 IPBPR: „Jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte hat Anspruch darauf, bis zu dem im gesetzlichen Verfahren erbrachten Nachweis seiner Schuld als unschuldig zu gelten“. Die amtliche deutsche Übersetzung ist zu eng; die Originalfassung „everyone charged with a criminal offence“ bedeutet nach deutscher Terminologie „der Angeschuldigte“ (§ 157 StPO)³⁹⁾. Auch danach gilt diese Vorschrift jedoch nicht für das Ermittlungsverfahren. Auch diese Regelung enthält nicht nur das formale Erfordernis einer Verurteilung in einem „gesetzlichen“ Verfahren, sondern auch das materielle Erfordernis eines „Nachweises“ der Schuld.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

Die in diesem Abschnitt behandelten Rechte sind teilweise in den Verfassungen der Staaten des Warschauer Paktes niedergelegt:

- **Bulgarien:** „Im Gerichtsverfahren wird die Ermittlung der objektiven Wahrheit sichergestellt“ (Art. 137 Abs. 1)
- **DDR:** „Eine Tat zieht strafrechtliche Verantwortlichkeit nur nach sich, wenn diese zur Zeit der Begehung der Tat gesetzlich festgelegt ist, wenn der Täter schuldhaft gehandelt hat und die Schuld zweifelsfrei nachgewiesen ist“ (Art. 99 Abs. 2 S. 1)
- **Rumänien:** „Eine Person kann nicht festgenommen oder verhaftet werden, wenn gegen sie keine Beweise oder begründete Indizien vorliegen, daß

sie eine gesetzwidrige und vom Gesetz bestrafte Tat begangen hat“ (Art. 31 Abs. 2 S. 1)

- **Tschechoslowakei:** „Beim Gerichtsverfahren gehen die Gerichte so vor, daß der tatsächliche Sachverhalt ermittelt wird, und bei ihrer Entscheidung gehen sie von ihm aus“ (Art. 103 Abs. 1).

Im übrigen schützen die einschlägigen Verfassungsbestimmungen allerdings rein formal nur vor einer „ungesetzlichen“ Verhaftung bzw. Verurteilung (Polen: Art. 87 Abs. 1 S. 2; Sowjetunion: Art. 54 S. 2, 160; Ungarn: § 66).

Auch in diesen Fällen findet sich aber im Strafprozeßrecht die Pflicht zu einer Feststellung der objektiven Wahrheit (Polen: Art. 2 § 1 StPO; Sowjetunion: Art. 14 Grundlagen des Strafverfahrens UdSSR; § 68 StPO DDR; § 2 Abs. 5 StPO Tschechoslowakei).

Bei der Sicherung der Begründetheit der Strafurteile enthält das Strafprozeßrecht der Warschauer-Pakt-Staaten jedoch Vorschriften, die den Gerichten eine große Freiheit geben. So lassen die Strafprozeßordnungen Rumäniens und der Tschechoslowakei eine Ablehnung von Beweisanträgen ohne jede Einschränkung zu (Art. 320 StPO Rumänien; § 216 Abs. 2 StPO ČSSR). Das polnische Strafprozeßrecht sieht zwar genaue Beweisablehnungsgründe vor, doch erscheint der Beweisgrund der „Undurchführbarkeit der Beweisaufnahme“ (Art. 155 StPO) bedenklich. In der Sowjetunion ist zwar allen Beweisanträgen stattzugeben, wenn die unter Beweis gestellte Tatsache „für die Entscheidung Bedeutung hat“ (Art. 276 StPO RSFSR). Wenn jedoch ein Zeuge oder Sachverständiger nicht zur Vernehmung erscheint, kann das Gericht auf ihn verzichten (Art. 277 StPO RSFSR). In der DDR muß das Gericht allerdings allen Beweisanträgen stattgeben, wenn die beantragte Beweiserhebung für die Feststellung der Wahrheit erheblich sein kann (§ 223 StPO). In weitem Umfang wird auch die Ersetzung von Vernehmungen durch die Verlesung von Protokollen aus dem Ermittlungsverfahren, darunter vor allem über Geständnisse, gestattet.

Aus der **Sowjetunion** werden immer wieder zahlreiche Fälle der Verhaftung und Verurteilung ohne ausreichende Tatsachengrundlage bekannt. Dies gilt vor allem für Verfahren gegen politisch Andersdenkende und wegen religiöser Betätigung. Gründe für ungerechtfertigte Verhaftungen und Verurteilungen sind:

- Nichtbeachtung von Beweisanträgen;
- Übergehung positiver Beweisergebnisse;
- Zeugenbeeinflussung durch die Richter⁴⁰⁾.

Nicht selten sind allerdings auch direkte Beweismittelfälschungen durch die Ermittlungs- und Untersuchungsorgane. Die berichteten Fälle sind vielgestaltig. Mehrfach belegt ist die Unterschlebung von Rauschgift. Allgemein bekannt wurde die Unterschlebung von belastendem Material durch die Organe des Staatssicherheitsdienstes gegenüber dem amerikanischen Journalisten Daniloff im Jahre 1986. Derartige Beweismittelfälschungen werden von den Richtern,

auch wenn sie sie bemerken, häufig gedeckt (s. hierzu oben IV.).

Verurteilungen und Verhaftungen auf Grund offensichtlich unzulänglicher Gründe werden auch berichtet aus Bulgarien⁴¹⁾, Polen⁴²⁾, Rumänien⁴³⁾, der Tschechoslowakei⁴⁴⁾ und Ungarn⁴⁵⁾.

3. Bewertung

Obwohl sich in der Gesetzgebung der Warschauer-Pakt-Staaten nachdrückliche Verpflichtungen zur Feststellung der objektiven Wahrheit finden, ist die Sicherung der Feststellung dieser Wahrheit in den Strafprozeßordnungen unzulänglich. Diese Rechtsvorschriften allein können allerdings nicht als Verstoß gegen die Art. 9 Abs. 1 Satz 2 und 14 Abs. 2 IPBPR angesehen werden. Die weitgehenden Möglichkeiten zur Ablehnung von Beweisanträgen in **Rumänien**, der **Tschechoslowakei** und **Polen** sowie die Möglichkeit zum Verzicht auf die Erledigung von Beweisanträgen in der **Sowjetunion** verletzen allerdings Art. 14 Abs. 3 lit. e IPBPR, wonach den Angeklagten das Recht zusteht, das Erscheinen und die Vernehmung der Entlastungszeugen unter den für die Belastungszeugen geltenden Bedingungen zu erwirken. Aus allen Warschauer-Pakt-Staaten bis auf die **DDR** werden darüber hinaus Verhaftungen und Verurteilungen auf Grund offensichtlich unzulänglicher Gründe und damit Verletzungen der genannten Vorschriften berichtet.

VII. Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung in der Haft

1. Völkerrechtliche Verpflichtungen

Nach Art. 7 IPBPR darf niemand der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden. Das „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ vom 10.12.1984⁴⁶⁾, das bis auf die Tschechoslowakei und Rumänien alle WP-Staaten unterzeichnet haben, definiert die „Folter“ — zum Teil in Überschneidung mit den übrigen Verboten des Art. 7 IPBPR — als „jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zum Beispiel um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen oder um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden“ (Art. 1).

Schließlich bestimmt Art. 10 Abs. 1 IPBPR — wiederum teilweise in Überschneidung mit bereits aufge-

fährten Rechten —: „Jeder, dem seine Freiheit entzogen ist, muß menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde behandelt werden“.

2. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

Die Berichte über die Zufügung von Schmerzen durch Amtspersonen oder mit ihrer Billigung und über unmenschliche oder menschenunwürdige Behandlung in der Haft sind so zahlreich, daß sie eine Typisierung nach Anlaß und Erscheinungsformen erfordern.

a) Zufügung von Schmerzen oder Leiden zur Erlangung eines Geständnisses

Ein gesetzliches **Verbot** der Anwendung von Zwang gegenüber Beschuldigten kennt nur die **Tschechoslowakei** (§ 91 StPO). Überraschenderweise ist dieses Verbot in der Erstreckung von Vernehmungsvorschriften auf Zeugen (§ 103 StPO) nicht enthalten. Das **polnische** Strafprozeßrecht ordnet zwar kein Verbot, dafür aber ein — noch stärkeres — **Verwertungsverbot** für auf solche Weise gewonnene Aussagen an (Art. 157 § 2 StPO). Das Strafprozeßrecht der übrigen WP-Staaten enthält kein ausdrückliches Verbot der Anwendung von Gewalt und Zwang bei Vernehmungen. Zweifellos soll dies jedoch damit nicht gestattet sein. Berichte über die Zufügung von Schmerzen und Leiden zur Erzielung von Geständnissen finden sich freilich für alle Warschauer-Pakt-Staaten. Besonders häufig sind solche Berichte für die **Sowjetunion**⁴⁷⁾. Dort gibt es sogar den Fachausdruck „Presskammer“ für Zellen, in denen die Beschuldigten auf Betreiben der Untersuchungsführer von Mitgefangenen zusammengeschlagen werden⁴⁸⁾. In Tallinn heißen diese Zellen nach dem Stellvertretenden Gefängnisleiter „Gorbatschowka“⁴⁹⁾.

Zahlreiche Berichte über die Gewaltanwendung zur Erlangung von Geständnissen liegen auch aus **Polen** vor⁵⁰⁾; auch aus der **Tschechoslowakei** werden Schläge zur Erzielung von Geständnissen berichtet⁵¹⁾. Aus **Bulgarien** werden neben Schlägen⁵²⁾ auch der systematische Schlafentzug⁵³⁾ und die gewaltsame Verabreichung von Drogen gemeldet⁵⁴⁾. Auch für **Rumänien** werden Schläge⁵⁵⁾, systematischer Schlafentzug⁵⁶⁾ und die gewaltsame Zufuhr von Drogen⁵⁷⁾ berichtet. Aus der **DDR** werden für die Vernehmungen von Beschuldigten keine unmittelbaren Gewaltmaßnahmen⁵⁸⁾, dafür aber Drohungen⁵⁹⁾, auch mit Maßnahmen gegen Angehörige, und systematischer Schlafentzug⁶⁰⁾ berichtet. Der systematische Schlafentzug wird teilweise mit der Unterbringung in einer fensterlosen Zelle mit ständiger elektrischer Beleuchtung gekoppelt, die dem Beschuldigten das Zeitgefühl nimmt; hierfür hat sich der Ausdruck „leichte Folter“ herausgebildet⁶¹⁾. Bei den Vernehmungen sind zur Einschüchterung im Hintergrund besonders kräftige Vernehmungsbeamte in bedrohlicher Haltung anwesend⁶²⁾. Dabei kommt es zu Provokationen bis hin zu leichten Körperverletzungen, um einen Vorwand für schwerere Angriffe zu schaffen⁶³⁾.

Aus **Ungarn** wird Gewaltanwendung zur Erzielung von Geständnissen nur vereinzelt gemeldet⁶⁴). Darüber hinaus werden auch gerichtliche Verurteilungen derartiger Akte berichtet⁶⁵).

- b) Sonstige grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung in der Haft

aa) Allgemeines

Die Haftbedingungen in den Warschauer-Pakt-Staaten werden allgemein als sehr hart geschildert. Wenn diese Bedingungen auch insgesamt oft an der Grenze der Grausamkeit, der Unmenschlichkeit und der Erniedrigung (Art. 7 IPBPR) liegen und „große seelische Schmerzen oder Leiden“ zufügen (Art. 1 Übereinkommen gegen Folter), so muß sich diese Analyse auf einzelne, besonders unerträgliche Umstände dieser Bedingungen beschränken. Hierunter sind zu rechnen:

- Das Kahlscheren von Häftlingen im „Untersuchungs-Isolator“ in der **Sowjetunion**⁶⁶); in **Polen** war das Kahlscheren bis 1981 als Disziplinarstrafe vorgesehen, wurde aber dann abgeschafft;
- die Durchführung des gesetzlich vorgesehenen Freigangs in der **DDR** in mit hohen Mauern umgebenen und mit Überlaufstegen für das Bewachungspersonal versehenen kleinen Parzellen, also praktisch in Zellen ohne Decken;
- die Pflicht von Untersuchungsgefangenen in der **DDR**, bei jeder Begegnung das Kommando „Gesicht zur Wand“ zu befolgen⁶⁷).

Die Haftanstalten sind völlig überbelegt mit drei-, ja sogar vierstöckigen Betten⁶⁸). Derartige Überbelegungen werden — mit Ausnahme von **Ungarn** — aus allen WP-Staaten berichtet⁶⁹). Die Beeinträchtigung der Menschlichkeit liegt in der Vorenthaltung des für jedes Lebewesen notwendigen persönlichen Frei-raums, in der Zusammendrängung zahlreicher Menschen auf eine sanitäre Gelegenheit, in der Verkürzung der An- und Umkleidezeit für den einzelnen Zelleninsassen bzw. der Verlängerung der Zeit für die gesamte Zellenbelegschaft auf Kosten der Freizeit, in den unerträglichen Belüftungsverhältnissen, vor allem für die in den oberen Betten Liegenden, schließlich auch der ständigen Angst, im Schlaf aus den hochgelegenen Betten abzustürzen⁷⁰).

Im Strafvollzug der Warschauer-Pakt-Staaten gelten extrem hohe Arbeitsnormen und werden mit drastischen Disziplinarmaßnahmen (dazu unten) und der Reduzierung auf eine gesundheitsgefährdende Ernährung erzwungen. Die tägliche Arbeitszeit der Strafgefangenen beträgt in **Rumänien** sogar nach dem Gesetz bis zu zwölf Stunden⁷¹). In der **Sowjetunion** beträgt die gesetzliche Arbeitszeit in Besserungsarbeitskolonien und Gefängnissen acht Stunden pro Tag bei wöchentlich einem Ruhetag, in den übrigen Strafvollzugsanstalten entspricht sie der allgemeinen Arbeitspflicht mit durchschnittlich 40,6 Arbeitsstunden pro Woche und zwei arbeitsfreien Tagen (Art. 28 Grundlagen der Besserungsarbeitsgesetzgebung UdSSR). Tatsächlich beträgt die durchschnittliche Arbeitszeit jedoch täglich zwölf Stunden, in der Landwirtschaft sogar 16 Stunden⁷²). Für die **DDR** wurde

von 13 Stunden Arbeitspflicht pro Tag ohne jeglichen Ruhetag berichtet⁷³); die durchschnittliche tägliche Arbeitszeit beträgt zehn Stunden⁷⁴). In der **Tschechoslowakei** entspricht die Arbeitszeit im Strafvollzug zwar den allgemeinen Bestimmungen, doch sind pro Jahr 280 Überstunden zulässig⁷⁵). In **Bulgarien**⁷⁶), **Polen**⁷⁷) und **Ungarn**⁷⁸) entspricht die Arbeitspflicht im Strafvollzug den allgemeinen Bestimmungen. Jedoch sind in Polen Gefangene im verschärften und strengen Vollzug zu schweren körperlichen Arbeiten einzusetzen⁷⁹).

Häufig sind auch Klagen über eine weitgehende Vernachlässigung der Arbeitsschutzvorschriften im Strafvollzug und daraus resultierende schwere Verletzungen und Gesundheitsschäden, verbunden mit einer Vorenthaltung ausreichender medizinischer Betreuung. Diese Maßnahmen verletzen — wie auch die allgemein beklagte schlechte Ernährung in der Haft der Betroffenen zugleich das Recht auf Leben nach Art. 6 IPBPR. In der Sowjetunion sind 1975–1985 infolge von unterlassener medizinischer Hilfeleistung, Entkräftung, Folter, Gewalt und Selbstmord in oder kurz nach der Haft 49 Personen verstorben, darunter allein 1984 neun⁸⁰).

bb) Disziplinarstrafen

Die Warschauer-Pakt-Staaten sehen — wie international üblich — für Disziplinarverstöße im Strafvollzug Disziplinarstrafen vor. Menschenrechtlich problematisch sind sie zunächst wegen ihres **Anlasses**. Vielfach wird mit ihnen ein unmenschliches (z. B. Arbeitsleistungen, s. o.) oder erniedrigendes Verhalten erzwungen.

Menschenrechtlich problematisch ist ferner die **Ausgestaltung** der Strafen selbst. Diese geht nur zum Teil aus den einschlägigen Rechtsvorschriften hervor, hat sich jedoch in den hier zu schildernden Arten als ständige Praxis herausgebildet. Hierunter fallen:

- die Herbeiführung von **Hunger**: sie wird angeordnet bzw. berichtet für die **Sowjetunion**⁸¹) und für die **DDR**⁸²);
- die Herbeiführung von **Durst**: sie wird berichtet für die **DDR**⁸³);
- die Aussetzung gegenüber **Kälte**: die Gefangenen werden nur notdürftig bekleidet in unterkühlte, ungeheizte Zellen verbracht und erhalten auch für die Nacht keine oder allenfalls dünne Decken. Dies wird angeordnet bzw. berichtet für die **Sowjetunion**⁸⁴), **Bulgarien**⁸⁵), **Polen**⁸⁶) und für die **DDR**⁸⁷);
- **Stehzellen**: die Gefangenen müssen bis zu acht Stunden in Zellen zubringen, die so schmal sind, daß man darin nur stehen kann. Diese Form der Disziplinarstrafe wird nur aus der **DDR** berichtet⁸⁸);
- **Verweigerung der Notdurft**: auch diese Maßnahme wird nur aus der **DDR** berichtet. In den Arrestzellen ist die Gelegenheit zur Verrichtung der Notdurft durch ein verschlossenes Gitter abgesperrt, das nur von dem Bewachungspersonal geöffnet werden kann. Dieses benutzt diese Befugnis

zu entsprechenden Quälereien. Eine Steigerung besteht darin, daß Arrestanten an ihre Lagerstätten angeschlossen werden und bei Verweigerung der Aufschließung längere Zeit in ihren Exkrementen liegen müssen⁸⁹⁾.

cc) Willkürliche Mißhandlungen und Duldung von Mißhandlungen in der Haft

Über die bisher geschilderten Formen der Gewaltanwendung gegenüber Häftlingen und der grausamen und unmenschlichen Behandlung hinaus gibt es noch zahlreiche Berichte über willkürliche Mißhandlungen der Häftlinge durch das Gefängnispersonal und die bewußte Duldung von Mißhandlungen durch Mitgefangene von seiten des Gefängnispersonals, wenn nicht sogar deren Provozierung. Derartige Mißhandlungen werden berichtet für Bulgarien⁹⁰⁾, die DDR⁹¹⁾, Polen⁹²⁾, Rumänien⁹³⁾, die Sowjetunion⁹⁴⁾ und die Tschechoslowakei⁹⁵⁾.

3. Bewertung

In allen Warschauer-Pakt-Staaten findet sich die Zufügung von Schmerzen oder Leiden zur Erlangung von Geständnissen und damit Folter. In **Ungarn** sind diese Fälle allerdings selten, und es werden gleichzeitig strafrechtliche Maßnahmen gegen die Urheber berichtet.

In der Haft sind die Überbelegung und die hohen Arbeitsanforderungen als unmenschliche und menschenunwürdige Behandlung zu qualifizieren. Auch eine Reihe typischer Behandlungsformen muß als unmenschlich und menschenunwürdig angesehen werden.

Unmenschlich und menschenunwürdig, mindestens aber mit grausamer, unmenschlicher und menschenunwürdiger Behandlung verbunden sind die Disziplinarstrafen, vor allem in der **Sowjetunion** und in der **DDR**, aber auch in **Bulgarien** und in **Polen**.

Schließlich gibt es in allen WP-Staaten **außer Ungarn** Mißhandlungen durch das Gefängnispersonal und die bewußte Duldung und sogar Provozierung von Mißhandlungen durch Mitgefangene von seiten des Gefängnispersonals, die gegen Art. 7 und 19 IPBPR sowie gegen das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verstoßen.

Anmerkungen

- 1) Verfahren gegen Kokotov, Fajbišenko und Edlis.
- 2) Nachweise bei F.-C. **Schroeder**, Die Grundsätze der Strafgesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken, Bad Herrenalb 1960, S. 24. Ferner: Naučno-praktičeskij komentarij k osnovam ugovornogo zakonodatel'stva Sojuza SSR i sojuznych respublik (Wissenschaftlich-praktischer Kommentar zu den Grundlagen der Strafgesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken), 2. Aufl., Moskau 1963, S. 25. Das bedeutende Lehrbuch „Kurs sovetskogo ugovornogo prava“ (Kurs des sowjetischen Strafrechts) spricht sich dafür aus, den Grundsatz „nulla poena sine lege“ in die Verfassung aufzunehmen, da dann nur der Oberste Sowjet der UdSSR, nicht

aber auch dessen Präsidium, Ausnahmen anordnen könne (Bd. 1, Leningrad 1968, S. 121)!

- 3) Dz. U. 1981, Nr. 29, Pos. 154. Eingehend hierzu J. **Kochanowski**, Zur Problematik der Verkündung des Strafgesetzes, JOR Bd. XXVII/2 (1986), S. 337 (339).
- 4) ai-Jahresbericht 1983, S. 355.
- 5) **Kochanowski** (Anm. 3).
- 6) So z. B. in **Bulgarien** GVO über die Aburteilung der für den Eintritt Bulgariens in den Weltkrieg gegen die Alliierten Nationen und für die damit verbundenen Verbrechen Verantwortlichen durch das Volksgericht (DV Nr. 219/1944) und Gesetz über die strafrechtliche Verantwortung für die Provokateure und Verräter in der Widerstandsbewegung (Izvestija, Nr. 13/1953, in **Polen** Art. 100 und 185 i. V. m. Art. 189 des Militärstrafgesetzbuchs von 1944 (Dz. U. 1944, Nr. 6, Pos. 27); Dekret vom 31.8.1944 (Dz. U. 1944, Nr. 4, Pos. 16) über die Strafzumessung für faschistisch-hitlerische Verbrecher, die der Tötung und Mißhandlung von Zivilpersonen und Kriegsgefangenen schuldig sind, sowie für Verräter des polnischen Volkes.
- 7) § 2 Dekret Nr. 153/1970 (BO I, Nr. 33/1970), deutsch: JOR Bd. XXVII/2 (1970), S. 223 ff.
- 8) F.-C. **Schroeder/D. Gräf**, Formelle und materielle Verteidigung, NJW 1987, S. 1 ff.
- 9) Bei schwereren Straftaten erfolgt nach der Einleitung des Ermittlungsverfahrens eine Voruntersuchung, in deren Verlauf eine „Heranziehung als Beschuldigter“ (Art. 143 StPO RSFSR vom 27.10.1960, VVS RSFSR 1960, Nr. 40, Art. 592).
- 10) Zu der in der **Sowjetunion** und in den meisten anderen WP-Staaten gewählten Formulierung, daß das Recht auf Verteidigung „gewährleistet“ werde, s. M. **Fincke**, in: ders. (Hrsg.), Handbuch der Sowjetverfassung, Bd. II, Berlin (-West) 1983, Art. 158 Rdn. 5 f.
- 11) S. V. **Kudrjavcev**, Izvestija vom 4.10.1986.
- 12) Zitiert wird hier im folgenden die StPO der RSFSR (vgl. Anm. 9). Die Strafprozeßordnungen der übrigen Sowjetrepubliken enthalten analoge Bestimmungen.
- 13) O. **Luchterhandt**, UN-Menschenrechtskonventionen — Sowjetrecht — Sowjetwirklichkeit. Ein kritischer Vergleich, Baden-Baden 1980, S. 227.
- 14) IGfM (Hrsg.), Menschenrechte in der Welt. IGfM-Bericht 1985/86, Frankfurt/M. 1987, S. 15 ff.; K. W. **Fricke**, Zur Menschen- und Grundrechtssituation politischer Gefangener in der DDR, Köln 1986, S. 38 f. (Dieses Buch enthält zugleich eine Auswertung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen des Deutschen Bundestages vom 8.9.1982 zum Thema „Erfahrungen politischer Häftlinge betreffend Zustände in den Haftanstalten der DDR“, Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, 17. Ausschluß, Prot. Nrt. 36); D. **Gräf**, „Das Recht auf Verteidigung unterliegt rechtlichen Einschränkungen“, DA 1985, H. 9, S. 97 ff.
- 15) **Fricke**, ebda.; **Gräf**, ebda.
- 16) S. z. B. ai-Jahresbericht 1982, S. 373; Department of State (ed.), Country Reports on Human Rights Practices for 1985, Washington D.C. 1986, S. 928.
- 17) S. **Lammich**, Einige Probleme des Strafrechts und der Strafpraxis der sozialistischen Länder im Lichte der polnischen Reformdiskussion, ROW 1982, S. 61 (64).
- 18) G. P. **van den Berg/W. B. Simons** (eds.), The Soviet Union and Human Rights Legislation: The Shcharansky Case, California Western International Law Journal, Vol. 11, No. 3, S. 479, 493 (D. **Kaminskaja**); V. **Chalidze**, Prava čeloveka i Sovetskij Sojuz (Die Menschenrechte und die Sowjetunion), New York 1974, S. 147.
- 19) **van den Berg/Simons**, a. a. O., S. 495.

- 20) M. Gorbali', Pis'ma iz zaključenija (Briefe aus der Haft), Forum (München, russ.) Nr. 7/1984, S. 69; Hearings before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 95. Congress, 2nd Session on Implementation of the Helsinki Accords, Vol. VI, U.S. Government Printing Office, Washington D.C. 1978, S. 126, 130.
- 21) Art. 50 f. der Militär-StPO von 1945 (Dz. U. 1956, Nr. 22, Pos. 103), i. V. m. Art. III EG StPO von 1969 (Dz. U. 1969, Nr. 13, Pos. 97).
- 22) ai-Jahresbericht 1979, S. 215; 1980, S. 340.
- 23) ai-Jahresbericht 1983, S. 355.
- 24) ai-Jahresbericht 1981, S. 418; IGfM-Bericht (Anm. 14), S. 63; Country Reports (Anm. 16), 1987, S. 1056; Country Reports 1985, S. 1078.
- 25) Fricke (Anm. 14), S. 50.
- 26) Gesetz vom 10.5.1985 „Über die besondere strafrechtliche Verantwortlichkeit“ (Dz. U. 1985, Nr. 23, Pos. 101). Hierzu S. Lammich, Strafrecht und Strafpraxis in Polen, OE 1986, S. 65 (70 ff.), S. A 20 ff.
- 27) Fricke (Anm. 14), S. 48.
- 28) NJ 1954, S. 223 f.
- 29) Lammich (Anm. 17), S. 68.
- 30) **Bulgarien:** Art. 18 GVG vom 1.11.1952 (DV Nr. 92/1952); **DDR:** § 39 Abs. 1 GVG vom 27.9.1974 (GBl. I S. 457); **Polen:** Art. 13 Gesetz über das Oberste Gericht vom 20.9.1984 (Dz. U. 1984, Nr. 45, Pos. 241); **Rumänien:** Art. 35 Nr. 2, 38 GVG vom 26.12.1968 (BO I, Nr. 169/1968); **UdSSR:** Art. 3, 18, Nr. 3 Gesetz über das Oberste Gericht vom 30.11.1979 (VVS SSSR 1979, Nr. 49, Art. 842); **ČSSR:** §§ 27, 27a Gesetz über die Organisation der Gerichte und die Wahl der Richter vom 26.2.1964 (Sb. Nr. 36/1964; deutsch: J. Pokštefl, Verfassungs- und Regierungssystem der ČSSR, München-Wien 1982, S. 285 ff.); **Ungarn:** § 46 Gesetz Nr. IV/1972 (Magyar Közlöny Nr. 52/1972).
- 31) S. hierzu S. Lammich, Das Problem der richterlichen Unabhängigkeit im sozialistischen Gerichtsverfassungsrecht, JZ 1979, S. 93 (95); F.-C. Schroeder/D. Gräff, Geheime Rechtsprechungsanweisungen in der DDR, ROW 1987, S. 291 ff.
- 32) Country Reports (Anm. 16), 1985, S. 1003.
- 33) Nachweise bei G.P. van den Berg, The Soviet System of Justice: Figures and Policy, Dordrecht-Boston-Lancaster 1985, S. 29 Anm. 54.
- 34) Nachweise bei Luchterhandt (Anm. 13), S. 222 f.; Fincke (Anm. 10), Art. 157, Rdn. 21.
- 35) Proces w Gdąnsku, Notatki z rozprawy (Der Prozeß in Danzig. Notizen aus der Verhandlung), Veröffentlichung des illegalen Verlagsfonds „Naszego Czasu“ (Typoskript), o. O. (1985), S. 3 ff.; vgl. auch OEA 1986, S. A28 ff.
- 36) „Erfahrungen politischer Häftlinge betreffend Zustand in den Haftanstalten in der DDR“ (Anm. 14).
- 37) Country Reports (Anm. 16), 1985, S. 951.
- 38) Bericht des Sachverständigenausschusses über die Unterschiede zwischen dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention, Anlage I zur Denkschrift zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/660, S. 47, 54.
- 39) Vgl. zu dem gleichen Fehler in der amtlichen deutschen Übersetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention schon Europäische Kommission für Menschenrechte, in: Council of Europe (ed.), Collection of Decisions of The European Commission of Human Rights, Straßburg Bd. 11, S. 1 ff.
- 40) Einzelfälle mit Belegen bei Luchterhandt (Anm. 13), S. 232 f.; van den Berg/Simons (Anm. 18), S. 479 ff., 191. In den ai-Jahresberichten finden sich so viele Fälle, daß sie hier nicht im einzelnen aufgeführt werden können.
- 41) ai-Jahresbericht 1983, S. 325.
- 42) ai-Jahresbericht 1980, S. 375, 376; 1981, S. 408, 409; 1984, S. 397.
- 43) ai-Jahresbericht 1979, S. 240; 1980, S. 381; 1981, S. 414; IGfM-Bericht 1985/86 (Anm. 14), S. 63; Country Reports (Anm. 16), 1987, S. 1013 f.; Country Reports, 1985, S. 1078.
- 44) ai-Jahresbericht 1979, S. 249; 1981, S. 429; 1983, S. 370, 371; 1984, S. 414.
- 45) ai-Jahresbericht 1983, S. 379; 1984, S. 422.
- 46) UN-Doc. A/Res./39/46 vom 17.12.1984.
- 47) J. Višnevskaja, Ispol'zovanie pytok v sovetskich penitenciar-ných učreždenijach (Die Anwendung von Foltern in den sowjetischen Strafanstalten), Forum (Anm. 20), Nr. 8/1984, S. 28 ff.; Meždunarodnoe slušanie Sacharova v Kopen-gene (Internationales Sacharov-Hearing in Kopenhagen), Copenhagen 1977, S. 32 ff. (L. Kvačevskij); M. Gorbali' (Anm. 20), S. 66 ff.
- 48) Višnevskaja, ebda.
- 49) Ebda., S. 33.
- 50) ai-Jahresbericht 1980, S. 373, 375, 408 ff.; 1983, S. 354; 1984, S. 398 ff.; Report on Torture and the Use of Force in the Polish People's Republic (Special Report), prepared by the Helsinki Committee in Poland, New York 1986.
- 51) ai-Jahresbericht 1980, S. 430, 431; 1981, S. 429; 1982, S. 384; Country Reports (Anm. 16), 1985, S. 949.
- 52) ai-Jahresbericht 1979, S. 215; 1980, S. 340; 1981, S. 369.
- 53) ai-Jahresbericht 1981, S. 369.
- 54) ai-Jahresbericht 1980, S. 340.
- 55) ai-Jahresbericht 1979, S. 240, 242; 1981, S. 416, 418.
- 56) ai-Jahresbericht 1980, S. 386.
- 57) ai-Jahresbericht 1982, S. 372.
- 58) Nach dem IGfM-Bericht 1985/86 (Anm. 14) sollen allerdings 20% der 1985 freigekauften Häftlinge angegeben haben, gefoltert worden zu sein (S. 23).
- 59) Fricke (Anm. 14), S. 44.
- 60) Fricke, S. 47.
- 61) Erfahrung des Diskuswerfers Wolfgang Schmidt, FAZ vom 19.6.1987, S. 28.
- 62) S. u. a. A. Schmidt, Leerjahre, Böblingen 1986, S. 15 ff.
- 63) S. Anm. 61.
- 64) Country Reports (Anm. 16), 1986, S. 941.
- 65) CCPR/C/SR.565 Nr. 49.
- 66) Regeln für das Verhalten und die Unterbringung von Unter-suchungshäftlingen und Verurteilten in Untersuchungs-Iso-latoren, bestätigt vom Ministerium für innere Angelegenheiten der UdSSR am 1.9.1972, abgedruckt bei L. Lipson/V. Chalidze (eds.), Papers on Soviet Law, New York 1981, S. 125 ff.
- 67) J. Lolland/F.S. Rödiger, Gesicht zur Wand!, Stuttgart 1977; bestätigt durch zahlreiche spätere Berichte.
- 68) Schmidt (Anm. 62), S. 52.
- 69) **Bulgarien:** ai-Jahresbericht 1979, S. 215; 1980, S. 341; 1983, S. 327; **DDR:** IGfM-Bericht 1985/86 (Anm. 14), S. 24; Inter-national Helsinki Federation for Human Rights (ed.), Viola-tions of the Helsinki Accords: East Germany, Wien 1986, S. 29; **Polen:** Violations of the Helsinki Accords: Poland, 1986, S. 11; **Rumänien:** Country Reports (Anm. 16), 1987, S. 1013; ai-Jahresbericht 1982, S. 373; **ČSSR:** ai-Jahresbe-richt 1982, S. 383.
- 70) Hierzu Schmidt (Anm. 62), S. 52.

- ⁷¹⁾ Art. 8 Gesetz Nr. 23 vom 18.11.1969 über den Strafvollzug, in der Neubekanntmachung von 1973 (BO I, Nr. 62/1973).
- ⁷²⁾ K. **Schmidt**, Sowjetischer Strafvollzug nach dem Gesetz, Berichte BIOst Nr. 45/1982, S. 48.
- ⁷³⁾ Country Reports (Anm. 16), 1985, S. 981.
- ⁷⁴⁾ **Fricke** (Anm. 14), S. 67.
- ⁷⁵⁾ §§ 17, 27 StrafvollzugsG vom 17.6.1965 (Sb. Nr. 53/1965).
- ⁷⁶⁾ Art. 23 ff., 64 StrafvollzugsG vom 4.4.1969 (DV Nr. 30/1969).
- ⁷⁷⁾ Art. 49 Nr. 2 Strafvollstreckungsgesetzbuch vom 19.4.1969 (Dz. U. 1969, Nr. 13, Pos. 98).
- ⁷⁸⁾ StrafvollzugsO von 1979.
- ⁷⁹⁾ Das waren 1979 47% aller Strafgefangenen (Das polnische Strafvollstreckungsgesetzbuch, übersetzt von S. **Lammich**, Berlin-New York 1981, S. 34).
- ⁸⁰⁾ P. **Hübner**, Zur Lage der Menschenrechte in der Sowjetunion 1975—1985 (Berichte BIOst Nr. 17/1987), S. 54 (mit Nachweisen).
- ⁸¹⁾ Nach Nr. 22 der „Regeln für das Verhalten und die Verwahrung von Untersuchungshäftlingen und Verurteilten in Untersuchungsisolatoren“ vom 1.9.1972 (Anm. 66) wird Personen im Karzer und im Straisolator nur jeden zweiten Tag warme Nahrung nach reduzierter Norm, im übrigen nur Brot, Salz und warmes Wasser verabfolgt. S. ferner Archipel GuLag heute, Kontinent Nr. 11 (1979), S. 139; ai-Jahresbericht 1985, S. 402 f.; 1986, S. 406 ff.
- ⁸²⁾ **Fricke** (Anm. 14), S. 80.
- ⁸³⁾ Report on Human Rights Violations in Prisons in the German Democratic Republic, Council of Europe (Straßburg), Doc. 5540, S. 11 f.
- ⁸⁴⁾ Nr. 22 der Regeln (Anm. 66); § 75 der Regeln der inneren Ordnung in den Besserungsarbeitsanstalten vom 10.10.1977 (AS Nr. 5828); International Helsinki Federation (Anm. 69), Violations...: UdSSR, Wien 1986, S. 215; Archipel GuLag heute (Anm. 81), S. 139.
- ⁸⁵⁾ ai-Jahresbericht 1986, S. 355.
- ⁸⁶⁾ ai-Jahresbericht 1985, S. 373.
- ⁸⁷⁾ **Fricke** (Anm. 14), S. 80 f.
- ⁸⁸⁾ IGfM (Hrsg.), Menschenrechte in der DDR und Ost-Berlin, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1987, S. 158.
- ⁸⁹⁾ M. **Bath**, Gefangen und freigeschickt, 1197 Tage als Fluchthelfer in DDR-Haft, München-Wien 1981, S. 129; **Fricke** (Anm. 14), S. 80.
- ⁹⁰⁾ Country Reports (Anm. 16), 1985, S. 927; 1986, S. 870.
- ⁹¹⁾ **Fricke** (Anm. 14), S. 81 f.
- ⁹¹⁾ ai-Jahresbericht 1980, S. 373, 374; 1985, S. 372 f.; Report on Torture (Anm. 50), S. 93 ff.
- ⁹³⁾ ai-Jahresbericht 1985, S. 380, 389; 1986, S. 386.
- ⁹⁴⁾ V. **Stus**, Iz lagernoj tetradi (Aus dem Lagerheft), Forum (Anm. 20), Nr. 5/1983, S. 3, 11; ai-Jahresbericht 1981, S. 446; 1984, S. 424, 426, 429.
- ⁹⁵⁾ ai-Jahresbericht 1986, S. 395, 296; Country Reports (Anm. 16), 1985, S. 949.

I. Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt

von Prof. Dr. Georg Brunner

Gliederung

	Seite
I. Der völkerrechtliche Rahmen	209
II. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis	210
1. Verfassungsrechtliche Grundpositionen	210
2. Eingabenwesen	210
3. Verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren	211
4. Gerichtlicher Verwaltungsrechtsschutz	212
a) Grundlagen	212
b) Allgemeine Verwaltungsrechtssachen	212
c) Angelegenheiten der Sozialversicherungen	214
d) Ordnungswidrigkeiten	214
5. Staatshaftung	215
a) Staatshaftung für rechtswidrige hoheitliche Eingriffe	215
b) Entschädigung für eine unschuldig erlittene Untersuchungshaft oder Freiheitsstrafe	216
6. Gesetzlichkeitsaufsicht der Staatsanwaltschaft	216
7. Ansätze zu einer verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle	217
III. Bewertung	218
Anmerkungen	219

I. Der völkerrechtliche Rahmen

Obwohl Art. 8 AEMR den gerichtlichen Rechtsschutz gegen alle Verletzungen innerstaatlich gewährleisteter Grundrechte proklamiert, besteht ein derart umfassender Rechtsschutzanspruch nach geltendem Völkerrecht nicht. Allerdings haben die wichtigsten völkerrechtlichen Verträge über Menschenrechtsangelegenheiten für die innerstaatliche Verwirklichung der jeweiligen Menschenrechte dadurch gesorgt, daß sie die Vertragsstaaten verpflichten, zu diesem Zweck ein wirksames Rechtsschutzsystem zur Verfügung zu stellen. So gebietet Art. 2 Abs. 3 IPBPR, daß Verletzungen der im Pakt verbürgten Menschenrechte in einem wirksamen und geregelten Verfahren durch den Verletzten mit einer Beschwerde angefochten sowie durch eine zuständige staatliche Stelle festgestellt und behoben werden können. Es spielt dabei keine Rolle, ob die Menschenrechtsverletzung durch eine Rechtsnorm, eine Verwaltungsmaßnahme oder eine

tatsächliche Handlung der öffentlichen Gewalt erfolgt ist. Die Ausgestaltung des Rechtsschutzverfahrens bleibt der Entscheidung des jeweiligen Staates überlassen, aber es ist offenkundig, daß der IPBPR den gerichtlichen Rechtsschutz als den effektivsten ansieht und bevorzugt; deshalb sind die Vertragsstaaten zu seinem Ausbau verpflichtet. Zwingend ist die Eröffnung des gerichtlichen Rechtsschutzes bei Eingriffen in die Freiheit der Person durch Festnahme oder Verhaftung (Art. 9 Abs. 3, Abs. 4). Bei rechtswidriger Freiheitsentziehung hat der Verletzte einen Entschädigungsanspruch (Art. 9 Abs. 5). Ein Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz und Entschädigung besteht des weiteren nach Art. 6 der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung insofern, als Eingriffe in die von ihr geschützten Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁾ eine Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums darstellen.

II. Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

1. Verfassungsrechtliche Grundpositionen

Obgleich die Rechtsschutzsysteme der einzelnen WP-Staaten zum Teil erhebliche Unterschiede aufweisen, beruhen sie auf gemeinsamen allgemeinen Grundsätzen.

Zu ihnen gehört vor allem die **zurückhaltende Einstellung zum gerichtlichen Rechtsschutz**. Nach traditioneller Auffassung sollen die Grundrechte in erster Linie durch politische, ideologische und ökonomische Garantien gesichert werden, mit denen vor allem das Herrschaftsmonopol der kommunistischen Partei, die Verbindlichkeit der marxistisch-leninistischen Systemideologie und das „sozialistische“ Wirtschaftssystem (insb. Planwirtschaft und Verstaatlichung der wichtigeren Produktionsmittel) gemeint sind²⁾. Den sog. „juristischen Garantien“ soll demgegenüber nur eine ergänzende Sicherungsfunktion zukommen; ihr wünschenswertes Ausmaß wird unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit diskutiert. Begrenzungen ergeben sich auch aus dem Verfassungsprinzip der Gewalteneinheit, die der als „bürgerlich“ eingestufteten Gewaltenteilung entgegengesetzt wird. Da hiernach die Volksvertretung das oberste staatliche Machtorgan sein soll, dem alle übrigen Staatsorgane untergeordnet sind, wird die Möglichkeit einer Überprüfung formeller Gesetze durch ein anderes Organ als den Gesetzgeber selbst, insbesondere also die Verfassungsgerichtsbarkeit als systemwidrig angesehen. Aber auch die gerichtliche Kontrolle von Verordnungen und Verwaltungsmaßnahmen wird als bedenklich oder zumindest als nicht unbedingt erforderlich empfunden, da sie die Unterwerfung der Exekutive unter die Justiz bedeuten würde. Gerichtliche Eingriffe in den Funktionsbereich der Verwaltung sind nach dem Grundsatz der Gewalteneinheit zwar nicht prinzipiell ausgeschlossen, aber tendenziell auf Ausnahmefälle zu beschränken, weil anderenfalls die primäre Verantwortlichkeit der in ihrem gegenseitigen Verhältnis gleichrangigen Verwaltung und Rechtsprechung gegenüber der obersten Volksvertretung in den Hintergrund treten würde. Schließlich verweist die traditionelle kommunistische Staatsrechtslehre auf die verfassungsmäßig abgesicherte allgemeine Gesetzlichkeitsaufsicht der Staatsanwaltschaft, die das praktische Bedürfnis nach einem besonderen gerichtlichen Rechtsschutz herabmindere. Nach leninistischer Konzeption soll die Staatsanwaltschaft eine umfassende Rechtskontrolle ausüben und in diesem Rahmen auch Grundrechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt beanstanden, jedoch nicht selbst beseitigen, da sich letzteres wiederum als ein systemwidriger Eingriff in den Funktionsbereich von Verwaltung und Rechtsprechung erweisen würde. Aus der Gesamtanlage der durch die skizzierten und andere Prinzipien geprägten Verfassungsordnung der WP-Staaten folgt eine Neigung, dem Rechtsschutzanspruch des Bürgers mit Zurückhaltung zu begegnen und ein zentralistisches Überwachungssystem in den Vordergrund zu rücken, in dem die Parteikontrolle, hierarchische Selbstkontrollen der einzelnen Apparate, die staatsanwaltschaftliche Gesetzlichkeitsaufsicht und punktuelle Fremdkontrollen spezialisierter

Aufsichtsbehörden dominieren³⁾. Der Rechtsschutz des Bürgers ist eine Aufgabe, die diesen obrigkeitlichen Kontrolleinrichtungen unter anderem obliegt.

Der Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt, der in den einzelnen WP-Staaten in unterschiedlichem Maße gewährt wird, betrifft Rechtsakte und Handlungen staatlicher Organe und gegebenenfalls gesellschaftlicher Organisationen. Er bezieht sich nicht auf **Maßnahmen der kommunistischen Partei**, die allerdings in der Regel auch nicht unmittelbar an den Bürger gerichtet sind, sondern der Umsetzung durch einen zusätzlichen Rechtsakt bedürfen. Die Verweigerung des Rechtsschutzes gegen Parteimaßnahmen ist zudem systembedingt, da das verfassungsrechtlich verankerte Führungsmonopol der Partei in bezug auf Staat und Gesellschaft die Freistellung der Partei von rechtlichen Schranken aller Art impliziert. Bei Willkürmaßnahmen von Parteiorganen kann der Betroffene nur die höheren Parteiorgane um Abhilfe bitten.

2. Eingabenwesen

Die einzige generelle Möglichkeit, sich gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt zur Wehr zu setzen, bietet den Bürgern in allen WP-Staaten das Eingabenrecht, das in den Verfassungen als Grundrecht verkündet und in besonderen Rechtsnormen näher ausgestaltet ist:

- **Bulgarien:** Art. 55 Verf.; Gesetz über Vorschläge, Hinweise, Beschwerden und Eingaben vom 25.6.1980 (DV Nr. 52/1980);
- **DDR:** Art. 103 Verf.; Gesetz über die Bearbeitung der Eingaben der Bürger — EingabenG — vom 19.6.1975 (GBL I S. 461);
- **Polen:** Art. 86 Verf.; Beschluß des Ministerrats vom 28.11.1980 über die Entgegennahme, Bearbeitung und Verbescheidung von Beschwerden und Eingaben (MP 1980, Nr. 29, Pos. 162);
- **Rumänien:** Art. 34 Verf.; Gesetz Nr. 1/1978 über die Entgegennahme, Prüfung und Verbescheidung von Vorschlägen, Hinweisen, Beschwerden und Eingaben der Bürger vom 24.3.1978 (BO I, Nr. 24/1978);
- **Sowjetunion:** Art. 58 Abs. 1 Verf.; Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom 12.4.1968 über das Verfahren der Bearbeitung von Vorschlägen, Eingaben und Beschwerden der Bürger (VVS SSSR 1968, Nr. 17, Art. 144) i. d. F. der Bekanntmachung vom 4.3.1980 (VVS SSSR 1980, Nr. 11, Art. 192);
- **Tschechoslowakei:** Art. 29 Verf.; RegierungsVO vom 1.10.1958 über die Bearbeitung von Beschwerden, Eingaben und Vorschlägen der Werktätigen (Úřední list 150/1958);
- **Ungarn:** § 68 Abs. 2 Verf.; Gesetz Nr. I/1977 über die Eingaben, Vorschläge und Beschwerden von öffentlichem Interesse.

Das Eingabenrecht vermittelt keinen Rechtsschutzanspruch, sondern stellt eine spezifische Variante des als politisches Mitwirkungsrecht konzipierten Petitionsrechts dar. Der verfassungsrechtliche Akzent liegt auf Anregungen im öffentlichen Interesse und der Information der höheren Staatsorgane über das Verwaltungsgeschehen an der Basis. In diesem Zusammenhang können auch individuelle Beschwerden vorgebracht werden. Sie sind an keine Frist und Form gebunden, aber ihre Bearbeitung ist durch die Festlegung von Zuständigkeiten und Erledigungsfristen in gewisser Weise formalisiert. Die zuständigen Stellen sind verpflichtet, die Eingabe sachlich zu prüfen und dem Petenten einen Bescheid zu geben, doch liegt der Entscheidungsinhalt in ihrem pflichtgemäßen und letztlich unüberprüfbareren Ermessen. Über die weit verbreitete Behördenpraxis, die Eingaben schlechthin zu ignorieren, wird namentlich in der sowjetischen Presse häufig geklagt, aber auch in den übrigen WP-Ländern ist es um die Erfolgchancen der Eingaben nicht viel besser bestellt. Entscheidend sind das jeweilige innenpolitische Klima und die tradierte Verwaltungskultur.

3. Verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren

Einen förmlichen Rechtsbehelf genereller Natur, mit dem grundsätzlich jeder Verwaltungsakt angefochten werden kann, kennen die vier WP-Staaten, die das allgemeine Verwaltungsverfahren kodifiziert haben. In ihren **Verwaltungsverfahrensordnungen** ist die Verwaltungsbeschwerde im einzelnen geregelt:

- **Bulgarien:** Art. 19–32 Gesetz über das Verwaltungsverfahren vom 31.10.1979 (DV Nr. 90/1979).
- **Polen:** Art. 127–144 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 14.6.1960 (Dz.U. 1960, Nr. 30, Pos. 168) i. d. F. der Bekanntmachung vom 17.3.1980 (Dz.U. 1980, Nr. 9, Pos. 26), deutsch: JOR Bd. XXII/2 (1981), S. 487 ff.
- **Tschechoslowakei:** §§ 53–61 Gesetz vom 29.6.1967 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrenso) (Sb. Nr. 71/1967), deutsch: S. Lammich/K. Schmid, Die Staatsordnung der Tschechoslowakei, Berlin(-West) 1979, S. 405 ff.
- **Ungarn:** §§ 62–70 Gesetz Nr. IV/1957 über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens i. d. F. der Bekanntmachung des Gesetzes Nr. I/1981.

Die Beschwerde führt nach diesen Regelungen zu einer Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes durch die nächsthöhere Verwaltungsbehörde, sofern die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, der Beschwerde nicht von sich aus abhilft. Die Beschwerde hat grundsätzlich aufschiebende Wirkung, doch kann die Behörde die sofortige Vollziehung aus bestimmten Gründen anordnen. Für das Verfahren in einigen Verwaltungsangelegenheiten (z. B. Ordnungswidrigkeiten, Abgaben, Sozialversicherungssachen) gelten Sonderregelungen.

In **Rumänien** kann ebenfalls jeder Verwaltungsakt mit der Beschwerde angefochten werden, doch sind die Grenzen zur formlosen Eingabenbeschwerde fließend. Für sie gelten die Vorschriften des oben genannten Eingabengesetzes Nr. 1/1978, aber sie muß nach Art. 3 des Gesetzes Nr. 1/1967 (vgl. unten II.4.) binnen 30 Tagen erhoben worden sein, damit das Beschwerdeverfahren als ein Vorverfahren gilt, dessen Durchführung Voraussetzung für eine gerichtliche Anfechtungsklage ist. Darüber hinaus ist in verschiedenen Einzelgesetzen eine förmliche Beschwerde vorgesehen. Eine aufschiebende Wirkung entfaltet die Beschwerde nicht. Allerdings kann der Beschwerdeführer zugleich mit der Einlegung der Beschwerde bei der Verwaltungsbehörde einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung bei Gericht stellen.

In der **DDR** ist die Verwaltungsbeschwerde nach dem Enumerationsprinzip nur in den gesetzlich besonders vorgesehenen Fällen zulässig, die allerdings recht zahlreich sind. Obwohl die verstreuten Sonderregelungen 1971/72 einigermaßen harmonisiert worden sind, fehlt es nach wie vor an einem einheitlichen Konzept. Die Beschwerde- und Bearbeitungsfristen sind ebenso unterschiedlich geregelt wie die Wirkungen der Beschwerde. Die aufschiebende Wirkung ist in Angelegenheiten der Ordnungs- und Abgabenverwaltung in aller Regel ausgeschlossen, während sie im Bereiche der Leistungsverwaltung häufig gegeben ist. Die Unübersichtlichkeit und Konzeptionslosigkeit der Lage werden gelegentlich als unbefriedigend empfunden. In diesem Zusammenhang wird neuerdings die Schaffung einer allgemeinen Verwaltungsverfahrensordnung, in der auch ein universelles Beschwerderecht verankert werden könnte, kontrovers erörtert⁴⁾.

In der **Sowjetunion** ist die förmliche Verwaltungsbeschwerde eine Ausnahmeerscheinung (z. B. Ordnungswidrigkeiten, Wohnungs-, Abgaben-, Sozialversicherungssachen) und erfährt auch im wissenschaftlichen Schrifttum keine besondere Beachtung. Der Gedanke an eine Verwaltungsverfahrensordnung wird erst neuerdings zaghaft erwogen, aber für den Normalfall wird die petitionsähnliche Eingabenbeschwerde offenbar als ausreichende Vorkehrung eines verwaltungsinternen Rechtsschutzes angesehen.

Alle WP-Staaten kennen einige **förmliche Verwaltungsverfahren**, in denen kollegiale Behörden auf Grund einer mündlichen Verhandlung über die Beschwerde entscheiden. Die praktisch wichtigste Gruppe dieses verstärkten, weil mit erhöhten Verfahrensgarantien ausgestatteten verwaltungsinternen Rechtsschutzes bilden die Angelegenheiten der Sozialversicherung, deren Verwaltung vielfach den Gewerkschaften übertragen ist. Des weiteren kann auf das länderspezifisch recht unterschiedliche Verfahren bei Ordnungswidrigkeiten hingewiesen werden, dessen Förmlichkeit in Polen am stärksten ausgeprägt ist.

4. Gerichtlicher Verwaltungsrechtsschutz

a) Grundlagen

Der gerichtliche Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber der Verwaltung bietet in den WP-Staaten ein sehr buntscheckiges und bewegtes Bild⁵⁾. Seine Konzeption ist theoretisch umstritten, seine normative Ausgestaltung und praktische Bedeutung weisen länderspezifische große Unterschiede auf. Auf Verfassungsebene ist er nur in Rumänien seit 1965 (Art. 35, 103 Abs. 2, Abs. 3 Verf.) sowie der Sowjetunion seit 1977 (Art. 58 Abs. 2 Verf.) gewährleistet und in der Tschechoslowakei seit 1969 erwähnt⁶⁾. Ungeachtet seiner verfassungsrechtlichen Absicherung, ergeben sich Art und Umfang des gerichtlichen Verwaltungsschutzes aus der einfachen Gesetzgebung. Auf dieser Ebene wurde in Rumänien 1967, in Bulgarien 1970 und in der Sowjetunion 1987 die Generalklausel eingeführt, die allerdings so erhebliche Einschränkungen durch einen Negativkatalog erfährt, daß kein grundsätzlicher Unterschied zum Enumerationsprinzip besteht, das in allen anderen Ländern gilt. Die **DDR** stellt einen Sonderfall dar, indem sie ihren Bürgern jeglichen gerichtlichen Verwaltungsschutz verweigert⁷⁾. Daß sie an diesem Zustand ohne Rücksicht auf ihre völkerrechtliche Verpflichtung aus Art. 2 Abs. 3 lit. b IPBPR festzuhalten gedenkt, ergibt sich schon aus der offiziellen Falschübersetzung dieser Bestimmung (GBI. II 1974, S. 58), in der der Ausdruck „gerichtlich“ weggelassen wurde und somit der Eindruck erweckt wird, als ob die DDR nur verpflichtet wäre, „die Möglichkeiten des Rechtsschutzes zu entwickeln“.

Für den Rechtsschutz sind in aller Regel die ordentlichen Gerichte zuständig, da die traditionell-sozialistische Lehre die Einheitsgerichtsbarkeit favorisiert und den Fachgerichtsbarkeiten zurückhaltend gegenübersteht. Allein **Polen** hat sich 1980 zur Errichtung einer institutionell verselbständigten einstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit entschlossen, die allerdings mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit insofern verbunden ist, als die Rechtsprechung des Hauptverwaltungsgerichts mit Sitz in Warschau und mit fünf Außenstellen in Breslau, Danzig, Kattowitz, Krakau und Posen der Aufsicht des Obersten Gerichts unterliegt⁸⁾.

Das **gerichtliche Verfahren** richtet sich nach den Vorschriften der Zivilprozeßordnungen, die häufig insbesondere Regelungen über Verwaltungsrechtssachen enthalten. Die Zivilprozeßordnung gilt subsidiär auch in den vier Ländern, die den gerichtlichen Verwaltungsschutz in ihren Verwaltungsverfahrensordnungen (Bulgarien, Polen)⁹⁾ oder in einem Sondergesetz (Rumänien, Sowjetunion)¹⁰⁾ geregelt haben. Der Rechtsschutz wird gegen bestimmte Verwaltungsakte auf eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage hin gewährt; eine Untätigkeitsklage ist in Bulgarien, Polen, Rumänien und in der Sowjetunion bekannt. Ein verwaltungsinternes Vorverfahren ist meistens Prozeßvoraussetzung, und die Klage hat in der Regel keine aufschiebende Wirkung, doch kann das Gericht die Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsaktes aussetzen. Im Verfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz, d. h. das Gericht hat von Amts we-

gen den Sachverhalt zu erforschen und die erforderlichen Beweise zu erheben. Wird der Klage stattgegeben, so kann das Gericht den angefochtenen Verwaltungsakt grundsätzlich nur aufheben; eine eigene Sachentscheidung kommt nur ausnahmsweise in Betracht. Die erstinstanzliche Gerichtsentscheidung ist zum Teil endgültig; zum Teil (Rumänien, Sowjetunion, Ungarn) kann sie mit dem ordentlichen Rechtsmittel der Berufung angefochten werden. Es steht auf einem anderen Blatt, daß bestimmte Justizfunktionäre (Staatsanwalt, Präsident des höheren Gerichts) gegen alle rechtskräftigen Entscheidungen außerordentliche Rechtsmittel einlegen und so auch erst- und letztinstanzliche Gerichtsentscheidungen in Verwaltungsrechtssachen der Überprüfung durch ein höheres Gericht zuführen können.

Umfang und Praxis des gerichtlichen Verwaltungsschutzes sind in den einzelnen WP-Staaten so unterschiedlich, daß eine nach Ländern differenzierende Darstellung angezeigt ist. Dabei bedürfen die Angelegenheiten der Sozialversicherung und die Ordnungswidrigkeiten einer gesonderten Betrachtung, da für sie fast überall besondere Regeln gelten.

b) Allgemeine Verwaltungsrechtssachen

Die praktische Bedeutung des gerichtlichen Rechtsschutzes in allgemeinen Verwaltungsrechtssachen (einschließlich Abgabensachen) ist ohne Zweifel in **Polen**¹¹⁾ und **Ungarn**¹²⁾ am größten. In beiden Ländern gilt auch heute noch das Enumerationsprinzip, obwohl im Zuge der Reformdiskussion, die zu Beginn der 80er Jahre zu einer Erweiterung des Katalogs der gerichtlich anfechtbaren Verwaltungsakte geführt hat, zahlreiche Stimmen den Übergang zur Generalklausel gefordert haben. Dieser Katalog, der seither durch Einzelregelungen vermehrt worden ist und durch die Rechtsprechung extensiv interpretiert wird, umfaßt jeweils rund 30 Fallgruppen, die vor allem in den Lebensbereichen, die die soziale und wirtschaftliche Rechtsstellung des Einzelnen betreffen, einen weitgehenden Rechtsschutz gewährleisten¹³⁾. Auf dem Gebiete der durch den IPBPR geschützten Freiheitsrechte weist er hingegen größere Lücken auf. So liegt der gesamte Bereich der äußeren und inneren Sicherheit, einschließlich der polizeilichen Gefahrenabwehr ebenso außerhalb des gerichtlichen Rechtsschutzes, wie die Eingriffe in die Freizügigkeit, die Meinungs-, Vereinigungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit der gerichtlichen Kontrolle weitgehend entzogen sind. Immerhin sind in Ungarn die Versagung der für eine Vereinsgründung erforderlichen Registrierung und die Vereinsauflösung seit 1981 und die Versagung und der Widerruf presserechtlicher Erlaubnisse seit 1986 gerichtlich anfechtbar. In Polen wiederum ist der Rechtsweg gegen Entscheidungen der Zensurbehörden seit 1981 gegeben, und das Hauptverwaltungsgericht war schon mit einigen aufsehenerregenden Fällen dieser Art befaßt¹⁴⁾; des weiteren erfolgen die Registrierung und Auflösung von Gewerkschaften seit 1980 durch die ordentlichen Gerichte, vor denen auch die behördliche Auflösung von Vereinen, nicht aber die Ablehnung ihrer Registrierung angefochten werden kann (vgl. Abschnitt B —

A. Randelzhofer). Die praktische Bedeutung der Verwaltungsrechtsprechung — über die in beiden Ländern regelmäßig statistische Angaben veröffentlicht werden — ist beachtlich¹⁵⁾. In Ungarn bewegt sich die Anzahl der Verwaltungsklagen seit Jahrzehnten um 1.300 pro Jahr, was 1,2 Klagen pro 10 000 Einwohner entspricht. In Polen war die Klagehäufigkeit ursprünglich viel niedriger, doch stieg sie infolge der Reformgesetzgebung im Jahre 1981 sprunghaft an und hat sich seither auf rund 13 000 Klagen im Jahre 1985 kontinuierlich erhöht (3,5 Klagen pro 10 000 Einwohner); der Anteil der in Ungarn unbekannten Untätigkeitsklagen nahm im gleichen Zeitraum von 0,5% auf 1,6% zu. Die Erfolgsquote beträgt in beiden Ländern etwa ein Drittel. Im Vordergrund stehen ähnliche Lebenssachverhalte, aber mit unterschiedlichem Gewicht. Die ungarische Verwaltungsrechtsprechung wird im Zeichen der angestiegenen privaten Erwerbstätigkeit und Vermögensbildung seit geraumer Zeit von den **Steuersachen** dominiert (über 2/3 des Geschäftsanfalls). Sie haben die Wohnungssachen auf den zweiten Platz verwiesen, deren Bedeutung infolge der Auflockerung der Wohnungszwangswirtschaft zu Beginn der 70er Jahre erheblich zurückgegangen ist. In Polen spielen die **Wohnungssachen** noch eine größere Rolle als die Steuersachen, aber der Entwicklungstrend der 80er Jahre weist in die ungarische Richtung; die dritte Stelle nehmen die Bausachen ein, in denen der ungarische Gesetzgeber den Rechtsweg weitgehend versagt.

In der **Sowjetunion**¹⁶⁾ galt traditionell das Enumerationsprinzip, wobei in der Praxis allein die Wohnungssachen eine größere Rolle gespielt haben¹⁷⁾. Nach heftigen Auseinandersetzungen¹⁸⁾ und mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung hat der Gesetzgeber den in Art. 58 Abs. 2 der Verfassung von 1977 erteilten Auftrag schließlich erfüllt und die Generalklausel mit Wirkung vom 1.1.1988 eingeführt¹⁹⁾. Sie bezieht sich auf Verwaltungshandlungen einzelner Amtsträger; die Rechtsakte von Kollegialbehörden (z. B. Ministerräte, örtliche Sowjets und deren Exekutivkomitees, kollegiale Entscheidungsinstanzen in förmlichen Verwaltungsverfahren) bleiben der gerichtlichen Kontrolle entzogen. Kraft ausdrücklicher Regelung ist der Rechtsweg in allen Angelegenheiten der Landesverteidigung und der Staatssicherheit (KGB), nicht aber in gewöhnlichen Polizeisachen (MVD, Miliz) ausgeschlossen. Es ist bemerkenswert, daß eine Klagemöglichkeit auch auf dem Gebiete der „individuellen Arbeitstätigkeit“, d. h. des Gewerbe-rechts nicht besteht, so daß die Zulassung einer seit 1987 in äußerst bescheidenem Umfang möglichen privaten Nebenerwerbstätigkeit nach wie vor ausschließlich vom Wohlwollen der örtlichen Verwaltungsbehörden abhängt. Schließlich sind von der Generalklausel alle Angelegenheiten ausgenommen, in denen ein Sondergesetz ein besonderes Beschwerdeverfahren vorsieht. Obwohl die Bedeutung dieser Ausnahme noch nicht ganz klar ist, dürfte mit Sicherheit anzunehmen sein, daß sie für Wohnungssachen gilt. Hier eröffnet das 1981/83 kodifizierte Wohnungsrecht zwar in vielen Fällen den auch in der Praxis häufig beschrittenen Rechtsweg, doch die wesentliche Anerkennung und Registrierung der Wohnraumbedürftigkeit, die dem Antragsteller erst die Möglich-

keit schafft, gegebenenfalls eine Wohnung zugewiesen zu bekommen, verbleibt im endgültigen Entscheidungsbereich der Verwaltung. Vermutlich wird die Generalklausel auch in Abgabensachen durch Sonderregelungen verdrängt, die den Bürger zwar auf den Verwaltungsweg verweisen, aber die zwangsweise Beitreibung der Abgabenschuld nur gestatten, wenn die Finanzbehörde eine gerichtliche Entscheidung erwirkt hat. Ob die Sowjetbürger die jüngst erweiterten Möglichkeiten des gerichtlichen Verwaltungsschutzes nutzen werden, bleibt abzuwarten. Das neue Gesetz droht für eine „in verleumderischer Absicht“ erhobene Klage nicht näher bezeichnete gesetzliche Konsequenzen an (Art. 10). Der Kläger wird sich also zu überlegen haben, mit welcher Wahrscheinlichkeit im Falle einer Klageabweisung die damit implizierte Feststellung, er habe wahrheitswidrig ein rechtswidriges Handeln der beklagten Amtsperson behauptet, im sowjetischen Kontext als eine „Verleumdung“ gewertet werden wird.

Der gerichtliche Verwaltungsrechtsschutz in **Bulgarien**²⁰⁾ und **Rumänien**²¹⁾ beruht auf ähnlichen Prinzipien, weist aber in der Praxis unterschiedliche Entwicklungstendenzen auf. Auf den ersten Blick scheint in beiden Ländern eine Generalklausel²²⁾ einen umfassenden Rechtsschutz zu gewährleisten. Indes wird deren Tragweite durch einen Negativkatalog nicht anfechtbarer Verwaltungsakte²³⁾ sogleich derart eingeschränkt, daß in der Praxis die Ausnahme zur Regel wird. So ist der Rechtsweg in beiden Ländern — mit kleineren Abweichungen — namentlich in Angelegenheiten der Landesverteidigung, der Staatssicherheit (und der öffentlichen Ordnung in Rumänien), des Abgaben- und des Planungswesens, gegen Verwaltungsakte des Staatsrats und des Ministerrats sowie dann ausgeschlossen, wenn das Gesetz eine besondere „Jurisdiktion“ (Bulgarien: „osobena jurisdikcija“; Rumänien: „procedură jurisdicțională“) vorsieht. Da diese Begriffe meistens in starkem Maße auslegungsfähig sind, hängt der Umfang der Rechtsschutzgewährung weitgehend von der Rechtsprechung selbst ab. Die rumänische Rechtsprechung hat von vornherein einen restriktiven Kurs eingeschlagen, indem sie die Begriffe des Planungsaktes und des „jurisdiktionellen“ Verwaltungsaktes weit ausgelegt hat und zunehmend ausdehnt. Als „jurisdiktionell“ sieht sie praktisch jeden Verwaltungsakt an, der auf eine förmliche Verwaltungsbeschwerde hin erlassen wurde. Dementsprechend hoch ist der Anteil der als unzulässig abgewiesenen Klagen²⁴⁾. In Wohnungssachen ist der Rechtsschutz versagt, da sich die Wohnungsvergabe im Rahmen der öffentlichen Wohnraumbewirtschaftung seit 1973 ausschließlich in zivilrechtlichen Formen vollzieht und ein Anspruch auf Abschluß eines Mietvertrages nicht besteht²⁵⁾. Unter den wenigen Fällen, in denen Rechtsschutz gewährt wird, spielen die Grundstückssachen (Enteignung, Versagung der Veräußerungsgenehmigung) eine nennenswerte Rolle, während die Bedeutung der Schul- und Hochschulsachen (Aufnahmeprüfungen, Zwangsexmatrikulationen) infolge einer restriktiven Wendung der Rechtsprechung stark zurückgegangen ist²⁶⁾. Etwas größer dürfte die Bedeutung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes in Bulgarien einzuschätzen sein, wo der Begriff der Planungsakte schon

gesetzlich auf die Wirtschaftsplanung, Raumordnung und Bauplanung beschränkt ist und als „besondere Jurisdiktion“ nur justizförmige Verwaltungsverfahren vor kollegialen Behörden angesehen werden. Letztere sind allerdings recht zahlreich und greifen namentlich auf dem Gebiete der Wohnraumbewirtschaftung Platz, die somit der gerichtlichen Kontrolle entzogen ist. Unter den einigen hundert Verwaltungsklagen, die bei den Gerichten jährlich eingehen, spielen die auf Erteilung der für die Wohnsitznahme in den meisten Städten erforderlichen Zuzugsgenehmigung die größte Rolle²⁷⁾. Anders als in Rumänien ist der Rechtsweg in diesen Angelegenheiten der Freizügigkeitsbeschränkungen (wie auch in Paßangelegenheiten) zulässig, da in Bulgarien nur das Gebiet der Staatssicherheit und nicht auch die öffentliche Ordnung schlechthin der gerichtlichen Kontrolle entzogen ist. Die relativ hohe Erfolgsquote der Klagen²⁸⁾ ist damit zu erklären, daß ca. 80% der Klagen Untätigkeitsklagen sind²⁹⁾. Darin äußert sich zugleich die weit verbreitete Praxis der bulgarischen Behörden, Anträge der Bürger ebenso zu ignorieren wie Verpflichtungsurteile der Gerichte. Um diesem Mißstand entgegenzuwirken, hat das Verwaltungsverfahrensgesetz 1979 zwei neue Regelungen eingeführt: Erstens kann der Antragsteller nach Ablauf der verwaltungsinternen Beschwerde- bzw. Bearbeitungsfrist unmittelbar Klage erheben (Art. 35 Abs. 2, 37 Abs. 1), also auf das administrative Vorverfahren verzichten, von dem offenbar nicht viel zu erwarten ist. Zweitens kann das Gericht bei der erneuten Überprüfung eines gebundenen Verwaltungsaktes, bei dem der Verwaltung kein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zusteht, in der Sache selbst entscheiden, wenn keine umfangreiche Sachaufklärung erforderlich ist (Art. 43). Darüber hinaus können — wie schon zuvor — Verwaltungsfunktionäre mit einer Geldbuße bestraft werden, die einem Verpflichtungsurteil nicht nachkommen. In der Praxis hat sich diese Sanktionsmöglichkeit allerdings als wenig wirksam erwiesen.

In der **Tschechoslowakei** und der **DDR** ist der Rechtsweg in allgemeinen Verwaltungsrechtssachen praktisch ausgeschlossen. Die Verwaltungsverfahrensordnung der CSSR verweist zwar in § 70 auf die Möglichkeit des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes nach näherer Maßgabe von besonderen Gesetzen, doch hat der Gesetzgeber von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht³⁰⁾. Die Rechtsordnung der DDR enthält nicht einmal einen derartigen Hinweis. Die in beiden Ländern — wie überall im WP-Bereich — vorgesehene Befugnis des Betroffenen, falsche oder unvollständige Eintragungen in den Wählerlisten gerichtlich anzufechten, ist im Hinblick auf die Belanglosigkeit des Wahlrechts eher als Ausdruck des politischen Zynismus zu werten.

c) Angelegenheiten der Sozialversicherung

In Angelegenheiten der Sozialversicherung wird überall in einem förmlichen Verwaltungsverfahren entschieden, und zwar meistens durch besondere Kommissionen. Der Rechtsweg ist nur in drei Ländern und auch hier nicht generell eröffnet. Sofern dies der Fall ist, entscheiden in der **Tschechoslowakei** die Kreis- oder Bezirksgerichte, in **Ungarn** die Arbeitsgerichte, denen diese Zuständigkeit 1980 übertragen

worden ist, und in **Polen** seit 1985 spezialisierte Spruchkörper der Wojwodschaftsgerichte, nachdem die 1974 errichtete besondere Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wieder in die ordentliche Gerichtsbarkeit eingeschmolzen wurde. Die erstinstanzliche Gerichtsentscheidung ist in Polen endgültig, während in Ungarn die Berufung zum Komitatsgericht (ordentliches Gericht der Mittelinstanz) zulässig ist. In der Tschechoslowakei können die Entscheidungen der Bezirksgerichte in Angelegenheiten der Rentenversicherung, nicht aber die Entscheidungen der Kreisgerichte in Angelegenheiten der Krankenversicherung mit der Berufung angefochten werden. Im Vergleich zu den allgemeinen Verwaltungsrechtssachen ist die praktische Bedeutung des gerichtlichen Rechtsschutzes in Angelegenheiten der Sozialversicherung wesentlich größer. Der Geschäftsanfall beträgt in Ungarn und Polen das vier bis siebenfache.

d) Ordnungswidrigkeiten

In allen WP-Staaten gibt es eine unterschiedlich bezeichnete Kategorie von Gesetzesverstößen, die in einem besonderen Verwaltungsverfahren geahndet werden. Sie werden als Verwaltungsunrecht, also als Ordnungswidrigkeiten angesehen; nur in Polen ist ihre Rechtsnatur umstritten und werden sie von der überwiegenden Literaturmeinung dem Strafrecht zugeordnet. Das Ordnungswidrigkeitenverfahren ist in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich ausgestaltet und trägt teilweise justizielle Züge³¹⁾.

Dem gerichtlichen Rechtsschutz kommt deshalb eine gesteigerte Bedeutung zu, weil die Ordnungswidrigkeiten — mit Ausnahme der DDR und der Tschechoslowakei — u. a. nicht nur mit Geldbußen, sondern auch mit Haftstrafen geahndet werden können. Allerdings steht die Befugnis, eine Haftstrafe zu verhängen, in der Sowjetunion, Rumänien und Bulgarien nur dem Richter zu. In Polen hingegen, wo die Haftstrafe eine große Rolle spielt, sind besondere Kommissionen für Übertretungssachen zuständig, und in Ungarn werden die Haftstrafen, deren Bedeutung indes geringer ist, gar von Polizeibehörden ausgesprochen.

Der Rechtsweg gegen die von Verwaltungsbehörden verhängten Sanktionen ist in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße geöffnet. In der Sowjetunion und Bulgarien ist er praktisch immer, in Rumänien gegen höhere Geldbußen gegeben. In Polen können die Gerichte bei Haftstrafen und sonstigen mit einer Freiheitsbeschränkung verbundenen Strafmaßnahmen angerufen werden. In der DDR, der Tschechoslowakei und Ungarn wiederum ist immer nur die Beschwerde an das nächsthöhere Verwaltungsorgan zulässig. Der Ausschluß des gerichtlichen Rechtsschutzes betrifft in Ungarn auch die Haftstrafen, die die Polizeibehörden zwar nur bei einigen Ordnungswidrigkeiten, aber immerhin bis zu 30 Tagen und in bestimmten Ausnahmefällen bis zu 60 Tagen verhängen können³²⁾.

5. Staatshaftung

Der Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt kann auch eine kompensatorische Gestalt annehmen. In diesen Fällen geht es nicht um die Beseitigung des Eingriffs, sondern um einen finanziellen Ausgleich der durch ihn bewirkten Schäden. Der damit angesprochene Komplex der öffentlich-rechtlichen Ersatzansprüche ist zu umfangreich, als daß er an dieser Stelle dargelegt werden könnte. Im Zusammenhang mit dem IPBPR verdienen zwei Aspekte ein besonderes Interesse: Die Staatshaftung für rechtswidriges Verwaltungshandeln und die Entschädigung für unschuldig erlittenen Freiheitsentzug im Strafverfahren.

a) Staatshaftung für rechtswidrige hoheitliche Eingriffe

Die Staatshaftung für rechtswidrige hoheitliche Eingriffe in individuelle Rechtspositionen ist auf Verfassungsebene in Bulgarien (Art. 56 Abs. 1), in der DDR (Art. 104), in Rumänien (Art. 35) und in der Sowjetunion (Art. 58 Abs. 3) vorgesehen. In den übrigen Ländern ergibt sie sich aus einfachen Gesetzen, die letztlich überall die konkrete Gestalt der Staatshaftung bestimmen³³⁾. Die rechtstechnische Behandlung der Staatshaftung ist im übrigen recht unterschiedlich. Drei Länder haben die Staatshaftung in ihren Zivilgesetzbüchern geregelt, wobei das sowjetische Zivilrecht die allgemeine Deliktshaftung für anwendbar erklärt³⁴⁾, während Ungarn³⁵⁾ und Polen³⁶⁾ besondere Tatbestände der Staatshaftung formuliert haben. Die DDR³⁷⁾ und die Tschechoslowakei³⁸⁾, wo der Staat für rechtswidrig-hoheitliche Schadenszufügungen durch seine Verwaltungsorgane bis Ende der 60er Jahre überhaupt nicht haftet hatte, schufen 1969 besondere Staatshaftungsgesetze, die eine öffentlich-rechtliche Betrachtungsweise erkennen lassen. In **Bulgarien** hat die Staatshaftung keine einfachgesetzliche Regelung erfahren, so daß nach wie vor die zivilrechtlichen Regelungen über die allgemeine Deliktshaftung zur Anwendung kommen³⁹⁾. Daneben gibt es einen Folgenbeseitigungsanspruch hinsichtlich der Nachteile, die ein Bürger durch die Vollziehung eines Verwaltungsaktes erlitten hat, der nachträglich aufgehoben worden ist (Art. 51 VwVfG). Die Rechtslage in **Rumänien** ist unklar. Einerseits hat das oben erwähnte Gesetz Nr. 1/1967 mit der gerichtlichen Anfechtbarkeit von Verwaltungsakten dem Bürger die Möglichkeit eingeräumt, zugleich mit der Anfechtungsklage oder auch unabhängig davon Schadensersatzansprüche geltend zu machen⁴⁰⁾. Andererseits ist der Anwendungsbereich dieses Gesetzes so eingengt worden (s. o. bei Anm. 24), daß die Staatshaftung weitgehend leerlaufen würde, sollte sie nur auf dieses Gesetz gestützt werden können und sollte dessen Anwendungsbereich auch bei Staatshaftungsklagen ebenso eng interpretiert werden wie bei Anfechtungsklagen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die somit entstehende Lücke unter Rückgriff auf das allgemeine Deliktsrecht des alten Cod Civil 1864 (Art. 998, 1000) geschlossen werden kann, wie es der rumänischen Tradition entspräche. Daß diese zentrale Frage durch die Rechtsprechung nicht geklärt worden ist, beweist

die Bedeutungslosigkeit der Staatshaftung in der rumänischen Rechtspraxis⁴¹⁾.

Die von dieser Frage umschlossene Alternative zwischen der zivilrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Begründung der Staatshaftung ist in rechtsvergleichender Sicht insofern von praktischer Relevanz, als die zivilrechtlichen Lösungen eine Verschuldenshaftung konstruieren (Bulgarien, Polen, Sowjetunion, Ungarn), während der öffentlich-rechtlichen Lösungen das Prinzip der objektiven Haftung zugrunde liegt, bei der bereits die Rechtswidrigkeit der Schadenszufügung den Ersatzanspruch auslöst (DDR, ČSSR). Der Unterschied verliert jedoch in bezug auf Bulgarien, die Sowjetunion und Ungarn insofern an Schärfe, als das Verschulden vermutet wird. Von größerer Bedeutung sind diejenigen Regelungen, die die Durchsetzung des Staatshaftungsanspruchs im Vergleich zur Geltendmachung eines zivilrechtlichen Schadensersatzanspruchs aus unerlaubter Handlung erschweren. So haftet der polnische Staat für einen durch eine Entscheidung oder Anordnung verursachten Schaden grundsätzlich nur dann, wenn das Verschulden seines Funktionärs zuvor in einem Straf- oder Disziplinarverfahren festgestellt oder durch die übergeordnete Verwaltungsbehörde anerkannt worden ist. Um unerwünschte Härten zu vermeiden, kann allerdings beim Fehlen dieser Voraussetzung unter Umständen eine Billigkeitshaftung Platz greifen. Das ungarische Recht enthielt ursprünglich auch eine derartige Haftungsbeschränkung, doch ist diese anläßlich der Zivilrechtsreform 1977 aufgehoben worden. Übriggeblieben ist hingegen das Erfordernis der Erschöpfung der in Betracht kommenden verwaltungsinternen Rechtsbehelfe, das eine Verschärfung der allgemeinen Schadensabwendungs- und -milderungspflicht darstellt. Das tschechoslowakische Staatshaftungsgesetz verschärft dieses Erfordernis noch weiter, indem es die Aufhebung des schadensstiftenden Verwaltungsaktes durch die zuständige Behörde verlangt. Eine weitere Erschwerung stellt die kurze Verjährungsfrist von einem Jahr in Ungarn und der DDR bzw. von drei Jahren in der Tschechoslowakei dar. Der Staatshaftungsanspruch kann in fast allen Ländern gerichtlich geltend gemacht werden. Dies gilt auch für die Tschechoslowakei, wo die Gewährung einer Entschädigung zunächst beim fachlich zuständigen Ministerium beantragt werden muß und die Klageerhebung erst zulässig ist, wenn der Anspruch nicht innerhalb von sechs Monaten befriedigt wird. Die einzige Ausnahme bildet die DDR. Hier ist der Rechtsweg ausgeschlossen, und die Verwaltung entscheidet in eigener Sache. Zuständig ist der Leiter des Staatsorgans, dessen Funktionär den Schaden zugefügt hat. Gegen seine Entscheidung kann der Antragsteller nur eine Verwaltungsbeschwerde einlegen, über die gegebenenfalls der Leiter des übergeordneten Staatsorgans endgültig entscheidet.

Der vergleichende Überblick über die materiellen und prozessualen Voraussetzungen erweckt den Anschein, als ob die Erfolgchancen des durch eine rechtswidrige Verwaltungshandlung geschädigten Bürgers in der Sowjetunion, in Bulgarien und in Rumänien am größten wären. Eine Durchsicht der veröffentlichten Judikatur vermittelt indes ein gegenteili-

ges Bild. Gerade in der Rechtsprechung der genannten drei Länder spielen Staatshaftungssachen offenbar eine gänzlich untergeordnete Rolle. Demgegenüber ist die praktische Bedeutung der Staatshaftung in Polen und Ungarn unübersehbar, während sich die Tschechoslowakei im Mittelfeld zu bewegen scheint. Über die mitteldeutsche Rechtspraxis können keine Aussagen gemacht werden, da sie sich hinter den verschlossenen Türen der Bürokratie vollzieht. Insgesamt dürfte der Eindruck nicht verfehlt sein, daß überkommene Rechtskultur und innenpolitisches Klima die jeweilige Praxis der Staatshaftung ganz entscheidend prägen.

b) Entschädigung für eine unschuldig erlittene Untersuchungshaft oder Freiheitsstrafe

Die Entschädigung für eine unschuldig erlittene Untersuchungshaft oder Freiheitsstrafe im Rahmen eines Strafverfahrens ist überwiegend in den Strafprozeßordnungen der einzelnen Länder geregelt⁴²⁾. Eine abweichende rechtstechnische Lösung haben die Tschechoslowakei und die Sowjetunion gewählt. In der Tschechoslowakei bildet das Staatshaftungsgesetz 1969 die Rechtsgrundlage⁴³⁾, während in der Sowjetunion ein Entschädigungsanspruch wegen Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichte erst mit Wirkung vom 1.6.1981 durch eine spezielle Rechtsnorm eingeführt worden ist⁴⁴⁾. In Bulgarien enthielt Art. 218 StPO von 1952 für den Fall eines Verschuldens von Justizfunktionären eine entsprechende Regelung, die aber in die geltende StPO von 1974 nicht übernommen worden ist, so daß auch in diesen Fällen die allgemeine Staatshaftung Platz greift.

In materiell-rechtlicher Hinsicht setzt der Entschädigungsanspruch, der sich nur auf den Ersatz des Vermögensschadens richtet, weder ein Verschulden der Verfolgungsbehörde oder des Richters noch eine Rechtswidrigkeit des Freiheitsentzugs voraus. Eine Ausnahme bildet Bulgarien, wo nach allgemeinen Staatshaftungsgrundsätzen Rechtswidrigkeit und Verschulden gleichermaßen Voraussetzung sind. Von ihr abgesehen kommt es nur darauf an, daß das Strafverfahren eingestellt oder der Angeklagte freigesprochen wurde; hat der Beschuldigte die Einleitung des Strafverfahrens selbst verschuldet oder dessen Durchführung in vorwerfbarer Weise behindert, so kann die Entschädigung — je nach den geringfügig variierenden Regelungen der einzelnen Länder — ganz oder teilweise ausgeschlossen sein. In bezug auf die verfahrensrechtliche Durchsetzbarkeit des Entschädigungsanspruchs kann zwischen drei Modalitäten unterschieden werden. In **Bulgarien, Polen, Rumänien** und der **Tschechoslowakei** kann er gerichtlich geltend gemacht werden, wobei das erstinstanzliche Urteil nach den allgemeinen Vorschriften der Berufung unterliegt. Eine geringfügige Einschränkung gilt in der Tschechoslowakei insofern, als die Entschädigung zunächst — wie beim allgemeinen Staatshaftungsanspruch — in einem administrativen Vorverfahren beim Justizministerium beantragt werden muß. Zur zweiten Gruppe gehören die **DDR** und die **Sowjetunion**, wo je nach dem erreichten Stadium des Strafverfahrens ein zweigleisiges Entschädigungsverfahren existiert. In der DDR entscheidet über den Grund

der Entschädigung von Amts wegen das Organ, das zuletzt die Herrschaft über das Strafverfahren hatte, d. h. entweder die Staatsanwaltschaft oder das Gericht. Gegen die Entscheidung ist die Beschwerde an die jeweils höhere Instanz zulässig. Über die Höhe der Entschädigung entscheidet auf Antrag entweder der Generalstaatsanwalt oder das Oberste Gericht. Der Rechtsweg ist also nur dann gegeben, wenn eine Gerichtsentscheidung das Strafverfahren beendet hat. In der Sowjetunion verläuft das Verfahren in ähnlicher Weise zweigleisig, wenn es sich um Geldansprüche handelt. Abweichungen bestehen insofern, als über Grund und Höhe der Entschädigung zugleich und auf Antrag entschieden wird und für die erstinstanzliche Entscheidung unter Umständen auch das mit der Sache zuletzt befaßte Ermittlungs- oder Untersuchungsorgan (Kriminalpolizei, Staatssicherheitsdienst) zuständig ist, wobei der Beschwerdeweg allerdings zum Staatsanwalt führt. Ersatzansprüche, mit denen die Wiederherstellung unterbrochener Arbeits-, Renten- oder Wohnverhältnisse begehrt wird, sind hingegen immer durch Klage gerichtlich geltend zu machen. Am ungünstigsten scheint die verfahrensrechtliche Position des Geschädigten schließlich in **Ungarn** zu sein, wo die Rechtslage zwar in jedem Fall von einem Gericht geprüft wird. Das Gericht erstattet aber im Ergebnis nur einen Bericht an das Justizministerium, das endgültig entscheidet. Die Entscheidung ist unanfechtbar. Für die Geltendmachung des Ersatzanspruches bestehen in den meisten Ländern Ausschlussfristen, die auch im Vergleich zu den abgekürzten Verjährungsfristen bei allgemeinen Staatshaftungsansprüchen sehr kurz bemessen sind: ein Jahr in Polen, Rumänien und der Tschechoslowakei, sechs Monate in Ungarn und drei Monate in der DDR.

6. Gesetzlichkeitsaufsicht der Staatsanwaltschaft

Nach der üblicherweise auf Lenin zurückgeführten, tatsächlich aber von Peter dem Großen 1722 in Rußland begründeten zaristischen Tradition soll die Staatsanwaltschaft nicht nur eine Strafverfolgungsbehörde, sondern eine Institution der umfassenden Rechtskontrolle sein. Sie ist strikt zentralistisch aufgebaut und soll unter der Leitung des Generalstaatsanwalts, dem die Qualität eines Verfassungsorgans zukommt, über die Einhaltung der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ in allen Lebensbereichen wachen. Für ihre außerhalb des Strafverfahrens und der Gerichtsaufsicht liegenden Aufgaben hat sich meistens der Ausdruck „allgemeine Aufsicht“ eingebürgert. Die einschlägigen Aufgaben und Befugnisse sind in den Verfassungen grundsätzlich fixiert und in besonderen Staatsanwaltschaftsgesetzen näher ausgestaltet:

- **Bulgarien:** Art. 133 Verf.; Art. 25 ff. Gesetz über die Staatsanwaltschaft vom 29.10.1980 (DV Nr. 87/1980).
- **DDR:** Art. 97 Verf.; §§ 29 ff. Gesetz über die Staatsanwaltschaft der DDR vom 7.4.1977 (GBl. I S. 93).
- **Polen:** Art. 64 Verf.; Art. 42 ff. Gesetz über die Staatsanwaltschaft der PVR vom 20.6.1985 (Dz. U. 1985, Nr. 31, Pos. 138).

- **Rumänien:** Art. 112 Verf.; Art. 27 ff. Gesetz Nr. 60/1968 über die Organisation und Funktionsweise der Staatsanwaltschaft der SRR vom 26.12.1968 (BO I, Nr. 169/1968).
- **Sowjetunion:** Art. 164 Verf.; Art. 22 ff. Gesetz über die Staatsanwaltschaft der UdSSR vom 30.11.1979 (VVS SSSR 1979, Nr. 49, Art. 843).
- **Tschechoslowakei:** Art. 104 Verf.; §§ 14 ff. Gesetz über die Staatsanwaltschaft vom 17.6.1965 (Sb. Nr. 60/1965) i. d. F. der Bekanntmachung vom 20.2.1970 (Sb. Nr. 20/1970).
- **Ungarn:** § 51 Verf.; §§ 13 ff. Gesetz Nr. V/1972 über die Staatsanwaltschaft der UVR.

Zur allgemeinen Aufsicht gehört u. a. auch die Kontrolle über die Rechtmäßigkeit des gesamten Verwaltungshandelns von der Ministerialebene abwärts, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es sich um den Erlaß von Rechtsvorschriften und Verwaltungsakten oder um bloße Realakte und Verwaltungspraktiken handelt. Um dieser immensen Aufgabe gerecht werden zu können, ist die Staatsanwaltschaft mit zahlreichen Untersuchungs- und Beanstandungsbefugnissen ausgestattet, deren schärfste der sog. „Protest“ ist, der gegen rechtswidrige Verwaltungsmaßnahmen erhoben werden kann und in seinen Rechtswirkungen der Verwaltungsbeschwerde entspricht. Zum Teil kann die Staatsanwaltschaft auch die Vollziehung der beanstandeten Verwaltungsmaßnahmen aussetzen. Obwohl sie nicht über ein Aufhebungsrecht verfügt, ist die Autorität der Staatsanwaltschaft so groß, daß die Verwaltungsbehörden ihren Beanstandungen und Anregungen in fast allen Fällen nachkommen. Bei Rechtsverletzungen kann die Staatsanwaltschaft des weiteren darauf hinwirken, daß Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahren gegen die Schuldigen eingeleitet werden und der entstandene Schaden wiedergutmacht wird; natürlich kann sie gegebenenfalls selbst ein Strafverfahren einleiten. Eine Ausnahme von der skizzierten Rechtslage bildet Rumänien, wo die allgemeinen Aufsichtsbefugnisse der Staatsanwaltschaft im Jahre 1968 so stark beschnitten wurden, daß sie seither schon aus diesem Grunde für eine wirksame Verwaltungskontrolle ungeeignet sind.

Die „**allgemeine Aufsicht**“ ist als eine objektive Kontrolle konzipiert, die im öffentlichen wie privaten Interesse eingesetzt werden kann. Daß in der Praxis aller Länder der Gesichtspunkt des Individualrechtsschutzes regelmäßig zu kurz kommt, hat vor allem zwei Gründe. Erstens liegt es praktisch im Ermessen der Staatsanwaltschaft, ob sie beim Verdacht einer Rechtsverletzung einschreitet. Der in seinen Rechten verletzte Bürger kann sich in Ausübung seines Eingabenrechts (vgl. II.2.) an die Staatsanwaltschaft wenden und sie zu einem Tätigwerden zu bewegen versuchen, einen durchsetzbaren Anspruch hierauf hat er aber nicht. Zweitens ist die Staatsanwaltschaft mit der Aufgabe einer kontinuierlichen Überwachung der gesamten Verwaltung und Wirtschaft sachlich und personell hoffnungslos überfordert. Die Folge davon ist, daß auch die „sozialistische“ Staatsanwaltschaft — entgegen dem theoretischen Anspruch — in erster Linie eine Strafverfolgungsbehörde ist und die für die

„allgemeine Aufsicht“ zur Verfügung stehenden, vergleichsweise geringen Kapazitäten nur punktuell nutzen kann. Ihr Einsatz erfolgt gemäß den wechselnden Direktiven des Generalstaatsanwalts und konzentriert sich auf jeweils als vorrangig empfundene Schwerpunkte. Hiermit erklären sich die Lückenhaftigkeit und die Kampagneartigkeit der staatsanwaltschaftlichen Aufsichtspraxis. Als eine Vorkehrung zum Schutze von Individualrechten kann sie die „allgemeine Aufsicht“ unter diesen Umständen nur dann und insofern erweisen, als der Schutz bestimmter Individualgüter von der aktuellen Rechtspolitik erfaßt wird. Eine Analyse des vorhandenen rechtstatsächlichen Materials zeigt, daß sich eine derartige Kongruenz von öffentlichen und privaten Interessen am ehesten auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und hier vor allem im Arbeitsschutzrecht einzustellen pflegt, da Arbeitsunfälle der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Systems ebenso abträglich sind wie der Gesundheit des Arbeitnehmers⁴⁵⁾. Auf den eigentlichen Konfrontationsgebieten zwischen Bürger und Staatsgewalt sind die Aktivitäten der Staatsanwaltschaft hingegen zu allen Zeiten und in allen Ländern äußerst bescheiden gewesen. Möglicherweise zeichnet sich in der Sowjetunion in dieser Hinsicht zur Zeit eine gewisse Besserung ab⁴⁶⁾.

7. Ansätze zu einer verfassungsrechtlichen Normenkontrolle

Der Bürger hat in den WP-Staaten keine Möglichkeit, sich gegen eine Rechtsnorm, die ihn in seinen Rechten verletzt, in einem förmlichen Verfahren zur Wehr zu setzen. In den meisten Ländern ist zwar in bezug auf untergesetzliche Normen der Exekutive (Rechtsverordnungen u. ä.) ein richterliches Prüfungsrecht anerkannt⁴⁷⁾, kraft dessen der Richter die von ihm als verfassungs- oder gesetzwidrig angesehene Rechtsvorschrift wohl nicht aufheben, aber bei der Entscheidung der konkreten Rechtssache außer acht lassen kann. Indes ist die praktische Bedeutung dieser beschränkten Normenkontrolle offenkundig überall gering.

Das Bedürfnis nach wie auch immer gearteten institutionellen Vorkehrungen zur Sicherung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und Rechtsverordnungen wird in fast allen Ländern jedenfalls von der Wissenschaft empfunden, doch stoßen praktische Schritte aus verständlichen Gründen vielfach auf politischen Widerstand⁴⁸⁾. In der **Tschechoslowakei** gilt dies sogar für Anordnungen der Verfassung selbst. Hier wurde durch ein Verfassungsgesetz im Oktober 1968 die Errichtung von Verfassungsgerichten auf Bundesebene und in den beiden Teilrepubliken zwingend vorgesehen und deren Rechtsstellung recht ausführlich geregelt⁴⁹⁾. Der Gesetzgeber ist aber untätig und die Verfassungsgerichtsbarkeit toter Buchstabe geblieben.

Zur Institutionalisierung einer förmlichen Normenkontrolle ist die Entwicklung erst in jüngster Zeit und nur in zwei Ländern gediehen: Nachdem entsprechende Verfassungsänderungen vorgenommen und die erforderlichen einfachgesetzlichen Rechtsgrund-

lagen geschaffen worden waren, hat sich im April 1984 der **ungarische Verfassungsrechtsrat** (Alkotmányjogi Tanács)⁵⁰⁾ und im Dezember 1985 der polnische **Verfassungsgerichtshof** (Trybunał Konstytucyjny)⁵¹⁾ konstituiert. Obwohl beide Kontrolleinrichtungen viele Gemeinsamkeiten aufweisen, ist die polnische Lösung in organisatorischer Hinsicht kühner, da der Verfassungsgerichtshof als ein (fast) echtes Gericht angesprochen werden kann, während der ungarische Verfassungsrechtsrat eher den Charakter eines besonderen Parlamentsausschusses mit justiziellen Zügen hat. Auf die ungarische Lösung hat sich das Dogma der Gewalteneinheit stärker hemmend ausgewirkt, das es den Institutionen der Verfassungskontrolle in beiden Ländern verwehrt, parlamentarische Gesetze und gesetzesähnliche Normen der obersten Präsidialorgane für nichtig zu erklären. Dies kann nur das Parlament selbst tun, obgleich im polnischen Sejm eine 2/3-Mehrheit erforderlich ist, wenn ein vom Verfassungsgerichtshof beanstandetes Gesetz trotzdem aufrechterhalten werden soll. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer untergesetzlichen Rechtsnorm löst zunächst die Verpflichtung des rechtsetzenden Organs aus, innerhalb einer bestimmten Frist durch eine Änderung der Norm für die Beseitigung der Verfassungswidrigkeit zu sorgen. Tut es dies nicht, so tritt die beanstandete Rechtsnorm in Polen nach drei Monaten automatisch außer Kraft, während in Ungarn keine vergleichbare Rechtswirkung vorgesehen ist und die Angelegenheit nur durch ein Eingreifen der jeweils zuständigen Aufsichtsorgane, letztlich des Parlaments bereinigt werden kann. Immerhin kann der ungarische Verfassungsrechtsrat, dessen Überprüfungskompetenz in gegenständlicher Hinsicht weiter reicht, das Rechtsetzungsorgan dadurch unter Zugzwang setzen, daß er die Rechtsnorm suspendiert. Dieses Instrument steht übrigens auch dem polnischen Verfassungsgerichtshof zur Verfügung. Die Aufgaben beider Kontrolleinrichtungen bestehen primär in der abstrakten Normenkontrolle, doch gibt es auch Ansätze zu einer konkreten Normenkontrolle. Die Antragsbefugnis ist in beiden Ländern einem recht weiten Kreis von Staatsorganen, gesellschaftlichen Organisationen und zentralen Berufsverbänden, nicht aber dem einzelnen Bürger eingeräumt worden. Das Fehlen einer Verfassungsbeschwerde scheint die Normenkontrolle als ein Mittel des individuellen Rechtsschutzes zu entwerten. Indes können sowohl der polnische Verfassungsgerichtshof als auch der ungarische Verfassungsrechtsrat von sich aus ein Kontrollverfahren einleiten, wobei den Anstoß hierzu auch die Eingabe eines Bürgers geben kann. Aus diesem Grunde haben es die beiden Kontrolleinrichtungen weitgehend selbst in der Hand, die verfassungsrechtliche Normenkontrolle in den Dienst der Bürgerrechte zu stellen.

In der bisherigen, freilich zeitlich begrenzten **Praxis** zeigen sich zwischen beiden Ländern erhebliche Unterschiede. Der erste ungarische Verfassungsrechtsrat beanstandete bald nach seiner Errichtung, Ende 1984 zwei Rechtsverordnungen von größerem wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gewicht⁵²⁾. Sein im Sommer 1985 gewählter Nachfolger verhält sich demgegenüber unauffällig und bevorzugt ein stilles, informelles Wirken zum Zwecke der Rechtsbereinigung.

Auf der anderen Seite sind vor dem polnischen Verfassungsgerichtshof schon mehrere Antragsverfahren eingeleitet worden, von denen in den ersten anderthalb Jahren acht eine förmliche Beendigung erfahren haben. In sechs Fällen wurde dem Antrag stattgegeben und die Verfassungs- oder Gesetzeswidrigkeit von Rechtsverordnungen festgestellt⁵³⁾. In dem einzigen Fall, in dem die Verfassungsmäßigkeit eines förmlichen Gesetzes zur Debatte stand, wurde diese bejaht⁵⁴⁾, und ein Verfahren wurde eingestellt⁵⁵⁾. Die Anfänge der polnischen Verfassungsgerichtsbarkeit sind durchaus ermutigend⁵⁶⁾.

III. Bewertung

Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten läßt sich die dargestellte Rechtslage folgendermaßen bewerten:

- Der für eine **Abwehr menschenrechtsverletzender Maßnahmen** der öffentlichen Gewalt dem Einzelnen zur Verfügung gestellte Rechtsschutz entspricht den Anforderungen des Art. 2 Abs. 3 IPBPR nur bedingt. Die ausnahmslose Versagung des Rechtsschutzes gegenüber Maßnahmen der kommunistischen Partei ist gewiß zu beanstanden. Im Hinblick auf Maßnahmen der Staatsgewalt und der mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten gesellschaftlichen Organisationen (insb. Gewerkschaften) dürften das Eingabenrecht, die meisten verwaltungsinternen Beschwerdemöglichkeiten und die Hoffnung, die Staatsanwaltschaft dazu veranlassen zu können, daß sie von ihren allgemeinen Aufsichtsbefugnissen zum Schutze individueller Rechtspositionen Gebrauch macht, insgesamt kaum den Kriterien eines **wirksamen** Beschwerdesystems entsprechen, mögen sie auch im übrigen nützliche Ergänzungsfunktionen erfüllen. Das wirksamste Beschwerdesystem stellt auch in völkerrechtlicher Sicht der gerichtliche Rechtsschutz dar, der in den einzelnen WP-Staaten zwar in sehr unterschiedlichem Umfang gewährt wird, aber gerade auf dem Gebiete der im IPBPR verbürgten Freiheitsrechte überall empfindliche Lücken aufweist oder gar nicht vorhanden ist. Gegen Maßnahmen militärischer und ziviler Behörden des Wehrwesens sowie der Staatssicherheitsorgane wird nirgends gerichtlicher Rechtsschutz gewährt, und im Bereiche des Polizeirechts ist der Rechtsweg in aller Regel ausgeschlossen. Bei allen Unzulänglichkeiten im einzelnen ist aber Polen und Ungarn, aber auch Bulgarien und in bezug auf die allerjüngste Zeit der Sowjetunion zu bescheinigen, daß sie im Berichtszeitraum einige beachtliche Schritte unternommen haben, um den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen, wie es Art. 2 Abs. 3 lit. b IPBPR von ihnen verlangt. Im Falle Polens gilt dies nicht nur im Hinblick auf den gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz, sondern auch bezüglich der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit, die mittelbar auch dem Schutz der Menschenrechte zugute kommen kann. Auf der anderen Seite widerspricht die in Rumänien zu beobachtende rückläufige Entwicklung der gerichtlichen Rechtsschutzpraxis den Anforderungen des IPBPR. Eindeutig völkerrechtswidrig ist die Situation in

der DDR und der Tschechoslowakei, wo dem Bürger jeglicher gerichtliche Verwaltungsrechtsschutz verweigert wird und die politische Führung keinerlei Anzeichen dafür erkennen läßt, daß sie eine Veränderung herbeizuführen beabsichtigt⁵⁷⁾.

- Art. 9 Abs. 4 IPBPR gebietet den gerichtlichen Rechtsschutz bei Festnahme und Haft auch insofern, als derartige **Eingriffe in die Freiheit der Person** außerhalb eines Strafverfahrens erfolgen. Eine praktische Bedeutung kommt dieser Verpflichtung namentlich für die Ausgestaltung des Ordnungswidrigkeitenverfahrens zu, in dem in den meisten WP-Ländern auch Haftstrafen verhängt werden können. Der Rechtsweg ist fast überall gegeben. Die einzige Ausnahme bildet Ungarn, wo die gerichtliche Unanfechtbarkeit der von den Polizeibehörden zur Ahndung einer Ordnungswidrigkeit ausgesprochenen Haftstrafen gegen das Völkerrecht verstößt.
- Die **Staatshaftung** für rechtswidriges Verwaltungshandeln ist vom Völkerrecht nicht geboten, wohl aber stellt sie eine kompensatorische Form des Rechtsschutzes dar, die im Gesamtzusammenhang des Art. 2 Abs. 3 IPBPR Beachtung verdient. Insofern ist positiv zu werten, daß die Staatshaftung in allen WP-Ländern anerkannt ist. Ihre Wirksamkeit mag allerdings für einige Länder angezweifelt werden. Bezüglich der DDR setzen die Zweifel schon bei der normativen Verfahrensgestaltung ein, da Staatshaftungsansprüche nicht gerichtlich durchsetzbar sind. In anderen Ländern — so namentlich in Rumänien und der Sowjetunion — werden die Zweifel durch Erkenntnisse über die Gerichtspraxis genährt. In Ermangelung einer eindeutigen völkerrechtlichen Verpflichtung kann jedoch in keinem Fall eine Völkerrechtswidrigkeit festgestellt werden.
- Eine völkerrechtlich gebotene **Entschädigungspflicht** besteht gemäß Art. 9 Abs. 5 IPBPR allein bei **unrechtmäßiger Festnahme und Haft**. Diesem Gebot entsprechen die nationalen Regelungen über die Entschädigung für eine unschuldig erlittene Untersuchungshaft oder Freiheitsstrafe in fast allen Fällen; sie gehen sogar über das völkerrechtlich gebotene Maß hinaus, indem sie die Rechtswidrigkeit des Freiheitsentzugs nicht als Voraussetzung für einen Entschädigungsanspruch verlangen. Die einzige Ausnahme bildet Bulgarien, wo neben der Rechtswidrigkeit auch ein Verschulden des Staatsfunktionärs vorausgesetzt wird. Das Verschuldenserfordernis verstößt gegen Art. 9 Abs. 5 IPBPR. Im übrigen ruft die Ausgestaltung des Verfahrens, in dem der Entschädigungsanspruch geltend gemacht werden kann, in bezug auf die DDR, die Sowjetunion und Ungarn insofern gewisse völkerrechtliche Bedenken hervor, als eine gerichtliche Entscheidung nicht durchgängig gewährleistet ist. Es fragt sich, ob in den Fällen, in denen das Justizministerium oder die Staatsanwaltschaft endgültig über die Entschädigung entscheidet, von einem wirksamen Rechtsschutz im Sinne des Art. 2 Abs. 3 IPBPR gesprochen werden kann.

Anmerkungen

- 1) Diese Rechtspositionen gehen nach Art. 5 über die im IPBPR gewährleisteten Menschenrechte weit hinaus und umfassen u. a. auch das Eigentum, die Staatsangehörigkeit und zahlreiche soziale Grundrechte.
- 2) Vgl. z. B. Staatsrecht der DDR. Lehrbuch, 2. Aufl., Berlin (-Ost) 1984, S. 207 ff.; Sovetskoe gosudarstvennoe pravo (Sowjetisches Staatsrecht), Red.: S.S. **Kravčuk**, 2. Aufl., Moskau 1985, S. 168 ff.
- 3) Für einen Gesamtüberblick vgl. G. **Brunner**, Kontrolle in Deutschland, Köln 1972, S. 359 ff.; **ders.**, Die Kontrolle über die Durchführung von Grundentscheidungen, in: B. Meissner/G. Brunner (Hrsg.), Gruppeninteressen und Entscheidungsprozeß in der Sowjetunion, Köln 1975, S. 91 ff.
- 4) Nachweise bei C. H. **Ule**, Gesetzlichkeit in der Verwaltung durch Verwaltungsverfahren und gerichtliche Kontrolle in der DDR, DVBl. 1985, S. 1029 (1034 f.). Seither vor allem: W. **Bernel/A. Schöwe/R. Schüler**, Funktion, Gestaltung und Wirksamkeit von Verwaltungsverfahrensrecht in der DDR, StuR 1986, S. 612 ff.
- 5) Zu seiner Entwicklung vgl. H.-J. **Kuss**, Staatstheoretische Grundlagen und historische Entwicklung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes in den sozialistischen Staaten, Diss. Berlin 1984. Zum gegenwärtigen Zustand (wenn auch mit einigen Ungenauigkeiten) vgl. H. **Krüger**, Die Funktion der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit in einigen Staaten Osteuropas, DÖV 1986, S. 45 ff. Ältere Überblick: S. **Lammich**, Die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung in den sozialistischen Staaten, Verwaltungsarchiv 1973, S. 246 ff.; L. **Schultz**, Die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsakten in den sozialistischen Staaten, ROW 1974, S. 241 ff.
- 6) Art. 98 Abs. 4, 99 Abs. 2 Verf. 1960 i. d. F. des Verfassungsgesetzes vom 17.12.1969 (Sb. Nr. 155/1969).
- 7) Zu den scheinbaren Ausnahmen vgl. G. **Brunner**, Einführung in das Recht der DDR, 2. Aufl., München 1979, S. 93.
- 8) Gesetz über das Hauptverwaltungsgericht vom 31.1.1980 (Dz. U. 1980, Nr. 4, Pos. 8); deutsch: JOR, Bd. XXII/2 (1981), S. 483 ff.
- 9) **Bulgarien**: Art. 33–45 VwVfG; **Polen**: Art. 196–216 VwVfG.
- 10) **Rumänien**: Gesetz Nr. 1/1967 betr. die gerichtliche Prüfung von Klagen der durch rechtswidrige Verwaltungsakte in ihren Rechten Verletzten vom 26.7.1967 (BO I, Nr. 67/1967); deutsch: WGO 1967, S. 350 ff.; JOR Bd. VIII/2 (1967), S. 261 ff.; **UdSSR**: Gesetz über das Verfahren der gerichtlichen Anfechtbarkeit rechtswidriger Handlungen von Amtspersonen, die die Rechte der Bürger verletzen, vom 30.6.1987 (VVS SSSR 1987, Nr. 26, Art. 388), geändert durch Gesetz v. 20. 10. 1987 (VVS SSSR 1987, Nr. 42, Art. 692).
- 11) Vgl. B. **Bytowski**, Einführung des Hauptverwaltungsgerichts in der Volksrepublik Polen, WGO 1980, S. 55 ff.; Z. **Janowicz**, Die Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzbuches in Polen, Die Verwaltung 1981, S. 59 ff.; K.-J. **Kuss**, Polens Rückkehr zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, JOR Bd. XXII/2 (1981), S. 263 ff.; J. **Łętowski**, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen, ROW 1981, S. 241 ff.; E. **Ochendowski**, Allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit und ein neues Verwaltungsverfahren in Polen, DÖV 1981, S. 167 ff.; M. **Wyrzykowski**, Die Problematik der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzbuches in der Volksrepublik Polen, AöR 1981, S. 93 ff.
- 12) Vgl. G. **Brunner**, Verwaltungsrechtspflege in Ungarn, in: Macht und Recht im kommunistischen Herrschaftssystem, Köln 1965, S. 19 ff.; **ders.**, Die Verfassungsentwicklung in Ungarn seit der Verfassungsrevision von 1972, JÖR 1981 (NF Bd. 30), S. 279 (339 ff.); L. **Szamel**, Der gerichtliche Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber der vollziehenden Gewalt in Ungarn, in: Gerichtsschutz gegen die Exekutive (hrsg.

- vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), Heidelberg 1969, Bd. 2, S. 1097 ff.
- ¹³⁾ **Polen:** Art. 196 § 2 VwVfG; **Ungarn:** VO des Ministerrats Nr. 63/1981. (XII.5.) MT über die gerichtlich überprüfbaren Verwaltungsakte. Beide Kataloge sind nicht abschließend, und in Spezialgesetzen finden sich noch weitere Fallgruppen.
- ¹⁴⁾ K.-J. **Kuss**, Zensurrechtsprechung in der Volksrepublik Polen, OE 1987, S. 195 ff.
- ¹⁵⁾ Die folgenden Daten entstammen den jeweiligen statistischen Jahrbüchern „Statistikai Évkönyv“ bzw. „Rocznik Statystyczny“.
- ¹⁶⁾ Vgl. G. **Ginsburgs**, Judicial Controls over Administrative Acts in the Soviet Union, OER 1968, S. 1 ff.; G. G. **Smith**, Judicial Review of Administrative Activity in the Soviet Union, OER 1978, S. 296 ff.; K.-J. **Kuss**, Der Verwaltungsschutz des Bürgers in der Sowjetunion nach der Verfassungsreform von 1977, JOR Bd. XXII/1 (1981), S. 37 ff.; **ders.**, Gerichtsverfahren zwischen Behörden und Bürgern in der Sowjetunion, AöR 1986, S. 128 ff.
- ¹⁷⁾ Vgl. C. **Schmidt**, Gerichtliche Verwaltungskontrolle in der Sowjetunion auf dem Gebiet des Wohnungsrechts, OER 1987, S. 1 ff.
- ¹⁸⁾ Vgl. K.-J. **Kuss**, Die sowjetische Diskussion um den gerichtlichen Verwaltungsschutz, Verwaltungsarchiv 1986, S. 145 ff.
- ¹⁹⁾ Art. 1 Abs. 1 Gesetz vom 30.6.1987 (Anm. 10).
- ²⁰⁾ Vgl. Z. **Stalev**, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Volksrepublik Bulgarien, JOR Bd. XVI/2 (1975), S. 73 ff.; K. **Lazarov**, Les compétences du tribunal selon la nouvelle loi bulgare de procédure administrative, Annuaire de l'URSS 1981/82, Paris 1983, S. 245 ff.; P. **Leonhardt**, Der Verwaltungsschutz in Rumänien — mit vergleichenden Hinweisen auf Bulgarien, JOR Bd. XXV (1984), S. 81 ff.
- ²¹⁾ Vgl. M. **Cismarescu**, Die gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsakte in der Sozialistischen Republik Rumänien, München 1972; D. **Rusu**, Die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit in der rumänischen Staatsverwaltung mit besonderer Bezugnahme auf die von den rechtsprechenden Organen ausgeübte Kontrolle, Die Verwaltung 1974, S. 63 ff.; **Leonhardt** (Anm. 20); T. **Drăganu**/E. **Pipernea**, Le contrôle juridictionnel d'une demande relative à droit et du silence de l'administration d'État en droit roumain, OER 1986, S. 188 ff.
- ²²⁾ **Bulgarien:** Art. 33 VwVfG; **Rumänien:** Art. 1 Gesetz Nr. 1/1967 (Anm. 10).
- ²³⁾ **Bulgarien:** Art. 3, 34 VwVfG; **Rumänien:** Art. 2, 14—16 Gesetz Nr. 1/1967.
- ²⁴⁾ Dies ist daraus zu schließen, daß etwa die Hälfte der in den Jahren 1968/87 veröffentlichten 105 Gerichtsentscheidungen in Verwaltungsrechtssachen derartige Klageabweisungen beinhalten. Eine Justizstatistik wird nicht veröffentlicht.
- ²⁵⁾ Vor 1973 ging dem Vertragsschluß zwar eine Zuteilungsverfügung voraus, doch wurde diese als bloße Wirksamkeitsvoraussetzung des Mietvertrages angesehen, die gerichtlich nicht selbständig angefochten werden konnte.
- ²⁶⁾ Die Wende wurde durch ein Urteil des Obersten Gerichts vom 19.1.1978 eingeleitet, durch das die Klage eines Studenten gegen seine Exmatrikulation mit der Begründung als unzulässig abgewiesen wurde, die Studienordnung der Hochschule sehe eine Beschwerde an das Ministerium für Erziehung und Unterricht vor, weshalb ein „jurisdiktionelles“ Verfahren gegeben sei (Culegere de decizii ale Tribunalului Suprem 1978, S. 299 f.). In diesem Sinne auch die späteren Urteile vom 31.3.1979 (Revista Română de Drept 1979, Nr. 10, S. 60) und vom 23.3.1986 (Revista Română de Drept 1987, Nr. 1, S. 63).
- ²⁷⁾ Genauere statistische Angaben sind nur für die Jahre 1971/74 zugänglich, die in einem Bericht des Obersten Gerichts enthalten sind; mitgeteilt bei I. **Dermendziev**, Problemi na administrativnoto pravorazdavane (Probleme der Verwaltungsrechtsprechung), Sofia 1976, S. 251. Hiernach betrafen 324 von 405 (= 80%) der im Berichtszeitraum beim Obersten Gericht anhängigen Verwaltungsrechtssachen Zuzugsgenehmigungen. Für 1976/77 machte der bulgarische Vertreter am 25.4.1979 vor dem VN-Menschenrechtsausschuß eigene Angaben (CCPR/C/SR. 133, S. 8, Nr. 30).
- ²⁸⁾ Im Zeitraum 1971/74 erließ das Oberste Gericht 276 Entscheidungen in Verwaltungsrechtssachen; in 166 Fällen (= 60%) wurde der Klage stattgegeben (**Dermendziev**/Anm. 27, S. 251). Die Erfolgsquote soll 1976 30% und 1977 49% betragen haben (CCPR/C/SR. 133, S. 8, Nr. 30).
- ²⁹⁾ I. **Dermendziev**, Administrativen proces na NRB (Verwaltungsprozeß der VRB), Sofia 1981, S. 121. Freilich kann das Gericht in diesen Fällen vielfach keine Sachentscheidung treffen, so daß dem Kläger mit der Verpflichtung der Verwaltungsbehörde zum Tätigwerden nur bedingt geholfen ist, zumal die Rechtsprechung meistens davon ausgeht, daß der Antragsteller bei Versagung der Zuzugsgenehmigung wohl in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen und folglich klagebefugt sei, aber keinen Anspruch auf Erteilung der Zuzugsgenehmigung habe.
- ³⁰⁾ Gerichtlich anfechtbar sind die Feststellung des Zollwertes von Waren (§ 112 ZollG vom 24.3.1974; Sb. Nr. 44/1974) und die Einweisung von Geisteskranken in Heilanstalten (§ 24 Abs. 4 Gesetz über das Gesundheitswesen vom 17.2.1966; Sb. Nr. 20/1966). Letzere Entscheidung ist in der DDR dem Gericht vorbehalten, wenn der Anstaltsaufenthalt länger als 6 Wochen dauern soll (§ 11 Gesetz über die Einweisung in stationäre Einrichtungen für psychisch Kranke vom 11.6.1968; GBl. I S. 273). Die vorläufige Einweisung durch den Kreisarzt ist gerichtlich nicht anfechtbar.
- ³¹⁾ Vgl. A. **Bilinsky**, Das sowjetische Verwaltungsstrafrecht mit einem Überblick über das Recht anderer Ostblockstaaten, JOR Bd. XIX/1 (1978), S. 9 ff.; S. **Lammich**, Grundzüge des Übertretungsrechts in den sozialistischen Staaten, ROW 1980, S. 93 ff.
- ³²⁾ Tatsächlich sind 4—5% der ausgeworfenen Ordnungsstrafen Haftstrafen; in absoluten Zahlen sind dies 12—17 000 pro Jahr (Statistikai Évkönyv 1985, S. 328).
- ³³⁾ Für eine Gesamtübersicht vgl. den inzwischen freilich zum Teil überholten Sammelband: D. D. **Barry** (ed.), Governmental Tort Liability, Leiden 1970.
- ³⁴⁾ Art. 89 i. V. m. Art. 88 Grundlagen der Zivilgesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken vom 8.12.1961 (VVS SSSR 1961, Nr. 50, Art. 525). Entsprechende Regelungen enthalten die Zivilgesetzbücher der einzelnen Unionsrepubliken, z. B. Art. 446 i. V. m. Art. 444—445 ZGB RSFSR vom 11.6.1964 (VVS RSFSR 1964, Nr. 24, Art. 406). Vgl. D. **Barry**, in: Barry (Anm. 33), S. 21 ff.; **Kuss** (Anm. 16), S. 149 ff.
- ³⁵⁾ § 349 ZGB = Gesetz Nr. IV/1959 i. d. F. der Bekanntmachung des Gesetzes Nr. IV/1977. Vgl. Z. **Szirmai**, Hungary, in: Barry (Anm. 33), S. 197 ff.; G. **Brunner**, Die Staatshaftung in Ungarn, JOR Bd. VI/1 (1965), S. 91 ff.; **ders.**, Neuregelung der Amtshaftung in Ungarn, in: K. Westen/B. Meissner/F.-Chr. Schroeder (Hrsg.), Der Schutz individueller Rechte und Interessen im Recht sozialistischer Staaten, Berlin(-West) 1980, S. 103 ff.
- ³⁶⁾ Art. 417—420 ZGB vom 23.4.1964 (Dz. U. 1964, Nr. 16, Pos. 93). Vgl. T. **Wyrwa**, Poland, in: Barry (Anm. 33), S. 229 ff.; W. **Wagner**, Neuere Entwicklungen der staatlichen Schadenshaftung in Polen, OER 1974, S. 31 ff.; A. **Kubas**, Die Haftung des Staates für die von staatlichen Funktionären verursachten Schäden in Polen, JOR Bd. XVIII (1977), S. 143 ff.
- ³⁷⁾ Gesetz zur Regelung der Staatshaftung in der DDR — StaatshaftungsG vom 12.5.1969 (GBl. I S. 34). Vgl. K. **Westen**, Das Staatshaftungsgesetz der DDR, ROW 1971, S. 105 ff.; **Brunner** (Anm. 7), S. 95; S. **Mampel**, Die sozialistische Verfassung der DDR. Kommentar, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1982, Komm. zu Art. 104.

- ³⁸⁾ Gesetz vom 5.6.1969 über die Verantwortung für Schäden, die durch die Entscheidung eines Staatsorgans oder eine unrichtige Amtshandlung entstehen (Sb. Nr. 58/1969). Vgl. Th. J. **Vondráček**, Czechoslovakia, in: Barry (Anm. 33), S. 109 ff.; J. **Pokštefl**, Der soziale Wandel in der ČSSR und sein Reflex auf das politische Verfassungssystem, Marburg 1984, S. 351 ff.
- ³⁹⁾ Art. 45 ff. Gesetz über Schuldverhältnisse und Verträge vom 3.11.1950 (DV Nr. 275/1950). Vgl. I. **Sipkov**, Bulgaria, in: Barry (Anm. 33), S. 79 ff.
- ⁴⁰⁾ Art. 1, 17 Gesetz Nr. 1/1967 (Anm. 10). Vgl. V. **Veniamin**, Romania, in: Barry (Anm. 33), S. 257 ff.
- ⁴¹⁾ Es ist nur eine, zudem ältere und im Schrifttum unterschiedlich aufgenommene Entscheidung eines Mittelgerichts bekannt geworden, das die zivilrechtliche Begründung schon für den Fall favorisiert, daß der Schadensersatzanspruch ohne gleichzeitige Anfechtungsklage geltend gemacht wird: Urteil des Komitatsgerichts Arad vom 18.9.1969 (Revista Română de Drept 1971, Nr. 3, S. 108 ff.). Vgl. hierzu **Leonhardt** (Anm. 20), S. 97.
- ⁴²⁾ **DDR**: §§ 369–376 StPO vom 12.1.1968 (GBl. I S. 49) i. d. F. der Bekanntmachung vom 19.12.1974 (GBl. I 1975, S. 61); **Polen**: Art. 487–497 StPO vom 19.4.1969 (Dz. U. 1969, Nr. 13, Pos. 96); **Rumänien**: Art. 504–507 StPO vom 12.11.1968 (BO I, Nr. 145-146/1968) i. d. F. der Bekanntmachung vom 26.4.1973 (BO I, Nr. 58–59/1973); **Ungarn**: §§ 383–386 StPO (Gesetz Nr. 1/1973).
- ⁴³⁾ Insb. §§ 5–8 Gesetz vom 5.6.1969 (Anm. 38).
- ⁴⁴⁾ Art. 2–4 Erlass des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom 18.5.1981 über den Ersatz des Schadens, der einem Bürger durch rechtswidrige Handlungen staatlicher und gesellschaftlicher Organisationen sowie von Amtspersonen in Ausübung ihrer Dienstpflichten zugefügt worden ist, in Verbindung mit der „Ordnung über das Verfahren zum Ersatz des Schadens, der einem Bürger durch rechtswidrige Handlungen der Ermittlungs- und Untersuchungsorgane, der Staatsanwaltschaft und des Gerichts zugefügt worden ist“ (VVS SSSR 1981, Nr. 21, Art. 741). Deutsch: JOR Bd. XXII/1 (1981), S. 235 ff.; WGO 1981, S. 281 ff. Vgl. H. **Janus**, Zur Teilregelung der Staatshaftung in der Sowjetunion, WGO 1981, S. 275 ff.
- ⁴⁵⁾ Für einschlägige Analysen monographischen Charakters vgl. G. G. **Morgan**, The Protests and Representations Lodged by the Procuracy against the Legality of Governmental Enactments 1937–1964, Leiden 1966, S. 193 ff.; G.B. **Smith**, The Soviet Procuracy and the Supervision of Administration, Alphen aan den Rijn 1978; D. **Stenda**, Die Gesetzlichkeitsaufsicht der Staatsanwaltschaft in der DDR, Diss. Würzburg 1976.
- ⁴⁶⁾ In diese Richtung weisen der ZK-Beschluß vom 4.6.1987 „über Maßnahmen zur Erhöhung der Rolle der staatsanwaltlichen Aufsicht bei der Stärkung der sozialistischen Gesetzlichkeit und der Rechtsordnung“ (Pravda vom 19.6.1987) und die nachfolgende Änderung des StaatsanwaltschaftsG durch Erlass des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR vom 16.6.1987 (VVS SSSR 1987, Nr. 25, Art. 349).
- ⁴⁷⁾ Dies gilt jedenfalls für Bulgarien, Polen, Rumänien, die Sowjetunion und Ungarn.
- ⁴⁸⁾ Vergleichender Überblick bei K.-J. **Kuss**, Der polnische Verfassungsgerichtshof im Vergleich mit dem ungarischen Verfassungsrat, JOR Bd. XXVII/1 (1986), S. 47 ff.; F. **Majoros**, Der ungarische Verfassungsrechtliche Rat und das polnische Verfassungstribunal im Vergleich, Berichte BIOst Nr. 18/1987.
- ⁴⁹⁾ Art. 86–104 VerfassungsG vom 27.10.1968 über die tschechoslowakische Föderation (Sb. Nr. 143/1968).
- ⁵⁰⁾ § 21 Abs. 3, Abs. 4 Verf., eingefügt durch Gesetz Nr. II/1983; Gesetz Nr. I/1984 über den Verfassungsrechtsrat (deutscher Text in: JOR Bd. XXVII/1 (1986), S. 233 ff.); §§ 56–62 GeschäftsO Parlament, eingefügt durch Parlamentsbeschluß Nr. 9/1980–85. Vgl. G. **Rácz**, Einführung der verfassungsrechtlichen Normenkontrolle in Ungarn, JZ 1984, S. 879 ff.; G. **Brunner**, Hongrie, in: Annuaire Européen d'Administration Publique 1984, Paris 1985, S. 663 (671 ff.); **Kuss** (Anm. 48), S. 58 ff.
- ⁵¹⁾ Art. 33a Verf., eingefügt durch Gesetz vom 26.3.1982 (Dz. U. 1982, Nr. 11, Pos. 83); Gesetz über den Verfassungsgerichtshof vom 29.4.1985 (Dz. U. 1985, Nr. 22, Pos. 98; deutsch: WGO 1984/85, S. 177 ff.; JOR Bd. XXVII/1 (1986), S. 221 ff.; AöR 1987, S. 118 ff.). Vgl. A. **Remin**, Das polnische Verfassungstribunal, WGO 1984/85, S. 165 ff.; P. **Sarnecki**, Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen, Der Staat 1985, S. 201 ff.; L. **Garlicki**, Der polnische Verfassungsgerichtshof in rechtsvergleichender Sicht, OER 1986, S. 1 ff.; K. **Dzialocha**, Der Verfassungsgerichtshof der Volksrepublik Polen, OER 1986, S. 13 ff.; J. **Stembrowicz**, Prämissen zur Gründung des Verfassungsgerichtshofes, OER 1986, S. 28 ff.; **Kuss** (Anm. 48), S. 58 ff.; M. **Wyrzykowski**, Der Verfassungsgerichtshof der Volksrepublik Polen, AöR 1987, S. 93 ff.
- ⁵²⁾ Népszabadság vom 8.12.1984.
- ⁵³⁾ Entscheidungen vom 28.5.1986 (Diariusz Sejmowy Nr. 6/1986), vom 16.6.1986 (DS Nr. 8/1986), vom 20.10.1986 (DS Nr. 10/1986), vom 29.10.1986 (DS Nr. 10/1986), vom 5.11.1986 (DS Nr. 11/1986) und vom 3.3.1987 (DS Nr. 3/1987).
- ⁵⁴⁾ Entscheidung vom 14.7.1986 (DS Nr. 8/1986).
- ⁵⁵⁾ Entscheidung vom 3.12.1986 (DS Nr. 1/1987).
- ⁵⁶⁾ Unter dem Aspekt der Menschenrechte ist insbesondere die Entscheidung vom 3.3.1987 (DS Nr. 3/1987) erwähnenswert, durch die Bestimmungen von Rechtsverordnungen für verfassungswidrig erklärt wurden, die Kriterien über die Zulassung zum Hochschulstudium festlegten und dabei einen Geschlechtsanteil vorschrieben (Medizin: je 50% Frauen und Männer; Zahnmedizin: 70% Frauen, 30% Männer). Der Präsident des Hauptverwaltungsgerichts, der den Normenkontrollantrag stellte, machte u. a. einen Verstoß dieser Regelung gegen Art. 26 IPBPR (allgemeiner Gleichheitssatz), Art. 13 IPWSKR (Recht auf Bildung) und Art. 10 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 1.3.1980 (Gleichberechtigung der Frau im Bildungsbereich) geltend. In der Urteilsbegründung wurde auf diese Konventionen nur – aber immerhin doch – hingewiesen, ohne auf ihren Stellenwert in der polnischen Rechtsordnung einzugehen.
- ⁵⁷⁾ Der gerichtliche Rechtsschutz, der in der Tschechoslowakei auf dem Gebiete der Sozialversicherung partiell besteht, bezieht sich auf ein soziales Menschenrecht (Art. 9 IPWSKR), das außerhalb des Schutzbereichs von Art. 2 Abs. 3 IPBPR liegt.

Kapitel V**Zusammenfassung**

von Prof. Dr. Georg Brunner

Gliederung

	Seite
I. Grundsatzprobleme	223
1. Der völkerrechtliche Rahmen	223
2. Menschenrechtskonzeptionen und völkerrechtliche Verpflichtungen ...	223
3. Einschränkungen von Menschenrechten	224
4. Verfahrensmäßige Sicherungen der Menschenrechte	224
II. Einzelne Menschenrechte	225
1. Allgemeines	225
2. Wahlrecht	225
3. Meinungs- und Informationsfreiheit	225
4. Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit	226
5. Religionsfreiheit	226
6. Menschenrechte im Strafverfahren und Strafvollzug	227
7. Freizügigkeit	228
8. Ehe und Familie	228
9. Minderheitenschutz	229
10. Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt	229
III. Einzelne Länder	230
1. Allgemeines	230
2. Bulgarien	230
3. DDR	230
4. Polen	231
5. Rumänien	232
6. Sowjetunion	232
7. Tschechoslowakei	233
8. Ungarn	233

I. Grundsatzprobleme

1. Der völkerrechtliche Rahmen

Der völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte hat seit 1945 große Fortschritte gemacht und vor allem dank der Bemühungen im Rahmen der Vereinten Nationen eine universelle Dimension angenommen. Es sind zahlreiche völkerrechtliche Verträge menschenrechtlichen Inhalts zustande gekommen, die die Vertragsparteien zu bestimmten Verhaltensweisen verpflichten. Die Staaten des Warschauer Paktes sind an den meisten universellen Menschenrechtsvereinbarungen beteiligt, mögen sie auch — im Gegensatz zu Westeuropa, Lateinamerika und Afrika — ein regionales System zum Schutze der Menschenrechte weder hervorgebracht haben noch ins Auge fassen. Von den völkerrechtlichen Verträgen, an die die WP-Staaten gebunden sind, kommt dem am 23.3.1976 in Kraft getretenen „Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ vom 19.12.1966 (IPBPR) die größte Bedeutung zu; er verpflichtet die Paktstaaten, zahlreiche Menschenrechte zu gewährleisten und Eingriffe in sie zu unterlassen. Der am 3.1.1976 in Kraft getretene „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ vom selben Tag (IPWSKR) enthält hingegen Gebotsnormen, die von den Paktstaaten Anstrengungen zur Verwirklichung der in ihm genannten Menschenrechte verlangen. Von erheblicher Bedeutung ist auch die bereits am 4.1.1969 in Kraft getretene „Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“ vom 7.3.1966, da sie auf dem Gebiete aller Menschenrechte eine Bevorzugung oder Benachteiligung auch nach Kriterien der Abstammung, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums verbietet. Zu den sich aus diesen und anderen Abkommen ergebenden vertragsrechtlichen Regelungen treten die Normen des Völkergewohnheitsrechts und die allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze hinzu, aus denen sich ein menschenrechtlicher Mindeststandard ableiten läßt, der für alle Staaten verbindlich ist.

Neben den Bestimmungen des Völkerrechts sollen für das menschenrechtliche Verhalten der WP-Staaten auch politische Abreden richtungsweisend sein, die im Verlaufe des KSZE-Prozesses getroffen worden sind. Sie betreffen vor allem die Freizügigkeit, Ehe und Familie („menschliche Kontakte“) sowie die Informationsfreiheit und bringen darüber hinaus generell die Überzeugung der beteiligten Staaten zum Ausdruck, daß die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ein über die Staatsgrenzen hinweg geltendes Prinzip in ihren gegenseitigen Beziehungen sein soll.

2. Menschenrechtskonzeptionen und völkerrechtliche Verpflichtungen

Die Vorstellung von Menschenrechten ist mit der marxistisch-leninistischen Systemideologie der WP-Staaten an sich unvereinbar. Diese leugnet nämlich die Existenz von angeborenen, vorstaatlichen und unveräußerlichen Rechten und behauptet die historische,

gesellschaftlich-ökonomische und klassenmäßige Bedingtheit aller Grundrechte, die nur der Staat seinen Bürgern gewähren könne. Des weiteren geht sie davon aus, daß für eine sozialistische Gesellschaftsordnung eine grundsätzliche Übereinstimmung gesellschaftlicher und individueller Interessen charakteristisch sei. Die kommunistische Verfassungs- und Rechtslehre konkretisiert die materialistisch-kollektivistische Grundposition, indem sie die Einheit von Grundrechten und Grundpflichten behauptet, die Umdeutung der Bürgerrechte von Abwehrrechten in Mitgestaltungsrechte favorisiert und diese unter einen unbedingten Gemeinschaftsvorbehalt stellt. Diese Thesen haben auch in die Texte der Verfassungen der WP-Staaten in unterschiedlichen Wendungen Eingang gefunden. Eine Grundrechtsausübung ist nur in Übereinstimmung mit den staatlichen und gesellschaftlichen Interessen zulässig, die von der herrschenden kommunistischen Partei kraft ihres ideologischen Erkenntnis- und politischen Führungsmonopols bestimmt werden. In der Praxis kann dieser Rahmen je nach politischer Opportunität erweitert oder eingeengt werden. Die Grundrechtskataloge haben im Zuge der Anfang der 60er Jahre einsetzenden Verfassungsreformen zwar eine Aufwertung und länderspezifische Schattierungen erfahren, aber sie halten an dem überkommenen Wertungsschema fest, nach dem die sozial-ökonomischen und kulturellen Grundrechte vor den persönlichen Freiheitsrechten rangieren. Die politischen Mitwirkungsrechte werden stärker als früher betont. Alle Kataloge schließen mit Grundpflichten. Im Vergleich mit den Menschenrechtspakten fällt auf, daß die innerstaatliche Freizügigkeit nur ausnahmsweise und die Ausreisefreiheit nirgends als Bürgerrecht garantiert wird.

Auf der völkerrechtlichen Ebene sind die WP-Staaten mit Hilfe einer recht komplexen Argumentation bestrebt, ihre Grundrechtskonzeption als völkerrechtskonform hinzustellen, den Gehalt der Menschenrechtspakte auf eine allgemeine Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit mit dem Ziel der Förderung der Menschenrechte zu reduzieren und die konkrete Verwirklichung der Menschenrechte als ausschließlich innerstaatliche Angelegenheit erscheinen zu lassen. Diese Auffassung ist unhaltbar. Die Menschenrechtspakte gehen von der Unveräußerlichkeit der Menschenrechte aus, die sich aus der dem Menschen innewohnenden Würde herleiten. Namentlich im Mittelpunkt des IPBPR steht der Schutz des Individuums, dessen Freiheit gegen Gefährdungen durch die Staatsgewalt gesichert werden soll und keinerlei generellem Gemeinschaftsvorbehalt unterliegt. Jenseits aller ideologischen und gesellschaftlich-politischen Systemunterschiede sind die Paktstaaten verpflichtet, die im einzelnen ausformulierten Menschenrechte zu achten. Diese völkerrechtliche Verpflichtung kann von den übrigen Paktstaaten unabhängig davon eingefordert werden, ob sich der Einzelne gegenüber seinem Staat unmittelbar auf eine Paktbestimmung berufen kann. Letztere Frage ist hinsichtlich des IPBPR wohl zu bejahen, wird aber von den WP-Staaten verneint. Obwohl die verfassungsrechtliche Lage vielfach nicht eindeutig ist, kann eine Transformation des

IPBPR in innerstaatliches Recht wahrscheinlich nur für Ungarn angenommen werden.

3. Einschränkungen von Menschenrechten

Anders als Art. 4 IPWSKR, der mit Blick auf das Gemeinschaftsinteresse einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt enthält, ist für den IPBPR die Technik der Einzelvorbehalte charakteristisch: Einschränkungen der von ihm verbürgten Menschenrechte sind nur unter den im jeweiligen Artikel genannten Voraussetzungen zulässig. Diese Voraussetzungen sind in materieller Hinsicht gewiß vielfach recht weit und unbestimmt, wobei namentlich der häufig verwendete Begriff der „öffentlichen Ordnung“ (*ordre public*) unterschiedlichen Auslegungen zugänglich ist. Gleichwohl sind die Einschränkungsmöglichkeiten nicht beliebig und dürfen nicht so weit gehen, daß die Einschränkung die Regel und die Menschenrechtsausübung die Ausnahme wird. In formeller Hinsicht wird durchweg erfordert, daß die Einschränkung „gesetzlich“ (*by law*) vorgesehen werden muß. Auch wenn man nicht unbedingt ein förmliches Parlamentsgesetz verlangen können, so ist doch eine in gehöriger Weise publizierte und inhaltlich bestimmte Rechtsnorm erforderlich, die jedermann die Kenntnisnahme dessen ermöglicht, was verboten und was erlaubt ist.

In diesem Punkte entsprechen die Rechtsordnungen aller WP-Staaten nicht dem formalen Mindeststandard der Menschenrechtspakte. Noch nicht zu beanstanden ist die Abwesenheit eines parlamentarischen Gesetzgebungsmonopols im materiellen Sinne, die zur Folge hat, daß weitaus mehr Menschenrechtseinschränkungen von der Exekutive auf dem Verordnungswege vorgenommen werden als durch den parlamentarischen Gesetzgeber. Völkerrechtswidrig ist erst die Praxis, daß die Einschränkungen tatbestandsmäßig so unbestimmt formuliert sind, daß die Verwirklichung des jeweiligen Menschenrechts praktisch dem freien Ermessen der Verwaltungsbehörden überantwortet wird. Es kommt hinzu, daß die Ausübung des Verwaltungsermessens — teilweise ohne jegliche Rechtsgrundlage — durch unveröffentlichte Verwaltungsvorschriften und Weisungen gesteuert wird und folglich die dem Bürger zugänglichen Rechtsvorschriften keinerlei oder doch nur eine völlig unzulängliche Auskunft über das tatsächliche Ausmaß der praktisierten Menschenrechtsbeschränkungen geben. Diese völkerrechtswidrige Praxis vollzieht sich in den einzelnen Ländern in unterschiedlichen Dimensionen (im größten Umfang vermutlich in der Sowjetunion) und betrifft vor allem diejenigen Freiheitsrechte, die zu politischen Zwecken gebraucht werden können.

Bestimmte Menschenrechte können gemäß Art. 4 IPBPR im Falle eines „öffentlichen Notstandes“ unter gewissen Voraussetzungen und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes außer Kraft gesetzt werden. Aktuell wurde diese außerordentliche Einschränkungsmöglichkeit beim Kriegszustand in Polen, über dessen Verhängung im Dezember 1981, Einschränkung im Dezember 1982 und Aufhebung im Juli 1983 der Generalsekretär der Vereinten Nationen

in korrekter Weise informiert wurde. Unbeschadet der schwer zu beantwortenden Frage, ob die praktische Handhabung des Kriegsrechts und die einzelnen Menschenrechtseingriffe durchweg am Gebot der Verhältnismäßigkeit orientiert waren, läßt sich ein genereller Mißbrauch der völkerrechtlich zulässigen Notstandsbefugnis nicht feststellen. Es steht auf einem anderen Blatt, daß die Ausrufung des Kriegszustandes und die Suspendierung von Grundrechten gegen polnisches Verfassungsrecht verstießen.

4. Verfahrensmäßige Sicherungen der Menschenrechte

Da sich die WP-Staaten weder dem nach Art. 41 IPBPR möglichen Verfahren der Staatenbeschwerde noch dem im Fakultativprotokoll zum IPBPR und in Art. 14 der Rassendiskriminierungskonvention vorgesehenen Verfahren der Individualbeschwerde unterworfen haben und die übrigen Beschwerdeverfahren im Rahmen der Vereinten Nationen für die WP-Staaten bislang von geringer Bedeutung gewesen sind, bleiben auf der völkerrechtlichen Ebene die nach allen drei Konventionen (IPBPR, IPWSKR, Rassendiskriminierungskonvention) obligatorischen Berichtsverfahren die wichtigsten institutionellen Vorkehrungen zur Überwachung eines menschenrechtskonformen Verhaltens der Paktstaaten. Aber auch das Berichtsverfahren nach dem IPBPR vor dem Menschenrechtsausschuß, das die vergleichsweise größte praktische Bedeutung erlangt hat, ist in seiner Wirksamkeit äußerst beschränkt. Die WP-Staaten haben in den Jahren 1977/79 ihre Erstberichte und in der ersten Hälfte der 80er Jahre — mit Ausnahme Bulgariens und Rumäniens — einen Nachfolgebericht vorgelegt. Während der mündlichen Erörterung ihres Berichts sahen sich die Regierungsvertreter mit zum Teil sehr kritischen Fragen einzelner Ausschußmitglieder konfrontiert. Bei allen Unterschieden im Berichts- und Antwortverhalten der einzelnen WP-Staaten ist hierfür die generelle Tendenz charakteristisch, an der Behauptung eines paktkonformen Verhaltens ohne Zugeständnisse festzuhalten, die Darstellung der Menschenrechtssituation ganz überwiegend auf die normative Ebene zu beschränken, die Verwaltungs- und Vollzugsrealität auszublenden und kritische Fragen entweder unter Hinweis auf die unterschiedlichen Menschenrechtskonzeptionen zu unterlaufen oder schlechthin zu ignorieren.

Im innerstaatlichen Bereich ist ein spezifischer Grundrechtsschutz unbekannt. Der Einzelne könnte nur den Versuch unternehmen, im Rahmen der in den einzelnen WP-Staaten in sehr unterschiedlichem Umfang vorhandenen Möglichkeiten eines Rechtsschutzes gegenüber der öffentlichen Gewalt mit der Behauptung einer Grundrechtsverletzung Gehör zu finden. Seine Erfolgchancen wären minimal. In der Gerichts- und Verwaltungspraxis spielen weder die völkerrechtlich garantierten Menschenrechte noch die verfassungsrechtlich gewährten Bürgerrechte eine rechtserhebliche Rolle.

II. Einzelne Menschenrechte

1. Allgemeines

Die Lage im jeweiligen Schutzbereich der ausgewählten neun Menschenrechte und Menschenrechtskomplexe stellt sich zwar unterschiedlich dar, ist aber insgesamt unbefriedigend. Die Einzelheiten ihrer völkerrechtlichen Einschätzung können in den einzelnen Abschnitten des Kapitels IV. unter dem Gliederungspunkt „Bewertung“ nachgelesen werden. Bei einer Gesamtschau fällt auf, daß die Völkerrechtsverstöße um so stärker zunehmen, je mehr die freie Ausübung des Menschenrechts den Bestand einer kommunistischen Einparteiherrschaft und deren Systemideologie gefährden könnte. Umgekehrt ruft die menschenrechtliche Lage um so weniger völkerrechtliche Bedenken hervor, je mehr das Menschenrecht einen rein persönlichen Lebensbereich zu schützen berufen ist. Die potentielle politische Relevanz des jeweiligen Menschenrechts und nicht seine völkerrechtliche Normierung ist das Kriterium, an dem das Verhalten der WP-Staaten hauptsächlich orientiert ist. Allerdings stellt sich die politische Relevanz einiger Menschenrechte in den einzelnen WP-Staaten aus landesspezifischen Gründen unterschiedlich dar. Dies macht manchmal auch eine tendenzielle Gesamtbewertung unmöglich und zwingt von vornherein zu einer ländermäßigen Differenzierung.

2. Wahlrecht

Das Wahlrecht ist das einzige Menschenrecht, das von Natur aus ausschließlich auf einen politischen Zweck angelegt ist, nämlich auf die individuelle Entscheidung zwischen programmatischen und persönlichen Alternativen bei der Bestellung der Volksvertreter. In Ermangelung derartiger Alternativen handelt es sich schon begrifflich nicht um „echte“ Wahlen, zu deren Abhaltung die WP-Staaten gemäß Art. 25 lit. b IPBPR verpflichtet sind. Da eine Alternative zum Programm der herrschenden kommunistischen Partei in keinem WP-Staat vorhanden ist und erste Ansätze zu einer personellen Alternative nur in Ungarn erkennbar sind, wird das Wahlrecht den Bürgern aller WP-Staaten in völkerrechtswidriger Weise vorenthalten. Die bis auf **Ungarn** regelmäßigen Verstöße gegen das Gebot der geheimen Stimmabgabe, durch die allein schon die freie Äußerung des Wählerwillens beeinträchtigt wird, stellen weitere Verletzungen des Art. 25 lit. b dar. Daß die gesetzliche Ausgestaltung des aktiven Wahlrechts den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichheit entspricht und das Gebot der Periodizität der Parlamentswahlen von geringen Ausnahmen abgesehen (**Bulgarien** 1970/71, **Polen** 1984/85) beachtet wird, ist unter diesen Umständen praktisch belanglos.

3. Meinungs- und Informationsfreiheit

Die in Art. 19 IPBPR umfassend geschützte und durch zahlreiche internationale Vereinbarungen zur Förderung des freien grenzüberschreitenden Informationsflusses zusätzlich gestärkte Meinungs- und Informa-

tionsfreiheit wird von den WP-Staaten fast ausschließlich in ihrer politischen Funktionalität gesehen. Ihre Ausübung steht unter dem politisch-ideologischen Generalvorbehalt der von der kommunistischen Partei konkretisierten gesellschaftlichen Zweckbestimmung. Dieser Vorbehalt erfährt in differenzierter Weise eine institutionelle Absicherung. Das gesamte Medienwesen wird in öffentlicher Regie betrieben, d. h. die Trägerschaft von Presse, Rundfunk, Fernsehen und Nachrichtenagenturen ist planmäßig auf Partei, Staat und gesellschaftliche Organisationen aufgeteilt und Einzelpersonen sowie privaten Vereinigungen prinzipiell nicht zugänglich. Sofern die Pressegesetze eine private Herausgeber- und Verlegertätigkeit möglich erscheinen lassen, ist diese von einer staatlichen Genehmigung abhängig, deren Erteilung im freien Ermessen der Behörden steht. Die inhaltliche Systemkonformität wird durch einen differenzierten Kontrollmechanismus gesichert, dessen institutionelle Ausgestaltung und praktische Handhabung länderspezifische Unterschiede mit der Folge aufweisen, daß die Bandbreite der zugelassenen Meinungsäußerungen zum Teil erheblich variiert. Die Selbstzensur der in einem strengen Selektionsverfahren zugelassenen Journalisten und die letztinstanzliche Anleitung des gesamten Medienwesens durch die zuständigen Parteiorgane sind die Grundpfeiler dieses Kontrollmechanismus, während die rechtlich nur lückenhaft geregelte und im einzelnen schwer durchschaubare Vorzensur im formellen Sinne eine länderspezifische sehr unterschiedliche, insgesamt aber wohl ergänzende Rolle zu spielen scheint. In den meisten Ländern kommen restriktive Überwachungsvorschriften bezüglich Produktion, Herstellung und Gebrauch von Vervielfältigungsapparaten und ähnlichen Geräten hinzu. Diese Gesamtstruktur des Medienwesens läßt sich unter Berufung auf die „öffentliche Ordnung“ nicht mehr rechtfertigen. Indem sie die freie individuelle Betätigung zur Ausnahme macht, erhebt sie die Einschränkung der Meinungs- und Informationsfreiheit zur Regel und verstößt gegen Art. 19 IPBPR.

Aus dem gleichen Grunde sind im Bereiche des grenzüberschreitenden Informationsflusses die in Rechtsnormen enthaltenen oder tatsächlich praktizierten generellen Verbote beim Bezug ausländischer Druckerzeugnisse (**Sowjetunion**, **DDR**, **Tschechoslowakei**, **Rumänien**) und die vornehmlich von der Sowjetunion, aber auch von anderen WP-Staaten mit wechselnder Intensität vorgenommenen Störmaßnahmen gegen ausländische Rundfunksender völkerrechtswidrig und verstoßen zudem gegen den Geist des KSZE-Prozesses und verschiedener internationaler Mediendokumente.

Ganz allgemein und so auch im Bereich individueller Meinungsäußerungen wird die Meinungs- und Informationsfreiheit durch Vorschriften des Strafrechts beschränkt, die kritische Äußerungen über die bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung als „antisowjetische Agitation und Propaganda“ (**UdSSR**), „staatsfeindliche Hetze“ (**DDR**) u. ä. unter möglicherweise sehr hohe Freiheitsstrafen stellen. Unbeschadet der länderspezifischen sehr unterschiedlichen Strafpraxis sind völkerrechtlich die Unbestimmtheit und Uferlo-

sigkeit der Straftatbestände sowie die Unkalkulierbarkeit der zu erwartenden Strafen zu beanstanden, die das Ausmaß der zulässigen Meinungsfreiheit in das Ermessen der Strafverfolgungsbehörden stellen. Die außerrechtlichen Diskriminierungen und Verfolgungsmaßnahmen wegen Meinungsäußerungen sind schon in Ermangelung einer gesetzlichen Grundlage völkerrechtswidrig.

4. Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit

Die Lage auf dem Gebiete der Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit stellt sich ähnlich dar. Der politisch-ideologische Generalvorbehalt der gesellschaftlichen Zweckbestimmung erfährt eine der spezifischen Eigenart des jeweiligen Menschenrechts entsprechende institutionelle Ausgestaltung.

Im Schutzbereich der durch Art. 22 IPBPR umfassend gewährleisteten Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit haben die WP-Staaten ein in sich geschlossenes System parteigelenkter gesellschaftlicher Organisationen errichtet, deren eigenständiger Handlungsspielraum zwar unterschiedlich bemessen, aber prinzipiell beschränkt und funktionsgebunden ist. Die Gründung privater Vereinigungen bedarf der staatlichen Genehmigung oder Registrierung, deren Erteilung bzw. Vornahme entweder schon kraft Gesetzes in das Ermessen der Verwaltungsbehörden gestellt ist oder von der Abwesenheit so unbestimmt formulierter Versagungsgründe abhängig gemacht wird, daß die Entscheidung praktisch auf eine Ermessensausübung hinausläuft. Eine gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsentscheidungen ist nur und erst seit kurzem in Ungarn möglich. Da als Regel ein prinzipielles Vereinigungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt besteht, wird die Vereinigungsfreiheit zur Ausnahme, was unter Berufung auf die „öffentliche Ordnung“ nicht mehr gerechtfertigt werden kann und folglich gegen Art. 22 IPBPR verstößt.

Die Gewerkschaften bilden einen festen Bestandteil des geschlossenen Systems gesellschaftlicher Organisationen. Die Mitgliedschaft in ihnen beruht auf zumindest sozialem Druck. Den Gewerkschaften sind verschiedene Aufgaben auf dem Gebiete des Arbeits-, Betriebsverfassungs- und Sozialversicherungsrechts, bei der sozialen und kulturellen Betreuung der Arbeitnehmer sowie bei deren Veranlassung zur Leistungssteigerung zugewiesen, denen sie weitgehend in Formen der mittelbaren Staatsverwaltung nachkommen. Die eigenständige Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen ist nur in engen, wenn auch länderspezifischen Grenzen möglich. Ein Streikrecht ist nicht vorhanden. Die Gründung freier Gewerkschaften wird nicht zugelassen, wie es das Verbot der Solidarność in **Polen** und die Zerschlagung der SMOT in der **Sowjetunion** und der SLOMR in **Rumänien** mit polizeilichen und strafrechtlichen Mitteln zeigen. Unter diesen Umständen ist eine Koalitionsfreiheit schlechthin nicht vorhanden, was eine eklatante Verletzung des Art. 22 IPBPR, des Art. 8 IPWSKR und des ILO-Abkommens Nr. 87 vom 9.7.1948 darstellt.

Die durch Art. 21 IPBPR geschützte Versammlungsfreiheit entbehrt weitgehend der rechtlichen Ausgestaltung. Nur in der **Tschechoslowakei**, in **Polen** und in der **DDR** bestehen spezielle Versammlungsregelungen, die zumindest öffentliche Versammlungen an eine Genehmigungs- oder Anmeldepflicht binden und Spontanversammlungen als rechtswidrig erscheinen lassen. Unbeschadet dieser Regelungen ergibt sich die praktisch wichtigste Einschränkung der Versammlungsfreiheit aus der polizeirechtlichen Generalklausel, die es den Organen der inneren Sicherheit anheimstellt, nach politischen Opportunitäts Gesichtspunkten zum „Schutze der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ gegen Versammlungen einzuschreiten. Die Polizeipraxis ist länderspezifisch unterschiedlich und unterliegt zeitlichen Schwankungen. Besonders rigoros ist sie in der **Sowjetunion**, in der **Tschechoslowakei** und in der **DDR**, während sie in **Polen** äußerst schwankend und in **Ungarn** grundsätzlich eher großzügig ist. Die offiziell veranstalteten Versammlungen für systemkonforme Zwecke fallen natürlich in eine andere Kategorie. Ihre amtliche Förderung tangiert die Versammlungsfreiheit insofern, als die Bürger unter Hinweis auf ihre Pflichten als Mitglied einer gesellschaftlichen Organisation oder auf andere Weise zu einer Teilnahme genötigt werden. Insgesamt steht die Handhabung des Versammlungswesens im Widerspruch zu Art. 21 IPBPR, da sie über die unter dem Gesichtspunkt der „öffentlichen Ordnung“ legitimen Einschränkungen hinaus die positive wie die negative Versammlungsfreiheit vollständig politischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen unterwirft.

Die Versammlungs-, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit werden schließlich durch Vorschriften des Strafrechts beschränkt, die den Strafverfolgungsbehörden praktisch freie Hand lassen. Wie bei der Meinungs- und Informationsfreiheit sind diese Einschränkungen wegen ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit völkerrechtswidrig.

5. Religionsfreiheit

Die Lage im Bereiche der facettenreichen, durch Art. 18 IPBPR in ihren individualrechtlichen wie kollektivrechtlichen Bezügen als umfassende Weltanschauungsfreiheit geschützten Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit ist äußerst komplex und durch die landesspezifischen Konfessionsstrukturen und Traditionen bedingt. An sich widerspricht die Religionsfreiheit der atheistischen Systemideologie, aber die realen Gegebenheiten nötigen die kommunistischen Partei- und Staatsführungen vielfach zu pragmatischen Kompromissen.

In individualrechtlicher Hinsicht verstoßen alle WP-Staaten gegen das schrankenlos geltende völkerrechtliche Verbot, Zwang in Angelegenheiten der persönlichen Religionsentscheidung (forum internum) auszuüben, indem sie Anhänger von Religionsgemeinschaften in weiten Teilen des Berufslebens benachteiligen und eine zum Teil massive atheistisch-antireligiöse Propaganda betreiben. Die Beschränkungen der privaten Religionsausübung überschreiten das völkerrechtlich zulässige Maß mit Sicherheit

nur in der Sowjetunion, wo u. a. schon die Hausandacht in privaten Wohnungen der staatlichen Erlaubnis bedarf, deren Erteilung eine freie Ermessensentscheidung darstellt. Die religiöse Kindererziehung wird in der Regel geduldet, obgleich sie — bis auf **Polen** — den gesetzlich normierten weltanschaulichen Bindungen des elterlichen Erziehungsrechts an sich zuwiderläuft.

In kollektivrechtlicher Hinsicht ist die Lage der Religionsgemeinschaften differenziert zu beurteilen. Die etablierten Kirchen haben in unterschiedlicher Weise eine amtliche Anerkennung erfahren, während die Gründung neuer Religionsgemeinschaften ausnahmslos dem Konzessionssystem unterliegt. Die Anhänger der nicht zugelassenen Religionsgemeinschaften werden verfolgt; mit der Ausnahme der **DDR** und **Ungarns** kommt es aber immer wieder auch zu Verfolgungen von Anhängern anerkannter Religionsgemeinschaften. Dies verstößt unzweifelhaft gegen geltendes Völkerrecht. Mit Ausnahme der **DDR** werden die leitenden Kirchenämter mit staatlicher Zustimmung besetzt, unterliegen die meisten oder alle Aktivitäten der Religionsgemeinschaften, die über die alltäglichen Geschäfte hinausgehen, einem staatlichen Genehmigungsvorbehalt, sofern sie nicht überhaupt verboten sind. Schon weil die Erteilung der Genehmigungen — mit Ausnahme **Polens** — in das freie Ermessen der Behörden gestellt ist, überschreitet das Ausmaß der Staatsaufsicht die Grenzen, in denen nach Art. 18 Abs. 3 IPBPR Einschränkungen zum Schutze bestimmter Gemeinschaftsgüter zulässig sind.

Erst recht gilt dies für die **Tschechoslowakei**, wo die Staatsaufsicht über das kirchliche Personal-, Finanz-, Wirtschafts-, Ausbildungs- und Publikationswesen zu einer partiellen Inkorporierung der Kirchen in die Staatsorganisation gesteigert ist. Im übrigen ist die Praxis variabel. In der **DDR** und in **Polen**, mit größeren Einschränkungen auch in **Ungarn** verfügen die Kirchen über eine weitgehende Autonomie. Hier werden die meisten praktischen Probleme der kollektiven Religionsfreiheit im Dialog zwischen Staats- und Kirchenführung geregelt. In den übrigen Ländern hat sich die Lage der Religionsgemeinschaften im Berichtszeitraum eher verschlechtert. Hier verstoßen die Verbote des kirchlichen Religionsunterrichts, der karitativen Arbeit von Religionsgemeinschaften und — allein in der **Sowjetunion** — aller religiös motivierten Laienaktivitäten in den Gemeinden gegen das Völkerrecht.

6. Menschenrechte im Strafverfahren und Strafvollzug

Der IPBPR enthält zahlreiche Schutzbestimmungen zugunsten des Beschuldigten und Verurteilten (Art. 6, 7, 9, 10, 14, 15), die zwar nicht primär von politischer Relevanz sind, aber von Diktaturen im Einzelfall vielfach als lästige Einschränkungen ihrer angemessenen Handlungsfreiheit empfunden werden. Dies gilt vor allem für den Umgang mit Systemkritikern.

Bezüglich der im Bericht behandelten Menschenrechte im Strafverfahren und Strafvollzug ergeben

sich in zwei Punkten grundsätzliche völkerrechtliche Bedenken. Der erste betrifft das Recht auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 14 Abs. 1 Satz 2). Die Richter werden nur in **Ungarn** und **Polen** auf Lebenszeit ernannt, während sie in allen übrigen Ländern auf eine recht kurze Amtsperiode gewählt werden und zudem vorzeitig abberufen werden können. Das Nichtvorhandensein der persönlichen Unabhängigkeit kann hier zu einer starken sachlichen Abhängigkeit von den jeweiligen Parteinstanzen führen, die auf die Richterwahlen entscheidenden Einfluß nehmen. Eingriffe der Parteinstanzen in die Rechtsprechung kommen immer wieder vor, auch wenn sie von der zentralen Parteiführung nicht durchweg gebilligt werden. Die allgemeine Verpflichtung der Rechtsprechung auf die Parteilichkeit im Rahmen der „sozialistischen Gesetzmäßigkeit“ ist hingegen systemkonform. Die ausgeprägten Aufsichts- und Anleitungsbefugnisse, die in allen WP-Staaten den Obersten Gerichten und teilweise den Justizministerien zustehen, bewegen sich am Rande dessen, was völkerrechtlich noch vertretbar ist. Das zweite Bedenken richtet sich auf die Einhaltung des in Art. 15 Abs. 1 normierten Verbots der Bestrafung ohne Strafbarkeit zur Zeit der Tat. Eindeutige Verstöße gegen das Rückwirkungsverbot scheinen zwar in allen WP-Staaten jedenfalls grundsätzlich der Vergangenheit anzugehören. Aber dem Verbot der unbestimmten Straftatbestände wird die Strafgesetzgebung der WP-Staaten auch heute noch nicht gerecht. Namentlich im politischen Strafrecht, aber auch an anderen Stellen finden sich zahlreiche „Gummiparagraphen“, die die Strafbarkeit einer Verhaltensweise dem Gericht praktisch freistellen und deshalb völkerrechtswidrig sind.

Teils grundsätzlicher, teils einzelfallbezogener Natur sind die Bedenken, die das in Art. 14 Abs. 3 in zahlreichen verfahrensrechtlichen Mindestgarantien ausgeformte Recht auf Verteidigung betreffen. Die diesbezüglichen Vorschriften der Strafprozeßordnungen sind überall recht restriktiv angelegt. Ob ihre generelle, in der **Sowjetunion** und **Bulgarien** aber besonders ausgeprägte Tendenz, den Zeitpunkt der Zulassung eines Verteidigers möglichst weit hinauszuschieben, mit den Anforderungen des Völkerrechts noch übereinstimmt, mag ebenso unterschiedlich beurteilt werden wie die Völkerrechtskonformität der gesetzgeberischen Reduzierung anderer „Mindestgarantien“ auf ein Minimum. Einzelfälle einer über das gesetzliche Maß hinausgehenden tatsächlichen Behinderung der Verteidigung kommen vor und sind eindeutig völkerrechtswidrig.

In bezug auf den Anspruch auf ein öffentliches Gerichtsverfahren (Art. 14 Abs. 1 Satz 2) und das Verbot einer willkürlichen Verhaftung (Art. 9 Abs. 1 Satz 2) und Verurteilung (Art. 14 Abs. 2) entspricht die Rechtsordnung der WP-Staaten im wesentlichen dem IPBPR. In der Praxis kommen aber in unterschiedlichem Ausmaß überall Verletzungen der einschlägigen Rechtsvorschriften vor, die auch gegen das Völkerrecht verstoßen. Am häufigsten wird über derartige Fälle aus der **Sowjetunion** berichtet.

Berichte über Methoden zur Erlangung von Geständnissen, Haftbedingungen, Disziplinarstrafen gegenüber Häftlingen und Verhaltensweisen des Gefäng-

nispersonals, die als Folter oder unmenschliche Behandlung im Sinne der Art. 7 und 10 Abs. 1 zu qualifizieren und deshalb völkerrechtswidrig sind, liegen in unterschiedlicher Zahl aus allen WP-Staaten vor. Von der völkerrechtlich generell bedenklichen Menschenrechtssituation im Strafvollzug macht nur Ungarn eine Ausnahme.

7. Freizügigkeit

Art. 12 IPBPR schützt die Freizügigkeit in ihrer innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Dimension.

Die innerstaatliche Freizügigkeit unterliegt verschiedenen Reglementierungen, die das völkerrechtlich zulässige Maß zum Teil überschreiten, weil sie unter dem Gesichtspunkt der „öffentlichen Ordnung“ oder der „nationalen Sicherheit“ nicht mehr zu rechtfertigen sind. Dies gilt vor allem für das traditionelle System der Inlandspässe in der **Sowjetunion**, das praktisch auf ein Verbot des Wohnsitzwechsels mit Erlaubnisvorbehalt hinausläuft. Die polizeiliche Praxis wird überwiegend durch unveröffentlichte Verwaltungsvorschriften und Anweisungen gesteuert und ist schon aus diesem Grunde völkerrechtswidrig. Die speziellen Freizügigkeitsbeschränkungen, die auf Grund von Geheimvorschriften gegenüber den Sowjetdeutschen, den Krimtataren und wohl auch den Kolchosbauern praktiziert werden, verstoßen zugleich gegen den Gleichheitssatz und spezielle Diskriminierungsverbote. Das in **Rumänien** 1978 eingeführte grundsätzliche Verbot eines Aufenthaltswechsels von mehr als fünf Tagen ist ebenfalls völkerrechtswidrig. Im übrigen kommt es unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit auf das Ausmaß der Freizügigkeitsbeschränkungen an. Dies gilt für die Freizügigkeitsbeschränkungen in Grenzgebieten und Sperrzonen, die besonderen Freizügigkeitsbeschränkungen für Ausländer (insb. Sowjetunion), die in der **Sowjetunion**, **Rumänien** und **Bulgarien** bestehenden Zugangsbeschränkungen für zahlreiche Städte und die administrativ-präventiven Aufenthaltsbeschränkungen, sofern sie — wie in einigen WP-Staaten üblich — als Mittel politischer Verfolgung eingesetzt werden.

Auf dem Gebiete der grenzüberschreitenden Freizügigkeit, die im einzelnen die Ausreise-, Auswanderungs- und Rückreisefreiheit umfaßt, ist die Lage generell völkerrechtswidrig. Die Umkehr der Regel-Ausnahme-Verhältnisses, die die Gestattung der Ausreise letztlich von einer in das Ermessen der Verwaltungsbehörden gestellten Erlaubnis abhängig macht, verstößt schon im Ansatz gegen Art. 12 Abs. 2 IPBPR. Die Verwaltungspraxis selbst ist in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Während sie in **Ungarn** und **Polen** vergleichsweise großzügig ist, sind die Restriktionen in allen anderen Ländern unerträglich. Dies gilt namentlich für die Auswanderung, deren Genehmigung grundsätzlich nur dann in Erwägung gezogen wird, wenn besondere Gründe geltend gemacht werden. Von ihnen spielt die Familienzusammenführung die praktisch wichtigste Rolle, die vor allem Angehörigen bestimmter Volksgruppen (insb. Deutsche und Sowjetjuden) zugute kommt. Völkerrechtswidrig sind auch die meisten Vorkehrungen,

mit denen die völkerrechtswidrigen Einschränkungen der grenzüberschreitenden Freizügigkeit gesichert werden: lebensbedrohende Grenzsicherungsanlagen, Schußwaffengebrauch gegenüber Flüchtlingen, unangemessen hohe Strafandrohungen für „illegalen Grenzübertritt“ und „illegales Verbleiben im Ausland“. Die Rückreisefreiheit wird dann verletzt, wenn die Staatsangehörigkeit aus politischen Gründen aberkannt wird, um Systemkritiker auszuweisen oder an der Rückkehr von einem zeitweiligen Auslandsaufenthalt zu hindern. Derartige Mißbräuche sind am häufigsten für die **Sowjetunion** und die **Tschechoslowakei** zu registrieren. Die länderspezifisch sehr unterschiedlich gehandhabten Einreisebeschränkungen für Aussiedler, Auswanderer, Flüchtlinge und sonstige Emigranten sind hingegen in der Regel völkerrechtlich nicht zu beanstanden.

8. Ehe und Familie

Der durch Art. 23 IPBPR und Art. 10 IPWSKR völkerrechtlich gebotene Schutz von Ehe und Familie wirft innerstaatlich kaum Probleme auf. Um so mehr Probleme tauchen bei Auslandsberührungen auf, wenn etwa Personen aus verschiedenen Staaten die Ehe miteinander eingehen wollen oder Familien getrennt sind. Diese Probleme stehen in engem Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Freizügigkeit. Wie gerade dargelegt, entspricht die menschenrechtliche Lage in den WP-Staaten wegen Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 2 IPBPR insofern schon generell nicht den Anforderungen des Völkerrechts, als Inländern die Ausreise nur nach Ermessen gestattet wird. Wenn durch die Verweigerung der Ausreisegenehmigung, durch Pressionen auf den Ausreisewilligen oder durch eine für den Antragsteller unzumutbar beschwerliche Gestaltung des Genehmigungsverfahrens die beabsichtigte Eheschließung behindert oder die Einheit der Familie beeinträchtigt wird, liegt ein zusätzlicher Verstoß gegen Art. 23 IPBPR und Art. 10 Nr. 1 IPWSKR vor. Eine auch im Sinne der Ehe- und Familienfeindlichkeit völkerrechtswidrige Verwaltungspraxis ist namentlich für die **Sowjetunion** und **Rumänien**, aber auch für die **DDR**, ferner — wenngleich abgeschwächt — für **Polen**, die **Tschechoslowakei** und **Bulgarien** kennzeichnend. Da Ausländer nach dem Völkerrecht keinen Anspruch auf Einreise haben, können die vergleichsweise wenigen Fälle einer Einreiseverweigerung nur unter dem Gesichtspunkt der Ehe- und Familienfeindlichkeit völkerrechtswidrig sein. Dies wird am ehesten bei beabsichtigten Eheschließungen in der Sowjetunion relevant. Eine eindeutige Verletzung des Art. 23 Abs. 2 IPBPR stellt die Genehmigungsbedürftigkeit der Eheschließung mit einem Ausländer nach dem Recht der **DDR**, **Rumäniens** und der **Tschechoslowakei** insofern dar, als die Entscheidung in das freie Ermessen der zuständigen Behörde gestellt ist.

Neben dem völkerrechtlich sowieso schon Gebotenen sind die zahlreichen KSZE-Absprachen über die Erleichterung von Eheschließungen mit Ausländern, Familienzusammenführung und Familienbesuchsreisen zu nennen, die hauptsächlich in der Schlußakte von Helsinki (1975) und im Abschließenden Dokument von Madrid (1983) enthalten sind. Bilaterale Verträge

und Absprachen der Bundesrepublik Deutschland mit der DDR, Polen, der Tschechoslowakei, der Sowjetunion und Rumänien im Interesse der dort lebenden Deutschen kommen hinzu. Eine große Bedeutung kam zeitweise auch dem türkisch-bulgarischen Ausiedlungsvertrag von 1968 zu. Im Ergebnis dieser Bemühungen hat sich die Gesamtlage unzweifelhaft gebessert, mag auch dieser Prozeß durch zum Teil erhebliche Rückschläge belastet sein, die Verwaltungspraxis der meisten WP-Staaten nach wie vor zu gravierenden Beanstandungen Anlaß geben und das Entgegenkommen einiger Länder mit wirtschaftlichen Gegenleistungen erkaufte werden müssen.

9. Minderheitenschutz

Die tragenden Säulen des völkerrechtlich gebotenen Minderheitenschutzes sind das auf breiter Basis abgesicherte individuelle und kollektive Diskriminierungsverbot, die Genozid-Konvention von 1948 und vor allem Art. 27 IPBPR, der mit den Rechten auf Kulturpflege und auf Gebrauch der Muttersprache die wichtigsten Aspekte eines positiven Minderheitenschutzes anspricht. Allerdings sind diese Aspekte insgesamt doch nur sehr bescheiden entwickelt. Dies ist der Grund dafür, daß die in vielen WP-Staaten sehr unbefriedigende Lage ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten nur in engen Grenzen als völkerrechtswidrig gewertet werden kann. Dies gilt etwa für das nationalitätenpolitische Kardinalproblem des Gebrauchs der Muttersprache. Der völkerrechtliche Schutz ist auf die in allen WP-Staaten unproblematische Privatsphäre beschränkt und erstreckt sich nicht auf den Gebrauch der Muttersprache im Verkehr mit Behörden und Gerichten und das minderheitensprachliche Schulwesen. Erhebliche Schwierigkeiten bereitet die Bestimmung der völkerrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der minoritären Kulturpflege. Ein eindeutig völkerrechtswidriges Verhalten wird man in diesem Punkte wohl bei keinem WP-Staat feststellen können.

Völkerrechtswidrig ist gewiß das Leugnen des Vorhandenseins einer existenten Minderheit, weil damit zwangsläufig eine die Minderheit in ihrem Bestand bedrohende Assimilierungspolitik einhergeht. Aus diesem Grunde verstoßen gegen Art. 27 IPBPR die langjährige Einstellung der Volksrepublik **Polen** zumindest zu ihrer deutschen Minderheit und die neuerliche Haltung der Volksrepublik **Bulgarien** gegenüber ihrer türkischen Minderheit. Im letzteren Falle stellt sich sogar die Frage, ob die 1985 kulminierende Kampagne zur Zwangsbulgarisierung der Türken, bei der es u. a. zu Mißhandlungen und Tötungen gekommen ist, nicht schon den Tatbestand des Völkermordes im Sinne von Art. II der Genozid-Konvention erfüllt hat. Ohne die Existenz von Minderheiten ausdrücklich zu leugnen, betreibt auch **Rumänien** eine — hauptsächlich gegen die ungarische, aber auch gegen die deutsche Volksgruppe gerichtete — nationalistische Assimilierungspolitik, die völkerrechtlich nicht hinnehmbar ist. Die **Sowjetunion** kennt von ihrem Selbstverständnis als Vielvölkerstaat her keine Minderheiten, obwohl die Partei- und Staatsführung traditionell eine Russifizierungspolitik wechselnder In-

tensität betreibt, als ob die Großrussen die Staatsnation wären. Eine Lösung des Nationalitätenproblems ist aus prinzipiellen Gründen immer nur auf der Grundlage des Territorialprinzips (nationale Gebiets-einheiten nach den Prinzipien des Föderalismus und der abgestuften Territorialautonomie) versucht worden, das Volksgruppen in Streusiedlung von vornherein benachteiligt. Diese Nachteile treffen von den größeren Volksgruppen (über eine Million Angehörige) vornehmlich die Deutschen, Juden und Polen, aber auch die Tataren und Mordwinen. Völkerrechtswidrig sind jedenfalls die besonderen Freizügigkeitsbeschränkungen, denen die Sowjetdeutschen und die Krimtataren unterliegen, da sie gegen das kollektive Diskriminierungsverbot verstoßen.

Positiv hervorzuheben sind die minderheitenfördernde Nationalitätenpolitik **Ungarns** und die Behandlung der kleinen sorbischen Volksgruppe in der **DDR**. Freilich ist hier das Nationalitätenproblem aus quantitativen Gründen von untergeordneter Bedeutung.

10. Rechtsschutz gegenüber der öffentlichen Gewalt

Die Realität der materiellrechtlich verbürgten Menschenrechte hängt in hohem Maße von ihrer verfahrensmäßigen Durchsetzbarkeit ab. Aus diesem Grunde verpflichtet Art. 2 Abs. 3 IPBPR die Paktstaaten, ihren Herrschaftsunterworfenen ein wirksames Beschwerdeverfahren zur Verfügung zu stellen, in dem Menschenrechtsverletzungen gerügt und behoben werden können. Die in allen WP-Staaten vorhandenen Möglichkeiten von Eingaben, verwaltungsin-ternen Beschwerden und der staatsanwaltschaftlichen Gesetzmäßigkeitsaufsicht genügen diesen Anforderungen noch nicht, mögen sie auch eine nützliche Ergänzungsfunktion erfüllen.

Das wirksamste Beschwerdesystem stellt auch in völkerrechtlicher Sicht der gerichtliche Rechtsschutz dar, dessen Umfang in den einzelnen WP-Staaten zwar erheblich divergiert, aber gerade auf dem Gebiete der im IPBPR verbürgten Freiheitsrechte erhebliche Lücken aufweist oder gar nicht vorhanden ist. Die WP-Staaten sind völkerrechtlich zwar nicht zur Gewährleistung eines lückenlosen gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes, aber doch zu seinem Ausbau verpflichtet. Unter diesem Gesichtspunkt ist **Polen** und **Ungarn**, aber auch **Bulgarien** und in bezug auf die allerjüngste Zeit der **Sowjetunion** zu bescheinigen, daß sie im Berichtszeitraum einen beachtlichen Fortschritt erzielt haben. **Polen** hat 1985 sogar eine Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt, die dem Schutz der Menschenrechte mittelbar zugute kommen kann. Auf der anderen Seite widerspricht die in Rumänien zu beobachtende rückläufige Entwicklung der gerichtlichen Rechtsschutzpraxis den Anforderungen des IPBPR. Eindeutig völkerrechtswidrig ist die Situation in der **DDR** und der **Tschechoslowakei**, wo dem Bürger jeglicher gerichtlicher Verwaltungsrechtsschutz beharrlich verweigert wird.

Die Staatshaftung für rechtswidriges Verwaltungshandeln ist vom Völkerrecht nicht geboten, aber im

Gesamtzusammenhang eines wirksamen Beschwerdesystems doch beachtlich. Insofern ist positiv zu vermerken, daß sie in allen WP-Staaten anerkannt ist, mag auch ihre praktische Wirksamkeit für einige Länder angezweifelt werden. Die Regelungen über die Entschädigung bei unrechtmäßiger Festnahme und Haft entsprechen — bis auf Bulgarien — überall den Anforderungen des Art. 9 Abs. 5 IPBPR.

III. Einzelne Länder

1. Allgemeines

Die Lage der Menschenrechte weist im Vergleich der einzelnen WP-Staaten untereinander zum Teil beträchtliche Unterschiede auf. Dies ist einerseits durch das politische System bedingt, das zwar überall eine dem Ausschließkeitsanspruch des Marxismus-Leninismus verpflichtete Diktatur der kommunistischen Partei darstellt; aber sowohl die Interpretation der Systemideologie als auch die Herrschaftsausübung können mehr oder minder rigoros erfolgen. Andererseits ist der traditionelle Entwicklungsstand der Rechtsstaatlichkeit und der politischen Kultur von Bedeutung. Diese weist aus historischen Gründen — grob gesprochen — ein West-Ost- und ein Nord-Süd-Gefälle auf. Diese beiden wichtigsten Bestimmungsfaktoren sind keineswegs deckungsgleich und werden in ihren Auswirkungen zudem durch landesspezifische Besonderheiten vornehmlich ethnischer und religiöser Art beeinflußt.

Es dürfte kaum möglich sein, eine am Maßstab der Völkerrechtskonformität oder -widrigkeit orientierte positive bzw. negative Rangordnung der Länder aufzustellen. Denn die Abstufungen sind vielgestaltig und überschneiden sich zum Teil: Ein Land kann bei einem Menschenrecht besonders „gut“ und bei einem anderen besonders „schlecht“ abschneiden. Ganz allgemein kann nur so viel ausgesagt werden, daß die Verhältnisse in **Ungarn** und — mit einem gewissen Abstand — in **Polen** von der völkerrechtlich gebotenen Lage weit weniger entfernt sind als die Zustände in der Mehrheit der WP-Staaten. Um den Anschein einer Rangordnung zu vermeiden, behandelt die folgende Kurzübersicht die einzelnen Länder in alphabetischer Reihenfolge. Schon aus Raumgründen werden dabei nur die Besonderheiten hervorgehoben, die vom „WP-Standard“ positiv oder negativ abweichen.

2. Bulgarien

Trotz einer gewissen Auflockerung des repressiven innenpolitischen Kurses im Verlaufe der letzten Jahre kann von einer Gewährleistung der politisch relevanten Freiheitsrechte keine Rede sein. Gegen die wenig in Erscheinung getretenen Systemkritiker wird mit großer Härte vorgegangen, wobei neben einer strafrechtlichen Verfolgung auch administrativ-präventive Freizügigkeitsbeschränkungen (Polizeiaufsicht; Verbot, den Wohnsitz zu verlassen; seit 1983 auch Zwangsansiedlung = Verbannung) angewandt werden. Über Menschenrechtsverletzungen im Strafver-

fahren und Strafvollzug wird immer wieder berichtet.

Die Tragweite des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes ist insgesamt bescheiden, die Entwicklungstendenz ist indessen positiv. In der Praxis spielen die Klagen auf Erteilung von Zuzugsgenehmigungen, die für die Wohnsitznahme in ca. 115 Städten erforderlich sind, die größte Rolle. Die Völkerrechtskonformität dieser Beschränkung der innerstaatlichen Freizügigkeit zu Zwecken der Raumordnung, Wirtschaftsplanung und Arbeitskräfte lenkung ist zweifelhaft. Die Regelung der Entschädigung bei unrechtmäßiger Festnahme und Haft widerspricht Art. 9 Abs. 5 IPBPR insofern, als nach allgemeinen Staatshaftungsgrundsätzen neben der Rechtswidrigkeit des Freiheitsentzugs auch ein Verschulden des Staatsfunktionärs verlangt wird.

Den dunkelsten Punkt bildet ohne Zweifel die seit geraumer Zeit systematisch betriebene Assimilierungspolitik gegenüber der türkischen Minderheit, die in der Zwangsbulgarisierung zwischen Weihnachten 1984 und März 1985 einen brutalen Höhepunkt erreichte. Die in diesem Zusammenhang ergriffenen Gewaltmaßnahmen bewegten sich am Rande des Völkermordes. Jedenfalls steht die bulgarische Nationalitätenpolitik im Widerspruch zum völkerrechtlich gebotenen Minderheitenschutz. Sie verletzt darüber hinaus die Religionsfreiheit, da sie sich zugleich gegen die muslimische Religionsgemeinschaft richtet, deren rituelle Handlungen (Beschneidung, Eheschließung, Leichenwaschung) auch strafrechtlich verfolgt werden. Die Eingriffe in die Religionsfreiheit sind auch im übrigen gravierend: massive atheistische Propaganda, Verbot des kirchlichen Religionsunterrichts, der religiösen Kindererziehung durch Dritte sowie der karitativen Betätigung der Kirchen, Nichtanerkennung bestimmter kleiner Religionsgemeinschaften (Freie Pfingstgemeinden, Adventisten-Reformisten, Brüderbewegung, Zeugen Jehovas) und Verbot katholischer Orden.

3. DDR

Die menschenrechtliche Lage in der DDR ist sehr uneinheitlich.

Einerseits sind die Menschenrechte in ihrer politischen Relevanz bis zur Substanzlosigkeit entleert. Diskriminierungen und Verfolgungen aus politischen Gründen sind zahlreich. Die Menschenrechtsverletzungen im Strafverfahren und Strafvollzug erfolgen regelmäßig durch Überbelegung und unzureichende Verpflegung in Haftanstalten. Fälle unmenschlicher Behandlung, gesundheitsgefährdender Arbeitsanforderungen und harter Disziplinarmaßnahmen kommen hinzu. Physische Gewalt wird selten angewandt, häufig sind aber Drohungen bei Vernehmungen. Die Möglichkeiten der Verteidigung sind teilweise in einem völkerrechtlich nicht mehr vertretbaren Ausmaß eingeschränkt. Ein krasser Völkerrechtsverstoß und einmalig im ganzen WP-Bereich ist die totale Verweigerung jeglichen gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes.

Andererseits genießen die Kirchen eine vergleichsweise starke Autonomie, und die Eingriffe in die Religionsfreiheit sind relativ begrenzt. Im Laufe der Zeit hat sich ein *modus vivendi* zwischen Staat und Kirchen herausgebildet, der zwar noch nicht den völkerrechtlichen Vorgaben entspricht, aber doch keine groben Völkerrechtsverstöße verdeckt. Den völkerrechtlichen Verpflichtungen wird die Behandlung der kleinen sorbischen Minderheit in vollem Umfang gerecht, deren kulturelle Förderung freilich auch ohne politische Risiken möglich ist.

Charakteristische Eigentümlichkeiten weist die Lage der grenzüberschreitenden Freizügigkeit auf, die durch die Folgen der Teilung Deutschlands geprägt ist. Statistisch gesehen nimmt die DDR hinsichtlich der Ausreisintensität gerade in westlicher Richtung eine Spitzenstellung im WP-Bereich ein. Sie ist allerdings nicht auf eine besonders großzügige Verwaltungspraxis, sondern auf innerdeutsche Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem Grundvertrag von 1972 und beträchtliche wirtschaftliche Gegenleistungen der Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen, die das mit Abstand begehrteste Zielland aller Westreisen und Übersiedlungen ist. Die Zahl der Ausreisewilligen ist weit größer als der Personenkreis, der für eine Ausreisegenehmigung überhaupt in Betracht kommt. Beim letzteren handelt es sich in erster Linie um Personen im Rentenalter. Für jüngere Personen stellen nur „dringende Familienangelegenheiten“ einen akzeptablen Anlaß für eine Reise in die Bundesrepublik dar und ist die Übersiedlung mit schwerwiegenden Diskriminierungen und prozeduralen Schwierigkeiten verbunden. Unbeschadet der „Übersiedlungswelle“ von Anfang 1984 und der großzügigen Handhabung der Familienbesuchsreisen 1986/87, liegt die Entscheidung über Ausreiseanträge im freien Ermessen der Behörden. Dies ist ebenso völkerrechtswidrig wie die im Falle der DDR besonders ausgeprägte generelle Tendenz der Gesetzgebung, dem Bürger im Schutzbereich der Menschenrechte des IPBPR keine Ansprüche einzuräumen, sondern alle Entscheidungen dem staatlichen Ermessen vorzubehalten. Aus diesem Grunde verletzt die Genehmigungsbedürftigkeit von Eheschließungen mit Ausländern Art. 23 Abs. 2 IPBPR. Einen gravierenden Völkerrechtsverstoß stellen schließlich die unmenschlichen Grenzsicherungsanlagen an der Grenze zur Bundesrepublik und die harte Strafpraxis bei Fluchtversuchen dar.

4. Polen

Für die menschenrechtliche Lage in Polen sind seit geraumer Zeit die starken politischen Spannungen zwischen Volk und Partei- und Staatsführung charakteristisch, die sich in den Ereignissen der Jahre 1980/83 wieder einmal in dramatischer Weise entluden. Die schließliche Suspendierung zahlreicher Menschenrechte während des Kriegszustandes zwischen Dezember 1981 und Juli 1983 ist völkerrechtlich insofern nicht zu beanstanden, als die nach Art. 4 IPBPR erforderlichen formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen beachtet wurden. Daß die Ausrufung des Kriegszustandes nach polnischem Recht verfassungswidrig

war, ist völkerrechtlich unerheblich. Ob die praktische Handhabung des Kriegsrechts dem völkerrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprach, ist eine schwer zu beantwortende Frage.

Unter den permanent gespannten innenpolitischen Verhältnissen kommt den politischen Dimensionen der Freiheitsrechte in Polen naturgemäß eine wesentlich aktuellere Bedeutung zu als in anderen WP-Staaten. Dies ist die Erklärung dafür, daß völkerrechtswidrige Einzeleingriffe in Menschenrechte wie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Freiheit der Person (Mißbrauch der polizeilichen Präventivhaft) und die verschiedenen justiziellen Grundrechte nicht selten vorkommen. Auf der anderen Seite ist unübersehbar, daß die relativ liberale und rechtsstaatliche Gesamtatmosphäre für die begrenzte Entfaltung mancher Menschenrechte, namentlich der Meinungs- und Informationsfreiheit, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und der Freizügigkeit Möglichkeiten bietet, die weit über dem „WP-Standard“ liegen. Generelle Liberalität und selektive Repressivität sind in einer eigentümlichen Gemengelage miteinander vermischt.

Die augenfällige Bedeutung des Rechts und der rechtsstaatlichen Elemente der Rechtsordnung ist für Polen überhaupt charakteristisch. In diesen Zusammenhang gehören die weitgehenden Möglichkeiten des gerichtlichen Rechtsschutzes gegenüber der öffentlichen Gewalt, die sich sogar auf Teilbereiche der im IPBPR verbürgten Freiheitsrechte erstrecken und mit der Errichtung des Hauptverwaltungsgerichts im Jahre 1980 eine auch in der Praxis überaus bemerkenswerte Erweiterung erfahren haben. Seit Dezember 1985 besteht ein Verfassungsgerichtshof. Auch wenn der Einzelne nicht zum Kreis der Antragsberechtigten gehört und somit eine Verfassungsbeschwerde nicht existiert, kann der Verfassungsgerichtshof Anregungen der Bürger aufgreifen und von sich aus ein Verfahren einleiten. Die bisherige Judikatur läßt erste Ansätze dafür erkennen, daß die Verfassungsgerichtsbarkeit auch den Menschenrechten zugute kommen kann.

Trotz wiederkehrender repressiver Einzelmaßnahmen sind die Verhältnisse im Schutzbereich der Religionsfreiheit insgesamt sehr positiv zu beurteilen. Dies hängt mit der tiefen Religiosität des polnischen Volkes und der festen Verankerung der Römisch-Katholischen Kirche im National- und Geschichtsbeußsein zusammen. Die Römisch-Katholische Kirche genießt nicht nur eine starke Autonomie, sie stellt auch eine gesellschaftliche und politische Kraft ersten Ranges dar, die die Partei- und Staatsführung als Gesprächspartner zu akzeptieren genötigt ist. Aus diesem Grunde können einige restriktive Bestimmungen des Staatskirchenrechts praktisch kaum durchgesetzt werden.

Weitaus negativer ist die **Lage der ethnischen Minderheiten** zu bewerten, die seit Jahrzehnten einer nationalistischen Assimilierungspolitik ausgesetzt sind. Dies gilt namentlich für die ursprünglich große **deutsche Volksgruppe**, deren Existenz als nationale Minderheit amtlicherseits in Abrede gestellt wird. Dies verstößt auch gegen die eher bescheidenen Anforde-

rungen des Art. 27 IPBPR. Es kann zwar nicht bestritten werden, daß die polnische Regierung ihre im Informationsschreiben von 1970 und im deutsch-polnischen Ausreiseprotokoll von 1975 enthaltenen Verpflichtungen, deutschen Volkszugehörigen die Ausreise zu gestatten, im wesentlichen erfüllt hat, aber die Behördenpraxis ist beschwerlich und die Ausreisewilligen sind vielfach Benachteiligungen ausgesetzt.

5. Rumänien

Die menschenrechtliche Lage hat sich im Berichtszeitraum generell verschlechtert. Hiervon sind alle Menschenrechte betroffen.

Die zunehmend durch persönliche Eigenarten des Partei- und Staatschefs Ceausescu und seines Familiencians geprägte Willkürherrschaft läßt für eine unkontrollierte politische Betätigung der Freiheitsrechte keinen Raum. Die Berichte über Diskriminierungen und Verfolgungen aus politischen, ethnischen und religiösen Gründen sind zahlreich. Im Strafprozeß und Strafvollzug werden die Menschenrechte systematisch mißachtet. Die Freizügigkeit ist den Bürgern sogar im innerstaatlichen Bereich vorenthalten, nachdem seit 1978 — über die schon zuvor bestehenden Zuzugsbeschränkungen für Großstädte hinaus — jeder Aufenthaltswechsel von mehr als fünf Tagen grundsätzlich eines polizeilichen Aufenthaltsvermerks bedarf, der nur aus bestimmten Gründen erteilt werden kann. Die Bewegungsfreiheit von Ausländern ist seit dem „Touristendekret“ von 1974 faktisch stark eingeschränkt. Die Chancen, eine private Reise im WP-Bereich oder in den Westen zu unternehmen, sind nur für Sowjetbürger noch geringer. Die Aussiedlung wird in größerem Umfang nur Angehörigen der **deutschen Volksgruppe** gestattet. Die Antragstellung hat schwere persönliche Diskriminierungen zur Folge; das Verfahren ist beschwerlich, kostspielig und willkürlich; für eine positive Entscheidung werden nicht nur hohe Gebühren erhoben, sondern auch von privater Seite und von der Bundesrepublik Deutschland pauschale Ablösesummen verlangt; schließlich erleiden die Aussiedler einen praktisch entschädigungslosen Verlust ihres unbeweglichen Vermögens. Die Eheschließung mit Ausländern ist genehmigungsbedürftig. Gegen die Willkür der Verwaltungsbehörden gibt es kaum einen wirksamen Rechtsschutz. Die Gerichte sind bestrebt, ihre Zuständigkeit in Verwaltungsrechtssachen zunehmend einzuengen.

Die gegenüber den ethnischen Minderheiten betriebene nationalistische Assimilierungs- und Repressionspolitik überschreitet das völkerrechtlich zulässige Maß. Sie richtet sich hauptsächlich gegen die große ungarische Minderheit, betrifft aber auch die kleinere **deutsche Volksgruppe**, deren Eliminierung langfristig offenbar beabsichtigt ist.

Auf dem Gebiete der Religionsfreiheit ist die Lage ebenfalls beklagenswert. Es wird eine massive antireligiöse Propaganda betrieben; verboten sind der kirchliche Religionsunterricht, die religiöse Kindererziehung durch Dritte und die karitative Betätigung der Kirchen. Neben der traditionsreichen Rumäni-

schen Unierten Kirche, die bereits 1948 aufgelöst wurde, sind einige kleinere Religionsgemeinschaften und katholische Orden verboten. Die anerkannten Religionsgemeinschaften unterliegen einer strengen Aufsicht des Staates, der über die Besetzung der leitenden Kirchenämter nach freiem Ermessen mitbestimmt. Dementsprechend staats ergeben ist namentlich die Leitung der größten Religionsgemeinschaft, der Rumänischen Orthodoxen Kirche.

6. Sowjetunion

Die Lage der Menschenrechte dürfte in der Sowjetunion schon immer am weitesten von den völkerrechtlichen Anforderungen entfernt gewesen sein. Seit dem Machtantritt Gorbatschows sind allerdings einige Verbesserungen eingetreten. Sie betreffen in augenfälliger Weise die Meinungsfreiheit. Die Grenzen, in denen unterschiedliche, auch detailkritische Meinungen namentlich in den Massenmedien geäußert werden dürfen, sind erweitert worden. Es gibt auch Anzeichen dafür, daß die Intensität politischer Repressionen nachgelassen hat. Die künftige Entwicklung ist freilich noch offen. Bei einem Rückblick auf den gesamten Berichtszeitraum kann nur festgestellt werden, daß die Nachrichten über gravierende Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Zerschlagung der Dissidentenbewegung, bei polizeilichen Aktionen gegen verschiedene Äußerungsformen nationaler Anliegen einzelner Volksgruppen, bei der Durchführung von Strafverfahren und bezüglich der Zustände in den Strafvollzugseinrichtungen besonders alarmierend gewesen sind. Das spezifische System der Inlandspässe und die undurchsichtige Praxis der polizeilichen Meldebehörden zur Benachteiligung mißliebiger Einzelpersonen und bestimmter Bevölkerungsgruppen, die grundsätzlichen Aufenthaltsbeschränkungen und die Sperrung des größten Teils des Staatsgebiets für Ausländer stellen so massive Eingriffe in die innerstaatliche Freizügigkeit dar, daß sie unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit nicht mehr gerechtfertigt werden können. Die Möglichkeiten des Sowjetbürgers, eine Auslandsreise zu unternehmen, sind die geringsten im ganzen WP-Bereich; sie werden als Belohnung für besondere Verdienste gewährt. Der Wunsch, die Sowjetunion endgültig zu verlassen, wird grundsätzlich nur unter dem Gesichtspunkt der Familienzusammenführung als akzeptabel angesehen und bei Angehörigen bestimmter Volksgruppen (Juden, **Deutsche**, Armenier) praktisch in Erwägung gezogen. Die Genehmigungspraxis ist schwankend und willkürlich, das Verfahren ist langwierig, beschwerlich und kostspielig; der Antragsteller hat mit schweren Diskriminierungen zu rechnen.

Die Religionsfeindlichkeit des Sowjetstaates ist besonders stark ausgeprägt. Sie äußert sich in der von öffentlichen Einrichtungen der lokalen Ebene getragenen „individuellen Arbeit mit den Gläubigen“ in symptomatischer Weise. Schon die private Religionsausübung unterliegt starken Einschränkungen, indem bereits Kulthandlungen in privaten Wohnungen erlaubnispflichtig, Wallfahrten und Eremitenleben verboten sind. Verboten sind der kirchliche Religions-

unterricht, die religiöse Kindererziehung durch Dritte, die karitative Betätigung der Kirchen und alle Laienaktivitäten in der Gemeinde. Bei der Besetzung der leitenden Ämter der anerkannten Religionsgemeinschaften übt der Staat ein uneingeschränktes Mitentscheidungsrecht aus, wodurch insbesondere die Staatstreue der Russisch-Orthodoxen Kirche gewährleistet ist. Die anlässlich der Einverleibung Ostgaliziens 1946 in die Russisch-Orthodoxe Kirche eingeschmolzene Ukrainisch-Katholische Kirche und zahlreiche weitere Religionsgemeinschaften (Wahre Orthodoxe Kirche, Teile der Pfingstlerbewegung, Reformbaptisten, Adventisten-Reformisten, Zeugen Jehovas) sowie die katholischen Orden sind verboten; ihre Anhänger werden regelmäßig verfolgt.

Dem völkerrechtlichen Anliegen des Minderheitenschutzes wird in unzulänglicher Weise Rechnung getragen. Ein Minderheitenschutz im eigentlichen Sinne existiert gar nicht, da sich die Sowjetunion als einen Vielvölkerstaat begreift, in dem es keine Staatsnation und keine Minderheiten, sondern nur gleichberechtigte Völker gebe. Tatsächlich wird eine Russifizierungspolitik wechselnder Intensität betrieben. Durch die angestrebte Lösung des Nationalitätenproblems auf der Grundlage des Territorialprinzips werden Volksgruppen in Streusiedlung von vornherein benachteiligt, da für sie keine oder keine adäquaten nationalen Gebietseinheiten errichtet werden können. Diese Nachteile des Sowjetföederalismus und der Sowjetautonomie treffen von den größeren Volksgruppen mit über einer Million Angehörigen vornehmlich die Deutschen, Juden und Polen, aber auch die Tataren und Mordwinen. Die besonderen Freizügigkeitsbeschränkungen, denen die **Deutschen** und Krimtataren unterliegen, verstoßen gegen das kollektive Diskriminierungsverbot.

Besonders ungünstig wirkt sich auf die Menschenrechtssituation die traditionell unterentwickelte Rechtskultur aus, da sie die Rechtsunsicherheit fördert. Dies äußert sich u. a. in der Unbestimmtheit und Lückenhaftigkeit der publizierten Rechtsnormen, der großen Anzahl geheimer Verwaltungsvorschriften, der Behördenwillkür und der minderen Qualität der Rechtspflege. Diese Mängel sollen unter Gorbatschow offenbar insofern bekämpft werden, als sie sich auf die Funktionsfähigkeit des Sowjetsystems negativ auswirken. In diesem Zusammenhang ist die beachtliche Erweiterung des gerichtlichen Verwaltungsschutzes ab Anfang 1988 zu sehen, von dem in der Hauptsache die Angelegenheiten der äußeren und inneren Staatssicherheit ausgeklammert bleiben. Die Wirksamkeit der Rechtsreformen hängt auf lange Sicht davon ab, ob es gelingen wird, bei den Funktionären und der breiten Masse der Bevölkerung allmählich ein Rechtsbewußtsein herauszubilden.

7. Tschechoslowakei

Seit der Liquidierung der Fortschritte des „Prager Frühlings“ von 1968 ist die menschenrechtliche Situation unverändert deprimierend. Die Freiheits- und Partizipationsrechte sind ihres politischen Inhalts entleert. Diskriminierungen aus politischen Gründen sind weit verbreitet, und die Systemkritiker werden

rigoros verfolgt, wobei in den 80er Jahren zu diesem Zweck auch von der 1973 eingeführten „Schutzaufsicht“ über Straftatlassene häufiger Gebrauch gemacht wird. Über Menschenrechtsverletzungen im Strafverfahren und Strafvollzug wird immer wieder berichtet. Die Möglichkeiten, eine Auslandsreise zu unternehmen, sind hinsichtlich der WP-Staaten vergleichsweise günstig, obwohl sie seit 1981/82 reduziert worden sind, während sie in Richtung Westen starken Beschränkungen unterliegen. Das gleiche gilt auch für die Auswanderung im Rahmen der Familienzusammenführung. Die Kontakte der zahlreichen Emigranten zur Heimat werden unter dem Gesichtspunkt des politischen Wohlverhaltens kontrolliert und gegebenenfalls unterbunden. Die Eheschließung mit einem Ausländer bedarf der staatlichen Erlaubnis. Ein wirksamer Rechtsschutz steht dem Bürger gegenüber der Verwaltung nicht zur Verfügung. Nur in Angelegenheiten der Sozialversicherung kann der Rechtsweg zu den Gerichten teilweise beschritten werden.

Die Religionsfreiheit unterliegt in individual- wie kollektivrechtlicher Hinsicht überaus starken Beschränkungen. Die Staatsaufsicht über das kirchliche Personal-, Finanz-, Wirtschafts-, Ausbildungs- und Publikationswesen ist zu einer partiellen Inkorporierung der Kirchen in die Staatsorganisation gesteigert. Diese „Verstaatlichung“ äußert sich u. a. darin, daß der Religionsunterricht an den Schulen, die geistlichen Lehranstalten und das religiöse Publikationswesen in staatlicher Regie betrieben werden, die Kirchen vom Staat finanziell abhängig sind und ihr Budget nach den Grundsätzen des Staatshaushalts geführt und kontrolliert wird. Eine karitative Tätigkeit ist den Kirchen nicht gestattet. Die Zeugen Jehovas und einige kleinere Religionsgemeinschaften sind offiziell nicht anerkannt und werden ebenso verfolgt wie die katholischen Basisgruppen.

Die Lage der ungarischen, deutschen, polnischen und ukrainischen Minderheiten, deren Rechtsstellung in einem besonderen Verfassungsgesetz vom 27.10.1968 geregelt worden ist, ist zum Teil zwar nicht unproblematisch, aber völkerrechtlich kaum zu beanstanden. Die **deutsche Volksgruppe**, die erst durch dieses Verfassungsgesetz als nationale Minderheit anerkannt wurde, unterliegt infolge der zuvor systematisch betriebenen Assimilierung und der in Grenzen bestehenden Aussiedlungsmöglichkeiten einem unaufhaltenden Schrumpfungsprozeß.

8. Ungarn

Die Lage in Ungarn gibt zu den geringsten menschenrechtlichen Beanstandungen Veranlassung. Der Gebrauch von Freiheitsrechten zu politischen Zwecken ist freilich nur in den systembedingten Grenzen einer kommunistischen Einparteiherrschaft möglich. Diese Grenzen sind allerdings recht großzügig bemessen, was sich auch daran zeigt, daß Ungarn der einzige WP-Staat ist, der anlässlich von Wahlen Ansätze zu einer echten personellen Alternative nicht nur zuläßt, sondern seit 1983 auch zwingend vorsieht. Polizeiliche Übergriffe zum „Schutze der öffentlichen Ordnung“ und im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren

kommen vereinzelt vor, doch werden diese von der politischen Führung meistens nicht gedeckt. Die Einschränkungen der Ausreise- und Auswanderungsfreiheit sind jedenfalls in ihrer praktischen Handhabung völkerrechtlich vertretbar und verstoßen nicht gegen die KSZE-Abreden. Ebenfalls gemäßigt sind die Eingriffe in die Religionsfreiheit. Die **Förderung der nationalen Minderheiten** übertrifft das völkerrechtlich Gebotene und verdient Anerkennung. Der gerichtli-

che Verwaltungsrechtsschutz ist vergleichsweise stark entwickelt und wirksam. Ein eindeutiger Verstoß gegen Art. 9 Abs. 4 IPBPR liegt indes in der Versagung des gerichtlichen Rechtsschutzes gegen polizeiliche Ordnungsstrafen auch dann, wenn diese eine Haftstrafe darstellen. Der 1984 im parlamentarischen Umfeld errichtete Verfassungsrechtsrat hat bisher kaum Aktivitäten von menschenrechtlicher Relevanz entfaltet.

