

Buchbesprechungen

Christoph Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, München/Wien (C. H. Beck/MANZ) 2003, XXIV, 455 S., 23,- Euro

I.

Christoph Grabenwarter hat einen Beitrag dazu geleistet, dass eine klaffende Lücke im deutschen Lehrbuchangebot geschlossen wird; sein Lehrbuch ist das erste deutschsprachige Lehrbuch zur Europäischen Menschenrechtskonvention.¹ Interessanterweise hat der Verlag C. H. Beck außerdem noch für die JuS-Schriftenreihe eine »Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention« von Anne Peters angekündigt. Dass ein streng ökonomisch agierender Verlag wie C. H. Beck fast gleichzeitig zwei Lehrbücher zu diesem bislang vernachlässigten Gebiet herausbringt, wird kaum als Geburtstagsgeschenk an die EMRK gedacht sein, die am 3. September 2003 ihr fünfzigjähriges Inkrafttreten feiert, sondern zeigt, dass der EMRK wachsende praktische Bedeutung beigemessen wird. Sicherlich hat die EMRK durch die Einrichtung eines Ständigen Menschenrechtsgerichtshofs mit obligatorischer Individualbeschwerde im Jahr 1998 an Bedeutung gewonnen. Zu Recht weist Grabenwarter im Vorwort auch darauf hin, dass erstens die Grenze des Gebiets jener Staaten, die Mitglieder sind, vom ehemaligen »Eisernen Vorhang« weit über das geografische Europa hinaus in den Kaukasus hinein und bis an den Pazifik verschoben wurde, so dass heute rund

800 Millionen Menschen im »Europäischen Menschenrechtsraum« leben. Zweitens habe die Rechtsprechung des EGMR eine Tiefe erreicht, dass nahezu alle Bereiche der nationalen Rechtsordnungen von ihr betroffen sind. Drittens haben fast alle Mitgliedstaaten die EMRK auf die eine oder andere Weise auch innerstaatlich zum verbindlichen und unmittelbar geltenden Maßstab gemacht.

Vor allem ist der Bedeutungszuwachs der EMRK aber – auch hierauf weist Grabenwarter hin – im Zusammenhang mit dem Aufschwung des allgemeinen europäischen Grundrechtsschutzes zu sehen. Die europäischen Grundrechte ziehen in der deutschsprachigen Europarechtswissenschaft verdienterweise mehr und mehr Aufmerksamkeit auf sich.² Dafür gibt es verschiedene Gründe. Nachdem das Bundesverfassungsgericht³ klargestellt hat, dass es nach wie vor grundsätzlich nicht gedenkt, Akte der Europäischen Hoheitsgewalt an den Grundrechten des Grundgesetzes zu messen, ist die Notwendigkeit europäischen Grundrechtsschutzes endgültig deutlich geworden. Wenn die Grundrechte der Mitgliedstaaten nicht zur grundrechtlichen Kontrolle der ständig anwachsenden Ausübung europäischer Hoheitsgewalt herangezogen werden, muss das Europarecht den Grundrechtsschutz selbst leisten. Dafür bedürfen die europäischen Grundrechte schärferer Konturen. Auch auf der europäischen Ebene selbst wird die Bedeutung des Grundrechtsschutzes immer stärker betont. Ein erster wichtiger Schritt war die Aufnahme von Art. 6 Abs. 2 in den

¹ Gängige englischsprachige Lehrbücher sind z. B. Jacobs/White, European Convention on Human Rights, 3. Aufl. 2002 sowie Janis/Kay/Bradley, European Human Rights Law, 2. Aufl. 2000. Außerdem gibt es ein (schweizerisches) deutschsprachiges Handbuch von Villiger, Handbuch zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1999. Von den deutschsprachigen Kommentaren seien genannt Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1996; Meyer-Ladewig, EMRK-Handkommentar, 2002. S. außerdem die Auflistung bei Grabenwarter, S. XXIII.

² S. nur Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2002; Grote/Marauhn, Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, im Erscheinen; Stieglitz, Allgemeine Lehren im Grundrechtsverständnis nach der EMRK und der Grundrechtsjudikatur des EuGH, 2002. Aus der mittlerweile sehr umfangreichen Aufsatzliteratur statt vieler Wallrabenstein, Die Grundrechte, der EuGH und die Charta, KJ 2002, 381 ff., mit umfassenden Nachweisen.

³ BVerfGE 102, 147 ff. – Bananenmarktordnung.

Vertrag über die Europäische Union. Danach achtet die Union die Grundrechte, wie sie in der am 4. November in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Wenngleich sich damit in der Sache wenig geändert hat, weil lediglich die Rechtsprechung des EuGH kodifiziert wurde,⁴ so hat diese vertragliche Verankerung für den europäischen Grundrechtsschutz doch indirekt einige Wirkung entfaltet, weil so die Grundrechte Eingang in die Kommentierungen zum EU-/EG-Vertrag gefunden haben.⁵ Ein weiterer wichtiger Schritt war die Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Dezember 2000, die zwar keine rechtliche Verbindlichkeit besitzt, nun aber nach den Vorstellungen des Verfassungskonvents in die Europäische Verfassung aufgenommen werden soll.⁶

Zwar spielt die EMRK für die Grundrechtsbindung der Gemeinschaftsorgane unmittelbar keine Rolle, weil nach wie vor nur die Mitgliedstaaten Vertragsparteien der EMRK und als solche an die EMRK gebunden sind, nicht aber die Europäischen Gemeinschaften und die Union.⁷ Für jene gelten unmittelbar nur die Gemeinschafts- und EU-Grundrechte. Mittelbar sind die Rechte der EMRK jedoch auch für den EU/EG-Grundrechtsschutz von großer Relevanz, so dass sie am Bedeutungsgewinn des EU/EG-Grundrechtsschutzes partizipieren. Die EMRK ist zum einen Rechtserkenntnisquelle für die Gemeinschaftsgrundrechte. Das bringt Art. 6 Abs. 2 EU zum Ausdruck. Zum anderen diene die EMRK an vielen Stellen als Vorlage für die Formulierung der Grundrechte-Charta. Rechtsprechung und Literatur zur EMRK können darum als Auslegungs-

hilfe bei der Anwendung der Grundrechte-Charta herangezogen werden.

Darüber hinaus ist die EMRK Teil der nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. In Deutschland gilt sie kraft Transformationsgesetzes im Range einfachen Bundesrechts.⁸ Möglicherweise kann die EMRK auch auf nationaler Ebene vom Aufschwung der Gemeinschaftsgrundrechte profitieren, wenn dadurch insgesamt die EMRK mehr Beachtung findet.

II.

Das Lehrbuch von Grabenwarter hat alles, um dazu beizutragen, die EMRK-Kenntnisse deutscher Juristen zu verbessern und damit die Nachhaltigkeit des einsetzenden EMRK-Aufschwungs zu sichern. Grabenwarter ist mittlerweile, nach zuletzt mehrjähriger Tätigkeit als Professor an der Universität Bonn, Professor für Vergleichendes und Europäisches Öffentliches Recht und Wirtschaftsrecht an der Universität Graz. Das Buch ist ausweislich des Vorworts aus Vorlesungen in Bonn, Wien und Warschau hervorgegangen. Es dürfte den Bedürfnissen des deutschen und österreichischen Leserkreises in besonderer Weise entgegenkommen.

Das Buch ist in drei Hauptteile unterteilt. Der erste Teil (»Die EMRK als völkerrechtlicher Vertrag«, S. 1–52) erklärt den völkerrechtlichen Kontext der EMRK. Es werden ein kurzer Überblick über die Entstehungsgeschichte und Entwicklung der EMRK gegeben und die völkerrechtlichen Grundlagen der EMRK erläutert. Anschließend werden die Stellung der EMRK im Recht der Mitgliedstaaten und die verschiedenen Typen der Einwirkung der EMRK auf das nationale Recht dargestellt. Außerdem wird das Verhältnis zwischen EMRK und Recht der Europäischen Union erläutert. Hilfreich ist der Schlussabschnitt zu Fragen der Auslegung der EMRK. Im Vergleich zur Interpretation nationaler Rechtstexte weist die Auslegung der EMRK einige Spezifika auf. Besonderheiten gelten etwa für die Wortlautinterpretation, weil authentische Sprachen der EMRK lediglich Englisch und Französisch sind. Das richtige Maß für die Berücksichtigung nationalen Rechts und seiner Entwicklung bei der Interpretation zu finden, ist eine schwierige Aufgabe, die mit dem Begriff der »autonomen

4 Grabenwarter, 30.

5 So hat etwa Kingreen in seiner Kommentierung zu Art. 6 Abs. 2 EU auf 80 Seiten einen Kommentar zum Grundrechtsschutz in Europa einschließlich überblickartiger Kurzkommentierungen einzelner Grundrechte verfasst. Kingreen, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 6 EU Rn. 16 ff.

6 Auch zur Grundrechte-Charta ist bereits ein deutschsprachiger Kommentar erschienen, Meyer (Hrsg.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003.

7 Grabenwarter, 32 f., der allerdings der Auffassung folgt, dass die Mitgliedstaaten der Union entweder einzeln oder zur gesamten Hand eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit auch für solche Konventionsverstöße treffe, die dem Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht zuzuordnen sind.

8 Grabenwarter, 21 ff.

Interpretation« (S. 46 ff.) beschrieben wird und sich methodisch der »wertenden Rechtsvergleichung« (S. 48 f.) bedient.

Aus didaktischen Gründen wie auch aus wissenschaftlicher Neugier wären noch kurze Ausführungen Grabenwarters zur Frage wünschenswert gewesen, wie ein Menschenrechtsschutzsystem die disparaten Schutzniveaus seiner Mitglieder aushält und welche Auswirkungen solche Disparität dauerhaft für die Effektivität des Menschenrechtsschutzes haben kann. Dass sich beispielsweise die Bundesrepublik regelmäßig den Vorwurf der Verletzung von Art. 6 EMRK einhandelt, nicht bloß, weil die fachgerichtlichen Verfahren zu lange dauern, sondern auch, weil das (zusätzliche) Rechtsschutzinstrument der Verfassungsbeschwerde nicht zügig genug greift,⁹ dürfte bei allem berechtigten Ärger über deutsches Prozessend¹⁰ auf Dauer schwer vermittelbar sein, wenn der EGMR und die Mitgliedstaaten des Europarats gleichzeitig kaum anders können, als den gravierendsten Menschenrechtsverletzungen Russlands in Tschetschenien im Wesentlichen tatenlos zuzusehen.

Im zweiten Teil (»Verfahrensrecht und Organe der EMRK«, S. 53–118) wird die formalrechtliche Seite des Menschenrechtsschutzes durch die EMRK dargestellt. Im ersten Kapitel werden die Organisation und die Struktur des EGMR beschrieben. Im zweiten Kapitel findet sich das Prozessrecht. Im Zentrum der Ausführungen steht das für die Effektivität des Menschenrechtsschutzes besonders wichtige Individualbeschwerdeverfahren.

Die Organisation des EGMR und das Verfahrensrecht stehen derzeit auf dem Prüfstand.¹¹ Der EGMR scheint Opfer seines eigenen Erfolges zu werden; die Arbeitsbelastung ist in der jetzigen Organisations- und Verfahrensstruktur kaum noch zu bewältigen. Hierauf weist Grabenwarter im Abschnitt über Entstehungsgeschichte und Entwicklung der Europäischen Menschenrechtskonvention kurz hin (S. 3). Eine etwas ausführlichere Würdigung dieser möglicherweise einschneidenden Reform(diskussion) war wohl nicht möglich,

weil sie zu spät konkrete Gestalt angenommen hat, um noch in das Buch aufgenommen werden zu können. Schon der Hinweis auf S. 3 verweist auf Beiträge, die später als das Vorwort zum Lehrbuch verfasst wurden. Es wäre hilfreich, wenn der Verfasser in einer neuen Auflage über den Stand der Diskussion, an der er selbst beteiligt ist,¹² berichten würde.

Der umfassendste dritte Teil (»Die Garantien der EMRK«, S. 119–440) enthält die eigentliche Darstellung der EMRK-Rechte.

Im ersten Kapitel werden die allgemeinen Grundrechtslehren für die Garantien der EMRK beschrieben. Das Kapitel hat im dritten Teil eine zentrale Stellung, weil sich die Ausführungen zu den einzelnen Rechten immer wieder auf diesen »Allgemeinen Teil« beziehen.

Nach einer kurzen Darstellung der Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsverpflichtung wird die Struktur der Grundrechtsprüfung analysiert. Für die Grundrechtsprüfung wird grob unterschieden zwischen der Prüfung von Menschenrechten mit primär abwehrrechtlichem Charakter und Verfahrensgarantien. Bei den Abwehrrechten folgt die Prüfung dem dreistufigen Aufbau von Schutzbereich, Eingriff und Rechtfertigung des Eingriffs. Die Terminologie für diese dreigliedrige Prüfung entstammt zwar im Wesentlichen der deutschen Grundrechtslehre. Der dreistufige Prüfungsaufbau ist jedoch auch für die Prüfung der EMRK-Rechte angemessen. Es lässt sich ein ähnliches Vorgehen in der Entscheidungspraxis der Konventionsorgane nachweisen, obgleich dort nicht streng zwischen Schutzbereich und Eingriff unterschieden wird. Für die Schutzbereichsbestimmung wird auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die u. a. daraus resultieren, dass die EMRK eine »authentische« Sprache verwendet, die von den »Staatsprachen« abweichen kann sowie aus der Rückbindung von Begriffen zur Umschreibung des Schutzbereichs an nationale oder völkerrechtliche Begrifflichkeiten (S. 125). Näher wird dies im Kapitel zur Auslegung behandelt. Die Prüfung der Rechtfertigung (S. 127 ff.) wird durch den Wortlaut der Gesetzesvorbehalte vorgegeben. Sie erfolgt in der Regel in drei Schritten. Erstens muss eine gesetzliche Grundlage für den Eingriff bestehen. Zu Recht weist Grabenwarter darauf hin, dass

⁹ Dazu Grabenwarter, 360.

¹⁰ Dazu Britz/Pfeifer, Rechtsbehelf gegen unangemessene Verfahrensdauer im Verwaltungsprozess, DÖV 2003, im Erscheinen, m.w.N.

¹¹ S. dazu EuGRZ 2003, Heft 4–6; dort sind die Vorträge zum Symposium an der Karl-Franzens-Universität Graz am 7./8. Februar 2003 über »Die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte« abgedruckt.

¹² Grabenwarter, Zur Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EuGRZ 2003, 174 ff.

hier die Unterschiede in den Rechtsquellen der einzelnen Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden müssen; für die stark richterrechtlich geprägte französische Rechtsordnung oder das System des common law des Vereinigten Königreichs und Irlands gelte anderes als für die Rechtsordnungen Deutschlands, Österreichs oder der Schweiz, in denen Gesetze im formellen Sinn größere Bedeutung haben (S. 128). Zweitens muss der Eingriff einem legitimen Ziel dienen. Die Rechte der Art. 8 bis 11 enthalten jeweils eine abschließende Aufzählung solcher Ziele, wohingegen bei der Eigentumsgarantie (Art. 1 1. Zusatzprotokoll) eine Aufzählung legitimer Ziele fehlt. Drittens muss der Eingriff verhältnismäßig sein. Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung räumt der EGMR den Konventionsstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum ein. Darin wird treffend ein Instrument des Gerichtshofs zur Variation seiner Kontrolldichte je nach betroffenem Grundrecht und Lebensbereich gesehen (S. 133).

Bei den sehr viel konkreter formulierten Justizgrundrechten folgt die Prüfung einem anderen Muster (S. 136 ff.); der Aufbau ist hier durch den Inhalt des Rechts meist konkret vorgegeben. Gleichwohl setzen sich auch hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und mit ihm Abwägungsvorgänge immer mehr auf Kosten der Wortlautinterpretation durch (S. 137).

An den Abschnitt über die Grundrechtsprüfung schließt sich ein Abschnitt zu den »Gewährleistungspflichten« an. Unter diesem Stichwort, das aus dem in der EGMR-Rechtsprechung gebräuchlichen Begriff der »positive obligations« abgeleitet wird, werden Teilhaberechte, organisatorische und verfahrensmäßige Sicherung der Grundrechte, Drittwirkung und Schutzpflichten behandelt. Dabei wird auch gezeigt, wie Gewährleistungspflichten in die Grundrechtsprüfung zu integrieren sind. So folgt die Prüfung von Verpflichtungen zur organisatorischen und verfahrensrechtlichen Sicherung der Abwehrgrundrechte dem traditionellen Eingriffs-Schranken-Schema (S. 141). Im Abschnitt über die Gewährleistungspflichten wird besonders deutlich, dass man es mit einem »deutsch-österreichischen« Grundrechtslehrbuch zu tun hat. Andere Mitgliedstaaten kennen einige der maßgeblichen Begriffe der Grundrechtslehre gar nicht. So ist etwa die »Drittwirkung« Schöpfung der deutschen Grundrechtslehre (die aber mittlerweile als

solche – also ohne Übersetzung – in die englischsprachige Literatur eingegangen ist¹³). Die EMRK-Grundrechtslehren werden konsequent anhand der in der deutschen Grundrechtslehre üblichen Kategorien analysiert. Dies mag eine gewisse Gefahr bergen, dass es Studierenden, die mit dem Lehrbuch arbeiten, nicht gelingt, die deutsche »Grundrechtsbrille« abzusetzen. Auf die Unterschiede zur deutschen Grundrechtslehre wird jedoch so deutlich hingewiesen, dass das Risiko gering ist. Der Erkenntnisgewinn dieser Art der Darstellung rechtfertigt das Vorgehen.

Im zweiten Kapitel werden die Rechte und Freiheiten der EMRK im Einzelnen dargestellt. Diese Darstellungen sind übersichtlich gegliedert und informieren gründlich. Es finden sich umfassende Hinweise zur einschlägigen Rechtsprechung. Häufig, allerdings nicht konsequent, werden rechtsvergleichende Hinweise vor allem zum deutschen GG, zum österreichischen StGG und auch zur Grundrechte-Charta gegeben. Die Ausführungen lassen sich wie eine Kommentierung der EMRK lesen und nutzen. Die Einzeldarstellungen sind verständlich strukturiert, indem sie den im voran stehenden Kapitel dargelegten Grundrechtslehren folgen. In die strukturierenden und darstellenden Ausführungen sind originelle, weiterführende Passagen eingestreut, die bislang unbeantwortete Aspekte des europäischen Menschenrechtsschutzes aufgreifen. Exemplarisch sei auf die Ausführungen zum Recht auf freie Gestaltung der Lebensführung hingewiesen (S. 208 f.). Es liegt nahe, hierin etwas Ähnliches wie die in der Grundgesetzinterpretation entwickelte Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit zu sehen. Grabenwarter zeigt in wenigen Zeilen anhand der Rechtsprechung des EGMR auf, wo Ähnlichkeiten und wo Unterschiede der beiden Garantien liegen. Eine solche Analyse gibt es in der deutschsprachigen Literatur bislang, soweit ersichtlich, nicht. Sie regt zum Weiterdenken an.

III.

Insgesamt ist das Lehrbuch übersichtlich aufgebaut und gut verständlich geschrieben. Es behandelt alle Fragen, zu denen man sich in einem (Kurz-)Lehrbuch zur EMRK berech-

13 Jacobs/White (Fn. 1), 38.

tigterweise eine Antwort erhoffen kann, ohne dabei zu sehr ins Detail zu gehen. Umfassende Hinweise zur Entscheidungspraxis der Konventionsorgane und Literaturhinweise erleichtern es, Einzelprobleme in der Tiefe zu ergründen. Obwohl sich die Darstellung stark an der Entscheidungspraxis orientiert, ist sie weitaus mehr als eine schlichte Wiedergabe und Zusammenfassung von Entscheidungen. Vielmehr sind die Entscheidungen stets in ihrem grundrechtsdogmatischen Kontext dargestellt. Das macht das Buch gerade für deutsche und österreichische Studierende besonders ansprechend, die an einer sehr ausgefeilten Grundrechtsdogmatik geschult und entsprechende Lehrbuchaufbereitung »ihrer« Grundrechte gewöhnt sind. Vergleicht man lediglich das Inhaltsverzeichnis des Lehrbuchs von Grabenwarter etwa mit dem des englisch-amerikanischen EMRK-Lehrbuchs von Janis/Kay/Bradley¹⁴ einerseits und mit dem Inhaltsverzeichnis des Grundrechts-Lehrbuchs von Pieroth/Schlink¹⁵ andererseits, wird schnell ersichtlich, dass das Buch von Grabenwarter weniger Ähnlichkeit mit seinem englischen EMRK-Pendant hat als mit dem Lehrbuch zum deutschen Grundrechtsschutz von Pieroth/Schlink.

Die Darstellung ist als Lehrbuch für Studium und Examensvorbereitung für Studierende gut geeignet. Ebenso nützlich ist es für diejenigen, die in der Praxis mit der EMRK konfrontiert sind. Weil es zuverlässig und übersichtlich informiert, kann es als erstes »Nachschlagewerk« mit den deutschsprachigen Kommentaren längst mithalten.

Gabriele Britz

Falco Werkentin, Politische Strafjustiz in der Ära Ulbricht, Berlin (Christoph Links Verlag) 1995, 429 Seiten, 24,50 Euro

Behandelt wird das mit Abstand traurigste Kapitel der DDR-Justizgeschichte. Es geht um jene Zeit, als politische Traktätchen die Urteilsgründe einleiteten, die oft oberflächlich gehalten waren. Nicht selten wurde auch im Übrigen schlampig ermittelt, subsumiert und ausgelegt. Dabei realisierte sich, so unlängst Christiaan Frederik Rüter von der Universität Amsterdam, »der Fluch der guten

Tat«.¹ Denn auf die – im Gegensatz zur Bundesrepublik – weitgehend gelungene Entnazifizierung der Justiz in der SBZ/ DDR, die gute Tat also, folgte bis weit in die sechziger Jahre der Fluch einer fachlich schlecht arbeitenden Justiz. Ohnehin lassen die strafrechtlichen Manieren ja gerade in politischen Verfahren immer dann nach, wenn sich der Staat oder gar seine Richter bedroht fühlen – und das galt und gilt bekanntlich nicht nur für die DDR ...

Im ersten Kapitel hat Falco Werkentin die organisatorische und personelle Entwicklung der Justiz in der sowjetischen Besatzungszone und frühen DDR in groben Strichen nachgezeichnet. Dabei macht er deutlich, dass die Entnazifizierung schon bald in eine Stalinisierung der Justiz umschlug. Denn spätestens ab 1948 gerieten auch unbelastete bürgerliche, sozialdemokratische oder politisch indifferente Richter und Staatsanwälte unter massiven Druck. Bereits Anfang 1950 waren 86% der Staatsanwälte und 53% der Richter Mitglieder der SED – bis zum Ende der DDR erhöhten sich diese Anteile bei den Staatsanwälten auf 100% und bei den Richtern auf über 95%. Hinzu trat der Missbrauch alliierter Vorschriften gegen NS-Täter wie der Kontrollrats-Direktive 38 zur Verfolgung innenpolitischer Gegner mit Hilfe von Sonderstrafkammern, die auf Grund des SMAD-Befehls 201 vom Frühjahr 1947 geschaffen worden waren.

Im zweiten Kapitel untersucht Werkentin die Strafjustiz als Hebel der gesellschaftlichen Umwälzung von 1949 bis 1961. Dabei behandelt er die Enteignung des Mittelstandes (»Aktion Rose« zur Einziehung von Hotels und Pensionen an der Ostsee 1953), den erziehungsdiktatorischen Einsatz des »Gesetzes zum Schutz des Volkseigentums« und die verschiedenen Wellen der Zwangskollektivierung auf dem Lande. Dass Werkentin für jeden Bereich die politischen Vorgaben, deren Umsetzung und die Auswirkungen an Hand von Beispielen darstellt, ist einer der großen Vorzüge dieser Studie. So treten die Abläufe plastisch hervor – von den Vorgaben des Politbüros über die Normsetzung und Instruktion der Justizfunktionäre bis zu den Prozessen und ihren Konsequenzen für die Betroffenen. Werkentin schildert »law in action« –

¹ Siehe den Bericht über die Vorstellung der von C. F. Rüter besorgten Sammlung »DDR-Justiz und NS-Verbrechen« am 25. Oktober 2002 in Berlin in: Neue Justiz, Heft 3/ 2003, S. 126 f.

¹⁴ Janis/Kay/Bradley (Fn. 1).

¹⁵ Pieroth/Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, 18. Aufl., 2002.

und seine Darstellung führt weiter, als viele seither mit großem Aufwand entstandene Studien zur DDR-Justiz, die oft gerade das Prozessgeschehen außer Acht lassen.²

Bei »der Förderung der sozialistischen Umgestaltung auf dem Lande durch die Gerichte« – so eine typische Überschrift in der »Neuen Justiz« 1959 – trat ihre Funktion deutlich hervor. Schon in der ersten Welle bis 1953 ergingen gegen sogenannte Groß- und Mittelbauern drakonische Strafen, wenn sie ihren Ablieferungspflichten nicht nachkamen. Als Nebenstrafe erfolgte regelmäßig die Einziehung der bäuerlichen Betriebe. Gegen den Pächter einer Landwirtschaft in Sachsen wurde im April 1953 sogar auf drei Jahre Gefängnis erkannt, weil er sieben Pfund Gänsefedern nach West-Berlin verbracht hatte, um sich dort für den Erlös ordentliche Arbeitsstiefel zu kaufen. Das Kreisgericht Zittau erklärte: »Die Gänsefedern hätten in der DDR einem werktätigen Menschen dienen können, der auf Grund seiner Arbeit für den Weltfrieden eintritt. Jetzt aber dienen die Federn dazu, um einem amerikanischen Kriegstreiber das unerwünschte Dasein in Westdeutschland angenehmer zu gestalten.« (S. 84 f).

Die Staatssicherheit schreckte auch vor Manipulationen nicht zurück. So wurde im Falle eines Bauern, der gegen die Kollektivierung war, 1960 das Protokoll der Volkspolizei über die Durchsuchung seines Hofes ausgetauscht und in der neuen »Niederschrift« der Fund von zwei Pistolen vermerkt. Die Aburteilung erfolgte dann nicht nur wegen fortgesetzter staatsgefährdender Hetze, sondern auch wegen illegalen Waffenbesitzes. Als nach dem Abschluss der Zwangskollektivierung 1961 der Widerstand auf dem Lande anhielt, kam es zu offenem Justizterror. Gegen den Landarbeiter Walter Praedel erging in einem Schauprozess die Todesstrafe, weil er am 7. Oktober 1961 – dem 12. Jahrestag der DDR – eine Scheune in Brand gesetzt hatte. Nach dem Urteil des Bezirksgerichts Frankfurt/Oder war er dazu durch das Hören des SFB (Sender Freies Berlin) und die Rede Willy Brandts vom 14. August 1961 – dem

Tag nach dem Mauerbau – veranlasst worden. Nach monatelanger Stasi-Haft hatte Praedel darüber im Prozess sogar ein – absurdes – Geständnis abgelegt.

Im dritten Kapitel seiner Untersuchung behandelt Werkentin die Justiz und den Volksaufstand vom 17. Juni 1953. Im ersten Halbjahr 1953 herrschte eine kaum noch zu überbietende Strafpraxis. Der Volksaufstand richtete sich daher auch gegen die Justiz und führte zur Erstürmung von Gerichten wie Gefängnissen. Zur Verfolgung der Ausschreitungen wurde unter der Leitung der Vizepräsidentin des Obersten Gerichts, Hilde Benjamin, ein Operativstab im Gerichtsgebäude an der Berliner Littenstraße gebildet. Dieser Operativstab koordinierte das gesamte weitere Vorgehen. Er schickte Instrukteure in die Bezirke, um die dortigen Gerichte anzuleiten. Bald hatten alle Instanzen Tages- und Wochenmeldungen über die laufenden Verfahren zu erstatten. Der Operativstab berichtete der zuständigen ZK-Abteilung über Verfahren, in denen höhere Strafen in Aussicht genommen waren, und stellte entsprechende Weisungen an die Gerichte durch. Die Abläufe wurden modellbildend für die Kontrolle und Anleitung der DDR-Justiz bis zu deren Ende 1989/90.

Vier Wochen nach dem Volksaufstand folgte die Inhaftierung des ersten Justizministers der DDR, Max Fechner. Im »Neuen Deutschland« hatte er in einem Interview erklärt, wer am 17. Juni 1953 nur das verfassungsmäßige Streikrecht wahrgenommen habe, müsse keine Bestrafung fürchten. Dabei ist bis heute unklar, wie diese Passage in das Interview gelangte. Jedenfalls wurde nun Hilde Benjamin Justizministerin. Zwei Jahre später verurteilte das Oberste Gericht Fechner aus Art. 6 der DDR-Verfassung, Kontrollrats-Direktive 38 und §§ 175, 175a ff. StGB. Dazu bemerkt Werkentin treffend: »Unabdingbar für politische Strafverfahren dieser Zeit war die Beigabe moralisch diskreditierender Vorwürfe – im Fall Fechner die Beschuldigung des homosexuellen Missbrauchs Abhängiger.« (S. 149)³ – Im Übrigen blieb die Strafpraxis nach dem 17. Juni 1953 hinter derjenigen im ersten Halbjahr 1953 zurück. Denn das Regime saß noch nicht wieder fest im Sattel und wollte keine neuen Proteste provozieren. Erst 1954 erfolgte die Rückkehr zu

² Vgl. nur: Hermann Wentker, *Justiz in der SBZ/DDR 1945–1953. Transformation und Rolle ihrer zentralen Institutionen*, München 2001; Dieter Pohl, *Justiz in Brandenburg 1945–1955. Gleichschaltung und Anpassung*, München 2001. Auch der Aufsatz von Hermann Wentker, *Juristische Ahndung von NS-Verbrechen in der DDR*, in: KJ 1/2002, S. 60–78, lässt eine konkrete Auseinandersetzung mit dem Prozessgeschehen an Hand der entsprechenden Strafakten durchweg vermissen.

³ Siehe hierzu demnächst weiterführend: Rudi Beckert, »Lieber Genosse Max ...« Aufstieg und Fall des ersten Justizministers der DDR Max Fechner, Berlin 2003.

den Praktiken aus der Zeit vor dem 17. Juni 1953.

Im vierten Kapitel geht es um die Justiz und jenen Antifaschismus, der der Selbstlegitimation der DDR diene. Er musste schon die »Waldheimer Prozesse« rechtfertigen, über die Falco Werkentin 1991 erstmals in dieser Zeitschrift berichtet hat.⁴ Ein anderer Fall betraf die »KZ-Kommandeuse Erna Dorn«, deren Identität bis heute unklar ist. Jedenfalls machte eine Frau, die sich »Erna Dorn« nannte und wegen krimineller Delikte inhaftiert war, 1951 widersprüchliche Aussagen über eine frühere Tätigkeit bei der Gestapo Königsberg, im Frauen-KZ Ravensbrück und als Agentin für westliche Geheimdienste. Trotz der wirren Angaben erfolgte im Mai 1953 ihre Verurteilung zu 15 Jahren Zuchthaus wegen NS-Verbrechen. Am 17. Juni 1953 wurde in Halle auch »Erna Dorn« befreit. Für die SED-Propaganda war damit ein »faschistisches Element« im »Führungsstab der Putschisten« entlarvt. Schon wenige Tage später wurde sie als »KZ-Kommandeuse Dorn-Rabestein« bezeichnet und ihr damit die Biographie einer Hundeführerin untergeschoben, die 1948 wegen NS-Verbrechen in Ravensbrück verurteilt worden war. In einem weiteren Prozess erging ein Todesurteil gegen »Erna Dorn«, das am 1. Oktober 1953 vollstreckt wurde.

Noch unglaublicher ist der Fall der mutmaßlichen Thälmann-Mörder Erich Gust und Wolfgang Otto. Die Kölner Staatsanwaltschaft stellte die Ermittlungen gegen Otto wieder ein. Nach wiederholt erfolgreichen Klageerzwingungsverfahren wurde Otto am 15. 5. 1986 vom Landgericht Krefeld verurteilt. Allerdings hob der Bundesgerichtshof die Entscheidung auf. Die Stasi deckte Ottos mutmaßlichen Mittäter Gust, dessen Aufenthalt in Bonn ihr seit 1969 bekannt war. Gust betrieb dort nämlich ein Prominentenlokal – und sollte möglicherweise nachrichtendienstlich abgeschöpft werden. Jedenfalls verlautbarte kein Wort über ihn, während die DDR noch 1988 eine große Propaganda-Kampagne wegen des Freispruchs für Otto inszenierte, der möglicherweise mit den Aussagen Gusts hätte überführt werden können. Als der Vorgang 1992 westdeutschen Ermittlern bekannt wurde, verstarb Gust. Durch ein nahezu kongeniales Zusammenwirken hatten die nord-

rhein-westfälische Justiz und die Staatssicherheit damit die Strafverfolgung der mutmaßlichen Thälmann-Mörder vereitelt.⁵

Im fünften Kapitel werden die Veränderungen der DDR-Justiz vor und nach dem 13. August 1961 behandelt. Mit der Ausrufung der »sozialistischen Menschengemeinschaft« ging 1960 eine Liberalisierung der Justiz einher. Das fand seinen Niederschlag im »Rechtspflegeerlass« vom Januar 1961. Bis Mitte 1961 gingen die Inhaftierungen stark zurück. Nach dem Mauerbau spitzte sich die Situation aber wieder zu. Die SED erklärte: »Jedes Urteil ist eine politische Tat« – und ihre Presse feierte das »Faustrecht« gegen Kritiker des Regimes. Als am 18. August 1961 Jugendliche den Kapitän des Seebäderschiffs »Binz« auf der Ostsee aus Albernheit aufforderten, die dänische Insel Bornholm anzulaufen, griffen Schnellboote der DDR-Marine ein – und das Bezirksgericht Rostock verhängte bis zu acht Jahren Zuchthaus.⁶ Im September 1961 begann die »Aktion Blitz – kontra NATO-Sender«, bei der die FDJ nach Westen gerichtete Antennen abknickte. Propagiert wurde das »Kofferradio-Urteil« des Kreisgerichts Potsdam von 1959. Damit war eine Schadenersatzklage wegen der Zerstörung eines Kofferradios unter Berufung auf § 228 BGB abgewiesen worden, weil das Gerät den RIAS (Rundfunk im Amerikanischen Sektor) empfing und der Sender auch nach Aufforderung nicht gewechselt wurde.

1962 kam es wieder zu einem Kurswechsel. Die Justiz hatte sich daran mittlerweile gewöhnt und folgte klaglos. Im April 1963 erging der zweite »Rechtspflegeerlass«, der auch organisatorische Konsequenzen nach sich zog. So war für die »Anleitung und Kontrolle« der Rechtsprechung nicht mehr das Ministerium der Justiz, sondern das Oberste Gericht zuständig. Außerdem wurde plötzlich wieder von »richterlicher Unabhängig-

⁵ Obwohl Werkentin schon 1995 auf diesen Vorgang hinwies, wurde darauf in einem kostspieligen Projekt des Nordrhein-Westfälischen Justizministeriums zum Umgang der Justiz mit der NS-Vergangenheit nach 1945 nicht eingegangen. Vielmehr stellte der Münsteraner Historiker Hans-Ulrich Thamer der nordrhein-westfälischen Justiz den offenbar gewünschten Persilschein aus, dass dort bei der Strafverfolgung von NS-Verbrechen alles richtig gemacht wurde. Vgl. Dieter Deiseroth, Nordrhein-westfälische Justiz und NS-Vergangenheit. Anmerkungen zu dem vom NRW-Justizministerium in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt, in: KJ, Heft 1/2002, S. 90–104.

⁶ Siehe hierzu weiterführend: Hellmuth Henneberg, Meuterei vor Rügen. Was geschah auf der »Seebad Binz«? Der Prozess gegen die Junge Gemeinde 1961 in Rostock, Rostock 2002.

⁴ Falco Werkentin, Scheinjustiz in der frühen DDR. Aus den Regieheften der »Waldheimer Prozesse« des Jahres 1950, in: KJ 3/1991, S. 333–350.

keit« und vom »Rechtsstaat« gesprochen. Das änderte aber nichts am Präjudiz der Stasi in politischen Verfahren, wo weiter hohe Strafen ergingen. 1968 wurden nach der Zerschlagung des »Prager Frühlings« 2129 »feindliche Handlungen« registriert. Es kam erneut zu zahlreichen Verurteilungen mit zum Teil kruden Begründungen. So erklärte etwa das Bezirksgericht Magdeburg: »Entgegen der Auffassung der Verteidigung kann der Täter im Vollrausch auch ein Staatsverbrechen begehen.« (S. 290). Die Strafpraxis insgesamt war aber zurückhaltender als zuvor. Wie Werkentin erstmals herausarbeitete, vollzog sich ein allmählicher Wandel vom »bekennenden Terror« der Justiz zur verdeckten Repression der Staatssicherheit.⁷

Im siebenten Kapitel geht es um den »Richter als Zeremonienmeister« für Entscheidungen, die längst an anderer Stelle – und zwar von der SED – getroffen worden waren. Dabei beschreibt Falco Werkentin die DDR als das, was sie war, nämlich als »simulierten Verfassungsstaat«. Mit Marx fragt er, wozu »juristische Verzerrungen« überhaupt noch angebracht wurden. Die Antwort liegt in der Legitimität der juristischen Verfahren, die allerdings durch »ein so extremes Maß an Verachtung für Recht und Justiz«, wie es die SED zu Ulbrichts Zeiten praktizierte, wieder in Frage gestellt wurde. Dafür wurden selbstredend Richter und Staatsanwälte neuen Typs gebraucht. Am Ende standen Justizfunktionäre, die sich in ihrer Orientierungslosigkeit auch noch öffentlich demütigen und lächerlich machen ließen. Die große Mutter Partei versicherte ihren Justizfunktionären Zuneigung – und ließ sie im gleichen Atemzug Abneigung spüren. An Hand der »Ballade vom ermordeten Hund« und dem Fall des Rechtsanwalts *Schmidt*, auf die hier und andernwärts bereits eingegangen worden ist – exemplifiziert Werkentin seine Darlegungen in vorzüglicher Weise.⁸

7 Vgl. in diesem Zusammenhang weiterführend: Roger Engelmann/Clemens Vollnhals (Hrsg.), *Justiz im Dienste der Parteiherrschaft. Rechtspraxis und Staatssicherheit in der DDR*, Berlin 1999.

8 Die »Ballade vom ermordeten Hund« fand sich zuerst bei Otto Kirchheimer, *Politische Justiz. Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken*, Frankfurt 1981, S. 386–389, und dann bei Falco Werkentin, *Die »Ballade vom ermordeten Hund« – Neue Quellen zu einer Fallstudie Otto Kirchheimers über DDR-Justizfunktionäre in den 50er Jahren*, in: *KJ* 4/1992, S. 496–501. Der Fall des Rechtsanwalts *Schmidt* wurde zuerst dargestellt von Falco Werkentin, *Zwischen Tauwetter und Nachtfrost (1955–57) – Justizfunktionäre auf Glatteis*, in: *Deutschland Archiv* 1993, S. 341–354, und zuletzt bei Klaus Bästlein,

Im achten Kapitel wird die Geschichte der Strafjustiz in der DDR entlang ihrer Häftlingszahlen diskutiert. Gleichzeitig stellt das Kapitel eine griffige Zusammenfassung der Studie dar. Dabei gleichen die Graphiken, die von 1950 bis 1989 zwischen 10.000 und 50.000 Inhaftierte ausweisen, dem EKG eines Patienten mit schweren Herz-Rhythmus-Störungen. Die Linien sind das Resultat einer Diskontinuität in der Strafpolitik, die sich durch die gesamte Geschichte der DDR zog. Auf Phasen, in denen massenhaft überhöhte Strafen ergingen, folgten regelmäßig Amnestien, bei denen über 20.000 Menschen freikamen. In der Ulbricht-Ära sind die Phasen dabei kürzer als ab 1972 unter Honecker – es blieb aber bei den enormen Schwankungen. Sie sind das Charakteristikum der Strafrechtsgeschichte der DDR und zeigen, daß jedenfalls die Strafjustiz nie von der Willkür des politischen Augenblicks befreit wurde, weil sich die SED stets Eingriffe und Kampagnen vorbehielt. Die Urteilspraxis blieb damit unkalkulierbar – Autonomie und Selbststeuerung der Justiz hatten keine Chance.

Im neunten Kapitel zieht Werkentin ein kurzes Resümee seiner Arbeit. Er geht dabei von der Kontroverse aus, ob die DDR ein »Unrechtsstaat« war, und weist zu Recht darauf hin, dass der Streit in der Regel geführt wird, »ohne die historisch konkrete Rechtspraxis selbst darzustellen«. Werkentin räumt ein, dass sich die Rechtswirklichkeit der DDR nicht auf die politische Strafjustiz reduzieren lässt: »Ohne Zweifel gab es andere Rechtsbereiche, in denen im Regelfall das geschriebene Recht jene traditionelle Verbindlichkeit hatte, auf die wir uns im Alltag verlassen.« (S. 396). Aber eben auch dort galt das nur »im Regelfall«. Das sozialistische Arbeitsrecht etwa, das nahezu allen Beschäftigten die Unkündbarkeit bescherte, galt eben nur, wenn kein Ausreiseantrag gestellt wurde. Auch alle anderen Rechtsgebiete unterlagen dem Eingriffsvorbehalt der Partei. Zur Erklärung rekurriert Werkentin auf die von Ernst Fraenkel entwickelte Theorie des »Doppelstaats«, der sich in »Normenstaat« und »Maßnahmenstaat« aufspaltet.⁹ Fraenkels Analyse lässt sich tatsächlich zwanglos auf die DDR an-

Der Fall Mielke. Die Ermittlungen gegen den Minister für Staatssicherheit der DDR, Baden-Baden 2002, S. 192–199.

9 Siehe die vorzügliche Neuausgabe Ernst Fraenkel, *Der Doppelstaat*, hrsg., und eingeleitet von Alexander v. Brünneck, Hamburg 2001 (mit faksimilierten Dokumenten zur Person und einem Anhang zur Tätigkeit Fraenkels in Deutschland bis 1938).

wenden. Und Werkentin kommt zu dem Schluss: »Nicht im Sinne einer analytischen Quantifizierung, wohl aber im Sinne einer politischen Bewertung ... lässt sich begründen von der DDR als ›Unrechtsstaat‹ reden.« (S. 404).

Es ist erstaunlich, wie es Werkentin ohne jede öffentliche Förderung in kurzer Zeit gelang, die umfangreichen Archivrecherchen für diese Arbeit zu leisten. Auch der souveräne und analytisch geprägte Umgang des Soziologen Werkentin mit der oft nicht einfachen juristischen Materie ist keine Selbstverständlichkeit. Hinzu tritt der vorzügliche sprachliche Stil, der die gesamte Untersuchung zu

einer angenehmen Lektüre macht. Wie bahnbrechend Werkentins Studie tatsächlich war und ist, wird vielleicht erst mit dem Abstand von einem knappen Jahrzehnt deutlich. Denn seit 1995 ist keine ernstzunehmende Untersuchung zur Justiz in der DDR mehr erschienen, die nicht auf dieses Buch rekurriert und dabei versucht hätte, sich seiner Begrifflichkeit und analytische Schärfe wenigstens anzunähern. Doch neben Werkentin kann bis heute allenfalls Rudi Beckerts wichtige Arbeit über die Strafpraxis des Obersten Gerichts in politischen Verfahren zu Ulbrichts Zeiten bestehen, die ebenfalls 1995 erschien.¹⁰

Klaus Bästlein

¹⁰ Rudi Beckert, Die erste und letzte Instanz. Schau- und Geheimprozesse vor dem Obersten Gericht der DDR, Goldbach 1995.